

ทัศนะเชิงทฤษฎีของการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม : ทัศนะใดที่สอดคล้องกับสังคมไทย ?

อรทัย อาจอ่ำ*

บทนำ

ระบบสวัสดิการสังคมของแต่ละประเทศมีประวัติการพัฒนาของตนเอง นักวิชาการในกลุ่มประเทศตะวันตกหลายท่านได้พยายามที่จะวิเคราะห์และค้นหาสาเหตุหรือปัจจัยร่วมที่เอื้ออำนวยให้เกิดการพัฒนาดังกล่าวขึ้นมา และนำไปสู่การสรุปออกมาเป็น ทฤษฎีการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม ทัศนะเชิงทฤษฎีของนักวิชาการเหล่านี้มีความแตกต่างกัน ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ด้วยกันคือ กลุ่มแรกเป็นกลุ่มนักทฤษฎีที่เน้นเรื่องความทันสมัยและความซับซ้อนของสังคม หรือเรียกว่ากลุ่มทฤษฎีความทันสมัย (Modernization Theory) และในกลุ่มแรกนี้ยังสามารถแยกแยะออกเป็น 2 กลุ่มย่อยด้วยกันคือ ก) กลุ่มที่เน้นปัญหาสังคม โดยมีฟลอรา (Flora and Heidenheimer, 1982) เป็นผู้นำ และ ข) กลุ่มพัฒนาการทางเศรษฐกิจ กลุ่มนี้มีวิลเลนสกี (Wilensky, 1975 ; Wilensky and Lebeaux, 1965) เป็นผู้นำทางความคิด สำหรับกลุ่มที่สอง คือกลุ่มนักทฤษฎีที่เน้นด้านการเมืองและทรัพยากรทางอำนาจหรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนา และการต่อสู้ทางการเมืองของชนชั้นหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ใหญ่ ๆ ของสังคมว่า เป็นสาเหตุหลักที่ผลักดันให้เกิดการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมขึ้นในแต่ละประเทศ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดการกระจายสวัสดิการสังคมประเภทต่าง ๆ ในระหว่างกลุ่มประชากรที่มีฐานะและรายได้แตกต่างกันอย่างมีความเท่าเทียมกันมากขึ้น หรือมีความเหลื่อมล้ำกันน้อยที่สุดนั่นเอง ผู้นำทางความคิดที่สำคัญของกลุ่มนี้ก็คือ คอปปี้ (Korpi, 1985) ชาเลฟ (Shalev, forthcoming) และ เมียดาล (Myrdal, 1960)

* สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ศาลายา นครชัยศรี นครปฐม 73170

อย่างไรก็ตาม ประเทศอุตสาหกรรมที่ก้าวหน้าทั้งหลายล้วนแต่มี ระบบสวัสดิการสังคม หรือ ระบบความมั่นคงทางสังคม แต่ปรากฏว่า ระบบสวัสดิการสังคม หรือ ระบบความมั่นคงทางสังคม ของประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ก็ยังมีความแตกต่าง และมีความเหลื่อมล้ำกันอยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของความเหลื่อมล้ำในการให้สวัสดิการกับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมของตน ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ชื่อว่าเป็นประเทศอุตสาหกรรมแบบ *Positive State* ทั้งนี้เนื่องจากการใช้หลักการ แต่ละคนได้รับตามส่วนที่แต่ละคนให้กับสังคม (to each according to his contribution) ซึ่งในกรณีนี้ก็หมายความว่าบุคคลที่มีฐานะคืออยู่แล้ว ก็ย่อมจะได้รับผลประโยชน์จากระบบสวัสดิการสังคมดีกว่าบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ด้อยกว่า สำหรับประเทศอังกฤษได้รับสมญานามว่าเป็น รัฐแห่งระบบความมั่นคงทางสังคม (Social Security State) โดยยึดหลักการ ความมั่นคงขั้นต่ำให้กับสมาชิกสังคมทุกคน (minimum security to all) ในขณะที่ประเทศสวีเดนเป็น รัฐสวัสดิการ (Welfare State) ซึ่งใช้หลักการ ความเท่าเทียมกัน (equality) ระหว่างกลุ่มประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เป็นหลักในการจัดสรรสวัสดิการสังคมของประเทศ ซึ่งครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่มไม่ว่าจะเป็นลูกจ้าง (employees) หรือกรรมกร (workers) นายจ้าง (employers) ชาวนาและกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ด้วย สำหรับประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่แล้วยังไม่มีหลักการใด ๆ ที่แน่นอนในการแบ่งหรือจัดสรรผลประโยชน์ในรูปของสวัสดิการสังคมดังกล่าว ความเหลื่อมล้ำด้านสวัสดิการสังคมระหว่างประชากรกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมเหล่านี้จึงมีอยู่มาก กลุ่มประชากรที่ได้รับสวัสดิการที่แน่นอนในระดับหนึ่งก็คือ กลุ่มข้าราชการและ/หรือลูกจ้างประจำของรัฐ (state employees) สำหรับกลุ่มลูกจ้างและ/หรือกรรมกรในบริษัท ห้างร้าน โรงงานนั้น ส่วนหนึ่งได้รับสวัสดิการบางประเภท แต่ส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับการเหลียวแลใด ๆ ทั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็นจากรัฐหรือจากนายจ้าง และสำหรับกลุ่มชาวนาชาวไร่ในประเทศกำลังพัฒนายังไม่เคยตกอยู่ในเครือข่ายใด ๆ ของระบบสวัสดิการสังคม จะมีก็แต่การสงเคราะห์ในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งไม่มีหลักประกันที่แน่นอน เนื่องจากระบบหรือโครงการการสงเคราะห์ต่าง ๆ จะผันแปรไปตามสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศนั้น ๆ ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงกรณีของประเทศไทยเป็นหลัก

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ประสบกับปัญหาสังคมต่าง ๆ อย่างค่อนข้างหนักหน่วง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความยากจน ปัญหาสลิ้ม ปัญหาเด็กเร่ร่อนจรจัด ปัญหา

แรงงานสัมพันธ์ ปัญหาโสเภณี ปัญหาแรงงานเด็ก ปัญหาทุพโภชนาการในเด็ก ฯลฯ ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ส่วนหนึ่งจะต้องได้รับการแก้ไขโดยการใช้นโยบายทางเศรษฐกิจ และการคลังที่ถูกต้องทั้งในระยะสั้นและระยะยาว แต่ส่วนหนึ่งจะต้องได้รับการแก้ไข ผ่านนโยบายทางสังคม ซึ่งรวมถึงระบบสวัสดิการสังคมต่าง ๆ ที่ให้ความเท่าเทียมกัน ด้วย เพราะถ้าพึ่งแต่ นโยบายทางเศรษฐกิจและการคลัง จะไม่สามารถลดช่องว่างที่มีอยู่ในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ปัญหาต่าง ๆ ของสังคมไทยไม่เพียงแต่ไม่มีทีท่าจะลดลงเท่านั้น แต่ตรงกันข้ามกลับทวีจำนวนและความรุนแรงมากขึ้นด้วย¹

ปัญหาสังคมที่สำคัญ ๆ และเป็นปัญหาที่เรื้อรังรุนแรงนั้นมักจะเป็นปัญหา อันสืบเนื่องมาจากปัญหาพื้นฐานที่สำคัญสองประการ คือปัญหาความยากจน และ ปัญหาความเหลื่อมล้ำต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคม และความเหลื่อมล้ำที่สำคัญประการหนึ่ง ก็คือความเหลื่อมล้ำในด้านสวัสดิการต่าง ๆ นั้นเอง อย่างไรก็ตามความรุนแรงของ ปัญหาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ก็ได้เป็นตัวเร่งเร้าให้เกิดการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวโดยตัวของมันเองแต่ลำพัง การกำหนดนโยบายต่าง ๆ ทั้งนโยบายเศรษฐกิจ และสังคมของรัฐในแต่ละยุคสมัยนั้นขึ้นอยู่กับอุดมการณ์ทางการเมืองของกลุ่ม หรือ พรรคการเมืองที่อยู่ในอำนาจในขณะนั้นเป็นสำคัญ ต่อเมื่อปัญหาต่าง ๆ ทวีความ รุนแรงมากยิ่งขึ้นจนกลุ่มพลังทางสังคมบางกลุ่ม เช่น ขบวนการนักศึกษาออกหน้าต่อสู้ เหล่านี้ไม่ได้ จึงลุกขึ้นมาสร้างแรงกดดันต่อการคงอยู่ในอำนาจของกลุ่มผู้มีอำนาจใน สังคม จึงทำให้เกิดการตอบสนองในแง่ต่าง ๆ เพื่อลดแรงกดดันนั้นลง ทั้งนี้ก็เพื่อเป็น การรักษาสุขภาพของสังคมให้อยู่ในระเบียบและเพื่อการคงอยู่ในอำนาจและการควบคุม ทางสังคมของกลุ่มตนต่อไป ดังนั้นกฎเกณฑ์สำคัญของการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม ของไทยจึงมิได้อยู่ที่ความรุนแรงของปัญหาสังคมหรือปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการ พัฒนาประเทศให้ทันสมัยเหมือนดังที่ฟลอรา (Flora and Heidenheimer, 1982) ได้วิเคราะห์ ไว้

เหตุผลสำคัญที่รัฐหรือผู้มีอำนาจในสังคมนำมาอ้างเสมอ เมื่อไม่สามารถจัดการ จัดสรรและแบ่งปันผลประโยชน์ และทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมให้กับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทางสังคมได้อย่างเท่าเทียมกันก็คือ การขาดแคลนงบประมาณโดย

กล่าวว่า ประเทศไทยเป็นประเทศที่ยากจนมีงบประมาณไม่เพียงพอ การกล่าวว่า ประเทศไทยเป็นประเทศที่ยากจนนั้น เป็นการมองภาพรวมของสังคมที่ไม่เอื้อประโยชน์ใด ๆ ต่อการที่จะเริ่มต้นแก้ไขเปลี่ยนแปลงสังคมให้ถูกต้อง สิ่งสำคัญที่ควรตระหนักถึงก็คือ การพิจารณาหรือพิจารณาถึงผลกระทบของการดำรงอยู่ของกลุ่มหรือชนชั้นต่าง ๆ ทางสังคม กลุ่มหรือประชาชนที่ตกอยู่ในฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ซึ่งมิได้เป็นอิสระต่อกันอย่างสิ้นเชิง แต่ตรงกันข้ามกลับมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ความสัมพันธ์ในที่นี้ก็คือ ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจนั่นเอง ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจจะระหว่างกลุ่มหรือชนชั้นต่าง ๆ ทางสังคมที่เป็นอยู่ในสังคมไทยเป็นแบบกลุ่มผู้ได้เปรียบส่วนข้างน้อยกับกลุ่มผู้เสียเปรียบส่วนข้างมาก การแก้ไขปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำต่าง ๆ ระหว่างกลุ่มผู้ได้เปรียบและกลุ่มผู้เสียเปรียบดังกล่าวนี้ โดยการใช้ระบบการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมมากขึ้นจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นปีละกี่เปอร์เซ็นต์ จะไม่มีประโยชน์ใด ๆ ต่อการที่จะก่อให้เกิดความเท่าเทียมกันหรือการลดช่องว่างที่เป็นอยู่ในสังคมลงไปได้ ถ้าปราศจากระบบการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมดังกล่าวแล้ว ตรงกันข้ามการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่กล่าวอ้างกันนั้น กลับเป็นตัวชี้ให้เห็นถึงช่องว่างที่ถิ่บห่างออกไปมากยิ่งขึ้นทุกที เพราะฉะนั้นการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมของไทยจึงไม่ตกอยู่ในข่ายทฤษฎีการพัฒนาทางเศรษฐกิจของวิลนสกี (Wilensky, 1975 ; Wilensky and Lebeaux, 1965) แต่อย่างใด งานศึกษาวิจัยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการผูกขาดทางเศรษฐกิจของกลุ่มเศรษฐกิจขนาดใหญ่เพียงไม่กี่กลุ่ม ปัญหาการกระจายรายได้ การแบกรับภาระภาษีและอื่น ๆ อีกมากมายของนักเศรษฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงหลายคนของเมืองไทย อย่างเช่น เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2524, 2525) รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2526) เอื้อย อัสตรา มีสุข (Meesook, 1978) เมธี ครองแก้ว (Krongkaew, 1975, 1980) ได้พิสูจน์ให้เห็นว่า การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ผ่านมาของสังคมไทยยังก่อให้เกิดการผูกขาดทางเศรษฐกิจให้อยู่ในมือของกลุ่มคนเพียงไม่กี่กลุ่มมากยิ่งขึ้นเท่านั้น รัฐ ซึ่งเปรียบเสมือนตัวกลาง แต่ก็ไม่สามารถเข้าแทรกแซงเพื่อก่อให้เกิดการกระจายทรัพยากร หรือผลประโยชน์อันเกิดจากการพัฒนานั้น ๆ ได้อย่างเป็นธรรม

ดังนั้น การพัฒนาหรือไม่พัฒนาระบบสวัสดิการสังคมของไทยจึงมิได้ขึ้นอยู่กับปัญหาสังคมที่เกิดขึ้น หรือการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่ปัจจัยหรือตัวแปร

ที่สำคัญก็คือ *ทรัพยากรทางอำนาจ* ว่าจะตกอยู่ในมือใครหรือกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มไหนมากกว่า ในประเทศที่การกระจายทรัพยากรทางอำนาจ ในระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ยังไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นแล้วแต่ยังขาดความสมดุลย์นั้น จะพบว่า ระบบสวัสดิการสังคม ของประเทศนั้นยังไม่เกิดขึ้น จะมีก็แค่ การสงเคราะห์ ในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย หรือถ้าในกรณีที่มี ระบบสวัสดิการ ก็จะจำกัดวงแคบอยู่ภายในกลุ่มอาชีพบางกลุ่มเท่านั้น เช่น ข้าราชการ หรือลูกจ้างของรัฐ พนักงานบริษัทขนาดใหญ่ เป็นต้น ในกรณีของประเทศอุตสาหกรรมก็เช่นกัน ถ้าความสมดุลย์ทางอำนาจระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ยังไม่เกิดขึ้นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีพลังและอำนาจมากกว่า ก็จะได้รับสิทธิและผลประโยชน์จาก ระบบสวัสดิการสังคม ของประเทศมากกว่าเช่นเดียวกัน²

ระบบสวัสดิการสังคมคืออะไร ประกอบด้วยอะไรบ้างแตกต่างจาก ‘การประกันสังคม’ อย่างไร

ในประเทศไทย มักจะมีการใช้คำว่า *การประกันสังคม* (Social Insurance) แทนการใช้คำว่า *ระบบสวัสดิการสังคม* (Social Welfare System) อันที่จริงแล้วคำทั้งสองนี้มีความหมายที่แตกต่างกันอยู่มากพอสมควร เนื่องจากคำว่า *ประกัน* นั้นเป็นวิธีการอย่างหนึ่งของระบบสวัสดิการสังคมเท่านั้นเอง จากการติดตามความเคลื่อนไหวของคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมของประเทศไทย รวมทั้งการศึกษารายละเอียดต่าง ๆ ของกฎหมายประกันสังคม ที่ทางคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมต้องการจะผลักดันให้เกิดขึ้นนั้น พบว่าจะครอบคลุมการประกันต่าง ๆ 4 ประเภทด้วยกันคือ การประกันการเจ็บป่วย การพิการทุพพลภาพ การคลอดบุตร และชราภาพ ถ้าจะแยกแยะให้เห็นอย่างชัดเจนและครอบคลุมช่วงตอนต่าง ๆ ของชีวิตของบุคคลแต่ละคนนั้น ระบบสวัสดิการสังคมก็คือ ระบบที่ประกันว่าสมาชิกของสังคมหรือของชุมชนนั้น ๆ จะมีความมั่นคงในการดำรงชีวิตอยู่ หรือมีมาตรฐานในการดำรงชีพที่สมเหตุสมผลในปัจจุบันและจะสามารถรักษามาตรฐานการดำรงชีพของตนไว้จนกระทั่งวาระสุดท้ายของชีวิต ซึ่งก็หมายความว่า ระบบสวัสดิการสังคม เข้ามาเกี่ยวข้องกับชีวิตมนุษย์ตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย (from the cradle to the grave) ระบบสวัสดิการสังคม

ที่เต็มรูปหรือสมบูรณ์แบบนั้น จึงควรจะครอบคลุมช่วงตอนต่าง ๆ ของชีวิตดังกล่าว แล้วและสามารถแบ่งหรือจำแนกประเภทต่าง ๆ ของสวัสดิการสังคมออกได้ 4 ประเภทใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ 1) *การประกันสุขภาพ (Health Insurance)* ซึ่งอาจจะประกอบไปด้วยการช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาลประเภทต่าง ๆ (allowances for medical expenses) ประโยชน์ทดแทนการเจ็บป่วย (sickness benefit) ประโยชน์ทดแทนการคลอดบุตร (maternity benefit) และประโยชน์ทดแทนการเป็นบิดามารดา (parental benefit) ในกรณีของการมีบุตรและต้องดูแลบุตรด้วยตนเอง เป็นต้น 2) *การประกันอุบัติเหตุในการทำงาน (Work Injuries Insurance)* ซึ่งอาจจะประกอบไปด้วยเงินช่วยเหลือสำหรับค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล (allowances for medical expenses) ประโยชน์ทดแทนการเจ็บป่วย (sickness benefit) เบี้ยประกันตลอดชีวิต (life annuity) ประโยชน์ทดแทนการตายจากอุบัติเหตุ (death benefits) เป็นต้น 3) *บำเหน็จบำนาญ (pension)* ซึ่งอาจจะประกอบไปด้วยบำนาญประเภทต่าง ๆ ดังนี้ เช่น บำนาญผู้สูงอายุ (old-age pension) บำนาญคนทุพพลภาพหรือพิการ (disability pension) บำนาญสำหรับสตรีที่เป็นหม้ายและบุตร (widow's and children's pension) เงินช่วยเหลือค่าใช้จ่ายสำหรับคนพิการหรือทุพพลภาพ (disability allowance) และเงินช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการดูแลบุตร (child care allowance) เป็นต้น 4) *ประโยชน์ทดแทนอื่น ๆ (Other Benefits)* เช่น เงินช่วยเหลือเด็ก (child allowance) เงินช่วยเหลือสำหรับการศึกษาผู้ใหญ่ (adult study assistance) เงินช่วยเหลือในการฝึกอบรม (training allowance) ฯลฯ

จะเห็นได้ว่า *การประกัน* นั้นเป็นเพียงรูปแบบหรือวิธีการหนึ่งของการจัดหรือให้สวัสดิการสังคมเท่านั้น และถ้าจะพิจารณาการประกันประเภทต่าง ๆ ทั้ง 4 ประเภท ซึ่งระบุอยู่ในกฎหมายประกันสังคมของไทยดังกล่าวข้างต้น คือ การประกันการเจ็บป่วย การพิการทุพพลภาพ การคลอดบุตรและชราภาพนั้น จะเห็นได้ว่าการประกันการเจ็บป่วยและการคลอดบุตรนั้น เป็นรูปแบบสวัสดิการสังคมที่จัดอยู่ในประเภทการประกันสุขภาพ (health insurance) สำหรับการประกันการพิการทุพพลภาพนั้นสามารถจัดอยู่ในประเภทการประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน หรือในประเภทบำเหน็จบำนาญก็ได้ การประกันการชราภาพก็เช่นกัน จัดว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของระบบบำเหน็จบำนาญหรือที่เรียกว่าบำนาญผู้สูงอายุ (old-age pension) เพราะฉะนั้นจะเห็นได้เช่นกันว่า *ระบบสวัสดิการสังคม* นั้นกว้างและครอบคลุมบุคคลหลายประเภท

ไม่เพียงแต่กรรมกรหรือผู้ใช้แรงงานเท่านั้น และสามารถจัดทำได้โดยผ่านรูปแบบหรือวิธีการต่าง ๆ กัน เช่น การใช้วิธีการประกันเงินช่วยเหลือ หรือประโยชน์ทดแทนที่เกี่ยวข้องกับรายได้บำนาญ เงินสนับสนุนพิเศษ และสามารถจัดทำได้ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม โดยทางตรงก็คือการมีสิทธิในการใช้บริการสวัสดิการต่าง ๆ เหล่านั้น เช่น การแพทย์และการรักษาพยาบาล เป็นต้น สำหรับโดยทางอ้อม ก็คือผลประโยชน์ตอบแทนที่เกี่ยวข้องกับรายได้ (income-related benefits) ในรูปแบบต่าง ๆ นั้นเอง

ดังนั้น ที่ถูกต้องจึงควรเปลี่ยนมาใช้คำว่า ระบบสวัสดิการสังคม แทนคำว่า การประกันสังคม ที่ใช้กันอยู่ในเวลานี้ เพื่อที่ว่าในอนาคตต่อไปจะสามารถขยายไปสู่ประเภทอื่น ๆ หรือวิธีการอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากวิธีการ *ประกัน* เพียงอย่างเดียว

อย่างไรก็ตาม กฎหมายประกันสังคม ของสังคมไทยซึ่งทางคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม และผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายได้พยายามที่จะผลักดันให้มีผลบังคับใช้มาเป็นเวลานานแล้วนั้น ปัจจุบันยังติดค้างอยู่ที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ หลังจากที่เมื่อพรรคการเมืองหลายพรรคไม่เห็นด้วยกับกฎหมายดังกล่าว และนี่คือประเด็นหลักที่ต้องการนำมาพิจารณาพิเคราะห์ในบทความนี้ในเชิงทฤษฎีว่า อะไรคือสาเหตุหรืออุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการกำเนิดของ กฎหมายประกันสังคม ในประเทศไทย ในตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2497 จนกระทั่งปัจจุบัน

สำหรับประเภทต่าง ๆ ของสวัสดิการสังคมที่นำมาเสนอไว้ ณ ที่นี้นั้นเป็นเพียงตัวอย่างของสวัสดิการสังคมประเภทต่าง ๆ ที่สามารถจัดทำขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ และเพื่อให้สมาชิกของสังคมมีความมั่นคงในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมนั้น ๆ ตลอดอายุขัยของตน และกลุ่มคนที่เสียเปรียบในสังคมเช่น กลุ่มคนพิการ กลุ่มเด็ก กลุ่มผู้สูงอายุ จะได้รับการดูแลเอาใจใส่จากรัฐและมีหลักประกันในการดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างเท่าเทียมกับบุคคลธรรมดาภายใต้ระบบสวัสดิการสังคมด้วย

การจัด ระบบสวัสดิการสังคม นั้นถือหลัก สิทธิ ของผู้รับบริการสวัสดิการสังคมทั้งสิทธิทางการเมืองและสังคม ซึ่งแตกต่างจากการ *สงเคราะห์* หรือการบรรเทา

ทุกข์ (relief) ซึ่งอยู่บนพื้นฐานที่มองว่า *ผู้ให้* อยู่ในสถานะที่เหนือกว่า *ผู้รับ* หรืออยู่บนพื้นฐานของแนวคิดแบบ *การกุศล (charity)* นั้นเอง

ทฤษฎีความทันสมัยกับการวิเคราะห์การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมของไทย

ดังที่กล่าวในบทนำแล้วว่า ทฤษฎีความทันสมัย นั้น ประกอบไปด้วยทัศนะ 2 แบบด้วยกันคือ 1) *ทัศนะเชิงปัญหาสังคมและความสลับซับซ้อนของสังคม* ซึ่งผู้นำของทัศนะดังกล่าวก็คือ ฟลอรา และ 2) *ทัศนะเชิงการพัฒนา และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ* โดยมีโรนสกี เป็นผู้นำทางความคิดของกลุ่มนี้

ในที่นี้จะขอนำเสนอทัศนะเชิงทฤษฎีความทันสมัยอย่างย่อ สำหรับทัศนะแรกคือ ทัศนะเชิงปัญหาสังคมและความสลับซับซ้อนของสังคมแบบสมัยใหม่นั้น ฟลอรา (Flora and Heidenheiter, 1982:41) ได้เสนอไว้ว่า การที่สังคมของเราพัฒนาไปสู่ความทันสมัย (Modernization) ในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตรกรรมสู่สังคมแบบอุตสาหกรรมและความเป็นเมืองนั้น ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมามากมาย โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการผลิต อุบัติเหตุต่าง ๆ ในการทำงานเกิดขึ้นได้ง่ายเพราะมีการใช้เครื่องจักรแบบสมัยใหม่ ประกอบกับความจำเป็นในการสร้างกำลังแรงงานรุ่นใหม่ (reproduction of labor power) ขึ้นมาทดแทนกำลังแรงงานรุ่นเก่าผู้เสื่อม่าเสมอ ทำให้เกิดความจำเป็นในการที่จะต้องให้สวัสดิการที่พอเพียงกับกำลังแรงงานเหล่านี้ เพื่อที่จะเกิดการสืบทอดกำลังแรงงานเพื่อสนับสนุนการผลิตแบบอุตสาหกรรมได้ต่อไป ดังนั้นการคงอยู่ของปัญหาสังคมต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิมประกอบเข้ากับปัญหาต่าง ๆ อันเกิดจากการพัฒนาประเทศให้ทันสมัย และปัญหาอื่นอันเป็นผลเกี่ยวเนื่องมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรม และการเติบโตเป็นเมืองที่มากขึ้นนี้เอง ที่เป็นตัวเร่งหรือผลักดันให้เกิดการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมขึ้น นอกจากนี้ฟลอรายังกล่าวไว้ด้วยว่า การก่อรูปของระบบสวัสดิการสังคมหรือการพัฒนาไปสู่การเป็น *รัฐสวัสดิการ* นั้นสามารถสะท้อนให้เห็นแง่มุมต่าง ๆ ที่สำคัญ 3 ประการด้วยกันคือ

- 1) ทำให้เกิดกระบวนการที่นำไปสู่ความแตกต่างกันในด้านต่าง ๆ (เช่น ความแตกต่างระหว่างรายได้ของบุคคลกับรายได้ของครอบครัว ระหว่าง

สถานที่ทำงานกับสถานที่อยู่อาศัย ฯลฯ) ความแตกต่างกันนี้นำมาซึ่งปัญหาทางด้านตลาดแรงงาน (labor market problems) ซึ่งเป็นปัญหาที่จะต้องได้รับการแก้ไขโดยรัฐ

- 2) ระบบสวัสดิการสังคม หรือการพัฒนาไปสู่รัฐสวัสดิการของสังคมใดสังคมหนึ่งนั้น ถือเป็นวิวัฒนาการของสิทธิทางสังคมต่าง ๆ ในฐานะที่เป็นผลลัพธ์ประการหนึ่ง หรือเป็นการชดเชยการจัดตั้งสถาบันที่เน้นทางด้านสิทธิทางการเมืองต่าง ๆ นั้นเอง
- 3) เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการที่หน่วยงานของรัฐ (state bureaucracies) เข้ามามีอำนาจและบทบาทควบคุมทดแทน และเสริมอำนาจและบทบาทของ ตลาด

โดยสรุป ฟลอรา (Flora and Heidenheiter, 1982 : 23) มองว่า การเกิดขึ้นและการพัฒนาของระบบสวัสดิการสังคมในประเทศใดประเทศหนึ่งนั้นก็คือ คำตอบหรือการสนองตอบต่อความต้องการเพื่อความมั่นคงด้านสังคมเศรษฐกิจ (socio-economic security) ของสังคมนั้น ๆ นั้นเอง

ความจริงแล้วการนำเสนอและข้อสรุปต่าง ๆ ของฟลอราไม่ได้ผิดอย่างสิ้นเชิง แต่ตรงกันข้ามกับความถูกต้องอยู่หลายประการ ฟลอรามิได้ปฏิเสธหรือละเลยการวิเคราะห์ถึงความสำคัญของตัวแปรด้าน ทฤษฎีทางอำนาจ ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ปัจจัยด้านการเมือง (political factor) เพียงแต่ฟลอรามิได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยดังกล่าวนี้มากนัก แต่กลับมองว่าเป็นเพียงปัจจัยประกอบเท่านั้น โดยสรุป ฟลอรา มองว่า ปัจจัยหลักของการผลักดันให้เกิดการจัดสรรสวัสดิการในสังคม และการจัดรูปแบบสวัสดิการสังคมประเภทต่าง ๆ ก็คือ ปัญหาสังคมและปัญหาต่าง ๆ อันเกิดจากการพัฒนาสังคมให้ทันสมัย

เมื่อนำทัศนะเชิงทฤษฎีของฟลอรา มาตรวจสอบกับกรณีของสังคมไทย โดยจะพิจารณาว่าปัญหาสังคมต่าง ๆ และปัญหาอันเกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาประเทศให้ทันสมัยนั้น จะสามารถเป็นแรงผลักดันให้เกิดการพัฒนา ระบบสวัสดิการสังคมในประเทศไทยได้มากน้อยเพียงใดนั้น กลับพบว่าทัศนะเชิงทฤษฎีของฟลอราไม่สามารถนำมา

ทำนายกฎเกณฑ์หรือรูปแบบการประกันสังคมของสังคมไทยได้ ดังรายละเอียดที่จะนำเสนอต่อไปนี้

ในที่นี้จะขอเสนอปัญหาอันเกี่ยวเนื่องกับการผลิตแบบอุตสาหกรรม โดยมีปัญหาแรงงานสัมพันธ์ หรือปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่าง ทุน กับแรงงานเป็นปัญหาหลัก โดยจะกล่าวถึงปัญหาของกลุ่มคนผู้เสียเปรียบในสังคมกลุ่ม ต่าง ๆ เช่น กลุ่มคนพิการ กลุ่มเด็ก กลุ่มผู้สูงอายุที่อยู่ในภาคเกษตรกรรมและในภาคเศรษฐกิจแบบไม่เป็นทางการ (informal sector) เป็นส่วนประกอบด้วย

ปัญหาอันเกี่ยวเนื่องกับการผลิตแบบอุตสาหกรรม โดยมีปัญหาแรงงานสัมพันธ์เป็นปัญหาหลักนั้นเป็นปัญหาที่รู้จักกันดีในสังคมไทย เนื่องจากเป็นปัญหาที่เรื้อรังมานาน ดังจะเห็นได้จากการนัดหยุดงานของคณงานหรือกรรมกรที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ ปัญหาแรงงานสัมพันธ์ของประเทศไทยหรือประเทศอื่น ๆ ในโลกนั้นเกิดขึ้นเนื่องจากความเหลื่อมล้ำต่าง ๆ ระหว่างฝ่ายทุน (capital) กับฝ่ายแรงงาน (labor) นั้นเอง ในการผลิตแบบอุตสาหกรรมทั้งสองฝ่ายจะต้องอาศัยซึ่งกันและกัน ถ้าขาดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งการผลิตแบบอุตสาหกรรมจะเป็นไปไม่ได้ แต่ผลปรากฏว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายทุนและฝ่ายแรงงานในสังคมไทยกลับเป็นในรูปแบบของการที่แรงงานต้องตกอยู่ภายใต้อาณัติและการผูกขาดของฝ่าย ทุน (the dominant of capital over the labor) การกำหนดค่าจ้างแรงงานและผลประโยชน์ต่าง ๆ อันพึงมีพึงได้ให้กับฝ่าย แรงงาน นั้นกระทำโดยฝ่าย ทุน แต่เพียงฝ่ายเดียว สหภาพแรงงานหรือองค์กรต่าง ๆ ของฝ่ายแรงงานยังไม่มีบทบาทหรือมีอำนาจในการเจรจาต่อรองกับฝ่าย ทุน เพื่อรักษาผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของฝ่ายแรงงานมากเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้จึงเกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมามากมาย คณงานไร้หลักประกันในการทำงานไม่ว่าจะเป็นในกรณีเจ็บป่วยหรือเกิดปัญหาสุขภาพ อันเกิดจากสภาวะแวดล้อมในการทำงานประสบอุบัติเหตุในการทำงานจนกระทั่งถึงขั้นพิการหรือทุพพลภาพ สมาชิกในครอบครัวเจ็บป่วย กรณีคณงานสตรีที่มีครรภ์และต้องลาคลอดบุตร ขาดหลักประกันในกรณีชราภาพ ฯลฯ ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เป็นปัญหาเกี่ยวเนื่องกับการผลิตแบบอุตสาหกรรม และเป็นปัญหาที่มีความสำคัญต่อความอยู่รอดของระบบการผลิตแบบอุตสาหกรรมอย่างมาก แต่กลับไม่สามารถเป็นแรงผลักดันให้เกิดการพัฒนาระบบ

สวัสดิการสังคม เพื่อแก้ไขและรองรับปัญหาเหล่านี้โดย กฎหมายประกันสังคมที่คณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมพยายามผลักดันให้ออกมารองรับ และแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่เกิดขึ้นกลับมิได้รับความเอาใจใส่จากผู้มีอำนาจเกี่ยวข้องและก็จะไม่สามารถผลักดันให้มีผลบังคับใช้ได้ตราบเทาที่ความสมดุลย์ทางอำนาจระหว่างฝ่าย ทูร และฝ่าย แรงงาน ยังไม่เกิดขึ้น

สำหรับกลุ่มผู้เสียเปรียบกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม เช่น กลุ่มคนพิการ กลุ่มเด็ก กลุ่มผู้สูงอายุที่อยู่ในภาคเกษตรกรรมและภาคเศรษฐกิจอย่างไม่เป็นทางการนั้น เราจะพบว่าเป็นกลุ่มคนที่ยังต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ โดยลำพังด้วยลำแข้งและความสามารถของตนเองเป็นส่วนใหญ่ ในกลุ่มแรกคือ กลุ่มคนพิการนั้นมีมากมายหลายประเภท มีทั้งเด็ก ผู้ใหญ่และผู้สูงอายุ มีทั้งพิการทางร่างกายและจิตใจ กล่าวโดยรวมกลุ่มนี้ เป็นกลุ่มที่รัฐให้ความช่วยเหลือในรูปของการจัดให้อยู่ในสถานสงเคราะห์และได้รับการสงเคราะห์ในรูปแบบต่าง ๆ มิใช่การได้รับ *สวัสดิการสังคม* ในความหมายที่จะสามารถทำให้นุคคลเหล่านี้มีสภาพการดำรงชีวิตที่ปกติได้ กลุ่มคนพิการที่ได้รับผลประโยชน์ทดแทนในรูปอื่น ๆ ที่จัด ว่าเป็น*สวัสดิการสังคม* ก็คือกลุ่มทหารที่พิการหรือทุพพลภาพจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการเท่านั้น สำหรับ *กลุ่มเด็ก* ซึ่งประกอบไปด้วยเด็กและเยาวชนประเภทต่าง ๆ ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาของสังคมที่สำคัญ เช่น ปัญหาเด็กกำพร้า ปัญหาเด็กเร่ร่อนจรจัด ปัญหาเด็กขายแรงงาน เด็กซึ่งเป็นบุตรของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยหรืออยู่ในฐานะทางเศรษฐกิจ-สังคมที่ต่ำ เช่น บุตรกรรมกรก่อสร้าง บุตรของกรรมกรหรือผู้ขายแรงงานกลุ่มอื่น ๆ ที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจอย่างไม่เป็นทางการ เป็นต้น เด็กกลุ่มนี้ควรจะเป็นกลุ่มที่สามารถผลักดันให้รัฐหันมาเอาใจใส่เป็นพิเศษ โดยการให้ความช่วยเหลือด้านสวัสดิการสังคมในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความช่วยเหลือผ่านครอบครัวในรูปแบบต่าง ๆ ที่จะทำให้อุปการะครอบครัวสามารถอยู่รอดได้และส่งผลกระทบลงมาถึงเด็ก หรืออาจจะเป็นในรูปของการสร้างความมั่นคงทางรายได้ (income security schemes) ให้กับกลุ่มคนเหล่านี้ สำหรับกลุ่มเด็กกำพร้านั้นก็เช่นกันการให้สวัสดิการสังคมในรูปแบบต่าง ๆ สามารถทำได้แทนการเลี้ยงเด็กเหล่านี้ไว้ในสถานสงเคราะห์เพียงอย่างเดียว แต่ผลปรากฏว่าพัฒนาไปสู่ ระบบ*สวัสดิการสังคม* ที่คำนึงถึงคุณค่าศักดิ์ศรีและสิทธิทางสังคมของ *ผู้รับบริการสวัสดิการสังคม* ไปในขณะเดียวกันนั้นยังไม่เกิดขึ้น ยกเว้นในภาคเอกชนในระดับย่อย (small-scale) เท่านั้น

กลุ่มผู้สูงอายุที่อยู่ในภาคเกษตรกรรม และในภาคเศรษฐกิจอย่างไม่เป็นทางการก็เช่นกัน เป็นกลุ่มคนอีกกลุ่มหนึ่งที่กำลังเป็นปัญหามากขึ้นในปัจจุบัน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างครอบครัวมาเป็นครอบครัวเดี่ยวมากขึ้น การย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองของกำลังแรงงานรุ่นใหม่ และการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจอย่างไม่เป็นทางการ ทำให้มีจำนวนผู้สูงอายุที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจแบบนี้มากขึ้น กลุ่มคนกลุ่มนี้ยังไม่ได้รับการเหลียวแลจากรัฐในการจัดสรร *ระบบสวัสดิการสังคม* ใด ๆ ให้เลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักประกันยามชราภาพที่เรียกว่า *บำเหน็จหรือบำนาญ*

จากการพิจารณาอย่างคร่าว ๆ ดังกล่าวข้างต้น เราจึงพอจะสรุปได้ว่าปัญหาสังคมต่าง ๆ เหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาแรงงานสัมพันธ์อันเป็นปัญหาหัวใจสำคัญของการผลิตแบบอุตสาหกรรมและปัญหาเกี่ยวเนื่องอื่น ๆ นั้นจะไม่สามารถเป็นแรงผลักดันให้เกิดการบังคับใช้ *กฎหมายประกันสังคม* รวมทั้งปัญหาของกลุ่มคนผู้เสียเปรียบต่าง ๆ ในสังคมก็เช่นกัน สิ่งที่เป็นไปได้ในปัจจุบันก็คือ *การสงเคราะห์* หรือการบรรเทาทุกข์ในรูปแบบต่าง ๆ เท่านั้นเอง

สำหรับทัศนะที่สอง ซึ่งเป็นทัศนะเชิงทฤษฎีการพัฒนาและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของวิเลนสกีนั้น กล่าวโดยสรุปก็คือ วิเลนสกีเสนอว่า แรงผลักดันหรือปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ประเทศต่าง ๆ สามารถพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมของตนขึ้นมาได้ก็เนื่องมาจากระดับหรือขีดขั้นของการพัฒนา และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น ๆ และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (economic growth) ดังกล่าว จะนำมาซึ่งความเป็นไปได้ในการจัดระบบสวัสดิการสังคมขึ้นในประเทศนั้น นอกจากนี้วิเลนสกียังได้พยายามวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างระดับของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อุดมการณ์หรือความเชื่อและค่านิยมทางวัฒนธรรม และโครงสร้างสังคมกับระดับและประเภทต่าง ๆ รวมถึงการบริหารค่าใช้จ่ายสวัสดิการ และผลประโยชน์ทดแทนต่าง ๆ (administration of welfare expenditures and benefits) ของระบบสวัสดิการสังคม³

ถึงแม้ว่าวิเลนสกีจะคำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่เป็นตัวกำหนดระดับและขีดขั้นของการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม นอกเหนือจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่

วิเลตส์ ก็ให้ความสำคัญกับปัจจัยด้าน *ทรัพยากรอำนาจ* หรือปัจจัยด้านการเมืองน้อยมาก

สำหรับในกรณี ความสัมพันธ์ระหว่างระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับการจัดสรรทรัพยากรอันเป็นคอกผลของการเจริญเติบโตดังกล่าวเพื่อ *ระบบสวัสดิการสังคม* ในสังคมไทยนั้น อาจจะกล่าวได้ว่าแทบจะไม่มีความสัมพันธ์กันเลย ทั้งนี้เนื่องจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยนั้น เป็นการเจริญเติบโตไปในทิศทางที่รวมศูนย์และผูกขาดอยู่ในมือของกลุ่มผลประโยชน์เพียงไม่กี่กลุ่ม ปัญหาการกระจายรายได้และบริการทางสังคมต่าง ๆ ยังคงเป็นปัญหาหลักของสังคมไทย งานศึกษาและวิจัยของ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2524, 2525, 2526) เมธี ครองแก้ว (Krongkaew, 1975, 1980) วังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2526) สมชัย ฤชุพันธุ์ (2521) เขียว อัสตรา มีสุข (Meesook, 1978, 1979) และคนอื่น ๆ อีกมากมาย สามารถยืนยันคำกล่าวนี้ได้เป็นอย่างดี

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2524:9) ได้ทำการวิเคราะห์ให้เห็นถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการผูกขาดอำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มเศรษฐกิจขนาดใหญ่ โดยได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงการผูกขาดในภาคธุรกิจที่สำคัญ ๆ คือ 1) *ภาคธุรกิจทางการเงิน (financial business)* ซึ่งมีธนาคารพาณิชย์ สถาบันเงินทุนและการเงินต่าง ๆ รวมไปถึงธุรกิจประกันภัยและประกันชีวิต ในปี พ.ศ. 2522 เงินทุนและทรัพย์สินทั้งหมดของภาคธุรกิจดังกล่าวนี้มีมูลค่าเท่ากับ 363,009 ล้านบาท โดยมีบริษัทที่เกี่ยวข้องเพียงแค่ 259 บริษัทเท่านั้น (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2524 : 10) 2) *การผูกขาดในภาคธุรกิจการส่งออก (exporting sector)* ในปี 2522 เช่นกันมีผู้ส่งออกข้าวทั้งหมด 84 ราย แต่ปรากฏว่า 10 ราย จาก 84 ราย ผูกขาดการส่งออกข้าวถึง 51% ของการส่งออกข้าวทั้งหมด สำหรับการส่งออกข้าวโพด มันสำปะหลัง และยางก็ไม่ได้แตกต่างกันมากนัก สำหรับการส่งออกน้ำตาลนั้นถูกผูกขาดโดย 2 บริษัทเท่านั้นในปี 2522 (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2524 : 15) 3) *การผูกขาดภาคอุตสาหกรรม* อุตสาหกรรมที่สำคัญ ๆ ของไทยประกอบไปด้วยอุตสาหกรรม ตีบกดียโครเลียม ปูนซีเมนต์ ยาง ก๊าซธรรมชาติ น้ำตาล สิ่งทอ ปุ๋ยเคมี เป็นต้น ผลปรากฏว่า ทั้งอุตสาหกรรมตีบกดียโครเลียมถูกผูกขาดโดยบริษัทนายทุนข้ามชาติ

นอกจากนี้อุตสาหกรรมแต่ละประเภทดังกล่าวข้างต้น ยังถูกผูกขาดอยู่ในมือของกลุ่มผู้ผลิตขนาดยักษ์ใหญ่เพียง 2-3 กลุ่มเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น อุตสาหกรรมน้ำตาลตกอยู่ในมือของกลุ่มใหญ่ ๆ เพียง 3 กลุ่ม โดยสามารถควบคุมการผลิตน้ำตาลของประเทศไว้ได้ถึง 54 % ของการผลิตน้ำตาลทั้งหมดในประเทศ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2524 : 17) นอกจากนี้เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม ยังได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงขนาดของทรัพย์สินต่าง ๆ ที่เป็นเจ้าของกลุ่มเศรษฐกิจขนาดยักษ์ใหญ่ โดยจัดแบ่งกลุ่มขนาดของทรัพย์สินออกเป็น 5 กลุ่มใหญ่ ๆ โดยกลุ่มที่มีขนาดทรัพย์สินมากกว่า 10,000 ล้านบาทขึ้นไป ปรากฏว่า มีอยู่ทั้งหมด 12 กลุ่ม หรือ 403 บริษัทหรือคิดเป็น 73.25% ของทรัพย์สินทั้งหมด กลุ่มนี้มีทรัพย์สินรวมกันทั้งหมดเท่ากับ 309,467 ล้านบาท กลุ่มที่ 2 คือ กลุ่มที่มีทรัพย์สินขนาด 3,000-10,000 ล้านบาท กลุ่มนี้มีทั้งหมด 12 กลุ่ม หรือเท่ากับ 384 บริษัทมีทรัพย์สินเท่ากับ 63,756 ล้านบาท หรือเท่ากับ 15.09 % ของทรัพย์สินทั้งหมด เป็นต้น ดังนั้นถ้านำทรัพย์สินของทั้งสองกลุ่มนี้มารวมกันก็เกือบจะเท่ากับ 90 % ของทรัพย์สินที่มีทั้งหมด (ขนาดของทรัพย์สินต่ำสุดที่นำมาวิเคราะห์ในที่นี้คือ 500 ล้านบาท) เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2524 : 35) ยังกล่าวไว้ด้วยว่า กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่เหล่านี้ประกอบไปด้วยนายทุนเชื้อสายจีนและนายทุนขุนนาง นอกจากนี้กลุ่มธุรกิจเหล่านี้ไม่ได้มีเพียงอิทธิพลเฉพาะด้านเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังมีอิทธิพลและอำนาจทางการเมืองด้วย

นอกจากการผูกขาดอำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ภายในประเทศแล้ว ระบบเศรษฐกิจของไทยยังคงอยู่ภายใต้อำนาจการผูกขาดของบริษัทนายทุนข้ามชาติและบริษัทต่างประเทศต่าง ๆ อีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในธุรกิจการเงิน การธนาคาร และการอุตสาหกรรมของไทย

สำหรับปัญหาเรื่องการกระจายรายได้ นโยบายภาษี และการแบกรับภาระภาษีนั้นจะไม่ขอนำมากล่าวในที่นี้ เพราะเป็นที่ทราบกันดีแล้วว่ามีคามเหลื่อมล้ำและมีปัญหาต่าง ๆ มากเพียงใด ซึ่งการศึกษาและการวิเคราะห์ของนักวิชาการหลายท่านดังกล่าวข้างต้นสามารถชี้และคอกย้ำให้เห็นได้เป็นอย่างดีถึงการที่ รัฐ ไม่สามารถกระจายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศให้กับกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคมได้อย่างเท่าเทียมกัน

ข้อยืนยันที่ดีอีกประการหนึ่งก็คือ งบประมาณและค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขประ-
โยชน์ของรัฐบาล (public expenditures) ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีอีกเช่นกันว่างบประมาณ
และค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม (public health & social welfare) นั้น
ต่ำมากเมื่อเทียบกับงบประมาณด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณ
ด้านป้องกันประเทศและความมั่นคงภายใน นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2523-2528 เป็นต้น
มาเราจะเห็นได้ว่า งบประมาณด้านสาธารณสุข สวัสดิการสังคมอยู่ระหว่าง 3.7-4.7 %
ในขณะที่งบประมาณด้านอื่น ๆ เช่น งบประมาณการป้องกันประเทศสูงถึง 19.5-19.9%
ของงบประมาณทั้งหมด⁴

โดยสรุป รัฐ ไม่สามารถเข้ามาเป็นตัวกลางหรือใช้นโยบายทั้งทางเศรษฐกิจ
การคลังและนโยบายสังคมซึ่งรวมทั้งระบบสวัสดิการสังคม เพื่อลดช่องว่างต่าง ๆ
ดังกล่าวในสังคมให้น้อยลงไปได้ การพัฒนาและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในสังคม
ไทยจะไม่ก่อให้เกิดการจัด ระบบสวัสดิการสังคม ที่ทำให้เกิดความเท่าเทียมกันใน
ความเป็นอยู่ระหว่างกลุ่มประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม เพราะการ
เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นการเจริญเติบโตที่ผูกขาดอยู่ในกำมือของบุคคล และกลุ่ม
ผลประโยชน์เพียงไม่กี่กลุ่มดังการวิเคราะห์ของ เกริกเกียรติ พิพัฒนเสรีธรรม และ
นักวิชาการคนอื่น ๆ ดังกล่าวแล้ว

ด้วยเหตุนี้ทฤษฎีของวิเลนสกีจึงไม่สอดคล้องกับสังคมไทย หรือการที่จะนำมา
วิเคราะห์การพัฒนาหรือไม่พัฒนาระบบสวัสดิการสังคมของไทยแต่อย่างใด

ทัศนะเชิงทฤษฎีทรัพยากรทางอำนาจ ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ กับการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมของไทย

ผู้นำที่สำคัญของแนวคิดเชิงทฤษฎีทรัพยากรทางอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์
ต่าง ๆ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ทัศนะเชิงทฤษฎีการพัฒนาทางการเมือง (theories
of political development) ก็คือ คอ์ปี (Korpi, 1985) ชาเลฟ (Shalev, forthcoming) และ
เมียคาล (Myrdal, 1960) ทั้งสามท่านมีทัศนะที่สอดคล้องกันในการมองและวิเคราะห์
การก่อรูปและการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสังคม

(social policy) นอกจากนี้ทั้งสามท่านยังเป็นนักทฤษฎีที่เชื่อมั่นในอุดมการณ์ทางการเมืองระบบสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democratic Ideology) ด้วย ในที่นี้จะขอนำเสนอเฉพาะแนวคิดของคอร์ดปี ซึ่งเป็นผู้บุกเบิกแนวคิดดังกล่าวอย่างย่อ

คอร์ดปี (Korpi, 1985) ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงรูปแบบ สาเหตุ และผลลัพธ์ต่าง ๆ ของการมีนโยบายสังคม และการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมไปจนถึงการเป็นรัฐสวัสดิการของประเทศต่างๆที่เรียกว่า *ประเทศประชาธิปไตยแบบทุนนิยม* (capitalist democracies) หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ *ประเทศอุตสาหกรรมแบบทุนนิยม* นั้นเอง ทำให้คอร์ดปีสามารถสรุปได้ว่า การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมและการก้าวไปสู่รัฐสวัสดิการนั้น มีความสัมพันธ์อย่างชัดเจนกับรูปแบบต่าง ๆ ของกระบวนการจัดสรรและการกระจายทรัพยากรของสังคมนั้น ๆ นอกจากนี้คอร์ดปียังนำเสนอต่อไปด้วยว่า กระบวนการจัดสรรและการกระจายทรัพยากรของสังคมในรูปแบบต่าง ๆ นี้ยังมีความเชื่อมโยงกับชีวิตและระดับความเคลื่อนไหว คำนวณและการเข้ามามีอำนาจควบคุมทางการเมืองของชนชั้นผู้ใช้แรงงานในสังคมนั้น ๆ ด้วย คอร์ดปีพบว่าในประเทศที่ชนชั้นผู้ใช้แรงงาน (the working class) มีความตื่นตัวและเคลื่อนไหวมาก รวมทั้งเข้ามามีอำนาจควบคุมในคณะรัฐบาลอย่างมั่นคง เช่น ประเทศสวีเดน นอร์เวย์ และออสเตรีย ความขัดแย้งเชิงอุตสาหกรรม (industrial conflict) และปัญหาแรงงานสัมพันธ์ของสังคมนั้น ๆ จะลดลงอย่างเห็นได้ชัดหรือในความเป็นจริงอาจกล่าวได้ว่าความขัดแย้งดังกล่าวแทบจะหมดไปเลยก็ว่าได้ ทั้งนี้เนื่องจากการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ในสังคมเป็นไปอย่างยุติธรรมและมีความเหลื่อมล้ำกันน้อยมาก รวมไปถึงการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการจัดระบบสวัสดิการสังคมด้วย แต่สำหรับในสังคมทุนนิยมที่ชนชั้นผู้ใช้แรงงานมีความตื่นตัวสูง แต่มีอำนาจควบคุมในรัฐบาลเพียงครั้งคราวและไม่มั่นคง เช่น ในแคนาดา นิวซีแลนด์ อังกฤษ และเบลเยียม ปรากฏว่าระดับของความขัดแย้งทางอุตสาหกรรมยังคงสูงอยู่ หรือไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก ในขณะที่ประเทศที่ชนชั้นผู้ใช้แรงงานมีอำนาจอยู่ในคณะรัฐบาลในระดับต่ำ แต่มีความตื่นตัวและการเคลื่อนไหวอยู่ในระดับสูง เช่น ออสเตรเลีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส อิตาลี และญี่ปุ่น ปรากฏว่าระดับของความขัดแย้งทางอุตสาหกรรมเพิ่มสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในตลอดช่วงระยะเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ส่วนในประเทศที่การตื่นตัวของชนชั้นผู้ใช้แรงงานอยู่ในระดับต่ำ และถูกกักกันออกจากคณะ

รัฐบาล เช่น ไอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา และคานาคานัน ความขัดแย้งทางอุตสาหกรรมยังคงเป็นไปอย่างต่อเนื่องและอยู่ในระดับสูง สำหรับในสังคมทุนนิยมที่การเคลื่อนไหวและความตื่นตัวของชนชั้นผู้ใช้แรงงานอยู่ในระดับกลางหรือค่อนข้างต่ำ แต่มีส่วนร่วมในรัฐบาลผสม (coalition or minority government) มาเป็นระยะเวลานาน ระดับความขัดแย้งและการพิพาทด้านอุตสาหกรรมของสังคมนั้น ๆ จะมีน้อยตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง เช่น เนเธอร์แลนด์ และสวีเดนแลนด์ หรือลดลงภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เช่น เยอรมันตะวันตก

คอร์ปี ได้ศึกษาความหมายของการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างการเคลื่อนไหว ความตื่นตัว และการควบคุมรัฐบาลในด้านหนึ่งกับแบบแผนของความขัดแย้งทางอุตสาหกรรม ในอีกด้านหนึ่งว่าเป็นเรื่องของ การเมือง คอร์ปียังนำเสนอต่อไปด้วยว่า เมื่อใดก็ตามที่ชนชั้นผู้ใช้แรงงานมีการเคลื่อนไหวตื่นตัวสูงและมีอำนาจควบคุมรัฐบาลอย่างมั่นคงและต่อเนื่อง ก็จะทำให้ความแตกต่างด้านทรัพยากรอำนาจของชนชั้นใหญ่ ๆ ในสังคมประชาธิปไตยแบบทุนนิยมนั้น ลดลงอย่างเห็นได้ชัดเจน โดยคอร์ปี (Korpi, 1985 : 309) บอกว่า การลดลงของความแตกต่างด้านทรัพยากรอำนาจ ทำให้ตำแหน่งและสถานภาพของชนชั้นผู้ใช้แรงงานที่ยังมีความอ่อนแออยู่ได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น รวมทั้งเป็นการเปิดโอกาสและทางเลือกใหม่ ๆ ให้กับชนชั้นนี้ด้วย การเข้ามามีอำนาจควบคุมในรัฐบาลอย่างมั่นคงและแข็งแกร่งทำให้ชนชั้นผู้ใช้แรงงานสามารถใช้นโยบายสาธารณะ (public policy) เพื่อที่จะเข้าแทรกแซงในกระบวนการจัดสรรและการกระจายทรัพยากรของสังคม ดังนั้นการต่อสู้ของชนชั้นจึงไม่จำกัดอยู่เพียงแค่การรณรงค์ทางผลผลิตที่มีอยู่ในตลาดแรงงานเท่านั้นอีกต่อไป

ถึงแม้สังคมไทยของเรายังไม่ใช่ สังคมประชาธิปไตยแบบทุนนิยม เต็มตัวก็ตาม แต่เราก็สามารถที่จะนำทฤษฎีนี้มาประยุกต์ใช้กับสังคมไทยได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำมาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่าง ทุน กับ แรงงาน ในภาคอุตสาหกรรมของไทย และในที่นี้จะขอเสนอเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับ กฎหมายประกันสังคม ซึ่งเป็นสิทธิและผลประโยชน์ของฝ่าย แรงงาน หรือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดสรร

และกระจายทรัพยากร เพื่อลดความเหลื่อมล้ำที่มีอยู่ระหว่างฝ่าย ทูน กับฝ่าย แรงงาน ให้น้อยลง

ในสังคมไทยของเรานั้นการเคลื่อนไหวและความตื่นตัวของชนชั้นผู้ใช้แรงงาน ในระยะเวลาที่ผ่านมาจะมีมากหรือน้อย สูงหรือต่ำ ขึ้นอยู่กับบรรยากาศทางการเมือง ของแต่ละยุคสมัย กล่าวอย่างย่อๆก็คือ ช่วงก่อน พ.ศ. 2516 นั้น การเคลื่อนไหวและความตื่นตัวของชนชั้นผู้ใช้แรงงานในประเทศไทยแทบจะไม่มีหรือเป็นไปได้เลย จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือที่เรียกว่า *การปฏิวัติของนักศึกษา* เมื่อ 14 ตุลาคม 2516 แต่ก็ต้องมาซบเซาอีกครั้งหนึ่งเมื่อเกิดกรณีนองเลือด 6 ตุลาคม 2519 ปัญหาและความขัดแย้งทางอุตสาหกรรมมีมาตลอดระยะเวลา บางช่วงก็ได้รับอนุญาต ให้แสดงออก แต่บางช่วงก็ถูกปิดกั้น แต่ที่แน่นอนคือความขัดแย้งและการพิพาทต่าง ๆ ระหว่างฝ่ายทูนกับฝ่ายแรงงานยังมิได้รับการแก้ไข ทั้งนี้เนื่องจากฝ่ายแรงงานยังไม่ เคยมีอำนาจควบคุมรัฐบาลเลยในขณะที่ฝ่ายทูนเข้ามามีอำนาจอย่างมาก ความแตกต่าง ด้านทรัพยากรทางอำนาจระหว่างฝ่ายทูนกับฝ่ายแรงงานนี้ ทำให้ฝ่ายแรงงานอยู่ใน ตำแหน่งที่เสียเปรียบและอ่อนแอ ไม่มีโอกาสเข้ามาแทรกแซงในกระบวนการจัดสรร และการกระจายทรัพยากรของสังคม *พระราชบัญญัติหรือกฎหมายประกันสังคม* ที่ต้องการจึงยังไม่สามารถทำให้เป็นจริงได้ และการต่อสู้ของชนชั้นผู้ใช้แรงงานของประเทศ ไทยก็ยังคงถูกจำกัดอยู่เพียงแค่การรับส่วนแบ่งจากผลผลิตที่มีอยู่ในตลาดแรงงานต่อไป เท่านั้น⁵

สรุป

จากการนำเสนอทัศนะเชิงทฤษฎีทั้งสองแบบคือ ทฤษฎีความทันสมัย (Modernization Theories) และทฤษฎีการพัฒนาทางการเมือง (Political Development Theories) นั้น เราจะเห็นได้ว่า ตัวแปรหลักของการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมตาม ทฤษฎีแรกก็คือ ปัญหาสังคมและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ทฤษฎีหลังเน้นที่ การพัฒนา และการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มผู้เสียเปรียบในสังคมที่จะให้ได้มาซึ่ง ระบบสวัสดิการสังคม สำหรับการพัฒนาหรือไม่พัฒนาระบบสวัสดิการสังคมใน ประเทศไทยนั้น คิดว่าน่าจะมีความสอดคล้องกับการวิเคราะห์ในทฤษฎีหลังมากกว่า

ทฤษฎีแรกหรือขึ้นอยู่กับตัวแปรหลัก คือ *ทรัพยากรทางอำนาจ* ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมมากกว่า และทราบใดที่ทรัพยากรทางอำนาจถูกผูกขาดอยู่เฉพาะในกลุ่มทหาร นายทุน คักดินาและข้าราชการระดับสูง การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม หรือโดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งที่ต้องการขณะนี้คือ *กฎหมายหรือพระราชบัญญัติประกันสังคม* นั้น ก็คงจะไม่สามารถเป็นจริงได้ในระยะเวลาอันใกล้

เชิงอรรถ

- 1 สำหรับรายละเอียดและความเป็นจริงเกี่ยวกับจำนวน และความรุนแรงที่เพิ่มขึ้นของปัญหาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยนั้น สามารถหาอ่านและศึกษาได้จากงานศึกษาวิจัยของนักวิชาการในสาขาวิชาและหัวข้อแตกต่างกันมากมาย ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องที่เกี่ยวกับความยากจนและภาวะหนี้สินของกลุ่มชาวนาและเกษตรกร เช่น งานของศิริ ผาสุก นอกจากนี้ก็มีงานของทวี ชันทอง และเปลว วงศ์สงวน ฯลฯ หรือปัญหาเกี่ยวกับสล้มและการย้ายถิ่น ปัญหาโสเภณี ปัญหาแรงงานเด็ก มีงานศึกษามากมายเกี่ยวกับกลุ่มคนด้อยโอกาส และถูกเอารัดเอาเปรียบเหล่านี้ แม้กระทั่งปัญหาทุพโภชนาการในเด็ก ซึ่งหลายฝ่ายมองว่าปัจจุบันปัญหานี้เบาบางลงมาก แต่ก็ยังมีข้อมูลและสถิติที่ขัดแย้งกันอยู่ปรากฏออกมามากมาย ซึ่งสามารถติดตามศึกษาได้จากรายงานการปฏิบัติงานและงานศึกษาวิจัยขององค์กรและมูลนิธิต่าง ๆ ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับปัญหานี้โดยตรง เช่น มูลนิธิเด็ก มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก ฯลฯ

นอกจากปัญหาในภาคเกษตรกรรมและปัญหาสังคมทั่ว ๆ ไปแล้วก็ยังมีปัญหาที่สำคัญในภาคอุตสาหกรรม คือ ปัญหาแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งนับวันมีแต่จะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เมื่อประเทศไทยต้องการก้าวไปสู่ความเป็น *ประเทศอุตสาหกรรมใหม่* งานศึกษาวิจัยในเรื่องความขัดแย้งเชิงอุตสาหกรรมนี้ มีทั้งของนักวิชาการไทยและต่างประเทศ อาทิเช่น สมเกียรติ วันทะนะ (2524, 2525) ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2524, 2525) นิพนธ์ พัวพงศกร (2524) นิคม จันทรวีฑูร (2524) สุธี ประศาสน์เศรษฐ์ (2525) วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ (2523) ป่วย อึ้งภากรณ์ (2519) รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2526) ทรงชัย ณ ยะลา (2524) Mike Douglass (1978, 1979, 1981, 1984) Virginia Thompson (1978, 1981) ฯลฯ

- 2 รายละเอียดอ่าน Korpi (1985)
- 3 รายละเอียดโปรดอ่าน Wilensky and Labeaux (1965)

4. รายละเอียดโปรดดู ค่าใช้จ่ายประเภทต่าง ๆ แยกตามประเภทของงานในระหว่างปีงบประมาณ 2523-2528 (สำนักงบประมาณ, 2528)
5. ข้อยืนยันและรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากรอำนาจระหว่างฝ่ายทุน และฝ่ายแรงงานของประเทศไทยนั้น สามารถหาอ่านและศึกษาเพิ่มเติมได้จากงานการศึกษาวิจัยของนักวิชาการต่าง ๆ ดังกล่าว อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 1 เนื่องจากนักวิชาการแต่ละท่านมีผลงานต่าง ๆ จำนวนมากและนักวิชาการที่ศึกษาเรื่องนี้ก็มีจำนวนมากเช่นกันด้วย จึงไม่สามารถนำมากล่าวไว้ในที่นี้ได้ทั้งหมด

เอกสารอ้างอิง

- กรมประชาสัมพันธ์. 2524. รายงานของคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม. กรุงเทพฯ : กระทรวงมหาดไทย
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. 2524. การผูกขาดทางเศรษฐกิจและอิทธิพลทางการเมือง ของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย . วารสารธรรมศาสตร์ (3) : 6-37
- _____. 2525. การครอบครองธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย. เอกสารทางวิชาการหมายเลข 14. กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- _____. 2526. ประเทศไทยไม่ใช่กรุงเทพฯ. เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ ประจำปี 2526 เรื่อง ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ ? จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 17-18 กุมภาพันธ์
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. 2524. การขยายตัวของทุนนิยมในประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2488 ถึงปัจจุบัน. เศรษฐศาสตร์ปริทัศน์ 4 (1) : 67-124
- _____. 2525. วิวัฒนาการทุนผูกขาดในประเทศไทย รายงานผลการวิจัย เสนอฝ่ายวิจัยสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ปี 2525 (เอกสารอัดสำเนา)
- ทรงชัย ณ ยะลา. 2524. ปัญหาการศึกษาวิถีการผลิตของไทยอันเนื่องมาจากทฤษฎีการเมืองขึ้นกึ่งศักดินา. วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง 1 (2) : 3-98
- ทวี ชันทอง และเปลว วงศ์สงวน. 2529. ภาวะหนี้สินของชาวนา. ชุมชนพัฒนา 1 (4) : 21-23
- นิคม จันทรวีฑูร. 2524. แรงงานไทย : การเดินทางที่ยาวนาน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช

- นิพนธ์ พัวพงศกร. 2524. *การจ้างงานในประเทศไทย : การสำรวจภาวะในชนบทและเมือง*. การสัมมนา เรื่อง การจ้างงานในทศวรรษหน้า : ภาวะในเมืองและชนบท จัดโดย สถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 22-23 ธันวาคม
- ป๋วย ชัยภากรณ์. 2519. *เหลียวหลังและหน้า*. กรุงเทพฯ : สำนักศูนย์บัณฑิตอาสาสมัคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- เมธี ครองแก้ว. 2519. ภาวะภาษีและรายได้ของรัฐบาลกับการกระจายรายได้ของครัวเรือนไทย ในปี พ.ศ. 2512. ใน ณรงค์ชัย อัครเศรณี และรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) *รักเมืองไทย*. : 165-188 กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. 2526. *ระบบเศรษฐกิจของไทย : คุณลักษณะและปัญหา*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- วารินทร์ วงศ์หาญเขาว์ และคาร์ล ทรอคกี. 2523. การพัฒนาแบบพึ่งพา : ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับญี่ปุ่น. *บรรษัทข้ามชาติ : โฉมหน้าใหม่จักรพรรดินิยม*. กรุงเทพฯ : ชมรมโรงงานเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- ศิริ ผาสก. 2529. *ข้าวร้องไห้*. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาวิจัยงานพัฒนาชนบท ห้างหุ้นส่วนจำกัดกลางการเกษตร
- สมเกียรติ วันทะนะ. 2525. *วิวัฒนาการชนชั้นแรงงานไทย : ค่าโครงสร้างประวัติศาสตร์แรงงานครบรอบสองร้อยปี* เอกสารทางวิชาการหมายเลข 23 . เพื่อประกอบการสัมมนา สONGศตวรรษรัตนโกสินทร์ : ความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย จัดโดยสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 3-5 กุมภาพันธ์
- สมชัย ฤชุพันธุ์. 2521. โดยแบบภาวะภาษี ? *สรรพากรสาร* 25 (5) : 91-110
- สำนักงานประมาณ. 2528. *ค่าใช้จ่ายประเภทต่างๆ แยกตามประเภทของงานในระหว่างปีงบประมาณ 2523-2528*. กรุงเทพฯ : สำนักนายกรัฐมนตรี
- สุธี ประศาสน์เศรษฐ์. 2525. วิวัฒนาการระบบเศรษฐกิจไทยในรอบ 200 ปี. *ปาจารยสาร* 9 (1) : 8-32
- Douglass, M. 1984. *Regional Integration on the Capitalist Periphery : The Central Plains of Thailand*. Research Report Series No.15. Institute of Social Science, The Hague.

- Flora, P., and J. Heidenheiter (eds.). 1982. *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick : Transaction Books.
- Korpi, W. 1985. *Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies*. Reprint Series No.65. Swedish Institute for Social Research, Stockholm University.
- Krongkaew, M. 1975. *The Income Redistributive Effects of Taxes and Public Expenditures in Thailand : An Intertemporal Study*. An unpublished Ph.D. dissertation of Department of Economics, Michigan State University.
- _____. 1980. *The Distribution of and Access to Basic Health Services in Thailand*. Discussion Paper Series No.82. Bangkok : Faculty of Economics, Thammasat University.
- Meesook, O. A. 1978. *A Study of Disparities in Income and Social Service Across Provinces in Thailand*. Research Report Series No.7. Bangkok : Faculty of Economics, Thammasat University.
- _____. 1979. *Income, Consumption and Poverty in Thailand 1962-1963 to 1975-1976*. World Bank Staff Working Paper No.364.
- Myrdal, G. 1960. *Beyond The Welfare State*. New Haven : Yale University Press.
- Shalev, M. forthcoming. *The Social Democratic Mode and Beyond : Two Generations of Comparative Research on the Welfare State*. Paper presented at the Tenth World Congress of Sociology : Forthcoming in Comparative Social Research.
- Thompson, V. 1978. *Labour Problems in Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press.
- Wilensky, H.L. 1975. *The Welfare State and Equality : Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. University of California Press.
- Wilensky, H. L., and C. N. Lebeaux. 1965. *Industrial Society and Social Welfare*. New York : Russell Sage Foundation.