

บทที่ 12

การประกันสังคม (Social Insurance)

เนื่องจากประเทศต่าง ๆ ได้มีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้น มีการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ขณะเดียวกันในความเจริญก็ปรากฏว่ามีปัญหาสังคมต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย เช่น จำนวนประชากรเพิ่มขึ้น, การว่างงาน, อุบัติเหตุในโรงงาน, เป็นต้น อันมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนต้องขาดรายได้ที่จำเป็นในการดำเนินชีวิต รัฐบาลของประเทศที่เจริญแล้วย่อมถือเป็นหน้าที่ในอันที่จะพยายามหาหลักประกันแก่ประชาชน วิธีการเหมาะสมที่ประเทศอุตสาหกรรมต่าง ๆ ใช้ดำเนินการอยู่ ก็คือ ระบบประกันสังคม อันเป็นการวางหลักประกันอันมั่นคงในการดำรงชีวิตให้แก่ประชาชน ด้วยการจ่ายประโยชน์ทดแทน เพื่อทดแทนเงินรายได้ที่สูญเสียไป หรือชดเชยรายจ่ายที่ต้องเพิ่มขึ้น

การประกันสังคมเป็นโครงการเพื่อป้องกันภัยพิบัติต่าง ๆ อันอาจเกิดขึ้นได้ในชีวิตความเป็นอยู่ของแต่ละบุคคลในสภาพสังคมแบบอุตสาหกรรม การประกันอาจกระทำได้หลายประเภท ได้แก่ การประกันการว่างงาน, การประกันชราภาพ, การประกันอุบัติเหตุในโรงงาน, การประกันการเจ็บป่วย, การประกันทุพพลภาพ เป็นต้น การประกันสังคมในประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวจะช่วยป้องกันไม่ให้เกิดบุคคลสูญเสียรายได้ไปเมื่อคนต้องตกอยู่ในสภาพนั้น ๆ บุคคลใดสนใจที่จะทำประกันในประเภทไหนก็เข้าเป็นสมาชิกโดยมีหน้าที่จ่ายเบี้ยประกัน (Contribution) ซึ่งจะได้รับประโยชน์ทดแทน (Benefit) เมื่อถึงวาระหรือเงื่อนไขที่กำหนดเอาไว้ ประโยชน์ทดแทนนี้ถือเป็นสิทธิอันชอบธรรมตามกฎหมายที่ผู้ประกันจะได้รับ ไม่ว่าผู้ประกันนั้นจะมีฐานะทางเศรษฐกิจเป็นอย่างไร เช่นว่า การประกันการเจ็บป่วย เมื่อผู้ประกันเกิดเจ็บป่วยขึ้นมา แม้ว่าจะมีฐานะทางการเงินที่อยู่แล้วก็ตาม ก็จะมีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนตามเงื่อนไข

ความแตกต่างระหว่างการประกันสังคม และการประชาสงเคราะห์อยู่ที่ว่า การประชาสงเคราะห์นั้นผู้รับบริการจะมาขอความช่วยเหลือโดยไม่ต้องจ่ายเงิน เพียงมาแจ้งให้ทราบถึงปัญหาความเดือดร้อน แล้วเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องก็จะให้การพิจารณาตัดสินว่า ปัญหา หรือความต้องการใดจะได้รับการช่วยเหลือมากที่สุดน้อยเพียงใด ส่วนการประกันสังคมนั้นผู้รับบริการ หรือผู้ทำประกัน

จะต้องจ่ายเบี้ยประกันตามเงื่อนไขก่อน ซึ่งจะมากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับรายได้ของบุคคลนั้น แล้วจึงจะมีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนตามกำหนด อีกประการหนึ่ง การประกันสังคมมีผลทางด้านจิตวิทยา คือผู้ประกันเกิดความรู้สึกว่าได้พึ่งตนเอง เก็บเพื่อตัวเองไว้เป็นประโยชน์ยามเดือนร้อนในกรณีต่าง ๆ ไม่ต้องเป็นภาระแก่สังคม การประกันสังคมจะช่วยลดจำนวนผู้เดือดร้อนที่ต้องอาศัยการช่วยเหลือจากการประชาสงเคราะห์ ซึ่งเท่ากับเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เพราะรายได้ของการประชาสงเคราะห์ที่นำมาใช้จ่ายในบริการต่าง ๆ นั้น เป็นรายรับของชาติซึ่งได้มาจากภาษีต่าง ๆ นั้นเอง

ระยะเริ่มแรกของการประกันสังคม

การประกันสังคม เริ่มขึ้นครั้งแรกที่ประเทศเยอรมันในสมัยการปกครองของบิสมาร์ค (Bismarck) ตอนนั้นอยู่ในระยะการปฏิวัติอุตสาหกรรม เนื่องจากอุตสาหกรรมต่าง ๆ เจริญขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการนำเอาเครื่องมือเครื่องจักรต่าง ๆ มาใช้ทุนแรง ประเทศประสบความเจริญรุ่งเรือง แต่ในขณะเดียวกันคนงานจำนวนมากไม่น้อยต้องประสบปัญหาการว่างงาน, ขาดรายได้, การเจ็บป่วย เป็นต้น เหล่าคนงานและกรรมการแสดงความไม่พอใจเมื่อปัญหาต่างๆ ได้ขยายตัวออกไป บิสมาร์คได้ใคร่ครวญในเรื่องนี้ และเห็นว่าโครงการประกันสังคมจะเป็นประโยชน์แก้ไขปัญหาลงเหล่านี้ได้ จึงได้ตัดสินใจให้มีการประกันสังคมขึ้นในประเทศเพื่อประกันในเรื่องรายได้ และรวมทั้งการประกันการเจ็บป่วย, การประกันหญิงมีครรภ์, การประกันอุบัติเหตุในโรงงาน, การประกันชราภาพ และการประกันทุพพลภาพ การประกันสังคมของประเทศเยอรมัน ถือเป็นรากฐานการประกันสังคมในประเทศอื่น ๆ ด้วย ระบบการประกันแบบนี้ประกอบด้วย นายจ้าง, ลูกจ้าง และรัฐบาลร่วมกันจ่ายเบี้ยประกัน (บทความเรื่องการประกันสังคมในสหรัฐอเมริกา, แผนกตำราและคำบรรยาย คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 7) จัดตั้งเป็นกองทุนประกันสังคมเพื่อไว้จ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันเมื่อถึงวาระ หรือสภาพที่กำหนด การจ่ายเบี้ยประกันขึ้นอยู่กับรายได้ ถ้ารายได้สูงก็ต้องจ่ายสูงตามไปด้วย ประโยชน์ทดแทนก็ขึ้นอยู่กับรายได้ แต่ในบางประเทศ กองทุนประกันสังคมยังได้รับเงินช่วยบางส่วนจากเงินภาษีที่รัฐบาลเก็บจากประชาชนทั่วไปด้วย (Fritelander & Apte, 1974 p. 52)

การประกันสังคมได้ใช้กันอย่างแพร่หลายมากขึ้นในหลายประเทศ เป็นต้นว่าประเทศทางสแกนดิเนเวีย ได้นำหลักการดังกล่าวมาปรับปรุงใช้จนได้รับผลดี และนับว่าเป็นกลุ่มประเทศ

ที่มีการประกันสังคมที่ก้าวหน้ามาก (แผ่นปลิวเรื่องหลักทั่วไปของประกันสังคม, กรมประชาสงเคราะห์, กระทรวงมหาดไทย)

ประเทศอังกฤษเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้นำการประกันสังคมไปใช้เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ในศตวรรษที่ 18-19 มีนักวิชาการหลายท่านทำการศึกษา สืบสวน วิจัยเกี่ยวกับขอบเขตและสาเหตุของความยากจน เช่น ค.ศ 1889 Charles Booth ทำวิจัยเรื่อง "ชีวิต และแรงงานของประชากรในลอนดอน" (Life and Labour of People of London) ผลวิจัยปรากฏว่าหนึ่งในสามของประชากรในลอนดอนมีความเป็นอยู่ยากจน ต่อมา ค.ศ. 1901 R. Seebohm Rowntree ทำวิจัยสภาพความยากจนในเมืองยอร์ก (York) เรื่อง การศึกษาชีวิตในเมืองเกี่ยวกับความยากจน (Poverty ; A Study of Town Life) ผลการวิจัยปรากฏว่า ประมาณ 30 เปอร์เซ็นต์ของประชากรในเมืองนี้มีฐานะยากจน

จากการสำรวจเกี่ยวกับขอบเขต และสาเหตุความยากจนของอังกฤษในปลายศตวรรษที่ 19 นั้น พบว่าความยากจนเกิดจากการทำงานหาเลี้ยงชีพไม่สม่ำเสมอ เกิดการหยุดชะงักในการประกอบอาชีพ เช่นเกิดการเจ็บป่วย, ว่างงาน หรือ ทาย เป็นต้น รายได้น้อย หรือค่าจ้างแรงงานต่ำ ไม่เพียงพอกับความต้องการของครอบครัว ฉะนั้นพอสรุปได้ว่าสาเหตุของความยากจนมี 2 ประการ คือ สมรรถภาพในการหาเงินลดน้อยลง และความล้มเหลวในเรื่องรายรับไม่พอกับขนาดของครอบครัว มูลเหตุต่าง ๆ เหล่านี้จึงนำไปสู่โครงการประกันสังคมระดับชาติ

ผู้ริเริ่มงานประกันสังคมระยะแรก ๆ คือ David Lloyd George ได้นำเอาวิธีการช่วยเหลือ โดยจัดหาสิ่งต่าง ๆ เพื่อบรรเทาการหยุดชะงักของรายได้ เช่น เกิดการเจ็บป่วย การว่างงานก็มีโครงการประกันสุขภาพ และการประกันการว่างงาน ต่อมาโครงการดังกล่าวได้รับการพิจารณาให้ตราออกมาเป็นกฎหมายระดับชาติ คือ National Insurance Act of 1911 โดยการดำเนินงานของ Sir Hubert Llowellyn-Smith และ William H. Beveridge

สำหรับ W. Beveridge มีบทบาทมากในงานประกันสังคมของอังกฤษ Beveridge เป็นบุตรของผู้พิพากษาชาวสก๊อต เกิดที่อินเดีย เรียนกฎหมายและเศรษฐศาสตร์ที่มหาวิทยาลัยออกฟอร์ด เขาได้ศึกษาสำรวจสภาพการว่างงานของคนงานในลอนดอน ภาคตะวันออก ปี 1909 ได้เขียนหนังสือ ชื่อการว่างงาน-ปัญหาของโรงงานอุตสาหกรรม (Unemployment-A. Problem

of Industry) นายกรัฐมนตรีเชอร์ชิล ได้แต่งตั้งให้เขามีหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องแรงงาน และเมื่อรัฐสภาได้ผ่านกฎหมาย National Insurance Act เขาก็ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในโครงการกันการว่างงาน รัฐบาลอังกฤษได้ยอมรับหลักการเกี่ยวกับรายงานการประกันสังคมของเขา และได้จัดตั้งกระทรวงประกันสังคมแห่งชาติขึ้น (Ministry of National Insurance)

สหรัฐอเมริกา ได้เริ่มโครงการประกันสังคมเมื่อ ค.ศ. 1935 โดยกำหนดไว้ในโครงการความมั่นคงแห่งสังคม (Social Security Program) เป็นสมัยที่แฟรงกลิน ดี รูสเวลท์ (Franklin D. Roosevelt) ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี ระยะเวลาที่สหรัฐอเมริกาต้องประสบกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างมาก มีจำนวนคนว่างงานถึง 15 ล้านคน (Frilander & Apte, 1974 P. 107) รูสเวลท์ เริ่มดำเนินการแก้ไขโดยออกกฎหมาย Federal Emergency Relief Act of 1933 วัตถุประสงค์เพื่อจัดหางานให้แก่คนไม่มีงานทำ และจ่ายเงินช่วยเหลือแก่คนตกงาน ต่อมา ค.ศ. 1934 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการความมั่นคงทางเศรษฐกิจเข้าดำเนินงาน เพื่อออกกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของคนว่างงานและชราภาพ ค.ศ. 1935 คณะกรรมการชุดนี้ได้ทำรายงานเสนอต่อประธานาธิบดีรูสเวลท์ เพื่อเป็นพระราชบัญญัติชื่อ Economic Security Bill มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขจนสมบูรณ์และได้ตราเป็นกฎหมายความมั่นคงทางสังคม (Social Security Act) เป็นกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการทางสังคมครอบคลุมทั่วประเทศ

กฎหมายความมั่นคงทางสังคมของสหรัฐอเมริกาจึงประกอบด้วยโครงการ 3 ประเภทคือ (Frilander & Apte, 1974, P. 116)

1. โครงการประกันสังคม (Social Assistance) ประกอบด้วยโครงการประกันชราภาพและการประกันการว่างงาน
2. โครงการสาธารณูปการ (Public Assistance) จัดสวัสดิการให้คนชรา, คนตาบอด เด็กไร้ที่พึ่ง และบุคคลผู้ไร้ความสามารถ
3. โครงการบริการสุขภาพและสวัสดิการ (Health and Welfare Services) ได้แก่ บริการเพื่อสุขภาพอนามัยของมารดาและทารก, การสงเคราะห์เด็กพิการ, บริการสวัสดิการเด็กการฟื้นฟูอาชีพ และบริการทางสาธารณสุข

ในระยะหลังกฎหมายความมั่นคงทางสังคมฉบับนี้ก็ได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้งได้แก่ใน ค.ศ. 1950, 1952, 1954, 1956, 1958, 1963 และปี 1965 เพื่อให้การบริการ

เป็นไปอย่างกว้างขวางทั่วถึง ซึ่งปรากฏว่าจำนวนประชาชนผู้ประกันเพิ่มมากขึ้น ได้แก่การประกัน
ชราภาพ, การประกันผู้เป็นหม้ายและกำพร้า, ประกันการว่างงานขณะเดียวกันก็ได้เพิ่มบริการต่าง ๆ
ด้านการประชาสัมพันธ์ และบริการเพื่อสุขภาพอนามัยด้วย

ไม่ว่าบริการต่าง ๆ เหล่านี้จะมาในรูปใด จุดประสงค์ก็เพื่อให้บริการแก่ประชาชน และ
ป้องกันการสูญเสียรายได้อันเกิดจากสภาพสังคม และเศรษฐกิจที่ไม่มั่นคง ต้องการให้ประชาชนมี
หลักประกัน มีเงินเพียงพอแก่การยังชีพ แม้ในยามชราภาพ, ตกงาน, พิกัด เป็นต้น ซึ่งเป็น
การยืนยันว่า สังคมได้ตระหนักถึงความรับผิดชอบที่มีต่อประชาชนในเรื่องจัดหาสวัสดิการ

ความหมายของการประกันสังคม

การประกันสังคม คือโครงการบริการทางสังคมในระยะยาวที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อ
จะให้ความคุ้มครองป้องกันประชาชนมิให้ได้รับความเดือดร้อนในความเป็นอยู่ของชีวิตอันเป็นส่วน
รวมและส่งเสริมให้ได้รับความสุขสมบูรณ์ตามควรแก่สภาพ โดยมีหลักการสำคัญที่จะให้ประชาชน
แต่ละคนได้ช่วยตัวเอง, ครอบคลุม และช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างบุคคลในสังคม ด้วยการ
ออมเงินรายได้ประจำตามความสามารถของแต่ละบุคคลสะสมไว้ในกองทุนกลาง หรือกองทุนประ
กันสังคม และได้รับความร่วมมือจากรัฐบาล และนายจ้าง ในการช่วยออกเงินสมทบเข้ากองทุน
นี้อีกฝ่ายละส่วน เพื่อให้กองทุนมีจำนวนมากเพียงพอแก่การดำเนินการวัตถุประสงค์ที่จะนำบทความ
เดือดร้อนอันเนื่องมาจากเหตุต่าง ๆ ได้แก่ การคลอดบุตร, การมีบุตรมาก, การเจ็บป่วย, การ
ประสบอุบัติเหตุ หรือเป็นโรคอันเกิดจากการทำงาน, พิกัด, การว่างงาน, การชราภาพ และ
มรณกรรม ผู้ประกันจะได้รับประโยชน์ชดเชยเป็นเงิน, สิ่งของ และบริการ หรือ ได้ทั้งเงิน,
สิ่งของและบริการก็ได้ (ความมั่นคงทางสังคมและการประกันสังคม, กรมประชาสัมพันธ์
กระทรวงมหาดไทย, 2518, หน้า 25)

กองทุนประกันสังคม คือกองทุนกลางที่รวบรวมเงินสมทบจากการออกร่วมกัน ระหว่าง
ผู้ประกันตน นายจ้าง และรัฐบาล เพื่อใช้จ่ายในการดำเนินงานตามโครงการประกันสังคม นอกจากนี้
นั้นยังจะได้รับเงินผลประโยชน์ของกองทุน, ค่าธรรมเนียมค่าปรับตามกฎหมายประกันสังคม และ
เงินอุดหนุนจากภาษี หรือ เงินบริจาคจากผู้มีจิตศรัทธาด้วย

ความแตกต่างระหว่างการประกันสังคม และการประกันภัย

เพื่อความเข้าใจในเรื่องความแตกต่างระหว่างการประกันสังคม ซึ่งเป็นโครงการของรัฐ

และการประกันภัยซึ่งดำเนินงานโดยเอกชนในแง่ธุรกิจ โปรดดูการเปรียบเทียบข้างต่อไป (ความมั่นคงทางสังคม และการประกันสังคม, 2518, หน้า 43)

การประกันสังคม

1. เป็นโครงการบริการทางสังคมของรัฐที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนส่วนรวม
2. บริหารงานโดยหน่วยราชการหรือองค์การของรัฐ
3. ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้า หรือหากำไรมาแบ่งปันกัน
4. มีกฎหมายประกันสังคมบังคับให้ผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ต้องเข้าประกันตน ผู้ใดฝ่าฝืนย่อมมีความผิด
5. กำหนดเงินสมทบในอัตราต่ำ เพื่อให้กระทบกระเทือนภาวะการครองชีพ และมีนายจ้างกับรัฐบาลร่วมออกเงินด้วย
6. ประโยชน์ทดแทนจัดได้มาก ประเภทในขอบเขตกว้างขวาง หรือทั่วประเทศ
7. เป็นวิธีการที่ฝึกให้ประชาชนมีการเสียสละ รักศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ที่ต้องช่วยตัวเองอยู่ตลอดเวลา

หลักการสำคัญของการประกันสังคม (ความมั่นคงทางสังคมและการประกันสังคม, 2518, หน้า 26-27)

1. การประกันสังคมเป็นโครงการให้ความคุ้มครองประชาชน ประชาชนที่จะได้รับความคุ้มครองจากโครงการนี้ ได้แก่ผู้ประกันตน หรือสมาชิกของการประกันสังคม อันเป็นโครงการที่ได้พัฒนากว้างขวางและครอบคลุมการประกอบอาชีพของประชาชนไว้แล้วเกือบทุกสาขา ความ

การประกันภัย

1. เป็นงานธุรกิจบริการของบริษัทเอกชนที่จัดขึ้น เพื่อประโยชน์สุขของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเฉพาะตัว
2. บริหารงานโดยบริษัทเอกชนตามกฎหมายเฉพาะ หรือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
3. มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้า โดยตรงและหากำไรมาแบ่งปันกันในระหว่างผู้ถือหุ้น
4. ไม่มีกฎหมายบังคับ เป็นเรื่องของความสมัครใจระหว่างผู้ประกันตน และบริษัทประกัน
5. เงินสมทบ หรือเบี้ยประกันโดยทั่วไปมีอัตราสูง และผู้ประกันตนเป็นผู้จ่ายคนเดียว
6. ประโยชน์ที่ผู้ประกันตนจะได้มี 2 ประเภท คือประกันชีวิต และประกันวินาศภัย ซึ่งจำกัดอยู่ในวงผู้มีรายได้อ่อนข้างสูง
7. เป็นวิธีการเสี่ยงได้เสียเสีย ไม่มีการเสียสละ เพราะทั้งฝ่ายบริษัท และผู้ประกันตนจะได้ประโยชน์ร่วมกัน ตามเงื่อนไข

สำคัญของโครงการนี้มีหลักอยู่ที่จะคุ้มครองบุคคลที่มีรายได้พอเลี้ยงตัวและครอบครัวอยู่แล้ว ไม่ให้แปรสภาพกลายเป็นบุคคลที่ไม่สามารถช่วยตัวเองได้ ในเมื่อตนเองต้องประสบกับการเจ็บป่วย เรือร้ง การพิการทุพพลภาพ การชราภาพ หรือการว่างงาน อันเป็นเหตุให้ต้องเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายมากขึ้น หรือขาดรายได้ประจำอย่างกระทันหัน โดยจะให้ความช่วยเหลือฉุกเฉินทางการเงิน สิ่งของ เครื่องใช้ หรือบริการอันจำเป็นตามความเหมาะสม นอกจากนี้การประกันสังคมยังช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการในถิ่นต่างๆ ให้แก่ประชาชนลงได้อีกเป็นจำนวนมาก เช่น บริการทางการแพทย์, การสงเคราะห์คนชรา, หญิงหม้าย, เด็กกำพร้า เป็นต้น

2. การประกันสังคมช่วยส่งเสริมให้ประชาชนได้ช่วยตัวเองด้วยการออม และเสียตตะเพื่อส่วนรวม การประกันสังคมเป็นโครงการใหญ่จำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก ถ้าจะใช้แค่เพียงเงินงบประมาณแผ่นดินแก่ทางเดียวจะไม่พอเพียง ความสำเร็จที่จะให้โครงการขยายครอบคลุมคงเป็นไปได้ยาก ฉะนั้น หลักการของการประกันสังคม จึงได้กำหนดให้ผู้ประกันแต่ละคนได้ออกเงินสมทบเข้ากองทุนกลางด้วยความเสียสละคนละเล็กละน้อย ตามส่วนแห่งรายได้ประจำที่ได้รับอยู่ในลักษณะของการออมทรัพย์หมู่ และนอกจากนี้ยังกำหนดให้นายจ้างซึ่งมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างของตน และรัฐบาลซึ่งมีหน้าที่ต้องจัดสวัสดิการเพื่อประชาชนทุกคน ได้ร่วมออกเงินสมทบเข้ากองทุนกลางด้วย เพื่อกองทุนจะมีจำนวนเงินเพียงพอแก่การใช้จ่าย บำบัดความเดือดร้อน และสร้างสรรค์ความสุขสมบูรณ์ให้แก่ผู้ประกันได้ทั่วถึง การที่ได้กำหนดให้ลูกจ้างออกเงินสมทบทุนนั้น ก็มุ่งหมายจะให้ทุกคนได้ช่วยตัวเอง เพื่อให้เกิดสิทธิในกองทุนอย่างเต็มภาคภูมิ และรักษาไว้ซึ่งความมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์โดยสมบูรณ์ และขณะเดียวกันก็เป็นการช่วยเหลือบุคคลอื่นโดยใช้เงินกองทุนกลางบำบัดความเดือดร้อน อันเป็นการเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวมด้วย

3. การประกันสังคมวางรากฐานความมั่นคงทางสังคม โครงการประกันสังคมเป็นโครงการที่มีความจำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมือจากบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ซึ่งมีทั้ง นายจ้าง ลูกจ้าง คนรวย คนจน คนมีรายได้มาก คนมีรายได้น้อย ต่างก็จะต้องเสียสละทุนทรัพย์เข้ามาร่วมดำเนินการตามโครงการให้สัมฤทธิ์ผล นับว่าเป็นวิธีการที่สามารถสร้างความสามัคคีระหว่างบุคคลในฐานะต่างๆ ให้หันเข้าหากัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างนายจ้าง กับ ลูกจ้าง ซึ่งฝ่ายแรกเป็นผู้ให้ความเมตตากรุณาช่วยเหลือในการออกเงินสมทบเพื่อสวัสดิภาพของฝ่ายหลัง

การกระทำดังกล่าว ย่อมทำให้ฝ่ายหลังระลึกถึงบุญคุณ และจะตอบสนองด้วยการตั้งใจปฏิบัติหน้าที่การงานอย่างมีประสิทธิภาพอันจะก่อประโยชน์ในธุรกิจการงานเป็นอย่างมาก นับว่าเป็นการดีที่ยึดยึดอาศัยซึ่งกันและกัน บันดาลความมั่นคงให้แก่สังคมในที่สุด

ประเภทของการประกันสังคม (ความมั่นคงทางสังคมและการประกันสังคม, 2518, หน้า 48-52)

ระบบประกันสังคมที่ประเทศต่าง ๆ นิยมถือเป็นหลักปฏิบัติอยู่มีการประกันรวม 8 ประเภทคือ

1. การประกันการเจ็บป่วย (Sickness Insurance)
2. การประกันการคลอดบุตร (Maternity Insurance)
3. การประกันอุบัติเหตุและโรคอันเกิดจากการทำงาน (Employment Injury Insurance)
4. การประกันการพิการทุพพลภาพ (Invalidity Insurance)
5. การประกันชราภาพ (Old-Age Insurance)
6. การประกันมรณกรรม (Death Insurance)
7. การประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance)
8. การประกันสงเคราะห์ครอบครัว (Family Allowances Insurance)

การประกันการเจ็บป่วย ผู้ประกันจะได้รับการรักษาพยาบาลอย่างถึงถิ่นหายเป็นปกติ บริการที่ได้รับ ได้แก่ การตรวจโรค, การรักษาพยาบาล, การพักรักษาตัวในโรงพยาบาล, การผ่าตัด, การทดสอบต่าง ๆ ทางการแพทย์, การจ่ายยาและเวชภัณฑ์ ทั้งนี้ผู้ประกันมีสิทธิเลือกแพทย์ และสถานพยาบาลได้ตามความสมัครใจ นอกจากนี้ยังจะได้รับเงินชดเชยค่าจ้างให้ร้อยละ 50-60 ของค่าจ้างในระหว่างหยุดงานด้วย

การประกันการคลอดบุตร ผู้ประกันจะได้รับการบริการทางการแพทย์ตั้งแต่เริ่มตั้งครรภ์ ไปจนคลอดและหลังการคลอดจนมีสุขภาพปกติ บริการที่ได้รับ ได้แก่ การรับฝากครรภ์, การทำคลอด หรือจ่ายเงินค่าคลอดบุตร, การผ่าตัด, การรักษาโรคแทรกซ้อน, การดูแลทารก, การให้สิ่งของเครื่องใช้สำหรับทารก นอกจากนี้ยังจะได้รับเงินชดเชยค่าจ้างในอัตราร้อยละ 60-70 ของค่าจ้าง ระหว่างก่อนการคลอด 42 วัน และหลังการคลอดอีก 42 วัน

การประกันอุบัติเหตุและโรครันเกิดจากการทำงาน ผู้ประกันจะได้รับการรักษาพยาบาลอย่างดีจนหายเป็นปกติเช่นเดียวกับการเจ็บป่วยธรรมดา และได้รับเงินชดเชยค่าจ้างระหว่างหยุดงานเพื่อการรักษาพยาบาลร้อยละ 60 ของค่าจ้าง หากพิจารณาทุพพลภาพจะได้รับเงินทดแทนตามสมรรถภาพในการทำงานที่ต้องสูญเสียไปเป็นบำนาญตลอดชีวิต และความช่วยเหลือในเรื่องอวัยวะเทียม เครื่องพยุงกาย การฟื้นฟูสมรรถภาพของร่างกาย การฝึกอาชีพใหม่ เงินทุนประกอบอาชีพ และถ้าต้องเสียชีวิตเพราะเหตุนี้จะได้รับเงินค่าจัดการศพ และบำนาญตกทอดแก่ทายาทด้วย

การประกันการพิการทุพพลภาพ ความพิการที่มีได้เกิดจากการทำงานแต่ต้องพิการทุพพลภาพถาวร และสูญเสียสมรรถภาพเกินกว่า 2 ใน 3 ของสมรรถภาพเดิม มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลอย่างดีเช่นเดียวกัน และได้รับเงินชดเชยค่าจ้างในระหว่างการหยุดงานเพื่อการรักษาพยาบาลร้อยละ 50 ของค่าจ้าง ส่วนความช่วยเหลืออื่น ๆ คงได้รับเช่นเดียวกับการพิการทุพพลภาพจากการทำงาน แต่บำนาญพิการทุพพลภาพจะมีอัตราต่ำกว่า

การประกันชราภาพ เมื่อผู้ประกันประเภทนี้อายุครบตามเกณฑ์ชราภาพ (60 ปีขึ้นไป) ถ้าเลิกออกจากงาน ก็มีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพเป็นรายเดือนไม่ต่ำกว่าอัตราค่าครองชีพในขณะนั้นโดยมีเกณฑ์คำนวณจากเงินสมทบที่ส่งไว้ ระยะเวลาแห่งการประกัน และรายได้เฉลี่ยครั้งสุดท้ายที่ออกจากงาน นอกจากนี้ยังได้รับความช่วยเหลือในเรื่องการรักษาพยาบาลตลอดไป และถ้าถึงแก่ความตายลง ก็จะได้รับเงินค่าจัดการศพ และบำนาญตกทอดไปยังภรรยา หรือสามีที่ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ บุตรและผู้อยู่ในความอุปการะด้วย

การประกันมรณภาพ เป็นการประกันการตายของบุคคลที่เป็นหัวหน้าครอบครัว เมื่อตายลงทายาทก็จะได้รับเงินค่าจัดการศพ และเงินบำนาญตกทอดแก่ภรรยา หรือสามีที่ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ บุตร และผู้อยู่ในความอุปการะอีกส่วนหนึ่งด้วย

การประกันการว่างงาน ผู้ประกันที่ถูกให้ออกจากงานโดยไม่มีความคิด หรือถูกนายจ้างกลั่นแกล้งให้ออกจากงาน หรือนายจ้างเลิกกิจการ หรือยุบเลิกตำแหน่งงาน มีสิทธิได้รับเงินชดเชยค่าจ้างในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้าง ในระยะเวลา 3-6 เดือน อันเป็นระยะเวลาที่จะหางานทำได้ใหม่ และยังจะได้รับการฝึกอาชีพให้เป็นช่างฝีมือ และจัดหางานทำให้ใหม่ด้วย

การประกันสงเคราะห์ครอบครัว ในการประกอบอาชีพเพื่อหารายได้ของบุคคลย่อมแตกต่างกัน บางคนมีครอบครัวใหญ่ มีภาระค่าใช้จ่ายในครอบครัวสูง ฉะนั้นการประกันประเภทนี้มีความมุ่งหมายที่จะช่วยลดภาระในครอบครัวเป็นประการสำคัญ เพื่อให้ครอบครัวนั้น ๆ สามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุข เช่น ครอบครัวมีรายได้น้อยก็ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ถ้ามีบุตรมากก็ให้การสงเคราะห์บุตรเป็นรายบุคคล จนกว่าจะสามารถช่วยตัวเองได้

ประเทศทางตันเอเชียได้มีการประกันสังคมใช้กันหลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่น, สาธารณรัฐฟิลิปปินส์, สหภาพพม่า, สิงคโปร์, เกาหลีใต้ และมาเลเซีย สำหรับประเทศญี่ปุ่นมีการดำเนินงานประกันสังคมมาก่อนประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย โดยจัดให้มีการประกันอุบัติเหตุ และโรคอันเกิดจากการทำงานตามกฎหมาย เมื่อปี ค.ศ. 1911 และในปัจจุบันใช้กฎหมายอีกหลายประเภท ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการประกันสุขภาพ, พิจารณุพพลภาพ และตาย, กฎหมายประกันสวัสดิการบำนาญ, กฎหมายประกันการว่างงาน

แม้แต่ประเทศในแอฟริกา ถึงแม้ส่วนมากจะเป็นประเทศที่ได้รับเอกราชเมื่อไม่นานมานี้ก็ตาม แต่มีหลายประเทศได้นำการประกันสังคมเข้าไปใช้แล้ว เช่น ประเทศคองโก, ประเทศตูนิเซีย ประเทศมาลากาซี, ประเทศมอโรคโค เป็นต้น

ในปัจจุบัน ประเทศทั้งหลายต่างก็ได้จัดให้มีการดำเนินงานประกันสังคมกันแล้วมากกว่า, 100 ประเทศ (กรมประชาสงเคราะห์, ความมั่นคงทางสังคมและการประกันสังคม, 2518)

การประกันสังคมในประเทศไทย

ประเทศไทยได้เริ่มงานด้านการประกันสังคมพร้อม ๆ กับสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และสหภาพพม่า แต่ทั้ง 2 ประเทศดังกล่าวได้ดำเนินการอย่างจริงจังจนประสบความสำเร็จ และได้ตรากฎหมายประกันสังคมบังคับใช้กับประชาชนเพื่อประโยชน์เป็นที่เรียบร้อยแล้ว สำหรับประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายประกันสังคมบังคับใช้อย่างเป็นทางการ แต่ก็ได้พยายามที่จะศึกษาค้นคว้าความรู้ และมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างหลักประกันอันเหมาะสมแก่สภาพสังคมและเศรษฐกิจของสังคมไทย โดยอยู่ในความรับผิดชอบของกองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย

ความเป็นมาของการดำเนินงานประกันสังคมในประเทศไทยพอแบ่งได้เป็น 3 ระยะ คือ (อ่านเพิ่มเติมใน การประกันสังคมในประเทศไทย, กองความมั่นคงแห่งสังคม, 2516)

1. การประกันสังคมในระยะเริ่มแรก ระหว่างปี พ.ศ. 2495-2500

การประกันสังคมได้เริ่มมีบทบาทเข้ามาสู่ประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2495 โดยในสมัยนั้นรัฐบาล (สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม) มีนโยบายที่จะทำนุบำรุงประชาชนให้มีการกินดีอยู่ดีและมีหลักประกันอันมั่นคงในสังคมโดยทั่วไป คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการชั้นชุดหนึ่ง คือคณะกรรมการสังคมสงเคราะห์ เพื่อให้มีหน้าที่พิจารณาวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์ประชาชนในค้ำกันสวัสดิการ คณะกรรมการชุดนี้ได้ร่วมประชุมปรึกษากัน และเห็นประโยชน์ในหลักการที่จะให้ประชาชนแต่ละคนได้มีส่วนในการช่วยเหลือตนเองด้วยวิธีการประกันสังคม คณะกรรมการฯ จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมขึ้น เพื่อช่วยเหลือป้องกันมิให้บุคคลที่ช่วยตัวเองได้ตกอยู่ในสภาพทุกข์ยากเดือดร้อน เมื่อเกิดเหตุอันหลีกเลี่ยงมิได้ เช่น วางงาน, ประสบอุบัติเหตุระหว่างการทำงาน, ทาย ฯลฯ ทั้งนี้ในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2497 จอมพล ป. ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม เพื่อจัดตั้งกรมประกันสังคมในสังกัดกระทรวงการคลัง ได้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการประกันสังคม” โดยมีหน้าที่กำหนดนโยบาย, วางหลักเกณฑ์, ควบคุมเงินและผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม และจัดบริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น เมื่อการเตรียมงานต่างๆ พร้อมทั้งจะเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาก็ต้องประสบอุปสรรค กล่าวคือ มีบริษัทประกันภัย องค์กรและรัฐวิสาหกิจ คัดค้านที่จะให้มีการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคม นอกจากนั้นหนังสือพิมพ์และประชาชนก็โจมตีรัฐบาลในเรื่องการเงินเกี่ยวกับประโยชน์ทดแทน มีการเดินขบวนเพื่อให้ระงับการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคม รัฐบาลจึงต้องยินยอมระงับไปโดยไม่มีกำหนด ส่วนงานกองวิชาการ กรมประกันสังคมได้โอนมาอยู่กรมประชาสงเคราะห์ เปลี่ยนชื่อเป็นกองความมั่นคงแห่งสังคม

2. การประกันสังคมในระยะที่ 2 ระหว่างปี 2501-2508

งานของการความมั่นคงแห่งสังคม ได้แก่การพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ศึกษาการประกันสังคมของนานาประเทศอย่างละเอียดทั้งในด้านวิธีการและตัวบทกฎหมาย เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติประกันสังคม แล้วนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีซึ่งได้ส่งต่อให้สภาวิจัยแห่งชาติทำการวิเคราะห์อีกชั้นหนึ่ง สำนักงานสภาวิจัยแห่งชาติดำเนินการอยู่ประมาณ 1 ปี ก็เสนอความเห็นว่าการประกันสังคมนั้นมีประโยชน์แน่ แต่ปัญหาอยู่ที่ว่าถึงเวลาที่จะใช้พระราชบัญญัตินี้หรือยัง ถ้าจะใช้ควรจะมีเงื่อนไขอย่างไรจึงจะเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของสังคมไทยทั่วไป

ข้อมูลทีคณะกรรมการสำนักงานสภาวิจัยแห่งชาติได้ ทำการศึกษา ประกอบการ พิจารณา ปรากฏดังนี้ กล่าวคือ จำนวนคนงานซึ่งจะอยู่ในข่ายบังคับของพระราชบัญญัติมีประมาณ 2 แสน 5 หมื่นคน ความคิดเห็นของคนงานส่วนมากยังไม่พร้อมที่จะรับปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัตินี้ เช่น ไม่ยอมเสียค่าบำรุงการประกันสังคมเพราะมีรายได้น้อย หรือเมื่อตัวเองเจ็บป่วยที่ทำงานจะเสียค่า รักษาพยาบาลให้อยู่แล้ว นอกจากนั้น กฎหมายการคุ้มครองแรงงานก็มีลักษณะบังคับให้นายจ้าง ต้องให้บริการแก่ลูกจ้าง โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนในด้านการรักษาพยาบาลทั้งทางราชการและ เอกชนต่างก็มีแพทย์และพยาบาลพอเพียง การรักษาพยาบาลของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจส่วน ใหญ่จะฟรี หรือเสียเพียงครึ่งราคา

จากข้อมูลดังกล่าวนี้ สำนักงานสภาวิจัยแห่งชาติได้เสนอให้รัฐบาลพิจารณาอยู่ 2 ประ เด็น คือ

1. ระวังการตราร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมไว้อ่อน จนกว่าจะถึงเวลาที่เหมาะสม และควรทำการศึกษาวิจัยว่า ประชาชนต้องการการประกันสังคมในรูปแบบใด นอกจากนั้นก็ให้ ควบคุมสถานประกอบการทั้งหลายให้ปฏิบัติตามข้อบังคับโดยเคร่งครัด

2. ยอมให้ใช้ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเป็นการทดลอง โดยปล่อยให้ลูกจ้าง เลือกได้ตามความพอใจ ต่อควรกำหนดวิธีป้องกันไม่ให้ นายจ้างบีบบังคับลูกจ้าง

ถึงแม้ว่าคณะกรรมการเตรียมงานประกันสังคมได้ประชุมกันทำบันทึกชี้แจงแย้งข้อเสนอ ของสำนักงานสภาวิจัยแห่งชาติหลายประการก็ตาม ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีก็มีมติเห็นชอบกับข้อ เสนอประเด็นแรกของสำนักงานสภาวิจัยแห่งชาติ ฉะนั้นงานประกันสังคมจึงต้องหยุดชะงักลง

3. การประกันสังคมในระยะที่ 3 ตั้งแต่ปี 2510 จนถึงปัจจุบัน

กองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสงเคราะห์ยังคงทำหน้าที่ศึกษาโครงการและวิธี การดำเนินงานประกันสังคมของประเทศต่าง ๆ - ศึกษาดูความต้องการของประชาชนว่าจะต้องการ ในรูปแบบใด แล้วนำมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมที่ถูกระงับใช้ไป ให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ก็ยังเป็นที่ยังกันว่ากองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสงเคราะห์ จะได้ใช้ความพยายามทุกวิถีทางในการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับเรื่องนี้ อันจะ เป็นหนทางนำไปสู่การยอมรับเอา หลักการประกันสังคมมาใช้เพื่อความผาสุกของ สังคมส่วนรวมได้ ในอนาคต