



สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา

สวัสดิการสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ ในยุคสมัยโลกาภิวัตน์



ดร. พงษ์เทพ ลั่นติกุล

สวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในยุคสมัยโลกาภิวัตน์

โครงการหนังสือวิชาการที่น่าพิมพ์ได้รับทุนสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ให้จัดพิมพ์
และจำหน่ายในราคาเย่อเยา



ถ่ายเอกสารแทนการใช้หนังสือ
คือการทำลายภูมิปัญญาสร้างสรรค์

สวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในยุคสมัยโลกาภิวัตน์

ดร. พงษ์เทพ สันติกุล

ผู้ช่วยศาสตราจารย์

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2556

หนังสือที่ได้รับทุนสนับสนุนการเขียนตำราจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2555

พงษ์เทพ สันติกุล, 2506-

สวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในยุคสมัยโลกาภิวัตน์.

1. สังคมสงเคราะห์โดยรัฐ. 2. สังคมสงเคราะห์โดยรัฐ--ไทย.
3. ความมั่นคงของมนุษย์. 4. ความมั่นคงของมนุษย์--ไทย.

HV31

ISBN 978-616-314-049-4

eISBN 978-616-314-148-4

ลิขสิทธิ์ของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พงษ์เทพ สันติกุล

สงวนลิขสิทธิ์

ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 1 เดือนกันยายน 2556

จำนวน 200 เล่ม

ฉบับอิเล็กทรอนิกส์ (e-book) มกราคม 2558

จัดพิมพ์และจำหน่ายโดยสำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อาคารธรรมศาสตร์ 60 ปี ชั้น U1 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ถนนพระจันทร์ กรุงเทพฯ 10200

โทร. 0-2223-9232, 0-2613-3801-2

โทรสาร 0-2226-2083

(สำนักงานศูนย์รังสิต โทร. 0-2564-2859-60)

e-mail address: unipress@tu.ac.th

พิมพ์ที่ห้างหุ้นส่วนจำกัด เอ็มแอนด์เอ็มเลเซอร์พริ้นต์

นายสมชาย คำขำ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

แบบปกโดยนายณรงค์ฤทธิ์ สิงห์ทอง

ราคาเล่มละ 200.-บาท



คำนำ

หน้า

(11)

บทที่ 1 บทนำ

สวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	1
แนวคิดและความเป็นมาของสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	1
ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract Theory)	2
รัฐ-ชาติกับความรับผิดชอบด้านสวัสดิการต่อพลเมือง	6
ความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security)	9
ที่มาของแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์	11
แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์กับแนวคิดอื่น	12
แนวคิดสิทธิมนุษยชน สิทธิพลเมือง และสิทธิสวัสดิการ	14
พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชน	21
สิทธิทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม	22
อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก	24
อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ	25
กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง	27
อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ	29
อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี	31
อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ	33
สิทธิมนุษยชนพื้นฐานของสวัสดิการสังคมระหว่างประเทศ	34
สวัสดิการสังคมที่เป็นผลมาจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน	35
สวัสดิการสำหรับสตรี	35
สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ/ผู้ลี้ภัย	36
สวัสดิการสังคมเพื่อการสร้างความมั่นคงทางสังคม	37
คำถามท้ายบท	39
เอกสารอ้างอิง	40

	หน้า
บทที่ 2 โครงสร้างและรูปแบบของสวัสดิการสังคม	41
นโยบายสาธารณะ	41
สวัสดิการสังคม	43
สวัสดิการเครื่องมือสร้างคุณภาพชีวิตและความมั่นคงของมนุษย์	43
สวัสดิการสังคมเป้าหมายการพัฒนา	45
สวัสดิการสังคมเครื่องมือสร้างความสุขมวลรวมประชาชาติ	46
สวัสดิการสังคมในบทบาทของการลงทุนทางสังคม	47
สวัสดิการสังคมเครื่องมือลดปัญหาทางสังคม	48
รัฐสวัสดิการ	50
ระบบของรัฐสวัสดิการ	52
ผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ของรัฐสวัสดิการ	53
รัฐสวัสดิการกับการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม	53
คำถามท้ายบท	57
เอกสารอ้างอิง	58
บทที่ 3 พัฒนาการของสวัสดิการสังคมในต่างประเทศ	61
สวัสดิการสังคมในยุโรป	61
สวัสดิการสังคมในประเทศอังกฤษ	65
กฎหมายความยากจน	66
กฎหมายความยากจน ค.ศ. 1601	68
การปฏิรูปกฎหมายความยากจน ค.ศ. 1834	70
การปฏิรูปกฎหมายความยากจน ค.ศ. 1905	71
รายงานเบเวริดจ์	72
การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมของอังกฤษ ค.ศ. 1946	73
สวัสดิการสังคมของประเทศเยอรมนี	74
คำถามท้ายบท	77
เอกสารอ้างอิง	78

	หน้า
บทที่ 4 พัฒนาการสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในประเทศไทย	79
ระบบโครงสร้างสังคมไทยโบราณ	80
ระบบไพร่	80
ระบบศักดินา	83
ระบบอุปถัมภ์	84
ระบบความสัมพันธ์เครือญาติ	86
กำเนิดระบบราชการและการสิ้นสุดระบบศักดินา	87
พัฒนาการของรัฐไทยสู่รัฐสมัยใหม่	88
สวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในสังคมไทยดั้งเดิม	90
สวัสดิการวัฒนธรรมชุมชนโบราณ	90
สวัสดิการบนฐานความสัมพันธ์เชิงเครือญาติ	92
สวัสดิการบนฐานพุทธศาสนา	93
สวัสดิการในระบบศักดินา	94
สวัสดิการท้องถิ่นที่แยกตัวออกจากรัฐ	95
สวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในสังคมไทยยุคทันสมัย	96
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	98
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550	100
รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมสมัยใหม่ของประเทศไทย	102
แผนยุทธศาสตร์ 5 ปี สร้างสวัสดิการสังคมไทย พ.ศ. 2550-2554	105
คำถามท้ายบท	108
เอกสารอ้างอิง	109
 บทที่ 5 โลกาวัดน์ ความหมาย และผลกระทบต่อประเทศไทย	 111
โลกาวัดน์	111
ผลกระทบของโลกาวัดน์ต่อประเทศไทย	115
โลกาวัดน์จักรวรรดินิยม	116

	หน้า
องค์กรข้ามชาติและองค์กรระหว่างประเทศ	122
องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศ	122
องค์กรพัฒนาเอกชนข้ามชาติและองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ	125
โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ	130
โลกาภิวัตน์ทางการค้า	130
โลกาภิวัตน์เงินทุน	131
ผลกระทบของโลกาภิวัตน์ต่อภาคเศรษฐกิจและตลาดแรงงาน	134
ผลกระทบของโลกาภิวัตน์ที่มีต่อนโยบายสวัสดิการสังคมของไทย	142
คำถามท้ายบท	148
เอกสารอ้างอิง	149
บทที่ 6 การเปลี่ยนแปลงของสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	153
การเปลี่ยนแปลงของสวัสดิการสังคมในยุคโลกาภิวัตน์	153
การเปลี่ยนแปลงของความมั่นคงของมนุษย์ในยุคโลกาภิวัตน์	160
องค์ประกอบความมั่นคงของมนุษย์	160
ความมั่นคงของมนุษย์ในสังคมไทย	162
แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์	
ในโลกยุคโลกาภิวัตน์	162
ความไม่มั่นคงของมนุษย์รูปแบบใหม่	164
คำถามท้ายบท	171
เอกสารอ้างอิง	172
บทที่ 7 บทส่งท้าย	173
สิทธิมนุษยชนในฐานะสวัสดิการสังคมระหว่างประเทศ	178
รัฐกับการสร้างความมั่นคงทางสังคม	179
ผลกระทบของโลกาภิวัตน์ต่อการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคม	181

	หน้า
ปัจจัยกำหนดความสามารถในการแทรกแซงนโยบายสวัสดิการสังคม	186
ปัจจัยกำหนดความร่วมมือและยอมรับแนวทางการกำหนด	
นโยบายของประเทศ	187
บทสรุป - โลกาวัดน์ข้อท้าทายต่อระบบสวัสดิการสังคม	188
ข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคม	190
คำถามท้ายบท	190
เอกสารอ้างอิง	191
 บรรณานุกรม	 193
ดัชนี	199



หนังสือ *สวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในยุคสมัยโลกาภิวัตน์* เล่มนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอความหมายและบทบาทของโลกาภิวัตน์ที่มีต่อการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคม ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของมนุษย์ โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 7 บท ดังนี้

บทที่ 1 แนวคิดพื้นฐานที่มาของสวัสดิการสังคม ประกอบด้วยทฤษฎีสัญญาประชาคม แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ แนวคิดสิทธิมนุษยชน สิทธิพลเมือง สิทธิสวัสดิการ และแนวคิดรัฐ-ชาติสมัยใหม่ เพื่อปูพื้นฐานความเข้าใจสำหรับบทต่อไป

บทที่ 2 โครงสร้างและรูปแบบของสวัสดิการสังคมในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสาธารณะ และในฐานะเครื่องมือสร้างความมั่นคงให้แก่รัฐและพลเมืองของรัฐ รวมทั้งแนวคิดรัฐสวัสดิการ ซึ่งเป็นรูปแบบของระบบสวัสดิการที่รัฐเข้ามามีบทบาทอย่างสูงในการสร้างความมั่นคงแก่พลเมืองของตน

บทที่ 3 ประวัติของสวัสดิการสังคมในต่างประเทศ ประกอบด้วยพัฒนาการของสวัสดิการสังคมในยุโรป ประเทศอังกฤษ และประเทศเยอรมนี เพื่อทำความเข้าใจพัฒนาการของสวัสดิการสังคมที่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงบริบททางสังคมในรูปแบบต่างๆ

บทที่ 4 พัฒนาการสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในประเทศไทย ซึ่งมีเอกลักษณ์เฉพาะตน เคียงคู่ไปกับเอกลักษณ์ด้านความสัมพันธ์ในสังคมของผู้คนในแต่ละยุคสมัย

บทที่ 5 โลกาภิวัตน์ กล่าวถึงความหมาย ซึ่งได้รับการยอมรับในการมีอยู่และสร้างผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ-ชาติ รวมทั้งผลกระทบต่อประเทศไทย ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นสังคมที่เปิดรับโลกาภิวัตน์มาเป็นเวลานาน

บทที่ 6 การเปลี่ยนแปลงของสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ อันเป็นผลมาจากโลกาภิวัตน์ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงในหลายทิศทางและหลากหลายมิติ

บทที่ 7 บทส่งท้าย เป็นการกล่าวย้ำให้เห็นถึงบทบาทและอิทธิพลของโลกาภิวัตน์ที่มีต่อระบบสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์อีกครั้งหนึ่ง

นอกจากจะใช้เป็นตำราประกอบการเรียนการสอน วิชาสวัสดิการสังคมกับความมั่นคงของมนุษย์และสังคม (สค. 214) แล้ว หนังสือเล่มนี้ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอความเข้าใจเรื่องโลกาภิวัตน์ในมิติที่มีความสัมพันธ์กับระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สนใจทั่วไปอีกด้วย

ผู้เขียนขอขอบพระคุณผู้อ่านทุกท่านที่ให้ความสนใจ รวมทั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่สนับสนุนทุนในการเขียนครั้งนี้

ดร. พงษ์เทพ สันติกุล

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Email: advisor.sw@gmail.com

บทนำ

สวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

แนวคิดและความเป็นมาของสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

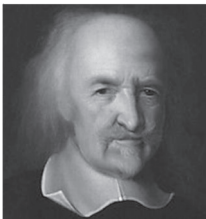
ในขณะที่เรากำลังได้รับสวัสดิการสังคม (Social Welfare) ที่จัดโดยรัฐหรือภาคส่วนอื่นๆ ในรูปแบบต่างๆ อาทิ สวัสดิการด้านสุขภาพ การรักษาพยาบาล การศึกษา ฯลฯ เราเคยตั้งข้อสงสัยหรือไม่ว่าสวัสดิการสังคมเหล่านั้นจัดทำขึ้นโดยใช้งบประมาณจากแหล่งใด อีกทั้งรัฐบาลหรือหน่วยงานอื่นที่จัดสวัสดิการสังคมเหล่านั้นใช้อะไรมาเป็นเกณฑ์ตัดสินใจว่าควรจัดสวัสดิการสังคมในด้านใด จัดอย่างไร ในปริมาณเท่าใด ให้กับประชาชนกลุ่มใดบ้าง รวมทั้งมีความเชื่อพื้นฐาน แนวคิดหรือแรงผลักดันอะไรบางอย่างที่อยู่เบื้องหลังการตัดสินใจเหล่านั้น

ผู้เขียนมีความเชื่อว่า “สวัสดิการสังคมใด ๆ ย่อมเป็นข้อตกลงการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมนั้น ๆ” หรือกล่าวในอีกมิติหนึ่งก็คือ ในสังคมใด ๆ การกำหนดความเป็นอยู่ของคนในสังคม ความเป็นธรรมทางสังคม ซึ่งเป็นที่มาของความสงบสุขของสังคม เป็นไปโดยการตกลงร่วมกันของคนในสังคมผ่านกลไกทางการเมือง วัฒนธรรม และสถาบันทางสังคมที่มีอยู่หลากหลาย ดังนั้นภายใต้ความเชื่อพื้นฐาน แนวคิด ประวัติศาสตร์ความเป็นมา และสถานะแวดล้อมที่แตกต่างกัน ส่งผลให้การจัดสวัสดิการสังคมของแต่ละสังคมมีความแตกต่างกันออกไปด้วย

ในบทแรกนี้จะเป็นการนำเสนอแนวคิดพื้นฐานสำคัญ ที่เป็นสาเหตุของการมีสวัสดิการสังคม รวมทั้งความหมายของสวัสดิการสังคม เพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจเนื้อหาของหนังสือในบทต่อไป

ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract Theory)

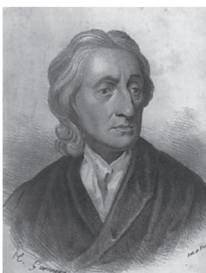
ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract Theory) มีที่มาจาก ฮิวโก โกรติอุส (Hugo Grotius: ค.ศ. 1583-1645) ได้อธิบายสภาวะตามธรรมชาติของมนุษย์ว่า ธรรมชาติของมนุษย์อยู่อย่างอิสระไม่ขึ้นกับอำนาจใด จนกระทั่งมนุษย์ได้ตกลงกันก่อตั้งสังคมขึ้น และร่วมทำสัญญาเพื่อกำหนดพฤติกรรมการอยู่ร่วมกัน เรียกความตกลงนี้ว่า “สัญญาประชาคม” (Social Contract) ต่อมาทฤษฎีนี้ได้เป็นแรงผลักดันสำคัญที่ก่อให้เกิดทฤษฎีสัญญาประชาคมอีก 3 รูปแบบ โดยนักปราชญ์ 3 ท่าน คือ



Thomas Hobbes (1588-1679)

เขียนหนังสือ *Leviathan* (1651)

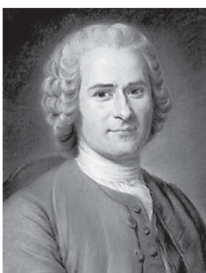
เสนอหลักการสัญญาสวามิภักดิ์ (Pactum Subjectiones)



John Locke (1632-1704)

เขียนหนังสือ *Two Treatises of Government* (1689)

เสนอหลักการสัญญาสหภาพ (Pactum Unionis)



Jean Jacques Rousseau (1712-1778)

เขียนหนังสือ *Du Contrat Social* (1762)

เสนอหลักการ Du Contrat Social หรือ Social Contract

แนวคิดทฤษฎีของนักปราชญ์ทั้งสามท่าน แม้จะมีความแตกต่างกันไปในรายละเอียด แต่มีใจความสำคัญร่วมกันคือ “สัญญาประชาคม”

ทฤษฎีสัญญาประชาคม มีอิทธิพลสำคัญต่อการนำแนวคิดกฎหมายธรรมชาติและสิทธิธรรมชาติของมนุษย์ไปสร้างเป็นแนวคิดการใช้อำนาจรัฐ เพื่อสร้างหลักประกันในชีวิตทรัพย์สิน ให้แก่พลเมืองในปกครอง นับเป็นจุดเริ่มต้นของการเรียกร้องสิทธิประโยชน์อันชอบธรรมที่มนุษย์พึงมีพึงได้จากรัฐ

- **Thomas Hobbs (1588-1679)** ได้ตั้งคำถามถึงกำเนิดที่มาของสังคมมนุษย์และรัฐ จากความไม่พอใจในคำตอบของศาสนจักรในสมัยนั้น ที่กล่าวว่า สังคมเกิดจากการสถาปนาโดยองค์พระผู้สร้าง ซึ่งประทานอำนาจของพระองค์แก่ษัตริย์ เพื่อให้ปกครองมนุษย์

ในทัศนะของ Hobbs สรรพสิ่งในโลกล้วนดำเนินไปตามกลไกที่อาศัยแรงขับเคลื่อน (movement) ทางกายภาพ ซึ่งมนุษย์ก็อยู่ในขอบข่ายดังกล่าว และมีใช้เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับร่างกาย (แรงขับเคลื่อนจากการไหลเวียนของโลหิต) แต่ยังรวมถึงส่วนที่เรียกว่า “จิตใจ” (mind) อีกด้วย

ความนึกคิด (thought) ความปรารถนา (desire) หรือเจตจำนง (will) จึงมีใช้อะไรอื่นนอกจากแรงขับเคลื่อนของสมองที่ไปกระตุ้นให้เกิดอากัปกริยา การกระทำ และคำพูดต่างๆ ของมนุษย์ โดยมีความพึงพอใจส่วนตนเป็นเป้าหมาย

ธาตุแท้ของมนุษย์ หรือที่เรียกว่า “สภาพธรรมชาติ” (State of Nature) นั้นหมายถึงสภาพที่เผ่าพันธุ์มนุษย์เคยดำรงอยู่ ก่อนที่จะมีการรวมกลุ่มเป็นสังคม (สภาวะที่ปราศจากอารยธรรม) มนุษย์ในสภาพธรรมชาติจะมุ่งแสวงหาความพึงพอใจส่วนตัวอย่างไม่มีขีดจำกัด เต็มไปด้วยกิเลสตัณหา มุ่งเอารอดเอาเปรียบผู้อื่น บังคับให้ผู้อื่นทำตามใจตน และถือเอาตนเองเป็นศูนย์กลางของทุกสิ่ง ในสภาพธรรมชาติ ความเห็นแก่ตัวของมนุษย์จะแสดงออกมาอย่างเต็มที่

ในหนังสือ *Leviathan Hobbs* กล่าวไว้ว่า หากมนุษย์สองคนปรารถนาในสิ่งเดียวกัน ซึ่งไม่มีวิธีใดที่เขาทั้งสองจะแบ่งปันกันได้ เขาก็ย่อมกลายเป็นศัตรูกัน และเพื่อที่จะบรรลุมเป้าหมายของแต่ละคน ซึ่งได้แก่การรักษาประโยชน์ของตนเป็นหลัก และเพื่อความสุขของตน มนุษย์ก็จะพยายามทำลายล้างซึ่งกันและกัน

ในสภาวะธรรมชาติดังกล่าว ยังไม่มีกฎเกณฑ์ใด ๆ มาเป็นมาตรฐานวัดความถูกต้อง ความชั่วความดีของการกระทำของมนุษย์ การยึดเอาตนเองเป็นศูนย์กลางของมนุษย์จึงเป็นสาเหตุของการพิพาทกันในทุก ๆ เรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และศักดิ์ศรี มนุษย์พร้อมที่จะใช้กำลังเข้าแย่งชิง และเบียดเบียนกันอยู่ตลอดเวลา คนที่แข็งแกร่งกว่าก็ย่อมได้สิ่งที่ตนปรารถนาไปครอบครอง มนุษย์ในสภาวะธรรมชาติตกอยู่ในความเสี่ยง ความหวาดระแวง และความขัดแย้งจนมีอาจหาความสงบสุขได้ และกลายเป็นสภาวะการณ์ความเสี่ยงที่อาจจะนำไปสู่ความหายนะของทุกคนร่วมกัน

Hobbs เห็นว่าหากพฤติกรรมของมนุษย์ถูกชี้นำด้วยความคิดเห็นและความปรารถนาส่วนตนเพียงฝ่ายเดียว มนุษย์จะไม่มีทางปกป้องคุ้มครองตนเองจากศัตรูภายนอก หรือจากการเบียดเบียนกันเองได้เลย โดยเรียกสภาวะดังกล่าวนี้ว่า “ภาวะมิคสัญญี” และเนื่องจากมนุษย์เป็นสัตว์โลกที่รู้จักคิด วิเคราะห์ด้วยเหตุผล ประกอบกับความรักตัวกลัวตาย ทำให้เกิดความเห็นพ้องต้องกันว่า มนุษย์ควรจะแสวงหาสันติภาพร่วมกัน มากกว่าที่จะเบียดเบียนและทำลายล้างกัน

ในความคิดดังกล่าว ความเห็นแก่ตัวของมนุษย์ก็ยังคงดำรงอยู่ภายใต้การถูกกำกับไว้ด้วยสติปัญญา มนุษย์จึงทำความตกลงกันมอบอำนาจแก่คนกลาง ให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่าง ๆ และจัดระบบระเบียบของการอยู่ร่วมกัน เป็นการตัดสินใจก้าวออกจากสภาวะธรรมชาติมาสู่การก่อตั้งสังคมขึ้น

การสถาปนาอำนาจที่จะปกป้องการรุกรานของคนภายนอก และการเบียดเบียนกันเองจากภายใน เพื่อเป็นหลักประกันการดำเนินชีวิตที่พึงพอใจ เกิดขึ้นโดยการมอบอำนาจอธิปไตยของแต่ละปัจเจกบุคคลให้แก่อธิปัตย์ (Sovereign) ที่อาจเป็นบุคคลหรือคณะบุคคลก็ได้¹ ซึ่งจะทำหน้าที่ในการวางกฎระเบียบ เพื่อแยกแยะว่าสิ่งใดถูก-ผิด และเป็นผู้บังคับใช้กฎระเบียบเหล่านั้น โดยมีอำนาจลงโทษผู้ฝ่าฝืน รวมทั้งวางนโยบายสำหรับกิจกรรมต่าง ๆ ของส่วนรวม

¹ อธิปัตย์เป็นบุคคลคนเดียว จะเรียกว่า ระบบราชาธิปไตย (Monarchy) ถ้าอธิปัตย์ ได้แก่ที่ประชุมของทุกคนที่มาวมกัน จะเรียกว่า ระบบประชาธิปไตย (Democracy) หากอธิปัตย์ประกอบด้วยสมาชิกบางส่วนของสังคมก็จะเรียกว่า ระบบอภิชนาธิปไตย (Aristocracy)

- **John Lock (1632-1704)** เชื่อว่า “มนุษย์ทุกคนมีสภาวะในธรรมชาติเท่ากัน มีเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ และมีความเสมอภาคกัน มนุษย์แต่ละคนมีเสรีภาพที่จะทำอะไรก็ได้ รวมไปถึงการจัดการกับทรัพย์สินสมบัติและตัวของเขาเองตามที่เห็นสมควรภายใต้ขอบเขตของกฎธรรมชาติ โดยไม่ขึ้นอยู่กับผู้อื่น หรือตกเป็นทาสของเจตจำนงผู้อื่น”

มนุษย์ในสภาวะธรรมชาติมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการคือ 1) มีเสรีภาพโดยสมบูรณ์ ภายใต้กรอบของกฎเกณฑ์ที่ไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น และ 2) มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน แม้ว่าสภาวะทางธรรมชาติจะสงบสุข แต่ไม่มี “อำนาจส่วนกลาง” ที่จะตัดสินความเป็นธรรม และยุติความขัดแย้งของมนุษย์ และอาจนำไปสู่สภาวะสงครามได้ นี่คือเหตุผลหลักที่ทำให้มนุษย์ละทิ้งจากสภาวะธรรมชาติและมาอยู่ร่วมกันเป็น “สังคมการเมือง”

เมื่อมนุษย์มาอยู่ร่วมกันเป็นสังคมการเมืองจึงต้องสละอำนาจและเสรีภาพของตน และยอมอยู่ภายใต้อำนาจส่วนกลาง เกิดเป็นสังคมการเมืองขึ้นจากการที่ทุกคนตกลงร่วมมือกัน ข้อตกลงนี้ Lock เรียกว่า “ปฐมสัญญา” (Original Contract) ต่อมาภายหลังเรียกว่า “สัญญาประชาคม” (Social Contract)

การที่มนุษย์ทุกคนยินยอมมอบอำนาจของตนให้ส่วนกลาง สังคมจะต้องกำหนดตัวผู้รับมอบอำนาจนี้อีกต่อหนึ่ง โดยใช้วิธีเลือกจากเสียงส่วนใหญ่ที่สมาชิกทุกคนจะต้องยอมรับ และผู้รับมอบนั้นต้องยอมรับพันธะที่จะกระทำตามเสียงส่วนใหญ่ ในทัศนะของ Lock สังคมการเมืองที่ชอบธรรมจะต้องมีมติเสียงส่วนใหญ่เป็นตัวกำหนดเท่านั้น

ในทัศนะของ Hobbs เมื่อมนุษย์ได้สละสิทธิส่วนตนเข้ามาอยู่ร่วมกันเป็นสังคมการเมือง รัฐที่ชอบธรรมจึงต้องเคารพในสิทธิธรรมชาติที่มนุษย์มีอยู่แล้ว อันได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สิน

- **Jean Jacques Rousseau (1712-1778)** สานต่อแนวคิดเรื่อง “สัญญาประชาคม” โดยยืนยันแนวคิด Hobbs ที่ว่า สังคมมนุษย์เกิดขึ้นจากการทำสัญญาตกลงร่วมกัน ด้วยเหตุผลเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ แต่ Rousseau มองภาพการเปลี่ยนแปลงของมนุษย์ในทิศทางกลับกัน กล่าวคือ ในสภาพธรรมชาติ มนุษย์จะมีอุปนิสัยเรียบง่าย สมถะ รักสงบ ความชั่วร้ายต่างๆ ของมนุษย์ เกิดมีขึ้นภายหลังสัญญาประชาคม และเป็นผลโดยตรงจากการที่มนุษย์มาอยู่ร่วมกันในสังคมนั้นเอง ตรรกะของสังคมจะสอนให้มนุษย์แก่งแย่งชิงดีและเอาเปรียบกัน

ปรัชญาของ Rousseau เรียกร้องให้มนุษย์คืนกลับสู่สภาพธรรมชาติเพราะ “ธรรมชาติของคนดีอยู่แล้ว แต่สังคมทำให้เป็นคนเลว”

ในหนังสือ *The Social Contract* (1762) Rousseau ได้เกริ่นไว้ว่า “มนุษย์เกิดมาเสรี แต่ทุกหนทุกแห่งอยู่ในพันธนาการ” ในสภาวะสังคมที่มนุษย์ต้องดำรงชีวิตอยู่โดยการเอาเปรียบ แย่งชิง หลอกลวง ททรยศ และทำลายซึ่งกันและกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้จำเป็นต้องมีการสร้างหรือจัดระเบียบสังคมใหม่ขึ้นมา หารูปแบบของการอยู่ร่วมกันที่สามารถปกป้องบุคคล และสิ่งที่พึงปรารถนาของสมาชิกแต่ละคนในสังคม โดยการรวมพลังของทุกคน เป็นรูปแบบการอยู่ร่วมกันของปัจเจกบุคคลแต่ละคนโดยมิต้องเชื่อฟังใครนอกจากตัวเอง และยังคงมีอิสระเสรีเหมือนแต่ก่อน

“สัญญาประชาคม” คือ คำตอบสำหรับการหลุดจากสภาวะอันไม่อำนวยต่อการดำรงชีวิตความเป็นมนุษย์ โดยการทำสัญญาร่วมกันยอมเสียเสรีภาพตามธรรมชาติที่ติดตัวมาแต่กำเนิด เพื่อแลกกับเสรีภาพทางสังคมการเมือง ภายใต้การนำสูงสุดของ “เจตจำนงร่วม” และเมื่อแต่ละคนยอมสละเสรีภาพของตัวเองให้กับสังคมส่วนรวม หรือ “รัฐ” รัฐจึงมีหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย และจัดสรรทรัพยากรทางสังคมให้กับพลเมืองเป็น การต่างตอบแทน ภายใต้ความเห็นชอบของเสียงพลเมืองส่วนใหญ่ ที่มอบอำนาจให้รัฐ และไม่ว่าจะเป็นการมอบโดยวิธีการใด ๆ ก็ตาม

รัฐ-ชาติกับความรับผิดชอบด้านสวัสดิการต่อพลเมือง

รัฐ-ชาติ (Nation-State) สมัยใหม่เป็นวาทกรรมที่เกิดขึ้นมาเมื่อไม่นานนี้เอง ภายใต้สนธิสัญญาเวสต์ฟาเลีย² ที่รัฐมหาอำนาจร่วมทำขึ้นในปี ค.ศ.1648 ผนวกกับแนวคิดทฤษฎี

² สนธิสัญญาเวสต์ฟาเลีย (Peace of Westphalia) เป็นสนธิสัญญาที่ยุติสงคราม 80 ปีระหว่างสเปนกับดัตช์ (ฮอลแลนด์) และสงคราม 30 ปีของรัฐเยอรมันเกี่ยวกับปัญหาเรื่องการขึ้นเป็นองค์จักรพรรดิของอาณาจักรโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ และความไฝ่ฝันของบรรดาเจ้าผู้ปกครองเยอรมันทั้งหลายที่ต้องการรวบรวมรัฐเยอรมันให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวแบบสหพันธรัฐ การเจรจาตกลงสันติภาพเพื่อยุติสงครามเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1644 ในเมือง Munster และ Osnabruck ในรัฐเวสต์ฟาเลีย (ปัจจุบันเป็นส่วนหนึ่งของเยอรมัน) ซึ่งนำไปสู่สนธิสัญญาระหว่างสเปนกับดัตช์ (the Spanish-Dutch treaty) ที่ลงนามกันเมื่อวันที่ 30 มกราคม ค.ศ. 1648 และสนธิสัญญาที่ลงนามเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1648 (Treaty (เชิงอรรถมีต่อหน้าถัดไป)

สัญญาประชาคมที่กล่าวถึงการมอบอำนาจอธิปไตยของพลเมืองไปให้ผู้ปกครองหรือรัฐเป็นผู้มีอำนาจแต่ผู้เดียวในการใช้อำนาจความรุนแรง รวมไปถึงการกำหนดนโยบายของรัฐในด้านต่าง ๆ รัฐ-ชาติสมัยใหม่จะประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1) เขตแดน 2) อำนาจอธิปไตย และ 3) พลเมืองของรัฐ

กล่าวได้ว่า “สวัสดิการสังคม” มีอยู่คู่กับสังคมมนุษย์มาตั้งแต่ต้น แต่อาจจะถูกเรียกในชื่อต่าง ๆ เช่น หน้าที่ ความช่วยเหลือ การทำทาน การสงเคราะห์ หรือชะกาดในศาสนาอิสลาม ฯลฯ โดยมีครอบครัว เพื่อนบ้าน ชุมชน สถาบันศาสนา เป็นผู้จัดหาสวัสดิการสังคมให้กับสมาชิกของตน

ต่อมาเมื่อมีการปรากฏตัวของรัฐ-ชาติขึ้นมา ภารกิจเหล่านี้จึงถูกถ่ายโอนมาเป็นหน้าที่ของรัฐ-ชาติ ซึ่งเป็นผู้รวบรวมสมาชิกจากชุมชนต่าง ๆ ในขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบเข้ามาเป็นสมาชิกของตน เรียกว่า “พลเมืองของรัฐ” หน้าที่การจัดสวัสดิการสังคมของรัฐ-ชาติได้มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง ดังจะได้กล่าวถึงในตอนต่อไป

สวัสดิการสังคม เป็นหลักการและกลุ่มนโยบายสำคัญของรัฐบาลในประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้าโดยเฉพาะในประเทศยุโรปมาเป็นเวลานาน (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2549) ควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงวิถีการผลิตของสังคมไปสู่สังคมอุตสาหกรรม

(อ่านต่อจากเชิงอรรถที่แล้ว)

of Oct. 24, 1648) เป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างพระเจ้าเฟอดินานด์ที่ 3 ซึ่งเป็นจักรพรรดิแห่งอาณาจักรโรมันอันศักดิ์สิทธิ์กับบรรดาเจ้าผู้ปกครองทั้งหลายของรัฐเยอรมัน ฝรั่งเศส และสวีเดน และระหว่างที่ประชุมเจรจาตกลงกันอยู่นั้น สงครามและการสู้รบก็ยังคงดำเนินอยู่ตลอดเวลา

การประชุมเจรจาสันติภาพเวสต์ฟาเลียมีมหาอำนาจในยุโรปเกือบทั้งหมดเข้าร่วม ยกเว้น อังกฤษ โปแลนด์ มอสโก และตุรกี การเจรจาสันติภาพแห่งเวสต์ฟาเลียได้นำไปสู่การจัดการแก้ปัญหาข้อพิพาทในเรื่องอาณาเขตดินแดน (Territorial Settlement) ซึ่งนำไปสู่การเกิดรัฐสมัยใหม่ในยุโรปที่มีขอบเขตเส้นพรมแดนที่ชัดเจนแน่นอนขึ้นเป็นครั้งแรก และนำไปสู่การให้อำนาจอิสลามแก่เจ้าผู้ปกครองเยอรมันทั้งหลายเหนือพื้นที่อาณาเขตดินแดนของตนเอง ซึ่งทำให้อำนาจของจักรพรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์กลายเป็นสิ่งที่ไม่มีความหมายและไม่มีอำนาจที่แท้จริงอีกต่อไป อำนาจของจักรวรรดิที่รวมศูนย์อยู่แต่เดิมได้กระจายไปยังเจ้าผู้ปกครองนครรัฐเยอรมันต่าง ๆ เกือบ 300 นครรัฐ รวมทั้งให้การยอมรับสถานภาพความเป็นรัฐของเนเธอร์แลนด์กับสวิตเซอร์แลนด์ นอกจากนี้ยังนำไปสู่ข้อตกลงในทางศาสนาที่ยุติข้อพิพาททางศาสนา โดยยอมรับสนธิสัญญา “Peace of Augsburg” ในปี ค.ศ. 1555 ที่ยอมรับศาสนาคริสต์นิกายลูเธอรันและนิกายคาทอลิกนิกายดั้งเดิมอยู่ในอาณาจักรโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ ซึ่งนำไปสู่การยอมรับเสรีภาพในการนับถือศาสนาของกลุ่มต่าง ๆ

ระบบสวัสดิการสังคมสามารถใช้ได้ดีกับระบบทุนนิยม โดยจะทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรซ้ำ (Redistribution) อีกครั้งหนึ่ง ภายหลังจากการจัดสรรทรัพยากรครั้งแรกโดยการใช้นโยบายเศรษฐกิจของรัฐ ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางชนชั้น เกิดกลุ่มคนยากจน-คนร่ำรวยขึ้นในสังคม โดยรัฐจัดเก็บภาษีมาใช้สำหรับการจัดสวัสดิการสังคมให้กับประชาชน บนแนวคิดความเป็นธรรมทางภาษีที่เชื่อว่า อัตราภาษีก้าวหน้าแบบขั้นบันไดที่จัดเก็บตามฐานรายได้กล่าวคือ รายได้มากเสียภาษีมาก รายได้น้อยเสียภาษีน้อย จะเป็นการจัดเก็บภาษีที่สามารถสร้างความเป็นธรรมให้กับสังคมได้ดีที่สุด

หลักการสำคัญของสวัสดิการสังคมก็คือ มุ่งเอาใจใส่และยกระดับคนชั้นล่างให้ขึ้นมาเท่าเทียมเป็นคนชั้นกลางให้เร็ว และเน้นย้ำการให้เกียรติคนชั้นล่าง รวมทั้งสนับสนุนให้คนชั้นล่างรวมตัวเป็นกลุ่มหรือหมู่คณะหรือเป็นชนชั้นก็ได้ เพื่อให้เขาร่วมกันคิด ร่วมกันทำในการแก้ไขปัญหาของตนเอง และในการเจรจาต่อรองกับคนชั้นกลางและคนชั้นสูงด้วยก็ได้ (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2549)

สวัสดิการสังคมของรัฐสมัยใหม่จะมุ่งให้ประชาชนเป็นปัจเจกชนที่ดี มีความเป็นตัวของตัวเอง แต่ในขณะเดียวกันก็รวมตัวกันอย่างเป็นปึกแผ่นเพื่อการพัฒนาขึ้นมาเป็นคนชั้นกลาง เพื่อออกจากความสัมพันธ์เชิงแนวดิ่งที่คอยแต่จะฟังกังอาศัยผู้ใหญ่มารับปัญหา มาเป็นการแก้ปัญหาด้วยตัวเองหรือแก้ปัญหาให้กันเอง หรือแก้ปัญหาร่วมกันเองให้มากขึ้น แม้โดยหลักคิดหรือหลักการในอุดมคติของสวัสดิการสังคมจะมุ่งสร้างความเข้มแข็งให้กับคนชั้นล่างหรือคนจน แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า สวัสดิการสังคมก็สร้างปัญหาและจุดอ่อนได้ดังนี้

1. สวัสดิการสังคมทำให้คนกลายเป็น “คนไม่พึ่งตนเอง” ฝักรอคอยแต่ความช่วยเหลือ เพราะรู้ว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดการให้
2. หากสวัสดิการสังคมนั้นไม่ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่เหมาะสม ไม่เอื้อให้ธุรกิจและเศรษฐกิจของประเทศมีขีดความสามารถสูงขึ้น ก็อาจนำมาซึ่งปัญหาการเงินการคลังได้