

แนวคิดและอุดมการณ์ กับพัฒนาการ ของระบบสวัสดิการไทย

Ideas and Ideologies in the Development
of Thailand's Welfare System

รศ ปัทมา

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

แนวคิดและอุดมการณ์กับพัฒนาการของระบบสวัสดิการไทย

Ideas and Ideologies in the Development of Thailand's Welfare System

โดย ธร ปิติตล

© 2024 มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท ประเทศไทย

จัดพิมพ์โดย

มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท ประเทศไทย

อาคารธนภูมิ ชั้น 23 เลขที่ 1550 ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ แขวงมักกะสัน เขตราชเทวี
กรุงเทพมหานคร 10400 โทร. 0 2652 7178-9 โทรสาร 0 2652 7180

ผู้รับผิดชอบหลัก

Vesna Rodic | ผู้อำนวยการ

www.thailand.fes.de

 Friedrich-Ebert-Stiftung Thailand

ติดต่อขอเอกสาร

info@fes-thailand.org

อำนวยการผลิต

บริษัท บุ๊คสเคป จำกัด

bookscape.co

โทร. 09 2110 5501

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

ธร ปิติตล.

แนวคิดและอุดมการณ์กับพัฒนาการของระบบสวัสดิการไทย.-- กรุงเทพฯ: มูลนิธิ
ฟรีดริค เอแบร์ท ประเทศไทย, 2567.

76 หน้า.

1. รัฐสวัสดิการ. 2. บริการสังคม -- ไทย. I. ชื่อเรื่อง.

361.65

ISBN 978-616-8192-19-1

ทัศนะในหนังสือเล่มนี้ไม่จำเป็นต้องพ้องกับมุมมองของมูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท หรือหน่วยงานที่ผู้เขียนสังกัด มูลนิธิฯ ไม่รับรองความแม่นยำของข้อมูลที่ปรากฏในหนังสือ หากต้องการใช้งานสื่อใดๆ ของมูลนิธิฯ ในเชิงพาณิชย์ ต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากมูลนิธิฯ ก่อน

มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท เป็นมูลนิธิทางการเมืองที่เก่าแก่ที่สุดของประเทศเยอรมนี มูลนิธิฯ ได้รับการตั้งชื่อตามฟรีดริค เอแบร์ท ซึ่งเป็นประธานาธิบดีคนแรกของเยอรมนีที่มาจากการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย มูลนิธิฯ มุ่งมั่นที่จะส่งเสริมการพัฒนาสังคมการเมืองและเศรษฐกิจด้วยจิตวิญญาณแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย (social democracy) ผ่านทางพลเมืองศึกษา การวิจัย และการร่วมมือระหว่างประเทศ

สารบัญ

บทคัดย่อ.....	8
1. บทนำ.....	14
2. กรอบคิดเพื่อสำรวจแนวคิดและอุดมการณ์ กับพัฒนาการของระบบสวัสดิการ.....	18
3. แนวคิดและอุดมการณ์ในบริบทของระบบ สวัสดิการไทย.....	28
4. นัยต่อระบบสวัสดิการไทยจากแนวคิด และอุดมการณ์ที่เกี่ยวข้อง.....	48
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	66
บรรณานุกรม.....	70

แนวคิดและอุดมการณ์ กับพัฒนาการของ ระบบสวัสดิการไทย

**Ideas and Ideologies in the
Development of Thailand's
Welfare System**

สร ปัตถ

บทคัดย่อ

งานชิ้นนี้ทำการสำรวจแนวคิดและอุดมการณ์ที่มีบทบาทสำคัญกับพัฒนาการของระบบสวัสดิการไทย โดยให้ความสำคัญกับแนวคิดในสามแง่มุม ได้แก่ แนวคิดเรื่องบทบาทของรัฐ แนวคิดเรื่องชุมชนและครอบครัว และแนวคิดเรื่องความเหลื่อมล้ำ งานชิ้นนี้มีเป้าหมายในการสร้างการตระหนักรู้ถึงอิทธิพลของแนวคิดเหล่านี้ต่อคุณลักษณะของระบบสวัสดิการไทย รวมถึงข้อจำกัดที่ควรนำไปสู่การทบทวนเพื่อปรับปรุงแนวคิดเหล่านี้ให้สนับสนุนพัฒนาการของระบบสวัสดิการไทยได้ดีขึ้น

การสำรวจแนวคิดเรื่องบทบาทของรัฐพบว่าแนวคิดที่มีอิทธิพลกับพัฒนาการของระบบสวัสดิการไทยที่ผ่านมาคือแนวคิดเรื่องผู้ปกครองที่ทรงธรรม ซึ่งเน้นความสำคัญของความมีคุณธรรมและเมตตาของผู้ปกครอง และความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์-เอื้ออาทรระหว่างผู้มีอำนาจรัฐกับประชาชน แนวคิดที่เน้นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองที่อยู่สูงกว่ากับประชาชนผู้มีฐานะต่ำกว่านี้ส่งอิทธิพลให้ระบบสวัสดิการไทยมีพื้นฐานเป็นระบบแบบสงเคราะห์ประชาชน ผู้ปกครองใช้นโยบายสวัสดิการเพื่อแสดงถึงคุณธรรมความมีเมตตาของตนเองพร้อมกับตีกรอบทางศีลธรรมให้ประชาชนผู้รับสวัสดิการปฏิบัติตาม

การสำรวจแนวคิดเรื่องชุมชนและเรื่องครอบครัวพบว่าอุดมการณ์ที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดทั้งสองนั้นมักถูกใช้มาเป็นอุดมคติชั้นนำแนวทางของนโยบายสวัสดิการไทย อุดมคติเรื่องชุมชนเน้นความดีงามของวัฒนธรรมชุมชนหมู่บ้านไทย การอยู่ร่วมกันแบบช่วยเหลือเกื้อกูล และการพึ่งตนเอง ในขณะที่อุดมคติเรื่องครอบครัวเน้นคุณค่าของความกตัญญูและการประพฤติตนตามบทบาทหน้าที่ของสมาชิกครอบครัว แม้ว่าสภาพความเป็นจริงของสังคมไทยจะเปลี่ยนแปลงไปจากภาพอุดมคติเหล่านี้ แต่อุดมคติเหล่านี้ก็ยังเป็นคุณค่าสำคัญที่รัฐไทยมักมุ่งส่งเสริมในการพัฒนานโยบายสวัสดิการเพื่อปัญหาสำคัญเช่น การลดความยากจน การดูแลเด็กและคนชรา

การสำรวจแนวคิดเรื่องความเหลื่อมล้ำให้ข้อสังเกตว่าแนวคิดดังกล่าวมีบทบาทจำกัดกับพัฒนาการของระบบสวัสดิการไทย ผู้มีอำนาจในรัฐไทยมักไม่เห็นถึงความสำคัญของการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างแท้จริง ด้วยมีมุมมองว่าความเหลื่อมล้ำและการมีความสัมพันธ์แบบสูง-ต่ำในสังคมนั้นเป็นเรื่องปกติ ควรเน้นไปที่การทำหน้าที่ตามจารีตของคนต่างชนชั้นและฐานะกันมากกว่า ในอีกด้านหนึ่งคนในสังคมไทยยังมักจะมีอคติกับผู้อยู่ในฐานะยากจนว่าปัญหาของพวกเขาเกิดขึ้นเกิดมาด้วยเพราะการขาดศีลธรรมและความรู้ ในขณะที่ก็เชิดชูผู้มีความมั่งคั่งถึงการมีคุณธรรม เช่น ความขยัน ซื่อสัตย์ อดทน มุมมองเช่นนี้ขาดซึ่งการรับรู้ถึงโครงสร้างทางสังคมที่ไม่เป็นธรรม และส่งผลให้นโยบายสวัสดิการไทยไม่ได้มุ่งแก้ปัญหาที่ระดับโครงสร้าง และมักวางเป้าหมายไปที่การช่วยเหลือคนยากจนพร้อมไปกับการส่งเสริมคุณธรรมและความรู้ของพวกเขาเป็นสำคัญ



This work examines ideas and ideologies that have influenced the development of Thailand's welfare system. It examines ideas involve in the three main aspects of Thai welfare system: the roles of the state, the values of the community and the family, and the importance of inequality reduction. The paper also highlights the need for evolving these ideas to better support the advancement of Thailand's welfare system.

Exploring ideas and ideologies related to the roles of the state in Thai culture, the paper underscores the paramount importance of the concept of “benevolent ruler”. Having a benevolent ruler, who demonstrates morality and kindness to his subject, is key to the legitimacy of state power. This benevolent ruler is situated at

the top of a hierarchical (*Soong-Tum*) and paternalistic (*Oup-pa-thum*) relationship with the people. In this paternalistic relationship, whoever has the state power also needs to act like a father who take care of his children, while governing them to act morally. These ideas related to the role of the state have influenced the key characteristic of Thai welfare system, which is “paternalistic welfare”. In this system, leaders with state power assist the poor and disadvantages as a means to demonstrate their high morality, which the people who receive assistance are powerless, and obliged to follow the moral values dictated by the leaders.

The ideas and ideologies related to the community and the family are closely intertwined with the paternalistic approach of Thai welfare. The concept of a “Thai community” is idealized as the epitome of rural life, emphasizing the revival of Thai community’s culture in the past, traditional wisdom, and the value of self-reliance. The Thai concept of family emphasizes values of gratitude (*Kwam-Katanyu*) and the duty (*Nha-ti*) of each family members. Both the ideal of Thai community, and the values associated with Thai family, are often invoked by the Thai state in shaping welfare policies. The ideal of Thai community have had a strong influence on the direction of welfare policies supporting the rural poor, while values related to Thai families have influenced policies concerning Thailand’s elderly and children. It is worth noting that these ideals persist despite the evolving realities of Thai rural communities and families.

The ideas and ideologies related to inequality in the Thai context have contributed to the state’s reluctance to tackle

the problem. Integral in the state's perspective on inequality is the belief that Thai society is inherently hierarchical, leading to the normalization of inequality as a "natural" condition. Therefore, the emphasis is placed on ensuring that everyone fulfills their duties, with the notion that those born into poverty should accept their lower status without contesting those in higher positions. Additionally, there exists a widespread perspective that the rural poor are trapped in a cycle of inadequate education and improper culture, while the wealthy are praised for their personal virtues, such as diligence and honesty. These perspectives fail to acknowledge the structural roots of inequality that underpin individual success or failure. Consequently, Thai welfare policies aimed at addressing inequality tend to focus primarily on the poor, offering assistance while also seeking to enhance their education and morality.

In conclusion, this examination of ideas and ideologies that have shaped Thailand's welfare system reveals that mainstream ideas in Thai society have not always been conducive to its development. Thus, it is imperative to raise awareness within Thai society regarding the limitations imposed by these ideas and ideologies. Moreover, there is a pressing need for Thai society to embrace the adaptation of these concepts, allowing for the integration of newer, more supportive ideas that can advance Thailand's welfare system.

1

บทนำ

ผู้เขียนขอขอบคุณ
กัลป์ กรุยรุ่งโรจน์
สรงกรณ์ เตชวณิชย์พงศ์
และลัทธิพล ยิ้มละมัย

ผู้ช่วยวิจัย สำหรับความช่วยเหลือในโครงการเวทีชุมชนนโยบายเพื่อการ
ผลักดันระบบสวัสดิการในประเทศไทย และความช่วยเหลือในการรวบรวม
เนื้อหาให้กับงานชิ้นนี้

พัฒนาการของระบบสวัสดิการเกิดจากอิทธิพลของหลายปัจจัย ประกอบกัน ในขณะที่งานศึกษาจำนวนมากให้ความสำคัญกับปัจจัย เช่น บทบาทของระบบการเมือง ขบวนการเคลื่อนไหวในสังคม หรือแม้กระทั่ง คุณลักษณะของระบบเศรษฐกิจ แต่กลับไม่ได้ศึกษาปัจจัยด้านบทบาทของ แนวคิดและอุดมการณ์ไว้มากเท่าไรนัก

ในการศึกษาพัฒนาการของระบบสวัสดิการในประเทศไทย ก็เช่นกัน ปัจจัยที่ได้รับความสนใจมักเป็นบทบาทของระบบการเมือง ที่ไม่เป็นประชาธิปไตย การขาดหายไปของขบวนการเคลื่อนไหวอย่าง ขบวนการแรงงาน และคุณลักษณะของระบบเศรษฐกิจที่ยังมีภาคเศรษฐกิจ ไม่เป็นทางการขนาดใหญ่ แต่ยังไม่ค่อยมีการศึกษาบทบาทของ แนวคิดและอุดมการณ์ แม้ว่าในการแลกเปลี่ยนถกเถียงเรื่องระบบ สวัสดิการไทย คำถามเกี่ยวกับแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อระบบสวัสดิการไทย มักจะปรากฏขึ้นอยู่เสมอ

ในงานชิ้นนี้ ผู้เขียนต้องการดึงความสนใจมายังปัจจัยที่ไม่ค่อยได้รับการศึกษา โดยสำรวจแนวคิดและอุดมการณ์ที่มีอิทธิพลต่อ พัฒนาการของระบบสวัสดิการไทย ผู้เขียนให้ความสำคัญกับแนวคิดและ อุดมการณ์ที่เกี่ยวข้องกับแง่มุมสำคัญๆ ในพัฒนาระบบสวัสดิการ ไทย เช่น แนวคิดและอุดมการณ์ที่ส่งผลสำคัญต่อมุมมองเรื่องบทบาท ของรัฐไทยในการจัดการระบบสวัสดิการ มุมมองเรื่องบทบาทด้าน สวัสดิการของชุมชนและครอบครัว และมุมมองเรื่องบทบาทของรัฐ ในการส่งเสริมความเสมอภาคในสังคมไทย

ในการสำรวจแนวคิดและอุดมการณ์ที่ส่งผลต่อพัฒนาการของ ระบบสวัสดิการไทย ผู้เขียนจะมุ่งความสนใจไปยังมุมมองที่จัดอยู่ใน “กระแสหลัก” ซึ่งมีบทบาทต่อการทำหน้าที่ด้านสวัสดิการของรัฐไทย มาเป็นเวลานาน โดยไม่ได้อภิปรายสืบทอดไปยังมุมมองใหม่ๆ ที่ปัจจุบัน เข้ามามีอิทธิพลกับสังคมไทยมากขึ้น นอกจากนี้ สิ่งที่ยังไม่สามารถ ทำได้ด้วยพื้นที่ที่มีจำกัด ก็คือการชี้วัดให้ชัดเจนว่าแนวคิดที่จะทำการ

สำรวจนั้นมีผลมากขนาดไหนกับระบบสวัสดิการไทย งานชิ้นนี้ถือเป็นพื้นฐานในการพัฒนางานที่จะมาตอบโจทย์เหล่านี้ต่อไปในอนาคต

เนื้อหาของงานชิ้นนี้แบ่งออกเป็นห้าส่วน ส่วนแรกคือบทนำ ส่วนที่สองอธิบายกรอบคิดที่เชื่อมโยงบทบาทของแนวคิดและอุดมการณ์เข้ากับพัฒนาการของระบบสวัสดิการ โดยเฉพาะในด้านที่สำคัญต่อการพัฒนารูปแบบระบบสวัสดิการ ส่วนที่สามสำรวจแนวคิดและอุดมการณ์ในบริบทของระบบสวัสดิการไทย โดยเน้นสำรวจแนวคิดและอุดมการณ์ที่โยงกับมุมมองในสามแง่มุม ได้แก่ บทบาทของรัฐในระบบสวัสดิการ บทบาทของชุมชนและครอบครัวในระบบสวัสดิการ และความสำคัญของปัญหาความเหลื่อมล้ำต่อระบบสวัสดิการ ส่วนที่สี่สำรวจนัยของอุดมการณ์และแนวคิดต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการไทย ส่วนสุดท้ายคือบทสรุปและข้อเสนอแนะ

2

**กรอบคิดเพื่อสำรวจ
แนวคิดและอุดมการณ์
กับพัฒนาการ
ของระบบสวัสดิการ**

ในส่วนนี้ ผู้เขียนได้สำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อวางฐานคิดในการสำรวจแนวคิดและอุดมการณ์ที่ส่งผลต่อพัฒนาการของระบบสวัสดิการไทย การสำรวจมีเป้าหมายอยู่สองประการ ประการแรก แสดงให้เห็นถึงช่องทางที่แนวคิดและอุดมการณ์ส่งผลไปยังพัฒนาการของระบบสวัสดิการ ประการที่สอง อธิบายแง่มุมของระบบสวัสดิการที่ได้รับอิทธิพลสำคัญจากแนวคิดและอุดมการณ์ ซึ่งงานศึกษานี้จะให้ความสนใจเป็นลำดับถัดไป

ควรกล่าวเสียก่อนว่านิยามของระบบสวัสดิการในงานศึกษานี้จะเน้นไปยังระบบสวัสดิการที่นำโดยรัฐ หรือระบบ “รัฐสวัสดิการ” กล่าวคือระบบที่รัฐสนับสนุนความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนผ่านชุดนโยบายต่างๆ ที่ทำหน้าที่คุ้มครองประชาชนจากความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในการอยู่ร่วมกับระบบตลาด และส่งเสริมโอกาสที่เท่าเทียมกัน (Wier, 2001) ชุดนโยบายสวัสดิการที่ดำเนินการโดยรัฐในปัจจุบัน มีอีกชื่อหนึ่งคือ นโยบายคุ้มครองทางสังคม (social protection policy) ซึ่งคอยช่วยสนับสนุนประชาชนในแต่ละช่วงวัย ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนเด็กให้ได้รับโอกาสในการเติบโตและเรียนรู้ การป้องกันความเสี่ยงให้แรงงานทั้งด้านสุขภาพและความมั่นคงในการทำงาน และการช่วยรองรับความเสี่ยงในวัยชรา เช่น การมีบำนาญและระบบสุขภาพที่รองรับประชากรผู้สูงอายุ (ILO, 2021)

ระบบสวัสดิการที่มีรัฐเป็นกลไกสำคัญ ในรายละเอียดมีคุณลักษณะแตกต่างกันออกไปหลากหลายรูปแบบ ตั้งแต่ระดับการคุ้มครองความเสี่ยงและศักยภาพในการสร้างความเสมอภาคให้ประชาชนไปจนถึงความเป็นไปได้ในนาที่ระบบสวัสดิการเชื่อมโยงเข้ากับเส้นทางของพัฒนาการในระบบที่แตกต่างกัน ซึ่งได้รับอิทธิพลจากหลายปัจจัย

2.1 แนวคิดและอุดมการณ์กับพัฒนาการของระบบสวัสดิการ

งานศึกษาระบบ “รัฐสวัสดิการ” มักจะมองพัฒนาการของรัฐสวัสดิการว่า ได้รับอิทธิพลจากปัจจัยสามชุดหลักดังนี้ (ธร, 2560)

ปัจจัยชุดแรก คือการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม การเปลี่ยนแปลง เช่น การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม หรือการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสู่ความทันสมัย ได้สร้างความจำเป็นให้ต้องมีระบบสวัสดิการมารองรับสภาพปัญหาใหม่ๆ ในชีวิตความเป็นอยู่และการทำงานของประชาชนที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ (Kerr et al., 1960; O'Connor, 1973)

ปัจจัยชุดที่สอง คือการเคลื่อนไหวของขบวนการทางสังคม โดยเฉพาะขบวนการแรงงาน การเปิดพื้นที่ในระบอบประชาธิปไตย ได้เปิดโอกาสให้ขบวนการทางสังคมมีส่วนเข้าไปผลักดันให้เกิดระบบสวัสดิการและขยายตัวออกไปได้ (Korpi, 1980)

ปัจจัยชุดที่สาม คือบทบาทของสถาบันทางการเมือง โดยคุณลักษณะของสถาบันการเมือง เช่น ความเป็นประชาธิปไตย การแบ่งอำนาจระหว่างกลไกรัฐส่วนต่างๆ รวมไปถึงกฎเกณฑ์การจัดตั้งรัฐบาล มีบทบาทสำคัญในการกำหนดว่านโยบายสวัสดิการในลักษณะใดที่จะถูกผลักดันได้สำเร็จ (Skocpol, 1985; Immergut, 1992)

ปัจจัยทั้งสามชุดเชื่อมโยงพัฒนาการของระบบสวัสดิการเข้ากับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการกล่าวถึงไม่มากนักในการอธิบายพัฒนาการของระบบสวัสดิการ

ผ่านชุดปัจจัยข้างต้น ก็คือแง่มุมด้านบทบาทของแนวคิดและอุดมการณ์ ทำให้ยังมีช่องว่างในคำอธิบายว่าบทบาทของแนวคิดและอุดมการณ์นั้น เชื่อมโยงกับพัฒนาการของระบบสวัสดิการเช่นไร

จากการสำรวจงานวิชาการพบว่า การวิเคราะห์บทบาทของแนวคิดและอุดมการณ์กับพัฒนาการของระบบสวัสดิการนั้นได้รับการกล่าวถึงอยู่บ้าง โดยเฉพาะในงานชิ้นสำคัญของ Marshall (1950) ที่กล่าวถึงความเชื่อมโยงระหว่างพัฒนาการของแนวคิดเรื่องสิทธิทางสังคม (social rights) กับระบบสวัสดิการในบริบทตะวันตก งานชิ้นนี้ อธิบายว่าการเปลี่ยนแปลงสำคัญที่ช่วยขับเคลื่อนให้เกิดรัฐสวัสดิการในบริบทตะวันตกนั้น เนื่องจากสังคมตะวันตกได้ยับยั้งขอบเขตการยอมรับสิทธิของประชาชน จากสิทธิพลเมือง (civil rights) ในการมีสิทธิเสรีภาพพื้นฐาน ไปสู่สิทธิทางการเมือง (political rights) ในการมีส่วนร่วมทางการเมือง และในที่สุดก็ไปสู่การยอมรับ “สิทธิทางสังคม” ในการได้รับการดูแลคุณภาพชีวิตจากรัฐ

อย่างไรก็ดี คำอธิบายเรื่องสิทธิทางสังคมก็ยังไม่เพียงพอจะอธิบายสภาพต่างๆ อีกหลายประการ เช่น ยังไม่สามารถเชื่อมโยงไปสู่การอธิบายพัฒนาการที่นำไปสู่รูปแบบของระบบสวัสดิการที่หลากหลาย และยังไม่เชื่อมโยงเอาแนวคิดและอุดมการณ์อื่นๆ เข้ามาสร้างคำอธิบายที่ลึกซึ้งขึ้นได้ ที่สำคัญ ในกรณีของพัฒนาการระบบสวัสดิการเช่นประเทศไทย บทบาทของแนวคิดเรื่องสิทธิทางสังคมที่ผ่านมายังมีอยู่อย่างจำกัด การอธิบายกรณีของประเทศไทยจึงต้องหาคำอธิบายอื่นมาเพิ่มเติม

กรอบคิดที่นำมาช่วยอธิบายบทบาทของแนวคิดและอุดมการณ์กับนโยบายสวัสดิการได้นั้น พบได้ในงานวิเคราะห์นโยบายที่ให้ความสนใจกับการวิเคราะห์สิ่งที่เรียกว่า “วาทกรรม” (discourse) (Hajer, 2002) หรือ “เรื่องเล่า” (narrative) (Jones et al., 2014) การวิเคราะห์วาทกรรมหรือเรื่องเล่า นั้น แม้จะอยู่ในงานศึกษาคนละชิ้น แต่ผู้เขียนพบว่าทั้งสองกรอบคิดมีความคล้ายคลึงกัน โดยทั้งการวิเคราะห์วาทกรรมและเรื่องเล่าต่างก็

สนใจบทบาทของแนวคิดและอุดมการณ์ว่าส่งผลต่อกระบวนการให้คุณค่าที่เกี่ยวข้องกับนโยบายอย่างไร เช่น การตีความว่าอะไรคือปัญหาที่ต้องการแก้ไข อะไรคือสิ่งที่ดีและไม่ดีที่เกี่ยวข้อง และอะไรคือทางออกจากปัญหา กระบวนการให้คุณค่าเหล่านี้จะนำไปสู่การสร้างเนื้อหาทางนโยบาย

หากกล่าวเพิ่มเติมในรายละเอียด สำหรับการวิเคราะห์บทบาทของวาทกรรมต่อนโยบาย คำว่า “วาทกรรม” หมายความว่าถึงชุดแนวคิด มโนทัศน์ และหมวดหมู่ต่างๆ ที่ได้รับการหยิบยกมาให้ความหมายกับสภาวะในความสนใจ วาทกรรมมีบทบาทในการให้ความหมายกับสภาพปัญหาทางสังคมต่างๆ โดยการส่งอิทธิพลต่อมุมมองในทางอัตวิสัย (subjectivity) ของตัวละครที่เกี่ยวข้องว่าจะมองสิ่งที่ดีและเลวในสภาวะนั้นๆ เช่นไร จนท้ายที่สุดมุมมองนั้นๆ ก็กลายเป็นความจริงทางนโยบายที่ได้รับการยอมรับ (Hajer, 1993)

ในขณะที่การวิเคราะห์บทบาทของ “เรื่องเล่า” ในกระบวนการทางนโยบาย มีแนวทางที่คล้ายกับการวิเคราะห์วาทกรรมคือ ต้องการแสดงให้เห็นระบบคุณค่าที่อยู่เบื้องหลังการผลักดันนโยบาย ผ่านการเผยให้เห็นส่วนประกอบต่างๆ ของเรื่องเล่าที่ถูกใช้อธิบายสภาวะการณ์ที่เกี่ยวข้อง เช่น การสร้างฉากของการเปลี่ยนแปลง การกำหนดตัวละครหรือปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้อยู่ในฐานะตัวร้ายที่สร้างปัญหาหรือเป็นวีรบุรุษที่จะสามารถแก้ปัญหาได้ หรือการเชื่อมโยงตัวละครเข้าด้วยกันผ่านโครงเรื่องเพื่อนำเสนอหนทางแก้ไข โดยท้ายที่สุดแล้วเรื่องเล่าก็ย่อมสะท้อนคุณค่าทางจริยธรรมที่กำหนดทิศทางของนโยบายว่าควรจะต้องเดินหน้าต่อไปเช่นไร (Jones et al., 2014)

การวิเคราะห์วาทกรรมหรือเรื่องเล่าช่วยให้เข้าใจได้ว่าแนวคิดและอุดมการณ์นั้นมีอิทธิพลไปยังนโยบายได้อย่างไร โดยมุ่งความสนใจไปที่กระบวนการให้ “คุณค่า” หรือ “มุมมองแบบอัตวิสัย” ของเหล่าตัวละครที่เข้ามาเกี่ยวข้อง สำหรับช่องทางที่แนวคิดและอุดมการณ์จะมีบทบาทกับนโยบายสวัสดิการได้นั้น เกิดขึ้นได้ในขั้นตอนสำคัญ (Beland, 2005) เช่น

การกำหนดว่าอะไรคือปัญหา โดยแนวคิดและอุดมการณ์ที่ผู้กำหนดนโยบายยึดถือนั้น จะส่งผลให้ผู้กำหนดนโยบายเลือกให้ความสนใจกับปัญหาหนึ่งๆ ก่อนปัญหาอื่น

การเลือกนโยบาย สำหรับกลุ่มผู้กำหนดนโยบายที่มีกระบวนทัศน์ (paradigm) ไกลเคียงกัน นอกจากจะตีความสภาพปัญหาไปในทางเดียวกันแล้ว ยังมักเสนอทางออกทางนโยบายไปในทางที่คล้ายกันด้วย

การสื่อสารทางการเมือง ผู้กำหนดนโยบายยังมักจะต้องหยิบเอาแนวคิดที่ตนเองมองว่าเกี่ยวข้องกับนโยบายมาอธิบายต่อสาธารณชน เพื่อสร้างการยอมรับทางการเมืองให้กับการตัดสินใจของตนเอง

ตัวอย่างการนำกรอบคิดเรื่อง “เรื่องเล่า” มาวิเคราะห์บทบาทตอนนโยบายสวัสดิการ คืองานเรื่อง *Myths, Narratives and Welfare States* (Greve, 2020) งานชิ้นนี้มุ่งความสนใจไปที่การสำรวจเรื่องเล่าและความเชื่อ (myth) ที่ส่งผลต่อความเป็นไปของระบบสวัสดิการตะวันตกในปัจจุบัน โดยเน้นไปยังเรื่องเล่าและความเชื่อที่เกี่ยวข้องกับคุณลักษณะของผู้ที่ได้รับสวัสดิการและการทำงานของรัฐสวัสดิการ เรื่องเล่าและความเชื่อที่มีความสำคัญกับระบบสวัสดิการตะวันตกมักจะเกี่ยวข้องกับการสร้างเส้นแบ่ง “ความเหมาะสมในการได้รับ” (deserviness) สวัสดิการตัวอย่างเช่น ความเชื่อว่าผู้ได้รับสวัสดิการเป็นกลุ่มคนที่เกียจคร้าน หรือความเชื่อว่าพวกเขากำลังเอาเปรียบประชาชนคนอื่นด้วยการพึ่งพิงสวัสดิการ นอกจากนี้ ชุดความเชื่อและเรื่องเล่าที่มีความสำคัญในระบบสวัสดิการตะวันตกยังเชื่อมโยงกับมุมมองเรื่องความเหมาะสมในการทำหน้าที่ให้สวัสดิการของรัฐ ตัวอย่างเช่น ความเชื่อที่ว่าค่าใช้จ่ายด้าน

สวัสดิการเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้รัฐบาลใช้จ่ายเกินตัว ในบริบทตะวันตกนั้น หายที่สุดแล้วความเชื่อและเรื่องเล่าเหล่านี้ส่งผลให้เกิดกระบวนการลดทอนความชอบธรรมของรัฐสวัสดิการ

2.2 แง่มุมของระบบสวัสดิการที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดและอุดมการณ์

การวิเคราะห์บทบาทของแนวคิดและอุดมการณ์กับพัฒนาการของนโยบายสวัสดิการในบริบทไทยนั้น อาจมีความแตกต่างออกไปเมื่อเปรียบเทียบกับบริบทตะวันตก เนื่องจากระบบสวัสดิการตะวันตกมีความเป็นมาที่ยาวนานกว่า และมีพัฒนาการที่ก้าวหน้าไปมากกว่า แง่มุมการวิเคราะห์จึงแตกต่างกัน ผู้เขียนมองว่างานวิเคราะห์ในบริบทตะวันตกที่มุ่งไปยังปัจจัยแนวคิดและอุดมการณ์ ซึ่งส่งผลต่อการมอง “ความเหมาะสมในการได้รับสวัสดิการ” นั้นไม่สามารถประยุกต์ใช้ได้โดยตรง การวิเคราะห์ในบริบทของประเทศไทยต้องคำนึงถึงพัฒนาการของบทบาทรัฐในด้านสวัสดิการที่ยังขยับขยายไปได้ไม่ไกลมากนัก รวมไปถึงพื้นฐานของระบบสวัสดิการที่ยังไม่ครอบคลุมและไม่เพียงพอ (ILO, 2022)

ในงานชิ้นนี้ ผู้เขียนจึงมุ่งความสนใจไปยังแนวคิดและอุดมการณ์ที่ส่งผลกับแง่มุมพื้นฐานของระบบสวัสดิการในบริบทของประเทศไทย โดยแง่มุมเหล่านี้มีนัยสำคัญต่อทิศทางการขยายตัวในสามด้าน ได้แก่ บทบาทของรัฐในการให้สวัสดิการ บทบาทของชุมชนและครอบครัวที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการ และการให้ความสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำผ่านระบบสวัสดิการ ผู้เขียนจะมุ่งไปที่การวิเคราะห์แนวคิดและอุดมการณ์ที่ส่งผลต่อมุมมองหลักที่สังคมไทยมีต่อแง่มุมเหล่านี้ ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดรูปแบบของระบบสวัสดิการที่จะเกิดขึ้น

บทบาทของรัฐในด้านสวัสดิการถือเป็นฐานสำคัญของพัฒนาการของระบบสวัสดิการในแทบทุกประเทศ การที่สังคมมีมุมมองที่ให้การ

ยอมรับและให้คุณค่ากับบทบาทของรัฐ ว่าควรต้องเข้ามาช่วยส่งเสริมคุณภาพชีวิตประชาชนผ่านบทบาทการให้สวัสดิการ ถือเป็นบันไดขั้นสำคัญในการพัฒนาของระบบสวัสดิการ นอกจากนี้ อุดมการณ์ที่เชื่อมโยงกับบทบาทของรัฐในด้านสวัสดิการนั้น ยังหล่อหลอมรูปแบบของระบบสวัสดิการที่เกิดขึ้น ตัวอย่างที่สะท้อนเรื่องนี้คือกรณีของระบบสวัสดิการที่มีรูปแบบอนุรักษ์นิยม (conservative welfare regime) เช่น ในประเทศเยอรมนี การผลักดันรัฐสวัสดิการเชื่อมโยงกับความต้องการเสริมสร้างอำนาจการปกครองของรัฐ โดยรัฐหันมาทำหน้าที่ด้านสวัสดิการเพื่อเป้าหมายในการสร้างการยอมรับจากประชาชน โดยเฉพาะในกลุ่มแรงงาน (Epsing-Andersen, 1990) ในขณะที่ระบบสวัสดิการที่มีรูปแบบเน้นผลิตภาพ (productivist welfare regime) เช่น ในประเทศญี่ปุ่น พัฒนาการของระบบสวัสดิการยึดโยงอยู่กับเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจที่รัฐมีบทบาทนำ ส่งผลให้นโยบายสวัสดิการที่เกิดขึ้นเน้นไปที่การส่งเสริมกำลังแรงงานที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ (Holliday, 2000; Kwon, 2009)

สำหรับแง่มุมเรื่องบทบาทของชุมชนและครอบครัว มุมมองต่อบทบาทของชุมชนและครอบครัวที่แพร่หลายอยู่ในสังคมมีอิทธิพลสำคัญในการกำหนดขอบเขตของการให้สวัสดิการโดยรัฐ หากสังคมใดยังยึดถือคุณค่าที่ให้ชุมชนและครอบครัวมีบทบาทหลักในการดูแลแ่่มด้านสวัสดิการของสมาชิก ขอบเขตของการให้สวัสดิการโดยรัฐก็มักจะถูกจำกัดให้แคบลงตามไป ตัวอย่างในกรณีนี้พบได้จากการศึกษาพัฒนาการของระบบสวัสดิการแบบอนุรักษ์นิยม โดยในบริบทดังกล่าว ระบบสวัสดิการพัฒนาขึ้นมาพร้อมกับที่สังคมยังมีความต้องการที่จะรักษาไว้ซึ่งคุณค่าและบทบาทของสถาบันดั้งเดิม (traditional institution) เช่น สมาคมอาชีพต่างๆ และที่สำคัญก็คือบทบาทของสถาบันครอบครัวในการดูแลสมาชิกด้วยเหตุนี้ ลักษณะสำคัญของระบบสวัสดิการในรูปแบบอนุรักษ์นิยมจึงเกิดขึ้นบนฐานของการดูแลกันระหว่างสมาชิกในกลุ่มอาชีพที่คล้ายกัน

และพยายามไม่เข้าไปแทรกแซงหรือทดแทนบทบาทของครอบครัว (Epsing-Andersen, 1990)

แง่มุมสำคัญสุดท้ายที่งานชิ้นนี้ให้ความสนใจก็คือ การให้ความสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำ มุมมองที่ให้ความสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำ จะเป็นฐานสำคัญที่เชื่อมโยงไปยังการกำหนดบทบาทด้านสวัสดิการของรัฐ หากสังคมให้ความสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำมาก ก็มักพยายามผลักดันให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการทำหน้าที่ด้านสวัสดิการมากตามไปด้วย ตัวอย่างที่พบได้ก็คือระบบสวัสดิการรูปแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย (social democratic welfare regime) ซึ่งพบได้ในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย การให้ความสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมมีอิทธิพลต่อรูปแบบการให้สวัสดิการที่เน้นไปยังการให้สวัสดิการแบบถ้วนหน้าและการให้สิทธิประโยชน์ในระดับสูง ในอีกด้านหนึ่งรูปแบบของระบบสวัสดิการที่ให้ความสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำค่อนข้างน้อยอย่างระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยม (liberal welfare regime) ในสหราชอาณาจักร ก็มีความจำกัดในการให้สวัสดิการมากกว่า โดยมุ่งเป้าหมายหลักไปที่การผลักดันให้คนยากจนช่วยเหลือตนเองในการอยู่ร่วมกับระบบตลาดได้ (Epsing-Andersen, 1990)

แม้ว่าแง่มุมทั้งสามด้านข้างต้นจะเป็นแง่มุมหลักที่งานชิ้นนี้ต้องการสำรวจไปถึงแนวคิดและอุดมการณ์ที่เกี่ยวข้องในกรณีของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเข้าใจดีว่าที่จริงแล้ว ยังมีแง่มุมอื่นที่ส่งผลสำคัญต่อพื้นฐานของพัฒนาการระบบสวัสดิการเช่นกัน เช่น มุมมองต่อระบบตลาด และมุมมองเรื่องภราดรภาพ (solidarity) ในสังคม อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยเนื้อหาของงานชิ้นนี้ที่จำกัด และเนื่องด้วยการสำรวจเบื้องต้นพบว่าสังคมไทยไม่ได้มีแนวคิดและอุดมการณ์ที่ชัดเจนในด้านเหล่านี้ ผู้เขียนจึงยังไม่ได้กำหนดแง่มุมเหล่านี้ไว้เป็นแง่มุมหลักที่จะทำการสำรวจในงานนี้ และจะกล่าวถึงแนวคิดในด้านเหล่านี้ในสังคมไทยไว้โดยสังเขปในส่วนต่อไป

3

แนวคิดและอุดมการณ์ ในบริบทของระบบ สวัสดิการไทย

พัฒนาการของระบบสวัสดิการมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญ กับแนวคิดและอุดมการณ์ที่หล่อหลอมมุมมองหลักในสังคมในด้านต่างๆ สำหรับการสำรวจแนวคิดและอุดมการณ์ในบริบทของระบบสวัสดิการไทย ผู้เขียนได้หยิบเอาแนวคิดและอุดมการณ์ที่สัมพันธ์กับระบบสวัสดิการไทย มาพิจารณาในสามด้าน ด้านแรกคือที่เกี่ยวข้องกับรัฐ ได้แก่ แนวคิดที่อธิบายความชอบธรรมของรัฐและความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างรัฐกับประชาชน แนวคิดเหล่านี้ถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญยิ่งในการกำหนดมุมมองของสังคมไทยว่ารัฐไทยควรทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการอย่างไร

แนวคิดและอุดมการณ์ด้านที่สองที่ผู้เขียนทำการสำรวจในส่วนนี้ก็คือแนวคิดเรื่องชุมชนและครอบครัว ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อมุมมองในสังคมว่าระบบสวัสดิการที่ควรมุ่งสนับสนุนนั้นมีหน้าตาอย่างไร รัฐควรมีบทบาทหน้าที่และขอบเขตดำเนินการเช่นไรในการผลักดันระบบสวัสดิการ โดยเฉพาะบทบาทที่เข้าไปทดแทนการทำหน้าที่ดูแลสมาชิกของชุมชนและครอบครัว

แนวคิดและอุดมการณ์ในด้านที่สามที่ผู้เขียนจะทำการสำรวจคือแนวคิดและอุดมการณ์ที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำ แนวคิดเหล่านี้มีนัยสำคัญต่อการทำหน้าที่ส่งเสริมความเสมอภาคของระบบสวัสดิการในด้านหนึ่ง หากสังคมมีมุมมองที่เห็นความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาสำคัญ และต้องการสร้างความเสมอภาค ระบบสวัสดิการก็มีแนวโน้มจะถูกผลักดันให้ขยายตัว มีความครอบคลุมสูง และมีการจัดสรรนโยบายในทิศทางที่เน้นสร้างโอกาสที่เสมอภาคระหว่างคนกลุ่มต่างๆ ในทางกลับกัน หากสังคมมีมุมมองที่ให้ความสำคัญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำน้อย การผลักดันให้ระบบสวัสดิการพัฒนาไปในทิศทางข้างต้นก็มักเกิดขึ้นได้ยากตามไปด้วย

นอกจากแนวคิดและอุดมการณ์ทั้งสามด้านที่กล่าวไป ในส่วนสุดท้ายของส่วนนี้ ผู้เขียนจะอภิปรายโดยสังเขปถึงแนวคิดอื่นๆ ได้แก่ แนวคิดเรื่องระบบตลาดและแนวคิดเรื่องภราดรภาพ

3.1 แนวคิดและอุดมการณ์ที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของรัฐไทย ในด้านสวัสดิการ

ในการสำรวจแนวคิดและอุดมการณ์ที่มีอิทธิพลต่อบทบาทด้านสวัสดิการของประเทศไทย ผู้เขียนจะมุ่งความสนใจไปยังแนวคิดที่ส่งผลต่อมุมมองว่าลักษณะพื้นฐานของรัฐในบริบทไทยนั้นคืออะไร เช่น แนวคิดที่อธิบายที่มาของอำนาจที่ชอบธรรมของรัฐและโครงสร้างที่เหมาะสมของรัฐ รวมไปถึงแนวคิดที่เสนอความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนที่เหมาะสม การสำรวจประเด็นพื้นฐานเหล่านี้มีความสำคัญยิ่งในการเข้าใจกรอบคิดที่หล่อหลอมบทบาทของรัฐไทยในการทำหน้าที่ด้านสวัสดิการ

แนวคิดที่ 1: ผู้ปกครองที่เปี่ยมด้วยคุณธรรม ในโครงสร้างรัฐบาลระดับชั้น

หัวใจสำคัญของแนวคิดและอุดมการณ์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐคือแนวคิดที่ใช้อธิบายความชอบธรรมของอำนาจรัฐในเส้นทางประวัติศาสตร์ของสังคมไทยนั้น แนวคิดที่มีอิทธิพลสูงสุดในการสร้างความชอบธรรมให้อำนาจรัฐก็คือแนวคิด “ผู้ปกครองที่เปี่ยมด้วยคุณธรรม” (**benevolent dictator**) แนวคิดนี้ในบริบทไทยได้รับอิทธิพลจากศาสนาพุทธและฮินดู โดยเชื่อมโยงความชอบธรรมของอำนาจรัฐเข้ากับการที่รัฐมีผู้ปกครองที่มีคุณธรรมศีลธรรมและมีอำนาจเด็ดขาด (สมบัติและชัยอนันต์, 2523) ศีลธรรมของผู้ปกครองไทยนั้นอาจเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่าบุญบารมี ในวัฒนธรรมไทย การมีบุญบารมีของผู้นำเป็นคุณลักษณะสำคัญที่ยึดโยงกับการมีอำนาจ ผู้ใดจะมีอำนาจได้โดยชอบธรรมก็จำเป็นต้องมีบุญบารมี บุญบารมีของผู้นำจะเกิดขึ้นได้ทั้งจากฐานะ ชาติกำเนิด และการประพฤติตนตามครรลองศีลธรรมแบบพุทธ เช่น การแสดงถึงความมีเมตตากรุณา ในคติแบบไทย การมีผู้ปกครองที่มีศีลธรรมมีความสำคัญยิ่งในฐานะเงื่อนไขที่จะทำให้เกิดการปกครองที่ดี และนำไปสู่ความสงบเรียบร้อยและความรุ่งเรืองของสังคมไทย (ธงชัย, 2556)

แนวคิดเรื่องผู้ปกครองที่เปี่ยมด้วยคุณธรรมเริ่มก่อร่างในสังคมไทยมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 และถูกผลิตซ้ำและสนับสนุนผ่านนักคิดคนสำคัญในสังคมไทยหลายท่าน เช่น รัชกาลที่ 6 กรมพระยาดำรงราชานุภาพ หลวงวิจิตรวาทการ และ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นักคิดเหล่านี้ต่างก็นำเสนอแนวคิดเรื่องการปกครองที่เน้นย้ำถึงอำนาจเด็ดขาดของผู้นำและความสำคัญของผู้นำที่มีคุณธรรม (สายชล, 2557ก; 2557ข) แม้ว่าในภายหลังแนวคิดเรื่องการปกครองแบบใหม่ๆ เช่น แนวคิดประชาธิปไตยจะเข้ามามีอิทธิพลมากขึ้นในสังคมไทย แต่แนวคิดเรื่องผู้ปกครองที่เปี่ยมด้วยคุณธรรมก็ยังคงความสำคัญ และผันแปรไปเป็นหัวใจของแนวคิดสำคัญ เช่น ประชาธิปไตยแบบไทย หรือประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แนวคิดเหล่านี้ต่างมองคุณค่าของระบบการเมืองประชาธิปไตยไปในทางเดียวกันว่า หัวใจสำคัญอยู่ที่การให้โอกาสประชาชนได้เลือกผู้ที่มีศีลธรรมมาปกครองบ้านเมือง แต่ไม่ใช่กลไกที่ให้กับกลุ่มผลประโยชน์ที่ขัดแย้งได้แข่งขันต่อกันเพื่อคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคล (ธงชัย, 2556)

เมื่อให้ความสำคัญกับผู้ปกครองที่มีคุณธรรม แนวคิดเรื่องโครงสร้างที่เหมาะสมของประเทศไทยก็ก่อร่างขึ้นแวดล้อมอำนาจของผู้ปกครองแง่มุมสำคัญของลักษณะโครงสร้างดังกล่าวคือ การจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับส่วนอื่น ๆ ของสังคมที่เป็นแบบลำดับชั้นสูง-ต่ำ ความสัมพันธ์แบบมีลำดับชั้นเช่นนี้ย้อนไปถึงลักษณะความสัมพันธ์ภายใต้ระบบศักดินาที่มีมูลนายเป็นผู้ปกครองไพร่ทาส แต่เมื่อรัฐไทยก้าวเข้าสู่การปฏิรูปการปกครองให้เป็นสมัยใหม่ ความสัมพันธ์ก็ปรับเปลี่ยนไปโดยมีระบบราชการเข้ามามีบทบาทกับการปกครองแทนที่ แต่กระนั้นโครงสร้างของรัฐที่เป็นลำดับชั้นสูง-ต่ำก็ยังคงอยู่ โดยมีผู้ที่อยู่สูงสุดในอำนาจของรัฐคือพระมหากษัตริย์ กับฐานของอำนาจรัฐก็คือประชาชน (ทักษ์, 2561)

ผาสุกและเบเกอร์ (2546) ได้สรุปภาพที่สะท้อนมุมมองต่อโครงสร้างของประเทศไทยที่มีลักษณะแบบสูง-ต่ำ ซึ่งถูกวางรากฐานไว้ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 และถูกผลิตซ้ำเน้นย้ำเรื่อยมาจนถึงทศวรรษ 1980 ว่าประกอบด้วยความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบที่สำคัญของสังคมไทยสามส่วน ได้แก่ กษัตริย์ ข้าราชการ และชาวนา ในภาพดังกล่าว ระบบการปกครองของไทยมีลักษณะเป็นรูปพีระมิด ผู้ที่อยู่ตรงจุดยอดของพีระมิดคือกษัตริย์ ผู้ทรงอำนาจสูงสุด ผู้ที่หล่อเลี้ยงความเป็นชาติไทยควบคู่ไปกับพุทธศาสนา ข้าราชการมีหน้าที่เป็นกลไกการบริหารเพื่อสนองพระราชอำนาจ และนำการปกครองไปสู่ฐานของพีระมิด ก็คือหมู่บ้าน อันเป็นที่อยู่ของชาวนาที่มีวิถีชีวิตที่สงบและเรียบง่าย มีความพอใจและดำรงชีพอย่างพอเพียง ความจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ในกลุ่ม “ชาวนาน” ถือเป็นหัวใจของความมั่นคงและความสงบสุขของสังคมไทย

แนวคิดที่ 2: รัฐอุปถัมภ์-เอื้ออาทร

จากฐานคิดเรื่องความชอบธรรมของอำนาจและโครงสร้างดังอธิบายไว้ข้างต้น แง่มุมสำคัญที่จะสำรวจต่อไปเป็นแนวคิดที่ส่งผลกับบทบาทของประเทศไทยในด้านสวัสดิการไทย โดยเป็นแนวคิดที่เชื่อมโยงเอารัฐซึ่งนำโดยผู้ปกครองที่มีศีลธรรมเข้ากับประชาชนซึ่งอยู่ในฐานะที่ต่ำกว่า ผ่านบทบาทในลักษณะของการทำนุบำรุงสุข หรือเรียกได้ว่าเป็นแนวคิดเรื่องบทบาทของรัฐในการอุปถัมภ์-เอื้ออาทรประชาชน

กรอบคิดสำคัญที่ได้รับการนำเสนอเพื่ออธิบายบทบาทของรัฐไทยในการอุปถัมภ์-เอื้ออาทรประชาชนก็คือแนวคิดเรื่อง “พ่อขุนอุปถัมภ์” ซึ่งทักษ์ (2561) นำมาใช้อธิบายบทบาทการเป็นผู้นำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กรอบคิดพ่อขุนอุปถัมภ์สื่อถึงบทบาทที่จอมพลสฤษดิ์ต้องการจะมี สำหรับการ “พัฒนา” ความเป็นอยู่ของประชาชนผ่านนโยบาย เช่น การช่วยบรรเทาค่าครองชีพ การดูแลความสงบ และการส่งเสริม

ศีลธรรม ว่าเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับแนวคิดด้านการปกครองของประเทศไทย ที่เปรียบผู้ปกครองเป็นดังพ่อปกครองลูก โดยที่พ่อ (ผู้นำ) จะต้องรับผิดชอบดูแลทุกข์สุขของลูก (ประชาชน) อย่างใกล้ชิด เปรียบผู้นำได้ดังพ่อที่มีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของผู้อยู่ใต้การปกครอง ข้าราชการและประชาชนมีหน้าที่ดำเนินการตามนโยบายและรับการอุปถัมภ์จากรัฐหรือผู้นำ และพ่อก็สามารถใช้อำนาจเด็ดขาดลงโทษลูกที่ไม่เชื่อฟังได้

การแสดงตนของผู้ปกครองให้เห็นประหนึ่งว่าเป็น “พ่อขุนอุปถัมภ์” ที่มีเมตตาห่วงใยประชาชน แต่ก็ยังต้องคอยกำกับประชาชนให้อยู่ในศีลธรรมที่ดีนั้น เกิดขึ้นมาตั้งแต่ก่อนยุคของจอมพลสฤษดิ์ สายชล (2557ข) อธิบายว่าบทบาทหน้าที่ในการแสดงตนให้เป็นผู้ นำตามคติพุทธ ไม่ว่าจะเป็นการแสดงเมตตา อุปถัมภ์ศาสนา พื้นฟูศีลธรรมของคนในชาติ เป็นหน้าที่ตามประเพณีของพระมหากษัตริย์ไทย และแม้ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ผู้นำอย่างจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ยังต้องพยายามแสวงหาความนิยมจากประชาชนบนเงื่อนไขเดียวกันกับการแสดงตนให้เป็นผู้ที่คอยอุปถัมภ์ประชาชน เช่นเดียวกับผู้นำในช่วงหลังจากยุคสมัยของจอมพลสฤษดิ์ที่ยังต้องเผชิญเงื่อนไขนี้

กล่าวได้ว่าการทำหน้าที่ด้านสวัสดิการของราชไทยนั้นเชื่อมโยงอยู่กับแนวคิดและอุดมการณ์ที่เสนอความสัมพันธ์เหมาะสมระหว่างสองด้าน ในด้านหนึ่งคือผู้ปกครองผู้ทำหน้าที่อุปถัมภ์ กับอีกด้านคือประชาชนที่รับการอุปถัมภ์ โดยความสัมพันธ์ดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ตามครรลองก็เมื่อทั้งผู้ให้และผู้รับต่างประพฤติตนให้ถูกต้องตามจารีตความเป็นไทย สายชล (2557ข) อธิบายถึงประเด็นนี้ผ่านการสำรวจแนวคิดของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ไว้ว่า ในฝั่งของผู้ปกครองนั้น ผู้ที่มีบทบาทเป็นศูนย์กลางของแนวคิดพ่อปกครองลูกก็คือพระมหากษัตริย์ ซึ่งโดยคุณลักษณะมีทั้งอำนาจจากฐานะที่ศักดิ์สิทธิ์และจากความเมตตาที่มีให้กับประชาชน จนก่อให้เกิดสำนักความจงรักภักดีในหมู่ประชาชน บทบาทเช่นนี้ถือเป็นต้นแบบซึ่งผู้ใดที่ได้อำนาจรัฐต้องยึดถือปฏิบัติตาม กล่าวคือ เมื่อมีอำนาจก็ควร

ทำหน้าที่อย่างแข็งขันทั้งกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม และกับการมุ่งแสดงบทบาททำนุบำรุงสุข แสดงความเอื้ออาทรกับประชาชน ผ่านโครงการพัฒนาและการส่งเสริมให้ประชาชนมีความกินดีอยู่ดี

ในขณะเดียวกัน คุณลักษณะที่เหมาะสมของประชาชนผู้อยู่ในฐานะผู้ถูกปกครอง หรือก็คือภาพของประชาชนที่ได้รับการนำเสนอในความสัมพันธ์ที่เหมาะสมกับรัฐคือ อยู่ในฐานะทางอำนาจที่ต่ำกว่าผู้ปกครอง เป็นประชาชนที่มีบทบาทจำกัดและไม่ได้มีส่วนร่วมกับการปกครอง เป็นผู้รับความเมตตาและเอื้ออาทรจากผู้ปกครองที่ทรงคุณธรรม ประชาชนมักไม่ได้รับการนำเสนอในฐานะพลเมืองที่เท่าเทียมกันและมีอำนาจ มากไปกว่านั้น มุมมองที่เกิดขึ้นในการปกครองไทยยังมักจะมองประชาชนไปในทางที่ด้อยกว่าเสียด้วยซ้ำ โดยเฉพาะประชาชนที่ด้อยโอกาสและยากจน โดยมองว่าประชาชนเหล่านี้อยู่ห่างไกลจากความเจริญ และมักจะขาดการศึกษาและความรู้ จนขาดซึ่งความเข้าใจ ที่ถูกต้องในหน้าที่และความรับผิดชอบของตนเอง (สายชล, 2557ข)

เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว นโยบายที่รัฐดำเนินการไปยังประชาชนยากไร้ ก็ไม่เพียงพอจะต้องแสดงความใส่ใจในการพัฒนาฐานะความเป็นอยู่ แต่ยังจำเป็นต้องคอยส่งเสริมศีลธรรมคุณธรรมและวิถีชีวิตที่ดีในแบบไทยๆ ให้กับพวกเขาไปด้วยพร้อมกัน และด้วยการปกครองผ่านผู้ปกครองที่มีทั้งความเมตตาและยังใส่ใจต่อการรักษาศีลธรรมนี้ ประชาชนคนไทยถึงจะสามารถก้าวพ้นจากความทุกข์ยากและความยากจนได้อย่างแท้จริง อีกทั้งยังรักษาค้ำจุนวิถีและวัฒนธรรมความเป็นไทย รักษาสังคมไทยที่มีความเชื่อแผ่มีน้ำใจและความสามัคคีโดยมีสถาบันหลักของชาติเป็นศูนย์รวมจิตใจให้ดำรงต่อไปได้ (พต, 2564)

3.2 แนวคิดและอุดมการณ์ที่เกี่ยวข้องกับชุมชน/ครอบครัว

ในบริบทของประเทศไทย แนวคิดและอุดมการณ์เรื่องชุมชนและครอบครัว เป็นแนวคิดที่มีพลังในสังคมอยู่มากในแทบทุกเรื่อง รวมไปถึงมุมมองต่อระบบสวัสดิการ สำหรับแนวคิดเรื่องชุมชนนั้นมีบทบาทสำคัญต่อการผลักดันนโยบายด้านการพัฒนาและการหาทางออกให้กับปัญหาของกลุ่มคนยากจนในสังคมไทย ในขณะที่แนวคิดเรื่องครอบครัวเป็นคุณค่าสำคัญที่แผ่กระจายอยู่ในทุกแง่มุมของสังคม โดยในด้านของสวัสดิการนั้นส่งผลต่อการกำหนดบทบาทให้กับสมาชิกของครอบครัวและการมองบทบาทของผู้หญิงในสังคมไทย ซึ่งล้วนแต่มีนัยสำคัญกับพัฒนาการของระบบสวัสดิการไทย

แนวคิดที่ 3: ชุมชนหมู่บ้าน—อุดมคติของคนชนบทไทย

หากเปรียบกับบริบทของนโยบายสวัสดิการในประเทศอื่น แนวคิดเรื่องชุมชนถือว่าเป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลมากในบริบทของประเทศไทย ตั้งแต่ทศวรรษ 1980 มาจนถึงปัจจุบัน บ่อยครั้งที่ผู้ที่ติดตามพัฒนาการของนโยบายสวัสดิการในประเทศไทยจะได้ยินข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการบนฐานของชุมชน

แนวคิดเรื่องชุมชนเดินทางมาจนถึงจุดที่มีอิทธิพลอย่างกว้างขวางในบริบทของประเทศไทยได้อย่างไร การศึกษาพัฒนาการของคำว่า “ชุมชน” พบว่า คำดังกล่าวประดิษฐ์ขึ้นโดยพระองค์เจ้าวรรณไวทยากร นักคิดผู้มีบทบาทอยู่ในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 โดยคำนี้มักถูกใช้เพื่อเอ่ยถึง “ชาวบ้านที่อยู่รวมกันในหมู่บ้านในชนบท” (Reynolds, 2009) คำว่าชุมชนนั้นถูกรัฐหยิบยกมาใช้อย่างกว้างขวางในฐานะแนวนโยบายด้านการพัฒนาในยุคสงครามเย็น โครงการ “พัฒนาชุมชน” จำนวนมากเกิดขึ้นพร้อมกับการก่อตั้งกรมพัฒนาชุมชนในปี 2505 ภายใต้การสนับสนุนของรัฐบาลสหรัฐฯ โดยมีเป้าหมายให้โครงการเหล่านี้

เป็นช่องทางเชื่อมโยงการปกครองระหว่างรัฐกับหมู่บ้าน เพื่อต่อต้านการขยายตัวของคอมมิวนิสต์

จากจุดเริ่มที่โยงโยอย่างใกล้ชิดกับรัฐไทย เมื่อเข้าสู่ทศวรรษ 2520 แนวคิดเรื่องชุมชนก็กลายเป็นหัวใจของแนวคิดด้านการพัฒนา ที่องค์กรพัฒนาเอกชนไทยสนับสนุนในฐานะ “การพัฒนาทางเลือก” อันเป็นทางออกจากการพัฒนาของรัฐที่ใช้อำนาจแบบเผด็จการ ตอบสนองทุนนิยมตะวันตก และการสร้างความเหลื่อมล้ำ มีการผลิตงานวิชาการจากสำนักคิด “วัฒนธรรมชุมชน” เพื่อโยงเอาแนวคิดเรื่องชุมชนเข้ากับประวัติศาสตร์ของ “หมู่บ้าน” ในไทย และสร้างความจริงทางประวัติศาสตร์ว่าการพัฒนาบนฐานของชุมชน ก็คือการสนับสนุนให้ชาวบ้านในชนบทได้ฟื้นฟูเอา “รากเหง้า” ทางวัฒนธรรมของหมู่บ้านไทยมาเป็นทางออกให้กับปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับพวกเขา (ยุกติ, 2538; Rigg, 1994)

จนกระทั่งในทศวรรษ 2540 แนวคิดเรื่องชุมชนได้กลายมาเป็นแนวทางที่ทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนและรัฐต่างก็หันมาสนใจสนับสนุนร่วมกัน จนถือได้ว่าเป็นแนวทางการพัฒนากระแสหลักของสังคมไทย การเปลี่ยนแปลงนี้เริ่มต้นเมื่อปัญญาชนที่สนับสนุนแนวทางดังกล่าวเข้ามามีส่วนกับการปฏิรูปการเมืองในปี 2540 และต่อมาก็ได้รับการหนุนเสริมจากการแนวคิด “เศรษฐกิจพอเพียง” โดยมักจัดวางให้แนวทางการพัฒนาบนฐานของชุมชนสอดคล้องตรงกันกับหลักการแบบปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เช่น การสนับสนุนเศรษฐกิจแบบพึ่งพาตนเอง เครือข่ายสวัสดิการช่วยเหลือกันเองของสมาชิกในชุมชน ทั้งนี้จะสังเกตได้ว่าความสิ้นไหวและสามารถดึงดูดผู้คนจากหลายจุดยืน ถือเป็นคุณลักษณะสำคัญที่ส่งผลให้แนวคิดเรื่องชุมชนมีอิทธิพลได้มาก (ธร, 2557)

เนื้อหาของแนวคิดเรื่องชุมชนในบริบทไทยมักจะประกอบด้วยสองแง่มุมหลัก แง่มุมแรกคือความเชื่อมโยงกับอุดมคติ “หมู่บ้านไทย” ที่เสนอภาพชุมชนหมู่บ้านไทยในอดีต ซึ่งมีส่วนประกอบสำคัญที่คอยหล่อเลี้ยงความเป็นชุมชนอันประกอบไปด้วย ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิด

เกี่ยวพันกันในลักษณะเครือข่าย การผลิตเพื่อยังชีพ การใช้ภูมิปัญญาในการดำรงชีวิต ตลอดจนการมีความเชื่อและวัฒนธรรมประเพณีคอยเชื่อมโยงคนในหมู่บ้าน คุณลักษณะเหล่านี้ได้รับการอธิบายว่าเป็นสิ่งที่ช่วยให้ชุมชนหมู่บ้านสามารถจัดการปัญหาต่างๆ ที่ต้องประสบในอดีต และจะเป็นส่วนสำคัญในการแก้ปัญหาที่ชุมชนกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน สำหรับแง่มุมที่สองก็คือการเน้นถึงคุณค่าของ “ภูมิปัญญา” และ “วิถีชาวบ้าน” ให้เป็นหัวใจของการพัฒนา ภูมิปัญญาและวิถีชาวบ้านได้รับการนำเสนอว่าเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยขับเคลื่อนความเป็นชุมชนให้คงอยู่นอกจากนี้ยังเชิดชูให้เป็นสิ่งที่ดีของชุมชนหมู่บ้านไทยซึ่งมักถูกละเลยไป แต่แท้ที่จริงกลับมีคุณค่ามากเสียยิ่งกว่าความรู้และสิ่งใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในภายหลัง เช่น ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ หรือเครื่องมือที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ (ยุกติ, 2538)

ความเชื่อมโยงระหว่างเนื้อหาของแนวคิดเรื่องชุมชนกับภาพอุดมคติของหมู่บ้านไทย แสดงถึงคุณลักษณะที่สำคัญยิ่งของแนวคิดเรื่องชุมชน นั่นก็คือการมีความหมายมากไปกว่าภาพสะท้อนสภาพที่เป็นจริง แต่มีฐานะเป็น “อุดมคติ” ในการดำรงชีวิตและการอยู่ร่วมกันของชาวบ้านไทย โดยเฉพาะกลุ่มที่อาศัยอยู่ในชนบทและมักถูกจัดเป็นกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนา การเป็นอุดมคติของแนวคิดเรื่องชุมชนยังเชื่อมโยงไปกับการกล่าวถึงความเป็นชุมชนในฐานะที่เป็นรากเหง้าทางวัฒนธรรมของชาวบ้าน และการอธิบายถึงความเป็นชุมชนว่าเป็นสิ่งที่ดีและอยู่ตรงกันข้ามกับสิ่งที่ไม่ดีต่างๆ สำหรับชาวบ้าน เช่น ทุนนิยม ความทันสมัย และความเป็นตะวันตก

ผู้เขียนมีข้อสังเกตเพิ่มเติมประการหนึ่งเกี่ยวกับคุณลักษณะของแนวคิดเรื่องชุมชน โดยเฉพาะที่เชื่อมโยงอยู่กับแนวคิดเรื่องบทบาทของรัฐไทยในด้านสวัสดิการดังที่ได้อภิปรายในส่วนก่อนหน้า ผู้เขียนมองว่าแม้แนวคิดเรื่องชุมชนในบริบทไทยจะได้รับการสนับสนุนโดยกลุ่มที่ปฏิเสธอำนาจรัฐ แต่หากลองพิจารณาแล้ว แนวคิดเรื่องชุมชนก็มีมุมมองต่อ

ความสัมพันธ์ในด้านสวัสดิการที่ไม่ได้ขัดแย้งกันกับแนวคิดด้านการปกครองของรัฐเท่าไรนัก กล่าวคือ ทั้งสองแนวคิดต่างก็เน้นความสำคัญของการประพัตติตตามกรอบจารีตวัฒนธรรมไทยในกลุ่มผู้รับ ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่รับการพัฒนาหรือผู้ที่รับการอุปถัมภ์ก็ตาม ในขณะที่ฝั่งของผู้ให้ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่มีอำนาจรัฐหรือผู้ที่เข้าสู่การพัฒนาในฐานะ “ผู้หวังดี” กับชาวบ้าน แนวคิดเรื่องชุมชนก็ยังมักมาพร้อมกรอบคิดว่าตนเองจะส่งเสริม “ความดี” ของชาวบ้านตามครรลองวัฒนธรรมไทย

แนวคิดที่ 4: ครอบครัวและความกตัญญู

งานศึกษาเรื่องครอบครัวไทยโดยสายชล (2565) ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับอุดมการณ์เรื่องครอบครัวไทย โดยเฉพาะชนชั้นกลางไทย ในช่วงปี 2500-2540 ไว้ว่า เชื่อมโยงอยู่กับคุณค่าดั้งเดิมในสังคมไทยหลายประการ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่ฝังอยู่ในครอบครัวไทยนั้นสะท้อนผ่านการให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์แบบอาวุโสที่เน้นให้เด็กต้องเคารพผู้ใหญ่ ลูกต้องเชื่อฟังพ่อแม่ น้องต้องเคารพและเกรงใจพี่ ขณะเดียวกันก็คาดหวังว่าพ่อแม่ที่เป็นผู้ให้กำเนิดต้องเลี้ยงดูลูก ผู้ใหญ่ในครอบครัวต้องให้การคุ้มครองช่วยเหลือผู้ที่เด็กกว่า ในทางกลับกัน ลูกหรือผู้ที่เด็กกว่าก็ต้องตอบแทน “บุญคุณ” ของพ่อแม่หรือผู้ใหญ่เหล่านั้น ความสำคัญของบุญคุณและการตอบแทนบุญคุณนี้เอง เป็นหัวใจของแนวคิดพื้นฐานที่สุดของครอบครัวไทย นั่นก็คือแนวคิดเรื่อง “ความกตัญญูทุกเวที” โดยมองว่าความกตัญญูจะช่วยสร้างความผูกพันให้กับสมาชิกของครอบครัวไทย

อีกลักษณะสำคัญของความสัมพันธ์ในครอบครัวก็คือการกำหนดตำแหน่งของสมาชิกแต่ละคนไว้อย่างชัดเจน ว่าใครอยู่ในฐานะใด มีที่ทางเช่นไร และต้องทำหน้าที่ใด เช่น พ่อถูกคาดหวังให้ทำหน้าที่เป็นผู้นำในบ้าน ขณะที่แม่เป็นผู้ตามและคอยช่วยเหลือพ่อ ด้วยเหตุนี้ แม้อุดมการณ์เรื่องครอบครัวไทยจะกำหนดความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในครอบครัวให้อยู่ใน

ฐานการตอบแทนกันระหว่างสมาชิกอย่างพ่อแม่-ลูก พี่-น้อง ผู้ใหญ่-เด็ก แต่ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นก็ไม่ได้อยู่ในระนาบเดียวกันเสียทีเดียว ยังมีสมาชิกที่มักจะตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบอยู่เสมอ เช่น ลูกสาวไม่สามารถตอบแทนบุญคุณพ่อแม่ได้ง่ายเหมือนลูกชายที่ทำได้ผ่านการบวชเรียน ลูกสาวจะตอบแทนบุญคุณได้ก็ต้องช่วยทำงาน ดูแลบ้าน ดูแลน้อง และหาทางจนเจือพ่อแม่ (อคิน, 2540)

ความสัมพันธ์ที่กำหนดภาระหน้าที่ไว้แตกต่างกันโดยขาดความเท่าเทียมเช่นนี้ ยังเกิดขึ้นกับความสัมพันธ์ระหว่างสามีกับภรรยา ในอุดมการณ์ของครอบครัวไทย สามีเป็นผู้ให้การอุปถัมภ์ให้การคุ้มครองและความช่วยเหลือแก่คนอื่น ๆ ในครอบครัว ขณะที่ภรรยาก็จะต้องตอบแทน “บุญคุณ” ของสามี ผ่านการปรนนิบัติดูแล การเป็นแม่ศรีเรือนที่ต้องรับผิดชอบงานบ้าน และการเลี้ยงดูลูกให้ดี กล่าวได้ว่าในอุดมคติความสัมพันธ์แบบครอบครัวไทยนั้น ผู้หญิงต้องแบกรับภาระในการดูแลสมาชิกอื่นๆ ไว้มากกว่า ไม่ว่าจะเป็นฐานะของลูกสาว เมีย หรือแม่ (สายชล, 2565)

ลักษณะความสัมพันธ์ที่กล่าวไปข้างต้น พบในกลุ่มครอบครัวชนชั้นกลางอย่างมีนัยสำคัญ งานศึกษาพบว่ากรณีที่เป็นครอบครัวไทยในรูปแบบอื่นนั้นมีความแตกต่างในรายละเอียดกับอุดมการณ์ที่หล่อเลี้ยงความสัมพันธ์ในครอบครัวอยู่บ้าง แต่ก็ไม่มากนัก โดยในกรณีของครอบครัวชนชั้นกลางที่ยังมีความเป็นจีนสูง ซึ่งจำนวนมากจะคงลักษณะเป็นครอบครัวแบบขยาย ก็ยังมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่แบ่งหน้าที่กันคล้ายกับอุดมการณ์ของครอบครัวไทย ทั้งนี้ การต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลของรัฐไทยและต้องพยายามปรับตัวยอมรับความเป็นไทย ทำให้ครอบครัวจีนในไทยมักผสมผสานเอาอุดมการณ์ของระบบอุปถัมภ์แบบไทย เช่น การมีเมตตาต่อผู้น้อย ความกตัญญูตเวที และการเคารพผู้อาวุโส เข้าไปผสมผสานกับคุณค่าของครอบครัวจีนของตนเอง (สิทธิเทพ, 2558) ในอีกกรณีหนึ่งก็คือครอบครัวไทยในชนบทมักจะได้รับอิทธิพลจากคุณค่าที่เชื่อมโยงไปกับ

แนวคิดเรื่องชุมชนมากกว่า คุณค่าที่โยงกับครอบครัวในชนบทไทยนั้น เน้นการช่วยเหลือและพึ่งพาอาศัยกันของผู้คนในชุมชน เน้นการจัดวาง บทบาทของคนในชุมชนว่าควรมีความใกล้ชิดและมีน้ำใจช่วยเหลือกัน ประหนึ่งเป็นสมาชิกในครอบครัวเดียวกันหรือเป็นเครือญาติกัน คุณค่า ที่มาจากการพึ่งพาอาศัยระหว่างกันนี้ได้รับการนำเสนอว่าจะช่วยให้ สมาชิกแต่ละคนหรือแต่ละครอบครัวก้าวข้ามความยากลำบากที่มักจะต้องพบเจอได้ (วิชลดา, 2558)

3.3 แนวคิดและอุดมการณ์เรื่องความเหลื่อมล้ำ

แนวคิดและอุดมการณ์เรื่องความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย เป็นชุดแนวคิดที่ แฝงอยู่กับการมองความเชื่อมโยงของผู้คนในสังคม ความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้มีอำนาจกับผู้ถูกปกครอง รวมไปถึงการมองความสำเร็จของผู้ที่สร้าง ความมั่งคั่งให้กับตนเองได้ ในที่นี้ การสำรวจแนวคิดเรื่องความเหลื่อมล้ำ จะมุ่งไปที่การอธิบายแนวคิดกระแสหลักที่มักอิงอยู่กับอำนาจรัฐ โดยจะ เริ่มอธิบายจากแนวคิดในสังคมไทยส่วนที่อธิบายความเหลื่อมล้ำว่าเป็น ธรรมชาติ ต่อจากนั้นจะอธิบายถึงแนวคิดที่เฝ้ามองคนชนบทหรือคนยากจน ว่าเป็นคนที่ด้อยกว่า และสุดท้ายจะอธิบายแนวคิดที่มองว่าความสำเร็จ ของผู้ที่สร้างความมั่งคั่งให้กับตนเองได้เป็นเรื่องส่วนบุคคล

แนวคิดที่ 5: ความเหลื่อมล้ำเป็นเรื่องปกติธรรมชาติ

แนวคิดเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำของไทยในปัจจุบันนั้นมีความ หลากหลาย และก็มีมุมมองใหม่ๆ ที่ได้รับอิทธิพลจากต่างประเทศซึ่งชี้ ให้เห็นความไม่เป็นธรรมของความเหลื่อมล้ำ อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่อง ความเหลื่อมล้ำที่ถือว่าเป็นกระแสหลักในสังคมไทยมาเป็นเวลานาน นั้นมีลักษณะที่ส่งผลให้ผู้คนในสังคมมองความเหลื่อมล้ำว่าเป็นสิ่งปกติ เป็นสภาพที่สังคมยอมรับได้ หรือแม้กระทั่งเป็นธรรมชาติที่เหมาะสมแล้ว

มีแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำอยู่สองส่วนที่เชื่อมโยงอยู่กับการอธิบายความเหลื่อมล้ำให้เป็นเรื่องปกติธรรมชาติของสังคมไทย ส่วนแรกคือการเชื่อมโยงความไม่เท่าเทียมกันเข้ากับแนวคิดเรื่องบุญกรรม และส่วนที่สองเป็นการสร้างมุมมองต่อสังคมที่สนับสนุนให้คนที่เกิดมาไม่เท่าเทียมกันนั้นรู้จักอยู่ใน “ที่ทาง” ของตนเอง

การอธิบายถึงความไม่เท่าเทียมกันว่าขึ้นอยู่กับบุญและกรรมนั้นเชื่อมโยงกับความเชื่อในศาสนาพุทธที่มีอิทธิพลกับสังคมไทยมาช้านาน ความเชื่อนี้ถูกใช้สร้างความชอบธรรมให้กับความแตกต่างในชาติกำเนิดว่าหากเกิดมามีฐานะและโอกาสที่ดี ก็ด้วยเพราะมีบุญที่สะสมมาแต่ชาติปางก่อน ทว่าหากเกิดมายากจนและด้อยโอกาส ก็ด้วยกรรมที่มีมาแต่ชาติปางก่อนเช่นกัน ความเชื่อเรื่องบุญและกรรมนี้มักได้รับการอธิบายว่าเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้คนในสังคมไทยยอมรับและไม่ตั้งคำถามมากนักกับผู้มีอำนาจมากกว่า ทั้งยังถูกนำมาใช้โดยรัฐไทยเพื่อช่วยสนับสนุนอำนาจในการปกครองชาวบ้าน (จิตรทิพย์, 2531)

อีกส่วนหนึ่งของแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยนั้นเกี่ยวข้องกับการอธิบายความเหมาะสมของการที่สังคมจะต้องมีลำดับชั้น มีความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้คน และสนับสนุนให้คนรู้จักที่ทางของตนเองในลำดับชั้น มากกว่าจะตั้งคำถามถึงความไม่เป็นธรรม แนวคิดสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการสร้างคำอธิบายนี้มักเชื่อมโยงอยู่กับการปกครองโดยรัฐไทย เช่น แนวคิดเรื่องรัฐอินทรีภาพ แนวคิดซึ่งปรากฏอยู่ในสังคมไทยมาตั้งแต่โบราณนี้ เปรียบรัฐและสังคมไทยเสมือนร่างกายมนุษย์ที่มีส่วนต่าง ๆ มาประกอบกัน โดยแต่ละส่วนประกอบของร่างกายมีความสำคัญไม่เท่ากัน แนวคิดเรื่องรัฐอินทรีภาพถูกขบเน้นในการปกครองสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ใช้แนวคิดนี้อธิบายถึงฐานะที่แตกต่างกันในสังคมไทย เปรียบพระมหากษัตริย์เป็นดังศีรษะของร่างกายที่อยู่สูงกว่า และเป็นส่วนประกอบที่ทำหน้าที่สั่งการซึ่งร่างกายจะขาดไปไม่ได้ ในขณะที่ส่วนประกอบอื่นของ

สังคมก็เปรียบดั่งอวัยวะต่างๆ ของร่างกายที่จะต้องทำงานไปตามหน้าที่ของตนเองเพื่อให้สังคมเดินหน้าต่อไปได้ (สายชล, 2557ก)

แนวคิดที่เปรียบรัฐและสังคมกับร่างกายมนุษย์นั้นถูกใช้เพื่อเน้นความเป็นปกติธรรมชาติของความไม่เท่าเทียมกันในสังคมไทย ดังคำกล่าวที่มักจะนำมาใช้อธิบายแนวคิดนี้ว่า “นิ้วมือของคนเรายังไม่เท่ากัน” นอกจากนี้ แนวคิดนี้ยังเป็นเครื่องมือที่รัฐนำมาใช้เพื่อจัดระเบียบสังคม โดยให้ความชอบธรรมกับการแบ่งคนเป็นชั้นสูงต่ำ เช่น กษัตริย์เจ้านาย พ่อค้า ราษฎร การแบ่งชั้นให้กับผู้คนได้รับการอธิบายว่าจะไม่นำไปสู่ปัญหาใด หากคนในแต่ละลำดับชั้นรู้จักหน้าที่ของตนเอง รับผิดชอบต่อตนเอง คือใคร และให้ความสำคัญกับบ้านเมืองมากกว่าตัวเอง หากเกิดเป็นราษฎรที่ขาดซึ่งชาติตระกูลที่ดี ก็ควรยอมรับฐานะที่ด้อยกว่า ไม่ทะเยอทะยานไปปะปนตนเองกับผู้ดี และคอยประพฤติตนเองเป็นผู้ที่อยู่ใต้อำนาจการปกครองที่ดี การยอมรับซึ่งลำดับชั้นที่ไม่เท่าเทียมนี้ยังถือเป็นส่วนหนึ่งของคุณค่าเรื่องความสามัคคีซึ่งสังคมไทยให้คุณค่า โดยนักคิดที่สำคัญในสังคมไทยอย่างกรมพระยาดำรงราชานุภาพและพระยาอนุমানราชชนต่างก็เชื่อมโยงการยอมรับในความไม่เสมอภาคและความพร้อมที่จะมุ่งทำหน้าที่ไปตามฐานะของตนเองว่าเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยให้สังคมไทยเจริญก้าวหน้าต่อไปได้ (สายชล, 2557ก; 2557ข)

แนวคิดที่ 6: คนชนบทที่ยากจนกับการตกอยู่ในวัฒนธรรมโง่จนเจ็บ

อีกส่วนสำคัญของแนวคิดเรื่องความเหลื่อมล้ำในสังคม เชื่อมอยู่กับการสร้างความเข้าใจต่อคนที่เกิดมายากจนว่าเป็นสภาพที่เชื่อมโยงกับความด้อยกว่าของคนเหล่านั้น เช่น การมีวัฒนธรรมที่ด้อยกว่า การมีสติปัญญาความสามารถที่น้อยกว่า แนวคิดเช่นนี้ทำหน้าที่เสริมสร้างความชอบธรรมให้กับความเหลื่อมล้ำ โดยอธิบายปัญหาที่คนยากจนต้องประสบว่าเชื่อมโยงกับตัวของพวกเขาเอง มากกว่าจะมาจากการขาดความเป็นธรรมในสังคม

สายชล (2557ข) อธิบายถึงแนวคิดที่เชื่อมโยงความยากจนกับคุณลักษณะของคนยากจนไว้ว่า เริ่มปรากฏชัดเจนในงานของพระยาอนุমানราชธน โดยมีการอธิบายถึงชนชั้นที่แตกต่างกันในสังคมไทยว่าแตกต่างกันไม่เพียงด้านฐานะแต่ยังรวมไปถึงด้านวัฒนธรรม โดยวัฒนธรรมของคนแต่ละชนชั้นมีระดับความเจริญแตกต่างกัน มีความสูงต่ำต่างกัน สำหรับชาวบ้านที่เป็นราษฎรจำนวนมากในสังคมไทย พวกเขามักจะยังติดอยู่ในวัฒนธรรมของความไม่รู้ ไม่มีปัญญา และมักใช้อารมณ์มากกว่าเหตุผล ต่างจากชนชั้นสูงที่อยู่ในวัฒนธรรมที่เจริญกว่า การอธิบายถึงชนชั้นว่าโยงกับวัฒนธรรมที่ต่างกันนี้ถูกนำมาใช้สนับสนุนการมองความไม่เสมอภาคว่าเป็นเรื่องธรรมชาติ ถึงอย่างไรคนในสังคมก็เกิดมาแตกต่างกัน มีชนชั้นสูงและต่ำ มีคนที่โง่และฉลาด เพราะฉะนั้นการพยายามทำให้คนเท่ากันจึงเป็นเรื่องที่ผิดปกติ และเนื่องจากปัจเจกมีวัฒนธรรมและสติปัญญาแตกต่างกัน การจะให้ความสำคัญกับสิทธิของปัจเจกแบบเสมอภาคกันจึงนำไปสู่ความวุ่นวายในสังคม ที่เหมาะสมคือการมุ่งให้คนรู้จักหน้าที่ของตนเอง

การสร้างภาพของชนชั้นที่แตกต่างกันในสังคมไทยถูกผลิตซ้ำในเวลาต่อมา โดยเฉพาะในเวลาที่สังคมไทยมีความแตกต่างกันมากขึ้นระหว่างชนชั้นกลางที่อยู่ในเขตเมืองกับชนชั้นล่างที่อยู่ในชนบท กลุ่มชนบทที่มีอัตราความยากจนสูงกว่าและมักเข้าถึงโอกาสต่างๆ ได้น้อยกว่า มักได้รับการอธิบายว่าเป็นกลุ่มคนที่ยังขาดการศึกษา อยู่ห่างไกลจากความเจริญ และขาดความรู้สำนึกในหน้าที่ของตนเอง การวาดภาพคนชนบทไทยให้มีคุณลักษณะด้อยกว่านี้ยิ่งกลายไปเป็นแนวคิดที่มีพลังเมื่อสังคมไทยพบเจอกับปัญหาทางการเมืองในเวลาต่อมา โดยมีการเน้นย้ำว่าคนชนบทมักจะติดอยู่ในวงจรของความง่ วน เจ็บ กล่าวคือเป็นกลุ่มคนที่ขาดการศึกษาและความรู้ ทำให้ยังติดอยู่ในความยากจนและปัญหามากมาย นอกจากนี้ แนวคิดเช่นนี้ยังเชื่อมโยงกับการมองว่าการขาดความรู้ของคนชนบทนั้นทำให้พวกเขาไม่สามารถใช้สิทธิทางการเมือง

ไปในทางที่จะเกิดประโยชน์กับประเทศได้ สร้างปัญหาสำคัญให้กับ
กลไกประชาธิปไตยไทยที่เสี่ยงจำนวนมากขาดความรู้ และง่ายต่อการ
ถูกซื้อเสียง (ประจักษ์, 2557)

แนวคิดที่ 7: ความสำเร็จของชนชั้นกลางกับศีลธรรมแบบเสื้อผืน หมอนใบ

ในอีกด้านหนึ่งของแนวคิดเรื่องความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ก็คือ
แนวคิดที่นำมาใช้อธิบายความสำเร็จในกลุ่มผู้มีความมั่งคั่ง ดังที่กล่าวไว้
ข้างต้นว่าแนวคิดเรื่องความเหลื่อมล้ำแต่เดิมนั้นมองฐานะที่เหนือกว่า
ของชนชั้นสูงว่าเชื่อมโยงอยู่กับบุญและบารมีที่มีมากกว่า อย่างไรก็ตาม
เมื่อสังคมไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และมีคนบางกลุ่ม
ประสบความสำเร็จในการเลื่อนลำดับฐานะทางสังคม แนวคิดสำคัญ
ที่เข้ามาเกี่ยวข้องจึงถูกหยิบยกมาอธิบายการขยับฐานะของคนเหล่านี้
ซึ่งในบริบทของสังคมไทยมักเป็นกลุ่มชนชั้นกลางในเมืองที่มีเชื้อสายจีน
ว่าความสำเร็จของพวกเขาเกิดมาจากอะไร โดยแนวคิดสำคัญที่มักนำมา
ใช้อธิบายก็คือแนวคิดเรื่องเสื้อผืนหมอนใบ

การอธิบายถึงความสำเร็จในการเลื่อนลำดับชั้นเริ่มมีนักคิด
อย่าง ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นำมาใช้ ซึ่งแม้จะยังสนับสนุนแนวคิดที่ให้
คนไทยรู้จักที่ต่ำที่สูง เน้นการรักษาสังคมลำดับชั้นตามประเพณีไทย
โบราณว่าเป็นเรื่องดีงาม เน้นอุดมคติของสังคมไทยที่แต่ละคนมุ่งรักษา
บทบาทและหน้าที่ของตนเอง แต่ก็มีการปรับบางส่วนของแนวคิดว่าสังคม
ไทยนั้นแม้จะมีชนชั้น แต่ก็อนุญาตให้คนที่มุ่งประกอบคุณงามความดีได้รับ
โอกาสในการเลื่อนฐานะ การมุ่งทำตนเองในฐานะปัจเจกให้เป็นคนดีจึงเป็น
สิ่งสำคัญที่จะทำให้คนที่อยู่ในลำดับชั้นต่ำกว่าสามารถได้รับโอกาสร่วมกับ
ชนชั้นสูง (สายชล, 2557ข)

แนวคิดที่เน้นการมุ่งปฏิบัติตนของแต่ละปัจเจกให้เป็นคนดี
เชื่อมโยงกับแนวคิดสำคัญที่แพร่หลายในกลุ่มชนชั้นกลางเชื้อสายจีน

นั่นก็คือแนวคิดเรื่องเสือผืนหมอนใบ ทักษ์ (2558) อธิบายว่าแนวคิดนี้เติบโตขึ้นพร้อมกับฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มคนจีนในไทยที่เปลี่ยนไปนับตั้งแต่การปรับเปลี่ยนของเศรษฐกิจไทยในสมัยจอมพลสฤษดิ์ กลุ่มคนจีนในเมืองกลายเป็นผู้ได้รับอานิสงส์จากการเติบโตทางเศรษฐกิจที่รวดเร็ว เป็นกลุ่มที่สะสมความร่ำรวย การศึกษา และหน้าที่การงาน แต่พร้อมกันกับการขยับฐานะ พวกเขาก็ต้องการเรื่องราวที่จะช่วยอธิบายเบื้องหลังความสำเร็จเหล่านี้ แนวคิดเรื่องเสือผืนหมอนใบเล่าถึงความสำเร็จของเหล่าคนจีนที่อพยพมาสู่ไทยว่าเป็นไปได้ด้วยการยึดมั่นในศีลธรรมที่ดีในการสร้างตัวของปัจเจก (self-made ethic) โดยเฉพาะศีลธรรมเช่น ความขยัน ความอดทน ความซื่อสัตย์ และการรู้จักหน้าที่ของตนเอง (Baker, 2019, 30) เรื่องเหล่านี้ของคนจีนที่ก้าวข้ามเส้นแบ่งทางชนชั้นได้สำเร็จจำนวนมากถูกผลิตขึ้นและเล่าต่อกันโดยยึดโยงอยู่บนแกนเรื่องหลักคือการดำเนินชีวิตที่ยึดมั่นในคุณธรรม เช่น การประสบความสำเร็จด้วยความอดทน ขยัน ซื่อสัตย์ และที่สำคัญก็คือรู้จักสำนึกถึงบุญคุณของแผ่นดินไทยที่มอบโอกาสให้

แนวคิดเรื่องเสือผืนหมอนใบ กลายเป็นคติสอนใจที่สำคัญสำหรับชนชั้นกลางไทยเชื้อสายจีนในเวลาต่อมา ว่าความสำเร็จในชีวิตของคนเชื้อสายจีนในไทยทั้งที่ผ่านมานในอดีตและที่จะเกิดขึ้นต่อไปนั้นจะเป็นไปได้ก็เมื่อพวกเขายึดมั่นในคุณธรรมข้างต้น มุ่งมั่นศึกษาเล่าเรียน ขยันและอดทนในการทำงาน และจงรักภักดีต่อสถาบันหลักของชาติไทย แนวคิดนี้ส่งผลต่อมุมมองเรื่องความเหลื่อมล้ำของกลุ่มคนที่มีฐานะเป็นชนชั้นกลางระดับบน หรือแม้กระทั่งกลุ่มที่มั่งคั่งร่ำรวยในสังคมไทย การตีความความสำเร็จของพวกเขาว้່าเชื่อมโยงกับศีลธรรมในระดับปัจเจกนั้นส่งผลให้พวกเขามักมองไม่เห็นความไม่เป็นธรรมของความเหลื่อมล้ำที่ยึดโยงอยู่กับโครงสร้างทางสังคมที่ยังให้โอกาสกับคนในสังคมไม่เท่ากันมากไปกว่านั้น การตีความความสำเร็จว่าเป็นเรื่องที่โยงอยู่กับคุณลักษณะที่ดีในตัวบุคคล เมื่อนำมาใช้มองไปยังคนกลุ่มที่ไม่ประสบความสำเร็จ

ทางเศรษฐกิจ เช่น คนยากจนในชนบท ก็ยังมักกลายเป็นมุมมองที่สนับสนุนการมองเห็นคนชนบทเป็นคนที่ด้อยกว่าทางคุณลักษณะ เช่น ขาดความรู้ ขาดความขยันอดทน ไม่รู้จักหน้าที่ จนกลายเป็นกรอบคิดที่สนับสนุนกันไปกับการมองคนชนบทว่าติดอยู่ในวังวนของความโง่ จน เจ็บ

3.4 แนวคิดอื่นๆ: ระบบตลาดและภราดรภาพ

แม้จะอภิปรายในรายละเอียดถึงแนวคิดและอุดมการณ์ในแง่มุมมองสำคัญที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการไทย ไม่ว่าจะเป็นที่เกี่ยวข้องกับรัฐ ชุมชน ครอบครัว และความเหลื่อมล้ำ แต่การสำรวจในที่นี้ก็ยังไม่ครอบคลุมถึงแนวคิดและอุดมการณ์ในด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการ ผู้เขียนเห็นว่ามีอีกสองแง่มุมสำคัญที่ยังไม่ได้กล่าวถึงในงานชิ้นนี้ และควรได้รับการอภิปรายไว้โดยสังเขป ได้แก่ แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับระบบตลาด และแนวคิดเรื่องภราดรภาพ

ในส่วนของแนวคิดและอุดมการณ์ที่เกี่ยวข้องกับระบบตลาด มีความเกี่ยวข้องกับพัฒนาการของระบบสวัสดิการในบริบทตะวันตกอย่างมาก ระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยมได้รับการผลักดันบนฐานความเชื่อมั่นว่าระบบตลาดนั้นสร้างประโยชน์ให้กับสังคมได้ดีอยู่แล้ว รัฐจึงควรมีบทบาทเพียงเข้าไปส่งเสริมให้คนที่ยากจนเอาตัวรอดดิ้นรนในระบบตลาดได้ การมุ่งความสนใจไปที่การสนับสนุนกลุ่มคนยากจนให้อยู่รอด มีความคล้ายคลึงกับแนวคิดในระบบสวัสดิการไทย อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมองว่าในบริบทไทยนั้น แนวคิดที่นำความสนใจไปที่คนยากจนไม่ใช่เรื่อง การสนับสนุนคุณค่าของระบบตลาด แต่กลับเป็นเรื่องอื่นๆ เช่น การแสดงความเมตตาของผู้มีอำนาจ และการให้คุณค่ากับการพึ่งตนเองของคนชนบท สำหรับแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับระบบตลาด สังคมไทยไม่ได้มีแนวคิดในกระแสหลักที่ชัดเจนว่าสนับสนุนกลไกดังกล่าวหรือไม่ แม้จะมีแนวคิดที่วิพากษ์ระบบทุนนิยมปรากฏขึ้นเสมอ แต่การวิพากษ์ก็มักจะลงเอย

ด้วยการย้อนไปสู่การชูลูกค้าแนว “ชาตินิยม” แบบไทย เช่น ความเป็นไทย การปฏิบัติตามแนวทางพุทธ มาเป็นทางออก (สายชล, 2557ข) ซึ่งผู้เขียน มองว่าท้ายที่สุดแนวทางนี้ไม่ได้ตอบคำถามสำคัญเกี่ยวกับระบบตลาด อยู่ดี เช่น กลไกตลาดควรได้รับการกำกับดูแลเพียงใด และรัฐควรเข้ามา กำกับกลไกอย่างไร

อีกแนวคิดหนึ่งที่มีความสำคัญต่อพัฒนาการของระบบสวัสดิการ โดยเฉพาะในบริบทตะวันตก ก็คือแนวคิดเรื่องภราดรภาพ (solidarity) ซึ่งเสนอภาพของคนทุกคนว่าต่างก็เป็นส่วนหนึ่งของสังคม มีความผูกพัน ความเป็นไปของสังคม จึงควรมีการร่วมกันแบ่งปันทุกข์สุขที่เกิดขึ้น แนวคิดภราดรภาพเป็นฐานคิดสำคัญที่สนับสนุนการสร้างระบบสวัสดิการ เพื่อเป็นกลไกของสังคมตะวันตกในการร่วมกันดูแลทุกข์สุขของกันและกัน ในบริบทของไทย แนวคิดเรื่องภราดรภาพเคยได้รับการเสนอไว้โดยปรีดี พนมยงค์ ในฐานะที่เป็นหัวใจของเค้าโครงการเศรษฐกิจ ปรีดีเสนอว่าการที่ ใครในสังคมจะมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดี หรือใครจะประสบเคราะห์กรรม ความยากลำบาก ก็ล้วนแต่เชื่อมโยงอยู่กับสภาพสังคมโดยรวมที่ทุกคน มีส่วนสร้างขึ้น เพราะฉะนั้นระบบเศรษฐกิจที่ดีจึงต้องมาจากการที่ทุกฝ่าย มีส่วนร่วมกับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และรัฐควรเข้ามา “ประกัน ความสุขสมบูรณ์” ให้กับสมาชิกในสังคมไทยทุกคน (ฐาปนันท์, 2558) อย่างไรก็ดี เช่นเดียวกับเค้าโครงการเศรษฐกิจของปรีดีที่ไม่ได้ถูกนำมา ใช้จริง แนวคิดเรื่องภราดรภาพก็ได้รับการขยับขยายต่อไปในสังคมไทย ไม่มากนัก ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าเหตุที่เป็นเช่นนี้ อาจเนื่องมาจากแนวคิด เรื่องภราดรภาพมีฐานสำคัญอยู่ที่การมองคนที่ประกอบกันเป็นสังคม ในระนาบเดียวกัน และต่างก็เป็นส่วนหนึ่งของสังคม “เหมือนกัน” ซึ่งโดย พื้นฐานแล้วขัดกับการมองสังคมแบบมีโครงสร้างสูง-ต่ำที่เป็นลักษณะ สำคัญของแนวคิดอันเกี่ยวข้องกับการปกครองในบริบทไทย

4

**นัยต่อระบบสวัสดิการ
ไทยจากแนวคิดและ
อุดมการณ์ที่เกี่ยวข้อง**

ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะทำการสำรวจเพื่อตอบคำถามว่าแนวคิดและอุดมการณ์ต่าง ๆ ที่ได้รับการสำรวจไว้ในส่วนที่แล้วนั้นส่งผลต่อพัฒนาการของระบบสวัสดิการไทยเช่นไร โดยเริ่มจากการสำนวนัยของแนวคิดและอุดมการณ์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐ การสำรวจในส่วนนี้จะอธิบายลักษณะและทิศทางของระบบสวัสดิการไทยที่ผู้เขียนมองว่าได้รับอิทธิพลจากแนวคิดเรื่องรัฐในบริบทไทย จากนั้นจะสำรวจต่อไปถึงอิทธิพลของแนวคิดเรื่องชุมชนและครอบครัวที่มีต่อทิศทางของนโยบายสวัสดิการ โดยเฉพาะในการหล่อหลอมแนวคิดเรื่องสวัสดิการบนฐานชุมชนและการสนับสนุนบทบาทด้านสวัสดิการของครอบครัว และสุดท้าย เนื้อหาในส่วนนี้จะสำรวจคุณลักษณะของนโยบายสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการลดความเหลื่อมล้ำที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดเรื่องความเหลื่อมล้ำในบริบทไทย

4.1 นัยต่อระบบสวัสดิการของแนวคิดและอุดมการณ์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐไทย

ในการอธิบายว่าแนวคิดและอุดมการณ์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐไทยนั้นส่งผลต่อระบบสวัสดิการไทยอย่างไร ผู้เขียนจะขอแบ่งคำอธิบายเป็นสองประเด็น ประเด็นแรก คืออิทธิพลของแนวคิดเรื่องบทบาทของรัฐไทยในการหล่อหลอมให้ระบบสวัสดิการไทยเป็นระบบที่เน้นการให้สวัสดิการแบบสงเคราะห์ สำหรับประเด็นที่สอง ผู้เขียนจะเชื่อมโยงแนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างรัฐไทยกับประชาชน เข้ากับมุมมองที่ส่งอิทธิพลอย่างมีนัยสำคัญต่อพัฒนาการของระบบสวัสดิการไทยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา นั่นก็คือมุมมองเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงและข้อวิพากษ์เรื่องนโยบายประชานิยม

สวัสดิการแบบสงเคราะห์อุปถัมภ์

ในประเด็นแรก เมื่อกล่าวถึงคุณลักษณะสำคัญของระบบสวัสดิการไทย คำอธิบายที่พบบ่อยก็คือข้อสังเกตว่าระบบสวัสดิการไทยนั้นได้รับการพัฒนาอย่างยาวนานให้เป็นสวัสดิการแบบ “สังคมสงเคราะห์” หรือที่ผู้เขียนขอเรียกอีกแบบว่าสวัสดิการแบบอุปถัมภ์ คำว่าสวัสดิการแบบสงเคราะห์นี้หมายความว่าสวัสดิการที่ผู้ที่มีอำนาจหรือผู้อยู่ในฐานะสูงกว่ามอบให้ผู้ยากไร้ด้วยความเมตตา แม้ว่าแนวคิดเรื่องระบบสวัสดิการในปัจจุบันจะพัฒนาไปมาก และแนวคิดที่มองสวัสดิการในฐานะสิทธิพื้นฐานของประชาชนเข้ามามีอิทธิพลมากขึ้น แต่บ่อยครั้งที่ผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายในสังคมไทยก็ยังคงแสดงทรรศนะในทางที่สะท้อนถึงการมองสวัสดิการเป็นการสงเคราะห์ผู้ยากไร้อยู่ดี

ลักษณะพื้นฐานของการเป็นระบบสวัสดิการแบบสงเคราะห์/อุปถัมภ์นั้นผูกพันอย่างใกล้ชิดกับแนวคิดและอุดมการณ์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐในบริบทไทย ในช่วงการก่อรูปของรัฐไทยสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งแนวคิดเรื่องคุณธรรมของผู้ปกครองมีความเด่นชัดขึ้น กษัตริย์และเชื้อพระวงศ์ก็ได้ขยายบทบาทในทางที่เกี่ยวข้องกับการสงเคราะห์ประชาชนผู้ทุกข์ยาก ตัวอย่างเช่น การก่อตั้งสภาอุณาโลมแดงเพื่อดูแลผู้ที่บาดเจ็บจากการศึกสงคราม บทบาทเหล่านี้มักได้รับการกล่าวถึงในงานวิชาการด้านสังคมสงเคราะห์ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของ “งานสังคมสงเคราะห์” ในประเทศไทย (กฤษฎา, 2564) นอกจากนี้ บทบาทในด้านที่ใกล้เคียงกันของพระมหากษัตริย์ช่วงสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เช่น การสร้างสถานพยาบาล ก็เชื่อมโยงอยู่กับการแสดงถึงความมีเมตตาคุณากับประชาชนของพระมหากษัตริย์และเชื้อพระวงศ์ (อภิชาติและอิสร์กุล, 2564)

กล่าวได้ว่าความเป็น “สังคมสงเคราะห์” ในเส้นทางของระบบสวัสดิการไทย เป็นสิ่งที่แสดงถึงอิทธิพลของแนวคิดเรื่องผู้ปกครองที่มีคุณธรรม อิทธิพลดังกล่าวยังคงอยู่ในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยในสมัยของจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีการจัดตั้ง

กรมประชาสงเคราะห์ขึ้นในปี 2483 เพื่อให้มีภารกิจหน้าที่โดยตรงในการสงเคราะห์ประชาชนกลุ่มด้อยโอกาสต่างๆ เช่น การสงเคราะห์เด็ก ครอบครัว สนับสนุนงานอาชีพ ที่อยู่อาศัย ช่วยเหลือผู้ประสบภัย ผู้พิการ และคนชรา ให้หลุดพ้นจากความยากลำบากและพึ่งพาตนเองได้ กฤษฎา (2564) อธิบายถึงหน้าที่ของรัฐในด้านสังคมสงเคราะห์ที่เด่นชัดขึ้นในช่วงนี้ว่าสะท้อนถึงการสืบสานบทบาทการแสดงความเมตตาจากผู้มีอำนาจการสงเคราะห์คนยากไร้ที่เปรียบเหมือนการกุศล ซึ่งเป็นช่องทางให้ชนชั้นสูงได้ปฏิบัติตนตามหลักธรรมทางพุทธศาสนาและสะสมผลบุญของตน

ลักษณะของระบบสวัสดิการไทยมีการปรับเปลี่ยนไปเมื่อรัฐไทยเข้าสู่ยุคสมัยแห่งการ “พัฒนา” ในช่วงของจอมพลสฤษดิ์ บทบาทในด้านสังคมสงเคราะห์ได้ผสานเข้ากับบทบาทของรัฐที่กว้างขวางในการผลักดันสิ่งที่เรียกว่าการพัฒนา ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการแสดงตนของผู้ปกครองเป็น “พ่อขุนอุปถัมภ์” ที่เมตตาห่วงใยประชาชน ในช่วงเวลานี้กรมประชาสงเคราะห์ได้ขยายเข้ามาทำโครงการพัฒนาให้กับกลุ่มที่ยากไร้ เช่น การหางานให้ชาวเขา การจัดสรรที่ดินให้เกษตรกร พร้อมกันนั้นก็ริเริ่มอีกบทบาทที่สำคัญของรัฐเกี่ยวกับสวัสดิการ คือการแก้ไขปัญหาในชนบทผ่านแนวทางการพัฒนาชุมชน ซึ่งกลายเป็นแนวทางที่มีอิทธิพลต่อบทบาทของรัฐไทยด้านสวัสดิการในช่วงต่อมา (กฤษฎา, 2564)

จากเส้นทางข้างต้น มุมมองที่มองบทบาทของรัฐในการเป็นผู้สงเคราะห์/อุปถัมภ์ กลายเป็นฐานคิดที่มักจะถูกหยิบยกมาใช้เมื่อมีการผลักดันโครงการที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการหรือการพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชน แม้กระทั่งทศวรรษที่ผ่านมาในช่วงการปกครองโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) พัด (2564) ได้ตั้งข้อสังเกตถึงแง่มุมสำคัญในเนื้อหาของโครงการสำรวจโครงการพัฒนาขึ้นสำคัญในสมัยดังกล่าวคือโครงการไทยนิยม-ยั่งยืนว่า โครงการนี้ได้สะท้อนถึงกรอบความสัมพันธ์ที่รัฐเป็นผู้ให้การอุปถัมภ์ซึ่งมีอำนาจเหนือกว่าผู้รับคือ

ประชาชน ภายใต้โครงการไทยนิยม-ยั่งยืนของ คสช. รัฐมีหน้าที่ช่วยเหลือ “ดูแลผู้มีรายได้น้อย” พัฒนาความเป็นอยู่และอาชีพของประชาชน แต่แนวทางการดำเนินโครงการดังกล่าวก็ยังมีลักษณะสั่งการจากบนลงล่าง ผู้มีอำนาจรัฐจะเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ให้ประชาชนเป็นผู้ปฏิบัติ โดยประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วม นอกจากนี้ ประชาชนยังต้องเป็นผู้รับความรู้ที่รัฐจัดสรรมาให้เพื่อให้เป็นพลเมืองที่ดี คือการรู้จักบทบาทหน้าที่ของตน ปฏิบัติตนให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมประเพณี และดำรงตนให้เกิดผลดีต่อตนเอง ส่วนรวม ชุมชน และประเทศชาติ (กระทรวงมหาดไทย, 2561)

ข้อสังเกตอีกประการที่น่าสนใจจากโครงการไทยนิยม-ยั่งยืนนั้น เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมให้คนเป็น “คนดี” โดยรัฐไทย ความหมายของคนดีที่น่าเสนอผ่านโครงการนี้ นอกจากจะหมายถึงการประพฤติดีตามหลักศีลธรรมของพุทธศาสนา และการยึดมั่นในอุดมการณ์ตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ยังขยายความไปถึงการรู้จักเลือก “นักการเมือง” ที่เป็นคนดี (พัต, 2564) การรู้จักเลือก “ผู้นำที่ดี” สะท้อนถึงความสำคัญของแนวคิด “ผู้ปกครองที่มีคุณธรรม” ว่าเป็นอีกส่วนประกอบสำคัญของแนวคิดเรื่องความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ดังที่สะท้อนผ่านการสำรวจมุมมองเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง-ประชานิยม

เศรษฐกิจพอเพียง-ประชานิยม

แนวคิดเรื่องรัฐนั้นส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการมองว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนแบบใดคือแบบที่ดีและแบบที่ไม่ดี ในบริบทไทย ความสัมพันธ์ที่ดีเกิดขึ้นระหว่างผู้นำที่มีคุณธรรมซึ่งให้การอุปถัมภ์ประชาชนที่ทุกข์ยาก และยังคงทำให้ประชาชนเหล่านั้นมีศีลธรรม ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าสภาพที่สะท้อนอิทธิพลที่มุมมองนี้มีต่อการพัฒนาการของระบบสวัสดิการไทยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมามีอยู่สองแง่มุม หนึ่งคือ

ความพยายามวางแนวทางให้กับระบบสวัสดิการตามแนวคิดเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งสะท้อนภาพความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนที่ถูกครรถตามจารีตไทย และสองคือกระแสการวิพากษ์นโยบายสวัสดิการ โดยเฉพาะที่ผลักดันโดยนักการเมือง ว่าเป็นนโยบายประชานิยม ซึ่งเป็นสภาพที่สะท้อนถึงมุมมองต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนที่ผิดครรถตามจารีตนี้

แนวคิดเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงเกิดขึ้นจากพระราชดำรัสของรัชกาลที่ 9 ในช่วงเวลาหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ต่อมาแนวคิดนี้ก็ถูกผลักดันให้เป็นแนวคิดที่แพร่หลายในสังคมไทย มีอิทธิพลต่อแนวทางการกำหนดนโยบายในแทบทุกด้าน รวมไปถึงด้านสวัสดิการ เนื้อหาของแนวคิดซึ่งถูกเสนอไว้อย่างกว้าง ๆ ว่าหมายถึงความพอประมาณ ความมีเหตุผล การมีภูมิคุ้มกันที่ดีนั้น ได้รับการขยายความต่อไปอีกมากมาย ทั้งนี้คงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าพลังสำคัญที่สุดของแนวคิดนี้มาจากการเป็นแนวคิดของพระมหากษัตริย์ผู้มีฐานะเป็นดังภาพอุดมคติของผู้ปกครองที่เปี่ยมด้วยคุณธรรม

เนื้อหาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ของประเทศไทยที่นำเอาแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางพัฒนาประเทศ สะท้อนได้เป็นอย่างดีถึงฐานะการเป็นแนวคิดที่มาจากผู้ปกครองที่เปี่ยมด้วยคุณธรรม เนื้อหาของแผนพัฒนานี้เริ่มต้นด้วยการกล่าวถึงความสำคัญของสถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะศูนย์รวมจิตใจของคนไทย เป็นสัญลักษณ์ของความดีเลิศแห่งเอกลักษณ์ของชาติ และยังกล่าวถึงความดีของพระมหากษัตริย์ว่าทรง “ดำรงไว้ซึ่ง ‘ธรรม’ ทั้งปวง” เมื่อกล่าวถึงความสำคัญของพระมหากษัตริย์ จึงอธิบายต่อไปถึงแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงในฐานะแนวทางที่พระมหากษัตริย์พระราชทานเพื่อ “เน้นการพัฒนาให้ประชาชนและชุมชนในชนบทมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและสามารถพึ่งตนเองได้ อันเป็นแนวทางการพัฒนาสู่ความยั่งยืนได้อย่างแท้จริง” (สศช., 2549)

ในส่วนของแนวทางการพัฒนาด้านสวัสดิการ เช่น แนวนโยบายแก้ปัญหาความยากจน แผนพัฒนาฉบับนี้กล่าวอ้างตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงว่า หลักการสำคัญของการพัฒนาคือการต้องเริ่มจาก “การพึ่งตนเอง” ให้ได้ก่อน โดยต้องรู้จักประมาณตน รอบคอบ ทำตามลำดับขั้น ให้พอมีพอกิน จากนั้นจึงค่อยพัฒนามาเป็นการรวมกลุ่มช่วยเหลือกัน ร่วมกันพัฒนาเป็นชุมชนที่เข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ โดยแนวทางของการ “พึ่งตนเอง” เกิดขึ้นได้ในระดับบุคคลจากการลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ รู้จักอดออมให้พอมีพอใช้ ไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น ในขณะที่การรวมกลุ่มในระดับชุมชนท้องถิ่น เกิดจากการรู้จักพึ่งพากัน ทำประโยชน์เพื่อส่วนรวม เนื้อหาทั้งหมดนี้ล้วนแต่สะท้อนว่าใจความสำคัญของแนวทางการพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาความเป็นอยู่ของชาวบ้านที่ยากจนบนแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง ก็คือการมุ่งพัฒนาศีลธรรมให้กับพวกเขา

สังเกตได้ว่าแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงนั้นสะท้อนอุดมคติของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองที่มีคุณธรรม มีความเมตตา และทำหน้าที่หล่อหลอมประชาชนให้มีศีลธรรม เป็นความสัมพันธ์ที่ถูกครองตามอุดมการณ์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐไทย ที่น่าสนใจคือในทางตรงกันข้าม เราสามารถตั้งข้อสังเกตกับการวิพากษ์นโยบายสวัสดิการที่ผลักดันโดยนักการเมืองว่าเป็น “ประชานิยม” ได้เช่นกัน ว่ามีส่วนที่ได้รับอิทธิพลจากการมองเห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจรัฐกับประชาชนที่ไม่ถูกต้องตามครรลองนี้

รายงานจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2558) กล่าวถึงประชานิยมว่าหมายถึง “นโยบายที่มีวัตถุประสงค์หลักให้ประชาชนชื่นชอบ เกิดความพึงพอใจ เพื่อเป้าหมายทางการเมือง โดยมีกลุ่มเป้าหมายหลักเป็นประชาชนที่มีฐานะยากจน พรรคการเมืองใช้นโยบายประชานิยมเพื่อหวังผลชนะการเลือกตั้ง โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดจากต้นทุนที่สูง และหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้น” การวิพากษ์นโยบายสวัสดิการว่าเป็นประชานิยมเกิดขึ้นมากในช่วงสองทศวรรษ

ที่ผ่านมา โดยเฉพาะจากกลุ่มคนที่วิพากษ์บทบาทของนักการเมืองและพรรคการเมืองในปากของอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ตัวอย่างเช่น ในช่วงการเข้าสู่อำนาจของ คสช. มีการกล่าวถึงนโยบายอย่างระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าว่าเป็นโครงการประชานิยม ใช้งบประมาณมากโดยไม่ได้อำนาจถึงภาระทางการคลังของประเทศ ทั้งยังทำให้โรงพยาบาลเสี่ยงจะล้มละลาย และเมื่อมีการกล่าวถึงการขยายสวัสดิการ เช่น เงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด หรือบำนาญผู้สูงอายุ ก็มักจะเผชิญกับข้อวิพากษ์เรื่องการเป็นประชานิยมเช่นกัน (ธธและวีรวัฒน์, 2562)

แม้ข้อวิพากษ์เรื่องนโยบายประชานิยมจะมาจากหลายมุมมอง และการวิพากษ์ในหลายกรณีก็มุ่งความสนใจไปที่แง่มุมอย่างการใช้งบประมาณที่สูงและการขาดความยั่งยืนทางการคลัง แต่ผู้เขียนมองว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ข้อวิพากษ์เรื่องความเป็นประชานิยมเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในสังคมไทย เกี่ยวพันอยู่กับมุมมองต่อนโยบายที่เกิดขึ้นบนความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับประชาชนฐานเสียงที่จำนวนมากเป็นคนยากจน และประเมินความสัมพันธ์นี้ไปในทางตรงกันข้ามกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองที่มีคุณธรรมและมีเมตตา กับประชาชนที่มีศีลธรรมตามจารีตไทย ข้อวิพากษ์เรื่องความเป็นประชานิยมมักเกี่ยวโยงกับการมองนักการเมืองว่าขาดคุณธรรม ไม่ใส่ใจประโยชน์ของประเทศชาติ จึงใช้นโยบายที่มุ่งแสวงหาความนิยมให้กับตนเองเป็นสำคัญ แต่ละเลยปัญหาที่จะเกิดขึ้นในระยะยาวกับประเทศ และที่สำคัญยังเป็นนโยบายที่ทำลายศีลธรรมของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มชาวบ้านยากจนที่เป็นฐานเสียง มุมมองเช่นนี้สะท้อนให้เห็นผ่านการที่อดีตนายกรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา วิพากษ์นโยบายประชานิยมโดยนำไปเปรียบเทียบกับแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง

“... ถ้าเราทำ [นโยบายประชานิยม] แบบเอาเงินไปให้ทุกครั้งที่มีปัญหา วันหน้าก็ต้องเพิ่มขึ้นไปเรื่อย ๆ เกิดการเป็นบุญคุณ ซึ่งก็

จะเป็นอย่างนี้ไปเรื่อย ๆ ... ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ถือเป็นสิ่งที่สำคัญที่เราทุกคนต้องยึดถือไว้ รวมทั้งต้องมีความรู้คู่คุณธรรม โดยเฉพาะผู้ประกอบการที่เข้ามาบริหารบ้านเมือง จะต้องมีความรู้คู่คุณธรรม ศีลธรรม มีหลักธรรมาภิบาล ประชาชนเองก็จะต้องมีศีลธรรม สร้างเป็นหมู่บ้านศีลห้า หากทำได้ สังคมก็มีความสุข ... มันอยู่ที่คนที่ต้องร่วมมือกันทุกภาคส่วน ... เพราะถ้าเป็นอย่างนี้มันไปไม่ได้ เพราะมันมีการเมือง มีคะแนนเสียง มันก็จะไปไม่ได้ มันก็จะเป็นอยู่แบบนี้” (กรุงเทพฯธุรกิจ, 2558)

4.2 นัยต่อระบบสวัสดิการของแนวคิดและอุดมการณ์ที่เกี่ยวข้องกับชุมชน/ครอบครัว

แนวคิดเรื่องชุมชนเป็นแนวคิดด้านการพัฒนาที่ได้รับความสนใจอย่างมากในบริบทของประเทศไทย เช่นเดียวกับคุณค่าเรื่องครอบครัวแบบดั้งเดิมที่ยังคงมีบทบาทอยู่มากในสังคมไทย สภาพเช่นนี้ย่อมส่งผลต่อทิศทางของพัฒนาการนโยบายด้านสวัสดิการ ทั้งนโยบายสวัสดิการบนฐานคิดเรื่องชุมชนซึ่งกลายมามีบทบาทสำคัญ และการสนับสนุนคุณค่าของครอบครัวเพื่อให้ตอบโจทย์ด้านสวัสดิการของประเทศ

นโยบายสวัสดิการบนฐานคิดเรื่องชุมชน

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา นักคิดจำนวนมากที่มีอิทธิพลในสังคมไทยหยิบยกแนวคิดเรื่องชุมชนมาเป็นทางออกของปัญหานานัปการ โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชนในชนบท หรือที่เรียกว่า “ชาวบ้าน” ตัวอย่างของปัญหาที่มีการเสนอแนวคิดเรื่องชุมชนให้เป็นทางออกครอบคลุมตั้งแต่ปัญหาสภาพความเป็นอยู่ ปัญหาความยากจน ปัญหาหนี้สิน ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากร ปัญหาหนี้สิน ปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง และการขาดระบบสวัสดิการ การที่หยิบยกแนวคิดเรื่องชุมชน

มาเป็นทางออกให้กับปัญหามากมาย นอกจากจะสะท้อนคุณลักษณะสำคัญของแนวคิดในฐานะที่เป็น “อุดมคติ” ยังแสดงถึงความยืดหยุ่นของแนวคิดที่ถูกนำมาใช้เป็นคำตอบให้กับปัญหาที่หลากหลาย

อิทธิพลของแนวคิดเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงและบทบาทของนักคิดด้านการพัฒนา เช่น นายแพทย์ประเวศ วะสี และนายไพฑูรย์ วัฒนศิริธรรม มีความสำคัญต่อการยกระดับของแนวคิดเรื่องชุมชนให้เป็นที่สนใจและยอมรับอย่างแพร่หลายในสังคมไทย และผลักดันให้แนวคิดนี้เป็นทางออกให้กับหลากหลายปัญหา การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนถูกชูขึ้นมาเป็นส่วนประกอบสำคัญของการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น การดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การสนับสนุนการเกษตรแบบพึ่งตนเอง การสนับสนุนให้ชุมชนมีบทบาทในการพัฒนาอาชีพและการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, 2562; ประเวศ, 2566)

ในด้านการพัฒนาระบบสวัสดิการของประเทศไทยนั้น แนวคิดเรื่องชุมชนก็มีอิทธิพลอยู่มากเช่นกัน โดยมีการสนับสนุนจากเครือข่ายองค์กรภาครัฐ เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เครือข่ายองค์กรชุมชน เป็นต้น การผลักดันสวัสดิการชุมชนโดยเครือข่ายร่วมของภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนเริ่มขึ้นตั้งแต่หลังวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 และในปี 2550 ก็มีการจัดตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นระดับชาติ โดยการผลักดันของนายไพฑูรย์ วัฒนศิริธรรม ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ต่อจากนั้น รัฐบาลก็มีการอุดหนุนงบประมาณเพื่อส่งเสริมให้เกิดกองทุนสวัสดิการชุมชนในพื้นที่ระดับตำบลทั่วประเทศ มีการวางแผนทางให้กองทุนจัดสวัสดิการแก่ผู้ที่ยากลำบากในชุมชน ครอบคลุมประเด็น เช่น การเกิด การเจ็บป่วย การพัฒนาอาชีพ บำนาญ และการฌาปนกิจ (พอช., 2552)

หลายแง่มุมสำคัญของแนวคิดเรื่องชุมชนถ่ายทอดมาอยู่ในการสนับสนุนสวัสดิการชุมชน เมื่อกล่าวถึงหลักการสำคัญของสวัสดิการชุมชน ประเด็นที่มักได้รับการเน้นย้ำคือ สวัสดิการชุมชนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับคุณลักษณะของชุมชนในการดูแลจัดการกันเอง ช่วยเหลือกัน ให้ความรักความเอื้ออาทร และดูแลเอาใจใส่กัน การจัดตั้งสวัสดิการชุมชนเป็นการฟื้นฟูคุณค่าของชุมชนที่สูญเสียไปเมื่อสังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลง

“สังคมไทยมีวัฒนธรรมการอยู่แบบช่วยเหลือเกื้อกูล มีชุมชนเป็นศูนย์กลาง มีศาสนาและภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นที่พึ่งพาในการแก้ปัญหา เป็นระบบสวัสดิการชุมชนแบบธรรมชาติ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเกื้อกูล เคารพซึ่งกันและกัน ระหว่างคนกับคน และคนกับธรรมชาติ เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไป บทบาทของชุมชนในการดูแลกันและกันก็ลดลง ... แต่หลายปีที่ผ่านมา องค์กรชุมชนได้ตระหนักถึงความมั่นคงในชีวิต จึงได้ร่วมกันจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชน และพัฒนาให้สอดคล้องกับวิถีชุมชนที่หลากหลาย เน้นให้ชุมชนหันมาฟื้นฟูวัฒนธรรมประเพณีและความสัมพันธ์ ...” (พอช., 2552, 1)

การผลักดันสวัสดิการชุมชนนั้นสะท้อนอย่างชัดเจนถึงคุณลักษณะของแนวคิดเรื่องชุมชนในฐานะที่เป็นอุดมคติของชาวบ้านไทย ทั้งในแง่การเป็นแนวทางฟื้นฟู “วัฒนธรรมชุมชน” ที่สูญเสียไป และการสนับสนุนให้ชาวบ้านมีคุณธรรมอย่างการรู้จักพึ่งตนเองและการรู้จักช่วยเหลือเกื้อกูลกัน กล่าวได้ว่าความเป็นอุดมคติของแนวคิดเรื่องชุมชน เป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้แนวทางสวัสดิการชุมชนมีน้ำหนักมากขึ้น และช่วยดึงดูดความสนใจจากผู้ที่เกี่ยวข้องต่อชาวบ้าน

กระทั่งในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การผลักดันการพัฒนาบนแนวคิดเรื่องชุมชนและสวัสดิการชุมชนก็ยังดำเนินการต่อไปอยู่ในช่วงรัฐบาลจากการรัฐประหารโดย คสช. มีการนำเอาแนวคิดเรื่องชุมชนมาเป็นทางออกให้กับปัญหาใหญ่ของประเทศ เช่น ความยากจนและความเหลื่อมล้ำ และก็มีข้อเสนอว่าการพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็งเป็นวิธีการพัฒนาจากฐานราก เป็นทางออกให้กับทิศทางการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาซึ่งสร้างความเหลื่อมล้ำ (สศช., 2561)

จะเห็นได้ว่าที่ผ่านมาสังคมไทย โดยเฉพาะภาครัฐ ได้สนับสนุนการพัฒนาระบบสวัสดิการที่อิงอยู่กับแนวคิดเรื่องชุมชน ซึ่งเกี่ยวพันกับการที่แนวคิดเรื่องชุมชนมีฐานะเป็นอุดมคติ อย่างไรก็ตาม ฐานะเช่นนี้ของแนวคิดก็เป็นปัญหาเช่นกัน การผลักดันแนวคิดเรื่องชุมชนเนื่องจากมองว่าเป็นอุดมคตินั้น อาจทำให้การตั้งคำถามถึงประสิทธิผลของแนวคิดดังกล่าวในการแก้ไขปัญหาคุณภาพชีวิตของคนจำนวนมากในสังคมไทยไม่ได้รับคำตอบอย่างชัดเจน การอ้างถึงความสำเร็จของแนวคิดดังกล่าวมักจะเกิดขึ้นในลักษณะของการหยิบยกเอากรณีตัวอย่างมาเป็นหลักฐานสนับสนุน ซึ่งยากที่จะระบุได้ว่าความสำเร็จในภาพรวมของแนวทางข้างต้นเป็นเช่นไร และที่สำคัญ การมุ่งความสนใจไปยังแนวคิดเรื่องชุมชนก็ยังส่งผลให้ทางเลือกอื่นๆ ได้รับความสนใจไม่มากพอ เช่น การมุ่งผลักดันให้รัฐเข้ามาเป็นกลไกในการลงทุนสร้างระบบการคุ้มครองทางสังคมให้กับประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมือง

แนวคิดเรื่องครอบครัวกับระบบสวัสดิการ

ในทางที่คล้ายกันกับเรื่องชุมชน แนวคิดเรื่องครอบครัวไทยกลายเป็นอุดมคติที่มีผลต่อทิศทางของระบบสวัสดิการ อุดมการณ์ของครอบครัวไทยที่เน้นย้ำถึงคุณค่าของความกตัญญูรู้คุณ และการทำหน้าที่ดูแลกันของสมาชิกแต่ละคนในครอบครัว กลายเป็นอุดมการณ์ที่ส่งผล

ให้ทิศทางของนโยบายในด้านครอบครัวยังคงคาดหวังให้ครอบครัวไทยทำหน้าที่พื้นฐานในทางสวัสดิการที่ให้การพึ่งพิงกับสมาชิกได้

การสำรวจนโยบายและแผนงานด้านครอบครัวของภาครัฐในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา พบเนื้อหาที่เน้นอย่างต่อเนื่องถึงบทบาทของรัฐในการสนับสนุนสถาบันครอบครัวให้มีความมั่นคง และทำหน้าที่ได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ตามคุณลักษณะของครอบครัวไทยอันพึงประสงค์ ตัวอย่างเช่น ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องอย่างนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2547-2556 (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2547) มีเนื้อหาที่เน้นย้ำความสำคัญของการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจ ค่านิยม จริยธรรมคุณธรรม ที่จะทำให้การดำเนินชีวิตครอบครัวมีความสุขและพึ่งพาตนเองได้ ตระหนักถึงบทบาทหญิงชายและความเป็นครอบครัว รู้คุณค่าและรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ของตนตามสถานภาพของวงจรชีวิตในครอบครัวในฐานะสามี ภรรยา พ่อ แม่ ลูก ผู้ปกครอง ลุง ป้า น้า อา และปู่ ย่า ตา ยาย เนื้อหาเหล่านี้สะท้อนถึงอุดมการณ์ที่เกี่ยวข้องกับครอบครัวในมุมมองของรัฐไทยซึ่งยังเน้นการรักษาคุณค่าตามวัฒนธรรมประเพณี เน้นการทำหน้าที่ของสมาชิกครอบครัวในการดูแลกันบนฐานของคุณค่าเรื่องความกตัญญู

ขณะที่ภาพของครอบครัวที่ภาครัฐใช้ในการวางแผนนโยบายอิงอยู่กับภาพอุดมคติของครอบครัวที่สมบูรณ์ และคุณค่าที่ยึดถือตามวัฒนธรรมประเพณี แต่สภาพความเป็นจริงของครอบครัวไทยเปลี่ยนแปลงไปจากภาพดังกล่าวมาก งานศึกษาเรื่องครอบครัวไทยจำนวนมากเห็นปัญหาตรงกันว่าอุดมการณ์ที่เกี่ยวข้องกับครอบครัวของไทยนั้นเปลี่ยนแปลงไปไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ส่งผลให้เกิดช่องว่างระหว่างความคาดหวังตามอุดมการณ์กับความเป็นจริงที่คนในครอบครัวมักจะต้องประสบ

งานศึกษาเรื่องความเปราะบางของครอบครัวไทยโดยสร้อยมาศ และคณะ (2565) แสดงให้เห็นภาพการเปลี่ยนแปลงของครอบครัวไทย

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาว่า ครอบครัวในลักษณะแบบเดิมที่มีพ่อแม่ลูก อยู่พร้อมหน้ากันนั้นมีจำนวนลดลงมาก และถูกแทนที่ด้วยครอบครัวที่มี ลักษณะอื่นๆ เช่น ครอบครัวที่ไม่มีลูก ครอบครัวพ่อแม่เลี้ยงเดี่ยว และ ครอบครัวแบบแห่วงกลาง คือมีคนรุ่นตายายอยู่กับคนรุ่นหลานในวัยเด็ก การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของครอบครัวที่เกิดขึ้นนั้นเชื่อมโยงกับการ ย้ายถิ่นฐาน การแยกกันอยู่ด้วยความจำเป็นทางเศรษฐกิจ การเพิ่มขึ้น ของปัญหาการหย่าร้าง ปัญหาความรุนแรงในครอบครัว และโครงสร้าง การเปลี่ยนแปลงของครอบครัวนี้นำมาซึ่งความท้าทายใหม่ๆ ที่หาก ภาครัฐยังออกนโยบายโดยยึดอยู่กับภาพอุดมคติของครอบครัวที่สมบูรณ์ ก็จะไม่สามารถพัฒนานโยบายที่เท่าทันกับสภาพปัญหาได้

อีกตัวอย่างที่พบได้บ่อยครั้งคือประเด็นเรื่องบทบาทของผู้หญิง ซึ่งถูกคาดหวังให้ทำหน้าที่ดูแลสมาชิกครอบครัว ไม่ว่าจะผ่านการทำหน้าที่ ภรรยา แม่ และลูกสาว ภาระในการดูแลครอบครัวที่ผู้หญิงแบกรับไว้นั้น ไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้ผู้หญิงต้อง ออกนอกบ้านเพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงานและหารายได้เพื่อเลี้ยงดูครอบครัว ไม่ต่างจากผู้ชาย อีกทั้งผู้หญิงก็มีความคาดหวังจะเติบโตในหน้าที่การงาน ของตนเช่นกัน (สายชล, 2565)

ผู้เขียนมองว่าการติดอยู่กับภาพครอบครัวในอุดมคติ ยังส่งผล อีกทางหนึ่งให้ภาครัฐไทยเบนความสนใจออกจากการพัฒนาสวัสดิการ ที่ปัจจุบันไทยยังขาดแคลนอยู่หลายด้าน ความคาดหวังว่าครอบครัว และคุณค่าดั้งเดิมที่เกี่ยวข้องจะยังทำหน้าที่ดูแลสมาชิกอย่างเด็ก และผู้สูงอายุได้อยู่นั้น อาจทำให้เกิดการละเลยที่จะมองเห็นความ จำกัของระบบสวัสดิการไทยในการสนับสนุนประชากรกลุ่มเด็กและ ผู้สูงอายุ งานสำรวจของ ILO และ UNICEF ได้สะท้อนถึงความจำกั ของระบบสวัสดิการไทยในการคุ้มครองคนทั้งสองกลุ่ม โดยปัจจุบันเด็ก ในช่วงอายุระหว่าง 0-6 ปีในประเทศไทยมีจำนวนเพียงประมาณร้อยละ 40 เท่านั้นที่เข้าถึงเงินอุดหนุนจากภาครัฐ ในขณะที่ผู้สูงอายุจำนวน

มากกว่าร้อยละ 60 ไม่ได้รับเงินบำเหน็จหรือบำนาญ และได้รับเพียงเบี้ยยังชีพเดือนละ 600 บาทรองรับความมั่นคงทางรายได้เมื่อเข้าสู่วัยชรา (ILO, 2022) พัฒนาการที่ล่าช้าของระบบสวัสดิการไทยในการดูแลคนกลุ่มเหล่านี้เกิดขึ้นพร้อมกับที่จำนวนเด็กกลดลงอย่างน่าตกใจ และจำนวนผู้สูงอายุก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว อาจกล่าวได้ว่าขณะเดียวกับที่สังคมไทยยังคาดหวังว่าครอบครัวจะเป็นกลไกหลักที่รับภาระเพื่อดูแลเด็กและผู้สูงอายุ แต่สภาพความเป็นจริงและปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นก็ยิ่งพาครอบครัวห่างไกลออกไปจากการทำหน้าที่ตามความคาดหวังนั้น

4.3 นัยต่อระบบสวัสดิการของแนวคิดและอุดมการณ์ที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำ

แต่เดิมสังคมไทยไม่ได้ตื่นตัวว่าความเหลื่อมล้ำและความไม่เสมอภาคเป็นปัญหามากเท่าไรนัก จึงเห็นได้ว่าเป็นเวลานานเช่นกันที่รัฐไทยไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควรกับนโยบายลดความเหลื่อมล้ำ โดยแนวคิดของชนชั้นปกครองจะเน้นไปที่การรักษาโครงสร้างทางสังคมที่มีลำดับชั้นให้ความสำคัญกับการเน้นให้ประชาชนรู้จักหน้าที่ของตนเอง รวมไปถึงย้ำเตือนว่าการต่อสู้เพื่อเรียกร้องความเท่าเทียมหรือความเสมอภาคนั้นอาจนำมาซึ่งความวุ่นวาย ทำลายความสามัคคีซึ่งเป็นคุณค่าหลักของสังคมไทย

สวัสดิการที่เห็นคนยากจน และการลดความเหลื่อมล้ำที่ไม่เน้นโครงสร้าง

ในส่วนของนโยบายในด้านสวัสดิการก็เช่นกัน การพัฒนานโยบายสวัสดิการของประเทศไทยไม่ได้ถูกให้ความสำคัญในฐานะกลไกสร้างความเสมอภาค แต่มักจะถูกมองในฐานะเครื่องมือช่วยเหลือนองเคราะห์ประชาชนที่ยากไร้และด้อยโอกาสเสียมากกว่า ตัวอย่างเช่น แผนยุทธศาสตร์สร้าง

สวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2550-2554) ระบุถึงเป้าหมายใหญ่ว่าคือการพัฒนาระบบสวัสดิการเพื่อชีวิตที่มั่นคง “เพื่อให้หมู่บ้าน ชุมชน คนยากลำบาก ในทุกท้องถิ่นได้รับการดูแล มีสวัสดิการสังคม เพื่อให้ชีวิตมีความมั่นคง มีความเป็นสุขตามสมควร รวมไปถึงการที่จะไม่ให้มีผู้ถูกทอดทิ้ง” (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2550) เนื้อหาของแผนยุทธศาสตร์นี้สะท้อนมุมมองที่ปรากฏอยู่ในแผนอื่นๆ ในการพัฒนาระบบสวัสดิการของภาครัฐได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะความเข้าใจที่ยังจำกัดเกี่ยวกับบทบาทสำคัญที่ระบบสวัสดิการจะแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ

อย่างไรก็ดี ในทศวรรษที่ผ่านมา กระแสความสนใจเรื่องปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เสมอภาคในระดับสากลมีอิทธิพลต่อสังคมไทยมากขึ้น อิทธิพลดังกล่าวขยายมาสู่แนวนโยบายที่เกิดขึ้นเช่นกัน โดยเริ่มมีความตื่นตัวในกลุ่มผู้ดำเนินนโยบายที่จะกล่าวถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยมากขึ้น แต่กระนั้น ไม่ได้หมายความว่าความตื่นตัวที่เกิดขึ้นจะส่งผลให้นโยบายหลุดพ้นไปจากมุมมองกระแสหลักเรื่องความเหลื่อมล้ำที่ปรากฏอยู่ก่อนในสังคมไทยเสียทีเดียว แต่แนวคิดเรื่องความเหลื่อมล้ำกลับถ่างทอดเนื้อหาไปสู่แนวนโยบายที่เกิดขึ้น ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่านโยบายที่เกี่ยวข้องกับการลดความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา มีลักษณะสำคัญสองประการ ซึ่งสะท้อนอิทธิพลของแนวคิดเรื่องความเหลื่อมล้ำแบบเดิมในสังคมไทย

แง่มุมแรก นโยบายที่เกิดขึ้นมักจะมองการลดความเหลื่อมล้ำเป็นเรื่องที่แทบทับซ้อนกันกับการแก้ปัญหาความยากจน โดยแม้จะกล่าวถึงการลดความเหลื่อมล้ำ แต่ใจความหลักของนโยบายยังจำกัดความสนใจส่วนใหญ่ไปที่ประเด็นอย่างการหาเป้าหมายคนยากจน การหาข้อมูลคนยากจน การวางแผนแก้ปัญหาความยากจน อาจกล่าวได้ว่าการแก้ปัญหาความยากจนย่อมมีส่วนที่เชื่อมโยงอยู่กับการลดความเหลื่อมล้ำ แต่นโยบายลดความเหลื่อมล้ำที่ถูกยกมาโดยภาครัฐก็มักจะให้ความ

สนใจน้อยกับโครงสร้างที่เชื่อมโยงอยู่กับความไม่เป็นธรรมในสังคมไทย เช่น การกระจายโอกาส การกระจายส่วนแบ่งทางเศรษฐกิจ หรือแม้กระทั่งระบบเศรษฐกิจ กฎหมาย และการเมืองที่ยังเอื้อความได้เปรียบให้กับคนที่มีฐานะทางสังคมสูงกว่า เมื่อไม่ได้มองถึงโครงสร้างของความไม่เป็นธรรมเหล่านี้ ก็ยากที่ภาพความเหลื่อมล้ำจะได้รับการถ่ายทอดออกมาอย่างครบถ้วน

แง่มุมที่สอง การมุ่งความสนใจอยู่กับการแก้ปัญหาความยากจนในนโยบายลดความเหลื่อมล้ำที่กล่าวมานั้น ยังมักจะมาพร้อมกับแนวทางการแก้ปัญหาที่มุ่งความสนใจไปยังการปรับพฤติกรรมของคนยากจน สะท้อนกลับไปถึงแนวคิดเรื่องความเหลื่อมล้ำที่ยังมองคนยากจนว่าเป็นกลุ่มที่ติดอยู่ในพฤติกรรมไม่เหมาะสม เช่นเดียวกับมุมมองต่อคนชนบทกับวงจรวงจร วน เจ็บ บ่อยครั้งที่นโยบายที่ถูกหยิบยกมาเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ เช่น การปรับพฤติกรรมการออม การเพิ่มการศึกษาให้คนยากจน มักยังแฝงมุมมองที่ว่า การช่วยเหลือคนยากจนให้พ้นจากปัญหาความเหลื่อมล้ำ คือการปรับปรุงศีลธรรมของพวกเขา ตัวอย่างเช่น การจัดมหกรรมการออมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ โดยกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย เป้าหมายของการรณรงค์คือการสนับสนุนให้กลุ่มเป้าหมายมีคุณธรรม มีสัจจะ มีระเบียบวินัยในการใช้เงิน รู้จักใช้จ่ายเงินอย่างมีเหตุมีผล มีความพอประมาณ (กรมการพัฒนาชุมชน, 2566)

กล่าวได้ว่าด้วยอิทธิพลของแนวคิดที่เกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำแต่เดิมในสังคมไทย ซึ่งยังติดอยู่กับการมองคนยากจนและด้อยโอกาสว่าขาดศีลธรรมและความรู้ และยังมองเห็นความเหลื่อมล้ำเป็นเรื่องที่โยงกับปัญหาในระดับปัจเจกเป็นสำคัญ ไม่ได้มองเห็นโครงสร้างของความไม่เป็นธรรม จึงพบได้ว่านโยบายที่ถูกหยิบยกมาเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ก็ยังมักจะมองเห็นคนยากจนอยู่แยกจากโครงสร้างที่แวดล้อมปัญหาของพวกเขา และมุ่งความสนใจไปยังประเด็น เช่น การฟื้นฟูความเป็นชุมชน การเน้นภูมิปัญญา แม้แต่การกล่าวถึงการยกระดับทาง

เศรษฐกิจของคนด้อยโอกาส ก็ยังวนเวียนกับประเด็นอย่างการสร้างความร่วมมือระหว่างชาวบ้านผ่านการรณรงค์ค่านิยมของการพึ่งตนเอง แนวทางเหล่านี้แม้จะอยู่ในชื่อของการลดความเหลื่อมล้ำ ทว่าโดยเนื้อหา ก็ยังไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากนักจากมุมมองเดิมเรื่องความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

ในงานชิ้นนี้ ผู้เขียนได้ทำการสำรวจแนวคิดและอุดมการณ์ที่มีบทบาทสำคัญต่อพัฒนาการของระบบสวัสดิการไทยในสามแง่มุม ได้แก่ แนวคิดเรื่องรัฐ แนวคิดเรื่องชุมชนและครอบครัว และแนวคิดเรื่องความเหลื่อมล้ำ

การสำรวจแนวคิดและอุดมการณ์เรื่องรัฐในบริบทไทยพบว่า แนวคิดที่มีบทบาทสำคัญในการอธิบายความชอบธรรมของอำนาจรัฐ คือแนวคิดผู้ปกครองที่ทรงธรรม การปกครองของไทยให้ความสำคัญกับการที่ผู้ปกครองจะต้องแสดงตนเป็นผู้มีศีลธรรม โดยเฉพาะการแสดงถึงความมีเมตตาต่อประชาชนที่อยู่ในฐานะต่ำกว่า เมื่อผสมแนวคิดนี้เข้ากับอีกแนวคิดที่เสนอความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างผู้มีอำนาจรัฐกับประชาชนในลักษณะอุปถัมภ์-เอื้ออาทร ผู้มีอำนาจจึงถูกคาดหวังให้ต้องแสดงบทบาทเปรียบดังพ่อที่ปรารถนาดีต่อลูก คอยดูแลทุกข์สุขประกอบไปกับควบคุมประชาชนให้อยู่ในศีลธรรม แนวคิดเหล่านี้ส่งอิทธิพลให้ระบบสวัสดิการของไทยผ่านเส้นทางที่หล่อหลอมด้วยความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ จนมีลักษณะสำคัญเป็นระบบแบบสงเคราะห์ประชาชน ผู้มีอำนาจรัฐมักใช้นโยบายสวัสดิการเพื่อแสดงการมีศีลธรรมของตนเอง ในขณะที่ประชาชนถูกจัดวางให้เป็นผู้รับการอุปถัมภ์ที่ไม่มีอำนาจ และถูกคาดหวังให้ต้องปฏิบัติตามกรอบความประพฤติที่รัฐต้องการ

แนวคิดและอุดมการณ์เรื่องชุมชนและครอบครัวนั้นเชื่อมโยงกับแนวทางที่รัฐไทยมักสนับสนุนในการอุปถัมภ์ประชาชน แนวคิดเรื่องชุมชนมีคุณลักษณะสำคัญที่ความเป็นชาวบ้านในอุดมคติ เป็นอุดมคติที่เน้นการฟื้นฟูวัฒนธรรมความเป็นชุมชนหมู่บ้าน ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมการเกื้อกูลกันและกัน และการพึ่งตนเองของชุมชน ให้เป็นทางออกให้กับปัญหาที่คนยากจนในชนบทไทยประสบ ในขณะที่แนวคิดเรื่องครอบครัวในบริบทไทยนั้นให้ความสำคัญกับความกตัญญู และการประพฤติตนตามบทบาทหน้าที่ของสมาชิกในครอบครัว ในฐานะคุณค่าหลักของครอบครัวไทยที่รัฐควรมุ่งส่งเสริม ทั้งแนวคิดเรื่องชุมชนและแนวคิดเรื่อง

ครอบครัวต่างก็มีบทบาทต่อทิศทางนโยบายด้านสวัสดิการของรัฐไทย โดยมักมีการหยิบเอาอุดมคติของชุมชนมาเป็นแนวทางการจัดสวัสดิการให้แก่คนในชนบท ในขณะที่คุณค่าของครอบครัวก็มักจะถูกมองว่าเป็นทางออกเบื้องต้นให้กับปัญหาของเด็กและผู้สูงอายุ ข้อเสนอเหล่านี้เกิดขึ้นทั้งที่สภาพความเป็นจริงของชุมชนในชนบทและครอบครัวไทยในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงห่างไกลออกไปจากภาพอุดมคติที่เป็นหัวใจของแนวคิดเหล่านี้

สำหรับแนวคิดเรื่องความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย มีแง่มุมสำคัญที่เชื่อมโยงกับบทบาทของแนวคิดในการปกครองของรัฐไทยที่ยังจัดโครงสร้างสังคมไทยแบบมีลำดับชั้น นำมาซึ่งการมองว่าความเหลื่อมล้ำระหว่างส่วนต่าง ๆ ในสังคมเป็นเรื่องปกติธรรมดา และให้ความสำคัญกับการเน้นย้ำให้แต่ละส่วนที่ไม่เท่าเทียมกันต้องทำหน้าที่ของตนเอง ชนชั้นที่ยากจนก็ควรอยู่ในที่ที่ทางของตน และยอมรับอำนาจของผู้มีอำนาจที่อยู่สูงกว่า พร้อมกับยอมรับว่าความเหลื่อมล้ำเป็นเรื่องปกติ มุมมองสำคัญอีกประการก็คือการมองคนชนบทว่ายังติดอยู่ในวงจรของการขาดการศึกษาและขาดซึ่งวัฒนธรรม ขณะที่ผู้ประสบความสำเร็จในการสร้างความมั่งคั่งในสังคมไทยก็มักจะถูกมองว่าขยับฐานะได้ด้วยการมีศีลธรรมในระดับปัจเจก เช่น มีความขยัน มุ่งมั่น ซื่อสัตย์ มุมมองดังกล่าวซึ่งขาดการมองเห็นถึงโครงสร้างที่แวดล้อมความล้มเหลวและความสำเร็จของปัจเจก สะท้อนให้เห็นผ่านข้อเสนอในการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยซึ่งมักจะยังเน้นความสนใจไปที่คนยากจน เน้นการปรับปรุงความรู้และศีลธรรมของพวกเขา ทั้งยังขาดการให้น้ำหนักกับโครงสร้างที่ไม่เป็นธรรมซึ่งมีความสัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำ

การสำรวจแนวคิดและอุดมการณ์ที่ผู้เขียนได้ดำเนินการมาทั้งหมด สะท้อนให้เห็นว่าปัจจัยด้านแนวคิดและอุดมการณ์กระแสหลักของสังคมไทยที่ผ่านมายังไม่ได้มีบทบาทช่วยส่งเสริมพัฒนาการของระบบสวัสดิการไทย และกลายเป็นปัจจัยที่จำกัดขอบเขตและการขยายตัวของระบบเสียมากกว่า คำถามสำคัญที่ย่อมเกิดขึ้นตามมาก็คือ เราจะทำอะไร

กับข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากแนวคิดและอุดมการณ์เหล่านี้ได้บ้าง ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะในเรื่องนี้อยู่สองประการ

ประการแรก สังคมไทยควรมุ่งสร้างความตระหนักรู้ถึงแนวคิดและอุดมการณ์ที่ส่งผลต่อนโยบายสวัสดิการให้มากกว่าที่เป็นอยู่ บ่อยครั้งที่การถกเถียงในประเด็นเรื่องระบบสวัสดิการเกิดขึ้นโดยไม่ได้นำถึงแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังข้อเสนอกันว่ามีความที่ไปอย่างไร เนื้อหาที่งานชิ้นนี้นำเสนอพอจะชี้ให้เห็นได้ว่า จุดยืนที่แตกต่างกันนั้นอาจมาจากอิทธิพลของแนวคิดและอุดมการณ์ที่ผู้คนยึดถือต่างกัน การตระหนักรู้ว่าแนวคิดและอุดมการณ์เหล่านั้นมีรายละเอียดอย่างไร ส่งผลต่อมุมมองเรื่องสวัสดิการอย่างไร รวมถึงมีผลต่อพัฒนาการของระบบสวัสดิการที่ผ่านมาเช่นไร จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่จะทำให้การถกเถียงเรื่องทิศทางการนโยบายสวัสดิการของประเทศมีความชัดเจนยิ่งขึ้น และนำไปสู่การประสานความแตกต่างกันได้

ประการที่สอง สังคมไทยควรเปิดกว้างกับการปรับเปลี่ยนแนวคิดและอุดมการณ์ที่มีมาแต่เดิม ในงานชิ้นนี้ ผู้เขียนได้นำเสนอแนวคิดที่เป็นกระแสหลักในสังคมไทยและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสวัสดิการของภาครัฐ แต่งานชิ้นนี้ก็ชี้ให้เห็นเช่นกันว่าแนวคิดและอุดมการณ์เหล่านี้ยังมีข้อจำกัดในการเอื้อให้ระบบสวัสดิการของประเทศไทยพัฒนาไปได้มากกว่าที่เป็นอยู่ นอกจากข้อจำกัดเหล่านี้ควรได้รับการอภิปรายผ่านมุมมองเชิงวิพากษ์ให้มากขึ้น สังคมไทยก็ควรเปิดกว้างให้เกิดการปรับเปลี่ยนเพื่อรับเอาแนวคิดและอุดมการณ์ใหม่ๆ เข้ามาเพื่อคลายข้อจำกัดของแนวคิดเดิมด้วย ผู้เขียนอยากเน้นว่าการรับเอาแนวคิดและอุดมการณ์ใหม่ๆ เพื่อปรับแนวคิดเดิม ไม่ควรนับเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม เนื้อหาในงานชิ้นนี้ชี้ให้เห็นว่าแนวคิดที่มีมาแต่เดิมนั้นที่จริงก็ถูกสร้างขึ้นมาพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงในอดีต เพราะฉะนั้นการจะปรับปรุงความคิดในสังคมให้เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงของยุคสมัยก็ควรถือเป็นเรื่องปกติ

បទដ្ឋានមុន

ภาษาไทย

- กรมการพัฒนาชุมชน (2566). มหกรรมการออม ลดความเหลื่อมล้ำ (ระดับภูมิภาค) ครบรอบ 49 ปี กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มภาคกลางตอนบนที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. สืบค้นจาก <https://www.cdd.go.th/content/660310-3>.
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) (2547). นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาศาสนาบ้านครอบครัว พ.ศ. 2547-2556. สืบค้นจาก https://www.m-society.go.th/ewtadmin/ewt/mso_web/ewt_news.php?nid=8426.
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) (2550). แผนยุทธศาสตร์สร้างสวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2550-2554). สืบค้นจาก https://www.m-society.go.th/ewtadmin/ewt/mso_web/ewt_news.php?nid=8638.
- กระทรวงมหาดไทย (2561). คู่มือการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามโครงการไทยนิยมยั่งยืน. สถาบันดำรงราชานุภาพ. กระทรวงมหาดไทย.
- กรุงเทพธุรกิจ (2558). ‘ประยุทธ์’ จวกนโยบายประชานิยม ย่ำไทยเป็นประชาธิปไตย. กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. 20 กันยายน 2558. สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/business/666320>
- กฤษฎา วีระโกศลพงศ์ (2564). อุปสรรคของการเป็นรัฐสวัสดิการของประเทศไทย ภายใต้ฐานคิดการสงเคราะห์แบบการกุศล ตอนที่ 1. สืบค้นจาก <https://wefair.org/obstacles-to-being-a-welfare-state-in-thailand-1/>.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (2531). เศรษฐกิจชุมชนหมู่บ้านไทยในอดีต. กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์.
- ฐาปนันท์ นิพิฏฐกุล (2558). ภราดรภาพนิยม (Solidarisme) ของ ปรีดี พนมยงค์ (ฉบับขยายความ). กรุงเทพฯ: มิ่งมิตร.
- ทักษ์ เจริมเตียรณ (2558). อ่านจนแตก: วรรณกรรม ความทันสมัย และความเป็นไทย. แปลโดย พงษ์เลิศ พงษ์วานันต์. กรุงเทพฯ: อ่าน.
- ทักษ์ เจริมเตียรณ (2561). การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ธงชัย วินิจจะกุล (2556). ประชาธิปไตยที่มีกษัตริย์อยู่เหนือการเมือง. กรุงเทพฯ: ฟาเดียวกัน.
- ธร ปีติผล (2557). แนวคิดเรื่องชุมชนกับการสร้างเสริมเสรีภาพ. ชุดหนังสือสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสารานุกรมแห่งชาติ.
- ธร ปีติผล (2560). พัฒนาการของระบบสวัสดิการในประเทศไทย จาก พ.ศ. 2475 ถึง 2543: ข้อสังเกตจากการศึกษาเปรียบเทียบทฤษฎีกับประสบการณ์ของ

ประเทศไทย. วารสารประวัติศาสตร์ ธรรมชาติ. ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม).

ทร ปีติผล และวีรวัฒน์ ภัทรศักดิ์กำจร (2562). การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม: กรณีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ. งานวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนจากวิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า.

ประจักษ์ ก้องกีรติ (2557). การเดินทางของความไม่เสมอภาคในสังคมไทย. ปาฐกถาปริทัศน์ พนมยงค์ ประจำปี 2557 สถาบันปริทัศน์ พนมยงค์.

ประเวศ วะสี (2566). สิ่งแรกที่ “นายกรัฐมนตรีคนใหม่” ควรทำ “ประกาศสงครามเอาชนะความยากจน”. สืบค้นจาก <https://www.hfocus.org/content/2023/07/27969>.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์ (2546). เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ. เชียงใหม่: ชิลด์เวอร์ม.

พัช ลวงกูร (2564). ความคิดทางการเมืองไทยในนโยบายการพัฒนา. วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์, ปีที่ 51 ฉบับที่ 2.

ยุกติ มุกดาวิจิตร (2538). อ่าน “วัฒนธรรมชุมชน”. กรุงเทพฯ: ฟาเดียวกัน.

วิชลดา ยิ้มแย้ม (2558). ภาพครอบครัวในนวนิยายรางวัลซีไรต์. วิทยานิพนธ์ภาควิชาภาษาไทย บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร.

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) (2552). คู่มือการดำเนินงานโครงการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชน. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน.

สมบัติ จันทรวงศ์ และชัยอนันต์ สมุทวณิช (2523). ความคิดทางการเมือง และสังคมไทย. กรุงเทพฯ: ดวงดีการพิมพ์.

สร้อยมาศ รุ่งมณี และคณะ (2565). พลวัตครอบครัวในสังคมไทยในสถานการณ์โควิด-19. โครงการศูนย์ความรู้นโยบายเด็กและครอบครัว สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.).

สายชล สัตยานุรักษ์ (2557ก). 10 ปัญญาชนสยาม, เล่ม 1, ปัญญาชนแห่งรัฐ สมบูรณาญาสิทธิราชย์. กรุงเทพฯ: โอเพ่นบุ๊กส์.

สายชล สัตยานุรักษ์ (2557ข). 10 ปัญญาชนสยาม, เล่ม 2, ปัญญาชนหลังการปฏิวัติ 2475. กรุงเทพฯ: โอเพ่นบุ๊กส์.

สายชล สัตยานุรักษ์ (2565). ความเปลี่ยนแปลงของครอบครัวชนชั้นกลางไทย ทศวรรษ 2500-2540. บทความวิชาการภายใต้แผนงานยุทธศาสตร์เป้าหมาย (Spearhead) ด้านสังคม คนไทย 4.0. สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.).

สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (2562). “หมอประเวศ” แนะนำชุมชนเป็นฐานการพัฒนา 10 มิติสร้างเศรษฐกิจภูมิคุ้มกัน. สืบค้นจากเว็บไซต์ <https://www.nationalhealth.or.th/index.php/en/node/1209>.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2558). สารสังเขป ประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านนโยบายประชานิยมที่ส่งผลกระทบต่อหนี้สาธารณะและการเพิ่มบทบาทผู้รับผิดชอบต่อความรับผิดชอบในโครงการประชานิยม. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) (2549). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554). สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) (2561). ปฏิรูปแนวใหม่ ร่วมคิด ร่วมใจ สร้างไทยไปด้วยกัน. สืบค้นจาก https://www.nesdc.go.th/ewt_news.php?nid=7723&filename=index.

สิทธิเทพ เอกสิทธิพงษ์ (2558). ลูกจิ้นรักชาติ: สำนักประวัติศาสตร์และนิยามประชาธิปไตย. มนุษยศาสตร์สาร, ปีที่ 16 เล่มที่ 2: 112-157.

อคิน รพีพัฒน์ (2540). เจ้าชาวบ้าน เล่ม 2. แปลโดย ปรีดา เฉลิมเผ่า กอนันตกุล และคณะ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สถาบันไทยคดีศึกษา.

อภิชาติ สถิตนิรามัย และอิสร์กุล อุณหเกตุ (2564). ทุน วัง คลัง (ศักดิ์) นา: สมรภูมิเศรษฐกิจการเมืองไทยกับประชาธิปไตยที่ไม่ลงหลักปักฐาน. กรุงเทพฯ: มติชน.

ภาษาต่างประเทศ

Baker, C. (2019). The 2014 Thai Coup and Some Roots of Authoritarianism. In Military, Monarchy and Repression: Assessing Thailand's Authoritarian Turn, K. Veerayooth and K. Hewison, eds. Oxford: Routledge.

Beland, D. (2005). Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective. Social Policy and Administration, vol. 39, Issue 1 (February).

Epsing-Andersen, G. (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.

Greve, B. (2020). Myths, Narratives and Welfare States: The Impact of Stories on Welfare State Development. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- Hajer, M. (1993). Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice. In *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, F. Fisher and J. Forester, eds. London: UCL Press.
- Hajer, M. (2002). Discourse Analysis and the Study of Policy Making. *European Political Science* 2, 61-65.
- Holliday, I. (2000). Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia. *Political Studies*, vol. 48, no. 4 (September): 706-723.
- International Labour Office (ILO) (2021). *World Social Protection Report 2020-22: Social Protection at the Crossroads—in Pursuit of a Better Future*. Geneva: ILO.
- International Labour Office (ILO) (2022). *Thailand Social Protection Diagnostic Review*. A Joint Publication by ILO, UNICEF, IOM, UN Women.
- Immergut, E. (1992). *The Political Construction of Interests: National Health Insurance Politics in Switzerland, France and Sweden, 1930-1970*. New York: Cambridge University Press.
- Jones, M. D. and others (2014). Introducing the Narrative Policy Framework. In *The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis*, M. D. Jones, M. K. McBeth and E. A. Shanahan, eds. New York, United States: Palgrave Macmillan.
- Kerr, C. and others (1960). *Industrialism and Industrial Man*. Cambridge: Harvard University Press.
- Korpi, W. (1980). Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies. A Preliminary Comparative Framework. *West European Politics*, vol. 3, no. 3: 296-316.
- Kwon, H. J. (2009). The Reform of the Developmental Welfare State in East Asia. *International Journal of Social Welfare*, 18: S12-S21.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class, and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Connor, J. (1973). *The Fiscal Crisis of the Welfare State*. New York: St. James Press.

- Reynolds, C. (2009). The Origins of Community in the Thai Discourse of Global Governance. In *Tai Lands and Thailand: Community and State in Southeast Asia*, A. Walker, ed. Singapore, NUS Press.
- Rigg, J. (1994). Redefining the Village and Rural Life: Lessons from Southeast Asia. *The Geographical Journal*, vol. 160, no. 2: 123-135.
- Skocpol, T. (1985). Introduction. In *Bringing the State Back In*, P. B. Evans, D. Rueschemeyer and T. Skocpol, eds. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wier, M. (2001). Welfare State. In *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Available at <https://www.sciencedirect.com/topics/economics-econometrics-and-finance/welfare-state>.

เกี่ยวกับผู้เขียน

ดร.สร ปัตติลา

ปัจจุบันดำรงตำแหน่งเป็นผู้ช่วยศาสตราจารย์
ที่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
และผู้อำนวยการศูนย์วิจัยความเหลื่อมล้ำ
และนโยบายสังคม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปัจจุบัน ดร.สรทำวิจัยในประเด็นความเหลื่อมล้ำ
และนโยบายสวัสดิการ โดยเฉพาะในบริบท
ของประเทศไทย ความสนใจทางวิชาการของ ดร.สร
อยู่ในประเด็นข้อเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์
โดยผลงานที่ผ่านมามีทั้งในประเด็น เช่น ความยากจน
การพัฒนาชุมชน คอร์รัปชัน ประชาสังคม
และการเป็นประชาธิปไตย

จัดพิมพ์โดย

© 2023 มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท
สำนักงานประเทศไทย
อาคารธนภูมิ ชั้น 23 เลขที่ 1550
ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ แขวงมักกะสัน
เขตราชเทวี กรุงเทพฯ 10400

รับผิดชอบโดย

เวสนา โรดิช | ผู้อำนวยการ
thailand.fes.de
f Friedrich-Ebert-Stiftung Thailand
info.thailand@fes.de

อำนวยความสะดวกโดย

บริษัท บุ๊คสเคป จำกัด
ISBN 978-616-8192-19-1

ความเห็นในหนังสือเล่มนี้ไม่ถือว่า
เป็นความเห็นของมูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท
ไม่อนุญาตให้นำชื่อต่างๆ ที่เผยแพร่โดย
มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท ไปใช้เชิงพาณิชย์
โดยไม่ได้รับการยินยอม
เป็นลายลักษณ์อักษรจากมูลนิธิฯ

มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท เป็นมูลนิธิทางการเมืองที่เก่าแก่ที่สุดของประเทศเยอรมนี
และได้รับการตั้งชื่อตามฟรีดริค เอแบร์ท ซึ่งเป็นประธานาธิบดีคนแรกของเยอรมนีที่มาจากการเลือกตั้ง
ในระบบประชาธิปไตย มูลนิธิฯ มุ่งมั่นที่จะส่งเสริมการพัฒนาสังคมการเมืองและเศรษฐกิจ
ด้วยจิตวิญญาณแบบสังคมประชาธิปไตย ผ่านทางพลเมืองศึกษา การวิจัย และการร่วมมือระหว่างประเทศ