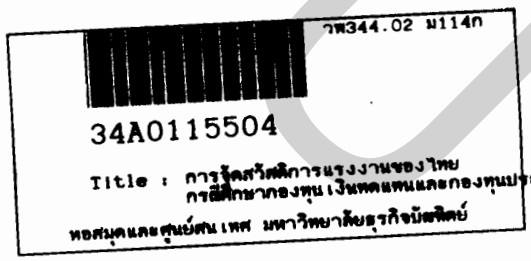
การจัดสวัสดิการแรงงานของไทย กรณีศึกษากองทุนเงินทดแทน และกองทุนประกันสังคม

นายมงคล เทียนประเทืองชัย



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2539

ISBN 974-281-107-5

DPU

The Thai Workers' Welfare : A Comparative Study of the Workman's Compensation Fund and the Social Security Fund

DPU

Mr. Mongkol Thianprathuangchai

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the requirements

for the Degree of Master of laws

Department of Law

Graduate School Dhurakijpundit University

1996

ISBN 974-281-107-5

ใบรับรองวิทยานิพนธ์
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
ปริญญา นิติศาสตร์มหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ การจัดสวัสดิการแรงงานของไทย : กรณีศึกษากองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม

โดย นายมงคล เทียนประเทืองชัย

สาขาวิชา นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา รศ.ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร)

.....กรรมการผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์สมชัย ทรัพยวณิช)

.....กรรมการ
(รศ.ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์)

.....กรรมการ
(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

.....กรรมการ
(ผศ.ดร.กิติพงศ์ ทังสพฤกษ์)

.....กรรมการ

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)
25 / พฤษภาคม 2539

DPU

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้คงไม่สำเร็จลงได้ หากไม่ได้รับความกรุณาอย่างยิ่งจาก รศ.ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ และ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข ที่กรุณารับเป็นที่ปรึกษาและให้ความห่วงใยติดตาม พร้อมทั้งให้กำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ตลอดมาจนสำเร็จลงได้ภายในเวลาที่กำหนด

นอกจากอาจารย์ทั้งสองท่านแล้ว ยังมีผู้ที่มีส่วนช่วยให้วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลงได้อย่างสมบูรณ์ ที่ผู้เขียนต้องขอบคุณเป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้ด้วย ได้แก่ ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร ที่รับเป็นประธาน ศาสตราจารย์สมชัย ทรัพยวณิช ผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กิตติพงศ์ หังสพฤกษ์ ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชที่รับเป็นกรรมการในสอบวิทยานิพนธ์และได้ให้ความคิดเห็น พร้อมทั้งข้อมูลอันเป็นแนวทางที่เป็นประโยชน์แก่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้

สุดท้ายนี้ได้แก่ครอบครัวเพื่อนร่วมงานที่ให้การช่วยเหลือสนับสนุนในหลายๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นกำลังใจหรืออุทิศเวลาให้แก่ผู้เขียน และเจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคมที่กรุณาเอื้อเฟื้อด้านข้อมูลและคำปรึกษา เจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัยที่อำนวยความสะดวกในการดำเนินการในขั้นตอนของการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งท่านเจ้าของข้อมูลที่กล่าวไว้ในบรรณานุกรม และครู อาจารย์ของผู้เขียนทุกท่าน พร้อมทั้งเจ้าของตำราต่างๆ ที่ผู้เขียนได้ศึกษามา ทำให้เกิดประมวลเป็นความรู้ชิ้นอันมีส่วนช่วยให้วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลงด้วยดี จึงขอบคุณทุกท่านไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

มงคล เทียนประเทืองชัย

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย ค

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ จ

กิตติกรรมประกาศ ช

สารบัญแผนภูมิ ฐ

คำนำ ท

บทที่

1. บทนำ 1

1.1 ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา 1

1.2 ลักษณะและขอบเขตของการศึกษา 11

1.3 ทฤษฎีและแนวคิด และข้อสมมุติฐานในการวิจัย 12

1.4 วัตถุประสงค์ของวิทยานิพนธ์ 14

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากวิทยานิพนธ์ 15

2. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการแรงงาน 16

2.1 ความหมายของสวัสดิการแรงงาน 19

2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างสวัสดิการแรงงานและสวัสดิการสังคม 31

2.3 หลักการจัดสวัสดิการแรงงาน 34

2.3.1 แนวคิดและทฤษฎีความต้องการของมนุษย์ 38

2.3.2 เหตุผลความจำเป็นที่ต้องมีสวัสดิการแรงงาน 41

2.3.3 วัตถุประสงค์ของการจัดสวัสดิการ 42

2.3.4 ประโยชน์ของการจัดสวัสดิการ 43

2.3.5 ประเภทของสวัสดิการ 45

2.4 กำเนิดกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการแรงงาน 50

2.4.1 กฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ 64

2.4.2 กฎหมายกองทุนด้านแรงงานของประเทศเยอรมัน 71

2.4.3 กฎหมายกองทุนด้านแรงงานของประเทศฝรั่งเศส 75

DPU

บทที่ หน้า

2.4.4 กฎหมายกองทุนด้านแรงงานของประเทศสหราชอาณาจักร 80
2.4.5 กฎหมายกองทุนด้านแรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกา 81
2.4.6 กฎหมายกองทุนด้านแรงงานของประเทศไทย 86
3. ระบบการจัดกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมของประเทศไทย 99
3.1 แนวคิดที่ก่อให้เกิดกองทุน 101
3.1.1 แนวคิดทางการเมืองและสังคม 103
3.1.2 แนวความคิดมนุษย์กับการเสี่ยงภัย 103
3.1.3 แนวความคิดจากความยากจน 105
3.1.4 สิทธิและความรับผิดชอบร่วมกันทางสังคม 106
3.2 กองทุนเงินทดแทน 108
3.2.1 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง 108
3.2.2 กำเนิดกองทุนเงินทดแทน 109
3.2.3 ขอบเขตการคุ้มครอง 115
3.2.4 เงินสมทบกองทุน 116
3.2.5 การอุทธรณ์เกี่ยวกับการกำหนดรหัสประเภทกิจการหรือการจ่ายเงินสมทบ 118
3.2.6 ประโยชน์ที่ได้รับกองทุนเงินทดแทน 118
3.2.7 ผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทน 125
3.2.8 การอุทธรณ์เงินทดแทน 126
3.3 กองทุนประกันสังคม 127
3.3.1 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนประกันสังคม 127
3.3.2 ลักษณะของกองทุนประกันสังคม 129
3.3.3 ที่มาของกองทุนหรือองค์ประกอบของกองทุนประกันสังคม 130
3.3.4 ขอบเขตการคุ้มครอง 131

DPU

บทที่ หน้า

3.3.5 เงินสมทบ 132
3.3.6 ประโยชน์ทดแทนของกองทุนประกันสังคม 136
3.3.7 การอุทธรณ์ 142
3.4 เปรียบเทียบระหว่างกองทุนเงินทดแทนกับ
กองทุนประกันสังคม 143
3.4.1 แนวคิดและทฤษฎีของการจัดตั้งกองทุน 144
3.4.2 ขอบเขตการบังคับใช้ของกฎหมายกองทุน
เงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม 145
3.4.3 การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน 147
3.4.4 เงินทดแทนหรือประโยชน์ทดแทนของกองทุน 149
4. วิเคราะห์ปัญหากฎหมายของกองทุนเงินทดแทน
และกองทุนประกันสังคม 158
4.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบกรณีประสบอันตรายหรือ
เจ็บป่วยของกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประสังคม 158
4.2 วิเคราะห์กฎหมายเปรียบเทียบกรณีขอบเขตความ
คุ้มครองของกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม 189
4.2.1 ขอบเขตการให้ความคุ้มครองบุคคลในกองทุน
เงินทดแทน 189
4.2.2 วัตถุประสงค์ของกองทุนประกันสังคม 196
4.3 วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเปรียบเทียบกรณีเงินทดแทน
และประโยชน์ทดแทนของกองทุนเงินทดแทนและ
กองทุนประกันสังคม 203
4.3.1 กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย 203
4.3.2 เงินทดแทนหรือประโยชน์ทดแทนของกองทุน
เงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมใน
กรณีคลอดบุตร 211

DPU

บท | หน้า

4.3.3 เงินทดแทนหรือประโยชน์ทดแทนของกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมในกรณีทุพพลภาพ 212
4.3.4 เงินทดแทนหรือประโยชน์ทดแทนของกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมในกรณีตาย 213
4.3.5 เงินทดแทนหรือประโยชน์ทดแทนของกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมในกรณีสงเคราะห์บุตร ชราภาพ ว่างงาน 214
4.4 วิเคราะห์ด้านเงินสมทบของกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม 214
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ 226
บรรณานุกรม 236
ประวัติผู้เขียน 243

DPU

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่	หน้า
1. แผนภูมิระบบความมั่นคงทางสังคม	33
2. แผนภูมิสวัสดิการแรงงาน	49
3. แผนภูมิความรับผิดทางละเมิด	52
4. แผนภูมิระบบกองทุนของประเทศฝรั่งเศส	79
5. แผนภูมิก่อเกิดกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม	97
6. ตารางการเปรียบเทียบประโยชน์ทดแทนระหว่างกองทุนเงินทดแทนกับกองทุนประกันสังคม	150

DPU

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การจัดสวัสดิการแรงงานของไทย กรณีศึกษากองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม
ชื่อนักศึกษา	นาย มงคล เทียนประเทืองชัย
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	อาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2538

บทคัดย่อ

สวัสดิการแรงงานในพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 เรื่องกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมได้รับการยอมรับว่ามีความเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักสากลที่ประเทศต่างๆ ให้การยอมรับและได้ใช้บังคับแก่นายจ้างภาคเอกชนและรัฐเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างมาเป็นเวลานาน จนกระทั่งถึงปัจจุบัน แต่ความเปลี่ยนแปลงของสังคมในด้านต่าง ๆ ได้ก่อให้เกิดความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องหลายประการในกองทุนทั้งสอง ถึงแม้ว่าจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขมาตลอดระยะเวลาแต่ปัญหาก็มิได้หมดสิ้นไป ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการให้ความคุ้มครอง ปัญหาเงินทดแทนหรือประโยชน์ทดแทน ปัญหาการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ปัญหาการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน ซึ่งปัญหาเหล่านี้เมื่อเกิดขึ้น ย่อมมีผลกระทบต่อลูกจ้างโดยตรงคือทำให้ลูกจ้างส่วนใหญ่ไม่ได้รับการช่วยเหลือจากกองทุนทั้งสองตามความเหมาะสมหรือตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย สาเหตุเพราะการบัญญัติกฎหมายในเรื่องการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานหรือมิใช่เนื่องจากการทำงานยังไม่ชัดเจนหรือยังไม่มีความเหมาะสมต่อสภาวะของสังคมในปัจจุบันเท่าที่ควรจะเป็น อันก่อให้เกิดผลกระทบต่อการรักษาพยาบาล ในเรื่องค่ารักษาพยาบาล และประโยชน์ทดแทนต่าง ๆ จากกรณีนี้ยังได้ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวเนื่องตามมาอีกมากมาย อาทิปัญหาการให้ความคุ้มครองและปัญหาเรื่องเงินสมทบ เป็นต้น

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อแตกต่างระหว่างกองทุนในเรื่องการให้ความคุ้มครอง สิทธิประโยชน์ และเงินสมทบเพื่อให้ทราบว่า แนวคิดทฤษฎี และหลักกฎหมาย ที่นำมาใช้ในกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมนี้มีความแตกต่างกันอย่างไรใน 4 ประเด็นหลักคือ หลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครอง หลักเกณฑ์การจ่ายเงินทดแทนหรือประโยชน์ทดแทน ผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของฝ่ายต่าง ๆ และเรื่องเงินสมทบ

จากผลการศึกษาพบว่า กองทุนเงินทดแทน และกองทุนประกันสังคมมีความแตกต่างกันใน ด้านแนวคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมาย กล่าวคือ กองทุนเงินทดแทนมุ่งเน้นเฉพาะกลุ่มเป้าหมายคือ ลูกจ้างโดยต้องการให้นายจ้างเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาสุขของลูกจ้างเท่าที่จะเป็นไปได้ตามความเหมาะสมในแต่ละยุคสมัย ส่วนกองทุนประกันสังคมนั้นรัฐเป็นผู้วางแนวคิด ในการหาวิธีช่วยเหลือประชาชนทั้งหมดของประเทศ เพื่อก่อให้เกิดการกินดีอยู่ดีมีสุขทั่วหน้า ในด้านทฤษฎีและหลักกฎหมายนั้น กองทุนเงินทดแทนได้นำทฤษฎีความสัมพันธ์แห่งเหตุและผลมาใช้โดยอาศัยหลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด แต่กองทุนประกันสังคมนั้นได้นำเอาทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา โดยอาศัยหลักกฎหมายทางการปกครองมาใช้ คือ ทุกคนในสังคมเดียวกัน ควรมีหน้าที่รับผิดชอบต่อสมาชิกคนอื่น ๆ ในสังคมนั้นด้วย ด้วยเหตุนี้ จึงไม่สนับสนุนให้รวมกองทุนทั้งสองเข้าด้วยกันและให้กองทุนทั้งสองดำเนินไปตามหลักการของแต่ละกองทุน ก็จะเป็นการช่วยเหลือลูกจ้างและประชาชนให้ตรงเป้าหมาย และเป็นการสร้างระบบการจัดสวัสดิการแรงงานที่ดีในอนาคต

Thesis Title	The Thai Workers' Welfare : A comparative Study of the Workman's Compensation Fund and the Social Security Fund
Name	Mr. Mongkol Thianprathuangchai
Thesis Advisor	Assoc. Prof. Dr. Thira Srithamaraks
Co-Thesis Advisor	Dr. Phiraphan Phalusuk
Department	Law
Academic Year	1995

DPU

ABSTRACT

It has been generally recognized that the provisions in the Workman's compensation Fund Act of B.E. 2537 and the Social Security Act of B.E. 2533 with its amended version of B.E. 2537 are suitable and in line with the principles of the international labour welfare laws until recently. However, Thai society has changed drastically in many ways in The last several years. As a result, quite a number of problems arose due to misinterpretations of the provisions of both laws. Attempts have been made to rectify them, but some of these problems still remain, be they the problems of the protection of the workers' rights, financial or fringe benefits compensations, compensations for injuries and sicknesses, or even contributions to the funds. These problems, once arise, will directly affect the workers, that is, most workers will not be properly compensated in accordance with what the laws have intended to. One reason for this is because the provisions of the laws on on-the-job injuries and injuries from other sources are still vaguely stipulated or are not up-to-date with the current social conditions. This often results in workers not

being properly treated by hospitals because of the problems of who to pay for the treatment and for how much. These problems lead to other related problems of workers' rights protection and contributions to the funds.

The objective of this thesis is to make a comparative study of the Workman's Compensation Fund Act of B.E. 2537 and the Social Security Act of B.E. 2533 with its amended version of B.E. 2537 on the parts that relate to their differences on workers' rights and benefit protection and contributions to the funds in order to learn about the basic ideas, theories, and the principles of the law behind these two Acts, especially on four major areas : workers' rights and benefits protection, regulations on payments of compensation or other benefits, effects on the rights and responsibilities of various parties concerned, and the contributions to the funds.

The result of the study reveals that there are differences between these two laws on their basic ideas, theories, and principles of the law. The Workman's Compensation Fund puts great emphasis on its targetedgroup-The workers-as the law wants the employers to take appropriate care of their employees. The idia of Social Security Fund was originated by the State with the intention to provide well-beings to all people as a whole. With regard to the theories and the principles of the law, the Workman's Compensation Fund is based on the theory of cause and affect which relies on the civil liabilities principles whereas the Social Security Fund is based on the theory of the law on social science and relies on the principles of law on public administration which emphasize the fact that everybody is a

member of the same society and, therefore, should be responsible for other members of the society. The study also suggests that the two funds should not be merged into one in order to solve the existing problems, but by letting the two laws work separately, it can serve not only the workers buts also the general public as a whole. A better system of labour welfare then can be generated for the future.

DPU

คำนำ

ในสังคมสมัยใหม่ที่เจริญไปด้วยเทคโนโลยีในสาขาต่าง ๆ และการพัฒนาของยุคโลกาภิวัฒน์เป็นไปอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งจิตใจของมนุษย์ปรับเปลี่ยนตามไม่ทัน คนส่วนใหญ่จึงมองแต่ความเจริญหรือประโยชน์ทางวัตถุเป็นหลักใหญ่ ทำให้แรงงานซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ และถือเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาประเทศ ไม่ได้รับการปกป้อง คุ้มครอง ดูแล และส่งเสริมเท่าที่ควร จึงก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาอย่างมากมาย เพื่อเป็นการสะกิดสามัญสำนึกในจิตใจของมนุษย์ด้วยกัน อันควรหันกลับมาพิจารณาถึงคุณค่าแห่งชีวิตของมนุษย์ในสังคมส่วนรวม ให้ตระหนักถึงคุณค่าของมนุษย์ โปรดเมตตา และกรุณาลดความเห็นแก่ตนเองและพวกพ้องลงให้เหลือน้อยที่สุด โดยให้คำนึงถึงคุณธรรม ความยุติธรรมในการดำเนินชีวิตของมนุษย์ในปัจจุบันว่าเป็นเช่นไร เริ่มจากความต้องการขั้นพื้นฐาน คือ ปัจจัย 4 มีพอหรือเหมาะสมแล้วหรือยัง และในลำดับต่อไปควรจะมีควรจะเป็นเช่นไร อันจะเป็นการลดความตึงเครียดทางสังคม เป็นการบีบช่องว่างระหว่างชนชั้นในสังคมให้แคบลงอันจะก่อให้เกิดความรัก ความเข้าใจ ความเมตตาเอื้อเฟื้อต่อกัน และความปรารถนาให้ผู้อื่นมีสุข สังคมจะได้อยู่ร่วมกันอย่างสงบร่มเย็นและเกิดความมั่นคง อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศให้มั่นคงต่อไป

ประการแรก เราควรจะต้องเริ่มพิจารณาจากโครงสร้างหรือระบบของแต่ละสังคมก่อนว่ามีระบบการปกป้อง คุ้มครอง ดูแล ช่วยเหลือ และส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชากรในสังคมอย่างไรและดีเพียงใด เพื่อศึกษาหาจุดอ่อนของระบบอันจะทำให้ทราบข้อดีข้อเสีย เพื่อจะนำไปแก้ไขปรับปรุง ระบบให้ดีและมีประสิทธิภาพต่อไป

ดังนั้น การวิจัยที่จะกล่าวต่อไปนี้ จะได้ศึกษาและวิเคราะห์ถึงระบบหรือโครงสร้างของสังคม เช่น นโยบาย จุดมุ่งหมาย เหตุผล วัตถุประสงค์ องค์กรบริหาร และประโยชน์ของระบบสังคมควรจะเป็นเช่นไรโดยจะเน้นเฉพาะสวัสดิการสังคม ด้านแรงงานหรือเรียกว่า สวัสดิการแรงงาน ในกฎหมายเรื่องการตั้งกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมตาม พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 โดยเริ่มจากวิวัฒนาการ ความเป็นมา

เจตนารมย์ของกฎหมาย ข้อแตกต่างของระบบโครงสร้างการบริหารงาน ประโยชน์กรณีต่าง ๆ และผลกระทบที่จะมีขึ้นอันจะนำไปสู่การเข้าถึงปัญหาของระบบของสวัสดิการสำหรับแรงงาน ในเมื่อปัญหาเกิดขึ้นแล้วเราควรแก้ไขอย่างไรโดยจะวิเคราะห์แง่มุมต่าง ๆ ของปัญหาที่เกิดจากตัวบทกฎหมาย เพื่อหาจุดบกพร่องหรือความไม่เหมาะสมในการที่จะนำไปปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ให้ดีขึ้นและสอดคล้องกันต่อไป

ทั้งนี้จะได้นำทฤษฎีต่างๆ อาทิ ทฤษฎีความต้องการของมนุษย์ ทฤษฎีแรงงาน และทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา เป็นต้น และพร้อมกันนี้ก็จะนำกฎหมายของต่างประเทศ เกี่ยวกับเรื่องสวัสดิการแรงงาน โดยเฉพาะในเรื่องกองทุนเพื่อแรงงานมากล่าวประกอบให้เกิดความเข้าใจดีขึ้นอันจะก่อให้เกิดความรู้ เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหาของแรงงานต่อไป ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ท่านจะทราบรายละเอียดได้ในเนื้อหาดังจะได้กล่าวในลำดับต่อไปนี้

DPU

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

สวัสดิการแรงงาน ในพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 และในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 มิได้ให้คำนิยามศัพท์ไว้ แต่พิจารณาจากรายละเอียดของพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับนี้ แล้วประกอบกับคำอธิบายของผู้ทรงคุณวุฒิหลายหลายท่านในด้านแรงงานและศาสตร์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง พอจะกล่าวโดยสังเขปได้ว่าหมายถึง ประโยชน์หรือบริการความสะดวกสบายและความน่าพึงพอใจ ซึ่งอาจจัดขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อมภายในหรือบริเวณที่ใกล้เคียงสถานที่ทำงานเพื่อให้คนงานได้รับสภาพแวดล้อมที่สะดวกสบาย ทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจนำมาซึ่งความมั่นคงปลอดภัยความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต และความมีสุขภาพพลานามัยที่สมบูรณ์แข็งแรง ซึ่งก่อให้เกิดกำลังใจและบำรุงขวัญที่ดีของคนงาน จากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า สวัสดิการแรงงานนั้นครอบคลุมเป็นวงกว้าง เช่น อาหารที่พักอาศัย การให้การรักษาพยาบาล การจ่ายค่าทดแทน และบริการด้านอื่น ๆ เป็นต้น มีทั้งสวัสดิการที่กฎหมายกำหนดและสวัสดิการที่กฎหมายมิได้กำหนดบังคับ

ดังนั้นเพื่อความชัดเจนขึ้นจึงขอกล่าวแต่เฉพาะสวัสดิการแรงงานที่กฎหมายกำหนดเพราะเป็นสวัสดิการที่จัดขึ้น โดยคำนึงถึงความสำคัญที่มีต่อการดำรงชีวิตประจำวันอันเป็นปัจจัยพื้นฐาน อาทิเช่นปัจจัย 4 เป็นต้น โดยการบังคับให้มีการช่วยเหลือแรงงาน เพื่อบรรเทาความทุกข์ยาก เดือดร้อน ให้ลดลงหรือหมดไป ทั้งนี้กฎหมายได้วางมาตรฐานขั้นต่ำไว้มิให้นายจ้างหรือผู้ประกอบการจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยมีสภาพกฎหมายเป็นตัวบังคับถ้าฝ่าฝืนมีโทษ ซึ่งสภาพเช่นนี้มีอยู่ในกฎหมายด้านแรงงานหลาย ๆ ฉบับ แต่ในที่นี้จะขอกล่าวให้แคบลงไป เพื่อให้เห็นเด่นชัดขึ้น จึงขอกล่าวถึงแต่เฉพาะสวัสดิการแรงงาน ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2)

พ.ศ 2537 ว่าด้วยเรื่องกองทุนเงินทดแทน และกองทุนประกันสังคม

ในยุคเริ่มแรกส่วนใหญ่เป็นยุคของสังคมเกษตรกรรม มีการแบ่งงานโดยคำนึงถึงขนบธรรมเนียมประเพณี เพศ และอายุ ระบบการทำงานในรูปแบบนี้ มีการเก็บออมน้อยมาก และไม่เป็นแรงกระตุ้นให้เกิดความมั่นคงในสังคม การทำงานและการผลิตเป็นการทำเพื่ออยู่รอดไปเพียงวัน ๆ ไม่เกิดการแข่งขันในการผลิต ทำไปเพียงเพื่อให้พอกับการบริโภคเท่านั้น ครั้นต่อมาสังคมมีวิวัฒนาการขึ้นมาเป็นลำดับ สังคมเริ่มขยายกว้างและใหญ่ขึ้น ประชากรของแต่ละสังคมเพิ่มขึ้น ชีวิตความเป็นอยู่เริ่มเปลี่ยนไป โดยมีการแบ่งหน้าที่กันทำงานตามความถนัดและปัจจัยของสิ่งแวดล้อม เริ่มมีการจ้างแรงงานกันเกิดขึ้นและเพิ่มมากขึ้น แต่กระนั้นเรื่องสวัสดิการเพื่อแรงงานก็ยังเป็นความพอใจของนายจ้างที่จะเป็นคนตัดสินใจให้ จนกระทั่งถึงยุคสังคมอุตสาหกรรม ในปลายศตวรรษที่ 18 และต้นศตวรรษที่ 19 ได้เกิดระบบโรงงานขึ้น และแพร่หลายเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และในศตวรรษที่ 19 นี้เอง ประเทศอังกฤษได้มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและการใช้แรงงานขึ้นเป็นครั้งแรก เนื่องจากมีการนำเครื่องจักรมาใช้แทนแรงงานมากขึ้น ทำให้เกิดการว่างงานในประเทศอังกฤษ หลังจากที่มีการปฏิวัติทางอุตสาหกรรมเกิดขึ้น ทำให้สังคมอุตสาหกรรมแผ่ขยายไปในนานาอารยประเทศ เช่น ในทวีปยุโรป และทวีปอเมริกา ตลอดจนทวีปเอเชีย ประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่รับอิทธิพลของความเจริญทางอุตสาหกรรมเข้ามา

ความเจริญทางด้านอุตสาหกรรม ทำให้ประเทศต่าง ๆ มีการพัฒนาในหลาย ๆ ด้านเช่นด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ และสังคม เป็นต้น ในขณะเดียวกันก็มีปัญหาหนึ่งในหลาย ๆ ปัญหาที่ติดตามมาหรือเกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้นคือปัญหาแรงงาน เมื่อมีกิจการอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น สิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งคือแรงงานที่จะใช้ในภาคอุตสาหกรรมนั้น ๆ เพื่อการผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ แต่การใช้แรงงานนั้น บางครั้งผู้ประกอบการขาดความรู้หรือความเข้าใจอย่างแท้จริงในเรื่องจิตใจของมนุษย์โดยหันไปมุ่งเน้นแต่การเพิ่มผลผลิตหรือผลิตภัณฑ์และบริการ กล่าวคือมุ่งแต่ประโยชน์ของผู้ประกอบการเป็นหลักการใหญ่ทำให้ความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงานแย่ลง เพราะขาดการเอาใจใส่ดูแล ปกป้อง คุ้มครอง จากนายจ้าง ก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพความเป็นอยู่ และอื่น ๆ ตามมามากมาย ทำให้มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลของประเทศอุตสาหกรรมต่าง ๆ จึงหันมาให้ความ

สนใจในปัญหาด้านแรงงานอย่างจริงจัง โดยอาศัยอำนาจของรัฐบาลเองเป็นผู้ออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อมาบังคับใช้ในการดูแล ปกป้อง คุ้มครอง และส่งเสริม เช่น การบัญญัติกฎหมายแรงงานออกมาใช้บังคับและเพื่อให้กฎหมายแรงงานมีประสิทธิภาพในการช่วยเหลือผู้ใช้แรงงานอย่างแท้จริง จึงมีการจัดตั้งกองทุนขึ้นด้วยดังประเทศอุตสาหกรรมต่าง ๆ เช่นประเทศเยอรมัน ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ซึ่งประเทศเหล่านี้ได้ออกกฎหมายแรงงานในลักษณะของการจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นสวัสดิการ ในการช่วยเหลือแรงงานในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย การรคลอดบุตร ทุพพลภาพ การตาย ฯลฯ ซึ่งเป็นรูปแบบของการประกันสังคม

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งในหลายๆ ประเทศ ที่รับเอาอิทธิพลของกฎหมายแรงงานจากประเทศที่เจริญทางด้านอุตสาหกรรมมาก่อน เราไม่ว่าจะเป็นประเทศเยอรมัน ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหรัฐอเมริกา หรือแม้แต่ประเทศในแถบเอเชียด้วยกันเช่น ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งจะเห็นได้จากเนื้อหาของกฎหมายแรงงานฉบับต่าง ๆ ซึ่งมีการสอดแทรกแนวคิดทฤษฎีของกฎหมายแรงงานของประเทศเหล่านี้ไว้ไม่มากก็น้อย เช่น พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ซึ่งล้วนแล้วแต่ได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายต่างประเทศด้วยกันทั้งสิ้นมากบ้างน้อยบ้างแล้วแต่ความเหมาะสม ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาจากกฎหมายดังกล่าวมานี้ เราจึงมักจะมองหาวิธีการแก้ปัญหาจากเจ้าของต้นตำรับหรือของต่างประเทศเป็นแนวทาง ซึ่งบางครั้งก็ดีบางครั้งก็ไม่เหมาะสม เพราะอาจจะมีความแตกต่างกันในด้านอื่น เช่น วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ เป็นต้น

บัดนี้ถึงเวลาแล้วที่เราควรจะหันกลับมาพิจารณาว่า พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537 ของไทยเรา ที่เรารับอิทธิพลของกฎหมายต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศเยอรมัน ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่นหรือประเทศใด ๆ ก็ตาม ว่าในปัจจุบันเกิดปัญหาอะไรบ้าง โดยเริ่มจากพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ว่าด้วยเรื่องกองทุนเงินทดแทน ซึ่งพระราชบัญญัตินี้เกิดจากการปรับปรุงประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2515 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ 2515 (ฉบับที่ 1) พ.ศ.2533 ซึ่งจุดกำเนิดแรกคือเกิดจากความพยายามอันยาวนานของหลายฝ่าย โดยเฉพาะนักวิชาการด้านกฎหมายแรงงาน และด้านสังคมสงเคราะห์ที่จะให้มีการประกันสังคมขึ้นในประเทศไทย ดังจะเห็นได้มีการจัดทำพระราชบัญญัติประกันสังคม ฉบับแรกเมื่อปี พ.ศ. 2497 แต่ไม่สามารถจะประกาศใช้บังคับได้ หรือแม้แต่พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ที่ถูกยกเลิกไปในเดือนตุลาคม พ.ศ.2501 จนกระทั่งถึงสมัยของคณะปฏิวัติคณะใหม่ซึ่งนำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติได้รับคำเสนอแนะของนักวิชาการให้นำเรื่องกองทุนสำหรับแรงงาน เข้าไปบัญญัติไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ซึ่งประกาศฉบับนี้ได้กำหนดให้มีกองทุนเงินทดแทน ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 นี้ เมื่อมีกองทุนเงินทดแทนแล้วปัญหาก็มิได้หมดไปเสียทีเดียว ปัญหาบางส่วนถูกแก้ไขไปได้ แต่บางส่วนก็ยังมิได้ถูกแก้ไขและปัญหาบางส่วนก็เกิดขึ้นตามมาอีกหลายประการ เช่น ปัญหาการบังคับใช้ของกฎหมาย ปัญหาการให้ความคุ้มครอง ปัญหาการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ปัญหาการวินิจฉัยในข้อกฎหมาย และปัญหาเรื่องเงินทดแทน เป็นต้น

ก. ปัญหาการบังคับใช้ของกฎหมายเงินทดแทน

ปัญหาผลการบังคับใช้ของกฎหมายเกิดขึ้นกับกฎหมายแทบทุกฉบับ ทั้งนี้แล้วแต่จะมากหรือน้อยแตกต่างกันไปตามลักษณะของกฎหมาย กฎหมายเงินทดแทนก็เช่นกัน นับตั้งแต่เริ่มก่อกำเนิดครั้งแรก ในพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ที่มีผลบังคับใช้ เป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับแรก แต่แล้วก็ต้องถูกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ในปี พ.ศ. 2501 ยกเลิกไปหรือแม้แต่ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ที่มีหลักการเรื่องกองทุนเพื่อแรงงาน แต่ในที่สุดก็มิได้มีผลบังคับใช้จนกระทั่งกองทุนสำหรับแรงงาน ได้ถูกนำเข้าไปบัญญัติไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่สมบูรณ์เป็นฉบับที่ 2 แต่เนื่องจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในข้อ 2 ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยกำหนดการคุ้มครองแรงงาน 7 ประการด้วยกัน คือ

1. การใช้แรงงานทั่วไป
2. การใช้แรงงานหญิง
3. การใช้แรงงานเด็ก
4. อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การจ่ายค่าจ้างล่วงเวลา และค่าจ้างในวันหยุดสำหรับลูกจ้าง
5. การจ่ายค่าชดเชยลูกจ้างในกรณีที่มีการเลิกจ้าง
6. เรื่องการจ่ายเงินทดแทน และ
7. เรื่องสวัสดิการ

พร้อมทั้งข้อ 3 และข้อ 5 ของประกาศนี้ คือเรื่องให้มีกองทุนและให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจตามประกาศฉบับนี้ จากประกาศเรื่องการคุ้มครองแรงงานทั้งหมดและข้อกำหนดทั้งสิ้นยังไม่ประสบผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะขาดผลการบังคับใช้อย่างจริงจัง อาจจะเป็นเพราะหลายฝ่ายเห็นว่าเป็นเพียงประกาศของกระทรวงเท่านั้น จึงไม่ให้ความสนใจเท่าที่ควร จนกระทั่งได้มีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติบางส่วนของประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 โดยเฉพาะเรื่องเงินทดแทนและกองทุนเงินทดแทน พร้อมทั้งส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวนี้ ขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ เรียกว่า "พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537" มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2537 เป็นต้นไป จนถึงปัจจุบันผลยังไม่เป็นที่พอใจตามเป้าหมายของพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการให้ความคุ้มครองหรือการจ่ายค่าทดแทน เป็นต้น

ข. ปัญหาการให้ความคุ้มครองของกองทุนเงินทดแทน

แม้ว่ารัฐบาลของไทย จะได้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับกองทุนเงินทดแทน ให้ทันสมัยขึ้นก็ตาม แต่ปัญหาบางอย่างยังไม่ได้รับการแก้ไขที่ดีพอ ในทางปฏิบัติยังมีการเอารัดเอาเปรียบกัน มีการหลีกเลี่ยงกฎหมาย หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายยังมีให้เห็นอยู่เนือง ๆ โดยอาศัยช่องว่างหรือความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติทางกฎหมายแสวงหาประโยชน์อันไม่เป็นธรรม เช่น ลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานยังมีการถูกทอดทิ้งไม่ได้รับการเหลียวแลเอาใจใส่จากนายจ้างเท่าที่ควร หรือแม้แต่รัฐเองก็ยังดูแลไม่ทั่วถึงก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย

ทำให้ลูกจ้างและครอบครัวของเขาต้องเดือดร้อนเกินความจำเป็น ดังจะเห็นได้บางส่วนจากคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ฟ้องร้องเป็นคดีความกันในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานของลูกจ้าง อาทิ เรื่องการโต้แย้งกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างว่า การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนั้นเนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้างหรือไม่ หรืออาศัยช่องว่างของบทบัญญัติทางกฎหมาย ในการจ่ายเงินทดแทนหรือไม่จ่ายหรือจ่ายต่ำกว่ากรณีที่กฎหมายกำหนดให้จ่าย เนื่องจากกองทุนเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 มาตรา 6 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีอำนาจต่าง ๆ เช่น การออกกฎกระทรวง ระเบียบและประกาศเพื่อให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีประกาศกระทรวงดังกล่าวกำหนดให้กองทุนเงินทดแทน ให้ความคุ้มครองเฉพาะกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปในทุกประเภทกิจการ และกิจการที่ไม่อยู่ในข้อยกเว้น

ดังนั้นจะเห็นว่ามีกิจการที่ต้องเสี่ยงกับการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอีกมากที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากกองทุนนี้ทั้งที่เป็นกิจการประเภทเดียวกัน แต่เป็นเพราะมีลูกจ้างไม่ถึง 10 คือมีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนถึง 9 คน จึงเป็นปัญหาอีกประเด็นหนึ่งที่มีมานานแล้วและถูกแก้ไขมาเป็นลำดับแต่ก็ยังหาได้หมดไปไม่ ดังนั้นความสำคัญของปัญหาคือจะทำอย่างไร ให้ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้หมดไป และในทางกลับกันก่อให้เกิดความคุ้มครองอย่างทั่วถึง และเป็นธรรมแก่ลูกจ้างในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนถึง 9 คนด้วย ดังเช่นกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ให้ความคุ้มครองผู้ที่เป็นลูกจ้างทุกคน

ค. ปัญหาการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน

การประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานนั้นเป็นปัญหามานานแล้ว ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาของศาลฎีกาที่พิพากษาตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานคือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ประกอบกับประกาศของกระทรวงมหาดไทยฉบับต่าง ๆ ตามอำนาจของประกาศฉบับนี้ ซึ่งมีปัญหาเรื่องต่าง ๆ อาทิ เป็นลูกจ้างนายจ้างกันหรือไม่ ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยมาจากการทำงานให้นายจ้างหรือไม่ เป็นต้น ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดหลักการ กฎเกณฑ์ไว้ชัดเจนดีหรือไม่ และควรจะทำอย่างไร เพื่อ

แก้ไขปัญหาคำว่า "เนื่องมาจากการทำงาน" ให้หมดไปควรมีหลักการวินิจฉัยอย่างไร เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจของแต่ละยุคสมัย เช่นหลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดหรือหลักเฉลี่ยความเสี่ยงภัย เป็นต้น

ง. ปัญหาการจ่ายเงินทดแทน

การจ่ายเงินทดแทนควรมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกับความเดือดร้อนและความรับผิดชอบต่อครอบครัวของลูกจ้างผู้ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนั้น ๆ เพราะเท่าที่ผ่านมายังไม่เหมาะสมเท่าที่ควร อาทิ การจ่ายเงินทดแทนกรณีทำงานไม่ได้นั้น ควรจะพิจารณาในด้านความเป็นอยู่หรือการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจวัตรประจำวันของลูกจ้างผู้ประสบอันตรายนั้น มิใช่มองเฉพาะด้านผู้ประกอบการที่ต้องสูญเสียวันทำงานเป็นเกณฑ์

ประเด็นสุดท้าย ถ้าหากมีการรวมกองทุนเงินทดแทนเข้ากับกองทุนประกันสังคมแล้ว จะเป็นหลักประกันให้แก่แรงงานได้ดีเพียงใด และจะสามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมาทั้งหมดได้มากน้อยแค่ไหน พร้อมทั้งมีหลักประกันหรือไม่ว่าจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาอีก เช่น ปัญหาภาระหรือสิทธิและหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้าง โดยเฉพาะเรื่องเงินสมทบเข้ากองทุนและประโยชน์ทดแทน แต่สำหรับการจะแยกกองทุนให้อยู่ต่างหากจากกันดังเช่นในปัจจุบัน เราจะเห็นแล้วว่าสามารถทำได้ถึงแม้จะมีข้อบกพร่องบ้างก็เป็นธรรมดาของกฎหมายที่ควรจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขต่อไปตามยุคตามสมัย

การประกันสังคมในประเทศไทยนั้นมีปัญหาตั้งแต่เริ่มที่จะมีการประกันสังคม ซึ่งปัญหาแรกก็คือเรื่องควรให้มีการประกันสังคมในประเทศไทย แนวความคิดนี้เริ่มราวปี พ.ศ. 2490 ได้มีนักวิชาการด้านแรงงานได้เสนอต่อรัฐบาลสมัยของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ว่าเห็นควรให้มีการประกันสังคมในประเทศไทยได้แล้ว โดยเริ่มเป็นร่างพระราชบัญญัติเมื่อปี พ.ศ. 2495 และสำเร็จเป็นพระราชบัญญัติเมื่อปี พ.ศ. 2497 ซึ่งเรียกว่า "พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497" แต่ยังมิทันได้ประกาศใช้เนื่องจากมีเสียงคัดค้านจากหลายฝ่ายไม่ว่าจะเป็นบริษัทประกันภัยของเอกชน รัฐวิสาหกิจ และองค์การต่าง เป็นต้น จนมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลมาเป็นคณะปฏิวัติน่าโดยจอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติ นักวิชาการด้านแรงงาน

และด้านสังคมสงเคราะห์ได้นำเสนอต่อรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร อีกครั้ง แต่รัฐบาลดังกล่าวนี้เห็นว่ายังไม่ควรให้มีการประกันสังคมตอนนี้ คือราวปี พ.ศ. 2513 แต่ด้วยความพยายามของเจ้าหน้าที่กรมแรงงานในขณะนั้นและนักวิชาการได้มีการนำเสนอที่ชาญฉลาด โดยให้นำการประกันสังคมเข้าไปบัญญัติไว้ในกฎหมายแรงงาน คณะปฏิวัติจึงเห็นด้วยและมีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ให้มีกองทุนเงินทดแทนในประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ซึ่งถือว่ากองทุนเงินทดแทนเป็นรูปแบบหนึ่งของการประกันสังคม แต่การประกันสังคมที่แท้จริงเต็มรูปแบบนั้นยังไม่เกิดขึ้น ทำให้ทั้งนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิด้านแรงงานได้พยายามดำเนินเรื่องมาตลอดเวลา จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2533 จึงประสบผลสำเร็จ ทั้งหมดนี้เป็นปัญหาในการจัดตั้งการประกันสังคมขึ้น ซึ่งปัจจุบันปรับปรุงเป็นพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537

ครั้นเมื่อมีการประกันสังคมขึ้นมาแล้วก็ยังมีปัญหาต่าง ๆ ตามมากอีกมากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการบังคับใช้ของกฎหมายประกันสังคม ปัญหาการให้ความคุ้มครองของกองทุนประกันสังคม ปัญหาเงินสมทบ และปัญหาประโยชน์ทดแทนในกรณีต่าง ๆ เป็นต้น ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวมานี้ได้มีการดำเนินการแก้ไขมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบันได้มีการแก้ไขครั้งหลังสุดคือ พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้นับแต่วันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2538 เป็นต้นไป แต่กระนั้นปัญหาก็ยังไม่ลดลงไปเท่าที่ควร โดยเฉพาะปัญหาการให้ความคุ้มครองของกองทุนประกันสังคม ที่บัญญัติให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างทุกประเภทกิจการทั่วประเทศ-ไทย ในกิจการที่มีลูกจ้าง ตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ยกเว้นตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ประกอบกับ มาตรา 3 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 กล่าวคือ

1. ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ยกเว้นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน

2. ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

3. ลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศ และไปประจำทำงานในต่างประเทศ

4. ครูหรือครูใหญ่ของโรงเรียนเอกชน ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน

5. นักเรียน นักเรียนพยาบาล นิสิต หรือนักศึกษา หรือแพทย์ฝึกหัด ซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือโรงพยาบาล

6. กิจการหรือลูกจ้างอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ปัญหาที่ว่าการให้ความคุ้มครองของกองทุนประกันสังคมยังไม่ทั่วถึงมิใช่อยู่ที่ข้อยกเว้นดังกล่าวมานี้ แต่อยู่ตรงที่ลูกจ้างในกิจการที่มีลูกจ้างไม่ถึง 10 คน คือมีตั้งแต่ 1 คนถึง 9 คน ซึ่งลูกจ้างเหล่านี้เขาไม่มีกองทุนใดที่จะให้ความคุ้มครองหรือเป็นหลักประกันแก่เขาได้ เมื่อยามที่เขาประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน และลูกจ้างส่วนใหญ่การดำรงชีพในชีวิตประจำวันยังไม่ดีเท่าที่ควร ยังขาดรายได้ที่นำไปใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล

ปัญหาประการที่สอง ตามมาตรา 62 มาตรา 69 มาตรา 73 ล้วนแต่บัญญัติว่า ต้องประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย อันมิได้เนื่องจากการทำงาน ต้องทุพพลภาพ อันมิใช่เนื่องจากการทำงานและต้องตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน จึงจะเข้าข่ายอยู่ในความคุ้มครองของกองทุน จึงทำให้เกิดปัญหาว่าต้องพิสูจน์หรือไม่ถ้าจะใช้สิทธิรับประโยชน์ทดแทน ในกรณีดังกล่าวนี้จากกองทุนประกันสังคม โดยพิสูจน์ว่าการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทุพพลภาพ และตายนี้ มิใช่เนื่องจากการทำงาน

ปัญหาประการสุดท้ายที่ขอกล่าวถึง คือปัญหาสิทธิการรับประโยชน์ทดแทนในกรณีต่าง ๆ ของกองทุนประกันสังคม เงื่อนไข หรือทัศนคติที่ไม่เหมาะสมหรือไม่เอื้อต่อการรับประโยชน์ทดแทนและบริการต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้เช่น การรับการรักษาพยาบาล เป็นต้น ดังนั้นการที่จะแก้ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวมานี้ ไม่ได้อยู่ที่การรวมหรือการแยกของกองทุนเงินทดแทน และกองทุนประกันสังคม แต่อยู่ที่ความเข้าใจสาเหตุของปัญหามากกว่า ด้วยเหตุนี้จึงไม่จำเป็นต้องรวมกองทุนทั้งสองที่กล่าวมานี้ก็สามารถที่จะแก้ปัญหาให้มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมได้

กล่าวโดยสรุปปัญหาของกองทุนประกันสังคม ถึงแม้ว่ากองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน จะอยู่ในองค์กรที่รับผิดชอบเดียวกันคือกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแต่โดยแนวความคิดและหลักการก็ยังมีข้อแตกต่างกันอีกมาก โดยในที่นี้จะกล่าวถึงข้อสังเกตของกองทุนประกันสังคมไว้ 4 ข้อ คือ

1. การสร้างและการรักษาแนวคิดทางสังคมที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ประชาชนหรือสังคมเห็นคุณค่าของระบบการประกันสังคม ซึ่งจะเป็นผลให้เกิดการยอมรับ การรักษา การพัฒนา การประกันสังคมไปสู่ระบบที่สมบูรณ์ในที่สุด ทั้งนี้เพราะการประกันสังคมเป็นการร่วมรับภาระการเสี่ยงภัยทางสังคม ดังนั้น กลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้องจะต้องยอมรับในหลักการของการเสียสละร่วมกัน ตลอดจนการตระหนักถึงภาระหน้าที่ทางสังคมของราษฎร์ต่อราษฎร์ รัฐต่อราษฎร์ และราษฎร์ต่อรัฐ จุดเน้นของบทบาทจึงอยู่ที่การสร้างจิตสำนึกทางสังคม

2. การนำเสนอข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจในการดำเนินการประกันสังคม ทั้งในแง่การบังคับใช้กฎหมาย การกำหนด และการขยายขอบเขตและประเภทของการให้ความคุ้มครองและประโยชน์ทดแทนที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพทางสังคมและแนวทางในการพัฒนาประเทศ อาทิ การนำเสนอข้อมูลในส่วนของความเป็นธรรมในการนำระบบการประกันสังคมมาให้คุ้มครองเฉพาะกลุ่มผู้ใช้แรงงานในสถานประกอบการอุตสาหกรรมซึ่งยังเป็นข้อโต้แย้งอยู่ แม้ว่าในปัจจุบันนี้

3. การบริหารโครงการคือการสร้างโครงการสวัสดิการสังคม เพื่อสนับสนุนให้การดำเนินงานประกันสังคมประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้เพราะการประกันสังคมเป็นการจัดสวัสดิการในรูปแบบของกองทุนภายใต้หลักการประกัน ดังนั้นข้อจำกัดในการให้ความคุ้มครองบุคคลบางกลุ่มแม้แต่ในกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน ก็อาจเกิดขึ้นได้ เช่น การประกันชราภาพ ในระยะเริ่มของการประกันอาจจะไม่สามารถให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่มีระยะเวลาการส่งเงินสมทบไม่เพียงพอหรือแม้แต่การที่ผู้ได้รับการคุ้มครอง บางคนได้รับประโยชน์ทดแทนไม่เพียงพอต่อการให้หลักประกันในภาระการเสี่ยงนั้น ๆ โครงการพิเศษหรือโครงการเสริมในจุดดังกล่าวน่าจะเป็นภาระหน้าที่ของงานสังคมสงเคราะห์

4. การให้บริการโดยตรงในการดำเนินการประกันสังคม นักสังคมสงเคราะห์ สามารถจะเป็นวิชาชีพหนึ่งในการให้บริการโดยตรงแก่ผู้อยู่ในขอบข่ายการคุ้มครองแต่ไม่ใช่บทบาทที่เด่นนัก เนื่องจากเป็นการให้บริการตามระเบียบและข้อกำหนดของโครงการสวัสดิการสังคม

อย่างไรก็ตาม เมื่อนโยบายประกันสังคม มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สวัสดิการทางสังคมโดยยึดหลักช่วยเหลือซึ่งกันและกันแบบเฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข ของคนภายในสังคม ถ้าลูกจ้างหรือผู้ใช้แรงงานได้รับสวัสดิการที่ดีพอสมควร ตามสภาพการณ์แล้ว

ก็นับว่านโยบายประกันสังคมประสบผลสำเร็จได้ในส่วนหนึ่งแล้ว

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษาว่าสวัสดิการ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ให้ความคุ้มครองได้ดีเพียงใด ตลอดจนอุปสรรคและปัญหามีอย่างไรบ้างในการจัดสวัสดิการ ให้แก่ลูกจ้างที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

1.2 ลักษณะและขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้มีลักษณะเป็นการวิจัยกฎหมาย (LEGAL RESEARCH) วิจัยการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร (DOCUMENTARY RESEARCH) หมายถึงการศึกษาค้นคว้าจากหนังสือวิชาการต่าง ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการแรงงาน สำหรับลูกจ้างและประชาชนทั่วไป รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงทางด้านแรงงานของประเทศเยอรมัน ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษและประเทศหรัฐอเมริกา ประกอบกับการศึกษาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน 2537 เพื่อวิจัยปัญหากฎหมายต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการแรงงานสำหรับลูกจ้างในประเทศไทย ตลอดจนศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องและอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ซึ่งเป็นหลักสากลที่นานาประเทศยอมรับด้วย

การศึกษาและวิจัยดังกล่าวจะได้ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 กับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 โดยเฉพาะเรื่องกองทุนเงินทดแทน และกองทุนประกันสังคมว่ามีข้อแตกต่างกันอย่างไร และจะได้เปรียบเทียบกับกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมของประเทศเยอรมัน ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งประเทศเหล่านี้มีการพัฒนาระบบประกันสังคมเพื่อช่วยเหลือลูกจ้างรุดหน้าไปไกลแล้ว ประกอบกับความแตกต่างระหว่างภูมิภาค ซึ่งมีขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรม อุปนิสัยใจคอและลักษณะภูมิประเทศ ดินฟ้าอากาศ ตลอดจนมีสภาพทางเศรษฐกิจ และสังคม ที่ไม่เหมือนกัน

2400

กับประเทศไทย เพื่อจะได้นำแนวความคิดหรือข้อดีมาประยุกต์ใช้กับการพัฒนาระบบสวัสดิการแรงงานในประเทศไทยต่อไป

ขอบเขตที่ศึกษา

ศึกษากองทุนเงินทดแทน ใน พระราชบัญญัติ เงินทดแทน พ.ศ. 2537 เปรียบเทียบกับกองทุนประกันสังคม ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 เฉพาะในส่วนของการจัดสวัสดิการเพื่อแรงงาน คือ

1. เปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างระหว่างกองทุนเงินทดแทนกับกองทุนประกันสังคม
2. พิจารณาจุดบกพร่องของกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม
3. ผลกระทบในด้านต่าง ๆ ของกองทุน กรณีรวมกองทุนเงินทดแทนเข้ากับกองทุนประกันสังคม
4. ลักษณะของปัญหา และการแก้ไขเกี่ยวกับภาระและสิทธิประโยชน์ของแรงงาน

1.3 ทฤษฎีและแนวคิดและข้อสมมุติฐานของวิทยานิพนธ์

ก. ทฤษฎีและแนวคิด (THEORY AND CONCEPT)

1. ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการแรงงานโดยเน้นทฤษฎีนิติศาสาตร์เชิงสังคมวิทยา ซึ่งเป็นรากฐานของกฎหมายด้านคุ้มครองแรงงาน ทฤษฎีความต้องการของมนุษย์ และอนุสัญญา ILO โดยที่การแรงงานเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบุคคลสามฝ่าย ได้แก่ ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐ จึงสมควรที่จะกล่าวถึงแนวความคิดของบุคคลทั้งสามฝ่ายด้วย คือ

ฝ่ายแรก คือ ฝ่ายลูกจ้าง เดิมมีแนวคิดว่าตนเป็นผู้อยู่ใต้อิทธิพลและอำนาจของนายจ้างมีหน้าที่คอยฟังคำสั่งนายจ้างแต่เพียงฝ่ายเดียว ส่วนผลตอบแทนแล้วแต่นายจ้างจะกรุณาให้ต่อมาแนวความคิดดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไปว่า นายจ้างและลูกจ้างเปรียบเสมือนพ่อกับลูก และต่อมาได้พัฒนาความคิดว่า ตนเป็นมนุษย์ผู้ขาย

แรงงาน เป็นหุ้นส่วนของการผลิต ในที่สุดมีแนวความคิดว่าตนเป็นมนุษย์มีหัวใจ จึงควรมีศักดิ์ศรีเช่นเดียวกับนายจ้างควรมีความเป็นอยู่ที่ดีตามฐานานุรูปไม่เดือดร้อนจนเกินไป มีสวัสดิการที่จำเป็นต่อการครองชีพ

ฝ่ายที่สอง คือ ฝ่ายนายจ้าง ซึ่งระยะแรกก็มีแนวคิดสอดคล้องกับฝ่ายลูกจ้าง โดยเห็นว่าตนเป็นนายจ้างเป็นผู้บังคับบัญชา สั่งให้ลูกจ้างปฏิบัติได้ทุกเรื่อง นายจ้างเปรียบเสมือนพ่อและให้ผลตอบแทนแก่ลูกจ้างอย่างไรก็ได้ ต่อมานายจ้างคิดว่าลูกจ้างเป็นหุ้นส่วนของการผลิต เพราะฉะนั้นเขาควรจะช่วยเหลือเรื่องความเป็นอยู่ของลูกจ้างให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีตามสมควร แต่นายจ้างก็ยังคิดว่าตนเป็นผู้ลงทุนเสี่ยงต่อการล้มละลาย จึงควรมีอำนาจจัดการในเรื่องผลตอบแทนให้แก่ลูกจ้างเพื่อให้ตนมีกำไรบ้างพอสมควร แม้แต่ในเรื่องที่จำเป็นต่อความเป็นอยู่ของลูกจ้าง ถ้าทำให้นายจ้างขาดทุนหรือมีกำไรลดลง นายจ้างมักจะไม่จัดให้หรือมีการฝ่าฝืนกฎหมายแรงงาน

สำหรับฝ่ายรัฐแนวคิดระยะแรก เป็นการสนับสนุนอำนาจของฝ่ายนายจ้าง เพราะถือว่าเป็นนายทุนเป็นผู้มีศักดินา แต่เมื่อนายจ้างเอาเปรียบลูกจ้างมากขึ้นไม่สนใจต่อความเป็นอยู่ความเดือดร้อนต่าง ๆ ของลูกจ้างทำให้คุณภาพชีวิตของลูกจ้างไม่ดีเท่าที่ควร รัฐจึงเข้ามาคุ้มครองดูแลลูกจ้าง แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะให้ความมั่นคงปลอดภัยหรือมีหลักประกันที่ดีให้เป็นที่อุ่นใจแก่ผู้ใช้แรงงานได้รัฐ จึงเห็นควรเข้ามาช่วยเหลือแรงงานด้วยอีกวิธีหนึ่ง เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติมนุษย์เอาไว้โดยมีองค์กรของรัฐที่คอยให้ความช่วยเหลือแรงงานคือลูกจ้างและประชาชน เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีพอสมควรแก่สภาพการณ์ เช่นเรื่องการเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บทั้งในและนอกจากงาน เช่น การตาย การทุพพลภาพ การชราภาพ การว่างงาน เป็นต้น

2. ทฤษฎี และแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงทางด้านแรงงาน จะได้ศึกษาถึงทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา กฎหมายด้านแรงงาน อนุสัญญา ILO และแนวคิดของ บิสมาร์ค ซึ่งเห็นว่าเรื่องการช่วยเหลือเพื่อให้ประชาชนมีความกินดีอยู่ดีจะทำให้เกิดความมั่นคงในสังคม และเป็นผลดีต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ ที่ต้องอาศัยแรงงานเป็นสำคัญ หรือทฤษฎีพัฒนาเศรษฐกิจ อันจะเป็นการช่วยเหลือกันในสังคมให้มีความสามัคคีช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ทำให้เกิดความมั่นคงแห่งสังคมขึ้น เป็นต้น

ทฤษฎีและแนวคิดต่าง ๆ เหล่านี้จะทำให้เกิดความเข้าใจในการศึกษาเกี่ยวกับสวัสดิการแรงงานในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และพระราชบัญญัติประกันสังคมดียิ่งขึ้นและทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องตลอดจนประชาชน เกิดความร่วมมือร่วมใจกันที่จะสนับสนุนส่งเสริมไว้ ซึ่งระบบการประกันสังคมที่ดีต่อไป

ข. ข้อสมมติฐานในการวิจัย

ในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้กระทำภายใต้เงื่อนไข ซึ่งสรุปจากสวัสดิการแรงงาน สำหรับลูกจ้างตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ดังต่อไปนี้

1. การแยกกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม ไว้ต่างหากจากกันเช่นปัจจุบันจะไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ลูกจ้าง ถ้าหากรวมเข้าด้วยกันจะเป็นการสร้าง หรือเพิ่มภาระให้แก่ลูกจ้างมากขึ้นและการรวมกองทุนเข้าด้วยกันก็มิได้เป็นหลักประกันว่าจะแก้ปัญหาต่าง ๆ ให้หมดสิ้นไปโดยสิ้นเชิง

2. กองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมไม่ซ้ำซ้อนกัน

3. การคุ้มครอง ช่วยเหลือแรงงานควรจะจัดเป็นหลาย ๆ กองทุนมีการให้ความคุ้มครองในขอบเขตกว้างขวางมากที่สุด และให้เสมอภาคและเป็นธรรม

4. การจะแก้ไขปัญหากองทุนควรคำนึงถึงเจตนารมณ์และผลกระทบต่อฝ่ายต่าง ๆ และประสิทธิภาพของการบังคับใช้ของกฎหมายกองทุนด้วย

1.4 วัตถุประสงค์

1. เพื่อทราบถึง ความต้องการและความจำเป็นของผู้ใช้แรงงาน

2. เพื่อทราบถึง โครงสร้างหรือระบบทั้งของรัฐบาลและเอกชนในเรื่องการดำเนินการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้ใช้แรงงาน

3. เปรียบเทียบสวัสดิการแรงงานประเภทต่าง ๆ ในกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติ เงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับ 2) พ.ศ. 2537 เพื่อให้เห็นข้อแตกต่างกันของกองทุนทั้งสอง

4. วิเคราะห์และสรุป เพื่อให้ได้แนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงพระราชบัญญัติ เงินทดแทน พ.ศ. 2537 และ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับ 2) พ.ศ. 2537 ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกัน พร้อมทั้งให้เหมาะสมใกล้เคียงกับมาตรฐานสากลทั่วไป โดยเฉพาะในส่วนของกองทุนเพื่อแรงงาน เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทราบวิวัฒนาการของกฎหมายแรงงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการ เพื่อแรงงาน เป็นระบบกองทุนต่าง ๆ ในการช่วยเหลือแรงงานและความแตกต่างกันของระบบกองทุนสำหรับแรงงาน

2. ทราบหลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการเพื่อแรงงานและสิทธิประโยชน์ของแรงงานที่ควรมีควรได้ รวมถึงวิธีการช่วยเหลือของรัฐ

3. ทราบแนวทางและข้อเสนอที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการนำเสนอตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537

ผู้เขียนจึงได้ศึกษา และวิจัยปัญหากฎหมายในการจัดสวัสดิการแรงงานในแง่มุมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 อาทิ ความแตกต่างกันของกองทุน สิทธิและหน้าที่และประโยชน์ทดแทน เป็นต้น ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำผลจากการศึกษาค้นคว้าและวิจัยเสนอแนะต่อรัฐบาล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ให้เหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป อันจะยังให้เกิดประโยชน์ต่อนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ตลอดจนเป็นการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศให้มีความมั่นคงในที่สุด

บทที่ 2

หลักกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการแรงงาน

การพัฒนาประเทศให้เจริญรุ่งเรืองและมั่นคงนั้นต้องอาศัยปัจจัยหลายอย่างประกอบกัน เช่นเดียวกับการประกอบการก็ต้องอาศัยปัจจัยต่าง ๆ อาทิ ที่ดินหรือทุน เครื่องจักร ความรู้ทางเทคโนโลยีต่าง ๆ และปัจจัยที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งซึ่งขาดเสียมิได้นั้นก็คือ "แรงงาน" และถ้าหากต้องการที่จะเพิ่มหรือพัฒนาผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์และบริการให้ดีหรือมากขึ้น ให้มีคุณภาพ และประสิทธิภาพดีขึ้น ก็ต้องอาศัยแรงงานเป็นสำคัญ การที่ผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์และบริการจะดีมีประสิทธิภาพและคุณภาพได้นั้นก็ต้องอาศัยแรงงานที่ดี ในการที่จะได้แรงงานที่ดีนั้นจำเป็นต้องมีการดูแล ช่วยเหลือ ปกป้อง คุ้มครองและส่งเสริม ด้านความเป็นอยู่ของแรงงานให้มีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดีเหมาะสมกับสภาพของสังคมแต่ละยุคสมัย โดยพิจารณาจากโครงสร้างของสังคมเป็นประการแรกเพราะโครงสร้างของสังคมจะเป็นตัวกำหนด กฎเกณฑ์ต่าง ๆ โดยเริ่มจากระบอบการปกครองของแต่ละประเทศ เพราะระบอบจะเป็นตัวกำหนดโครงสร้างของสังคม อาทิ ระบอบเผด็จการการจัดสวัสดิการให้ประชาชนก็เป็นไปรูปแบบหนึ่ง การปกครองระบอบคณาธิปไตย การจัดสวัสดิการให้ประชาชนก็อาจจะเป็นรูปแบบหนึ่ง และการปกครองระบอบประชาธิปไตย การจัดสวัสดิการให้กับประชาชน อาจจะเป็นอีกรูปแบบหนึ่ง ทั้งนี้อาจจะเหมือนกันทั้งหมดหรือต่างกันทั้งหมดหรือต่างกันบางประการก็ได้ แล้วแต่หลักเกณฑ์ของแต่ละระบอบการปกครอง แต่ที่สำคัญทุกระบอบต้องมีการให้ความช่วยเหลือประชากรของตนเสมอ ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองหรือช่วยเหลือประชากรของแต่ละประเทศ แต่จะดีเพียงใดหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาถึงรายละเอียดของระบบการปกป้อง คุ้มครองช่วยเหลือ หรือส่งเสริมนั้น ๆ ว่า นำความผาสุก ความสงบเรียบร้อย และความเจริญมาสู่สังคมได้ดีเพียงใด

หลักการจัดสวัสดิการ เพื่อสังคมนั้นมีมานานแล้ว ดังจะเห็นได้จากการช่วยเหลือกันของสมาชิกในแต่ละสังคม จากอดีต นับแต่มนุษย์เริ่มอยู่รวมกันเป็นครอบครัว เป็นกลุ่ม เป็นเผ่าเป็นหมู่บ้าน เป็นชุมชน และเป็นประเทศ คือเริ่มจากสังคมเล็ก ๆ ในวงแคบขยายไปสู่การเพิ่มขึ้นของประชากรจนเป็นสังคมใหญ่ เช่น เริ่มจากการช่วยเหลือเกื้อกูลกันภายในครอบครัวหรือเครือญาติแล้วขยายออกไปเป็น

หมู่บ้าน เผ่า ชุมชน จังหวัดและประเทศหรือระหว่างประเทศ แต่สมัยก่อนนั้นอาจจะยังไม่มีการจัดเป็นระบบกว้างขวางเหมือนปัจจุบัน เป็นการช่วยเหลือกันตามความจำเป็นและความสามารถที่จะช่วยเหลือได้ อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการช่วยเหลือกันในระหว่างบุคคลต่อบุคคล ต่อมาเมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้นจนการช่วยเหลือกันระหว่างบุคคลไม่อาจกระทำได้ทั่วถึง จึงมีการรวมกลุ่มกันเป็นองค์กร เป็นคณะของเอกชนจอยให้ความช่วยเหลือ อาทิ วัดในศาสนาต่าง ๆ มูลนิธิ และกลุ่มบุคคล เป็นต้น แต่ครั้นสังคมใหญ่มากขึ้นอีกจนองค์กรดังกล่าวไม่สามารถจะให้ความช่วยเหลือประชาชนหรือสมาชิกของสังคมนั้น ๆ ได้อย่างทั่วถึง ทำให้ผู้ปกครองหรือรัฐบาลของแต่ละประเทศเริ่มเล็งเห็นความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามารับภาระความทุกข์ยากของประชากรในรัฐหรือประเทศของตน เพื่อสร้างความปกติสุขให้แก่สังคมและประเทศชาติ อันเนื่องมาจากความเจริญหรือหรือการขยายตัวของประเทศ โดยเฉพาะด้านอุตสาหกรรม ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย โดยที่รัฐเป็นผู้ปกครอง ดูแล และช่วยเหลือในความเป็นอยู่ของผู้ใต้ปกครองคือประชาชนให้มีความเป็นอยู่ที่ดีและประเทศพัฒนาเจริญไปตามเป้าหมาย รัฐจึงจำเป็นต้องเป็นผู้ควบคุมกำหนดนโยบายในด้านต่าง ๆ ของประเทศ ดังนั้นจึงเกิดหลักการในการจัดการในด้านต่าง ๆ ตามมา อาทิ หลักการปกครอง หลักการทางเศรษฐกิจ และหลักการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขของประชากรของประเทศ เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตรกรรม ที่มีความช่วยเหลือเอื้ออาทรกันมาตั้งแต่สมัยโบราณไปสู่สังคมอุตสาหกรรม ซึ่งก็ถือว่าเป็นการเจริญก้าวหน้าในทางที่ดีประการหนึ่งในหลาย ๆ ประการ แต่การเจริญทางด้านนี้ยังแฝงไว้ด้วยปัญหาที่ก่อกำ นิดตามมาอีกมากมาย ดังเช่นปัญหาความเป็นอยู่หรือมาตรฐานในการดำรงชีวิตที่มีคุณค่าของประชาชน เนื่องจากระบบทุนนิยมเสรีนี้เน้นการแข่งขันกันในด้านต่าง ๆ มากเกินไป จนบางครั้งลืมนึกถึงผลกระทบที่จะเกิดความเสียหายแก่ฝ่ายอื่นหรือด้านอื่นเช่นปัญหาความเดือดร้อนทุกข์ยาก ในการดำรงชีวิตของแรงงานและประชาชนที่อยู่ในฐานะไม่สามารถช่วยตนเองได้หรืออยู่ในฐานะที่เสียเปรียบทางสังคม ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญยิ่งประการหนึ่งที่เป็นต้นเหตุของปัญหาอื่นๆ ตามมา ทำให้เกิดความไม่สงบสุขในสังคมเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาเหล่านี้รัฐจึงได้วางกฎเกณฑ์ กำหนดให้มีการจัดสวัสดิการในด้านต่าง ๆ สำหรับประชาชน

ผู้เดือดร้อนทุกข์ยาก ทั้งที่ช่วยตนเองได้และผู้ที่ช่วยตนเองไม่ได้ โดยการวางแผนกำหนดนโยบายทางสังคม ซึ่งวางอยู่บนพื้นฐานสำคัญคือหลักสังคมสงเคราะห์ เพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือกันในสังคม ในประเทศ และระหว่างประเทศ

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นว่า รูปแบบการปกครองมีส่วนสำคัญในการจัดสวัสดิการแรงงาน อาจจะกล่าวโดยสรุปว่ารูปแบบหรือระบอบการปกครองเป็นตัวกำหนดโครงสร้าง หรือระบบของสังคมในการจัดสวัสดิการสำหรับแรงงานและประชาชนของประเทศ เพราะรูปแบบการปกครองแต่ละแบบจะเป็นตัวกำหนดอำนาจ สิทธิ และหน้าที่ของรัฐ และประชาชน เป็นการวางโครงสร้างหรือระบบของสังคมนั้น ๆ เช่น การปกครองแบบประชาธิปไตยกำหนดให้มีอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เพื่อใช้เป็นหลักหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นการปกครองโดยกฎหมายหรือเรียกว่านิติรัฐ โดยการมีกฎระเบียบต่าง ๆ กำหนดสิทธิและหน้าที่ของรัฐและประชาชนว่าควรจะมีต่อกันอย่างไร เช่น สิทธิและหน้าที่ของประชาชนต่อประชาชน หรือประชาชนต่อรัฐ หรือรัฐต่อประชาชน การปกครองแบบประชาธิปไตยนี้ถือว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นตัวแทนของประชาชนที่เข้ามาใช้อำนาจของรัฐมีหน้าที่ต้องดูแลปกป้องคุ้มครองและส่งเสริมหรือมีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน ด้วยเหตุนี้ผู้เข้ามาเป็นรัฐบาลจึงต้องมีหน้าที่ดูแลให้ประชาชน ของประเทศมีความเป็นอยู่ที่ดี โดยการวางโครงสร้างหรือระบบของสังคมให้มีความเป็นอยู่ที่ดี มีมาตรฐาน โดยวิธี ดูแล ปกป้อง คุ้มครอง ช่วยเหลือ และส่งเสริม เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้จึงก่อให้เกิดเป็นระบบแบบแผนขึ้น ซึ่งเรียกว่า "ระบบความมั่นคงทางสังคม (Social Security System)" โดยมีรัฐบาลของแต่ละประเทศเป็นผู้กำหนดหลักการ โดยเน้นนโยบายการจัดสวัสดิการหรือนโยบายสวัสดิการ (Social Welfare Policy) นโยบายนี้เน้นการจัดสวัสดิการเพื่อสมาชิกของสังคม หรือเรียกว่า "สวัสดิการสังคม" คือการมีความเป็นอยู่ที่ดีมีมาตรฐาน มีคุณภาพชีวิตที่ดี หรือการกินดี อยู่ดี ของประชาชนเป็นหลักการสำคัญ

แต่เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ของเกือบทุกประเทศ เป็นผู้ใช้แรงงานซึ่งอยู่ในฐานะเป็นลูกจ้าง ด้วยเหตุนี้สวัสดิการส่วนใหญ่จึงมุ่งกลุ่มเป้าหมายผู้ใช้แรงงานที่เป็นลูกจ้าง อาจจะเรียกว่าเป็นสวัสดิการเพื่อลูกจ้างหรือสวัสดิการเพื่อแรงงานที่

เป็นลูกจ้างหรือกล่าวให้กระทัดรัดขึ้น คือ "สวัสดิการแรงงาน" ดังนั้นสวัสดิการแรงงานคืออะไร เป็นอย่างไรใครมีสิทธิและหน้าที่อย่างไร และมีความสำคัญเพียงใดนั้น จะได้กล่าวดังต่อไปนี้

2.1 ความหมายของคำว่า "สวัสดิการแรงงาน" (Labor Welfare)

คำว่า "สวัสดิการแรงงาน" ในที่นี้ขอแยกอธิบายเป็นสองส่วน คือคำว่า "สวัสดิการ" กับ คำว่า "แรงงาน"

คำว่า "สวัสดิการ" หรือ "Welfare" นั้นหมายถึง The state of condition of doing or being well, good fortune, happiness of well being (of a person community, or thing), Prosperity[1] อาจแปลได้ว่า "สภาพของการที่บุคคลหรือชุมชนมีการอยู่ดีกินดีมีความเจริญรุ่งเรืองหรือความสมบูรณ์พูนสุข" ความหมายของคำนี้ อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นงานที่สร้างความเจริญรุ่งเรือง งานที่สร้างความดีงามซึ่งความหมายของคำนี้ยังมีนักวิชาการหลายท่านหลายสาขาได้ให้ความหมายไว้มากมาย แต่ในที่นี้จะขอกล่าวไปในทางด้านกฎหมายแรงงานแต่ก็จำเป็นต้องกล่าวถึงความหมายในด้านอื่นบ้างพอสมควรเพื่อให้ความหมายของคำว่า "สวัสดิการ" สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

คำว่า "สวัสดิการ" นักวิชาการบางท่านเรียกประโยชน์เกื้อกูล ซึ่งตรงกับคำที่ใช้ในภาษาอังกฤษเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลว่า Employee Service, Employee Benefit Programs, Employee Benefits and Service,

---

[1] A.S. Hornby and E.C. Parnwell An English-Reader's Dictionary (oxford University Press), Bangkok : Thai Watana Panich, 1990, p. 600

สุดาศิริ วศวงศ์ คำบรรยายกฎหมายแรงงานเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2537 หน้า 175

Employee Welfare หรือ Fringe benefits เป็นต้น[2]

1. Harlow S. Person สวัสดิการ หมายถึง การดำเนินการด้วยความสมัครใจของนายจ้างในอันที่จะจัดสถานการทำงานในโรงงาน หรือบริษัทและความสุขทางใจของคนงานขึ้นในระบบอุตสาหกรรมโดยไม่คำนึงถึงว่า สิ่งนั้นเป็นสิ่งที่กฎหมายกำหนดธรรมเนียมปฏิบัติในอุตสาหกรรมหรือสภาพของตลาดแรงงาน[3]

2. Dale S. Beach สวัสดิการหมายถึง ประโยชน์ต่าง ๆ ที่องค์การจัดให้แก่บุคคลในหน่วยงานซึ่งอาจจะเป็นตัวเงินที่นอกเหนือจากค่าจ้างและเงินเดือนตามปกติ เพื่อให้เป็นการช่วยเหลือในเรื่องการเจ็บป่วย อุบัติเหตุ หรือการออกจากหน่วยงาน โดยการลาออก หรือไล่ออกโดยกระทันหัน หรือการพ้นจากองค์การโดยเกษียณอายุ หรืออาจจะเป็นการให้ความสะดวกสบายอย่างเช่น การหยุดพักผ่อนแต่รับเงินเดือนตามปกติ การจัดสถานที่ทำงานให้สะดวกน่าทำงาน[4]

3. Koontz and O' Donnell กล่าวว่า สวัสดิการคือผลประโยชน์ที่หน่วยงานให้แก่บุคคลากร เพื่อเป็นกำลังใจและบำรุงขวัญอาจเป็นเงินที่จ่ายพิเศษนอกจากเงินเดือนหรือค่าจ้างปกติ หรือรางวัลจากผลกำไรที่เรียกว่าโบนัสหรือเงินที่เรียกอย่างอื่น นอกจากนี้อาจจะเป็นบริการพิเศษต่าง ๆ เพื่อบำรุงขวัญ เช่น การให้หยุดพักผ่อนเป็นครั้งคราว การให้ลาป่วย การให้ลาหยุด การจัดห้องอาหารแบบคาเฟทีเรียให้บุคลากรเสริฟอาหารด้วยตนเองเป็นการประหยัด และการจัดสภาพ

---

[2]Edwin B. Flippo, Principles of Personel Management, 3 d.ed. (New York) : Mc Grow-Hill Book Co., 1971 p. 536

[3]Harlow S. Person : Encyclopeadia of the Social Sciences, (New york, The McMillan co., Ltd. 1950), p. 395

[4]Dale S. Beach, Personel : The Management of People of Work, 4th ed. (New York : The Macmillan Co., 1980), p. 660

การทำงานต่าง ๆ ให้สะดวกสบาย[5]

4. George Strauss and Leonard R. Sayles ได้กล่าวว่า สวัสดิการเป็นผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ นอกจากค่าจ้างและเงินเดือนซึ่งประกอบด้วย ส่วนประกอบหลัก 4 ประการคือ[6]

4.1 จ่ายให้สำหรับเวลาที่ไม่ต้องทำงาน (Pay for time not worked) เช่น จ่ายให้ในเวลาพักรับประทานอาหารกลางวัน วันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดพักร้อนประจำปี หรือวันที่มีการทำกิจกรรมพิเศษ เช่น การแข่งขันกีฬา

4.2 ประกันให้พนักงาน (Insurance) เช่นการประกันชีวิตให้พนักงาน ประกันอุบัติเหตุ ประกันความพิการ

4.3 ดูแลยามเจ็บป่วย (Illness) เช่นมีรายการป้องกันโรค มีสถานพยาบาลเพื่อป้องกันและรักษาโรค ช่วยประกันสุขภาพให้พนักงาน

4.4 จ่ายเมื่อออกจากงาน (Retirement) เช่นจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญได้รับส่วนแบ่งจ่ายค่าอาหาร ให้กู้เงิน ออกเงินค่าภาษีให้ ได้รับส่วนลดเมื่อซื้อผลิตภัณฑ์ของบริษัท มีการตรวจร่างกายทุกปี รับปริกษาทางด้านการเงิน

5. Dale Yoder :ได้กล่าวว่า สวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูล หมายถึงกิจกรรมที่ดำเนินการโดยฝ่ายนายจ้างที่หวังจะได้รับไมตรีจิตมิตรภาพ และกระตือรือร้นในการทำงานจากบรรดาคนงาน รวมทั้งการหาทางช่วยปลดเปลื้องความวิตกกังวลที่เป็นเครื่องบั่นทอนประสิทธิภาพในการทำงาน กิจกรรมเหล่านี้ย่อมจะเป็นสิ่งจูงใจในการจ้างงานที่น่าสนใจต่องานอื่นๆ และเป็นความพยายามที่จะสร้างหลักประกันความมั่นคงให้พร้อมต่อการเผชิญการเสี่ยงภัยในการทำงานและดำเนินชีวิตใน

---

[5]อัญชลี อนุกูล, การศึกษาเปรียบเทียบสวัสดิการระหว่างพนักงานการสื่อสารแห่งประเทศไทยกับพนักงานองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ภาควิชาพาณิชยศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537 หน้า 12

[6]George Strauss and Leonard R. Soyles, Personnel : The Human Problemss of Management, 4th (New York : Prentice-Hall, 1980) p. 599

สังคมสมัยใหม่[7]

6. ดนัย บุนนาค และคณะได้กล่าวไว้ว่า "สวัสดิการในราชการไทย" หมายถึงสิ่งที่ทางราชการจัดให้แก่ราชการและลูกจ้างทั้งที่เป็นเงินหรือสิ่งของ เพื่อช่วยเหลือในการครองชีพหรือเพื่อทำให้เกิดความมั่นคงในการดำรงชีวิตและเป็นการบำรุงขวัญ กำลังใจของข้าราชการและลูกจ้างซึ่งโดยปกติจะจัดเพื่อให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างทุกคนหรือให้คนส่วนใหญ่ได้รับ และคำว่า"ประโยชน์เกื้อกูล" นั้นหมายถึงเงินหรือสิ่งของที่ราชการให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างเพื่อเป็นสินน้ำใจ หรือจูงใจให้ข้าราชการและลูกจ้าง ตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกในการทำงาน เพื่อเป็นบำเหน็จความชอบตอบแทนการปฏิบัติงานด้วยดีตามสิทธิที่ผู้นั้นสมควรจะได้รับ ซึ่งจะช่วยก่อให้ผู้ได้รับเกิดความจงรักภักดีและซื่อสัตย์ต่อราชการและหน่วยงาน
หรือเพื่อเป็นการจูงใจให้บุคคลอยากเข้ามาทำงานในราชการ[8]

7. สมพงศ์ เกษมสิน ได้ให้ความหมายของสวัสดิการไว้ว่า สวัสดิการเป็นผลประโยชน์เกื้อกูล ซึ่งเป็นการตอบแทนการปฏิบัติงานอันเป็นส่วนนอกเหนือจากเงินเดือนได้แก่อนุญาตให้ลาเพื่อศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม การลาหยุดเนื่องจากเจ็บป่วยโดยได้รับเงินเดือนเต็มการได้รับโบนัส บำเหน็จ บำนาญ เงินสงเคราะห์อื่น ๆ เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียน ค่าเบี้ยเลี้ยง พาหนะเดินทาง ค่าล่วงเวลา ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งอาจรวมเรียกว่ารายได้พิเศษที่องค์การจ่ายให้ทั้งทางตรงและทางอ้อม เพิ่มเติมจากเงินเดือนค่าจ้างประจำที่ได้รับ ซึ่งจะช่วยให้พนักงาน

---

[7]Dale Yoder ; Personal Principles and Policies, (New Jerscy Prantice-Hall, Inc., 1959) P. 510

[8]ดนัย บุนนาค และคณะ รายงานโครงการวิจัยการปรับปรุงระบบราชการ : เงินเดือนและค่าตอบแทน รายงานครั้งที่ 4 (Final report) หน้า 4, พฤศจิกายน 2528.

เจ้าหน้าที่มีกำลังกายกำลังใจ ปฏิบัติงานเป็นผลดีแก่องค์การยิ่งขึ้น[9]

8. สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. ได้ให้ความหมายไว้ว่า "สวัสดิการและประโยชน์ของข้าราชการ คือ ค่าตอบแทนต่าง ๆ ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินที่ทางราชการจ่ายให้แก่ข้าราชการ และลูกจ้างของส่วนราชการนอกเหนือจากเงินเดือน หรือค่าจ้างที่ได้รับเป็นการประจำอยู่แล้วเพื่อช่วยให้ข้าราชการและลูกจ้างส่วนราชการเกิดความมั่นคงในการดำรงชีวิตเป็นเครื่องมือจูงใจให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามารับราชการ และรักษาบุคคลเหล่านั้นให้อยู่ในระบบราชการตลอดจนช่วยอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน ที่สำคัญที่สุดเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจให้ข้าราชการ และลูกจ้างส่วนราชการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพบังเกิดประสิทธิผล[10]

9. อัญชลี อนุกูล ได้ให้ความหมายของสวัสดิการไว้ว่า หมายถึง ผลประโยชน์และบริการต่าง ๆ ที่หน่วยงานจัดให้แก่พนักงานของตนในขณะที่ปฏิบัติงานอยู่ระหว่างหยุดพัก หรือออกจากงานซึ่งอาจเป็นเงินผลประโยชน์หรือบริการที่ได้รับนอกเหนือจากค่าจ้างและเงินเดือน โดยมีการแบ่งสรรให้พนักงานทุกระดับด้วยเสมอภาคกัน เพิ่มส่งเสริมกำลังใจ บำรุงขวัญสร้างศรัทธา และเพื่อประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงาน อันจะเป็นแนวทางให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้[11]

---

[9]สมพงศ์ เกษมสิน, <u>การบริหารงานบุคคลแผนใหม่</u> (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, 2523) หน้า 245-246

[10]สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. <u>สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของข้าราชการ</u> (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ บริษัทประชาชน จำกัด, 2536) หน้า 3

[11]อัญชลี อนุกูล <u>การศึกษาเปรียบเทียบสวัสดิการระหว่างพนักงานการสื่อสารแห่งประเทศไทยกับพนักงานการโทรทศัพท์แห่งประเทศไทย</u>, วิทยานิพนธ์ ภาควิชาพาณิชยศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537 หน้า 13-14

10. ดร. ศรีทับทิม พาณิชย์ อธิบายคำว่า "สวัสดิการ" หมายถึง การมีวิถีชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ที่ราบรื่นมั่นคงตลอดการ กินดีอยู่ดีมีมาตรฐานในการครองชีพสูงขึ้น มีสุขภาพและอนามัยดี สวัสดิการของแต่ละบุคคลประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ คือสวัสดิการหรือความสมบูรณ์ทางด้านร่างกาย (สุขภาพอนามัย), ความสมบูรณ์ทางวัตถุ (ความรุ่งเรือง) และความสมบูรณ์ทางจิตใจ (สุขภาพทางจิต)[12]

ทั้งหมดนี้เป็นความหมายของคำว่าสวัสดิการโดยทั่ว ๆ ไปซึ่งกล่าวถึงการจัดการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นความต้องการทางด้านวัตถุหรือจิตใจที่จะมีผลทำให้ตัวบุคคลที่อยู่ในชุมชนนั้นมีความเป็นอยู่ที่สุขสบายทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ อันจะมีผลให้ชุมชนนั้นมีความเจริญรุ่งเรืองมีความสมบูรณ์พูนสุขในที่สุด

ส่วนคำว่า "งาน" หรือ "แรงงาน" หรือ "Labor" หรือ "Labour" นั้นมีความหมายหลายประการ

ประการแรก หมายถึง การกระทำของมนุษย์ในการผลิตและการแจกจ่ายสินค้าและบริการก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจและผู้ดำเนินการได้รับค่าตอบแทนในการกระทำนั้น ความหมายแรกมองแรงงานในฐานะปัจจัยการผลิตร่วมกับปัจจัยทุนและที่ดิน

ประการที่สอง แรงงานห มายถึงผู้ทำงานที่ได้รับค่าจ้างซึ่งตรงกับคำว่า "ลูกจ้าง" ซึ่งมีความหมายแคบลงไปอีก โดยไม่รวมถึงผู้ที่มีส่วนในการผลิตอื่น ๆ เช่น ผู้ทำงานส่วนตัวเป็นต้น ถ้าจะกล่าวให้แคบลงไปอีกก็คือ "กรรมกร" แต่โดยทั่วไปคำว่า "แรงงาน" มักจะหมายถึง "ฝ่ายคนงาน"

ทั้งนี้มีนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิทั้งชาวต่างประเทศและชาวไทย ได้ให้ความหมายไว้ดังต่อไปนี้

---

[12]ศรีทับทิม พาณิชพันธ์ ความรู้ทางสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525 หน้า 13

1. Reynolds L.G. ได้อธิบายความหมายของ "แรงงาน" ไว้ใน Labour Economic and Labour Relations ว่าหมายถึงกำลังกายและกำลังมันสมอง ซึ่งถือเป็นปัจจัยการผลิตชนิดหนึ่งในบางครั้ง ถ้าค่าแรงงานก็มีความหมายแคบหรือชี้เฉพาะตามวัตถุประสงค์ของผู้ใช้เงินหมายถึง "ชนชั้น"[13]

2. Melvin N. Reder และ Ralph H. Blogdett ให้ความหมายอย่างกว้างๆ ว่า "แรงงาน" หมายถึงบุคคลที่ทำงานโดยได้รับค่าจ้างหรือเงินเดือน ซึ่งค่าจ้างหรือเงินเดือนนี้เป็นที่มาเบื้องต้นของรายได้ในครอบครัวเขา (หมายถึงร้อยละ 80 ของรายได้หรือมากกว่า)[14]

3. ศาสตราจารย์ Dale Yodor ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า "แรงงาน" หมายถึงแรงงานทั้งหมดของมนุษย์ซึ่งว่าจ้างกันได้ทั้งเป็นปัจจัยในการผลิตสินค้า และบริการสำหรับมนุษย์[15]

4. ศาสตราจารย์ ดร.จิด เศรษฐบุตร ได้ให้ความหมายของคำว่าแรงงานไว้ว่า "แรงงานของบุคคลหรือบุคคลหรือเรียกว่างานหรือแรงงานนั้น ทางเศรษฐศาสตร์หมายถึงการกระทำของมนุษย์ที่ตั้งใจทำขึ้น โดยมุ่งหวังว่าการกระทำนั้นจะทำให้ได้รับสิ่งซึ่งบำบัดความต้องการของตนได้[16]

5 นิคม จันทรวิทุร ได้ให้ความหมายอย่างกว้างโดยรวมของคำว่าแรงงานไว้ว่าหมายถึง บุคคลทุกคนที่มีส่วนในการผลิตซึ่งถ้าพิจารณาในแง่สถิติ

---

[13]Reynolds, L.G., Labour Economics and Labour Relations, 5th ed. (New Jersey Prentice Hall, Inc., 1971)

[14]เกชา แก้วชาญศิลป์ การคุ้มครองชั่วโมงมาทำงาน บทศึกษาเฉพาะกรณีงานอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมในเมืองหลักและจังหวัดธนบุรี, วิยานิพนธ์เสนอต่อคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2511, หน้า 11

[15]Dale Yodor Op. cit. p.510

[16]จิด เศรษฐบุตร คำสอนเศรษฐศาสตร์พิสดาร งานบุคคล, พระนคร. 2479

แรงงานแล้วคำว่า "แรงงาน" ก็ตรงกับคำว่า "กองกำลังคน" (Labour Force) ซึ่งหมายถึงประชากรที่อยู่ในวัยทำงานหรือประชากรที่ดำเนินการทางเศรษฐกิจ ซึ่งโดยปรกติก็ได้แก่ประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 14 ปีขึ้นไป ซึ่งกำลังทำงานหรือหางานทำ[17]

6. สุดาศิริ วศวงศ์ ได้อธิบายคำว่างานหรือแรงงานไว้หมายถึงแรงงานของบุคคลหรือแรงงานมนุษย์เท่านั้น มิใช่แรงงานจากเครื่องจักรหรือสัตว์ พลังงานหรือกำลังแรงงานที่เราได้รับจากสัตว์นั้นมิให้จัดว่าเป็นแรงงาน และการที่มนุษย์ได้ใช้แรงงานของตนไปนั้น ก็ย่อมจะต้องมีความมุ่งหวังที่จะได้ผลตอบแทนแรงงานของตนที่ได้กระทำไปแล้วด้วยคือ การได้รับค่าจ้างหรือสินจ้างนั้น ๆ มาใช้สนองความต้องการของตนสุดแล้วแต่ว่าค่าจ้างหรือสินจ้างนั้นเป็นเงินหรือสิ่งของตามแต่จะตกลงกัน[18]

7. กมลลักษณ์ โตสกุล ให้ความหมายของแรงงานไว้ว่า หมายถึง มนุษย์ทุกคนที่เกิดมาและตกอยู่ในฐานะเป็นผู้ใช้แรงงาน ไม่ว่าจะเป็นแรงกายหรือแรงสมองก็ตาม ถ้าเขาเหล่านั้น ต้องมีหน้าที่ใช้แรงงานในการทำมาหากินเพื่อสร้างผลผลิตให้แก่เศรษฐกิจและสังคมทั้งส่วนตัว และประเทศชาติ เขาเหล่านั้นย่อมนับว่าเป็นแรงงานด้วยกันทั้งสิ้น[19]

---

[17]นิคม จันทรวิทุร "คำบรรยาย วิชาการแรงงานและสวัสดิการ, พิมพ์ครั้งที่ 1 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513 หน้า 1

[18]สุดาศิริ วศวงศ์ คำบรรยายกฎหมายแรงงานเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กรุงเทพฯ นิติบรรณาการ, 2537 หน้า 4

[19]กมลลักษณ์ โตสกุล "วิวัฒนาการแรงงานในรอบ 200 ปี "สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ, 2536 หน้า 7

DPU

สรุปความของ "สวัสดิการและแรงงาน" ได้ดังนี้ คือ

สวัสดิการแรงงาน (Labour Welfare) ได้มีการกำหนดนิยามไว้หลายนิยามคือ

นิยามแรก

1. สวัสดิการแรงงานหมายถึง บริการความสะดวกสบายและความน่าพึงพอใจซึ่งอาจจัดขึ้นภายในหรือบริเวณที่ใกล้เคียงสถานที่ทำงาน เพื่อให้คนงานได้มีสภาพแวดล้อมที่สะดวกสบาย ทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจนำมาซึ่งความมีสุขภาพและขวัญที่ดีของคนงาน

2. สวัสดิการแรงงานมีความหมายถึง สิ่งหรือสภาวการณ์ที่นายจ้างจัดให้เพื่อความสะดวกสบายหรือความอยู่ดีกินดีของลูกจ้างนั่นเอง[20]

3. องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ให้ความหมายของคำว่า "สวัสดิการแรงงาน" หมายถึง บริการความสะดวกสบายและความน่าพึงพอใจซึ่งอาจจัดขึ้นภายในหรือบริเวณที่ใกล้เคียงสถานที่ทำงาน เพื่อให้คนงานได้มีสภาพแวดล้อมที่สะดวกสบายทำให้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจ นำมาซึ่งความมีสุขภาพและขวัญที่ดีของคนงาน[21]

---

[20] International Labour Organization (Asian Regional Conference, II, 1977), p. 3.

[21] International Labour Organization (Asian Regional Conference, II, 1977), p. 3.

4. สุวิทย์ ยิ่งวรพันธุ์ อธิบดีกรมแรงงาน ให้ความหมายสั้น ๆ ว่า สวัสดิการแรงงาน หมายถึง สิ่งหรือสภาวะการณ์ที่นายจ้างจัดให้เพื่อความสะดวกหรือความกินดีอยู่ดีของลูกจ้างในทัศนของสุวิทย์ ยิ่งวรพันธุ์ เห็นว่าสวัสดิการแรงงานไม่ได้เป็นเพียงการให้ประโยชน์ต่าง ๆ แก่คนงานทางด้านวัตถุตามโครงการสวัสดิการแรงงานที่มีผู้จัดขึ้นเท่านั้น แท้ที่จริงแล้ว สวัสดิการแรงงานเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณค่าของจริยธรรมของสังคม เป็นเรื่องที่สะท้อนเท่าที่ความนึกคิดของผู้ให้สวัสดิการด้วย[22]

5. สวัสดิการแรงงานนั้นถือว่าเป็นภาระทางศีลธรรม (Ethical Concern) ของอุตสาหกรรมและสหภาพแรงงาน เนื่องจากภาวะของสังคมที่วิวัฒนาการและเปลี่ยนไป ทำให้ภาระซึ่งเดิมเคยเป็นของครอบครัว และญาติมิตร เพื่อนบ้านที่เคยให้ความช่วยเหลือร่วมมือกันและกันเปลี่ยนมาอยู่กับนายจ้างและรัฐในที่สุด[23]

6. สวัสดิการที่รัฐจัดให้แก่ประชาชนนั้น มีอยู่ในรูปของการประชาสงเคราะห์ หรือบริการที่หน่วยงานสังคมสงเคราะห์ต่าง ๆ จัดอยู่เป็นสวัสดิการที่มิได้หวังผลตอบแทนมากไปกว่าการสร้างสันติสุขในสังคม เพราะงานของรัฐและของหน่วยงานสังคมสงเคราะห์ต่าง ๆ มิใช่เป็นหน่วยงานที่ทำงานโดยหวังผลทางเศรษฐกิจการลงทุนเพื่อสวัสดิการ จึงมิได้มีการคิดต้นทุนและกำไรและบริการเกือบทุกอย่างเป็นการลงทุนที่เป็นภาระต่องบประมาณ แต่สวัสดิการแรงงานนั้นแตกต่างออกไป เพราะธุรกิจอุตสาหกรรมเป็นการลงทุนเพื่อแสวงผลกำไร มิฉะนั้นก็ไม่อาจดำเนินธุรกิจอยู่ได้ ค่าใช้จ่ายในการให้สวัสดิการแรงงานถือเป็นต้นทุนการผลิต

---

[22]สุวิทย์ ยิ่งวรพันธุ์ ความหมายของสวัสดิการแรงงาน บรรยายเนื่องในการสัมมนาเรื่องสวัสดิการแรงงาน ณ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2520, เอกสารการสัมมนา หน้า 2

[23]มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (มสธ.) เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายแรงงาน, กรุงเทพฯ : พ. สัมพันธ์พาณิชย์, 2528 หน้า 178

อย่างหนึ่ง การให้สวัสดิการจึงมีขอบเขตและหวังผลตอบแทนจากการให้นั้น และเป็นผลตอบแทนทางเศรษฐกิจด้วย มิใช่ให้เพื่อการสงเคราะห์เหมือนดังให้ผู้อยู่ในสถานสงเคราะห์ และมิใช่เป็นการบำเพ็ญประโยชน์แก่บุคคลตามวัตถุประสงค์เหมือนดังเช่นสมาคมหรือมูลนิธิแต่เป็นการให้แก่ลูกจ้าง เพื่อให้มีความสะดวกสบายในการทำงาน ช่วยแก้ปัญหาในการครองชีพ และนายจ้างก็หวังที่จะได้งานดีงานมากจากลูกจ้าง เป็นประโยชน์ต่อนายจ้างและต่อลูกจ้างเองในที่สุดด้วย[24]

นิยามที่สอง

1. ความหมายของสวัสดิการแรงงานอีกนิยามหนึ่ง ได้อธิบายว่า "สวัสดิการแรงงาน" หมายถึง การดำเนินการใดๆ ไม่ว่าจะโดยนายจ้าง รัฐบาล สหภาพแรงงานที่มีความมุ่งหมายเพื่อให้ลูกจ้างในกิจการอุตสาหกรรม หัตถกรรม พาณิชยกรรม การขนส่งและบริการ ซึ่งเป็นการประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่ภาคเกษตรกรรม สามารถมีสภาพการทำงาน ระดับของความเป็นอยู่และสุขภาพอนามัยที่ดี มีความปลอดภัยในการทำงานมีความเจริญก้าวหน้า ในการงานและความมั่นคงในการดำรงชีวิต[25] และท่านยังได้แยกพิจารณาความหมายของสวัสดิการแรงงานตามทัศนะของนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งแตกต่างต่างกันออกไปอีกดังนี้คือ

สำหรับนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ สวัสดิการแรงงานย่อมหมายถึง ต้นทุนทางอ้อมที่มีผลทำให้ต้องใช้จ่ายเพื่อการลงทุนและไม่มีส่วนสัมพันธ์โดยทางตรงกับผลงานของลูกจ้าง ซึ่งต่างกับเงินเดือนหรือค่าจ้างซึ่งเป็นค่าตอบแทนโดยตรงของผลงานที่ลูกจ้างทำ นายจ้างประเภทที่มองไม่เป็นความสัมพันธ์กันเลยระหว่างสวัสดิการกับผลงาน ก็จะให้สวัสดิการแก่คนงานเท่าที่จำเป็นหรือเท่าที่

---

[24]สุวิทย์ ยิ่งวรพันธ์ ความหมายสวัสดิการแรงงาน หน้า 2

[25]วิจิตร ระวิวงศ์ ความเบื้องต้นเกี่ยวกับสวัสดิการแรงงาน เอกสารประกอบการสัมมนาไตรภาคี เรื่องการคุ้มครองและสวัสดิการแรงงาน จัดโดยสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติและกรมแรงงาน ณ สถาบันพัฒนาแรงงานกรมแรงงานเมื่อวันที่ 18 - 19 มีนาคม 2525 หน้า 1

กฎหมายกำหนด ไม่มากไปกว่านั้นกับทั้งมีความรู้สึกว่าการให้สวัสดิการแก่ลูกจ้างเป็นภาวะที่จำยอม ส่วนนายจ้างที่เห็นว่าสวัสดิการมีส่วนสัมพันธ์กับผลงานในลักษณะที่เป็นการจูงใจให้คนงานทำงานดีและเต็มที่ ก็จะพยายามให้สวัสดิการแก่คนงานมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

2. สวัสดิการแรงงาน ย่อมหมายถึง การที่ฝ่ายนายจ้างได้ให้ผลประโยชน์หรือบริการต่าง ๆ แก่ฝ่ายลูกจ้างเพื่อที่จะทำให้ลูกจ้างได้รับความสุข ความสะดวกสบาย ความพึงพอใจตลอดจนความปลอดภัยในการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นความต้องการทางด้านร่างกายหรือจิตใจ ตลอดเวลาที่มีความสัมพันธ์ในฐานะนายจ้างต่อกัน ทั้งนี้เพื่อที่จะทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานของลูกจ้างเป็นไปอย่างดี ก่อให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองในทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวม และความสงบสุขของประเทศชาติในที่สุด[๒๐]

ในด้านศาลฎีกามีทัศนะต่อความหมายของคำว่า สวัสดิการแรงงานดังคำพิพากษาฎีกาได้วินิจฉัยเรื่องสวัสดิการด้านแรงงานไว้ดังนี้ คือ

คำพิพากษาฎีกาที่ 2210/2523 วินิจฉัยว่า การที่นายจ้างจำหน่ายสุราแม่โขงให้แก่ลูกจ้างในราคาเท่ากับที่จำหน่ายให้แก่สวัสดิการทหาร ซึ่งต่ำกว่าราคาที่จำหน่ายทั่วไปย่อมเป็นการอนุเคราะห์ช่วยเหลือลูกจ้างอย่างหนึ่ง จึงเป็นสวัสดิการ

คำพิพากษาฎีกาที่ 1437/2534 เงินช่วยเหลือค่าเช่าบ้านที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างในกรณีที่ไม่สามารถจัดที่พักอาศัยให้แก่ลูกจ้างได้ครบถ้วนนั้น เป็นกรณีที่นายจ้างรับภาระในสวัสดิการด้านที่พักอาศัยให้ เพราะฉะนั้นเงินค่าช่วยเหลือค่าเช่าบ้านก็เป็นสวัสดิการอย่างหนึ่ง

จากคำจำกัดความคำนิยาม คำอธิบายความหมาย และคำพิพากษาฎีกาต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น คำว่า "สวัสดิการแรงงาน" อาจจะพอสรุปรวมได้ ดังนี้

---

[๒๐]สุดาศิริ วศวงศ์ ค่าบรรยายกฎหมายแรงงานเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน สำนักพิมพ์นิติบรรณการ กรุงเทพมหานคร 2537, หน้า 17

สวัสดิการแรงงาน หมายถึง โครงการที่ดำเนินการโดยบุคลากรระดับหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนสวัสดิการของคนงาน คุ้มครองตัวเขาและครอบครัวของเขาให้มีความมั่นคงในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคม

สวัสดิการแรงงานหมายถึงการดำเนินการใด ๆ ไม่ว่าโดยนายจ้าง รัฐบาลหรือสหภาพแรงงานมีความมุ่งหมาย เพื่อให้ลูกจ้างคนงานในกิจการอุตสาหกรรมมีความเป็นอยู่ที่พอควรมีความผาสุกทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ มีสุขภาพอนามัยที่ดี มีความปลอดพภัยในการทำงานช่วยให้เขาและครอบครัวมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต

2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างสวัสดิการแรงงานกับสวัสดิการสังคม

สวัสดิการแรงงานและสวัสดิการสังคมมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นอน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการให้ความหมาย ของคำทั้งสองโดยความหมายของทั้งสวัสดิการสังคมและสวัสดิการแรงงานอาจพิจารณาได้ทั้งความหมายอย่างแคบและความหมายอย่างกว้าง สวัสดิการสังคมในความหมายอย่างแคบ อาจเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของสวัสดิการแรงงานในความหมายอย่างกว้าง หรือกล่าวกลับกันสวัสดิการแรงงานในความหมายอย่างแคบ อาจเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของสวัสดิการสังคมในความหมายอย่างกว้าง นอกจากนั้นในทางการบริหารแบบแยกส่วนก็อาจถือว่า สวัสดิการสังคมและสวัสดิการแรงงานเป็นคนละเรื่องคนละประเด็นก็ได้ ทั้งนี้ความสัมพันธ์ระหว่างสวัสดิการแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นอย่างไรนั้นจะเห็นได้จากแนวคิดทฤษฎีด้านสวัสดิการสังคม ตลอดจนสภาพการที่แท้จริงของเนื้องานด้านสวัสดิการแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่คลี่คลายมาสู่ยุคปัจจุบันยุคที่มีพระราชบัญญัติประกันสังคมของประเทศไทย ซึ่งอาจถือได้ว่า เป็นจุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของการปฏิรูปสวัสดิการสังคมและสวัสดิการแรงงานในประเทศไทย

จากความหมายที่นำมากล่าวข้างต้น สวัสดิการแรงงานน่าจะเป็นส่วนสำคัญที่ขาดเสียมิได้ของการพิจารณาว่าประชาชนแต่ละคนแต่ละครอบครัว หรือแต่ละกลุ่มอาชีพสามารถดำรงชีพได้อย่างเป็นปกติสุข ก็ด้วยองค์ประกอบทั้ง 7 ประการ สวัสดิการแรงงานมิได้ครอบคลุมจำเพาะแต่องค์ประกอบเฉพาะเรื่อง การมีงานทำและการมีรายได้เท่านั้นเพราะประชาชนที่เป็นกำลังแรงงาน หรือผู้ใช้แรงงานก็ควร

จะได้รับการตอบสนองความต้องการครอบคลุมทั้ง 7 ประการด้วย คือ 1. สุขภาพอนามัย 2. การศึกษา 3. ที่อยู่อาศัย 4. การทำงานและมีรายได้ 5. ความมั่นคง 6. บริการสังคม และ 7. นันทนาการ

สุขภาพของประชาชนไม่ว่าจะประกอบอาชีพอะไร ก็คงมิได้หมายถึงแต่สุขภาพขณะที่เขาอยู่ในโรงงานประกอบการเท่านั้น แต่สุขภาพเป็นสภาวะของบุคคลที่สัมพันธ์กับการทำงานตลอดเวลา หากมีพลานามัยแข็งแรงมีภูมิคุ้มกันโรค รู้จักรักษาสุขภาพทั้งทางร่างกายและจิตใจเขา ก็จะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตรงกันข้าม ถ้าหากสุขภาพอนามัยไม่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาวะสุขภาพที่ไม่ดีนั้น เป็นผลกระทบจากการทำงานก็เป็นเรื่องของระบบจัดการด้านสวัสดิการแรงงาน ที่ต้องเข้ามาคุ้มครองป้องกันสุขภาพอนามัย และสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลอย่างเหมาะสมเพียงพอ ทั้งนี้ ระบบจัดการอาจดำเนินการโดยรัฐบาล หรือสถานประกอบการหรือองค์กรแรงงานและองค์กรสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพอนามัย ก็ถือว่ามีความสัมพันธ์โดยตรงและไม่อาจแยกจากสวัสดิการแรงงานได้ เช่นเดียวกัน องค์ประกอบอื่น ๆ การศึกษา การมีที่อยู่อาศัย การมีความมั่นคงทางสังคม การรู้จักและสามารถใช้บริการทางสังคมตลอดจนการได้รับนันทนาการที่เหมาะสม สร้างสรรค์ ไม่เป็นการเสื่อมเสียศีลธรรม หรือทำลายคุณค่าความเป็นมนุษย์ ทั้งหมดทั้งสิ้น ล้วนเกี่ยวข้องโดยตรงอย่างแยกไม่ออกจากสวัสดิการแรงงานในความหมายที่กว้าง

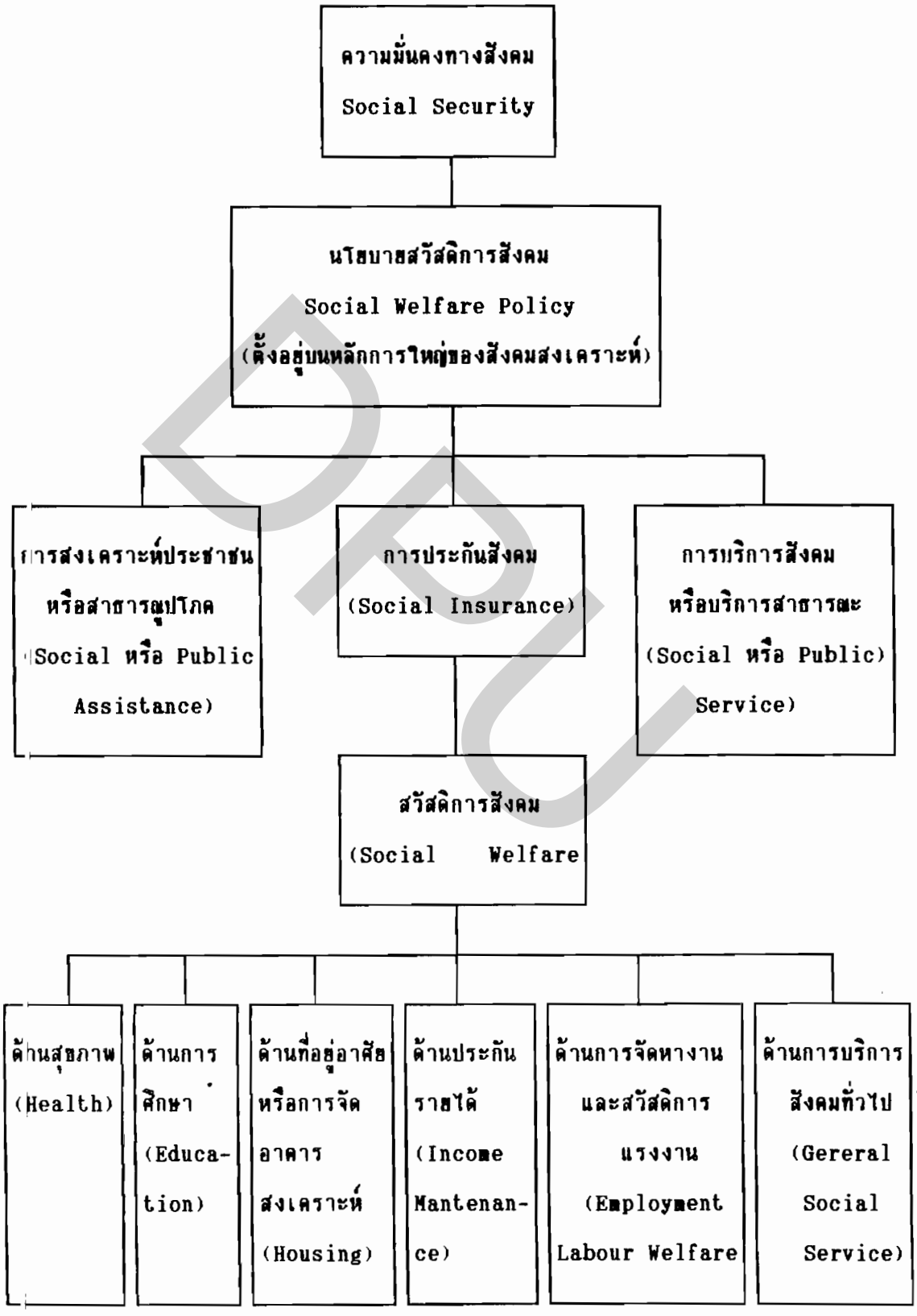
เพื่อง่ายต่อการทำความเข้าในโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสวัสดิการสังคมและสวัสดิการแรงงานจึงขอเขียนเป็นแผนภูมิดังนี้

วพ
๓๓๘.๐๒
ส๓๔ก
๑๒

115564

แผนภูมิที่ 1

ความสัมพันธ์ระหว่างสวัสดิการสังคมและสวัสดิการแรงงาน



[redacted]

หมายเหตุ : แผนภูมิส่วนต้นนำมาจากเรื่องสวัสดิการสังคม ของ ดร. ทมล ชูทรัพย์ ส่วนในตอนท้ายผู้เขียนต่อเติมขึ้นมาใหม่

แต่กระนั้นก็มิได้หมายความว่าสวัสดิการสังคม และสวัสดิการแรงงานเหมือนกันทุกประการ ดังจะเห็นได้จากแนวคิดของ ฟีโอนา วิลเลี่ยมส์ ที่ได้รวบรวมแนวคิดต่าง ๆ เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมไว้ถึง 7 กลุ่ม[27] ซึ่งจะไม่ขอกล่าวในที่นี้ แต่จะขอกล่าวถึงแต่เฉพาะแนวคิดและทฤษฎีความแตกต่างของสวัสดิการทั้งสองนี้ ในด้านกฎหมาย

2.3 หลักการจัดสวัสดิการแรงงาน

การจัดสวัสดิการให้แก่พนักงานในองค์การเป็นบริการอย่างหนึ่ง ที่จะอำนวยความสะดวกสบายให้แก่พนักงานสามารถจูงใจพนักงาน ให้มีกำลังใจในการปฏิบัติงาน หลักการจัดสวัสดิการต้องอาศัยศาสตร์ทางด้านบริหารและหลักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ด้านแรงงาน โดยอาศัยหลักการบริหารที่ดีประกอบกับหลักอุปสงค์และอุปทาน คือ ความต้องการและการตอบสนอง ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงต้นทุน ความสามารถความพอใจด้วย กล่าวคือ เราต้องเข้าใจทฤษฎีต่าง ๆ เกี่ยวกับความต้องการของมนุษย์ ทั้งทางด้านร่างกายและด้านจิตใจ นับแต่ทฤษฎีความต้องการขั้นพื้นฐาน อาทิ ปัจจัยสี่ ไปจนถึงความต้องการสูงสุดหรือไม่มีที่สิ้นสุด เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับทรัพยากรหรือทุนที่มีอยู่ และความสามารถในการจัดการ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมตามสภาวะของแต่ละสังคม ตามยุคตามสมัย แต่ที่สำคัญต้องไม่ลืมว่าหลักการจัดสวัสดิการที่ดีนั้นต้องจัดให้ตรงตามความต้องการของผู้รับบริการ ซึ่งจะ

---

[27]กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์ "<u>บทวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างสวัสดิการแรงงานและสวัสดิการสังคม</u>" วารสาร สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2537) หน้า 41

ช่วยให้พนักงานได้รับการตอบสนองเกิดความพอใจ มีความรู้สึกที่ดีต่อองค์การและเกิดความผูกพัน ดังนั้นฝ่ายบริหารงานบุคคลจึงควรพิจารณาให้ถ่องแท้ ถึงความต้องการอันแท้จริงของพนักงานในองค์การ เพื่อสามารถใช้การจัดสวัสดิการให้เป็นประโยชน์ในการดำเนินงานขององค์การ

หลักการจัดสวัสดิการที่ดีควรพิจารณาในด้านของพนักงาน ซึ่งมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้คือ[28]

1. จัดให้ตรงความต้องการของพนักงาน
2. ให้พนักงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมรับผิดชอบในการจัดสวัสดิการด้วย
3. จัดให้พนักงานทุกระดับชั้นโดยเสมอภาคหรือเท่าเทียมกัน
4. จัดให้อย่างสม่ำเสมอ
5. การจัดสวัสดิการให้นั้นต้องไม่เป็นภาระแก่พนักงาน

---

[28]สมพงษ์ เกษมสิน "การบริหารงานบุคคลแผนใหม่" กรุงเทพฯ ม.ป.ส., ม.ป.ป. หน้า 246

มนทพร ภู่ตระกูล "การศึกษาเปรียบเทียบการจัดสวัสดิการของธนาคารไทยพาณิชย์วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาพาณิชยศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 31

รัตนา อภิรมยานนท์, การศึกษาเปรียบเทียบสวัสดิการของพนักงานในอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ในประเทศไทย วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาพาณิชยศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522 หน้า 21

DPU

ประกอบกับการพิจารณาในด้านขององค์การด้วยโดยมีหลักการดังต่อไปนี้[20]

1. คำนึงถึงต้นทุนขององค์การ
2. คำนึงถึงผลประโยชน์ที่ได้รับ
3. คำนึงถึงชื่อเสียงและการประชาสัมพันธ์
4. ความรับผิดชอบต่อสังคม

นอกจากหลักการที่ได้กล่าวมาแล้ว การจัดสวัสดิการให้แก่พนักงานยังต้องคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

1. กฎหมายและอำนาจของสหภาพแรงงาน
2. ทัศนคติและอำนาจของสหภาพแรงงาน
3. การเปลี่ยนแปลงในประการต่าง ๆ อาทิ นโยบายขององค์การและเกี่ยวกับตัวพนักงาน เป็นต้น
4. สวัสดิการที่องค์การอื่นให้แก่พนักงาน

---

[20]ภิญโญ สาธร "การบริหารงานบุคคล" กรุงเทพฯ ม.ป.ส., ม.ป.ป. หน้า 338

เสนา ติเยาว์ สุปราณี ศรีฉัตราภิมุข และนิยาดา ชุณหวงห์ "การบริหารงานบุคคล" กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522 หน้า 248

DPU

เมื่อจัดสวัสดิการให้แล้วผู้บริหารจะต้องติดตามผลด้วยเช่น เรื่องเกี่ยวกับการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทน เพื่อเป็นสื่อทำความเข้าใจที่ดีระหว่างกัน ควรเป็นไปตามจุดมุ่งหมายหรือถูกวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการด้วย พร้อมทั้งจะต้องติดตามแก้ไขปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การจัดสวัสดิการให้ตรงกับความต้องการของแรงงานหรือลูกจ้างนั้น บางครั้งก็ไม่สามารถจะทำได้หรือทำได้ไม่หมดทุกอย่างเนื่องจากความต้องการของมนุษย์ไม่มีที่สิ้นสุด นอกจากปัจจัย 4 แล้วมนุษย์ยังต้องการสิ่งนอกเหนือจากนี้อีก ดังปรัชญาทางการเมืองและเศรษฐกิจนับเป็นความคิดพื้นฐานที่เพียรพยายามจะทำความเข้าใจกับความต้องการของมนุษย์ ปรัชญาดังกล่าวนี้สามารถจำแนกออกเป็น 4 สำนักคือ[30]

1. แนวความคิดของรุสโซ
2. ปัจเจกนิยมแบบเสรี
3. เสรีนิยมแบบมีจริยธรรม และ
4. แนวความคิดของ Mark

---

[30]C.M. Macpherson. Need and Want : an Ontological or Historical Problem? In Human Needs and Polities. ed. Ross Fitzgerald (Hong Kong : Dai Nippon Printing Co., 1977) p. 27

2.3.1 แนวคิดและทฤษฎีความต้องการของมนุษย์

1. แนวคิดของรุสโซ

รุสโซเชื่อว่าความต้องการของมนุษย์สามารถแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ ความต้องการตามสภาพธรรมชาติซึ่งรุสโซถือว่าเป็นความต้องการที่ดีและความต้องการที่มนุษย์ปรุงแต่งขึ้นซึ่งถือเป็นสิ่งที่ไม่ดี ความต้องการตามสภาพธรรมชาติเป็นสิ่งที่มีอยู่ในสังคมดั้งเดิม แต่ต่อมามนุษย์ก็เริ่มแสวงหาความสะดวกสบาย และในที่สุดก็เริ่มเคยชินกับความต้องการที่ปรุงแต่งขึ้นจนเหมือนกับว่าความต้องการของประเภทนี้คือความต้องการอันแท้จริง นอกจากนั้นรุสโซยังเชื่อด้วยว่าความต้องการที่ปรุงแต่งหรือความทะยานอยากนี้เป็นสิ่งที่ควบคู่กับเทคนิคใหม่ ๆ

2. ปัจเจกชนนิยมแบบเสรี (Liberal Individualism)

โดยหลักการของแนวคิดของสำนักปัจเจกชนนิยมแบบเสรีนี้ ถือว่าตามธรรมชาติแล้วความทะยานอยากของมนุษย์เป็นสิ่งหนึ่งที่ทำให้มนุษย์อยู่เหนือสัตว์อื่น ๆ อย่างไรก็ตาม มนุษย์ไม่มีความสามารถที่จะตอบสนองความทะยานอยากนี้ด้วยลำพังคนเดียว หากแต่ต้องอาศัยการลงแรงงานร่วมกันในสังคมเท่านั้น ขณะที่ความทะยานอยากทวีขึ้นเรื่อย ๆ นั้นความสามารถที่ดิ้นรนจะตอบสนองความรู้สึกดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นเช่นกว่า ดังนั้น ความทะยานอยากจึงถือเป็นสิ่งที่สร้างความเจริญก้าวหน้าให้สังคม

3. เสรีนิยมแบบมีจริยธรรม (Ethical Liberalism)

แนวคิดเสรีนิยมแบบมีจริยธรรมนี้ได้สืบเนื่องมาจากพวกปัจเจกชนนิยมแบบเสรี แต่ได้มีการปรับปรุงความคิดโดยการแทรกจริยธรรมเข้าไปในแนวความคิดแบบดั้งเดิม แนวความคิดนี้ปฏิเสธหลักการของพวกปัจเจกชนนิยมแบบเสรีที่กล่าวว่าความทะยานอยากทุกประเภทเป็นสิ่งที่ดีเสมอกันทั้งสิ้นแต่สำนักนี้ถือ "คุณภาพ" ของความทะยานอยากเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างเท่าเทียมกับ "ปริมาณ" ของความทะยานอยากด้วยเช่นกัน ซึ่งหมายความว่ามนุษย์มิใช่เพียงแต่มีความทะยานอยากอันไม่จำกัดเพียงอย่างเดียว หากจำเป็นจะต้องมีการพัฒนารูปแบบของความต้องการด้วยการพัฒนาก็คือการยกระดับคุณภาพความทะยานอยากจากความปรารถนาทางด้าน

วัตถุ และความปรารถนาจะมีให้มากกว่าผู้อื่น ไปสู่ความปรารถนาทางด้านจริยธรรม สติปัญญาและความประณีตงดงาม และสำนักนี้ยังปฏิเสธความคิดของรุสโซที่จะตีค่ามนุษย์ในสภาวะธรรมชาติไว้ดีหรือเหนือมนุษย์ ซึ่งอยู่ร่วมกันเป็นสังคมในทางตรงกันข้ามกลับชี้ให้เห็นว่าคุณค่ามนุษย์นั้นได้มาจากการปรุงแต่ง หาใช้สิ่งที่บังเกิดขึ้นโดยธรรมชาติไม่ การปรุงแต่งความทะยานอยากจึงถือเป็นสิ่งที่ดีกว่าความต้องการของมนุษย์ในสภาวะธรรมชาติ

4. แนวความคิด Mark

สำหรับ Mark มีแนวความคิดตรงข้ามกับความเชื่อของรุสโซและเสรีนิยมโดยถือว่ามนุษย์ตามสภาพธรรมชาติของรุสโซเป็นมนุษย์ที่ผิดธรรมชาติเพราะมนุษย์ตามธรรมชาตินั้นมิใช่จะมีเพียงความต้องการเพียงสองสามประการเท่านั้น แต่ก็มิใช่ว่าความต้องการของมนุษย์จะมีลักษณะที่ปราศจากขอบเขต เช่น ดังความเชื่อของพวกเสรีนิยม กล่าวคือ เขารังเกียจสังคมที่ให้ความสำคัญกับเงินและการใช้เครื่องจักรกลขนาดใหญ่สภาพการณ์เช่นนี้ Mark เห็นว่าจะปิดกั้นมิให้แก่นแท้ทางด้านความต้องการของมนุษย์ปรากฏออกมาได้ เงินจะทำให้มนุษย์หาทางที่จะเอารัดเอาเปรียบ ขณะเดียวกันระบบการทำงานโดยเครื่องจักรขนาดใหญ่ ก็มิได้ช่วยให้มนุษย์ได้ใช้พลังงานความสามารถที่มีอยู่ตามธรรมชาติได้อย่างแท้จริง ซ้ำยังให้ความต้องการของมนุษย์ขาดความประณีต และกระตุ้นความทะยานอยากอย่างไม่มีที่จบสิ้นสิ่งที่คาดหวังก็คือสังคมที่ดีซึ่งเต็มไปด้วยเสรีภาพ ซึ่งจะเอื้ออำนวยให้ประชาชนได้พัฒนาความต้องการได้ตามใจปรารถนาหรือจะกล่าวได้อีกแง่หนึ่งก็คือสิ่งที่ Mark ถือเป็นความต้องการของมนุษย์อย่างแท้จริงได้แก่ การที่มนุษย์มุ่งที่จะเปลี่ยนแปลงในเชิงสร้างสรรสัมพันธภาพอันดีในหมู่มนุษยชาติด้วย ซึ่งมาสโลว์มีแนวความคิดทำนองเดียวกับ Mark

อาจจะพอกล่าวโดยสรุปได้ว่าความต้องการของมนุษย์ แบ่งออกเป็น 2 ทาง คือ

1. ทางด้านร่างกาย
2. ทางด้านจิตใจ

จากความต้องการดังกล่าวแล้ว A.H. Maslow ได้สรุปลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ จากลำดับความต้องการเบื้องต้นไปจนถึงความต้องการลำดับสูง

ขึ้นไป แยกเป็น 5 ประการ ดังนี้[31]

1. ความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiological needs)
2. ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (Security or Safety needs)
3. ความต้องการที่จะอยู่ร่วมในสังคมและเป็นส่วนหนึ่งของสังคม (Social or Belogingness needs)
4. ความต้องการให้ผู้อื่นยกย่องนับถือ (Esteem or Stutus needs)
5. ความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จตามความมุ่งหมายของชีวิต (Self-actualization or self-realization)

เนื่องจากความต้องการของมนุษย์มีหลายประเภทหลายด้าน และหลายลำดับประกอบกับความไม่พอดีของสังคม ทำให้มนุษย์จำต้องดิ้นรนเพื่อความต้องการเหล่านั้น ดังเช่น ชนชั้นผู้ใช้แรงงานซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มพลังที่มีความสำคัญยิ่ง และโดยส่วนใหญ่ชนกลุ่มนี้จะมีฐานะความเป็นอยู่ไม่ค่อยดีนักจึงทำให้เขาหล่านั้นต้องดิ้นรนเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งต้องการ โดยการขายแรงงานเพื่อแลกกับเงินที่จะนำมาซึ่งความต้องการและในการทำงานนั้นนอกจากค่าจ้างและเงินเดือน ซึ่งเป็นสิ่งจูงใจการทำงานของพนักงานโดยตรงแล้ว ประเภทงานสภาพการทำงานสิ่งแวดล้อมและประโยชน์เกื้อกูลหรือสวัสดิการต่างๆ ยังเป็นปัจจัยสำคัญในการจูงใจพนักงาน ซึ่งก่อให้เกิดความร่วมมือในการที่จะทำงานให้แก่องค์การด้วยความเต็มใจมีขวัญ และกำลังใจในการทำงานที่มีความรู้สึกมั่นคงปลอดภัย สวัสดิการจึงนับว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญสำหรับพนักงานอย่างหนึ่ง เป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้เกิดความร่วมมือร่วมใจจากพนักงานในองค์การ ซึ่งจะเป็นผลในการดำเนินงานขององค์การหรือหน่วยงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยราบรื่น ฉะนั้นจึงควรที่จะได้มีการวางแผนการดำเนินงานนโยบาย และโครงการสวัสดิการไว้อย่างสุขุมรอบคอบโดยคำนึงถึงหลักความต้องการมูลฐานของคนเราหรือสิ่งตอบแทนที่พนักงานพึงได้รับตลอด

---

[31]ไพลิน ผ่องใส "พฤติกรรมขององค์กร" กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2522 หน้า 76-80

จนค่าที่บ่งถึงคุณค่าของมนุษย์ เพื่อที่งานสวัสดิการจะได้เป็นส่วนช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพสมรรถภาพของผู้ปฏิบัติงาน และประสิทธิภาพขององค์การหรือหน่วยงานให้ดีที่สุด

2.3.2 เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีสวัสดิการแรงงาน

จากหลักความต้องการโดยทั่วไปของมนุษย์ทุกคนย่อมมีความปรารถนาที่จะได้รับความสุขปราศจากทุกข์เช่นเดียวกับมนุษย์ผู้นำแรงงานออกมาขาย ก็เพื่อแลกกับค่าจ้างที่เป็นตัวเงินสำหรับจะนำไปใช้ในการเลี้ยงชีพ บรรเทาความทุกข์ยากเดือดร้อน และสร้างความสุขให้แก่ตนเองและครอบครัว ฉะนั้นเราจึงเห็นได้ว่าการที่มนุษย์จะทำอะไรขึ้นนั้นก็ด้วยความสมัครใจซึ่งอาจจะมาจากสิ่งจูงใจบันดาลให้กระทำสิ่งนั้น ๆ แต่กระนั้นก็มิได้หมายความว่ามนุษย์นำแรงงานมาขายนั้นต้องการเพียงตัวเงินเป็นค่าตอบแทนแต่อย่างเดียว เขาย่อมต้องการสิ่งอื่น ๆ ประกอบด้วย เช่น อาหาร ที่พักอาศัย การให้การรักษาพยาบาล ซึ่งเรียกว่า เป็นสวัสดิการ อันที่จริงสวัสดิการนั้นเป็นเรื่องของมนุษยธรรม ซึ่งนายจ้างจะได้รับผลทางอ้อมและโดยที่สวัสดิการมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบการจ้างงานในปัจจุบัน จำเป็นที่จะต้องจัดให้มีขึ้น ทั้งนี้อาจแยกพิจารณาได้จากเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องจัดสวัสดิการขึ้นจากสามฝ่ายที่เกี่ยวข้อง[32] ดังนี้ คือ

1. ฝ่ายลูกจ้าง เป็นการช่วยเหลือลูกจ้าง นอกเหนือจากค่าจ้าง และเพื่อพัฒนาแรงงาน อันจะก่อประโยชน์แก่ลูกจ้างและนายจ้างด้วย เช่น เจ็บป่วย ประสบอุบัติเหตุ เป็นต้น

2. ฝ่ายนายจ้าง การที่นายจ้างให้สวัสดิการแก่ลูกจ้าง นอกจากสาเหตุจูงใจในด้านมนุษยธรรม โดยไม่หวังผลตอบแทนแล้ว นายจ้างยังจำเป็นต้องให้เพราะสาเหตุต่อไปนี้ คือ

---

[32]สุดาศิริ วศวงศ์ คำบรรยายกฎหมายแรงงานเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ 2537 หน้า 179

2.1 นายจ้างประสงค์สิ่งตอบแทนในรูปของการเพิ่มผลผลิต

2.2 เป็นเพราะความจำเป็นบังคับ

2.3 นายจ้างต้องปฏิบัติตามข้อตกลง ซึ่งเกิดจากการเจรจาต่อรองในระบบสหภาพแรงงาน

3. ฝ่ายรัฐบาล เพราะรัฐบาลมีหน้าที่ต้องดูแลทุกข์สุขของประชาชนทุกคน ในประเทศลูกจ้างก็เป็นกลุ่มหนึ่งในสังคมและเป็นประชาชนส่วนหนึ่งของประเทศย่อมต้องอยู่ในข่ายได้รับความคุ้มครองด้วย

2.3.3 วัตถุประสงค์ของการจัดสวัสดิการ[33]

องค์การจำเป็นต้องจัดสวัสดิการให้แก่พนักงานของตน เพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. เพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่พนักงาน
2. เพื่อให้พนักงานมีความจงรักภักดี ซื่อสัตย์ต่อหน่วยงาน
3. เพื่อให้พนักงานได้อุทิศเวลาแรงงาน ในการปฏิบัติงานในหน่วยงานให้มาก
4. เพื่อลดการขาดงาน ลางาน เปลี่ยนงานของพนักงาน
5. เพื่อให้งานของหน่วยงานเกิดสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นการเพิ่มผลผลิตแก่หน่วยงาน
6. เพื่อยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิต ก่อให้เกิดความมั่นคงในชีวิตการทำงานของพนักงานมากขึ้น
7. ลดความเครียดในการปฏิบัติงานของพนักงาน ช่วยส่งเสริมให้พนักงานมีสุขภาพที่ดี

---

[33]ภิญโญ สาธร, การบริหารงานบุคคล, หน้า 367

8. เพื่อป้องกันและขจัดปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น หรืออาจจะเกิดขึ้น ลดการอุทธรณ์ร้องทุกข์ของพนักงาน ช่วยเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างพนักงานก่อให้เกิดความสามัคคีในหน่วยงาน
9. เพื่อเป็นการจูงใจให้คนอยากเข้าทำงานในหน่วยงานนั้น

2.3.4 ประโยชน์ของการจัดสวัสดิการ

ประโยชน์ของการจัดสวัสดิการสามารถพิจารณาได้ 2 ประการ คือ[34]

ก. ประโยชน์ต่อองค์การ

ข. ประโยชน์ต่อคนงาน

ก. ประโยชน์ต่อองค์การ

1. เป็นการเพิ่มผลผลิตของกิจการ
2. เพิ่มความเชื่อถือและความภักดีของคนงานต่อองค์การ
3. เป็นการบำรุงขวัญพนักงานขององค์การ
4. มีประโยชน์ในการประชาสัมพันธ์
5. ลดอิทธิพลของสหพันธ์กรรมกร และการแทรกแซงของรัฐบาล
6. ช่วยเหลือการสรรหา คัดเลือก และบรรจุคนงาน
7. ลดการร้องทุกข์
8. ป้องกันการแย่งคนงานขององค์การที่แข่งขัน
9. คนงานมีส่วนร่วมในกิจการของคนงานมากขึ้น

---

[34]สมพงษ์ เกษมสิน การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, หน้า 261-262.

3. มีความเป็นอยู่ที่ดี และมีความก้าวหน้าในการทำงาน
4. สัมพันธภาพระหว่างคนงานและนายจ้างดีขึ้น
5. ลดอุบัติเหตุในการปฏิบัติงาน การลางานและขาดงาน
6. ขจัดความเคร่งเครียดในการปฏิบัติงาน
7. สร้างความสามัคคีในหมู่คณะ
8. ช่วยส่งเสริมมาตรฐานการครองชีพของพนักงานให้สูงขึ้น
9. ช่วยส่งเสริมสุขภาพให้ดี

การจัดสวัสดิการ เป็นการจัดกิจกรรมเพื่อสนองความพอใจและความต้องการของพนักงาน โดยมีความหวังว่าความพึงพอใจนั้นสะท้อนให้เห็นถึงการใช้ความพยายามเพิ่มขึ้นเพื่อเกิดประโยชน์แก่องค์การมากขึ้น การจัดสวัสดิการจะต้องดำเนินการโดยกำหนดไว้เป็นนโยบาย และมีแผนปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง โดยคำนึงถึงภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการจัดสวัสดิการขององค์การอื่นที่อยู่ประเภทเดียวกันและมีขนาดใกล้เคียงกัน การจัดสวัสดิการที่ดีและเหมาะสม จะอำนวยประโยชน์ให้แก่พนักงานและองค์การ ลดความขัดแย้งป้องกันไม่ให้เกิดข้อพิพาทแรงงานระหว่างพนักงานและฝ่ายบริหาร ทำให้องค์การบรรลุผลตามเป้าหมายที่ได้วางไว้

2.3.5 ประเภทของสวัสดิการ[35]

การแบ่งประเภทของสวัสดิการ สามารถทำได้หลายแบบหลายวิธีขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของลักษณะงาน ประเภทของกิจการ สภาวะแวดล้อม ความพอใจของผู้ให้บริการและผู้รับบริการในที่นี้ได้จำแนกประเภทของสวัสดิการออก ดังนี้

1. บริการด้านสุขภาพ

การให้บริการด้านสุขภาพขององค์การ ซึ่งแต่ละองค์การมักแตกต่างกันออกไป เช่น บางองค์การมีเพียงการให้การปฐมพยาบาลเบื้องต้นหรือการรักษาในกรณีเจ็บป่วยไม่ร้ายแรง บางองค์การที่มีเงินทุนเพียงพอ มีการขยายบริการทางสุขภาพให้มีขอบเขตกว้างขวางมากขึ้นโดยมีสถานพยาบาล มีแพทย์ประจำ วัตถุประสงค์ของการบริการด้านสุขภาพ เพื่อให้พนักงานได้รับการรักษาสุขภาพทั้งทางร่างกายและจิตใจได้อย่างถูกวิธีและรวดเร็ว ช่วยลดอัตราการลาป่วยของพนักงาน องค์การส่วนใหญ่ได้มีการจัดแผนงานนี้เพื่อติดตามดูแลสุขภาพของพนักงาน

2. บริการที่ก่อให้เกิดความมั่นคงของรายได้

การให้บริการด้านความมั่นคงของรายได้นั้น เพื่อให้พนักงานมั่นใจว่าถ้าตนไม่สามารถทำงานได้แล้วจะมีเงินทุนก้อนหนึ่งซึ่งพอจะจุนเจือตนเองและครอบครัวได้ เพื่อจะได้ไม่ต้องลำบากในภายหลัง การบริการเรื่องนี้ได้แก่การประกันชีวิต

---

[35]กระทรวงมหาดไทย, กรมแรงงาน, การจัดการงานบุคคล, หน้า 76-78.

มนทพร ภู่ตระกูล, การศึกษาเปรียบเทียบการจัดการด้านสวัสดิการของธนาคารไทยพาณิชย์, หน้า 33-36.

สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, หน้า 252-257.

สุดา จาระประการ, การจัดสวัสดิการของอาจารย์ประจำในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน หน้า 84.

ประกันภัย เงินทดแทน บำเหน็จบำนาญการให้บริการด้านนี้ ก็เพื่อประกันในทางการเงินเมื่อออกจากงานหรือทุพพลภาพเป็นการสร้างความมั่นใจ เมื่อพนักงานยังทำงานอยู่ในองค์การ

3. บริการเพื่อช่วยเสริมรายได้

เพื่อเป็นการช่วยเสริมรายได้ของพนักงานองค์การได้จัดให้มีสวัสดิการในด้านต่าง ๆ เช่น จ่ายเงินโบนัส จ่ายเงินค่าครองชีพ จ่ายค่าภาษีเงินได้ให้

4. บริการด้านพักผ่อนหย่อนใจ

องค์การแต่ละองค์การ มีการให้บริการด้านการพักผ่อนหย่อนใจที่แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับความต้องการของพนักงาน การจัดโครงการเพื่อการพักผ่อนนี้ควรเปิดโอกาสให้พนักงานเข้าร่วมด้วยความสมัครใจ เช่น การให้บริการด้านกีฬาสโมสร การจัดนำเที่ยว การจัดงานรื่นเริง บริการห้องสมุด การจัดบริการอาจครอบคลุมไปถึงครอบครัวของพนักงานด้วย การจัดบริหารด้านนี้เพื่อช่วยให้พนักงานได้ใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ ช่วยผ่อนคลายความตึงเครียดของพนักงาน ช่วยเสริมสร้างสุขภาพ นอกจากนี้ยังช่วยเสริมสร้างสามัคคีระหว่างพนักงานด้วย

5. บริการเพื่อส่งเสริมความรู้และให้คำปรึกษาแนะนำ

บริการด้านนี้เพื่อช่วยเสริมสร้างความรู้และให้คำปรึกษาในด้านต่างๆ เช่น การให้ความรู้และคำแนะนำทางด้านกฎหมาย เปิดอบรมกฎหมาย เปิดอบรมความรู้พิเศษให้แก่พนักงาน เช่น การการตัดเสื้อ การให้คำปรึกษาปัญหาในการทำงาน ปัญหาส่วนตัวหรือปัญหาครอบครัว

6. บริการเพื่ออำนวยความสะดวก

บริการเพื่ออำนวยความสะดวกเช่นมีห้องอาหารในโรงงานเพื่อความสะดวกในการรับประทานอาหารจัดอาหารราคาถูกและมีคุณภาพมาบริการ มีน้ำสะอาดสำหรับดื่ม มีห้องน้ำห้องส้วม เครื่องใช้อันจำเป็นสำหรับสุขภาพอนามัย จัดบริการรถรับส่งเพื่อให้ความสะดวกในการเดินทางมาทำงานได้ตรงเวลา มีบริการร้านค้าสำหรับคนงานเพื่อสะดวกในการซื้อหาของใช้จำเป็นในราคาประหยัด จัดสร้างบ้านพักให้พนักงานอยู่อาศัยใกล้ที่ทำงาน เพื่อให้ความสะอาดในด้านที่อยู่อาศัยและสะดวกในการมาทำงาน

7. บริการเพื่อช่วยเหลือพนักงาน

องค์การต่าง ๆ ได้พยายามให้ความช่วยเหลือพนักงานของตนในด้านต่าง ๆ เช่น ให้กู้เงิน ช่วยเหลือการสมรส ค่าคลอดบุตร ค่ารักษาพยาบาล รับทายาทเข้าทำงานแทนพนักงานที่ออกไป ช่วยค่าทำศพ

จากหลักการใหญ่ ๆ ทั้ง 7 ข้อนี้ อาจจะกล่าวให้เข้าใจง่ายขึ้น โดยสรุปว่าสวัสดิการแรงงานนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่คือ[36]

1. สวัสดิการตามที่ระบุไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน
2. สวัสดิการทางเศรษฐกิจ (Economic Welfare)
3. สวัสดิการสังคม (Social or Humanitarian Welfare)

แต่สำหรับในที่นี้ผู้เขียนขอแบ่งสวัสดิการแรงงานออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. ประเภทกฎหมายบังคับ
2. ประเภทกฎหมายมิได้บังคับ

1. ประเภทกฎหมายบังคับ

สวัสดิการประเภทนี้ เป็นสวัสดิการที่ส่วนใหญ่มีผลประทบโดยตรงต่อความเป็นอยู่ของลูกจ้างอย่างมาก รัฐจึงได้วางกฎเกณฑ์นโยบายต่าง ๆ เช่น การออกกฎหมายมาบังคับกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการ ทั้งนี้ อาจจะเป็นกฎหมายด้านอื่นก็ได้ที่ไม่ใช่กฎหมายด้านแรงงานแต่ส่วนใหญ่จะเป็นกฎหมายด้านแรงงานเสียเป็นส่วนมาก เช่น กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายเงินทดแทน กฎหมายประกันสังคม และกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น กฎหมายเหล่านี้จะกำหนดในเรื่องที่สำคัญ ๆ อาทิ การจายค่าชดเชย การจ่ายเงินทดแทน สุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้าง

---

[36]สุดาศิริ วศวงศ์ คำบรรยายกฎหมายแรงงานเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ หน้า 184

DPU

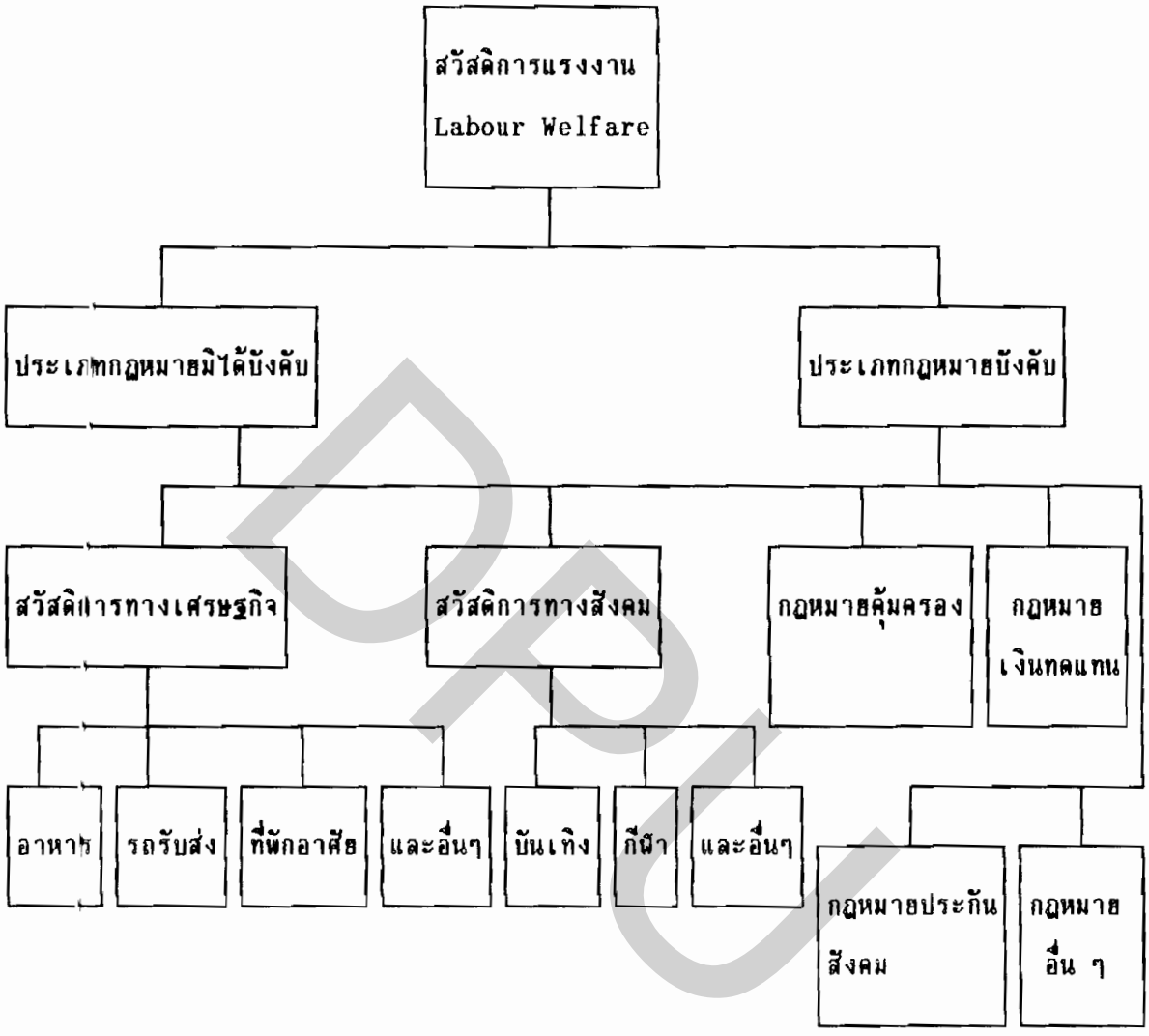
2. ประเภทที่กฎหมายมิได้บังคับ

สวัสดิการแรงงานในประเภทนี้เป็นประเภทที่นายจ้างสมัครใจ หรือสหภาพแรงงานหรือลูกจ้างเรียกร้องให้จัดขึ้น อย่างสวัสดิการทางเศรษฐกิจ เช่น บำเหน็จ รางวัลในการทำงานการแบ่งปันผลกำไร (โบนัส) การสร้างความก้าวหน้าให้แก่คนงาน การประกันสังคม การบันเทิงกีฬา ข่าวสาร การให้กู้ยืมเงินการจัดให้มีการฝึกอบรมและการให้คำปรึกษาแนะนำต่าง ๆ แก่คนงาน สวัสดิการประเภทนี้ ที่เห็นเด่นชัดในปัจจุบัน ที่นายจ้างในประเทศไทยได้จัดขึ้น เช่น สวัสดิการในเรื่องอาหาร รถรับส่ง เครื่องแบบ ค่ารักษาพยาบาล (นอกเหนือที่กฎหมายกำหนด) เงินกู้ ที่พักอาศัย เบี้ยขยัน ค่าการศึกษา ค่าเล่าเรียนบุตร สโมสร สหกรณ์ เงินสะสม เงินบำเหน็จ ฯลฯ

เพื่อความสะดวกในการทำความเข้าใจจึงขอเขียนเป็นแผนภูมิ ดังนี้

DPU

แผนภูมิที่ 2 แผนภูมิสวัสดิการแรงงาน



DPU

เหตุที่ต้องมีกฎหมายบัญญัติหรือกำหนดกฎเกณฑ์ให้มีการจัดสวัสดิการแรงงานขึ้น ก็เนื่องมาจากปัญหาต่าง ๆ ทางด้านแรงงานมีมากขึ้นและทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ซึ่งปัญหานี้ย่อมเป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศ มีผลกระทบกระเทือนต่อด้านการปกครอง ด้านเศรษฐกิจ ด้านความมั่นคงของชาติ ด้านสังคมส่วนรวมและด้านเกียรติภูมิประเทศ ปัญหาดังกล่าว เช่น การเอาเปรียบแรงงาน การทอดทิ้งแรงงานเมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย การกระทำอันไม่เป็นธรรมต่อแรงงาน เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ในฐานะที่รัฐเป็นผู้ปกครอง เป็นผู้มีอำนาจ จึงได้อาศัยอำนาจของรัฐนี้ออกกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ หรือระเบียบซึ่งเรียกว่า "กฎหมาย" ขึ้นมาเพื่อกำหนดสิทธิของประชาชน โดยทั่วไปและที่สำคัญคือกฎหมายแรงงานได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของนายจ้าง และลูกจ้าง ควรจะมีต่อกันอย่างไรรวมไปถึงต่อรัฐด้วย

2.4 กำเนิดกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการแรงงาน

กฎหมายนั้นมีการใช้บังคับในสังคมมานานแล้ว เพื่อควบคุมสังคม ระงับข้อพิพาทระหว่างบุคคลและรักษาความยุติธรรมในสังคม แต่กฎหมายที่จะนำมาใช้กับการจัดสวัสดิการแรงงานนั้น ยังมีไม่เพียงพอหรือที่มีอยู่ก็ยังไม่เหมาะสม อาทิ กฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น กล่าวคือ กฎหมายอาญาเป็นการมุ่งเน้นเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมส่วนรวม ในหลาย ๆ เรื่องถึงจะมีส่วนบังคับใช้กับเรื่องแรงงานบ้างก็มีส่วนน้อยไม่เหมาะสม ส่วนกฎหมายแพ่งถึงจะมีหลายลักษณะแต่ก็ยังหาความเหมาะสมไม่ได้ที่มีใกล้เคียงก็เห็นจะมีลักษณะละเมิดที่พอจะนำมาใช้ได้บ้าง แต่การที่จะถือว่าเป็นการละเมิดนั้นต้องมีองค์ประกอบ คือ

1. ต้องมีการกระทำ
2. ต้องมีความสด
3. ต้องมีความเสียหายเกิดขึ้น

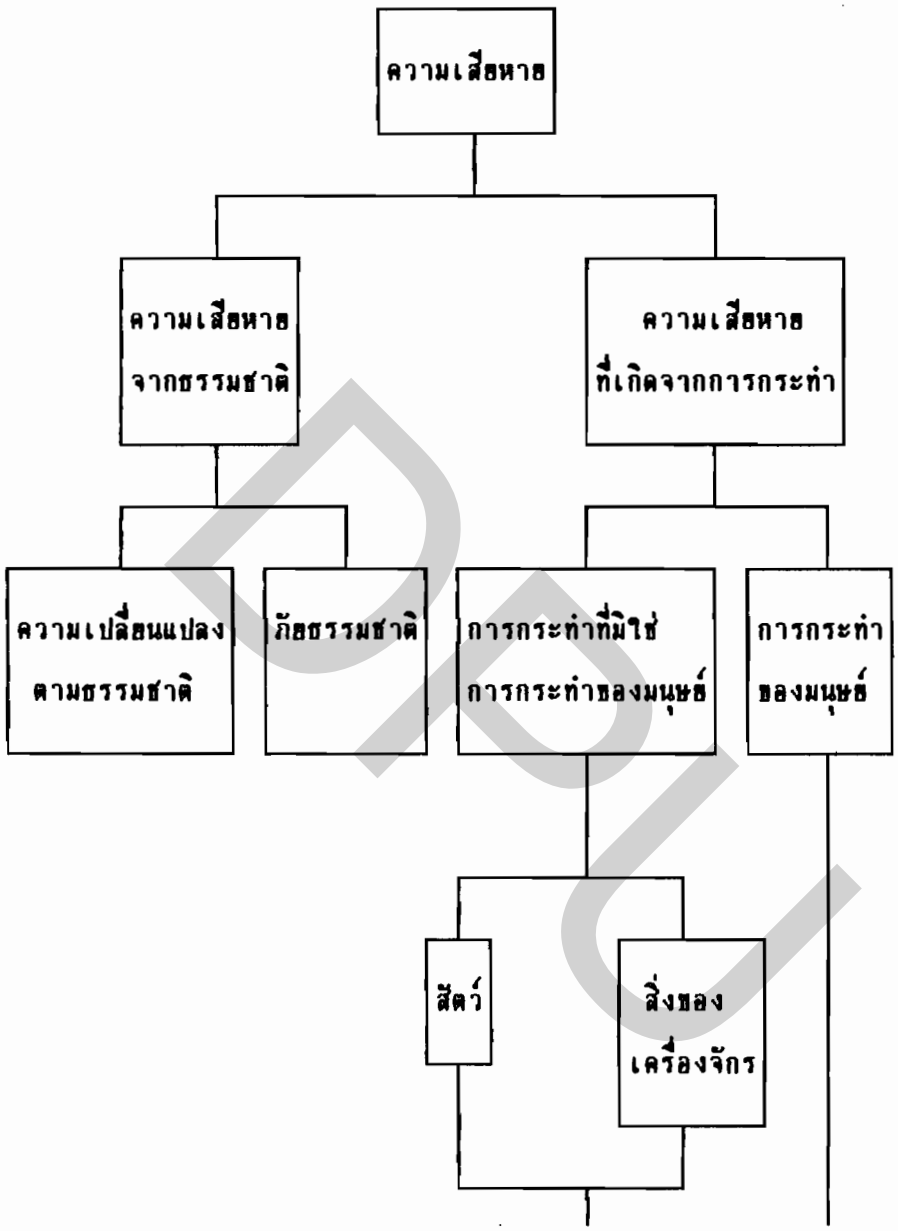
ดังนั้นเราจึงต้องมาพิจารณาถึงการกระทำว่าอย่างไรเรียกว่า หรือถือว่าเป็นการกระทำบ้าง ใครเป็นผู้กระทำ และความผิดที่ว่าต้องเป็นความผิดอย่างไร ผิดทางศีลธรรม หรือผิดต่อกฎหมาย และที่สำคัญต้องผิดต่อกฎหมายอะไร และองค์ประกอบสุดท้ายคือความเสียหาย หมายความว่า การกระทำที่ผิดกฎหมายนั้นต้องก่อให้เกิดความเสียหาย คราวนี้ก็จะมีปัญหาถามต่อไปอีกว่าเสียหายอย่างไร ถือว่า

เสียหายเสียหายต่ออะไร ใครเป็นคนเสียหาย และใครต้องรับผิดชอบต่อผลนั้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้ต้องวินิจฉัยตีความกันอย่างละเอียดรอบคอบหลายขั้นตอน ดังนั้นจึงต้องใช้เวลามาก ด้วยเหตุนี้จึงไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้แก้ปัญหาแรงงานได้ดี เพราะจะต้องพิจารณากันหลายประเด็นหลายขั้นตอนซึ่งในที่นี้จะขอสรุปเป็นแผนภูมิพอสังเขปเพื่อการทำความเข้าใจที่ง่ายขึ้นว่าเหตุใดกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิดจึงยังไม่มีความเหมาะสมต่อการจัดสวัสดิการแรงงาน ดังนี้

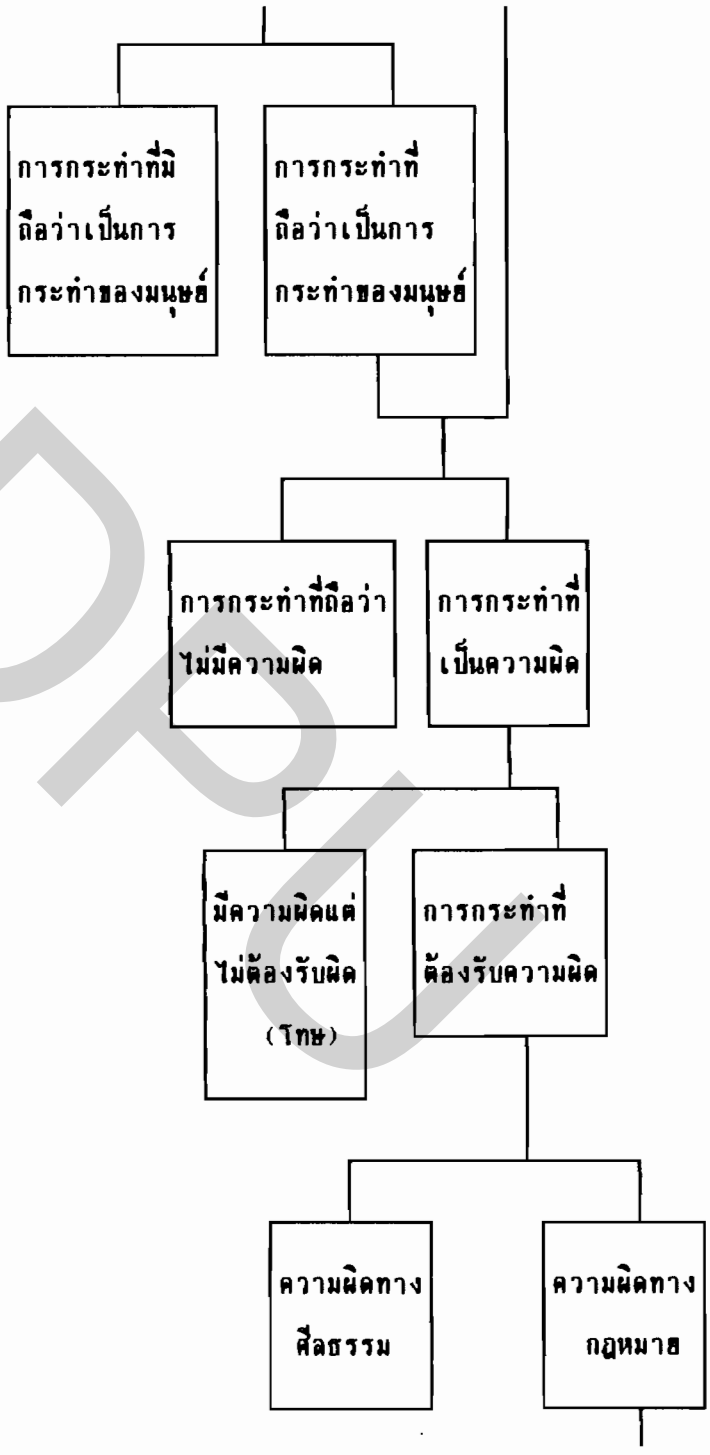
DPU

แผนภูมิที่ 3

ความรับผิดทางละเมิด

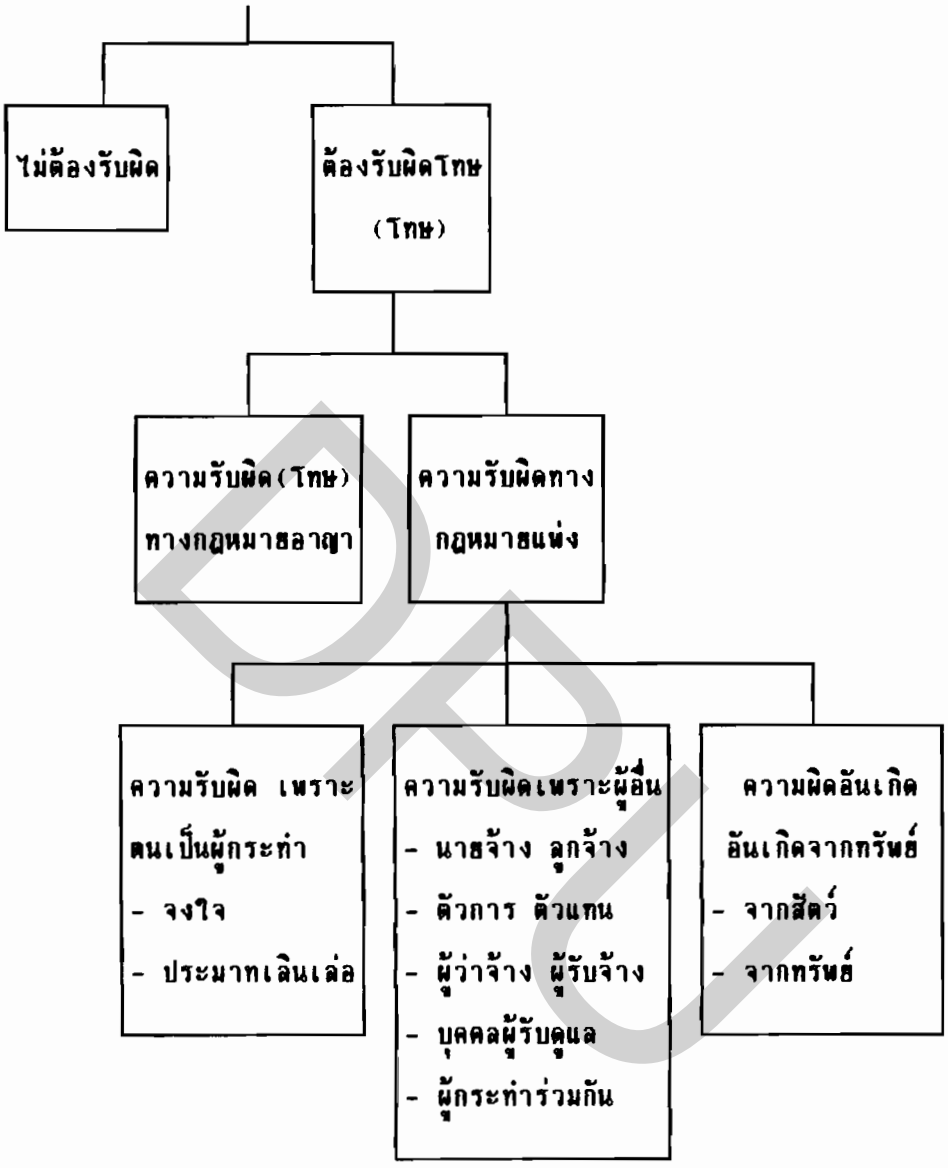


แผนภูมิ (ต่อ)


การกระทำที่มิถือว่าเป็นการกระทำของมนุษย์
การกระทำที่ถือว่าเป็นการกระทำของมนุษย์
การกระทำที่ถือว่าไม่มีความผิด
การกระทำที่เป็นความผิด
มีความผิดแต่ไม่ต้องรับผิด (โทษ)
การกระทำที่ต้องรับความผิด
ความผิดทางศีลธรรม
ความผิดทางกฎหมาย

DPU

แผนภูมิ (ต่อ)


ไม่ต้องรับผิด
ต้องรับผิดโทษ (โทษ)
ความรับผิด(โทษ) ทางกฎหมายอาญา
ความรับผิดทาง กฎหมายแพ่ง
ความรับผิด เพราะตนเป็นผู้กระทำ
- จงใจ
- ประมาทเลินเล่อ
ความรับผิดเพราะผู้อื่น
- นายจ้าง ลูกจ้าง
- ตัวการ ตัวแทน
- ผู้ว่าจ้าง ผู้รับจ้าง
- บุคคลผู้รับดูแล
- ผู้กระทำร่วมกัน
ความผิดอันเกิด
อันเกิดจากทรัพย์
- จากสัตว์
- จากทรัพย์

จากแผนภูมิดังกล่าวนี้จะเห็นให้ว่ากฎหมายแพ่งลักษณะละเมิดนั้น เป็นการยึดหลักทดแทนความเสียหายคือต้องมีความเสียหายเกิดขึ้นก่อน จึงจะมีการได้รับค่าทดแทนแต่ในเรื่องการจัดสวัสดิการแรงงานนี้ไม่ต้องการให้เกิดเหตุการณ์เช่นนั้นโดยวัตถุประสงค์ของการจัดสวัสดิการแรงงานก็เพื่อปกป้อง คุ้มครอง ดูแล ช่วยเหลือและส่งเสริม จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่ากฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด ยังมีความไม่เหมาะสมหลายประการ ที่ยังไม่สมควรจะนำมาใช้เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการแรงงาน เพราะในความเป็นจริงความเสียหายบางอย่างไม่สามารถจะหาตัวหรือไม่ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อได้ หรือการกระทำบางอย่างที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นไม่ถือว่าเป็นความผิด ทั้งนี้ไม่ว่าเราจะใช้ทฤษฎีอะไรก็ตามอาทิ ทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุหรือทฤษฎีเงื่อนไข และทฤษฎีเหตุเหมาะสม เป็นต้น เราจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรมเป็นสำคัญ เพื่อที่จะก่อให้เกิดความยุติธรรมและความสงบสุขในสังคม

ด้วยเหตุนี้จึงมีนักนิติศาสตร์หลายท่านได้พยายามค้นคิดหาวิธีการสร้างหรือบัญญัติกฎหมายเพื่อการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้ใช้แรงงานที่เป็นลูกจ้างเช่น นักนิติศาสตร์ในสำนักทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา เป็นต้น

สำนักทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา (Sociological Jurisprudence)[37] หรือสำนักความคิดกฎหมายทางสังคมวิทยา (The Sociological School of Law)[38] หรือความคิดนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยากฎหมาย (Sociological Jurisprudence and Socialogy of Law)[39] ทั้งหมดนี้มีความหมายเช่นเดียวกันแต่ผู้ทรงคุณวุฒิแต่ละท่านอาจจะใช้สำนวนที่ต่างกันไปบ้าง แนว

---

[37]จรัญ โฆษณานันท์ นิติปรัชญา (LA 254) กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2532, หน้า 229

[38]สมยศ เชื้อไทย ความรู้นิติปรัชญาเบื้องต้น กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน 2536, หน้า 127

[39]พิชินัย ไชยแสงสุขกุล นิติปรัชญา กรุงเทพฯ : พิมพ์ที่ หสน. สามเจริญพาณิช 2533, หน้า 348

ความคิดของทฤษฎีนี้จัดเป็นแนวความคิดประสบการณ์ เรียกว่าจิตวิญญาณของมนุษย์ที่มิได้เป็นวัตถุ แต่ได้รับวัตถุภายนอกมากระทบจนเกิดความรู้สึกภายหลังเป็นการเน้นบทบาทความสัมพันธ์ของกฎหมายต่อสังคม อันเป็นการพิจารณาถึงเรื่องบทบาทหน้าที่ (Functional) หรือการทำงานของกฎหมายมากกว่าการตัดสินใจ กฎหมายในแง่ที่เป็นเนื้อหาสาระซึ่งเป็นนามธรรมลอย ๆ เป็นความคิดที่พิจารณาความสัมพันธ์โดยตรงต่อวัตถุ ภายนอกว่าจริงหรือไม่ แนวความคิดนี้ได้แพร่หลายประกอบกับวิทยาศาสตร์บริสุทธิ์ค่อย ๆ ก้าวหน้าขึ้น ทำให้มีอิทธิพลต่อโลกทัศน์ของมนุษย์ จนแตกแขนงเป็นศาสตร์ว่าด้วยข้อเท็จจริงของประสบการณ์ นับแต่ต้นศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา เช่น นิติศาสตร์เชิงประวัติศาสตร์ นิติศาสตร์เชิงอรรถประโยชน์ นิติศาสตร์เชิงวิเคราะห์ นิติศาสตร์บริสุทธิ์ และนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา[40] ซึ่งนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยานี้ เน้นเรื่องบทบาทของกฎหมายในการจัดระเบียบผลประโยชน์ของสังคม ศึกษาถึงวิธีการตรากฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมต่าง ๆ (Social Legislation) โดยเฉพาะการสร้างกฎหมายเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวม หรืออรรถประโยชน์เชิงสังคมโดยเฉพาะสังคมส่วนรวม ทฤษฎีกฎหมายเชิงสังคมวิทยานี้ ได้ก่อตั้งขึ้นในปลายศตวรรณที่ 19 ซึ่งเป็นช่วงสภาพความเป็นไปของสังคมตะวันตกมีกระแสความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และสังคมที่กำลังดำเนินไปอย่างรวดเร็วอันสืบเนื่องมาจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) ขั้นตอนการพัฒนาของเศรษฐกิจที่เจริญขึ้นพร้อม ๆ กับความเฟื่องฟูของอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ ก่อให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงในสภาพสังคม วิถีชีวิตและระเบียบทางสังคม สังคมเป็นการเปลี่ยนโฉมจากสังคมที่ไม่ซับซ้อนสู่สังคมอุตสาหกรรมที่มีแนววิถีการผลิตซับซ้อน การใช้ชีวิตอันมีลักษณะใหม่ ซึ่งประกอบการรวมตัวของชีวิตผู้คนหนาแน่นขึ้นเป็นสังคมเมือง และการใช้ชีวิตที่เต็มไปด้วยการแข่งขัน การเอารัดเอาเปรียบกันมากขึ้นเพื่อความอยู่รอดภายใต้ความเจริญทางวัตถุ ซึ่งสร้างความต้องการบริโภคให้เกิดตามมากขึ้น และในบรรยากาศของสังคมซึ่งมีการจัดระเบียบใหม่ในรูป

---

[40] พิธินัย ไชแสงสุขกุล นิติปรัชญา หน้า 249.

สังคมอุตสาหกรรมได้นำไปสู่การก่อตัวของชนชั้นในสังคมชนชั้นหนึ่งคือ"ชนชั้นแรงงานหรือชนชั้นกรรมกร" พร้อมกันนี้ก็ได้เกิดและการขยายตัวของขบวนการแรงงานหรือขบวนการกรรมกร ในเวลาต่อมาซึ่งเป็นเสมือนกลุ่มพลังต่อรองอำนาจใหม่ในสังคม และยังเป็นจุดเริ่มต้นหรือจุดก่อตัวของความคิดสังคมนิยมแบบวิทยาศาสตร์ หรือลัทธิมาร์ก (Marxism)[41] เป็นแนวความคิดที่ให้ความสำคัญต่อเรื่องความสำคัญของสังคมมากกว่าสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล หรือปัจเจกชนนิยม จากการให้ความสำคัญต่อสังคมส่วนรวมนี้เองทำให้เกิดขึ้นของชนชั้นกรรมมาชีพมีพลังมากขึ้นเติบโตไปพร้อม ๆ กับการขยายตัวของประชาธิปไตยทางการเมืองโดยตรงมากขึ้น อันรวมถึงเวทีด้านองค์กรนิติบัญญัติด้วย ทำให้นิติศาสตร์เกิดแนวความคิดใหม่ ๆ การไหวตัวที่จะแก้ไขปรับปรุงกฎหมายทั้งในยุโรปและอเมริกา เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมขึ้นโดยผ่านกระบวนการทางกฎหมาย จากเดิมเน้นแต่เรื่องสิทธิส่วนบุคคลหรือสิทธิปัจเจกชน เปลี่ยนมาเน้นเรื่องหน้าที่ทางสังคมส่วนรวม (Social duties) แทน

แนวโน้มใหม่ที่มุ่งจะสร้างกฎหมาย เพื่อการปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวม (Collèctivist Legislation) ซึ่งจะเห็นได้จากแนวความคิดของ Roscoe Pound ที่รับทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมมาใช้ ภายใต้สภาพปัญหาของสังคมอุตสาหกรรม พาวนด์ได้เสนอทฤษฎีวิศวกรรมสังคม (Social Engineering Theory) ขึ้นโดยเน้นภารกิจของนักกฎหมายในการจัดระบบผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้สมดุลโดยกลไกทางกฎหมายคล้ายกับการเป็นนักวิศวกรรมสังคมที่มุ่งสร้างโครงสร้างสังคมใหม่ อันมีประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างสูงสุดโดยให้เกิดการร้าวฉานหรือสูญเสียน้อยที่สุด หรือไม่มีเลยและพาวนด์ได้รับความคิดจาก Josef Kohler ในเรื่องพัฒนาการของอารยธรรม[42] และทฤษฎีผลประโยชน์สังคม (The Balance of Social Interest)[43] ซึ่งกล่าวได้โดยสรุป ทฤษฎีว่าด้วยผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคมพร้อมกับเสนอคำตอบที่ต้องการหาวิถีทางถ่วงดุลผลประโยชน์อันขัดแย้งกันทั้งหลาย ให้เกิดความสมดุล โดยมีรายละเอียดตั้งแต่คำ

---

[41] จรัล โฆษณานันท์ นิติปรัชญา (LA 254)

[42] Roscoe Pound Interpretations of Legal History, New York 1923, p. 156.

[43] พิธินัย ไชยแสงสุขกุล นิติปรัชญา หน้า 350.

จำกัดความคำว่า "ผลประโยชน์" การแยกประเภทของผลประโยชน์จนถึงการนำเอาผลประโยชน์ต่าง ๆ ดังกล่าวมาต้านกันให้เกิดการขัดแย้งน้อยที่สุดในสังคม แบบการกระทำ "วิศวกรรมสังคม"จากความคิดของพาวนด์เรื่อง Sociological Jurisprudence หรือกล่าวสั้น ๆ อาจใช้คำว่า "Social Engineering"[44] เป็นการประสานผลประโยชน์ 3 ประเภทเข้าด้วยกัน คือ

1. ประโยชน์เอกชน (Individual Interest)
2. ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)
3. ประโยชน์ทางสังคม (Social Interest)

สำหรับนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาอีกผู้หนึ่ง คือ Rudolf Von Jhering เยียริ่งเป็นชาวเยอรมัน เป็นนักนิติศาสตร์ผู้ยิ่งใหญ่ในทฤษฎีนี้อีกผู้หนึ่งในขณะที่สังคมเยอรมันนั้นมีการเคลื่อนไหวของกระแสความคิดแบบก้าวหน้าดำเนินอยู่โดยทั่วไป อันส่งผลต่อการบัญญัติกฎหมายใหม่ ๆ เพื่อปกป้องสิทธิของประชาชน อาทิเช่นกฎหมายชดเชยค่าเสียหายต่อคนงานหรือผู้โดยสารรถไฟ (ค.ศ. 1838) หรือกฎหมายกำหนดความผิดของนายจ้างในด้านแรงงานมากขึ้น (ค.ศ. 1871) จากแนวความคิดนี้ทำให้เยียริ่งเชื่อว่า "สิทธิ" อยู่ที่ "ผลประโยชน์" โดยสะท้อนจุดยืนแบบอรรถประโยชน์เชิงสังคมอันชัดเจนขึ้น โดยรวมความคิดทางกฎหมายเข้ากับความเป็นจริงของสังคมและเน้นบทบาทของกฎหมาย เพื่อประโยชน์ต่อสังคมเป็นการประสานผลประโยชน์ที่ขัดกันคือประโยชน์ของปัจเจกบุคคล รัฐและของสังคมโดยสร้างความกลมกลืนในผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อความสมานฉันท์หรือการดำรงอยู่ได้ของสังคม อาจจะกล่าวได้ว่า Jhering และ Ehrlich เป็นผู้ที่แสวงหาบางสิ่งบางอย่างนอกขอบเขตของกฎหมายเพื่อที่จะช่วยทำให้วิชานิติศาสตร์สมบูรณ์ยิ่งขึ้น[45]

---

[44] สมยศ เชื้อไทย ความรู้นิติปรัชญาเบื้องต้น หน้า 131.

[45] สมยศ เชื้อไทย ความรู้นิติปรัชญาเบื้องต้น 6 หน้า 134.

จากแนวความคิดต่างๆ ที่กล่าวมานี้เป็นผลให้เกิดกฎหมายด้านสังคมขึ้น คือ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดกฎหมาย อาจจะกล่าวโดยสรุปว่ากฎหมายนั้นเกิดขึ้นและมีขึ้นมานานแล้วดังจะเห็นได้จากคำสุภาษิตทางกฎหมายที่กล่าวไว้ว่า"ที่ใดมีสังคม ที่นั่นมีกฎหมาย" (Ubi Societas, ubijus)[46] เป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงการกำเนิดหรือบ่อเกิดของกฎหมายว่าเกิดขึ้นจากสังคม กฎหมายหนึ่ง ๆ จะสะท้อนให้เห็นภาพโดยพฤติกรรมของบุคคลหรือเรื่องในชุมชน กฎหมายเป็นรูปแบบการทับถมหรือตกผลึกของจารีตประเพณีธรรมเนียมปฏิบัติที่เป็นตัวยึดเหนี่ยวของสังคม และความเป็นปึกแผ่นของบ้านเมืองเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นของการมีระบบกฎหมาย การมีประมวลกฎหมายเป็นการสรุปการรวมจารีตประเพณีของชนชาติ เช่นเดียวกับประมวลกฎหมาย 12 แผ่นในปี 450 ก่อนค.ศ. ประมวลกฎหมายจัสติเนียในปีค.ศ. 530 ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสและประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันในปี ค.ศ. 1900 สิ่งเหล่านี้เป็นผลงานของนักกฎหมายราว 200 ปีก่อน ค.ศ.ถึงปี ค.ศ. 300 ที่ได้ทำเอาผลงานมารวมเป็นประมวลกฎหมายจัสติเนียนและภาระกิจของนักกฎหมายทั่วไปและราวศตวรรษที่ 13-18 ถือเป็นการสร้างเทคนิคกฎหมายหรือนิติวิธีในหลักการกฎหมายจารีตประเพณีในด้านการสร้างหลักการกฎหมายโรมันเองและในหลักการกฎหมายจารีตประเพณี ในด้านการสร้างหลักการกฎหมายโรมันเป็นการสร้างกฎเกณฑ์ (Norm หรือ Rule of Norminative) ให้ครอบคลุมและมีความเป็นความทั่วไปสูงขึ้นเพื่อจะได้ครอบคลุมข้อเท็จจริงที่เพิ่มขึ้นและแทรกซ้อนในอนาคต ส่วนในด้านการสร้างหลักการกฎหมายจารีตประเพณีเป็นการสร้างจิตวิญญาณของชนชาติและสร้างหลักการแก่กฎหมายใหม่ซึ่งหลักการใหม่ หรือกฎหมายใหม่เหล่านี้เป็นตัวกำหนด หรือควบคุมพฤติกรรมชีวิตแวดล้อมตามข้อเท็จจริงในสังคมสมัยใหม่ นับแต่ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา จะเห็นว่าประสิทธิภาพของเทคนิคกฎหมายหรือนิติวิธีไม่ด้อยไปกว่าวิทยาการก้าวหน้าทั้งทางวิทยาศาสตร์และความคิดทางสังคมศาสตร์ สิ่งที่นักกฎหมายหรือผู้มีปัญญาในสังคมมักจะวิตกเมื่อช่องว่างของกฎหมายยังมิได้เยียวยาเทคนิคกฎหมายการศึกษาทฤษฎีกฎหมายบ้านเมือง หรือนิติศาสตร์เชิง

---

[46] พิชัย ไชยแสงสุขกุล นิตปรัชญา หน้า 372

สังคมวิทยา เพื่อให้สอดคล้องกับชีวิตมนุษย์ในบ้านเมืองเป็นภาระกิจของนิติศาสตร์ ส่วนที่ว่าจะใช้ทฤษฎีได้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของสังคมบ้านเมือง และแขนงสาขาในมิติเป้าหมายใดเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากการกำเนิดของกฎหมายแรงงาน เมื่อเกิดช่องว่างทางกฎหมายที่กฎหมายแพ่ง ไม่สามารถจะให้ความคุ้มครองได้ทั่วถึงนักนิติ-ศาสตร์จึงหาวิธีที่จะช่วยเหลือหรืออุดช่องว่างนี้ โดยสร้างหรือบัญญัติกฎหมายแรงงานขึ้นมา

การกำเนิดกฎหมายแรงงานก็เกิดหลังจากมีกฎหมายสาขามหาชน และสาขาเอกชนหรือกฎหมายแพ่งแล้ว ดังจะเห็นได้จากวิวัฒนาการของกฎหมายแรงงาน โดยมีการปรับปรุงกฎหมายเอกชน ซึ่งมีลักษณะปัจเจกชนนิยมเสียใหม่ให้เป็นแบบประกันสังคม (Social Security) หรือแบบต่อต้านการผูกขาดรวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายในลักษณะนี้ เชื่อว่าจะทำหน้าที่ควบคุมระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ให้ดำเนินไปด้วยดีไม่มีการเอารัดเอาเปรียบกันจนเกินไปคล้ายกฎหมายเศรษฐกิจเพราะกฎหมายเศรษฐกิจ ก็มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงานหรืออาจจะกล่าวให้เข้าใจง่ายขึ้นก็คือกฎหมายแรงงานเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายเศรษฐกิจความเป็นเอกเทศของกฎหมายแรงงาน ในฐานะที่เป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายแสดงให้เห็นโดยลักษณะพิเศษของความสัมพันธ์ หรือผูกพันทางกฎหมายต่าง ๆ เช่น เรื่องเกี่ยวกับสภาพการจ้างและการจัดสวัสดิการ เป็นต้น นับตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19-20 ทำให้กฎหมายแรงงานมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น มีบทบาทมากขึ้น เป็นการมุ่งสร้างโครงสร้างสังคมใหม่อันมีประสิทธิภาพซึ่งประกอบด้วยหลักการไม่รุกรานก้าวร้าวโดยเจตนาต่อบุคคลอื่น ๆ การป้องกัน ควบคุมผลประโยชน์ในสิ่งที่บุคคลครอบครองภายใต้ระเบียบทางเศรษฐกิจและสังคม ที่ดำรงอยู่ การปฏิบัติต่อกันด้วยความซื่อสัตย์สุจริต การปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหาย และการควบคุมการกระทำที่เป็นอันตรายต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงให้แก้ไขชดใช้ความเสียหายอันเกิดจากอันตรายด้วย

ทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาจึงอาจนับเนื่องให้เป็นทฤษฎีพื้นฐานของระบบรัฐสังคม หรือรัฐที่เน้นความรับผิดชอบของรัฐบาลในการจัดสวัสดิการต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน รวมทั้งการปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ ทฤษฎีนี้ส่งผลให้เปลี่ยนแปลงทัศนคติที่มีต่อระบบกฎหมาย สร้างแนวคิดที่ส่งเสริมให้ระบบกฎหมายเน้นประโยชน์ของสังคมส่วนรวม เน้นบทบาทของกฎหมายให้ควบคุม

สังคม ที่สำคัญคือเป็นฐานความคิดทางหลักกฎหมายที่ผลักดันให้มีการตรากฎหมายใหม่ ๆ ที่มุ่งควบคุมระเบียบของสังคมให้เกิดความสมดุลด้วยการตรากฎหมายป้องกันการผูกขาด ต่อต้านการทุ่มสินค้าสู่ตลาดจำกัดสิทธิเสรีภาพในการใช้ทรัพย์สินหรือการทำสัญญาและคุ้มครองแรงงาน กฎหมายประกันสังคมต่างๆ ทั้งในด้านคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภค ควบคุมสภาพแวดล้อมผังเมือง และที่สำคัญคือการสร้างหรือบัญญัติกฎหมายด้านแรงงาน เช่น กฎหมายคุ้มครองแรงงานกฎหมายประกันสังคมต่าง ๆ ทั้งในด้านคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภค และกฎหมายช่วยเหลือแรงงานในด้านต่าง ๆ จุดยืนเชิงสังคมวิทยากฎหมายดังกล่าว การพัฒนาทางกฎหมายนี้นั้นหาได้อยู่ที่การนิติบัญญัติ นิติศาสตร์ หรือในด้านคำพิพากษาตัดสินของศาลไม่แต่หากอยู่ที่ตัวสังคมต่างหาก ระหว่างปัญหาสังคมตะวันตก กำลังเปลี่ยนแปลง ขัดแย้งทางอำนาจและผลประโยชน์ ทำให้ดูเหมือนว่า ทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาเกิดขึ้นมาอย่างถูกจังหวะ เพื่อรับมือกับวิกฤติการณ์ทางสังคม ทำให้นักกฎหมายจำนวนไม่น้อยให้ความสนใจกับปัญหาสังคมในระดับกว้าง อันเป็นพลังผลักดันของการควบคุมสังคมโดยกฎหมาย นับได้ว่าเป็นการวางพื้นฐานหรือสร้างบรรยากาศสำหรับความพยายามในเชิงนิติบัญญัติเพื่อบรรลุเป้าหมายทางสังคม สิ่งเหล่านี้ ล้วนเป็นผลเชิงสร้างสรรค์ของทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาที่เห็นได้ในระดับทั่วไป นอกเหนือจากอิทธิพลความคิดที่ต่อการเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายใหม่ ๆ หรือการเกิดขึ้นของกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาปกป้อง คุ้มครองหรือส่งเสริมสังคมในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านแรงงานเป็นต้นเนื่องจากทฤษฎีนี้เป็นพื้นฐานความคิดให้เกิดกฎหมาย เพื่อช่วยเหลือปกป้องคุ้มครองแรงงาน

จากสาเหตุเรื่องหลักกฎหมายแพ่งในลักษณะนิติกรรมสัญญา และลักษณะละเมิด ยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองหรือแก้ปัญหาให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายได้ดีตามสมควร จึงเกิดความคิดที่จะหาหลักการใหม่ ๆ มาบัญญัติใช้เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ด้านแรงงานให้หมดไปหรือเหลือน้อยที่สุดประกอบกับอิทธิพลของสำนักนิติ-ศาสตร์เชิงสังคมวิทยามีความแพร่หลาย และมีหลักการที่กว้างขวางกว่าหลักกฎหมายแพ่ง นักกฎหมายยุคใหม่ จึงมีแนวความคิดใหม่ ๆ โดยเน้นหลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างไม่ใช่เป็นเพียง ความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนเท่านั้น แต่จะต้องมีฝ่ายที่สามคือรัฐในฐานะคนกลางเข้าไปเกี่ยวข้องกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองฝ่ายดังกล่าว ให้เป็นไปในแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม

2. นิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง มิใช่มีลักษณะเป็นเพียงความสัมพันธ์ในฐานะปัจเจกชน แต่อาจเป็นความสัมพันธ์ในรูปของการรวมกลุ่มได้

จากแนวความคิดของนักกฎหมายสมัยใหม่ดังกล่าว ได้เกิดพัฒนากฎหมายแรงงานขึ้นมากฎหมายแรงงานที่บัญญัติขึ้นมาใหม่นี้ จึงมีลักษณะของการเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เดิมในเรื่องหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา และเสรีภาพในการทำสัญญามาอยู่ภายใต้หลักประโยชน์นโยบายสาธารณะ ตามหลักกฎหมายมหาชน และโดยที่กฎหมายแรงงานนี้มิได้เน้นเฉพาะการปกป้องคุ้มครองดูแลและส่งเสริมเท่านั้น แต่ยังมีจุดสำคัญคือการช่วยเหลือแรงงานด้วยจึงถือว่าเป็นกฎหมายสังคมประเภทหนึ่งที่เน้นในลักษณะ รัฐเป็นผู้มีหน้าที่จัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนของตนหรือเรียกว่า "รัฐสวัสดิการ" ซึ่งกฎหมายสังคมนี้จัดอยู่ในกฎหมายปกครองมีผู้พยายามให้คำจำกัดความสำหรับสาขากฎหมายสังคม โดยพิจารณาจากหลายแง่เป็นต้นว่า เป็นสาขาทางกฎหมายที่มีเนื้อหาทางนโยบายสังคมเข้มข้นกว่ากฎหมายอื่น หรือคือส่วนของกฎหมายที่ทำหน้าที่ขจัดความขาดแคลนของคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มประชาชน ที่ขาดปัจจัยพื้นฐานขาดโอกาสที่จะเท่าเทียมกับผู้อื่นได้ และโอกาสที่จะพัฒนาบุคลิกของตนเองและกฎหมายนี้มี เพื่อเป็นการชดเชยความไม่เท่าเทียมกันในทางสังคม หรือเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการขจัดความแตกต่างทางทรัพย์สินของปัจเจกชน โดยอาศัยเงินอุดหนุนอย่างมีเป้าหมายของผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายปกครองหรือคือกฎหมายที่บัญญัติขึ้น เพื่อผดุงความยุติธรรมในสังคมและการประกันสังคม ซึ่งมีหน้าที่พิเศษในการดูแลทุกสุขและกำหนดมาตรการล่วงหน้าเพื่อประกันความผาสุขของประชาชน[47] แต่สำหรับกฎหมายแรงงานมีลักษณะพิเศษดังนี้

---

[47]บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ วิวัฒนาการของกฎหมายประกันสังคมเยอรมัน วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ 18 ฉบับที่ 3, 2531 หน้า 58-59.

คือ

1. เป็นกฎหมายกึ่งมหาชนกึ่งเอกชน กล่าวคือ ในแง่กฎหมายมหาชนรัฐเข้าไปกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ให้เป็นไปตามข้อกำหนดที่รัฐต้องการมีข้อกำหนดถ้าฝ่าฝืนมีโทษทางอาญาในส่วนที่มีลักษณะเป็นกฎหมายเอกชนก็คือเปิดโอกาสให้นายจ้างและลูกจ้างมีเสรีภาพ ในการแสดงเจตนาทำนิติกรรมสัญญาต่อกันได้ ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่วางไว้

2. เป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนกล่าวคือ นิติ-กรรมที่ทำขึ้นโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติเช่นว่านั้น ย่อมตกเป็นโมฆะใช้บังคับมิได้ หมายถึงกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อยกเว้นหลักศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนาและเสรีภาพ ในการทำสัญญาตามระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เดิม

3. เป็นกฎหมายที่มีความยืดหยุ่น กล่าวคือ มีความคล่องตัวที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง กฎหมายแรงงาน โดยทั่วไปสามารถจำแนกได้เป็น 6 ประเภท คือ

1. กฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง
2. กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน
3. กฎหมายว่าด้วยการแรงงานสัมพันธ์
4. กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาพิพากษาคดีแรงงาน
5. กฎหมายเกี่ยวกับการจัดหางาน
6. กฎหมายเกี่ยวกับการสงเคราะห์อาชีพ

ถึงแม้จะมีกฎหมายแรงงาน เพื่อให้ความปกป้อง คุ้มครองช่วยเหลือ และส่งเสริม แก่ลูกจ้างแล้วก็ตาม แต่จะเห็นได้ได้ว่าแรงงานหรือลูกจ้างส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับการปกป้อง คุ้มครอง ช่วยเหลือ หรือส่งเสริมที่ดีมีมาตรฐาน โดยเฉพาะในเรื่องการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยที่ทำให้มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ และรายได้ของลูกจ้างเป็นอย่างมากถึงแม้รัฐจะออกกฎหมายแรงงานขึ้น มาใช้บังคับให้นายจ้างหรือผู้ประกอบการให้มีหน้าที่ช่วยเหลือลูกจ้างนานแล้ว แต่อุปสรรคต่าง ๆ ยังมีมากมายไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไข หรือระยะเวลา ทำให้ไม่เหมาะสมหรือไม่ทันต่อเหตุการณ์ครั้นรัฐจะเป็นผู้ช่วยเหลือเองก็ติดขัดตรงทุนและบุคคลากร ดังนั้นรัฐของประเทศต่าง ๆ จึงได้ออกกฎหมายแรงงาน ในลักษณะให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อคอยให้การ

ช่วยเหลือผู้ใช้แรงงานหรือลูกจ้างขึ้นซึ่งอาจจะเรียกว่ากฎหมายกองทุนเพื่อสวัสดิการแรงงานหรือลูกจ้าง

2.4.1 กฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ

กฎหมายแรงงานนั้น เกิดจากวิวัฒนาการทางด้านอุตสาหกรรม ประเทศต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นประเทศอุตสาหกรรมได้พยายามหาวิธีจัดระบบแรงงานให้ดีมีมาตรฐานขึ้น นับแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 (ค.ศ.1919) ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศสและประเทศต่าง ๆ ในยุโรปได้มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมขึ้น รวมไปถึงประเทศสหรัฐอเมริกา ทำให้เทศต่าง ๆ เหล่านี้ จำต้องเข้ามามีบทบาทในเรื่องสวัสดิภาพของคนงาน โดยอาศัยแนวคิดที่สำคัญของนักอุตสาหกรรม อาทิ โรเบอร์ต โอเวน และ เดเนียล เลอ แกรน (Daniel le grand) นักสังคมวิทยา อาทิ เจโรเม อดอฟ เบลน-กี (Jerome Adolpe Blangui)และนักปรัชญา อาทิ Karl Mark และ Friedrich Enels เป็นต้น ก่อให้เกิดองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) หรือ (ILO) ขึ้นที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิสเซอร์แลน เมื่อวันที่ 11 เมษายน ค.ศ. 1919 ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ คือ การกำหนด และรับรองมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเพื่อให้ประเทศสมาชิกรับไปใช้ปฏิบัติ หรือเป็นแนวทางในการกำหนดกฎเกณฑ์การใช้แรงงานระหว่างประเทศนั้น มีที่มาหลายแห่ง แต่แหล่งใหญ่ที่สุด คือการประชุมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศมีลักษณะใหญ่ ๆ คือ อนุสัญญา (Convention) และข้อแนะนำ (Recommendation)

เจตนารมณ์ของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อเป็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่ผ่านการรับรองมีขอบเขตกว้างขวางคลุม ถึงเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงาน นโยบายสังคม สิทธิพื้นฐานของมนุษย์ (เช่น เสรีภาพในการสมาคม การยกเลิกการบังคับใช้แรงงานและการขจัดการเลือกปฏิบัติ) ปัญหาการจ้าง การประกันสังคม การแรงงานสัมพันธ์ สภาพการทำงาน การใช้แรงงานสตรี การใช้แรงงานโดยทั่วไปก็คือการขยายขอบเขตการคุ้มครองของสิ่งที่ได้กล่าวข้างต้น ซึ่งรวมตั้งแต่การขยายเนื้อเรื่อง และประเภทของผู้ใช้แรงงานซึ่งควรได้รับการคุ้มครองจากการขยายขอบเขตนี้เองทำให้มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

เข้ามามีบทบาทและก้าวไปไกลกว่าแนวคิดของกฎหมายแรงงานสมัยเดิม มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศระยะหลัง ๆ จะเน้นและเกี่ยวพันถึงเรื่องสิทธิเสรีภาพของพลเรือนและเกี่ยวกันไปถึงเรื่องทรัพย์สิน ด้วยจุดมุ่งหมายเดิมของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศนั้น มีอยู่ 3 ประการ[48]

1. การขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันระหว่างประเทศ

2. การสร้างสันติภาพ

3. ความยุติธรรมทางสังคม

ทั้งนี้ก็เพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่แรงงานในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกให้มีความมั่นคงทางสังคมมีคุณภาพในส่วนที่เกี่ยวกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้มีการกล่าวเบื้องต้นไว้ในอารัมภกถาของข้อบังคับขององค์การ โดยมีการเรียกร้องให้มีการปรับปรุงสภาพการทำงาน การป้องกันการว่างงาน การคุ้มครองลูกจ้างจากภาวะการเจ็บป่วยและการบาดเจ็บอันเกี่ยวเนื่องกับการทำงาน ตลอดจนภาวะที่ลูกจ้างต้องอย่างเข้าสู่วัยชรา เป็นต้น และจากความหลากหลายของการคุ้มครองข้างต้น ทำให้เรื่องการประกันสังคมกระจัดกระจายในอนุสัญญาหลาย ๆ ฉบับ นอกเหนือไปจากการมีอนุสัญญากำหนดเรื่องประกันไว้โดยเฉพาะ

เรื่องความมั่นคงทางสังคม เราอาจแบ่งได้ออกเป็น 2 ยุค[49] ยุคแรกนับตั้งแต่ปี 1919-1936 ซึ่งเป็นการเน้นเรื่องการประกันสังคม (Social Insurance) และยุคที่สองนับแต่ปี 1944 ขึ้นมาเป็นการเน้นในเรื่องความมั่นคงทางสังคม (Social Security)

ในยุคแรกนั้น อนุสัญญาส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองลูกจ้างในกรณีของการเสี่ยงภัยในลักษณะต่าง ๆ อย่างเช่นอนุสัญญาฉบับที่ 2 ปี ค.ศ. 1919 ว่าด้วยการว่างงาน อนุสัญญาว่าด้วยค่าทดแทนในด้านการประสบอุบัติเหตุ และโรค

---

[48]นิคม จันทรวิทุร ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน กรุงเทพฯ, 2531 หน้า 21

[49]นิคม จันทรวิทุร ประเทศกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ หน้า 80

อันเกิดจากการทำงานฉบับที่ 17, 18 และ 19 ปี ค.ศ. 1925 มาในปี ค.ศ. 1927 ได้มีอนุสัญญากำหนดมาตรฐานให้ความคุ้มครองความเสี่ยงภัยแต่ละประเภทแยกจากกัน เช่น การเจ็บป่วย ชราภาพ ทุพพลภาพและการคุ้มครองผู้ยังคงมีชีวิตอยู่ทั้งในส่วนอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ปี ค.ศ. 1934 มีการรับรองอนุสัญญาฉบับที่ 44 กำหนดผลประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ว่างงานปี ค.ศ. 1936 ได้มีการรับรองอนุสัญญาว่าด้วยค่าทดแทน ในกรณีการเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุซึ่งเกิดขึ้นกับกะลาสีเรือ

ส่วนในยุคที่สองนั้นมาตรฐานถูกกำหนด โดยเน้นด้านความมั่นคงทางสังคมมากขึ้น โดยมีเป้าหมายที่จะให้รายได้พื้นฐานแก่คนทุกคนซึ่งต้องการความคุ้มครองเช่นนั้น รวมทั้งการให้การดูแลรักษาพยาบาลอย่างเต็มที่ แนวทางใหม่นี้ขึ้นกับหลักการให้กับทุกคนทั่วไปและเน้นหนักการประกันทางด้านความมั่นคงทางสังคม ซึ่งหลักการนี้มาจากการยืนยันของคำประกาศฟิลาเดลเฟียในปี ค.ศ.1944 และติดตามด้วยข้อแนะ 2 ฉบับ คือฉบับที่ 67 และ 69

ในปี ค.ศ.1952 ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้รับรองอนุสัญญาฉบับที่ 102 ว่าด้วยความมั่นคงทางสังคมซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นพื้นฐาน กำหนดหลักการทางด้านความมั่นคงทางสังคมที่ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศสามารถเข้าถึงได้ ทั้งนี้โดยไม่ต้องคำนึงถึงสภาวะการณ์หรือระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศว่าจะรองรับได้หรือไม่ เนื่องจากเป็นกลไกขั้นต่ำ อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดผลประโยชน์หรือหลักการความมั่นคงอยู่ 9 ลักษณะคือ ผลประโยชน์ด้านการรักษาพยาบาล การเจ็บป่วย การว่างงาน ชราภาพ การบาดเจ็บเนื่องจาก การทำงานสวัสดิการครอบครัว การคลอดบุตร ทุพพลภาพ และผู้ยังคงมีชีวิตอยู่

ประเทศที่จะให้สัตยาบันอย่างน้อยต้องยอมรับ 3 ลักษณะแต่ก็มีข้อยกเว้นในกรณีที่อุปกรณ์ทางการแพทย์ยังไม่พร้อมหรือยังพัฒนาไม่เพียงพอ หลังจากรับรองอนุสัญญาฉบับที่ 102 แล้วก็มีการกำหนดและรับรองมาตรฐานอื่น ๆ ตามมาซึ่งก็เพื่อแก้ไขปรับปรุงอนุสัญที่มีอยู่เดิมขณะเดียวกัน ก็ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างในลักษณะที่มากกว่าฉบับที่ 102 เช่นในปี ค.ศ. 1962 ได้รับรองอนุสัยญาฉบับที่ 118 ว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน (ด้านความมั่นคงทางสังคม) ปี ค.ศ. 1964 ได้รับรองอนุสัญญาฉบับที่ 121 ว่าด้วยผลประโยชน์ทางด้านการเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน

ปี ค.ศ. 1967 รับรองอนุสัญญาฉบับที่ 128 ว่าด้วยเรื่องผลประโยชน์ของผู้ชราภาพและผู้ยังคงมีชีวิตอยู่และปี ค.ศ. 1969 ได้รับรองอนุสัญญาฉบับที่ 130 ว่าด้วยประโยชน์ทางด้านการประกันความมั่นคงทางสังคมแก่ลูกจ้างบางประเภทด้วย เช่น ลูกจ้างกะลาสีเรือ

[illegible] (The

กฎหมาย

3. กำหนดอัตราค่าจ้างให้เหมาะสมแก่สภาพความเป็นอยู่ของคนงาน

4. กำหนดเวลาทำงานวันละ 8 ชั่วโมง หรือสัปดาห์ละ 48 ชั่วโมง

5. หยุดพักผ่อนทำงานสัปดาห์ละ 24 ชั่วโมง เป็นอย่างน้อย

6. เลิกจ้างเด็กทำงาน ส่วนชายหนุ่มหญิงสาวควรจ้างแต่ที่จำเป็นเพื่อเปิดโอกาสให้ได้รับการศึกษาและความเจริญแก่อนามัย

7. กำหนดอัตราค่าจ้างเท่ากัน ไม่นิยมว่าเป็นเพศใด เมื่องานนั้นมีลักษณะเหมือนกัน

8. ข้อบังคับเงื่อนไขการทำงานของประเทศหนึ่ง ซึ่งบัญญัติไว้สำหรับคนงานชาติของตนประการใด คนงานชาติอื่นซึ่งอยู่ในประเทศนั้นควรได้รับประโยชน์และการคุ้มครองเช่นเดียวกัน

9. ทุกประเทศควรจัดตั้งกรรมการตรวจตรางานขึ้นคณะหนึ่ง รวมทั้งสตรีด้วยสำหรับคอยระมัดระวังให้การทำงานเป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับเพื่อป้องกันและรักษาผลประโยชน์ของคนงาน

องค์การแรงงานระหว่างประเทศนี้มีบทบาทสำคัญในการกำเนิดหรือพัฒนากฎหมายแรงงานหรือกฎหมายเกี่ยวเนื่องกับแรงงานของประเทศต่าง ๆ โดยทำในรูปของอนุสัญญา (Convention) และข้อแนะนำ (Recommendation) และองค์การนี้มีเป้าหมายเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมสวัสดิภาพ และความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงาน โดยเฉพาะที่สำคัญคือกลุ่มลูกจ้างเป็นเป้าหมายหลัก เพื่อเสริมสร้างความ

เป็นธรรมและเคารพในสิทธิพื้นฐานของมนุษยชน มีกิจกรรมหลักอยู่ 3 ประการคือ

1. การจัดให้มีมาตรฐานการใช้แรงงาน
2. การช่วยเหลือทางวิชาการและ
3. ประสานงานด้านวิชาการแรงงานระหว่างประเทศ

สวัสดิการสำคัญสำหรับการศึกษาเรื่องนี้คือ

สวัสดิการ สุขภาพ และความปลอดภัยในอุตสาหกรรม แบ่งเป็น

1. การจัดการทั่วไป
2. โรงงานอุตสาหกรรม
3. การทำงานในอู่เรือ
4. สถานประกอบการพาณิชย์และโรงงาน
5. เครื่องจักร
6. น้ำหนักสูงสุด
7. สารพิษ และ
8. สวัสดิการ (Welfare) ได้แก่ข้อแนะที่ 102 ค.ศ. 1956 และข้อแนะที่ 115 ค.ศ. 1961 เรื่องสวัสดิการ สุขภาพและความปลอดภัยในอุตสาหกรรม องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่ให้ความระมัดระวังภยันตรายต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการทำงานของลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมโดยบังคับให้นายจ้างจัดให้มีเครื่องอุปกรณ์ต่างๆ อันจำเป็นเพื่อป้องกันอันตรายในโรงงาน ในสถานที่ทำงานในการก่อสร้าง ในอู่เรือ เป็นต้น

ความมั่นคงทางสังคม

1. มาตรฐานทั่วไป ได้แก่ข้อแนะที่ 667 ค.ศ. 1944 อนุสัญญาที่ 102 ค.ศ. 1952 อนุสัญญาที่ 118 ค.ศ. 1962
2. การดูแลทางการแพทย์และประกันการเจ็บป่วย ได้แก่อนุสัญญา 24 ค.ศ. 1927 อนุสัญญาที่ 25 ค.ศ. 1927 ข้อแนะที่ 29 ค.ศ. 1927 ข้อแนะที่ 69 ค.ศ. 1944 และข้อแนะที่ 134 และอนุสัญญาที่ 134 และอนุสัญญาที่ 130 ค.ศ. 1969
3. ผลประโยชน์จากการคลอดบุตร
4. ผลประโยชน์จากการพิการ

DPU

5. ผลประโยชน์ของคนชรา

6. ผลประโยชน์ของทายาท

7. ผลประโยชน์จากการประสบอันตรายจากการทำงาน ได้แก่ อนุสัญญาที่ 12 ค.ศ. 1921 อนุสัญญาที่ 17 ค.ศ. 1925 อนุสัญญาที่ 18 ค.ศ. 1925 อนุสัญญาที่ 42 ค.ศ. 1934 อนุสัญญาที่ 19 ค.ศ. 1925 อนุสัญญาที่ 121 และข้อแนะที่ 121 ค.ศ. 1964

8. ผลประโยชน์จากการพิการ

แต่อนุสัญญาที่สำคัญต่อระบบกฎหมาย การจัดสวัสดิการในรูปแบบของการประกันสังคม คืออนุสัญญาที่ 102 (Convention No. 102) ซึ่งจะมีความเกี่ยวข้องกับระบบการจัดตั้งกองทุนเพื่อแรงงานของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งระบบกองทุนด้านแรงงานของประเทศไทยด้วย โดยที่

อนุสัญญาที่ 102 (Convention No 102) ได้วางมาตรฐานขั้นต่ำของความมั่นคงทางสังคม ให้ประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้นำไปเป็นต้นแบบในเรื่องการจัดสวัสดิการโดยแบ่งเป็นส่วน ๆ ดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

หมวดที่ 1 การจัดหาสวัสดิการต่าง ๆ โดยทั่วไป

หมวดที่ 2 การดูแลรักษาทางการแพทย์

หมวดที่ 3 ผลประโยชน์ทดแทนสำหรับผู้เจ็บป่วย

หมวดที่ 4 ผลประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน

หมวดที่ 5 ผลประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ

หมวดที่ 6 ผลประโยชน์ทดแทนการบาดเจ็บจากการทำงาน

หมวดที่ 7 ผลประโยชน์ทดแทนครอบครัว (สงเคราะห์บุตร)

หมวดที่ 8 ผลประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร

หมวดที่ 9 ผลประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ

หมวดที่ 10 ผลประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ผู้อยู่ในอุปการะ

หมวดที่ 11 มาตรฐานตามอนุสัญญากับระยะเวลาการจ่ายประโยชน์

หมวดที่ 12 หลักการปฏิบัติต่อพลเมืองโดยเสมอภาค

หมวดที่ 13 สามัญสำนึกในการจัดทำสวัสดิการ

หมวดที่ 14 ข้อกำหนดในการจัดสวัสดิการ

หมวดที่ 15 ข้อกำหนดของประโยชน์สูงสุด หรือ ประโยชน์ขั้นสุดท้าย ประเทศสมาชิกซึ่งได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญานี้จะต้องให้ความคุ้มครองอย่างน้อย 3 ประเภท โดยเลือกจาก การรักษาพยาบาล เงินทดแทนกรณีเจ็บป่วย กรณีชราภาพ กรณีประสบอันตรายจากการทำงาน การประสบความสูญเสียจากการทำงาน ครอบครัวกรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ และกรณีสงเคราะห์ผู้อยู่ในอุปการะ เพื่อเป็นการสร้างความมั่นคงให้แก่สังคม โดยมีการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการจ่ายประโยชน์ทดแทนตามบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อความมั่นคงทางสังคม

นอกจากอนุสัญญา และคำแนะนำของกิจการแรงงานระหว่างประเทศดังกล่าวแล้ว กฎหมายแรงงาน อาจมาจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ทำเกี่ยวกับเรื่องแรงงานสนธิสัญญาระหว่างประเทศมีผลผูกพันเฉพาะประเทศคู่สัญญาเท่านั้นและที่สำคัญคือปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เป็นที่มาของกฎหมายแรงงานโดยตรงอีกประการหนึ่ง

ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นที่มาของกฎหมายแรงงาน จากข้อตกลงภายนอกประเทศ สำหรับที่มาของกฎหมายแรงงานภายในประเทศนั้นย่อมเกิดจากสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง กฎหมายรัฐธรรมนูญก็เป็นที่มาของกฎหมายแรงงานเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้จะมีกฎหมายแรงงานขึ้นใช้แล้วก็ยังมิได้เป็นหลักประกันที่ดีในอันจะช่วยเหลือลูกจ้างผู้เดือดร้อน ด้วยเหตุนี้ประเทศต่าง ๆ จึงมีการปรับปรุงกฎหมายแรงงานของตน บางฉบับให้มีกองทุนเพื่อแรงงานขึ้น พร้อมทั้งมีการปรับปรุงกฎหมายสังคมบางฉบับให้มีกองทุน เพื่อช่วยเหลือประชากรของประเทศเช่นกัน ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดความรวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์โดยอาศัยแบบอย่างของประเทศที่มีการจัดระบบกองทุนแรงงานที่ได้ผลดีมีประสิทธิภาพ เช่น ประเทศเยอรมัน สหราชอาณาจักร ประเทศในกลุ่มแสกนดิเนเวียและประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

2.4.2 กฎหมายกองทุนด้านแรงงานของประเทศเยอรมัน

กฎหมายทั่วไปแห่งอาณาจักรปรัสเซีย ปีค.ศ. 1794 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดูแลผู้ยากไร้ที่ไม่สามารถหารายได้ช่วยตนเองได้ หรือไม่สามารถขอความช่วยเหลือทางอื่นได้ แต่อย่างไรก็ตามก็ไม่ได้ให้สิทธิฟ้องร้อง กฎหมายเองก็ไม่กำหนดรายละเอียดวิธีการตลอดจนแหล่งเงินที่จะนำมาใช้ ต้นศตวรรษที่ 19 มีการยกเลิกสภาพการเป็นไพร่ติดที่ดินของพวกชาวนาให้เสรีภาพในทางการค้า และการเคลื่อนย้ายภูมิลำเนา ทำให้คนสามารถเลือกที่อยู่และที่ทำงานได้ในเมืองมีคนผู้ใช้แรงงานจำนวนมาก ชาวนาหรือช่างฝีมืออิสระเดิมก็มีงานใหม่ในโรงงานแต่ก็ได้สูญเสียความสัมพันธ์ภายในกลุ่มที่เคยมีมาแต่เดิมและต้องเผชิญปัญหาด้วยตนเองเพียงลำพัง เมื่อมีผู้ใช้แรงงานมากจนอุปทาน (Supply) มากกว่าอุปสงค์ (Demand) ก็ทำให้ค่าแรงต่ำ กล่าวคือ ต่ำกว่าระดับที่จะอยู่ได้ สมาชิกทุกคนในครอบครัวต้องทำงานหมดทั้งเด็กและผู้หญิง ทำกัน 14-16 ชั่วโมงต่อวัน คนเหล่านี้หากเจ็บป่วยหรือไม่สามารถทำงานได้ ก็มีที่พึ่งแหล่งเดียวคือหน่วยสงเคราะห์คนจนของเอกชน ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการช่วยเหลือคนงานที่เจ็บป่วย เริ่มมาจากกฎหมายการค้าของปรัสเซีย ปี ค.ศ.1845[50] ได้มีการปรับปรุงกิจการประกันและเปิดโอกาสให้ตั้งกิจการประกันสุขภาพสำหรับคนงานในโรงงานด้วย โดยฝ่ายปกครอง (ระดับตำบล) สามารถออกข้อบัญญัติ ให้ช่างฝีมืออิสระในเขตของตนสมัครเป็นสมาชิกของกิจการประกันสุขภาพได้ ในปี ค.ศ. 1849[51] ได้มีกฤษฎีกา ประกาศให้คนงานโรงงานต้องปฏิบัติอย่างเดียวกันและบังคับให้เจ้าของกิจการอิสระรวมตัวกันเป็นกลุ่ม มีการจ่ายค่าบำรุงและอุดหนุนสมาชิกยามเจ็บป่วยโดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายจ้างที่จะ

---

[50]บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ วิวัฒนาการของกฎหมายประกันสังคมเยอรมัน : กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 18 ฉบับที่ 3, 2531 หน้า 63

[51]บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ วิวัฒนาการของกฎหมายประกันสังคมเยอรมัน หน้า 63

ต้องจ่ายค่าบำรุง แม้ฝ่ายปกครองจะไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวมากนัก แต่ก็ทำให้มีการตั้งกิจการประกันสุขภาพที่เป็นอิสระเพิ่มมากขึ้น และปี ค.ศ. 1854 ได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับกิจการประกันสุขภาพขึ้นโดยให้ฝ่ายปกครอง (ระดับตำบล) มีอำนาจออกข้อบัญญัติภายในเขตของตนได้ และกำหนดให้มีหน้าที่ที่จะต้องตั้งกิจการประกันสุขภาพขึ้นใหม่สำหรับผู้ใช้แรงงานรับจ้างและเด็กฝึกงาน พร้อมทั้งมีกฎหมายฉบับปี ค.ศ. 1876 ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการออกใบอนุญาตการจัดตั้งกิจการประกันสุขภาพ ทั้งประเภทสมัครใจและประเภทบังคับ โดยให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จำกัดความรับผิดเพียงเท่าทรัพย์สินของกิจการแต่กิจการดังกล่าวก็ยังคงเป็นองค์กรตามกฎหมายเอกชนอยู่ ต่อมาได้มีการประกันอุบัติเหตุขึ้น เป็นการขยายความรับผิดของผู้ประกอบการ ตามกฎหมายเกี่ยวกับการประกันภัยอันเกิดแก่บุคคลที่สาม ฉบับปี ค.ศ. 1871 จากเดิมโดยให้รับผิดชอบหากเกิดอุบัติเหตุในโรงงาน โดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิดต่อไปแต่ได้ขยายความรับผิดต่อการกระทำผิดของผู้รับผิดต่อการกระทำผิดของผู้รับมอบอำนาจเต็ม หรือผู้แทนของตนตามกฎหมายนี้หากเกิดอุบัติเหตุขึ้น ผู้ประกอบการจะต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาล ค่าทำศพ และเงินชดเชยความเสียหายในทางทรัพย์สินต่าง ๆ

ต่อมาในปี ค.ศ. 1863 Bismark นายกรัฐมนตรีของแคว้นปรัสเซียได้เสนอให้มีการดูแลผู้สูงอายุตามแบบของประเทศฝรั่งเศส แต่รัฐมนตรีมหาดไทยของแคว้นต่างๆ ของเยอรมันสมัยนั้นยังไม่เห็นด้วย จนกระทั่งปี ค.ศ. 1870 จึงมีกฎหมายให้ความสงเคราะห์คนชราที่ขาดแคลนขึ้นแต่การช่วยเหลือดังกล่าวก็เป็นเพียงให้ดำรงชีวิตอยู่ต่อไปได้เท่านั้น และเป็นการช่วยเหลือที่จะขอได้เมื่อไม่มีทางอื่นแล้วเท่านั้น ซึ่งถือว่าเป็นการลดเกียรติภูมิและสิทธิของราษฎร

หลังจากที่ได้มีกฎหมายห้ามการรวมกลุ่มตามแนวสังคมนิยมทุกประเภทเมื่อปี ค.ศ. 1878 ถูกยกเลิกไปในปี ค.ศ. 1890 ช่วงปลายศตวรรษที่ 19 รัฐบาลเยอรมันได้พยายามประสานรอยร้าวกับชนชั้นผู้ใช้แรงงาน โดยการทะยอยออกกฎหมายประกันสังคมต่าง ๆ เป็นลำดับ เช่นกฎหมายประกันอุบัติเหตุกฎหมายประกันความเจ็บป่วยและกฎหมายการประกันบำนาญ เป็นต้น

กฎหมายการประกันอุบัติเหตุมิใช่เป็นเพียงหน้าที่ตามมนุษยธรรม และตามศาสนาคริสต์เท่านั้น หากแต่ยังเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องทำตามนโยบายในการรักษารัฐ ในเรื่องการใช้ทรัพย์สินและส่งเสริม ความผาสุกของคนงานอย่างเสมอ

หน้ากัน กฎหมายประกันอุบัติเหตุ ได้ออกใช้บังคับในปี ค.ศ. 1885 โดยมีพื้นฐานความคิดที่ต้องการจะยกเลิกความผิดของผู้ประกอบการ โดยบังคับให้มีการประกันทำนองเดียวกันกับการประกันความเจ็บป่วย สำหรับคนงานในกิจการที่เสี่ยงอันตรายสูง และจะชดใช้ค่าเสียหายสำหรับกรณีอุบัติเหตุทุกประเภทที่ยังผลให้มีการตายหรือทำให้ความสามารถในการหารายได้ลดน้อยลง โดยจะจ่ายค่ารักษาพยาบาลทั้งหมดนับแต่สัปดาห์ที่ 14 ภายหลังการเกิดอุบัติเหตุ หากมีการตายเกิดขึ้นทายาทจะได้รับค่าทำศพและเมื่อครบกำหนดเวลาที่กฎหมายจะให้ความช่วยเหลือแล้ว ผู้บาดเจ็บหรือทายาท (กรณีตาย) จะได้รับบำนาญที่ไม่เกิน 2 ใน 3 ของค่าจ้าง ประกันชนิดนี้เป็นการแบ่งเบาภาระของผู้ประกอบการ ฉะนั้นผู้ประกอบกิจการจึงต้องจ่ายเบี้ยประกันทั้งหมด และผู้เสียหายจะเรียกเงินช่วยเหลือได้จากสหกรณ์ของผู้ประกอบอาชีพนั้น

กฎหมายประกันความเจ็บป่วยของคนงานมีขึ้นในปี ค.ศ. 1883 กำหนดให้คนงานมีหน้าที่ต้องประกันความเจ็บป่วยและรวมถึงคนอื่น ๆ ที่มีรายได้ไม่สูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดด้วยโดยจะได้รับบริการรักษาจากแพทย์ รับยา โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเป็นเวลานานที่สุด 13 สัปดาห์ ผู้ที่ไม่สามารถมีรายได้ระหว่างนั้นจะได้รับเงินช่วยเหลือกรณีป่วยตั้งแต่วันที่ 3 จนถึงสัปดาห์ที่ 13 เป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 50 % ของรายได้ที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวนเบี้ยประกัน นอกจากนั้นแล้วหญิงที่คลอดบุตรจะได้รับเงินช่วยเหลืออย่างน้อย 4 สัปดาห์หากถึงแก่กรรมทายาทจะได้รับเงินค่าทำศพส่วนเบี้ยประกันนั้นนายจ้างจ่าย 1 ใน 3 ที่เหลือลูกจ้างจ่ายเองโดยคิดจากค่าจ้างประมาณ 3-6 % ของค่าจ้าง โดยองค์กรท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการในการประกันกรณีนี้

กฎหมายการประกันบำนาญเป็นกฎหมายประกันสังคมฉบับที่ 3 ของเยอรมัน เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการประกันความพิการและความสูงอายุ ปี ค.ศ. 1889 ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่ 1 มกราคม ค.ศ. 1891[๕๒] โดยกำหนดให้ผู้ที่มีรายได้ทั้งปี ต่ำกว่า

---

[๕๒]บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ วิวัฒนาการของกฎหมายประกันสังคมเยอรมัน, หน้า 66

เกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด จะต้องประกัน ประเภทนี้สำหรับผู้มีอาชีพอิสระอาจจะประกันประเภทนี้โดยสมัครใจด้วยก็ได้ ทั้งนี้ผู้ประกันจะได้รับบำนาญกรณีทุพพลภาพหากว่าผู้นั้นไม่สามารถมีรายได้ต่อไปได้ถึง 1 ใน 6 ของรายได้เดิม สำหรับกรณีทั่วไปเมื่ออายุครบ 70 ปี จะได้รับบำนาญ โดยผู้บัญญัติกฎหมายเห็นว่า เมื่อถึงอายุเกณฑ์นี้จะไม่สามารถทำงานหารายได้ต่อไปได้แต่จะต้องประกันมาแล้วอย่างน้อย 30 ปี หรือกรณีพิการจะต้องประกันมาแล้วอย่างน้อย 5 ปี หากเสียชีวิตก่อนเวลาก็จะคืนเบี้ยประกัน (เฉพาะบางกรณี) ให้แก่ทายาท แต่บำนาญนี้จะไม่จ่ายให้แก่ภริยาหม้ายและทายาทฉะนั้นภริยาจึงต้องทำงานหารายได้ด้วยหากต้องการจะมีบำนาญเอง แต่ต่อมาก็ได้มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้เบี้ยประกันใช้อัตรา 1.7% ของรายได้โดยทั้งนายจ้างและลูกจ้างจ่ายกันคนละครึ่งแต่ละปีรัฐจะจ่ายสมทบจากเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นเงิน 50 มาร์คต่อหัว การคำนวนเบี้ยประกันดังกล่าวสามารถทำให้กิจการประกันใน 10-15 ปี ข้างหน้าไม่ขาดทุน ในแต่ละแคว้นจะตั้งองค์กรขึ้นมาดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ ซึ่งการประกันทั้ง 3 แบบ นี้คือ เป็นโครงสร้างหรือหลักการประกันสังคมที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

ในปี ค.ศ. 1911 ช่วงปลายสมัยไกเซอร์ได้มีการออกกฎหมายชื่อว่า "ระเบียบการประกันแห่งอาณาจักร (Reichsversicherungsordnung, Rvo)[53] ซึ่งเป็นการรวมการ ประกันทั้ง 3 แบบ ที่กล่าวมาข้างต้นเข้าเป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน และมีการจัดระเบียบองค์กรใหม่ให้เป็นหนึ่งเดียว แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายประกันสังคมก็ยังให้ความครอบคลุมไม่ทั่วถึงโดยเฉพาะกรณีว่างงานดังนั้นในปี ค.ศ. 1918 จึงได้ออกกฤษฎีกาเกี่ยวกับการดูแลคนว่างงานขึ้น จะเห็นได้ว่าวิวัฒนาการในการประกันสังคมในสมัยรัฐธรรมนูญไวมาร์ ซึ่งเป็นยุคที่ต้องเผชิญกับปัญหาการว่างงาน ต่อมาพรรคนาซีได้ครองอำนาจได้มีการแก้ไขการประกันสังคมหลายประการไม่ว่าอำนาจบริหารหรือการจ่ายเงินทดแทน จนกระทั่งเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ขึ้น ฝ่ายสัมพันธมิตรเป็นฝ่ายได้รับชัยชนะจึงมีการยกเลิกกฎหายของเยอรมันที่

---

[53]บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ วิวัฒนาการของกฎหมายประกันสังคมเยอรมัน, หน้า 67

ขัดกับการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นจำนวนมาก แต่สำหรับกฎหมายการประกันสังคมได้มีผลกระทกกระเทือนน้อยมาก เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1949 (กฎหมายพื้นฐานของเยอรมัน) ได้มีการปรับปรุงระบบการประกันขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป ในปี ค.ศ. 1951 ได้มีการกำหนดให้ระบบประกันมีการบริหารที่เป็นอิสระและปี ค.ศ. 1953 ได้มีการออกกฎหมายศาลสังคม ทั้งหมดนี้เป็นการช่วยให้การประกันสังคมเจริญมาเป็นลำดับจนถึงปัจจุบันนี้ ซึ่งถือเป็นแบบอย่างการประกันสังคมให้นานาประเทศต่อไป

2.4.3 กฎหมายกองทุนด้านแรงงานของประเทศฝรั่งเศส

ระบบการช่วยเหลือกันในสังคมฝรั่งเศส หรือระบบความมั่นคงทางสังคมของประเทศฝรั่งเศส ก็คล้ายกับประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรป โดยมีหลักการใหญ่คือการสังคมสงเคราะห์ จนกระทั่งปี ค.ศ. 1910 ระบบประกันสังคมของฝรั่งเศสถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรก[54] โดยมีการประกันสังคมในรูปของการประกันชราภาพ ประกันอุบัติเหตุในการทำงานและประกันการเจ็บป่วย ในช่วงนี้ยังไม่มีกฎหมายประกันสังคม รัฐเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในปี ค.ศ. 1930 มีกฎหมายประกันสังคมออกมาบังคับใช้ หลังปี ค.ศ. 1945 ได้มีการแบ่งระบบการประกันสังคมของฝรั่งเศส เป็น 3 ส่วน ซึ่งอยู่ในความควบคุมของกระทรวงสาธารณสุขคือ[55]

1. การประกันชราภาพ
2. การประกันการเจ็บป่วย รวมทั้งอุบัติเหตุในการทำงาน
3. การประกันครอบครัว

---

[54]ธีระ ศรีธรรมรักษ์ ระบบประกันความมั่นคงทางสังคมของฝรั่งเศส, วารสานแรงงานสัมพันธ์ ปีที่ 22, 2533 หน้า 19.

[55]ธีระ ศรีธรรมรักษ์ ระบบประกันความมั่นคงทางสังคมของฝรั่งเศส หน้า 19.

1. **การประกันชราภาพ** เป็นระบบที่รัฐให้เอกชนจัดทำเอง เช่นเดียวกับระบบการประกันสังคมอื่นๆ เพียงแต่รัฐคอยควบคุมมิให้ดำเนินการเกินขอบเขตที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกันสังคมเท่านั้น รัฐจะให้การช่วยเหลือทางด้านการเงินประมาณ 40 % ของงบประมาณด้านประกันสังคมแต่ละปีส่วนใหญ่มุ่งช่วยเหลือด้านสร้างที่อยู่อาศัยคนชรา นอกนั้นเป็นฝ่ายนายจ้างประมาณ 8.20 % ของเงินเดือน และลูกจ้าง ประมาณ 4.70% ของเงินเดือน ซึ่งจะต้องจ่ายเข้ากองทุนประกันสังคม แต่ทั้งนี้ย่อมจำกัดตามระดับเงินเดือนเช่นกัน ระบบการประกันชราภาพ มีการจัดเป็นสัดส่วนจริงๆ ในปี ค.ศ. 1945 โดยการแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

ก. ผู้ที่เป็นลูกจ้าง โดยจ่ายบำนาญชราภาพให้เต็มที่เพราะถือว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการประกันชราภาพโดยตรง

ข. ผู้ที่ไม่ได้เป็นลูกจ้าง ได้แก่พวกที่ทำงานอิสระ เช่น สถาปนิก ค้าขาย และทนายความเป็นต้น จะช่วยในบางส่วน

2. **การประกันความเจ็บป่วย และอุบัติเหตุในการทำงาน**

ระบบการประกันความเจ็บป่วยของฝรั่งเศสแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ[๕๑]

1. ฝ่ายคุ้มครองความเจ็บป่วย
2. ฝ่ายประกันความเจ็บป่วย

แบ่งออกได้เป็น 4 แผนก ด้วยกันคือ

1. แผนกผู้ป่วยและโรงพยาบาล
2. แผนกกฎหมาย
3. แผนกความสัมพันธ์ด้านอาชีพ
4. แผนกผู้ที่ไม่ได้อยู่ในข่ายลูกจ้าง เช่น เกษตรกร

---

[๕๑] ธีระ ศรีธรรมรักษ์ ระบบการประกันความมั่นคงของสังคมของฝรั่งเศส หน้า 19

การจ่ายค่าทดแทนด้านผู้ป่วยนี้ ฝ่ายนายจ้างเป็นฝ่ายจ่ายเช่นเดียวกัน ประมาณ 8.95 % ของเงินเดือนรวมของนายจ้าง ส่วนฝ่ายลูกจ้างไม่ต้องจ่าย แต่อย่างไร ในฝรั่งเศส ผู้ที่เจ็บป่วยทั้งผู้มีเงินเดือนและไม่มีเงินเดือนสามารถเบิกค่ายา ค่ารักษาพยาบาลได้โดยจ่ายเงินล่วงหน้า และทำใบเสร็จไปเบิกในภายหลัง

การประกันอุบัติเหตุในการทำงานได้เข้ามาเป็นสาขาหนึ่ง ของระบบการประกันสังคมในฝรั่งเศสหลังจากปี ค.ศ. 1964 อุบัติเหตุในการทำงานสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประการคือ[57]

1. การเจ็บป่วยแบบดูดซึม
2. อุบัติเหตุในขณะทำงาน

1. การเจ็บป่วยแบบดูดซึม และการเจ็บป่วยกรณียังสามารถแบ่งเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ได้ 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 ชนิดที่เกิดจากการที่เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์เป็นอันตราย

กลุ่มที่ 2 ชนิดที่ติดมาจากสัตว์ และ

กลุ่มที่ 3 โรคที่เกี่ยวกับเสียง

2. อุบัติเหตุในขณะทำงาน สามารถแบ่งตามการจ่ายค่าทดแทน จากอุบัติเหตุในการทำงานมี 2 แบบ คือ

1. จ่ายแบบธรรมดา (ให้การรักษาฟรี)
2. จ่ายแบบคำนวน (ให้เป็นเงินโดยคำนวนเวลาตามเงินเดือน) ในกรณีตาย ภรรยาของลูกจ้างที่ตายได้ 30% ส่วนบุตรที่ยังมีอายุไม่ครบ 20 ปีบริบูรณ์ ได้ระหว่าง 10-15 %

---

[57]ธีระ ศรีธรรมรักษ์ ระบบการประกันความมั่นคงทางสังคมของฝรั่งเศส หน้า 21

3. การประกันครอบครัว คือ เป็นระบบช่วยเหลือที่เดิมที่นายจ้างจะจ่ายหรือไม่จ่ายค่าทดแทนให้กับครอบครัวของลูกจ้างที่มีลูกมากเป็นไปตามใจชอบ แต่ภายหลังได้มีการก่อตั้งธนาคารสงเคราะห์ครอบครัวแห่งชาติขึ้นแล้ว ได้กำหนดให้ฝ่ายนายจ้างเป็นผู้จ่ายเงินทดแทนจำนวนนี้ โดยหักจากเงินเดือนเข้ากองทุนประกันสังคม ประมาณ 8 % นับแต่ ปี ค.ศ. 1963 ที่ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติช่วยเหลือเด็กกำพร้าและเด็กพิการ ในด้านของการจ่ายเงินทดแทนประกันครอบครัวของฝรั่งเศสนั้นเอกชน (นายจ้าง) จะเป็นฝ่ายจ่ายให้ทั้งหมดโดยรัฐบาลไม่ได้เข้ามายุ่งเกี่ยวด้านการเงินเลย จะเห็นได้ว่าเป็นการช่วยลดภาระให้กับรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก โดยส่วนใหญ่แล้วฝ่ายนายจ้างจ่ายให้โดยพร้อมเพรียงกันทุกแห่ง ซึ่งปัจจุบันจะจ่ายให้เฉพาะ 2 กรณี ดังต่อไปนี้เท่านั้น คือ

1. ผู้ที่อาศัยอยู่ในประเทศฝรั่งเศส
2. ผู้มีภาระเลี้ยงดูบุตร

โดยกระทรวงสาธารณสุข เป็นเพียงแต่ควบคุมให้เอกชนดำเนินงานให้อยู่ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ดังจะเห็นได้ว่ารูปแบบการประกันสังคมของฝรั่งเศสหลังปี ค.ศ. 1945 ถึงปัจจุบัน เป็นรูปของการที่รัฐเข้าควบคุมทางด้านนโยบาย แต่ไม่ยุ่งเกี่ยวทางด้านการดำเนินงานงบประมาณและการเงินแต่อย่างใด ดังนั้น ทางด้านการดำเนินงานและด้านงบประมาณ ส่วนใหญ่เป็นของเอกชนทั้งสิ้น โดยฝ่ายนายจ้างเป็นผู้จ่ายเงินจำนวนหนึ่งเข้าไปเก็บไว้ยังธนาคาร หรือกองทุนรวมทุนประกันสังคมทุกสาขาโดยหักจากเงินเดือนรวมของนายจ้างราว 35 % สำหรับลูกจ้างจะถูกหักเงินดือนเข้าศูนย์กองทุนประกันสังคมน้อยกว่านายจ้าง คือ ประมาณ 10 % และถูกหักเข้ากองทุนเฉพาะด้านประกันชราภาพและประกันการว่างงานเท่านั้น ส่วนด้านเจ็บป่วยอุบัติเหตุในการทำงาน และครอบครัวไม่ต้องจ่ายเลยหลังจากธนาคารหรือกองทุนรวมทุนประกันสังคมทุกสาขาได้รับเงินจำนวนนี้ จากนายจ้างและลูกจ้างแล้ว ก็จะแบ่งไปยังธนาคารสงเคราะห์แห่งชาติในสาขาต่าง ๆ 3 สาขา คือ[๕๑]

---

[๕๑]ชีระ ศรีธรรมรักษ์ ระบบประกันความมั่นคงของฝรั่งเศส หน้า 23-24

1. ธนาคารสงเคราะห์ด้านครอบครัว (CNAF)

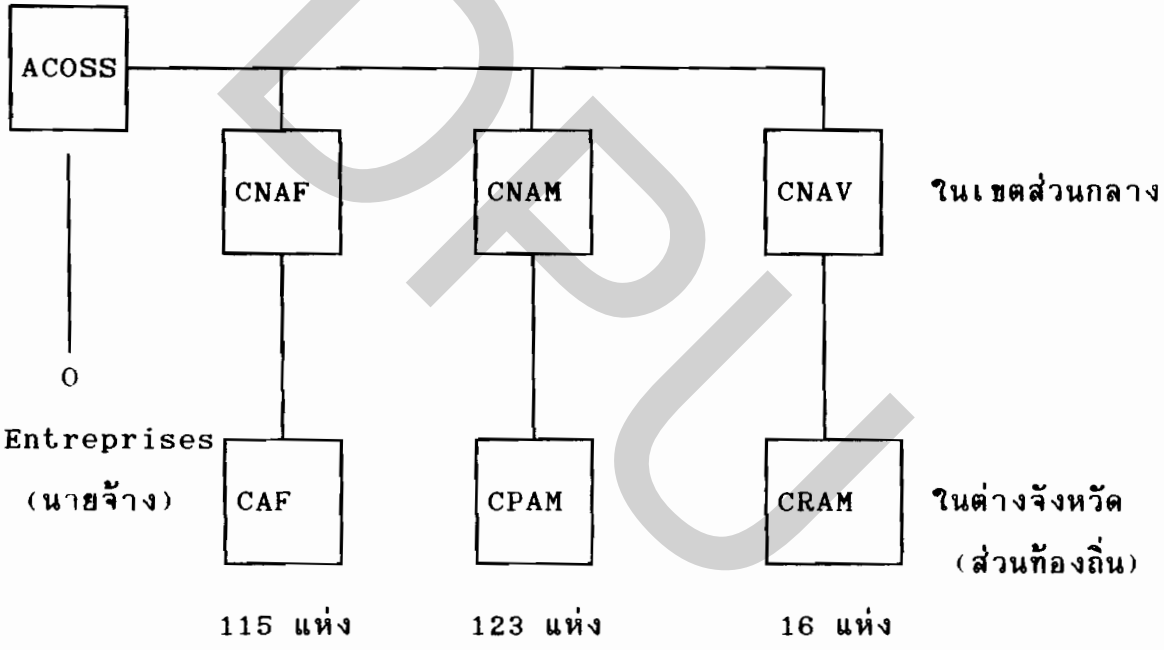
2. ธนาคารสงเคราะห์ด้านการเจ็บป่วย (CNAM) และ

3. ธนาคารสงเคราะห์ด้านชราภาพ (CNAV)

ส่วนทางด้านคนว่างงานนั้นมีกฎหมายออกมาเมื่อปี ค.ศ. 1979 และมีหน่วยงานเอกชนควบคุมและจ่ายเงินแยกออกต่างหาก คือ U.N.E.D.I.C. และ ASSEDIC[๕๐]

เพื่อการทำความเข้าใจที่ดียอยกแผนภูมิของท่านอาจารย์ธีระ ศรีธรรมรักษ์มาประกอบดังนี้

แผนภูมิระบบกองทุนประกันสังคมของประเทศฝรั่งเศส



*ACOSS = Agent de Centre Organization de Securite Sociale

(ธนาคารหรือกองรวมทุนประกันสังคมทุกสาขา)

---

[๕๐]ธีระ ศรีธรรมรักษ์ ระบบการประกันความมั่นคงทางสังคมของฝรั่งเศส หน้า 27

โดย CNAV จะจ่ายค่าทดแทนให้กับครอบครัวของผู้ที่ทำงานแบ่งเป็น 3 ส่วน คือ

1. การช่วยเหลือก่อนเด็กเกิด (3 ครั้ง คือระยะท้อง 3, 6 และก่อนคลอด)
2. การช่วยเหลือหลังเด็กเกิด (3 ครั้ง คือตอนคลอด, ออกจากโรงพยาบาลและเด็กอายุ 9 เดือน และครบ 2 ปี)
3. การช่วยเหลือการศึกษาพิเศษ (จนถึงอายุ 20 ปีบริบูรณ์)

ทั้งนี้เงินช่วยเหลือนี้ จะจ่ายให้กับครอบครัวที่มีลูกตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป CNAM จะช่วยเหลือโดยการจ่ายค่าทดแทนการเจ็บป่วยในการทำงานแบ่งได้เป็น 2 แบบ คือ

1. การเบิกค่ารักษษพยาบาลภายหลัง
2. การจ่ายตามจำนวนวันของเงินเดือนเดือนสุดท้าย

สำหรับ CNAV จะช่วยเหลือคนชราในด้านการสร้างที่อยู่อาศัย และค่าเลี้ยงดู

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้เป็นโครงสร้างการช่วยเหลือกันทางสังคมของฝรั่งเศส หรือเรียกว่าระบบความมั่นคงทางสังคมของฝรั่งเศส อันเป็นจุดก่อกำเนิดเรื่องการประกันสังคม และการจัดตั้งกองทุนต่าง ๆ ในด้านแรงงาน

2.4.4 กฎหมายกองทุนด้านแรงงานในประเทศสหราชอาณาจักร

การปฏิวัติอุตสาหกรรมในอังกฤษในศตวรรษที่ 19 ได้ส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างมากโดยเฉพาะชนชั้นผู้ใช้แรงงาน ถึงแม้เศรษฐกิจจะรุ่งเรืองขึ้นแต่ดูเหมือนว่าความเป็นอยู่ของกรรมกรเลวลง เพราะเนื่องจากกระบบอุตสาหกรรมทำให้เกิดการแตกแยกทางด้านการค้า และจากการสูญเสียความภาคภูมิใจในการทำงานอีกอย่างหนึ่ง สิ่งเหล่านี้มีผลกระทบต่อคนงานจำนวนมากและรวมไปถึงครอบครัว เกิดจากหมู่บ้านขยายออกไปถึงในเมือง และขยายกว้างออกไปทั่วประเทศ แสดงให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกันของมาตรฐานการครองชีพ

จากการเปลี่ยนแปลงในปี ค.ศ. 1911 อังกฤษได้ประกาศพระราชบัญญัติออกมาใช้บังคับฉบับหนึ่งเรียกว่า The National Insurance Act. บังคับให้มี

การประกันการเจ็บป่วย การว่างงาน นั้นหมายถึงการมีกองทุนเพื่อคอยช่วยเหลือลูกจ้างที่เจ็บป่วยและว่างงาน ต่อมาในปี ค.ศ. 1925 รัฐบาลอังกฤษก็ได้ออกกฎหมายอีกฉบับหนึ่งเรียกว่า "Widow's Orphan's and old Age Contributory pensions เป็นกฎหมายให้การช่วยเหลือหญิงหม้ายให้มีสิทธิรับบำนาญ ของสามีที่มีประกันให้เงินแก่เด็กกำพร้าของบุคคลที่มีประกัน ตลอดจนคนชราให้ได้รับบำนาญยามชราแก่ผู้ประกัน ซึ่งต่อมารัฐบาลของอังกฤษได้ให้มีการปรับปรุงแห่งชาติ (National Insurance Act of 1946) เพื่อให้มีขอบเขตการคุ้มครองครอบคลุมถึงลูกจ้างในสถานประกอบการทุกกิจการและทุกคน ได้กำหนดการ ด้านการเงินของโครงการส่วนหนึ่งได้มาจากการส่งเงินสมทบ ซึ่งจะเห็นได้จากการออกกฎหมายใหม่ เมื่อปี ค.ศ.1948 คือ National Insurance Act of 1946) เพื่อให้มีขอบเขตการคุ้มครองครอบคลุมถึงลูกจ้างในสถานประกอบการทุกกิจการและทุกคนได้กำหนดการด้านการเงินของโครงการส่วนหนึ่งได้มาจากการส่งเงินสมทบ ซึ่งจะเห็นได้จากการออกกฎหมายใหม่ เมื่อ ปี ค.ศ. 1948 คือ National Insurance Program โดยให้ประชาชนทุกคนในประเทศอังกฤษ เมื่ออายุพ้นวัยการศึกษาแล้วจะต้องจ่ายเบี้ยประกันตามลักษณะและประเภทใดประเภทหนึ่ง ดังนี้

1. ประเภทลูกจ้าง
2. ประเภทผู้ประกอบอาชีพอิสระ
3. ประเภทว่างงาน

การเงินส่วนหนึ่งของโปรแกรมได้มาจากการส่งเงินสมทบของนายจ้างและลูกจ้างและส่วนหนึ่งมาจากระบบภาษี ประโยชน์ทดแทนประกอบด้วยประโยชน์ทดแทนการเจ็บป่วย และอันตรายจากการทำงานจนไม่สามารถทำงานได้ การทุพพลภาพและการตาย ซึ่งที่กล่าวมาโดยสังเขปนี้ อันเป็นต้นแบบให้หลาย ๆ ประเทศได้นำไปใช้จนถึงปัจจุบัน

2.4.5 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนเพื่อแรงงานในประเทศสหรัฐอเมริกา

ในอดีตสหรัฐอเมริกาก็เหมือนอาณานิคมอื่น ๆ ของประเทศสหราชอาณาจักร (อังกฤษ) เพราะประชากรในสมัยแรกเริ่มของสหรัฐอเมริกาได้อพยพมาจากอังกฤษ โดยดำรงชีวิตอยู่อย่างลำบาก อาจจะกล่าวได้ว่ามีเพียงขวานหนึ่งเล่ม

ปืนไรเฟิลหนึ่งกระบอก พระคัมภีร์หนึ่งเล่มและความตั้งใจอันแรงกล้า (บางครั้งก็มีวิสกี้ไปด้วยอีกขวดเอาไว้ใช้เวลา "งูกัด") เขาไม่เคยขอความช่วยเหลือจากใคร เพราะถือว่าพระเจ้าจะช่วยเหลือ ก็เฉพาะคนที่ช่วยตนเองเท่านั้นพวกเขาจะอยู่กันเป็นกลุ่มเป็นชุมชน มีขนบธรรมเนียมต่าง ๆ คล้ายกับอังกฤษ ครั้นต่อมาในปี ค.ศ. 1830 จำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งชาวพื้นเมือง เช่น อินเดียนแดง และชาวยุโรปอื่น ๆ เช่น เดนมาร์ก และฝรั่งเศส เป็นต้น ก่อให้เกิดปัญหาด้านความเป็นอยู่ สหรัฐอเมริกาจึงได้นำเอาหลักการทางด้านสวัสดิการสังคมของอังกฤษมาใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการของ Elizabethan poor Law ในปี ค.ศ. 1834 เหตุที่ต้องนำเอาหลักการนี้มาใช้ เพราะคนจำนวนหลายล้านคนสามารถประสบความสำเร็จได้ในสหรัฐอเมริกา โดยได้รับความช่วยเหลืออย่างมากจากเพื่อนฝูงของตน แต่ก็มีคนอีกมากมายเช่นกันที่ไม่ประสบความสำเร็จในประเทศสหรัฐ มีคนที่ต้องทำงานหนักติดต่อกันเป็นเวลาหลายชั่วโมงในโรงงานอุตสาหกรรมหรือ โรงงานที่สภาพแย่ คนเหล่านี้เหนื่อยเกินกว่าที่จะหาความรู้ให้ตนเองหลังจากเลิกทำงานในแต่ละวันแล้ว และมีคนอีกมากที่ไม่สามารถจะย้ายไปในที่ที่ดีกว่าได้ เพราะเขาจะต้องทำงานในที่ ๆ มีการปลูกฝ้าย

สวัสดิการสังคมในสหรัฐอเมริกามักจะถูกแบ่งแยกระหว่างแนวคิดระหว่างคนที่เป็นอิสระและพึ่งตนเองกับชุมชนซึ่งมีความห่วงใยและพึ่งพาอาศัยกันและกัน ชาวอเมริกันจะเอื้อเฟื้อแก่ชาติอื่น ๆ แต่จะไม่ค่อยเผื่อแผ่เท่าใดนัก ในประเทศของตน พวกเขาดูเหมือนจะเห็นอกเห็นใจผู้เคราะห์ร้ายจากแผ่นดินไหว ภาวะแห้งแล้งและความอดอยากมากว่าผู้คนยากจนในประเทศของเขาเอง ดูเหมือนจะมีข้อเท็จจริงบางข้อซึ่งได้จากการสังเกตว่าคนอเมริกันหยิ่งเกินกว่าที่จะขอรับความช่วยเหลือและสวัสดิการ การศึกษาและการใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ ได้เข้ามาแทนที่ขวานและปืนไรเฟิลสำหรับล่าสัตว์นานมาแล้ว แต่ชาวอเมริกันยังคงรู้สึกว่าคนไม่สามารถหางานอะไรทำได้สักที่ใดที่หนึ่ง ก็สมควรแล้วสำหรับสิ่งที่เขาได้รับหรือไม่ได้รับ กฎหมายช่วยเหลือคนยากจนฉบับแรกของสหรัฐอเมริกาที่นำเอาหลักของ Elizabethan Poor Law ของหลักกฎหมายอังกฤษมาใช้ คือ The Poor Law Reform Bill โดยมุ่งช่วยเหลือคนยากจนและผู้ใช้แรงงาน

ในปี ค.ศ.1877 ประธานาธิบดี Theodore Roosevelf ได้ออกประกาศเกี่ยวกับผู้ที่อยู่ในวัยทำงาน ต้องทำงาน รัฐจะเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลรักษา

ผู้ป่วยและรัฐ Pennsylvania และรัฐ Ohio ได้เสนอให้มีการช่วยเหลือคนยากจน และแนวคิดนี้ได้ขยายไปยังรัฐต่าง ๆ ต่อมาสหรัฐก็ได้ออกโปรแกรมต่าง ๆ ในการช่วยเหลือประชาชนทำให้สถานการณ์เรื่องสวัสดิการดีขึ้นมาก เมื่อประธานาธิบดี แฟรงคลิน ดี รุสเวลท์ ได้ออกกฎหมายหมายสวัสดิการสังคม และในปีเดียวกันนี้ ได้มีการนัดหยุดงานครั้งใหญ่ของคนงานรถไฟ กล่าวคือในตอนกลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 อุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วสามารถจ้างคนงานจำนวนนับหลายแสนคน ซึ่งหลั่งไหลอพยพเข้ามาเมืองและสถานการณ์ก็เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วคนงานหลายคนต้องทำงานอะไรก็ตามที่ตนจะสามารถหาได้และได้รับค่าจ้างตามแต่ผู้ว่าจ้างจะจ่ายให้สภาพการทำงานที่ย่ำแย่ และที่อยู่อาศัยซึ่งแออัดยัดเยียดเป็นสาเหตุของการนัดหยุดงาน

ขบวนการผู้ใช้แรงงานของสหรัฐอเมริกามีพลังเข้มแข็งที่สุดในช่วงปี ค.ศ. 1860-1900 ซึ่งช่วงที่เมืองเล็ก ๆ เริ่มขยายเป็นเมืองใหญ่ แต่กฎหมายแรงงาน ความสัมพันธ์ด้านแรงงานและสหภาพในสหรัฐฯ มีความเป็นมาแตกต่างจากประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกอื่น ๆ เหตุประการสำคัญก็คือ ในสหรัฐฯ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้จ้าง และลูกจ้างมิได้เป็นการต่อสู้ระหว่างชนชั้น ปรัชญา สังคม และการเมือง ดังเช่นที่เป็นอยู่ในประเทศอื่น ๆ คนงานอเมริกันจะต่อสู้เพื่อ ปากท้องและความเป็นอยู่ที่ดีกว่าเพื่อสภาพการทำงาน สุขภาพและประโยชน์ที่ได้รับเมื่อเกษียณอายุที่ดีขึ้น มากกว่าที่จะต่อสู้เพื่อสถานภาพทางสังคมและการเลื่อนฐานะ เพราะพื้นฐานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างจะไม่แตกต่างกันมากนัก ที่แตกต่างกันก็เห็นจะเป็นเงินและสิ่งที่เงินซื้อได้

กฎหมายที่สำคัญที่ออกในช่วงทศวรรษ 1930 คือ พระราชบัญญัติประกันสังคม ปี ค.ศ. 1935 ได้สร้างระบบการจ่ายเงินประกันสังคมของรัฐบาลแก่ผู้ว่างงาน และการจ่ายเงินเลี้ยงชีพให้แก่ผู้สูงอายุ ซึ่งได้ยังประโยชน์อันยาวนานหลายประการแก่คนงานอเมริกัคน เช่น ช่วยเหลือผู้ที่ว่างงาน ให้ที่พักและอาหารแก่ผู้ไร้ที่อยู่อาศัย และให้การดูแลแก่ผู้ป่วย บรรดาหน่วยงานของชุมชนท้องถิ่น โบสถ์ กลุ่มการกุศลและหน่วยอาสาสมัคร ก็มีส่วนในการให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ เป็นอันมาก การให้สวัสดิการนั้นไม่ได้มาจากแหล่งเดียวแต่จะเป็นการช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยากจากแหล่งต่าง ๆ รวมกัน จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1950 Social Security Act ก็ได้ปรับปรุงการช่วยเหลือให้กว้างขึ้นอีก เช่น โปรแกรมการประกันสุขภาพ

เป็นต้น

ตั้งแต่ปี ค.ศ.1970 บรรดามลรัฐต่าง ๆ หลายมลรัฐได้เริ่มทำโครงการ "สวัสดิการทำงาน" ซึ่งกำหนดให้ผู้รับสวัสดิการเข้าทำงานหรือเข้าร่วมในโครงการฝึกอบรมต่าง ๆ ในมลรัฐราวครึ่งหนึ่งของประเทศมีโครงการเหล่านี้ ส่วนการให้การศึกษาเสริม การฝึกอาชีพและการดูแลบุตรนั้น จะได้รับสวัสดิการจากโครงการเอเอฟซี (AFC) ที่รัฐบาลให้การสนับสนุน สำหรับ มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้ให้การฝึกอบรมงานต่าง ๆ ให้แก่ผู้รับสวัสดิการที่ยังว่างงานอยู่เป็นเวลาไม่เกิน 2 ปี พร้อมทั้งยังจัดให้มีการดูแลบุตรให้ฟรีอีกด้วย

ตามกฎหมายแล้ว การประกันสุขภาพมีให้แก่ผู้ที่ไม่มีเงินหรือไม่มีประกันทั้งมลรัฐเขตและเมืองต่าง ๆ ล้วนแล้วดำเนินการ หรือให้การอุดหนุนโดยโรงพยาบาล และสิ่งที่ทำให้สหรัฐ แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ คือการที่เงินให้สำหรับสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล สวัสดิการเมื่อเกษียณอายุ หรือแม้แต่สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยจำนวนไม่น้อยมาจากภาคเอกชน คนงานที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม และพนักงานที่ทำงานในสำนักงานคาดหวังว่า บริษัทจะมีข้อตกลงที่จะให้ประกันสุขภาพแก่ตัวเขา และครอบครัวเขา ตลอดจนผลประโยชน์ต่าง ๆ รวมทั้งเงินสะสม ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างงาน

กฎหมายหรือโปรแกรมต่าง ๆ นั้น ครั้งแรกให้ความคุ้มครองเฉพาะคนงานนอกภาคเกษตรเท่านั้น และต่อมาก็ขยายกว้างขึ้นจนปัจจุบันคุ้มครองคนงานในทุกภาคอุตสาหกรรมไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างรายวันและรายเดือน รวมทั้งนักบวช ลูกจ้างองค์กรการกุศล ลูกจ้างของรัฐลูกจ้างองค์กรของรัฐบาลต่างชาติหรือองค์กรระหว่างประเทศและผู้ประกอบอาชีพอิสระด้วย โดยมีองค์กรรับผิดชอบหลายองค์กร เช่น กระทรวงการคลัง จะรับผิดชอบด้านการจัดเก็บเงินสมทบ การบริหารกองทุน และการจัดสรรเงินประโยชน์ทดแทน

การประกันการเจ็บป่วยของประเทศสหรัฐอเมริกา มีการจัดโปรแกรมแตกต่างไปจากประเทศอื่น ในแง่ที่การให้ความคุ้มครอง โดยแยกออกเป็น 3 โปรแกรม ซึ่งค่อนข้างเป็นอิสระต่อกัน แต่ละโปรแกรมจะมีคุณลักษณะเฉพาะที่เป็นเอกเทศ การประกันการเจ็บป่วยจะประกอบด้วยโปรแกรมประกันสุขภาพของรัฐ (Medicare System) โปรแกรมประกันสุขภาพเอกชน และโปรแกรมประกันเงินทดแทนรายได้ (Sickness Benifit หรือ Temporary Disability

Insurance หรือ Cash Sickness Insurance)[๑๐]

โดยทั่วไปคนงานในภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และลูกจ้างของรัฐจะเป็นกลุ่มคนงาน ที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของโปรแกรมต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ประเภทของคนงานที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของมลรัฐต่าง ๆ จะมีข้อกำหนดในรายละเอียดต่างกันไป คุณลักษณะที่แตกต่างไปจากประเทศอื่น ๆ ที่สำคัญได้แก่ ประการแรกกองทุนเงินทดแทนของ 3 มลรัฐอันได้แก่ นิวเจอร์ซี่ย์ เซาท์แคโรไลนา และเท็กซัสนั้นเป็นกองทุนภาคสมัครใจ กล่าวคือฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างมีสิทธิที่จะตัดสินใจเข้าร่วมกองทุนหรือไม่ก็ได้ แต่การตัดสินใจเข้าร่วมจะทำให้ฝ่ายนายจ้างได้รับสิทธิคุ้มครองทางกฎหมายบางประการ สำหรับมลรัฐอื่น ๆ ที่เหลือนั้นจะเป็นภาคบังคับ ลักษณะประการที่สองคือในหลายมลรัฐใช้โปรแกรมประกันภาคเอกชนเข้ามาให้ความคุ้มครองควบคู่ไปกับโปรแกรมของรัฐ และประโยชน์ทดแทนจะกำหนดไว้แตกต่างกันในแต่ละมลรัฐ ซึ่งประโยชน์ทดแทนอาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ เงินทดแทนรายได้ขณะเจ็บป่วยและไม่สามารถทำงานได้หรือทุพพลภาพ ระยะเวลาในการจ่ายก็จะแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ ประโยชน์ทดแทนประเภทที่ 2 คือ เงินทดแทนกรณีเสียชีวิตประกอบไปด้วยเงินค่าทำศพ และเงินช่วยเหลือแก่ผู้อยู่ในอุปการะซึ่งรายละเอียดจะแตกต่างกันไป ในด้านเงินสมทบจัดเก็บจากฝ่ายนายจ้างโดยในบางมลรัฐอาจมีการจัดเก็บจากฝ่ายลูกจ้างมาสมทบด้วยเพราะบางมลรัฐ ถือว่าการลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยมิใช่ความผิดของนายจ้าง เช่น รัฐแมสซาจูเซต (Massachusett) เป็นต้น โดยถือหลักเรื่องสัญญาจ้างงานเป็นหลักการใหญ่ ดังนั้น นายจ้างจึงไม่ต้องรับผิดจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ลูกจ้างถึงแม้จะประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยในงานก็ตาม

---

[๑๐] ศักดิ์ศรี บริพาลบรรพตเจตต์ ระบบความมั่นคงทางสังคม หน้า 123

สำหรับด้านการบริหารงานกองทุนเงินทดแทน จะอยู่ภายใต้กฎหมายของแต่ละมลรัฐซึ่งจะกำหนดหน่วยงานบริหารแตกต่างกันไป ประมาณครึ่งหนึ่งของมลรัฐซึ่งจะกำหนดหน่วยงานบริหารแตกต่างกันไปและ ประมาณครึ่งหนึ่งของมลรัฐต่าง ๆ บริหารงานโดยหน่วยงานอิสระที่จัดตั้งขึ้นมาโดยเฉพาะขณะที่ประมาณ 3 ใน 8 ของมลรัฐต่างๆ อาศัยกระทรวงแรงงานของมลรัฐเป็นหน่วยงานบริหารนอกจากนั้นยังมี 3 มลรัฐอาศัยหน่วยงานของศาลเพื่อบริหารงาน นอกจากนี้การประกันสังคมในประเทศสหรัฐอเมริกายังมีการจัดตั้งโปรแกรมหรือกองทุนเฉพาะกลุ่มอื่น ๆ อีกเช่น กลุ่มคนงานรถไฟ กลุ่มลูกจ้างของรัฐ เป็นต้น จึงเห็นได้ว่ากฎหมายกองทุนของสหรัฐอเมริกานั้นมีความหลากหลายพอสมควรคือจะแตกต่างกับประเทศอื่น ๆ หลายประการ แต่กระนั้น Social Seuirity Act ของสหรัฐอเมริกาก็ถือได้ว่าเป็นกฎหมายต้นแบบหรือเป็นแบบอย่างให้หลาย ๆ ประเทศได้นำมาใช้ในประเทศของตนจนถึงปัจจุบันนี้

2.4.6 กฎหมายเกี่ยวกับกองทุนด้านแรงงานของประเทศไทย

ในประเทศไทยแต่เดิมนั้นยังไม่มีกฎหมายแรงงานโดยเฉพาะ เริ่มแรกมีเพียงบทบัญญัติเกี่ยวกับคนงาน ซึ่งจะเห็นได้จากกฎมณเทียรบาล พ.ศ. 2100 ที่ถือว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานของไทยฉบับแรก ได้มีการกำหนดให้ราษฎรสามัญชาย ต้องมีหน้าที่ถูกเกณฑ์แรงงานเข้ามาฝึกหัดและรับใช้งานราชการในสังกัดเจ้าขุนมูลนายต่าง ๆ ซึ่งมีชื่อเรียกกันว่า "ไพร่" หลังจากสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถผ่านไปสู่ยุคสมัยของสมเด็จพระเจ้าประสาททองปี พ.ศ.2181 ได้มีการกำหนดเรื่องทาส และบทบัญญัติที่มีความสำคัญต่อแรงงานไทยฉบับแรกได้แก่พระบรมราช-โองการประกาศลดค่าตัวทาสในมณฑลบูรพา ร.ศ. 123 เนื่องจากทาสเป็นแรงงานอันสำคัญยิ่งในสมัยนั้นที่ผู้เป็นนายได้ใช้สอยงานทุกอย่าง พวกที่มีฐานะยากจนจึงมักจะยอมขายตัวเป็นทาสซึ่งประกาศโดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ.2447 ต่อมาชาวต่างประเทศ ซึ่งได้เข้ามาประกอบกิจการและตั้งบ้านเรือนอยู่ในประเทศไทยจำนวนมาก ได้มีการร้องเรียนว่าคนใช้กระทำการมิชอบมักจะลักขโมยทรัพย์สิน และก็หายไป ทำให้กรมตำรวจจึงได้กำหนดข้อบังคับของกรมตำรวจเกี่ยวกับการควบคุมคนงานที่ทำงานในบ้านชาวต่างประเทศ ในปี พ.ศ. 2444

ในปี พ.ศ. 2459 ได้มีบทบัญญัติออกมาให้กรรมกรลากรถต้องจดทะเบียนใบอนุญาต กล่าวได้ว่า เป็นทางแรกของการที่ได้มีกฎหมายกำหนดมาตรฐานการใช้แรงงานและควบคุมอาชีพคนต่างด้าว ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพลากรถคือชาวจีนที่มาอยู่ในประเทศไทย ซึ่งช่วงนี้เป็นระยะที่ประเทศไทยเรามีการจัดตั้งงานด้านอุตสาหกรรมขึ้น เช่น กิจการโรงสีไฟและมีการขยายตัวของกิจการโรงสีไฟเป็นจำนวนมาก ในระยะต่อมาจนถึงปี พ.ศ. 2467 นอกจากกิจการโรงสีไฟที่เป็นกิจการที่ขึ้นหน้าขึ้นตาที่สุดแล้ว ยังมีกิจการอื่น ๆ เช่น โรงพิมพ์ เหมืองแร่ ป่าไม้ รถไฟ โรงปูนซิเมนต์ โรงงานยาสูบ โรงงานไม้ขีดไฟ โรงงานกลั่นสุรา เป็นต้น เกิดมากขึ้นทำให้เกิดการจ้างคนงานในกิจการต่าง ๆ ดังกล่าวมากขึ้นบางแห่งใช้คนงานถึง 200 คน ด้วยเหตุนี้ร่างกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในปี พ.ศ. 2472 จึงได้กำหนดว่าด้วยการจ้างแรงงานขึ้น โดยรวบไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 6 เรื่องจ้างแรงงาน กล่าวได้ว่า เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องเรื่องจ้างแรงงานโดยตรงฉบับแรก ซึ่งแก้ไขปรับปรุงและบังคับใช้มาถึงปัจจุบันนี้ ในปี พ.ศ. 2475 ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงานจัดหางาน พ.ศ. 2475 ขึ้น ในปี พ.ศ. 2479 ได้มีแนวความคิดที่จะให้มีพระราชบัญญัติสอบสวนภาวะกรรมกร พ.ศ. 2482 ได้มีพระราชบัญญัติโรงงานออกใช้บังคับอีกฉบับหนึ่ง หลังจากนั้นความสนใจกฎหมายด้านแรงงานต้องหยุดชะงักลง เพราะเกิดสงครามโลก ครั้งที่ 2 ขึ้น (พ.ศ. 2484-2488) แต่หลังจากสงครามสิ้นสุดลงแล้ว ความสนใจกฎหมายแรงงานได้เริ่มทวีเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ และรุนแรงมาเป็นลำดับ

ดังจะเห็นได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2491 กรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งตอนนั้นรับผิดชอบด้านปัญหาแรงงาน โดยมีกองแรงงานเป็นผู้รับผิดชอบได้เสนอไปยังรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ให้ทราบว่าในระยะนั้นได้เริ่มมีข้อพิพาทระหว่างคนงานกับนายจ้างบ่อยครั้งบางครั้งการหยุดงานก็ให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมด้วย และขณะเดียวกันเนื่องจากประเทศไทยเป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ซึ่งได้พยายามเรียกร้องให้รัฐบาลดังกล่าวออกกฎหมายแรงงานให้สอดคล้องกับแนวทางที่องค์การได้วางแนวทางไว้ ต่อมารัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงครามได้ให้มีการนำร่างพระราชบัญญัติทั้งหมดที่ร่างไว้ด้วยกัน 5 ฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน
2. พระราชบัญญัติสหภาพแรงงาน

3. พระราชบัญญัติยุติข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง

4. พระราชบัญญัติคุ้มครองสวัสดิภาพการทำงานของกรรมการหญิงและเด็ก

5. พระราชบัญญัติกำหนดวันหยุดงานของสถานประกอบกิจการ ถ้าเพื่อนำมาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ.2499 ให้ทันสมัยเพื่อจะได้นำออกบังคับใช้ต่อไป และในวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2499 ได้มีมติเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรให้ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2500[๑๑] พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ.2499 เป็นกฎหมายแรงงานฉบับแรกที่วางข้อกำหนดคุ้มครองแรงงานไว้อย่างกว้างขวางชัดเจนโดยเฉพาะในเรื่องชั่วโมงทำงาน เวลาพักผ่อน การหยุดงาน การหยุดพักรักษาตัว การใช้แรงงานหญิงและเด็ก การกำหนดการจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา เงินชดเชย เงินทดแทน เป็นต้น แต่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้ได้ถูกยกเลิกเมื่อปี 2501 โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ในปี พ.ศ. 2511 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 แทนพระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงานจัดหางาน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติจัดหางานประจำท้องถิ่น พ.ศ. 2475 ขึ้น ให้มีแนวทางรัดกุมมากกว่าเดิม

ต่อมาเมื่อมีการปฏิวัติอีกครั้งหนึ่งโดยจอมพลถนอม กิตติขจร ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ได้มีร่างพระราชบัญญัติอยู่ 2 ฉบับคือ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานและร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์แต่ทั้ง 2 ฉบับก็ถูกยกเลิกไปโดยปริยาย แต่อย่างไรก็ตาม ทางฝ่ายเจ้าหน้าที่และนักวิชาการก็ได้พยายามเสนอแนวความคิดตามพระราชบัญญัติดังกล่าวทั้งสองนี้ให้เกิดขึ้น และมีผลบังคับใช้ จนในที่สุดคณะปฏิวัติโดยการนำของจอมพลถนอม กิตติขจร ก็ได้เห็นชอบและออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ขึ้น ว่าด้วยเรื่องการคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งนับว่าเป็นกฎหมายแรงงานในรูปสมบูรณ์ ฉบับที่ 2

---

[๑๑] นิคม จันทรวิทุร แนวคิดและวิวัฒนาการของกฎหมายแรงงาน หน่วยที่ 1 มสธ.

ของประเทศไทย (ฉบับแรกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499) เป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีแนวทางที่จะช่วยเหลือคนไทยให้มีงานทำ จนกระทั่งช่วงปี 2517-2518 เป็นช่วงที่ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ จึงเป็นช่วงซึ่งมีความคิดที่จะปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายแรงงานกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะได้มีการเสนอให้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ได้รวมแนวนโยบายทางด้านกฎหมายแรงงานเข้าไว้อย่างกว้างขวาง ประกอบกับช่วงปี พ.ศ. 2516-2517 มีปัญหาข้อพิพาทแรงงาน การนัดหยุดงานมากเป็นพิเศษจึงได้มีการปรับปรุงประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 และประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องแรงงานสัมพันธ์ให้เหมาะสมกับความจำเป็นกับภาวะเหตุการในครั้งนั้นขึ้น ซึ่งเรียกว่า "พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518" ซึ่งผลใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน ต่อจากนั้นก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ในปี พ.ศ. 2522 ขึ้น และมีกฎหมายด้านแรงงานฉบับต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมาแต่ก่อนที่จะกล่าวต่อไปขอกลับไปพิจารณาเหตุที่ก่อให้เกิดกฎหมายฉบับต่าง ๆ ก่อนโดยพิจารณาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นลำดับแรก

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรื่องสัญญาจ้างแรงงาน มีพื้นฐานความคิดอยู่บนหลักความเท่าเทียมกันของคู่สัญญา คือลูกจ้างและนายจ้างมีสถานะเท่าเทียมกันในการต่อรองทำสัญญา แต่ในทางปฏิบัติแล้วจะเห็นว่าการทำสัญญาจ้างแรงงานส่วนใหญ่มักมีความไม่เท่าเทียมกันหรือไม่เสมอภาคกัน กล่าวคือนายจ้างมักจะอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบทั้งทางอำนาจและการเงินทำให้ลูกจ้าง โดยส่วนใหญ่มิกล้าต่อรองเพราะกลัวนายจ้างจะไม่รับเข้าทำงานอันจำใจต้องทำสัญญาลงไป ทั้งที่ทราบว่าเสียเปรียบ นอกจากนี้สัญญาจ้างแรงงานยังถือว่าเป็นสัญญาประเภทสัญญาต่างตอบแทน กล่าวคือเป็นสัญญาที่ก่อให้เกิดหนี้แก่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายแต่ละฝ่ายมีหน้าที่จะต้องตอบแทนซึ่งกันและกัน ดังจะเห็นได้จากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉบับปัจจุบัน ในลักษณะ 6 เรื่องจ้างแรงงาน มาตรา 575 บัญญัติว่า "อันว่าจ้างแรงงานนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลหนึ่งเรียกว่าลูกจ้าง ตกลงจะทำงานให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่านายจ้าง และนายจ้างตกลงจะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้" หนี้ที่ลูกจ้างมีข้อผูกพันต้องปฏิบัติต่อนายจ้าง คือทำงานให้ และหนี้ที่นายจ้างต้องปฏิบัติตอบแทนคือการจ่ายสินจ้างให้แก่ลูกจ้าง กล่าวคือนายจ้างจะจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างต่อเมื่อลูกจ้างทำงานให้เท่านั้น ถ้าหากเกิดกรณีผิดสัญญากันขึ้นก็ต้องไปฟ้องร้องกัน

ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในลักษณะอื่น (ซึ่งปัจจุบันถ้าเป็นข้อพิพาทด้านแรงงานให้ฟ้องยังศาลแรงงานตามพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522)

ดังนั้นจึงเห็นว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในลักษณะจ้างแรงงานได้นำหลักของความศักดิ์สิทธิแห่งเจตนา หรือเคารพในสิทธิของเจตนาเป็นหลักสำคัญเช่นดียวกับกฎหมายแพ่งของต่างประเทศ ปัญหาจะต้องรับผิดหรือไม่และถ้ารับผิดรับในฐานความผิดอะไร ต้องปฏิบัติอย่างไรนั้นเป็นปัญหาเสมอมา ถ้าเป็นกรณีที่อันตรายหรือการเจ็บป่วยของลูกจ้างเกิดหลังสัญญาจ้างแรงงานสิ้นสุด ไม่มีผลบังคับใช้แล้วคงไม่เป็นปัญหา ในกรณีนั้นก็ปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นกรณีไป แต่กรณีที่สัญญาจ้างแรงงานยังไม่สิ้นสุดยังมีผลบังคับใช้อยู่ ยังเป็นนายจ้างลูกจ้างกันอยู่ ลูกจ้างเกิดประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานทำให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ลูกจ้าง ถามว่าใครจะเป็นผู้รับผิดและรับผิดตามกฎหมายอะไร เพราะการที่จะบังคับให้นายจ้างเจ้าของกิจการที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนั้น รับผิดนายจ้างอาจโต้แย้งว่าตนมิได้กระทำความผิดเพราะฉะนั้นตนจึงไม่ต้องรับผิดต่อลูกจ้าง เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ 5 เรื่องละเมิดมาตรา 420 ของไทยบัญญัติว่า "ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี เสรีภาพก็ดีทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น" ถ้าพิจารณาจากหลักกฎหมายเรื่องละเมิดจะเห็นได้ว่า นายจ้างจะรับผิดก็ต่อเมื่อนายจ้างเป็นผู้กระทำผิดกฎหมายต่อลูกจ้างก่อให้เกิดความเสียหายแก่ลูกจ้างนั้น จึงจะรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทน กล่าวคือต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าเป็นความผิดของนายจ้างจึงจะได้รับค่าสินไหมทดแทนจากนายจ้างนั้น ต้องครบองค์ประกอบความผิดฐานละเมิด คือ

1. ต้องมีผู้ใดกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย
2. มีการกระทำที่จงใจหรือประมาทเลินล่อ
3. ต้องมีความเสียหายเกิดขึ้น

ในกรณีดังกล่าวมาข้างต้น เมื่อพิสูจนไม่ได้ว่าการที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานนั้น เป็นการกระทำของนายจ้างหรือของบุคคลอื่นที่นายจ้างต้องรับผิดและเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อถึงแม้จะเกิดความเสียหายแก่ลูกจ้างขึ้นก็ตามนายจ้างก็ไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผลสุดท้ายความ

เสียหายที่เกิดแก่ลูกจ้างนั้นก็ต้องตกเป็นภัยไปแก่ลูกจ้างเอง ไม่ได้รับการเยียวยาหรือค่าทดแทนแต่ประการใด ซึ่งหลักกฎหมายเรื่องละเมิดคือการเยียวยาต่อผู้เสียหายให้กลับสู่ปกติหรือใกล้เคียงมากที่สุด เมื่อลูกจ้างเกิดความเสียหายจากการทำงานและไม่ได้รับการเยียวยา ย่อมจะได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก เพราะลูกจ้างทั่วไปส่วนใหญ่มีฐานะความเป็นอยู่ที่ไม่ค่อยดีเท่าที่ควร จากกรณีเหล่านี้จึงเห็นได้ว่ากฎหมายเรื่องละเมิด ยังมีช่องว่างไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในด้านปัญหาแรงงาน เนื่องจากหลักกฎหมายเรื่องละเมิดนั้น ต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผลกล่าวคือให้ทฤษฎีเงื่อนไขหรือผลโดยตรง หรือเรียกว่า ทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุและทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสมเพราะการที่จะให้บุคคลใดรับผิดละเมิดนั้นต้องลักษณะ 3 กรณี คือ

1. เป็นผู้กระทำเอง
2. รับผิดต่อบุคคลอื่นเนื่องจากตนมีความสัมพันธ์ฐานะใดฐานะหนึ่ง
3. รับผิดเนื่องจากสัตว์หรือทรัพย์ของตนก่อให้เกิดความเสียหาย หรือรับผิดเพราะกฎหมายบังคับ

จากลักษณะของกฎหมายเรื่องละเมิด ที่นำมาใช้แก้ปัญหาการเรียกร้องค่าทดแทนจากนายจ้าง ในกรณีลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานนั้นต้องใช้เวลาในการฟ้องร้องนาน ไม่ทันต่อเหตุการณ์ บางครั้งก็ไม่สามารถช่วยแรงงานได้

ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่าหลักกฎหมายลักษณะละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่มีความเหมาะสม ต่อสภาพความเป็นจริงในการให้ความคุ้มครองช่วยเหลือแรงงานผู้เป็นลูกจ้าง หรือแม้แต่ประมวลกฎหมายอาญาก็ยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองได้ดีในเรื่องต่าง ๆ ทางด้านแรงงาน อาทิ การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน และค่าสินไหมทดแทนเป็นต้น ประกอบกับความไม่เท่าเทียมกันเรื่องอำนาจต่อรองในการทำสัญญาจ้างแรงงานรัฐจึงพยายามหาวิธีการทางด้านกฎหมายเพื่อช่วยเหลือแรงงานผู้เป็นลูกจ้างขึ้นใหม่ โดยการนำหลักกฎหมายเรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัด หรือรับผิโดยปราศจากความผิด (Strict Liabilities or Liabilities Without Fault) นอกเหนือจากหลักนิติกรรมสัญญาและหลักละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ เป็นการบังคับนายจ้างให้รับผิดต่อลูกจ้างโดยผลของกฎหมายไม่ว่าความเสียหายนั้น จะเกิดจาก

ความผิดของใคร และโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ก็ตามต้องรับผิดต่อลูกจ้างผู้เสียหายนั้น ยกเว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติข้อยกเว้นไว้เป็นอย่างอื่น อาทิ ความผิดของลูกจ้าง หรือความยินยอมของลูกจ้างที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อตัวลูกจ้างนั้นนายจ้างไม่ต้องรับผิดเป็นต้น และได้นำหลักกฎหมายมหาชนมาประกอบเข้ากับหลักนี้ ก่อให้เกิดเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานขึ้นเป็นการนำหลักความรับผิดโดยเคร่งครัดหรือความรับผิดโดยปราศจากความผิด มารวมกับหลักกฎหมายปกครองก่อให้มีโทษทางอาญารวมอยู่ด้วยในกฎหมายแรงงานที่เกิดขึ้นใหม่นี้

กฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับแรกของไทยที่มีลักษณะ เพื่อช่วยเหลือแรงงานคือ พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ซึ่งบัญญัติวิธีการเรียกค่าทดแทนไว้ แต่ยังไม่มีการจัดตั้งกองทุนจนกฎหมายฉบับนี้ถูกยกเลิกไปโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ในปี พ.ศ. 2501 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2515 ขึ้น โดยให้มีกองทุนเงินทดแทนสำหรับช่วยเหลือแรงงานในกรณีต่าง ๆ ขึ้นเป็นครั้งแรก อาทิ การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเป็นต้น ซึ่งต่อมาประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ได้ปรับปรุงให้เป็นพระราชบัญญัติเงินทดแทนขึ้น เรียกว่า "พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537" โดยมีกองทุนเงินทดแทนเป็นหลักสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งหลังจากมีกองทุนในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 แล้ว ได้มีกฎหมายแรงงานหลายฉบับได้กำหนดให้มีกองทุนในกฎหมายแต่ละฉบับขึ้นมากมาย เช่น พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันสังคมพ.ศ. 2533 ซึ่งปรับปรุงโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 เป็นต้น

กฎหมายแรงงานของประเทศไทยในปัจจุบัน มีทั้งหมด 8 ฉบับ คือ

1. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา ลักษณะ 6 จ้างแรงงาน ซึ่งเรียกว่า "กฎหมายว่าด้วยสัญญาจ้างแรงงาน"
2. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 และประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องคุ้มครองแรงงาน และเรื่องอื่น ๆ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวซึ่งรวมเรียกว่า "กฎหมายคุ้มครองแรงงาน"
3. พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งเรียกว่า "กฎหมายแรงงานสัมพันธ์"

4. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ซึ่งเรียกสั้น ๆ ว่า "กฎหมายว่าด้วยศาลแรงงาน"
5. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขปรับปรุงโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2 พ.ศ.2537) ซึ่งเรียกว่า "กฎหมายประกันสังคม"
6. พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2535 ซึ่งเรียกว่า "กฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ"
7. พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งเรียกว่า "กฎหมายโรงงาน" และ
8. พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ซึ่งเรียกว่า "กฎหมายเงินทดแทน"

แต่กฎหมายแรงงานที่บัญญัติให้มีการจัดสวัสดิการให้แรงงานผู้เป็นลูกจ้างในลักษณะกองทุนมีอยู่ 4 ฉบับคือ

1. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515
2. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งปรับปรุงแก้ไขโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537
3. พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2535
4. พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นการปรับปรุงเรื่องเงินทดแทนและกองทุนเงินทดแทนตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 โดยแยกออกมาเป็นพระราชบัญญัติต่างหากอีกฉบับหนึ่ง

แต่ในที่นี้จะขอกล่าวถึงเพียงสองฉบับเท่านั้น คือพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ในเรื่องกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม เท่านั้น

กองทุนเงินทดแทนอาศัยหลักกฎหมาย คือ หลักแห่งภัยพิบัติอันเกิดจากการทำงาน (Principle of Occupational Risk)[๑๒] เป็นการผลักภาระให้นายจ้างรับผิดชอบโดยไม่คำนึงถึงความไม่เอาใจใส่ หรือการปล่อยปละละเลยของ

---

[๑๒]กรมประชาสงเคราะห์ เอกสารลำดับที่ 64 เลขที่ 1/2514 หน้า 7

นายจ้างเมื่อลูกจ้างคนงานประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน หรือเป็นโรคอันเกิดจากการทำงาน นายจ้างจะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้ตามความเสียหายโดยทันที และถือว่าค่าใช้จ่ายอันนี้เป็นค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งในการผลิต สำหรับจำนวนเงินที่จะต้องจ่ายเป็นค่าทดแทนและวิธีการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการปฏิบัตินั้นได้ตราขึ้นใช้เป็นกฎหมายเรียกว่า กฎหมายค่าทดแทนของลูกจ้าง (Workmen's Compensation Laws)[63] โดยมีจุดมุ่งเน้นที่จะคุ้มครอง และให้สิทธิแก่ลูกจ้างให้มากกว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่อง การลา การออกจากงานโดยสาเหตุต่าง ๆ และการจ่ายเงินทดแทนในกรณีลูกจ้างประสบอุบัติเหตุหรือบาดเจ็บ อันเนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้าง เป็นต้น แม้ว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงาน จะให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างมากขึ้นกว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วก็ตาม แต่ก็เป็นเพียงการคุ้มครองที่เน้นถึงในช่วงเวลาทำงานเป็นสำคัญ จึงยังมีปัญหาเป็นคดีความขึ้นสู่ศาลอยู่เนือง ๆ และนับวันจะทวีขึ้นเรื่อย ๆ อาจจะเป็นเพราะกฎหมายนี้ใช้บังคับมานานแล้ว ทำให้เกิดความไม่เหมาะสมกับสภาพกาลปัจจุบันก็เป็นได้ ดังนั้นจึงก่อให้เกิดมีการแก้ไขปรับปรุงประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ในส่วนของกองทุนเงินทดแทนและเงินทดแทนขึ้นเป็นพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ทั้งที่ก่อนหน้านี้ คดีความต่าง ๆ ที่แสดงให้เห็นถึงความคาบเกี่ยวระหว่าง ในเวลาทำงานและนอกเวลาทำงาน ซึ่งถ้าหากตีความตามข้อเท็จจริงว่าเป็นเรื่องนอกเวลาทำงานกฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่อาจครอบคลุมไปถึงได้ จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายประกันสังคมที่ครอบคลุมกว้างขวางกว่า ในเรื่องกองทุนเงินทดแทนนั้นเงินทดแทนถือว่าเป็นหัวใจสำคัญในการช่วยเหลือแรงงาน จึงจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้งหมดที่กล่าวมานี้เป็นการก่อกำเนิดกองทุนเงินทดแทนขึ้น ซึ่งจะได้มีการพิจารณาถึงรายละเอียดของกฎหมายเงินทดแทนนี้ต่อไป

---

[63]กรมประชาสงเคราะห์ "เรื่องเดียวกัน" หน้า 7

สำหรับกฎหมายประกันสังคมนั้น ประเทศต่าง ๆ ได้มีการบัญญัติขึ้นใช้บังคับมานานแล้วแต่สำหรับประเทศไทยถึงจะมีความคิดและพยายามมานานพอสมควร แต่ก็ยังหามีขึ้นไม่ จนกระทั่งราวปี พ.ศ. 2490 แนวความคิดด้านประกันสังคมในประเทศไทยเริ่มแผ่ขยายมากขึ้น ดังนั้นในปี พ.ศ. 2497 จึงได้มีการร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ขึ้นแต่ถูกหลายฝ่ายเช่น บริษัทเอกชน องค์การต่าง ๆ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจคัดค้านจึงมิได้ประกาศบังคับใช้ แต่ต่อมาหลักการต่าง ๆ ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ก่อให้เกิดกองทุนเงินทดแทนในประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ที่ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบการประกันสังคม แต่กระนั้นก็มิได้หมายความว่าหลักหรือแนวความคิดทางกฎหมายเงินทดแทน และกฎหมายสังคมจะเหมือนกันเพียงแต่กำเนิดมาจากกฎหมายในแนวเดียวกัน แต่ยังมีหลักที่ต่างกันคือกฎหมายเงินทดแทนถือหลักความรับผิดโดยเคร่งครัดและรับผิดโดยปราศจากความผิด กล่าวคือนายจ้างต้องรับผิดชอบต่อลูกจ้างถึงแม้จะไม่ใช่ความผิดของตน แต่เพราะตนมีความสัมพันธ์ในฐานะเป็นนายจ้าง เป็นผู้ได้ประโยชน์จากแรงงานของลูกจ้างกฎหมายจึงกำหนดให้ต้องรับผิดต่อลูกจ้างในกรณีลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานให้นายจ้าง แต่สำหรับกฎหมายประกันสังคมถือหลักความรับผิดชอบร่วมกันในสังคม หมายถึงสมาชิกของสังคมทุกคนต่างมีหน้าที่ต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ซึ่งหลักการดังกล่าวเรียกว่า การเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขซึ่งเป็นจุดก่อกำเนิดกฎหมายประกันสังคมขึ้นประเทศไทยเรานั้นก็อาศัยหลักเดียวกันทำให้เกิดพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยความพยายามของหลายฝ่ายทั้งนักวิชาการเจ้าหน้าที่ด้านแรงงานและฝ่ายแรงงาน เป็นต้น

กฎหมายประกันสังคม กำเนิดขึ้นเนื่องจากระบบการจ้างงานได้เปลี่ยนจากระบบสังคมเกษตรกรรมมาเป็นระบบสังคมอุตสาหกรรมม คนงานไม่สามารถพึ่งตนเองได้ เพราะถ้าขาดงานก็ไม่มีเงินที่จะยังชีพอยู่ในสังคมได้ การประกันสังคมเน้นการเก็บเงินสมทบจากทุกฝ่ายเพื่อเป็นการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขของคนในสังคมทั้งนี้เพื่อเป็นการลดช่องว่างระหว่างรายได้ของชนชั้นในสังคม หรืออย่างน้อยก็ช่วยชลอการขยายช่องว่างระหว่างชนชั้น

การประกันสังคมไม่เพียงแต่เป็นหลักประกัน เฉพาะในหมู่ลูกจ้างเท่านั้นแต่ยังเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระ สมัครใจเข้าร่วมประกันตนได้ด้วย โดยให้

มีการจัดตั้งกองทุนในกฎหมายประกันสังคมคือพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 เรียกว่า "กองทุนประกันสังคม" ครอบคุมผู้ประกันตนใน 7 กรณี คือ

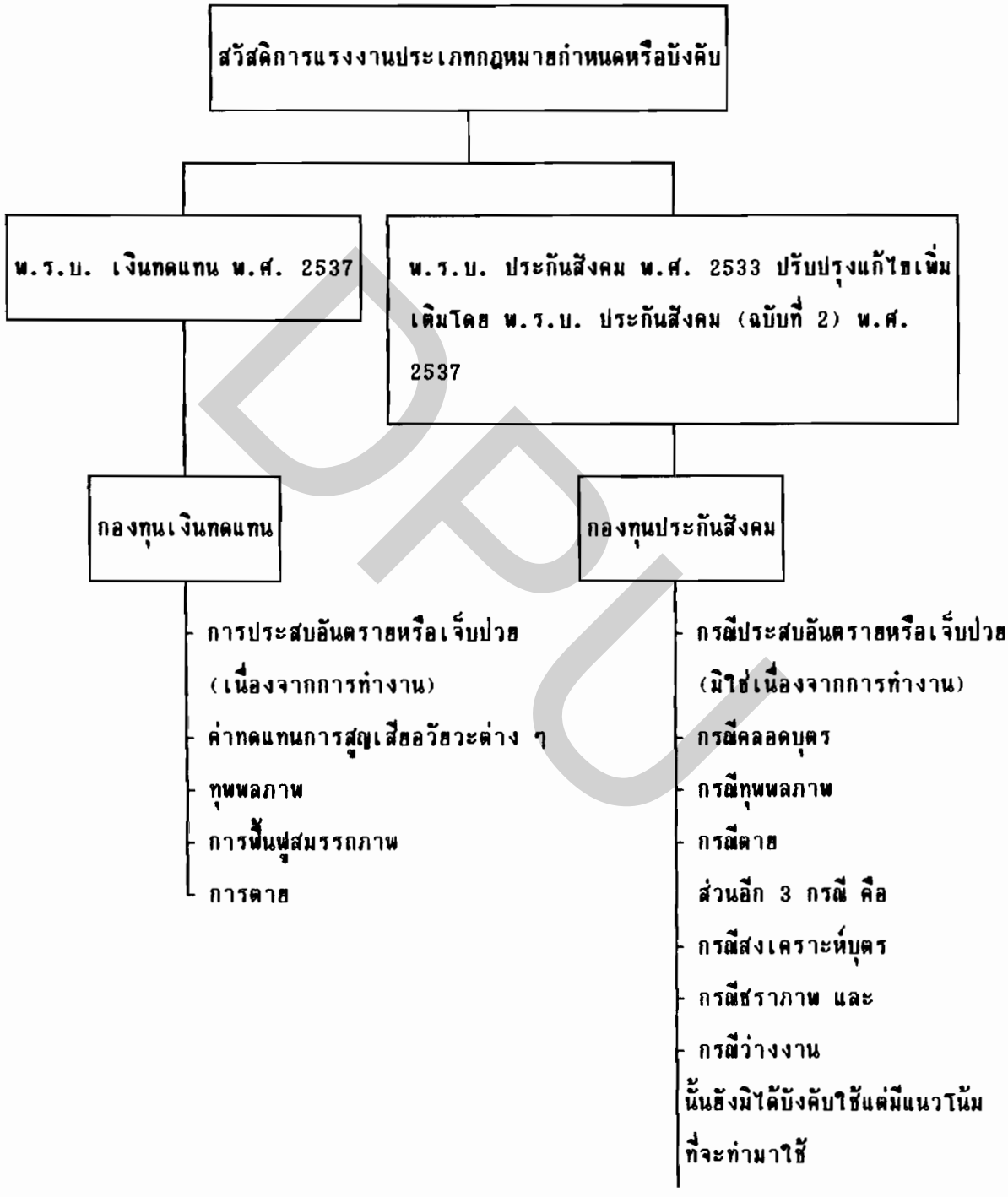
1. กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย
2. กรณีคลอดบุตร
3. กรณีทุพพลภาพ
4. กรณีตาย
5. กรณีชราภาพ
6. กรณีว่างงาน และ
7. กรณีสงเคราะห์บุตร

จากกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าประโยชน์ทดแทนที่ได้รับจากกฎหมายประกันสังคมบางกรณีนั้น จะมีส่วนที่ซ้ำซ้อนกันอยู่กับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายคุ้มครองแรงงาน หรือกฎหมายเงินทดแทน แต่ไม่สามารถทำให้สิทธิตามกฎหมายอื่นสิ้นสุดไปได้ คงเรียกร้องได้ตามกฎหมายนั้น ๆ โดยสาระสำคัญของการประกันสังคมจะเป็นการขยายขอบเขตการคุ้มครองลูกจ้าง ไปจนถึงขนาดมุ่งเป็นหลักประกันของทุนคนในสังคมเลยทีเดียวโดยมีกองทุนประกันสังคม เป็นหัวใจสำคัญ

จากการที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นจุดก่อกำเนิดระบบกองทุนในด้านแรงงานของไทย เช่น กองทุนเงินทดแทน ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และกองทุนประกันสังคม ตาม พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งปัจจุบันปรับปรุงแก้ไขครั้งสุดท้ายเป็นพระราชบัญญัติประกันสังคม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537 ซึ่งถือเป็นสวัสดิการแรงงาน ที่กฎหมายบังคับเพื่อความเข้าใจที่ง่ายขึ้นขอเขียนเป็นแผนภูมิดังนี้

แผนภูมิที่ 5

สวัสดิการในกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม



DPU

ทั้งหมดที่กล่าวมาในบทที่ 2 นี้ คือเหตุการณ์แห่งการกำเนิดของระบบกองทุนทางด้านแรงงานในโลก อันมีอิทธิพลต่อระบบกองทุนด้านแรงงานของไทยโดยเฉพาะระบบกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมของประเทศไทย (The System of the Compensation Fund and the Social Security Fund in Thailand) ในปัจจุบัน

DPU

บทที่ 3

ระบบกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมในประเทศไทย

ระบบการจัดกองทุนเงินทดแทน และกองทุนประกันสังคมของประเทศไทย แนวความคิดของกองทุนเงินทดแทน โดยหลักการสำคัญก็เพื่อให้ความคุ้มครองผู้ใช้แรงงานและเพื่อเป็นหลักประกันในชีวิต และเพื่อความมั่นคงทางสังคมหลักการแรกที่ประเทศต่าง ๆ ให้ความสนใจและริเริ่มใช้ คือหลักการเสี่ยงภัยอันเกิดจากการทำงาน เพราะอุบัติเหตุอันเกิดจากการทำงานและโรคอันเกิดจากการทำงานหรือการประกอบอาชีพ ได้ก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ลูกจ้างและระบบการผลิตมากขึ้น ดังนั้นประเทศทั้งหลายจึงเห็นควรนำหลักการนี้มาใช้ เพื่อให้นายจ้างต้องรับผิดชอบจ่ายค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ลูกจ้างเกี่ยวกับการประสบอุบัติเหตุ หรือเจ็บป่วยหรือตายด้วยโรคอันเกิดจากการทำงานตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดขึ้นตามกฎหมายเงินทดแทนลูกจ้าง และให้ถือว่า เงินทดแทนนี้เป็นส่วนหนึ่งของการผลิต[1] โดยมีการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้น เพื่อเป็นทุนในการจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างแทนนายจ้างในกรณีที่นายจ้างต้องจ่ายเงินทดแทน เพื่อเป็นหลักประกันที่แน่นอนแก่ลูกจ้างว่าเมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงานให้แก่นายจ้างแล้วจะมีสิทธิได้รับเงินทดแทนอย่างแน่นอน โดยเปลี่ยนจากสภาพที่ให้นายจ้างประกันตนเองมาประกันกับรัฐ กำหนดให้นายจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสมทบแก่กองทุนเงินทดแทน ในบรรดา 82 ประเทศที่ใช้ระบบนี้ส่วนใหญ่กำหนดให้นายจ้างฝ่ายเดียวเป็นผู้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทน แต่ก็มีบางประเทศที่กำหนดให้นายจ้าง ลูกจ้างและรัฐบาลร่วมกันจ่ายเงินสมทบแก่กองทุน และบางประเทศซึ่งมีจำนวนน้อยมากได้กำหนดให้นายจ้าง

---

[1] บัญฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ ระบบกองทุนเงินทดแทนในประเทศไทย รายงานการศึกษา กรุงเทพฯ มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน และมูลนิธิฟรีดริชเอแบรท (FES) 2536, หน้า 1

กับรัฐบาลเป็นผู้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทน[2]

ก่อนที่จะมีกฎหมายเงินทดแทนนั้นลูกจ้างผู้ประสบอันตรายจะต้องเรียกร้องค่าเสียหายตามประมวลกฎหมายแพ่งในลักษณะละเมิด หรือกฎหมายแรงงานที่ให้สิทธิลูกจ้างเรียกร้องค่าเสียหายได้ แต่เนื่องจากการที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากนายจ้างของตนได้นั้นจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าการประสบอันตรายนั้น เนื่องมาจากความประมาทเลินเล่อในการอันควรปฏิบัติของนายจ้าง ประกอบกับระยะเวลาในการฟ้องร้องที่นานไม่ทันกาล จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องออกกฎหมายเงินทดแทนขึ้นมาเพื่อคุ้มครองลูกจ้าง โดยให้มีการจัดตั้งกองทุนในกฎหมายนี้ขึ้น ประเทศแรกที่นำหลักการเรื่องกองทุนเงินทดแทนมาใช้คือประเทศเยอรมนี สมัยบิสมาร์คเป็นนายกรัฐมนตรีได้นำมาใช้ในปี 1884 และต่อจากนั้นประเทศต่าง ๆ ในยุโรปเช่น ฝรั่งเศสและประเทศกลุ่มแสกนดิเนเวียได้นำไปใช้ แม้แต่อังกฤษและสหรัฐอเมริกาก็ได้นำไปใช้บ้าง จนกระทั่งแพร่หลายมาแถบแทวีปเอเชีย เช่นประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยได้เริ่มมีกฎหมายเกี่ยวกับกองทุนเงินทดแทนขึ้นจริงจังเป็นรูปธรรมครั้งแรก ในปี พ.ศ.2515 จัดเป็นประเทศที่ 82[3] ในโลกที่มีระบบกองทุนเงินทดแทนโดยกำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ข้อ 3 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2533 ในปัจจุบันได้มีการปรับปรุงกฎหมายเงินทดแทนในส่วนว่าด้วยเงินทดแทน และกองทุนเงินทดแทนขึ้นเป็นพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 กรกฎาคม 2537 เป็นต้นไป

---

[2] สุดาศิริ วศวงศ์ คำบรรยายกฎหมายแรงงานเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์นิติบรรณการ 2537 หน้า 282-283

[3] สุดาศิริ วศวงศ์ คำบรรยายกฎหมายแรงงานเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน หน้า 282-283

3.1 แนวคิดที่ก่อให้เกิดกองทุน

เนื่องจากรัฐมีข้อจำกัดในด้านเงินทุน และบุคคลากรในการช่วยเหลือแรงงานและประชาชน จึงคิดหาวิธีการช่วยเหลือโดยให้ทุกคนหรือบางคนบางกลุ่มเข้ามารับผิดชอบร่วมโดยวิธีการระบบกองทุน ทั้งนี้มีแนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของนายจ้างต่อชีวิตการทำงานของลูกจ้างที่ทำให้เกิดมีกฎหมายเงินทดแทนขึ้น เป็นผลมาจากอิทธิพลของสำนักนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา และหลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) โดยเฉพาะอนุสัญญาที่ 102 ซึ่งอาจจะแบ่งแนวคิดได้เป็น 2 แนวคิดใหญ่ ๆ คือ[4]

แนวคิดแรก เห็นว่าลูกจ้างคือบุคคลที่สมัครใจทำงานให้นายจ้าง และนายจ้างต้องรับผิดชอบ โดยจ่ายค่าแรงให้ลูกจ้างตามที่ตกลงกันไว้เท่านั้นเมื่อจ่ายค่าจ้างให้แล้วก็หมดสิ้นความรับผิดชอบต่อลูกจ้าง ความเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุที่เกิดขึ้นได้ในการทำงานนั้น เป็นเรื่องความรับผิดชอบเสี่ยงภัยในการทำงานของลูกจ้างเอง ลูกจ้างต้องทำงานด้วยความระมัดระวังเอง ในขณะที่นายจ้าง ก็ต้องเสี่ยงต่อการขาดทุนและอยู่รอดของกิจการ ความคิดเช่นนี้มีมาตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 19 เมื่อเริ่มการปฏิวัติอุตสาหกรรม

แนวคิดที่สอง มองว่าลูกจ้างเป็นปัจจัยการผลิตอย่างหนึ่งเหมือนกับเทคโนโลยีเครื่องจักร เครื่องมือต่าง ๆ เมื่อเครื่องจักรชำรุด นายจ้างยังต้องซ่อมแซมให้ดำเนินการผลิตต่อไปได้เช่นเดียวกัน เมื่อลูกจ้างประสบอันตรายจากการทำงาน นายจ้างย่อมต้องมีหน้าที่ในการดูแลรักษาพยาบาลตามความจำเป็น เพื่อลูกจ้างมีชีวิตทำงานสร้างผลผลิตต่อไปได้

แนวคิดหลังนี้ ได้รับการยอมรับกันทั่วไปในปัจจุบันทั้งนี้เพราะเกิดจากการผลักดันต่อสู้ของฝ่ายลูกจ้างและเพื่อความมั่นคงอยู่รอดของสังคมทุนนิยม ทำให้นายจ้างต้องมีมนุษยธรรมเห็นแก่ความเป็นมนุษย์ของลูกจ้างมากขึ้น และรัฐบาลก็ต้องยอมรับหลักการเงินทดแทนนี้ เพื่อความยุติธรรมในสังคมและความสงบเรียบร้อยใน

---

[4] บัญฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ ระบบกองทุนเงินทดแทนในประเทศไทย หน้า 1-2

วงการอุตสาหกรรมและบ้านเมือง

สำหรับประเทศไทยกฎหมายกองทุนเงินทดแทนเป็นผลงานของนักวิชาการด้านแรงงานและด้านสังคมสงเคราะห์ประกอบกับเจ้าหน้าที่ของกรมแรงงาน ซึ่งพยายามหาช่องทางนำหลักการของกฎหมายประกันสังคมมาใช้ในยุครัฐบาลเผด็จการทหาร ซึ่งลูกจ้างถูกกดขี่ขูดรีดอย่างสาหัส โดยอาศัยช่องบทบัญญัติของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ซึ่งมีหลักการคุ้มครองผู้ใช้แรงงาน โดยทั่ว ๆ ไป ในเรื่องปกป้องคุ้มครอง ช่วยเหลือและส่งเสริมซึ่งจะรวมกฎหมายเงินทดแทนกฎหมายประกันอุบัติเหตุการเจ็บป่วยและโรคอันเกิดจากการทำงาน เข้าไว้ด้วยกัน

ส่วนแนวคิดของกองทุนประกันสังคม ยึดถือหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขหรือหลักเฉลี่ยความเสี่ยงภัยร่วมกัน กองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนที่มีขนาดใหญ่และมีผลเกี่ยวกันกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศผลสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการจัดการกองทุนจึงเป็นส่วนสำคัญต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศหรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่ากองทุนประกันสังคมจัดขึ้น เพื่อประชาชนทุกคนของประเทศและเพื่อความมั่นคงทางสังคมของประเทศนั้น ๆ เป็นการรวมเอากองทุนเงินทดแทนเข้าไปด้วย แต่แนวความคิดนั้นยังมีข้อแตกต่างกันอยู่หลายประการ

จากความพยายามของมนุษย์ในการแสวงหาสิ่งจำเป็นในชีวิต เพื่อตนเองและครอบครัว ตลอดจนความพยายามในการแสวงหาสิ่งที่ดีที่สุด เพื่อความมั่นคงในการดำรงชีวิต ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญ แต่ไม่มีผู้ใดเกิดมาพร้อมด้วยสิ่งที่ตนปรารถนาทุกประการ ดังนั้นทุกคน จำเป็นต้องดิ้นรนแสวงหา แต่บางครั้งบางอย่างหรือหลายอย่างนั้นก็เกินความสามารถของตนเองที่จะแสวงหามาได้และถ้าสิ่งนั้นเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตด้วยแล้ว ย่อมเกิดปัญหาต่อตนเอง ครอบครัว และสังคม ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงเล็งเห็น ความสำคัญของปัญหาความเดือดร้อนทุกข์ยากของประชาชนของประเทศ ที่เป็นเหตุให้คุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ไม่ดีพอตามสภาพของสังคม ดังนั้นจึงเกิดแนวความคิดที่จะช่วยเหลือประชาชนของประเทศ เพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่สังคมของแต่ละประเทศ ดังจะเห็นได้จากแนวความคิดต่าง ๆ ดังนี้

3.1.1 แนวคิดทางการเมืองและสังคม

ตามแนวคิดที่ว่าสังคมต้องประกอบด้วยชนชั้นของบุคคล รัฐเป็นผู้มีหน้าที่กำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อรักษาความเป็นธรรมให้แก่สังคมแห่งชนชั้น ทั้งนี้ก็แล้วแต่รัฐว่าจะนำปัจจัยอย่างใดมาใช้เพื่อลดช่องว่างแห่งชนชั้นลง เช่น ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางหน้าที่ต่อสังคม ในสมัยเพลโตได้แบ่งคนในสังคมเป็น 3 ชนชั้น คือชนชั้นผู้ปกครอง ชนชั้นผู้ปกป้องทางทหารและชนชั้นประดิษฐ์กรรม ซึ่งมีหน้าที่อำนวยสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตต่อประชาชนความยุติธรรม หรือผลของการแบ่งแยกชนชั้นและการแบ่งหน้า ที่ความยุติธรรมจึงเป็นการให้ทุกคนตามส่วนที่พึงได้รับและส่วนที่พึงได้รับจะมอบภาระหน้าที่เฉพาะซึ่งตนมีคุณสมบัติเหมาะสมตามความถนัด และการศึกษาอบรม ดังนั้นรัฐที่สมบูรณ์คือรัฐที่ว่างระเบียบให้แต่ละชนชั้นได้กระทำสิ่งที่ตนพึงกระทำโดยถูกต้อง[5] การที่สังคมจำเป็นต้องกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของกลุ่มคนต่อสังคม ก็เพื่อสังคมจะเข้มแข็งขึ้นเมื่อชนชั้นทางสังคมมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน การขัดแย้งทางเศรษฐกิจระหว่างชนชั้นต่าง ๆ ในสังคมจะมีน้อยลงเพราะสถานการณ์ทางการเมืองที่ร้ายแรงที่สุด ก็คือการขัดแย้งกันระหว่างชนชั้น ดังนั้น ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจึงเป็นเครื่องกำหนด การรวมกลุ่มและการดำเนินการทางการเมือง และสิ่งที่จะยึดเหนี่ยวเอกชนและรัฐไว้ได้คือการพึ่งพาอาศัยกันทางเศรษฐกิจ ดังนั้นหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐต่อประชาชนที่สำคัญคือ ความพยายามในการทำให้ชนชั้นหรือกลุ่มต่างๆ ในสังคมร่วมกันค้ำจุนต่อกันความมีระเบียบและเศรษฐกิจของสังคม

3.1.2 แนวคิดมนุษย์กับการเสี่ยงภัย

การเสี่ยงทางสังคม คือเหตุการณ์ที่เป็นเหตุให้ชีวิตมนุษย์ในสังคมเกิดความยากแค้นและความทุกข์ทรมาน การที่มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมนั้นจำเป็นต้องเผชิญกับการเสี่ยงทางสังคมนานัปการ ได้แก่การเสี่ยงจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ

---

[5]ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ ระบบความมั่นคงทางสังคม กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2535, หน้า 11

เช่น น้ำท่วม แผ่นดินไหว การประกอบอาชีพ เช่น การเจ็บป่วย อุบัติเหตุจากการทำงานและปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดจากการทำงานและการเสี่ยงจากความบกพร่องทางสังคม เช่น การขาดระเบียบในการอยู่ร่วมกันอันนำมาซึ่งความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สงครามระหว่างประเทศและความไม่สงบในประเทศ ผลอันเกิดจากการจัดการทางเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนั้นมนุษย์ยังต้องเผชิญกับการเสี่ยงจากธรรมชาติของ การเป็นมนุษย์ซึ่งต้องมีการเกิด แก่ เจ็บ และ ตาย การเสี่ยงภัยเหล่านี้เดิมเชื่อว่าภัยพิบัติและความหายนะต่าง ๆ เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้และเป็นเรื่องของเคราะห์กรรม ไม่มีใครช่วยเหลือใครได้ ผู้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีไม่ต้องประสบกับปัญหาจากภัยพิบัติต่าง ๆ คือผู้ทำบุญมาดีบุคคลกลุ่มนี้ก็เพียงสะสมความมั่งคั่งไว้คุ้มครองชีวิตตนเองและครอบครัวเท่านั้น เมื่อมนุษย์มีการใช้ชีวิตในสังคมสมัยใหม่มากขึ้น พร้อม ๆ กับการเสี่ยงจากภัยพิบัติต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น และการเสี่ยงภัยในหลายกรณีอยู่นอกเหนือความสามารถในระดับบุคคลและกลุ่มจะควบคุมและรับผิดชอบได้ตามลำพัง สังคม จึงมีแนวคิดเกี่ยวกับการเสี่ยงภัยต่าง ๆ ของบุคคลและครอบครัวดังนี้

1. ภัยพิบัติและความไม่มั่นคงจากการเสี่ยงภัยต่าง ๆ เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้กับทุกคนมิใช่เป็นเรื่องของโชคชะตาหรือเวรกรรมของแต่ละบุคคล
2. การเสี่ยงภัยต่างๆ มีลักษณะเป็นภัยและความไม่มั่นคงรวมกันของกลุ่มบุคคลอาชีพและ/หรือชุมชนเดียวกัน
3. ภัยพิบัติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระดับบุคคล กลุ่ม หรือชุมชนย่อมเกิดความสูญเสียและมีผลกระทบต่อความสงบสุข และความเจริญก้าวหน้าของสังคมส่วนรวมทั้งสิ้นบุคคลในสังคมจึงต้องร่วมรับผิดชอบ ในการให้ความช่วยเหลือต่อสู้กับภาวะความไม่มั่นคงของบุคคลอันเกิดจากการเสี่ยงภัยต่าง ๆ นั้น[๑]

---

[๑] ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ ระบบความมั่นคงทางสังคม หน้า 12

3.1.3 แนวความคิดจากความยากจน

แนวคิดเรื่องความยากจนมีจุดเริ่มจากการตัดสินการเป็นคนยากจนที่รัฐพึงให้การดูแลกลุ่มคนยากจนถูกกำหนดอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก ในกฎหมายของอังกฤษที่เรียกว่า Elizabethan Poor Law of 1598 ซึ่งแม้จะเป็นกฎหมายที่แสดงแนวคิดในลักษณะของการเป็นชนชั้นที่ถูกกดขี่และลงโทษกลุ่มยากจน แต่ก็ถือได้ว่าเป็นการแสดงความรับผิดชอบของรัฐต่อการแก้ปัญหาความยากจน

แนวคิดเรื่องความยากจน ซึ่งเกี่ยวกับวิวัฒนาการของระบบความมั่นคงทางสังคมเป็นผลมาจากผลการศึกษาของ Booth เมื่อประมาณ ค.ศ. 1880 และของ Rowntree เมื่อ ค.ศ. 1889 โดยที่ความยากจนได้รับการพิจารณาอย่างกว้างขวางว่าเป็นสภาพที่สามารถวัดประเมินได้และมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก ความยากจนจึงหมายถึงการที่บุคคลมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการจัดหาปัจจัยทางวัตถุซึ่งเป็นความจำเป็นพื้นฐานเพื่อประสิทธิภาพการดำรงชีวิตอยู่ในสังคม

สาเหตุของความยากจนมักจะมาจากหลัก 4 ประการ คือ[7]

1. ระบบทางสังคมซึ่งไม่เอื้ออำนวยต่อการสร้างและการกระจายรายได้โดยเท่าเทียมกันแก่ประชาชน เช่นในอดีตสังคมเจ้าขุนมูลนาย เป็นสาเหตุของความยากจนโดยไม่ถือว่าเป็นปัญหาสังคม เพราะคนจะเกิดมาเป็นคนจนหรือคนรวยและสภาพดังกล่าวจะอยู่กับเขาเหล่านั้นตลอดชีวิต และในปัจจุบันสังคมที่ไม่สามารถทำให้เกิดการจ้างงานอย่างเต็มที่ก็จะเป็นสาเหตุของความยากจน เพราะทำให้คนที่มีความสามารถและมีความตั้งใจในการทำงานขาดโอกาสทางสังคมและทางเศรษฐกิจ

2. การมีเหตุการณ์เกิดขึ้นอย่างไม่คาดฝันในทุกกรณี ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์ในระดับสังคมหรือระดับบุคคล เช่น สาธารณภัยทั้งทางธรรมชาติ ทางเศรษฐกิจและการเมือง การตาย หรือการเจ็บป่วยของบุคคล โดยเฉพาะหัวหน้าครอบครัว

3. ปัญหาเฉพาะบุคคลซึ่งเกิดจากความล้มเหลว ความผิดพลาดเฉพาะ

---

[7]ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ ระบบความมั่นคงทางสังคม หน้า 12

บุคคลทำให้เขาไม่สามารถจัดหาสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตเพื่อตนเองและครอบครัว แม้ว่าความยากจนซึ่งมีสาเหตุมาจากความเกียจคร้าน และขาดความรับผิดชอบส่วนบุคคลจะไม่ได้รับความสนใจเท่ากับสาเหตุ ที่เกิดจากความบกพร่องของระบบเศรษฐกิจในสังคม แต่ในแต่ละสังคมก็ยังมีคนจนจำนวนหนึ่งที่มีสาเหตุที่เกิดจากความบกพร่องของระบบเศรษฐกิจในสังคม เฉพาะบุคคลซึ่งมิใช่หมายเฉพาะความบกพร่องทางกายภาพเท่านั้น หากหมายรวมถึงความบกพร่องจากการขาดศักยภาพที่เหมาะสม เช่น การศึกษา ทักษะ การฝึกอบรม และความพอใจ

4. สภาพแวดล้อมทางกายภาพซึ่งเป็นข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ที่ทำให้บุคคลไม่สามารถหารายได้ให้เพียงพอในการจัดหาปัจจัยที่จำเป็นในการดำรงชีวิต แม้ว่าบุคคลจะมีความสามารถและความตั้งใจในการทำงาน

การที่จะตัดสินใจว่าใครคือผู้ยากจนนั้น ต้องมีหลักเกณฑ์อย่างน้อยสองประการ คือการกำหนดความต้องการของบุคคลและการคำนวณรายได้ต่อสัปดาห์หรือวันที่เพียงพอในการจัดหาปัจจัยต่าง ๆ เพื่อการตอบสนองความต้องการของบุคคล ปัญหาความเข้าใจเกี่ยวกับความยากจนจึงอยู่ที่ความแตกต่างทางความคิด ในการกำหนดความต้องการ ที่จำเป็นต่อการรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานการดำรงชีวิต แนวคิดของความยากจนจึงมีการกำหนดความจำเป็น หรือความต้องการภายใต้มาตรฐานในการดำรงชีวิตอยู่ทางกายภาพ ซึ่งอาจจะหมายถึงปัจจัยที่จำเป็นในระดับที่สังคมจะสามารถจัดสรรให้ได้[๑]

3.1.4 สิทธิและความรับผิดชอบร่วมกันทางสังคม

แนวคิดของการที่บุคคลและครอบครัวต้องรับผิดชอบ ในการให้ความช่วยเหลือดูแลบุตรภรรยาและบิดามารดาของตนเองตามลำพัง ได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นการขยายความรับผิดชอบไปสู่กลุ่มคนนอกครอบครัวที่มีความสามารถมากกว่า ความเปลี่ยนแปลงนี้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีทางการดำรงชีวิตร่วมกันในสังคม โดยมีสิทธิและหน้าที่เป็นเครื่องกำหนดระบบความสัมพันธ์ทางสังคม ตลอดจนการยอมรับสิทธิที่

---

[๑] ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ ระบบความมั่นคงทางสังคม หน้า 12

บุคคลพึงได้รับจากสังคม โดยเฉพาะสิทธิการได้รับความคุ้มครองสวัสดิภาพทางสังคม มนุษยชาติจึงมีความพยายาม ในการกำหนดมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิอันพึงได้ของมนุษย์เป็นสากลในระดับหนึ่ง เช่นปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 22 บัญญัติรับรองไว้ว่า "บุคคลทุกคนในฐานะที่เป็นสมาชิกคนหนึ่งของสังคมมีสิทธิได้รับหลักประกันทางสังคม และมีสิทธิที่จะทำให้เกิดการยอมรับการปฏิบัติในสังคม เพื่อให้บรรลุถึงสิทธิของตนทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ซึ่งจำเป็นต่อศักดิ์ศรี และการพัฒนาบุคลิกภาพของผู้ทำงานอย่างมีอิสระเสรี ทั้งนี้โดยอาศัยความพยายามของรัฐและใช้ทรัพยากรของรัฐที่มีอยู่ และโดยความร่วมมือของนานาประเทศเป็นสำคัญ" และอนุสัญญา (Convention ฉบับที่ 102, ว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของความมั่นคงทางสังคม ซึ่งมีสาระสำคัญบัญญัติไว้ดังนี้ "บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ เพื่อสุขภาพความเป็นอยู่ที่ดีของตนเองและครอบครัว หมายรวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่มที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาลและบริการทางสังคมที่จำเป็นอื่น ๆ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับหลักประกันในสถานการณ์ของการว่างงาน เจ็บป่วย ไร้ความสามารถ เป็นหม้าย ชราภาพหรือสภาพการณ์ของการการขาดแคลนการทำมาหากิน ซึ่งนอกเหนืออำนาจการควบคุมและการเป็นมารดาและทารกสมควรได้รับการดูแลช่วยเหลือเป็นพิเศษ เด็กทุกคนไม่ว่าจะถือกำเนิดในหรือนอกการสมรสจะต้องได้รับการคุ้มครองในทางสังคม โดยเท่าเทียมกัน[๑]

จากแนวความคิดทั้งหมดที่กล่าวมานี้ ก่อให้เกิดการจัดตั้งเป็นระบบกองทุนเพื่อช่วยเหลือกันขึ้น และจากแนวความคิดนี้อีกเช่นกันทำให้เห็นข้อแตกต่างกันในระบบกองทุนด้วยกัน คือมีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวของกองทุนแต่ละด้านแต่ละประเภท ดังเช่น กองทุนเงินทดแทน และกองทุนประกันสังคม

---

[๑]สุภชัย มนัสไพบูลย์ และคณะ สิทธิมนุษยชนกับลูกจ้างในประเทศไทย กรุงเทพฯ เจริญวิทยาการพิมพ์ 2527 หน้า 8-15

3.2 กองทุนเงินทดแทน

กองทุนเงินทดแทนเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ซึ่งปัจจุบันได้มีการปรับปรุงกฎหมายโดยเฉพาะเรื่องเงินทดแทนและกองทุนเงินทดแทน เป็นพระราชบัญญัติเงินทดแทนปี พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ.2537 เป็นต้นไป กองทุนนี้เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นสำหรับจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างเมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้างเพื่อเป็นหลักประกันที่แน่นอนแก่ลูกจ้างว่า เมื่อประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยจากการทำงานให้แก่นายจ้างแล้วจะมีสิทธิได้รับเงินทดแทนอย่างแน่นอน โดยเปลี่ยนจากสภาพที่ให้นายจ้างประกันตนเองมาประกันกับรัฐกำหนดให้นายจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสมทบแต่เพียงฝ่ายเดียวแก่กองทุนเงินทดแทน

3.2.1 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทน

ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแรงงานในการที่จะคุ้มครองแรงงานจึงได้จัดตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้นโดยหลักการและมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างว่าจะต้องได้รับเงินทดแทนอย่างแน่นอนเมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือเจ็บป่วยจนถึงแก่ความตาย เนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้าง ดังปรากฏอยู่ในคำปรารถของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ความว่า "....นอกจากนี้สมควรจัดให้มีกองทุนเงินทดแทนเพื่อเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างว่าจะต้องได้รับเงินทดแทน ในเมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย หรือถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงาน..." โดยได้กำหนดให้มีกองทุนเงินทดแทน และสำนักงานกองทุนเงินทดแทนในกรมแรงงาน ปัจจุบันได้ย้ายไปสังกัดสำนักงานประกันสังคมแล้ว หลักการสำคัญของการบริหารกองทุนเงินทดแทนพร้อมทั้งให้อำนาจกระทรวงมหาดไทย ในการออกประกาศที่จำเป็นเพื่อให้กองทุนเงินทดแทนดำเนินการสำเร็จตามวัตถุประสงค์[10] ซึ่งปัจจุบันนี้อำนาจการ

---

[10]ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 89 ตอนที่ 41 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515

บริหารกองทุนเงินทดแทนได้โอนไปเป็นอำนาจของสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กองทุนเงินทดแทนได้เริ่มดำเนินงานในปี พ.ศ. 2517 โดยใช้ประกาศกระทรวงมหาดไทยเป็นกฎหมายหลักที่สำคัญในการดำเนินการประมาณ 21 ฉบับ[11]

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทน เพื่อสร้างความมั่นคงทางสังคมนั้นสามารถจำแนกได้ 3 ประการ คือ[12]

1. การให้หลักประกันทางรายได้แก่ลูกจ้างเมื่อต้องเจ็บป่วย ประสบอันตรายหรือเสียชีวิตจากการทำงาน อันเป็นเหตุให้เกิดภาวะความไม่มั่นคงทางรายได้ของตนเองและครอบครัว

2. การกำหนดระบบการจัดการด้านการเงิน เพื่อการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างให้ได้รับเงินทดแทนโดยเร็วตามสิทธิอันพึงได้ และเพื่อให้นายจ้างร่วมกันเฉลี่ยการเสี่ยงภัยอันเนื่องมาจากการประสบอันตรายของลูกจ้าง นอกจากนั้นยังเป็นการส่งเสริมให้นายจ้างหามาตรการในการป้องกันและลดอุบัติเหตุ เนื่องจากการทำงานอีกด้วย

3. การฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกาย และอาชีพให้ลูกจ้างสามารถกลับเข้าทำงานในฐานะผู้ผลิตทางเศรษฐกิจตามความเหมาะสมของร่างกายและสติปัญญา เพื่อมิให้เป็นภาระต่อครอบครัวและสังคม

3.2.2 **ที่มาของกองทุนเงินทดแทน** (มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537)

กองทุนทดแทนประกอบด้วย เงินและทรัพย์สินที่มาจาก 9 ทางด้วยกันคือ

1. เงินกองทุนเงินทดแทนตามมาตรา 26 วรรคสอง
2. เงินสมทบ

---

[11]ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ ระบบความมั่นคงทางสังคม หน้า 187

[12]กรมแรงงาน เอกสารประกอบการอภิปรายเนื่องในวันแรงงานแห่งชาติ ปี 2515 (เอกสารอัดสำเนา) ไม่ระบุหน้า

3. ผลประโยชน์ของกองทุนตามมาตรา 29

4. เงินเพิ่มตามมาตรา 46

5. เงินที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา 47

6. เงินค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบตามมาตรา 66

7. ทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้หรือเงินอุดหนุน

8. รายได้อื่น

9. ดอกผลของกองทุน

1. เงินกองทุนเงินทดแทนตามมาตรา 26 วรรค สอง คือ กองทุนเงินทดแทนตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2515 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2533 เป็นกองทุนพระราชบัญญัติเงินทดแทน 2537 นี้ด้วย

ซึ่งประกอบด้วยเงินสมทบจากนายจ้าง เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ และรายได้อื่น

1.1 เงินสมทบจากนายจ้างนี้นับว่าสำคัญยิ่งซึ่งจะขอกล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

1.2 เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นรายได้หลักของกองทุนเงินทดแทนในลำดับที่สองรองจากเงินสมทบจากนายจ้าง ซึ่งรัฐบาลจัดสรรให้เป็นทุนอุดหนุนแก่กองทุนเงินทดแทนเป็นครั้งคราว ตามความจำเป็นซึ่งส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นทุนเริ่มงาน เพราะการดำเนินงานกองทุนเงินทดแทนจำเป็นที่จะต้องมีทุนประเดิมเริ่มแรกก่อน เงินทุนนี้ก็จะต้องมาจากรัฐบาลนั้นเอง โดยรัฐบาลจะต้องจัดสรรเงินงบประมาณให้ส่วนหนึ่งซึ่งในในระยะเริ่มแรกนี้ สำนักงบประมาณ ได้จัดสรรเงินงบประมาณให้ส่วนหนึ่งเพื่อเป็นทุนอุดมหนุนแก่กองทุนเงินทดแทนเป็นจำนวน 1,704,000 บาท[13]

---

[13]อำพล สิงหโกวิน. กองทุนเงินทดแทน. เอกสารสำเนา สำนักงานกองทุนเงินทดแทน กรมแรงงาน หน้า 42

1.3 เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

1.4 รายได้อื่น ๆ ซึ่งทั้งสองหัวข้อนี้จะกล่าวถึงรายละเอียดในลำดับต่อไป ทั้งหมดที่กล่าวมานี้เป็นรายได้ของกองทุนเงินทดแทนตามกฎหมายเก่า คือ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515

2. **เงินสมทบจากนายจ้าง** (ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537) เงินได้ของกองทุนเงินทดแทนประเภทนี้จัดว่าเป็นเงินได้ที่สำคัญที่สุดของกองทุนเงินทดแทน เพราะเป็นรายได้หลักของกองทุนที่จะนำมาใช้ในการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ลูกจ้างแทนนายจ้าง เงินสมทบจากนายจ้างนี้หมายถึงเงินที่นายจ้างจะต้องจ่ายสมทบแก่กองทุนเงินทดแทนเป็นประจำทุกปีตามอัตราที่กำหนดไว้ สำหรับกิจการแต่ละประเภทโดยคิดอัตราร้อยละของค่าจ้างทั้งหมด ที่นายจ้างได้จ่ายให้แก่ลูกจ้างตลอดปี ตามกฎหมายของประเทศไทยนายจ้างฝ่ายเดียวเท่านั้นมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทน ลูกจ้างไม่มีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบในเงินสมทบด้วยเพราะถือว่าเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของนายจ้างแต่ฝ่ายเดียวให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นผู้ประกาศกำหนดประเภทและขนาดของกิจการ และท้องที่ที่นายจ้างต้องจ่ายเงินทดแทน ซึ่งในปัจจุบันได้กำหนดให้นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ต้องส่งเงินสมทบต่อสำนักงานกองทุนเงินทดแทน ยกเว้นราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ นายจ้างซึ่งประกอบธุรกิจโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับครูหรือครูใหญ่ นายจ้างซึ่งดำเนินกิจการที่มิได้มีวัตถุประสงค์ เพื่อแสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจและนายจ้างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยให้กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมมีอำนาจประกาศกำหนดอัตราเงินสมทบ ไม่เกินร้อยละห้าของค่าจ้างที่นายจ้างจ่ายแต่ละปี อัตราเงินฝากสำหรับกรณีที่นายจ้างขอจ่ายเงินสมทบเป็นงวดไม่เกินร้อยละยี่สิบห้าของเงินสมทบแต่ละปี วิธีการประเมินและการเรียกเก็บเงินสมทบจากนายจ้าง ตลอดจนระเบียบวิธีการอันจำเป็นเพื่อให้สำนักงานดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และให้คำนึงถึงสถิติการประสบอันตรายของแต่ละประเภทกิจการ ภาระของกองทุน และจำนวนเงินของกองทุนที่มีอยู่ ซึ่งกระทรวงฯ มีอำนาจในการลดหรือเพิ่มอัตราเงินสมทบได้ตามอัตราส่วนการสูญเสียของนายจ้างในรอบสามปีปฏิทินที่ผ่านมาแต่เดิมนั้นเรียกเก็บตามลักษณะของกิจการต่าง ๆ โดยกำหนดรหัสประเภทกิจการ เมื่อนายจ้างยื่นแบบ

ฟอร์มการประเมินเงินทดแทนต่อพนักงานฝ่ายเงินสมทบ และตรวจสอบบัญชีแล้ว เจ้าหน้าที่จะต้องกำหนดรหัสประเภทอุตสาหกรรมสำหรับนายจ้างผู้นั้น เพื่อจะได้กำหนดอัตราเงินสมทบและการคำนวนเงินสมทบต่อไป

อัตราเงินสมทบการจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนปกติคิดจากเงินค่าจ้างที่จ่ายแก่ลูกจ้างซึ่งจ่ายตามอัตราเงินสมทบที่กำหนดไว้ อัตราเงินสมทบที่เรียกเก็บจากนายจ้างนี้มีอยู่ 2 วิธี[14] ด้วยกันคือ

1. ประเภทอัตราเดี่ยว (Uniform Rate)

2. ประเภทหลายอัตรา (Graduated Rates)

3. **ผลประโยชน์ของกองทุน** ตามมาตรา 29 มาตรา 29 แห่ง พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 บัญญัติว่า การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินและการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบ ที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม ซึ่งหมายความว่า ถ้าคณะกรรมการมีความเห็นประการใดตามระเบียบของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในการจ่ายเงินของกองทุนในกรณีนี้คงมิได้หมายความถึงการจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างในกรณี ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน แต่หมายถึงการนำเงินในกองทุนไปลงทุนในกิจการอื่น เช่น ซื้อพันธบัตร เป็นต้น เป็นเหตุให้มีผลกำไรเพิ่มขึ้นและการรักษาเงินนั้นหมายความว่า ถ้ามีดอกผลขึ้นมาก็ถือเป็นผลประโยชน์ของกองทุนที่นำไปลงทุนสำหรับการจัดหาโดยการซื้อพันธบัตร เป็นเหตุให้มีผลกำไรเพิ่มขึ้นและการรักษาเงินนั้นหมายความว่า ถ้ามีดอกผลขึ้นผลประโยชน์ของกองทุนนั้น ก็คงไม่ต้องอธิบาย เพราะอาจเป็นที่ เข้าใจกันโดยทั่วไป เช่น คณะกรรมการมีความเห็นให้นำเงินกองทุนไปลงทุนซื้อกองทุนอื่นหรือกระทำอย่างอื่น เพื่อให้ได้ผลประโยชน์เพิ่มขึ้น เป็นต้น

4. **เงินเพิ่มตามมาตรา** มาตรา 46 แห่ง พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 บัญญัติว่า "นายจ้างผู้ใดไม่จ่ายเงินสมทบภายในกำหนดเวลา หรือจ่าย

---

[14]สุดาศิริ วศวงศ์ <u>คำบรรยายกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน</u> หน้า 296

เงินสมทบไม่ครบจำนวนตามที่จะต้องจ่าย ให้เสียเพิ่มอีกร้อยละสามต่อเดือนของเงินสมทบที่ต้องจ่ายหมายความว่า นายจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบตามประกาศกำหนดประเภท ขนาดกิจการ และท้องที่ที่นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการการสังคมให้นายจ้างยื่นแบบลงทะเบียนจ่ายเงินสมทบและแบบรายการแสดงรายชื่อลูกจ้างตามแบบที่เลขาธิการกำหนดและจ่ายเงินสมทบ ณ สำนักงานแห่งท้องที่ที่นายจ้างยื่นแบบลงทะเบียนจ่ายเงินสมทบ ภายในสามสิบวันนับแต่ที่นายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบ ถ้าเกินกำหนดนี้หรือจ่ายเงินสมทบไม่ครบจะต้องเสียเพิ่มอีกร้อยละสามต่อเดือนของเงินสมทบที่จะต้องจ่ายนั้น ตัวอย่างเช่น นายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนสมมุติว่า 100 บาท แต่นายจ้างกลับไม่จ่าย ดังนั้นนอกจากนายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบ 100 บาทนี้เข้ากองทุนนายจ้างต้องเสียเงินเพิ่มอีก 3 บาท ต่อเดือนจนกว่าจะจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเสร็จ หรือในกรณีจ่ายไม่ครบก็ทำนองเดียวกัน

5. เงินที่ตกเป็นของกองทุนตาม มาตรา 47 มาตรา 47 ของพระราช-บัญญัติ เงินทดแทน พ.ศ. 2537 บัญญัติว่า "เลขาธิการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อายัด, และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบหรือเงินเพิ่ม หรือนำส่งไม่ครบจำนวน

การมีคำสั่งให้ยึด หรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งจะกระทำได้ต่อเมื่อได้ส่งคำสั่งเตือนเป็นหนังสือให้นายจ้างนำเงินสมทบ หรือเงินเพิ่มที่ค้างมาจ่ายภายในเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันที่นายจ้างได้รับหนังสือนั้น และนายจ้างไม่จ่ายภายในเวลาที่กำหนด

หลักเกณฑ์และวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด ทั้งนี้ให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้หักไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการยึดอายัดและขายทอดตลาดและจ่ายเงินสมทบหรือเงินเพิ่มค้างจ่าย ถ้ามีเงินเหลือให้คืนแก่นายจ้างโดยเร็วโดยให้เลขาธิการมีหนังสือแจ้งให้นายจ้างทราบ เพื่อขอรับเงินที่เหลือคืนโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ถ้านายจ้างไม่มารับคืนภายในห้าปีให้ตกเป็นของกองทุน"

จากที่กล่าวมาที่ว่าเงินที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา 47 นั้นก็คือ เงินที่เหลือจากการขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้าง หลังจากหักค่าใช้จ่ายต่าง ๆ และจ่ายเงินสมทบกับเงินเพิ่มที่ค้างจ่ายแล้ว เป็นส่วนที่ต้องคืนให้นายจ้างแต่นายจ้างไม่มาขอรับคืน ภายในห้าปีก็จะตกเป็นของกองทุนไปตามผลของกฎหมาย แต่ทั้งนี้หมายถึงทางรัฐบาลได้พยายามทุกวิถีทางเพื่อให้นายจ้างมารับคืนแล้ว ภายในห้าปีแต่ยังไม่บรรลุผลและรัฐบาลต้องมีเจตนาบริสุทธิ์เงินนั้น จึงตกเป็นของกองทุนเงินทดแทน

สำหรับการจะยึด หรืออายัดทรัพย์สินของนายจ้างนั้นผู้เขียนเห็นว่าก่อนที่เลขาฯ จะมีอำนาจสั่งการนั้น น่าจะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาและลงมติและเลขาธิการต้องสั่งให้เป็นไปตามมตินั้น มิใช่จะใช้เฉพาะดุลพินิจของเลขาธิการเท่านั้นต้องสั่งให้เป็นไปตามมตินั้นด้วย มิใช่จะใช้เฉพาะดุลพินิจของเลขาธิการอย่างเดียวหรือคนเดียว ซึ่งถ้าพิจารณาจากมาตรา 47 วรรคสามแล้วก็น่าจะเป็นไปตามนั้น ซึ่งผู้เขียนเข้าใจว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายคงจะหมายความไปทำนองนั้น

6. เงินค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบมาตรา 66 มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 บัญญัติว่า บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าเจ้าพนักงานต่อไปนี้เห็นว่าผู้กระทำความผิดไม่ควรได้รับโทษจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง ให้มีอำนาจเปรียบเทียบได้

1. เลขาธิการ สำหรับความผิดที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร
2. ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับความผิดที่เกิดขึ้นในจังหวัดอื่น ๆ นอกจากกรุงเทพฯ

ในกรณีที่มีการสอบสวน ถ้าพนักงานสอบสวนพบว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้และบุคคลนั้นยินยอมให้เปรียบเทียบ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้เลขาธิการหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่บุคคลนั้นแสดงความยินยอมการเปรียบเทียบหรือไม่ ก็ให้อยู่ในดุลยพินิจของเจ้าพนักงานตาม (1) หรือ (2) แล้วแต่กรณี

ในการเปรียบเทียบตามมาตรานี้ ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบต้องเปรียบเทียบปรับไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของอัตราโทษปรับที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น และเมื่อผู้กระทำความผิดได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมให้เปรียบเทียบหรือยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในกำหนดเวลาตามวรรคสาม ให้ดำเนินคดีต่อไป

จากมาตรานี้จะเห็นว่าเงินที่เป็นส่วนประกอบของกองทุนอีกประเภทหนึ่งก็คือเงินค่าปรับที่เลขาธิการหรือผู้ว่าได้เปรียบเทียบและบุคคลผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ยินยอมให้เปรียบเทียบได้

7. **ทรัพย์สินที่มีผู้บริจากให้หรือเงินอุดหนุน** สำหรับทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้หรือเงินอุดหนุนกองทุน นั้นคงจะพอเข้าใจได้โดยทั่วไป

คำว่า "ทรัพย์สิน" นั้นก็มีความหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 และ 138 คือวัตถุที่มีรูปร่าง และวัตถุไม่มีรูปร่างซึ่งอาจมีราคาและอาจถือเอาได้

บริจาคคือการที่แสดงเจตนาให้หรือแจกแก่ผู้ใดหรือนิติบุคคลหรือกลุ่มคนใด ส่วนเงินอุดหนุน ก็คือการคอยให้การช่วยเหลือรวมความแล้วจึงหมายถึงทรัพย์สินทุกอย่างที่มีผู้แสดงเจตนาให้แก่กองทุนเงินทดแทน หรือเงินช่วยเหลือแก่กองทุนเงินทดแทน

8. **รายได้อื่น** หมายถึง รายได้นอกเหนือจาก ข้อ 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 และ 9 ข้างต้น เป็นรายได้เข้ามาเป็นกองทุนเงินทดแทน

9. **ดอกผลของกองทุน** หมายถึง การที่นำเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนไปหาผลประโยชน์จนได้ดอกผลเพิ่มเข้ามา เช่น ฝากธนาคาร ซื้อพันธบัตรหรือกองทุนต่าง ๆ หรือลงทุนในกิจการใด ๆ ตามความเห็นชอบของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน

เงินดังกล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นรายได้ของกองทุนเงินทดแทนที่กำหนดให้กองทุนฯ เป็นกองทุนขึ้นมาได้ สำนักงานกองทุนฯ มีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบจัดการดูแลเก็บรักษาพิจารณาการรับการจ่ายเงินอย่างละเอียดรอบคอบ โดยวางระเบียบวิธีปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้เป็นไปโดยรัดกุมถูกต้องเพื่อไม่ให้กองทุนฯ ต้องตกอยู่ในภาวะล้มละลาย

3.2.3 ขอบเขตการให้ความคุ้มครองของกองทุนเงินทดแทน

กองทุนเงินทดแทนให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้าง ในกิจการทุกประเภททุกขนาดทั่วราชอาณาจักรไทย โดยให้ความคุ้มครองในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คน

ขึ้นไป ยกเว้นตามมาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 คือ

1. ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น
2. รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจ
3. นายจ้างซึ่งประกอบธุรกิจโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับครูหรือครูใหญ่
4. นายจ้างซึ่งดำเนินกิจการที่มิได้มีวัตถุประสงค์ เพื่อแสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ
5. นายจ้างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ดังนั้น ลูกจ้างในกิจการทุกประเภท ทุกขนาด ที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป จะไม่อยู่ในข้อยกเว้น ตามมาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติ เงินทดแทน พ.ศ. 2537 ย่อมมีสิทธิได้รับการคุ้มครองจากกองทุนเงินทดแทน ในกรณีต่าง ๆ เช่น การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย การสูญเสียอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่งของร่างกาย ทุพพลภาพ การฟื้นฟูสมรรถภาพ และตายอันมีสาเหตุเนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้าง

กรณีลูกจ้างไม่มีสิทธิได้การคุ้มครองจากกองทุนเงินทดแทน ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 คือ

1. ลูกจ้างเสพของมึนเมาหรือสิ่งเสพติดอื่นจนไม่สามารถครองสติได้
2. ลูกจ้างจงใจให้ตนเองประสบอันตรายหรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนประสบอันตราย นายจ้างไม่ต้องจ่ายเงินทดแทนในการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยของลูกจ้างดังกล่าวมาแล้วนี้

3.2.4 เงินสมทบของกองทุนเงินทดแทน (มาตรา 44 และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537)

เงินสมทบ คือเงินที่นายจ้างจ่ายสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนซึ่งสำนักงานประกันสังคมจะทำการเรียกเก็บจากนายจ้างเป็นรายปีโดยแจ้งจำนวนเงินที่นายจ้างต้องจ่ายให้ทราบตามใบแจ้งหนี้ ตามประกาศกำหนดประเภทและขนาดของกิจการและท้องที่ที่นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเงินสมทบนี้จะคิดมาจากค่าจ้างที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างทั้งปีรวมกัน คูณกับอัตราเงินสมทบของประเภทกิจการนั้น ซึ่งนายจ้างแต่ละประเภทจะจ่ายในอัตราที่ไม่เท่ากัน

ระหว่างอัตรา 0.2 % - 2.0 % ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเสี่ยงภัยในการทำงาน ผู้มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบ คือนายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปทุกประเภทกิจการ ยกเว้นกิจการเพาะปลูกหรือกิจการประมงที่ไม่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย กิจการโรงเรียนราษฎร์ รัฐวิสหกิจตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานวิสาหกิจสัมพันธ์ ในกรณีที่นายจ้างมีหน่วยงานสาขา หรือลูกจ้างทำงานในสถานที่อื่น ๆ นอกจากสำนักงานใหญ่ ให้นับรวมลูกจ้างในทุกแห่งทั่วประเทศ

อัตราเงินสมทบ

สำนักงานกองทุนเงินทดแทน กำหนดรหัสประเภทกิจการของนายจ้างตามตารางที่ 1 ท้ายประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องอัตราและวิธีเรียกเก็บเงินสมทบการจ่ายเงินทดแทนของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนและการอุทธรณ์ (ฉบับที่ 4) และให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบตามอัตราเงินสมทบรหัสประเภทกิจการนั้น

อัตราเงินสมทบที่กำหนดไว้ตามตารางที่ 1 เรียกว่า อัตราเงินสมทบหลักกำหนดไว้สูงต่ำแตกต่างกันตามสภาพความเสี่ยงภัยในการทำงานของแต่ละกิจการ โดยอัตราสูงสุดเท่ากับร้อยละ 2.0 ของค่าจ้าง อัตราต่ำสุดเท่ากับร้อยละ 0.2 ของค่าจ้าง สำนักงานกองทุนเงินทดแทนกำหนดรหัสประเภทกิจการให้นายจ้างรายหนึ่งเพียงรหัสเดียว โดยพิจารณาจากกิจการหลักที่นายจ้างดำเนินการ เว้นแต่นายจ้างประกอบกิจการหลายอย่างที่ไม่เกี่ยวข้องกัน

ในกรณีที่ไม่สามารถกำหนดไว้ว่ากิจการใดเป็นกิจการหลัก จะกำหนดรหัสประเภทกิจการซึ่งเป็นบริการหรือผลผลิตสุดท้ายถ้ายังกำหนดไม่ได้อีกก็จะกำหนดรหัสประเภทกิจการที่มีลูกจ้างมากที่สุด ถ้าแยกไม่ได้ว่าประเภทกิจการใดมีลูกจ้างมากที่สุด จะกำหนดรหัสประเภทกิจการที่มีอัตราเงินสมทบสูงสุด

ในกรณีที่นายจ้างประกอบกิจการผลิต หรือประกอบการและจำหน่ายจะต้องกำหนดประเภทกิจการซึ่งเป็นกิจการผลิต หรือประกอบการแล้วแต่กรณีและเพื่อส่งเสริมให้นายจ้างมีความกระตือรือร้นในการป้องกันอุบัติเหตุ และวางมาตราการเพื่อให้ลูกจ้างมีความปลอดภัยในการทำงานมากขึ้น จึงกำหนดวิธีการลดหรือเพิ่มอัตราเงินสมทบให้แก่นายจ้างแต่ละรายโดยนำสถิติย้อนหลัง 3 ปี มาคำนวนหาอัตราส่วนสูญเสีย ตัวอย่างเช่น

อัตราส่วนสูญเสีย = $\frac{\text{เงินทดแทน 3 ปี X 100}}{\text{เงินสมทบ 3 ปี}}$

แล้วนำอัตราส่วนการสูญเสียที่คำนวณได้ไปเปรียบเทียบหาอัตราลดหรือเพิ่มจากตารางการลดเพิ่ม อัตราเงินสมทบ (ตารางที่ 2 ท้ายประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องอัตราและวิธีเรียกเก็บเงินสมทบการจ่ายเงินทดแทนของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน และการอุทธรณ์ (ฉบับที่ 4) โดยคิดลดหรือเพิ่มจากอัตราเงินสมทบหลัก (Basic Rates) อัตราใหม่ที่คำนวณได้เรียกว่าอัตราเงินสมทบตามค่าประสบการณ์ (Experience Rates) ซึ่งจะเริ่มใช้หลังจากที่นายจ้างได้จ่ายเงินสมทบมาแล้ว 4 ปี ปฏิทินติดต่อกัน

3.2.5 การอุทธรณ์เกี่ยวกับการกำหนดรหัสประเภทกิจการหรือการประเมินเงินสมทบ

การอุทธรณ์เกี่ยวกับการกำหนดรหัสประเภทกิจการ หรือการประเมินเงินสมทบ หากนายจ้างไม่พอใจ คำสั่ง คำวินิจฉัย การกำหนดรหัสประเภทกิจการหรือการประเมินเงินสมทบของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน หรือสำนักงานประกันสังคมจังหวัดให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนได้ (ตามแบบ กท. 45) ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง คำวินิจฉัย การกำหนดระหัสประเภทกิจการหรือการประเมินเงินสมทบนั้น ในระหว่างการอุทธรณ์นี้ไม่เป็นการทุเลาการจ่ายเงินสมทบ ตามคำสั่ง คำวินิจฉัย การกำหนดรหัสนประเภทกิจการ หรือการประเมินเงินสมทบของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนหากภายหลังผลการพิจารณาอุทธรณ์ มีคำสั่งหรือ คำวินิจฉัยให้จ่ายเงินสมทบคืน สำนักงานกองทุนเงินทดแทนหรือสำนักงานประกันสังคมจังหวัด ก็จะจ่ายให้ตามคำสั่ง หรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น

3.2.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากกองทุนเงินทดแทน

ประโยชน์ของกองทุนเงินทดแทนนั้นมีมากมายหลายประการ แต่สำหรับในที่นี้ผู้เขียนขอแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

1. การให้ความช่วยเหลือหรือด้านบริการ
2. การจ่ายเงินทดแทน

1. การให้ความช่วยเหลือหรือการบริการ

ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ให้เป็นหน้าที่ของนายจ้างเมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างได้รับการรักษาพยาบาลทันทีตามความเหมาะสมแก่อันตรายหรือความเจ็บป่วยนั้น โดยค่าใช้จ่ายของนายจ้างเท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็น แต่ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง และต้องจ่ายโดยไม่ชักช้าเมื่อฝ่ายลูกจ้างแจ้งให้นายจ้างทราบ นายจ้างต้องจัดให้ลูกจ้างได้รับการรักษาพยาบาลในทันที (โดยแพทย์แผนปัจจุบันชั้น 1) และเมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ต้องรีบแจ้งนายจ้างทันทีที่ประสบอันตราย แม้จะเป็นประสบอันตรายเพียงเล็กน้อยก็ตามก็ต้องแจ้งเพราะอาจจะมีการกำเริบขึ้นได้ในภายหลังและกรอกข้อความหรือตรวจสอบรายละเอียดให้ถูกต้อง เมื่อเห็นว่าถูกต้องแล้วให้ลงลายมือชื่อในแบบรายงานการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย (กท. 16 ง.) ในส่วนของลูกจ้างและการรักษาต้องรักษากับแพทย์แผนปัจจุบันชั้น 1 เท่านั้น เมื่อนายจ้างทราบการประสบอันตรายจากลูกจ้างแล้วต้องแจ้งการประสบอันตรายตามแบบ กท. 16 ง ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่นายจ้างทราบว่าลูกจ้าประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย โดยกรอกข้อความในแบบรายงานการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย เมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย เนื่องจากการทำงานนายจ้างสามารถส่งลูกจ้างไปรับการรักษาในสถานพยาบาลทั่วไป ทั้งของเอกชนและรัฐบาล แต่ทั้งนี้ต้องเป็นสถานพยาบาลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมีแพทย์แผนปัจจุบันชั้น1 ทำการรักษาและเซ็นชื่อรับรองในใบความเห็นแพทย์การส่งลูกจ้างไปรับการรักษา ณ สถานพยาบาลดังกล่าวนี้ นายจ้างหรือลูกจ้างจะต้องทดรองจ่ายค่ารักษาพยาบาลไปก่อน แล้วนำใบเสร็จรับเงินมาเป็นหลักฐานขอเบิกเงินจากสำนักงานกองทุนเงินทดแทนได้ ยกเว้นการส่งลูกจ้างไปรับการรักษาในสถานพยาบาลที่สำนักงานกองทุนเงินทดแทนทำความตกลงไว้ นายจ้าง และลูกจ้างไม่ต้องทดรองจ่ายสถานพยาบาลนั้น จะเรียกเก็บเงินค่ารักษาพยาบาลจากสำนักงานกองทุนเงินทดแทนโดยตรง แต่นายจ้างต้องนำส่ง กท. 16ง และพบกท 44 ก่อนให้นายจ้างปฏิบัติดังนี้ คือ

1. นายจ้างจะต้องแน่ใจว่าลูกจ้างประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยด้วยโรคเนื่องจากการทำงานจริง

2. ให้นายจ้างกรอกข้อความแบบใบส่งตัวลูกจ้างเข้ารับการรักษาพยาบาล (กท 44) ซึ่งชุดหนึ่งมี 3 แผ่น โดยให้ลูกจ้างนำไปแสดงต่อโรงพยาบาลที่จะเข้ารับการรักษา
3. ให้นายจ้างส่งสำเนา กท. 44 ไปยังสำนักงานกองทุนเงินทดแทน หรือสำนักงานประกันสังคมจังหวัด พร้อมแบบรายงานการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย (กท. 16 ง) และใบรับรองแพทย์
4. ในการส่งตัวลูกจ้างเข้ารับการรักษาตามแบบ กท. 44 นี้หากภายหลังสำนักงานกองทุนเงินทดแทน หรือสำนักงานประกันสังคมจังหวัดวินิจฉัยว่าลูกจ้างไม่มีสิทธิรับเงินทดแทนนายจ้างผู้ส่งตัวลูกจ้างเข้ารับการรักษา จะต้องรับผิดชอบจ่ายค่ารักษาจะต้องรับผิดชอบจ่ายค่ารักษาพยาบาลแก่สถานพยาบาล ที่ให้การรักษาแก่ลูกจ้างนั้นเอง

ในกรณีลูกจ้างจำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานภายหลังการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย การฟื้นฟูสมรรถภาพคนงาน เพื่อเป็นการสนองนโยบายของรัฐบาล ในเรื่องมาตรการความปลอดภัยในการทำงานตามที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ให้จัดให้มีโครงการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการและให้เป็นไปตามข้อเสนอของการประชุมไตรภาคีในปี 2522 ซึ่งได้เสนอแนะให้มีการตั้งศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพลูกจ้างที่พิการจากการทำงานขึ้นกรมแรงงานในสมัยนั้น จึงได้ขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลญี่ปุ่นผ่านกรมวิเทศสหการ และรัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้ความช่วยเหลือรัฐบาลไทยในรูปแบบให้เปล่า (Grant Aid) ในการก่อสร้างอาคารฟื้นฟูสมรรถภาพลูกจ้างพิการจากการทำงานและให้เครื่องจักรอุปกรณ์ในการดำเนินงานเป็นมูลค่าประมาณ 104 ล้านบาท ในส่วนของรัฐบาลไทยได้จัดสรรงบประมาณในการบริหารงาน ติดตั้งสาธารณูปโภค สร้างบ้านพักเจ้าหน้าที่เป็นเงิน 47 ล้านบาท นอกจากความร่วมมือในการสร้างอาคารแล้ว รัฐบาลญี่ปุ่นได้จัดส่งผู้เชี่ยวชาญมาปฏิบัติงานประจำที่ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนงานและจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปฝึกอบรมดูงาน ณ ประเทศญี่ปุ่นด้วย เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องตามนโยบายดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ลงนามในประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 10) เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2528 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 30 มกราคม 2528 ประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้ได้เพิ่มเติมเรื่องค่าฟื้นฟูใน

นิยามคำว่า "เงินทดแทน" ซึ่งกำหนดให้สำนักงานกองทุนเงินทดแทน หรือนายจ้างต้องจ่ายเงินค่าฟื้นฟูให้แก่ลูกจ้างผู้ประสบอันตราย เนื่องจากการทำงานถึงขั้นพิการและมีความจำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพคนงาน โดยจ่ายเท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็น แต่ไม่เกินรายละสองหมื่นบาท

บริการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานที่ศูนย์ จัดให้ได้แก่ให้บริการด้านฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ ฟื้นฟูสมรรถภาพด้านการแพทย์ แนะแนวอาชีพเพื่อให้สามารถกลับไปประกอบอาชีพช่วยเหลือตัวเองได้ เป็นการช่วยลดภาระของนายจ้างของครอบครัวและประเทศชาติ และเพื่อให้การช่วยเหลือลูกจ้างที่พิการเนื่องจากการทำงานและผู้ประกันตน ให้ได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพจนสามารถประกอบอาชีพเลี้ยงดูตนเองและครอบครัวต่อไปได้โดยไม่เป็นภาระของครอบครัวและสังคม กรมแรงงานโดยความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยได้ก่อตั้งมูลนิธิขึ้น เพื่อหาทุนดำเนินการสนับสนุนโครงการศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนงานดังกล่าว ซึ่งได้รับพระราชทานนามมูลนิธิจากสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ว่า "คุณากร" อันเป็นส่วนหนึ่งของสร้อยพระนามของพระองค์ท่านได้จดทะเบียนเป็นมูลนิธิฯ ที่ถูกต้องตามกฎหมายเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2528 มูลนิธิฯ เริ่มแรกมีนายพิศาล มูลศาสตรสาทร เป็นประธานกรรมการ นายอำพล สิงหโกวินท์ เป็นรองประธานกรรมการ และมีนายจ้าง-ลูกจ้างเป็นกรรมการและที่ปรึกษาอีกด้วย มูลนิธิคุณากรจะสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนงาน ด้วยการให้ความช่วยเหลือลูกจ้างตามข้อเสนอแนะของคณะที่ปรึกษาเงินทดแทน ในเรื่องการฟื้นฟูสมรรถภาพคนงาน และของศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนงาน หรือให้การช่วยเหลือภายในวงเงินที่คณะกรรมการเห็นว่าเหมาะสมเป็นราย ๆ แต่ไม่เกิน 20,000 บาท กรณีลูกจ้างถึงแก่ความตาย และไม่มีผู้มีสิทธิมาขอจัดการศพให้นายจ้างจัดการศพไปตามประเพณีของลูกจ้างนั้น ๆ

2. การจ่ายเงินทดแทน

การจ่ายเงินทดแทนนับว่า เป็นหัวใจสำคัญของการจัดตั้งให้มีกองทุนขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อสร้างหลักประกันให้แก่ลูกจ้างมิให้ต้องเดือดร้อนเกินควร

เงินทดแทนคือเงินที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับเป็นการทดแทนเมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงาน ประกอบด้วย ค่ารักษา

พยาบาล ค่าทดแทนรายเดือน ค่าทำศพ และค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน กล่าวคือ เป็นเงินตาม (มาตรา 13 มาตรา 15 มาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537) บัญญัติไว้คือ

1. เงินค่ารักษาพยาบาลให้ได้รับค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็นแต่ไม่เกิน 30,000 บาท
2. เงินทดแทนค่าขาดรายได้ให้ได้รับค่าทดแทนร้อยละหกสิบของค่าจ้างรายเดือน แต่ต้องไม่ต่ำกว่าเดือนละ 1,000 บาท และไม่เกินเดือนละ 6,000 บาท
3. เงินทดแทนการขาดรายได้ชั่วคราวให้ได้รับค่าทดแทนในระหว่างที่ไม่สามารถทำงานติดต่อกันได้เกิน 3 วันขึ้นไป แต่ต้องไม่เกิน 1 ปี
4. เงินทดแทนการสูญเสียอวัยถ้าลูกจ้างต้องสูญเสียอวัยวะบางส่วนของร่างกายหรือสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะจะได้รับค่าทดแทนตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ต้องไม่เกิน 10 ปี ดังนี้

(1) แขนขาดข้างหนึ่ง	สี่ปีกับหกเดือน
(2) ขาขาดข้างหนึ่ง	สี่ปี
(3) มือขาดข้างหนึ่ง	สามปีกับห้าเดือน
(4) เท้าขาดข้างหนึ่ง	สองปีกับเก้าเดือน
(5) หูหนวกทั้งสองข้าง	สองปี
(6) หูหนวกข้างหนึ่ง	สิบเดือน
(7) นิ้วหัวแม่มือขาดนิ้วหนึ่ง	สิบเดือน
(8) นิ้วชี้ขาดนิ้วหนึ่ง	แปดเดือน
(9) นิ้วกลางขาดนิ้วหนึ่ง	เจ็ดเดือน
(10) นิ้วหัวแม่เท้าขาดนิ้วหนึ่ง	เจ็ดเดือน
(11) นิ้วนางขาดนิ้วหนึ่ง	หกเดือน
(12) นิ้วก้อยขาดนิ้วหนึ่ง	สามเดือน
(13) นิ้วเท้าอื่นขาดนิ้วหนึ่ง	สามเดือน
(14) สูญเสียลูกตาข้างหนึ่ง	สองปีกับห้าเดือน

DPU

(15) สูญเสียสมรรถภาพในการมองเห็นร้อยละเก้าสิบขึ้นไปหรือเสียความสามารถการมองเห็นตั้งแต่ 3/60 หรือมากกว่าของตาข้างหนึ่งหรือสูญเสียความสามารถในการใช้สายตาสองข้างร่วมกัน (Binocutlar Vision) สองปีกับหนึ่งเดือน

(16) สูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถภาพของอวัยวะอื่น นอกจากที่ระบุไว้ใน (1) ถึง (15) ให้มีระยะเวลาการจ่ายตามแพทย์แผนปัจจุบันชั้น 1 หรือคณะกรรมการที่ปรึกษาพนักงานเงินทดแทนกำหนด แต่ไม่เกินห้าปี

ถ้าลูกจ้างประสบอันตรายถึงสูญเสียอวัยวะ ในหลายส่วนของร่างกายตามที่ระบุไว้ใน (1) ถึง (16) ให้คำนวณกำหนดเวลาดังกล่าวรวมกัน แต่ไม่เกินสิบปี

5. ถ้าลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยถึงทุพพลภาพ จะได้รับค่าทดแทนเป็นระยะเวลา 10 ปี ตามประเภทใดประเภทหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) มือทั้งสองข้างขาด

(2) แขนทั้งสองข้างขาด

(3) มือข้างหนึ่งกับแขนอีกข้างหนึ่งขาด

(4) เท้าทั้งสองข้างขาด

(5) ขาทั้งสองข้างขาด

(6) เท้าข้างหนึ่งกับเท้าหรือหรือขาอีกข้างหนึ่งขาด

(7) สูญเสียลูกตาทั้งสองข้างหรือสูญเสียลูกตาข้างหนึ่งกับการสูญเสียสมรรถภาพในการมองเห็นร้อยละเก้าสิบขึ้นไป หรือเสียความสามารถในการมองเห็นตั้งแต่ 3/60 หรือมากกว่าของตาอีกข้างหนึ่ง หรือสูญเสียความสามารถในการมองเห็นตั้งแต่ 3/60 หรือมากกว่าของตาทั้งสองข้าง

(8) บาดเจ็บที่กระดูกสันหลัง เป็นเหตุให้มือหรือแขนทั้งสองข้าง มือข้างหนึ่งกับแขนข้างหนึ่ง เท้าหรือขาทั้งสองข้าง เท้าข้างหนึ่งกับขาอีกข้างหนึ่งมือหรือแขนข้างหนึ่งกับเท้าหรือขาอีกข้างหนึ่งเสียสมรรถภาพในการทำงานโดยสิ้นเชิง

(9) บาดเจ็บที่ศีรษะเป็นเหตุให้จิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ซึ่งไม่สามารถรักษาให้หายได้ หรือวิกลจริต

ก. ในการกำหนดประเภทของการสูญเสียอวัยวะ และทุพพลภาพ

(1) แขนขาด หมายความว่า ขาดตั้งแต่ข้อศอกขึ้นมา

(2) ขาขาด หมายความว่า ขาดตั้งแต่หัวเข่าขึ้นมา

(3) มือขา หมายความว่า ขาดตั้งแต่ข้อมือขึ้นมา

(4) เท้าขาด หมายความว่า ขาดตั้งแต่ข้อเท้าขึ้นมา

(5) นิ้วขาด หมายความว่า ขาดอย่างน้อยหนึ่งข้อ

(6) สูญเสียสมรรถภาพในการมองเห็นร้อยละเก้าสิบขึ้นไปหรือเสียความสมรรถาพในการมองเห็นฯตั้งแต่ 3/60 หรือมากกว่า หมายความว่าไม่สามารถมองเห็นอักษรบนแผ่นป้ายวัดสายตามาตรฐานได้ในระยะห่างจากป้ายสามเมตร ในขณะที่คนตาปกติสามารถมองเห็นได้ในระยะห่างจากป้ายปกติสิบเมตร

(7) สูญเสียความสามารถในการใช้ตาสองข้างร่วมกัน (Binocular Vision) หมายความว่า เมื่อใช้ตาข้างที่ไม่ปกติร่วมกับตาอีกข้างหนึ่งแล้วไม่สามารถมองเห็นได้อย่างคนตามปกติ และถือว่าเป็นการสูญเสียสมรรถาพในการมองเห็นของตาข้างที่ไม่ปกตินั้น

(8) อวัยวะส่วนใดขาด หมายความรวมถึงการที่อวัยวะส่วนนั้นเสียสมรรถภาพในการทำงานโดยสิ้นเชิง ซึ่งไม่สามารถจะรักษาให้หายได้เป็นปกติได้

ในกรณีนิ้วหัวแม่มือและนิ้วอื่นสองนิ้วขึ้นไปของมือข้างเดียวกันหรือนิ้วมืออื่นสี่นิ้วนอกจากนิ้วหัวแม่มือของมือข้างเดียวกันขาด ให้ถือว่าเมื่อสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานโดยสิ้นเชิง

6. กรณีลูกจ้างสูญเสียอวัยวะบางส่วนของร่างกาย หรือสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะและกรณีทุพพลภาพ หากคณะที่ปรึกษาเงินทดแทนในเรื่องการฟื้นฟูสมรรถภาพคนงาน มีความเห็นว่าจำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานจะได้รับค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานเท่าที่จ่ายจริง ตามความจำเป็นและมาตรฐานที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดไว้ไม่เกิน 20,000 บาท

7. ถ้าลูกจ้างประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยถึงแก่ความตายผู้มีสิทธิจะได้รับค่าทดแทนเป็นระยะเวลา 5 ปีและค่าทำศพเป็นจำนวนเงิน 100 เท่าของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

ข. การประเมินการสูญเสียอวัยวะบางส่วนของร่างกาย

การจะประเมินว่าสูญเสียอวัยวะส่วนใด ส่วนหนึ่งของร่างกายนั้นจะกระทำเมื่อบาดแผลของลูกจ้างสิ้นสุดการรักษาแล้ว หากอวัยวะนั้นขาดหรือไม่สามารถทำงานได้ดังเดิม เจ้าหน้าที่จะนัดหมายลูกจ้างเข้ารับการประเมินการสูญเสีย ณ โรงพยาบาลที่มีแพทย์แผนปัจจุบันชั้น 1 หรือคณะอนุกรรมการด้านการแพทย์โรงพยาบาลศิริราช หรือโดยแพทย์คณะกรรมการที่ปรึกษาพนักงานเงินทดแทน เมื่อเจ้าหน้าที่นัดหมายแล้ว ลูกจ้างพึงปฏิบัติตามคำชี้แจงโดยเคร่งครัด โดยนำฟิล์มเอ็กซเรย์ หรือหลักฐานอื่นที่ระบุพร้อมกันไปพบตามวัน เวลาที่นัดหมาย เมื่อพบเจ้าหน้าที่แล้วโปรดแจ้งเลขที่ประสบอันตราย หรือนำหนังสือนัดหมายไปด้วย การรักษาพยาบาลในบางกรณีมิได้ สิ้นสุดเพียงให้บาดแผลหายเท่านั้นแต่ผู้ประสบอันตรายนั้นอาจจะต้องทำกายภาพบำบัด และอาชีวบำบัดด้วยตามคำแนะนำของแพทย์หรือเจ้าหน้าที่

3.2.7 ผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทน

ผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทน แบ่งเป็น 2 กรณี คือ

1. กรณีลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน ผู้มีสิทธิรับเงินทดแทนก็คือตัวลูกจ้างของนายจ้างแต่ละรายนั่นเอง
2. กรณีลูกจ้างถึงแก่ความตาย ผู้มีสิทธิรับเงินทดแทน คือ
   - 2.1 บิดามารดา
   - 2.2 สามีหรือภรรยา
   - 2.3 บุตรซึ่งมีอายุต่ำกว่า 18 ปี เว้นแต่เมื่ออายุครบสิบแปดปีแล้วกำลังศึกษาอยู่ให้ได้รับส่วนแบ่งต่อไป ตลอดระยะเวลาที่ศึกษาอยู่
   - 2.4 บุตรซึ่งมีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปแต่ทุพพลภาพหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบและอยู่ในอุปการะของลูกจ้างก่อนลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจนถึงแก่ความตาย
   - 2.5 หากไม่มีบุคคลผู้มีสิทธิดังกล่าวตามข้อ 2.1 ถึง 2.4 ให้ผู้อยู่ในความอุปการะของลูกจ้างเป็นผู้มีสิทธิ แต่ผู้อยู่ในความอุปการะจะต้องได้รับความเดือดร้อน เพราะขาดความอุปการะของลูกจ้าง

DPU

ยกเว้นกรณีต่อไปนี้ ลูกจ้างไม่มีสิทธิได้รับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน คือ

1. ไม่เป็นลูกจ้างของนายจ้าง ผู้มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทน
2. ลูกจ้าง ผู้นั้น ไม่ได้ประสบอันตราย เนื่องจากการทำงานหรือเป็นโรคที่มิได้เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงานให้นายจ้าง
3. เข้าข้อยกเว้นไม่ต้องจ่ายตามกฎหมาย คือ ลูกจ้างเสพเครื่องดองของเมาจนไม่สามารถครองสติได้ หรือจงใจให้ตนเองประสบอันตราย หรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนประสบอันตราย
4. เข้าข้อยกเว้นที่กฎหมายบัญญัติไว้ (มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537)

นอกจากนี้แล้วยังมีกรณีของผู้มีสิทธิได้รับค่าทำศพในกรณีลูกจ้างตาย คือ บิดามารดา สามีหรือภรรยา บุตร หรือผู้อยู่ในความอุปการะ เว้นแต่ไม่มีผู้มีสิทธิจัดการศพตามกฎหมายกำหนดให้นายจ้างเป็นผู้จัดการศพไปพลางก่อน และถ้าครบ 48 ชั่วโมงแล้วยังไม่มีผู้มีสิทธิมาขอจัดการศพ นายจ้างจะต้องจัดการศพนั้นตามประเพณีของลูกจ้าง และสำนักงานกองทุนเงินทดแทนจะจ่ายค่าทำศพให้แก่นายจ้างตามที่จ่ายจริงแต่ไม่เกินที่กฎหมายกำหนด แต่ถ้านายจ้างและผู้มีสิทธิช่วยกันจัดการศพตั้งแต่ต้น ผู้มีสิทธิเท่านั้นที่มีสิทธิได้รับค่าทำศพ

3.2.8 การอุทธรณ์เงินทดแทน

หากลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิไม่พอใจคำวินิจฉัยเงินทดแทน ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน (ตามแบบ กท. 45) ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำวินิจฉัยและหากคณะกรรมการกองทุนวินิจฉัยอุทธรณ์ออกมาแล้ว ยังไม่เป็นที่พอใจก็สามารถยื่นฟ้องต่อศาลได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ในระหว่างอุทธรณ์หรือการฟ้องศาลไม่เป็นการทุเลาการจ่ายเงินทดแทน ตามคำสั่งคำวินิจฉัยของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน หรือของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน หากภายหลังผลการพิจารณาอุทธรณ์ มีคำสั่งหรือคำวินิจฉัยให้จ่ายเงินทดแทนเพิ่ม สำนักงานกองทุนเงินทดแทนหรือสำนักงานประกันสังคมจังหวัด ก็จะต้องจ่ายให้ตามคำสั่งนั้น

3.3 กองทุนประกันสังคม

กองทุนประกันสังคม เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้าง และประชาชนทั่วไป มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน 2533 โดยในระยะเริ่มแรกเป็นการจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างก่อน หลังจากนั้นจะเป็นการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนทั่วไปด้วยซึ่งเริ่มตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน 2537 พระราชบัญญัติฉบับนี้ถือว่าเป็นกฎหมายที่วางระบบการสร้างหลักประกันพื้นฐานให้กับลูกจ้าง และบุคคลอื่น ๆ ซึ่งเป็นผู้ประกันตน เพื่อให้ได้ประโยชน์ทดแทนในเรื่องการเจ็บป่วย หรือประสบอันตรายที่นอกเหนือจากการทำงาน การคลอดบุตร ทุพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และการว่างงาน มีการจัดตั้งกองทุนโดยเรียกเก็บเงินสมทบจากฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกองทุนนี้เรียกว่ากองทุนประกันสังคม ซึ่งเป็น กองทุนกลางที่รวบรวมเงินสมทบจากการออกร่วมกันระหว่างผู้ประกันตนนายจ้างและรัฐบาลรวม 3 ฝ่าย เพื่อใช้จ่ายในการดำเนินงานตามโครงการประกันสังคม กองทุนกลางนี้ นอกจากจะได้รับเงินสมทบแล้ว ยังจะได้รับผลประโยชน์ของกองทุนค่าธรรมเนียมและค่าปรับตามกฎหมายประกันสังคม และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือผู้มีจิตศรัทธาบริจาคเป็นครั้งคราวด้วย

3.3.1 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนประกันสังคม

กองทุนประกันสังคมมีวัตถุประสงค์หลักคือการช่วยเหลือลูกจ้าง และประชาชนทั่วไปของประเทศ เป็นระบบที่จัดขึ้นโดยมุ่งหวังจะแก้ไขข้อบกพร่องของการใช้รูปแบบเก่า ๆ ไม่ว่าจะเป็นระบบการช่วยเหลือโดยนายจ้าง โดยสมาชิกของสังคมหรือโดยหน่วยงานของรัฐที่ยังไม่ได้ผลเป็นที่พอใจเพื่อสร้างความมั่นคงให้เกิดมีขึ้นในสังคม หรืออาจจะกล่าวให้แคบลงเพื่อความชัดเจน ได้ดังนี้ คือ ประโยชน์ที่ได้

รับจากการประกันสังคม[15]

1. ช่วยส่งเสริมให้นายจ้างและลูกจ้างในสถานประกอบการต่าง ๆ มีความสัมพันธ์อันดีต่อกันเป็นการสร้างระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดี ทั้งนี้เพราะโครงการประกันสังคมสามารถช่วยลดข้อพิพาทแรงงานต่าง ๆ เนื่องจากลูกจ้างมีหลักประกันในการทำงานและการดำรงชีวิตที่มั่นคงขึ้น

2. ช่วยรับภาระในการจัดสวัสดิการที่นายจ้าง และรัฐบาลจะต้องจัดให้แก่ลูกจ้าง

3. ช่วยแก้ปัญหาความยากจนอันเนื่องมาจากการว่างงาน อุบัติเหตุต่างๆ และชราภาพ นอกจากนั้นยังช่วยให้ผู้มีฐานะยากจนสามารถลืมตาอ้าปากได้โดยไม่ต้องเป็นภาระแก่ญาติพี่น้องต่อไป หรือไม่ต้องรอรับความเกื้อหนุนจากญาติพี่น้องอีกต่อไป เมื่อตนที่ประสบปัญหาหรือเกิดเหตุวิบัติ

4. ช่วยให้ประเทศชาติมีทางการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมขึ้นเนื่องจากผู้มีรายได้มากจะต้องจ่ายภาษีประกันสังคมสูงกว่าผู้มีรายได้น้อย

5. ช่วยก่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศ เนื่องจากโครงการประกันสังคม เป็นแหล่งระดมทุนภาคเอกชนซึ่งมักพบว่ายามเศรษฐกิจเจริญรุ่งเรือง ทั้งฝ่ายลูกจ้าง นายจ้างมีความสามารถในการออกเงินสมทบ ทำให้รัฐบาลมีเงินทุนสะสมเพื่อนำไปใช้จ่ายในยามเศรษฐกิจตกต่ำ หรือเกิดภาวะฝืดเคืองทำให้เกิดเงินทุนหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจซึ่งช่วยลดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำได้

6. ช่วยลดปัญหาอาชญากรรม ทั้งนี้เพราะประชาชนมีหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตโดยมิต้อง ฉกชิง วิ่งราว ปล้นฆ่า เพื่อหารายได้มายังชีพ นอกจากนั้นยังช่วยลดปัญหาทางสังคม ในภาวะที่มีการเพิ่มขึ้นของประชาชนอย่างรวดเร็ว

---

[15]จุฑา มนัสไพบูลย์ แนวคิดเกี่ยวกับการประกันสังคมในคำบรรยายแรงงานสัมพันธ์ศูนย์พัฒนาแรงงานและการจัดการ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับแก้ไขปรับปรุงใหม่ พิมพ์ครั้งที่ 3, หน้า 220

7. ช่วยพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ กล่าวคือ ทำให้เด็กๆ ซึ่งเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีค่ามีโอกาสรับการศึกษาที่ต่อเนื่อง โดยไม่ขาดตอนอันเนื่องมาจากปัญหาเศรษฐกิจในครอบครัว

8. ช่วยเสริมสร้างความมั่นคงทางการเมืองให้แก่รัฐบาล นอกจากนั้นอาจช่วยลดปัญหาการคอร์รัปชั่นและก่อให้เกิดการสะสมทรัพย์สินและทุนไว้ให้ลูกหลาน

3.3.2 ลักษณะของกองทุนประกันสังคม

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ 141 ของโลกที่นำเอากฎหมายประกันสังคมมาใช้อย่างจริงจัง โดยก่อนหน้านี้ในทวีปเอเชียก็มีกฎหมายประกันสังคมใช้อยู่แล้วใน 17 ประเทศ ไทย เป็นประเทศที่ 18 ในเอเชีย[16] ซึ่งในกฎหมายประกันสังคมของแต่ละประเทศก็มีกองทุนของตัวเอง ซึ่งอาจจะมีกองทุนประกันสังคมที่มีลักษณะที่แตกต่างกันไปของแต่ละประเทศ

สำหรับกองทุนประกันสังคมของประเทศไทย ก็มีลักษณะเหมือนกับกองทุนประกันสังคมส่วนใหญ่โดยทั่วไป คือ[17]

1. เป็นการร่วมกันรับภาระเสี่ยงภัยของสมาชิกที่เกี่ยวข้องทั้งนี้ โดยไม่คำนึงว่าสมาชิกนั้น ๆ จะประสบกับภัยที่เกิดขึ้นหรือไม่ ในที่นี้หมายถึงภาระที่ต้องรับผิดชอบจะเป็นของสมาชิกทุกคนทุกฝ่าย

2. จะต้องมีการจ่ายเงินสมทบจากฝ่ายต่างๆ ไม่น้อยกว่าสองฝ่าย โดยการจ่ายเงินสมทบนั้นอาจจะจ่ายในทางตรงคือเป็นเบี้ยประกันประจำปี หรือการรับภาระในด้านค่า บริหารหรือเงินอุดหนุนก็ตามในทางปฏิบัติการจ่ายเงินสมทบจำแนกได้เป็น 3 ฝ่าย คือ นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล และแบบ 2 ฝ่าย คือ ผู้ประกอบอาชีพอิสระและรัฐบาล

---

[16]ปราโมทย์ ลำใย มารู้จักกับกฎหมายประกันสังคม กรุงเทพฯ : วารสารสังคมสังเคราะห์ และมนุษยศาสตร์, ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 ธันวาคม 2533 หน้า 102

[17]ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ ระบบความมั่นคงทางสังคม หน้า 57

3. เป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินภายในกองทุน การบริหารงานกองทุนประกันสังคมจะอาศัยหลักการ "เก็บก่อนจ่ายภายหลัง" เป็นหลัก

3.3.3 ที่มาของเงินกองทุนหรือองค์ประกอบของกองทุนประกันสังคม

ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 ได้กำหนดแหล่งที่มาของกองทุนไว้ในมาตรา 22 ซึ่งระบุที่มาจาก 9 แหล่ง ด้วยกันคือ

1. เงินสมทบจากรัฐบาล นายจ้างและผู้ประกันตน ซึ่งแต่ละฝ่ายออกเท่า ๆ กัน แต่สำหรับกรณีบุคคลภายนอกใช้สิทธิ์เข้าร่วมโครงการ รัฐบาลจะออกหนึ่งเท่า และผู้ประกันตนออก 2 เท่า (มาตรา 40 และมาตรา 46)

2. เงินเพิ่ม ซึ่งเกิดจากการที่นายจ้างไม่นำส่งเงินสมทบในส่วนของตนหรือของผู้ประกันตน หรือส่งไม่ครบภายในกำหนดเวลา และต้องจ่ายเพิ่มในอัตราร้อยละ 2 ต่อเดือนของจำนวนเงินสมทบที่ค้างส่งหรือส่วนที่ยังขาดอยู่ (มาตรา 39 มาตรา 49 และมาตรา 53)

3. ผลประโยชน์ของกองทุน โดยการนำเงินกองทุนจัดหาผลประโยชน์ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยกระทรวงการคลังเห็นชอบ (มาตรา 26)

4. เงินค่าธรรมเนียม กรณีการขอรับใบแทนหนังสือสำคัญการขึ้นทะเบียนหรือบัตรประกันสังคม (มาตรา 45)

5. เงินที่ได้รับจากการบริจาคหรือเงินอุดหนุน

6. เงินที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา 47 มาตรา 47 ทวิ มาตรา 50 มาตรา 53 และมาตร 56 เช่นเงินที่ได้จากการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้าง ซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบหรือเงินเพิ่ม

7. เงินอุดหนุนหรือเงินทดรองราชการที่รัฐบาลจ่ายในกรณีเงินกองทุนไม่พอจ่าย สำหรับประโยชน์ทดแทน หรือค่าใช้จ่ายด้านบริหาร (มาตรา 24 วรรคสาม)

8. เงินค่าปรับ อันเกิดจากทำโทษต่อผู้ฝ่าฝืนตาม พระราชบัญญัติ นี้ (มาตรา 102)

9. รายได้อื่น

จะเห็นว่าแหล่งที่มาของเงินกองทุนตาม พระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับดังกล่าวนี้ มาจากหลายแหล่งซึ่งอาจจำแนกเป็นลักษณะตามแหล่งที่มาได้ดังนี้

ก. การจ่ายเงินสมทบจากผู้เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น กรณีนายจ้าง

ข. การจ่ายสมทบโดยโดยผู้ประกันตน คือ ลูกจ้าง หรือบุคคลอื่น

ค. จากภาษีของรัฐ ซึ่งก็คือการจ่ายเงินสมทบจากรัฐบาลและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

ง. ดอกผลของเงินทุนในรูปดอกเบี้ย เงินปันผล เป็นต้น

จ. รายได้จากแหล่งอื่น ๆ เช่นค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินเพิ่มเงินบริจาค เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สินนายจ้าง เป็นต้น

3.3.4 ขอบเขตการคุ้มครอง

การให้ความคุ้มครองของกองทุนประกันสังคม ในที่นี้ขอแบ่งเป็น 2 กรณี คือ

1. กรณีเขตพื้นที่

กองทุนประกันสังคมมีขอบเขตการคุ้มครองทุกจังหวัดทั่วประเทศ

2. กรณีของประเภทขนาดของกิจการ

กองทุนประกันสังคมให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้าง และผู้ประกันตนในทุกประเภทกิจการและทุกขนาดของกิจการโดยในปีแรกคือตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน 2533 จะให้ความคุ้มครองหรือใช้บังคับแก่กิจการที่ลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป และเมื่อพ้น 3 ปี แล้ว จะใช้บังคลุม ถึงกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ซึ่งปัจจุบันนี้ให้ความคุ้มครองในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป

ยกเว้น กรณีดังต่อไปนี้ (ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 มาตรา 3) กองทุนประกันสังคมไม่ให้ความคุ้มครองถึง คือ

1. ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน

2. ลูกจ้าของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

3. ลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศ แต่ไปประจำทำงานในต่างประเทศ

DPU

4. ครูหรือครูใหญ่ของโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วย โรงเรียนเอกชน

5. นักเรียน นักเรียนพยาบาล นิสิต หรือนักศึกษา หรือแพทย์ฝึกหัด ซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือโรงพยาบาล

6. กิจการหรือลูกจ้างอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกา กำหนดลูกจ้างตาม มาตรา 4(6) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พ.ศ. 2534 มาตรา 3 คือ

1. ลูกจ้างของสภากาชาดไทย

2. ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจตามความของคำว่า "รัฐวิสาหกิจ" ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534

3. ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมิได้ใช้ลูกจ้างตลอดปีและไม่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย และ

4. ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราวเป็นการจรหรือเป็นไปตามฤดูกาล

ลูกจ้างดังกล่าวตามมาตรา 3 อนุมาตรา (1) ถึง (4) แห่งพระราช-กฤษฎีกานี้ไม่ได้รับการคุ้มครองจากกองทุนประกันสังคม

3.3.5 เงินสมทบของกองทุนประกันสังคม

เงินสมทบของกองทุนประกันสังคม ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 คือเงินที่ฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายผู้ประกันตนออกสมทบกันเพื่อรวมเข้าเป็นกองทุน โดยออกฝ่ายละเท่า ๆ กัน ซึ่งเงินสมทบนี้ถือเป็นองค์ประกอบอันสำคัญยิ่งของกองทุนประกันสังคม ทั้งนี้เพื่อนำไว้จ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีต่าง ๆ ตามมาตรา 54 แห่ง พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมานี้ คือ

1. ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย

2. ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร

3. ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ

4. ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย

5. ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร

6. ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ และ

7. ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน

กฎหมายประกันสังคมได้กำหนดถึงสิทธิ และหน้าที่ของผู้ที่จะต้องออกเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมพร้อมทั้งอัตราของเงินสมทบ คือ มาตรา 46 ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตน (ตามมาตรา 33 แบบกฎหมายบังคับคือ ลูกจ้างในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป และไม่อยู่ในข้อยกเว้น) เป็นผู้ออกเงินสมทบโดยออกฝ่ายละเท่า ๆ กัน แต่ต้องไม่เกินอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 นี้ คือ ร้อยละ 1.5 ของค่าจ้างในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คลอดบุตร ทุพพลุภาพ และตาย ร้อยละ 3 ในกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ และร้อยละ 5 ในกรณีว่างงาน ซึ่งปัจจุบันพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 นี้ใช้บังคับแก่ 4 กรณีแรก คือ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คลอดบุตร ทุพพลภาพ และตาย ดังนั้นทั้ง 3 ฝ่าย คือ รัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตน ตามมาตรา 33 จึงต้องออกเงินสมทบเพียงฝ่ายละ 1.5% ของค่าจ้างของผู้ประกันตน

ในกรณีที่เปิดโอกาสในผู้ประกอบอาชีพอิสระเข้าเป็นผู้ประกันตนได้ ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ผู้มีหน้าที่ออกเงินสมทบจะมีเพียงแค่สองฝ่ายคือ ฝ่ายรัฐบาล และผู้ประกันตนแบบสมัครใจ (มาตรา39) โดยรัฐบาลมีหน้าที่ออกเงินสมทบ 1 ส่วน และผู้ประกันตนแบบสมัครใจออก 2 ส่วน เช่น ใน 4 กรณีแรกดังกล่าวมาแล้วรัฐบาลจะออกเงินสมทบเพียงร้อยละ 1.5 แต่ผู้ประกันตนแบบสมัครใจต้องออกเงินสมทบเป็น 2 เท่า คือ ร้อยละ 3 ของกฎหมายที่จะมีการกำหนดในโอกาสต่อไป

อัตราเงินสมทบของกองทุนเงินทดแทน ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2534) ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 เรื่องอัตราเงินสมทบที่เรียกเก็บ เพื่อประโยชน์ทดแทนใน 4 กรณีแรกคือ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ และกรณีตาย ให้ทั้ง 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้างออกเงินสมทบฝ่ายละเท่า ๆ กัน คือ ร้อยละ 1.5 ของค่าจ้าง เพื่อนำเข้ากองทุนประกันสังคม สำหรับอัตราเงินสมทบใน 3 กรณีหลังคือ กรณีชราภาพ กรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีของการว่างงาน ที่ยังไม่มีผลบังคับใช้ แต่ท้ายพระราชบัญญัติประกันสังคมพ.ศ. 2533 ได้กำหนดอัตราเงินสมทบไว้คือ กรณีสงเคราะห์บุตรและ

กรณีชราภาพ ให้ทั้ง 3 ฝ่าย คือ รัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้างจ่ายฝ่ายละเท่า ๆ กัน คือ ร้อยละ 3 และกรณีว่างงานให้จ่ายร้อยละ 5/ในอัตรา 1.5% ของค่าจ้าง ใน 4 กรณีแรกนั้น แยกเป็น

กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย	0.88%
กรณีทุพพลภาพ	0.44%
กรณีคลอดบุตร	0.12%
กรณีตาย	0.06%

รวมแล้วจะเท่ากัน 1.5%

ทั้งนี้อัตราเงินสมทบนั้นจะจ่ายในอัตราเท่า ๆ กัน ของแต่ละประเภทแต่เงินที่จ่ายนั้นไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับรายได้ของแต่ละคน เนื่องจากประเทศไทยคิดคำนวนการเรียกเก็บเงินสมทบในลักษณะ Earning-Related Contribution แทนการเรียกเก็บแบบ Flat-Rate Counribution[18] หมายถึง การพิจารณาดูถึงกำลังความสามารถในการมีค่าจ้างเงินเดือน ฉะนั้นผู้มีรายได้สูงจำนวนเงินก็จะจ่ายสูงไปด้วย แต่อย่างไรก็ดีเพื่อให้ความเป็นธรรมกันผู้มีรายได้สูงบ้าง กฎหมายกำหนดให้ผู้มีรายได้เกินกว่าวันละ 500 บาท ก็ให้คิดเพียงร้อยละ 500 บาทเป็นอัตราสูงสุด ซึ่งวิธีการแบบ Flat-Rate นั้นเรียกเก็บในจำนวนเท่า ๆ กัน มองดูเผิน ๆ ก็น่าจะยุติธรรม แต่ถ้ามองถึงภาระแล้วผู้มีรายได้น้อยจะแบกภาระมากกว่าผู้มีรายได้สูง

ในการแก้ไขกฎหมายประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ซึ่งเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2538 ได้กำหนดการส่งเงินสมทบคือค่าจ้างของเดือนเมษายน 2538 ที่จะต้องนำส่งในเดือนพฤษภาคม 2538 เป็นดังนี้

---

[18]โกวิทย์ บุรพธานินทร์ การสร้างความมั่นคงทางสังคม กรุงเทพฯ : พิมพ์ที่พิมพ์สวย 2533, หน้า 17

1. เงินสมทบที่นำส่ง ให้ใช้วิธีคำนวนเป็นรายเดือนแทน การนับจำนวนวันโดยไม่ว่าจะทำงานในเดือนนั้นกี่วัน ถือว่าได้นำส่งแล้วเท่ากับ 1 เดือน

2. เกณฑ์การคำนวนเงินสมทบ ถ้านำส่งร้อยละ 1.5 ให้คิดร้อยละ 1.5 ของค่าจ้างที่ได้รับจริง โดยมีขั้นสูงไม่เกินค่าจ้างเดือนละ 15,000 บาท หรือเป็นเงินสมทบเดือนละไม่เกิน 225 บาท

3. หากมีค่าจ้างในรอบเดือนน้อยกว่า 1,650 บาท จะต้องนำส่งโดยใช้ค่าจ้างร้อยละ 1.5 ของจำนวน 1,650 บาท หรือเท่ากับเงินสมทบเดือนละ 25 บาท

4. เศษสตางค์ของเงินสมทบในแต่ละรายหากมีจำนวนน้อยกว่า 50 สตางค์ ให้ปัดทิ้ง ตั้งแต่ 50 สตางค์ขึ้นไปให้ปัดเป็น 1 บาท

5. เงื่อนไขในการตัดสิทธิทุกประเภทจะนับเป็นเดือนแทนการนับเป็นวัน ซึ่งจะทำให้เกิดสิทธิเร็วขึ้น เช่น กรณีการเข้ารับการรักษาพยาบาลเดิมต้องส่งเงิน 90 วัน เปลี่ยนเป็นการส่งเงินสมทบมาแล้ว 3 เดือน เป็นต้น

ในเรื่องของเงินสมทบนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมหรือให้นายจ้างผู้จัดสวัสดิการได้ดีกว่ากองทุนประกันสังคม คงสวัสดิการนั้นไว้หรือปรับปรุงให้ดีขึ้น จึงให้สิทธิแก่นายจ้างที่จัดสวัสดิการได้ดีกว่าก่อน การประกาศใช้กฎหมายประกันสังคมให้ได้รับส่วนลดอัตราเงินสมทบทั้งนี้ นายจ้างต้องนำระเบียบข้อบังคับ หรือสัญญาที่ทำไว้กับลูกจ้าง หรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่กล่าวถึงสวัสดิการต่าง ๆ ที่ให้ประโยชน์สูงกว่าที่กำหนดไว้ ในกฎหมายประกันสังคมนั้นมาแสดงต่อคณะกรรมการเพื่อขอลดส่วนอัตราเงินสมทบในประเภทประโยชน์ทดแทนในกรณีต่าง ๆ ที่นายจ้างจัดให้ไว้แล้ว ซึ่งได้กำหนดส่วนลดใน 4 กรณี คือ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ และกรณีตาย ไว้ดังนี้คือ

1. กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยถ้ามีสวัสดิการที่ดีกว่าอยู่ก่อนกฎหมายนี้ใช้บังคับ ไม่ต้องเสียเงินสมทบ 0.88% เข้ากองทุนประกัน หมายถึงได้รับการยกเว้นทั้งจำนวน 0.88% นี้

2. กรณีคลอดบุตร ถ้ามีสวัสดิการดีกว่าอยู่ก่อนกฎหมายนี้ใช้บังคับไม่ต้องออกเงินสมทบ 0.12% นี้

3. กรณีทุพพลภาพ ถ้ามีสวัสดิการดีกว่าอยู่ก่อนกฎหมายนี้ใช้บังคับไม่ต้องออกเงินสมทบ 0.44% นี้

4. กรณีตาย ถ้ามีสวัสดิการดีกว่ากฎหมายนี้ ไม่ต้องออกเงินสมทบ 0.06%

จาก 4 กรณีที่กล่าวมานี้หมายความว่า ถ้ากิจการได้จัดสวัสดิการได้ดีกว่ากฎหมายประกันสังคมนี้ และมีอยู่ก่อนกฎหมายนี้ใช้บังคับในประเภทหนึ่งหรือกรณีหนึ่งกรณีใด ก็จะได้รับส่วนลดสำหรับกรณีนั้นแต่ยังต้องส่งเงินสมทบในกรณีอื่นที่มีสวัสดิการเท่ากับหรือต่ำกว่ากฎหมายประกันสังคมต่อไป ยกตัวอย่าง ถ้านายจ้างจัดสวัสดิการการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยสูงกว่ากองทุนประกันสังคม และมีอยู่ก่อนที่กฎหมายประกันสังคมใช้บังคับ นายจ้างนั้นไม่ต้องออกเงินสมทบ 0.88 % แต่ยังคงออกในส่วนอื่น คือ คลอดบุตร 0.12% ทุพพลภาพ 0.44% และตาย 0.06% รวมแล้วยังคงออกเงินสมทบเข้ากองทุนอยู่ในอัตราย 0.62% เป็นต้น ตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ประกอบกับประกาศคณะกรรมการประกันสังคม เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การลดส่วนอัตราเงินสมทบเกี่ยวกับประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีคลอดบุตรและกรณีตาย พ.ศ. 2536 (ฉบับที่ 4)

3.3.6 ประโยชน์ทดแทนของกองทุนประกันสังคม

ประโยชน์ทดแทนประเภทต่างๆ ซึ่งกำหนดใน พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 นี้ จำแนกออกได้เป็น 2 ลักษณะคือ

1. ประโยชน์ทดแทนในรูปเงินสด ซึ่งจ่ายในการสูญเสียรายได้เนื่องจากเจ็บป่วย ประสบอันตราย คลอดบุตร ทุพพลภาพ ชราภาพ และสงเคราะห์บุตร

2. ประโยชน์ทดแทนในรูปบริการและสิ่งของ และบริการการแพทย์ ซึ่งทั้งนี้จะขอกล่าวโดยรวมไปพร้อมกันทั้ง 2 ลักษณะ รูปแบบของการให้ประโยชน์ทดแทน ดังจะได้กล่าวในประเภทของประโยชน์ทดแทนทั้ง 7 ประเภท ดังต่อไปนี้

1. ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย
2. ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร
3. ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ
4. ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย
5. ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร
6. ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ
7. ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน

ประโยชน์ที่กล่าวมานี้เป็นหลักการพื้นฐาน ที่แม้แต่อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 ลงวันที่ 28 มิถุนายน 1952 ก็ได้กำหนดไว้ ซึ่งประเทศไทยก็ได้รับมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติสำหรับการบังคับใช้ พระราชบัญญัติ ประกันสังคม 2533 นี้ อย่างไรก็ตามอนุสัญญาฉบับนี้มีเจตนารมณ์จะให้เป็นแนวทางปฏิบัติ ซึ่งทุกประเทศในโลกสามารถนำไปใช้ได้ ไม่ใช่เฉพาะประเทศที่มีความพร้อมในทุกอย่าง ฉนั้น ในหลักการอนุสัญญาได้วางแนวทางเอาไว้ว่าประเทศซึ่งเริ่มจัดทำโครงการประกันสังคม ไม่จำเป็นต้องมีครบทุกประเภท แต่จะทยอยใช้ไปเรื่อย ๆ ได้ ดังจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ.ศ. 2533 ของประเทศไทยเรา ก็ได้กำหนดระยะเวลาการใช้ประโยชน์ทดแทนแต่ละประเภทไม่พร้อมกันโดยในปีแรกใช้บังคับกับประโยชน์ทดแทน 4 ประเภท ส่วนประโยชน์ทดแทนด้านชราภาพและการสงเคราะห์บุตรนั้นให้ใช้ภายใน 6 ปี สำหรับกรณีการว่างงานนั้น จะใช้เมื่อใดก็ให้ประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา ฉนั้นโดยทางข้อเท็จจริงในปีแรกนั้นการใช้บังคับกฎหมายจะเน้นหนักในเรื่องการประกันสุขภาพเป็นหลัก

ประโยชน์ทดแทนทุกประเภทจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้ประกันตนจะได้สิทธิของประโยชน์แต่ละประเภท และเมื่อสิทธิอันนั้นเกิดขึ้นเจ้าหน้าที่ก็ไม่มีสิทธิจะใช้ดุลพินิจว่าจะให้ประโยชน์ทดแทนหรือไม่ (ยกเว้นการพิจารณาว่าผู้เอาประกันมีสิทธิหรือไม่) เนื่องจากการประกันสังคมนั้น เป็นเรื่องการใช้สิทธิไม่ใช่เป็นเรื่องของสวัสดิการหรือการขอรับการอนุเคราะห์ความช่วยเหลือจากรัฐบาล โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ซึ่งเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการช่วยเหลือทางด้านสังคมในรูปการช่วยเหลือด้านสวัสดิการ (Public Welfare)

หลักเกณฑ์การพิจารณาว่าสิทธิเกิดขึ้นเมื่อใดนั้นปกติจะดูการจ่ายเงินสมทบระยะเวลาการจ่าย และการเสียหายหรือขาดรายได้นั้นเข้าข่ายกับข้อกำหนดหรือคำจำกัดความที่กฎหมายระบุไว้หรือไม่ อย่างเช่น การขอรับสิทธิกรณีทุพพลภาพก็ต้องพิจารณาว่า ผู้เอาประกันได้สูญเสียสมรรถภาพถึงขั้นทุพพลภาพหรือไม่ ทั้งนี้ โดยการพิจารณาคำจำกัดความคำว่า "ทุพพลภาพ" เป็นต้น

1. ประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย

ประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยมี 2 ประเภท คือ

ก. การให้บริการทางการแพทย์ ประกอบด้วย ค่าตรวจวินิจฉัยโรค ค่าบำบัดทางการแพทย์ ค่ากินอยู่และรักษาพยาบาล ค่ายา ค่ารถพยาบาล ค่าบริการ

อื่น ๆ ที่จำเป็น

ข. ประโยชน์ในรูปเงินสดทดแทนการขาดรายได้ ในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้างเฉลี่ยที่ใช้คำนวนเป็นฐานการส่งเงินสมทบเป็นเวลา 90 วัน ก่อนวันรับบริการทางการแพทย์กรณีต้องหยุดงาน เพื่อรักษาพยาบาลตามคำสั่งแพทย์ครั้งหนึ่งไม่เกิน 90 วัน และในระยะเวลาหนึ่งปีปฏิทินต้องไม่เกิน 180 วัน เว้นแต่กรณีโรคเรื้อรัง แต่ทั้งนี้สิทธิการรับค่าทดแทนการขาดรายได้ให้มีสิทธิได้รับเกิน 180 วัน แต่ไม่เกิน 365 วัน

สิทธิการได้รับประโยชน์ทดแทน

ผู้ประกันตนต้องเป็นผู้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 90 วัน และต้องอยู่ภายในระยะเวลา 15 เดือน ก่อนวันรับบริการทางการแพทย์ กรณีลูกจ้างที่ทำงานซึ่งมีลักษณะไม่เป็นการประจำหรือทำงานเป็นครั้งคราวหรืองานจร ฉะนั้นก่อนมีสิทธิรับประโยชน์ประเภทนี้ ผู้ประกันตนจะต้องจ่ายเงินสมทบมาไม่น้อยกว่า 90 วัน ภายใน 15 เดือน ระยะเวลา 90 วันนี้ ไม่จำเป็นจะต้องต่อเนื่องติดต่อกัน แต่ข้อสำคัญต้องอยู่ภายในระยะเวลา 15 เดือน ความนัยนี้ผู้ประกันตนก็ต้องทำงานไม่น้อยกว่า 90 วันด้วย เพราะนายจ้างก็ต้องจ่ายเงินสมทบรวมไปด้วยการที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาสิทธิมิให้ขาดตอนหรือขาดห้วงยาวนานเกินไป ฉะนั้นการกำหนดระยะเวลา 15 เดือนนั้น ผู้เอาประกันก็สมควรจะต้องทำงานและจ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่า 90 วัน การกำหนดสั้นกว่านี้อาจไม่เป็นธรรมกับลูกจ้างขณะเดียวกันการกำหนดยาวไป ก็เป็นปัญหาในเรื่องการบริหารเช่นเดียวกัน ส่วนลูกจ้างหรือผู้ประกันตนที่ทำงานต่อเนื่องเป็นปกติอยู่แล้ว การจ่ายเงินสมทบ 90 วัน ย่อมไม่เป็นปัญหา และการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนี้ ต้องมิใช่เนื่องจากการทำงานเพราะถ้าจากการทำงานจะไปอยู่ในกองทุนเงินทดแทน ยกเว้นสิทธิได้รับตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนเงินทดแทนนั้นได้สิ้นสุดลงแล้ว จึงจะมีสิทธิได้รับส่วนที่ยังขาดอยู่จากกองทุนเงินประกันสังคม

ข้อยกเว้นการได้รับประโยชน์ คือ

1. หากผู้ประกันตนจงใจหรือยินยอมให้ผู้อื่นกระทำ เพื่อให้ตนประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยผู้เอาประกันจะไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน
2. ผู้ประกันตนปฏิบัติไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขเรื่องการส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม และเงื่อนไขการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย

3. ไม่ได้เป็นผู้ประกันตนตาม พระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ.ศ. 2533

2. ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร

ก. การให้บริการทางด้านการแพทย์ประกอบด้วย ค่าตรวจและรับฝากครรภ์ ค่าบำบัดทางการแพทย์ ค่ายา ค่าทำคลอด ค่ากินอยู่และรักษา พยาบาล ค่าบริบาลและรักษาทารกแรกเกิด ค่ารถพยาบาล หรือพาหนะ ค่าบริการอื่นที่จำเป็น

ข. ประโยชน์ในรูปเงินสดทดแทนการขาดรายได้ใช้กับกรณีผู้เอาประกัน ซึ่งเป็นสตรีและต้องหยุดงานเพื่อการคลอดบุตรโดยให้ได้รับร้อยละ 50 เป็นเวลา 90 วัน ทุกครั้งที่คลอดแต่ไม่เกิน 2 ครั้ง และให้ไปเลยแบบเหมาจ่ายโดยลูกจ้างจะหยุดถึง 90 วันหรือไม่ก็ตามลูกจ้างจะได้รับประโยชน์จากการคลอด 45 วัน รวมค่าคลอด 4,000 บาท หากเป็นลูกจ้างชาย ก็จะไม่ได้รับสิทธิจากกฎหมาย เรื่องวันลาคลอด แต่จะได้ค่าคลอดเหมาจ่ายไป 4,000 บาทเท่านั้น

สิทธิการรับประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร

การที่ผู้ประกันตนจะได้รับสิทธิ และประโยชน์จากการคลอดตามกฎหมายประกันสังคมนั้น ลูกจ้างนั้นต้องเป็นผู้ประกันตนมาแล้วไม่น้อยกว่า 7 เดือนหรือ 210 วัน และต้องอยู่ภายในระยะเวลา 15 เดือน ก่อนวันรับบริการทางการแพทย์ถ้าคลอดก่อนส่งเงินสมทบครบ 210 วัน หรือกรณีส่งเงินสมทบครบตามเงื่อนไขแต่คลอดบุตรก่อนยี่สิบแปดสัปดาห์ ซึ่งไม่ถือว่าเป็นการคลอดบุตรตามกฎหมายประกันสังคม ก็จะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนประกันสังคม

ข้อยกเว้น

1. คลอดบุตรเกิน 2 ครั้ง จะไม่ได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตรนี้หมายถึงผู้ประกันตน หรือผู้ประกันตนที่เป็นสตรีใช้สิทธิของประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตรไปแล้ว 2 ครั้ง ตั้งแต่ครั้งที่สามเป็นต้นไปจะไม่ได้รับประโยชน์ทดแทนการคลอดจากกองทุนประกันสังคม

2. ผู้ประกันตนปฏิบัติไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขการส่งเงินสมทบเงื่อนไขการคลอด เช่นกรณีแท้งหรือทำแท้งก่อนกำหนดที่ไม่เข้าเงื่อนไขแห่งกฎหมายประกันสังคม

3. ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ

ก. การให้บริการทางด้านการแพทย์ ประกอบด้วย ค่าตรวจโรคค่าบำบัดทางการแพทย์ ค่ายา ค่ากินอยู่และรักษาพยาบาล ค่าพาหนะ ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกาย

และจิตใจ ค่าบริการอื่นที่จำเป็น

ข. ประโยชน์ในรูปเงินทดแทน การขาดรายได้ให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนการขาด รายได้ในรูปเงินสดต่อจากการที่ได้รักษาพยาบาลมาแล้ว เป็นเวลาไม่เกิน 1 ปี (รักษาพยาบาลระยะแรก) ตลอดชีวิต ในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้าง สิทธิการได้รับประโยชน์นี้จะระงับเมื่อผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย และได้รับสิทธิให้เบิกค่ารักษาพยาบาลในระหว่างทุพพลภาพได้ตามจริง แต่ไม่เกินเดือนละ 2,000 บาท หากเสียชีวิตจะได้รับค่าทำศพ 20,000 บาท และถ้าผู้ประกันตนก่อนตายได้ส่งเงินสมทบมาแล้วตั้งแต่ 36 เดือนขึ้นไปให้ทายาทได้รับเงินสงเคราะห์อีกจำนวนเดือนครึ่งของค่าจ้าง

อนึ่งกรณีผู้ประกันตนได้รับการฟื้นฟูจนมีสภาพดีขึ้นแล้ว เลขาธิการมีสิทธิสั่งลดเงินทดแทนการขาดรายได้ ได้ตามหลักเกณฑ์และความเห็นชอบของคณะกรรมการ

สิทธิการรับประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ

ผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 90 วัน และต้องอยู่ภายในระยะเวลา 15 เดือน ก่อนทุพพลภาพ

ข้อยกเว้นการได้รับประโยชน์ทดแทนของกรณีนี้

1. ผู้ประกันตนที่จงใจก่อให้เกิดขึ้น หรือยินยอมให้ผู้อื่นก่อให้เกิดขึ้นจนผู้ประกันตนต้องทุพพลภาพไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน
2. ผู้ประกันตนปฏิบัติไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขการจ่ายเงินสมทบและเงื่อนไขการทุพพลภาพ รวมทั้งการสิ้นสุดการเป็นผู้ประกันตนด้วยเหตุใดๆ ก็ตามที่นอกเหนือกฎหมายประกันสังคมจะให้ความคุ้มครอง
4. ประโยชน์ทดแทนกรณีตาย

ประโยชน์ทดแทนกรณีที่ผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย ทายาทหรือผู้มีสิทธิจะได้รับเงินค่าทำศพจำนวน 20,000 บาท และถ้าก่อนตายผู้ประกันตนได้ส่งเงินสมทบมาแล้วตั้งแต่ 36 เดือนขึ้นไป ให้ทายาทได้รับเงินสงเคราะห์อีกจำนวนเดือนครึ่งของค่าจ้าง

สิทธิการรับประโยชน์ทดแทนกรณีนี้ คือ

บุคคลหรือทายาทที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ประเภทนี้ เมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 30 วัน และอยู่ภายในระยะเวลา 6 เดือน ก่อนถึงแก่ความตาย

ผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์

1. บุคคลซึ่งผู้ประกันตนได้ทำหนังสือระบุให้เป็นผู้จัดการศพ และได้เป็นผู้จัดการศพของผู้ประกันตน
2. คู่สมรส บิดา มารดา หรือบุตร ของผู้ประกันตนที่มีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้จัดการศพผู้ประกันตน
3. บุคคลอื่นซึ่งมีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้จัดการศพผู้ประกันตน ข้อยกเว้นการได้รับสิทธิ

ข้อยกเว้นการได้รับสิทธิ

1. ผู้มีสิทธิหรือทายาทไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ หากการตายเกิดขึ้นเนื่องจากผู้มีสิทธิหรือทายาทนั้นจงใจก่อให้เกิดขึ้น
2. ผู้ที่มีสิทธิหรือทายาทไม่ได้รับประโยชน์ทดแทน เนื่องจากผู้ประกันตนก่อนตายปฏิบัติไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขการจ่ายเงินสมทบ หรือเงื่อนไขการตายตามกฎหมายประกันสังคม

5. ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร

ประโยชน์ทดแทน ค่าสงเคราะห์ความเป็นอยู่ของบุตร ค่าเล่าเรียนบุตร ค่ารักษาพยาบาลบุตร ค่ารักษาพยาบาลบุตร ค่าสงเคราะห์อื่นที่จำเป็นสิทธิการับประโยชน์ทดแทน

สิทธิการรับประโยชน์ทดแทน

ผู้ประกันตนต้องได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี และได้รับเงินสงเคราะห์ในจำนวนบุตรไม่เกิน 2 คน

6. ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ

ประโยชน์ทดแทน จ่ายเป็นค่าเลี้ยงชีพ โดยคำนวนตามส่วนเท่าจำนวนและระยะเวลาที่ส่งเงินสมทบตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

สิทธิการรับประโยชน์ทดแทน

ผู้ประกันตนต้องได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี ไม่ว่าระยะเวลานั้นจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม และผู้ประกันตนมีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป

7. ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน

ประโยชน์ทดแทนจ่ายเป็นเงินให้แก่ผู้ประกันตน ที่ต้องประสบการว่างงานชั่วคราวให้ได้รับตั้งแต่วันที่แปดนับแต่วันว่างงาน จากการทำงานกับนายจ้างราย

สุดท้าย

สิทธิการรับประโยชน์ทดแทน

ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน และต้องอยู่ภายในระเวลา 15 เดือน ก่อนการว่างงานและจะต้องเป็นผู้ที่อยู่ในเงื่อนไขดังต่อไปนี้

1. เป็นผู้มีความสามารถในการทำงาน พร้อมจะทำงานที่เหมาะสมตามที่จัหาให้ไม่ปฏิเสธการฝึกงาน และได้ขึ้นทะเบียนไว้ที่สำนักงานจัดหางานของรัฐโดยต้องไปรายงานตัวไม่น้อยกว่าเดือนละครั้ง

2. ต้องมิใช่ถูกเลิกจ้างเพราะทุจริตต่อหน้าที่ การทำผิดกฎหมายเจตนาต่อนายจ้าง จงใจให้นายจ้างเสียหาย ฝ่าฝืนกฎระเบียบ หรือคำสั่งอันชอบในกรณีร้ายแรง ละทิ้งหน้าที่เป็นเวลา 3 วัน ติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร ประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้นายจ้างเสียหายร้ายแรง หรือถูกพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดที่ทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

3. ต้องไม่ใช่เป็นผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพซึ่งประโยชน์ทดแทนทั้ง 3 กรณีหลังนี้ เนื่องจากยังมิได้มีผลบังคับใช้จึงขอกล่าวพอสังเขป

3.3.7 การอุทธรณ์

ในกรณีที่นายจ้าง ผู้ประกันตน หรือบุคคลอื่นใดซึ่งได้รับคำสั่งของเลขาธิการหรือของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งสั่งการตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งปรับปรุงแก้ไขโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 แล้ว ไม่พอใจในคำสั่งนั้นให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว

ถ้าผู้อุทธรณ์ไม่พอใจ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์นั้น มีสิทธิที่จะนำคดีไปสู่ศาลแรงงาน ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยนั้น แต่ถ้าไม่นำคดีไปสู่ศาลแรงงาน ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธณ์เป็นที่สุด

การอุทธรณ์ไม่เป็นการทุเลาการปฏิบัติตามคำสั่งของเลขาธิการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งการตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 นี้ เว้นแต่กรณีที่ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำร้องต่อเลขาธิการขอให้ทุเลาการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นไว้ก่อน ถ้าเลขาธิการเห็นสมควรจะสั่งให้ทุเลาการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวไว้เพื่อรอคำวินิจ-

ฉัยอุทธรณ์ก็ได้

3.4 เปรียบเทียบระหว่างกองทุนเงินทดแทนกับกองทุนประกันสังคม

การศึกษาเปรียบเทียบเป็นวิทยาการสำคัญอย่างหนึ่งของการศึกษาศาสตร์ต่าง ๆ หากไม่ยอมศึกษาด้วยลักษณะเปรียบเทียบก็จะหาความเป็นผู้เข้าใจอะไรได้ยากนัก ดังคำกล่าวของนักปราชญ์ ศาสนาเปรียบเทียบว่า "ถ้าไม่มีการเปรียบเทียบก็จะไม่มีความเข้าใจดีอะไรเลย" (Where there is no comparison there is no Comprehension)[๑๑] วิทยาการทั้งหลายในโลกก้าวหน้ามาเป็นลำดับก็ด้วยอาศัยมนุษย์ใช้สติปัญญานำสิ่ง 2 สิ่ง หรือบางสิ่งที่ละม้ายคล้ายกันมาเปรียบเทียบกัน ผลแห่งการเปรียบเทียบกันทำให้สามารถค้นคิดวิทยาการอย่างใหม่ขึ้นมาได้ ความเจริญทางวิทยาศาสตร์หลายอย่างที่เกิดขึ้นหลังสงครามทุกคราวคือ ผลของการที่มนุษย์ใช้สูตร 2 สูตรเข้าเปรียบเทียบกับ แต่ปัญหามีอยู่ว่า เราจะวางหลักเปรียบเทียบไว้อย่างไรจึงจะได้ผล หลักสำคัญของนักเปรียบเทียบควรยึดปฏิบัติคือ ความไม่ลำเอียง เพราะการลำเอียงนั้นเป็นเรื่องนอกประเด็นของหลักการเปรียบเทียบ แต่ก็มิใช่การเล่าเรื่องราวกองทุนแต่ละกองทุนให้ทราบเท่านั้น โดยให้ผู้อ่านหรือผู้ฟังสรุปเปรียบเทียบเอาเอง ซึ่งจะกลายเป็นประวัติศาสตร์กองทุนไปมิใช่การเปรียบเทียบกองทุน ดังนั้นผู้เขียนจึงจะขอเปรียบเทียบกองทุนเงินทดแทนกับกองทุนประกันสังคม โดยจะไม่ขอกล่าวว่ากองทุนใดดีกว่ากันแต่จะขอเปรียบเทียบเพียงว่า ในแต่ละประเด็นแต่ละเรื่องของกองทุนนั้นมีความแตกต่างกันอย่างไร เช่นแนวความคิดทฤษฎีในการจัดตั้ง ขอบเขตการใช้บังคับคุ้มครองสิทธิหน้าที่ต่อผู้เกี่ยวข้อง ประโยชน์ที่ลูกจ้างจะได้รับ เงินสมทบ กรณีไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน และการบริหารหรือการจัดการกองทุนและการอุทธรณ์ เป็นต้นทั้งนี้เพื่อจะนำความรู้ที่ได้ไปปรับปรุงแก้ไขหรือจัดระบบกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมให้ดีขึ้น

---

[๑๑] คูณ โทขันธ์ ศาสนาเปรียบเทียบ กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์ 2537 หน้า 16

3.4.1 ด้านแนวคิด ทฤษฎี ของการจัดตั้งกองทุน

การก่อกำเนิดกองทุนเงินทดแทน และกองทุนประกันสังคมมีแนวคิดที่คล้ายกันมาก คือเกิดจากผลกระทบของการปฏิวัติอุตสาหกรรม ทำให้ความเป็นอยู่ของลูกจ้างและประชาชนของประเทศแย่ลงขาดการดูแล เอาใจใส่เท่าที่ควร ก่อให้เกิดความเดือดร้อนนานาประการ แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าการปฏิวัติอุตสาหกรรมไม่ดี เพราะในส่วนดีก็มีมากมาย แต่ในทางกลับกันสิ่งใดมีคุณสิ่งนั้นก็ย่อมมีโทษถ้าใช้หรือควบคุมดูแลไม่ดีเช่นเดียวกับการปฏิวัติอุตสาหกรรม เมื่อมีข้อดีก็ย่อมมีข้อเสีย เพราะฉะนั้นในที่นี้จะขอกล่าวแต่เฉพาะของผลเสีย ที่มีส่วนก่อให้เกิดกองทุนด้านแรงงานขึ้นมา อาทิ กองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมเป็นต้น

กองทุนเงินทดแทนนั้นอาศัยแนวคิดที่ว่านายจ้าง เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากแรงงานนั้นโดยตรงเพราะฉะนั้นควรจะต้องรับผิดชอบต่ออุบัติเหตุหรือเจ็บป่วย ทุพพลภาพ และตาย ที่เกิดขึ้นกับแรงงานผู้เป็นลูกจ้างของตน เปรียบเสมือนตนเองเป็นเจ้าของเครื่องจักรในเมื่อเครื่องจักรเสียตนเอง ก็มีหน้าที่ซ่อมเพื่อให้มันสามารถใช้งานผลิตได้ต่อไป ประกอบกับทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา ที่มุ่งเน้นสังคมส่วนรวมเป็นสำคัญ อันเป็นต้นเหตุของการก่อให้เกิดกฎหมายแรงงานขึ้นมาโดยเฉพาะกฎหมายแรงงาน ที่เน้นเรื่องการช่วยเหลือแรงงานเป็นหลักเช่นกฎหมายเงินทดแทนและกฎหมายประกันสังคม

จากหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องหลักเจตนาการทำนิติกรรมสัญญาและหลักเรื่องละเมิดนั้นไม่สามารถจะให้ความคุ้มครองแรงงานได้เหมาะสม จึงมีการพัฒนาหรือนำหลักการของกฎหมายมหาชนมาผสมผสาน ก่อให้เกิดหลักกฎหมายแนวใหม่ขึ้น คือหลักกฎหมายแรงงาน แต่จุดสำคัญของกองทุนเงินทดแทนจะเน้นหนักไปในเรื่องหลักละเมิด โดยถือว่านายจ้างเป็นผู้ต้องรับผิดต่อลูกจ้าง ไม่ว่าอุบัติเหตุในการทำงานนั้นจะมิได้เกิดจากการจงใจ หรือประมาทเลินเล่อของนายจ้างก็ตาม นายจ้างต้องรับผิด เป็นการนำหลักความรับผิดโดยเคร่งครัดมาใช้ เพราะตนเองมีความสัมพันธ์อย่างใดอย่างหนึ่งต่อผู้เสียหายกฎหมายจึงบังคับให้ต้องรับผิด

สำหรับกองทุนประกันสังคมถึงแม้จะมีหลักการ หรือแนวความคิดและทฤษฎีต่าง ๆ เหมือนกันกับกองทุนเงินทดแทนแต่ในความเหมือนก็ยังมีข้อแตกต่างกันบางประการ อาทิแนวคิดของกองทุนประกันสังคม นอกจากจะมองถึงความทุกข์ยากเดือด

ร้อนของแรงงานลูกจ้างแล้วยังมองกว้างไปถึงประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศที่ไม่ได้ทำงานเพราะเหตุใดก็ตามด้วย โดยมีแนวคิดว่าจะต้องช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยากทุกคนของประเทศให้มีความเป็นอยู่ที่ที่ดีขึ้นเพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงในสังคมส่วนรวม จึงคิดหาวิธีการต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือนอกเหนือจากวิธีการต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว เพื่อเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องของระบบการช่วยเหลือที่มีอยู่แล้ว แต่กระนั้นในด้านทฤษฎีนั้นก็เหมือนกับกองทุนเงินทดแทน คือเห็นควรนำทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมมาใช้เป็นหลักในการแก้ปัญหา เป็นการมองส่วนรวมเป็นสำคัญมากกว่าปัจเจกบุคคล ทั้งนี้ก็ได้อาศัยหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่องละเมิดมาใช้คล้าย ๆ กัน แต่มีจุดที่ต่างกันตรงที่กองทุนประกันสังคม ได้นำหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดคือหลัก Liabilities without Fault กล่าวคือถึงแม้มิใช่ความผิดของตนแต่กฎหมายก็บังคับหรือกำหนดให้ต้องรับผิดด้วย เช่นผู้ประกันตนด้วยกัน ทั้งที่ผู้ประกันตนไม่มีความสัมพันธ์อย่างหนึ่งอย่างใดต่อกัน แต่ถ้าผู้ประกันตนคนอื่นประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือเกิดเหตุในกรณีอื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนดใน 7 กรณีสมาชิกในสังคมนั้นต้องร่วมรับผิดชอบด้วย ทั้งที่ตนมิใช่นายจ้างที่จะถือว่าเป็นความผิดของตนที่จงใจหรือประมาทเลินเล่อ หรือเพราะมีความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่กฎหมายกำหนดให้ต้องรับผิด เนื่องจากตนได้ประโยชน์จากแรงงานของลูกจ้างโดยตรง แต่แนวคิดของกองทุนประกันสังคมนั้นถือว่าในเมื่อผู้ประกันตนก็เป็นสมาชิกของสังคมนั้นๆ คนหนึ่งเมื่อสมาชิกคนอื่น ที่เป็นผู้ประกันตนเหมือนกัน ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อน ผู้ประกันตนทุกคนต้องร่วมรับผิดชอบด้วย ถึงแม้ว่าตนจะไม่มีโอกาสประสบเคราะห์กรรมบางอย่างใน 7 กรณี นั้นเลยก็ตามจากเหตุผลนี้ประการหนึ่งที่ทำให้กองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมต้องแยกกันอยู่ในกฎหมายคนละฉบับ คือกองทุนเงินทดแทนอยู่ใน พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และกองทุนประกันสังคมอยู่ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537

3.4.2 ขอบเขตการบังคับใช้ของกฎหมายกองทุนเงินทดแทนและกฎหมายประกันสังคม

การบังคับใช้ของกฎหมายเงินทดแทนและกฎหมายประกันสังคมโดยเฉพาะการให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างและผู้ประกันตนจากสถิติเท่าที่ผ่านมาจะเห็นว่ากองทุน

เงินทดแทนนั้นถึงแม้จะก่อตั้งขึ้นก่อนกองทุนประกันสังคมก็ตาม แต่กลับปรากฏว่าผู้อยู่ในความคุ้มครองมีน้อยกว่า จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้ทันสมัยขึ้น เช่นในปัจจุบันกองทุนเงินทดแทนมีผลบังคับใช้กับกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ครอบคลุมทั่วประเทศ

ยกเว้นไม่ใช้บังคับกับกิจการต่อไปนี้ (มาตรา 4 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537)

1. งานเกษตรกรรม ซึ่งได้แก่ งานเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ เลี้ยงสัตว์ ซึ่งมิได้ใช้ลูกจ้างตลอดปี และไม่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย
2. กิจการโรงเรียนราษฎร ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์
3. กิจการรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534
4. ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น
5. กิจการที่มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ
6. ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้าน

กองทุนประกันสังคม ใช้บังคับแก่ผู้มีฐานะเป็นนายจ้างและลูกจ้างในทุกประเภทกิจการและทั่วประเทศโดยในปีแรก คือตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน 2533 ให้ใช้บังคับแก่กิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป และเมื่อพ้น 3 ปีแล้วคือในปี 2536 ได้ใช้บังคับคลุมถึงกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คน ขึ้นไป

ข้อยกเว้นของกองทุนประกันสังคมที่ไม่ใช้บังคับ คือ

1. ข้าราชการและลูกจ้างประจำลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงของส่วนราชการ (ลูกจ้างชั่วคราวรายเดือนของส่วนราชการอยู่ในข่ายบังคับใช้)
2. ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
3. ลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศและไปประจำทำงานในต่างประเทศ
4. ครู หรือครูใหญ่ของโรงเรียนเอกชน
5. นักเรียน นักเรียนพยาบาล นิสิต นักศึกษาหรือแพทย์ฝึกหัด ซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือโรงพยาบาล
6. ลูกจ้างสภากาชาดไทย

7. พนักงานและลูกจ้างของกิจการรัฐวิสาหกิจ

8. ลูกจ้างในกิจการเกษตร ซึ่งมิได้ใช้ลูกจ้างตลอดปี และไม่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย

9. ลูกจ้างที่ทำงานอันมีลักษณะครั้งคราวเป็นการจรและเป็นไปตามฤดูกาล

ข้อสังเกตุ คือ ลูกจ้างชั่วคราวรายเดือนของส่วนราชการและกิจการที่มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรทางเศรษฐกิจ อยู่ในข่ายบังคับของกองทุนประกันสังคมแต่ไม่อยู่ในบังคับใช้ของกองทุนเงินทดแทน

นอกจากนี้ กองทุนประกันสังคมยังเปิดให้บุคคลอื่นที่มิใช่ลูกจ้าง เช่น ผู้ประกอบอาชีพ อิสระ เกษตรกร แพทย์ สมาชิกรัฐสภา ฯลฯ สมัครใจเข้าร่วมเป็นผู้ประกันตนได้ ซึ่งจะดำเนินการประกันส่วนนี้ภายใน 4 ปีนับแต่วันที่กฎหมายนี้ใช้บังคับ

กล่าวโดยสรุปก็คือกองทุนเงินทดแทนมีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อช่วยเหลือแรงงานผู้เป็นลูกจ้างโดยเฉพาะ แต่กองทุนประกันสังคม มีวัตถุประสงค์ ทั้งเพื่อช่วยแรงงานผู้เป็นลูกจ้างและประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศด้วย

3.4.3 การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน

เงินสมทบของกองทุนนับเป็นสิ่งสำคัญที่สุดของทั้งกองทุนเงินทดแทน และกองทุนประกันสังคม ถือเป็นหัวใจหลักของกองทุนทีเดียว ดังนั้นจึงมีวิธีกำหนดอัตราการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนและผู้มีหน้าที่จายเงินสมทบ โดยกองทุนเงินทดแทนนั้นกำหนดให้เงินสมทบจากนายจ้างเป็นส่วนสำคัญที่สุดในบรรดา เงินหรือทรัพย์สินต่างๆ ทั้ง 9 กรณี ที่เป็นองค์ประกอบของกองทุน ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าจากองค์ประกอบทั้ง 9 ทางหรือ 9 กรณี ของกองทุนเงินทดแทนนี้ไม่มีกรณีใดเลยที่กำหนดให้ลูกจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน ส่วนรัฐบาลก็เป็นเพียงผู้ให้การอุดหนุนยามกองทุนไม่พอเพียงต่อการจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างหรือในช่วงเริ่มก่อการเท่านั้น จึงสรุปได้ว่า นายจ้างฝายเดียวเท่านั้น เป็นผู้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทน ดังจะเห็นได้ตามที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา 44 แห่ง พระราชบัญญัติ เงินทดแทน พ.ศ. 2537 โดยมีอัตราเงินสมทบตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายกล่าวคือ อัตราเงินสมทบหลักจะมีหลายอัตราแตกต่างกันตามสภาพความเสี่ยงภัยในการทำงานของแต่ละกิจการซึ่งมีอัตราตั้งแต่ 0.2 % กิจการที่มีความเสี่ยงภัยสูง อันตรายเงินสมทบจะสูง กิจการที่

มีความเสี่ยงภัยต่ำอัตราเงินสมทบจะน้อย เช่น กิจการระเบิดหิน ก่อสร้าง นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบปีละ 3 % ของค่าจ้างที่จ่ายในแต่ละปี กิจการสถาบันการเงิน ร้อยละ 0.2 กิจการฟอกหนังสัตว์ ร้อยละ 1 เป็นต้น โดยให้นายจ้างมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนภายในกำหนดเวลาหรือจ่ายไม่ครบต้องจ่ายเงินเพิ่มคิดเป็นรายเดือนทุกเดือนในอัตราร้อยละ 5 ของเงินสมทบที่ค้างจ่าย

อัตราเงินสมทบที่นายจ้างจ่ายให้กองทุนเงินทดแทนมี 2 ประเภท คือ

1. อัตราเงินสมทบหลัก คือ เงินสมทบปกติที่เรียกเก็บจากนายจ้างทั่วไปตามประเภทกิจการ

2. อัตราเงินสมทบตามค่าประสบการณ์ สำนักกองทุนเงินทดแทนจะเรียกเก็บเพิ่มหรือลดอัตราเงินสมทบสำหรับนายจ้าง ซึ่งได้จ่ายเงินสมทบมาแล้ว 4 ปีติดต่อกัน สำนักงานกองทุนเงินทดแทนจะคำนวนอัตราส่วนการสูญเสียของนายจ้างแต่ละรายย้อนหลังไป 3 ปี ติดต่อกันโดยนำเงินทดแทนที่จ่ายให้แก่ลูกจ้างทั้งหมดคำนวนเป็นร้อยละของเงินสมทบ ที่นายจ้างรายนั้นจ่ายเข้ากองทุนเงินทดแทนในระยะเวลาเดียวกัน ถ้าปรากฏว่าอัตราส่วนการสูญเสียน้อย หมายถึงมีการประสบอันตรายน้อย แสดงว่านายจ้างเอาใจใส่ในเรื่องความปลอดภัย ในการทำงานของลูกจ้างดีก็จะลดอัตราเงินสมทบให้นายจ้าง ซึ่งลดได้ถึงร้อยละ 70 ของอัตราเงินสมทบหลัก

ในทางกลับกัน ถ้าปรากฏว่า อัตราส่วนการสูญเสียมีมากแสดงว่านายจ้างละเลยในเรื่องความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้าง ก็จะต้องเพิ่มอัตราเงินสมทบเพิ่มขึ้นตามส่วน ทั้งนี้เพื่อจูงใจและส่งเสริมให้นายจ้างเอาใจใส่ในเรื่องความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้างและเพื่อความเป็นธรรมแก่นายจ้างด้วยผลของการคำนวนอัตราส่วนการสูญเสียนี้จะให้ใช้ สำหรับการจ่ายเงินสมทบในปีที่ห้าและปีต่อ ๆ ไป

สำหรับกองทุนประกันสังคมก็มีองค์ประกอบของกองทุนมาจากเงินและทรัพย์สิน 9 ทางเช่นกัน และถือว่าเงินสมทบจากผู้มีหน้าที่จ่ายตามที่กฎหมายกำหนดเป็นสำคัญ ทั้งนี้กองทุนประกันสังคมได้กำหนดให้ผู้มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบ คือ รัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง รวมกันทั้ง 3 ฝ่าย เป็นผู้มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนตามมาตรา 46 แห่ง พระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยจ่ายฝ่ายละเท่า ๆ กัน ปัจจุบัน ฝ่ายละ 1.5 % ของค่าจ้างของลูกจ้างเพื่อไว้จ่ายประโยชน์ทดแทน 4 กรณี คือการประสบอันตราย การคลอดบุตร ทุพพลภาพและตายเงินสมทบนี้เป็นไป

ตามอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับนี้

ดังนั้นจึงเห็นข้อแตกต่างของกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมในกรณีของเงินสมทบได้ 3 กรณี คือ ผู้มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบ อัตราของเงินสมทบ และอัตราส่วนลดของเงินสมทบหรือแม้แต่อัตราส่วนของเงินเพิ่ม เงินปรับ กรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายให้ถูกต้องในเรื่องอัตราส่วนลดของเงินสมทบของกองทุนเงินทดแทนเป็นการคิดจากอัตราตามประสบการณ์เป็นหลักถ้ากิจการนั้นมีการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยน้อยลงก็จะได้รับเงินสมทบคืนบางส่วนแต่สำหรับกองทุนประกันสังคม ตามมาตรา 55 แห่ง พระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ.ศ. 2533 ให้มีสิทธิขอลดส่วนเงินสมทบได้คือไม่ต้องส่งครบ 1.5 % ให้หักส่วนที่นายจ้างจัดสวัสดิการได้ดีกว่าก่อน แล้วส่งส่วนที่เหลือต่อไป

3.4.4 เงินทดแทนหรือประโยชน์ทดแทนของกองทุน

เจตนารมย์ของกฎหมายหรือวัตถุประสงค์ของกองทุนเงินทดแทน และกองทุนประกันสังคมก็คือช่วยเหลือแรงงานเป็นหลักการใหญ่ ดังนั้นการที่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายได้หรือไม่ก็คือ การช่วยเหลือต่าง ๆ ของกองทุนมีประสิทธิภาพและเหมาะสมเพียงใด ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง เงินทดแทน ประโยชน์ทดแทนการบริการการฟื้นฟูสมรรถภาพ หรือบริการอื่นใดที่กฎหมายกำหนดด้วยเหตุนี้จึงควรหันกลับมาพิจารณาถึงกรณีต่าง ๆ ดังกล่าว คือ

ก. กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย

ข. กรณีทุพพลภาพ

ค. กรณีตาย

ง. กรณีคลอดบุตร

จ. กรณีสงเคราะห์บุตร

ฉ. กรณีชราภาพ และ

ช. กรณีว่างงาน

เพื่อง่ายต่อการทำความเข้าใจ และเพื่อความชัดเจนในการเปรียบเทียบผู้เขียนจึงขอสรุปเป็นตารางเปรียบเทียบดังนี้

ตาราง เปรียบเทียบประโยชน์ทดแทนระหว่างกองทุนเงิน ทดแทนและกองทุนประกันสังคม

กองทุนเงินทดแทน	กองทุนประกันสังคม
กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน	กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยไม่ใช่เนื่องจากการทำงาน
เงื่อนไข -ได้รับทันทีเมื่อนายจ้างตกลงรับเข้าทำงาน	เงื่อนไข -ได้รับสิทธิเมื่อจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 90 วัน ภายในระยะเวลา 15 เดือน ก่อนวันเข้ารับบริการทางการแพทย์
สิทธิ 1. ค่ารักษาพยาบาล เท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็นแต่ไม่เกิน 30,000 บาท ต่อการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย 1 ครั้ง โดย - นำใบเสร็จรับเงินมาเบิกคืนจากสำนักงานกองทุนเงินทดแทนหรือสำนักงานประกันสังคมจังหวัด - ถ้าใช้ใบส่งตัว (กท.44) ไม่ต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลเอง ทางโรงพยาบาลจะเรียกเก็บเงินโดยตรง จากสำนักงานประกันสังคม	สิทธิ (เริ่มใช้ตั้งแต่ 15 ม.ค. 36) 1. เข้ารับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลที่ระบุไว้ในบัตรรับรองสิทธิการรักษาพยาบาลหรือโรงพยาบาลเครือข่ายไม่เสียค่าจนสิ้นสุดการรักษา ยกเว้น กลุ่มโรคและบริการ 15 ประเภท 1. โรคจิต ยกเว้นกรณีเฉียบพลันซึ่งต้องทำการรักษาในทันทีและระยะเวลารักษาไม่เกิน 15 วัน 2. โรคหรือประสบอันตรายอันเนื่องมาจากการใช้สารเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด 3. โรคเกี่ยวกับที่ต้องใช้ระยะเวลารักษาตัวในโรงพยาบาล 4. การทำไตเทียมแบบล้างโลหิต ยกเว้นกรณีไตวาย

DPU

ตาราง เปรียบเทียบประโยชน์ทดแทนระหว่างกองทุนเงิน ทดแทนและกองทุนประกันสังคม (ต่อ)

กองทุนเงินทดแทน	กองทุนประกันสังคม
กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน	กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยไม่ใช่เนื่องจากการทำงาน
	5. การกระทำใด ๆ เพื่อความสวยงามโดยไม่มีข้อบกพร่องทางการแพทย์ 6. การรักษาที่ยังอยู่ในระหว่างการค้นคว้าทดลอง 7. การรักษาภาวะมีบุตรยาก 8. การตรวจเนื้อเยื่อเพื่อการผ่าตัดเปลี่ยนอวัยวะ 9. การตรวจใด ๆ ที่เกินความจำเป็นในการรักษาโรคนั้น 10. การผ่าตัดเปลี่ยนอวัยวะ 11. การเปลี่ยนเพศ 12. การผสมเทียม 13. การบริการระหว่างรักษาตัวแบบผักชั้น 14. ทันตกรรม ยกเว้นกรณีเฉียบพลันซึ่งต้องทำ 15. แว่นตาและเลนส์เทียม
2. ค่าทดแทน ร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือนไม่ต่ำกว่าเดือนละ 1,000 บาท แต่ไม่เกินเดือนละ 6,000 บาท กรณีไม่สามารถทำงานติดต่อกันได้เกิน 3 วันขึ้นไป แต่ไม่เกิน 1 ปี	2. กรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน (ภายใน 72 ชั่วโมง) สามารถรักษาในสถานพยาบาลอื่นได้โดยทดรองจ่ายเงินไปก่อน แล้วนำใบเสร็จรับเงินเบิกคืนจากสำนักงานประกันสังคมในอัตราที่กำหนด คือ

DPU

ตาราง เปรียบเทียบประโยชน์ทดแทนระหว่างกองทุนเงิน ทดแทนและกองทุนประกันสังคม (ต่อ)

กองทุนเงินทดแทน	กองทุนประกันสังคม
กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน	กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยไม่ใช่เนื่องจากการทำงาน
	ผู้ป่วยนอก - ไม่เกิน 200 บาทต่อครั้ง ไม่เกิน 400 บาทต่อปี (ปีละไม่เกิน 2 ครั้ง) - ตรวจวิเคราะห์จ่ายเพิ่มอีกครั้งละ 150 บาท - เอ็กซเรย์จ่ายเพิ่มอีกครั้งละ 150 บาท ผู้ป่วยใน (ปีละไม่เกิน 2 ครั้ง) - จ่ายค่ารักษาพยาบาลไม่เกินวันละ 1,200 บาท - ในกรณีมีการผ่าตัดใหญ่ไม่เกิน 2 ชั่วโมง จ่าย 6,000 บาทต่อครั้ง - ในกรณีมีการผ่าตัดใหญ่เกิน 2 ชั่วโมง จ่าย 10,000 บาทต่อครั้ง - ค่าห้อง ค่าอาหาร ไม่เกินวันละ 700 บาทฟรี ในกรณีต้องรักษาในห้อง ICU จ่ายไม่เกินวันละ 2,000 บาท - ในกรณีไม่มีการตรวจรักษาด้วยคลื่นหรือเอ็กซเรย์ด้วยคอมพิวเตอร์จ่ายให้ไม่เกินครั้งละ 4,000 บาท

DPU

ตาราง เปรียบเทียบประโยชน์ทดแทนระหว่างกองทุนเงิน ทดแทนและกองทุนประกันสังคม (ต่อ)

กองทุนเงินทดแทน	กองทุนประกันสังคม
กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน	กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยไม่ใช่เนื่องจากการทำงาน
3. ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน กรณีสูญเสียอวัยวะบางส่วนหรือสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะและกรณีทุพพลภาพตามมาตรฐานที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดไม่เกิน 20,000 บาท	- ในกรณีต้องส่งตัวผู้ป่วยไปรักษาตัวที่อื่นเบิกค่าพาหนะในอัตรา ดังนี้ ภายในเขตจังหวัดเดียวกัน จ่ายค่ารถพยาบาลไม่เกิน 500 บาทต่อครั้งและค่ารถยนต์รับจ้างหรือรถส่วนบุคคล 300 บาทต่อครั้ง ในกรณีข้ามเขตจังหวัดจ่ายเพิ่มจากที่กล่าวมีอีกตามระยะทางกิโลเมตร 90 สตางค์ 3. กรณีอุบัติเหตุ ไม่อาจเข้ารับรักษาพยาบาลหลักในโรงพยาบาลที่ระบุในบัตรได้ - เข้ารักษาในโรงพยาบาลของรัฐทุกแห่งโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ไม่จำกัดวงเงินภายใน 72 ชั่วโมงแรก (ไม่นับวันหยุดราชการหลังจาก 72 ชั่วโมงแรกไปแล้วโรงพยาบาลคู่สัญญาหลักจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย - ถ้าเข้ารักษาในโรงพยาบาลเอกชนให้เบิกได้ เฉพาะกรณีผ่าตัดใหญ่ ภายใน 72 ชั่วโมงแรก ในวงเงินไม่เกิน 10,000 บาท หลังจากนั้นโรงพยาบาลคู่สัญญาหลักจะเป็นผู้รับผิดชอบ
4. ค่าทดแทน ร้อยละ 60 ของค่าจ้าง กรณีลูกจ้างสูญเสียอวัยวะบางส่วนหรือสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานตามระเวลาที่กำหมายกำหนด	4. เงินทดแทน การขาดรายได้ ร้อยละ 50 ของค่าจ้างไม่เกิน 90 วันต่อครั้งและรวมกันไม่เกิน 90 วันต่อครั้งและรวมกันไม่เกิน 180 วันต่อปี

DPU

กองทุนเงินทดแทน	กองทุนประกันสังคม
กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน	กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยไม่ใช่เนื่องจากการทำงาน
แต่ไม่เกิน 10 ปี 5. ค่าสูญเสียอวัยวะ ร้อยละ 60 ของค่าจ้าง เป็นระยะเวลาไม่เกิน 10ปี	เว้นแต่โรคเรื้อรังได้รับเงินทดแทนไม่เกิน 365 วัน 5. ค่าสูญเสียอวัยวะ ไม่มี
ทุพพลภาพ	ทุพพลภาพ
<u>เงื่อนไข</u> - ได้สิทธิทันทีเมื่อนายจ้างตกลงรับเข้าทำงานและผลการประสบอันตรายเป็นเหตุทุพพลภาพ	<u>เงื่อนไข</u> - ได้สิทธิเมื่อจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 90 วัน ภายในระยะเวลา 15 เดือนก่อนเข้ารับบริการทางการแพทย์และคณะกรรมการแพทย์และคณะกรรมการการแพทย์มีความเห็นว่าเป็นผู้ทุพพลภาพ
<u>สิทธิ</u> - ค่ารักษาพยาบาลไม่เกิน 30,000 บาท - ค่าทดแทนร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือนไม่เกิน 10 ปี	<u>สิทธิ</u> - ให้เงินทดแทนการขาดรายได้ครั้งหนึ่งของค่าจ้าง ตลอดชีวิต - เบิกค่ารักษาพยาบาลในระหว่างทุพพลภาพได้ตามจริง แต่ไม่เกินเดือนละ 2,000 บาท - ให้เงินสงเคราะห์ทายาทอีกจำนวนเดือนครึ่งของค่าจ้าง เฉพาะผู้ที่ส่งเงินสมทบมาแล้วตั้งแต่ 36 เดือนขึ้นไป

DRAFT

ตาราง เปรียบเทียบประโยชน์ทดแทนระหว่างกองทุนเงิน ทดแทนและกองทุนประกันสังคม (ต่อ)

ตาย	ตาย
เงื่อนไข - ได้รับสิทธิทันที เมื่อนายจ้างตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงาน สิทธิ 1. ค่าทำศพ หนึ่งร้อยเท่าของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน 2. ค่าทดแทน ทายาทได้รับร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือน เป็นเวลา 8 ปี	เงื่อนไข - ได้รับสิทธิเมื่อจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 30 วัน ภายในระยะเวลา 6 เดือน ก่อนถึงแก่ความตาย สิทธิ 1. ค่าทำศพ 20,000 บาท 2. เงินสงเคราะห์ทายาทอีก จำนวนเดือนครึ่งของค่าจ้าง เฉพาะผู้ที่ส่งเงินสมทบมาแล้วตั้งแต่ 36 เดือนขึ้นไป
คลอดบุตร	**คลอดบุตร**
ไม่มี	เงื่อนไข - ได้สิทธิเมื่อได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 210 วัน ภายในระยะเวลา 15 เดือน ก่อนวันคลอดบุตร - คลอดสถานพยาบาลใดก็ได้ - คลอดแบบปกติหรือคลอดแบบผ่าตัดก็ได้สิทธิเท่ากัน - แท้งก่อนคลอดและระยะเวลาตั้งครรภ์ไม่ถึง 28 สัปดาห์ ไม่มีสิทธิได้รับค่าบุตร ต้องไปรับสิทธิกรณีเจ็บป่วย สิทธิ - ค่าคลอดบุตรเหมาจ่ายครั้งละ 4,000 ครั้งละ 4,000 บาท แต่ไม่เกิน 2 ครั้ง (รวมถึงคู่สมรสผู้ประกันตนชาย) - เงินสงเคราะห์เหมาจ่ายครึ่งหนึ่งของค่าจ้างผู้ประกันตนหญิง 90 วัน.

DPU

ตาราง เปรียบเทียบประโยชน์ทดแทนระหว่างกองทุนเงิน ทดแทนและกองทุนประกันสังคม (ต่อ)

กรณีสงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน	กรณีสงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน
ไม่มีแนวโน้มจะนำมาใช้	มีแนวโน้มที่จะนำมาใช้ในอนาคตนี้

DPU

จากตารางประโยชน์ทดแทนเปรียบเทียบที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่ากองทุนเงินทดแทนกับกองทุนประกันสังคมมีทั้งข้อเหมือน และข้อที่แตกต่างกันหลายประการ ข้อเหมือนอาทิ การบริหารกองทุน และสถานะของกองทุน เป็นต้น กล่าวคือกองทุนที่ทั้งสองบริหาร โดยสามฝ่ายแบบไตรภาคี คือมีฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้างโดยที่กองทุนเงินทดแทนมีฝ่ายรัฐบาลไม่เกิน 7 คน ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละ 3 คนเท่ากัน สถานะของกองทุนทั้งสองนี้ไม่ต้องมีการจดทะเบียนเหมือนอย่างกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

ในด้านข้อแตกต่างของกองทุนเงินทดแทนกับกองทุนประกันสังคม วัตถุประสงค์ ขอบเขตการคุ้มครอง เงินสมทบ และประโยชน์ทดแทน เป็นต้น แต่ที่สำคัญทั้งข้อเหมือนและข้อแตกต่างในปัจจุบันนี้ ยังก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาอีกด้วย ดังจะวิเคราะห์ปัญหาบางประการให้เห็นในบทต่อไป

DPU

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหากฎหมายกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม

ปัจจุบันปัญหาที่เกิดจากกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม มีหลายประการก่อให้เกิดความสับสนต่อประชาชน โดยเฉพาะลูกจ้าง อาทิ ปัญหาการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ปัญหาเงินสมทบ และประโยชน์ทดแทนเป็นต้น จึงมีคำถามว่า กองทุนทั้งสองนี้ซ้ำซ้อนกันหรือไม่การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยแบบใดที่ต้องรับประโยชน์จากกองทุนเงินทดแทนหรือกองทุนประกันสังคม กล่าวคือจะรักษาแบบใด การรับเงินทดแทนหรือประโยชน์แตกต่างกันอย่าง ปัญหาในทางปฏิบัติเหล่านี้เป็นผลมาจากบทบัญญัติของกฎหมายจริงหรือ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวให้หมดไปได้มีผู้เสนอให้รวมกองทุนทั้งสองเข้าด้วยกันให้เป็นกองทุนเดียว เพื่อแก้ปัญหาการประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย เนื่องมาจากการทำงานหรือมิใช่เนื่องจากการทำงาน ปัญหานายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนซ้ำซ้อน ปัญหาเงินทดแทนหรือประโยชน์ดทแทน ในกรณีต่าง ๆ และปัญหาขอบเขตการให้ความคุ้มครอง

ดังนั้นก่อนที่จะรวมกองทุนเงินทดแทนเข้ากับกองทุนประกันสังคม ควรพิจารณาปัญหาดังกล่าวมาแล้วให้ละเอียดรอบคอบก่อน โดยพิจารณา แนวคิดของหลักกฎหมาย ขอบเขตการให้ความคุ้มครอง สิทธิและหน้าที่ของฝ่ายต่าง ๆ โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อทั้ง 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายรัฐบาลเป็นหลัก

4.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบกรณีการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยของกองทุนเงินทดแทน และกองทุนประกันสังคม

ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 5 วรรคสี่ บัญญัติว่า ประสบอันตราย หมายความว่า การที่ลูกจ้างได้รับอันตรายแก่กายหรือผลกระทบแก่จิตใจ หรือถึงแก่ความตายเนื่องมาจากการทำงานหรือป้องกันรักษาประโยชน์ให้แก่นายจ้างหรือตามคำสั่งของนายจ้าง

วรรคห้า บัญญัติว่า "เจ็บป่วย" หมายความว่า การที่ลูกจ้างเจ็บป่วยหรือถึงแก่ความตายด้วยโรค ซึ่งเกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงานหรือเนื่องจากการ

ทำงาน

จึงสรุปได้ว่าการประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยของลูกจ้างที่จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ คือได้รับเงินทดแทนหรือบริการจากกองทุนเงินทดแทน ต้องเป็นการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย เนื่องมาจากการนทำงานให้นายจ้างหรือรักษาผลประโยชน์ให้นายจ้าง หรือทำตามคำสั่งนายจ้างเท่านั้น

ส่วนพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 62 บัญญัติว่า "ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน.." ประกอบกับพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 มาตรา 23 บัญญัติ "มาตรา 62 ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน

จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ หมายความว่าผู้ประกันตนที่จะได้รับความคุ้มครองจากกองทุนประกันสังคมมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยได้ต้องเป็นการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยที่ไม่ใช่เหตุจากการทำงาน คือต้องเป็นเหตุนอกการทำงาน

การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเป็นอย่างไรนั้นไม่เป็นปัญหา แต่ที่เป็นปัญหาคำว่า "เนื่องมาจากการทำงาน" และ "อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน" มีหลักเกณฑ์หรือเส้นแบ่งแยกอย่างไร อันจะส่งผลให้ลูกจ้างหรือผู้ประกันตนได้รับเงินทดแทนหรือประโยชน์ทดแทนแตกต่างกันไป แต่ละกรณีปัญหาการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย เนื่องจากสาเหตุของการทำงานหรือไม่ใช่นั้นมีมานานแล้ว นับแต่ยังไม่มีกองทุนเงินทดแทน ดังจะเห็นได้จาก คำวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ดังต่อไปนี้

คำวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ของจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ที่ 23/2512 วันที่ 11 พฤศจิกายน 2512

อธิบดีกรมแรงงานได้วินิจฉัยจากข้อเท็จจริงที่ว่า ในการปฏิบัติงานตามปกติตอนเช้าลูกจ้างต้องไปที่สำนักงานของนายจ้าง เลขที่ 97 ซอยท่ากลาง ปากคลองตลาด ถนนจักรเพชร ก่อนเพื่อเปลี่ยนเสื้อผ้าชุดทำงานถ้าเป็นวันที่มีงานบรรจุยาเคมี นายจ้างจะสั่งลูกจ้างไปทำงานที่โรงงานบางแค ถนนเพชรเกษม จังหวัดธนบุรี โดยนายจ้างจัดรถไปส่งเมื่อเลิกงานตอนเย็น ลูกจ้างจะกลับมายังสำนักงานนายจ้างที่ปากคลองตลาดอีก โดยนายจ้างนำรถไปรับกลับและเปลี่ยนเสื้อผ้าแล้วจึงกลับบ้าน เห็นได้ว่าการทำงานที่โรงงานบางแคลูกจ้างจะต้องเดินทางจากสำนักงาน

ของนายจ้าง และเมื่อเลิกงานจะต้องเดินทางกลับสำนักงานของนายจ้างอีกการเดินทางไปและกลับดังกล่าวนี้ ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการทำงานให้แก่นายจ้างด้วย ในวันเกิดเหตุนายจ้างให้จัดรถไปส่งลูกจ้าง เพื่อทำงานเมื่อทำงานเสร็จแล้วก็ได้ออกจากโรงงานเพื่อรอขึ้นรถ ขึ้นรถประจำทางจะเดินทางกลับสำนักงาน โดยรับกลับมายังสำนักงานของนายจ้างเพื่อส่งของให้นายจ้างไปต่างจังหวัด และลูกจ้างได้ถูกรถยนต์ชนถึงแก่ความตาย ขณะยืนรอรถประจำทาง ถือว่าลูกจ้างได้ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้าง

คำวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ที่ 6/2513 กรมแรงงาน วันที่ 9 มิถุนายน 2513

ลูกจ้างทำงานกับบริษัทอุตสาหกรรมทำเครื่องแก้วไทย จำกัด สองระยะ คือ ระหว่างวันที่ 21 พฤษภาคม 2499 ถึงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2507 เป็นเวลา 8 ปี 8 เดือน และระหว่างวันที่ 16 เมษายน 2508 ถึงวันที่ 6 มกราคม 2510 เป็นเวลา 1 ปี 8 เดือน 22 วัน รวมทั้งสิ้นเป็นเวลาทำงาน 10 ปี 5 เดือน 9 วัน ทำหน้าที่ซ่อมเตาหลอมแก้วลูกจ้างเริ่มมีอาการป่วยด้วยโรคปอดในปี 2506 แพทย์แจ้งว่าเป็นวัณโรคปอด ได้ทำการรักษาตลอดมา และได้ถึงแก่ความตายด้วยโรคปอดนี้เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2512 จากการผ่าตรวจศพพบว่าลูกจ้างเป็นโรค ไมโคนิโอซิส อันเกิดจากผลซิลิก้าในปอดเป็นจำนวนมาก และเป็นเวลานาน จากข้อเท็จจริงลูกจ้างต้องเข้าไปในเตา ซึ่งปิดทับทุกด้านในขณะเตามีความร้อนอบอ้าวต้องใช้พัดลมเปาระบายความร้อนและปริมาณผงซิลิก้าฟุ้งกระจายอยู่เป็นอันมากการที่ลูกจ้างทำงานอยู่ในสถานการทำงานดังกล่าวเป็นเวลาถึงสิบปีเศษ ประกอบกับความเห็นสนับสนุนของแพทย์ จึงเชื่อได้ว่าลูกจ้างได้รับผงซิลิก้าเข้าไว้เป็นจำนวนมาก จึงก่อให้เกิดการเจ็บป่วยและถึงแก่ความตาย สาเหตุเนื่องมาจากการทำงานช่างซ่อมเตาหลอมแก้วให้แก่บริษัทอุตสาหกรรม เครื่องแก้วไทยจำกัด นายจ้างอธิบดี จึงวินิจฉัยว่ากรณีเช่นนี้ ถือว่าการเจ็บป่วยเกิดจากการทำงานให้แก่นายจ้างแล้ว

คำวินิจฉัยอุทธรณ์เงินทดแทน ที่ 8/2514 จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี วันที่ 31 สิงหาคม 2514

ข้อเท็จจริงมีว่า นายจ้างได้รับลูกจ้างผู้ร้องเข้าทำงานโดยมิได้กำหนดหน้าที่การงานไว้แน่นอนลูกจ้างจะต้องทำงานอย่างใด ๆ ก็ได้ตามแต่นายจ้างจะออกคำสั่งหรือตามคำสั่งของหัวหน้างานกิจการของนายจ้างคือผลิตถุงพลาสติก ลูกจ้างได้ทำงานคอยเก็บถุงพลาสติกที่เครื่องจักรตัดแล้ว เพื่อมัดและบรรจุห่อในการทำงาน

ลูกจ้างต้องคอยควบคุมเครื่องจักรตัดถุงพลาสติกไปด้วยในตัว อันเป็นงานที่ลูกจ้างได้ทำเป็นประจำมาก่อนเกิดเหตุประมาณ 3-4 เดือน แล้ว นายจ้างเองก็ยอมรับว่าเป็นความจริง และได้เคยเตือนลูกจ้างเสมอให้ระมัดระวังเพราะเกรงจะเกิดอุบัติเหตุ ปรากฏว่าลูกจ้างได้รับอันตรายในขณะที่กำลังทำงานตัดถุงพลาสติกด้วยเครื่องจักร ฉะนั้นนายจ้างจะอุธรณ์ปฏิเสธว่าลูกจ้างกระทำการนอกเหนือหน้าที่นั้นไม่อาจรับฟังได้ อธิบดีกรมแรงงานได้วินิจฉัยว่าการประสบอันตรายนั้นถือว่า เป็นการประสบอันตรายจากการทำงานตามคำสั่งของนายจ้าง

คำวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ที่ 25/2512 จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี วันที่ 12 พฤศจิกายน 2512

ข้อเท็จจริง เกี่ยวกับเหตุและลักษณะการประสบอันตรายปรากฏว่า ในวันเกิดเหตุ วันที่ 16 มกราคม 2512 ลูกจ้างได้ไปถึงที่ทำการพนักงานตรวจรถแม่น้ำ เวลา 7.00 น. ได้ลงชื่อเข้าทำงานแล้วก็ได้ขับขี่รถจักรยานสองล้อ ซึ่งเป็นพาหนะของนายจ้างไปตรวจและเพิ่มเติมน้ำมันเพลารถบรรทุก น้ำมันที่คลังน้ำมันองค์การเชื้อเพลิงตำบลบางจาก อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร เมื่อปฏิบัติงานที่องค์การเชื้อเพลิงเสร็จสิ้นแล้ว ลูกจ้างก็ขับขี่รถจักรยานจากองค์การเชื้อเพลิง เพื่อไปตรวจและเพิ่มเติมน้ำมันเพลารถบรรทุกน้ำมันที่บริษัทที่บริษัท ชัมมิท จำกัด และในระหว่างที่ลูกจ้างขับขี่รถจักรยานจากองค์การเชื้อเพลิงไปบริษัทชัมมิท จำกัด ได้เกิดอุบัติเหตุถูกรถบรรทุกทรายของบุคคลภายนอกถอยหลังมาชนได้รับบาดเจ็บอธิบดีได้วินิจฉัย ว่าเป็นการประสบอันตรายจากการทำงานให้แก่นายจ้างแล้ว

คำวินิจฉัย อุทธรณ์เงินค่าทดแทน ที่ 26/2512 กรมแรงงาน วันที่ 12 พฤศจิกายน 2512

ลูกจ้างมีหน้าที่ขับรถของนายจ้าง ดังนั้นลูกจ้างก็มีหน้าที่ต้องดูแลซ่อมแซมรถให้อยู่ในสภาพดีด้วย แต่ในกรณีนี้ แม้ว่าการซ่อมรถของลูกจ้างในวันเกิดเหตุจะไม่ถือว่ากระทำการนอกหน้าที่ของคนขับรถก็ตาม แต่เหตุที่ทำให้ลูกจ้างต้องซ่อมรถในการเกิดเหตุนั้นเกิดขึ้น เพราะลูกจ้างเอารถของนายจ้างไปใช้ในกิจการส่วนตัวโดยพละการไม่ได้บอก กล่าวให้นายจ้างทราบและอยู่ในระหว่างลาหยุด เมื่อรถเกิดขัดข้องจึงต้องแก้ไขและประสบอุบัติเหตุดังกล่าวเช่นนี้ ถือไม่ได้ว่าอันตรายเกิดขึ้นเนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้างแต่อย่างใด

หลังจากนั้นได้มีการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ปัญหาการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้าง หรือไม่ก็ยังทวีความรุนแรงอยู่ตลอดเวลาดังจะเห็นได้จากคำวินิจฉัยของพนักงานเงินทดแทน และคำวินิจฉัยของศาล ซึ่งได้วางบรรทัดฐานไว้ ดังจะได้ยกตัวอย่างมากล่าวพอสังเขปดังต่อไปนี้

การวินิจฉัยของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน ไม่ได้ยึดหลักนิติศาสตร์และแนวคำพิพากษาอย่างเคร่งครัด กรณีใดถือเป็นการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานหรือไม่ ทางเจ้าหน้าที่มีอิสระในการวินิจฉัย โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงในการทำงานแต่ละรายของลูกจ้าง โดยมีแนววินิจฉัย ดังนี้

1. เกิดขึ้นในขณะปฏิบัติหน้าที่
2. การปฏิบัติงานนั้น อยู่ในความรับผิดชอบของนายจ้าง
3. อยู่ในขบวนการขั้นตอนวงจรของการทำงาน

การประสบอันตรายในบางครั้ง แม้จะเกิดขึ้นในสถานที่ทำงานในระหว่างการทำงาน แต่ไม่ใช่เนื่องจากการทำงานก็มี หรือบางครั้งเกิดขึ้นนอกสถานที่ทำงานนอกเวลาทำงานปกติ แต่ถือว่า เนื่องมาจากการทำงานหรือเพื่อผลประโยชน์นายจ้างก็มี ซึ่งจะขอยกตัวอย่างของกรณีใกล้เคียงกันคือ มิใช่เป็นการประสบอันตราย แต่เป็นการเจ็บป่วยและที่สำคัญ คือ เนื่องมาจากการทำงานหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนได้พิจารณาอุทธรณ์ของลูกจ้าง ที่เข้าทำงานเป็นลูกจ้าง บริษัท ไทยฟีลาเมนต์เท็กซ์ไทล์ จำกัด โดยทำหน้าที่พนักงานซ่อมบำรุงเครื่องต่าง ๆ เช่น เครื่องแอร์ เครื่องต้มไอน้ำไปย้อมผ้าของบริษัท ต่อมาได้ทำหน้าที่หัวหน้าพนักงานหน่วยงานกำจัดน้ำเสีย ซึ่งหน่วยงานนี้มีหน้าที่ต้องคอยเติมสารเคมีดูแลกำจัดน้ำเสีย ต่อมาลูกจ้างป่วยด้วยอาการปวดศีรษะมึนงง จากการตรวจของแพทย์ ระบุว่า ลูกจ้างป่วยเป็นโรคพิษตะกั่ว และโลหะหนักร่วม และมีภาวะสมองส่วนหลัง (น้อย) เสื่อม ประกอบกับสภาพการทำงานของลูกจ้างเกี่ยวกับสารเคมีและทำหน้าที่ติดต่อมากว่า 5 ปี แล้ว จึงมีมติว่าลูกจ้างเจ็บป่วยด้วยโรคซึ่ง

เกิดขึ้นเกี่ยวกับการทำงาน[1]

แต่กระนั้นพนักงานเงินทดแทนก็มิได้หมายความว่า พนักงานเงินทดแทนจะไม่ใส่ใจแนวคำพิพากษาเสียทีเดียว ในทางตรงกันข้ามกลับอาศัยแนวคำพิพากษาฎีกาเป็นบรรทัดฐานประกอบด้วยดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาฎีกาดังต่อไปนี้ ซึ่งคำพิพากษาดังจะได้กล่าวต่อไปนี้ได้ยึดหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ 5 เรื่องละเมิด มาตรา 425 ซึ่งบัญญัติว่า "นายจ้างต้องรวมกันรับผิดกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิด ซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น" ถึงแม้ผลที่ถือว่าเป็นละเมิดนั้นจะติดกับตัวลูกจ้างเองด้วยก็ตามดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาฎีกาบางส่วนที่ยกมาเป็นตัวอย่าง โดยแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มแรก เห็นว่าหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการประสบอันตรายเนื่องมาจากการทำงานหรือไม่นั้นต้องพิจารณาว่าเป็นกรณีที่เกิดขึ้นก่อนไปถึงที่ทำงาน หรือก่อนเวลาทำงาน ซึ่งคำพิพากษาฎีกาในกรณีเหล่านั้นก็ลงรอยเป็นแนวเดียวกันว่าถ้าเกิดอุบัติเหตุหรือประสบอันตรายก่อนถึงที่ทำงานหรือก่อนถึงเวลาทำงาน ศาลฎีกาก็จะไม่ถือว่าเป็นการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน ตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ 2379/2520

ลูกจ้างมีหน้าที่เดินตลาดและเก็บเงินจากลูกค้า นายจ้างมอบรถจักรยานยนต์ไว้ให้ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยให้ดูแลรักษาและอนุญาตให้นำรถกลับบ้านและขับมาทำงานที่สำนักงานเพื่อปฏิบัติงานตามปกติในขณะที่ลูกจ้างขับรถเพื่อจะมาทำงานได้ประสบอันตรายขึ้นจึงถือมิได้ว่าประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้างและมิใช่เป็นการประสบอันตรายเนื่องจากการป้องกันรักษาประโยชน์ให้แก่นายจ้าง

ฎีกานี้เกิดขึ้นขณะลูกจ้างกำลังเดินทางมาทำงาน แต่ยังไม่ถึงที่ทำงานได้ประสบอันตรายระหว่างทางนั้น ศาลฎีกาเห็นว่ามิใช่การประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน

---

[1] เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ครั้งที่ 10/2535 วันศุกร์ที่ 16 ตุลาคม 2536

คำพิพากษาฎีกาที่ 2507/2521

ลูกจ้างยืนอยู่ภายนอกหน้าประตูโรงงานก่อนถึงเวลาทำงาน มีรถยนต์ที่แล่นมาตามถนนพุ่งเข้ามาชนตาย ไม่ถือเป็นการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้าง

ฎีกานี้เดินทางไปถึงโรงงานแล้วแต่ยังมิได้เข้าไปในโรงงาน เพราะยังไม่ถึงเวลาทำงานได้ประสบอันตรายที่หน้าโรงงานนั้น ศาลฎีกาเห็นว่ามิใช่การประสบอันตรายเนื่องจากการ
ทำงาน

คำพิพากษาฎีกาที่ 697/2522

ลูกจ้างของโจทก์ออกเดินทางจากบ้านพักจะไปโรงกุลี เพื่อเอาป้ายสำหรับเดินตรวจทางซึ่งอยู่ในหน้าที่ แต่ยังเดินทางไปไม่ถึงโรงกุลีก็ถูกรถไฟชนถึงแก่ความตาย เป็นกรณีที่ผู้ตายยังไม่ได้เริ่มตรวจทางตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากโจทก์ เพียงแต่กำลังเดินทางจะไปโรงกุลีซึ่งเท่ากับเป็นสถานที่ที่ผู้ตายจะเริ่มต้นทำงานเช่นนี้ จะถือว่าเป็นการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้างหาได้ไม่

ฎีกานี้เข้าใจว่าเป็นบ้านพักของการรถไฟ ถึงแม้จะอยู่ในบริเวณเขตรถไฟ แต่ในเมื่อลูกจ้างนั้นยังเดินไปไม่ถึงโรงกุลีที่จะต้องทำงาน ศาลฎีกาบอกว่ามิใช่การประสบอันตรายจากการทำงาน

คำพิพากษาฎีกาที่ 1310/2525

...ลูกจ้างโจทก์ได้รับอันตราย ในขณะเดินทางไปเข้าเวรสำรองฉุกเฉินพนักงานขับรถของโจทก์ ณ ที่ทำการแขวงสารวัตรถจักรยนบุรีถือไม่ได้ว่าลูกจ้างประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานให้แก่โจทก์ เพราะยังมิได้ปฏิบัติหน้าที่หรือลงมือทำงานให้แก่โจทก์

คำพิพากษาฎีกาที่ 1415/2527

อ. เป็นลูกจ้างโจทก์โดยประจำอยู่ที่ต่างจังหวัด ได้รับคำสั่งให้มารับการอบรมที่สำนักงานใหญ่จังหวัดนนทบุรี ตั้งแต่วันที่ 7-11 มิถุนายน 2525 อ. เดินทางมาถึงเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2525 และได้รับอันตรายขณะนั่งรถแท็กซี่เดิน

ทางหาที่พักในวันเดียวกันนั้น ซึ่งยังไม่ถึงวันเวลาทำงานตามที่โจทก์มอบหมายจึงถือไม่ได้ว่าเป็นการประสบอันตราย เนื่องจากการทำงานให้แก่โจทก์ผู้เป็นนายจ้าง

กลุ่มที่สอง เป็นกรณีที่เกิดขึ้นในสถานที่ทำงานในระหว่างเวลาทำงาน ซึ่งคำพิพากษาฎีกาในชุดนี้ ในบางฎีกาก็วินิจฉัยว่า เป็นการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน แต่บางฎีกาก็ยังเห็นว่าไม่เป็นการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน ซึ่งศาลฎีกามีความเห็นกลับไปกลับมาแล้วแต่ข้อเท็จจริงแต่ละคดี ขอให้สังเกตุคำพิพากษาฎีกาชุดนี้เกี่ยวกับเรื่องการที่ลูกจ้างได้รับมอบหมาย หรือได้รับคำสั่งจากนายจ้างให้ลงแข่งขันกีฬาซึ่งถือว่าเป็นการประสบอันตราย เนื่องจากการทำงานเหมือนกัน ซึ่งมีคำพิพากษาในกลุ่มนี้ดังต่อไปนี้

คำพิพากษาฎีกาที่ 705/2516

ลูกจ้างเดินทางจากสำนักงานของนายจ้างไปทำงานสร้างถนน ยังจุดที่กำหนด โดยคนของนายจ้างคุมไป ระหว่างทางรถบดของนายจ้างผ่านมา ลูกจ้างได้โดยสารไปด้วย พอรถออกวิ่งลูกจ้างตกจากรถบดและถูดรถบดทับถึงแก่ความตาย ถือว่าลูกจ้างประสบอันตรายถึงแก่ความตาย เนื่องจากการทำงานให้นายจ้างมิใช่อันตรายที่ลูกจ้างจงใจก่อให้เกิดขึ้นเอง

ฎีกานี้ ลูกจ้างเดินไปทำงานยังไม่ถึงที่ที่จะลงมือปฏิบัติงาน เป็นการเดินจากสำนักงานของนายจ้างไปยังที่ปฏิบัติงาน เมื่อเกิดการประสบอันตรายขึ้น ศาลเห็นว่าเป็นการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน

คำพิพากษาฎีกาที่ 131/2523

ลูกจ้างโจทก์ถูกผู้อื่นแทงทำร้ายถึงแก่ความตายเพราะสาเหตุส่วนตัว ถึงแม้ว่าจะได้เกิดขึ้นขณะปฏิบัติงานทำความสะอาดตู้รถสินค้า และบริเวณที่ทำการรับส่งสินค้าของโจทก์ผู้เป็นนายจ้างก็ตาม แต่เมื่อมีสาเหตุมาจากเรื่องส่วนตัวก็ถือไม่ได้ว่าลูกจ้างโจทก์ประสบอันตรายถึงแก่ความตาย เนื่องจากการทำงานให้แก่โจทก์ผู้เป็นนายจ้าง

ฎีกานี้ถูกทำร้ายด้วยสาเหตุเรื่องส่วนตัว ศาลฎีกาเห็นว่ามิใช่เนื่องจากการทำงานถึงแม้จะอยู่ในเวลาปฏิบัติงาน

คำพิพากษาฎีกาที่ 1799/2523

ผู้ตายและ ป. เป็นลูกจ้างบริษัท อ. โดยผู้ตายมีตำแหน่งเป็นผู้จัดการฝ่ายบุคคล ป. อยู่ในห้องพักของบริษัทโดยไม่มีสิทธิ แม้จะฟังว่าผู้ช่วยผู้จัดการบริษัทสั่งให้ผู้ตายดำเนินการให้ ป. ย้ายออกไปจากหอพักผู้ตายให้คนไปตาม ป. ไปพบ แต่ ป. ไม่ไป ผู้ตายจึงไปพบ ป. เพื่อเจรจาเรียกห้องพักคืนก็ตาม แต่ในการเจรจานั้นได้ความว่า เมื่อผู้ตายไปพบ ป. แล้วได้ทำร้ายร่างกาย ป. ก่อนโดยไม่จำเป็น ดังนี้ เป็นเรื่องผู้ตายทำร้ายร่างกาย ป. เป็นเจตนาของผู้ตายเอง หาเกี่ยวเนื่องกับการเจรจาเรียกห้องพักคืนอันเป็นการทำงานให้นายจ้างไม่ เมื่อ ป.บันดาลโทสะใช้อาวุธปืนยิงผู้ตายถึงแก่ความตาย ความตายของผู้ตายจึงเกิดขึ้นเนื่องจากผู้ตายทำร้ายร่างกาย ป. ก่อนถือไม่ได้ว่าผู้ตายประสบอันตรายถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้าง

ฎีกานี้เป็นข้อที่ควรสังเกตุคือ นายจ้างใช้ให้ไปปฏิบัติงานลูกจ้างก็ไปปฏิบัติงาน แต่ทำเลยขอบเขตที่มอบหมาย ศาลกลับบอกว่า การประสบอันตรายนั้นมิใช่เนื่องจากการทำงาน

คำพิพากษาฎีกาที่ 668/2524

ลูกจ้างถูกทำร้ายตายเพราะเหตุส่วนตัว ไม่ใช่เนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้าง ดังความหมาย คำว่า "ประสบอันตราย" ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน นายจ้างไม่ต้องจ่ายเงินทดแทน

คำพิพากษาฎีกาที่ 939/2525

ลูกจ้างถูกยิงตายเพราะสาเหตุส่วนตัว มิได้เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่การงานแม้ลูกจ้างจะถูกคนร้ายยิงตายในระหว่างทำงานและในสถานที่ทำงาน ไม่ถือว่าถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงานให้นายจ้างหรือการป้องกันรักษาประโยชน์ให้แก่นายจ้างตามความหมายของคำว่า "ประสบอันตราย" ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงานฯข้อ 2 หรือตาม พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

คำพิพากษาฎีกาที่ 1559/2525

บ. เป็นพนักงานขับรถของโจทก์ การปฏิบัติหน้าที่หรือทำงานให้โจทก์ก็คือการขับรถแม้กฎข้อบังคับ และระเบียบการเดินรถจะได้กำหนดให้พนักงานขับรถต้องไปอ่านประกาศประจำวัน เพื่อให้พนักงานขับรถทราบว่าตนมีหน้าที่ที่จะต้องทำงานในวันรุ่งขึ้นหรือไม่ การที่ บ. ไปดูประกาศประจำวันจึงมิใช่การทำงาน ดังนั้น เมื่อ บ. ประสบอันตรายแก่กายขณะเดินไปดูประกาศดังกล่าว จึงถือไม่ได้ว่า บ.ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานให้แก่โจทก์อันเป็นเหตุให้โจทก์ต้องจ่ายค่าทดแทน

ฎีกานี้เป็นการปฏิบัติงานเสร็จแล้ว เพียงเดินไปดูประกาศในการทำงานวันรุ่งขึ้นด้วยความเคารพต่อศาลฎีกา ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติงานยังไม่เสร็จสิ้น แต่ศาลฎีกาเห็นว่ามิใช่การประสบอันตรายจากการทำงาน

คำพิพากษาฎีกาที่ 2273/2525

การที่ลูกจ้างทำความสะอาดรถจักรดีเซลตามหน้าที่แล้วไปนั่งพัก แล้วนำเสื้อที่สวมไปตากที่ราวตากผ้านั้น มิใช่ผลธรรมดาที่คนงานที่ทำงานเช่นลูกจ้างผู้นี้จะต้องทำเช่นนั้น ดังนั้น เมื่อม้ายาวที่ลูกจ้างเดินไปพลิกตะแคงจนลูกจ้างได้รับอันตรายแก่กาย จึงมิได้เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่การงานของลูกจ้าง ถือไม่ได้ว่าลูกจ้างได้รับอันตรายแก่กายเนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้าง

ด้วยความเคารพต่อศาลฎีกาในฎีกานี้เป็นเหตุต่อเนื่องเกี่ยวข้องกันและอยู่ในเวลาปฏิบัติงาน น่าจะถือว่าเป็นการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน ถึงแม้ข้อเท็จจริงจะฟังได้ว่าเป็นการไปตามเสื้อผ้ามิใช่งานของนายจ้าง

คำพิพากษาฎีกาที่ 3918/2525

ลูกจ้างเป็นคนงานของการรถไฟขึ้นไปบัดกรีรางน้ำบนหลังคา ขณะที่แดดร้อนจัดไม่มีร่มเงากำบัง ลูกจ้างเป็นลมตายอยู่บนหลังคาศาลฎีกาก็คือว่าเป็นการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน

คำพิพากษาฎีกาที่ 1491/2526

ลูกจ้างของการรถไฟไปทำหน้าที่ล้างหินอยู่ตามทางรถไฟกลางแดด แล้วก็เป็นลมตายถือว่าเป็นการตายเนื่องจากการทำงาน

ทั้งสองฎีกาข้างต้นที่กล่าวมานี้จริงอยู่ลูกจ้างเป็นลม แต่ก็คือว่าเป็นเพราะเหตุการทำงานให้นายจ้าง ศาลฎีกาเห็นเช่นนั้นเป็นการชอบแล้ว

คำพิพากษาฎีกาที่ 1172/2526

แม้ผู้ตายเป็นผู้จัดการแผนกบุคคล มีหน้าที่ในการสงเคราะห์พนักงานหรือครอบครัวรวมทั้งให้สวัสดิการ เช่นงานบำเพ็ญกุศลและฌาปนกิจศพ และผู้ตายได้รับมอบหมายจากบริษัทนายจ้าง ให้เป็นตัวแทนไปร่วมงานสวดพระอภิธรรมศพบิดาผู้ช่วยผู้จัดการบริษัทนายจ้างก็ตาม แต่การไปร่วมงานดังกล่าวเป็นเรื่องประเพณีทางสังคม ไม่ใช่เรื่องความรับผิดชอบเกี่ยวกับหน้าที่การงาน ดังนั้น เมื่อผู้ตายกลับจากงานสวดพระอภิธรรมศพแล้วประสบอุบัติเหตุถึงแก่ความตายจึงถือไม่ได้ว่าตาย เนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้างอันจะเป็นผลให้มีสิทธิเรียกร้องเงินทดแทนได้

ฎีกานี้เป็นที่น่าสังเกตุไว้เปรียบเทียบกับฎีกาเรื่องการแข่งขันกีฬา ซึ่งศาลฎีกาเห็นว่าเป็นการประสบอันตรายจากการทำงาน

คำพิพากษาฎีกาที่ 2321/2527

ลูกจ้างลื่นล้มตาย ในระหว่างที่เดินตรวจสต๊อกนั้นเป็นเรื่องที่เกิดจากหัวใจวาย ก็ไม่ถือว่าเป็นการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน

ฎีกานี้จะต่างกับฎีกาที่ 3918/2525 และฎีกาที่ 1491/2526 ตรงสาเหตุกล่าวคือฎีกานี้สาเหตุไม่สัมพันธ์กันกับผล

คำพิพากษาฎีกาที่ 1892/2527

แม้ลูกจ้างจะถูกยิงตายในช่วงเวลาที่มีหน้าที่เป็นยาม และสถานที่เกิดเหตุอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของลูกจ้าง แต่การที่ลูกจ้างหลีกเลี่ยงหน้าที่ไปนั่งเสพสุราร่วมกับพวกเป็นการปฏิบัติหน้าที่เป็นยามควบคู่ไปด้วยหาได้ไม่ จึงไม่ใช่เป็นกรณีที่ถึงแก่ความตายในขณะปฏิบัติหน้าที่อีกประการหนึ่ง คนร้ายที่เข้ามาทำร้าย จ. มิใช่เข้ามาทำร้ายลูกจ้างหรือประสงค์ต่อทรัพย์สินของนายจ้าง มูลกรณีที่ลูกจ้างถูกยิงตายมิได้เกิดจากเหตุที่ทำงานให้แก่นายจ้าง หรือป้องกันรักษาประโยชน์ให้แก่นายจ้าง ถือไม่ได้ว่าลูกจ้างประสบอันตรายตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ข้อ 2

คำพิพากษาฎีกาที่ 3491-3492/2527

การแข่งขันกีฬาประจำปีระหว่างสาขาต่าง ๆ ของธนาคารนายจ้าง แม้จะไม่ได้ผลประโยชน์เป็นเงินหรือไม่ทำให้ธนาคารมีชื่อเสียงมากขึ้นก็ตาม แต่การแข่งขันกีฬาซึ่งทำให้ลูกจ้างเกิดความสามัคคีระหว่างกัน และทำให้ลูกจ้างมีพลานามัยแข็งแรงนั้น มิได้เกิดประโยชน์แต่เฉพาะตัวลูกจ้างเท่านั้นประโยชน์ดังกล่าวเกิดแก่ธนาคารนายจ้างด้วย กล่าวคือมีเหตุเชื่อได้ว่าลูกจ้างจะทำงานให้นายจ้างโดยมีสมรรถภาพเพิ่มขึ้น ธนาคารนายจ้างจึงลงทุนจ่ายทั้งเงินและยอมให้เอาเวลาทำงานไปซ้อมกีฬาได้ด้วย ถ้าไม่หวังว่าจะได้ประโยชน์ตอบแทนอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว ธนาคารนายจ้างจะลงทุนไปเพื่ออะไร ดังนั้นการที่ธนาคารนายจ้างแต่งตั้งให้โจทก์ซึ่งเป็นพนักงานประจำมีหน้าที่พิเศษโดยไปแข่งขันกีฬาตามที่นายจ้างกำหนด ย่อมถือได้ว่าโจทก์ทำงานพิเศษให้ธนาคารนายจ้างนอกเหนือไปจากหน้าที่ปกติ เมื่อโจทก์ได้รับบาดเจ็บจากการปฏิบัติงานพิเศษดังกล่าว ก็ต้องถือโจทก์ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานให้นายจ้าง

ฎีกานี้ขอให้เปรียบเทียบกับฎีกาที่ 1172/2526

คำพิพากษาฎีกาที่ 3502/2527

นายจ้างสั่งให้ผู้ตายขับรถนำผู้ช่วยจัดการฯ ไปงานหมั้น อันเป็นสวัสดิการที่นายจ้างให้แก่ลูกจ้าง หลังจากไปงานหมั้นแล้วให้ผู้ช่วยผู้จัดการฯ ไปตรวจเยี่ยมและแสดงตัวต่อลูกค้าอันเป็นงานในหน้าที่ของผู้ช่วยผู้จัดการฯ ขณะเกิดเหตุรถชนกันเป็นเหตุให้ผู้ตายถึงแก่ความตายนั้นงานหมั้นได้ผ่านพ้นไปแล้ว และยังอยู่ระหว่างที่ผู้ช่วยผู้จัดการฯ กำลังตรวจเยี่ยมและแสดงตัวต่อลูกจ้างตามคำสั่งของผู้จัดการ จึงต้องถือว่าผู้ตายถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงานงานให้แก่นายจ้าง

คำพิพากษาฎีกาที่ 1626/2528

ลูกจ้างถูกยิงถึงแก่ความตาย ขณะปฏิบัติหน้าที่ยามในเวลากลางคืน ณ สถานที่กองเก็บทรัพย์สินของนายจ้างพฤติการณ์ส่อไปในทางถูกยิง เพราะปฏิบัติหน้าที่นั่นเอง เมื่อไม่ได้ความว่าการที่ถูกยิงมาจากเหตุส่วนตัวหรือเหตุอื่นที่ไม่เกี่ยวกับการทำงาน จึงถือได้ว่าลูกจ้างประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้างแล้ว

คำพิพากษาฎีกาที่ 4456/2528

โจทก์เป็นพนักงานธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร งานตามหน้าที่ของโจทก์ที่ต้องปฏิบัติเป็นประจำคืองานในธุรกิจของธนาคาร แต่การแข่งขันกีฬาก็เป็นงานพิเศษตามครั้งคราวนายจ้างได้มีคำสั่งตามระเบียบว่า ด้วยการแข่งขันกีฬาของธนาคาร ซึ่งระบุวัตถุประสงค์ไว้หลายประการรวมทั้ง เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์ภายในและภายนอกธนาคารด้วย และตามข้อบังคับดังกล่าวกำหนดให้ถือว่าการแข่งขันกีฬา และการฝึกซ้อมกีฬาของพนักงานให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติงานของธนาคารด้วย เมื่อโจทก์ประสบอันตรายจากการแข่งขันกีฬาโดยไม่ต้องด้วยข้อยกเว้นตามข้อ 55 จำเลยจึงต้องจ่ายเงินทดแทนให้โจทก์ เพราะเป็นการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน

ทั้ง 3 ฎีกาที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ศาลฎีกามีแนวโน้มไปในการกลับกันกับคำพิพากษาศาลฎีกากลุ่มที่แรกที่ได้กล่าวมาตอนต้น

คำพิพากษาฎีกาที่ 3733/2529

โจทก์เป็นลูกจ้างของธนาคารได้รับแต่งตั้งจากนายจ้าง เป็นนักกีฬาเข้าแข่งขันกีฬาภายใน ซึ่งนายจ้างจัดขึ้นตามระเบียบและนโยบายของนายจ้าง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อผ่อนคลายความตึงเครียดของลูกจ้างจากการปฏิบัติงานประจำวันอันจะส่งผลให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การที่โจทก์ประสบอันตรายอันเนื่องมาจากการแข่งขันกีฬาภายใน จึงถือได้ว่าประสบอันตรายอันเนื่องมาจากการทำงานให้แก่นายจ้างแล้ว จำเลยจะอ้างว่าการกีฬาไม่ใช่วัตถุประสงค์ของธนาคารนายจ้างเพื่อเป็นเหตุที่จะไม่จ่ายเงินทดแทนแก่โจทก์หาได้ไม่

คำพิพากษาฎีกาที่ 4463/2530

โจทก์เป็นลูกจ้างประจำของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรปฏิบัติงานประจำสาขาตรัง แม้งานประจำของโจทก์ได้แก่การทำงานตามกิจการของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งเกี่ยวกับการให้เงินกู้แก่เกษตรกรและการรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไปก็ตาม เมื่อปรากฏว่า ผู้จัดการสาขาตรังกำหนดให้โจทก์เป็นนักกีฬาประเภทฟุตบอล ตามระเบียบฉบับที่ 21 ว่าด้วยการแข่งขันกีฬาของธนาคารและตามระเบียบดังกล่าวให้ถือว่า การแข่งขันกีฬาเป็นการ

ปฏิบัติงาน ขณะโจทก์ลงแข่งขันฟุตบอลกับสาขาราชบุรีโจทก์ได้รับบาดเจ็บกระดูกที่แข้งขวาอันเล็กหักต้องลาหยุดรักษาตัว 33 วัน จึงเป็นการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้าง โจทก์มีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2515 ข้อ 54 (1) แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 9 พ.ศ. 2525 ข้อ 2

คำพิพากษาฎีกาที่ 5257/2530

ข้อเท็จจริงได้ความว่านายสมเดช ได้ซื้อท่อประปาจากบริษัทสยามสตีลไพพ์อิมปอร์ต-เอ็กซ์ปอร์ต จำกัด ในราคาพิเศษและขอให้ไปทำการติดตั้งให้นายปัญญาผู้จัดการโรงงานของบริษัทสยามสตีลไพพ์ อิมปอร์ต-เอ็กปอร์ตได้สั่งให้นายบุญเกิดไปติดตั้งท่อประปาให้นายบุญเกิดได้ลงเวลาทำงานในบัตรลงเวลาทำงาน และได้เดินทางไปปฏิบัติงานตามคำสั่งโดยรถยนต์ของนายจ้าง เมื่อได้ประสบอันตรายในเวลาทำงานปกติ ถือว่านายบุญเกิดได้ประสบอันตรายถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงานให้แก่บริษัทสยามสตีลไพพ์อิมปอร์ต-เอ็กสปอร์ต จำกัด ผู้เป็นนายจ้าง

คำพิพากษาฎีกาที่ 2700/2530

ลูกจ้างเป็นพนักงานขับรถยนต์มิได้ปฏิบัติงานตามวันเวลาปกติเช่นพนักงานในตำแหน่งอื่น เพราะต้องคอยดูแลรักษารถยนต์ในความรับผิดชอบของตนให้อยู่ในสภาพใช้การได้ดีตลอดเวลา ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชาอนุมัติให้ลูกจ้างนำรถยนต์ที่ตนขับไปล้างทำความสะอาด และอัดฉีดจาระบีจึงเป็นงานในหน้าที่แต่ในตอนกลางวันผู้รับจ้างยังทำให้ไม่เสร็จ จนเวลา 21 นาฬิกา ลูกจ้างจึงได้ไปที่ร้านของผู้รับจ้างเพื่อนำรถยนต์กลับแล้วขณะเดินข้ามถนนถูกรถยนต์ชนตายนั้น เป็นการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้าง

คำพิพากษาฎีกาที่ 511/2535

หัวหน้างานสั่งให้ลูกจ้างทำความสะอาดที่พัก ซึ่งจำเป็นจะต้องใช้น้ำมาทำความสะอาดที่พักอยู่ใกล้วัด ลูกจ้างจึงไปเอาน้ำจากสระในวัดโดย ลูกจ้างได้ไปยืมมอเตอร์สูบน้ำจากวัด มาใช้สูบน้ำเพื่อทำความสะอาดและสูบน้ำให้พระด้วย ในระหว่างนั้นลูกจ้างถูกไฟฟ้าดูดตาย ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าการที่จะเอาน้ำในสระขึ้นมาใช้

เป็นหน้าที่ของลูกจ้าง ฉะนั้นลูกจ้างจะใช้วิธีการอย่างใด ก็เป็นเรื่องอยู่ในดุลพินิจของลูกจ้างเพื่อจะให้ได้น้ำมา ใช้เมื่อลูกจ้างเลือกวิธีโดยไปยืมมอเตอร์ จากพระมาใช้สูบน้ำก็ถือได้ว่าเป็นการกระทำตามคำสั่งของผู้ควบคุมงาน ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่นายจ้าง ดังนั้นเมื่อประสบอันตรายขึ้นในระหว่างนั้น ก็ถือว่าเป็นการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน

กลุ่มที่สาม เป็นกรณีที่เกิดขึ้นหลังจากเสร็จงานแล้ว แนวคำพิพากษาฎีกาในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะถือว่า เหตุเกิดขึ้นในขณะที่เสร็จงานแล้วหรืออยู่ในระหว่างเดินทางกลับบ้านนั้น ส่วนใหญ่จะไม่ถือว่าเป็นการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน แต่ก็มีบางฎีกาที่ศาลฎีกาเห็นต่างออกไป ซึ่งจะต้องสังเกตุว่ามันมีข้อเท็จจริงแตกต่างไปอย่างไร ศาลฎีกาจึงได้วินิจฉัยว่าเป็นการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน ทั้ง ๆ ที่ความจริงเป็นเวลาภายหลังเสร็จงานแล้ว ซึ่งวิเคราะห์ดูแล้วจะเห็นได้ว่าศาลฎีกามีแนวโน้มไปในทางช่วยเหลือลูกจ้างมากขึ้น ทั้งนี้ก็แล้วแต่ข้อเท็จจริงแต่ละกรณี ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างคำพิพากษาที่ยกมากล่าวต่อไปนี้

คำพิพากษาฎีกาที่ 182/2524

ลูกจ้างเมื่อเสร็จงานของนายจ้าง และเลิกงานแล้วก็มาขึ้นรถยนต์บริการซึ่งเป็นสวัสดิการของนายจ้างที่จัดไว้สำหรับไปส่งลูกจ้างกลับบ้าน ในระหว่างทางรถยนต์บริการของนายจ้างเกิดอุบัติเหตุรถตกถนนทับลูกจ้างตาย ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าการตายของลูกจ้างเกิดขึ้นขณะเดินทางกลับบ้าน แม้รถที่นายจ้างจัดให้เพื่อความสะดวกแก่พนักงานในการเดินทางกลับบ้านเท่านั้น ลูกจ้าง มิได้นั่งรถไปหรือกลับจากการทำงานตามคำสั่งหรือภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของนายจ้างจึงถือ ไม่ได้ว่าการตายของลูกจ้างเกี่ยวข้องกับการทำงานให้แก่นายจ้าง

คำพิพากษาฎีกาที่ 2666/2524

เป็นกรณีที่เกิดขึ้นหลังจากเสร็จงานแล้วโดยนายจ้างเป็นผู้ให้เช่าซื้อลูกจ้างเป็นผู้ไป ทำสัญญาให้เช่าซื้อและเก็บเงินจากลูกค้าของนายจ้าง เมื่อทำสัญญาเสร็จแล้วก็ขับรถจักรยานยนต์กลับพอถึงหน้าซอยบ้านลูกค้าที่ไปทำสัญญาก็เกิดเหตุถูกรถยนต์ชนศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ลูกจ้างไปทำสัญญาเช่าซื้อกับลูกค้าตามหน้าที่และตามคำสั่งเสร็จแล้ว ขณะเดินทางกลับบ้านได้ถูกรถยนต์เฉี่ยวรถจักรยานยนต์ล้มลง การทำงาน

ให้แก่นายจ้างเสร็จสิ้นแล้ว ถือไม่ได้ว่าประสบอันตรายเนื่องจากทำงาน

คำพิพากษาฎีกาที่ 1172/2526

ลูกจ้างทำหน้าที่เป็นผู้จัดการแผนกบุคคลของนายจ้าง แผนกบุคคลมีหน้าที่ในการสงเคราะห์พนักงานหรือครอบครัวรวมทั้งให้สวัสดิการต่าง ๆ แก่ลูกจ้างด้วย ปรากฏว่ามีญาติของ พนักงานตาย บริษัทนายจ้างจึงสั่งให้ลูกจ้างเป็นตัวแทนไปร่วมในงานสวดศพ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การไปร่วมงานดังกล่าวเป็นเรื่องประเพณีทางสังคม ไม่ใช่เรื่องความรับผิดชอบเกี่ยวกับหน้าที่การงาน ดังนั้นเมื่อลูกจ้างกลับจากงานสวดศพแล้วประสบเหตุถึงแก่ความตาย จึงถือไม่ได้ว่าตายเนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้าง

ตามคำพิพากษาฎีกานี้ ถ้าดูตามผลก็ถูก แต่เหตุผลที่ศาลฎีกาอ้างในข้อแรกว่าการไปร่วมงานดังกล่าวเป็นเรื่องประเพณีทางสังคม ไม่ใช่เรื่องความรับผิดชอบเกี่ยวกับหน้าที่นั้น เป็นข้อคิดที่น่าคิดเพราะเหตุที่ว่าเป็นการไปตามคำสั่งของนายจ้าง เหมือนกับกรณีของคำพิพากษาที่นายจ้างสั่งให้ลูกจ้างไปแข่งฟุตบอล ซึ่งความจริงไม่ใช่งานในหน้าที่ แต่เมื่อนายจ้างสั่งก็ถือว่าเป็นงานของนายจ้างได้ กรณีนี้ก็เช่นกัน ลูกจ้างได้ประสบเหตุถึงแก่ความตาย เมื่อกลับจากงานสวดศพ เรียกว่าทำงานให้นายจ้างเสร็จแล้วการตายจึงถูกมองว่าไม่เกี่ยวกับการทำงาน

คำพิพากษาฎีกาที่ 2673/2526

ลูกจ้างมีงานประจำอยู่ที่อำเภอพัฒนานิคมจังหวัดลพบุรี นายจ้างสั่งให้ไปแข่งกีฬาที่ จังหวัดระยอง เมื่อแข่งเสร็จแล้วก็เดินทางกลับเมื่อมาถึงจังหวัดลพบุรีแล้วก็ต้องต่อไปที่อำเภอพัฒนานิคม ระหว่างเดินทางจากจังหวัดลพบุรีไปอำเภอพัฒนานิคมเกิดประสบเหตุขึ้นในระหว่างเดินทางกลับนี้ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าเมื่อนายจ้างมีคำสั่งให้ไปแข่งกีฬาที่จังหวัดระยอง ย่อมเป็นงานพิเศษตามครั้งคราวที่ผู้เป็นนายจ้างจะมีคำสั่ง และตราบใดที่ลูกจ้างยังกลับไม่ถึงที่พักประจำในหน่วยงานอำเภอพัฒนานิคม ก็ยังได้ชื่อว่าลูกจ้างปฏิบัติงานพิเศษ การที่ลูกจ้างได้รับอันตรายระหว่างเดินทางกลับ จึงเป็นการประสบอันตรายขณะปฏิบัติงานให้แก่นายจ้าง

จากคำพิพากษาฎีกานี้แสดงว่า ถึงแม้จะแข่งกีฬาเสร็จแล้ว แต่ยังเดินทางกลับไม่ถึงที่พักซึ่งอยู่คนละจังหวัด ก็ยังถือว่าเป็นการประสบอันตราย เนื่อง

จากการทำงานให้นายจ้างศาลฎีกาใช้คำว่าตราบใดที่ยังกลับไม่ถึงที่พักประจำ อันนี้ให้สังเกตุความแตกต่างไว้

คำพิพากษาฎีกาที่ 3023/2526

ธนาคารจัดการแข่งขันกีฬาระหว่างพวกเดียวกัน โจทก์ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการฝ่ายต้อนรับหลังจากแข่งกีฬาเสร็จ โจทก์กลับสาขาสำนักงานระหว่างทางเกิดอุบัติเหตุ โจทก์ได้รับบาดเจ็บ ถือว่าการประสบอันตรายนั้นเนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้างแล้ว

คำพิพากษาฎีกาที่ 1635/2529

โจทก์ใช้เวลานอกหน้าที่ไปรับจ้างต่อสายไฟให้บริษัทอื่น ไม่เกี่ยวกับงานของบริษัทจำเลย แล้วเกิดอุบัติเหตุได้รับบาดเจ็บถูกสังกะสีบาดเอ็นนิ้วมือขาด มิใช่กรณีที่โจทก์ได้รับอันตราย เนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้างโจทก์จึงไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ในการรักษาพยาบาล เมื่อประสบอันตราย ทั้งการขอรับการรักษาพยาบาลตามระเบียบข้อบังคับของจำเลยเป็นสิทธิ อีกส่วนหนึ่งที่โจทก์ไม่ประสงค์จะขอใช้สิทธิมาแต่แรก การที่โจทก์ปกปิดความจริงเพื่อให้จำเป็นต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลแทนโจทก์เพราะการประสบอันตราย เป็นการจงใจทำให้จำเลยซึ่งเป็นนายจ้างได้รับความเสียหาย และเป็นการกระทำโดยไม่สุจริตจำเลยจึงมีสิทธิเลิกจ้างโจทก์ได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย โบนัส สินจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าและค่าเสียหายแก่โจทก์

คำพิพากษาฎีกาที่ 3966/2530

อันนี้เป็นกรณีที่นายจ้างจ่ายเงินเดือนให้แก่ลูกจ้างแบบสมัยใหม่โดยวิธีโอนเงินเดือนเข้าบัญชีของลูกจ้างในธนาคารแทนการจ่ายเงินสด ขณะลูกจ้างไปถอนเงินได้ประสบอันตรายถึงตาย จะถือเป็นการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานหรือไม่ ก็มีข้อน่าคิดอยู่นิดหนึ่งว่า ความจริงแล้วหลักการจ่ายเงินเดือนเป็นหน้าที่ของนายจ้างต้องจ่ายให้แก่ลูกจ้าง ณ สถานที่ทำงานของลูกจ้าง แต่เรื่องนี้นายจ้างไม่จ่ายให้ในสถานที่ทำงาน แต่ให้ไปเบิกจากธนาคารแล้ว นายจ้างก็หมดหน้าที่ในการจ่ายค่าจ้างในเดือนนั้น ลูกจ้างจะใช้สิทธิเบิกถอนเงินเมื่อใดเป็นเรื่องส่วนตัวและมิใช่เป็นการ

ปฏิบัติงานให้นายจ้าง ถึงแม้นายจ้างจะอนุญาติให้ลูกจ้างไปเบิกถอนเงินค่าจ้างจากธนาคารได้ ก็เป็นเรื่องที่เพื่อมิให้ลูกจ้างถูกกล่าวหาว่าละทิ้งหน้าที่เท่านั้นเพราะฉะนั้นการที่ลูกจ้างประสบอันตรายขณะเดินทางไปเบิกเงินนั้น จึงไม่ใช่เป็นการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน

คำพิพากษาฎีกาที่ 839/2531

ลูกจ้างได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา ให้เดินทางไปปฏิบัติงานนอกสถานที่ ลูกจ้างไปปฏิบัติงานตามคำสั่ง จึงเป็นการปฏิบัติงานในทางการที่จ้างของนายจ้าง กรณีลูกจ้างทำงานประจำอยู่ที่แห่งหนึ่ง เมื่อออกไปปฏิบัติงานนอกสถานที่เสร็จแล้ว ย่อมจะต้องเดินทางกลับจากสถานที่ไปทำงานมายังสถานที่ทำงานปกติ ดังนั้นระหว่างการเดินทางกลับถือว่า เป็นช่วงเวลาปฏิบัติงานในทางการที่จ้างให้นายจ้างกรณีต่างกับการที่ลูกจ้างปฏิบัติงานในหน้าที่ ณ สถานที่ทำงานปกติเสร็จแล้วเดินทางกลับบ้าน กรณีเช่นนี้ไม่อาจถือว่า ช่วงเวลาที่เดินทางกลับบ้านเป็นช่วงเวลาที่ปฏิบัติงานในทางการที่จ้างให้นายจ้าง

การที่ลูกจ้างไม่ได้เดินทางกลับทันทีที่ปฏิบัติหน้าที่เสร็จ ก็เนื่องจากฝนตกเป็นอุปสรรคในการเดินทางเพราะลูกจ้างขับขี่รถจักรยานยนต์ไป และการที่ระหว่างรอให้ฝนหยุด ลูกจ้างได้รับประทานอาหารที่บ้านซึ่งลูกจ้างไปทำงานให้ ก็หามีผลทำให้การปฏิบัติงานในหน้าที่ของลูกจ้างสิ้นสุดลงไม่ ขณะลูกจ้างเดินทางกลับถูกรถคันอื่นชนถึงแก่ความตาย จึงเป็นการประสบอันตรายอันตรายเนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้าง

คำพิพากษาฎีกาที่ 839/2531

นายจ้างสั่งให้ลูกจ้างนำเอกสารหลักฐานบางอย่างไปให้ลูกค้าของนายจ้าง ลูกจ้างก็เดินทางไปเมื่อส่งมอบเอกสารให้แล้วระหว่างเดินทางกลับได้ประสบเหตุถึงตาย ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ถือได้ว่าลูกจ้างเดินทางไปปฏิบัติงานนอกสถานที่ทำงานในทางการที่จ้าง ในระหว่างที่เดินทางกลับก็ยังต้องถือว่าเป็นช่วงเวลาที่ปฏิบัติงานเมื่อลูกจ้างประสบอุบัติเหตุ จึงเป็นการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน

คำพิพากษาฎีกานี้ข้อเท็จจริงไม่ชัดออกมาว่าลูกจ้าง จะกลับบ้านหรือกลับที่ทำงาน ตามคำพิพากษาฎีกากรณีไปทำสัญญาเช่าซื้อนั้นเป็นเรื่องกลับบ้านเมื่อกลับบ้าน

ก็ไม่ใช่เป็นการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน แต่อันนี้บอกเดินทางกลับเฉย ๆ แล้วถือว่ายังเป็นช่วงเวลาที่ปฏิบัติงาน ผลมันต่างกันไปกลายเป็นการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน

คำพิพากษาฎีกาที่ 2043/2532

ลูกจ้างไปสัมมนาต่างจังหวัดเมื่อสัมมนาเสร็จก็รับประทานอาหารเย็นเสร็จแล้วก็นอนพักผ่อน ต่อมาตอนตีสี่ของวันรุ่งขึ้นลูกจ้างหัวใจวายตายขณะยังอยู่ที่จังหวัดที่ไปสัมมนา ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าน่าเชื่อตามความเห็นของแพทย์ว่าลูกจ้างมีโรคเกี่ยวกับหัวใจอยู่ก่อนแล้วในขณะนอนหลับเนื่องจากโลหิตไหลช้าการที่ลูกจ้างตายหลังจากเลิกสัมนาอันถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติงานให้แก่นายจ้างแล้วเป็นเวลาประมาณ 10 ชั่วโมง ยังไม่อาจถือได้ว่าลูกจ้างถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้าง

ข้อเท็จจริงในคำพิพากษาฎีกานี้ใกล้เคียงกับเรื่องไปแข่งกีฬาที่ต่างจังหวัด อันนี้ลูกจ้างยังอยู่ ณ ที่สัมมนา เป็นแต่ว่าไม่ได้เกิดในขณะสัมมนา เกิดในขณะนอน ศาลฎีกาเน้นบอกว่าเลิกจากสัมมนาอันถือได้ว่า เป็นการปฏิบัติงานให้แก่นายจ้างแล้ว ฉะนั้นจึงไม่อาจถือได้ว่าได้ถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงาน

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3208/2533

ลูกจ้างเป็นคนงานทำความสะอาดประจำขบวนรถไฟ ซึ่งปกติเมื่อทำความสะอาดเสร็จแล้วจะเป็นเวลาประมาณ 5 ทุ่ม ฉะนั้นระหว่างเวลา 5 ทุ่มถึงตีสี่ครึ่งก็ให้ลูกจ้างนี้พักผ่อนหลับนอน ปรากฏว่าในระหว่างเวลาพักผ่อนนั้นเอง ลูกจ้างปิดประตูรถแล้วพลัดตกจากขบวนรถไฟลงไปตาย ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การที่ให้ลูกจ้างพักผ่อนตั้งแต่เวลา 23 นาฬิกา ถึง 4.30 นาฬิกา ก็เพื่อให้มีเวลาพักผ่อนหลับนอนแล้วจะได้เริ่มปฏิบัติงานต่อจนถึงสถานีรถไฟปลายทาง ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้ตายซึ่งจะต้องอยู่พักผ่อนในขบวนรถไฟนั้นเพื่อเริ่มปฏิบัติงานต่อไป ดังนั้นการที่ผู้ตายปิดประตูรถแล้วพลัดตกจากขบวนรถไฟจนถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงาน

ให้สังเกตุว่า ถ้าตายหลังเลิกสัมมนาแล้วแต่อยู่ในระหว่างนอนถือว่ามิใช่เนื่องจากการทำงาน แต่ว่าตายในระหว่างพักผ่อนแต่ว่าอยู่ในขวนรถไฟถือว่าเป็นการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน ก็ต้องพยายามสังเกตุความแตกต่างให้ดีว่าศาลฎีกาถือหลักอะไรในการวินิจฉัย เพราะบางทีข้อเท็จจริงใกล้เคียงกันมาก แต่ว่า

แนวการวินิจฉัยแตกต่างกันไป

คำพิพากษาฎีกาที่ 2273/2535

ลูกจ้างเป็นคนงานของการรถไฟ มีหน้าที่ทำความสะอาดรถจักร เมื่อทำความสะอาดเสร็จแล้วก็ถอดเสื้อออกตาก การเอาเสื้อไปตากนั้นลูกจ้างเดินไปบนม้ายาวที่เขาตั้งไว้ ปรากฏว่า ม้ายาวพลิก ลูกจ้างตกลงมาได้รับอันตราย ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การที่เอาเสื้อไปตากนั้นไม่ใช่ผลธรรมดาที่คนงานซึ่งทำงานเช่นลูกจ้างจะต้องทำเช่นนั้น การที่เอาเสื้อไปตากก็ไม่ได้เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่การงาน ถือไม่ได้ว่าลูกจ้างได้รับอันตรายแก่กายเนื่องจากการทำงาน

จากคำพิพากษาดังกล่าวมานี้ จึงพอจะสรุปแนวการพิจารณาว่าการประสบอันตรายเช่นใดเป็นการประสบอันตราย ที่เนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้างได้ว่าจะต้องเป็นการประสบอันตรายที่เกิดขึ้นเมื่อ

1. ลูกจ้างได้เดินทางถึงสถานที่ที่จะเริ่มต้นทำงาน และได้ลงมือทำงานให้นายจ้างแล้ว ไม่ใช่ในระหว่างการเดินทาง เพราะฉนั้นการประสบอันตรายขณะเดินทางไปทำงานหรือหากลูกจ้างเดินทางมาถึงที่ทำงานแล้ว ประสบอุบัติเหตุ ก่อนลงมือทำงานให้นายจ้างหรือตอกบัตรลงชื่อในใบทำงานแล้ว แต่ยังไม่ถึงเวลาลงมือทำงาน ไม่ถือเป็นกรณีเนื่องจากการทำงาน

2. ลูกจ้างได้รับอันตรายในสถานที่ทำงานในเวลาทำงานปกติ อันมีสาเหตุมาจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือตามลักษณะของงานซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของลูกจ้าง โดยมิใช่เนื่องมาจากสาเหตุเรื่องส่วนตัว

3. ลูกจ้างได้รับอันตราย อันเป็นผลธรรมดาที่คนงานที่ทำงานเช่นลูกจ้างต้องทำ

4. ลูกจ้างประสบอันตราย เพราะปฏิบัติหน้าที่พิเศษหรือปฏิบัติหน้าที่นอกเวลาทำงานปกติ นอกบริเวณสถานที่ทำงาน โดยมีคำสั่ง หรือได้รับมอบหมายจากนายจ้างให้ดำเนินการหรือเข้าร่วมกิจการนั้น เช่น ได้รับอันตรายเกิดจากการร่วมกิจกรรมที่ทำตามที่นายจ้างมอบหมาย

เมื่อพิจารณาคำพิพากษาแล้วจะเห็นว่าการประสบอันตราย เนื่องจากการทำงานนั้นมีปัญหามาตลอดเวลาและยังมิได้ถูกแก้ไขอย่างจริงจัง ดังนั้นการที่ลูกจ้างที่เกิดอุบัติเหตุจากการทำงานจะได้รับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทนนั้น รู้สึกจะ

เกิดอุปสรรคเสมอต้องถึงกับฟ้องร้องเป็นเรื่องเป็นราวถึงศาล เมื่อเกิดกฎหมายประกันสังคมขึ้นคือ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และได้บัญญัติให้ลูกจ้างที่ประสบอันตรายนอกงานได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคม แต่ถ้าประสบอันตรายในเวลาทำงานก็ยังคงรับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทนเหมือนเดิม ซึ่งถ้าพิจารณาว่าโดยภายนอกก็ดูเหมือนจะช่วยเหลือคุ้มครองลูกจ้างได้ดี แต่ถ้าพิจารณาให้ลึกซึ้งก็จะเห็นว่าปัญหานั้นยังไม่ได้รับการแก้ไขให้หมดไป เป็นเหตุให้เกิดความเข้าใจสับสน ลูกจ้างบางส่วนนี้ยังไม่ค่อยเข้าใจหรือยังเข้าใจไม่ถูกต้องจึงมีการเสนอความคิดเห็นว่าน่าจะร่วมกองทุนทั้งสองนี้คือ กองทุนเงินทดแทน และกองทุนประกันสังคมเข้าด้วยกันให้เป็นกองทุนเดียวกันเสีย เพื่อขจัดปัญหาการประสบอันตรายเนื่องมาจากการทำงานด้วย และเพื่อให้ลูกจ้างทำความเข้าใจได้ง่ายขึ้น เพราะมีกองทุนเดียวเมื่อเกิดอุบัติเหตุไม่ว่าในงานหรือนอกงานก็ได้รับค่าทดแทนหรือประโยชน์ทดแทนทั้ง 2 กรณี แต่ในความเป็นจริงนั้น ถ้าการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยกรณีใดที่กองทุนเงินทดแทนไม่จ่าย การนั้นจะไปเข้าเงื่อนไขของกองทุนประกันสังคม ทันทีแต่ถ้ากองทุนเงินทดแทนจ่ายไปแล้วกองทุนประกันสังคมก็จะไม่จ่ายในทางกลับกัน

เพื่อป้องกันความสับสน ความไม่เข้าใจของลูกจ้างและนายจ้างต่อการวินิจฉัยของพนักงานเงินทดแทน จึงควรจะกำหนดนิยามความหมายหรือวางแนวปฏิบัติวินิจฉัย "เนื่องจากการทำงาน" ให้ชัดเจน เป็นธรรมแก่สภาพการใช้แรงงานของลูกจ้าง โดยพิจารณาดูว่าลูกจ้างมีเจตนามุ่งทำงานและคุ้มครองรักษาประโยชน์ให้แก่นายจ้างหรือไม่ มากกว่าการพิจารณาถึงวิธีการทำงานผิดปกติหรือขอบเขตตำแหน่งหน้าที่และวัตถุประสงค์นิติบุคคลซึ่งเดิมประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงานข้อ 54 พร้อมทั้งวางหลักเกณฑ์ที่ลูกจ้างได้ค่าทดแทนได้ดังนี้

1. ลูกจ้างลงมือทำงานให้แก่นายจ้างแล้ว
2. งานที่ทำนั้นเป็นงานของนายจ้าง
   - 2.1 งานในธุรกิจ
   - 2.2 งานในกิจการค้า
   - 2.3 งานในกระบวนการผลิต
   - 2.4 งานในวัตถุประสงค์

3. ลูกจ้างมีหน้าที่ต้องทำงานนั้น

3.1 หน้าที่ตามใบบอกลักษณะงาน

3.2 หน้าที่ตามที่นายจ้างมอบหมาย

4. ลูกจ้างได้รับบาดเจ็บหรือตายในระหว่างทำงาน

5. เนื่องจากการทำงานของนายจ้าง

5.1 การทำงานโดยตรง

5.2 โรคที่เกิดจากการทำงาน

5.3 รักษาผลประโยชน์นี้ให้แก่นายจ้าง

นอกจากนี้ กฎหมายก็มิได้ตัดลูกจ้างที่ประมาท ออกไปจากสิทธิที่จะเรียกร้องเงินทดแทน เพราะสภาพการทำงานที่ลูกจ้างเคยชินกับลักษณะของงานหรือเคยชินกับสภาพของอันตราย จนเกิดความไม่กลัว หรือการทำงานเคร่งเครียดเหน็ดเหนื่อยมานาน ย่อมมีโอกาสเสมอที่จะประมาทกันได้ กฎหมายจึงกำหนดข้อยกเว้นเฉพาะกรณีที่เกิดจากการจูงใจหรือเสพเครื่องดองของเมาจนไม่สามารถครองสติได้ เพราะฉะนั้นการใช้วิธีการที่ผิดปกติในการทำงาน หรือการกระทำด้วยความโมโหโกรธเคือง หรือการกระทำนอกหน้าที่ปกติตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาปกป้องประโยชน์ให้แก่นายจ้างจึงไม่มีเหตุผลใด ๆ ที่จะตัดการกระทำเช่นนี้ออกไปจากความสัมพันธ์กับการทำงานให้แก่นายจ้าง แม้ว่าเป็นการกระทำในทางส่วนตัวของลูกจ้างแล้วเกิดบาดเจ็บในระหว่างทำงาน ก็ไม่ทำให้ความผูกพันกับการทำงานต่อเนื่อง ให้แก่นายจ้างต้องถูกตัดขาดไปแนวการวินิจฉัยตัดสินของศาล จึงน่าจะเปิดกว้างให้ความเป็นธรรมแก่ลูกจ้างผู้ยากไร้ให้มากขึ้น

ปัญหาหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเงินทดแทน โดยใช้จำนวนวันหยุดการสูญเสียอวัยวะทุพพลภาพและตายจากความร้ายแรงของการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน อาจส่งผลให้ลูกจ้างต้องหยุดงานสูญเสียอวัยวะบางส่วนหรือทุพพลภาพบางครั้งอาจถึงแก่ความตายตามที่สำนักงานกองทุนเงินทดแทน จัดทำข้อมูลรายงานเสมอมา คือ

1. ตาย

2. ทุพพลภาพ

3. สูญเสียอวัยวะบางส่วน

4. หยุดงานเกิน 3 วัน

5. หยุดงานไม่เกิน 3 วัน

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานทั้ง 5 ข้อ ไม่ได้แสดงถึงความร้ายแรงที่กระทบต่อความสามารถ ความเดือดร้อนลำบากในการดำรงชีวิตอย่างเป็นปกติของลูกจ้างผู้ได้รับอันตราย แต่มองในแง่ของนายจ้างผู้ประกอบการมากกว่า กล่าวคือ มองในแง่ของการสูญเสียวันทำงานและเพื่อประโยชน์ในการประเมินจ่ายค่าทดแทน

ผลร้ายแรงที่ควรต้องคำนึงคือ ระดับความสามารถในการใช้ชีวิตตามปกติประจำวันเช่น การเดิน การรับประทานอาหาร การลุกนั่ง การทำภารกิจประจำวัน ความรุนแรงของอาการความเจ็บปวยที่เกิดขึ้น ตลอดจนภาระรับผิดชอบต่อครอบครัวที่แตกต่างกันของผู้ทุพพลภาพหรือผู้ตายแต่ละราย เช่นผู้ตายที่มีบุตรในอุปการะเลี้ยงดูกับไม่มีบุตร ผู้ตายที่มีอายุงานน้อยตายในวัยหนุ่มสาวควรได้รับเงินทดแทนมากกว่าผู้ตายที่มีอายุมาก เพราะหากเขามีชีวิตอยู่จะทำงานสร้างรายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัวไปได้นาน เพื่อเป็นการปรับปรุงการประเมินความสูญเสียจากการทำงานให้ทดแทนผลกระทบต่อสุขภาพชีวิตทั้งร่างกาย ครอบครัว ชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคมของลูกจ้างอย่างเป็นธรรมมากขึ้น และค่าทดแทนที่ลูกจ้างได้รับนั้นยังถูกกำหนดเป็นอัตราร้อยละของค่าจ้างอีกไม่ใช่รับค่าจ้างเต็มทำให้ลูกจ้างในธุรกิจขนาดเล็ก ขนาดกลาง ซึ่งโดยทั่วไปได้รับค่าจ้างต่ำอยู่แล้ว จะส่งผลให้รับค่าทดแทนแต่ละเดือนต่ำตามไปด้วย อันกระทบต่อการครองชีพของลูกจ้างและครอบครัวเป็นอย่างมาก เพราะปกติค่าจ้างที่ได้รับก็มักไม่เพียงพอต่อการยังชีพอยู่แล้ว

กรณี เจ็บปวยและโรคเนื่องจากการทำงาน

คนส่วนมากจะรู้จักแต่การประสบอันตรายที่เกิด เนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้างด้วยโรคซึ่งเกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงาน หรือโรคซึ่งเกิดขึ้นจากการทำงานให้แก่นายจ้างนั้นยังไม่ค่อยมีใครให้ความสนใจเท่าที่ควร แต่โรคซึ่งเกิดขึ้นจากการทำงานได้เกิดขึ้นมานานแล้ว แต่พึ่งขยายตัวมากขึ้นเมื่อมีการพัฒนาอุตสาหกรรมมากขึ้นเป็นเหตุให้รัฐบาลสนใจจริงจัง จากกรณีการเกิดพิษตะกั่วของลูกจ้างโรงงานผลิตถ่านไฟฉาย เมื่อปี 2507 เป็นเสมือนสัญญาณเตือนภัยให้หาวิธีต้องมีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งคอยให้ความดูแลและรับผิดชอบในปี 2509 รัฐบาลจึงได้บรรจุโครงการความปลอดภัย และมาตรการป้องกันในเรื่องนี้ลงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 และยังคงกำหนดต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ดัง

จะเห็นได้อย่างชัดเจนในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทการคุ้มครองแรงงานและจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ ต่อมาได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยของลูกจ้างอีกหลายฉบับ เช่น ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องโรคซึ่งเกิดขึ้นเกี่ยวเนื่องกับการทำงาน เรื่องกำหนดงานซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกายของลูกจ้าง เรื่อง กำหนดการจ่ายค่าทดแทน และเรื่องกำหนดสวัสดิการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยสำหรับลูกจ้าง เป็นต้น

จากประกาศกระทรวงมหาดไทย กำหนดโรคที่เกิดขึ้นเกี่ยวเนื่องกับการทำงาน เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2516 มี 22 ประเภท

ซึ่งสามารถสรุปได้เป็นข้อดังต่อไปนี้

1. โรคจากการทำงานเกี่ยวกับสารเคมี โดยเฉพาะพวกโลหะ
2. โรคจากการทำงานเกี่ยวข้องกับเชื้อโรคแอนแทรกซ์
3. โรคจากการทำงานเกี่ยวข้องกับสารเคมีที่เป็นแร่ธาตุหรือเป็นฝุ่นชนิดต่าง ๆ
4. โรคจากการทำงานเกี่ยวข้องกับกัมมันตรังสีต่าง ๆ
5. โรคจากการทำงานเกี่ยวกับสารเคมีชนิดตัวละลาย (Solvent)
6. โรคจากการทำงานที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในการทำงาน
7. โรคจากการทำงานที่เกี่ยวข้องกับสิ่งอื่น ๆ

โรคหรือการเจ็บป่วยเนื่องมาจากการทำงานนั้น พนักงานวินิจฉัยเงินทดแทนของสำนักงานกองทุนเงินหรือสำนักงานประกันสังคม ต้องขอคำปรึกษาคณะกรรมการที่ปรึกษาพนักงานเงินทดแทน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแพทย์จากโรงพยาบาลของรัฐที่ทางสำนักงานกองทุนฯ ได้เรียนเชิญมาให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการวินิจฉัยการประสบอันตราย หรือการเจ็บป่วยด้วยโรคซึ่งเกี่ยวเนื่องจากการทำงาน เพราะสำนักงานกองทุนเงินทดแทน ไม่มีแพทย์ประจำ เพื่อทำหน้าที่ตรวจวินิจฉัยปัญหาการเจ็บป่วยและโรคจากการทำงาน ซึ่งบางครั้งก็สามารถจะเห็นได้ง่ายเช่นโรคปวดหลัง ที่เกิดจากการทำงานยกของหนักเคลื่อนย้ายจำนวนมากและทำซ้ำ ๆ ตลอดเวลาไม่มีการเปลี่ยนตำแหน่งงานโรคปอดบวม ที่เกิดจากลูกจ้างทำงานต้องตากฝนเช่นการเฝ้าสินค้าตลอดคืน วัณโรค ซึ่งก่อนเข้าทำงานลูกจ้างไม่เป็น แต่เมื่อเข้าทำงานแล้วได้มีลูกจ้างอื่นเป็นวัณโรคในระยะติดต่ออยู่ก่อนแล้ว หรือโรคไข้จับสั่นใน

กรณีนายจ้างสั่งให้ลูกจ้างไปปฏิบัติงานในเขตที่มีไข้มาลาเลียระบาด ทั้งหมดนี้ถือเป็นโรคเนื่องจากการทำงานแต่บางครั้งโรคเหล่านี้ก็ดูไม่ออกว่าสาเหตุมาจากไหน จำต้องอาศัยหลักฐานต่างๆ เช่นสอบปากคำลูกจ้าง สอบถามพยานผู้รู้เห็นสภาพของการทำงานหรือลักษณะงานประวัติส่วนตัวประวัติการตรวจร่างกาย และการเจ็บป่วยในอดีตและสุขภาพพื้นฐานลักษณะของบาดแผลหรือโรคตลอดจนการตรวจพิสูจน์ต่าง ๆ เพื่อสามารถประมวล เรื่องราว และลงความเห็นที่ต้องได้ด้วยเหตุนี้ ถ้าหากลูกจ้างรายใดขาดข้อมูลหลักฐานการตรวจรักษาอย่างชัดเจนว่าเป็นโรค เนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้าง คณะกรรมการที่ปรึกษาเงินทดแทนหรือพนักงานเงินทดแทนอาจลงความเห็นว่าไม่ใช่โรคเนื่องจากการทำงาน ทำให้ลูกจ้างต้องเสียเวลาอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ต้องไปให้ปากคำแก่พนักงานวินิจฉัยเงินทดแทนหรือต้องไปรับการตรวจรักษาร่างกายอย่างละเอียดกับนายแพทย์อื่นอีก

หลักเกณฑ์การพิจารณาโรคหรือการเจ็บป่วยเกี่ยวเนื่องจากการทำงาน[๒]

นายแพทย์สมพูล กฤตลักษณ์ ได้นำเสนอในเอกสารเรื่อง โรคที่เกิดขึ้นเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอาชีพเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ต้องนำมาใช้ เพื่อพิจารณาโรคหรือการเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ โครงการอบรมหลักสูตรแพทย์อาชีวเวชศาสตร์ 28 เมษายน 2536 เนื่องจากการทำงาน มีดังนี้

1. **สภาพของผู้ป่วย** ผู้ป่วยต้องมีสถานะเป็นลูกจ้างของสถานประกอบการกรณีที่ลูกจ้างเกิดการเจ็บป่วย และแจ้งประสบอันตราย ลูกจ้างอาจแจ้งให้นายจ้างทราบ ซึ่งในแบบ กท. 16 ลูกจ้าง หรือนายจ้าง หรือทั้งสองฝ่ายอาจลงนาม แพทย์อาจทราบได้โดยใบส่งตัวเพื่อขอรับการตรวจรักษา

2. **สถานประกอบการ** ที่ลูกจ้างปฏิบัติงานจนเกิดอันตรายจะมีการใช้วัสดุที่เป็นสาเหตุของโรคหรือการเจ็บป่วยนั้น

---

[๒]สมพูล กฤตลักษณ์ เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง โรคที่เกิดขึ้นเกี่ยวเนื่องจากการทำงาน โครงการอบรมหลักสูตรแพทย์อาชีวเวชศาสตร์ 28 เมษายน 2536

3. **ระยะเวลาทำงาน** หมายถึง ระยะเวลาที่ลูกจ้างเข้าทำงานที่ต้องสัมผัสกับวัสดุที่เป็นสาเหตุของโรคหรือการเจ็บป่วย ทั้งนี้ต้องได้ประวัติการทำงานที่อาจสัมผัสสารดังกล่าวในอดีตได้แก่

3.1 ประวัติการทำงานในอดีต ระยะเวลา ชนิดและประเภทของงานที่ทำวันที่ออกจากงาน

3.2 วันที่เข้าทำงานครั้งนี้ ชนิดและลักษณะของงาน

3.3 ชั่วโมงการทำงาน ตามปกติงานอันตรายกำหนดไม่เกินวันละ 7 ชั่วโมง

3.4 การทำงานล่วงเวลา เป็นการที่ลูกจ้างต้องสัมผัสสาเหตุของโรคมากกว่าปกติ

4. **สภาพแวดล้อมในการทำงาน** กรณีที่ทำงานกับสารเคมี สภาพแวดล้อมในการทำงานจะมีปริมาณสารเคมี ในบรรยากาศของการทำงานไม่เกินกว่าที่กำหนด รวมทั้งสภาพแวดล้อมทางกายภาพ ซึ่งนอกจากจะเป็นสาเหตุของการเจ็บป่วยโดยตรงแล้ว อาจเป็นปัจจัยเสริมให้เกิดโรคได้

5. **สุขอนามัยในการทำงานและในสถานประกอบการ** สุขอนามัยในสถานประกอบการและสุขอนามัยในการทำงาน มีส่วนที่เกี่ยวเนื่องกับการเกิดปัญหาสุขภาพได้เป็นอันมาก

6. **ผลการตรวจสุขภาพและตรวจอาการเจ็บป่วย** ในกรณีที่เกิดการเจ็บป่วยลูกจ้างต้องพบแพทย์แจ้งอาการที่เกิดขึ้น แพทย์ทำการตรวจร่างกาย ซึ่งอาจรวมถึงการตรวจทางวิทยาศาสตร์ต่อลูกจ้างและการรักษาพยาบาล ทั้งหมดจะต้องทำบันทึกไว้เป็นหลักฐานซึ่งรวมเรียกว่าเวชระเบียน

นอกจากนี้จำเป็นต้องได้ประวัติการเจ็บป่วยต่าง ๆ ในอดีตทั้งหมดซึ่งอาจมีส่วนเกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องกับการเจ็บป่วยในครั้งนี้ด้วย และจะมีผลต่อประโยชน์ทดแทนของลูกจ้าง

7. **การตรวจทางชีวภาพ** การตรวจทางชีวภาพหลาย ๆ อย่างที่ช่วยบ่งชี้ถึงการเกิดซึ่งโดยทั่วไปเมื่อทำการตรวจรักษาแล้ว แพทย์จำเป็นต้องอาศัยการตรวจทางห้องปฏิบัติ การเพื่อช่วยสนับสนุนการวิเคราะห์โรค โรคที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงานย่อมมีความจำเป็นเช่น เดียวกันนอกจากนี้ในการประเมินความสูญเสียสมรรถภาพของร่างกายจำเป็นต้องอาศัยการตรวจทางชีวภาพเพื่อชี้บ่งถึงสมรรถภาพ

ของร่างกายอีกด้วย

ปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยโรคหรือการเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน

1. แพทย์หรือสถานพยาบาลหลายแห่ง ไม่ยินยอมให้มีการสำเนาเวชระเบียนตามคำขอของพนักงานเงินทดแทน โดยอ้างว่าเป็นการเปิดเผยความลับของผู้ป่วย

เวชระเบียน คือข้อมูลเกี่ยวกับประวัติผลการตรวจร่างกายและอื่น ๆ จากแพทย์ผู้ทำการรักษา เท่าที่ผ่านมา ซึ่งมีผลดีในการพิจารณาให้ความเป็นธรรมแก่ลูกจ้าง ซึ่งเกิดโรคหรือการเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน เพราะบางครั้ง การให้ประวัติแก่แพทย์เกิดขัดแย้งกับการแจ้งการประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยต่อเจ้าหน้าที่ หากมีกรณีขัดแย้งดังกล่าว พนักงานเงินทดแทนจะยึดถือเวชระเบียนเป็นหลักในการพิจารณา และอาจสันนิษฐานได้ว่า มีการแจ้งเท็จต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งอาจเป็นการร่วมมือระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง เพื่อหวังจะได้ค่าทดแทนโดยไม่สมควร

2. ปัญหาความขัดแย้งในผลการตรวจสุขภาพของแพทย์และแพทย์บางรายวินิจฉัยโรคจากการทำงานไม่ถูกต้องชัดเจน

นายแพทย์ อุดม เอกตาแสง[3] กรรมการที่ปรึกษาพนักงานเงินทดแทน เคยเปิดเผยถึงปัญหาในการวินิจฉัยโรค เนื่องมาจากการทำงาน ได้แก่

- ประวัติของผู้ป่วยที่ไม่ละเอียดพอ ทำให้การวินิจฉัยโรคลำบากเพราะไม่มีการระบุลักษณะงานที่ลูกจ้างปฏิบัติ ไม่มีการซักถามหรือบันทึกไว้

- ลูกจ้างบางราย ต้องการให้แพทย์ระบุว่าเป็นโรคเนื่องมาจากการทำงานจึงให้ข้อมูลหรือประวัติบิดเบือนความจริง

- การวินิจฉัยไม่ถูกต้อง เช่นวินิจฉัยครั้งแรกระบุว่าเป็นโรคที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงาน แต่เมื่อพิสูจน์ตามหลักวิชาการ กลับพบว่าไม่เกี่ยวข้องกับการ

---

[3]อุดม เอกตาแสง การสูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถภาพของอวัยวะส่วนอื่นและโรคอันเกี่ยวเนื่องจากการทำงาน เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่องการประเมินการสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานของลูกจ้างปี 2532-2533, กรมแรงงานกระทรวงมหาดไทย

ทำงาน ทำให้ลูกจ้างต้องจ่ายค่ารักษาเองโดยไม่จำเป็น

- หรือบางครั้งการวินิจฉัยระยะแรกพบว่าไม่เกี่ยวข้องกับการทำงาน ทำให้ลูกจ้างต้องจ่ายค่ารักษาเองโดยไม่จำเป็น

- ความสับสนระหว่างโรคที่เกิดขึ้นเกี่ยวเนื่องจากการทำงาน และโรคที่เกิดขึ้นในขณะที่ปฏิบัติงาน เช่น เส้นเลือดในสมองแตกขณะนั่งทำงานจากความดันโลหิตสูงถือเป็นโรคที่เกิดขึ้นในขณะปฏิบัติงาน แต่โรค Parkinsonism ในลูกจ้างที่เคยทำงานเกี่ยวกับแมงกานิสเมื่อ 3 เดือนก่อน แต่ขณะนี้ต้องหยุดพักทำงาน อย่างนี้ถือเป็นโรคเกี่ยวเนื่องจากการทำงาน

ลูกจ้างจำนวนไม่น้อย ประสบปัญหาความขัดแย้งในผลการตรวจวินิจฉัยระหว่างแพทย์จากที่ปรึกษาพนักงานเงินทดแทน กับแพทย์ที่ลูกจ้างไปตรวจรักษาเองหรือแพทย์ที่ทางโรงงานจัดให้ตรวจวินิจฉัย

ปัญหาอาจเกิดจากมาตรฐานหลักเกณฑ์การตรวจวินิจฉัยของแพทย์ แต่ละคนแตกต่างกันเพราะเรียนรู้วิชาแพทย์มาจากคนละสำนักทฤษฎี หรือมาจากคนละหน่วยงานหรือแพทย์บางคนอาจตรวจวินิจฉัยอย่างฉาบฉวยรวดเร็ว ไม่ละเอียดเพียงพอ

3. ปัญหาการขาดแคลนแพทย์ด้านอาชีวอนามัย หรือแพทย์ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับโรคจากการทำงาน และความยอมรับของลูกจ้างต่อการตรวจวินิจฉัยของแพทย์

โรงงานจำนวนมากไม่มีแพทย์พยาบาลประจำโรงงาน ตามที่กฎหมายกำหนด หรือมาประจำบางเวลา โรงงานส่วนใหญ่ขาดแพทย์ผู้เชี่ยวชาญโรคจากการทำงานดูแลสุขภาพคนงานอย่างทั่วถึง

แพทย์ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิที่กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งให้เป็นที่ปรึกษาพนักงานเงินทดแทน หรือกรรมการกองทุนเงินทดแทนเพื่อวินิจฉัยว่าเป็นโรคหรือการเจ็บป่วยเกี่ยวเนื่องจากการทำงานหรือไม่ ปรากฏว่ามักไม่ได้เป็นผู้รู้ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับอาชีวอนามัยหรือโรคจากการทำงานโดยตรง ทำให้การวินิจฉัยเกิดความผิดพลาด และหลายครั้งวินิจฉัยว่าเป็นโรคไม่ใช่เนื่องจากการทำงาน ทำให้ลูกจ้างบางคนสูญเสียประโยชน์ทดแทนที่ควรได้รับไป

4. นายจ้างบางรายไม่ยอมรับคำวินิจฉัยของแพทย์ว่าลูกจ้างเจ็บป่วยด้วยโรคที่เกิดจากการทำงาน โดยปัดให้เป็นเรื่องลูกจ้างเจ็บป่วยเองหรือเป็นโรค

ประจำตัวมาจากที่อื่นเพราะเกรงว่าจะเสียภาพพจน์ชื่อเสียงของบริษัท จะกระทบต่อผลผลิตและกลัวว่าเป็นโรคเนื่องจากการทำงาน เพื่อจะมีสิทธิรับเงินทดแทนเนื่องจากลูกจ้างเหล่านี้ทำงานอยู่ในสิ่งแวดล้อมเดียวกัน ย่อมมีอาการป่วยคล้ายกัน และนายจ้างบางรายกลัวว่า ถ้ายอมรับว่า ลูกจ้างเกิดโรคเกี่ยวเนื่องจากการทำงานจะมีเจ้าหน้าที่มาตรวจสอบ สร้างความยุ่งยากต่อการบริหารกิจการหรือทำให้ต้องลงทุนจัดหาอุปกรณ์วัสดุป้องกันความปลอดภัย ต้องปรับปรุงสิ่งแวดล้อมสถานที่ทำงานให้ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยลูกจ้าง นายจ้างบางรายอาจกลัวถูกเรียกปรับเงินหรือถูกฟ้องร้องได้

จากคำพิพากษาดังที่กล่าวมา และคำวินิจฉัยของแพทย์ในกรณีการเจ็บป่วยเนื่องมาจากการทำงานนั้นมีปัญหาเป็นอย่างมากต้องใช้ระยะเวลายาวนาน และต้องใช้ทุนทรัพย์ในการต่อสู้คดีจึงเห็นว่าหลักเกณฑ์ที่ผ่านมายังไม่เหมาะสม เพราะเมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจำเป็นต้องได้รับการรักษาพยาบาลโดยเร็ว และการรักษาพยาบาลนั้นก็ต้องใช้เงินเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ประกอบกับฐานะของลูกจ้างส่วนใหญ่มีรายได้น้อยไม่พอแก่การครองชีพอยู่แล้ว จะนำเงินที่ไหนไปเป็นค่ารักษาและค่าต่อสู้คดีความ เพื่อพิสูจน์ว่าการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนั้นมาจากสาเหตุใด โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อรับการคุ้มครองจากกองทุนใดกองทุนหนึ่งระหว่างกองทุนเงินทดแทนกับกองทุนประกันสังคม กล่าวคือถ้าพิสูจน์ได้ว่าเป็นการเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานหรือรักษาผลประโยชน์ให้แก่นายจ้างก็จะได้รับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน แต่ถ้าพิสูจได้ว่าการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนั้นมิใช่เนื่องจากการทำงานก็จะได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคมหมายความว่า ถ้าหากจะรับประโยชน์ทดแทนจากกองทุน ประกันสังคมก็ต้องพิสูจน์ว่าการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนั้นมิใช่เนื่องมาจากการทำงาน ซึ่งถ้าเป็นดังนี้แล้วจะเป็นการผลักภาระหน้าที่อันหนักหน่วงให้แก่ลูกจ้างผู้ประกันตน ผู้ที่ได้รับความเสียหายนั้นมากเกินไปโดยเฉพาะความทุกข์ยากทางด้านร่างกายก็ยังไม่สามารถจะบรรเทาให้หมดไปอย่างรวดเร็วได้ กฎหมายยังจะวางกฎเกณฑ์ให้เขาต้องเป็นผู้มีหน้าที่พิสูจน์อีกหรือ ไม่เป็นการลงโทษเขาเกินไปหรือ ให้ต้องเป็นผู้มีหน้าที่ฟ้องร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินทดแทน จากกองทุนเงินทดแทนหรือประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคม ทั้งนี้ต้องเสียทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายมากเกินความจำเป็น ทั้งยังไม่ทันต่อเหตุการณ์ด้วย จากสาเหตุนี้จึงมีผู้เสนอให้รวมกองทุนเงินทดแทนเข้ากับกองทุนประกันสังคม ให้เป็นกองทุนเดียวกัน

เพื่อเป็นการแก้ปัญหานี้ เพราะไม่ว่าลูกจ้างผู้ประกันตนจะประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานหรือไม่ก็ตาม ก็จะได้รับเงินทดแทนหรือประโยชน์ทดแทนอย่างแน่นอน และทันต่อเหตุการณ์ด้วย ทั้งมีข้อสนับสนุนด้านอื่นอีกหลายประการ เช่น การที่ไม่ทำให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบซ้ำซ้อน และเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง เป็นต้น ซึ่งเหตุผลของการให้รวมกองทุนทั้งสองเข้าด้วยกันล้วนแล้วแต่น่าฟังทั้งนั้น โดยเฉพาะกรณีการให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างผู้ประกันตนทั้งในงานและนอกงาน แต่การรวมกองทุนเงินทดแทนเข้ากับกองทุนประกันสังคมก็มิใช่เป็นหลักประกันที่แน่นอนว่าจะแก้ปัญหานี้ได้ดี ทางแก้ปัญหายังมีอีกมากโดยเฉพาะการแก้ไขมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 โดยตัดคำว่า "อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน" ออกไป ซึ่งจะเหลือข้อความดังนี้ คือ มาตรา 23 ให้ยกเลิกความในมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และให้ใช้คำต่อไปนี้แทน "มาตรา 62 ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยต่อ เมื่อภายในระยะเวลาสิบห้าเดือน..." หรือจะเติมคำว่า "ทั้งเนื่องจากการทำงานและมิใช่จากการทำงานก็ได้ ซึ่งจะไปรับกับ มาตรา 7 ของ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ที่บัญญัติว่า "การเรียกร้องหรือการได้มาซึ่งสิทธิหรือประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่เป็นการตัดสิทธิหรือประโยชน์ที่ลูกจ้างพึงได้ตามกฎหมายอื่น" ทั้งนี้กองทุนเงินทดแทนควรจะประสานงานกับกองทุนประกันสังคมเองมิได้ให้เดือดร้อนถึงลูกจ้างหรือลูกจ้างผู้ประกันตน เพราะกองทุนทั้งสองนี้ตั้งขึ้นมา เพื่อเป็นการจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างเป็นการช่วยเหลือลูกจ้าง เพื่อบรรเทาความทุกข์ยากของลูกจ้างด้วย

ในด้านความยุติธรรมของการจ่ายเงินสมทบ หลักความยุติธรรมหรือทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา ยังหาข้อสรุปไม่ได้ว่าความยุติธรรมคืออะไร แต่ในที่นี้จะขอกล่าวถึงในลักษณะความเหมาะสมความพอดีของสังคมแต่ละยุคสมัยจะดีกว่า ดังนั้นการที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนไปครั้งหนึ่งแล้ว ให้นายจ้างมาจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเป็นครั้งที่สอง ก็มิได้เพิ่มภาระให้เกินสมควรแก่นายจ้างแต่อย่างใด เพราะนายจ้างส่วนใหญ่เป็นผู้มีความสามารถจ่ายได้โดยไม่เดือดร้อนอยู่แล้ว เป็นผู้อยู่ในฐานะที่ได้เปรียบลูกจ้างเกือบทุกกรณี ทั้งยังเป็นการลดช่องว่างระหว่างชนชั้นให้น้อยลงเป็นการกระจายรายได้ เป็นการจูงใจลูกจ้างเพื่อเพิ่มผลผลิตเพราะนายจ้างเป็นผู้ได้ประโยชน์จากแรงงานของลูกจ้างนั้นโดยตรง

จึงควรรับผิดชอบต่อการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยของลูกจ้างด้วยดังมีคำกล่าวที่ว่า ยามดีเราใช้ยามไข้เราต้องรักษา หรือเปรียบเสมือนเครื่องจักรของนายจ้างที่เสีย นายจ้างย่อมต้องเสียค่าซ่อมเอง เพื่อให้เครื่องจักรได้ทำหน้าที่ผลิตต่อไป จะถือว่าลูกจ้างได้ค่าจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน แล้วไม่ดูแลรักษานั้นเป็นการไม่สมควร ผิดหลักมนุษยธรรม ขัดกับหลักกฎหมายแรงงาน ส่วนกองทุนประกันสังคมนั้นลูกจ้างก็เป็นผู้จ่ายเงินสมทบเท่ากับนายจ้าง เพื่อเข้ากองทุนประกันสังคมด้วยจึงเห็นควรแยกความยุติธรรมให้ถูกคือแยกเป็นสองส่วน คือ กรณีความยุติธรรมระหว่างบุคคลกับบุคคลและกรณีบุคคลกับทุกคนหรือต่อส่วนรวมหรือต่อสังคม กล่าวคือกรณีของกองทุนเงินทดแทนนั้นเป็นความเหมาะสมหรือความพอดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง แต่กรณีกองทุนประกันสังคมเป็นความเหมาะสมหรือความพอดีต่อส่วนรวม เพราะความต่างกันของกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม ในด้านแนวคิดทางกฎหมายนั้นยังมีข้อแตกต่างกัน

กองทุนเงินทดแทนมีแนวความคิดของกฎหมายเรื่องความรับผิด เนื่องจากตนมีฐานะอย่างใดอย่างหนึ่งต่อผู้เสียหาย คือ มีความสัมพันธ์กันก่อนกฎหมายจึงบังคับให้รับผิด กล่าวคือ นายจ้างมีความสัมพันธ์ทางสัญญาจ้างแรงงานต่อลูกจ้างเมื่อเกิดผลเสียหายแก่ลูกจ้าง และการที่ลูกจ้างได้รับความเสียหายนั้นก่อให้เกิดประโยชน์อันพึงประสงค์ของนายจ้าง กฎหมายจึงพิจารณาถึงความเหมาะสมหรือหลักศีลธรรมว่าเห็นสมควรให้นายจ้างช่วยเหลือลูกจ้างจึงบังคับให้ต้องรับผิด

ผิดกับหลักกฎหมายของกองทุนประกันสังคม ไม่คำนึงถึงหลักความผิด แต่เน้นหลักการช่วยเหลือกันในสังคมเป็นเกณฑ์ คือไม่จำเป็นต้องมีความผิดแต่ก็ต้องมีส่วนรับผิดชอบต่อความเสียหายของคนอื่นด้วย เป็นหลักเกณฑ์ที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นแก่ส่วนรวมทุกคน

วัตถุประสงค์ของกฎหมายในกรณีการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ตามกองทุนเงินทดแทนนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน

ส่วนกองทุนประกันสังคม มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองลูกจ้างและประชาชนทั่วไปด้วยที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ส่วนกองทุนประกันสังคม มีวัตถุประสงค์ เพื่อคุ้มครองลูกจ้างและประชาชนทั่วไปด้วยที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน

4.2 วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเปรียบเทียบกรณีขอบเขตความคุ้มครองของกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม

ขอบเขตความคุ้มครองของกองเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมขอแยกอธิบายเป็น 2 หัวข้อ

4.2.1 ขอบเขตการให้ความคุ้มครองแก่บุคคลของกองทุนเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

4.2.2 ขอบเขตการให้ความคุ้มครองแก่บุคคลของกองทุนประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ปรับปรุงแก้ไขโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่2) พ.ศ. 2537

4.2.1 ขอบเขตการให้ความคุ้มครองแก่บุคคลของกองทุนเงินทดแทน ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

ความพยายามที่จะคุ้มครองและช่วยเหลือแรงงาน เมื่อพิเคราะห์ดูจากอดีตแล้วจะเห็นว่าทั้งนักวิชาการด้านแรงงานและฝ่ายแรงงาน ได้พยายามผลักดันที่จะให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือแรงงานขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าราวปี พ.ศ. 2495 สมัยรัฐบาลของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้มีการจัดร่างเป็นพระราชบัญญัติประกันสังคมขึ้นเรียกว่าพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497[4] แต่ไม่สามารถประกาศบังคับใช้ได้เพราะถูกหลายฝ่ายคัดค้านเช่น บริษัทประกันภัย องค์การต่าง ๆ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ แต่กระนั่นทั้งนักวิชาการด้านแรงงานและฝ่ายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งแรงงานก็มิได้หยุดยั้งยังคงพยายามอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งหลังการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลมาถึงสมัยรัฐบาลของคณะปฏิวัติน่าโดยจอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติ เจ้าหน้าที่กรมแรงงานและนักวิชาการจึงเสนอให้นำระบบกองทุนเงินทดแทนเข้าไว้ในกฎหมายแรงงาน ที่จะประกาศใช้แทนพระราชบัญญัติแรงงาน

---

[4]นิคม จันทรวิทุร การประกันสังคม 30 ปีแห่งการรอคอย กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มูลนิธิโกมลคีมทอง 2528 หน้า 14

พ.ศ.2499 คณะปฏิวัติโดยการนำของจอมพลถนอม กิตติขจร เห็นด้วย แต่ว่ายังไม่สมควรบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติแรงงาน จึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2515 ตามประกาศฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานกองทุนเงินทดแทนขึ้นในกรมแรงงาน (ปัจจุบันปรับปรุงเป็นกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแล้ว) เพื่อให้ความคุ้มครองผู้ใช้แรงงานที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยในการทำงาน โดยเริ่มจากการให้ความคุ้มครองในกรุงเทพมหานครเป็นแห่งแรกแล้วขยายพื้นที่และขอบเขตการคุ้มครองเพิ่มขึ้นจนกระทั่งครบทั้ง 73 จังหวัดในปี พ.ศ. 2531[5] ซึ่งในปี 2536 รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ได้มีการประกาศแต่งตั้งจังหวัดใหม่ขึ้นอีก 3 จังหวัด คือ จังหวัดสระแก้ว จังหวัดหนองบัวลำภู และจังหวัดอำนาจเจริญ รวมเป็น 76 จังหวัด ประกอบกับในปีเดียวกันนี้ได้มีการปรับปรุงกรมแรงงานขึ้นเป็นกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม รัฐบาลนี้ จึงเห็นควรให้มีการพิจารณาประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2515 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ข้อกำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานบางประการเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้ และไม่ทันสภาวะการณ์ในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปประกอบกับได้มีพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2533 บัญญัติให้โอนกองทุนเงินทดแทนและบรรดาอำนาจหน้าที่ของกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับสำนักงานกองทุนเงินทดแทนและงานกองทุนเงินทดแทนในสำนักงานแรงงานจังหวัดไปเป็นของสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จึงได้ปรับปรุงประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ดังกล่าวนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับเงินทดแทนและกองทุนเงินทดแทนให้เป็นพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2537 เป็นต้นไป มีขอบเขตคุ้มครองทั่วราชอาณาจักร กล่าวคือทั้ง 76 จังหวัด หมายความว่า ลูกจ้างหรือผู้ใช้แรงงานทั่วประเทศ

---

[5] บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ ปัญหาการบังคับใช้กองทุนเงินทดแทน รายงานการศึกษามูลนิธิธิติอารมณ์พงศ์พงัน หน้า 19

ถ้าหากประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ย่อมได้รับความคุ้มครองจากกองทุนเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 นี้ ยกเว้นตามมาตรา 4 คือ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่บังคับแก่

(1) ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

(2) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

(3) นายจ้างซึ่งประกอบธุรกิจโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับครูหรือครูใหญ่

(4) นายจ้างซึ่งดำเนินกิจการที่มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ

(5) นายจ้างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

สำหรับข้อยกเว้นที่กล่าวมานี้มันอาจจะมิใช่ประเด็นที่สำคัญ เพราะลูกจ้างหรือผู้ใช้แรงงานยังคงได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายอื่น แต่ประเด็นของปัญหาอยู่ตรงที่ ประกาศกำหนดประเภทและขนาดของกิจการและท้องที่ที่นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบ ตามมาตรา 44 ของพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ให้อำนาจไว้ ซึ่งปัจจุบัน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้มีประกาศให้นายจ้างในทุกประเภทกิจการ และทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักรที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน ดังนั้นจะเห็นได้ว่าลูกจ้างที่จะมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากกองทุนเงินทดแทน ต้องเป็นลูกจ้างของกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป จึงเกิดคำถามขึ้นมาว่าแล้วกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนถึง 9 คน ที่มิใช่อยู่ในข้อยกเว้นตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 นี้ เขาผิดอะไรทำไมกฎหมายจึงยังไม่ให้ความเสมอภาคหรือความยุติธรรมบางท่านอาจจะตอบว่า ก็ไปใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานบังคับได้มิเห็นจะเป็นไร เพราะตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน ประกอบกับประกาศกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานซึ่งออกตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ก็ได้กำหนดว่า การจ้างแรงงานนั้นลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไปก็อยู่ในข่ายบังคับของกฎหมายคุ้มครองแรงงานแล้ว กล่าวคือกฎหมายคุ้มครองแรงงานใช้บังคับกับสถานประกอบการหรือกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป ยกเว้นบางเรื่องที่มี

กฎหมายกำหนดไว้เป็นพิเศษ โดยเฉพาะแต่ละเรื่องจริงอยู่ถึงแม้ลูกจ้างที่ไม่อยู่ในความคุ้มครองของกองทุนเงินทดแทน แต่ก็ยังอยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่ผลที่เกิดกับลูกจ้างหรือผู้ใช้แรงงานอาจจะต่างกันมากทั้งด้านเวลาและความช่วยเหลือ เช่น เงินทดแทนและบริการต่าง ๆ เป็นต้น ยกตัวอย่างลูกจ้าง 2 คน ทำงานในกิจการประเภทเดียวกันแต่คนหนึ่งอยู่ในขนาดของกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป แต่อีกคนหนึ่งอยู่ในกิจการขนาดเล็กที่มีลูกจ้างไม่ถึง 10 คน เมื่อเกิดการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย เนื่องจากการทำงานคนแรกสามารถได้รับบริการต่าง ๆ เช่น ค่ารักษาพยาบาล เป็นต้น หรือได้เงินทดแทน ไม่ต้องเสียเวลาหรือค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้องเป็นคดีความต่อศาล ไม่ต้องกังวลว่านายจ้างจะจ่ายให้หรือไม่เพราะเขามีหลักประกันคือกองทุนเงินทดแทน สำหรับลูกจ้างรายที่สองที่อยู่ในกิจการขนาดที่มีลูกจ้างไม่ถึง 10 คน เมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย เนื่องจากการทำงานถ้านายจ้างจ่ายให้เองก็นับว่าเป็นความโชคดีของลูกจ้างที่ได้นายจ้างที่มีคุณธรรมมีความเมตตา แต่ถ้าหากเจอนายจ้างที่มุ่งหวังแต่ประโยชน์ของตนฝ่ายเดียว ไม่ชอบปฏิบัติตามกฎหมาย คือไม่ยอมจ่ายค่าทดแทนและการช่วยเหลือในสิ่งที่จำเป็น จนเป็นเหตุให้ลูกจ้างต้องเดือนร้อน ถูกทอดทิ้งตกทุกข์ได้ยาก ทำให้ต้องเสียเวลาเสียค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีต่อศาล เป็นเหตุผลประการหนึ่งที่รัฐบาลของไทยหลายๆ รัฐบาล ที่จำเป็นต้องเข้ามาช่วยเหลือโดยการกำหนดให้มีกองทุนเงินทดแทนขึ้นเพื่อช่วยแรงงานได้ทันต่อเหตุการณ์เป็นการขจัดทุกข์ร้อนของลูกจ้างลง แต่เหตุใดทำไมกองทุนเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 จึงไม่ให้ความคุ้มครองลูกจ้างที่อยู่ในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1-9 คน ทั้งที่เขาก็เป็นลูกจ้างตามบทนิยามของกฎหมายและนับวันกิจการขนาดเล็กมีเพิ่มขึ้นมาก ประกอบกับรัฐบาลในปัจจุบันมุ่งแต่จะส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ บางครั้งอาจจะดูแลไม่ทั่วถึงทำให้กิจการขนาดเล็กเหล่านี้ที่มีลูกจ้างไม่ถึง 10 คน อยู่ในสภาพเสี่ยงต่อการประสบอันตรายค่อนข้างสูง และนายจ้างบางรายก็อาศัยช่องว่างของกฎหมายเอารัดเอาเปรียบลูกจ้างที่เสียเปรียบอยู่เป็นทุนเดิมแล้ว กลับหนักขึ้นไปอีก

ถึงเวลาแล้วที่เราจะต้องช่วยกันพิจารณาปัจจัยด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นระบบโครงสร้าง หรือการปฏิบัติ เพื่อจะได้นำมาปรับปรุงแก้ไขในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะบทบัญญัติของกฎหมายเงินทดแทน สิ่งแรกคือเหตุใดจึงเกิดความไม่ยุติธรรม

ความไม่เท่าเทียมหรือเสมอภาคเป็นข้อบกพร่องของลูกจ้างหรือบทบัญญัติของกฎหมาย เพราะบางครั้งคนเราก็เลืออาชีพหรือขนาด ประเภทของกิจการไม่ได้ในสังคมปัจจุบัน จำเป็นต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอด ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของทุกคนในสังคมที่ต้องช่วยกันสร้างความยุติธรรมให้เกิดแก่ส่วนรวม โดยเฉพาะรัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจที่จะสามารถแก้ปัญหาได้ดี โดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่สังคม ในเมื่อเขาก็เป็นลูกจ้างตามคำนิยามในกฎหมายแรงงานเหมือนกัน และที่สำคัญเขาก็เป็นมนุษย์คนหนึ่งเหมือนกัน และเป็นสมาชิกของสังคมเดียวกัน เขาย่อมที่จะได้รับสิทธิหรือรับความช่วยเหลือจากสังคมเดียวกันเท่าเทียมกัน ตามหลักของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเนื้อหาซึ่งมีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บท เป็นหลักในการปกครองประเทศ ดังจะเห็นได้จากนานาประเทศได้มีการร่วมมือกันวางหลักกฎหมายระหว่างประเทศขึ้น เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิมนุษยชน เช่น หลักสิทธิมนุษยชน ว่าด้วยการประกันสังคมหรือความเสมอภาคกัน ซึ่งถือเป็นสิทธิในทางเศรษฐกิจและสังคม ดังได้จารึกไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 22 และข้อ 25 กล่าวคือ ข้อ 22 ได้บัญญัติไว้ว่า "ทุกคนในฐานะสมาชิกในสังคมมีสิทธิในความมั่นคงทางสังคม และได้รับสิทธิในสังคมที่จะลรรลุถึงสิทธิในทาง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อันขาดเสียมิได้ในเกียรติศักดิ์แห่งตนทั้งนี้โดยอาศัยความเพียรพยายามของแต่ละชาติ ตลอดจนความร่วมมือระหว่างประเทศตามครรลองแห่งระบบองค์การและทรัพยากรของแต่ละรัฐ

ข้อ 25 (1) ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเหมาะสมแก่สุขภาพและความผาสุกของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหารเครื่องนุ่งห่มที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล และบริการทางสังคมที่จำเป็น ตลอดจนมีสิทธิในความมั่นคงยามว่างงาน เจ็บป่วย พิการ เป็นหม้าย ชราภาพ หรือขาดการดำรงชีพอื่น ๆ ในพฤติการณ์ที่นอกเหนืออำนาจตน

สำหรับประเทศไทยเราจะเห็นได้จากโครงสร้างว่า ก็มีการบัญญัติรับหลักการสากลดังกล่าวเหมือนกันดังจะเห็นได้จากกฎหมายแม่บทคือ กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 หมวด 1 มาตรา 4 ได้บัญญัติว่า "ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใดย่อมอยู่ในคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน" และกฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทยก็ได้ มีการบัญญัติรับและสอดคล้องกับ กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้และสอดคล้องกับหลักปฏิญญา

สากลว่าด้วยหลักสิทธิมนุษยชน ข้อ 22 และ ข้อ 25(1) กล่าวคือ กฎหมายคุ้มครองแรงงานใช้บังคับกับสถานประกอบการหรือกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป แต่เหตุใดพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ของไทยกลับบัญญัติว่าให้กิจการของนายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป จึงจะอยู่ในความคุ้มครองของกองทุนเงินทดแทน ตามประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม อาศัยอำนาจตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 วรรคแรก ทั้งที่เจตนาของกฎหมายเงินทดแทนนี้ ต้องการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ผู้ใช้แรงงาน ดังจะเห็นได้จากคำปรารภของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2515 ว่า ".... เพื่อให้การใช้แรงงานเป็นไปโดยเหมาะสมและการแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างได้เป็นไปโดยวิธีปรองดองและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย นอกจากนี้สมควรให้มีกองทุนเงินทดแทน เพื่อเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างว่าจะต้องได้รับเงินทดแทนใน เมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงาน....." หรืออาจจะกล่าวอีกด้านหนึ่งหมายถึงตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้นมาเพื่ออุดช่องว่างของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะ 6 เรื่องจ้างแรงงาน ตั้งแต่มาตรา 575 ถึง 586 และลักษณะ 5 เรื่องละเมิด ตั้งแต่มาตรา 420 ถึง 437 กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ กฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแรงงาน โดยลดระยะเวลาและข้อโต้แย้งต่าง ๆ ให้เหลือน้อยลง พร้อมทั้งเป็นการช่วยเหลือลูกจ้างให้ทันต่อเหตุการณ์และความเดือดร้อนตามสภาวะการณ์ จากข้อมูลที่กล่าวมาเป็นลำดับผู้เขียนจึงเห็นว่าไม่มีเหตุผลใดที่กองทุนเงินทดแทน อ้างเพื่อไม่ให้ความคุ้มครองลูกจ้างในกิจการที่มีลูกจ้างไม่ถึง 10 คน และมิได้อยู่ในข้อยกเว้นตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 นี้ ไม่ว่าเหตุผลทางเศรษฐกิจหรือระบบราชการ ที่จะอ้างว่ายังไม่พร้อมหรือยังไม่เหมาะสม ขอให้พิจารณาวัตถุประสงค์หลักของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ประกอบแผนดังกล่าวได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักของแผนพอสรุปได้ เป็น 3 ประการ คือ

1. รักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อให้การเจริญเติบโตเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และมีเสถียรภาพ

2. กระจายรายได้และกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบทให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

3. เร่งรัดพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ

ถ้าหากจะอ้างเหตุผลตามข้อ 1 ตามที่กล่าวมาข้างต้น ว่า เพื่อรักษาและส่งเสริมเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดธุรกิจประเภทหรือขนาดใหญ่ให้มากขึ้น จึงบัญญัติกฎหมายเงินทดแทนเป็นส่งเสริมพร้อมกันก็เป็นการกำจัด หรือควบคุมธุรกิจขนาดเล็กไปในตัวแต่ผลที่ได้รับนั้นมิใช่ตกแก่ผู้ประกอบการแต่ผลร้ายนั้นตกแก่ฝ่ายลูกจ้างเพราะบางครั้งเขาเลือกไม่ได้ที่จะไปเป็นลูกจ้างของธุรกิจขนาดเล็กหรือใหญ่ เพราะระบบเศรษฐกิจบีบบังคับ ถ้าหากเขาทำงานกับกิจการขนาดเล็กที่มีลูกจ้างไม่ถึง 10 คน ยามที่เขาประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเขาย่อมเดือดร้อนมาก เพราะกองทุนเงินทดแทนไม่ให้ความคุ้มครองแก่เขาเหล่านั้น เป็นเหตุให้เกิดความไม่เสมอภาคแก่ลูกจ้างและเหตุผลที่จะอ้างข้อ 2 ข้อ 3 ของแผนดังกล่าวข้างต้นถามว่าเมื่อไรจะกระจายรายได้ เมื่อไรจะเร่งรัดพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต นับถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2538) ก็จะหมดเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 แล้ว คือ ปี พ.ศ. 2539 แต่วัตถุประสงค์ยังไม่เป็นที่พอใจแก่ประชาชนยังไม่เห็นเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน

ปัญหาที่น่าคิดต่อไปคือ ความยุติธรรม ความเสมอภาค หรือเท่าเทียมกันทั้งฝ่ายลูกจ้างกับลูกจ้างด้วยกัน และฝ่ายนายจ้างกับนายจ้างด้วยกัน ถามว่ายุติธรรมไหมที่ลูกจ้างที่ทำงานในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ที่ได้รับความคุ้มครองจากกองทุนเงินทดแทนกับลูกจ้างที่ทำงานในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 ถึง 9 คน คือไม่เกิน 10 คนที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากกองทุนเงินทดแทนทั้ง ๆ ที่เขาก็เป็นลูกจ้าง ตามนิยมของกฎหมายแรงงานเหมือนกัน แต่เวลาประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน กลับได้รับเงินทดแทนหรือการช่วยเหลือที่ต่างกัน กล่าวคือลูกจ้างที่ทำงานในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป เมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเขาย่อมมีความมั่นใจจากหลักประกันว่า เขาจะได้รับเงินทดแทนหรือความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ อย่างแน่นอนและรวดเร็ว กลับกันกับลูกจ้างที่ทำงานในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 ถึง 9 คน เมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ถ้านายจ้างยินดีจ่ายเงินทดแทนหรือให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ ตามกฎหมายกำหนดก็ดีไป แต่ถ้านายจ้างไม่ยอมจ่ายหรือจ่ายน้อยกว่ากฎหมายกำหนด ลูกจ้างย่อมเดือดร้อนแน่นอน ต้องไปฟ้องร้องเป็นคดีความใช้เวลานานเสียค่าใช้จ่ายมาก ผลสุดท้ายกลับมาทำงานร่วมกัน

อีกต่อไปไม่ได้ คราวนี้ลองพิจารณาด้านฝ่ายนายจ้างบ้างตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 44 ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมประกาศกำหนดประเภทและขนาดของกิจการและท้องที่นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนเราจึงเห็นข้อแตกต่างหรือจุดไม่เสมอภาคเกิดขึ้นตามกฎหมายนี้ กล่าวคือ นายจ้างที่ประกอบกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนทุกคน แต่กลับกันนายจ้างที่ประกอบกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนถึง 9 คน ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนถามว่า เขาเป็นนายจ้างตามบทบัญญัติคำนิยามในกฎหมายนี้หรือเปล่า ตอบว่า เป็นในเมื่อเป็นแล้วเขามีอภิสิทธิ์อื่นใดที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทน ทั้งสองกรณี คือ กรณีของลูกจ้างและกรณีของนายจ้างตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 44 ประกอบกับประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมนี้ ยุติธรรมหรือไม่ มีเหตุผลใดที่จะอธิบายให้มีหลักเกณฑ์ที่ดี เพราะผลสุดท้ายหรือผลเสียย่อมตกได้แต่ลูกจ้างอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วจะให้แรงงานมีคุณภาพชีวิตที่ดีคงจะลำบากอันจะมีผลกระทบถึงสังคมส่วนรวม เป็นไปได้เช่นนี้แล้วจะให้แรงงานมีคุณภาพชีวิตที่ดีคงจะลำบาก อันจะมีผลกระทบถึงสังคมส่วนรวม เป็นไปได้หรือไม่ที่จะให้กองทุนเงินทดแทนนี้ มีขอบเขตการให้ความคุ้มครองครอบคลุมถึงลูกจ้างทุกคนตามนิยามของคำว่าลูกจ้างแห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 เช่นเดียวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป จากเหตุผลที่กล่าวมาทั้งหมดมีความเป็นไปได้อย่างแน่นอนที่จะให้กองทุนเงินทดแทนขยายขอบเขต การให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างทุกคน ตามพระราชบัญญัตินี้เพราะจากระบบหรือโครงสร้างของกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายคุ้มครองแรงงานก็วางหลักสอดคล้องกันมาโดยตลอด ประกอบกับในทางปฏิบัติก็สามารถกระทำได้โดยทำในลักษณะเดียวกันกับกิจการที่มีลูกจ้าง 10 คน โดยบัญญัติเสียใหม่ให้นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไปมีหน้าที่ต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทน

4.2.2 การให้ความคุ้มครองบุคคลของกองทุนประกันสังคม

กองทุนประกันสังคม ใช้บังคับแก่ผู้มีฐานะเป็นนายจ้างและลูกจ้างในทุกประเภทกิจการและทั่วประเทศไทยที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ยกเว้นกรณีมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ประกอบกับมาตรา 3 แห่งพระราช

บัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537

1. ข้าราชการประจำ ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน

2. ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

3. ลูกจ้างของนายจ้างที่ทมีสำนักงานในประเทศ และไปประจำทำงานในต่างประเทศ

4. ครูหรือครูใหญ่ของโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน

5. นักเรียน นักเรียนพยาบาล นิสิตหรือนักศึกษาแพทย์ฝึกหัด ซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือโรงพยาบาล

6. กิจการหรือลูกจ้างอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

นอกจากที่กล่าวมาแล้วนี้ ยังจะเห็นได้ว่า ยังมีบุคคลอีกมากที่ไม่อยู่ในความคุ้มครองของกองทุนประกันสังคม แต่นั้นอาจมิใช่ปัญหาใหญ่เพราะบุคคลเหล่านั้นหรือบุคคลที่อยู่ในข้อยกเว้นที่กล่าวมานี้ อาจจะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอื่นบัญญัติให้ความคุ้มครองในด้านสวัสดิการไว้แล้ว แต่ยังมีบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่น่าเป็นห่วง คือกลุ่มลูกจ้างในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 ถึง 9 คน ทั้งที่เขาก็เป็นลูกจ้างเหมือนกับลูกจ้างในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป แต่กฎหมายเงินทดแทนกลับไม่ให้ความคุ้มครองเขาเหล่านั้น ทำให้เกิดความแตกต่างกันหลายประการ กล่าวคือ ด้านประโยชน์ทดแทน การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ตามมาตรา 62 และมาตรา 64 ประโยชน์ทดแทน ในกรณีคลอดบุตร ตามมาตรา 65 มาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 68 ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ ตามมาตรา 69 มาตรา 70 มาตรา 71 และมาตรา 72 ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย ตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 มาตรา 23 มาตรา 24 มาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 และในกรณีประโยชน์ทดแทนที่จะมีผลบังคับใช้ในอนาคตอีก คือ ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร ตามมาตรา 74 และมาตรา 75 ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ตามมาตรา 76 และมาตรา 77 และประโยชน์ทดแทนกรณีสุดท้าย คือประโยชน์

ทดแทน ในกรณีว่างงานตามมาตรา 78 แห่ง พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งข้อแตกต่างที่กล่าวมานี้เป็นเพียงส่วนหนึ่ง คือเป็นส่วนในกฎหมายประกันสังคม เรื่องกองทุนประกันสังคมเท่านั้น ส่วนในด้านอื่น ยังมีอีกมากจะไม่ขอกล่าวถึงจะกล่าวถึงแต่เฉพาะในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกันเท่านั้น

เมื่อพิจารณาเนื้อความเราอาจตั้งปัญหาว่าแล้วลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนถึง 9 คนที่ไม่อยู่ในข้อยกเว้นตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัตินี้ เขามีหลักประกันหรือได้รับการคุ้มครองดีเพียงใดและจากกฎหมายใดบ้างถ้าจะกล่าวในด้านแรงงานก็เห็นจะมีเพียงกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่บัญญัติไว้ชัดเจนว่าให้ความคุ้มครองลูกจ้างทุกคนทั่วราชอาณาจักรคือ ให้ความคุ้มครองตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป ซึ่งทั้งนี้ยังเห็นว่าไม่เป็นการเพียงพอ เพราะถ้าหากลูกจ้างเกิดประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทั้งยังเป็นภาระและความเดือดร้อนแก่ลูกจ้างที่ต้องไปอาศัยกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่องจ้างแรงงานและเรื่องละเมิด ทำให้ต้องสูญเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเกินความจำเป็น ถ้าหากนายจ้างไม่ยอมจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีต่าง ๆ ที่เป็นสาเหตุต้องไปฟ้องร้องเป็นคดีความผลสุดท้ายก็กลับมาทำงานร่วมกันอีกต่อไปไม่ได้ ในขณะที่ลูกจ้างในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปถ้าเกิดการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ก็จะได้รับความคุ้มครองจากกองทุนเงินทดแทน ในกรณีต่าง ๆ โดยไม่ต้องสนใจว่านายจ้างจะจ่ายให้หรือไม่ ไม่จำเป็นต้องเสียเวลาเสียค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้องต่อศาล สามารถใช้สิทธิรับประโยชน์ทดแทนในกรณีต่าง ๆ จากกองทุนประกันสังคม เพื่อไปบรรเทาหรือแก้ไขความเดือดร้อนได้ทันต่อเหตุการณ์และไม่เกิดกรณีพิพาทที่อันอาจนำไปสู่การทำงานร่วมกันไม่ได้ หากมองด้วยความเป็นธรรมแล้วเราจะเห็นว่าเกิดความไม่เสมอภาค ความไม่เท่าเทียมกัน หรือความไม่ยุติธรรมแก่ลูกจ้าง ทั้งที่เขาก็คือลูกจ้างตามคำนิยามของกฎหมายประกันสังคมเหมือนกัน ตามปฏิญญาสากล ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 22 และข้อ 25 คือ

ข้อ 22 ได้บัญญัติว่า "ทุกคนในฐานะสมาชิกในสังคมมีสิทธิในความมั่นคงทางสังคม และได้รับสิทธิในสังคมที่จะบรรจุถึงสิทธิในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อันขาดเสียมิได้ในเกียรติศักดิ์แห่งตน ทั้งนี้โดยอาศัยความเพียรพยายามของแต่ละชาติตลอดจนความร่วมมือระหว่างประเทศตามครรลองแห่งระบบองค์การและทรัพยากรของแต่ละรัฐ

ข้อ 25(1) ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเหมาะสมแก่สุขภาพและความผาสุขของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล และบริการทางสังคมที่จำเป็น ตลอดจนมีสิทธิในความมั่นคงยามว่างงาน เจ็บป่วย พิการ เป็นหม้าย ชราภาพ หรือขาดการดำรงชีพอื่น ๆ ในพฤติการณ์ที่นอกเหนืออำนาจตน และที่สำคัญคืออนุสัญญาที่ 102 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้วางมาตรฐานขั้นต่ำของการประกันสังคมไว้ กล่าวคือ ประเทศสมาชิกซึ่งได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญานี้ (อนุสัญญาที่ 102) จะต้องให้ความคุ้มครองอย่างน้อย 3 ประเภทโดยเลือกจาก การรักษาพยาบาล เงินทดแทนกรณีเจ็บป่วย ประโยชน์ทดแทน กรณีว่างงาน ชราภาพ ประสบอันตรายจากการทำงาน สงเคราะห์ครอบครัว คลอดบุตร ทุพพลภาพ และสงเคราะห์ผู้อยู่ในอุปการะ และจะต้องให้ความคุ้มครองอย่างน้อย 1 ประเภท โดยเลือกจาก ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ชราภาพ ประสบอันตรายจากการทำงาน ทุพพลภาพและสงเคราะห์ผู้อยู่ในอุปการะด้านความคุ้มครอง บุคคลที่ได้รับการคุ้มครองจากการประกันสังคมประกอบด้วย

1. ประเภทของลูกจ้างตามที่ระบุ โดยจะต้องครอบคลุมอย่างน้อย 50% ของจำนวนลูกจ้างทั้งหมด รวมทั้งภรรยาและบุตรหรือ

2. ประเภทของประชาชนที่มีรายได้ตามที่ระบุโดยจะต้องครอบคลุมอย่างน้อย 20 % ของจำนวนประชากรทั้งหมดที่อาศัยอยู่ในประเทศรวมทั้งภรรยาและบุตรหรือ

3. ประเภทของประชาชนในประเทศตามที่ระบุ โดยจะต้องครอบคลุมอย่างน้อย 50% ของจำนวนประชากรทั้งหมดที่อาศัยอยู่ในประเทศหรือ

4. ประชาชนในประเทศทุกคนที่มีรายได้ระหว่างเกิดสิทธิไม่เกินระดับที่ระบุซึ่งเป็นระดับที่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์การจ่ายเงินทดแทนเป็นรายงวดหรือ

5. ในกรณีที่ประเทศสมาชิกได้รับการยกเว้นชั่วคราว เนื่องจากความไม่พร้อมทางด้านเศรษฐกิจและด้านสิ่งอำนวยความสะดวกทางการแพทย์ บุคคลที่ได้รับการคุ้มครองจากการประกันสังคม คือ ประเภทของลูกจ้างตามที่ระบุ โดยจะต้องครอบคลุมอย่างน้อย 50% ของจำนวนลูกจ้างทั้งหมดในสถานประกอบการ ซึ่งมีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป รวมทั้งภรรยาและบุตร

DPU

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของมาตรฐานขั้นต่ำ ของการประกันสังคม ตามอนุสัญญาที่ 102 แต่โดยเจตนารมณ์ที่แท้จริงแล้ว อนุสัญญานี้ต้องการให้มีการคุ้มครองให้ครอบคลุมให้มากที่สุด ของจำนวนประชากรของประเทศแต่ละประเทศ และโดยที่ระบบประกันสังคม เป็นระบบที่จัดทำขึ้น โดยมุ่งหวังจะแก้ไขข้อบกพร่องของการใช้รูปแบบหรือระบบเก่า ๆ เช่น การสังคมสงเคราะห์ และการจัดตั้งกองทุนเพื่อการช่วยเหลือประชาชนในด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ก็เพราะในกรณีสังคมสงเคราะห์หรือการช่วยเหลือโดยวิธีอื่น รัฐบาลของแต่ละประเทศมักจะประสบปัญหาด้านเงินทุนและบุคคลากร จึงได้คิดระบบการประกันสังคมขึ้นมาใช้ในการสร้างสังคมให้มั่นคง

สำหรับประเทศไทย ได้มีกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองบริหารประเทศก็ได้บัญญัติเรื่องความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกันไว้ในมาตรา 4 แห่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ว่าประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใดย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน และกฎหมายคุ้มครองแรงงานก็บัญญัติรับสอดคล้องกันว่า ให้ลูกจ้างทุกคนอยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายคุ้มครองแรงงานแต่เหตุใดลูกจ้างในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ทั้งที่เป็นลูกจ้างตามคำนิยามของกฎหมายเหมือนกัน แต่ได้รับการคุ้มครองจากกองทุนประกันสังคมต่างกัน กล่าวคือ ลูกจ้างในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป จะได้รับการคุ้มครองจากกองทุนประกันสังคม ในกรณีการเจ็บป่วย การประสบอันตราย การคลอดบุตร การทุพพลภาพ และการตาย แต่ในขณะเดียวกันลูกจ้างที่อยู่ในกิจการที่มีลูกจ้างไม่ถึง 10 คนคือ ตั้งแต่ 1 คนถึง 9 คน กลับไม่ได้รับความคุ้มครองจากกองทุนประกันสังคมในกรณีดังกล่าว เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้นมีเหตุผลใดที่จะไปตัดสิทธิเขาเหล่านั้น ทางที่ดีควรจะหาทางบัญญัติกฎหมายในทางรับรองคุ้มครอง หรือช่วยเหลือเขาเหล่านั้นจะดีกว่าการทำให้เกิดความแตกต่างใดๆ

ถ้าหากจะพิจารณาในด้านความยุติธรรม ความเสมอภาคเท่าเทียมกันทั้งฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้าง จะเห็นได้ว่า ยังขาดความเสมอภาคหรือยังเกิดความแตกต่างกันอยู่มาก กล่าวคือ ด้านฝ่ายลูกจ้าง จะเห็นว่าลูกจ้างในกิจการที่มีลูกจ้างเกิน 10 คนขึ้นไปเมื่อเกิดการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือกรณีประโยชน์ทดแทนกรณีอื่น ๆ ลูกจ้างย่อมเกิดความมั่นใจ เพราะเขามีหลักประกันที่แน่นอน ไม่ต้องกังวลเรื่องนายจ้างจะจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดหรือ

ไม่ ไม่ต้องเสียเวลา เสียค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้องเป็นคดีความ สามารถบรรเทาความเดือดร้อนได้รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ และสุดท้ายยังสามารถทำงานร่วมกันต่อไปได้อย่างปกติ ในขณะที่ลูกจ้างในกิจการที่มีลูกจ้างไม่ถึง 10 คน คือมีตั้งแต่ 1 คนถึง 9 คน กลับต้องเดือดร้อน ถ้าหากเจอนายจ้างที่ไม่ค่อยสนใจจะปฏิบัติตามกฎหมาย หรือมุ่งเน้นแต่ผลประโยชน์ของตนจนลืมมนุษยธรรม ทำให้ลูกจ้างต้องเสียเวลานานในการต่อสู้คดีและเสียค่าใช้จ่ายเกินความจำเป็น ซึ่งผลที่สุดก็ยังไม่ทราบว่าจะได้รับการบำบัดความเดือดร้อนนี้ได้หรือไม่ ขาดหลักประกันที่มั่นคง และประการสุดท้ายกลับไปทำงานร่วมกันอีกไม่ได้

ในด้านฝ่ายนายจ้าง จะมีข้อแตกต่างกันคือ นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป กฎหมายบังคับว่าต้องหักเงินส่วนของลูกจ้างและของตนในอัตราร้อยละ 1.5 ของแต่ละฝ่ายเข้าสมทบกองทุนประกันสังคม และถ้าไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องก็ย่อมมีโทษในขณะที่นายจ้างที่มีลูกจ้างไม่ถึง 10 คน กลับไม่ถูกบังคับดังกล่าวอันอาจเป็นสาเหตุหนึ่งของการหลีกเลี่ยงกฎหมาย โดยการเกิดธุรกิจขนาดเล็กมากขึ้น เพื่อจะไม่ต้องถูกบังคับและเสียเงินสมทบเข้ากองทุนและเมื่อนั้นนโยบายที่ว่าจะส่งเสริมธุรกิจขนาดใหญ่ ให้เกิดมากขึ้นก็จะไม่ได้ผลเท่าที่ควรและอีกประการหนึ่งธุรกิจขนาดเล็ก มักจะปรากฏว่ามีการเสี่ยงต่อการเกิดอันตรายต่อลูกจ้างสูงและการเอาเปรียบค่าแรงงานมาก ดังนั้นจึงควรปรับปรุงบัญญัติในทางกฎหมายเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย และเกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ

ปัญหาอีกประเด็นหนึ่งของการให้ความคุ้มครองของกองทุนประกันสังคมคือการเหมาค่าแรงหรือรับช่วงงาน ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 บัญญัติว่า "ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการได้ว่าจ้างโดยวิธีเหมาค่าแรงมอบให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้จัดการหาลูกจ้างมาทำงานอันมิใช่การประกอบธุรกิจจัดหางานก็ดี โดยการทำงานนั้นเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดในกระบวนการผลิตหรือธุรกิจ ซึ่งทำในสถานประกอบกิจการหรือสถานที่ทำงานของผู้ประกอบกิจการ และเครื่องมือที่สำคัญสำหรับใช้ทำงานนั้นผู้ประกอบกิจการเป็นผู้จัดหา กรณีเช่นว่านี้ผู้ประกอบกิจการย่อมอยู่ในฐานะนายจ้าง ซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้...." มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัตินี้ บัญญัติว่า "ในกรณีที่นายจ้างเป็นผู้รับเหมาช่วง ให้ผู้รับเหมาช่วงถัดขึ้นไปหากมี ตลอดสายจนถึงผู้รับเหมาชั้นต้นร่วมรับผิดกับผู้รับเหมาช่วงซึ่งเป็นนายจ้างในเงินสมทบ ซึ่งนายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายตามพระราชบัญญัตินี้"

จากบทบัญญัติดังกล่าว จึงทำให้เข้าใจว่า ถ้าหากว่าผู้รับเหมาช่วงสุดท้าย คือ ช่วงที่จ่ายเงินให้ลูกจ้างอันดับสุดท้ายที่ไม่ต้องไปจ่ายให้ผู้รับเหมาช่วงคนใดแล้ว ถ้าผู้รับเหมาช่วงสุดท้ายนี้มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม จำนวนเท่าใด ถ้าหากเขาไม่จ่ายผู้รับเหมาช่วงถัดขึ้นไปจนตลอดสายถึงผู้ให้รับเหมาชั้นต้น ต้องรับผิดชอบเท่าจำนวนเงินนั้นเท่านั้น มิใช่เท่าจำนวนที่คำนวนจากช่วงของตนที่จ่ายให้ผู้รับเหมาแต่ละช่วง เพราะถ้าเป็นเช่นนั้นแล้วจะเกิดปัญหาว่าผู้รับเหมาช่วงถัดขึ้นมาอาจจะไม่ทราบว่า นายจ้างหรือผู้รับเหมาช่วงสุดท้ายมีการจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างจริงเท่าไร ซึ่งจะเป็นฐานนำมาคำนวนเงินสมทบต่อไป และถ้าหากให้คำนวนแต่ละช่วงของผู้รับเหมาแล้ว อาจจะมีการเกี่ยงกันเป็นผู้มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมได้

การให้ความคุ้มครองทั้งสองกองทุน คือ กองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม ประการแรกที่เหมือนกันคือ บัญญัติว่าให้ใช้บังคับทั่วราชอาณาจักรไทย หมายถึง กองทุนทั้งสองให้ความคุ้มครองทั่วประเทศไทย ในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป และทั้งสองกองกองทุนที่มีข้อยกเว้นคล้ายกันแต่มีบางประการที่ไม่เหมือนกัน สำหรับข้อยกเว้นระหว่างมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ประกอบกับมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 คือ ลูกจ้างชั่วคราวรายเดือนของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยังคงอยู่ในความคุ้มครองของกองทุนประกันสังคม ในขณะที่กองทุนเงินทดแทนไม่ให้ความคุ้มครองเพราะมิให้ใช้บังคับกับราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่กิจการใดจัดสวัสดิการได้ดีกว่าประโยชน์ทดแทน หรือบริการตามกฎหมายประกันสังคม ก็ให้ลูกจ้างรับประโยชน์ทดแทนนั้นไปตามเดิม โดยรัฐบาล นายจ้างและลูกจ้าง ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบในส่วนนี้เป็นข้อแตกต่างอีกประการหนึ่งระหว่างกองทุนประกันสังคมกับกองทุนเงินทดแทน เพราะกองทุนเงินทดแทนนั้นให้ความคุ้มครองลูกจ้างเต็มตามที่กฎหมายกำหนด ถึงแม้นายจ้างจะได้รับสิทธิเรื่องการคืนเงินสมทบค่าประสบการณ์ แต่กองทุนประกันสังคมนี้ถ้ามีการลดส่วนเงินสมทบแล้วนั้นหมายถึงว่าลูกจ้างจะไม่ได้รับการคุ้มครองในส่วนนั้นและอีกประการหนึ่งคือลูกจ้างกิจการที่มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรทางเศรษฐกิจ อยู่ในข่ายบังคับของกองทุนประกันสังคมแต่ไม่อยู่ในบังคับของกองทุนเงินทดแทนนอกจากนี้ กองทุนประกัน

สังคมยังเปิดให้บุคคลอื่นที่มิใช่ลูกจ้าง เช่น ผู้ประกอบอาชีพอิสระเกษตรกร แพทย์ สมาชิกรัฐสภา ทนายความ ฯลฯ สมัครใจเข้าร่วมเป็นผู้ประกันตน ซึ่งจะดำเนินการประกันส่วนนี้ต่อไป จึงเห็นได้ว่าทั้งข้อยกเว้น และขอบเขตการให้ความคุ้มครองดังกล่าว ยังมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดเจน ดังนั้นการที่จะมารวมกันควรจะพิจารณาในประเด็นนี้ด้วยว่า ถ้ารวมแล้วจะเป็นการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ให้หมดไปได้จริง หรือปัญหาการให้ความคุ้มครองลูกจ้างในกิจการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คน ถึงแม้จะรวมกองทุนประกันสังคมเข้ากับกองทุนเงินทดแทนก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรจะคงความหลากหลายของกองทุน แต่สร้างแต่ละกองทุนให้มั่นคงและสอดคล้องกันจะดีกว่า โดยเฉพาะกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน ควรจะมีการแก้ไขปรับปรุงให้ความคุ้มครองแก่กิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนถึง 9 คนด้วยดังเช่นกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

4.3 วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเปรียบเทียบกรณีเงินทดแทนและประโยชน์ทดแทนของกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม

เมื่อลูกจ้างหรือลูกจ้างผู้ประกันตนเกิดประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย ทุพพลภาพ ชราภาพ และว่างงานขึ้นจะได้รับประโยชน์จากกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมตามที่กล่าวมาแล้วแต่กรณี ประโยชน์ที่ได้รับมีทั้งเป็นเงินและบริการหรือสิ่งของตามแต่กรณีคือ

4.3.1 ประโยชน์ทดแทนหรือเงินทดแทนของกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย

ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 13 บัญญัติว่า "เมื่อลูกจ้างประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างได้รับการรักษาพยาบาลทันทีตามความเหมาะสมแก่อันตรายหรือความเจ็บป่วยนั้น และให้นายจ้างจ่ายค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริง ตามความจำเป็นแต่ไม่เกินอัตราที่กำหนดขึ้นในกฎกระทรวง"

ให้นายจ้างจ่ายค่ารักษาพยาบาลตามวรรคหนึ่ง โดยไม่ชักช้าเมื่อฝ่ายลูกจ้างแจ้งให้นายจ้างทราบพร้อมทั้งอาจจะต้องจ่ายค่าทดแทนในกรณีตามมาตรา 15

มาตรา 16 และมาตรา 18 ถ้าลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพหรือแก่ความตาย หรือสูญเสียอวัยวะบางส่วนมาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 ของพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 กล่าวคือ ลูกจ้างมีสิทธิดังนี้

สิทธิของลูกจ้างผู้ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย เนื่องจากการทำงาน

1. ได้รับค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็นแต่ไม่เกิน 30,000 บาท
2. ได้รับค่าทดแทนร้อยละหกสิบของค่าจ้างรายเดือนแต่ต้องไม่ต่ำกว่าเดือนละ 1,000 บาท และไม่เกินเดือนละ 6,000 บาท
3. ได้รับค่าทดแทนในระหว่างที่ไม่สามารถทำงานติดต่อกันได้เกิน 3 วันขึ้นไป แต่ต้องไม่เกิน 1 ปี
4. ถ้าลูกจ้างต้องสูญเสียอวัยวะบางส่วนของร่างกายหรือสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะ จะได้รับค่าทดแทนตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ต้องไม่เกิน 10 ปี ดังนี้

(1) แขนขาดข้างหนึ่ง	สี่ปีหกเดือน
(2) ขาขาดข้างหนึ่ง	สี่ปี
(3) มือขาดข้างหนึ่ง	สามปีกับห้าเดือน
(4) เท้าขาดข้างหนึ่ง	สองปีกับเก้าเดือน
(5) หูหนวกทั้งสองข้าง	สองปี
(6) หูหนวกข้างหนึ่ง	สิบเดือน
(7) นิ้วหัวแม่มือขาดนิ้วหนึ่ง	สิบเดือน
(8) นิ้วชี้ขาดนิ้วหนึ่ง	แปดเดือน
(9) นิ้วกลางขาดนิ้วหนึ่ง	เจ็ดเดือน
(10) นิ้วหัวแม่เท้าขาดนิ้วหนึ่ง	เจ็ดเดือน
(11) นิ้วนางขาดนิ้วหนึ่ง	หกเดือน
(12) นิ้วก้อยขาดนิ้วหนึ่ง	สามเดือน
(13) นิ้วเท้าอื่นขาดนิ้วหนึ่ง	สามเดือน
(14) สูญเสียลูกตาข้างหนึ่ง	

(15) สูญเสียสมรรถภาพในการมองเห็นร้อยละเก้าสิบขึ้นไป หรือเสียความสามารถการมองเห็นตั้งแต่ 3/60 หรือมากกว่าของตาข้างหนึ่งหรือสูญเสีย

ความสามารถในการใช้สายตาสองข้างร่วมกัน (Binocular vesion) สองปีกับหนึ่งเดือน

(16) สูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถภาพของอวัยวะอื่น นอกจากที่ระบุไว้ใน (1) ถึง (15) ให้มีระยะเวลาการจ่ายตามแพทย์แผนปัจจุบันชั้น 1 หรือคณะกรรมการที่ปรึกษาพนักงานเงินทดแทนกำหนด แต่ไม่เกินห้าปี

ถ้าลูกจ้างประสบอันตรายถึงสูญเสียอวัยวะในหลายส่วนของร่างกาย ตามที่ระบุไว้ใน (1) ถึง (16) ให้คำนวนกำหนดเวลาตัวงกล่าวรวมกัน แต่ไม่เกินสิบปี

ถ้าลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยถึงทุพพลภาพ จะได้รับค่าทดแทนเป็นระยะเวลา 10 ปี ตามประเภทใดประเภทหนึ่งดังต่อไปนี้

1) มือทั้งสองข้างขาด

2) แขนทั้งสองข้างขาด

3) มือข้างหนึ่งกับแขนอีกข้างหนึ่งขาด

4) เท้าทั้งสองข้างขาด

5) ขาทั้งสองข้างขาด

6) เท้าข้างหนึ่งกับขาอีกข้างหนึ่งขาด

7) มือหรือแขนข้างหนึ่งกับเท้าหรือขาอีกข้างหนึ่ง

8) สูญเสียลูกตาทั้งสองข้าง หรือสูญเสียลูกตาข้างหนึ่งกับการสูญเสียสมรรถภาพในการมองเห็นร้อยละ 90 ขึ้นไป หรือเสียความสามารถในการมองเห็นตั้งแต่ 3/60 หรือมากกว่าของตาอีกข้างหนึ่ง หรือสูญเสียสมรรถภาพในการมองเห็นร้อยละเก้าสิบขึ้นไป หรือเสียความสามารถในการมองเห็นตั้งแต่ 3/60 หรือมากกว่าของตาทั้งสองข้าง

9) บาดเจ็บที่กระดูกสันหลัง เป็นเหตุให้มือหรือแขนทั้งสองข้าง มือข้างหนึ่งกับแขนข้างหนึ่ง เท้าหรือขาทั้งสองข้าง เท้าข้างหนึ่งกับขาอีกข้างหนึ่ง มือหรือแขนข้างหนึ่งกับเท้าหรือขาอีกข้างหนึ่ง เสียสมรรถภาพในการทำงานโดยสิ้นเชิง

10) บาดเจ็บที่ศีรษะ เป็นเหตุให้จิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ซึ่งไม่สามารถรักษาให้หายได้ หรือวิกลจริต

ในการกำหนดประเภทการสูญเสียอวัยวะและทุพพลภาพ

1) แขนขาด หมายความว่า ขาดตั้งแต่ข้อศอกขึ้นมา

2) ขาขาด หมายความว่า ขาดตั้งแต่หัวเข่าขึ้นมา

3) มือขาด หมายความว่า ขาดตั้งแต่ข้อมือขึ้นมา

4) เท้าขาด หมายความว่า ขาดตั้งแต่ข้อเท้าขึ้นมา

5) นิ้วขาด หมายความว่า ขาดอย่างน้อยหนึ่งข้อ

6) สูญเสียสมรรถภาพในการมองเห็นร้อยละเก้าสิบขึ้นไป หรือเสียความสามารถในการมองเห็นตั้งวแต่ 3/60 หรือมากกว่า หมายความว่า ไม่สามารถมองเห็นอักษรบนแผ่นป้ายวัดสายตามาตรฐานได้ในระยะห่างจากป้ายสามเมตร ในขณะที่คนตาปกติสามารถมองเห็นได้ในระยะห่างจากป้ายหกสิบเมตร

7) สูญเสียความสามารถในการใช้ตาสองข้างร่วมกัน (BINOCULAR VISION) หมายความว่าเมื่อใช้ตาข้างที่ไม่ปกติร่วมกับตาอีกข้างหนึ่งแล้วไม่สามารถมองเห็นได้อย่างคนตาปกติ และถือว่าเป็นการสูญเสีย สมรรถภาพในการมองเห็นของตาข้างที่ไม่ปกตินั้น

8) อวัยวะส่วนใดขาดหมายความรวมถึงการที่อวัยวะส่วนนั้นเสียสมรรถภาพในการทำงานโดยสิ้นเชิง ซึ่งไม่สามารถจะรักษาให้หายเป็นปกติได้

ในกรณีหัวแม่มือและนิ้วอื่นอีกสองนิ้วขึ้นไปของมือข้างเดียวกัน หรือนิ้วมืออื่นสี่นิ้ว นอกจากนิ้วหัวแม่มือของมือข้างเดียวกันขาดให้ถือว่ามือสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานโดยสิ้นเชิง

กรณีลูกจ้างสูญเสียอวัยวะบางส่วนของร่างกาย หรือสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะ และกรณีทุพพลภาพหากคณะที่ปรึกษาเงินทดแทนในการฟื้นฟูสมรรถภาพคนงานมีความเห็นว่า จำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน จะได้รับค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานเท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็น และมาตรฐานที่ประกันสังคมกำหนดไว้ไม่เกิน 20,000 บาท

ถ้าลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยถึงแก่ความตาย ผู้มีสิทธิจะได้รับค่าทดแทนเป็นระยะเวลา 5 ปี และค่าทำศพเป็นจำนวนเงิน 3 เท่าของค่าจ้างรายเดือน แต่ต้องไม่น้อยกว่า 5,000 บาท และไม่เกิน 10,000 บาท

ส่วนพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 62 ซึ่งถูกยกเลิกโดยมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติว่า ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ต่อเมื่อภายในระยะเวลาสิบห้าเดือนก่อนวันรับบริการทางการแพทย์ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบ มาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือน มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้บัญญัติว่า "ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงานได้แก่

1. ค่าตรวจวินิจฉัยโรค

2. ค่าบำบัดทางการแพทย์

3. ค่ากินอยู่และรักษาพยาบาลในสถานพยาบาล

4. ค่ายาและค่าเวชภัณฑ์

5. ค่ารถพยาบาลหรือค่าพาหนะรับส่งผู้ป่วย

6. ค่าบริการอื่นที่จำเป็น

ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่คณะกรรมการการแพทย์กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

ผู้ประกันตนที่ต้องหยุดงานเพื่อการรักษาพยาบาลตามคำสั่งของแพทย์ ให้ได้รับเงินค่าทดแทนการขาดรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา 64 ด้วย"

มาตรา 64 ในกรณีที่ผู้ประกันตนประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ให้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ในอัตราร้อยละห้าสิบของค่าจ้างตามมาตรา 57 สำหรับการที่ผู้ประกันตนต้องหยุดงานเพื่อการรักษาพยาบาลตามคำสั่งของแพทย์ครั้งหนึ่งไม่เกินเก้าสิบวัน และในระยะเวลาหนึ่งปีปฏิทินต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน เว้นแต่การเจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อรังตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ก็ให้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันแต่ไม่เกินสามร้อยหกสิบห้าวัน

ระยะเวลาได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ให้เริ่มนับแต่วันแรกที่ต้องหยุดงานตามคำสั่งของแพทย์จนถึงวันสุดท้ายที่แพทย์กำหนดให้หยุดงานหรือจนถึงวันสุดท้ายที่หยุดงาน ในกรณีผู้ประกันตนกลับเข้าทำงานก่อนครบกำหนดเวลาตามคำสั่งของแพทย์ แต่ไม่เกินระยะเวลาที่กำหนดในวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับค่าจ้างจากนายจ้าง ในระหว่างหยุดงานเพื่อการรักษาพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือมีสิทธิตามระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน สัญญาจ้างแรงงานหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างแล้วแต่กรณี ผู้ประกันตนไม่มีสิทธิได้รับเงินทดแทนตามวรรคหนึ่งจนกว่าสิทธิได้รับเงินค่าจ้างนั้นได้สิ้นสุดลง จึงจะมีสิทธิได้รับเงินทดแทนดังกล่าวเท่าระยะเวลาที่คงเหลือ และถ้าเงินค่าจ้างที่ได้รับจากนายจ้างในกรณีใดน้อยกว่าเงินทดแทนการขาดรายได้จากกองทุน ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับเงินทดแทนจากกองทุนในส่วนที่ขาดด้วย

จากหลักการของกฎหมายเงินทดแทน และกฎหมายประกันสังคมเรื่องประโยชน์ทดแทน กรณีการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยตามที่กล่าวมานี้จะเห็นความแตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ หลักกฎหมายของกองทุนเงินทดแทนถือหลักการเยียวยาผู้เสียหายให้กลับสู่ปกติ หรือใกล้เคียงมากที่สุด ในขณะที่หลักกฎหมายของกองทุนประกันสังคมถือหลักร่วมรับผิดของการเสี่ยงภัย หรือหลักเฉลี่ยความเสี่ยงภัยร่วมกัน

กองทุนเงินทดแทนบังคับให้นายจ้างผู้มีความสามารถจ่ายค่าทดแทนได้โดยไม่เดือดร้อนมากนัก เป็นผู้รับผิดชอบต่อลูกจ้าง และบังคับให้นายจ้างต้องจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างให้กรณีหยุดงานเพื่อพักรักษาตัว ส่วนกฎหมายของกองทุนประกันสังคมไม่บังคับให้นายจ้างเป็นผู้รับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น กับลูกจ้าง แต่บังคับให้ทั้งนายจ้างลูกจ้างและรัฐต้องรับผิดชอบร่วมกันโดยถือหลักกฎหมายปกครองหรือกฎหมายสังคมเป็นหลักใหญ่ มิใช่ยึดหลักคล้ายลักษณะละเมิดอย่างกฎหมายกองทุนเงินทดแทน

แต่ปัญหาที่สำคัญคือ ถ้าลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานขณะรับการรักษาอยู่นั้น ปรากฏว่ามีลักษณะการเจ็บป่วยอันมิได้เนื่องจากการทำงานร่วมอยู่ด้วยจะทำอย่างไร ในเรื่องวิธีการและค่ารักษา ถ้าตายไปเลยคงไม่มีปัญหาเพราะได้มีหลักกฎหมายของศาลฎีกาได้เคยพิพากษาฎีกาไว้ อาทิ คำพิพากษาฎีกาที่ 2664/2537 อ. ทำงานเกี่ยวกับด้านบัญชี แม้ภายหลังนายจ้างจะมอบหมายงานให้ทำมากขึ้น โดยทำงานเฝ้าเหมืองดูแลคนงานเบิกจ่ายเงิน ดูแลพัสดุ ติดต่อกับหน่วยงานอื่นและคุมแร่ไปขายที่จังหวัดภูเก็ตด้วย งานที่ อ. ทำก็มิใช่งานที่ต้องใช้กำลังมาก ไม่อาจทำให้เกิดโรคหรือเจ็บป่วยจนถึงแก่ความตายได้ และ อ. มิได้ทำงานตรากตรำวันเกิดเหตุ อ. ไปทำงานตอนเช้าตามปกติ ตอนสายได้กลับมาบ้านและให้โจทก์ซึ่งเป็นภริยาพาไปส่งโรงพยาบาลเนื่องจากปวดศีรษะ แต่ อ. เป็นลมล้มฟุบ ลงที่โต๊ะอาหาร และถึงแก่ความตายเพราะหัวใจหยุดทำงานเฉียบพลัน การตายของ อ. ยังถือไม่ได้ว่าถึงแก่ความตายด้วยโรคหรือการป่วยเจ็บเนื่องจากการทำงาน

คำพิพากษาฎีกาที่ 5121/2537 ผู้ตายเป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายวิศวกรแหล่งน้ำ 1 รับผิดชอบเป็นผู้จัดการโครงการวางท่อส่งน้ำ โดยทำงานร่วมกับบริษัท ช. ผู้ตายต้องรับผิดชอบงานหลายด้าน เช่น การบริหารงานบุคคล ดูแลงบประมาณ และติดต่อกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งยังต้องเร่งรัดในงานแล้วเสร็จในกำหนด ต้องทำงานหนักตลอดสัปดาห์ และทำงานล่วงเวลาด้วยเมื่อความเครียดจะเป็นตัว

กระตุ้นให้หัวใจขาดเลือดเพิ่มขึ้นและทำให้หัวใจหยุดเต้นทันทีได้ การที่ผู้ตายถึงแก่ความตายในขณะทำงาน เป็นผลเนื่องจากสภาพของการที่ผู้ตายต้องตรากตรำทำงานหนักมาตลอดทั้งสัปดาห์ และทำงานล่วงเวลาด้วยเป็นสาเหตุแห่งความเครียดทำให้หัวใจขาดเลือด และทำให้ผู้ตายถึงแก่ความตาย ถือได้ว่าผู้ตายถึงแก่ความตายด้วยโรคหรือการเจ็บป่วยซึ่งเป็นผลเนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้าง ซึ่งคำพิพากษาทั้งสองที่กล่าวมานี้ตัดสินตามกฎหมายประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องคุ้มครองแรงงาน

กรณีลูกจ้างถึงแก่ความตายด้วยโรคเกี่ยวกับหัวใจนั้น ศาลฎีกาได้เคยพิพากษาไว้ดังนี้

คำพิพากษาฎีกาที่ 2321/2529 ลูกจ้างเดินตรวจสต๊อกในโชว์รูมแล้วล้มศรีษะฟาดพื้นถึงแก่ความตาย โดยมีบาดแผลบริเวณแก้มขวาเพียงเล็กน้อย แพทย์ตรวจพิสูจน์แล้วว่าสาเหตุของการตาย เกิดจากหัวใจวายและปรากฏว่าลูกจ้างเป็นโรคหัวใจและลิ้นหัวใจรั่วอยู่แล้ว โอกาสเกิดภาวะหัวใจวายเฉียบพลันมีขึ้นเมื่อใดก็ได้ ถือไม่ได้ว่าลูกจ้างถึงแก่ความตายด้วยโรคอันเกิดเนื่องจากการทำงาน และคำพิพากษาฎีกาที่ 2664/2537 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ามิใช่เนื่องจากการทำงาน กรณีที่จะถือว่าลูกจ้างถึงแก่ความตายด้วยโรคหรือการเจ็บป่วย เนื่องจากการทำงานนั้นต้องพิจารณา ถึงสภาพของงานที่ลูกจ้างทำว่าเป็นสาเหตุให้เกิดโรคจนถึงแก่ความตายแต่อย่างใด ข้อเท็จจริงที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างสภาพของงานที่ลูกจ้างทำกับการเกิด หรือการกำเริบของหัวใจ ซึ่งศาลฎีกาถือหลักการนี้เป็นแนววินิจฉัยเนื่องจากคำพิพากษาฎีกาตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ในกรณีการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานหรืออันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ยังไม่มีจึงต้องถือตามแนวคำพิพากษาฎีกาตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานดังกล่าว

สิ่งสำคัญคือ ในกรณีลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานขณะกำลังรักษาตัวอยู่ ปรากฏว่าลูกจ้างนั้นป่วยเป็นโรคหัวใจต้องเสียค่ารักษาพยาบาลไปพร้อม ๆ กันจะทำอย่างไร ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ จะได้รับจากกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมอย่างไร มีหลักเกณฑ์การแบ่งแยกอย่างไร ทั้งนี้ยังไม่มีแนวคำพิพากษาฎีกาเป็นแนวทางวินิจฉัยไว้ ด้วยเหตุนี้อีกประการหนึ่งที่มีผู้เสนอให้รวมกองทุนทั้งสองดังกล่าวเข้าด้วยกัน เพราะจะได้รับค่ารักษาพยาบาลแน่นอนไม่ว่าป่วยหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานหรือมิใช่เนื่องจากการทำงานก็ตาม แต่

การแก้ปัญหาต้องคำนึงถึงผลกระทบด้านอื่นด้วยมิใช่แก้ปัญหาอีกจุดหนึ่ง แต่ไปเกิดปัญหาในจุดอื่นอีกซึ่งกรณีให้รวมกองทุนเข้าด้วยกันนั้น ย่อมกระทบทางด้านเงินสมทบอย่างแน่นอน ทางแก้ปัญหาที่ดีกว่านี้น่าจะแก้ไขมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 โดยตัดคำว่า "อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน" ออกเพื่อให้กองทุนประกันสังคม ขยายความคุ้มครองกว้างขึ้นทั้งในงานและนอกงาน อันจะเป็นการช่วยเหลือลูกจ้างโดยไม่เพิ่มภาระด้านเงินสมทบแก่ลูกจ้างด้วย

การแก้ไข มตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 โดยขยายความคุ้มครองแก่ลูกจ้างให้กว้างออกไป ซึ่งอาจจะเป็นการทำให้ลูกจ้างเมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยได้รับการช่วยเหลือจากกองทุนเงินทดแทนอีกในกรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยครั้งเดียวกัน เพราะมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ที่วางหลักว่าการที่ลูกจ้างได้มา ซึ่งสิทธิหรือประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้แล้วไม่ตัดสิทธิที่จะได้รับสิทธิหรือประโยชน์ หรือได้รับเงินทดแทนซ้ำกันถึงสองครั้ง ซึ่งบางฝ่ายมองว่าไม่สมควรจะเป็นเช่นนั้น แต่ถ้าเราพิจารณาถึงหลักการของเศรษฐกิจในปัจจุบัน จริงอยู่ลูกจ้างอาจจะได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุนประกันสังคมมาแล้วแต่จำนวนน้อยมาก หรืออาจจะได้รับการรักษาทางด้านร่างกายมาบ้างแล้วพอสมควร แต่ปัญหาบางครั้งยังมิได้หมดไป ลูกจ้างอาจจะยังเดือดร้อนในเรื่องค่าใช้จ่ายในการครองชีพในระหว่างที่ตนประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ดังนั้นการรับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทนอีกครั้งก็มิน่าจะสร้างหรือเพิ่มภาระให้แก่นายจ้างหรือรัฐจนเกินไป ทั้งนี้ถ้าพิจารณาจากหลักกฎหมายประกันสังคม ถือหลักในลักษณะเป็นการประกันทุกคนที่ที่จะรับประโยชน์ทดแทนต้องมีหน้าที่ส่งเบี้ยประกัน แต่หลักกฎหมายเงินทดแทนยึดถือหลักชดใช้ความเสียหาย ด้วยเหตุนี้จึงควรบัญญัติกฎหมายทั้งสองนี้ให้เปิดกว้าง และสอดคล้องกันดีกว่าจะรวมเข้าด้วยกัน กล่าวคือ กฎหมายประกันสังคม ควรจะให้ความคุ้มครองทั้งในงานและนอกงานในกรณีนี้โดยไม่ตัดสิทธิลูกจ้าง ถึงแม้จะได้รับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทนมาแล้วกลับกันกองทุนเงินทดแทนก็ไม่ควรจะติดสิทธิลูกจ้าง ในกรณีที่ได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคมมาแล้ว

4.3.2 เงินทดแทนหรือประโยชน์ทดแทนของกองทุนเงินทดแทน และกองทุนประกันสังคมในกรณีคลอดบุตร

พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มิได้บัญญัติเรื่องเงินทดแทนหรือประโยชน์ใด ๆ ไว้ในกรณีลูกจ้างที่เป็นหญิงที่จำเป็นต้องคลอดบุตร ดังนั้นกองทุนเงินทดแทนจึงไม่ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างในกรณีคลอดบุตร

แต่สำหรับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 66 บัญญัติว่า "ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร" ได้แก่

1. ค่าตรวจและรับฝากครรภ์
2. ค่าบำบัดทางการแพทย์
3. ค่ายาและคาเวชภัณฑ์
4. ค่าทำคลอด
5. ค่ากินอยู่และรักษาพยาบาลในสถานพยาบาล
6. ค่าบริบาลและค่ารักษาพยาบาลทารกแรกเกิด
7. ค่ารถพยาบาลหรอค่าพาหนะรับส่งผู้ป่วย
8. ค่าบริการอื่นที่จำเป็น

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่คณะกรรมการการแพทย์กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

ผู้ประกันตนซึ่งต้องหยุดงาน เพื่อการคลอดบุตรให้ได้รับเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อการคลอดบุตรตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 67 ด้วย

มาตรา 67 ในกรณีที่ผู้ประกันตนต้องหยุดงานเพื่อการคลอดบุตรให้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อการคลอดบุตรไม่เกินสองครั้ง เป็นการเหมาจ่ายในอัตราครั้งละร้อยละห้าสิบของค่าจ้างตามมาตรา 57 เป็นเวลาเก้าสิบวัน

มาตรา 68 ในกรณีที่ผู้ประกันตนหรือคู่สมรสของผู้ประกันตนไม่สามารถรับประโยชน์ทดแทนตามมาตรา 66 ได้เนื่องจากผู้ประกันตนหรือคู่สมรสของผู้ประกันตนไม่ได้คลอดบุตรในสถานพยาบาลตามมาตรา 59 ให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนการคลอดบุตรตามหลักเกณฑ์และอัตราที่คณะกรรมการการแพทย์กำหนดโดยให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการแยกกันอยู่ของกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมในปัจจุบันก็สามารถให้ความคุ้มครองลูกจ้างดีอยู่แล้ว ถ้านำไปรวมเข้าด้วยกัน

อาจจะเป็นสาเหตุหนึ่ง ที่ต้องเพิ่มอัตราเงินสมทบเข้ากองทุนให้สูงขึ้นซึ่งจะกระทบทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง และมิได้ทำให้ลูกจ้างชายได้รับค่าทดแทนขาดรายเนื่องจากการคลอดนั้นแต่อย่างใด เพราะลูกจ้างชายมิได้คลอดบุตรเอง ด้วยเหตุนี้จึงจึงไม่เป็นประโยชน์แต่อย่างใดที่จะรวมกองทุนทั้งสองที่กล่าวมาเข้าด้วยกันแต่อย่างใด

4.3.3 เงินทดแทน หรือประโยชน์ทดแทนของกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมในกรณีทุพพลภาพ

ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ได้มีการบัญญัติให้ความคุ้มครองกรณีทุพพลภาพไว้เช่น มาตรา 15 บัญญัติเรื่องการฟื้นฟูสมรรถภาพและมาตรา 18 เรื่องการสูญเสียอวัยวะเป็นต้น มาตรา 18 (3) ได้บัญญัติให้จ่ายเงินทดแทนร้อยละหกสิบของค่าจ้างรายเดือนสำหรับกรณีที่ลูกจ้างทุพพลภาพ โดยจ่ายตามประเภทของการทุพพลภาพ และตามระยะเวลาที่จะต้องจ่ายตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมประเทศกำหนด แต่ต้องไม่เกินสิบห้าปี

ส่วนพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 69 มาตรา 70 มาตรา 71 และมาตรา 72 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 มาตรา 27 มาตรา 28 และ มาตรา 29 กรณีของกองทุนเงินทดแทน ได้รับเงินทดแทน ร้อยละ 60 เป็นเวลาไม่เกิน 15 ปี และต้องเป็นกรณีทุพพลภาพจากการทำงานให้นายจ้างกรณีกองทุนประกันสังคม จะได้รับการขาดรายได้ในอัตราร้อยละห้าสิบของค่าจ้าง

กรณีกองทุนประกันสังคมจะได้รับการขาดรายได้ในอัตราร้อยละห้าสิบของค่าจ้างเป็นระยะเวลาตลอดชีวิต แต่ต้องเป็นการทุพพลภาพอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ทำให้เห็นถึงความแตกต่างกันทั้งค่าทดแทนหรือประโยชน์ทดแทน และเงื่อนไขการรับเงินทดแทนหรือประโยชน์ทดแทน ดังนั้นถ้าจะรวมกองทุนทั้งสองนี้เข้าด้วยกัน ต้องยุ่งยากในการปรับปรุงเงื่อนไขระยะเวลาทั้งสิทธิและหน้าที่เป็นอย่างมาก และไม่มีหลักประกันว่าจะมีการให้หลักประกันดีเหมือนเดิมหรือดีกว่าเดิม ด้วยเหตุนี้การแก้ปัญหาโดยการปรับปรุงให้สอดคล้องกันจึงเป็นการดีกว่าแน่นอน เพราะมีหลักประกันในปัจจุบัน เป็นพื้นฐานอยู่แล้วดังนั้นการปรับปรุงจึงเป็นการง่ายและเชื่อได้ว่าต้องดีกว่าเดิมแน่นอน

4.3.4 เงินทดแทนหรือประโยชน์ทดแทนของกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมในกรณีตาย

ในกรณีตาย กองทุนเงินทดแทน จ่ายเงินทดแทนให้แก่ ทายาทหรือผู้มีสิทธิของลูกจ้างที่ตายเนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้างนั้น เป็นจำนวนหนึ่งร้อยเท่าของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ตามมาตรา 16

ส่วนกองทุนประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 73 และ มาตรา 73 ทวิ

มาตรา 73 ในกรณีที่ผู้ประกันตนถึงแก่ความตายโดยมิใช่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ถ้าภายในระยะเวลาหกเดือนก่อนถึงแก่ความตายผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งเดือน ให้จ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย ดังนี้

คำนวณได้ตามมาตรา 57 คูณด้วยสิบ

มาตรา 73 ในกรณีที่ผู้ประกันตนที่ทุพพลภาพตามมาตรา 71 ถึงแก่ความตาย ให้นำความในมาตรา 73 มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้นำเงินทดแทนการขาดรายได้ที่ผู้ประกันตนได้รับในเดือนสุดท้ายก่อนถึงแก่ความตายมาเป็นเกณฑ์ในการคำนวณ

ในกรณีที่ผู้ประกันตนที่ทุพพลภาพนั้นอยู่ในข่ายที่จะได้รับเงินค่าทำศพ และเงินสงเคราะห์ที่เป็นผู้ประกันตนและในฐานะที่เป็นผู้ประกันตนที่ทุพพลภาพตามวรรคหนึ่งในเวลาเดียวกันให้มีสิทธิเดียวและพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ในมาตรา 30 และมาตรา 31 ซึ่งให้ปรับปรุงแก้ไขเรื่องเงื่อนไขจำนวนเงิน และผู้มีสิทธิในกรณีที่ลูกจ้างตาย

จากบทบัญญัติที่กล่าวมานี้ จึงเห็นว่าในกรณีตายกองทุนทั้งสองมีให้ความคุ้มครองที่แตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขจำนวนเงิน และบริการต่าง ๆ ที่จำเป็นเป็นต้น ดังนั้นการรวมกองทุนเข้าด้วยกันจึงไม่เหมาะสมในด้านต่าง ๆ สู่ปรับปรุงแก้ไขในสิ่งที่มีอยู่แล้วให้ดีขึ้นดีกว่า

4.3.5 เงินทดแทนและประโยชน์ทดแทนของกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมในกรณีสงเคราะห์บุตร ในการชราภาพ และกรณีว่างงาน

ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ไม่ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองในกรณีเหล่านี้ไว้แต่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ได้มีแนวโน้มจะมีการนำมาใช้ในอนาคตและได้บัญญัติไว้ในกฎหมายแล้ว จึงเห็นความแตกต่างกันได้อย่างชัดเจน ถ้ารวมกองทุนเงินทดแทนเข้ากับกองทุนประกันสังคม จะทำให้ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองในกรณีต่าง ๆ ดังกล่าวมานี้ด้วยซึ่งจะเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนการผลิตของนายจ้างมากขึ้นด้วย ทั้งที่กรณีเหล่านี้นายจ้างไม่สมควรจะต้องรับผิด เพราะมิใช่ความผิดของนายจ้างหรือเหตุสมควรที่ต้องรับผิดเพื่อมนุษยธรรม อันจะต้องใช้หลักกฎหมายเรื่องการทดแทน แต่ควรใช้หลักกฎหมายเรื่องการสร้างหลักประกันมากกว่า

4.4 เงินสมทบของกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม

ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 44 บัญญัติว่า "ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ประกาศกำหนดประเภทและขนาดของกิจการและท้องที่ที่นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบ ให้นายจ้างซึ่งมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบทตามวรรคหนึ่งยื่นแบบลงทะเบียนจ่ายเงินสมทบ และแบบรายการแสดงรายชื่อลูกจ้างตามแบบที่เลขาธิการกำหนด และจ่ายเงินสมทบ ณ สำนักงานแห่งท้องที่ที่นายจ้างยื่นแบบลงทะเบียนจ่ายเงินสมทบ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบ" เงินสมทบจากนายจ้างนี้เป็นส่วนสำคัญหรือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของกองทุนเงินทดแทน เป็นเงินที่นายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายเข้ากองทุนเงินทดแทนตามอัตราและประเภทกิจการที่กฎหมายกำหนด เพื่อไว้จ่ายให้แก่ลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย เนื่องจากการทำงานที่นายจ้างมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้าง ข้อสำคัญเงินสมทบนี้ผู้ที่มีหน้าที่ต้องจ่ายคือฝ่ายนายจ้าง เพราะถือว่านายจ้างเป็นผู้รับผลประโยชน์จากแรงงานนั้นโดยตรง ทั้งนี้เป็นการบังคับโดยกฎหมายเงินทดแทนลูกจ้างไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบแต่อย่างใด เงินสมทบกองทุนเงินทดแทนนี้ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติว่า "เพื่อ

ประโยชน์ในการเรียกเก็บเงินสมทบจากนายจ้างตามมาตรา 44 ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมีอำนาจประกาศกำหนดอัตราเงินสมทบไม่เกินร้อยละห้าของค่าจ้างที่นายจ้างจ่ายแต่ละปี อัตราเงินฝากสำหรับกรณีที่นายจ้างขอจ่ายเงินสมทบเป็นงวดไม่เกินร้อยละยี่สิบห้าของเงินสมทบแต่ละปี วิธีการประเมินและการเรียกเก็บเงินสมทบจากนายจ้าง ตลอดจนระเบียบวิธีการอันจำเป็นเพื่อให้สำนักงานดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

การกำหนดอัตราเงินสมทบตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงสถิติการประสบอันตรายของแต่ละประเภทกิจการ ภาระของกองทุนและจำนวนเงินของกองทุนที่มีอยู่ ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีอำนาจในการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการลดหรือเพิ่มอัตราเงินสมทบตามวรรคหนึ่ง ให้แก่นายจ้างตามอัตราส่วนการสูญเสียของนายจ้างในรอบสามปีปฏิทินที่ผ่านมา" เรื่องเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนนี้มิใช่เป็นปัญหาใหญ่ เพียงจะวิเคราะห์ให้ข้อสังเกตไว้เพื่อเปรียบเทียบกับเงินสมทบของกองทุนประกันสังคม ซึ่งจะได้กล่าวในลำดับต่อไปว่ามีความแตกต่างกันอย่างไร ทั้งด้านตัวผู้มีหน้าที่จ่ายอัตราการจ่ายเงินสมทบและการลดหรือเพิ่มเงินสมทบ

ผู้มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนตามกฎหมายเงินทดแทน คือ นายจ้าง ซึ่งประกอบด้วยลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

1. นายจ้างที่มีลูกจ้าง 10 คนขึ้นไป

2. นายจ้างทุกประเภทกิจการ ยกเว้นตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 คือ

(1) ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

(2) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

(3) นายจ้างซึ่งประกอบธุรกิจโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวครูหรือครูใหญ่

(4) นายจ้างซึ่งดำเนินกิจการที่มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ

(5) นายจ้างอื่นตามที่กำหนดในกระทรวง

ซึ่งในข้อ 5 นี้อาจจะยกตัวอย่างได้เช่น กิจการเพาะปลูกหรือกิจการการประมง ที่ไม่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย เป็นต้น

ข้อสังเกตุอีกประเด็นหนึ่งคือ การให้เจ้าของกิจการซึ่งจ้างเหมาผู้อื่นรับช่วงงานตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 บัญญัติว่า "ในกรณีที่นายจ้างซึ่งเป็นผู้รับเหมาช่วงไม่จ่ายเงินทดแทน เงินสมทบ หรือเงินเพิ่มให้ผู้รับเหมาช่วงในลำดับถัดขึ้นไป หากมีตลอดสายจนถึงผู้รับเหมาชั้นต้น ซึ่งมิใช่นายจ้างร่วมรับผิดกับผู้รับเหมาช่วงซึ่งเป็นนายจ้างในการจ่ายเงินทดแทน เงินสมทบหรือเงินเพิ่ม

ให้ผู้รับเหมาชั้นต้นหรือผู้รับเหมาช่วง ซึ่งมิใช่นายจ้างที่ได้จ่ายเงินทดแทน เงินสมทบหรือเงินเพิ่ม มีสิทธิไล่เบี้ยเอาแก่นายจ้างและบรรดาผู้รับเหมาช่วงอื่นหากมีตลอดสายในเงินทดแทน เงินสมทบ หรือเงินเพิ่ม ที่ได้จ่ายให้แก่ลูกจ้างหรือสำนักงาน" ซึ่งในประเด็นนี้มีข้อสงสัยว่า ถ้าผู้รับเหมาช่วงสุดท้ายไปจ่ายเงินสมทบให้ผู้รับเหมาช่วงถัดขึ้นไปตลอดสายจนถึงผู้เป็นนายจ้างชั้นต้น เป็นผู้รับผิดชอบร่วมมีปัญหาว่าจะต้องจ่ายเงินสมทบอย่างไร ให้คิดจากยอดที่ตนจ่ายให้ผู้รับเหมาช่วงลงมาหนึ่งลำดับ หรือคิดจากยอดของผู้รับเหมาช่วงถัดตนลงนั้นไม่ยอมจ่ายอาจจะทำให้เกิดความสับสนได้

อัตราเงินสมทบของกองทุนเงินทดแทน

สำนักงานกองทุนเงินทดแทน กำหนดรหัสประเภทกิจการของนายจ้างตามตารางที่ 1 ท้ายประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องอัตราและวิธีเรียกเก็บเงินสมทบการจ่ายเงินทดแทนของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน และการอุทธรณ์ (ฉบับที่ 4) และให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบตามอัตราเงินสมทบของรหัสประเภทกิจการนั้น

อัตราเงินสมทบที่กำหนดไว้ตามตารางที่ 1 เรียกว่า "อัตราเงินสมทบหลัก" กำหนดไว้สูงต่ำแตกต่างกันตามสภาพความเสี่ยงภัย ในการทำงานของแต่ละกิจการโดยอัตราสูงสุดเท่ากับร้อยละ 2.0 ของค่าจ้างอัตราต่ำสุดเท่ากับร้อยละ 0.2 ของค่าจ้างที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างทั้งปีรวมกัน คูณกับอัตราเงินสมทบของประเภทกิจการนั้น ซึ่งนายจ้างแต่ละประเภทจะจ่ายในอัตราที่ไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับความเสี่ยงภัยในการทำงาน

การลดหรือเพิ่มอัตราเงินสมทบของกองทุนเงินทดแทน ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 45 วรรคท้ายได้บัญญัติว่า "ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีอำนาจในการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการลด

หรือเพิ่มอัตราเงินสมทบตามวรรคหนึ่งให้แก่นายจ้าง ตามอัตราส่วนการสูญเสียของนายจ้างในรอบสามปีปฏิทินที่ผ่านมา"

ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการส่งเสริมให้นายจ้างมีความกระตือรือร้น ในการป้องกันอุบัติเหตุและวางมาตรการเพื่อให้ลูกจ้างมีความปลอดภัยในการทำงานมากขึ้น จึงกำหนดวิธีการลดหรือเพิ่มอัตราเงินสมทบให้แก่นายจ้างแต่ละราย โดยนำสถิติย้อนหลัง 3 ปี มาคำนวนหาอัตราส่วนการสูญเสีย โดยใช้สูตรแล้วนำอัตราส่วนการสูญเสียที่คำนวนได้ไปเปรียบเทียบหาอัตราลดหรือเพิ่ม จากตาราง

ตัวอย่างเช่น

$$\text{อัตราส่วนการสูญเสีย} = \frac{\text{เงินทดแทน 3 ปี x 100}}{\text{เงินสมทบ 3 ปี}}$$

การลด-เพิ่มอัตราเงินสมทบ [ตารางที่ 2 ท้ายประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง อัตราและวิธีเรียกเก็บเงินสมทบ การจ่ายเงินทดแทนของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน และการอุทธรณ์ (ฉบับที่ 4)] โดยคิดลดหรือเพิ่มจากอัตราเงินสมทบหลัก (Basic Rates) อัตราใหม่ที่คำนวนได้เรียกว่า อัตราเงินสมทบตามค่าประสบการณ์ (Experience Rates) ซึ่งจะเริ่มใช้หลังจากที่นายจ้างได้จ่ายเงินสมทบมาแล้ว 4 ปีปฏิทินติดต่อกัน แต่ทั้งนี้จะลดอัตราเงินสมทบได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ 5 ของลูกจ้างในแต่ละปี ถ้าหากคำนวนจากค่าจ้างที่ประเมินไว้ล่วงหน้าแล้วปรากฏว่านายจ้างจ่ายต่ำไปก็จะต้องจ่ายเพิ่มแต่ถ้าจ่ายไว้สูงเกินไปก็จะได้เงินสมทบคืนแล้วแต่กรณี

ในเรื่องของลูกจ้างที่ทำงานกับนายจ้างหลายราย หมายถึง เป็นลูกจ้างของกิจการตั้งแต่สองกิจการขึ้นไป อาจจะแบ่งช่วงเวลาหรือต่างเวลากันและยังเป็นลูกจ้างของกิจการทั้งสองนั้นตลอดไปก็จะไม่กระทบถึงรายได้ของลูกจ้างและนายจ้างก็จะไม่เดือดร้อน เรื่องการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทน ประกอบกับระยะเวลาก็กำหนดให้จ่ายคราวเดียวทั้งปีก็ได้หรือจะผ่อนชำระเป็น 4 งวดต่อปีก็ได้ จึงทำให้เกิดความสะดวกแก่นายจ้างมากพอสมควร

จากที่กล่าวมานี้เพียงต้องการให้สังเกตุไว้ เพื่อจะนำไปเปรียบเทียบกับมาตรา 55 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ว่ามีความแตกต่างกันอย่างไรบ้าง

สำหรับเงินสมทบกองทุนประกันสังคม เงินสมทบคือเงินที่ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้างและรัฐบาล จ่ายเข้ากองทุนประกันสังคมเพื่อเป็นส่วนประกอบของกองทุน ซึ่งถือว่าเงินสมทบเป็นส่วนสำคัญที่สุด ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ทดแทนในกรณีต่าง ๆ ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 คือ กรณีประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ และประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน

มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 บัญญัติว่า "ให้รัฐบาล นายจ้างและผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ออกเงินสมทบเข้ากองทุนฝ่ายละเท่ากันตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัติ

สำหรับการประกันตนตามมาตรา 39 ให้รัฐบาลและผู้ประกันตนออกเงินสมทบเข้ากองทุนโดยรัฐบาลออกหนึ่งเท่า และผู้ประกันตนออกสองเท่าของอัตราเงินสมทบที่แต่ละฝ่ายต้องออกตามที่กำหนดในวรรคหนึ่ง

การกำหนดอัตราเงินสมทบตามวรรคหนึ่งให้กำหนดโดยคำนึงถึงประโยชน์ทดแทน และค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานตามมาตรา 24

ค่าจ้างขั้นต่ำและขั้นสูงที่ใช้เป็นฐานในการคำนวนเงินสมทบของผู้ประกันตนตามมาตรา 33 แต่ละคน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงในการคำนวนเงินสมทบของผู้ประกันตนแต่ละคน สำหรับเศษของเงินสมทบที่มีจำนวนตั้งแต่ห้าสิบสตางค์ขึ้นไปให้นับเป็นหนึ่งบาท ถ้าน้อยกว่านั้นปัดทิ้งในกรณีที่ผู้ประกันตนทำงานกับนายจ้างหลายรายให้คำนวนเงินสมทบจากค่าจ้างที่ได้รับจากนายจ้างแต่ละราย"

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นว่าการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนนั้นเป็นหน้าที่ของทั้งสามฝ่าย คือ รัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตน โดยกฎหมายบังคับและการจ่ายเงินสมทบต้องจ่ายฝ่ายละเท่า ๆ กัน ไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งต้องไม่เกินอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัตินี้ อัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัติกำหนดให้ทั้ง 3 ฝ่าย จ่ายเงินสมทบร้อยละ 1.5 ของค่าจ้างของผู้ประกันตน สำหรับการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยที่ไม่เกี่ยวกับการทำงาน ทุพพลภาพ คลอดบุตร และตาย ร้อยละ 3 กรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ และร้อยละ 5 กรณีว่างงาน ซึ่งปัจจุบันพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 นี้ใช้บังคับเพียง 4 กรณี คือ การประกันอันตรายหรือเจ็บป่วย การ

คลอดบุตร การทุพพลภาพ และการตาย ดังนั้น จึงทำให้ทั้งฝ่ายรัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตน ต้องมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเพียงร้อยละ 1.5 ของค่าจ้าง

ในกรณีที่ผู้ประกันตนเป็นผู้ประกันตนโดยไม่มีนายจ้าง เพราะการเป็นผู้ประกันตนเป็นได้สองกรณีคือกรณีแรก เป็นตามมาตรา 33 คือ บุคคลที่เป็นลูกจ้างที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีบริบูรณ์ ถึง 60 ปีบริบูรณ์ และยังคงเป็นลูกจ้างอยู่ กฎหมายประกันสังคมบังคับว่าต้องเป็นผู้ประกันตน ส่วนอีกกรณีหนึ่ง ตามมาตรา 39 คือ เป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจซึ่งผู้ประกันตนโดยสมัครใจนี้ถือว่าเป็นผู้ประกันตนโดยไม่มีนายจ้าง ผู้ประกันตนต้องออกเงินสมทบเป็น 2 เท่าของอัตราเงินสมทบข้างต้น คือ ร้อยละ 1.5 + 1.5 = ร้อยละ 3 และอีกส่วนหนึ่งคือ 1 เท่า ของอัตราเงินสมทบเท่ากับร้อยละ 1.5 รัฐบาลเป็นผู้ออกสมทบ

ในการคำนวนเงินสมทบให้คำนวนค่าจ้างเป็นรายวัน หากลูกจ้างรายใดมีค่าจ้างเกินวันละ 500 บาท หรือเกินเดือนละ 15,000 บาท ก็ให้คิดสูงสุดวันละ 500 บาทเท่านั้น (ร้อยละ 1.5 ของค่าจ้างวันละ 500 บาท) ถ้าลูกจ้างทำงานกับนายจ้างหลายราย นายจ้างแต่ละรายต้องจ่ายเงินสมทบตามอัตราค่าจ้างที่จ่ายให้ลูกจ้างของตน โดยไม่นำมาปะปนกัน ถ้าหากจะพิจารณากรณีการมีรายได้เกินวันละ 500 บาท หรือการทำงานกับนายจ้างหลายรายแล้วจะเห็นว่าลูกจ้างส่วนใหญ่มีความเป็นอยู่ที่ดีแล้ว ไม่จำเป็นต้องพึ่งกองทุนก็ได้แต่เพื่อการร่วมกันเฉลี่ยความเสี่ยงหรือเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขร่วมกันให้ทุกคนมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสมาชิกของสังคม ซึ่งก็คงไม่เป็นภาระแก่ฝ่ายนายจ้างหรือลูกจ้างเท่าไร ซึ่งจุดนี้เพียงแต่จะกล่าวเป็นข้อสังเกตุไว้เปรียบเทียบกับกองทุนเงินทดแทน

การลดอัตราส่วนเงินสมทบของกองทุนประกันสังคมตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 บัญญัติว่า ในกรณีที่นายจ้างจัดสวัสดิการเกี่ยวกับกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย หรือกรณีทุพพลภาพ หรือกรณีตาย อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน หรือกรณีคลอดบุตร หรือกรณีสงเคราะห์บุตร หรือกรณีชราภาพ หรือกรณีว่างงาน ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้แก่ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตามมาตรา 33 ที่เข้าทำงาน ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าสวัสดิการมีกรณีใดที่จ่ายในอัตราสูงกว่าประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นายจ้างนั้นนำระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน สัญญาจ้างแรงงาน หรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างซึ่งกำหนดสวัสดิการที่ว่านั้นมาแสดงต่อคณะกรรมการ เพื่อขอลดส่วนอัตราเงินสมทบ

ในประเภททดแทนที่นายจ้างจัดสวัสดิการให้แล้ว จากอัตราเงินสมทบที่ผู้ประกันตนและนายจ้างนั้นต้องจ่ายเข้ากองทุนตามมาตรา 46 และให้นายจ้างใช้อัตราเงินสมทบในส่วนที่เหลือภายหลังคิดส่วนลดดังกล่าวแล้ว มาคำนวนเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนและเงินสมทบในส่วนของนายจ้างที่ยังมีหน้าที่ ต้องเข้าส่งกองทุนเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในส่วนอื่นต่อไป

การขอลดส่วนอัตราเงินสมทบ ในการพิจารณาหักส่วนลดอัตราเงินสมทบตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

เนื่องด้วยการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน เป็นหน้าที่ของทั้ง 3 ฝ่าย คือ นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล โดยจ่ายฝ่ายละเท่า ๆ กัน ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันนายจ้างที่จัดสวัสดิการให้ลูกจ้างดีกว่ากองทุนฯ อยู่ก่อนแล้วยกเลิกสวัสดิการเหล่านั้นไปอันจะเป็นผลเสียแก่ลูกจ้าง จึงเห็นสมควรให้มีการขอลดส่วนเงินสมทบที่จ่ายเข้ากองทุนประกันสังคมได้ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลดเงินสมทบ

1. นายจ้างได้จัดสวัสดิการให้มีสวัสดิการดีกว่าประกันสังคม
2. สวัสดิการดังกล่าวมีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกันสังคมใช้บังคับ (2 กันยายน 2533)
3. ลดอัตราเงินสมทบได้ เฉพาะลูกจ้างที่จ้างอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกันสังคมใช้บังคับ
4. หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการลดเงินสมทบให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกันสังคมกำหนด ซึ่งคณะกรรมการประกันสังคมได้ออกประกาศคณะกรรมการประกันสังคมเรื่องหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไข การลดส่วนอัตราเงินสมทบเกี่ยวกับประโยชน์ทดแทน กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีคลอดบุตรและกรณีตาย พ.ศ.2534 ลงวันที่ 23 มกราคม 2534 ซึ่งหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ตามข้อ 5 กล่าวคือ

5. ให้สำนักงานประกันสังคม เป็นผู้ดำเนินการพิจารณาการหักส่วนลดอัตราเงินสมทบโดยให้ถือหลักเกณฑ์ดังนี้

1. ให้พิจารณาหักลดส่วนอัตราเงินสมทบแยกเป็นแต่ละประเภทเปรียบเทียบระหว่างสวัสดิการที่นายจ้างให้แก่ลูกจ้างกับประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยการให้คะแนน 3 ระดับ ดังนี้

คะแนน 0 หมายถึง สวัสดิการที่นายจ้างจัดให้อยู่ในระดับเดียวกับประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

คะแนน -1 หมายถึง สวัสดิการที่นายจ้างจัดให้อยู่ในระดับต่ำกว่าประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

คะแนน +1 หมายถึง สวัสดิการที่นายจ้างจัดให้อยู่ในระดับสูงกว่าประโยชน์ทดแทน ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

2. ปัจจัยที่จะใช้ในการพิจารณาการให้คะแนนในสวัสดิการแต่ละประเภทมีดังนี้

(1) กรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย

การบริการทางการแพทย์

1. จำนวนเงินค่ารักษาพยาบาล
2. ระยะเวลาที่จ่ายค่ารักษาพยาบาล
3. ขอบข่ายการให้ความคุ้มครอง
4. การครอบคลุมถึงโรคเรื้อรัง
5. การยกเว้นโรคที่เป็นอยู่ก่อน
6. วิธีการจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาล
7. ระยะเวลาของการมีสิทธิ
8. ผู้จ่ายเงินค่ารักษาพยาบาล

เงินทดแทนการขาดรายได้

(1) จำนวนเงินที่จ่ายให้ลูกจ้างในกรณีที่ต้องหยุดงาน เพื่อรักษาพยาบาล

(2) กรณีคลอดบุตร

การบริการทางการแพทย์

1. จำนวนเงินค่ารักษาพยาบาล

เงินทดแทนการขาดรายได้

1. จำนวนเงินที่จ่ายให้ลูกจ้างในกรณีต้องหยุดงาน เพื่อการคลอด

(3) กรณีทุพพลภาพ

การบริการทางการแพทย์

1. จำนวนเงินค่ารักษาพยาบาล

เงินทดแทนการขาดรายได้

1. จำนวนเงินที่จ่ายให้ลูกจ้าง

2. เงื่อนไขการจ่ายเงินเพราะเหตุทุพพลภาพ

(4) กรณีตาย

1. จำนวนเงินค่าทำศพ

2. เงื่อนไขการจ่ายเงินค่าทำศพ

3. ผลลัพธ์การให้คะแนนตามข้อ 5.2 ในสวัสดิการแต่ละประเภทให้มีความหมายดังนี้

คะแนน 0 และ -1 หมายถึงนายจ้างไม่ได้รับส่วนลดอัตราเงินสมทบ

คะแนน +1 หมายถึง นายจ้างได้รับการลดอัตราเงินสมทบ

เมื่อนายจ้างได้รับการลดส่วนอัตราเงินสมทบ ให้ลดอัตราเงินสมทบจากอัตราเงินสมทบหนึ่งจุดห้าดังนี้

กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย	0.88
กรณีคลอดบุตร	0.12
กรณีทุพพลภาพ	0.44
กรณีตาย	0.06

ให้นายจ้างใช้อัตราเงินสมทบในส่วนที่เหลือภายหลังคิดส่วนลดดังกล่าวมาคำนวนเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนทุกคน และเงินสมทบในส่วนของนายจ้าง

การคิดส่วนลดกรณีที่ลูกจ้างได้รับประโยชน์ไม่เท่ากัน

หากประโยชน์ที่ลูกจ้างรับจากนายจ้างทุกคน ทุกส่วนได้รับต่ำกว่าหรือดีกว่า ก็ให้คำนวนตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างบน

แต่บางสถานประกอบการ มีลูกจ้างบางประเภทที่ได้รับประโยชน์มากกว่าบางประเภทก็รับต่ำกว่า กรณีนี้จะคิดคำนวนอย่างไรจะถือว่าต่ำกว่า หรือมากกว่าทั้งหมดหรือให้แยกเป็นหลายประเภทลูกจ้างประเภท ที่ได้ประโยชน์จากนายจ้างมากกว่าก็ได้ลดอัตราเงินสมทบส่วนลูกจ้างที่ได้รับประโยชน์จากนายจ้างต่ำกว่าก็ไม่ได้ลดเงินสมทบ ซึ่งมีคำพิพากษาศาลฎีกาได้พิพากไว้ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 205/2535

เมื่อปรากฏว่าสวัสดิการที่โจทก์ซึ่งเป็นนายจ้างจัดให้แก่ลูกจ้างในกรณีการตายนั้น บางกรณีลูกจ้างได้รับประโยชน์สูงกว่า บางกรณีได้รับประโยชน์ต่ำกว่าประโยชน์ทดแทนกรณีตายตาม พ.ร.บ. ประกันสังคม พ.ศ.2533 ดังนี้การพิจารณา

ว่าสวัสดิการของโจทก์ที่จัดให้แก่ลูกจ้างในกรณีการตาย อันมิใช่เนื่องมาจากการทำงานนั้น มีการจ่ายในอัตราสูงกว่าประโยชน์ทดแทนตาม พ.ร.บ. ประกันสังคมฯ หรือไม่จะต้องพิจารณาจากโครงสร้างอัตราเงินเดือนของลูกจ้าง ทั้งระบบมิใช่พิจารณาแต่เพียงส่วนใดส่วนหนึ่ง กรณีนี้เมื่อพิจารณาโครงสร้างอัตราเงินเดือนของลูกจ้างทั้งระบบแล้ว สวัสดิการของโจทก์ที่จัดให้แก่ลูกจ้างมีอัตราสูงกว่าประโยชน์ทดแทนตาม พ.ร.บ. ประกันสังคมฯ โจทก์จึงมีสิทธิขอลดส่วนอัตราเงินสมทบสำหรับประโยชน์ทดแทนในกรณีตายได้

ข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาศาลฎีกานี้ ปรากกว่าสถานประกอบการของโจทก์ มีการจัดสวัสดิการเกี่ยวกับการตายของลูกจ้าง ซึ่งมีลูกจ้างบางประเภทที่ได้เงินสวัสดิการจากนายจ้างน้อยกว่า แต่ส่วนใหญ่แล้วได้รับสวัสดิการจากนายจ้างมากกว่าเงินประโยชน์ทดแทนในกรณีตายของประกันสังคม ปัญหามีว่า ลูกจ้างของสถานประกอบการของโจทก์จะได้ลดอัตราเงินสมทบ ในกรณีตายหรือไม่ หากได้ลดจะได้ลดทั้งหมดหรือลดเฉพาะลูกจ้างที่ได้สวัสดิการมากกว่า ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยวางหลักว่า "การจะพิจารณาว่าสวัสดิการของโจทก์ที่จัดให้แก่ลูกจ้างในกรณีการตายอันมิใช่เนื่องมาจากการทำงานนั้นการจ่ายในอัตราสูงกว่าประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัติประกันสังคมหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากโครงสร้างอัตราเงินเดือนของลูกจ้างทั้งระบบ มิใช่พิจารณาแต่เพียงส่วนใดส่วนหนึ่ง กรณีนี้เมื่อพิจารณาโครงสร้างอัตราเงินเดือนของลูกจ้างทั้งระบบแล้วสวัสดิการของโจทก์ที่จัดให้แก่ลูกจ้างมีอัตราสูงกว่าประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัติประกันสังคมโจทก์ จึงมีสิทธิขอลดส่วนอัตราเงินสมทบสำหรับประโยชน์ทดแทนในกรณีตายได้ สรุปแล้วกรณีนี้ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า เมื่อดูโครงสร้างทั้งระบบแล้วดีกว่าก็ต้องลดส่วนสำหรับลูกจ้างทุกคนมิใช่ลดให้เฉพาะบางส่วนบางคน

ปัญหาอีกประเด็นหนึ่ง ในกรณีการขอลดส่วนเงินสมทบก็คือถ้าลูกจ้างนั้นได้เข้าทำงานในกิจการที่มีสวัสดิการดีกว่าพระราชบัญญัติประกันสังคมนี้ แต่เข้าเป็นลูกจ้างหลังจากพระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้แล้วจะได้รับการหักส่วนลดเหมือนลูกจ้างที่ทำอยู่ก่อนหรือไม่ ถ้าหักไม่ได้ก็จะเกิดการแตกต่างกับลูกจ้างเดิม ทั้งที่สวัสดิการที่ลูกจ้างได้รับเหมือนกัน ความจริงตามกฎหมายใหม่มีการลดส่วนอัตราเงินสมทบทั้งของฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้างก็เป็นธรรมดีกว่าให้นายจ้างขอคืนประโยชน์ทดแทนจากกองทุน แต่ควรจำกำหนดเป็นการทั่วไปไว้ทั้งลูกจ้างเก่าและลูกจ้างใหม่ เพื่อ

ความเป็นธรรมเพราะการที่ลูกจ้างซึ่งเข้าทำงานตั้งแต่วันที่กฎหมายนี้ใช้บังคับ ไม่มีสิทธิรับการขอลดอัตราจ่ายเงินสมทบทั้ง ๆ ที่ลูกจ้างดังกล่าวก็มีสิทธิได้รับสวัสดิการที่นายจ้างจัดให้สูงกว่าประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายนี้แล้วนั้นเห็นว่าน่าจะไม่เป็นธรรมและเป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างลูกจ้างเข้าทำงานตั้งแต่กฎหมายนี้ใช้บังคับ นอกจากนี้จะเป็นเหตุให้นายจ้างไม่ให้สวัสดิการดังกล่าว แก่ลูกจ้างที่เข้าทำงานหลังกฎหมายนี้ใช้บังคับ โดยให้ไปรับจากกฎหมายประกันสังคม และลูกจ้างดังกล่าวต้องจ่ายเงินสมทบในอัตราเต็มโดยไม่มีส่วนลดทางแก้ ก็คือเมื่อลูกจ้างได้รับเงินจากกฎหมายประกันสังคมแล้ว ในส่วนที่ยังขาดอยู่นายจ้างคงต้องจ่ายให้ลูกจ้างเพิ่มเติม คือให้เหมือนกับสวัสดิการของลูกจ้างเก่าที่ทำงานมาก่อนกฎหมายนี้ใช้บังคับ โดยให้ไปรับจากกฎหมายประกันสังคม เมื่อลูกจ้างได้รับเงินจากกฎหมายประกันสังคมแล้ว ในส่วนที่ยังขาดอยู่นายจ้างคงต้องจ่ายให้ลูกจ้างเพิ่มเติม คือให้เหมือนกับสวัสดิการของลูกจ้างเก่าที่ทำงานมาก่อนกฎหมายนี้ใช้บังคับ

กรณีที่ผู้ประกันตนทำงานกับนายจ้างหลายราย (มีนายจ้างมากกว่าหนึ่งราย) การที่กฎหมายบัญญัติให้นายจ้างทุกคนมีหน้าที่หักค่าจ้างและจ่ายเงินสมทบในอัตราที่กำหนดคือร้อยละ 1.5 ของค่าค้างของนายจ้างแต่ละราย แทนที่จะให้คำนวนรายได้รวมกัน แต่ไม่เกินรายได้สูงสุดที่ผู้ประกันตนจะต้องใช้เป็นฐานคำนวนเงินสมทบ จึงอาจจะเป็นไปได้ว่าจำนวนเงินสมทบอาจจะมากกว่ากรณีผู้ประกันตนทำงานกับนายจ้างคนเดียวที่คิดจากยอดไม่เกินเดือนละ 15,000 บาท

ถ้าในการเรียกร้องประโยชน์ทดแทนในบริการทางการแพทย์ และประโยชน์ทดแทนการขาดรายได้นั้น ลูกจ้างจะใช้สิทธิ ทุกแห่งที่ตนเป็นลูกจ้างจะได้ไหม หรือใช้สิทธิได้เพียงแห่งเดียว การที่ให้นายจ้างทุกแห่งจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมในสัดส่วนที่เท่ากัน กรณีนี้ลูกจ้างจะได้รับบัตรประกันสังคม หลายใบหรือไม่ เพราะจ่ายสูงกว่าผู้อื่นที่ทำงานเพียงแห่งเดียว ดังนี้มาตรา 46 วรรคสี่นี้ยังขาดความชัดเจนในการตีความทางปฏิบัติ

กรณีเป็นผู้ว่าจ้างเหมาแรงงาน ถือเป็นนายจ้างตามกฎหมายประกันสังคม ตามมาตรา 35 แห่ง พ.ร.บ. ประกันสังคม ๆ แม้ผู้ประกอบกิจการจะให้ใครเหมาค่าแรงให้แก่ลูกจ้างโดยตรงก็ตาม ถ้าการกระทำนั้นเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการผลิตหรือธุรกิจที่กระทำในสถานประกอบกิจการเป็นผู้จัดหา ในกรณีดังกล่าวกฎหมายประกันสังคม ถือว่าผู้ประกอบกิจการย่อมอยู่ในฐานนายจ้าง ซึ่งมีหน้าที่ต้อง

ทำตามกฎหมายประกันสังคมฉบับนี้

ถ้าผู้รับเหมาค่าแรงมีลูกจ้างมากกว่า 10 คน แล้วให้หักค่าจ้างลูกจ้างทุกคนไว้คนละ 1.5 % และจ่ายสมทบในส่วนของนายจ้างอีก 1.5 % กรณีนี้ผู้ประกอบกิจการยังอยู่ในฐานะนายจ้างตามมาตรา 35 หรือไม่ถ้าอยู่ในฐานะนายจ้างผู้ประกอบกิจการก็ต้องหักค่าจ้างของลูกจ้างและจ่ายสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมซ้ำซ้อนกับผู้รับเหมาค่าแรงอย่างนั้นหรือ

ถ้าเป็นเช่นนั้นบุคคลที่จะต้องรับหน้าที่หนักก็เห็นจะเป็นผู้ประกันตน ซึ่งต้องถูกหักถึงสองครั้งในขณะที่รายได้ก็น้อยอยู่แล้ว และแถมประโยชน์ตอบแทนก็ได้เพียงครั้งเดียว แต่ถ้าหากว่าไม่ถือว่าตนอยู่ในฐานะนายจ้าง แต่ผู้รับเหมาค่าแรงก็ยอมรับว่าตนเป็นผู้ประกอบกิจการรับเหมาแรงงานเพื่อแสวงหากำไรทางธุรกิจ การที่ตนไม่จ่ายเงินในส่วนของนายจ้างเข้ากองทุนประกันสังคมนั้น จะถือว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายประกันสังคมนี้หรือไม่ ซึ่งก็มีปัญหาในการตีความบังคับใช้กฎหมายพอสมควร

จากเงินสมทบดังกล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ เงินสมทบของกองทุนเงินทดแทนนั้นเก็บตามรหัสประเภทของกิจการจะมากหรือน้อยนั้นพิจารณาอัตราการเสี่ยงต่อการเกิดอันตรายของแต่ละกิจการ ถ้าเสี่ยงต่ออันตรายมากก็เก็บสูงแต่ถ้าเสี่ยงน้อยก็เก็บต่ำ และเก็บในลักษณะเป็นหน้าที่ของนายจ้างที่ต้องจ่าย

ส่วนเงินสมทบของกองทุนประกันสังคมนั้น เก็บตามประเภทของประโยชน์ทดแทนที่จะจ่ายไม่คำนึงถึงประเภทของกิจการว่าจะมีความเสี่ยงต่ออันตรายมากหรือน้อย และเก็บในลักษณะเป็นคล้ายเบี้ยประกันคือผู้ที่จะรับประโยชน์ต้องส่งเบี้ยประกันพร้อมทั้งบังคับเก็บจากผู้อื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องอยู่ในสังคมเกี่ยวกันคล้ายกับการเสียภาษีโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปรวมกันเป็นกองทุนไว้ช่วยเหลือกันในสังคม ดังนั้นถ้ารวมกันแล้วเห็นได้ว่าผลกระทบต่อลูกจ้างย่อมมีมากกว่าใครอื่น ทั้งที่ลูกจ้างควรจะอยู่ในฐานะได้รับการช่วยเหลือแต่อาจจะต้องเป็นผู้ถูกบังคับให้รับภาระเพิ่มขึ้น จึงเป็นการไม่สมควร ด้วยเหตุนี้การแยกกองทุนไว้คงเดิมอย่างปัจจุบันนี้จึงดีกว่าแน่นอนไม่เป็นการเพิ่มภาระแก่ลูกจ้างมากเกินไป และยังให้ความช่วยเหลือตรงต่อเป้าหมายด้วย แต่ควรปรับปรุงให้สอดคล้องกันและให้มีประสิทธิภาพมากกว่านี้

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายเงินทดแทน และกฎหมายประกันสังคมในเรื่องกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม พบว่ากฎหมายกองทุนด้านแรงงานของแต่ละประเทศนั้น ไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระบอบการปกครอง และโครงสร้างของสังคม ดังจะเห็นได้ว่า กฎหมายความมั่นคงทางสังคมของสหรัฐอเมริกา มีความแตกต่างจากกฎหมายทางความมั่นคงทางสังคมของประเทศเยอรมัน อังกฤษหรือฝรั่งเศส และในประเทศเหล่านี้ก็ยังมีข้อแตกต่างกันหรือแม้แต่ในประเทศเดียวกัน กฎหมายความมั่นคงทางสังคม แต่ละฉบับยังมีความแตกต่างกัน ถึงแม้จะได้รับอิทธิพลมาจากแหล่งเดียวกัน เช่น แนวคิด ทฤษฎีวิวัฒนาการ และกฎหมายต่างประเทศเป็นต้น ก็ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจ และสังคม พร้อมกันนี้ยังพบสัจธรรม ความจริงอีกข้อหนึ่งคือ ความต้องการของมนุษย์ไม่มีที่สิ้นสุดและมีความเห็นแก่ตัว โดยธรรมชาติ ดังนั้นรัฐจึงค้นหาวิธีในการจำกัด ความต้องการให้มีความพอดีเหมาะสมแก่สภาพของสังคมแต่ละยุคสมัยและบังคับให้สละความเห็นแก่ตัวลงเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้อื่นบ้าง และในหมู่มนุษย์ด้วยกันก็ยังพบความแตกต่างในหลาย ๆ ด้าน อาทิด้าน ความคิดและการกระทำคือบางพวกคิดจะช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน แต่ก็ยังมีบางคนหรือบางพวกที่ไม่สนใจจะช่วยเหลือหรือคอยจ้องจะเอาเปรียบเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน

ความเป็นจริงของธรรมชาติอีกประการหนึ่งคือ ทรัพยากรธรรมชาติมีอยู่อย่างจำกัด แต่มนุษย์มีความต้องการไม่จำกัด จึงเกิดระบบการแข่งขันกันขึ้น เป็นสาเหตุของความไม่เท่าเทียมกัน ในทางเศรษฐกิจ แต่กระนั้นการศึกษานี้ก็มิได้หมายความว่าจะเสนอให้มีความเท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจนี้ เพราะคงเป็นไปได้ยาก แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาวิธีการช่วยเหลือกันในสังคม โดยเลือกหนทางที่ดีที่สุด

ผลที่ได้จากการวิเคราะห์บทบัญญัติของพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 กับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งปรับปรุงใหม่เป็นพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2537 ในเรื่องกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม พบความไม่เหมาะสมของบทบัญญัติบางมาตราหรือมีความไม่ชัดเจนใน

การตีความ และประการสำคัญยังพบว่ามีความแตกต่างกันหลายประการทั้งทางด้านแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และวิวัฒนาการของกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ จะกล่าวโดยสรุปดังต่อไปนี้

ประการแรก ผลที่ได้จากการวิเคราะห์บทบัญญัติของพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ต่างจากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 สำหรับเรื่องกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม ในเรื่อง วัตถุประสงค์กล่าวคือวัตถุประสงค์ของกองทุนเงินทดแทนเงินทดแทนนั้น มาจากทฤษฎีหลักแห่งภัยพิบัติ อันเกิดจากการทำงานเป็นการผลักภาระความรับผิดชอบให้แก่นายจ้าง เพราะนายจ้างเป็นผู้ได้ผลประโยชน์จากแรงงานโดยตรง เพราะฉะนั้นนายจ้างสมควรจะต้องรับผิดชอบต่อการประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยจากการทำงานของลูกจ้าง เป็นการปรับปรุงหลักกฎหมายลักษณะละเมิดมาใช้เป็นกฎหมายเงินค่าทดแทนของลูกจ้างคนงาน (Workmen's Compensation Laws) โดยให้นายจ้างรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อลูกจ้างผู้เสียหาย จากการทำงานให้นายจ้างนั้น เนื่องจากนายจ้างเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากลูกจ้างนั้น ส่วนวัตถุประสงค์ของกองทุนประกันสังคมตั้งอยู่บนหลักการของการเฉลี่ยการเสี่ยงภัย หรือหลักเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข หมายถึงสมาชิกของสังคมทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อสมาชิกคนอื่น ๆ ด้วยโดยไม่คำนึงถึงว่า จะเป็นความผิดของตนเองหรือตนเองได้ประโยชน์หรือไม่

ข้อสังเกตที่สำคัญประการหนึ่งคือ ความแตกต่างจากกองทุนเงินทดแทนที่ลูกจ้างด้วยกันไม่ต้องรับผิดชอบต่อกันแต่สำหรับกองทุนเงินประกันสังคมลูกจ้าง หรือผู้ประกันทุกคนต้องรับผิดชอบซึ่งกันและกันตามที่กฎหมายบังคับจะเห็นว่าถึงแม้กฎหมายทั้งสองฉบับนี้จะมีแนวความคิดพื้นฐานมาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในลักษณะละเมิดเหมือนกัน แต่การมาบัญญัติใช้ยังมีข้อแตกต่างกัน อาจจะกล่าวได้ว่ากฎหมายประกันสังคม มุ่งเน้นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ แต่กฎหมายเงินทดแทนมุ่งเน้นเฉพาะกลุ่มเป้าหมายคือแรงงาน แต่ทั้งนี้ทั้งกฎหมายเงินทดแทนและกฎหมายประกันสังคมก็อยู่ในสาขากฎหมายแรงงานเหมือนกัน หรืออาจจะเรียกว่ากฎหมายสาขามหาชนเน้นการปกครอง ด้วยเหตุนี้ กองทุนเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 จึงยังมีข้อแตกต่างกับกองทุนประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 กล่าวคือ กฎหมายเงินทดแทนนี้เดิมมีอยู่รวมกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ดังจะเห็นได้จากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103

ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ต่อมาจึงแยกมาเป็นพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ในปัจจุบัน ในกฎหมายเงินทดแทนบางฉบับ อาจจะไม่มีกองทุนเงินทดแทนก็ได้ดังเช่นประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2501 เป็นต้น แต่สำหรับกฎหมายประกันสังคม กองทุนถือว่าเป็นหัวใจสำคัญขาดเสียมิได้ ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ซึ่งมีกำหนดเรื่องกองทุนประกันสังคมไว้ ถึงแม้พระราชบัญญัตินี้จะมิได้ถูกนำมาบังคับใช้ก็ตาม

ประการที่สองจากผลการวิเคราะห์พบว่าประวัติหรือ วิวัฒนาการกฎหมายทั้งสองคือ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 มีความเป็นมาที่สัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันมาเป็นลำดับ จากการรับอิทธิพลแนวความคิดทฤษฎีกฎหมายไม่ว่าทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา แนวคิดของประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์และอนุสัญญาข้อแนะนำของต่างประเทศที่ก่อให้เกิดกฎหมายแรงงาน ในต่างประเทศนั้นโดยส่วนใหญ่จะทำในลักษณะระบบความมั่นคงทางสังคมเป็นการออกกฎหมายมาที่ละฉบับ แต่รวมอยู่ในกฎหมายประกันสังคมจนอาจจะทำให้เข้าใจไปว่าไม่มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานแต่อันที่จริงกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายประกันสังคมอาจจะออกมารวมกันหรือแยกกันแต่รวมกันอยู่ในระบบประกันสังคมกล่าวคือ เป็นการออกกฎหมายทีละฉบับเฉพาะด้านแต่รวมอยู่ในโครงการเดียวกัน ดังนั้น การที่ประเทศไทยได้รับเอากฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้เข้ามา เป็นการค่อย ๆ นำเข้ามาทีละอย่างสองอย่างมิได้นำเข้ามาพร้อมกันทีเดียว จึงอาจทำให้เข้าใจสับสนในโครงสร้างของกฎหมายว่าเป็นเช่นไร เช่น กฎหมายเงินทดแทนและกฎหมายประกันสังคมของประเทศไทยเป็นกฎหมายที่อยู่ในโครงสร้างเดียวกันแต่แยกกันเป็นคนและฉบับ โดยกฎหมายเงินทดแทนมุ่งเน้นเฉพาะการช่วยเหลือกลุ่มลูกจ้างโดยเฉพาะ แต่กฎหมายประกันสังคมมุ่งเน้นคุ้มครองกว้างขวางกว่าคือทั้งลูกจ้างและประชาชนทั่วไปด้วย ข้อแตกต่างที่สำคัญคือ กฎหมายเงินทดแทนนั้นอาจจะไม่มีกองทุนเงินทดแทนอยู่ด้วยก็ได้ เช่น พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ซึ่งพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 นี้ ซึ่งถูกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ที่ให้ยกเลิกไป พระราชบัญญัตินี้อาจจะถือได้ว่าเป็นต้นกำเนิดหรือแนวความคิดดั้งเดิมของกองทุนเงินทดแทนดังจะเห็นได้ว่ามีการกำหนดวิธีการการจ่ายเงินทดแทนไว้ แต่ครั้นต่อมาได้ถูกคำสั่งคณะปฏิวัติยกเลิกไป จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศของคณะ

ปฏิวัติคณะใหม่ โดยการนำของจอมพลถนอม กิตติขจร ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 โดยให้ยกเลิก ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2501 และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 นี้ได้กำหนดให้มีกองทุนเงินทดแทนขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงถือว่ากองทุนเงินทดแทน ในปัจจุบันเกิดขึ้นโดยอำนาจของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 นับแต่นั้นเป็นต้นมาจึงดำเนินเป็นกองทุนเงินทดแทน เพื่อช่วยเหลือลูกจ้างที่ประสบอันตรายและเจ็บป่วยจากการทำงานให้นายจ้างตลอดมา จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2537 ได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติต่าง ๆ ที่ไม่ให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม และได้ยกขึ้นเป็น พระราชบัญญัติเรียกว่า "พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537" โดยให้ยกเลิกข้อ 2 (6) และข้อ 9 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2533 และบรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 นี้ ให้ใช้พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 นี้แทน ดังที่กล่าวไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ประการที่สาม ผลที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติของพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 เปรียบเทียบกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537 ยังมีข้อแตกต่างกันในเนื้อหา ซึ่งจะขอกล่าวในแต่ละกรณีไป

กรณีแรกการให้ความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ประกอบด้วยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ถึงแม้พระราชบัญญัติทั้งสองจะให้ความคุ้มครองซึ่งมีข้อเหมือนกันและมีจุดบกพร่องที่ควรจะแก้ไขของพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับคล้ายกัน แต่ยังมีข้อยกเว้นที่แตกต่างกันคือกองทุนประกันสังคมไม่ให้ความคุ้มครองลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงในส่วนราชการแต่กองทุนเงินทดแทนให้ความคุ้มครองถึงในกรณีนี้ และในทางกลับกันกองทุนประกันสังคมมีแนวโน้มจะให้ผู้มีอาชีพอิสระเข้าเป็นผู้ประกันตนได้ แต่กองทุนเงินทดแทนไม่มีแนวคิดเช่นนี้ต้องเป็นลูกจ้างเท่านั้นจึงจะให้ความคุ้มครองดังนั้นจึงเห็นได้ว่ากองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกัน

สังคมไม่เหมือนกันอีกประการหนึ่ง แต่มีข้อบกพร่องเหมือนกัน คือให้ความคุ้มครองยังไม่ทั่วถึงแก่ลูกจ้าง

กรณีที่ 2 การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการศึกษาวิเคราะห์กองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม พบว่ากองทุนประกันสังคมที่บัญญัติจะให้ความคุ้มครองเฉพาะการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน (นอกงาน) ตามตัวบทที่บัญญัติไว้นั้นก่อให้เกิดปัญหาที่จริงควรจะบัญญัติให้ความคุ้มครองทั้งในและนอกการทำงาน ไม่ว่าจะประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกหรือในการทำงานย่อมอยู่ในความคุ้มครองของกองทุนเงินประกันสังคมทั้งหมด เพียงแต่ให้กฎหมายเงินทดแทนรับผิดก่อนถ้าลูกจ้างประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยในการทำงานกองทุนเงินทดแทนต้องจ่ายค่าทดแทนก่อนเท่านั้น หมายความว่ากองทุนประกันสังคมจะให้ความคุ้มครองตลอด 24 ชั่วโมง และข้อแตกต่างอีกประการหนึ่งคือการรับประโยชน์ทดแทนต้องสัมพันธ์กับการส่งเงินสมทบเข้ากองทุน ดังจะเห็นได้ว่ากองทุนเงินทดแทนนั้นไม่มีเงื่อนไขในการรับเงินค่าทดแทนเหมือนกองทุนประกันสังคม หมายความว่าถ้าผู้ใช้แรงงานเป็นปัจจัยของนายจ้างนั้นไม่ว่าจะสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเวลาใดอันเนื่องมาจากการทำงานไม่ว่าเพิ่งเข้างานได้วันเดียวหรือหลายปีก็ตามย่อมได้รับเงินค่าทดแทนหรือบริการต่าง ๆ เหมือนกัน ถ้าเป็นกองทุนประกันสังคมจำเป็นจะต้องพิจารณาว่าส่งเงินสมทบมาถูกต้องตามเงื่อนไขหรือไม่ คือจะดูว่าระหว่างเงินสมทบกับประโยชน์ทดแทนสัมพันธ์กันหรือไม่เสียก่อนจึงคอยจ่ายประโยชน์ทดแทน พร้อมกันนี้ยังพบว่า ปัญหาสำคัญคือคำว่า "เนื่องมาจากการทำงาน"ควรจะแก้ไขอย่างไรด้วย

กรณีที่ 3 จากการศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องเงินสมทบของกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม ยังพบว่า ถ้ารวมกองทุนเงินทดแทนเข้ากับกองทุนประกันสังคม จะเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ลูกจ้างอันจะขัดกับหลักการจัดสวัสดิการที่ดีตามที่กล่าวมาในบทที่ 2 ที่ว่าการจัดสวัสดิการที่ดีต้องไม่เป็นการเพิ่มภาระ ให้แก่ลูกจ้าง เพราะเดิมที่ลูกจ้างไม่ต้องถูกหักเงินเดือนเข้าสมทบกองทุนเงินทดแทนลูกจ้าง เป็นฝ่ายคอยรับการช่วยเหลืออย่างเดียว เพราะลูกจ้างเป็นผู้อยู่ในฐานะที่เสียเปรียบในทางสังคมถ้าให้ลูกจ้างมีหน้าที่ต้องหักเงินเดือน ซึ่งลูกจ้างส่วนใหญ่เป็นรายได้ของตนนั้นเข้ากองทุนอีกจะเป็นการสร้างความเดือดร้อนให้แก่แรงงานผู้เป็นลูกจ้างนั้นซึ่งมีรายได้ไม่ค่อยพอแก่การครองชีพอยู่แล้ว ต้องลำบากขึ้นอีก เนื่องจากหลักการของกองทุนเงินทดแทนกับหลักการของกองทุนประกันสังคมมีปรัชญาที่ต่างกัน กล่าวคือ

ปรัชญาหรือแนวคิดของกองทุนเงินทดแทนนั้นถือว่า นายจ้างเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากแรงงานของลูกจ้าง เพราะฉะนั้นจึงมีหน้าที่ต้องช่วยเหลือลูกจ้างเปรียบเสมือนตนเป็นเจ้าของเครื่องจักรเมื่อเครื่องจักรเสีย ตนควรมีหน้าที่ซ่อมเพื่อจะได้ทำการผลิตต่อไปได้ ควรต้องดูแลรักษาในลักษณะแรงงานนี้ก็เปรียบได้เช่นเดียวกันส่วนหลักของกองทุนประกันสังคม มีพื้นฐานหรือแนวความคิดว่าทุกคนในสังคมนี้ต้องเสี่ยงต่อภัยต่าง ๆ อันมิอาจป้องกันหรือคาดหมายได้ ดังนั้นควรจะร่วมกันรับผิดชอบโดยลักษณะเฉลี่ยความเสี่ยงภัย หรือเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข ทั้งหมดที่กล่าวมานี้เป็นเหตุที่แตกต่างกัน ในเรื่องเงินสมทบของกองทุนเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และกองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2533 ประกอบด้วยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537

กรณีที่ 4 จากการศึกษาวิเคราะห์กองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม พบว่า กรณีการคลอดบุตรนั้นยังมีความแตกต่างกันเห็นได้ชัดเจน กล่าวคือ กองทุนเงินทดแทนมิได้บัญญัติความรับผิดชอบของนายจ้างไว้ เพราะการคลอดบุตรมิใช่การละเมิดที่นายจ้างจะต้องรับผิดชอบ และก็ไม่ถือว่าเป็นอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยจากการทำงานให้แก่นายจ้างและนายจ้างก็มิได้เป็นผู้รับประโยชน์จากแรงงานนั้น จึงไม่ต้องรับผิด เพราะกองทุนเงินทดแทน ค่อนข้างจะยึดหลักกฎหมายเรื่องละเมิดเอามาใช้มากกว่ากองทุนประกันสังคม คือเน้นการชดใช้ค่าทดแทนให้ผู้เสียหายกลับสู่สภาพปกติให้มากที่สุด ดังนั้นในเรื่องคลอดบุตรกองทุนเงินทดแทนจึงไม่ได้บัญญัติไว้ แต่สำหรับกฎหมายประกันสังคม ถือว่าเป็นความรับผิดชอบร่วมกัน ดังนั้นกองทุนประกันสังคมต้องให้ความคุ้มครอง เพราะการเกิด แก่ เจ็บ ตาย เป็นเรื่องของสังคมที่มนุษย์ทุกผู้ทุกนามหนีไม่พ้น เป็นลักษณะของการเสี่ยงภัยอย่างหนึ่ง ซึ่งหลักกฎหมายประกันสังคมนั้นนำเอาทั้ง ระบบดูแล ระบบชดใช้และระบบชดเชยมาใช้ประกอบกัน

ส่วนกรณีทุกพลภาพและการตายนั้น ทั้งกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนต่างก็บัญญัติให้ความคุ้มครองคล้าย ๆ กันจะต่างกันก็แต่เพียง เงื่อนไขวิธีการและจำนวนค่าทดแทน

กรณีที่ 5 จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่าในเรื่องการสงค์เคราะห์บุตร การชราภาพ และการว่างงานนั้น กองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมมีความแตกต่างกันเห็นได้ชัดกล่าวคือ กองทุนเงินทดแทนจะมีเฉพาะเรื่องการสงเคราะห์

บุตรบางเรื่องเท่านั้นแต่น้อยมาก ส่วนในเรื่องชราภาพ และว่างงานกองทุนเงินทดแทนไม่ให้ความคุ้มครองและแนวโน้มก็จะไม่มีการให้ความคุ้มครองแต่อย่างใดต่างกับกองทุนประกันสังคมที่มีเป้าหมายจะขยายให้ความคุ้มครองทั้ง 3 กรณีในอนาคตซึ่งเป็นจุดที่แตกต่างกันอีกประการหนึ่ง

จากผลการศึกษาที่ได้นี้สามารถตอบคำถามสำหรับความซ้ำซ้อนของกองทุนเงินทดแทนกับกองทุนประกันสังคมว่าไม่ซ้ำซ้อนกันอย่างแน่นอน และคงเป็นคำตอบที่แก้ข้อสับสนได้สำหรับหลายกรณี พร้อมกันนี้ก็พิสูจน์ให้เห็นว่าการแก้ปัญหาของพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ในเรื่องกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมมิได้อยู่ที่การรวม หรือการแยกกันของกองทุนเพราะการรวมกันมิได้เป็นหลักประกันว่าจะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมาให้หมดไปได้ และในทางกลับกันการรวมอาจจะก่อให้เกิดปัญหาตามมาอีกหลายประการ เช่น ปัญหาสิทธิหน้าที่ของนายจ้างลูกจ้าง เป็นต้น ในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ของกองทุนทั้งสองนี้คงจะต้องศึกษาหาสาเหตุ ให้ละเอียดรอบคอบโดยเฉพาะความละเอียดอ่อนในการแก้ไขปัญหาแรงงาน และด้วยหวังว่าผลการวิเคราะห์ของวิทยานิพนธ์นี้คงจะมีส่วนช่วยนำไปประกอบการพิจารณาในการจะรวมกองทุนทั้งสองคือกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมเข้าด้วยกันโดยผู้เขียนมีความเห็นตามผลการวิเคราะห์ที่ได้นี้ว่าไม่ควรรวมกองทุนเงินทดแทนเข้ากับกองทุนประกันสังคม เพราะกองทุนทั้งสองนี้ไม่เหมือนกันยังมีความแตกต่างกันในหลายประการดังผลที่ได้กล่าวไว้แล้ว แต่ควรจะปรับปรุงให้สอดคล้องต้องกันจะเป็นการดีกว่าการรวมกัน ทั้งนี้เพื่อกระจายความหลากหลายในการช่วยเหลือลูกจ้าง และประชาชนตามกลุ่มเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในอันจะนำความมั่นคงมาสู่สังคมและประเทศชาติต่อไป

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ปัญหาต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาให้หมดไปหรือลดน้อยลงจึงควรดำเนินการต่อไปนี้

1. ควรปรับปรุงทั้งกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ปรับปรุงแก้ไขโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2537 ให้มีความคุ้มครองลูกจ้างมากขึ้น คือให้ความคุ้มครองลูกจ้างในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไปอย่างเช่นกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

2. ควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 หมวด 2 มาตรา 62 มาตรา 63 มาตรา 64 มาตรา 69 มาตรา 73 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) มาตรา 23 มาตรา 27 และมาตรา 30 โดยตัดคำว่า "มิใช่เนื่องจากการทำงาน" ออกไปทั้งนี้เพื่อให้ลูกจ้างมีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคมได้ในอันดับแรก

3. ควรปรับปรุงแก้ไขและส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกองทุนให้มากขึ้น และส่งเสริมให้แต่ละกองทุนมีความมั่นคง ช่วยเหลือลูกจ้างตรงเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

4. ไม่ควรรวมกองทุนเงินทดแทนเข้าเป็นกองทุนเดียวกันกับกองทุนประกันสังคมเพราะจะก่อให้เกิดปัญหาด้านเงื่อนไขการจ่ายประโยชน์ทดแทน และด้านเงินสมทบ

5. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ควรมีนโยบายมาตรการเชิงรุกที่มีประสิทธิภาพเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ลูกจ้าง และควรตรวจสอบควบคุม ให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายกองทุนเงินทดแทนอย่างเข้มงวด ไม่ใช่ต้องรอให้ลูกจ้างมาร้องเรียนหรือรอให้นายจ้างสมัครใจค่อยแจ้งเข้ากองทุนเอง

6. ควรลดเงื่อนไขต่าง ๆ ในการรับประโยชน์ทดแทนในกรณีต่าง ๆ จากกองทุนประกันสังคมในเมื่อกองทุนนี้ดำเนินการมานาน และมีเงินมากพอแล้วเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกันตนและลูกจ้าง

7. เมื่อผู้ประกันตนหรือลูกจ้างประสบอันตรายหรอเจ็บป่วย ควรจะได้รับการช่วยเหลือโดยทันทีอย่างรวดเร็ว โดยไม่ต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของกองทุนก่อน

8. ควรกำหนดนิยามความหมายหรือแนวปฏิบัติวินิจฉัยคำว่า "เนื่องจากการทำงาน" ให้ชัดเจนเป็นธรรมแก่สภาพการใช้แรงงานของลูกจ้าง เพื่อป้องกันความสับสน ความไม่เข้าใจของลูกจ้างและนายจ้างต่อการวินิจฉัยของพนักงานเงินทดแทน โดยวิเคราะห์ถึงว่าลูกจ้างมีเจตนามุ่งทำงานและคุ้มครองรักษาประโยชน์ให้แก่นายจ้างมีเจตนามุ่งทำงานและคุ้มครองรักษาประโยชน์ ให้แก่นายจ้างอยู่หรือไม่มากกว่าพิจารณาถึงวิธีการทำงานผิดปกติหรือขอบเขตตำแหน่งหน้าที่และวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล

สำหรับการเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานนั้น ควรจะมีการศึกษาวิจัยเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ระดับมาตรฐานการประเมินวิจัยความเจ็บป่วย หรือโรคจากการทำงานให้เป็นรูปธรรมชัดเจน เพื่อลดความขัดแย้งต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในการตรวจวินิจฉัยและเพื่อทำให้ลูกจ้างได้รับค่าทดแทนอย่างถูกต้องโดยเร็ว

9. ในการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ที่อยู่ในขอบเขตการคุ้มครองของกองทุนเงินทดแทน ควรจะพิจารณาของเขตการคุ้มครองของกองทุนเงินทดแทนควรจะพิจารณาถึงความร้ายแรงของอันตราย ที่กระทบต่อความสามารถความเดือดร้อนความลำบาก ในการดำรงชีวิตอยู่อย่างเป็นปกติของลูกจ้างมากกว่าจะไปมองในด้านของนายจ้างผู้ประกอบการ คือ ให้คำนึงถึงระดับความสามารถในการใช้ชีวิตปกติประจำวัน เช่น การเดิน การรับประทานอาหาร การลุกนั่ง การทำภาระกิจประจำวัน ความรุนแรงของอาการความเจ็บป่วยที่เกิดขึ้น ตลอดจนภาระรับผิดชอบต่อครอบครัวที่แตกต่างกันของผู้ประสบอันตราย หรือทุพพลภาพ หรือตายแต่ละรายมิใช่มองถึงความสูญเสียวันทำงาน ควรมีการวางกฎเกณฑ์ให้เป็นมาตรฐานในแนวทางเดียวกันแทนการให้ศาลใช้ดุลพินิจพิจารณาเองให้มากกว่า เพื่อกำหนดแนวทางให้ชัดเจน และเพื่อความยุติธรรมจึงควรแก้ไขระเบียบ ข้อบังคับของกฎหมาย ให้ลูกจ้างได้รับการช่วยเหลือหรือค่าทดแทนเท่ากับค่าจ้างเต็ม ในระหว่างต้องหยุดงานพักรักษาตัวตามคำสั่งแพทย์เพื่อให้ลูกจ้าง ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากกองทุนเงินทดแทน

10. กรณีกองทุนประกันสังคม ควรให้ความคุ้มครองกรณีแท้งบุตรที่เกิดจากการแท้งโดยปกติและกฎหมายอนุญาตให้ทำแท้งได้ด้วย แต่ให้ในลักษณะสูญเสียรายได้ที่ต้องหยุดพักรักษาตัว นอกจากกรณี การคลอดบุตรได้รับประโยชน์สองครั้งด้วย กล่าวคือ กฎหมายควรมีความยืดหยุ่นต่อการคลอดก่อนกำหนด 28 สัปดาห์ ในเมื่อเด็กที่เกิดมาอยู่รอดด้วย และในกรณีทั้งสามีและภรรยาเป็นผู้ประกันตนทั้งสองคน เขาควรจะได้รับเพื่อการคลอดบุตรได้ 4 ครั้งจะเป็นการเหมาะสมและยุติธรรมมากกว่า เราไม่ควรจะนำเรื่องนโยบายประชากรมาลงโทษเขาและประการสุดท้ายกรณีการคลอดเด็กแฝดกฎหมายควรจะยืดหยุ่น ช่วยเรื่องค่าใช้จ่ายที่มากกว่าปกติเป็นธรรมดาด้วย

11. ควรแก้ไขประโยชน์ทดแทน คือ การรักษาพยาบาล กลไกการให้บริการควรปรับปรุงให้ลูกจ้างมีทางเลือก ค่ารักษาพยาบาลที่จ่ายจากกองทุนเงิน

ทดแทนที่แตกต่างกันกับกองทุนประกันสังคม ควรพิจารณาแก้ไขให้สอดคล้องกันตลอดจนการจ่ายประโยชน์ทดแทนในรูปของตัวเงินด้วยทั้งนี้ควรมีการประสานงานระหว่างกองทุนเงินทดแทนกับกองทุนประกันสังคมให้ดีขึ้น เพื่อให้มีเอกภาพเท่าเทียมและมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งต้องคำนึงถึงพระราชบัญญัติประกันผู้ประสบภัยจากรถยนต์ด้วย

12. ควรให้กองทุนต่าง ๆ ที่ช่วยเหลือแรงงานเช่น กองทุนเงินทดแทน กองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพและกองทุนอื่น ๆ ที่อาจจะมีขึ้นอยู่ในสังกัดสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม แต่ควรแยกกองทุนประกันสุขภาพ เช่น การเจ็บป่วยไปขึ้นกับกระทรวงสาธารณสุข

จากข้อเสนอแนะที่กล่าวมานี้ ด้วยหวังว่าในการพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (ฉบับ 2) พ.ศ. 2537 ในโอกาสต่อไปจะได้รับไว้พิจารณาประกอบการแก้ไขบ้างตามสมควร โดยเฉพาะประเด็นการรวมหรือการแยกกองทุนเงินทดแทนกับกองทุนประกันสังคม

ทั้งนี้เพื่อสร้างหลักประกันที่ดีที่สุดให้แก่ลูกจ้างแรงงาน และประชาชนของประเทศในอันที่จะพัฒนาประเทศไปสู่ความเจริญมั่นคงในอนาคตต่อไป

DPU

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กมล ชูทรัพย์. ความมั่นคงแห่งสังคม. พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี : โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด, 2518.

จิ๊ด เศรษฐบุตร. หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522.

จงจิตต์ โศภนคณาภรณ์. สวัสดิการสังคม. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530.

จงจิตต์ โศภนคณาภรณ์. สังคมสงเคราะห์เบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2532.

จินตนา พรพิไลพรรณ. เศรษฐศาสตร์แรงงาน. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2532.

ธีระ ศรีธรรมรักษ์. กฎหมายแรงงาน (LA 214). พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2532.

ธีระ ศรีธรรมรักษ์. กฎหมายกับการประกันสังคมของลูกจ้างในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2525.

นิคม จันทรวิทุร. "กฎหมายประกันสังคม" แนวคิด พัฒนาการ และก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

นิคม จันทรวิทุร. กฎหมายเกี่ยวกับอุตสาหกรรมแรงงาน. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2517.

นิคม จันทรวิทุร. คำบรรยายวิชาแรงงานและสวัสดิการ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513.

นิคม จันทรวิทุร. กฎหมายประกันสังคม ฉบับประวัติศาสตร์. กรุงเทพฯ : พิมพ์ที่หอรัตนชัยการพิมพ์, 2533.

นิคม จันทรวิทุร. การประกันสังคม 30ปีแห่งการรอคอย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โกมลคีมทอง, 2528.

นิคม จันทรวิทุร. แรงงานไทยการเดินทางที่ยาวนาน. กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพาณิช, 2524.

นิคม จันทรวิทุร. ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ : มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน, 2531.

นิคม จันทรวิทุร. กฎหมายประกันสังคม 35 ปีแห่งการฝ่าฟันจนฝันเป็นจริง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สยามรัฐ, 2533.

บุญร่วม เทียมจันทร์. คุณได้อะไรจากกฎหมายประกันสังคม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เชอรี่การพิมพ์, 2533.

ประคนธ์ พันธุ์วิชาติกุล. เงินทดแทนและกองทุนเงินทดแทน คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองแรงงานประกอบด้วยคำพิพากษาฎีกาถึงปัจจุบัน ฉบับปรับปรุงใหม่. กรุงเทพฯ : พิมพ์ที่ประยูรวงศ์ จำกัด, 2534.

ไพศิษฐ์ พิพัฒนกูล. กฎหมายประกันสังคม บทวิเคราะห์และการบังคับใช้ กรุงเทพฯ สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน. (สสส), 2533.

มงคล กริชติทายาวุธ. แนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมายประกันสังคม (ภาคพิสดาร). กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์ธรรมนิติ จำกัด, 2533.

เมธี ดุลยจินดา. จากครรภ์มารดาถึงสุสานหรือระบบความมั่นคงทางสังคม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2518.

รอง เจริญศิริ. การคุ้มครองแรงงาน. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2528.

วิจิตรา ฟุ้งลัดดา. รวมกฎหมายประกันสังคม. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.

วิจิตรา ฟุ้งลัดดา. กฎหมายประกันสังคม. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.

วิชัย โถสุวรรณจินดา. กฎหมายประกันสังคม ตีความตามตัวบท. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ธรรมนิติ, 2533.

วิชัย โถสุวรรณจินดา. กฎหมายแรงงาน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ธรรมนิติ จำกัด, 2536.

วิชัย โถสุวรรณจินดา. หน้าที่และความรับผิดชอบของนายจ้าง ลูกจ้าง ตามกฎหมายประกันสังคม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ธรรมนิติ จำกด, 2534.

รุ่งโรจน์ รื่นเริงวงศ์. วิเคราะห์แรงงาน กฎหมายเงินทดแทน ประกันสังคม จัดหางาน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537.

สุดาศิริ เฮงพูนธนา. ความมั่นคงทางสังคม. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด, 2518.

สุดาศิริ วศิวงศ์. คำบรรยายกฎหมายแรงงานเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2537.

อัญชลี ค้อคงคา. เศรษฐศาสตร์แรงงาน. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2532.

อัญชลี ค้อคงคา. การประกันสังคม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2528.

กฎหมาย

"พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533" ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 107 ตอนที่ 161. 11 สิงหาคม 2533, หน้า 1.

"พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537" ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 111 ตอนที่ 63 ก. 30 ธันวาคม 2537, หน้า 3.

"พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537" ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 111 ตอนที่ 28 ก. 30 มิถุนายน 2537, หน้า 3.

"ประกาศคณะปฏิบัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515" ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 89 ตอนที่ 41. 15 มีนาคม 2515, หน้า 1 (ฉบับพิเศษ).

DPU

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534" ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 108 ตอนที่ 216. 9 ธันวาคม 2534, หน้า 1 (ฉบับพิเศษ).

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534" ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 108 ตอนที่ 156. 4 กันยายน 2534 หน้า 1 (ฉบับพิเศษ).

"พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534" ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 108 ตอนที่ 156. 4 กันยายน 2534, หน้า 42 (ฉบับพิเศษ).

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

วารสาร

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. "กฎหมายคุ้มครองแรงงาน". วารสารศาลแรงงาน. ปีที่ 8 ฉบับที่ 1, มกราคม-มีนาคม 2532.

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. "กฎหมายประกันสังคม บทวิเคราะห์และการบังคับใช้" สมาคมสิทธิ เสรีภาพของประชาชน (สสส), 2533.

กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์. "ความสัมพันธ์ระหว่างสวัสดิการแรงงานและสวัสดิการสังคม บทวิเคราะห์. วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ปีที่ 9 ฉบับที่ 1, มกราคม-มิถุนายน 2537.

ชนินาฏ ณ เชียงใหม่. "สารพันปัญหาการปฏิบัติตามกฎหมายประกันสังคม". วารสารกฎหมายมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. ปีที่ 3 ฉบับที่ 2, ธันวาคม 2534.

ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม. "กองทุนประกันสังคม กองทุนเงินทดแทน กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนไหนดีที่สุด". รพีสาร วารสารของสมาคมนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ปีที่ 1 ฉบับที่ 2, สิงหาคม 2536.

เดชา สังขวรรณ. "แนวคิด นโยบาย และสวัสดิการสังคมในประเทศกำลังพัฒนา". วารสารสังคมสงเคราะห์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ปีที่ 7 ฉบับที่ 1-2, มกราคม-มิถุนายน 2535.

ธีระ ศรีธรรมรักษ์. "ลูกจ้างกับความช่วยเหลือด้านกฎหมายประกนสังคมในประเทศไทย". วารสารรามคำแหง มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ปีที่ 8 ฉบับที่ 3, พฤษภาคม 2524-พฤษภาคม 2525.

ชีระ ศรีธรรมรักษ์. "กฎหมายประกันสังคมในกลุ่มอาเซียน". วารสารรามคำแหง มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ปีที่ 9, ฉบับที่ 4 เล่ม 1, พฤษภาคม 2526-พฤษภาคม 2527.

ชีระ ศรีธรรมรักษ์. "ระบบประกันความมั่นคงของฝรั่งเศส". วารสารแรงงานสัมพันธ์. ปีที่ 22 ฉบับที่ 7-8, กรกฎาคม-สิงหาคม 2523.

ชีระ ศรีธรรมรักษ์. "วิเคราะห์พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533". รพีรำลึก คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, สิงหาคม 2536.

ชาดา ศาสตราสาธิต. "บางทัศนะกับกองทุนเงินสำรองเลี้ยงชีพ". บทบัณฑิตย์ เนติบัณฑิตยสภา, เล่มที่ 93 (ตอน 3) ปี 2530.

นิคม จันทรวิทุร. "แรงงานไทยเพื่อชีวิตที่ดีกว่า". มูลนิธิฟรีดริช-เอแบรท, 2534.

บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, "กฎหมายแรงงานในส่วนที่เกี่ยวกับกองทุนเงินทดแทน". วารสารศาลแรงงาน, ปีที่ 3 ฉบับที่ 5, พฤษภาคม 2525.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. "วิวัฒนาการของกฎหมายประกันสังคมเยอรมัน". วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 18 ฉบับที่ 3, กันยายน 2531.

มาริสา ภูเพ็ชร์. "สวัสดิการสังคม แนวคิด ทฤษฎี". วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 7 ฉบับที่ 1-2, มกราคม-ธันวาคม 2535.

วิจิตรา ฟุ้งลัดดา. "ระบบประกันสังคมของประเทศสหพันธ์มาเลเซีย". วารสารศาลแรงงาน, ปีที่ 9 ฉบับที่ 2, เมษายน-มิถุนายน 2533.

สถิตย์ ลิ่มพงพันธ์. "สิทธิมนุษยชนกับการประกันสังคม". วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 9 ฉบับที่ 2, มิถุนายน-สิงหาคม 2520.

สุดาศิริ เฮงพูนธนา. "ผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทน". วารสารศาลแรงงาน, ปีที่ 6 ฉบับที่ 3, กันยายน 2528.

อัครเมศร์ ทองนวล. "กฎหมายประกันสังคม ความพยายามที่สำคัญของรัฐบาลและรัฐสภา". รัฐสภาสาร, ปีที่ 36 ฉบับที่ 3, มีนาคม 2531.

สวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรม. สถานการณ์แรงงานไทย ปีที่ 13 ฉบับที่ 13, 2536.

ประกันสังคม สำนักงาน. เอกสารวิชาการด้านประกันสังคมโดยผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษา, สิงหาคม 2535.

ประกันสังคม สำนักงาน. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และประมวลกฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง และประกาศที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533.

ประกันสังคม สำนักงาน. ท่านกับกองทุนประกันสังคม ชี้แนะ ลูกจ้างผู้ประกันตน, 2537.

ประชาสงเคราะห์ กรม. ความมั่นคงแห่งสังคม. เอกสารลำดับที่ 49 เล่ม 3/2509.

ประชาสงเคราะห์ กรม. การประกันสังคมในประเทศไทย. เอกสารลำดับที่ 69 เล่ม 1/2516.

ประชาสงเคราะห์ กรม. ความมั่นคงและการประกันสังคม. เอกสารลำดับที่ 64 เล่ม 1/2514.

วิจัยแห่งชาติ สภา. การประกันความมั่นคงทางสังคมในสหรัฐอเมริกา. แปลโดย สุพัตรา สุภาพ, 2513.

วิจัย รายงานการศึกษา และวิทยานิพนธ์

บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. ปัญหาการบังคับใช้กองทุนเงินทดแทน, วิจัย. มูลนิธิฟรีดริช-เอแบรท. 2536.

บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, การสำรวจศึกษาเพื่อสภาพการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคม, รายงาน. มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน. สนับสนุนโดยมูลนิธิฟรีดริช-เอแบรท, 2535.

รัชยา กุลวานิชยนันท์, ความพึงพอใจของผู้ประกันตนต่อบริการทางการแพทย์, วิจัย. สำนักงานประกันสังคม, 2535.

สุดาศิริ มัทวพันธ์. เงินทดแทนในกฎหมายแรงงาน, วิทยานิพนธ์. คณะนิติศาสตร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519.

สุดาศิริ วศิวงศ์. การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน, วิจัย. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.

ภาษาอังกฤษ

Books

Beach, Dale S. Personnel : The Management of People At Work. 4th, ed. New York : Macmillan, 1980.

Flippo, Edwin B. Principles of Personnel Management. Third Ed. New York : McGraw-Hill, 1971.

Flanagan, Robert J. Smith, Robert S. and Ehrenberg Roneld G, Labor Economics and Labor Relations. scott, : Foreman and Company, 1984.

Neuhaus, Roef. Social Security How it works in the Federal Republic of Germany. Bonn 2 : Friedrich-Ebert-Stiftung, 1979.

Rejda, George E. Social Insurance And Economic Security. Second Edition, Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1984.

Yoder, Dale. Personnel Management and Industrial Relations. Seventh ed. Englewood Cliffs : Prentice Hall, 1982.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล นาย มงคล เทียนประเทืองชัย

เกิด ปี 2505 ที่ อ.มโนรมย์ จ.ชัยนาท

การศึกษา ประถมที่ อ.มโนรมย์ จ.ชัยนาท
มัธยมต้น โรงเรียนเทพศิรินทร์
มัธยมปลาย โรงเรียนวิมลพาณิชยการ
อุดมศึกษา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ประกาศนียบัตรวิชาชีพ ทนายความแห่งสภาทนายความ รุ่นที่ 9

ที่อยู่ปัจจุบัน 116 หมู่ 1 คลองถนน บางเขน กรุงเทพฯ 10220
โทรศัพท์ 974-8934

หน้าที่การงาน พนักงานพิจารณาสินไหมทดแทน บริษัทเมืองไทยประกันชีวิต จำกัด

ปัจจุบัน ผู้ช่วยหัวหน้าหน่วยโอนเงินตราต่างประเทศ ฝ่ายการธนาคาร
ต่างประเทศ ธนาคาร ศรีนคร จำกัด (มหาชน) สำนักงานใหญ่
โทร 224-3727 (สายตรง) 223-0561 ต่อ 335

DPU