



สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ความยุติธรรมในสวัสดิการสังคม

Justice in Social Welfare

ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 3



ศาสตราจารย์ ดร.พงษ์เทพ สันติกุล

สารบัญ

สารบัญภาพ	(8)
สารบัญตาราง	(9)
คำนิยม ศาสตราจารย์ศศิพัฒน์ ยอดเพชร	(12)
คำนิยม ศาสตราจารย์ ดร.กิติพัฒน์ นนทปัทมະดุลย์	(13)
คำนำ	(14)

บทที่ 1 ความยุติธรรม	1
บทนำ	1
รากฐานความยุติธรรม	1
เพลโต	1
โสเครตีส	2
อริสโตเติล	5
เซนต์ออกัสติน	8
เซนต์โทมัส อะไควนัส	10
เดวิด ฮูม	11
ความยุติธรรมในทัศนะของแนวคิดประโยชน์นิยม	15
แนวคิดเรื่องความสุข	18
แนวคิดเรื่องคุณภาพและปริมาณของความสุข	18
ความเป็นกลางของแนวคิดประโยชน์นิยม	20
แรงจูงใจกับลัทธิประโยชน์นิยม	20
พื้นฐานทางจิตวิทยากับการยอมรับหลักความสุข	21
การกระทำเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น	21
สรุปแนวคิดประโยชน์นิยม	22
ข้อโต้แย้งแนวคิดประโยชน์นิยม	23
สวัสดิการสังคมตามแนวคิดประโยชน์นิยม	23
ความยุติธรรมในทัศนะของจอห์น 롤ล์	24
สวัสดิการสังคมตามแนวคิดความยุติธรรมของจอห์น -roll	32
ความยุติธรรมในทัศนะของแนวคิดเสรีนิยม	35
จอห์น ล็อก	35
เฟรดริก เอ เย็ค	40
โรเบิร์ต โนซิก	44
สวัสดิการตามแนวคิดเสรีนิยม	49

ความเป็นธรรมทางสังคมในมุมมองแนวคิดความสามารถ	51
อมาตยา เช่น	51
มาร์ธา นัสบาม	56
สวัสดิการสังคมตามแนวคิดความสามารถ	60
การศึกษากับรูปแบบของความเป็นธรรม	61
ความยุติธรรมและการเมืองของความแตกต่าง	63
ความยุติธรรมในทัศนะทางการเมืองของความแตกต่าง	71
สวัสดิการสังคมในทัศนะทางการเมืองของความแตกต่าง	73
เอกสารอ้างอิง	76
บทที่ 2 พัฒนาการของกฎหมายสวัสดิการสังคม	81
บทนำ	81
การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและกฎหมาย	83
รูปแบบและข้อจำกัดของกฎหมาย	85
กฎหมายของรัฐสวัสดิการและผลกระทบทางสังคม	88
การเปลี่ยนแปลงภายหลังการทำลายของโลกาภิวัตน์	93
การเปลี่ยนแปลงของระบบกฎหมาย (ระบบยุติธรรม)	98
สิทธิมนุษยชน สิทธิพลเมือง และสิทธิทางสังคม	102
สรุปท้ายบท	122
เอกสารอ้างอิง	125
บทที่ 3 พรหมแดนแห่งความรู้การศึกษาความยุติธรรมในสวัสดิการสังคมไทย	127
บทนำ	127
ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย	130
ความเหลื่อมล้ำด้านสวัสดิการสังคม	134
สวัสดิการสังคมเป็นสิทธิของพลเมือง เป็นภารกิจของรัฐและประชาชน	
ในฐานะหุ้นส่วนทางสังคม	137
สวัสดิการสังคมเครื่องมือสร้างความเป็นธรรมทางสังคม	139
สวัสดิการสังคมเครื่องมือสร้างความชอบธรรมทางการเมือง	141
ระบบสวัสดิการสังคมไทยกับข้อตกลงระหว่างประเทศ	143
สวัสดิการสังคมด้านสุขภาพ	144
สวัสดิการสังคมด้านการศึกษา	145
สวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ	148
สวัสดิการสังคมด้านที่อยู่อาศัย	153

ภาระทางการคลังของระบบสวัสดิการสังคม	155
ความล้มเหลวของระบบสวัสดิการสังคม	158
ระบบภาษีของไทย	161
ความเห็นต่อสวัสดิการสังคมของคนไทย	161
ข้อเสนอแนะเสนอรูปแบบสวัสดิการสังคม	163
เอกสารอ้างอิง	171
บทที่ 4 กรอบแนวคิดการศึกษาความยุติธรรมในสวัสดิการสังคม	173
บทนำ	173
แนวคิดการศึกษาความยุติธรรมในสวัสดิการสังคม	175
สวัสดิการสังคมตามแนวคิดความยุติธรรม	179
สวัสดิการสังคมสำหรับคนทั่วไปและสวัสดิการสังคมเฉพาะกลุ่ม	184
เอกสารอ้างอิง	187
บทที่ 5 ความยุติธรรมในสวัสดิการสังคมไทย	189
ความยุติธรรมในสวัสดิการสังคมด้านการศึกษาไทย	190
การศึกษาเพื่อคนพิการ	201
เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา	204
ความยุติธรรมในสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพของไทย	210
หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า	220
ความยุติธรรมในสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ	224
ความยุติธรรมในสวัสดิการสังคมสำหรับคนพิการ	235
เอกสารอ้างอิง	239
บทที่ 6 บทสรุป	243
ภาคผนวก	253
ผนวก 1 สวัสดิการสังคมไทยในรัฐธรรมนูญ	254
ผนวก 2 พัฒนาการกฎหมายการศึกษาของไทย	266
ผนวก 3 พัฒนาการกฎหมายสาธารณสุขของไทย	312
ผนวก 4 พัฒนาการกฎหมายสวัสดิการสังคมของไทย	333
ดัชนี	341

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1.1	สวัสดิการสังคมตามแนวคิดประโยชน์นิยม	24
ภาพที่ 1.2	สวัสดิการสังคมตามแนวคิดความยุติธรรมในฐานะที่เท่าเทียม	33
ภาพที่ 1.3	สวัสดิการสังคมตามแนวคิดเสรีนิยม	51
ภาพที่ 1.4	สวัสดิการสังคมตามแนวคิดการเมืองของความแตกต่าง	76
ภาพที่ 2.1	พัฒนาการของสิทธิที่แสดงถึงความเป็นพลเมือง	112
ภาพที่ 4.1	แนวคิดการศึกษาความยุติธรรมในสวัสดิการสังคม	175

ตัวอย่าง

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1.1	รูปแบบของความเป็นธรรม	63
ตารางที่ 5.1	สวัสดิการสังคมตามแนวคิดความยุติธรรม	189

ตัวอย่าง

คำนิยม

ความรู้เกี่ยวกับความยุติธรรมในสวัสดิการสังคม มีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยและกระแสโลก อาจไม่สามารถนำมาอธิบายสถานการณ์หรือบริบทต่างๆ ได้อย่างเหมาะสมในเวลานั้นๆ แต่การรู้จักถึงปรัชญา รากฐาน ของการก่อเกิดความยุติธรรมในสวัสดิการสังคม จะช่วยทำให้เกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ สามารถนำไปอธิบายและประยุกต์ใช้ในทุกสถานการณ์

ความยุติธรรมในสวัสดิการสังคมเป็นทั้งแนวคิด หลักการ วิธีการ และผลลัพธ์ในตัวเอง แต่สวัสดิการสังคมมีรูปแบบการดำเนินงานที่เห็นเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนกว่า ในขณะที่ความยุติธรรมมีความเป็นนามธรรมค่อนข้างสูง การนำทั้งสองสิ่งนี้มารวมกันและอธิบายให้เห็นภาพความสัมพันธ์และการเกื้อหนุนระหว่างกันแล้ว เป็นสิ่งที่ควรติดตาม ศึกษา และค้นคว้าอย่างยิ่ง

รองศาสตราจารย์ ดร.พงษ์เทพ สันติกุล เป็นนักวิชาการที่มีผลงานตำรา หนังสือ และงานวิจัย รวมทั้งการสอนทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติในมหาวิทยาลัยมาเป็นเวลานาน การนำประสบการณ์ที่สะสมมากลั่นกรอง และตกผลึกเป็นความรู้ใหม่ในหนังสือเล่มนี้ จึงนับว่าเป็นความวิริยะอุตสาหะ และควรแก่การยกย่องและชื่นชมเป็นอย่างยิ่ง

ข้อความที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้ สามารถศึกษาได้ไม่เฉพาะแต่วงการวิชาการเท่านั้น ท่านผู้สนใจทั่วไปที่แสวงหาความยุติธรรมในสวัสดิการสังคม สามารถที่จะศึกษาและสร้างความเข้าใจได้เช่นกัน และท่านจะพบว่าความยุติธรรมในสวัสดิการสังคม เป็นเรื่องที่อยู่ใต้มือเราและสามารถร่วมกันสร้างขึ้นได้ เพื่อความสุขและความมั่นคงในชีวิตของทุกคน

ศาสตราจารย์ศศิพัฒน์ ยอดเพชร

คำนิยาม

เมื่อสวัสดิการสังคมไม่ได้ผูกติดอยู่กับความหมายที่คับแคบ ที่เป็นเพียงการบรรเทาทุกข์ที่ปลายเหตุ ความยุติธรรมจึงเป็นแก่นแกนกลางของการพิจารณาตรวจสอบ เพื่อให้สวัสดิการสังคมหลุดพ้นออกจากความหมายที่คับแคบ เคลื่อนไปสู่ทิศทางของความหมายที่กว้างขวางขึ้น หนังสือ “ความยุติธรรมในสวัสดิการสังคม” (Justice in Social Welfare) เป็นงานวิชาการที่มีพลังที่จะช่วยเติมเต็มพลังการขับเคลื่อนสวัสดิการสังคมที่มีความยุติธรรม

หนังสือเล่มนี้ พัฒนามาจากงานวิจัยเอกสาร ที่ได้รับทุนสนับสนุนจากโครงการวิจัยจากงบประมาณแผ่นดิน ปี พ.ศ.2560 เรื่อง “การสังเคราะห์ความรู้สวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ไทย จากกฎหมาย งานวิจัย ข้อเขียน และบทความ” เรียบเรียงโดย รองศาสตราจารย์ ดร.พงษ์เทพ สันติกุล คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เมื่อยุคทศวรรษ 1960s-1970s การรับรู้เรื่องสวัสดิการสังคม ไม่เหมือนการรับรู้ในปัจจุบัน ในครั้งนั้น สวัสดิการสังคมสะท้อนให้เห็นการแบ่งความดีของตัวเองผู้คนออกเป็นสองฝักฝ่าย ระหว่างระบอบการเมืองสุดขั้วสองขั้ว ขั้วหนึ่งคือระบอบเสรีนิยมแบบจักรวรรดินิยมอเมริกา กับอีกขั้วหนึ่งคือระบอบคอมมิวนิสต์-สหภาพโซเวียตและสาธารณรัฐประชาชนจีน ใครพูดถึงรัฐสวัสดิการ (หรือสวัสดิการสังคม) ที่ให้กันแบบเข้มข้นถ้วนหน้า) ในทศวรรษนิยมเสรีประชาธิปไตยก็จะถูกกล่าวหาว่า “ฝักใฝ่ระบอบคอมมิวนิสต์” แต่ถ้าพูดเรื่องรัฐสวัสดิการในหมู่ผู้นิยมสังคมนิยมแบบโซเวียตหรือจีนแดง ก็จะถูกหาว่าเป็น “นักลัทธิแก้”

กาลเวลาเปลี่ยนแปลงไป จนเห็นได้ชัดว่า ในยุคนั้น สังคมไทยยังเข้าใจเรื่องรัฐสวัสดิการและสวัสดิการสังคมอย่างคลาดเคลื่อนไปมาก

หนังสือที่สะท้อนความรู้ความจริงของสวัสดิการสังคมจึงเป็นหนังสือที่น่าสนับสนุนเป็นอย่างยิ่ง

หนังสือ “ความยุติธรรมในสวัสดิการสังคม” สะท้อนความอดสาหัสและความลุ่มลึกของผู้เรียบเรียง การวางโครงสร้างของหนังสือที่มุ่งให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับผู้อ่าน ทั้งนี้ ผู้อ่านสำคัญ ได้แก่ นักศึกษาระดับปริญญาตรี โท และเอก ตลอดจนนักวิจัยและนักวิชาการที่สนใจในเรื่องสวัสดิการสังคมและความยุติธรรมในสังคม การนำเสนอนักปรัชญาที่ให้คำอธิบายปรัชญารากฐานของความยุติธรรมเป็นการประมวลและสังเคราะห์ได้อย่างงดงาม เนื้อหามีความสลับซับซ้อนแต่อยู่ในข้อความที่เข้าใจง่าย ซึ่งเป็นคุณลักษณะพิเศษของผู้เรียบเรียง การรวบรวมนักคิด นักทฤษฎีด้านความยุติธรรมที่เชื่อมโยง

มาสู่สวัสดิการ ทำให้เห็นการเปรียบเทียบ เห็นตัวบทที่ขัดแย้ง ย้อนแย้ง แตกต่างและหลากหลาย ผู้เรียบเรียงไม่ได้ฟันธงหรือเสนอความเห็นส่วนตัวในการชี้แนะผู้อ่านให้คล้อยตาม ทว่าปล่อยให้ตัวบทได้ทำหน้าที่ของมันเองไปตามโครงสร้างของเนื้อหา

ผู้เรียบเรียงพัฒนาการของกฎหมายสวัสดิการสังคม โดยนัยของเนื้อหาเป็นการสะท้อนบริบทของประเทศที่มีความก้าวหน้าด้านสวัสดิการสังคมและภาพในสากลเป็นส่วนใหญ่ และจึงตามด้วยเนื้อหาถัดมาที่เป็น “พรมแดนแห่งความรู้การศึกษาความยุติธรรมในสวัสดิการสังคมไทย” อันเป็นการนำเสนอผ่านโครงสร้างแบบผสมระหว่างประเด็นปัญหาที่สำคัญกับระบบย่อยของการจัดสวัสดิการ ทั้งนี้ การประมวลเนื้อหามาจากงานวิจัย บทความและข้อเขียน ทำได้อย่างกว้างขวางและครอบคลุมประเด็นสำคัญชัดเจน “กรอบแนวคิดในการศึกษาความยุติธรรมในสวัสดิการสังคม” เป็นการเชื่อมโยงแนวคิดทฤษฎีสำคัญที่เป็นฐานคิดของการศึกษาวิจัยด้านสวัสดิการสังคมในสากลและในประเทศไทย และผู้เรียบเรียงได้ให้การเน้นเรื่องราวของความยุติธรรมในสวัสดิการสังคมไทย ซึ่งนับเป็นการสังเคราะห์สวัสดิการที่ประชาชนได้รับในสังคมไทยได้อย่างครอบคลุม

“สวัสดิการสังคมเกิดขึ้นเพื่อสร้างความยุติธรรมและเป็นธรรมแก่สมาชิกของสังคม”

ศาสตราจารย์ ดร.กิติพัฒน์ นนทปัทมะตุลย์

กรกฎาคม 2563

คำนำ

หนังสือ *ความยุติธรรมในสวัสดิการสังคม* (Justice in Social Welfare) เล่มนี้ เป็นส่วนต่อขยายของโครงการวิจัยจากงบประมาณแผ่นดิน ปี พ.ศ.2560 เรื่อง “การสังเคราะห์ความรู้สวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ไทยจากกฎหมาย งานวิจัย ข้อเขียน และบทความ” ความตั้งใจในการวิจัยและเขียนหนังสือเล่มนี้เกิดจากผู้เขียนเป็นผู้บรรยายวิชา “สวัสดิการสังคมกับความมั่นคงของมนุษย์และสังคม” (สค. 214) ของคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มาเป็นเวลานาน ซึ่งผู้เรียนต้องสามารถวิเคราะห์ได้ว่าสวัสดิการสังคมดีหรือไม่ดี โดยใช้เกณฑ์เรื่องความยุติธรรมและความเป็นธรรมทางสังคมเป็นแนวทางการวิเคราะห์อธิบาย ทำให้ผู้เขียนพบด้วยตนเองว่านักศึกษารู้เรื่องความยุติธรรมและความเป็นธรรมทางสังคมน้อยมาก

และคงไม่เฉพาะนักศึกษาเท่านั้น ผู้เขียนเชื่อว่าคนทั่วไปที่สนใจและปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมคงอยากทราบเช่นกันว่าความยุติธรรมและความเป็นธรรมทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมแท้จริงแล้วคืออะไร ซึ่งนอกจากอยากจะทำความเข้าใจแล้ว ยังนำไปเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหรือการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมอีกด้วย

ประกอบกับหนังสือที่ให้ผมเข้าใจเรื่องความยุติธรรมและความเป็นธรรมทางสังคมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมหาได้ยาก หนังสือเล่มนี้จึงจัดทำขึ้นเพื่อนำเสนอพื้นฐานความรู้ความเข้าใจแก่ผู้อ่านในเรื่องนี้จากรากฐานสมัยกรีกโบราณจนถึงสมัยปัจจุบัน ในหนังสือเล่มนี้มีส่วนประกอบดังนี้

บทที่ 1 ความยุติธรรม นำเสนอรากฐานความคิดเรื่องความยุติธรรมที่นักปราชญ์และนักวิชาการแนวคิดต่างๆ กล่าวไว้ เริ่มตั้งแต่ยุคกรีกโบราณจนถึงยุคปัจจุบัน รวมทั้งการนำความยุติธรรมมาอธิบายสวัสดิการสังคม

บทที่ 2 พัฒนาการของกฎหมายสวัสดิการสังคม นำเสนอพัฒนาการของกฎหมายสวัสดิการสังคมซึ่งเป็นกลไกการนำนโยบายสวัสดิการสังคมมาสู่การปฏิบัติ และเรื่องสิทธิมนุษยชน สิทธิพลเมือง และสิทธิทางสังคม ซึ่งเป็นความรู้พื้นฐานที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์สวัสดิการสังคมได้อย่างวิพากษ์

บทที่ 3 พรหมแดนแห่งความรู้การศึกษาความยุติธรรมในสวัสดิการสังคมไทย นำเสนอการศึกษาวิจัยของนักวิชาการไทยเรื่องความยุติธรรมและความเป็นธรรมทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม

บทที่ 4 กรอบแนวคิดการศึกษาความยุติธรรมในสวัสดิการสังคม ในบทนี้ผู้เขียนได้ออกแบบและพัฒนาวิธีการวิเคราะห์และอธิบายสวัสดิการสังคมด้วยแนวคิดความยุติธรรม เพื่อเป็นพื้นฐานความคิดในการคิดวิเคราะห์นโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สนใจด้วยแนวคิดความยุติธรรมอย่างเป็นระบบ

บทที่ 5 ความยุติธรรมในสวัสดิการสังคมไทย เป็นการทดลองวิเคราะห์สวัสดิการสังคมไทยด้วยแนวคิดที่ผู้เขียนพัฒนาขึ้นมา โดยนำสวัสดิการสังคมของไทยด้านการศึกษา ด้านสุขภาพ ด้านผู้สูงอายุ และด้านคนพิการ มาเป็นตัวอย่างสำหรับกรวิเคราะห์อธิบาย และ

บทที่ 6 บทสรุป

หนังสือเล่มนี้ใช้เวลาานพอสมควร (ประมาณ 3 ปี) ในการเขียน เนื่องจากยังผู้เขียนค้นคว้ามากเท่าไร ยิ่งพบว่าประเด็นเรื่องความยุติธรรมมีความหลากหลายและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ดังนั้นหนังสือเล่มนี้จึงเป็นเพียงจุดเริ่มต้นทั้งของผู้เขียนและผู้อ่านที่สนใจในการศึกษาเรื่องความยุติธรรมและความเป็นธรรมทางสังคมและสวัสดิการสังคม สำหรับการขยายปริมณฑลการศึกษาในเรื่องดังกล่าวออกไปอย่างไม่สิ้นสุด

รองศาสตราจารย์ ดร.พงษ์เทพ สันติกุล
กุมภาพันธ์ 2563 (ช่วงเวลาที่สังคมไทยกำลังต่อสู้กับวิกฤติโควิด-19)

สวัสดิการสังคมที่นำมาเสนอด้วยการวิเคราะห์และอธิบายโดยแนวคิดความยุติธรรมในบทนี้ ประกอบด้วย สวัสดิการสังคมด้านการศึกษา สวัสดิการสังคมด้านสาธารณสุข สวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ และสวัสดิการสำหรับคนพิการ จากตารางที่ 5.1 จะพบว่าการจัดสวัสดิการสังคม 1 ประเภทนั้น สามารถวิเคราะห์และอธิบายด้วยแนวคิดความยุติธรรมได้หลายประเภท ดังนี้

ความยุติธรรมในสวัสดิการสังคมด้านการศึกษาของไทย

กล่าวได้ว่าการศึกษามีบทบาทสำคัญกว่าสวัสดิการสังคมประเภทอื่นๆ อีกหลายประเภท เพราะการศึกษาไม่เพียงแต่การพัฒนาผู้เรียนเท่านั้น แต่การศึกษาทำหน้าที่เสริมสร้างศักยภาพมนุษย์ ให้มีอิสระในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง และมีความสามารถพร้อมจะปรับเปลี่ยนทรัพยากรที่ตนมีอยู่ ให้เป็นไปเพื่อตอบสนองการบรรลุเป้าหมายแห่งชีวิตที่ตนกำหนดเองได้อย่างอิสระ

ความยุติธรรมของสวัสดิการด้านการศึกษาจึงไม่สามารถพิจารณาเพียงกระบวนการจัดการศึกษาเชิงปริมาณว่าเท่าเทียมกันหรือไม่เท่านั้น หากแต่ต้องพิจารณาถึงคุณภาพและความสามารถในการเลือกการศึกษาที่เหมาะสมสอดคล้องกับความชอบและความต้องการของผู้เรียนอีกด้วย การศึกษาที่ดีจึงหมายถึง การศึกษาที่พัฒนาให้ผู้เรียนมีศักยภาพเพียงพอที่จะบรรลุเป้าหมายที่ตนกำหนดไว้ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การศึกษาเป็นเครื่องมือสร้างความเท่าเทียมด้านโอกาสของมนุษย์ที่จะฝันและทำตามความฝันของตนโดยอิสระไม่ถูกบังคับด้วยความต้องการศึกษาและศักยภาพของตนนั่นเอง

ภายใต้หลักความยุติธรรมและความเที่ยงธรรม (Justice as Fairness) ของจอห์น 롤ล์ส ความยุติธรรมจะเกิดขึ้นเมื่อทุกคนในสังคมได้รับโอกาสแข่งขันเพื่อดำรงตำแหน่งทางสังคมเท่าเทียมกับผู้อื่น และเพื่อที่บุคคลจะมีโอกาสเช่นนั้นได้ บุคคลนั้นจะต้องมีศักยภาพและความสามารถเท่าเทียมผู้อื่นด้วย

ในความเป็นจริงสังคมมีความไม่เท่าเทียมตั้งแต่กำเนิด บางคนเกิดมามีความสามารถในการเรียนรู้ มีศักยภาพมากกว่าผู้อื่น หรือมีครอบครัวที่มีความพร้อมที่จะสนับสนุนให้ได้รับการศึกษาที่ดี จะมีโอกาสมากกว่าบุคคลอื่นๆ ที่จะได้รับตำแหน่งหรือสถานะทางสังคมที่ดีกว่าผู้อื่น

ในทัศนะของจอห์น 롤ล์ส การมีโชคติดมาตั้งแต่กำเนิดไม่ใช่ความผิดของผู้นั้น แต่การศึกษาจะช่วยทำให้บุคคลที่ด้อยกว่าผู้อื่นตั้งแต่ต้นมีศักยภาพและความสามารถเท่าเทียมผู้อื่น ในรัฐที่ยุติธรรม รัฐจึงมีหน้าที่สร้างระบบการศึกษาให้เป็นสิทธิสวัสดิการสังคมแก่บุคคลทั่วไปอย่างเท่าเทียม เพื่อให้ทุกคนมีโอกาสแข่งขันเพื่อดำรงตำแหน่งหรือสถานะทางสังคมอย่างเท่าเทียม

การศึกษาที่จอห์น 롤ล์ส เสนอให้รัฐจัดให้แก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมคือ การศึกษาระดับพื้นฐานที่เพียงพอต่อการพัฒนาศักยภาพและความคิดให้ประชาชนสามารถดำรงอยู่ในสังคมได้อย่างมี

คุณภาพ มีความเห็นและจริยธรรมเสรีนิยม แต่การศึกษาในระดับที่สูงขึ้นไปควรเป็นหน้าที่ของครอบครัว และตัวผู้เรียนเอง ในกรณีนี้อาจสรุปได้ว่า การศึกษาที่รอลส์กล่าวถึงคือ การศึกษาระดับพื้นฐาน (Fundamental Education) นั่นเอง

ในขณะที่นักวิชาการสายเสรีนิยม เช่น โรเบิร์ต โนซิก คัดค้านความคิดของรอลส์ เพราะเชื่อว่าการจัดการศึกษาให้เป็นสิทธิสวัสดิการสังคมแก่ประชาชนโดยใช้งบประมาณจากภาษีที่จัดเก็บจากประชาชน เป็นการกระทำที่ไม่ใช่หน้าที่ของรัฐ ซึ่งละเมิดสิทธิของประชาชนผู้เสียภาษี รวมทั้งจำกัดเสรีภาพในการเลือกของผู้เรียน โนซิกเชื่อว่าหน้าที่สนับสนุนการศึกษาแก่เด็กและเยาวชนควรเป็นหน้าที่ของครอบครัว

จะเห็นว่าแนวคิดทั้งสองต่างมีจุดยืนที่แตกต่างกันโดยแนวคิดของจอห์น รอลส์ มีจุดยืนที่ความเป็นธรรมและเท่าเทียม ในขณะที่โรเบิร์ต โนซิก มีจุดยืนที่เสรีภาพของบุคคล หากเลือกความเป็นธรรมและความเท่าเทียมทางสังคมโดยรัฐจัดสวัสดิการสังคมด้านการศึกษาก่อผู้มีสถานะด้อยกว่าในสังคม ก็จะสูญเสียเสรีภาพส่วนบุคคล แต่ถ้าเลือกเสรีภาพส่วนบุคคลโดยยกหน้าที่ด้านการศึกษาก่อครอบครัวของเด็กและเยาวชน สังคมก็จะสูญเสียความเป็นธรรมและเท่าเทียมตามทัศนะของรอลส์ไป รัฐจึงจะเลือกแนวทางใดขึ้นอยู่กับบริบททางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมของรัฐนั้นๆ ความจำเป็นในการพัฒนาประเทศ รวมถึงความพึงพอใจของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม

การศึกษาในทัศนะของนักคิดที่ยึดหลักการความสามารถ (Capabilities Approach) เช่น อมาตยา เซน และมาร์ธา นูสซาม เป็นทั้งจุดเริ่มต้นและเครื่องมือสร้างคามยุติธรรมทางสังคม อมาตยา เซน เชื่อว่าระบบการศึกษาที่เป็นธรรมต้องสนับสนุนผู้เรียนที่มีความแตกต่างและเสียเปรียบผู้อื่นในด้านต่างๆ เช่น สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม เพศ เชื้อชาติ วัฒนธรรมความเชื่อ ศาสนา ภาษาถิ่น ฯลฯ รวมทั้งความพิการของผู้เรียน ระบบการศึกษาที่ดีต้องช่วยให้ผู้เรียนที่มีความแตกต่างเหล่านี้สามารถเข้าถึงการศึกษาและมีโอกาสทางสังคมเช่นเดียวกับคนอื่นๆ

การเข้าถึงการศึกษาในความหมายนี้ นอกจากจะหมายถึงสิทธิทางการศึกษาที่กำหนดให้พลเมืองมีสิทธิได้รับการศึกษาที่จัดโดยรัฐอย่างเท่าเทียมแล้ว ยังหมายถึงโอกาสในการศึกษาโดยไม่มีอุปสรรคอื่นใดอันมีสาเหตุจากความแตกต่างดังกล่าวข้างต้น รัฐจำเป็นต้องมีนโยบายเพื่อลดอุปสรรคหรือข้อจำกัดเหล่านั้น เช่น การสนับสนุนทุนการศึกษา อุปกรณ์การศึกษา อาหารกลางวัน ฯลฯ เพื่อให้เด็กในครัวเรือนยากจนได้เข้าสู่ระบบการศึกษาได้ เพราะถ้ามีเพียงสิทธิในการศึกษาแต่ผู้ปกครองไม่มีความสามารถส่งเสีย เด็กเหล่านี้ก็ไม่มีโอกาสเข้ารับการศึกษาเช่นเดียวกับคนอื่น สำหรับเด็กพิการ รัฐต้องจัดระบบการศึกษาพิเศษที่เหมาะสมกับประเภทความพิการเพื่อสนับสนุนเด็กพิการให้มีโอกาสทางการศึกษาเช่นเดียวกับคนทั่วไป ระบบการศึกษาที่เป็นธรรมจึงต้องสนับสนุนให้กลุ่มคนที่มีความแตกต่างหรือมีความด้อยกว่าได้รับโอกาสในการศึกษาเท่าเทียมคนกลุ่มอื่นๆ ในสังคมได้ด้วย

แนวคิดความสามารถ (Capabilities Approach) ได้รับการยอมรับจากองค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ให้นำไปใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการออกแบบดัชนีวัดพัฒนาการด้านการศึกษา (Education Development Index: EDI) ที่ประกอบด้วย 1) อัตราการเข้าถึงระบบการศึกษา 2) คุณภาพการศึกษาและอัตราการลาออกจากระบบการศึกษากลางคัน 3) อัตราการอ่านออกเขียนได้ และ 4) ความเท่าเทียมทางเพศ เชื้อชาติ สีผิว ศาสนา ความเชื่อ ฯลฯ¹

ความเป็นธรรมด้านการศึกษาสามารถพิจารณาได้ 3 มิติ² คือ

1. มิติการผนวกรวม (Inclusion Dimension) ให้ความสำคัญกับการเข้าถึงระบบการศึกษาที่มีคุณภาพของคนกลุ่มต่างๆ ในสังคมอย่างเท่าเทียม รวมถึงการมีโอกาสทางสังคมในการบรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์ อันเป็นผลลัพธ์ของการศึกษา โดยคำนึงถึงการจัดสรรทรัพยากรไปสู่คนกลุ่มต่างๆ อย่างเป็นธรรม และตระหนักถึงความแตกต่างของกลุ่มคนซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการเข้าสู่ระบบการศึกษา

ภายใต้มิติการผนวกรวมสิ่งที่ต้องกระทำเป็นอันดับแรกคือ การค้นหากลุ่มที่มีความแตกต่าง กลุ่มคนยากจนซึ่งเป็นกลุ่มคนด้อยโอกาสในสังคม เพื่อกำหนดแนวทางการจัดสรรทรัพยากรและวิธีใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพให้สอดคล้องกับบริบทของความแตกต่าง เพื่อให้กลุ่มคนเหล่านี้เข้าถึงระบบการศึกษาตามความประสงค์ได้เท่าเทียมกัน

ครูผู้สอนเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่กำหนดความเป็นธรรมทางการศึกษา นอกจากประเด็นเรื่องปริมาณและคุณภาพซึ่งกระจุกตัวอยู่ในเมืองหลวงและเมืองใหญ่แล้ว ประเด็นความรับผิดชอบต่อนักเรียนและผู้เกี่ยวข้อง³ ยังเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่สร้างเหลื่อมล้ำในระบบการศึกษาระหว่างโรงเรียนในเมืองหลวงและเมืองใหญ่กับโรงเรียนในชนบทห่างไกล

นอกจากการจัดสรรทรัพยากรในเชิงความเป็นธรรมด้านปริมาณแล้ว การคำนึงถึงวิธีการใช้จ่ายทรัพยากรเป็นเรื่องสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน การรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจทั้งเรื่องหลักสูตรและการใช้จ่ายงบประมาณไว้ที่ส่วนกลางได้รับการพิสูจน์แล้วว่าไม่ตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของผู้เรียนและครอบครัวได้ ดังนั้นกระจายอำนาจการตัดสินใจเรื่องการเรียนรู้การสอนที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ การใช้จ่ายงบประมาณ และการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและผู้เกี่ยวข้องจึงเป็นสิ่งที่ต้องเร่ง

¹Tikly and Barrett, "Social justice, Capabilities and the quality of education in low income countries," p.3.

²Fraser, *Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation*.

³สมเกียรติ ตั้งกิจวานิช และคณะ, *การจัดทำยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เกิดความรับผิดชอบ*.

ดำเนินการไปพร้อมๆ กับการสร้างระบบการติดตามประเมินผลโดยบุคคลภายนอกเพื่อสร้างความรับผิดชอบและเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของบุคลากรในโรงเรียน

การประเมินผลสัมฤทธิ์และความเป็นธรรมทางการศึกษานอกจากจะใช้คะแนนสอบมาตรฐานของผู้เรียนเป็นเกณฑ์แล้ว ยังต้องใช้ข้อมูลเชิงคุณภาพเรื่องการเข้าถึงระบบการศึกษาและอุปสรรคในการศึกษางานสำเร็จ เป็นดัชนีประกอบการประเมินความเป็นธรรมทางการศึกษาอีกด้วย

2. มิติความสอดคล้อง (Relevance Dimension) ให้ความสำคัญกับผลการศึกษาที่สอดคล้องกับบริบทแวดล้อมและการพัฒนาศักยภาพผู้เรียนที่ตอบสนองความต้องการ เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายของชีวิตตามที่ผู้เรียนกำหนดไว้

หลักสูตรที่มีคุณภาพในมิติความสอดคล้องหมายถึง หลักสูตรที่พัฒนาผู้เรียนให้อ่านออกเขียนได้ นับเลขได้ เสริมสร้างทักษะการดำเนินชีวิต และการประกอบอาชีพ รวมถึงทักษะอื่นๆ ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินชีวิต เช่น การคิดตัดสินใจ การสื่อสาร การหลีกเลี่ยงแก้ไขความขัดแย้ง การแก้ปัญหา ฯลฯ รวมทั้งเป็นหลักสูตรที่ไม่ทำให้ความแตกต่างทางวัฒนธรรม หายไป รวมทั้งความพิการ เป็นอุปสรรคกีดกันการเข้าถึงและการสำเร็จการศึกษาของผู้เรียน

3. มิติความเป็นประชาธิปไตย (Democratic Dimension) ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังเสียงของผู้เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาที่เป็นธรรม เพื่อให้การศึกษาเกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้เรียน ผู้ปกครอง ชุมชน สังคม และประเทศชาติ

การศึกษาของไทยนับตั้งแต่แผนพัฒนาการศึกษาพุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นแผนการศึกษาฉบับแรกของประเทศไทยหลังการเปลี่ยนผ่านจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย คณะราษฎรกำหนดให้สิทธิได้รับการศึกษาเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของเด็กไทยทุกคนโดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475 ให้รัฐมีภารกิจจัดการศึกษาพื้นฐานภาคบังคับแก่เด็กไทยทุกคนอย่างเท่าเทียม

การจัดการศึกษาของรัฐมีเป้าหมายที่สำคัญ 2 ประการ คือ 1) การสืบต่อสถานภาพของระบบการศึกษาในฐานะเครื่องมือของรัฐในการสร้างกำลังคนสำหรับภาครัฐและเอกชน และ 2) ให้ความรู้ด้านการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแก่ผู้เรียน โดยคาดหวังว่าเมื่อผู้เรียนมีความรู้ความเข้าใจในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยแล้ว จะช่วยให้การปกครองประชาธิปไตยที่คณะราษฎรเชื่อว่าเป็นระบอบการปกครองที่ดีและมีเสถียรภาพในสังคมไทย ในการนี้คณะราษฎรได้ผูกพันเงื่อนไขการศึกษาเข้ากับเงื่อนไขทางการเมือง กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2475 กำหนดไว้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดจะมาจากการเลือกตั้งเมื่อจำนวนประชาชนที่สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษามีเกินจำนวนครึ่งหนึ่งของประชาชนทั้งประเทศ หรืออย่างช้าต้องไม่เกิน 10 ปีนับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

นอกจากนั้นรัฐยังทำหน้าที่ผูกขาดด้านการจัดการศึกษารวมทั้งการกำหนดหลักสูตรการศึกษาไว้แต่เพียงผู้เดียว เนื่องจากรัฐเห็นว่าการศึกษาทำหน้าที่สำคัญคือ การสร้างพลเมืองในรูปแบบที่รัฐต้องการ ดังจะสังเกตได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งกำหนดภารกิจของรัฐด้านการศึกษาไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 62 บัญญัติว่า การศึกษาอบรมพึงมีจุดประสงค์ที่จะให้ชนชาวไทยเป็นพลเมืองดี มีร่างกายแข็งแรงและอนามัยสมบูรณ์ มีความรู้ความสามารถที่จะประกอบอาชีพ และมีจิตใจเป็นนักประชาธิปไตย รวมทั้งกำหนดให้การเข้ารับการศึกษามีพื้นฐานเป็นหน้าที่ของประชาชนไทย โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 53 ว่า บุคคลมีหน้าที่รับการศึกษอบรมขั้นประถมศึกษาภายใต้เงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นต้นมา รัฐไทยผูกขาดการจัดการศึกษาทุกระดับมาโดยตลอดยกเว้นการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งรัฐให้สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาดำเนินกิจการของตนเองแต่อยู่ภายในขอบเขตที่รัฐกำหนด (เริ่มบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 63) การศึกษาที่รัฐจัดให้ในสถานศึกษาของรัฐและของเทศบาลเป็นการจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน รวมทั้งรัฐสนับสนุนอุปกรณ์การศึกษอบรมแก่ผู้เรียนตามควร⁴

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 41 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการกำหนดสิทธิของพลเมืองไทยในการศึกษาขั้นมูลฐาน โดยให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ โดยกำหนดให้เด็กไทยทุกคนต้องเข้ารับการการศึกษา ซึ่งก่อนหน้านั้นการศึกษาเป็นเพียงหน้าที่ของเด็กไทย เนื่องจากคนไทยส่วนใหญ่ในยุคนั้นโดยเฉพาะคนในชนบทไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา และคิดว่าการให้เด็กทำงานช่วยครอบครัวจะเป็นประโยชน์มากกว่า จึงไม่ส่งบุตรหลานเข้ารับการการศึกษา แต่ในช่วงแรกรัฐยังไม่กำหนดบทลงโทษผู้ที่ไม่ส่งบุตรหลานหรือขัดขวางไม่ให้เด็กได้รับการศึกษา เนื่องจากความไม่พร้อมของรัฐและสถานศึกษาของรัฐเองเป็นเหตุผลสำคัญ รัฐบาลไทยตรากฎหมายบังคับและกำหนดโทษสำหรับบุคคลที่ขัดขวางไม่ให้เด็กได้รับการศึกษาไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545⁵ นับเป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดบทลงโทษผู้ที่ขัดขวางเด็กไม่ให้ได้รับการศึกษาไว้ บุคคลที่กฎหมายกำหนดโทษไว้มีตั้งแต่ผู้ปกครองตลอดจนบุคคลอื่นๆ หากกระทำการอันเป็นเหตุให้เด็กไม่ได้รับการศึกษาภาคบังคับ

⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 64

⁵พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พุทธศักราช 2545 มาตรา 13, มาตรา 14 และมาตรา 15

ความยุติธรรมในสวัสดิการสังคม

สวัสดิการสังคมเกิดขึ้นเพื่อสร้างคามยุติธรรมและความเป็นธรรมแก่สมาชิกของสังคม แม้ว่าในบางครั้งสวัสดิการสังคมถูกใช้เพื่อผลด้านอื่นๆ เช่น สร้างสำนึกความเป็นชาติ สร้างความชอบธรรมทางการเมือง สร้างคะแนนนิยม สร้างความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ ฯลฯ ไม่ว่าสวัสดิการสังคมจะถูกสร้างขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ใดก็ตาม เราก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าสวัสดิการสังคมที่สร้างขึ้นนั้นส่งผลต่อความยุติธรรมและความเป็นธรรมทางสังคม รวมทั้งชี้นำและส่งผลต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในสังคมเสมอ

ตัวอย่าง

ศาสตราจารย์ ดร.พงษ์เทพ สันติกุล

- สังคมสงเคราะห์ศาสตร์คุณวุฒิบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- เศรษฐศาสตร์มหบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์ธุรกิจ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- บริหารธุรกิจบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) มหาวิทยาลัยเกริก

ปัจจุบันดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ประจำภาควิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ISBN 978-616-602-174-5



9 786166 021745

ราคา 390 บาท

หมวดสังคมสงเคราะห์ศาสตร์

<http://thammasatpress.tu.ac.th>