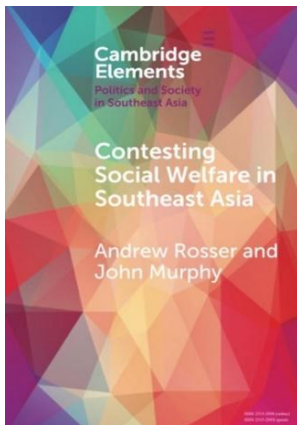


## บทวิจารณ์หนังสือ (Book Review)

กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์<sup>1</sup>

Kritsada Theerakosonphong<sup>2</sup>



ชื่อหนังสือ: Contesting Social Welfare in Southeast Asia

ผู้เขียน: Andrew Rosser and John Murphy

สำนักพิมพ์: Cambridge University Press

ปีที่พิมพ์: 2023

จำนวน: 82 หน้า

หนังสือเรื่อง **Contesting Social Welfare in Southeast Asia** ศึกษาสวัสดิการสังคมในประเทศภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จัดพิมพ์ในชุดหนังสือ Cambridge Elements in Politics and Society in Southeast Asia ผู้เขียนหนังสือเลือกเสนอสี่ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และ มาเลเซีย พร้อมให้เหตุผลสองประการ ประการแรก สัดส่วนประชากรในสี่ประเทศของกรณีศึกษา มีสภาพการดำรงอยู่ในความยากจน และความเปราะบางที่อาจนำไปสู่ความยากจน จึงเป็นความท้าทายต่อการปรับปรุงระบบการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) ในประเทศภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และประการสอง ปัจจัยทางการเมืองร่วมกันในสี่ประเทศ

---

<sup>1</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ประจำคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ ประเทศไทย E-mail: Kritsada.the@outlook.com

<sup>2</sup> Assistant Professor Dr., Lecturer of Faculty of Social Administration, Thammasat University, Bangkok, Thailand.

กรณีศึกษา คือ พัฒนาการประเทศตามระบบทุนนิยมของการทำให้เป็นอุตสาหกรรม ทั้งยังมีการขยายตัวของระบอบอำนาจนิยมและกึ่งอำนาจนิยม การปฏิรูปประชาธิปไตย การก้าวสู่ประเทศที่มีระดับรายได้ปานกลาง และการสืบทอดอำนาจเชิงโครงสร้างของคนกลุ่มน้อยของประเทศ

การศึกษาสวัสดิการสังคมในประเทศภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จำเป็นต้องมีกรอบทฤษฎีในการสร้างคำอธิบาย เพื่อตอบคำถามการศึกษาของหนังสือ ผู้เขียนพิจารณาตั้งต้นจากอำนาจและการเมืองของการคุ้มครองทางสังคมในสี่ประเทศ ใช้**แนวทางการวิเคราะห์ดุลยภาพทางการเมือง** (Political Settlement Analysis) พร้อมกับการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงทางการเมืองและสังคม สามารถทำให้อธิบายพัฒนาการของระบบการคุ้มครองทางสังคมท่ามกลาง**พลวัตทางการเมือง** (Political Dynamics) ของสี่ประเทศได้ลุ่มลึกมากขึ้น แนวทางการศึกษาที่ใช้ในหนังสือแบ่งออกสามทฤษฎี ทฤษฎีแรก ระบอบสวัสดิการ (Welfare Regime) ในภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมมากกว่ากำหนดให้มีระบอบสวัสดิการแบบเดียวกับประเทศรัฐสวัสดิการในยุโรป และอาจไม่เหมาะที่จะจำแนกให้เป็นระบอบสวัสดิการเอเชียตะวันออก (East Asia Welfare Regime) เหมือนได้หวัน ฮองกง จีน และเกาหลีใต้ เนื่องจากประเทศภาคพื้นเอเชียตะวันออกไม่มีความหลากหลายทางศาสนาเหมือนกับภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กล่าวคือ บรูไน มาเลเซีย และอินโดนีเซียมีรากฐานระบอบสวัสดิการตามศาสนาอิสลาม ทฤษฎีสอง กลยุทธ์สวัสดิการเชิงผลิตภาพ (Productive Welfare Strategy) นิยมในประเทศระบอบสวัสดิการเอเชียตะวันออก เน้นส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่านโยบายสังคม เพื่อสร้างการแข่งขันทางอุตสาหกรรมและความเจริญเติบโตของตลาด และทฤษฎีสาม การเมืองของนโยบายการคุ้มครองทางสังคมเกิดขึ้นตั้งแต่กลางทศวรรษ 1980 โดยเฉพาะอินโดนีเซีย ไทย และฟิลิปปินส์ เกิดการปฏิรูปประเทศเพื่อทำให้เป็นประชาธิปไตย จึงเกิดกลุ่มอำนาจใหม่ในพลวัตทางการเมืองของประเทศภาคพื้นเอเชีย

ตะวันออกเฉียงใต้ เป็นฝ่ายก้าวหน้าที่มีบทบาทในการร่วมกำหนดนโยบาย เพื่อพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคม ส่วนกลุ่มอำนาจเก่าในระบบราชการ สูญเสียดุลยภาพทางการเมือง ขณะเดียวกัน นโยบายการคุ้มครองทางสังคม นำมาสร้างความนิยมเพื่อคะแนนเสียงเลือกตั้ง

กรอบการศึกษาระบบสวัสดิการเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Welfare Regime) ส่วนมากอ้างอิงการจำแนกประเทศรัฐสวัสดิการในโลกที่หนึ่งของ **Gosta Esping-Andersen** ได้แก่ ระบบสวัสดิการเสรีนิยม อนุรักษนิยม และสังคมประชาธิปไตย การทำความเข้าใจระบบสวัสดิการไม่แค่ทำความเข้าใจกลไกของสถาบันและการบังคับใช้กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมเศรษฐกิจและสังคม แต่การวิเคราะห์ดุลยภาพทางการเมืองให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์ของอำนาจ ผลประโยชน์ การเปลี่ยนแปลงทางสถาบัน และการต่อสู้ทางชนชั้นของคนกลุ่มต่างๆ ขณะที่ตัวแสดงทางที่ไม่ใช่ชนชั้นนำ (Non-Elite Actors) ไม่ว่าจะเป็นแรงงาน ชาวนา และนักกิจกรรมล้วนเป็นคนในชนชั้นที่ถูกกดขี่และมีบทบาทสำคัญในสมการของการวิเคราะห์ดุลยภาพทางการเมืองของระบบการคุ้มครองทางสังคม จึงเห็นได้ว่า หนังสือแบ่งตัวแสดงสี่กลุ่ม ตัวแสดงกลุ่มแรก ชนชั้นนำที่ครองอำนาจทางการเมืองและผูกขาดทรัพยากรโดยคนกลุ่มน้อย ทั้งโครงสร้างพื้นฐาน โครงการพัฒนาเศรษฐกิจ และให้รัฐอุดหนุนสิทธิประโยชน์ต่างๆ เพื่อประโยชน์ของกลุ่มทุนธุรกิจ ตัวแสดงกลุ่มสอง เทคโนโลยีภาครัฐบาลและองค์การระหว่างประเทศที่สนับสนุนการลงทุนระบบการคุ้มครองทางสังคมและการพัฒนาทุนมนุษย์ตามแนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยม ตัวแสดงกลุ่มสาม องค์กรพัฒนาเอกชนภายในและต่างประเทศ สหภาพแรงงาน พรรคการเมืองฝ่ายซ้าย นักวิชาการ องค์กรวิชาชีพ และองค์การระหว่างประเทศในระบบสหประชาชาติ เรียกร้องให้รัฐบาลลงทุนที่ทุนมนุษย์และขยายการคุ้มครองทางสังคม และตัวแสดงกลุ่มสี่ นักธุรกิจการเมืองภายในและต่างประเทศ นอกจากนี้ การวิเคราะห์ทรัพยากรอำนาจ (Power Resources) ตามปัจจัยของชนชั้น ผลประโยชน์ และตัวแสดงทาง

การเมือง สามารถประเมินศักยภาพของพรรคการเมืองและสภาพแรงงานแต่ละประเทศที่มีระบอบสวัสดิการหลากหลายตามบริบทของประเทศหรือกลุ่มประเทศได้

หากพิจารณาต่อมาที่ผู้เขียนไม่เลือกสิงคโปร์เป็นประเทศกรณีศึกษา เนื่องจากการศึกษาระบอบสวัสดิการเชิงเปรียบเทียบ จำแนกระบอบสวัสดิการของสิงคโปร์คล้ายคลึงกับประเทศในภาคพื้นเอเชียตะวันออก เรียกว่า **“ระบอบสวัสดิการเอเชียตะวันออก”** (East Asia Welfare Regime) ได้แก่ ไต้หวัน ฮองกง จีน และเกาหลีใต้ การจำแนกเช่นนี้ มีนักวิชาการศึกษาระบอบรัฐสวัสดิการอนุรักษ์นิยมของเอเชียตะวันออกคือ **Christian Aspalter** ให้คำอธิบายพร้อมกับต่อยอดทางความคิดเกี่ยวกับระบอบสวัสดิการถึงรูปแบบและยังมีนักวิชาการมาร่วมนำเสนอสวัสดิการของแต่ละประเทศไว้ในหนังสือ *The Routledge International Handbook to Welfare State Systems* แต่การจำแนกเหมารวมให้ไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ เวียดนาม และอินโดนีเซียเป็นส่วนหนึ่งของชุดคำอธิบายระบอบสวัสดิการเอเชียตะวันออก ทั้งที่ประเทศเหล่านี้ไม่มีค่านิยมและแบบแผนดั้งเดิมที่เน้นบทบาทของครอบครัวและชุมชนในการจัดสวัสดิการที่เหมือนกัน ขณะที่ผู้เขียนไม่เลือกเวียดนาม กัมพูชา และลาว เพราะประเทศทั้งสามเคยพัฒนาประเทศตามระบบสังคมนิยม แล้วผ่านพ้นจากสงครามเย็นมาเริ่มต้นพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมราวสามทศวรรษ

หากพิจารณาหัวข้อย่อยของชุดหนังสือให้ความสำคัญต่อมิติทางสังคมและการเมืองของสวัสดิการเป็นแกนหลัก การกำหนด**โครงสร้างเนื้อหาของหนังสือเล่มนี้แบ่งเก้าหัวข้อ** ได้แก่ (1) บทนำ (2) พัฒนาการของการคุ้มครองทางสังคมในภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (3) การพิจารณากรอบทฤษฎี (4) ตัวแสดงในคุณภาพทางการเมือง (5) กรณีของอินโดนีเซีย (6) กรณีของฟิลิปปินส์ (7) กรณีของไทย (8) กรณีของมาเลเซีย (9) บทสรุป แล้วส่วนท้ายของหนังสือมีภาคผนวกอธิบายลำดับเวลาของนโยบายการคุ้มครองทางสังคมของสี่ประเทศ พิจารณาจากการแบ่งส่วนของเนื้อหาแล้วทำความเข้าใจได้

เบื้องต้นก่อนว่า นโยบายการคุ้มครองทางสังคมไม่ใช่แค่การวิเคราะห์แคบลงมาแค่การจัดสวัสดิการเพื่อส่งมอบบริการสังคม การเสนอระบอบสวัสดิการของแต่ละประเทศเป็นอย่างไร จำเป็นต้องเข้าใจบริบททางประวัติศาสตร์ พัฒนาการทางการเมือง ความสัมพันธ์เชิงอำนาจของตัวแสดงต่างๆ หากพิจารณาต่อมากกรอบการวิเคราะห์สะท้อนให้เห็นผู้เขียนหนังสือเชื่อว่า การมีลักษณะเฉพาะของระบอบสวัสดิการแต่ละประเทศ จึงไม่มีแนวทางและวิธีการใดที่สมบูรณ์แบบเดียว แล้วสามารถใช้ด้วยวิธีการเดียวกันกับสำหรับทุกประเทศ

**คำถามการศึกษา**ของหนังสือแบ่งออกห้าข้อ คำถามแรก สาเหตุใดทำให้ประเทศภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงล้มเหลวต่อการพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มีเสถียรภาพ คำถามสอง สาเหตุใดประเทศเหล่านี้จึงให้สวัสดิการพิเศษแก่ข้าราชการพลเรือนและทหารในระบบราชการที่มากจนเหมือนได้รับสิทธิพิเศษเฉพาะกลุ่มอาชีพ ขณะที่ลูกจ้างภาคเอกชนได้รับสวัสดิการในระดับที่เพียงพอหรือเหมาะสมสำหรับคนจนและกลุ่มคนเปราะบาง คำถามสาม สาเหตุใดประเทศเหล่านี้เริ่มปฏิรูประบบการคุ้มครองทางสังคมพร้อมกันในทศวรรษที่ผ่านมา คำถามสี่ อุปสรรคและตัวแสดงทางการเมืองที่ขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงคืออะไร และคำถามห้า ระบบการคุ้มครองทางสังคมของประเทศเหล่านี้ในอนาคตจะเป็นอย่างไร แต่การตอบคำถามเหล่านี้ใช้การวิเคราะห์พลวัตทางการเมืองของระบบการคุ้มครองทางสังคมในประเทศเหล่านี้ เพื่อทำความเข้าใจการนำนโยบายการคุ้มครองทางสังคมไปปฏิบัติและต้องพัฒนาการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีศักยภาพและประสิทธิภาพ อีกด้านทำให้เกิดข้อถกเถียงถึงการพัฒนากระบวนการคุ้มครองทางสังคมในประเทศเหล่านี้ แต่เกิดการครอบงำทางการเมือง โดยเฉพาะบทบาทของเทคโนโลยี ส่งผลให้ระบบสวัสดิการสังคมมีลักษณะเป็นแบบอนุรักษนิยมและเน้นผลิตภาพเพื่อให้รองรับต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ระบบการคุ้มครองทางสังคมจึงให้ความสำคัญลำดับแรกต่อกลุ่มทางการเมืองของระบบราชการ เพื่อให้

ข้าราชการรักษาโครงสร้างอำนาจรัฐ ส่วนประชาชนเป็นส่วนประกอบที่ไม่สำคัญ  
ในสมการข้างต้น

**ความหมายของการคุ้มครองทางสังคม**ในหนังสือเล่มนี้อ้างถึงแนวคิด  
ของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development  
Programme: UNDP) เป็นกรอบการวิเคราะห์ระบบการคุ้มครองทางสังคมของ  
สี่ประเทศ แบ่งมาตรการเป็นสี่ประเภท ได้แก่ ประเภทแรก การประกันสังคม  
(Social Insurance) เป็นการร่วมจ่ายระหว่างรัฐและเอกชน เพื่อคุ้มครอง  
การขาดรายได้ตามวงจรชีวิตและความเสี่ยงการทำงาน ประเภทสอง การช่วยเหลือ  
ทางสังคม (Social Assistance) เป็นนโยบายและมาตรการของรัฐเพื่อจัดการ  
ความยากจนและความเปราะบาง เช่น โครงการการให้เงินโอนและการให้  
ทุนการศึกษาสำหรับเด็กในครอบครัวยากจน และบำนาญผู้สูงอายุ ประเภทสาม  
แผนตลาดแรงงาน (Labour Market Programme) มีเป้าหมายเพื่ออำนวยความสะดวก  
การหางานและการจ้างงาน และประเภทสี่ มาตรการอื่นๆ เช่น  
การยกระดับการเข้าถึงบริการนโยบายการเรียนรู้และการรักษาพยาบาลฟรี

ถึงแม้ผู้เขียนหนังสือสนใจวิเคราะห์พลวัตทางการเมืองของกลุ่มคน  
อำนาจต่างๆ แต่ขาดการวิพากษ์บทบาทของตัวแสดงทางการเมืองในระบบ  
สหประชาชาติ ย่อมไม่สามารถชี้ให้เห็นได้ว่า นโยบายการคุ้มครองทางสังคม  
ขององค์การระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นฐานการคุ้มครองทางสังคม (Social  
Protection Floors) โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International  
Labour Organization: ILO) และการจัดการความเสี่ยงทางสังคม (Social Risk  
Management) โดยธนาคารโลก และการคุ้มครองทางสังคมแบบถ้วนหน้า  
(Universal Social Protection) ตามวาระการพัฒนาที่ยั่งยืนโดย ILO และ  
ธนาคารโลก และการคุ้มครองทางสังคมที่คำนึงถึงเด็ก (Child-Sensitive Social  
Protection) โดยกองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (United Nations  
Children's Fund: UNICEF) แต่ไม่ปรากฏการถกเถียงต่อการอภิบาลทางสังคม  
โลก (Global Social Governance) แสดงให้เห็นการละเลยความสัมพันธ์เชิง

อำนาจของตัวแสดงกลุ่มสองและสาม แต่เน้นเฉพาะตัวแสดงกลุ่มหนึ่งเป็นสำคัญ นอกจากนี้ยังมีแนวคิดการคุ้มครองทางสังคมของนักวิชาการคนอื่นที่ควรอ้างอิงถึง เช่น หนังสือ Advanced Introduction to Social Protection เขียนโดย James Midgley จำแนกเพิ่มเติมนอกเหนือตาม UNDP ได้แก่ สวัสดิการภาคบังคับของนายจ้าง เงินช่วยเหลือทางสังคมแบบถ้วนหน้า รายการส่งเสริมการออม รายการสิทธิประโยชน์ทางภาษี และการประกันภาคสมัครใจเอกชน

### **พัฒนาการของระบบการคุ้มครองทางสังคมของสี่ประเทศ**

วางรากฐานสวัสดิการบำนาญและรักษาพยาบาลสำหรับข้าราชการมาก่อน จึงเป็นกลุ่มที่ได้รับสิทธิพิเศษ (Privileged Groups) เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเมืองและความจงรักภักดีร่วมกันของระบอบอำนาจนิยม (Authoritarian Regimes) ผู้เขียนหนังสือจำแนกสวัสดิการข้าราชการเป็นส่วนหนึ่งของการประกันสังคม ไทยเป็นประเทศแรกๆ ที่เริ่มต้นจัดสวัสดิการบำนาญสำหรับข้าราชการใน ค.ศ. 1902 ต่อมาฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และอินโดนีเซียใน ค.ศ. 1936 ค.ศ. 1957 ค.ศ. 1963 ตามลำดับ ประเทศเหล่านี้มีสวัสดิการรักษายาตามมาภายหลัง ต่อมาขยายการประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานรับค่าจ้างในภาคทางการ (Formal Sector Wage Workers) ที่ทำงานในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ กรณีของประเทศไทยจัดทำกฎหมายประกันสังคมใน ค.ศ. 1990 ผู้เขียนหนังสือเสนอว่า ประเทศไทยพัฒนาระบบประกันสังคมมาสองครั้งใน ค.ศ. 1939 และ 1954 แต่ไม่ประสบความสำเร็จ การพัฒนาประกันสังคมครั้งที่หนึ่ง เมื่อผู้อ่านมาตรวจสอบเอกสารชั้นต้นในสำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กลับไม่พบร่างกฎหมาย และไม่พบในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ระหว่าง ค.ศ. 1936-1940 จึงไม่สามารถกล่าวได้ว่าครั้งแรกเป็นความล้มเหลว มีเพียงแต่การชี้แจงตอบกลับ ILO และครั้งที่สองในมุมมองของผู้อ่านขอขยายความเพิ่มว่า เป็นนโยบายตามคำแถลงของรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ใน ค.ศ. 1948 จนมาจัดทำกฎหมายประกันสังคมสำเร็จใน ค.ศ. 1954 ท้ายสุดกฎหมายฉบับนี้ไม่มีผลบังคับใช้ เนื่องจากประชาชนไม่เข้าใจเรื่องกฎหมาย

ฉบับนี้ นายจ้างไม่สนับสนุนร่วมสมทบเงินเข้ากองทุน และกลุ่มธุรกิจประกันภัยเสียหายผลประโยชน์เพราะประกันสังคมอาจแย่งลูกค้า ทั้งที่ปรัชญาของการประกันสังคมมองผลประโยชน์ร่วมของสังคม ไม่ใช่แสวงหากำไรเหมือนประกันเอกชน นอกจากการประกันสังคมแล้ว มาตรการของการช่วยเหลือทางสังคมขยายการเข้าถึงสวัสดิการรักษายาบาลผ่านการพุ่งเป้า (Targeting) สำหรับคนจนและคนเปราะบาง แต่ก็มีปัญหาของความไม่ครอบคลุมของผู้ได้รับสวัสดิการ ความผิดพลาดของเครื่องมือที่ใช้พุ่งเป้า ขาดข้อมูลที่ใช้ในการบริหาร และเกิดการฉ้อฉลทางนโยบาย

**ประเภทของมาตรการการคุ้มครองทางสังคม** แบ่งออกเป็น การประกันสังคม รูปแบบของสวัสดิการที่ใช้ในประเทศรัฐสวัสดิการยุโรปตามคำแนะนำการพัฒนาจากองค์การระหว่างประเทศ กรณีสี่ประเทศที่เลือกมาในหนังสือ มีปัญหาหลักสามเรื่อง ได้แก่ ปัญหาแรกการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตาม เนื่องจากไม่สามารถทำให้แต่ละฝ่ายมาร่วมสมทบได้ ปัญหาสอง นายจ้างจำนวนมากต่อต้านการจ่ายเงินสมทบในอัตราที่สูงขึ้น ขณะที่แรงงานจำนวนมากไม่สามารถจ่ายเงินสมทบและไม่ได้รับการเข้าถึงบริการที่สะดวก และปัญหาสาม การประกันสังคมสามารถทำงานได้ดีกับงานภาคทางการ (Formal Sector) ขณะที่แรงงานภาคไม่เป็นทางการ (Informal Sector) เป็นสัดส่วนของประชากรส่วนใหญ่ แต่กลับมีอุปสรรคของการเข้าถึงประกันสังคม โดยเฉพาะกลุ่มคนที่ไม่มีการจ้างงานทางการและไม่ใช้ลูกจ้างทำงานรับค่าจ้าง อย่างไรก็ตาม ธนากรโลกให้คำแนะนำว่า ควรแยกการประกันเกษียณอายุ (Retirement Insurance) รวมถึงแยกการออมเงินส่วนตัวและการจ้างงานออกจากการประกันสังคมภาคบังคับ ทำให้ผู้อ่านเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทย หมายถึง กองทุนการออมแห่งชาติที่จัดทำขึ้นสำหรับแรงงานนอกระบบหรือในภาคไม่เป็นทางการ

ถัดมา **การช่วยเหลือทางสังคม** หากพิจารณาจากสี่ประเทศในหนังสือ รัฐบาลแต่ละประเทศให้ความสำคัญต่อการลงทุนที่การช่วยเหลือทางสังคมน้อย

กว่าการประกันสังคม พิจารณาได้จากเวียดนาม สิงคโปร์ และมาเลเซีย ทั้งที่เป็นสวัสดิการพื้นฐานสำหรับคนจนและกลุ่มคนเปราะบาง โดยเฉพาะขาดการคุ้มครองการว่างงานและช่วยเหลือคนพิการ หนังสือเล่มนี้พิจารณาการช่วยเหลือทางสังคมสองรายการสวัสดิการ ได้แก่ รายการแรก เงินบำนาญ (Social Pensions) มีปัญหาสำคัญคือความไม่ครอบคลุมกำลังแรงงานในภาคไม่เป็นทางการ จึงต้องใช้มาตรการการช่วยเหลือทางสังคมมาผสมกับการประกันสังคมเพื่อป้องกันการตกหล่นด้วยการพุ่งเป้าทั้งคนจนและไม่จนเพื่อให้ได้รับสวัสดิการ อย่างไรก็ตาม ในหนังสือนอกจากกล่าวถึงปัญหาของการพุ่งเป้าทั้งหมดสี่ประเทศ กรณีของไทยเป็นการให้บำนาญแบบถ้วนหน้าต้องใช้ต้นทุนสูง แต่จ่ายเงินให้ในอัตราต่ำ ส่วนกรณีของฟิลิปปินส์เป็นการให้บำนาญแบบพุ่งเป้า แต่เกิดความผิดพลาดทั้งการได้รับสิทธิและการตกหล่นอยู่จำนวนไม่น้อย และรายการสอง เงินโอน (Cash Transfers) สามารถแบ่งออกเป็นทั้งแบบมีเงื่อนไขและไม่มีเงื่อนไข แต่ไม่ว่าจะเป็นแบบใดก็ตาม ล้วนแล้วเป็นวิธีการพุ่งเป้า การให้เงินโอนจึงเป็นการช่วยเหลือครัวเรือนยากจนให้สามารถเข้าถึงอาหาร สนับสนุนเด็กไปโรงเรียน ตรวจสุขภาพร่างกาย เป็นต้น

ท้ายสุด **แผนตลาดแรงงาน**มีข้อสังเกตปรากฏในหนังสือที่น่าสนใจคือ ตามข้อมูลสถิติขององค์การระหว่างประเทศแสดงผลให้เห็นค่าใช้จ่ายด้านการคุ้มครองทางสังคมตามมาตรการนี้มีน้อยในประเทศภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังที่เวียดนาม สิงคโปร์ และอินโดนีเซียมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายคิดเป็นร้อยละ 0.1 0.3 และ 0.1 ตามลำดับ แต่ผู้อ่านตั้งข้อสังเกตว่า การเสนอข้อมูลลักษณะนี้ทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนได้ สัดส่วนปรากฏเช่นนี้อาจไม่ใช่จำนวนที่แท้จริงของการลงทุนแผนตลาดแรงงาน แต่ผู้เขียนไม่ได้จำแนกโครงการสวัสดิการบางรายการออกจากการช่วยเหลือทางสังคม เช่น การจ้างงานสาธารณะและการบริการจัดหางาน ทั้งที่สามารถจำกัดความให้เป็นการช่วยเหลือทางสังคมได้เช่นกัน ทั้งนี้ แผนตลาดแรงงานตามความหมายของธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) คือ การช่วยเหลือให้คนมีงานทำที่

มั่นคงและการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะเพื่อปรับปรุงทักษะที่มีอยู่และส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในตลาดแรงงาน ส่งผลให้ ADB สนับสนุนให้แรงงานมีงานทำเป็นมาตรการตามแผนตลาดแรงงาน หากพิจารณาคำจำกัดความของธนาคารโลกกลับจำแนกให้การจ้างงานสาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของการช่วยเหลือทางสังคม

ระบบการคุ้มครองทางสังคมที่ผ่านมาให้ความสำคัญเฉพาะสวัสดิการด้านสุขภาพ มากกว่าการศึกษาและความมั่นคงทางสังคม หากสำรวจการเก็บรวมข้อมูลและสถิติค่าใช้จ่ายสาธารณะของการคุ้มครองทางสังคมมักจะแสดงผลออกโดยจำแนกค่าใช้จ่ายตามสัดส่วนของ GDP ออกเป็นสองกลุ่มคือ กลุ่มที่เป็นสวัสดิการการรักษาพยาบาลและสวัสดิการด้านอื่น แล้วข้อมูลของประเทศส่วนใหญ่ในโลกก็ลงทุนด้านสุขภาพมากกว่าสวัสดิการทุกด้านรวมกันตามที่ปรากฏในฐานข้อมูล World Social Protection Data Dashboards ของ ILO สภาพปัญหาของประชาชนในภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังขาดการเข้าถึงบริการพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา สุขภาพ พลังงานสะอาด น้ำสะอาด สุขาภิบาล อาหารโภชนาการ และการดำรงชีวิตที่มั่นคง ขณะที่ ADB วัดค่าใช้จ่ายด้านการคุ้มครองทางสังคมคิดเป็นร้อยละ 2.6 หากพิจารณาในภาคพื้นเอเชียกลางและใต้คิดเป็นร้อยละ 5.6 และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้คิดเป็นร้อยละ 6.4 และเฉลี่ยทั้งหมดของเอเชียคิดเป็นร้อยละ 4 มีเพียงประเทศเดียวในภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้คือสิงคโปร์มีส่วนค่าใช้จ่ายมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 6.2 แต่ค่าใช้จ่ายของการประกันสังคมที่สูงกว่าการช่วยเหลือทางสังคมต้องทำความเข้าใจว่า ค่าใช้จ่ายของการประกันสังคมของเวียดนาม สิงคโปร์ และมาเลเซียร้อยละ 3.6 4.8 และ 4.3 ตามลำดับ สัดส่วนที่สูงนี้ ADB ใช้ข้อมูลรวมสวัสดิการรักษาพยาบาลและบำนาญข้าราชการ

**ผู้อ่านไม่อธิบายกรณีสี่ประเทศอย่างละเอียดตามบทที่ 5-8 ของหนังสือ** แต่เสนอความคล้ายของสี่ประเทศนี้ ได้แก่ ประการแรก การเกิดกลุ่มอำนาจทางการเมืองที่สร้างเงื่อนไขของสวัสดิการข้าราชการไว้เพื่อเป็นฐานสนับสนุนทางการเมือง ในบริบททางประวัติศาสตร์พบให้เห็นสวัสดิการให้

สำหรับข้าราชการก่อนจะเกิดพัฒนาการมาที่ระบบประกันสังคมสำหรับลูกจ้างภาคเอกชนและสวัสดิการพุงเป่าช่วยเหลือคนจนและกลุ่มคนเปราะบางประการสอง การครอบงำทางการเมืองของเหล่าเทคโนโลยีในเครมมักกังวลวินัยทางการเมืองคลั่ง และส่งเสริมให้ภาคเอกชนและประชาชนมาร่วมจัดการศึกษาเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องสวัสดิการ ประการสาม การใช้ระบบสุขภาพให้กลายเป็นความนิยมสำหรับประชาชนทั่วไป แต่พลวัตทางการเมืองในแต่ละประเทศอาจแตกต่างกัน ที่เหมือนกันเพียงเกิดกลุ่มนักธุรกิจการเมืองเข้ามามีบทบาทแทนที่หรือปะทะกับกลุ่มอำนาจเก่า เช่น กรณีของประเทศไทยคือระบบราชการและกองทัพ และประการสี่ สวัสดิการช่วยเหลือทางสังคมเน้นการพุงเป่าไม่ว่าจะเป็นกรณีของการว่างงาน ความพิการ การให้เงินโอนสนับสนุนเด็กและครอบครัว และบำนาญผู้สูงอายุ รายละเอียดภาคผนวกท้ายเล่มลำดับพัฒนาการของสวัสดิการสังคมของสี่ประเทศไว้ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาระบบสวัสดิการสังคมหรือนโยบายสังคมเชิงเปรียบเทียบ

ตามการนำเสนอระบบการคุ้มครองทางสังคมในหนังสือ จึงไม่เน้นการส่งเสริม คุ้มครอง บรรเทาความยากจนและความเหลื่อมล้ำตามบทบาทของตัวแสดงอย่างองค์การระหว่างประเทศในระบบสหประชาชาติ ที่คอยชี้นำทิศทางการพัฒนาระหว่างประเทศในวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ผู้เขียนหนังสือเสนอว่า ควรขจัดปัญหาการฉ้อฉลและพัฒนาสิทธิประโยชน์ของระบบการคุ้มครองทางสังคม การศึกษาระบบการคุ้มครองทางสังคมต้องเข้าใจบริบทของการพัฒนาและพัฒนาการเมืองของแต่ละประเทศ เพราะการพัฒนาแบบดังกล่าวตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เกี่ยวข้องกับโครงสร้างอำนาจรัฐ กระแสของการตื่นตัวประชาธิปไตย การปรากฏกลุ่มอำนาจใหม่ของนักธุรกิจการเมืองในพลวัตทางการเมือง การสูญเสียดุลยภาพทางการเมืองของชนชั้นนำในระบบราชการ อย่างไรก็ตาม การฉายภาพระบบการคุ้มครองทางสังคมของผู้เขียนไม่เน้นให้ภาพของรายการสวัสดิการตามการวิเคราะห์นโยบายและการนำไป

ปฏิบัติ แต่วิเคราะห์ดุลยภาพทางการเมืองเพื่อพิจารณาระบบสวัสดิการและความสัมพันธ์เชิงอำนาจของตัวแสดงต่างๆ

### สรุป

หนังสือเล่มนี้ทำให้เห็นพลวัตทางการเมืองของสี่ประเทศ ที่แสดงให้เห็นเงื่อนไขสำคัญของการทำให้ระบบการคุ้มครองทางสังคมสำหรับสวัสดิการประชาชนอ่อนแอ ขณะที่คนกลุ่มน้อยพยายามรักษาโครงสร้างอำนาจรัฐในระบบอำนาจนิยม เพราะต้องการผูกขาดอำนาจทางการเมืองและทรัพยากรเศรษฐกิจ รวมถึงได้รับการสนับสนุนจากเทคโนโลยีและองค์กรระหว่างประเทศ สะท้อนให้เห็นการพัฒนากระบวนการคุ้มครองทางสังคมดำเนินนโยบายพุ่งเป้าสำหรับคนจนและกลุ่มคนเปราะบาง กำหนดเงื่อนไขการเข้าถึงและไม่สนับสนุนสวัสดิการแบบถ้วนหน้า อย่างไรก็ตาม หนังสือเล่มนี้วิเคราะห์ดุลยภาพทางการเมือง แต่ขาดข้อถกเถียงต่อวาระการพัฒนานโยบายการคุ้มครองทางสังคมขององค์กรระหว่างประเทศในระบบสหประชาชาติ ทั้งที่เป็นเรื่องที่ควรกล่าวถึงอย่างเข้มข้น เพื่อสะท้อนเบื้องหลังของระบบการอภิบาลทางสังคม แต่กลับสามารถทำงานได้มีประสิทธิภาพกับประเทศที่มีระบบสวัสดิการอนุรักษ์นิยมทางการเมืองและอุตสาหกรรมแบบเศรษฐกิจทุนนิยมของประเทศในภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

### รายการอ้างอิง

- Aspalter, C. (Ed.). (2024). *The Routledge International Handbook to Welfare State Systems: Towards Global Social Policy Science*. (2nd Edition). Routledge.
- Esping-Anderson, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press.

International Labour Organization. (2024). *World Social Protection Data Dashboards*. International Labour Organization.

Midgley, J. (2022). *Advanced Introduction to Social Protection*. Edward Elgar.

Rosser, A., & Murphy, J. (2023). *Contesting Social Welfare in Southeast Asia*. Cambridge University Press.