

**การวิพากษ์แนวคิดความเป็นธรรมในกฎหมายเกี่ยวกับ  
การจัดสวัสดิการชราภาพ : กรณีศึกษา บำนาญชราภาพ  
ในกองทุนประกันสังคมและกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ  
The Critical of the Concept of Justice in the Law on Old-Age Welfare:  
Pensions in the Social Security Fund and the Government Pension Fund**

มงคล เทียนประเทืองชัย\*  
Mongkol Thianprathuangchai\*

Received: 18 February 2023 / Revised: 3 May 2023 / Accepted: 14 June 2023

**บทคัดย่อ**

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาแนวคิดการจัดสวัสดิการบำนาญชราภาพในบทบัญญัติของกฎหมาย กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและกองทุนประกันสังคม และการวิเคราะห์บทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการบำนาญชราภาพของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและกองทุนประกันสังคมว่ามีความเป็นธรรม แบบใดในทางนิติปรัชญา โดยวิธีการวิจัยเอกสาร ตัวบทกฎหมายตั้งแต่ปี 2494 ถึงปี 2558

ผลการวิจัย พบว่า แนวคิดที่แฝงอยู่เบื้องหลังบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ และวิธีคำนวณบำนาญชราภาพในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมดของทั้งสามฉบับด้วยนั้น มีความแตกต่างกัน คือ พ.ร.บ.บำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ และพ.ร.บ.กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ ส่วนใหญ่เป็นแนวคิดแบบกฎหมายจารีตประเพณีของไทย ที่รับอิทธิพลแนวคิดมาจากคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ เน้นระบบอุปถัมภ์ ตอบแทนคนดีคนเสียสละ เพื่องานของรัฐ ในขณะที่พ.ร.บ.ประกันสังคมฯ เป็นแนวคิดแบบกฎหมายสมัยใหม่ ที่รับอิทธิพลแนวคิดทางนิติปรัชญาตะวันตก เน้นระบบคุณธรรม ที่ทุกคนในสังคมต้องเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข จึงทำให้เกิดปัญหาการจัดสวัสดิการบำนาญชราภาพ ที่มีความเป็นธรรมที่แตกต่างกันไป เมื่อวิเคราะห์ลึกลงไปในบทบัญญัติเหล่านั้น ด้านเกณฑ์ตัดสินแบบเท่าเทียมกัน และเกณฑ์ความเหมาะสมในด้านต่างๆ เช่น ความสามารถ ความดีความชอบ หรือความจำเป็น พบว่า เหตุผลต่อความเป็นธรรมด้านสิทธิ หน้าที่ และจำนวนเงินบำนาญชราภาพนั้นมีน้ำหนักน้อย

\*รองศาสตราจารย์ ดร. ประจักษ์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

\*Associate Professor Dr., Faculty of Law, Rangsit University

วารสารคุณภาพชีวิตกับกฎหมาย

ปีที่ 19 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2566)

ข้อเสนอแนะ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในบำนาญชราภาพ ควรเพิ่มแนวคิดความเป็นธรรมตามเกณฑ์ความเหมาะสมที่จำเป็นแห่งชีวิตที่ดีเข้าไปในการบัญญัติกฎหมายให้มากขึ้น

**คำสำคัญ :** แนวคิดความเป็นธรรม/ กฎหมายการจัดสวัสดิการชราภาพ/ บำนาญข้าราชการ/ บำนาญชราภาพในกองทุนประกันสังคม

## Abstract

This Research had the objectives, to study the concepts related to the provision of old age welfare behind the provisions of the Government Pension Fund and the Social Security Fund In the case of old age compensation benefits, and to analyze the provisions of the law relating to the provision of old-age pension benefits of the Government Pension Fund and the provisions of the law relating to old-age compensation benefits of the Social Security Fund. that there is a concept or theory of Social Justice and how it should be improved. By Documentary research method which are the Provisions of law from B.E. 2494 to 2558.

The studies found that there are the Concepts of old-age pension welfare under the provisions of the Government Pension Fund and the Social Security Fund laws. They are behind the provisions concerning the Rights, duties and methods for calculating old age pension in the Government Pension Act B.E. 2494, the Government Pension Fund Act B.E. 2539 and the Social Security Act B.E. 2533 Including its amendments all of these three editions as well are different. The Concept of Social Justice, In the Government Pension Act, B.E. 2494 and the Government Pension Fund Act, B.E. 2539 was influenced from the Treatise of Pradharmasastra. They are the Emphasis on the patronage system (Spoil System), Paying back sacrifices to good people for the work of the state. While the Concept of Social Justice, In the Social Security Act B.E. 2533 is a modern legal concept influenced From Western Philosophy of Law. They are emphasis on Merit System. Everyone is equal in society, principles of average suffering and happiness. This caused the condition of the old age pension welfare problem. With different Social Justice, When, we are the analyzing in depth those provisions both in terms of equal judging criteria and criteria for suitability in various areas such as ability, merit or necessity. We found that the reason for Social Justice both the rights, duties and the amount of the old age pension are underweight. The Way of Solution to Social Justice in old age pension. They should be the concept of Justice based on necessity to the true essence of a good life added to the Law.

**Keywords:** Concept of Justice/ Law on Old-Age Welfare/ Pension on Government Pension Fund/ Pension in Social Security Fund

## บทนำ

ปัญหาความไม่เป็นธรรมในกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมนั้น มีมานานและหลายด้าน เมื่อประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ จึงทำให้ปัญหาเหล่านี้เพิ่มและทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะปัญหาการจัดสวัสดิการชราภาพ กล่าวคือประเทศไทยมีประชากรทั้งหมดประมาณ 66,171,439 คน (สำนักทะเบียนกลาง, 2564) เป็นประชากรผู้สูงอายุถึงประมาณ 1 ใน 4 ของประชากรรวม หรือคิดเป็นร้อยละ 25.12 และมีแนวโน้มจะเพิ่มมากขึ้น (วรเวศม์ สุวรรณระดา, 2553) ที่เคยประกอบอาชีพต่างๆ อยู่ในทั้งภาครัฐและภาคเอกชน แต่พออายุครบเกษียณจำเป็นต้องออกจากงาน ทำให้บางส่วนมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ ซึ่งความแก่หรือชราภาพนั้น ถือว่าเป็น “แก่น” หรือ “สาระ” สำคัญที่แท้จริงแห่งชีวิตประการหนึ่งของทุกคนที่มีเหมือนกัน รัฐจึงได้พยายามออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการชราภาพ หลายฉบับออกมาใช้บังคับ แต่กลับพบปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง คือความไม่เป็นธรรมในระบบบำนาญชราภาพ ทำให้รัฐจำเป็นต้องหาแนวคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับความเป็นธรรมในการจัดสวัสดิการสังคมต่อไป เพื่อจะก่อให้เกิดความมั่นคงทางสังคมส่วนรวม โดยเฉพาะสวัสดิการชราภาพที่ถือว่าสำคัญยิ่งประการหนึ่ง ที่หลายฝ่ายได้พยายามแสวงหาวิธีจัดบำนาญชราภาพ อันถือว่าเป็นหลักประการรายได้ยามชราภาพที่เหมาะสมหรือเพียงพอต่อการครองชีพไปจนกว่าจะสิ้นชีวิต แต่ส่วนใหญ่เชื่อว่ายังไม่พบวิธีการที่ดีที่เหมาะสมเท่าที่ควร มีเพียงส่วนน้อยในปัจจุบันคือบำนาญข้าราชการที่อาจถือเป็นต้นแบบที่ดีที่เหมาะสมในขณะนี้ แต่บำนาญชราภาพในภาคเอกชนจำนวนไม่น้อยยังไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ เช่น ผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงเห็นควรวิเคราะห์แนวคิดและทฤษฎีที่แฝงอยู่เบื้องหลังบทบัญญัติต่างๆ ของพระราชบัญญัติบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 รวมถึงฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมดของทั้ง 3 ฉบับนี้ด้วย ว่า มีความเป็นธรรมตามแนวคิดหรือทฤษฎีใด ทั้งนี้เพื่อจะได้ทราบและหาวิธีแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมหรือปัญหาความเลื่อมล้ำในด้านสวัสดิการชราภาพที่ยังปรากฏให้เห็นอยู่เนืองๆ ให้หมดไปหรือลดน้อยลงเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยการเริ่มต้นที่การวิเคราะห์แนวคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการชราภาพอย่างเป็นธรรม เพราะถือว่า มนุษย์เราอยู่ด้วยความคิดนำการกระทำ ดังนั้น การจะได้กฎหมายการจัดสวัสดิการบำนาญชราภาพที่เป็นธรรม ควรจะมาจากแนวคิดหรือทฤษฎีที่ดีที่เป็นธรรม

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการชราภาพที่แฝงอยู่เบื้องหลังบทบัญญัติของกฎหมายกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกฎหมายกองทุนประกันสังคม ในส่วนประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ

วารสารคุณภาพชีวิตกับกฎหมาย

ปีที่ 19 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2566)

2. เพื่อวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการบำนาญชราภาพของกองทุนบำนาญข้าราชการและบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพของกองทุนประกันสังคม ว่ามีแนวคิดหรือทฤษฎีความเป็นธรรมแบบใดและควรจะปรับปรุงแก้ไขอย่างไร

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เชิงบรรยาย โดยมีขอบเขตอยู่ที่การใช้แนวคิด ทฤษฎีทางนิติปรัชญา มาวิเคราะห์บทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ และจำนวนเงินบำนาญชราภาพในพระราชบัญญัติบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 พระราชบัญญัติกองทุนบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 รวมถึงฉบับแก้ไขเพิ่มเติมของทั้งหมดของทั้ง 3 ฉบับนี้ด้วย โดยให้ความสำคัญต่อเอกสารที่เป็นบทบัญญัติของกฎหมาย เอกสารงานวิจัย และเอกสารวิชาการอื่นๆ ตามลำดับ จากแหล่งที่เชื่อถือได้ เพื่อนำมาวิเคราะห์หาว่าแนวคิดและทฤษฎีทางนิติปรัชญาแบบใด

## ผลการวิจัย

จากกรอบแนวคิด ทฤษฎีการจัดสวัสดิการสังคมที่หลากหลาย เช่น แนวคิดขวาใหม่ แนวคิดทางสายกลาง แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย แนวคิดมาร์กซิสต์ แนวคิดสตรีนิยม และแนวคิดกรีนนิสม์ (กิติพัฒน์ นนทปัทมดลย์, 2544) เมื่อวิเคราะห์ด้วยกรอบแนวคิด ทฤษฎีความเป็นธรรมเชิงบุคคล เช่น เพลโต อริสโตเติล และพระพุทธเจ้า เป็นต้น หรือแนวคิด ทฤษฎีความเป็นธรรมเชิงระบบ ได้แก่ ระบบเสรีนิยม ระบบสังคมนิยม และระบบอนาธิปไตย (สมภาร พรหมทา, 2564) โดยใช้เกณฑ์ความเท่าเทียมกัน และเกณฑ์ความเหมาะสมในด้านต่างๆ (มงคล เทียนประเทืองชัย, 2556) แล้ว ตามวัตถุประสงค์ประการแรก พบว่า แนวคิดที่แฝงอยู่เบื้องหลังบทบัญญัติต่างๆ ของพระราชบัญญัติบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 และพระราชบัญญัติกองทุนบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 รวมถึงฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมดของทั้งสองฉบับนั้นด้วย กับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 รวมถึงฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมดด้วย มีความแตกต่างกันใน 3 ด้านคือ แนวคิดในด้านสิทธิ แนวคิดในด้านหน้าที่ และแนวคิดในด้านการคำนวณจำนวนเงินบำนาญชราภาพ

แนวคิดในด้านสิทธิในบำนาญชราภาพ หรือสิทธิตามกฎหมาย ที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 6 ถึงมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 นั้น เป็นแนวคิดของสิทธิในลักษณะที่ฝ่ายหนึ่งมีสิทธิ อีกฝ่ายหนึ่งมีหน้าที่ ที่สามารถแยกจากกันได้ เพียงแต่ต้องอยู่คู่กัน สามารถพบได้ในกฎหมายโดยทั่วไป แต่ส่วนใหญ่ไม่ค่อยสอดคล้องกับแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมทั้ง 7 ในทางตะวันตก อาจเป็นเพราะเพิ่งเปลี่ยนแปลงจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อไม่นาน จึงดูเหมือนยังคงสอดคล้องกับแนวคิดจารีตประเพณีในระบบอุปถัมภ์ แม้ต่อมาแนวคิดเรื่องสิทธิในบำนาญชราภาพที่ไปปรากฏอยู่ในมาตรา 5 มาตรา 42 มาตรา 43 และมาตรา 45 ถึงมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 ส่วนใหญ่ยังคงเดิม รวมไปถึงที่ปรากฏอยู่ในฉบับแก้ไขต่างๆ ของพระราชบัญญัติ

ทั้งสองนี้ด้วย เป็นแนวคิดที่มีรากเหง้ามาจากสิทธิตามธรรมชาติ คล้ายแนวคิดแบบธรรมชาตินิยมทางกฎหมาย (Legal Naturalism) คือสิทธิในชีวิตและร่างกายนั้นเป็นสิ่งสากลที่เป็นไปตามกฎธรรมชาติ แต่การพัฒนาการของแนวคิดเรื่องสิทธิในกรณีนี้กลับไปใกล้เคียงกับแนวคิดแบบปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย (Legal Positivism) และส่งผลต่อไปยังแนวคิดแบบสัญญาประชาคม (Social Contracts) ในการบัญญัติกฎหมายมาตราต่างๆ ที่เน้นเจตจำนง ทำให้ส่วนที่เป็นทฤษฎีอรรถประโยชน์ที่เน้นความสุขมากที่สุดของคนจำนวนมากที่สุด (Jeremy Bentham, 1969) นั้นลดความสำคัญลง แต่ไปเน้นความจำเป็นที่ต้องมีรัฐและความมั่นคงของรัฐมากขึ้น โดยรัฐมีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุข จึงจำเป็นต้องมีผู้เสียสละเข้ามาทำงานให้รัฐ ดังนั้น รัฐหรือฝ่ายผู้ให้สิทธิเห็นว่า สิ่งใดดีสิ่งใดชอบ และเป็นสิ่งจำเป็นรัฐก็จัดให้เป็นสวัสดิการสังคม จึงมีการออกกฎหมายให้สิทธิและระงับสิทธิไปตามนั้น โดยรัฐอาจไม่ได้ให้ความสำคัญกับระยะเวลาก่อนการที่จะมีสิทธิอย่างเป็นทางการ พร้อมทั้งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติหรือผูกพันให้เป็นไปตามสิทธิและเงื่อนไขแห่งการสิ้นสิทธินั้นด้วย โดยมีแนวคิดแบบตอบแทนความดีความชอบและแนวคิดแบบระบบอุปถัมภ์ (ธงชัย ทรงประศาสน์, 2565) เพิ่มเติมเข้ามา เมื่อมีบุคคลใดที่เสียสละเข้ามาทำงานของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และไม่กระทำความผิดจนถูกไล่ออกจากราชการ ถือว่ามีความชอบแล้ว จึงสมควรมีสิทธิได้รับสวัสดิการสังคมต่างๆ จากรัฐ แม้มายกษียณก็ยังสมควรมีสิทธิได้รับสวัสดิการสังคมที่สำคัญ คือบำนาญชราภาพ โดยที่ฝ่ายผู้มีสิทธินั้นไม่ต้องมีหน้าที่หรือภาระความรับผิดชอบส่งเงินสะสมเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ซึ่งกองทุนนี้คุ้มครองข้าราชการทุกประเภทตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 และมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539

ในขณะที่สิทธิตามกฎหมายที่ปรากฏในมาตรา 42 และมาตร 54 (6) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 รวมถึงบทบัญญัติในฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย ที่จัดอยู่ในช่วงสภาวะเริ่มแรกของการก่อกำหนดสิทธินั้น แม้จะเป็นแนวคิดของสิทธิในลักษณะที่ฝ่ายหนึ่งมีสิทธิอีกฝ่ายหนึ่งมีหน้าที่เหมือนกัน แต่มีบางส่วนที่สิทธิและหน้าที่ต้องผูกโยงอยู่ด้วยกัน เช่น ในมาตรา 76 ถึงมาตรา 77 เบญจ เป็นต้น ที่ไม่สามารถแยกจากกันได้ แม้จะมีรากเหง้ามาจากแนวคิดสิทธิตามธรรมชาติ ตามแนวคิดแบบธรรมชาตินิยมทางกฎหมาย คือสิทธิในชีวิตและร่างกาย เป็นที่สิ่งสากลที่เป็นไปตามกฎธรรมชาติ จึงจำเป็นต้องมีบำนาญชราภาพไว้ใช้เลี้ยงชีวิตเหมือนกัน แต่พัฒนาการของแนวคิดที่ไปสู่แนวคิดแบบปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย และส่งผลไปยังสัญญาประชาคม ให้มีการบัญญัติกฎหมายมาตราต่างๆ ในเรื่องสิทธิบำนาญชราภาพนั้น ยังเน้นหลักอรรถประโยชน์นิยมอยู่มากกว่า คือไม่ได้เน้นเฉพาะกลุ่มข้าราชการที่มีอยู่ประมาณสองล้านกว่าคนเท่านั้น แต่เน้นไปยังกลุ่มแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ เพียงแต่ปัจจุบันอาจจะครอบคลุมได้เพียงประมาณสิบล้านกว่าราย แต่ก็พยายามขยายให้ครอบคลุมคนจำนวนมากที่สุดเพื่อให้มีความสุขมากที่สุดและเป็นแนวคิดแบบเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขหรือความจำเป็นของการอยู่ร่วมกันในสังคม ที่ทุกคนต้องมีหน้าที่หรือภาระความรับผิดชอบร่วมกัน ไม่ว่าจะฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายรัฐ เพื่อสร้างความมั่นคงทางสังคมแบบยั่งยืน เมื่อมีสิทธิแล้วแม้จะมีการกระทำความผิด สิทธิก็ไม่สิ้นไปง่ายๆ นี่คือแนวคิดที่ส่งผลให้ ผู้ประกันตนแม้จะเป็นบุคคลที่มีสิทธิในบำนาญชรา

วารสารคุณภาพชีวิตกับกฎหมาย

ปีที่ 19 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2566)

ภาพก็ยังคงมีหน้าที่หรือภาระความรับผิดชอบในส่งเงินเข้ากองทุนประกันสังคม และผลหรือประสิทธิภาพของการทำงานจะมีความดีความชอบหรือไม่ หรือแม้จะถูกละออกจากงานก็ไม่กระทบต่อสิทธิในบำนาญชราภาพนี้

ส่วนเรื่องหน้าที่ตามกฎหมายนั้น พบว่า มีความแตกต่างกัน คือ หน้าที่ตามกฎหมาย จากการศึกษาพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 ตลอดทั้ง 58 มาตรา รวมทั้งฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย ไม่พบการบังคับให้ข้าราชการผู้มีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพต้องมีหน้าที่ในการส่งเงิน เช่น เงินสมทบ, เงินสะสม เข้ากองทุน เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในบำนาญชราภาพนั้น แม้ต่อมาจะมีมาตรา 39 ประกอบด้วยมาตรา 6 มาตรา 35 และมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย กำหนดให้ข้าราชการผู้มีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพ ต้องมีหน้าที่ส่งเงินสะสมเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการด้วยก็เป็นเพียงการส่งเงินสะสมเข้ากองทุนที่เป็นการออมทรัพย์หรือเพื่อรับประโยชน์อื่นๆ เพิ่มเติมจากกองทุนเท่านั้น แต่ในส่วนของบำนาญชราภาพนั้น อย่างไรก็ตามก็มิมีสิทธิได้รับอยู่เหมือนเดิมจากกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เพียงแต่ต้องมีหน้าที่ในด้านผลหรือประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานให้มีความชอบและไม่กระทำความผิดจนถูกละออกจากงานอันจะทำให้สิ้นสิทธิในบำนาญได้ ซึ่งเป็นอิทธิพลของแนวคิดแบบตอบแทนความดีความชอบหรือการช่วยเหลือในแนวคิดของระบบอุปถัมภ์ ในขณะที่หน้าที่ตามกฎหมายที่พบในมาตรา 46 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 รวมทั้งฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วยนั้น กลับไปผูกโยงกับสิทธิหรือเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในการรับบำเหน็จบำนาญชราภาพตามมาตรา 77 และมาตรา 77 ทวิ วรรคแรก กล่าวคือถ้าทำหน้าที่ครบเงื่อนไขตามมาตรา 76 ก็มีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพ แต่ถ้าทำหน้าที่ไม่ครบเงื่อนไขดังกล่าวก็มีสิทธิเพียงบำเหน็จตาม มาตรา 77 ทวิ วรรคสอง เนื่องจากกองทุนประกันสังคม ตามมาตรา 22 นั้น รายได้หลักมาจากผู้ประกันตน ทั้งมาตรา 33 มาตรา 39 และมาตรา 40 แนวคิดที่อยู่เบื้องหลังมาตราเหล่านี้ จึงเป็นแนวคิดแบบหน้าที่นำสิทธิ ก่อนจะมีสิทธิต้องทำหน้าที่ให้ครบถ้วนมาก่อนหรือทำกรรมใดก็จะได้ผลของกรรมนั้น หรือแนวคิดแบบพึ่งตนเอง คือรัฐเห็นว่า คนทำงานในภาคเอกชนนั้นมีความสามารถในการพึ่งตนเองได้แต่อาจขาดการวางแผนที่ดีทำให้ขาดแคลนในยามชรา ดังนั้นถ้ารัฐจะต้องช่วยก็ควรเป็นการช่วยคนให้พึ่งพาตนเองได้ คล้ายๆ กับหลักการในกฎหมายประกันชีวิตและประกันภัย ต่างกันตรงที่รัฐนอกจากให้ความช่วยเหลือแบบให้บริการและควบคุมแล้ว ยังเพิ่มการช่วยเหลือแบบสงเคราะห์แฝงอยู่ด้วยอีกส่วนหนึ่ง คือ ออกเงินสมทบให้บางส่วน ซึ่งเป็นแนวคิดของการจัดสวัสดิการสังคม เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางสังคม ที่ไม่ได้เน้นหน้าที่ในการทำงานว่าต้องมีผลหรือประสิทธิภาพของการทำงานที่ดีที่ชอบหรือถูกละออกจากงานจะสิ้นสิทธิ โดยที่ทุกคนหรือทุกฝ่ายที่อยู่ในสังคมเดียวกันต่างต้องมีหน้าที่ร่วมกันทำให้ทุกคนอยู่ได้ในสังคมอย่างมั่นคง แม้ยามเกษียณอายุจากอาชีพที่เคยทำไปแล้วก็ตาม ก็ควรมีรายได้ ที่เป็นหลักประกันยามชราภาพเพื่อเอาไว้ใช้เลี้ยงชีพไปจนกว่าจะถึงวันสิ้นชีวิต อันจะทำให้เขาเหล่านั้นพึ่งพาตนเองได้ไม่เป็นภาระผู้อื่น เป็นแนวคิดแบบช่วยเหลือแบ่งปันกันหรือหลักเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข คือ มีน้อยก็แบ่งปันกันน้อย มีมากก็แบ่งปันกันมาก โดยเริ่มแรกอาจไม่ได้เน้นความเหมาะสมต่อสถานะทางเศรษฐกิจหรือการครองชีพ แต่คาดหวังว่าในอนาคตจะค่อยๆ ดีขึ้นจนถึงระดับเหมาะสมต่อสถานะทาง

เศรษฐกิจหรือต่อการครองชีพได้ จึงทำให้มีความแตกต่างกันในเรื่องจำนวนเงินบำนาญชราภาพระหว่างผู้ประกันตนกับข้าราชการ

สำหรับเรื่อง ความแตกต่างกันในจำนวนเงินบำนาญชราภาพนั้น พบว่า มีแนวคิดที่แฝงอยู่เบื้องหลังของบทบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวกับวิธีคำนวณบำนาญชราภาพที่ต้องจ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิในบำนาญชราภาพแตกต่างกัน กล่าวคือ วิธีคำนวณบำนาญชราภาพ ในมาตรา 31 มาตรา 32 และมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติบำนาญชราภาพ พ.ศ. 2494 รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย และในมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำนาญชราภาพ พ.ศ. 2539 รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย ที่เน้นหลักการเงินเดือนสุดท้ายเป็นเกณฑ์ในการคำนวณ และหลักการคำนวณที่ใช้อัตราเงินเดือนเฉลี่ยหกสิบเดือนสุดท้ายคูณด้วยเวลาราชการ หาดด้วยห้าสิบ เป็นเกณฑ์นั้น แฝงไว้ด้วยแนวคิดแบบสังคมนิยมแห่งชีวิต คือ “แก่น” หรือ “สาระ” สำคัญที่แท้จริงแห่งชีวิต ที่จำเป็นต้องมีปัจจัยสี่ที่เหมาะสม ทั้งขณะส่งเงินสะสมและขณะจ่ายบำนาญชราภาพ ที่สอดคล้องกับกฎสากลหรือกฎธรรมชาติ แนวคิดแบบนี้ได้พัฒนาการดีขึ้นเรื่อยๆ และยังคงแฝงอยู่ในบทบัญญัติเหล่านี้ตลอดมา ส่วนที่พบได้เด่นชัด คือในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติที่แก้ไขแต่ละฉบับ เช่น พระราชบัญญัติบำนาญชราภาพ พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติบำนาญชราภาพ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติบำนาญชราภาพ พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติบำนาญชราภาพ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติกองทุนบำนาญชราภาพ พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติกองทุนบำนาญชราภาพ พ.ศ. 2550 เป็นต้น ที่เน้นถึงจำนวนเงินบำนาญชราภาพที่จ่ายให้แก่ข้าราชการผู้มีสิทธินั้นต้องเหมาะสมต่อสภาวะทางเศรษฐกิจในขณะนั้นๆ หรือเหมาะสมต่อการครองชีพในแต่ละยุคสมัย ในขณะที่ วิธีการคำนวณบำนาญชราภาพ ในมาตรา 77 (ประโยชน์ทดแทน กรณีชราภาพของกองทุนประกันสังคม) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ อัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ไม่ได้เน้นเกณฑ์เงินเดือนเดือนสุดท้าย และการใช้อัตราระยะเวลา และเงินเดือนเฉลี่ยหกสิบเดือนสุดท้ายก็คิดจากฐานเงินเดือนที่ใช้คำนวณในการเก็บเงินสมทบเข้ากองทุน มิใช่เงินเดือนเดือนสุดท้ายที่ผู้ประกันตนได้รับจริงๆ จากนายจ้าง ส่วนในมาตรา 39 วรรคสอง ที่แก้ไขโดยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ก็เป็นการเน้นจำนวนเงินที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบที่ผู้ประกันตนต้องส่งเข้ากองทุนตามมาตรา 46 วรรคสอง ที่ให้เป็นไปตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยให้คำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาวะทางเศรษฐกิจในขณะนั้นๆ อันเป็นผลประโยชน์ประจักษ์กับการจ่ายบำนาญชราภาพที่เหมาะสมต่อสภาวะทางเศรษฐกิจ เมื่อพิจารณาต่อไปถึงพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 โดยตลอดแล้วก็ไม่พบ หลักการที่เน้นการจ่ายบำนาญชราภาพนั้นต้องเหมาะสมต่อสภาวะทางเศรษฐกิจในขณะนั้นๆ หรือต้องเหมาะสมต่อค่าครองชีพในแต่ละยุคสมัย

## สรุปและอภิปรายผล

จากสิ่งที่พบ คือสภาพปัญหาความไม่เป็นธรรมหรือความเหลื่อมล้ำของจำนวนเงินบำนาญชราภาพ ที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับบำนาญข้าราชการนั้น ส่วนใหญ่เหมาะสมต่อสภาวะทางเศรษฐกิจหรือการครองชีพ แต่ในบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับบำนาญชราภาพในกองทุนประกันสังคมนั้น ยังไม่ตอบสนองต่อแนวคิดแบบ “แก่น” หรือ “สาระ” (Essence) ที่แท้จริงแห่งชีวิต ที่จำเป็นต้องมีปัจจัยสี่ที่เหมาะสม อันจะทำให้ชีวิตดีงาม (Good of Life) ส่วนหนึ่งเชื่อว่า มาจากแนวคิดเรื่องสิทธิ หน้าที่ และวิธีคำนวณบำนาญชราภาพ ที่แฝงอยู่เบื้องหลังหรือที่ส่งอิทธิพลให้มีบัญญัติกฎหมายมาตรานี้ๆ ขึ้นมา บางส่วนสอดคล้องกับการศึกษาของกันตพงศ์ รัชชีสว่าง (2550) ที่ได้กล่าวไว้ว่า “แนวคิดในการจัดสวัสดิการสังคม ได้มีการจำแนกแนวคิดพื้นฐานของการจัดสวัสดิการสังคมไว้ว่า อย่างน้อยมี 7 แนวคิด คือ (1) แนวคิดขวาใหม่ (2) แนวคิดทางสายกลาง (3) แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย (4) แนวคิดมาร์กซิสม์ (5) แนวคิดสตรีนิยม (6) แนวคิดกรีนนิสม์ และ (7) แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง” และการศึกษาของสำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2549) ในเรื่อง ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย แล้วพบว่า รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมไทยมีรากฐานจากการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง สังคม ศาสนา วัฒนธรรม รวมทั้งอิทธิพลจากแนวคิดตะวันตก กระแสโลกาภิวัตน์ รูปแบบสวัสดิการสังคมเป็นการบูรณาการผสมผสานความหลากหลายเข้าด้วยกันทั้งแนวคิด วิธีการ หลักการ รูปแบบในการจัดสวัสดิการสังคมที่ค้นพบมี 3 รูปแบบ ได้แก่ สวัสดิการสังคมกระแสหลัก สวัสดิการสังคมกระแสรองหรือกระแสทางเลือก และสวัสดิการสังคมท้องถิ่น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้สิทธิ หน้าที่ และจำนวนเงินบำนาญชราภาพแตกต่างกัน เนื่องจากการจัดสวัสดิการสังคมในกรณีบำนาญชราภาพของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกองทุนประกันสังคมนั้น เกิดจากแนวคิดคนละแนว และการมีกองทุนหลายกองไม่ใช่ปัญหา แต่ปัญหาคือรัฐใช้แนวคิดที่แตกต่างกันในการบริหารจัดการ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาวิจัยของ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ (2556) ที่พบว่า การมีกองทุนสุขภาพหลายกองทุนไม่ได้เป็นประเด็นปัญหา หากกองทุนเหล่านั้นอยู่ภายใต้การกำกับของหน่วยงานเดียวกัน คือ กระทรวงที่รับผิดชอบด้านสาธารณสุขเช่นในประเทศที่ศึกษาหลายประเทศที่มีระบบประกันสุขภาพที่อิงกับระบบประกันสังคมซึ่งมีกองทุนประกันสังคมมากกว่า 1 กองทุนตามลักษณะอาชีพ การที่ประเทศไทยมีระบบประกันสุขภาพ 3 ระบบซึ่งอยู่ภายใต้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงที่ต่างกัน 3 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงแรงงาน ทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการบริหารจัดการ ความลักลั่นของสิทธิประโยชน์ และภาระเบียดเบียน รวมถึงความแตกต่างของรูปแบบการบริหารจัดการด้านการคลัง ซึ่งระบบประกันสังคมเป็นระบบเดียวที่มีการบริหารจัดการในลักษณะกองทุน ในขณะที่อีก 2 ระบบใช้เงินจากงบประมาณของประเทศโดยตรง และที่สำคัญคือสอดคล้องกับการศึกษาวิจัยของ วรเวศม์ สุวรรณระดา และวรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ (2553) ในส่วนกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการบำนาญชราภาพของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและกองทุนประกันสังคม พบว่า “กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งดูแลด้านการลงทุนเงินออมเพื่อการชราภาพของข้าราชการ กองทุนทั้งสองอยู่ภายใต้กฎหมายคนละฉบับ จากการเปรียบเทียบแล้วเห็นว่า กฎหมายของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการนั้นมี



ความเข้มแข็งกว่า และมีกลไกการลงทุนและการตรวจสอบที่ค่อนข้างชัดเจน เช่น คณะกรรมการของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเป็นประธานบริหารของหน่วยงานของรัฐที่ดูแลด้านการเงินการคลังของประเทศ ในขณะที่คณะกรรมการของกองทุนประกันสังคมเป็นเพียงผู้แทนของบางกระทรวงเท่านั้น ซึ่งผู้แทนเหล่านี้ อาจจะมีรู้ความสามารถในการลงทุน แต่กลับได้รับมอบหมายให้ดูแลเรื่องระเบียบการลงทุนด้วย การตรวจสอบของกองทุนประกันสังคมก็ไม่เข้มงวดและล่าช้ากว่ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ” จัดเป็นปัญหารายได้หรืองบประมาณการเงินที่จะนำมาจ่ายเป็นบำนาญชราภาพ

ส่วนวัตถุประสงค์ประการที่สอง คือแนวคิดเรื่องความเป็นธรรมในกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการชราภาพของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพของกองทุนประกันสังคม ที่สืบเนื่องมาจากความแตกต่างของแนวคิดที่พบในวัตถุประสงค์ประการแรก และผ่านการวิเคราะห์ด้วยแนวคิด ทฤษฎีต่างๆ ทั้งในด้านสิทธิ หน้าที่ และจำนวนเงินบำนาญชราภาพนั้น ถ้าเปรียบเทียบกันภายในของแต่ละฉบับนั้นมีความเป็นธรรมอยู่ในระดับหนึ่ง แต่ถ้านำมาเปรียบเทียบกันระหว่างบำนาญชราภาพในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพในกองทุนประกันสังคม โดยใช้เกณฑ์ความเท่าเทียมกันหรือความเสมอภาคกันเป็นเกณฑ์การตัดสิน พบว่า มิได้ยึดแนวคิดเรื่องความเป็นธรรมที่ใช้เกณฑ์ตัดสินว่า สรรพสิ่งทั้งหลายจะถือว่าเป็นธรรม สิ่งเหล่านั้นต้องมีความเท่าเทียมกันทั้งปริมาณและคุณภาพ อย่างคณิตศาสตร์ คือมีปริมาณเท่ากันแบบ  $1=1$  หรือ  $2=2$  และคุณภาพเท่าเทียมกันแบบดีมากกว่า=ดีมาก หรือ ดีปานกลาง=ดีปานกลาง หรือเป็นความเท่าเทียมกันในทุกด้าน ซึ่งแนวคิดแบบนี้มักจะปรากฏอยู่ในกฎหมายทั่วไป แต่จากการศึกษาพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติมต่างๆ ด้วย ปรากฏว่า กฎหมายนี้ เน้นเรื่องสิทธิในการรับบำเหน็จบำนาญเป็นสำคัญ โดยไม่มีการบัญญัติให้ผู้มีสิทธิรับบำนาญชราภาพต้องมีหน้าที่จ่ายเงินเข้ากองทุน แม้ต่อมาจะมี มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 ให้ข้าราชการที่เป็นสมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ต้องมีหน้าที่จ่ายเงินสะสมเข้ากองทุน ก็เป็นไปเพื่อช่วยเหลือในการออมทรัพย์ และเพื่อให้ได้รับประโยชน์เพิ่มเติมจากกองทุนอีกส่วนหนึ่งเท่านั้น โดยที่ส่วนที่ 1 คือบำเหน็จบำนาญที่มีสิทธิได้รับจากกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังนั้นไม่กระทบกระเทือน เมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 46 ที่บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนในอัตราร้อยละ 3 สำหรับเพื่อจ่ายสิทธิประโยชน์ทดแทนสงเคราะห์บุตรและชราภาพ จึงเห็นความแตกต่างระหว่าง 2 กองทุนนี้ มีความไม่เท่าเทียมกันหรือไม่เสมอภาคกันในเรื่องหน้าที่การจ่ายเงินสะสมหรือเงินสมทบเข้ากองทุน รวมไปถึง มาตรา 76 และมาตรา 77 ทวิ ที่บัญญัติ ให้สิทธิผูกโยงอยู่กับหน้าที่ในการส่งเงินสมทบเข้ากองทุน ในขณะที่ มาตรา 6 ถึงมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 แยกกันอยู่ แม้ในมาตรา 5 มาตรา 42 มาตรา 43 และมาตรา 45 ถึงมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 แนวคิดนี้ก็ยังคงเดิม และที่สำคัญคือมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ประกอบด้วยกฎกระทรวงเรื่องวิธีการคำนวณเงินบำเหน็จบำนาญชราภาพที่ไม่ได้ใช้เกณฑ์เงินเดือนเดือนสุดท้าย และเงินเดือนเฉลี่ยหกสิบเดือนสุดท้าย เหมือนในมาตรา 31 มาตรา 32 และมาตรา 33 แห่ง

วารสารคุณภาพชีวิตกับกฎหมาย

ปีที่ 19 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2566)

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2494 รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย และในมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย จึงทำให้จำนวนเงินบำนาญชราภาพที่จ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิในบำนาญชราภาพนั้น แตกต่างกันอย่างมากระหว่างผู้มีสิทธิและไม่มีสิทธิเหมาะสมและไม่เหมาะสมต่อสถานะทางเศรษฐกิจ ทั้งหมดนี้ อันเนื่องมาจากแนวคิดของการบัญญัติกฎหมายทั้ง 2 กองทุนนี้ มาจากคนละแนวคิด

ส่วนในด้านเกณฑ์ความเหมาะสมในด้านต่างๆ เช่น ด้านความสามารถ ด้านความจำเป็น ด้านสิทธิหน้าที่ และด้านความต้องการหรือความปรารถนา เป็นต้น โดยทั้งหมดนี้สามารถหาเหตุผลมาอธิบายให้ยอมรับร่วมกันได้อันเป็นที่ยุติ เป็นเกณฑ์ตัดสิน (มงคล เทียนประเทืองชัย, 2556) ที่สอดคล้องกับแนวคิดความเป็นธรรมทางสังคมของจอห์น รอลส์ (John Rawls, 1971) ในหลักการข้อ 2 คือ ถ้าจำเป็นต้องไม่เท่าเทียมกันก็ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ที่เสียเปรียบในสังคมมากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับข้อ (2) แนวคิดทางสายกลางหรือความเป็นธรรมทางสังคมแบบพุทธปรัชญาเถรวาท (มงคล เทียนประเทืองชัย, 2556) ในเรื่องความถูกต้องชอบธรรม ซึ่งสอดคล้องกับข้อ (2) แนวคิดทางสายกลาง และข้อ (3) แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย ในภาพรวมอาจอธิบายว่า เป็นเรื่องของบุญกรรมหรือบุญวาสนาที่ทำมาไม่เท่ากันในชาติก่อนหรือแม้แต่ชาตินี้ ว่าคนที่เป็นข้าราชการอาจจะทำบุญกุศลมาดี ทำนองสิบพ่อค้าไม่เท่าหนึ่งพระยาเลี้ยง หรือคนที่เกิดมาไร้ญาติขาดทรัพย์รัฐก็ต้องช่วยดูแล สงเคราะห์ประชาชนผู้ยากไร้ หรือเพราะผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมมีจำนวนมากเกินกว่างบประมาณของรัฐจะรับผิดชอบไหว และที่สำคัญผู้ประกันตนมีความสามารถในการหารายได้ และสามารถช่วยรัฐจ่ายเข้ากองทุนได้รวมไปถึงมีนายจ้างช่วยจ่ายด้วย ส่วนข้าราชการตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติมต่างๆ ด้วย และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติมต่างๆ ด้วย แม้ส่วนใหญ่มีความสามารถในการหารายได้และมีความสามารถจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนได้เหมือนกัน แต่ไม่มีนายจ้าง รัฐจึงเปรียบเสมือนนายจ้างของผู้ที่เสียสละเข้ามาทำงานของรัฐเพื่อทำประโยชน์ส่วนรวม ประกอบกับมีจำนวนข้าราชการทั้งหมดยังพอที่งบประมาณจะจ่ายได้ รัฐจึงตกลงรับผิดชอบเองเป็นส่วนใหญ่ คือไม่ได้เน้นให้ผู้รับสิทธิต้องมีหน้าที่จ่ายเงินสะสม หรือกรณีที่กำหนดให้มีหน้าที่จ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนก็เพื่อช่วยเหลือในการออมทรัพย์และเพื่อรับประโยชน์อื่นๆ เพิ่มเติม ซึ่งเป็นเหตุผลที่พอรับฟังได้ แต่อาจมีน้ำหนักต่อความเชื่อที่น้อย เพราะทั้งที่รัฐก็มีงบประมาณรายได้จากภาษีอันจำกัด ที่ต้องนำมาแบ่งจ่ายด้านการบำนาญชราภาพให้เปล่านี้ ถ้าจะอ้างความจำเป็นว่ารัฐต้องช่วยข้าราชการที่เกษียณอายุหรือต้องช่วยเหลือประชาชนผู้สูงอายุทุกคน ผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมก็เป็นประชาชนที่ช่วยเหลือทางเศรษฐกิจให้รัฐเหมือนกัน ถ้าจะอ้างด้านสิทธิหน้าที่ ทุกคนก็มีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเสมอภาคกัน และทุกคนก็มีหน้าที่เสียภาษี ไม่ว่าจะเป็นผู้เป็นข้าราชการ ผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม หรือแม้แต่ด้านความต้องการหรือความปรารถนา เมื่อถึงวัยชราภาพไม่ว่าจะเคยประกอบอาชีพใดมาก่อนเกษียณ ต่างก็ต้องการความช่วยเหลือให้พ้นทุกข์จากสถานะขาดรายได้ที่จะนำมาใช้เลี้ยงชีพจนกว่าจะถึงวันตาย อย่างเหมาะสม ซึ่งบำนาญชราภาพของข้าราชการนั้นส่วนใหญ่เหมาะสมต่อสถานะทางเศรษฐกิจ แต่บำนาญชราภาพของผู้ประกันตนส่วนใหญ่ยังไม่พอเพียงต่อการครองชีพ จึงเห็นว่า การใช้เกณฑ์ความเหมาะสมในด้านต่างๆ ดังกล่าวมานี้ ไม่ว่าจะแนวคิดแบบใด เช่น ขวาใหม่ ทาง

สายกลาง สังคมนิยมประชาธิปไตย มาร์กซิสม์ สตรีนิยม และกรีนนิสม์ เป็นต้น เป็นการให้เหตุผลที่มีน้ำหนักน้อยต่อความเป็นธรรม

### ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย

1. ถ้าใช้เกณฑ์ตัดสินแนวคิดความเป็นธรรมแบบความเท่าเทียมกัน ทั้งปริมาณและคุณภาพ หรือแบบความเสมอภาคกัน ที่เท่าเทียมกันตามสัดส่วนที่พอใจกันทุกฝ่าย อาจไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน แต่ทั้งหมดควรจะเริ่มต้นด้วยแนวคิดที่เน้นถึง “แก่น” หรือ “สาระ” สำคัญที่แท้จริงแห่งชีวิต อันจะนำไปสู่ชีวิตที่ดีงาม อาจทำได้ 3 ทาง ดังนี้

1.1 แก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการตัดสิทธิในบำนาญชราภาพของข้าราชการที่ทำผิดจนถูกไล่ออกให้คงยังมีสิทธิในบำนาญเท่าที่จำเป็นต่อการครองชีพ ในขณะที่เดียวกันควรจะแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ และจำนวนเงินบำนาญชราภาพของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมดด้วย ให้เหมือนหรือใกล้เคียงกับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 โดยบัญญัติกฎหมายตามแนวคิดที่เน้น “แก่น” หรือ “สาระ” สำคัญที่แท้จริงแห่งชีวิต ที่เหมาะสมที่จำเป็น อันจะทำให้ชีวิตที่ดีงามให้มากขึ้น

1.2 แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ และจำนวนเงินบำนาญในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 รวมถึงฉบับแก้ไขทั้งหมดของทั้ง 3 ฉบับนี้ โดยให้เรื่องบำนาญชราภาพไปรวมอยู่ในกฎหมายอื่นที่เป็นฉบับเดียวกัน อาจจะเป็นพระราชบัญญัติกองทุนบำนาญชราภาพแห่งชาติก็ได้

2. ถ้าใช้เกณฑ์ตัดสินความเป็นธรรมแบบตามความเหมาะสมในด้านต่างๆ เช่น ด้านความสามารถ ด้านสิทธิหน้าที่ และด้านความจำเป็น เป็นต้น ที่สามารถอธิบายด้วยเหตุผลทางศีลธรรมหรือเหตุผลที่ยอมรับร่วมกันได้ อันเป็นที่ยุติว่าเป็นธรรม แต่ควรจะเริ่มต้นด้วยการตั้งอยู่บนหลักการที่เหมาะสมที่จำเป็นเพื่อตอบสนอง “แก่น” หรือ “สาระ” สำคัญที่แท้จริงแห่งชีวิต อันจะนำไปสู่ชีวิตที่ดีงามด้วย

2.1 คงบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ และจำนวนเงินบำนาญชราภาพของพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 รวมถึงฉบับแก้ไขทั้งหมดของทั้ง 2 ฉบับนี้ด้วย ไว้เหมือนเดิมเนื่องจากเป็นแบบอย่างที่ดีอยู่แล้วในปัจจุบัน หรือถ้าจะเปลี่ยนแปลงก็ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นต่อไป แต่ควรไปปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ และจำนวนเงินบำนาญชราภาพของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 รวมถึงฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมดด้วย ให้ดีขึ้น ไม่จำเป็นต้องเหมือนบำนาญข้าราชการ เพียงแต่ในการบัญญัติกฎหมายนั้นควรใช้แนวคิดความเป็นธรรมตามความเหมาะสมในด้านความจำเป็นในการเริ่มต้น คือบำนาญชราภาพต้องเหมาะสมต่อสภาวะทางเศรษฐกิจหรือค่าครองชีพเป็นเบื้องต้น ส่วนขั้นต่อไปขึ้นอยู่กับความเป็นธรรมตามความเหมาะสมในด้านความสามารถของกองทุน

วารสารคุณภาพชีวิตกับกฎหมาย

ปีที่ 19 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2566)

## บรรณานุกรม

- กันตพงศ์ รัชชีสว่าง. (2550). วิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์. (2544). *นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม*, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ. (2556). โครงการการพัฒนาแนวทางอภิบาลระบบหลักประกันสุขภาพ. รายงานฉบับสมบูรณ์ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ธงชัย ทรงประศาสน์.(2565). ระบบอุปถัมภ์กับระบบคุณความดี (ข้อมูลออนไลน์) จาก [http://library1.nida.ac.th/nida\\_jour0/NJv3n1\\_06.pdf](http://library1.nida.ac.th/nida_jour0/NJv3n1_06.pdf) เข้าถึงเมื่อ 5/05/65.
- “พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494” *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 68 ตอนที่ 24 วันที่ 11 เมษายน 2494 (รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมดด้วย).
- “พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539” *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 113 ตอนที่ 42 ก หน้า 1/27 กันยายน 2539 (รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมดด้วย).
- “พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533” *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 107 ตอนที่ 161, 1 กันยายน 2533, หน้า 1 (รวมฉบับแก้ไขทั้งหมดด้วย).
- มงคล เทียนประเทืองชัย.(2556). แนวคิดเรื่องความยุติธรรมทางสังคมในพุทธปรัชญาเถรวาท วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต (สาขาปรัชญา) บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- วรเวศม์ สุวรรณระดา และวรรณธรณ ชาญด้วยวิทย์. (2553). *สวัสดิการยามชราบำนาญแห่งชาติ*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส). มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.).
- สำนักทะเบียนกลาง. (2564). ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่องจำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2564. (ข้อมูลออนไลน์) จาก [https://stat.bora.dopa.go.th/stat/pk/pk\\_64.pdf](https://stat.bora.dopa.go.th/stat/pk/pk_64.pdf) เข้าถึงเมื่อ 15/05/65.
- สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2549). *ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย*, กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด เทพเพ็ญวานิสย์.
- สมภาร พรหมทา.(2564). ความยุติธรรมคืออะไร และ ความยุติธรรมในทัศนะของอาริสโตเติลและพระพุทธเจ้า. ศูนย์ศึกษาพุทธปรัชญา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย (ข้อมูลออนไลน์) จาก<http://csbp.mcu.ac.th/> เข้าถึงเมื่อ 5/01/65.
- Bentham, Jermy. (1969). *Introduction to the principles of Moral and Legislation*. New York: Macmillan Co.Ltd.
- Rawls, John. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.