

ทางสองแพร่งรัฐสวัสดิการไทย

รัฐพัฒนาการก้าวหน้า
หรือรัฐสวัสดิการอำนาจนิยม

Thai Welfare State at the Crossroad

Universal Developmental State or Authoritarian Welfare State

ภาควิชา สังคมวิทยา

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

ทางสองแพร่งรัฐสวัสดิการไทย: รัฐพัฒนาการก้าวหน้า หรือรัฐสวัสดิการอำนาจนิยม
**Thai Welfare State at the Crossroad: Universal Developmental State
or Authoritarian Welfare State**

โดย ภาคภูมิ แสงกนกกุล

© 2024 มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท ประเทศไทย

จัดพิมพ์โดย

มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท ประเทศไทย

อาคารธณภูมิ 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 บุกส์เคป จำกัด

bookscape.co

โทร. 09 2110 5501

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

ภาคภูมิ แสงกนกกุล.

ทางสองแพร่งรัฐสวัสดิการไทย: รัฐพัฒนาการก้าวหน้า หรือรัฐสวัสดิการอำนาจนิยม.

-- กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท ประเทศไทย, 2567.

70 หน้า.

1. รัฐสวัสดิการ. I. ชื่อเรื่อง.

361.65

ISBN 978-616-8192-21-4

ทัศนะในหนังสือเล่มนี้ไม่จำเป็นต้องพ้องกับมุมมองของมุลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท หรือหน่วยงานที่ผู้เขียนสังกัด มูลนิธิฯ ไม่รับรองความแม่นยำของข้อมูลที่ปรากฏในหนังสือ หากต้องการใช้งานสื่อใดๆ ของมูลนิธิฯ ในเชิงพาณิชย์ ต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากมูลนิธิฯ ก่อน

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

สารบัญ

บทคัดย่อ.....	8
1. บทนำ.....	12
2. ทบทวนวรรณกรรม.....	14
3. ระเบียบวิธีวิจัยและโครงสร้าง.....	20
4. การขยายสวัสดิการของรัฐพัฒนาการไทยในยุค รัฐบาลทักษิณ.....	22
5. ความสำเร็จของนโยบาย แต่โครงสร้างสถาบันบาง ส่วนยังไม่เปลี่ยนแปลง.....	34
6. หรือจะย้อนกลับไปรัฐสวัสดิการอำนาจนิยม?.....	48
7. รัฐสวัสดิการไทยที่พึงปรารถนาในยุคหลังโควิด.....	56
8. บทสรุป.....	60
บรรณานุกรม.....	62

ทางสองแพร่ง รัฐสวัสดิการไทย รัฐพัฒนาการถ้วนหน้า หรือรัฐสวัสดิการอำนาจนิยม

**Thai Welfare State at the Crossroad:
Universal Developmental State
or Authoritarian Welfare State**

ภาควิชา สังคมวิทยา

บทคัดย่อ

งานชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์ศึกษาว่าปัจจัยใดที่ส่งผลให้มีการขยายนโยบายสวัสดิการสังคมเป็นระบบถ้วนหน้าภายใต้รัฐบาลทักษิณ (พ.ศ. 2544–2549) และปัจจัยใดส่งผลให้นโยบายสังคมกลายมาเป็นนโยบายพุ่งเป้ากลุ่มประชากรภายใต้รัฐบาลประยุทธ์ (พ.ศ. 2557–2564) โดยประยุกต์ใช้แบบจำลอง 5Is (Gough, 2008; 2016) จากการวิเคราะห์พบว่า ปัจจัยอิทธิพลระหว่างประเทศ กล่าวคือ วิกฤตต้มยำกุ้ง ประกอบกับปัจจัยภายใน ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 อุปสงค์สวัสดิการที่มากขึ้นจากการเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจ การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม กระบวนการประชาธิปไตย และความเข้มแข็งของพรรคการเมือง ปัจจัยเหล่านี้ร่วมผลักดันให้ขยายสวัสดิการสังคมเป็นระบบถ้วนหน้าได้อย่างไรก็ตาม ยังคงมีปัจจัยบางประการที่ไม่เปลี่ยนแปลง และกลายเป็นอุปสรรคในการพัฒนาสวัสดิการไทยให้เป็นรูปแบบตะวันตก กล่าวคือ โครงสร้างเศรษฐกิจยังคงติดกับดักรายได้ปานกลาง ไม่สามารถสร้างความสมานฉันท์ในสังคม สหภาพแรงงานไม่มีความเข้มแข็ง ระบบการเมืองยังคงเป็นระบอบผสมประชาธิปไตย-อำนาจนิยม และสถาบันดั้งเดิมยังคงมีบทบาทด้านสวัสดิการสังคม ต่อมารัฐประหาร พ.ศ. 2557 ส่งผลให้ประชาธิปไตยถอยหลัง และมีทิศทางพัฒนาไปเป็นรัฐสวัสดิการอำนาจนิยม นโยบายสังคมเป็นเครื่องมือที่ใช้เพื่อการปกครองมากขึ้น สวัสดิการเปลี่ยนเป็นพุ่งเป้ากลุ่มประชากร ดังนั้นประเทศไทยจึงมีความจำเป็นต้องปฏิรูประบบสวัสดิการอีกครั้ง เพื่อรองรับความผันผวนของโลกที่มีความเสี่ยงทางสังคมชนิดใหม่ และอุปสงค์สวัสดิการที่เพิ่มขึ้นจากการเข้าสู่สังคมสูงวัย

คำสำคัญ: รัฐสวัสดิการไทย ประวัติศาสตร์เชิงสถาบัน ปัจจัยกำหนด รัฐสวัสดิการ การขยายสวัสดิการสังคม รัฐสวัสดิการอำนาจนิยม

This work aims to study which factors resulted in the extension of social welfare policies as a universal system under the Thaksin government (2001–2006) and which factors resulted in the retrenchment of social welfare policies under the Prayuth regime (2014–2021) by applying the 5Is model (Gough, 2008; 2016). It was found that the external factor such as the Asian financial crisis of 1997, together with the domestic factors, namely the Constitution of the Kingdom of Thailand 1997; increasing demand for welfare; civil society movement; democratization, and a solid political party jointly pushed for Thai welfare state expansion into a universal system. However, some factors still have not changed and have become an obstacle to the development of the Thai welfare state as a Western one. The economic structure was still maintained in the middle-income trap. Social trust and solidarity were still weak. Labor unions have not been influential. The political regime was still a hybrid democracy-authoritarian regime. Finally, traditional institutions still play a role in social welfare. The 2014 coup resulted in the fall of democracy and affected the Thai welfare state development. There was a tendency to be an authoritarian welfare state. The Junta provided social welfare to targeted groups as a tool to control and suppress society. Then, Thailand needs to reform its welfare system to cope with new social risks in a world full of uncertainty and increasing demand for welfare in the aging society.

Keywords: Thai welfare state, historical institutionalism, welfare state determinants, welfare state expansion, authoritarian welfare state

1

บทนำ

มนุษย์ทุกคนต้องการสวัสดิการเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มนุษย์เข้าถึงสวัสดิการต่างๆ ผ่านทางครอบครัว ชุมชน/สังคม กลไกตลาด และรัฐ โดยกลไกตลาดเป็นแหล่งที่มาสำคัญของสวัสดิการในโลกทุนนิยมปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม กลไกตลาดก็มีข้อเสียในการกระจายสวัสดิการพื้นฐานอย่างครอบคลุมทั่วถึง เช่นเดียวกับประเทศไทย ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคมทวีความรุนแรงมากขึ้น การเข้าถึงสวัสดิการขั้นพื้นฐานเริ่มเป็นไปอย่างยากลำบาก ไม่จำกัดเฉพาะกลุ่มประชากรยากจนที่สุด แม้แต่กลุ่มชนชั้นกลางและกลุ่มประชากรที่เริ่มเข้าสู่ตลาดแรงงานก็ได้รับผลกระทบเช่นกัน ส่งผลให้ขบวนการสังคมเรียกร้องบทบาทเชิงรุกของรัฐในการกระจายสวัสดิการแก่ประชาชนมากขึ้น

ความเป็นไปได้ทางการคลังเป็นข้อโต้แย้งสำคัญในการขยายนโยบายสวัสดิการที่พบได้ในทุกรัฐ อย่างไรก็ตาม การคลังก็มีข้อจำกัดเพียงแค่ว่ากำหนดรูปแบบของรัฐสวัสดิการ เพียงแค่ห้าปีหลังวิกฤตต้มยำกุ้ง ประเทศไทยที่เป็นประเทศรายได้ปานกลางสามารถขยายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าขึ้นมา นอกจากนี้ รัฐบาลทักษิณ (พ.ศ. 2544–2549) ได้ขยายนโยบายด้านสวัสดิการสังคมที่ครอบคลุมในหลายประเด็น และครอบคลุมประชาชนไทยถ้วนหน้า จึงช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประชากรชนบทและกลุ่มประชากรชายขอบ

ทว่าภายหลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 ทิศทางชุดนโยบายสวัสดิการสังคมของไทยมีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งเป็นสวัสดิการแบบพุ่งเป้ากลุ่มประชากร งานชิ้นนี้จึงมีจุดประสงค์อธิบายว่าปัจจัยใดมีอิทธิพลต่อการก่อร่างสร้างรัฐสวัสดิการไทย เหตุใดเส้นทางการพัฒนารัฐสวัสดิการไทยจึงเดินทางย้อนกลับ และไม่สามารถขยายสวัสดิการเพิ่มเติมตามรูปแบบรัฐสวัสดิการตะวันตก

2

ນະຄອນວຽນນຽນ

นิยามรัฐสวัสดิการมีความแตกต่างหลากหลายไปตามภูมิหลังทาง การเมืองและวัฒนธรรม กลุ่มนิยามแรกมุ่งเน้นวิเคราะห์นโยบายสวัสดิการ สังคมที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาสังคม (Aspalter, 2002, 10) เช่น รัฐที่เก็บภาษีสูงจากคนรวยเพื่อนำมากระจายสู่คนจน หรือรัฐที่ใช้เครื่องมือ ต่างๆ เพื่อสนับสนุนให้สวัสดิภาพสังคมดีขึ้นผ่านสถาบันสังคมและสถาบัน ครอบครัว กลุ่มนิยามที่สองวิเคราะห์รัฐสวัสดิการในรูปแบบโครงสร้าง สถาบันที่ซับซ้อน รัฐสวัสดิการเป็นรูปแบบรัฐชนิดหนึ่งที่เปลี่ยนผ่านจากรัฐรูปแบบเก่าสู่รัฐสมัยใหม่ภายใต้ระบบทุนนิยม เช่น นิยามของ Ginsburg (1979, 2) ที่รัฐสวัสดิการหมายถึงสถาบันต่างๆ ที่ถูกกำหนดจากอุปสงค์ และความต้องการของเศรษฐกิจทุนนิยม หรือนิยามของ Rossenvallon (1990) ที่หมายถึงการขยายจากรัฐปกป้อง (L'État protecteur)

สำหรับงานชิ้นนี้จะเลือกนิยามรัฐสวัสดิการในรูปแบบที่สอง กล่าวคือ รัฐสวัสดิการหมายถึงกฎระเบียบการควบคุมที่มาจากรัฐทั้งหมด และการจัดหาสวัสดิการในทุกรูปแบบของรัฐที่มีจุดประสงค์เพื่อยกระดับ คุณภาพชีวิตของประชาชน นิยามดังกล่าวจะไม่จำกัดเฉพาะสวัสดิการ ที่รัฐจัดหาให้ประชาชน แต่รวมถึงบทบาทของรัฐในการสนับสนุนกลไก ตลาด ครอบครัว และองค์กรเอกชน ในการจัดสรรสวัสดิการ (Aspalter, 2002, 11) ซึ่งเหมาะสมกับจุดประสงค์ของงานชิ้นนี้

การวิเคราะห์อดีตที่ไม่อาจเปลี่ยนได้ (path-dependence analysis) เป็นแนววิเคราะห์หนึ่งที่นิยมใช้เพื่ออธิบายว่าปัจจัยเชิงสถาบัน ในอดีตมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมและรูปแบบของ รัฐสวัสดิการในปัจจุบัน รัฐเป็นองค์การที่ซับซ้อน ประกอบด้วยสถาบัน ต่างๆ ที่โยงใยสัมพันธ์กัน การเปลี่ยนผ่านจากรัฐแบบเก่าสู่รัฐสมัยใหม่ต้อง อาศัยกระบวนการที่กินเวลายาวนาน จึงต้องมีการศึกษาประวัติศาสตร์เชิง สถาบันร่วมด้วย เส้นทางที่ไม่อาจเปลี่ยนได้เริ่มต้นจากจุดหัวเลี้ยวหัวต่อ (critical juncture) ที่ผู้แสดงจำนวนมากทำซ้ำและเผยแพร่พฤติกรรม จนสถาปนาเป็นกฎใหม่ขึ้นมา ต่อมากระบวนการเสริมแรงตนเอง (self-

reinforcing process) เพื่อให้สังคมยอมรับ สร้างความชอบธรรมให้กับสถาบันที่เกิดขึ้นใหม่ และต่อด้วยผลที่ตามมาของสถาบันใหม่ ทำให้มีความมั่นคงขึ้น และละทิ้งสถาบันเก่าไป (Ebbinghaus, 2005, 15) วิธีวิเคราะห์ดังกล่าวสามารถใช้ตัวชี้วัดระดับมหภาคหรือข้อมูลทางประวัติศาสตร์เชิงสถาบันเพื่อหาเส้นทางการพัฒนาที่เป็นจุดร่วมบรรจบกัน เพื่อจัดกลุ่มรัฐสวัสดิการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน หรือศึกษาข้อมูลเชิงลึกในประเทศเดียว และเปรียบเทียบประเทศอื่นบางประเทศ โดย Kammer et al. (2012, 457–460) เสนอว่าสามารถใช้ตัวชี้วัดระดับจุลภาค เช่น ผลของนโยบายกระจายซ้ำ (redistributive policies) การเก็บภาษี ข้อมูลระดับแบบสำรวจครัวเรือน แทนตัวชี้วัดระดับมหภาคได้เช่นกัน และเสนอแนวทางการวิเคราะห์ดังกล่าวเป็นอีกทางเลือกหนึ่ง

นอกจากปัจจัยเชิงสถาบันที่กำหนดรูปแบบของรัฐสวัสดิการ นักวิชาการพยายามหาตัวแปรอิสระที่กำหนดลักษณะของนโยบายสวัสดิการสังคม ผลลัพธ์ของนโยบาย หรือรูปแบบของรัฐสวัสดิการในฐานะที่เป็นตัวแปรตาม ตัวแปรอิสระดังกล่าว ได้แก่ กฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนดเครื่องมือในการกระจายใหม่ สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม ค่าใช้จ่ายด้านสังคม และโครงสร้างทรัพยากรบุคคลที่ใช้ผลิตนโยบายสาธารณะ Gough (2008; 2016) ได้เสนอแบบจำลอง 5Is เพื่ออธิบายว่าปัจจัยตัวแปรอิสระใดบ้างที่ส่งผลต่อความแตกต่างของนโยบายสวัสดิการสังคม ผลลัพธ์ของนโยบาย และรูปแบบของรัฐสวัสดิการที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยตัวแปรอิสระประกอบด้วยห้ากลุ่ม ได้แก่

1) กระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่อุตสาหกรรม (industrialization) เช่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่ส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคม โครงสร้างครอบครัว ที่นำไปสู่กระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ประเทศอุตสาหกรรม ซึ่งกลุ่มตัวแปรนี้ใช้ทฤษฎีกลุ่มหน้าที่นิยมที่ไม่ใช่สาย

มาร์กซิสต์ (non-Marxist functionalism) อธิบายระดับอุตสาหกรรมที่ส่งผลต่อค่าใช้จ่ายด้านสังคม การขยายบทบาทของรัฐสวัสดิการ หรือรูปแบบของการเปลี่ยนผ่านอุตสาหกรรมที่ส่งผลต่อเส้นทางการพัฒนา รัฐสวัสดิการที่บรรจบเหมือนกัน (Aspalter, 2002, 12–13)

2) กลุ่มผลประโยชน์ (interests) ได้แก่ การวิเคราะห์ตัวแสดงกลุ่มผลประโยชน์ องค์กรต่างๆ ชนชั้น พรรคการเมือง และการต่อสู้เพื่อให้ได้อำนาจ รวมถึงอำนาจที่กระจายให้กับกลุ่มต่างๆ แต่ละกลุ่มผลประโยชน์ ชนชั้น หรือองค์กร ต่างมีอำนาจในการต่อรองเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและสวัสดิการต่างๆ ในระดับที่ไม่เท่ากัน กลุ่มที่มีอำนาจสูงกว่าย่อมผลักดันให้นโยบายสวัสดิการของสังคมโดยรวมเป็นไปตามจุดประสงค์ของกลุ่มตน การรวมกลุ่มเพื่อเข้าไปต่อรองในสนามการเมืองเป็นได้ทั้งในรูปแบบของการรวมกลุ่มนอกสภา เช่น สหภาพแรงงาน กลุ่มชนชั้นกลาง กลุ่มชนชั้นสูง หรือในรูปแบบของการเมืองเลือกตั้งในสภา เช่น พรรคการเมือง ผู้แทนราษฎร ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎกติกาการเลือกตั้ง กฎกติกาคงการควบคุมพรรคการเมือง

3) สถาบัน (institutions) ได้แก่ กระบวนการสร้างรัฐชาติ ความเป็นพลเมือง ระบบการเมือง รัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐสวัสดิการคือรูปแบบของรัฐที่มีการขยายสิทธิด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แก่ประชาชนมากขึ้น เส้นทางการพัฒนาสิทธิต่างๆ เหล่านี้ รวมถึงความเป็นพลเมืองของรัฐนั้นๆ ส่งผลต่อรูปแบบของรัฐสวัสดิการที่แตกต่างกัน แนวทฤษฎีกลุ่มหน้าที่นิยมสายมาร์กซิสต์ (Marxist functionalism) อธิบายถึงการเพิ่มนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อแก้ปัญหาสังคมที่มาจากรัฐทุนนิยม และช่วยสร้างความชอบธรรมให้รัฐทุนนิยมดำรงต่อไปได้ (Aspalter, 2002, 12) รัฐเก็บผลผลิตของแรงงานของคนทั้งประเทศในรูปแบบภาษี นำมาใช้ดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมและนโยบายกระจายใหม่ เพื่อรักษารูปแบบการผลิตของระบบทุนนิยม การสร้างรัฐชาติจึงมีส่วนสำคัญในการช่วยให้แรงงานยินดีร่วมจ่ายภาษีให้รัฐบาลกลาง เพื่อช่วยเหลือ

สวัสดิการสังคมแก่เพื่อนร่วมชาติคนอื่น ถึงแม้ว่าจะไม่เคยรู้จักกันหรือมีความสัมพันธ์ฉันญาติพี่น้องก็ตาม ส่วนระบอบการเมืองการปกครองก็ส่งผลต่อรูปแบบของรัฐสวัสดิการที่แตกต่างกันเช่นกัน เช่น ระบอบการปกครองแบบสหพันธรัฐที่รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดนโยบายสังคม ทำให้นโยบายในแต่ละรัฐมีความแตกต่างจากนโยบายของรัฐบาลส่วนกลาง

4) อุดมการณ์ (ideas) ได้แก่ ระบบวัฒนธรรม อุดมการณ์แนวคิด เครือข่ายวิชาการ และกระบวนการถ่ายโอนนโยบายสาธารณะ ปัจจัยในกลุ่มนี้มีความสำคัญในการสร้างทฤษฎี องค์ความรู้ ชุดนโยบายที่ควรจะเป็น ซึ่งเกี่ยวข้องกับการก่อร่างสร้างรัฐและรัฐสวัสดิการ เช่น บทบาทของครอบครัว ชุมชน รัฐ ควรมีขอบเขตใดบ้างในด้านการผลิต การกระจาย และการบริโภค รัฐสวัสดิการและตัวแสดงต่างๆ ควรมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างไร นโยบายสวัสดิการสังคมควรจะเป็นอย่างไร กระบวนการเรียนรู้นโยบายมีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่เครือข่ายวิชาการมีความเชื่อมโยงในระดับโลก มีกระบวนการเรียนรู้ ประสบการณ์ความสำเร็จของนโยบายสวัสดิการสังคมจากต่างประเทศ เพื่อนำมาประยุกต์และปรับใช้พัฒนาในประเทศอื่นๆ ต่อไป

5) อิทธิพลจากองค์กรระหว่างประเทศ/องค์กรเหนือรัฐ (international supranational influences) เช่น สงครามและองค์กรเหนือรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่โลกาภิวัตน์สร้างแรงกดดันต่อนโยบายภายในประเทศและการตัดสินใจทางการเมือง โลกาภิวัตน์เชื่อมโยงระบบเศรษฐกิจของรัฐกับความผันผวนของเศรษฐกิจโลก รัฐจึงต้องเข้ามามีบทบาทจัดการความเสี่ยงสังคมมากขึ้น นอกจากนี้ รัฐสวัสดิการในแต่ละประเทศตอบสนองต่อกระแสโลกาภิวัตน์แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับโครงสร้างเชิงสถาบัน บางกรณีส่งผลให้รัฐขยายความรับผิดชอบด้านนโยบายสวัสดิการสังคม บางกรณีก็กลับตรงกันข้าม คือรัฐลดความรับผิดชอบด้านนโยบายสวัสดิการสังคม (Pankratz, 2017)

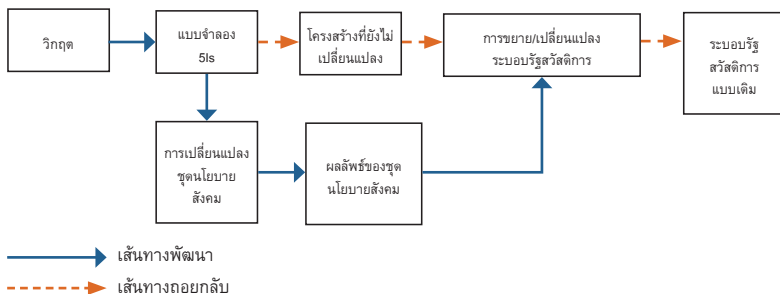
แนววิเคราะห์อดีตที่ไม่อาจเปลี่ยนได้มีข้อจำกัดว่ารัฐสวัสดิการถูกกำหนดจากอดีตแล้ว จึงเป็นการยากที่จะเปลี่ยนแปลงเป็นรูปแบบอื่นในอนาคต อย่างไรก็ตาม Kus (2006) กลับเห็นว่าวิกฤตเป็นแรงผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถาบันได้ และการตอบสนองต่อวิกฤตที่แตกต่างกันส่งผลให้เกิดทางแยกของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบรัฐสวัสดิการได้ เช่น การตอบสนองต่อวิกฤตเศรษฐกิจในทศวรรษ 1970–1980 ที่แตกต่างกันระหว่างอังกฤษกับฝรั่งเศส ทำให้อังกฤษตัดลดนโยบายสวัสดิการสังคมเป็นเสรีนิยมใหม่มากขึ้น แตกต่างจากฝรั่งเศสที่แยกนโยบายสวัสดิการสังคมออกจากรายการเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน จึงช่วยรักษาระดับนโยบายสวัสดิการสังคมได้

3

ระเบียบวิธีวิจัย และโครงสร้าง

งานชิ้นนี้เป็นการวิจัยเอกสารโดยรวบรวมข้อมูล สถิติ และตัววัด จุลภาคและมหภาค ข้อมูลประวัติศาสตร์เชิงสถาบันการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมไทย โดยประยุกต์แบบจำลอง 5Is ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดตามที่ ปรากฏในรูปที่ 1 เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบรัฐสวัสดิการไทยในช่วงปี พ.ศ. 2544–2549 และช่วงปี พ.ศ. 2557–2564

โครงสร้างของเนื้อหาส่วนแรกจะเป็นการวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ ที่ผลักดันให้ขยายสวัสดิการสังคมภายใต้รัฐบาลทักษิณ (2544–2549) ส่งผลให้รัฐสวัสดิการรูปแบบพัฒนาการขยายเพิ่มเติมเป็น “ไม่เป็น ทางการถัวหน้า” รวมถึงลักษณะของชุดนโยบายสวัสดิการสังคมของ รัฐบาล จากนั้นส่วนที่สองจะใช้ข้อมูลระดับจุลภาคแสดงผลความสำเร็จ ของนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า อย่างไรก็ตาม ผลของนโยบาย กลับไม่สามารถเปลี่ยนแปลงรัฐสวัสดิการไทยให้เป็นรูปแบบตะวันตก โดยยังคงมีความแตกต่างทางด้านโครงสร้างเศรษฐกิจ อุดมการณ์ กลุ่มผลประโยชน์ และการหลงเหลือของสถาบันแบบเก่า ในส่วนที่สาม เป็นการวิเคราะห์รัฐสวัสดิการไทยช่วงปี พ.ศ. 2557–2564 ซึ่งการถอยหลัง ของประชาธิปไตยไทยและความขัดแย้งทางการเมืองส่งผลให้รัฐไทยมี แนวโน้มเป็นรัฐสวัสดิการอำนาจนิยมมากขึ้น เปลี่ยนแปลงรูปแบบ ชุดนโยบายสวัสดิการสังคมกลับมาเป็นนโยบายเฉพาะกลุ่มเป้าหมาย และกลายเป็นเครื่องมือรักษาระเบียบสังคม และส่วนสุดท้ายเป็นข้อเสนอ เชนนโยบายที่จะพัฒนารัฐสวัสดิการไทยที่พึงปรารถนาในยุคหลังโควิด-19 ที่เต็มไปด้วยความผันผวนของโลก



4

การขยายสวัสดิการ ของรัฐพัฒนาการไทย ในยุครัฐบาลทักษิณ

ประเทศไทยได้พัฒนาสวัสดิการสังคมอย่างต่อเนื่องตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเป็นประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เส้นทางประวัติศาสตร์การพัฒนาสวัสดิการไทยมีความแตกต่างจากกลุ่มประเทศโลกตะวันตกและกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว มีนักวิชาการหลายท่านนิยามลักษณะของสวัสดิการไทยอยู่ในกลุ่มรัฐพัฒนาการ (เช่น Kwon, 2009; Jetin, 2011; Glassman, 2020) ซึ่งรัฐให้ความสำคัญกับด้านเศรษฐกิจ นโยบายสังคมถูกตีกรอบด้วยนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ รัฐมีบทบาทจำกัดด้านสวัสดิการสังคม เลือกให้สวัสดิการเฉพาะบางกลุ่ม เช่น ข้าราชการ ลูกจ้างภาคเอกชน นโยบายสวัสดิการสังคมจึงมีขึ้นเพื่อส่งเสริมการเติบโตของเศรษฐกิจและกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่รัฐอุตสาหกรรม รัฐใช้อำนาจและมาตรการแทรกแซงทั้งในลักษณะรุนแรงและไม่รุนแรงเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทางการเมือง/ระเบียบสังคม รัฐให้อภิสิทธิ์เฉพาะบางกลุ่มทุน และมีความอดทนต่อความเหลื่อมล้ำสูง พร้อมกับผลภักการให้กลไกตลาด สังคม/ชุมชน และครอบครัวเข้ามามีบทบาทจัดสรรสวัสดิการให้แก่กลุ่มประชากรที่นโยบายสังคมของรัฐไม่ได้ครอบคลุมไปถึง

วิกฤตทางการเงิน พ.ศ. 2540 แพร่ขยายไปทั่วเอเชีย และส่งผลให้หลายประเทศต้องปฏิรูปทางโครงสร้างขนาดใหญ่ วิกฤตดังกล่าวส่งผลต่อสถานะทางการคลัง และมีแนวโน้มที่รัฐต้องดำเนินนโยบายรัดเข็มขัด ตัดลดงบประมาณด้านสวัสดิการสังคม อย่างไรก็ตาม บางประเทศในเอเชียกลับตรงกันข้าม คือมีการขยายสวัสดิการสังคมมากยิ่งขึ้น เช่น เกาหลีใต้และไทย ทั้งนี้ นอกจากปัจจัยภายนอกอย่างวิกฤตการเงินในโลกโลกาภิวัตน์ที่ผลักดันให้เกิดการปฏิรูป ปัจจัยภายในของแต่ละประเทศที่แตกต่างกันก็ร่วมเป็นแรงผลักดันให้เกิดการขยายสิทธิสวัสดิการสังคมในรูปแบบที่ต่างกันไป

Dorlach (2021) ทบทวนวรรณกรรมและสรุปสาเหตุของการขยายสวัสดิการสังคมในประเทศรายได้ปานกลาง แบ่งเป็นเก้าสาเหตุ ได้แก่

1) การพัฒนาเศรษฐกิจ โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป ส่งผลให้เกิดความไม่มั่นคงของแรงงาน จึงเพิ่มอุปสงค์ของสวัสดิการสังคม ซึ่งพบได้ทั้งในประเทศที่เปลี่ยนผ่านเป็นอุตสาหกรรมมากขึ้น และประเทศที่มีสัดส่วนเศรษฐกิจนอกระบบสูงขึ้น

2) สมรรถนะทางการคลัง เศรษฐกิจที่เติบโตทำให้รัฐบาลเก็บภาษีได้มากขึ้น เพื่อนำมาใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคม

3) ประชาธิปไตย ความเข้มแข็งของประชาธิปไตยส่งผลให้เกิดการขยายสวัสดิการสังคม ทั้งนี้เพราะสามารถเพิ่มการแข่งขันเชิงนโยบายผ่านการเลือกตั้ง

4) อุดมการณ์พรรคการเมือง อุดมการณ์พรรคการเมืองฝ่ายซ้ายมีผลต่อการขยายสวัสดิการสังคม โดยไม่ใช่สาเหตุจากการต้องการที่นั่งในสภาเท่านั้น แต่เพราะเป็นอุดมการณ์สังคมนิยมของพรรคด้วย ส่วนรัฐบาลผสมที่ประกอบด้วยอุดมการณ์ซ้ายและขวา อาจจะส่งผลให้การขยายสวัสดิการลดรูปเป็นนโยบายฟุ้งเป้าประชากร หรือการใช้นโยบายโอนเงินช่วยเหลือระดับพอเพียง

5) สหภาพแรงงาน ความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสหภาพแรงงานส่งผลให้มีการขยายสวัสดิการสังคม แต่ก็มีข้อถกเถียงในประเด็นนี้ เนื่องจากในบางประเทศ สหภาพแรงงานเคลื่อนไหวเฉพาะสวัสดิการของตน ในทางตรงกันข้าม สหภาพแรงงานบางประเทศเคลื่อนไหวเพื่อให้ครอบคลุมสวัสดิการถ้วนหน้า

6) ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม เครือข่ายประชาสังคมสามารถเพิ่มแรงกดดันต่อการขยายสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสวัสดิการเพื่อแรงงานนอกระบบ

7) ความกลมเกลียวทางวัฒนธรรม ช่วยสร้างความเข้มแข็งด้านความสมานฉันท์ระหว่างสมาชิกในสังคม และสนับสนุนนโยบายการกระจายใหม่เพื่อช่วยเหลือผู้อื่น

8) สถาปัตยกรรมเชิงสถาบัน ประวัติศาสตร์เชิงสถาบันส่งผลต่อการขยายหรือการลดรูปสวัสดิการสังคม รวมทั้งปฏิกริยาย้อนกลับของสถาบันก็ส่งผลให้ขยายหรือลดรูปสวัสดิการสังคมตามา

9) สิทธิและค่านิยมสวัสดิการสังคม สิทธิสวัสดิการสังคมในรัฐธรรมนูญมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ นอกจากนี้ สิทธิและค่านิยมดังกล่าวอาจแพร่ขยายมาจากองค์กรระหว่างประเทศได้ด้วย

กรณีเกาหลีใต้ วิกฤตการเงิน พ.ศ. 2540 กระทบต่อเศรษฐกิจอย่างรุนแรง อัตราการว่างงานเพิ่มสูงขึ้นต่อเนื่อง และขึ้นสูงสุดในปี พ.ศ. 2542 คิดเป็นร้อยละ 8.4 ซึ่งส่งผลต่อแรงงานที่สิทธิประโยชน์สวัสดิการสังคมผูกติดกับสถานะการจ้างงาน เหตุการณ์ดังกล่าวจึงเป็นแรงผลักดันอุปสงค์ต่อการขยายสวัสดิการสังคม สำหรับปัจจัยทางด้านการเมือง เกาหลีใต้เปลี่ยนผ่านจากรัฐบาลอำนาจนิยมที่ครองอำนาจมาหลายทศวรรษสู่กระบวนการประชาธิปไตยที่เข้มแข็งขึ้น คิม แด-จุง และพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายชนะการเลือกตั้ง และทำการปฏิรูปเกาหลีใต้ขนานใหญ่ รวมถึงการเสนอชุดนโยบายขยายสวัสดิการสังคม ส่วนสภาพแรงงานในเกาหลีใต้ก็มีความเข้มแข็งและมีส่วนร่วมทางการเมืองสูง พร้อมกับสร้างพันธมิตรเครือข่ายประชาสังคมนำขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อสนับสนุนประธานาธิบดีในการขยายสวัสดิการสังคมให้แก่กลุ่มประชากรเปราะบางมากขึ้น (Kwon & Holliday, 2007)

กรณีประเทศไทย นักวิชาการหลายท่าน (เช่น Phongpaichit & Baker, 2004; Hewison, 2014; Pinthong, 2015; เอนก, 2549; นันทวุฒิ, 2551) ได้วิเคราะห์สาเหตุการขึ้นมามีอำนาจของทักษิณและพรรคไทยรักไทย เมื่อพรรคได้เป็นรัฐบาลก็ตั้งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และมีแนวทางขยายสวัสดิการสังคมหลายๆ ด้าน เช่น โครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อย โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการธนาคารประชาชน โครงการหลักประกันสุขภาพ

ถั่วหน้า โครงการหนึ่งอำเภอหนึ่งทุน โครงการบ้านเอื้ออาทร และการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี การขยายสวัสดิการสังคมเหล่านี้ในด้านหนึ่งมีเพื่อรักษาสถานะเสียงของพรรคอย่างต่อเนื่อง

เมื่อใช้แบบจำลอง 5Is ในการวิเคราะห์ จะเห็นได้ว่าปัจจัยทางด้านอิทธิพลระหว่างประเทศอย่างวิกฤตการเงิน ส่งผลให้ไทยเลือกขอรับความช่วยเหลือเงินกู้จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หนึ่งในเงื่อนไขการกู้ดังกล่าวคือการรักษาสมดุลนโยบายการคลัง รัฐบาลประชาธิปไตยจึงดำเนินมาตรการรัดเข็มขัด ลดรายจ่ายการคลังด้านสวัสดิการสังคม เช่น งบประมาณรายจ่ายกระทรวงศึกษาธิการปี พ.ศ. 2542 ลดลงจากปีก่อนร้อยละ 4.5 และร้อยละ 14 สำหรับกระทรวงสาธารณสุข ปัญหาสังคมที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจซึ่งลดรายได้ของครัวเรือนอยู่แล้วก็ถูกมาตรการรัดเข็มขัดดังกล่าวซ้ำเติม เช่น การลาออกจากโรงเรียน อัตราการว่างงาน และปัญหาสุขภาพจิตที่พบได้มากขึ้น (Kittiprapas, 2002, 7–24) ยิ่งไปกว่านั้น วิกฤตเศรษฐกิจได้ซ้ำและจุดอ่อนของรัฐพัฒนาการที่ไม่สามารถยกระดับไทยให้หลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลาง ประเทศไทยไม่สามารถเปลี่ยนผ่านอุตสาหกรรมอย่างประเทศรายได้สูง ประเทศไทยสูญเสียความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลกาภิวัตน์ อัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวม ดังนั้นไทยจึงต้องยกระดับการพัฒนาอุตสาหกรรม (อภิชาติ, 2564, 16–19) และจำเป็นต้องมีมาตรการ เช่น ลงทุนด้านการศึกษาและการวิจัย ขยายสวัสดิการสังคมและการปกป้องสังคม (Jitsuchon, 2012, 17–18)

ส่วนปัจจัยทางสถาบันการเมือง รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 และรูปแบบการเลือกตั้งใหม่ได้สนับสนุนความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารมากขึ้น ประกอบกับปัจจัยกลุ่มผลประโยชน์ รัฐบาลประชาธิปไตยที่ดำเนินนโยบายรัดเข็มขัดจนทำให้ความนิยมถดถอยไป ในขณะที่พรรคไทยรักไทยเสนอนโยบายที่ตรงข้ามกับเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ทักษิณกลายเป็นสัญลักษณ์ของอัครวินชีม้าขาวเพื่อกอบกู้ธุรกิจของคนใน

กรุงเทพฯ และได้คะแนนเสียงจากผู้เลือกตั้งชนชั้นกลางในเขตเมือง อีกทั้งประชาคมนักวิชาการ องค์การพัฒนาเอกชน และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ร่วมพัฒนาชุดนโยบายช่วยเหลือคนจนให้กับพรรคไทยรักไทย จึงได้เสียงสนับสนุนจากคนจนในชนบท (Hewison, 2018, 430–431) ส่งผลให้พรรคไทยรักไทยที่ชนะการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2544 มีเสถียรภาพทางการเมือง และสร้างความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมที่ให้คำมั่นสัญญาไว้ตามมา

เมื่อใช้แนวความคิดของ Dorlach (2021) จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่ผลักดันให้มีการขยายสวัสดิการสังคม ได้แก่ การพัฒนาเศรษฐกิจของไทยที่มีสัดส่วนเศรษฐกิจนอกระบบสูง กิจกรรมของเศรษฐกิจนอกระบบในปี พ.ศ. 2544 คิดเป็นร้อยละ 45.6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ และมีผู้ทำงานนอกระบบร้อยละ 73.3 ของผู้มีงานทำทั้งประเทศ (สมภูมิ, 2553, 63) วิกฤตเศรษฐกิจทำให้อัตราการว่างงานที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 1.51 ในปี พ.ศ. 2540 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 4.37 ในปี พ.ศ. 2541 (สศช., ม.ป.ป.) จำนวนแรงงานสูญเสียสิทธิประโยชน์จากระบบประกันสังคมมากขึ้นตามมา แรงงานอพยพในกรุงเทพฯ เมื่อหางานได้ยากก็ต้องย้ายถิ่นกลับภูมิลำเนา และอาศัยสวัสดิการจากครอบครัวซึ่งไม่เพียงพอต่อความจำเป็นพื้นฐาน (Kittiprapas, 2002, 26) สาเหตุเหล่านี้เพิ่มแรงผลักดันให้รัฐบาลพัฒนาสวัสดิการสังคมแบบถ้วนหน้ามากขึ้น ส่วนปัจจัยสมรรถนะทางการเมือง รัฐบาลก็ใช้มาตรการกึ่งการคลัง ซึ่งช่วยให้การคลังของรัฐบาลมีความยืดหยุ่นมากขึ้น และสามารถดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมต่างๆ ได้ (Phongpaichit & Baker, 2004, 118–121)

กระบวนการประชาธิปไตยที่เข้มแข็งช่วยให้ไทยมีรัฐบาลพลเรือนจากการเลือกตั้ง เหตุการณ์พฤษภาทมิฬปี พ.ศ. 2535 ได้ลดอำนาจบทบาททางการเมืองของกองทัพ (Glassman, 2020, 585) รัฐบาลทักษิณจึงมีเสถียรภาพสูง ส่วนปัจจัยด้านขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ในช่วงก่อนการเลือกตั้งทั่วไปปี พ.ศ. 2541 พรรคไทยรักไทยมีสายสัมพันธ์อันดี

กับแกนนำองค์กรพัฒนาเอกชนและกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคม และมีการชักชวนให้แกนนำเหล่านี้เข้ามามีบทบาทในการออกแบบและผลักดันนโยบายสวัสดิการสังคม (Kitirianglarp & Hewison, 2009, 455–458) ประกอบกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้เปลี่ยนแปลงค่านิยมทางสวัสดิการของสังคม และเพิ่มสิทธิทางสังคม เช่น มาตรา 43 “... บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ...” มาตรา 52 “... บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ...” รัฐบาลจึงมีความชอบธรรมที่จะขยายสวัสดิการสังคมครอบคลุมประชากรได้มากขึ้น

Suehiro (2014, 330) มีความเห็นว่ารัฐบาลทักษิณมีเป้าหมายในการสร้างรัฐสวัสดิการไทย เนื่องจากมีการลดงบประมาณป้องกันประเทศ เพิ่มงบประมาณด้านสวัสดิการสังคม และมีชุดนโยบายสังคมที่ก้าวหน้ามากขึ้น อย่างไรก็ตาม Sumarto กลับมีความเห็นว่ารัฐสวัสดิการไทยยังแตกต่างจากรูปแบบตะวันตก รัฐไทยขยับจากรัฐพัฒนาการเป็นรัฐสวัสดิการรูปแบบผสม “ไม่เป็นทางการ-ก้าวหน้า” โดยรัฐบาลขยายบทบาทให้สวัสดิการก้าวหน้าแก่ประชาชนมากขึ้น แต่ก็อาศัยการสนับสนุนอย่างมากจากสวัสดิการไม่เป็นทางการจากชุมชนและครอบครัว เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่เพียงพอ งบประมาณและสมรรถนะของรัฐที่จำกัด ทำให้รัฐจัดหาสวัสดิการระดับพื้นฐานได้เท่านั้น (Sumarto, 2020, 639) เห็นได้จากชุดนโยบายสวัสดิการสังคมของไทยรักไทยช่วยให้แรงงานนอกระบบเข้ามาสู่เศรษฐกิจทางการได้ไม่มากนัก มาตรา 40 ที่หวังว่าจะชักชวนแรงงานนอกระบบและแรงงานภาคเกษตรเข้ามาร่วมจ่ายในระบบประกันสังคมก็ไม่ได้ผล เนื่องจากสิทธิประโยชน์ที่ให้ไม่เฉพาะเงินชดเชยจากการเจ็บป่วย แต่เบี้ยประกันมีมูลค่าสูงเกินไปสำหรับแรงงานนอกระบบ (ค่าเบี้ยประกันต่อปี 3,360 บาท) ผลที่ตามมา

คือสัดส่วนของแรงงานนอกระบบไทยยังคงสูงที่ร้อยละ 63.7 ในปี 2553 (Satidporn, 2017, 63) และต้องอาศัยสวัสดิการไม่เป็นทางการช่วยเหลือกลุ่มประชากรที่เข้าไม่ถึงสวัสดิการจากรัฐเช่นเดิม

ในด้านแหล่งที่มาทางการเงินเพื่อใช้จ่ายนโยบายสวัสดิการสังคมก็มีการใช้เครื่องมือทางภาษีเพื่อความเป็นธรรมไม่มากนัก รายได้หลักยังคงมาจากภาษีมูลค่าเพิ่มซึ่งมีลักษณะอัตราภาษีถดถอยเล็กน้อย (Durongkaveroj, 2021) ในอีกด้านหนึ่ง การเก็บภาษีเงินได้ก็ไม่เป็นธรรมกับกลุ่มประชากรรายได้ปานกลาง เนื่องจากรัฐบาลขยายการงดเว้นภาษีให้ผู้มีรายได้น้อย ทำให้ฐานภาษีแคบลง จำนวนคนยื่นจ่ายภาษีอย่างสม่ำเสมอลดลง กลุ่มประชากรยากจนก็ไม่ได้จ่ายภาษีในอัตราก้าวหน้าเช่นกัน (Matsumoto, 2018) สวัสดิการแบบไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ (non-contributory benefits) และการใช้ภาษีส่วนกลางเป็นแหล่งเงินจึงตอบสนองต่อความคาดหวังและความจำเป็นของกลุ่มประชากรรายได้น้อยได้มากกว่า แต่มันกลับไม่เพียงพอต่อความคาดหวังของกลุ่มคนที่มีความกังวล พวกเขาเลือกที่จะไม่ร่วมใช้สิทธิประโยชน์ และยังคงจ่ายภาษีเบี้ยประกัน หรือหาซื้อสวัสดิการจากกลไกตลาด โครงสร้างสวัสดิการสังคมจึงยังคงแยกเป็นส่วนๆ แบ่งกลุ่มประชากรตามกำลังซื้อ คนมีฐานะร่วมจ่ายในสวัสดิการถ้วนหน้า แต่ไม่ร่วมใช้ นโยบายสวัสดิการส่งผลน้อยต่อการลดการแบ่งช่วงชั้นทางสังคม ตัวอย่างที่ดีคือนโยบายประกันสุขภาพที่จะบรรยายในส่วนถัดไป

สถาบันในรัฐพัฒนาการของไทยยังคงมีอิทธิพลต่อแนวทางการพัฒนาชุดนโยบายสังคมของไทยรักไทย ถึงแม้มีลักษณะกระจายสวัสดิการประชาชนแบบถ้วนหน้ามากขึ้น แต่ก็ยังให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยเป็นหลัก รวมถึงการขยายขีดความสามารถของแรงงานไทยเพื่อเข้าสู่การแข่งขันในโลกาภิวัตน์ นโยบายเศรษฐกิจสโตนี “ทักษิณอมิกส์” มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อการส่งออกไปพร้อมกับการกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากและการบริโภคภายในประเทศ นโยบาย

สังคมดังเช่นกองทุนหมู่บ้าน พักหนี้เกษตรกร หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ล้วนมีความเชื่อมโยงกับนโยบายเศรษฐกิจมหภาค มีจุดประสงค์เพื่อเปลี่ยนสินทรัพย์เป็นทุนให้คนจน คนชนบท สนับสนุนให้เกษตรกรเปลี่ยนสถานะเป็นผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก นำผลผลิตจากท้องถิ่นเข้าไปแข่งขันในตลาดโลก (Phongpaichit & Baker, 2004, 115) รวมถึงสัดส่วนงบประมาณชุดนโยบายสวัสดิการสังคมของไทยรักไทยส่วนใหญ่ใช้จ่ายในด้านการศึกษาและสุขภาพ โดยมีมูลค่ารวมกันราวร้อยละ 30 ของรายจ่ายภาครัฐ (Phijaisanit, 2013, 1705) ซึ่งเป็นการลงทุนในทุนมนุษย์ที่ช่วยให้ปัจเจกเลื่อนชนชั้นทางสังคม รวมถึงเป็นประโยชน์ต่อการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจฐานความรู้ในระดับชาติ

“นโยบายสวัสดิการสังคมของไทยรักไทยเป็นประชานิยมหรือไม่?” ยังคงเป็นหัวข้อที่น่าสนใจในการถกเถียงต่อไป อย่างไรก็ตาม การศึกษาเชิงประจักษ์ของ Pinthong ที่ศึกษาบทบาทของนโยบายสวัสดิการสังคมไทยต่อความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ได้ผลการศึกษาน่าสนใจ ถึงแม้ว่านโยบายสวัสดิการสังคมไทยมีความเป็นสถาบันมากขึ้น แต่ก็อาจจะไม่สามารถลบล้างระบบอุปถัมภ์ไทยได้ทั้งหมด และอาจจะเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เป็นรูปแบบอื่น สายสัมพันธ์กับพรรคหรือการรู้จักกับข้าราชการก็มีส่วนในการได้รับสวัสดิการบางอย่าง เช่น กองทุนหมู่บ้าน (Pinthong, 2015, 218–219) ลักษณะดังกล่าวทำให้เป็นการยากที่จะเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ต่างตอบแทนส่วนบุคคลระหว่างนักการเมืองกับผู้ลงคะแนนเสียง ไปสู่ความสัมพันธ์ตามอุดมการณ์สมานฉันท์ระหว่างประชาชนด้วยกันตามแบบรัฐสวัสดิการยุโรปที่ประชาชนทุกคนเป็น “หนึ่งซึ่งกันและกัน” ร่วมทุกข์ร่วมสุขกับเพื่อนร่วมชาติด้วยกัน (ภาคภูมิ, 2560, 373–378)

ยิ่งไปกว่านั้น ทิศทางของการจัดการประชาสังคมของทักษิณก็เปลี่ยนไป จากช่วงก่อนการเลือกตั้งที่มีความสัมพันธ์อันดีกับองค์กรพัฒนาเอกชนและแกนนำขบวนการทางสังคม ภายหลังการเป็นรัฐบาลก็

กลายเป็นความสัมพันธ์ที่ย่ำแย่ลง ทักษิณตีความ “สัญญาประชาคม” ใหม่ โดยนายกรัฐมนตรีผู้นำประเทศและพรรคไทยรักไทยติดต่อสัมพันธ์กับประชาชนโดยตรงผ่านนโยบายสวัสดิการสังคมและการออกเสียงเลือกตั้ง รัฐเลือกใช้เทคโนโลยีการปกครองรูปแบบใหม่ คือเปลี่ยนจากเครื่องมือกดขี่แบบเก่าอย่างอำนาจทหารหรือรัฐตำรวจ เป็นการปกครองชีวญาณ (governmentality) ที่รัฐใช้เทคนิคการแก้ปัญหาสังคมและเหตุผลโน้มน้าว ให้ปัจเจกชนเห็นความจำเป็นของการปกครองของรัฐ (Foucault, 2004) แลกกันระหว่างเสรีภาพส่วนบุคคลบางส่วนเพื่อผลประโยชน์จากนโยบายสาธารณะ นโยบายสวัสดิการสังคมที่ให้กับประชาชนชายขอบกลายเป็นส่วนหนึ่งในภาพใหญ่ของรัฐนาวาทักษิณ เพื่อฝ่าคลื่นผันผวนของโลกาภิวัตน์ แต่ก็ต้องแลกกับการถูกลดทอนคุณค่าของเสรีภาพ การแสดงความคิดเห็น ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมถูกกำกับจากรัฐ (Phongpaichit & Baker, 2004, 170–171)

โดยสรุป ชุดสวัสดิการสังคมของรัฐบาลไทยรักไทยยังคงมีลักษณะเป็น

- 1) รัฐพัฒนาการที่นโยบายสวัสดิการสังคมยังอยู่ภายใต้อิทธิพลของนโยบายเศรษฐกิจมหภาค เพื่อเป็นเครื่องมือกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
- 2) มีส่วนต่อขยายสวัสดิการถ้วนหน้าจากรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนในทุนมนุษย์อย่างการศึกษาและสุขภาพ
- 3) ยังคงต้องการการสนับสนุนสวัสดิการแบบไม่เป็นทางการสวัสดิการจากกลไกตลาด ชุมชน/ครอบครัว เนื่องจากไม่สามารถนำแรงงานนอกระบบเข้ามาอยู่ในระบบ รวมถึงสวัสดิการที่รัฐให้อยู่ในระดับพื้นฐาน ไม่ตอบโจทย์ความต้องการของกลุ่มคนมีกำลังซื้อ
- 4) มีการใช้ภาษีเป็นเครื่องมืออย่างจำกัดในการกระจายรายได้สู่ประชาชนและการหารายได้ให้กับรัฐบาลเพื่อใช้จ่ายด้านนโยบายสังคม

5) ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงระบบอุปถัมภ์ระหว่างนักการเมืองกับผู้เลือกตั้งได้ทั้งหมด และไม่สามารถสร้างความสมานฉันท์ระดับชาติได้

6) รัฐมีการใช้อำนาจแทรกแซงและจำกัดเสรีภาพของประชาชน/ประชาสังคม

ลักษณะดังกล่าวข้างต้นจึงมีจุดอ่อน ถ้านโยบายสวัสดิการแบบถ้วนหน้าที่ให้ไปไม่สามารถเพิ่มความสามารถในการผลิตของกลุ่มคนยากจน เลื่อนชนชั้นเป็นผู้มีรายได้ปานกลาง ยกระดับรายได้ประชาชาติ รัฐบาลเก็บภาษีได้ไม่มากขึ้น ก็จะไม่สามารถสร้างความยั่งยืนทางการคลัง ส่งผลให้มีข้อจำกัดในการเพิ่มคุณภาพของสวัสดิการสังคมให้สูงกว่าขั้นพื้นฐาน ปัญหาความไม่ยั่งยืนดังกล่าวจะมีความน่าเป็นห่วงมากขึ้นในอนาคต เมื่อโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมสูงวัยที่แรงกดดันจากอุปสงค์สวัสดิการสังคมจะเพิ่มมากขึ้น แต่สัดส่วนประชากรวัยทำงานลดลง รวมถึงสร้างความไม่พอใจให้ชนชั้นกลางที่เป็นแหล่งรายได้หลักของรัฐบาล แต่สิทธิประโยชน์ที่ได้กลับไม่เพียงพอต่อความต้องการรัฐใช้เทคนิคการปกครองในการจำกัดการเคลื่อนไหวทางการเมืองของคนที่เห็นต่างจากรัฐ ไม่ประสบความสำเร็จในการสร้างความเป็นปึกแผ่นในหมู่ประชาชน และมีแนวโน้มที่จะเกิดความแตกแยกระหว่างกลุ่มประชากร

5

**ความสำเร็จของ
นโยบาย แต่โครงสร้าง
สถาบันบางส่วนยังไม่
เปลี่ยนแปลง**

นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเป็นนโยบายสวัสดิการสังคมที่ประสบความสำเร็จอย่างสูง สร้างความนิยมให้กับพรรคไทยรักไทยตามมา และถึงแม้รัฐบาลไทยรักไทยหมดอำนาจการบริหาร นโยบายดังกล่าวก็ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ช่วยให้ประชาชนเข้าถึงการรักษาตามความจำเป็นอย่างครอบคลุมจนถึงปัจจุบัน

Barr (1998, 9–13) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของรัฐสวัสดิการว่าควรประกอบด้วยประสิทธิภาพ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางสังคม ลดความเหลื่อมล้ำ การบูรณาการสังคม และมีความเป็นไปได้ด้านการบริหารรัฐกิจ โดยมีรายละเอียดดังนี้

- 1) ประสิทธิภาพระดับมหภาค สวัสดิการสังคมควรจะยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ หรือหลีกเลี่ยงทางเลือกที่มีต้นทุนสูงอย่างรวดเร็ว
- 2) ประสิทธิภาพระดับจุลภาค ควรเลือกเทคนิคที่ทรัพยากรถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพในการทำนโยบายสวัสดิการสังคม
- 3) แรงจูงใจ ระบบการเงิน และสิทธิประโยชน์ ควรจะส่งผลเสียให้น้อยที่สุดต่อการจ้างงาน อุปทานแรงงาน และการออม
- 4) แก้ปัญหาความยากจน สวัสดิการสังคมควรยกระดับประชาชนและครัวเรือนให้สูงกว่ามาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ
- 5) สร้างหลักประกันให้ประชาชนในการเผชิญกับความเสี่ยงที่คาดไม่ถึง และป้องกันไม่ให้อัตราฐานการครองชีพของคนใดคนหนึ่งลดลงอย่างน่าใจหาย
- 6) สร้างความราบรื่นด้านรายได้ ช่วยให้ปัจเจกสามารถวางแผนการกระจายรายได้และการบริโภคให้ราบรื่น
- 7) ลดความเหลื่อมล้ำแนวดิ่ง ควรมีการกระจายรายได้ระหว่างครัวเรือนยากจนและร่ำรวย
- 8) ลดความเหลื่อมล้ำแนวขวาง แต่ละครัวเรือนได้รับสิทธิประโยชน์ที่แตกต่างกันตามความจำเป็น

9) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิประโยชน์ต่างๆ ควรสนับสนุน
ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

10) ความสมานฉันท์ในสังคม สิทธิประโยชน์ที่สร้างขึ้นควรสร้างความ
ความสมานฉันท์ในสังคม

11) ระบบที่ไม่ซับซ้อน และมีต้นทุนการบริหารต่ำ

12) สวัสดิการที่สร้างขึ้นไม่ควรเปิดโอกาสให้มีการใช้มากเกินไป
จนระบบทำงานต่อไม่ได้

เมื่อใช้แนวคิดดังกล่าววิเคราะห์ผลสำเร็จของนโยบายหลัก
ประกันสุขภาพถ้วนหน้า จะเห็นได้ว่านโยบายประสบความสำเร็จด้าน
ประสิทธิภาพ ประชาชนเข้าถึงบริการการรักษาพยาบาลได้มากขึ้น อัตรา
การใช้บริการผู้ป่วยนอกเพิ่มขึ้นจาก 2.45 ครั้งต่อคนต่อปีในปี พ.ศ. 2546
เป็น 3.22 ครั้งต่อคนต่อปีในปี พ.ศ. 2553 และอัตราการใช้บริการผู้ป่วยใน
เพิ่มขึ้นจาก 0.094 ครั้งต่อคนต่อปีในปี พ.ศ. 2546 เป็น 0.116 ครั้งต่อคน
ต่อปีในปี พ.ศ. 2554 ลดความชุกของการเข้าไม่ถึงบริการรักษาพยาบาล
ผู้ป่วยนอกที่จำเป็นเหลือร้อยละ 1.11 ของประชากร โดยพยายามคง
ค่าใช้จ่ายสุขภาพแห่งชาติที่ร้อยละ 4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ
อีกทั้งช่วยลดภาระค่ารักษาพยาบาลของภาคครัวเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
ครัวเรือนยากจน โดยรัฐเป็นผู้รับผิดชอบมากขึ้นเป็นประมาณร้อยละ 60
ของค่าใช้จ่ายสุขภาพแห่งชาติ ช่วยลดครัวเรือนที่ล้มละลายจากค่ารักษา
พยาบาลจากร้อยละ 6.8 ในปี พ.ศ. 2539 เป็นร้อยละ 2.8 ในปี พ.ศ. 2551
และช่วยให้ครัวเรือนวางแผนการเงินอย่างราบรื่น ส่วนผลกระทบต่อ
เศรษฐกิจมหภาค ช่วยกระตุ้นกิจกรรมการผลิตภายในประเทศที่เกี่ยวข้อง
กับการแพทย์ 1.2 เท่า (วิโรจน์และคณะ, 2555)

แต่กระนั้นนโยบายสุขภาพของไทยรักไทยยังคงติดกับแนวคิด
ของรัฐพัฒนาการ และมองมันเป็นการลงทุนสุขภาพ ซึ่งเป็นทุนมนุษย์
ที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจมหภาค ดังคำกล่าวของคุณทักษิณ

“... ถ้าประชาชนแข็งแรงทั้งกายและจิตใจ ประเทศไทยแข็งแรง
แน่นอน เพราะฉะนั้นถึงเวลาที่จะต้องมองเรื่องความแข็งแรง
ทั้งกายและจิตใจของคนไทยทั้งประเทศ นี่คือนี่ที่ผมมอง แล้วผม
คิดว่าถ้าจะมองเรื่องของกายและจิตใจของคนให้แข็งแรง จะต้อง
มองให้ทุกมิติ ก็คือต้องทำให้คนไทยแข็งแรงในอันดับแรก เราต้อง
ทำก่อน เพราะว่าคนไทยหลายคนป่วยไม่มีเงินรักษา ...” (ปราณ,
2547, 117–118)

“... สิ่งที่มาของโลกาภิวัตน์อีกอย่างหนึ่งคือการแข่งขันทาง
เศรษฐกิจทำให้เกิดความแตกต่างของความสามารถของคนในการ
ที่จะยืนหยัดอยู่ในสังคม แต่อย่างน้อยๆ การสาธารณสุขเราจะต้อง
ดูกันอย่างดี ...” (ปราณ, 2547, 121)

ประกอบกับภาคการท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในห้าของภาคอุตสาหกรรมไทยที่มีศักยภาพในการแข่งขันระดับโลก (Phongpaichit & Baker, 2004, 114) จึงไม่น่าแปลกใจที่ไทยรักไทยก็นำเสนอนโยบายเมดิคัลทัวริสซึมไปพร้อมกัน นโยบายสุขภาพจึงเป็นแนวทางคู่ขนานที่หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ารับผิดชอบสุขภาพของคนในประเทศ พร้อมๆ กับเมดิคัลทัวริสซึม นำอุตสาหกรรมบริการสุขภาพไทยไปสู่ตลาดโลก ซึ่งสร้างความวิตกกังวลให้กับภาคประชาสังคมและนักวิชาการว่าแพทยพยาบาลที่มีอยู่อาจไม่เพียงพอต่อการรับผู้ป่วยต่างประเทศ รวมถึงค่าตอบแทนบุคลากรการแพทย์ที่สูงในโรงพยาบาลเอกชน อาจทำให้เกิดภาวะสมองไหลจากบุคลากรภาครัฐเข้าสู่ภาคโรงพยาบาลเอกชน (Pachanee & Wibulpolprasert, 2006) และอาจส่งผลกระทบต่อต้นทุนที่เพิ่มขึ้นของหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (NaRanong & NaRanong, 2011)

การตัดสินใจดังกล่าวมีต้นทุนทางสังคมที่ต้องจ่ายตามมา รัฐบาลทักษิณยังคงรักษาบรรยากาศของอุตสาหกรรมการแพทย์ในไทยเหมือน

รัฐบาลก่อนๆ และเลือกที่จะแทรกแซงโรงพยาบาลเอกชนไม่มากนัก ธุรกิจโรงพยาบาลเอกชนเติบโตไปตามนโยบายรัฐที่ต้องการส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชน โรงพยาบาลในกรุงเทพฯ มีการเติบโตทางด้านการรายได้สูงกว่าภูมิภาคอื่น โรงพยาบาลใหญ่เติบโตมากกว่าโรงพยาบาลเล็ก (ธเรศและคณะ, 2551) ระบบสุขภาพไทยจึงเสมือนโลกคู่ขนานที่หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าใช้เงินภาษีส่วนกลางเพื่อให้บริการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลรัฐแก่กลุ่มคนยากจนและเกษตรกรเป็นหลัก ในขณะที่คนมีกำลังซื้อก็เลือกที่จะใช้บริการสถานพยาบาลเอกชนมากกว่า ร้อยละ 34 ของผู้ใช้บริการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นกลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่ยากจนที่สุด มีเพียงร้อยละ 4 ของผู้ใช้บริการที่เป็นกลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่ร่ำรวยที่สุด ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ใช้บริการสถานพยาบาลเอกชน ร้อยละ 49 ของผู้ใช้ เป็นกลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่ร่ำรวยที่สุด และร้อยละ 4 ของผู้ใช้บริการ เป็นกลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่ยากจนที่สุด (สุนทร, 2553, 70) สิทธิประโยชน์ของประกันสังคมและสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการที่แตกต่างจากหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าก็มีส่วนให้ผู้ประกันตนของสองกองทุนนี้มีแนวโน้มใช้บริการรักษายาบาลผู้ป่วยนอกในสถานพยาบาลเอกชนมากกว่าสถานพยาบาลของรัฐ รวมถึงการเข้าถึงการรักษายาบาลระดับทุติยภูมิและตติยภูมิซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงได้ง่ายกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ป่วยในหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Yiengprugsawan et al., 2011)

ความเหลื่อมล้ำระหว่างสถานพยาบาลภาคเอกชนกับภาครัฐเป็นปัญหาเรื้อรังในระบบสุขภาพไทย และยังคงปรากฏอยู่ภายหลังการปฏิรูประบบสุขภาพ ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณที่รัฐบาลไทยรักไทยพยายามตรึงงบประมาณหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่ 1,201 บาทต่อประชากรสถานพยาบาลรัฐหลายแห่งจึงขาดสภาพคล่อง ประกอบกับยังขาดแคลนกำลังแพทย์อีก 6,092 คนเพื่อตอบสนองต่ออุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นจากการขยายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า อีกทั้งการกระจายแพทย์ที่ยังคงกระจุกตัว

อยู่ในกรุงเทพฯ และแพทย์ที่มีความเชี่ยวชาญก็ถูกดึงตัวจากภาครัฐไปทำงานในสถานพยาบาลเอกชนมากขึ้น จึงส่งผลให้ภาระงานของบุคลากรการสาธารณสุขเพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเหนือและภาคอีสานที่เศรษฐกิจมีขนาดเล็กและมีความหนาแน่นของแพทย์น้อยกว่าภาคอื่น (ทิพนกร, 2551, 55) หมอในโรงพยาบาลชุมชนต่างจังหวัดมีภาระงานหนักกว่าหมอในโรงพยาบาลเอกชนเกือบสองเท่า (Wibulpolprasert et al., 2007, 287) ส่วนในด้านการลงทุน ภาคเอกชนมีความคล่องตัวในการลงทุนมากกว่า และสามารถลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน อุปกรณ์การแพทย์ที่ทันสมัยมากกว่าโรงพยาบาลรัฐในชุมชน ความแออัดและการรอคิวการรักษาที่ยาวนานในสถานพยาบาลรัฐ เป็นหนึ่งในสาเหตุที่คนมีกำลังซื้อหรือมีประกันสุขภาพเอกชนเลือกที่จะใช้บริการในสถานพยาบาลเอกชนมากกว่า นอกจากนี้ คุณภาพการบริการในมิติอื่นของภาคเอกชน เช่น ความสุภาพของผู้ให้บริการ ความเชื่อใจต่อผู้ให้บริการ ความสะดวกในการนัดหมาย ความน่าเชื่อถือ ความเห็นอกเห็นใจ ก็ดีกว่าภาครัฐ (Yousapronpaiboon & Johnson, 2013)

แม้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าจะให้สิทธิแก่คนไทยทุกคน แต่ในทางปฏิบัติก็มีลักษณะแบ่งแยกกลุ่มผู้ใช้ชัดเจน ประชากรยากจน ประชากรในชนบท แรงงานนอกระบบ แรงงานภาคเกษตรได้ประโยชน์จากนโยบายมีความมั่นคงในชีวิตมากขึ้น จึงขึ้นช้อนโยบายดังกล่าว และแปรเปลี่ยนเป็นคะแนนนิยมให้พรรคไทยรักไทย ในขณะที่แรงงานในระบบ ข้าราชการ ประชาชนผู้มีกำลังซื้อ เลือกที่จะใช้บริการภาคเอกชนมากกว่า และได้ประโยชน์จากนโยบายดังกล่าวไม่มากนัก ปรัชญาของหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่หวังให้คนไทยร่วมทุกข์ร่วมสุขด้วยกัน จึงยังเป็นหนทางอีกยาวไกลที่ต้องการการพัฒนา

ความสำเร็จของหลักประกันสุขภาพนโยบายเดียวไม่เพียงพอต่อการเปลี่ยนแปลงรัฐสวัสดิการไทยให้เป็นรูปแบบตะวันตก เมื่อใช้แบบจำลอง 5Is มาวิเคราะห์ จะพบว่ายังคงมีความแตกต่างปรากฏอยู่ดังนี้

ปัจจัยการเปลี่ยนผ่านอุตสาหกรรม (industrialization) ของไทย แตกต่างจากกลุ่มรัฐสวัสดิการตะวันตก จากตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่า โครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยยังคงติดกับดักรายได้ปานกลาง ขณะที่ประเทศอย่างเดนมาร์ก สวีเดน และฝรั่งเศส เป็นประเทศรายได้สูง สัดส่วนกิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบของไทยยังคงสูงถึงร้อยละ 48.2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ซึ่งสูงกว่ากลุ่มรัฐสวัสดิการตะวันตกสามเท่า สัดส่วนของแรงงานภาคเกษตรกรรมไทยยังสูงถึงร้อยละ 40 ของการจ้างงานทั้งหมด ขณะที่กลุ่มประเทศรัฐสวัสดิการตะวันตกมีเพียงร้อยละ 2-3

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบโครงสร้างเศรษฐกิจไทย และกลุ่มรัฐสวัสดิการตะวันตก

	ไทย	สวีเดน	เดนมาร์ก	ฝรั่งเศส
ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติต่อประชากรที่ได้ปรับค่าความแตกต่างของค่าเงินของแต่ละประเทศ พ.ศ. 2550 (GDP per capita at PPP, 2007) ^A	US\$11,769.5	US\$40,909.7	US\$39,010.5	US\$34,122.2
สัดส่วนเศรษฐกิจนอกระบบ พ.ศ. 2550 (DGE estimates of informal output, 2007) ^A	48.2% GDP	17.9% GDP	16.9% GDP	14.7% GDP
การจ้างงานในภาคเกษตรกรรม พ.ศ. 2550 (Employment in agricultural, 2007) ^A	40% ของแรงงานทั้งประเทศ	2% ของแรงงานทั้งประเทศ	3% ของแรงงานทั้งประเทศ	3% ของแรงงานทั้งประเทศ
ดัชนีเสรีภาพทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2550 (Index of Economic Freedom, 2007) ^B	65.56	72.59	77.56	66.11

	ไทย	สวีเดน	เดนมาร์ก	ฝรั่งเศส
สัมประสิทธิ์จีนิ พ.ศ. 2556 (Gini coefficient of income, 2013) ^A	0.378	0.267	0.254	0.291
ค่าใช้จ่ายภาครัฐ ด้านการศึกษา พ.ศ. 2553 (Government expenditure on Education, 2010) ^A	3.5% GDP	6.5% GDP	8.6% GDP	5.7% GDP
ค่าใช้จ่ายภาครัฐด้านสุขภาพ พ.ศ. 2553 ในรูปค่าใช้จ่ายต่อประชากรที่ปรับค่าความแตกต่างของค่าเงินของแต่ละประเทศ (Domestic general government health expenditure per capita at PPP, 2010) ^A	US\$330.01	US\$2,911.55	US\$3,738.83	US\$2,857.45
จำนวนแพทย์ต่อ 1,000 ประชากร (Physicians per 1000 people, 2010) ^A	0.4	3.8	3.7	3.4

หมายเหตุ: ^A ข้อมูลจาก World Bank (2023) และ ^B ข้อมูลจาก Heritage Foundation and Wall Street Journal (2007)

โครงสร้างเศรษฐกิจดังกล่าวส่งผลต่อสมรรถนะของรัฐในการกระจายสวัสดิการแก่ประชาชนด้วย รายได้ประชาชาติที่อยู่ในระดับปานกลางและสัดส่วนเศรษฐกิจนอกระบบที่สูง ทำให้เกิดข้อจำกัดทางการคลังของรัฐ รัฐไม่สามารถเก็บภาษีอย่างทั่วถึง เพื่อหารายได้มาพัฒนาคุณภาพสวัสดิการสังคมให้สูงกว่าขั้นพื้นฐาน อาจส่งผลต่อความไม่ยั่งยืนทางการคลัง สัดส่วนแรงงานภาคเกษตรที่ยังคงมากอยู่ก็ส่งผลต่อการขาดแคลนทรัพยากรบุคคลที่จะผลิตสวัสดิการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

สวัสดิการที่อยู่ในรูปการบริการ เช่น การรักษาพยาบาลและการศึกษา เนื่องจากบริการมีความแตกต่างจากสินค้า ประการแรกไม่สามารถนำเข้าจากต่างประเทศได้โดยตรง แต่ต้องอาศัยแรงงานมีฝีมือในประเทศทำการผลิต และประการที่สอง ไม่สามารถผลิตบริการจำนวนมากแล้วเก็บไว้ในคลังสินค้าเพื่อใช้ในยามต้องการได้ ดังนั้นถ้าแรงงานมีฝีมือในประเทศมีไม่เพียงพอ ก็ต้องอาศัยแรงงานมีฝีมือจากต่างชาติเข้ามาผลิตสวัสดิการ

ดัชนีเสรีภาพทางเศรษฐกิจ (Index of Economic Freedom) บ่งชี้ว่ารัฐไทยเข้าไปแทรกแซงเศรษฐกิจในระดับปานกลางเช่นเดียวกับฝรั่งเศส แตกต่างจากสวีเดนและเดนมาร์กที่มีเสรีภาพทางเศรษฐกิจมากกว่า แต่ทว่าการแทรกแซงของไทยก็มีใช้เพื่อการกระจายทรัพยากรให้เกิดความยุติธรรมเป็นหลัก โดยไทยยังคงมีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้สูงกว่ากลุ่มรัฐสวัสดิการตะวันตก

ส่วนปัจจัยทางด้านอุดมการณ์ (ideas) รูปแบบรัฐสวัสดิการตะวันตกเป็นรูปแบบที่วางอยู่บนฐานประชาธิปไตย ตารางที่ 2 แสดงค่าตัวชี้วัดดัชนีประชาธิปไตย (Democracy Index) ปี 2006 โดย Economist Intelligence Unit จะพบว่ากลุ่มประเทศยุโรปตะวันตกมีค่าสูงในทุกด้าน และถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศประชาธิปไตยเต็มใบ ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่อยู่ในกลุ่มระบอบผสมประชาธิปไตย-อำนาจนิยม ค่าตัวชี้วัดของไทยมีคะแนนต่ำทั้งทางด้านกระบวนการเลือกตั้งและพหุนิยม การมีส่วนร่วมทางการเมือง และวัฒนธรรมทางการเมือง (Kekic, 2007)

ปัจจัยทางด้านอุดมการณ์ส่งผลต่อปัจจัยทางด้านกลุ่มผลประโยชน์ (interests) อีกด้วย จากประสบการณ์ของกลุ่มรัฐสวัสดิการตะวันตก การมีอยู่ของพรรคฝ่ายซ้ายในสภามีข้อดีคือช่วยต่อรองกับพรรคฝ่ายขวา และเพิ่มแรงกดดันในการขยายนโยบายสวัสดิการสังคม (เอี่ยมพร, 2552, 110) แต่กรณีประเทศไทยที่คะแนนด้านพหุนิยมทางการเมืองน้อย ก็สะท้อนว่าพรรคการเมืองในระบบการเลือกตั้งไทยไม่มีความหลากหลายทางด้านอุดมการณ์การเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ตารางที่ 2 ดัชนีประชาธิปไตย ปี 2006

	คะแนนรวม	กระบวนการเลือกตั้งและพหุนิยม	การทำงานของรัฐบาล	การมีส่วนร่วมทางการเมือง	วัฒนธรรมทางการเมือง	เสรีภาพพลเมือง
ไทย	5.67	4.83	6.43	5.00	5.63	6.47
สวีเดน	9.88	10.0	10.0	10.0	9.38	10.0
เดนมาร์ก	9.52	10.0	9.64	8.89	9.38	9.71
ฝรั่งเศส	8.07	9.58	7.50	6.67	7.50	9.12

การจำกัดอุดมการณ์ฝ่ายซ้าย สังคมนิยม สังคมนิยมประชาธิปไตย หรือคอมมิวนิสต์ ที่ให้ความสำคัญกับความเป็นอยู่ที่ดีของแรงงานและประชาชน

อีกทั้งรัฐสวัสดิการตะวันตกมีการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งขบวนการสหภาพแรงงานที่เข้มแข็ง อันเป็นตัวจักรสำคัญในการปกป้องสิทธิประโยชน์ของแรงงานและการต่อรองค่าแรงกับนายจ้าง เช่น ประเทศสวีเดนมีร้อยละ 74.3 ของแรงงานเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน (labor union density) ร้อยละ 88.7 ของการจ้างงาน มีข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างงาน (collective bargain agreement) สำหรับประเทศเดนมาร์กมีค่าตัวเลxr้อยละ 69.7 และร้อยละ 85.0 ตามลำดับ ส่วนฝรั่งเศสถึงแม้มีเพียงร้อยละ 10.6 ของแรงงานเป็นสมาชิกสหภาพแต่ร้อยละ 98.8 มีข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างงาน (OECD, 2023) ซึ่งแตกต่างจากกรณีประเทศไทยที่แรงงานเข้าร่วมสหภาพแรงงานน้อย (ร้อยละ 2.58 ของลูกจ้างเอกชนเท่านั้นที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน) ความเป็นหนึ่งเดียวกันของสหภาพแรงงานต่ำ มีสมรรถนะต่ำในการต่อรองค่าแรงกับนายจ้าง ช้ำร้ายรัฐยังเข้ามาแทรกแซงการทำงานของสหภาพแรงงาน (Yukongdi, 2008, 223)

อุดมการณ์สมานฉันท์ก็เป็นคุณค่าสำคัญของรัฐสวัสดิการตะวันตกเช่นเดียวกัน รัฐแทรกแซงสังคมเพื่อส่งเสริมความสมานฉันท์ของคนในสังคมและความสมานฉันท์ระหว่างรุ่น (ภาคภูมิ, 2560, 381) คนวัยทำงานจ่ายภาษีเพื่อให้รัฐนำไปใช้จ่ายด้านสวัสดิการสำหรับคนชรา และเด็ก เพื่อในอนาคต เด็กที่เติบโตเข้าสู่วัยทำงานก็จะจ่ายภาษีสืบเนื่องต่อไปให้รัฐใช้จ่ายด้านสวัสดิการสำหรับคนวัยทำงานรุ่นก่อนที่กลายเป็นคนชรา และให้กับเด็กรุ่นถัดไป ความเชื่อใจของสมาชิกในสังคมมีผลต่อขนาดสวัสดิการสังคมอีกด้วย เนื่องจากความเชื่อใจช่วยลดปัญหาที่เกิดจากการร่วมใช้ แต่ไม่ร่วมรับผิดชอบสวัสดิการสังคม (free-rider) ช่วยเพิ่มความน่าเชื่อถือของระบบราชการ และลดต้นทุนการบริหารรัฐกิจ กฎระเบียบต่างๆ ที่รัฐบังคับใช้กับภาคเอกชน ช่วยเพิ่มความเป็นไปได้ทางการคลัง เนื่องจากเศรษฐกิจนอกระบบมีขนาดเล็กลง ลดการฉ้อโกงภาษี ลดการฉ้อโกงเงินโอนจากภาครัฐซึ่งให้กับประชาชนที่ไม่เข้าข่ายได้รับสิทธิ ซึ่งส่งผลให้รัฐมีแหล่งเงินเพื่อเพิ่มคุณภาพสวัสดิการและขยายการครอบคลุมถ้วนหน้าได้มากขึ้น (Bergh & Bjornskov, 2011, 16) ทว่าตั้งแต่การทำรัฐประหารปี พ.ศ. 2549 สังคมไทยก็แตกแยกไปตามความเชื่อทางการเมือง ความเชื่อใจกันระหว่างบุคคลเริ่มเสื่อมถอยลงจากตารางที่ 3 ซึ่งแสดงข้อมูลปี พ.ศ. 2552 คนไทยยังคงเชื่อใจคนในครอบครัวและเพื่อนบ้าน แต่เชื่อใจน้อยกับคนแปลกหน้า คนต่างศาสนา และนักการเมืองระดับชาติ (Bureekul & Thananithicot, 2012, 88) ซึ่งแตกต่างจากกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียที่มีประวัติศาสตร์ความเชื่อใจในสังคมสูง (Bergh & Bjornskov, 2011, 16)

ค่านิยมสมานฉันท์ในรัฐสวัสดิการตะวันตกส่งผลต่อปัจจัยเชิงสถาบัน (institutions) กล่าวคือ การสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ที่รัฐประกอบด้วยเพื่อนร่วมชาติเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและร่วมทุกข์ร่วมสุขกับสมาชิกทุกคนในชาติ สถาบันเก่าที่เคยมีบทบาทด้านสวัสดิการสังคม ได้แก่ คริสตจักรและสถาบันกษัตริย์ ก็ค่อยๆ ถูกแทนที่ด้วยสถาบันรัฐ หน้าที่

ตารางที่ 3 ร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามต่อประชากรทั้งหมด ในเรื่องความเชื่อใจต่อกลุ่มคนต่าง ๆ

	เชื่อใจมาก	ค่อนข้างเชื่อใจ	ยากที่จะเชื่อใจ	ไม่เชื่อใจเลย	ไม่มีความเห็น
ครอบครัว	94.9	4.2	0.7	-	0.2
เพื่อนบ้าน	38.8	53.4	6.8	0.8	0.2
คนแปลกหน้า	0.5	9.8	45.4	44.0	0.3
คนต่างศาสนา	0.8	22.2	50.4	23.8	2.8
นักการเมืองระดับชาติ	21.4	48.3	18.8	9.2	2.3

หมายเหตุ: ดัดแปลงจาก Bureekul & Thananithicot (2012)

ต่าง ๆ ที่คอยช่วยเหลือบุคคลที่ยากลำบากก็กลายเป็นสวัสดิการทางการเมืองจากรัฐ เช่น ปริมาณเงินบริจาคให้องค์กรไม่แสวงกำไรในสวีเดนอยู่ที่ร้อยละ 0.16 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ร้อยละ 0.11 สำหรับฝรั่งเศส และร้อยละ 0.11 สำหรับนอร์เวย์ (Charities Aid Foundation, 2016, 7) ซึ่งแตกต่างจากรัฐสวัสดิการไทยที่สถาบันพุทธศาสนาและสถาบันกษัตริย์ยังคงมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนรัฐเพื่อกระจายสวัสดิการสังคมให้ประชาชนจวบจนปัจจุบัน วัดเป็นศูนย์กลางที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการในชีวิตประจำวันของคนไทยตั้งแต่เกิดจนตาย การผลิตโดยรวมขององค์กรไม่แสวงกำไรไทยในปี พ.ศ. 2551 คิดเป็นร้อยละ 0.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ และมีเงินหมุนเวียนราว 100,000–120,000 ล้านบาทต่อปี (ณดา, 2555, 99–103) โครงการพระราชดำริของในหลวงรัชกาลที่ 9 จำนวนมากมีจุดประสงค์เพื่อช่วยเหลือพลกนิกรชาวไทย ทั้งทางด้านความมั่นคงในชีวิต การศึกษา การสาธารณสุข และสาธารณูปโภค

การขยายบทบาทสวัสดิการรัฐในยุคทักษิณจึงเกิดคำถามตามมาว่าสถาบันเก่าอย่างวัดและโครงการราชูปถัมภ์ต่างๆ จะมีบทบาท

หน้าที้อย่างไร? จะยังคงเป็นตัวช่วยสนับสนุนรัฐ หรือจะถูกแทนที่ด้วยสวัสดิการทางการเมืองมากขึ้น? การขยายสวัสดิการสังคมจะเป็นการปะทะกันระหว่างอุดมการณ์ที่แตกต่างกันด้วยหรือไม่? เอนก เหล่าธรรมทัศน์แสดงความเห็นว่าการขยายตัวของสวัสดิการสังคมในรัฐบาลทักษิณเป็นรูปแบบประชานิยม ซึ่งอาจเป็นการแข่งขันบารมีกับราชูปถัมภ์ (เอนก, 2549, 66–67) ส่วน Glassman (2020, 585) มีความเห็นว่าราชานิยมเป็นคุณค่าหลักของกระบวนการสร้างชาติไทย และทำให้ชนชั้นกลางเหินห่างจากการเข้าร่วมกับชนชั้นแรงงานและชาวนาเพื่อต่อสู้กับรัฐอำนาจนิยม แนวความคิดเศรษฐกิจพอเพียงที่สอนให้พึงพอใจในสิ่งที่ตนเองมี เป็นแนวคิดแบบอนุรักษ์นิยมที่ตรงข้ามกับแนวคิดรัฐสวัสดิการ

6

**หรือจะย้อนกลับไป
รัฐสวัสดิการ
อำนาจนิยม?**

กระบวนการประชาธิปไตยเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการผลักดันให้เกิดรัฐสวัสดิการ เนื่องจากเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ได้เข้ามาแสดงความต้องการ การต่อรองผลประโยชน์ เพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะ ผ่านช่องทางที่เป็นทางการและไม่ทางการ อย่างไรก็ตาม ยังมีรูปแบบรัฐสวัสดิการอีกชนิดที่มีลักษณะแตกต่างออกไปอย่างสิ้นเชิง คือรัฐสวัสดิการอำนาจนิยมที่รัฐจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การรวมกลุ่มกันทั้งในรูปแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ จำกัดสิทธิการเลือกตั้งและสิทธิทางการเมือง ปฏิเสธความหลากหลายทางการเมือง รวมอำนาจบริหารไว้ที่ศูนย์กลางไม่เคารพหลักนิติรัฐ และลดทอนการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย แต่ทว่าการเป็นรัฐอำนาจนิยมก็ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะไม่กระจายสวัสดิการให้แก่ประชาชน ปัจจุบันรัฐอำนาจนิยมมีการใช้รูปแบบต่างๆ คล้ายรัฐเสรีนิยมประชาธิปไตย เพื่อห่อหุ้มอำพรางความเป็นอำนาจนิยม เช่น รัฐธรรมนูญบางส่วนที่คล้ายคลึงกับเสรีนิยมประชาธิปไตย การเลือกตั้งมีสถาบันทางเศรษฐกิจอย่างกลไกตลาด ตลาดหุ้น รวมถึงสถาบันทางสังคม เช่น การฟังเสียงประชาชน (Swiss Agency for Development and Cooperation, 2021)

ถึงกระนั้น การใช้นโยบายสังคมของรัฐสวัสดิการประชาธิปไตย และรัฐสวัสดิการอำนาจนิยมก็มีความแตกต่างกัน กลุ่มแรกใช้นโยบายสังคมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน หรือมีจุดประสงค์เพื่อช่วยชนชั้นในการเลือกตั้ง เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน กลุ่มหลังกลับใช้นโยบายสังคมเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม ลดความไม่พึงพอใจและการต่อต้านของประชาชน เพิ่มคะแนนนิยม ป้องกันการก่อจลาจล รักษาอำนาจของกลุ่มผู้ปกครอง รักษาความชอบธรรมในการปกครอง รวมถึงเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้เติบโต ซึ่งเป็นแหล่งที่มาสำคัญของความชอบธรรมในการปกครองของรัฐอำนาจนิยม (Ho et al., 2022, 243–244)

รัฐอำนาจนิยมใช้เทคนิคที่หลากหลายในการให้สวัสดิการประชาชน เช่น การให้สวัสดิการเฉพาะกลุ่มที่มีความเสี่ยงที่จะกระทบต่ออำนาจการปกครองหรือมวลชนที่มีความเสี่ยงในการชุมนุมประท้วงในที่สาธารณะ หรือรัฐอาจมอบหมายหน้าที่กระจายสวัสดิการผ่านผู้นำชุมชน นักสังคมสงเคราะห์ องค์กรพัฒนาเอกชน โดยรัฐทำหน้าที่กำกับควบคุมและปกครองตัวแสดงเหล่านั้นอีกทอดหนึ่ง ใช้เทคนิคการเลือกเข้า/คัดออก ใช้วาทกรรมเพื่ออธิบายว่าประชากรได้รับสวัสดิการเพียงแค่นี้ในระดับจำเป็นพื้นฐาน (Howell et al., 2021, 1421–1422) ทั้งนี้ยังมีการใช้นโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อประโยชน์สาธารณะและการใช้ภาษีซึ่งรัฐมอบหมายให้กลุ่มพันธมิตรของผู้ปกครองบางกลุ่มเป็นผู้ปฏิบัติการ และได้ผลประโยชน์ส่วนตัวไป (Desai et al., 2007, 5) รัฐอาจให้สวัสดิการระดับพื้นฐานเพื่อลดความไม่พึงพอใจของประชาชน แต่ไม่ได้ให้ในระดับตามความจำเป็นหรือตามความต้องการของประชาชน (Ho et al., 2022, 244)

การรักษาอำนาจของรัฐจะเป็นไปอย่างราบรื่นมากขึ้น ถ้าในสังคมประชาชนแตกแยกเป็นฝักฝ่าย ซึ่งส่งผลต่อรูปแบบของสวัสดิการที่รัฐจัดหามาให้ กลุ่มประชากรที่มีแนวความคิดแบบขวาหรือประชานิยมแบบขวาจะขึ้นชอบอำนาจนิยมและนโยบายสวัสดิการที่ให้สิทธิเฉพาะกลุ่ม เช่น คนที่จ่ายเงินสมทบ คนที่สมควรได้สิทธิประโยชน์ หรือคนที่ทำงาน มากกว่าสวัสดิการแบบถ้วนหน้า อีกทั้งสนับสนุนให้รัฐลดเงินช่วยเหลือคนยากจนและการว่างงาน รวมทั้งการลดค่าใช้จ่ายการลงทุนภาครัฐในด้านการศึกษา (Busemeyer et al., 2021; Enggist & Pinggera, 2022, 119–121)

วิกฤตการเมืองของไทยที่ต่อเนื่องเกือบสองทศวรรษก็ส่งผลต่อการพัฒนาอย่างลุ่มๆ ดอนๆ ของรัฐสวัสดิการไทยเช่นกัน รัฐประหารปี พ.ศ. 2557 ส่งผลให้ประชาธิปไตยถอยหลังครั้งใหญ่ ไทยอยู่ภายใต้การปกครองของระบอบทหารอีกครั้ง โดยปราศจากการเลือกตั้งเป็นเวลา

ห้าปี และต่อเนื่องด้วยรัฐบาลผสมที่สืบทอดอำนาจเดิม โดยมีพลเอก ประยุทธ์เป็นนายกรัฐมนตรีต่อเนื่องอีกสี่ปี พันธกิจหลักของระบอบทหาร คือการปกป้องสถาบันชาติ-ศาสนา-พระมหากษัตริย์ และรักษาความสงบเรียบร้อย มุมมองต่อความมั่นคงของชาติย้อนกลับไปเป็นความมั่นคงแบบดั้งเดิม (traditional security) มิใช่ความมั่นคงแบบใหม่ (non-traditional security) ที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงของมนุษย์และความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน เทคโนโลยีการปกครองก็หวนกลับมาใช้อำนาจบังคับอีกครั้ง มีการกดขี่ปราบปรามกลุ่มนักเคลื่อนไหวและภาคประชาสังคมที่ต่อต้านระบอบอำนาจนิยม เรียกกลุ่มคนที่เป็นภัยต่อระบอบมาปรับทัศนคติ เพื่อสร้างความหวาดกลัว ปิดปากคนในสังคม และห้ามออกมาเคลื่อนไหวบนท้องถนน แต่มาตรการดังกล่าวกลับไม่ถูกนำมาปฏิบัติกับกลุ่มมวลชนที่สนับสนุนระบอบทหาร อีกทั้งเพื่อให้ระบบราชการทำตามคำสั่งรัฐบาลได้ง่ายขึ้น จึงมีการใช้อำนาจโยกย้ายข้าราชการระดับสูงจำนวนมากที่ไม่เชื่อฟังคำสั่งออกจากตำแหน่งสำคัญ นอกจากนี้ เพื่อลบล้างความนิยมของประชานิยมรากหญ้าที่มีต่อทักษิณ-ยิ่งลักษณ์ รัฐบาลทหารจึงจัดการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ-กลุ่มทุน-ประชาชนขึ้นมาใหม่ ภายใต้นโยบาย “ประชารัฐ” โดยกลุ่มทุนที่ใกล้ชิดกับรัฐบาลทหารทำหน้าที่ในการให้ความรู้ด้านธุรกิจและการเข้าถึงตลาด ประสานกับเครือข่ายภาคประชาสังคมที่เป็นพันธมิตรกับรัฐบาลทหาร ทำหน้าที่เผยแพร่รูปแบบการพัฒนา “เศรษฐกิจพอเพียง” ให้ชนบทรากหญ้า (Kongkirati & Kanchoochat, 2018, 287–301) การแทรกแซงภาคประชาสังคมจึงเปลี่ยนเป็นการมอบหมายให้กลุ่มตัวแสดงที่ไว้วางใจได้เป็นผู้ดำเนินการแทน โดยรัฐเป็นผู้กำกับปกครองอีกทอดหนึ่ง

เมื่อพิจารณาตัวชี้วัดด้านนิติรัฐ จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีคะแนนอยู่ในระดับกลาง (0.52 เติม 1.00) และใกล้เคียงกับประเทศอำนาจนิยมอย่างรัสเซีย (0.47) และจีน (0.48) ซึ่งส่วนที่ได้คะแนนน้อย ได้แก่ ด้านการจำกัดและการตรวจสอบอำนาจบริหาร คอรัปชั่น สิทธิและความมั่นคง

ในชีวิตของประชาชน สิทธิในข้อมูลข่าวสาร การรักษาความเป็นส่วนตัว การบังคับใช้กฎหมาย (World Justice Project, 2015) สิทธิทางการเมือง และเสรีภาพของประชาชนอยู่ในระดับไม่มีเสรีภาพ (Freedom House, 2019)

ชุดนโยบายสังคมก็มีการเปลี่ยนแปลงเช่นเดียวกัน ดังนี้

1) ระบบราชการกลับมามีบทบาทอีกครั้งในการออกแบบนโยบายสาธารณะ แต่ระบบราชการก็ไม่มีประสิทธิภาพเช่นเดิม มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง แต่ระดับการทำงานกลับไร้เอกภาพ ขาดการประสานงานซึ่งกันและกัน (Kongkirati & Kanchoochat, 2018, 288–289; อภิชาติ, 2564, 113)

2) การแข่งขันเชิงนโยบายและการตรวจสอบด้วยระบบรัฐสภา ถูกลดทอนไป เนื่องจากไม่มีการเลือกตั้งทั่วไปตลอดการปกครองห้าปีของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

3) เลือกเฉพาะเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนที่เป็นพันธมิตรกับรัฐบาลเข้ามามีบทบาทในการร่วมออกแบบนโยบายสังคม เพื่อให้เครือข่ายดังกล่าวใช้นโยบายสังคมเป็นเครื่องมือในการควบคุมระเบียบสังคม

4) นอกจากแนวความคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8–11 ในฉบับที่ 12 ได้มีการผสมผสานสถาบันพุทธศาสนาเข้าร่วมในยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพของทุนมนุษย์ และเพิ่มเป้าหมายปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์อยู่ในยุทธศาสตร์สร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืน ซึ่งสะท้อนว่าภัยความมั่นคงในรูปแบบเก่ากลายเป็นปัจจัยเสี่ยงต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม งบประมาณด้านความมั่นคงและสถาบันกษัตริย์ก็กลับเพิ่มขึ้น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 งบประมาณที่เกี่ยวข้องกับสถาบันกษัตริย์เพิ่มขึ้นร้อยละ 25 หรือมีมูลค่าราว 11,000 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในปีต่อไป (iLaw, 2564)

ส่วนงบประมาณทหารในปี พ.ศ. 2560 มีมูลค่า 2.14 แสนล้านบาท หรือเพิ่มขึ้น 2.4 เท่าภายใน 12 ปี (BBC Thai, 2560)

5) รูปแบบนโยบายสวัสดิการสังคมก็มีการเปลี่ยนแปลงเช่นเดียวกัน มีลักษณะเป็นสวัสดิการพุ่งเป้ากลุ่มประชากร โดยให้ในระดับพื้นฐาน แต่ไม่เพียงพอต่อความจำเป็น และเชื่อมโยงกับกลุ่มทุน เช่น นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่ผู้มีรายได้ต่ำกว่า 30,000 บาทต่อปี จะได้รับเงินช่วยเหลือ 300 บาทต่อเดือน เพื่อบริโภคในร้านค้าที่กระทรวงพาณิชย์กำหนด ซึ่งผลที่ได้ไม่ครอบคลุมประชาชนกลุ่มเป้าหมายมากพอ มีความคลาดเคลื่อน ขาดแรงจูงใจให้ผู้รับพัฒนาอบรมทักษะเพิ่มเติม เพิ่มความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสวัสดิการ (อรรถสิทธิ์และยุทธพร, ม.ป.ป.) สวัสดิการที่รัฐให้ไม่ช่วยบรรเทาสถานการณ์ความยากจนในไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2558–2561 อัตราความยากจนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 7.2 เป็นร้อยละ 9.8 สัมประสิทธิ์จีนิทางรายได้ครัวเรือนก็เพิ่มขึ้นเป็น 0.45 โดยที่กลุ่มร้อยละ 1 ที่ร่ำรวยที่สุด ครอบครองรายได้ร้อยละ 11.8 ของรายได้ทั่วประเทศ (Yang et al., 2020, 2–13)

6) นโยบายสังคมไทยไม่ช่วยให้เกิดความสมานฉันท์ในสังคมมากขึ้น ตารางที่ 4 แสดงผลสำรวจความเชื่อใจระดับบุคคล พบว่าความเชื่อใจต่อครอบครัวและเพื่อนบ้านมีสูง แต่ความเชื่อใจกับคนส่วนใหญ่ คนแปลกหน้า คนต่างชาติ และคนต่างศาสนามีน้อย ซึ่งแตกต่างจากรัฐสวัสดิการในโลกตะวันตก เช่น เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ และสหราชอาณาจักร ที่มีความเชื่อใจต่อคนต่างชาติ ต่างศาสนาความเชื่อ หรือแม้แต่นักคนแปลกหน้า สูงกว่าไทย ปัญหาดังกล่าวยิ่งทวีความน่ากังวลมากขึ้น ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันที่มีความเห็นแตกต่างระหว่างรุ่น รวมถึงอำนาจทางการเมือง ทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่ครอบครอง และการเข้าถึงโอกาสที่ต่างกันอย่างคนรุ่นเบบี้บูมเมอร์กับรุ่นเจนแซดที่กำลังเข้าสู่ตลาดแรงงาน (กนกรัตน์, 2564)

**ตารางที่ 4 ร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม
ที่บ่งชี้ว่ามีความเชื่อใจต่อกลุ่มหรือบุคคลอื่น**

	คนส่วนใหญ่	ครอบครัว	เพื่อนบ้าน	คนแปลกหน้า	คนต่างศาสนา	คนต่างชาติ
ไทย	28.9	97.5	85.0	27.0	34.8	28.6
เยอรมนี	44.6	98.3	80.0	34.0	55.4	58.1
เนเธอร์แลนด์	55.4	92.2	80.7	60.5	64.4	65.5
สหราชอาณาจักร	45.4	97.9	83.9	52.8	81.0	83.7

หมายเหตุ: ข้อมูลจาก World Value Survey Wave 7 (2017–2022)

7

รัฐสวัสดิการไทย ที่พึ่งปรารถนา ในยุคหลังโควิด

การระบาดของโควิด-19 ส่งผลกระทบใหญ่หลวงกว้างขวางทั่วโลก และเปลี่ยนวิถีชีวิตประชาชน สำหรับประเทศไทย การระบาดดังกล่าว ยังซ้ำแหว่ปัญหารัฐสวัสดิการไทยที่รัฐบาลไม่สามารถจัดการความเสี่ยง สังคมชนิดใหม่ได้อย่างเป็นระบบ เพื่อตอบสนองความจำเป็นของประชากร ทั้งถึงทุกกลุ่ม ทรัพยากรบุคคลที่ไม่เพียงพอ งบประมาณที่จำกัด ระบบ กฎหมาย ระบบราชการ และการบริหารรัฐกิจที่ซับซ้อนขาดการบูรณาการ (อภิชาติ, 2564, 113) สถาบันกษัตริย์ไทยยังคงมีบทบาทด้านสวัสดิการ สังคมในช่วงการระบาดของโควิด-19 เป็นศูนย์กลางการระดมทุนบริจาค และพระราชทานเครื่องมือแพทย์และวัคซีนแก่ประชาชน (Unchanam, 2022) การแทรกแซงจากรัฐที่มุ่งเน้นเฉพาะด้านความมั่นคงแบบเก่า การใช้อำนาจจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน การประกาศสถานการณ์ ฉุกเฉินเพื่อควบคุมการระบาดของโรค กลับกลายเป็นเครื่องมือและความ ขอบธรรมที่ใช้ควบคุมการเดินขบวนของประชาชนที่ต่อต้านระบอบอำนาจ นิยม และกลุ่มคนที่ตั้งคำถามถึงสถาบันกษัตริย์ไทย (Greenfield, 2021)

ปัญหาดังกล่าวจะยิ่งน่าเป็นห่วงในยุคหลังโควิด เมื่อการ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทยเข้าสู่สังคมสูงวัยจะเพิ่มแรงกดดัน ทางด้านอุปสงค์ต่อทั้งบริการรักษาพยาบาลและเงินบำนาญ แต่สัดส่วน ประชากรวัยทำงานลดลง อีกทั้งอัตราการเพิ่มขึ้นของผลิตภาพของ แรงงานก็เพิ่มขึ้นไม่คุ้มค่างับปริมาณที่ลงทุนไปกับทุนมนุษย์ ประกอบกับ โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ยังมีส่วนเศรษฐกิจนอกระบบสูง มีความ เหลือมล้าสูง การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันไม่ทันต่อการ เปลี่ยนแปลงของโลกาภิวัตน์ สถาบันครอบครัวที่แต่เดิมมีส่วนสำคัญกับ สวัสดิการแบบไม่เป็นทางการก็พบข้อจำกัดมากขึ้น จากลักษณะครอบครัว ไทยในชนบทที่เปลี่ยนจากครอบครัวขยายเป็นครอบครัวเดี่ยวมากขึ้น อีกทั้งยังเผชิญกับความเสี่ยงสังคมชนิดใหม่ ได้แก่ เศรษฐกิจแพลตฟอร์ม ที่สร้างความคลุมเครือของสถานะแรงงาน และภาวะโลกรวนที่ปัญหา ภัยธรรมชาติส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของคนจำนวนมาก

เพื่อรับมือกับความผันผวนของโลกในอนาคตอันใกล้ ชุดนโยบายสวัสดิการสังคมที่พึงปรารถนาควรให้ความสำคัญกับทั้งเป้าหมายระยะกลางที่มุ่งช่วยเหลือกลุ่มประชากรที่ยากลำบาก จัดการความเสี่ยงสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไปพร้อมกับเป้าหมายระยะยาวในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และครอบครัว เปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนไทยด้วยกันให้มีความสมานฉันท์ ร่วมทุกข์ร่วมสุขกันมากขึ้น ลดทอนระบบอุปถัมภ์ไทยและผลประโยชน์ต่างตอบแทนระยะสั้นระหว่างนักการเมืองและผู้ออกเสียงเลือกตั้ง สร้างความเข้มแข็งให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งผู้เขียนมีข้อเสนอดังต่อไปนี้

1) นโยบายสวัสดิการสังคมควรมีส่วนช่วยในการจัดการความเสี่ยงสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมกับเป้าประสงค์ทางด้านความยุติธรรมในสังคม ช่วยขยายขีดความสามารถของแรงงานและเศรษฐกิจมหภาค สร้างความยืดหยุ่นของการทำงานและการจ้างงาน

2) นโยบายสวัสดิการสังคมควรบูรณาการนโยบายด้านเศรษฐกิจเพื่อช่วยในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น พร้อมกับรักษาบรรยากาศการแข่งขันทางธุรกิจอย่างเป็นธรรม รวมถึงการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจความรู้ นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์

3) นโยบายสวัสดิการสังคมควรช่วยกระตุ้นให้ประชากรเข้าร่วมเศรษฐกิจในระบบมากขึ้น ช่วยให้ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมในสังคม สร้างความสมานฉันท์ในสังคม ลดความแตกแยก อดทนต่อความหลากหลายของวัฒนธรรม อัตลักษณ์ สร้างสำนึกความเป็นชาตินิยมที่ให้ความสำคัญกับประชาชน

4) รัฐบาลมีความโปร่งใส และรับผิดชอบในการใช้อำนาจแทรกแซงสังคมและประชาชน รัฐบาลสนับสนุนกระบวนการประชาธิปไตย เสรีภาพ หลักนิติรัฐ ส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม สหภาพ

แรงงาน รวมถึงการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและประชาสังคม
ในด้านสวัสดิการ

5) ปฏิรูประบบการคลังเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ
และสังคม หาแหล่งเงินใหม่เพิ่มเติมเพื่อรักษาความยั่งยืนทางการคลัง
ปฏิรูประบบราชการให้มีความคล่องตัวในการทำงาน บูรณาการการทำงาน
ข้ามกระทรวง

6) เสริมสร้างสมรรถนะของรัฐในการตรวจตราเฝ้าระวังประชากร
พัฒนาระบบสถิติข้อมูล ลงทุนในการผลิตทรัพยากรบุคคลเพื่อเพิ่ม
ขีดความสามารถของอุปทาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานด้านบริการ

7) ปฏิรูปเนื้อหาการศึกษา ให้มีความสำคัญกับสำนึกและหน้าที่ของ
พลเมือง ค่านิยมประชาธิปไตย นิติรัฐ เข้าใจและเคารพเรื่องพื้นที่ส่วนตัว
และพื้นที่สาธารณะ แยกแยะระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและสาธารณะ

8) จัดวางตำแหน่งแห่งที่ของสถาบันที่มีบทบาทด้านสวัสดิการ
แบบไม่เป็นทางการ คือสถาบันครอบครัว การบริจาคของสถาบันศาสนา
และโครงการราชูปถัมภ์ของสถาบันกษัตริย์ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพ
แวดล้อมที่เปลี่ยนไป

9) ขยายสวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมแรงงานต่างด้าว เพื่อช่วย
สร้างความมั่นคงให้กับแรงงาน และดึงดูดให้แรงงานเคลื่อนย้ายมาไทย
มากขึ้น เพื่อทดแทนการขาดแคลนแรงงานจากอัตราการเกิดที่น้อยลง

8

unşu

เส้นทางการพัฒนารัฐสวัสดิการไทยมีลักษณะแตกต่างจากรัฐสวัสดิการตะวันตก รัฐพัฒนาการของไทยประสบความสำเร็จในการลดความยากจนและยกระดับรายได้ประชาชาติเป็นประเทศรายได้ปานกลาง อย่างไรก็ตาม วิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ก็ส่งสัญญาณเตือนถึงข้อจำกัดของรูปแบบการพัฒนาดังกล่าว ไทยติดกับดักรายได้ปานกลางและจำเป็นต้องปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อให้สามารถแข่งขันในโลกาภิวัตน์ ประกอบกับกระบวนการประชาธิปไตย ความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร และค่านิยมสิทธิสวัสดิการ ช่วยสนับสนุนให้รัฐบาลทักษิณขยายสวัสดิการถ้วนหน้าแก่ประชาชน เพื่อลงทุนในทุนมนุษย์ เพิ่มความสามารถในการผลิตให้กับแรงงาน และสร้างโอกาสในชีวิตให้กับคนจนมากขึ้น แต่ทว่านโยบายสวัสดิการสังคมของทักษิณก็ไม่สามารถลบล้างระบบอุปถัมภ์ของไทย ไม่สามารถสร้างความสมานฉันท์ในสังคม และไม่สามารถสร้างความเชื่อใจระหว่างประชาชนด้วยกันและความเชื่อใจระหว่างรัฐกับประชาชนได้ สังคมไทยยังมีความแตกต่างทางชนชั้น ระบบสวัสดิการยังคงแบ่งแยกตามกลุ่มประชากร อีกทั้งวิกฤตการเมืองที่ยาวนานเกือบสองทศวรรษก็เป็นตัวจุดรั้งให้รัฐสวัสดิการไทยเดินถอยหลังอีกครั้ง รัฐไทยกลับมาถูกปกครองด้วยระบอบอำนาจนิยมที่ใช้สวัสดิการสังคมเป็นเครื่องมือในการควบคุมความสงบเรียบร้อยของสังคม รูปแบบสวัสดิการที่รัฐให้ก็ไม่ทั่วถึงและไม่เพียงพอต่อความจำเป็นของประชาชน

បទដ្ឋានមុន

ภาษาไทย

- กนกรัตน์ เลิศชูสกุล (2564). สงครามเย็น (ใน) ระหว่างโบว์ขาว. กรุงเทพฯ: มติชน
ชิตนกร โนรี (2551). ความท้าทายที่เป็นปัจจัยผลักดันด้านทรัพยากรบุคคลในการ
สร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า. ใน การศึกษาภาพอนาคตและเส้นทางสู่หลัก
ประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่ยั่งยืนของประเทศไทย, จิรุตม์ ศรีรัตนบัลล์ และคณะ.
นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- ณดา จันทร์สม (2555). การบริหารการเงินของวัดในประเทศไทย. รายงานฉบับ
สมบูรณ์เสนอต่อสำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ชเรศ กรัษนัยรวิวงศ์ และคณะ (2551). ธุรกิจโรงพยาบาลเอกชนไทย พ.ศ.
2543–2546: ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน. วารสารวิจัยระบบ
สาธารณสุข, ปีที่ 2 ฉบับที่ 2: 248–262.
- นันทวุฒิ พิพัฒน์เสรีธรรม (2551). ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเกิดขึ้นของประชานิยม
ในประเทศไทย. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, ปีที่ 6 ฉบับที่ 23: 119–166.
- ปราณ พิสิฐเศรษฐการ (2547). ทักซิกับนโยบายสังคม. กรุงเทพฯ: มติชน.
- ภาคภูมิ แสงกนกกุล (2560). อุดมการณ์สมานฉันท์ (Le Solidarism): อุดมการณ์
สำคัญของระบบปกป้องสังคมของฝรั่งเศส. ใน Liber amicorum Vishnu
Varunyoo รวมบทความวิชาการในโอกาสครบรอบอายุ 60 ปี วิษณุ วรรณุญ,
วิษณุ วรรณุญ, บ.ก. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร และคณะ (2555). รายงานการประเมินระบบหลักประกัน
สุขภาพถ้วนหน้าในช่วงทศวรรษแรก (2544–2553). นนทบุรี: สถาบันวิจัย
ระบบสาธารณสุข.
- สมภูมิ แสงกุล (2553). แรงงานนอกระบบ...เสาหลักเศรษฐกิจไทย. วารสาร
ประชากรศาสตร์, ปีที่ 26 ฉบับที่ 1: 60–78.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) (ม.ป.ป.). ภาวะการมี
งานทำและสวัสดิการแรงงาน. สืบค้นจาก [https://www.nesdc.go.th/article_](https://www.nesdc.go.th/article_attach/new3.pdf)
[attach/new3.pdf](https://www.nesdc.go.th/article_attach/new3.pdf).
- สุนทร ตันมันทอง (2553). โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษา
ทุกโรค พ.ศ. 2545–2552. เอกสารวิชาการหมายเลข 806 โครงการเมธีวิจัย
อาวุโส. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อภิชาติ สถิตินรัมย์ (2564). เส้นทางเศรษฐกิจไทย: จากต้มยำกุ้งสู่ต้มกบ. นนทบุรี:
ฟ้าเดียวกัน.

อรรถสิทธิ์ พานแก้ว และยุทธพร อิศรัชัย (ม.ป.ป.). บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ>.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2549). ทักษิณา-ประชานิยม: ความหมาย ปัญหา และทางออก. สถาบันพระปกเกล้า.

เอี่ยมพร พิชัยสนธิ (2552). นโยบายเศรษฐกิจว่าด้วยสวัสดิการสังคม: บทวิเคราะห์ประสบการณ์ในประเทศตะวันตก. ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

BBC Thai (2560). ส่งงบกองทัพไทย เพิ่มกว่า 2 เท่าในรอบ 12 ปี. สืบค้นจาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-38656190>.

iLaw (2564). เปิดงบประมาณสถาบันพระมหากษัตริย์ 10 ปีย้อนหลัง (บางส่วน). สืบค้นจาก <https://ilaw.or.th/node/5807>.

ภาษาอังกฤษ

Aspalter, C. (2002). Democratization and Welfare State Development in Taiwan. New York: Routledge.

Barr, N. (1998). The Economics of the Welfare State, 3rd edition. California: Stanford University Press.

Bergh, A. and C. Bjornskov (2011). Historical Trust Levels Predict the Current Size of the Welfare State. KYKLOS, vol. 64, no. 1: 1–19.

Bureekul, T. and S. Thananithicot (2012). Trust and Social Cohesion, the Key to Reconcile Thai's Future. International Journal of Social Quality, vol. 2, no. 2: 81–97.

Busemeyer, Marius R. et al. (2021). Authoritarian Values and the Welfare State: The Social Policy Preferences of Radical Right Voters. West European Politics, vol. 45, no. 1: 77–101.

Charities Aid Foundation (2016). Gross Domestic Philanthropy: An International Analysis of GDP, Tax and Giving. Trustees of the Charities Aid Foundation.

Desai, R. M. et al. (2007). The Logic of Authoritarian Bargains: A Test of a Structural Model. Washington: Brookings Institution.

Dorlach, T. (2021). The Causes of Welfare State Expansion in Democratic Middle-Income Countries: A Literature Review. Social Policy & Administration, vol. 55: 767–783.

- Durongkaveroj, W. (2021). Financing the Welfare State System in Thailand. In *Financing Welfare State Systems in Asia*, C. Aspalter, ed. London: Routledge.
- Ebbinghaus, B. (2005). Can Path Dependence Explain Institutional Change?: Two Approaches Applied to Welfare State Reform. MPIfG Discussion Paper, No. 05/2. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Enggist, M. and M. Pinggera (2022). Radical Right Parties and Their Welfare State Stances- Not So Blurry After All? *West European Politics*, vol. 45, no. 1: 102–128.
- Freedom House (2019). Freedom in the World 2019: Thailand. Available at <https://freedomhouse.org/country/thailand/freedom-world/2019>.
- Ginsburg, N. (1979). *Class, Capital and Social Policy*. London: Macmillan.
- Glassman, J. (2020). Lineages of the Authoritarian State in Thailand: Military Dictatorship, Lazy Capitalism and the Cold War Past as Post-Cold War Prologue. *Journal of Contemporary Asia*, vol. 50, no. 4: 571–592.
- Gough, I. (2008). European Welfare States: Explanations and Lessons for Developing Countries. In *Inclusive State: Social Policy and Structural Inequalities*, A. A. Dani and H. de Haan, eds. Washington, DC: World Bank.
- Gough, I. (2016). Welfare States and Environmental States: A Comparative Analysis. *Environmental Politics*, vol. 25, no. 1: 24–47.
- Greenfield, J. (2021). COVID-19: Payut Chan-O-Cha's Excuse for Political Repression. In *the Unprecedented Impacts of COVID-19 and Global Responses*, F. Morady, ed. London: IJOPEC.
- Heritage Foundation and Wall Street Journal (2007). 2007 Index of Economic Freedom. Available at <https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Inde/Index-2007--3-capitoli.pdf>.
- Hewison, K. (2014). Considerations on Inequality and Politics in Thailand. *Democratization*, vol. 21, no. 5: 846–866.
- Hewison, K. (2018). Reluctant Populists: Learning Populism in Thailand. *International Political Science Review*, vol. 38, no. 4: 426–440.

- Ho, C. J. et al. (2022). Social Policies in Democratic and Authoritarian Regimes: Comparing the Introduction and Implementation of the National Rural Employment Guarantee in India and Dibaao in China. *Journal of International and Comparative Social Policy*, vol. 38, no. 3: 241–253.
- Howell, J. et al. (2021). Technologies of Authoritarian Statecraft in Welfare Provision: Contracting Services to Social Organizations. *Development and Change*, vol. 52, no. 6: 1418–1444.
- Jitsuchon, S. (2012). Thailand in a Middle-Income Trap. *TDRI Quarterly Review*, vol. 27, no. 2: 13–20.
- Kammer, A. et al. (2012). Welfare Regimes and Welfare State Outcomes in Europe. *Journal of European Social Policy*, vol. 22, no. 5: 455–471.
- Kekic, L. (2007). Economist Intelligence Unit democracy index 2006. Available at https://www.economist.com/media/pdf/democracy_index_2007_v3.pdf.
- Kitirianglarp, K. and K. Hewison (2009). Social Movements and Political Opposition in Contemporary Thailand. *Pacific Review*, vol. 22, no. 4: 451–477.
- Kittiprapas, S. (2002). Social Impacts of Financial and Economic Crisis in Thailand. EADN Regional Project on the Social Impact of the Asian Financial Crisis.
- Kongkirati, P. and V. Kanchoochat (2018). The Prayuth Regime: Embedded Military and Hierarchical Capitalism in Thailand. *TRaNS*, vol. 6, no. 2: 279–305.
- Kus, B. (2006). Neoliberalism, Institutional Change and the Welfare State: The Case of Britain and France. *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 47, no. 6: 488–525.
- Kwon, H.-J. (2009). The Reform of the Developmental Welfare State in East Asia. *International Journal of Social Welfare*, vol. 18: S12–S21.
- Kwon, S. and I. Holliday (2007). The Korean Welfare State: A Paradox of Expansion in an Era of Globalisation and Economic Crisis. *International Journal of Social Welfare*, vol. 16: 242–248.
- Matsumoto, T. (2018). Thai Tax Reforms from 1992 to 2013: The Problems

- of Tax Systems in Developing Countries. *Japanese Journal of Political Science*, vol. 19: 417–428.
- NaRanong, A. and V. NaRanong (2011). The Effects of Medical Tourism: Thailand's Experience. *Bulletin World Health Organization*, vol. 89, no. 5: 336–344.
- OECD (2023). Trade Union Dataset. Available at <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TUD>.
- Pachanee, C. and S. Wibulpolprasert (2006). Incoherent Policies on Universal Coverage of Health Insurance and Promotion of International Trade in Health Services in Thailand. *Health Policy Plan*, vol. 21, no. 4: 310–318.
- Pankratz, C. (2017). A Multitypological Approach to the Relationship between Welfare State and Globalization. *SAGE Open*, vol. 7, no. 1.
- Phijaisanit, E. (2013). Welfare Campaigns, Disparities, Political Survival and Fiscal Prospects for Thailand. *Asian Economic and Financial Review*, vol. 3, no. 12: 1693–1706.
- Phongpaichit, P. and C. Baker (2004). *Thaksin: The Business of Politics in Thailand*. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Pinthong, J. (2015). *Clientelism, Social Policy and Welfare State Development: A Case Study on Thailand*. A thesis submitted in partial fulfilment for the degree of Doctor of Philosophy, University of Oxford.
- Satidporn, W. (2014). The Politics of Social Security Policy in Thailand under the “Thaksinomic Regime”. *Journal of Public and Private Management*, vol. 21, no. 2: 51–73.
- Suehiro, A. (2014). Technocracy and Thaksinocracy in Thailand: Reforms of the Public Sector and Budget System under the Thaksin Government. *Southeast Asian Studies*, vol. 3, no. 2: 299–344.
- Sumarto, M. (2020). Insecurity and Historical Legacies in Welfare Regime Change in Southeast Asia-Insights from Indonesia, Malaysia and Thailand. *Social Policy & Society*, vol. 19, no. 4: 629–643.
- Swiss Agency for Development and Cooperation (2021). *Examining Authoritarian Developmental States*.

- Unchanam, P. (2022). Capital, Charity and the Crown: Philanthrocapitalism and Monarchy in Thailand. *Asian Studies Review*, vol. 46, no. 4: 704–722.
- Wibulpolprasert, S. et al., eds. (2007). *Thai Health Profile 2005–2007*. Bangkok: War Veterans Organization of Thailand.
- World Bank (2023). The World Bank Indicators. Available at <https://data.worldbank.org/indicator>.
- World Justice Project (2015). *Rule of Law Index 2015*. Washington.
- World Value Survey (2022). *World Value Survey Wave 7 (2017–2022)*. Available at <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV7.jsp>.
- Yang, J. et al. (2020). *Taking the Pulse of Poverty and Inequality in Thailand*. Bangkok: World Bank Group.
- Yiengprugsawan, V. et al. (2011). Explanation of Inequality in Utilization of Ambulatory Care Before and After Universal Health Insurance in Thailand. *Health Policy Plan*, vol. 26, no. 2: 105–114.
- Yousapronpaiboon, K. and W. C. Johnson (2013). A Comparison of Service Quality between Private and Public Hospitals in Thailand. *International of Business and Social Science*, vol. 4, no. 11: 176–184.
- Yukongdi, V. (2008). Trade Unions in Thailand: Declining Strength and Influence. In *Trade Unions in Asia: An Economic and Sociological Analysis*, J. Benson and Y. Zhu, eds. Abingdon: Routledge.

ภาษาฝรั่งเศส

- Foucault, M. (2004). *Naissance de la Biopolitique: Cours au Collège de France 1978–1979*. Edition établie sous la direction de François Ewald et Alessandro Fontana, par Michel Senellart, Paris: Gallimard Seuil.
- Jetin, B. (2011). Le développement économique de la Thaïlande est-il socialement soutenable?. In *Thaïlande contemporaine*. Stéphane Doyet et Jacques Ivanoff, eds. Bangkok: IRASEC.
- Rosanvallon, P. (1990). *L'État en France de 1789 à nos jours*. Paris: Seuil.

เกี่ยวกับผู้เขียน

ดร.ภาควุฒิ แสงทนกุล

สำเร็จการศึกษาปริญญาโทด้านเศรษฐศาสตร์
และการจัดการองค์รสุภาพจากมหาวิทยาลัย
Paris Descartes และปริญญาเอก
ด้านเศรษฐศาสตร์และสังคมจาก Institut
National des Langues et Civilisations
Orientales (INALCO), Paris
ปัจจุบันดำรงตำแหน่งเป็นผู้ช่วยศาสตราจารย์
ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ดร.ภาควุฒิ มีงานวิจัยและสนใจศึกษาประเด็น
ความเหลื่อมล้ำในระบบสุขภาพ เศรษฐศาสตร์การเมือง
ในระบบสุขภาพ รัฐสวัสดิการ และปัจจุบันศึกษา
เรื่องความยากจนในวรรณกรรมเด็กและเยาวชน

จัดพิมพ์โดย

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

รับผิดชอบโดย

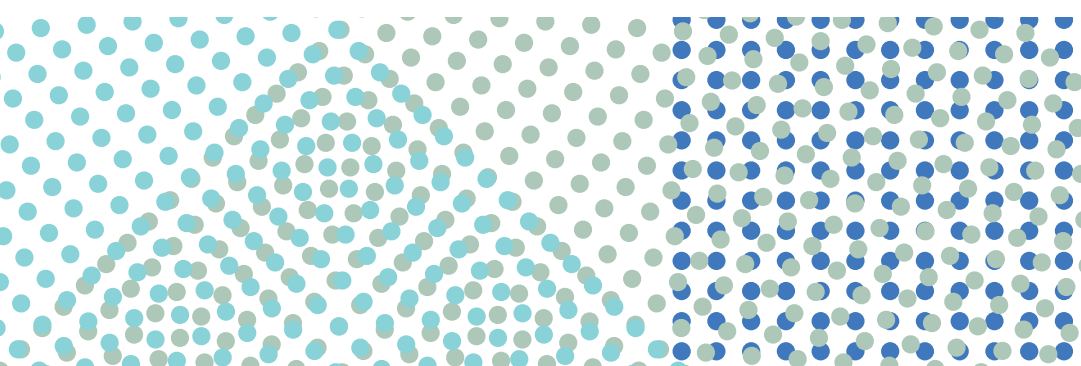
เวสนา โรดิช | ผู้อำนวยการ
thailand.fes.de

 Friedrich-Ebert-Stiftung Thailand
info.thailand@fes.de

อำนวยความสะดวกโดย

บริษัท นิคโสปป จำกัด
ISBN 978-616-8192-21-4

ความเห็นในหนังสือเล่มนี้ไม่ถือว่า
เป็นความเห็นของมูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท
ไม่อนุญาตให้นำชื่อต่างๆ ที่เผยแพร่โดย
มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท ไปใช้เชิงพาณิชย์
โดยไม่ได้รับการยินยอม
เป็นลายลักษณ์อักษรจากมูลนิธิฯ



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