



บทความวิชาการ

ประเด็นเชิงวิพากษ์ในนโยบายสังคมโลกและ
การอภิบาลเพื่อลดความยากจน:
จากความมั่นคงทางสังคมสู่การคุ้มครอง
ทางสังคมขององค์การแรงงาน
ระหว่างประเทศ
Critical Issues in Global Social Policy and
Governance for Poverty Reduction:
From Social Security to Social Protection of the
International Labour Organization

กฤษฎา ชีระโกศลพงศ์

บทคัดย่อ

ในศตวรรษ 21 นโยบายสังคมโลกเป็นเครื่องมือที่ถูกใช้เพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ โดยมุ่งเน้นที่การคุ้มครองทางสังคมและการลดความยากจน แนวทางการศึกษานีโอกรัมเซียนแสดงให้เห็นการครองอำนาจนำโลกและพิจารณาโครงสร้างทางประวัติศาสตร์โดยตั้งอยู่บนความไม่เท่าเทียมของตัวแสดงต่าง ๆ แต่หลังจากสงครามเย็นยุติลง เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระหว่างประเทศส่งผลให้การคุ้มครองทางสังคมกำหนดขึ้นโดยตัวแสดงต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่อภิปาล ประการแรก ธนาคารโลกเสนอแนวทางการจัดการความเสี่ยงทางสังคม โดยมุ่งเน้นที่วงจรชีวิต ความยากจน และกลุ่มคนเปราะบาง ประการที่สอง องค์การแรงงานระหว่างประเทศส่งเสริมวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ข้อที่ 3 ของงานที่มีคุณค่าสู่การพัฒนาฐานการคุ้มครองทางสังคมในปี ค.ศ. 2011 และประการที่สาม การสร้างความเป็นสากลของการคุ้มครองทางสังคมเพื่อยกระดับเป็นความร่วมมือหุ้นส่วนโลกระหว่างธนาคารโลกและองค์การแรงงานระหว่างประเทศในปี ค.ศ. 2016 อย่างไรก็ตามพบความท้าทายสามประการของการอภิปาลโลก ความท้าทายแรก คือ การสร้างความชอบธรรมทางการเมืองเพื่อจัดการความไร้ระเบียบโลกโดยสหประชาชาติ และจัดเตรียมให้การคุ้มครองทางสังคมเป็นรูปแบบของการอภิปาลสังคมโลก ความท้าทายที่สอง คือ เสรีนิยมใหม่เป็นวินัยและบ่อยครั้งถูกควบคุมโดยสถาบันระหว่างประเทศ ทั้งยังปรากฏถึงการครอบงำด้วยชุดนโยบายเสรีนิยมใหม่ของฉันทามติวอชิงตัน ความท้าทายที่สาม คือ การไม่สามารถขจัดความยากจนให้หมดสิ้นลง ถือเป็นความล้มเหลวการอภิปาลของเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน

คำสำคัญ: การคุ้มครองทางสังคม การลดความยากจน โลกาภิปาล
ธนาคารโลก องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

Abstract

In the 21st century, a global social policy is used by international development. It focuses on social protection and poverty reduction. A neo-Gramscian perspective demonstrates the global hegemony and considers historical structures based on inequality of actors. After the Cold War, the changing transnational structure affects the formulation of social protection by multi-actor governance which are (a) The World Bank proposes social risk management instruments focus on life-cycle, poverty, and vulnerable groups. (b) The International Labour Organization (ILO) promotes strategic objective no. 3 of decent work to developing social protection floors in 2011. (c) The foundation of universal social protection for elevating the cooperation between the world bank and the ILO to be a global partnership in 2016. There are three challenges to global governance. The first challenge is creating political legitimacy to governing global disorder by the United Nations (UN), and provided to social protection is a form of global social governance. The second challenge is neoliberalism is discipline and often constrained by international institutions. It appeared that there is the domination by neoliberal doctrines of the Washington Consensus. The third challenge is cannot eradicate poverty, so it is a governance failure of Sustainable Development Goals (SDGs).

Keywords: Social Protection, Poverty Reduction, Global Governance, World Bank, International Labour Organization

1. ปฐมเหตุแห่งการวิพากษ์ต่อการคุ้มครองทางสังคม

ในการนำเสนอบทความนี้ ผู้เขียนได้รับแรงบันดาลใจมาจากสามประการ ดังนี้

ประการแรก จากประสบการณ์การวิจัยเกี่ยวกับครอบครัวที่อยู่ข้างหลังของแรงงานย้ายถิ่น โดยศึกษาระบบการคุ้มครองทางสังคมที่สนับสนุนต่อการดำรงชีวิตของครอบครัวและชุมชน รวมถึงสาเหตุที่ทำให้แรงงานตัดสินใจย้ายถิ่นออก และแนวทางจัดการความเสี่ยงทางสังคม แต่จะเห็นได้ว่าการคุ้มครองทางสังคมกลายเป็นกรอบแนวคิดและแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างจากเดิม เพราะนอกจากระบบการคุ้มครองทางสังคมที่ออกแบบและดำเนินการโดยภาครัฐแล้ว กระแสการพัฒนาระหว่างประเทศตั้งแต่ทศวรรษ 1990 กลับทำให้ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็งมากขึ้น และแสดงบทบาทโดยการคุ้มครองทางสังคมอย่างไม่เป็นทางการ เช่น การจัดการทุนทางสังคมและทรัพยากรภายในชุมชน เป็นต้น (Nirathron & Theerakosonphong, 2018)

ประการที่สอง จากคำถามการวิจัยของ Bob Deacon ในหนังสือ “Global Social Policy in the Making: The Foundation of the Social Protection Floor สะท้อนให้เห็นว่าใครมีอิทธิพลภายในองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) จนนำไปสู่การกำหนดข้อเสนอแนะฉบับที่ 202 เกี่ยวกับฐานการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection Floor: SPF) ส่งผลให้เกิดการบูรณาการองค์การภายในเครือสหประชาชาติ (United Nations: UN) ถือว่า ILO เริ่มต้นบทบาทด้านการอภิบาลทางสังคมโลกมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 (Global Social Governance) (Deacon, 2013; ฤทธิโกศลพงศ์, 2561)

ประการที่สาม พัฒนามาจากบทสนทนา “In Conversation with Robert Cox: Historical Change, the Occupy Movement and Frozen

Social Forces” ระหว่าง Sarah J. Martin กับ Robert W. Cox ในปี ค.ศ. 2013 โดยได้จัดพิมพ์ในวารสาร Global Social Policy แต่ผู้เขียนมุ่งความสำคัญต่อคำถามที่เกี่ยวข้องกับความไม่เท่าเทียม (Inequality) และการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) เพื่อใช้เป็นแนวทางของการศึกษา (Approaches) โดยมีคำถามว่าด้วย “ประเด็นเชิงวิพากษ์ในนโยบายสังคมโลกร่วมสมัยคืออะไร” ซึ่งเป็นคำถามที่แสดงให้เห็นช่องว่างของความไม่เท่าเทียม กลายเป็นประเด็นที่ควรแก่การศึกษา เพราะเกี่ยวข้องโดยตรงต่อความยากจน แม้ว่าภาพรวมนโยบายสังคมจะใช้ช่วยเหลือประชากรโลก แต่ความเป็นจริงแล้วการแก้ไขปัญหาต้องเน้นที่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยเฉพาะพิจารณาถึงการครองอำนาจนำในระเบียบโลก นอกจากนี้การคุ้มครองทางสังคมก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมหรือช่วยลดผลกระทบที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง ขณะเดียวกันนโยบายสังคมกลับไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง และยังทำให้ความไม่เท่าเทียมไม่ปรากฏขึ้นในเชิงประจักษ์ (Martin, 2013: 220-221)

จากบทสนทนาข้างต้น นำไปสู่ข้อสังเกตของผู้เขียนว่า ทำไม Cox เคลื่อนองค์การพหุออกมาสู่ประเด็นของนโยบายสังคม เพราะอันที่จริงงานเขียนของ Cox โดยเฉพาะอย่างยิ่งอัตชีวประวัติให้ความสำคัญต่อบริบททางประวัติศาสตร์หรือเหตุการณ์ร่วมสมัยที่รับรู้ในช่วงชีวิต ส่งผลให้ทฤษฎีเชิงวิพากษ์ทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ Cox ใช้อธิบายปรากฏการณ์โลกร่วมสมัยนั้น จนขยายสู่การพิจารณาถึงการครองอำนาจนำและตอบโต้ต่อการครองอำนาจนำของจีน (Cox, 2013) นอกจากนี้ Cox เน้นที่การเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์โดยยึดโยงกับความสัมพันธ์ของโครงสร้างและตัวแสดง (Cox, 1995: 33) โดยเป็นกรอบการวิเคราะห์ที่ Cox พัฒนาขึ้นในบทความ Social Forces, States and World Orders

เพื่อวิเคราะห์โครงสร้างทางประวัติศาสตร์ (Historical Structures)¹ (Cox, 1981: 135-138)

แต่ภายใต้โครงสร้างทางประวัติศาสตร์ จะเห็นได้ว่าการครองอำนาจนำ (Hegemony) ในระเบียบโลกมาโดยตลอด ซึ่ง Cox ค่อนข้างเน้นที่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยเฉพาะบทบาทของสหรัฐอเมริกา (United States of America: USA) ขณะเดียวกัน Cox ก็เห็นว่าพลังทางสังคมที่เกิดขึ้นในระดับประเทศ ทำให้การมีส่วนร่วม สหพันธ์แรงงานและสมาพันธ์งานอุตสาหกรรมแห่งสหรัฐอเมริกา (AFL-CIO) กลับกลายเป็นมีบทบาทกดดันและแทรกแซงต่อ ILO เพื่อกำหนดรูปแบบของรัฐที่ต่อต้านระบอบคอมมิวนิสต์ และสร้างระเบียบโลกที่สนับสนุนประชาธิปไตยในช่วงสงครามเย็น โดยระยะแรกเริ่ม Cox เน้นที่ด้านแรงงาน เพราะเคยทำงานที่ ILO ระหว่าง ค.ศ. 1947-1972 (Cox, 1977: 2013)

จากการครองอำนาจนำที่ Cox เสนอมา ตั้งอยู่บนฐานคิด Gramscian แต่ประยุกต์ใช้ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยการครองอำนาจนำแตกต่างจากรูปแบบของการครอบงำ (Dominance) ที่รัฐหนึ่งกระทำต่ออีกรัฐหนึ่ง แต่การจัดแบ่งตามช่วงเวลาที่มีผู้ครองอำนาจนำหรือไม่มีนั้น ถือว่ามีประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจโครงสร้างทางประวัติศาสตร์ นอกจากนี้

¹ โครงสร้างทางประวัติศาสตร์ (Historical Structures) แบ่งออกเป็นสามระดับ ได้แก่ พลังทางสังคม (Social Forces) รูปแบบของรัฐ (Forms of State) และระเบียบโลก (World Orders) โดยที่ Cox ได้ยกตัวอย่างเพื่ออธิบายว่าพลังทางสังคม รูปแบบของรัฐ และระเบียบโลกมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน เพราะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางสังคม โดยกรณีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในศตวรรษ 19 คือ แรงงานภาคอุตสาหกรรมถือเป็นพลังทางสังคมที่มีส่วนร่วมต่อการเคลื่อนไหวของประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรป ให้รูปแบบของรัฐกลายเป็นลัทธิชาตินิยมทางเศรษฐกิจและจักรวรรดินิยม โดยกลายเป็นโครงสร้างใหม่ของระเบียบโลกด้วยเหตุนี้พลังทางสังคมจึงไม่ได้จำกัดไว้ที่ความสัมพันธ์ภายในประเทศ แต่เชื่อมโยงถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ประชาสังคมโลกกลายเป็นตัวแสดงที่บอบช้ำ ไม่เฉพาะแต่รัฐเท่านั้น ขณะที่พลังทางสังคมยังทำให้เกิดการขยายความสัมพันธ์เชื่อมโยงกลุ่มคนและชนชั้นทางสังคมต่างๆ มารวมเป็นกลุ่ม (Bloc) ที่มีอุปสรรคสำคัญคือความแตกต่างของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตามการที่การครองอำนาจนำโลก จึงพยายามสร้างความเป็นสากลทั้งแบบแผน สถาบัน และกลไกต่างๆ สำหรับองค์การระหว่างประเทศถือเป็นกลไกตามที่ Cox เสนอไว้ เพราะทำหน้าที่สนับสนุนให้เกิดการครองอำนาจนำ (Cox, 1983: 170-172)

บทบาทขององค์การระหว่างประเทศ จึงขยายการครองอำนาจออกไปครอบคลุมระเบียบโลก สร้างความชอบธรรมให้แก่แบบแผนต่างๆ และทำหน้าที่สนับสนุนความร่วมมือจากอภิสถิธิชนจากประเทศกำลังพัฒนา โดยที่การกำหนดกฎเกณฑ์และแบบแผนเป็นกลไกที่ใช้ครอบงำทางเศรษฐกิจและพลังทางสังคม แม้ว่าการมีส่วนร่วมเป็นรูปแบบทางการก็ตาม แต่กลับกลายเป็นการครอบงำโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) และธนาคารโลก (World Bank: WB) ขณะเดียวกัน ILO ส่งเสริมให้มีระบบไตรภาคี เพื่อจัดการความขัดแย้งทางชนชั้นและอำนาจการต่อรองทางอุตสาหกรรมสัมพันธ์ จึงอาศัยช่วงสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง วางแผนก่อตั้ง ILO และอำนาจการก่อตั้งถูกบรรจุไว้ในสนธิสัญญาแวร์ซาย ด้วยเหตุนี้ อาณัติของ ILO จึงมีรากฐานมาจากประเทศศูนย์กลางของโลก หรือหมายถึงประเทศมหาอำนาจโลกตะวันตก ได้แก่ สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และ US (Cox, 1983: 172-173; 1987: 74-78)

ขณะที่บทบาทของอภิสถิธิชนหรือชนชั้นปกครองจากประเทศต่างๆ ที่มารวมตัวในองค์การระหว่างประเทศ จึงไม่ได้แยกออกจากพลังทางสังคมและการก่อรูปเป็นกลุ่มทางประวัติศาสตร์ (Historic Bloc) เพราะเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในระเบียบโลก ย่อมนำไปสู่การสร้างกลุ่ม

ทางประวัติศาสตร์ใหม่ภายในประเทศต่างๆ อาจก่อให้เกิดการตอบโต้ต่อการครองอำนาจนำ (Counter-Hegemony) แต่ Cox ก็อาศัยความคิดของ Gramsci มาใช้เชื่อมโยงถึงความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีความสลับซับซ้อนระหว่างโครงสร้างส่วนบนและส่วนล่าง สะท้อนถึงความสัมพันธ์ทางสังคมรูปแบบต่างๆ กล่าวคือ กลุ่มทางประวัติศาสตร์ไม่ยึดโยงเฉพาะผลประโยชน์ทางชนชั้น นอกจากนี้การรวมตัวยังอาศัยวัฒนธรรมร่วมบนความยินยอมพร้อมใจ จึงปรากฏให้เห็นกลุ่มชาวนาหรือคนชายขอบ ถูกแยกออกจากกลุ่มคนงานภาคอุตสาหกรรม (Cox, 1983: 167-169; 173-174)

ขณะที่ Cox ได้พัฒนาแนวคิดปัญญาชน (Intellectual) มาจาก Gramsci โดยเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในกลุ่มทางประวัติศาสตร์ โดยไม่ยึดโยงกับชนชั้นทางสังคม แต่ในทางกลับกันปัญญาชนที่ยึดโยงกับชนชั้น (Organic Intellectual)² จะทำหน้าที่สร้างกลุ่มทางประวัติศาสตร์ใหม่ พร้อมกับอุดมการณ์และสถาบันภายใต้การครองอำนาจนำโดยชนชั้นแรงงานภายในสังคม (Cox, 1983: 167-169) เห็นได้ว่าแนวทางการศึกษา neo-Gramscian เน้นที่ปัญญาชนที่ยึดโยงกับชนชั้น กล่าวคือ ผู้แทนอภิสิทธิ์ชนที่มาร่วมมือภายนอกประเทศในเวทีระหว่างประเทศ ล้วนแล้วทำหน้าที่สนับสนุนการครองอำนาจนำ ดังที่ Stephen Gill พิจารณาว่าการรวมกลุ่มของผู้แทนจากภาคธุรกิจเป็นเวทีในระดับระหว่างประเทศก็ถือเป็นปัญญาชนที่ยึดโยงกับชนชั้น จากความร่วมมือนี้เรียกว่ากลุ่มระหว่างประเทศ (Transnational

² Organic Intellectual แปลตาม วชิรพล พุทธิรักษา ว่า “ปัญญาชนที่ยึดโยงกับชนชั้น” โดยเป็นการแปลตามคำจำกัดความ จึงทำให้คำดูยืดเยื้อก็จริง แต่ทำให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตามแนวคิดของ Gramsci อ่านเพิ่มเติมได้ที่ บทสำรวจความคิดทางการเมืองของ อันโตนิโอ กรัมสกี เขียนโดย วชิรพล พุทธิรักษา ปี พ.ศ. 2557 จัดพิมพ์โดยสำนักพิมพ์สมมติ

Bloc)³ โดยก้าวข้ามจากกลุ่มทางประวัติศาสตร์ที่ยึดโยงอยู่กับความสัมพันธ์ทางสังคมภายในประเทศ (Leysens, 2008: 129-131) ที่สำคัญกว่านี้มีตัวแสดงที่สำคัญ เช่น WB และ IMF ทำหน้าที่อภิบาลปกครองให้ปรับกลไกตามวิกฤติเชิงโครงสร้าง จนกล่าวได้ว่าภายหลังวิกฤติการเงินโลกตกต่ำในปี ค.ศ. 2008 กลับไม่ทำให้ระบบทุนนิยมโลกล้มเหลวเหมือนวิกฤติเศรษฐกิจโลกตกต่ำในทศวรรษ 1930 (Gill, 1990; 2000; 2012)

กลุ่มระหว่างประเทศ ถือเป็นการก่อตัวปัญหาที่เกิดขึ้นในระเบียบโลก ไม่ว่าจะเป็นการขยายตัวของความไม่เท่าเทียม ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม และการแข่งขันทางการค้า จนจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์โลกใหม่ (New Global Rules) โดยเชื่อมโยงความร่วมมือจากประเทศต่าง ๆ นอกจากนี้ยังต้องอาศัยบรรษัทขนาดใหญ่มาร่วมจัดการปัญหาในเวทีการประชุมของ WEF (Gill, 2000) อย่างไรก็ตาม Gill ได้เสนอแนวคิดธรรมาภิบาลใหม่ (New Constitutionalism) โดยเป็นการก่อรูปโครงการทางการเมืองและกฎหมาย

³ กลุ่มระหว่างประเทศ (Transnational Bloc) ถูกเรียกโดย Stephen Gill ที่มีแนวคิดมาจาก Historic Bloc แต่ขยายออกมาสู่ระดับระหว่างประเทศ โดยเป็นความร่วมมือของอภินิติชนที่ขยายมาสู่ระดับระหว่างประเทศมีตัวอย่างเช่น (1) คณะกรรมาธิการไตรภาคี (Trilateral Commission) ประกอบด้วยเจ็ดประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจในสามภูมิภาค ดังนี้ สหรัฐอเมริกา แคนาดา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส อิตาลี เยอรมนี และญี่ปุ่น (2) G7 โดยสหรัฐอเมริกาถือเป็นผู้นำกลุ่มที่ขับเคลื่อนด้วยเสรีนิยมใหม่ (3) ขยายมาสู่ G20 ภายหลังที่ US ประสบความล้มเหลวจากวิกฤติเชิงโครงสร้างโลก (Global Organic Crisis) โดย Gill เรียกเช่นนี้เพราะเกิดวิกฤติการณ์การเงินโลกในปี ค.ศ. 2008 และในปัจจุบันมี (4) World Economic Forum (WEF) ที่ทำหน้าที่ผู้นำทางการเมืองและภาคธุรกิจมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวนโยบายเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมในระดับโลก จนกลายเป็นกลุ่มที่ทำหน้าที่ครองอำนาจนำภายใต้อุตสาหกรรม 4.0 และสถาปนาเจ้าผู้ปกครองโลก (Global Leadership) ภายใต้การสร้างกฎเกณฑ์และแบบแผนในธรรมาภิบาลใหม่ (New Constitutionalism)

แต่การจำกัดความถึงเรื่องนี้ค่อนข้างหลากหลาย⁴ แต่มีความเกี่ยวข้องกับรูปแบบของการอภิบาลทางเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคม ขณะที่โลกาภิวัตน์ (Global Governance) ก็จัดเป็นส่วนหนึ่งและมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่ปฏิบัติการในระดับโลก (Gill & Cutler, 2014: 5-8; Gill, 2017: 638-641)

จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประวัติศาสตร์ ส่งผลให้การครองอำนาจนำโดย US ถดถอยลงมาตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เนื่องจากบริษัทข้ามชาติเป็นตัวแสดงใหม่และมีบทบาทในระบบเศรษฐกิจโลก ประกอบกับญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศในยุโรปตะวันตก กลายเป็นประเทศที่สร้างดุลแห่งอำนาจขึ้นมาท้าทายต่อ US ในฐานะศูนย์กลางของโลก (Gill, 1990) นอกจากนี้การบูรณาการของประเทศในภาคพื้นยุโรปกลายเป็นรูปแบบใหม่ของรัฐเพื่อเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยอาศัยการบูรณาการชุมชนทางการเมืองของประเทศต่างๆ ที่ตั้งอยู่ภายใต้การครองอำนาจนำในวินัยเสรีนิยมใหม่ (Disciplinary Neoliberalism) โดยถือเป็นกลุ่มระหว่างประเทศที่ก้าวข้ามจากประเทศผู้ภูมิภาค และตัดข้ามจากชนชั้นทางสังคม แต่กลับไม่ได้สถาปนาผู้นำในฐานะปัญญาชนและขาดเจตจำนงร่วม (Gill, 1998: 5-6; Gill, 2003: 60-64) แม้ว่า Cox คิดแตกต่างจาก Gill กล่าวคือ US กลับมาครองอำนาจนำอีกครั้งภายหลังเหตุการณ์ 9/11 แต่กลับทำให้ US ใช้อำนาจแข็ง (Hard Power) เพื่อท้าทายตำแหน่งศูนย์กลางโดยต่อสู้ทางอารยธรรมกับจีนที่เป็นขั้วอำนาจใหม่ โดยสภาวะเช่นนี้คล้ายกับการช่วงชิงตำแหน่งของผู้ครองอำนาจนำ (Cox & Schechter, 2002; Cox, 2012)

⁴ ธรรมนูญนิยมใหม่ (New Constitutionalism) ครอบคลุมความหมายของการปรากฏรูปแบบของโครงสร้างการอภิบาลสำหรับระบบเศรษฐกิจโลก การเปลี่ยนรูปของเสรีนิยมใหม่ให้รองรับต่อรูปแบบของรัฐ การเชื่อมโยงกลไกต่างๆ ทั้งกฎหมาย กฎระเบียบ มาตรการ ขั้นตอน และสถาบันต่างๆ ให้รวมเข้ากับเสรีนิยมใหม่ และการทำให้เกิดความยืดหยุ่นของมาตรการต่างๆ เช่น การใช้กฎหมายอ่อน (Soft Law) ที่ไม่ได้บังคับ แต่ให้ใช้ความสมัครใจ เป็นต้น

ทั้งนี้แนวทางการศึกษา Neo-Gramscian ตามที่นำเสนอใน “Encyclopedia of Globalization” มี Roland Robertson และ Jan Aart Scholte เป็นบรรณาธิการ โดยอธิบายถึงหัวข้อ “neo-Gramscianism” โดยใช้ศึกษาทางเศรษฐศาสตร์การเมืองโลก ขณะเดียวกันก็ถูกใช้ในการวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจโลกภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เน้นที่การครองอำนาจนำโดยจักรวรรดิอเมริกัน โดยเฉพาะ (1) ความล้มเหลวของระบบการผลิต Fordism และบริษัทขนาดใหญ่ที่เคลื่อนย้ายทุนและการผลิตไปที่ประเทศกำลังพัฒนา (2) โลกาภิวัตน์ทำให้เกิดชนชั้นใหม่ในโครงสร้างระหว่างประเทศ ได้แก่ บริษัทข้ามชาติและสถาบันระหว่างประเทศ เช่น WB และ IMF (3) เสรีนิยมใหม่ทำให้เกิดการแข่งขันของตลาดอย่างเสรีทั่วโลก (Bohle, 2007)

ขณะที่หนังสือ “New Constitutionalism and World Order” ได้พยายามประยุกต์แนวคิดวินัยเสรีนิยมใหม่และธรรมนูญนิยมใหม่เพื่อใช้อธิบายนโยบายสังคม กล่าวคือ การคุ้มครองทางสังคมบ่อยครั้งถูกเรียกแทนหรือใช้แทนกันกับนโยบายสังคม และแท้จริงแล้วเป็นกลไกที่สนับสนุนขึ้นมาภายใต้เสรีนิยมใหม่ และส่วนหนึ่งในธรรมนูญนิยมก็บ่งชี้ว่าโลกาภิบาลใช้จัดการต่อสถานะความไม่มั่นคงของมนุษย์ (Human Insecurity) โดยเฉพาะความเสี่ยงทางสังคมที่ก่อให้เกิดงานที่ไม่มั่นคงและเสี่ยงต่อการว่างงานในระยะยาว ความยากจน และชีวิตการทำงานที่ขาดความสมดุล กล่าวได้ว่านโยบายสังคมสนับสนุนให้มีการอภิบาลทางสังคมในโลกร่วมสมัย ทั้งนี้การคุ้มครองทางสังคมถูกนำเสนอขึ้นพร้อมกับโลกาภิวัตน์ เพราะมีเป้าหมายให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและมีเสถียรภาพทางสังคม สะท้อนให้เห็นว่าวินัยเสรีนิยมใหม่นอกจากรัดกุมนโยบายเศรษฐกิจแล้วยังครอบคลุมถึงนโยบายสังคมด้วย (Brodie, 2014)

สำหรับผู้เขียนจะใช้แนวทางการวิเคราะห์ที่อาร์มบาทไว้ มาพิจารณาปรากฏการณ์ของการคุ้มครองทางสังคมภายใต้บทบาทของตัว

แสดงต่าง ๆ ในโครงสร้างระหว่างประเทศ โดยเฉพาะ ILO และ WB รวมถึงปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นหลายระดับของการคุ้มครองทางสังคม โดยอาศัยการอภิบาลตั้งแต่ระดับโลกจนถึงประเทศและลงไปถึงสังคม มีหน้าซ้ำการครองอำนาจนำทำให้การคุ้มครองทางสังคมกลายเป็นระบบที่ออกแบบขึ้นภายใต้ความเป็นการเมือง ในลำดับต่อไปผู้เขียนจะอธิบายเริ่มต้นตั้งแต่ความมั่นคงทางสังคมก่อนเปลี่ยนผ่านไปสู่การคุ้มครองทางสังคม และการลดความยากจนที่ดำเนินมากกว่าแปดทศวรรษ แต่กลับยังปรากฏอยู่เรื่อยมา จนกลายเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้จากแผนแม่บท 15 ปี เหมือนที่ MDGs และ SDGs พยายามอยู่ ในท้ายสุดจึงเป็นบทวิพากษ์ต่อแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน

2. การสร้างความมั่นคงทางสังคมและบทบาทของการช่วยเหลือเฉพาะทางโดย ILO

จากบทบาทความช่วยเหลือเฉพาะทาง (Technical Assistance) หรือนิยมเรียกว่าความร่วมมือเฉพาะทาง (Technical Cooperation) ของ ILO ปรากฏมาตั้งแต่ทศวรรษ 1920 หรือก่อนที่ ILO จะเริ่มต้นโครงการวางแผนกำลังแรงงานภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยปัญหาการว่างงานทำให้ ILO ส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม (Social Security) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกันสังคม ขณะที่ US ขยายความร่วมมือในภาคพื้นลาตินอเมริกาเพื่อสนับสนุนปัจจัยพื้นฐานของการดำรงชีวิต อย่างไรก็ตามทศวรรษ 1920 กระทั่งสงครามโลกครั้งที่สอง ILO ปรับตัวภายใต้รูปแบบการพัฒนาให้สอดคล้องตามแนวทางเสรีนิยม โดยมีสามประการดังนี้ (1) การจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) (2) ทฤษฎี Keynesian Economic และ (3) แผนงาน New Deal (Sinclair, 2017: 128) แต่การทำความเข้าใจถึงภารกิจของความมั่นคงทางสังคมได้นั้น ผู้เขียนจะนำเสนอปัจจัยบ่งชี้ภายใต้บริบททางประวัติศาสตร์ตามลำดับต่อไปนี้

ประการแรก คือ “การจัดการเชิงวิทยาศาสตร์” (Scientific Management) ถือเป็นรูปแบบการทำงานที่ ILO ตระหนักและให้ความสำคัญขึ้นมา เพราะในทางหนึ่งได้สนับสนุนกลไกการทำงานของระบบไตรภาคี แต่อีกทางหนึ่งกลับลดทอนการทำงาน ระดับค่าจ้าง และอำนาจการต่อรอง ทั้งนี้ความสำคัญของรูปแบบนี้เป็นสายพานการผลิต (Mass Production) ขณะที่การทำให้เป็นมาตรฐาน (Standardization) ได้รับการสนับสนุนจากความสัมพันธ์ระหว่างผลิตภาพ เวลาการทำงาน และปริมาณแรงงาน จนกลายเป็นระบบการผลิตที่ได้รับความนิยม และถือเป็นแนวทางปฏิบัติที่นายจ้างใช้ครอบงำลูกจ้าง นอกจากนี้ยังแผ่ขยายเป็นวงกว้างในสถานที่ทำงานและสังคมของโลกตะวันตก โดยเป็นรากฐานให้ศาสตร์แขนงวิชาการจัดการ (Jessop & Sum, 2006; Nyland, 2001; Nyland, Bruce & Burns, 2014) ด้วยเหตุนี้ลูกจ้างจึงเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ที่มีร่างกายและเวลา แต่ไม่มีโอกาสครองปัจจัยการผลิต ยิ่งกว่านี้จำเป็นต้องทำงานเพื่อให้ได้รับค่าจ้างพอยังชีพ ยิ่งกว่านั้นการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์กลับส่งผลให้เกิดการกดขี่ขูดรีดในระบบโรงงานอย่างแพร่หลายในภาคพื้นยุโรปและแผ่ขยายมาในภาคพื้นเอเชียประมาณทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา

ประการที่สอง คือ “การลงทุนและสร้างระบบการประกันสังคม” (Social Insurance) เมื่อกล่าวถึงสวัสดิการสังคม (Social Welfare) ระหว่างทศวรรษ 1920-1930 ถือเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากเงินภาษี โดยที่ ILO ผลักดันให้เกิดความเป็นสากลและเป็นหลักปฏิบัติทั่วโลก เนื่องจากคำนึงถึงสภาพปัญหาจากการทำงาน และตระหนักถึงความสำคัญของระบบอุตสาหกรรมสัมพันธ์ จึงเห็นว่าใช้การประกันสังคมเป็นแนวทางของการบริหารแรงงานโดยรัฐในระบบทุนนิยม หรือเรียกว่า “Industrial Government” (Commons, 1921) ทั้งนี้ ILO ยังได้จัดทำมาตรฐานแรงงานสากลในหมวดหมู่ของความมั่นคงทางสังคม เพราะคาดหวังให้มีอำนาจบังคับใช้ใน

รูปแบบกฎหมายแข็ง (Hard Law) เพื่อลดผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจโลกตกต่ำ (Great Depression) ผลที่ออกมากลับไม่เป็นเช่นนั้น เพราะการให้สัตยาบันขึ้นอยู่กับการตัดสินใจโดยรัฐสมาชิก จึงเป็นบทบาทใหม่ของ ILO เรียกว่าความช่วยเหลือเฉพาะทาง แต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองยุติลง ทำให้คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติใช้บทบาทนี้เป็นแนวทางการพัฒนาระหว่างประเทศ โดยจัดอยู่นอกเหนือจากการปฏิบัติการเพื่อรักษาความมั่นคงและสันติภาพของ UN (Sinclair, 2017; Hughes & Haworth, 2009)

ประการที่สาม คือ “การจัดทำมาตรฐานแรงงานสนับสนุนให้แก่แผนงาน New Deal” เริ่มต้นตั้งแต่ที่ Franklin D. Roosevelt ตัดสินใจให้ US เข้าร่วมเป็นรัฐสมาชิกของ ILO ในปี ค.ศ. 1934 โดยได้รับการชักชวนและยื่นข้อเสนอจาก Harold Butler ที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่แห่ง ILO ระหว่างปี ค.ศ. 1932-1938 ทำให้ US เริ่มต้นปฏิบัติการครองอำนาจนำใน ILO ซึ่งต่อมายังสนับสนุน John G. Winant ให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่ระหว่างปี ค.ศ. 1939-1941 ทั้งนี้ Winant เป็นหนึ่งในผู้ร่วมจัดทำแผนงาน New Deal และในปี ค.ศ. 1935 ก็ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการความมั่นคงทางสังคม พร้อมกับเคยดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการใหญ่แห่ง ILO จึงพิจารณาว่า US มีบทบาทต่อการสร้างความเป็นสากลของระบบสวัสดิการสังคม และสถาปนาเป็นต้นแบบของระบอบรัฐสวัสดิการเสรีนิยม (Liberal Welfare Regime) อันเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับ Keynesian Economics เพื่อให้รัฐบาลมีบทบาทในตลาดและส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานอย่างเต็มที่ โดยจะเหมาะสมในช่วงวิกฤติ เพราะมีกรอบระยะเวลาสั้น ๆ (Garland, 2016; Kott, 2018; Sinclair, 2017)

ILO จึงใช้ความมั่นคงทางสังคมสนับสนุนให้แก่คนทำงาน แต่มีข้อสังเกตประการหนึ่งคือ บทบาทของความช่วยเหลือเฉพาะทางยังอาศัย

การจัดทำมาตรฐานแรงงาน (Standard-Setting) โดยถ้าขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการออกเสียงในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Conference: ILC) ไม่ถึง 2 ใน 3 จะไม่สามารถจัดทำอนุสัญญาได้ และที่สำคัญกว่านั้นอนุสัญญาก็ไม่สามารถนำไปสู่การให้สัตยาบันได้โดยรัฐสมาชิก (ILO, 2010b) อย่างไรก็ตามการสร้างความมั่นคงทางสังคมตระหนักถึงความสำคัญในทศวรรษ 1930 จะเห็นได้จากการจัดทำอนุสัญญาจำนวน 9 ฉบับ เนื่องจากได้รับบทเรียนจากวิกฤติเศรษฐกิจโลกตกต่ำ หลังจากนั้นอนุสัญญาในหมวดหมู่นี้ก็จัดทำน้อยลง เพราะมีมาตรฐานแรงงานครอบคลุมขอบเขตของการประกันสังคมแล้ว แต่ก็มีข้อสังเกตประการหนึ่งคือจำนวนของการให้สัตยาบันมีอยู่น้อยเมื่อเทียบกับจำนวนรัฐสมาชิกทั้งหมด 187 ประเทศ (ภาพที่ 1)

เมื่อสถานการณ์หลังสงครามโลกครั้งที่สองยุติลง กลับพลิกผันทำให้สหรัฐอเมริกาเห็นความสำคัญต่อการสร้างพันธมิตรทางการทหาร และสนับสนุนแผนการมาร์แชลเพื่อให้ความช่วยเหลือประเทศในภาคพื้นยุโรปตะวันตก โดยใช้เป็นกำลังตอบโต้ระบอบคอมมิวนิสต์ของสหภาพโซเวียต ทั้งนี้ UN ก็สนับสนุนให้มหาอำนาจยุโรปมอบอิสรภาพแก่ระบอบอาณานิคมในภาคพื้นแอฟริกาและเอเชีย จนก่อให้เกิดโครงสร้างอำนาจใหม่ในระเบียบโลก แต่การต่อต้านอำนาจของจักรวรรดิเคยปรากฏในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง โดยที่อินเดียนำเสนอปัญหาการใช้แรงงานบังคับ ขึ้นมาจนเป็นเหตุของการจัดทำอนุสัญญาฉบับที่ 29 ในปี ค.ศ. 1930 ถือเป็นการตอบโต้ต่อประเทศมหาอำนาจในยุโรปตะวันตก (Kott, 2018; Sinclair, 2017) ต่อมาทศวรรษ 1960 สาธารณรัฐแอฟริกาได้ก่อกวนโดยใช้ออนุสัญญาฉบับที่ 111 สร้างเงื่อนไขให้ยุติแถลงปฏิญญาว่าด้วยนโยบายแบ่งแยกสีผิวของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (Declaration Concerning the Policy of Apartheid of the Republic of South Africa) ในปี ค.ศ. 1964 มิเช่นนั้นจะถอนตัวออกจากรัฐสมาชิกของ ILO (Maul, 2012)

ฉบับ	รายชื่อของอนุสัญญาในหมวดหมู่ของความมั่นคงทางสังคม	ปี	รัฐสมาชิกให้สัตยาบัน
C012	Workmen's Compensation (Agriculture)	1921	77
C017	Workmen's Compensation (Accidents)	1925	74
C018	Workmen's Compensation (Occupation Diseases)	1925	68
C019	Equality of Treatment (Accident Compensation)	1925	121
C024	Sickness Insurance (Industry)	1927	29
C025	Sickness Insurance (Agriculture)	1927	21
C035	Old-Age Insurance (Industry, etc.)	1933	11
C036	Old-Age Insurance (Agriculture)	1933	10
C037	Invalidity Insurance (Industry, etc.)	1933	11
C038	Invalidity Insurance (Agriculture)	1933	10
C039	Survivors' Insurance (Industry, etc.)	1933	8
C040	Survivors' Insurance (Agriculture)	1933	7
C042	Workmen's Compensation (Occupation Diseases), Revised	1934	53
C044	Unemployment Provision	1934	14
C048	Maintenance of Migrants' Pension Rights	1935	12
C102	Social Security (Minimum Standards)	1952	55
C118	Equality of Treatment (Social Security)	1952	38
C121	Employment Injury Benefits	1964	24
C128	Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits	1967	17
C130	Medical Care and Sickness Benefits	1969	16
C157	Maintenance of Social Security Rights	1982	4
C168	Employment Promotion and Protection Against Unemployment	1988	8
หมายเหตุ: 187 ILO Member States			

ภาพที่ 1 จำนวนรัฐสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาในหมวดหมู่ของความมั่นคงทางสังคม

ที่มา: NORMLEX Retrieved April 17, 2018 from
<http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:20020:::NO::>

3. การเปลี่ยนผ่านจากความมั่นคงทางสังคมสู่การคุ้มครองทางสังคม ของ ILO

การพัฒนาระหว่างประเทศเปรียบได้กับวาทกรรม โดย Robert O'Brien แบ่งออกเป็นสองยุคดังนี้ ยุคแรก คือ การพัฒนาโดยทุนนิยมแห่งรัฐ (ค.ศ. 1947-1981) และยุคที่สอง คือ การพัฒนาในกระแสเสรีนิยมใหม่ (ค.ศ. 1982-2015) เริ่มต้นมาตั้งแต่ทศวรรษ 1950 ภายใต้ทฤษฎีการทำให้ทันสมัย (Modernization Theory) โดยได้รับการเสนอขึ้นมาจาก Walt Whitman Rostow ในปี ค.ศ. 1960 แต่ต่อมาปรากฏข้อโต้แย้งจากทฤษฎีการพึ่งพิง (Dependency Theory) เพราะโครงสร้างระหว่างประเทศมีการบูดริตทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้การพัฒนาตามลำดับขั้นนำไปสู่มาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดีและเป็นทางออกความยากจนได้อย่างไร ยิ่งกว่านี้ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจยังแบ่งตามกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา โดยเป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนการแลกเปลี่ยนอย่างไม่เท่าเทียม (O'Brien & Williams, 2016: 222-232)

ILO จัดเป็นหนึ่งในองค์การในเครือของ UN ที่ขับเคลื่อนบทบาทของการพัฒนาสังคมมาก่อน WB และหน่วยงานชำนาญการอื่น (Specialized Agencies) ทั้งที่บทบาทนี้ควรริเริ่มและสั่งการมาจาก UN เพื่อลงมาถึงหน่วยงานภายใน (Emmerij, 1988) สำหรับ ILO จึงพิจารณาจากการจัดทำแผนงานการมีงานทำโลก (World Employment Programme: WEP) ในปี ค.ศ. 1969 เพราะส่งเสริมการมีงานทำด้วยการพัฒนาทักษะและสร้างงานอาชีพเพื่อแก้ไขความยากจนในประเทศโลกที่สาม จึงเป็นแนวโน้มที่ดีสำหรับแรงงานในภาคนอกระบบ (Informal Sector) ที่สำคัญ ILO เริ่มวิจัยในภาคพื้นแอฟริกาและเอเชีย โดยเห็นความสำคัญว่าเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีคนจนอาศัยอยู่หนาแน่น และมีหน่วยการผลิตเป็นรูปแบบของครัวเรือนตั้งแต่การจัดเตรียมวัตถุดิบเพื่อการผลิตไปจนถึงการจำหน่ายสินค้า แต่ ILO กลับ

ไม่ได้มุ่งเน้นที่ความมั่นคงทางสังคม เพราะเวลานั้นการมีงานทำ ถือเป็นแนวทางสำคัญเพื่อหลุดพ้นจากความยากจน (ILO, 1972; 1991)

แตกต่างจากศตวรรษ 21 ที่เห็นว่าควรทำให้กลายสภาพมาเป็นฐานโดยชอบด้วยกฎหมาย ขจัดการใช้แรงงานเด็ก และสนับสนุนให้เชื่อมโยงระหว่างภาคนอกระบบกับในระบบภายใต้การผลิตในห่วงโซ่อุปทานโลก เพราะแท้จริงแล้วแรงงานนอกระบบมีความเสี่ยงและความไม่มั่นคงจากการทำงาน ที่สำคัญกว่านี้ทำไมคำว่าภาคนอกระบบกลายสภาพสู่เศรษฐกิจนอกระบบ (Informal Economy) ด้วยสาเหตุที่ว่าการทำงานเกี่ยวข้องกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้ ILO สนับสนุนงานที่มีคุณค่าให้เป็นยุทธศาสตร์เพื่อปรับปรุงสภาพการทำงาน แก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมลดความยากจนและความเปราะบาง (ILO, 2002; 2014)

อย่างไรก็ตามในทศวรรษ 1970 เป็นความระส่ำระสายของ ILO เพราะขาดจุดยืนของแผนยุทธศาสตร์ พิจารณาได้จากรายงานของผู้อำนวยการใหญ่สำหรับการประชุมที่ ILC ระหว่างทศวรรษ 1970-1980 โดยในแง่หนึ่งเห็นว่ารายงานแต่ละปี ยังปรากฏว่าขาดประเด็นที่เชื่อมโยงกัน และอีกแง่หนึ่งสะท้อนให้เห็นปัญหาเชิงโครงสร้างจากการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกำลังแรงงานโลกต้องเผชิญต่อความยืดหยุ่นของตลาดแรงงาน และความก้าวหน้าของระบบเทคโนโลยี (ILO, 1985; 1986) จะมีเพียงแต่ข้อเสนอของ ILO เกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐานที่ได้รับการพัฒนามาจาก WEP จนกลายเป็นแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศกำลังพัฒนาให้แก่ UN และ WB ด้วยเหตุที่การว่างงาน ความยากจน และการกระจายรายได้เป็นปัญหาที่แผ่ขยายวงกว้างและมีรากลึกมายาวนาน (ILO, 1976)

โดยแนวทางของปัจจัยพื้นฐาน (Basic-Needs Approach) พัฒนาขึ้นจากความต้องการพื้นฐานในการดำรงชีวิต ไม่ว่าจะเป็นเสื้อผ้า อาหาร

เครื่องนุ่งห่ม และการบริการในชุมชนก็มีความสำคัญ เนื่องจากช่วยส่งเสริมคุณภาพชีวิต ได้แก่ น้ำดื่มสะอาด การคมนาคม สุขภาพ และการศึกษา ที่สำคัญจะขาดไม่ได้เลยก็คือการมีส่วนร่วมของพลเมือง (Long, 1978: 261-262) จนกระทั่งแนวทางนี้นำไปสู่การวางแผนเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์และกลายเป็นแนวทางปฏิบัติ เพราะส่งเสริมให้เกิดการมีงานทำและมีรายได้ โดยเป้าหมายของการส่งมอบบริการตั้งอยู่บนการพัฒนาเศรษฐกิจและปรับปรุงให้มีความกินดีอยู่ดี (Crosswell, 1978) ดังนั้นในช่วงเวลานี้ การเข้าถึงทรัพยากรและได้รับปัจจัยพื้นฐานจะใช้เป็นแนวทางเพื่อต่อสู้กับความยากจน โดยสะท้อนให้เห็นความล้มเหลวจากแนวทางของการพัฒนาในระบบเศรษฐกิจโลก (O'Brien & Williams, 2016: 227-229) และที่สำคัญตลอดช่วงเวลาประวัติศาสตร์ บ่งชี้ให้เห็นว่าการสร้างงานอาชีพและพัฒนาทักษะไม่เพียงพอต่อการใช้เป็นทางออกของปัญหา

สืบเนื่องมาเห็นได้ว่า ILO เพิกเฉยต่อภารกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางสังคม โดยมุ่งเน้นเกี่ยวกับประเด็นปัญหาของการใช้แรงงานและสภาพการทำงาน กล่าวได้ว่า บทบาทของ ILO เปลี่ยนแปลงตามบริบทระหว่างประเทศ แต่บทบาทเริ่มปรากฏความสำคัญมากขึ้นอีกครั้งในช่วงหลังสงครามเย็น หากพิจารณาตามที่ Robert O'Brien นำเสนอ หมายความว่า การล่มสลายลงของระบอบคอมมิวนิสต์ ในขณะเดียวกันโลกาภิวัตน์ก็ทำให้เศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ปรากฏขึ้นมาพร้อมกับระบอบการเมืองเสรีนิยมประชาธิปไตย อันเป็นแบบแผนและกฎเกณฑ์ใหม่ในระเบียบโลก ทั้งยังทำให้ ILO กลับมามีบทบาทพร้อมกับการสนับสนุนมาตรฐานแรงงานสากลในระบบเศรษฐกิจโลก นอกจากนี้สถาบันระหว่างประเทศ เช่น IMF, WB และ WTO ก็มาร่วมมือในรูปแบบพหุภาคีด้านนโยบายสังคมโลกมากขึ้น (O'Brien, 2000; 2002)

ILO หันกลับมาสนับสนุนมาตรฐานแรงงานสากล จนเห็นถึงความสำคัญที่ใช้เชื่อมโยงกับข้อตกลงทางการค้าขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ดังที่ในปี ค.ศ. 1995 มาตรฐานแรงงานได้รับการคัดเลือกจำนวน 7 ฉบับ เพื่อบรรจุเป็นมาตรฐานแรงงานหลัก (Core Labour Standards: CLS)⁵ และต่อมาในปี ค.ศ. 1999 บรรจุเพิ่มเติมอีก 1 ฉบับ รวมเป็น 8 ฉบับ (Charnovitz, 2000; Hughes & Haworth, 2011; Rodgers, Lee, Swepston & Van Daele, 2009) จะเห็นได้ว่าบทบาทของ ILO ไม่มีจุดยืนที่จะรักษาผลประโยชน์ให้แก่ตัวแสดงตามระบบไตรภาคีอย่างแท้จริง และยังเป็นที่น่าประจักษ์แล้วว่า การปรับตัวตามบริบทระหว่างประเทศสำคัญมากกว่า เพราะเป็นปัจจัยสนับสนุนการดำรงอยู่ของสถาบัน ฉะนั้นช่วงเวลานี้บทบาทของความช่วยเหลือเฉพาะทางจึงไม่เด่นชัด กระทั่งปรากฏขึ้นมาอีกครั้งในศตวรรษ 21 หรือภายหลังการนำเสนอวาระงานที่มีคุณค่า (Decent Work Agenda)

อย่างไรก็ดีความมั่นคงทางสังคมได้รับความสำคัญและกล่าวขึ้นมาอีกครั้งหลังจากวิกฤติการเงินเอเชีย (Asian Financial Crisis) ในปี ค.ศ. 1997 เป็นเหตุให้เกิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่คำว่า การคุ้มครองทางสังคม และตระหนักขึ้นในระดับภูมิภาค (Haworth, 2002; Rodgers, Lee, Swepston

⁵ มาตรฐานแรงงานหลัก (Core Labour Standards: CLS) มีจำนวน 8 ฉบับ ดังนี้ (1) อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการจัดการใช้แรงงานบังคับ ปี ค.ศ. 1930 (2) อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการจัดตั้งกลุ่มหรือสมาคม ปี ค.ศ. 1948 (3) อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรอง ปี ค.ศ. 1949 (4) อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมแก่ชายและหญิง ปี ค.ศ. 1951 (5) อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานที่ใช้บังคับ ปี ค.ศ. 1957 (6) อนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานอาชีพ ปี ค.ศ. 1958 (7) อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยการกำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างแรงงาน ปี ค.ศ. 1973 และ (8) อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยการขจัดปัญหาใช้แรงงานเด็กทุกรูปแบบ ปี ค.ศ. 1999

& Van Daele, 2009) แต่ก็ยังไม่เป็นที่ประจักษ์นัก แม้ก่อนหน้านี้คำว่า การคุ้มครองทางสังคมเคยปรากฏในรายงานของผู้อำนวยการใหญ่ ILO เห็นได้จากครั้งแรกในปี ค.ศ. 1982 มีจำนวน 5 คำ แต่ความเข้าใจตั้งอยู่บนการประกันสังคมอย่างแยกไม่ออก (ILO, 1982) ต่อมารายงานของผู้อำนวยการใหญ่ ILO ในปี ค.ศ. 1984 ปรากฏเพียง 1 คำ โดยพิจารณาระบบเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งมาตรฐานแรงงานช่วยสนับสนุนให้เกิดการจัดเตรียมนโยบายสังคมและการคุ้มครองทางสังคมได้อย่างไร (ILO, 1984: 5-6) ในเวลาต่อมารายงานของผู้อำนวยการใหญ่ ILO ในปี ค.ศ. 1986 ปรากฏถึง 27 คำ เพราะ ILO เห็นปัญหาที่เกิดขึ้นต่อแรงงานโดยไม่ได้รับการคุ้มครอง การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการจ้างงาน และการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ จึงหันกลับมาเริ่มทบทวนกำลังแรงงานโลก ระบบแรงงานสัมพันธ์ และการคุ้มครองทางสังคมกันอีกครั้งหนึ่ง (ILO, 1986)

ด้วยเหตุนี้คำว่า การคุ้มครองทางสังคมจึงกลายเป็นข้อสังเกตที่สำคัญ เพราะก่อนหน้านี้ค้นหาแล้วไม่ปรากฏในพจนานุกรมและสารานุกรมเฉพาะทางนโยบายสังคมและการพัฒนาระหว่างประเทศ เช่น ในกลางทศวรรษ 2000 มีบรรณาธิการคือ Tim Forsyth จัดทำสารานุกรมเรื่อง “Encyclopedia of International Development” กลับไม่ปรากฏคำดังกล่าวเป็น topic แต่ปรากฏการคุ้มครองทางสังคมในเนื้อหาสาระของคำอื่นแทน เช่น คำว่าความยากจนอธิบายว่ามีความสัมพันธ์กับตลาดแรงงานและเกี่ยวกับการเข้าถึงปัจจัยพื้นฐานต่อการดำรงชีวิตของปัจเจกบุคคล (Forsyth, 2005) ต่อมาทศวรรษนี้ มีบรรณาธิการคือ Tony Fitzpatrick จัดทำสารานุกรมเรื่อง “International Encyclopedia of Social Policy” กลับไม่จัดหมวดหมู่ให้เป็นคำศัพท์หนึ่งใน topic นี้ แต่กลับบรรจุเป็นส่วนหนึ่งในคำว่านโยบายสังคม (Fitzpatrick, & et al. 2013)

ในท้ายนี้การคุ้มครองทางสังคมจึงประจักษ์เป็นเรื่องและประเด็นใหม่สำหรับการศึกษานโยบายสังคม เพราะยังก่อให้เกิดการตีความแตกต่างกันตามความโน้มเอียงจากข้อเสนอของตัวแสดง ไม่ว่าจะเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายโดย WB และ ILO รวมถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยกองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Children's Fund: UNICEF) และองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO) สืบเนื่องจากการจำกัดความและให้ความหมายของการคุ้มครองทางสังคมยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนบ่อยครั้งถูกใช้แทนที่หรือเหมารวมกับสวัสดิการ ความมั่นคงทางสังคม และตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม

4. วาทกรรมของการคุ้มครองทางสังคมเพื่อขจัดความยากจนให้หมดสิ้น

การคุ้มครองทางสังคมถือเป็นหนึ่งนโยบายในวาทกรรมของการพัฒนา เห็นได้จากแนวคิดนี้ตั้งอยู่บนความยากจน ความไม่เท่าเทียม ความเสื่อมสลายทางสังคม (Social Disintegration) และความมั่นคงทางสังคม ส่งผลให้การปฏิบัติการมุ่งเน้นที่ประเทศกำลังพัฒนา ทั้งในภาคพื้นเอเชีย แอฟริกา และลาตินอเมริกา สำหรับการปฏิบัติการนอกจากความช่วยเหลือทางการเงินแล้วยังสนับสนุนวิชาการและความรู้ โดย WB ริเริ่มกระบวนการนี้มาตั้งแต่ทศวรรษ 1990-2000 พัฒนามาจากตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Nets: SSN) อันเป็นแนวทางสำหรับความช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) ที่มีกลุ่มเป้าหมายเฉพาะคือคนจนและคนเปราะบาง เนื่องจากตกอยู่ภายใต้ความเสี่ยง ด้วยเหตุนี้รัฐบาลแต่ละประเทศจึงพัฒนาและยกระดับให้การคุ้มครองทางสังคมเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาแห่งชาติ (Barrientos & Hulme, 2008; Holzmann, Sipos & the Social Protection Team, 2008; von Gliszczynski, 2015)

แต่ก่อนอื่น ต้องพิจารณาจากการปรากฏคำว่าคุ้มครองทางสังคมในวิกฤติการเงินเอเชีย เพราะ ILO ก็ไม่สามารถจำกัดความได้ ขณะเดียวกันเป็นการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมีรากฐานอยู่บนสิทธิมนุษยชน แต่ข้อเสนอของการจัดการความเสี่ยงทางสังคม (Social Risk Management: SRM)⁶ กลับมุ่งที่การจัดการระดับปัจเจกบุคคล (Individual Management) (Rodgers, Lee, Swepston & Van Daele, 2009: 165-168) จากวิกฤติครั้งนี้ทำให้ WB ครอบงำพื้นที่สำหรับการคุ้มครองทางสังคมมาก่อน ILO กว่าหนึ่งทศวรรษ เนื่องจาก SRM พัฒนาขึ้นโดย Robert Holzmann เสนอให้มีขอบเขตกว้างกว่าความมั่นคงทางสังคมของ ILO โดยสามารถใช้ได้ทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา นอกจากนี้ยังอาศัยความช่วยเหลือทางสังคม เพื่อสนับสนุนให้แก่คนจนและกลุ่มคนเปราะบาง (Holzmann, 2001; Holzmann & Jorgensen, 1999; Holzmann, Sherburne-Benz & Tesliuc, 2003) ที่สำคัญคือ SRM ได้รับการพัฒนาขึ้นจากกลุ่มนักวิชาการ โดยนำเสนอในรูปแบบของการคุ้มครองทางสังคมเชิงเปลี่ยนรูป (Transformative Social Protection: TSP)⁷ จากเดิมการจัดเตรียม

⁶ การจัดการความเสี่ยงทางสังคม (Social Risk Management) มีแนวทางดังนี้ (1) การป้องกัน (Prevention) ใช้วางแผนและจัดเตรียมแนวทางก่อนเกิดความเสี่ยง เช่น การส่งเสริมให้เด็กได้รับโอกาสทางการศึกษา การสร้างความเข้าใจแก่คนวัยทำงานสำหรับการดูแลสุขภาพ เป็นต้น (2) การบรรเทา (Mitigation) ใช้ลดผลกระทบหลังเกิดความเสี่ยง เช่น การได้รับสิทธิจากระบบประกันสังคมเพื่อคุ้มครองจากการเจ็บป่วย การว่างงาน การตั้งครุฑ และทุพพลภาพ เป็นต้น (3) การรับมือ (Coping) ใช้ช่วยเหลือหลังเกิดความเสี่ยง ส่วนใหญ่สนับสนุนด้วยเงินโอนเพื่อให้มีรายได้บริโภคสินค้าที่จำเป็น เป็นต้น

⁷ การคุ้มครองทางสังคมเชิงเปลี่ยนรูป (Transformative Social Protection: TSP) โดยมีแนวทางดังนี้ (1) การจัดเตรียม (Provision) สนับสนุนด้วยการบริการสังคมและแผนงานความช่วยเหลือทางสังคม (2) การป้องกัน (Prevention) สนับสนุนด้วยการประกันสังคม เพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์จากความไม่มั่นคงในชีวิตและรายได้ (3) การส่งเสริม (Promotion) สนับสนุนโอกาสต่าง ๆ สำหรับการเข้าถึงทรัพยากร เช่น ครอบครัวสามารถกู้ยืมเงินจากกองทุนการเงินขนาดเล็ก การที่เด็กได้รับอาหารในโรงเรียน เป็นต้น (4) การเปลี่ยนรูป (Transformation) สนับสนุนภายใต้กฎหมายเพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมและจัดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

การคุ้มครองทางสังคมเป็นหน้าที่ของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐ แต่ได้ขยายออกมาสู่ครอบครัว ชุมชน ประชาสังคม และองค์การระหว่างประเทศ ทั้งนี้ TSP สนับสนุนด้วยระบบกฎหมาย เพราะจะช่วยให้คนจนและกลุ่มคนเปราะบางมีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรมากขึ้น (Devereux & Sabates-Wheeler, 2004; 2008)

ต่อมาในศตวรรษ 21 WB เปลี่ยนแปลงบทบาทจากการคุ้มครองทางสังคมมาสู่การพัฒนาสังคม (Social Development) เพราะเห็นความสำคัญถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม (Hall, 2007) อย่างไรก็ตามบทบาทของ WB เกี่ยวกับการคุ้มครองทางสังคมไม่เป็นเพียงเฉพาะข้อเสนอเท่านั้น แต่ยังขับเคลื่อนไปสู่การให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานภาครัฐในประเทศกำลังพัฒนา และประเทศเหล่านี้ก็เห็นว่าการคุ้มครองทางสังคมเป็นนโยบายการพัฒนา ทั้งที่การช่วยเหลือทางสังคมต้องใช้งบประมาณจากภาษีไม่ว่าจะเป็นการศึกษา การรักษาพยาบาล และการช่วยเหลืออาหาร ภายใต้ความแตกต่างของกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับสวัสดิการสังคม จึงมีข้อสังเกตว่า ทำไมจึงสนับสนุนการคุ้มครองทางสังคมโดยใช้ความช่วยเหลือทางสังคม เช่น การให้เงินโอน (Cash Transfers) แทนที่การส่งเสริมการจ้างงานสาธารณะ (Public Employment) เพื่อประกันสิทธิประโยชน์และรายได้พื้นฐาน (von Gliszczynski, 2015: 27-66) ด้วยเหตุนี้จึงต้องแยกให้ออกระหว่างการให้เงินโอนเพื่อสนับสนุนรายได้พื้นฐาน (Basic Incomes) ว่าจะสามารถช่วยลดความยากจนได้จริงหรือไม่ อันเป็นข้อถกเถียงที่ Guy Standing ยกขึ้นเพื่อตั้งข้อสังเกตต่อ MDGs โดยเฉพาะเห็นว่าเป็นสิทธิพื้นฐานที่พลเมืองควรได้รับภายใต้อธิปไตยแห่งรัฐ (Standing, 2014a: 128-129; 2017)

บทบาทของ ILO ในเวลาใกล้เคียงกัน Juan Somavia (ผู้อำนวยการใหญ่แห่ง ILO ระหว่างปี ค.ศ.1999-2012) นำเสนอวาระงานที่มีคุณค่า (Decent Work Agenda) ในปี ค.ศ. 1999 และบรรจุการคุ้มครองทางสังคมไว้

ในวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ อัตราการว่างงานสูง ความยากจนที่เพิ่มสูงขึ้น อัตราการย้ายถิ่นมากขึ้น และหัวหน้าครอบครัวกลายเป็นสตรีมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ILO เห็นว่าระบบความมั่นคงทางสังคมเหมาะสมกับประเทศอุตสาหกรรมและประเทศที่มีขนาดกลางทางเศรษฐกิจ หมายความว่าประเทศกำลังพัฒนาขาดความพร้อมในแง่ของกระบวนการ ทั้งการวางแผนและการออกแบบระบบการอภิบาล รวมถึงการบริหารงบประมาณ ด้วยเหตุนี้ความมั่นคงทางสังคม (หรือพัฒนามาสู่การคุ้มครองทางสังคมในรูปแบบของ ILO) จึงเผชิญต่อความท้าทายจากผลกระทบของโลกาภิวัตน์ ความไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ความยืดหยุ่นของตลาดแรงงาน และการขยายตัวของเศรษฐกิจนอกระบบ ด้วยเหตุนี้ ILO จะออกแบบระบบการคุ้มครองอย่างไรในศตวรรษ 21 ให้รองรับต่อบริบทนี้ (Deacon, 2013; ILO, 1999)

นอกจากนี้ ILO พยายามส่งเสริมการคุ้มครองทางสังคมภายใต้ความมั่นคงทางสังคมมาเสมอ แต่จุดพลิกผันที่ทำให้ความมั่นคงทางสังคมกลับมามีบทบาทอีกครั้งในระบบเศรษฐกิจโลก กล่าวคือ วิกฤตการเงินโลกตกต่ำ (Great Recession) ในปี ค.ศ. 2008 ส่งผลให้ ILO ส่งเสริมงานที่มีคุณค่าเพื่อขับเคลื่อนการคุ้มครองทางสังคมและการมีงานทำ เพื่อให้เป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงเรื่องงานของโลก (Global Jobs Pact) ในปี ค.ศ. 2009 โดยช่วยฟื้นฟูผลกระทบที่เกิดขึ้น และมีความคล้ายคลึงกับการรับมือของ SRM (ILO, 2009) กระทั่ง ILO นำเสนอ SPF⁸ ในปี ค.ศ. 2011 เพื่อแสดงลำดับขั้นของความมั่นคงทางสังคม (ILO, 2010a) ต่อมาจัดทำข้อเสนอฉบับที่ 202 ว่าด้วย SPF ในปี ค.ศ. 2012 เพื่อส่งเสริมมาตรฐานการดำรงชีวิตและความกินดีอยู่ดี

⁸ ฐานการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection Floors) แบ่งออกสามลำดับขั้นดังนี้ ขั้นแรกมุ่งเน้นที่การเข้าถึงทรัพยากรและช่วยเหลือจากสภาพความเป็นอยู่ที่ยากเข็ญ ต่อมาขั้นสองให้จัดสรรสิทธิประโยชน์ที่กำหนดไว้ตามการประกันสังคม และในขั้นสามจะใช้ระบบการสมัครใจ ซึ่งอาจขยายสู่การประกันโดยภาคเอกชนก็เป็นไปได้

พร้อมกับกำหนดแนวทางให้รัฐบาลแต่ละประเทศนำไปสู่การปฏิบัติ (Drolet, 2014) ดังนั้นการคุ้มครองทางสังคมของ ILO เริ่มปรากฏขึ้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 แต่เป็นข้อเสนอใหม่ของ SPF โดยบูรณาการเนื้อหาสาระและแนวทางปฏิบัติที่มีก่อนหน้านี้ไว้ทั้งหมด (Deacon, 2013)

จากข้อเสนอของการคุ้มครองทางสังคมได้ประสบความสำเร็จอย่างมากจากการตีความ เพราะนอกจาก WB และ ILO ยังพบเห็นได้จากนักวิชาการให้คำอธิบายถึงการคุ้มครองทางสังคมล้วนแล้วมีความแตกต่างกัน ทั้งในแง่ขององค์ประกอบของการคุ้มครองทางสังคม จนกระทั่งถึงการนำไปสู่การปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น

1) Stephen Devereux and Rachel Sabates-Wheeler (2004: 9) ได้จัดแบ่งการคุ้มครองทางสังคมไว้ดังนี้ (1) การช่วยเหลือทางสังคมเพื่อใช้ช่วยคนและครอบครัวยากจน (2) การบริการสังคม (Social Service) เพื่อใช้เข้าถึงบริการพื้นฐานอย่างการรักษาพยาบาล (3) การประกันสังคมเพื่อจัดเตรียมให้แก่คนที่มีความเสี่ยงและประสบภาวะวิกฤติแบบฉับพลัน (4) ความเสมอภาคทางสังคม (Social Equity) เพื่อคุ้มครองจากความเสี่ยงทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นการเลือกปฏิบัติและการกดขี่บังคับ

2) Guy Standing (2001: 2; 2007: 512-514) ให้ความหมายของการคุ้มครองทางสังคมครอบคลุมการช่วยเหลือด้วยเงินโอน การประกันสังคม การรับรองทางกฎหมายตามสิทธิพลเมือง การบริการสังคม การมีส่วนร่วมของชุมชน การลงทุนประกอบกิจการ และการเป็นอาสาสมัคร โดยถือว่ามีความหมายกว้างมากกว่า SRM และแตกต่างจากความมั่นคงทางสังคม เพราะครอบคลุมการประกันสังคมจึงถือว่าการคุ้มครองทางสังคมอย่างแท้จริง แต่ทางปฏิบัติก็ยังถูกใช้สลับส่นระหว่างการคุ้มครองทางสังคม ความมั่นคงทางสังคม และสวัสดิการ

3) Armando Barrientos (2010: 1-2) จัดแบ่งการคุ้มครองทางสังคมเป็นสามแนวทาง ได้แก่ (1) การประกันสังคม จัดเตรียมขึ้นมาจากการมีส่วนร่วมโดยการจ่ายเงินสมทบจากนายจ้างและลูกจ้างเพื่อคุ้มครองรายได้และความมั่นคงทางสังคมในกรณีประสบการว่างงาน การเจ็บป่วย การคลอดบุตร และชราภาพ (2) การช่วยเหลือทางสังคม จัดเตรียมขึ้นโดยเงินภาษีเพื่อสนับสนุนให้แก่คนจนและเปราะบาง (3) มาตรฐานแรงงาน เป็นการคุ้มครองทางกฎหมายเพื่อขยายโอกาสและสิทธิจัดตั้งกลุ่ม จนกระทั่งนำไปสู่การเจรจาต่อรองร่วม

4) Rachel Slater, Anna McCord and Nicholas Mathers (2014: 3-4) เริ่มต้นพัฒนาคำจำกัดความจาก Devereux and Sabates-Wheeler (2004) เพราะเห็นว่าการคุ้มครองทางสังคมจะทำงานร่วมเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและเอกชน ตั้งแต่ (1) การจัดเตรียมเงินโอนและอาหารบริโภคเพื่อช่วยเหลือคนจน (2) การคุ้มครองกลุ่มคนเปราะบางจากความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นต่อการดำรงชีวิต (3) การรักษาและสร้างทรัพย์สินจากกิจกรรมในชีวิตประจำวัน (4) การส่งเสริมสถานะทางสังคมและสิทธิของกลุ่มคนเปราะบาง ฉะนั้นแนวทางของการจัดการความเปราะบางต้องอาศัยการช่วยเหลืออาหารในโรงเรียน การจ้างงานสาธารณะ การส่งเสริมโอกาสทางการศึกษาและฝึกอบรม เพราะท้ายที่สุดจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันความยากจนก็จะลดลงตามเช่นกัน

จากการนำเสนอคำจำกัดความข้างต้น จะเห็นได้ว่า Standing และ Barrientos สนับสนุนกิจกรรมเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในตลาดแรงงาน เพราะการคุ้มครองทางสังคมตั้งอยู่บนความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจควบคู่กับสังคม ด้วยเหตุที่เป็นการจัดเตรียมบริการและหลักประกันพื้นฐานทางรายได้และความมั่นคง โดยถือว่าเป็นผู้รับบริการมากกว่าส่งเสริมให้ช่วยเหลือได้ด้วยตนเอง ส่งผลให้การหลุดพ้นจากความยากจนเรื้อรัง (Chronic Poverty)

จำเป็นต้องสร้างงานอาชีพ แต่ด้วยบทบาทของ Robert Holzmann คล้ายคลึงกับปัญญาชนที่ยึดโยงกับชนชั้นปกครองตามที่ Bob Deacon (2007: 32-36; 39-44) แสดงให้เห็น SP เกิดขึ้นจากบทบาทการชี้นำโดย Holzmann และต่อมายังเกิดความร่วมมือกับ Joseph Stiglitz เพื่อขับเคลื่อนการปฏิรูประบบบำนาญ ให้กลายเป็นยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนแนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ ที่สำคัญกว่านี้การจัดการระบบการคุ้มครองทางสังคมในประเทศยากจนยังก่อให้เกิดการปรับปรุงของการบริการสาธารณะ

สำหรับผู้เขียนเห็นว่าบทบาทของ Holzmann เป็นการสนับสนุนการครองอำนาจให้แก่ WB และการคุ้มครองทางสังคมได้กลายเป็นกระบวนการหนึ่งใหม่ของ WB ในทศวรรษ 1990-2000 หรือที่เรียกว่าโลกาภิวัตน์มีสถาบันทางเศรษฐกิจการเงินอย่าง WB, IMF, WTO มีเวทีความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างรัฐบาล เช่น OECD, G7, G8, G20 รวมถึงผู้แทนจากภาคธุรกิจ WEF ล้วนแล้วแต่ทำหน้าที่รวมศูนย์อำนาจในกระแสโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่ภายใต้ธรรมนูญนิยม เพื่อจัดการปัญหาความวุ่นวายที่เกิดขึ้นโดยตัวแสดงเหล่านี้จะกลายเป็นผู้อภิบาลและปกครองโลกให้รอดพ้นจากวิกฤติเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียม (Gill, 2000; 2015) นอกจากนี้ SRM ตั้งอยู่บนความเสี่ยง เพราะเป็นภัยอันตรายที่มีผลต่อความมั่นคงทางชีวิตและรายได้ แต่กลับไม่ตั้งคำถามถึง “สาเหตุที่แท้จริงของความเสี่ยงทางสังคมเกิดขึ้นมาจากอะไร” สืบเนื่องถึง “การพัฒนามนุษย์จะต่อสู้เพื่อขจัดความยากจนได้อย่างไร”

จากความยากจนจึงเป็นความผูกพันและตกตะกอนมามากกว่าแปดทศวรรษภายใต้ความสัมพันธ์ในการเมืองโลก โดยทั้ง SRM และ SPF ต่างสนับสนุนให้แก่ “ใครคนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งใด” เนื่องจากพิจารณาภาพรวมแล้วเข้าใจว่าเป็นการพัฒนาระหว่างประเทศที่สอดคล้องกับแผนแม่บทของ UN หรือต้นศตวรรษ 21 ที่รู้จักในนามของเป้าหมายของการพัฒนา

แห่งสหประชาชาติ (Millennium Development Goals: MDGs) โดยบรรจุให้ความยากจนอยู่ในเป้าหมายข้อที่ 1 ว่าด้วยการขจัดความยากจนและความอดอยากหิวโหย เพื่อให้ปฏิบัติการณ์ระหว่างปี ค.ศ. 2001-2015 โดยพบว่าอัตราคนจนลดลงจากเดิม ในปี ค.ศ. 1990 มีร้อยละ 47 แต่ในปี ค.ศ. 2015 เหลือร้อยละ 14 (UN, 2015: 4) จากตัวเลขข้างต้นสะท้อนให้เห็นภาพรวมคนจนลดลง แต่ความเป็นจริง ทำไมจึงเกิดการต่อต้านโลกาภิวัตน์จากประเทศกำลังพัฒนา และขบวนการยึดครองที่เคยเสนอให้เห็นวาทกรรมที่มีชนชั้นกลางร้อยละ 99 และคนรวยที่เป็นชนชั้นนำร้อยละ 1

MDGs ของ UN จึงเปรียบเสมือนเป็นธรรมนูญนิยมโดย UN ที่ใช้กำกับกฎเกณฑ์และแบบแผนการพัฒนาระหว่างประเทศในระดับโลก โดยเริ่มต้นมาตั้งแต่การประชุมของคณะกรรมการว่าด้วยโลกาภิวัตน์ (The Commission on Global Governance) ในปี ค.ศ. 1995 ภายหลังจากประชุมได้จัดทำรายงาน “Our Global Neighborhood” เนื้อหาสาระในบทที่ 5 เกี่ยวกับการปฏิรูปของ UN โดยที่อาณัติตั้งอยู่บนการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ การคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกัน และการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ดังนั้นเป้าหมายของการปฏิรูปสนับสนุนให้ UN เป็นศูนย์กลางของโลกและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาสังคมโลก รวมถึงให้ตัวแสดงอื่นที่มีใช้รัฐมีบทบาทมากขึ้น (The Commission on Global Governance, 1995) จนกล่าวได้ว่า MDGs ตกเป็นเครื่องมือของระบบพหุภาคี (Multilateral System) เพื่อให้ UN มีอำนาจมากขึ้นในการเมืองโลก แต่จะเป็นเช่นนั้นจริงหรือไม่ อย่างไรก็ตามการเมืองระดับสูง (High Politics) ก็ทำให้ UN ไม่สามารถรักษาสันติภาพโลกได้ เห็นได้จากเหตุการณ์ 9/11 มากระทั่งถึงปัจจุบันในสงครามซีเรีย

ทั้งนี้ WB จึงเป็นหนึ่งในตัวแสดงที่มีอิทธิพลในเครือของ UN และสนับสนุน MDGs อย่างเห็นได้ชัด โดยพิจารณาได้จากรายงาน “Attacking

Poverty” ระหว่างปี ค.ศ. 2000-2001 เสนอให้ความยากจนกลายเป็นวาระสำคัญของโลก และเริ่มต้นต่อสู้อย่างจริงจังเพื่ออภิบาลโลก โดยมีเป้าหมาย เช่น ให้เด็กได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานมากขึ้น การรักษาพยาบาลเบื้องต้น การส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศ และการลดอัตราเสียชีวิตของเด็กแรกเกิด (WB, 2001) แม้ว่า WB ขับเคลื่อนประเด็นนี้มาก่อนแล้วตั้งแต่ปี ค.ศ. 1999 ก็ตาม เห็นได้จากการจัดทำยุทธศาสตร์การลดความยากจน (Poverty Reduction Strategy Papers: PRSPs) เป็นหนึ่งในกลไกการทำงานของระบบการอภิบาลโลก โดยได้รับความร่วมมือจาก IMF เพื่อจัดเตรียมความช่วยเหลือให้แก่ประเทศยากจนหรือที่มีรายได้ต่ำ โดยให้ความรู้และกู้ยืมเงินสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่ขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาลของแต่ละประเทศยอมรับข้อเสนอภายใต้ระเบียบเศรษฐกิจตามฉันทามติวอชิงตัน (Washington Consensus) ได้หรือไม่ แต่ท้ายที่สุดหลายประเทศก็ปฏิบัติตามโดยการผ่อนปรนกฎเกณฑ์ การสนับสนุนให้ลงทุนอย่างเสรี การลดค่าใช้จ่ายภาครัฐ และการให้บริการสาธารณะ (Cammack, 2002: 45-49; Malaluan & Guttal, 2003)

นอกจากนี้ PRSP กำหนดเป้าหมายหลักไว้สามประการได้แก่ (1) การส่งเสริมโอกาสให้ประเทศยากจนมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (2) การสนับสนุนธรรมาภิบาลเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชันและการกระจายอำนาจการคลังให้ท้องถิ่นบริหาร (3) การสร้างความมั่นคงและพัฒนาทุนมนุษย์ในแง่ของสุขภาพและการศึกษา บ่อยครั้งนิยมเรียกว่า SSN (Craig & Porter, 2002) ทั้งนี้เคยมีความริเริ่มจะพัฒนาข้อเสนอ PRSP เป็นกระบวนการทัศน์ใหม่โดยผสมผสานกับการพัฒนาที่ยั่งยืนภายใต้ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อสนับสนุนนโยบายสู่ฐานรากชุมชน (Morrow, 2001) ด้วยเหตุที่การมีส่วนร่วมจากภาคีอื่นถือว่ามีความสำคัญ จนเป็นที่มาให้บททวน PRSP ในปี ค.ศ. 2002 แต่มีข้อสังเกตต่อการคุ้มครองทางสังคม เพราะถูกจัดให้เป็น

หนึ่งในแนวนโยบาย และพิจารณาในช่วงเวลานั้น WB คาดหวังให้กลายเป็นส่วนหนึ่งใน PRSP (Levinsohn, 2003: 1, 5-6) ฉะนั้นการที่ WB จะลดความยากจนก็ห่างไกลเกินจากสภาพความเป็นจริง เนื่องจากการแข่งขันในเศรษฐกิจโลกต้องตระหนักกว่าจะทำอย่างไรให้เกิดการเปลี่ยนรูปของความสัมพันธ์ทางสังคม (Cammack, 2004: 206)

สืบเนื่องมาที่ ILO ก็ปรับแนวทางการพัฒนาโดยเน้นลดความยากจนเช่นเดียวกัน โดย Juan Somavia เห็นความสำคัญต่อความร่วมมือแบบพหุภาคี พิจารณาจากรายงานของผู้อำนวยการใหญ่ “Working Out of Poverty” ในปี ค.ศ. 2003 เพราะ ILO ตระหนักถึงความยากจนเป็นปัญหาที่ต้องร่วมมือแก้ไขโดยตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ จึงสนับสนุนด้วยงานที่มีคุณค่าเพื่อปฏิบัติการในระดับประเทศเช่นเดียวกับ PRSP กล่าวคือกรอบการส่งเสริมตัวแบบของงานที่มีคุณค่า (Decent Work Pilot Programme) ระยะเวลาระหว่างปี ค.ศ. 2002-2005 (และต่อมาพัฒนาสู่กรอบการส่งเสริมการทำงานที่มีคุณค่าแห่งชาติหรือ Decent Work Country Programmes: DWCP โดยเริ่มต้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 2004 และดำเนินมาถึงปัจจุบัน) นอกจากนี้ขอบเขตของการคุ้มครองทางสังคมเพื่อลดความยากจนในประเทศกำลังพัฒนา ประกอบด้วยการสนับสนุนรายได้และการมีงานทำ การขยายระบบประกันสุขภาพสู่กลุ่มคนเปราะบาง การช่วยเหลือด้วยเงินโอนแก่เด็กวัยเรียน คนสูงอายุ และคนพิการ การปฏิรูประบบประกันสังคมให้ครอบคลุมถึงความสมัครใจ การส่งเสริมอาชีพอนามัยและคุ้มครองความปลอดภัยแก่แรงงาน การปรับปรุงค่าจ้างขั้นต่ำ และการมีส่วนร่วมของชุมชน ด้วยเหตุนี้ตัวแสดงตามระบบไตรภาคีระหว่างรัฐ นายจ้าง และลูกจ้างไม่ครอบคลุมสภาพปัญหา และมีความจำเป็นให้ประชาสังคมทุกภาคส่วนและองค์การระหว่างประเทศอื่นเข้ามามีส่วนร่วมและร่วมมือกัน เพื่อสร้างความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วนทางสังคม (Social Partnership) (ILO, 2003: 99-106)

โดยสรุป WB เสนอธรรมาภิบาล (Good Governance) ประกอบด้วย หกตัวชี้วัด คือ ความรับผิดชอบสาธารณะ เสถียรภาพทางการเมือง ประสิทธิภาพรัฐบาล ระเบียบกฎหมาย นิติรัฐ และการควบคุมคอร์รัปชัน โดยเป็นกรอบที่ใช้ลดความยากจนและพัฒนาเศรษฐกิจประเทศ เป็นหนึ่งในเครื่องมือของนโยบายสังคมโลกที่ UN ใช้สนับสนุนผ่าน MDGs (Kwon & Kim, 2014) และกระบวนการนี้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ทศวรรษ 1970 โดยมีสถาบันระหว่างประเทศเป็นกลไกหลักของการนำนโยบายปฏิบัติในประเทศ (Hameiri & Jones, 2015) ทั้งที่แนวทางปฏิบัตินี้ แท้จริงแล้วโลกาภิบาลเริ่มต้นตั้งแต่ศตวรรษ 18 ภายใต้ขบวนการแรงงานหรือบทบาทของภาคประชาสังคม แต่ยังคงขาดความชอบธรรมในแง่ของสถาบันและกฎหมาย กระทั่งสันนิบาตชาติ (League of Nations: LN) และ ILO ได้ก่อตั้งขึ้น ภายหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งยุติลง ทำให้ความร่วมมือเช่นนี้เริ่มเกิดขึ้นบนความชอบธรรมทางการเมืองโลก (Murphy, 2014)

อย่างไรก็ดีโลกาภิบาลได้รับความชอบธรรมมากขึ้นในศตวรรษ 21 เนื่องจากใช้จัดการความล้มเหลวของเสรีนิยมใหม่ที่เป็นรูปแบบอำนาจที่ใช้กำกับและสั่งการในระเบียบโลก จนก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ ช่องว่างทางรายได้ และความไม่สมดุลของการพัฒนา โดยมีข้อสังเกตต่อบทบาทของปัญญาชนอย่างนักเศรษฐศาสตร์ของธนาคารโลกจะจัดการปัญหาเช่นนี้อย่างไร (Brodie, 2015) บ่อยครั้งจะเห็นได้ว่าทำหน้าที่สถาปนาอำนาจเพื่อสร้างระเบียบสังคมและกำหนดสถานะให้แก่ผู้ที่อยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจการเมืองโลก ด้วยเหตุนี้ WB, ILO และ UN จึงมีสถานะอภิสิทธิ์ในโครงสร้างระหว่างประเทศ เพราะต่างแสดงบทบาทนี้เพื่อครองอำนาจนำด้วยโลกาภิบาลและควบคุมอำนาจจากช่วงชั้นในระบบทุนนิยมโลก ฉะนั้นโลกาภิบาลจึงไม่ใช่สถาปัตยกรรมใหม่ แต่เป็นมายาคติที่เสนอขึ้นมาร้อยเรียงและก่อรูปกลายเป็นประวัติศาสตร์ใหม่ เพื่อแก้ไข

ปัญหาโดยตัวแสดงที่ได้รับความชอบธรรมจากมติร่วมแห่งรัฐ หรือเรียกว่า “การอภิบาลโลกในกระแสเสรีนิยมใหม่” (Neo-liberal Global Governance) (Overbeek, 2004; Sinclair, 2012)

5. บทวิพากษ์การพัฒนาที่ยั่งยืน: การคุ้มครองทางสังคมสู่การอภิบาลเพื่อลดความยากจน

ในยุคแห่งการพัฒนาที่ยั่งยืนจัดเป็นแนวทางปทัสถาน (Normative Approach) เพื่อนำไปสู่การจัดความยากจน การลดช่องว่างของความไม่เท่าเทียม การส่งเสริมให้เลื่อนช่วงชั้นทางสังคม และการละเว้นมิให้มีการเลือกปฏิบัติ เพื่อเป็นฐานรากให้นำเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดความกินดีอยู่ดี ภายใต้การเชื่อมโยงระหว่างความรู้กับสามมิติ ดังนี้ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม จนกระทั่งพิจารณาให้เป็นทศวรรษใหม่เพื่อให้ UN กลายเป็นศูนย์กลางโลก ทำหน้าที่กำหนดกฎเกณฑ์และแบบแผนให้แต่ละประเทศถือเป็นแนวทางปฏิบัติตาม รวมถึงภาคส่วนอื่น ทั้งภาคเอกชนและประชาสังคม (Sachs, 2015: 11-13) ด้วยเหตุที่องค์การในเครือของ UN มีภารกิจครอบคลุมทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นสุขภาพ สิ่งแวดล้อม การศึกษา การเกษตร แรงงาน และอื่นๆ (Rosenau, 1995)

การขับเคลื่อนภารกิจจึงตั้งอยู่บนระบบพหุภาคีนิยม (Multilateralism) แต่ในความหมายนี้มีความแตกต่างจากรัฐบาลโลก (World Government) เนื่องจากโลกาภิบาล (Global Governance) สนับสนุนให้จัดการปัญหา ร่วมสมัยที่ขยายวงกว้างและมีความสลับซับซ้อนในระดับโลก (Weiss & Wilkinson, 2014) ที่สำคัญคือการทำความเข้าใจปัญหาความยากจนต้องทำความเข้าใจผ่าน UN ตั้งแต่เป้าหมายในวาระการพัฒนาหลังปี ค.ศ. 2015 เพราะกำหนดให้การคุ้มครองทางสังคมเชื่อมโยงในระดับประเทศและระดับ

โลก โดยมุ่งเน้นปฏิบัติการที่ความยากจน ความไม่เท่าเทียม การกระจายรายได้ และการนับรวมทางสังคม (Piece, 2012) จนเป็นที่มาของ SDGs แบ่งออกเป็น 17 เป้าหมาย 169 เป้าประสงค์ และมีกรอบระยะเวลาปฏิบัติการระหว่างปี ค.ศ. 2016-2030 ด้วยเหตุที่จะพาโลกก้าวข้ามสู่ความยั่งยืน โดยให้ตระหนักถึงความร่วมมือ และยิ่งกว่านั้นการคุ้มครองทางสังคมยังบรรจุอยู่ในสามเป้าหมายของ SDGs ดังนี้ (1) เป้าประสงค์ข้อ 1.3 เพื่อปฏิบัติการในระดับประเทศ โดยมุ่งเน้นที่คนจนและเปราะบาง (2) เป้าประสงค์ข้อ 5.4 เป็นหนึ่งในแนวทางของการส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศ การเสริมสร้างพลังให้แก่สตรีและสนับสนุนการคุ้มครองทางสังคมให้แก่ครอบครัว (3) เป้าประสงค์ข้อ 10.4 คือการคุ้มครองทางสังคมช่วยลดความไม่เท่าเทียมในประเทศต่าง ๆ (UN, 2015)

สำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนและการลดความยากจนกลายเป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กัน เนื่องจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้มนุษย์มีความกินดีอยู่ดี ในขณะเดียวกันเพื่อลดช่องว่างของความไม่เท่าเทียมให้แคบลง แต่ ILO ชี้ให้เห็นเป้าหมายของการคุ้มครองทางสังคมถูกกำหนดขึ้นจากอาณัติ โดยปรากฏในเนื้อความของธรรมนูญแห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO Constitution) เพราะแม้แต่ยุคโลกาภิวัตน์ งานที่มีคุณค่าก็บรรจุกการคุ้มครองทางสังคมเป็นหนึ่งในวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามอาณัติว่าด้วยการสร้างสันติภาพสากลและยั่งยืน โดยส่งเสริมและพัฒนาสู่ความยุติธรรมทางสังคม (ILO, 2003: 10-17) ทั้งนี้ธรรมาภิบาลทำให้การพัฒนาที่ยั่งยืนกลายเป็นความเป็นสากล โดยสะท้อนได้ทั้งความสำเร็จหรือความล้มเหลว (Sachs, 2015: 502-505) ดังนั้นแนวทางพัฒนานี้ทำให้ ILO สนับสนุนเครื่องมือเชิงนโยบายหรือทางกฎหมายระหว่างประเทศที่เรียกว่ากฎหมายอ่อน โดยแนวทางที่ใช้คือการมีความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท (Corporate Social Responsibility: CSR)

มากกว่าส่งเสริมรัฐสมาชิกให้สัถยาบัน CLS เนื่องจากจะเน้นที่การบังคับให้ปฏิบัติตามกรอบของกฎหมายระหว่างประเทศ (Novitz & Mangan, 2011)

ในทางกลับกันความยากจนถือเป็นปัญหาการเมืองโลก และดำรงอยู่มาตลอดช่วงเวลาประวัติศาสตร์ แท้ที่จริงแล้วยังปรากฏให้เห็นและไม่มีที่ท่าจะจัดให้หมดสิ้นลง ทั้งนี้การพัฒนาระหว่างประเทศในศตวรรษ 21 มีเป้าหมายเพื่อขจัดความยากจนและส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน เนื่องจากคำนึงถึงความมั่นคงของมนุษย์และสวัสดิการสังคมของคนจน (Hulme, 2015) แต่เมื่อพิจารณาถึงบริบททางประวัติศาสตร์ของ ILO มีปฏิญญาฟิลาเดลเฟีย (Declaration of Philadelphia) ที่แถลงขึ้นใน ILC ปี ค.ศ. 1944 เพื่อให้ทุกประเทศตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนและความยากจนเป็นภัยอันตรายทุกแห่งหน ดังนั้นเป้าหมายของ ILO ตั้งอยู่บนความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) แต่ถือเป็นภาพแห่งอุดมคติ เพราะอาศัยการกำหนดมาตรวัด (Measurement) และมีตัวชี้วัด (Indicators) เพื่อประเมินผลการปฏิบัติภารกิจของ ILO ส่งผลให้นโยบายเศรษฐกิจและรัฐสวัสดิการจำเป็นใช้ข้อมูลเชิงปริมาณ แม้ในเวลาต่อมาปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ปี ค.ศ. 1948 ก็ถูกวิจารณ์เพื่อใช้ต่อต้านระบอบคอมมิวนิสต์และรัฐบาลหลังยุคอาณานิคม ที่สำคัญกว่านี้คือ การแผ่ขยายชุดนโยบายเสรีนิยมใหม่ดูเหมือนสวนทางจากข้อเสนอที่สนับสนุนการคุ้มครองทางสังคม การบริการสาธารณะ และมาตรการคุ้มครองแรงงานอย่างสิ้นเชิง (Supiot, 2012)

ในกรณีนี้จึงวิพากษ์การคุ้มครองทางสังคมบนกระแสหลักการพัฒนาที่ตั้งอยู่บนความสัมพัทธ์ระหว่างการลดความยากจน (Poverty Reduction) และการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) โดยการคุ้มครองทางสังคมมีฐานรากมาจากความเป็นชาตินิยม ความมั่นคงทางสังคมและบรรษัทนิยม ตรงกับรัฐยุโรปในทศวรรษ 1880 (หรือการประกันสังคมในเยอรมนี ก่อนจะพัฒนาขยายมาสู่ US ในทศวรรษ 1930) (Cox, 1987:

161) สำหรับการคุ้มครองทางสังคมจึงกลายเป็นกลไกในระบบทุนนิยมโลก เพราะทำหน้าที่จัดเตรียมสวัสดิการและถูกครอบงำด้วย Keynesian Economic มาตั้งแต่ทศวรรษ 1930 แม้ว่าเสรีนิยมใหม่ที่ปรากฏขึ้นในทศวรรษ 1970 ก่อให้เกิดการเปลี่ยนรูปแบบเศรษฐกิจโลก แต่ก็จัดอยู่ในรากฐานอุดมการณ์เสรีนิยม และกลายเป็นหนึ่งในรูปแบบของรัฐ (Forms of State) นอกจากนี้โลกาภิวัตน์ยังเป็นพลังทางสังคมที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนรูปโครงสร้างระหว่างประเทศ ทั้งในระบบการผลิตและการเงิน รวมถึงความสัมพันธ์ของตัวแสดงในระเบียบโลก ที่สำคัญกว่านั้นคือ การขับเคลื่อนอุดมการณ์นี้ถูกครอบงำด้วยกลุ่มทางประวัติศาสตร์ หรือสถาบันระหว่างประเทศ ครอบคลุมทั้ง WB และ IMF เช่น การสร้างแบบแผนและกฎเกณฑ์ด้วยธรรมาภิบาลเพื่อจำกัดบทบาทของรัฐบาลและภาคธุรกิจภายใต้ธรรมนูญนิยมใหม่ (Bernard, 1997: 85-87; Cox, 1993: 259-268; Gill, 2015: 2; 2018: 2-4)

เมื่อพิจารณานโยบายสังคมและรัฐสวัสดิการในศตวรรษ 21 ตั้งอยู่บนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและสังคมที่มีเสถียรภาพ แต่แนวทางการศึกษา neo-Gramscian โดย Bakker (2014); Brodie (2014); Cox (1987); Gill (2008) กลับไม่พิจารณาการเปลี่ยนผ่านกระบวนการพัฒนาตาม ILO และ WB เสนอไว้ต่อการคุ้มครองทางสังคม ไม่ว่าจะเป็น (1) การประกันสังคมที่นำเสนอโดย Otto von Bismarck ในปลายศตวรรษ 19 (2) ความมั่นคงทางสังคมที่ ILO เสนอขึ้นมาภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจโลกตกต่ำในทศวรรษ 1930 (3) ความช่วยเหลือทางสังคมที่ WB ใช้ผ่านรูปแบบ SSN ในทศวรรษ 1990-2000 และ (4) ผลกระทบจากวิกฤติการเงินตกต่ำทำให้ประเทศในภาคพื้นยุโรปอยู่ในภาวะหนี้สิน ส่งผลให้ที่ประชุมเวที G20 เห็นว่าทางออกที่ดีคือการคุ้มครองทางสังคมและเน้นการสร้างงานอาชีพให้แก่คนทำงานและคนเปราะบาง ฉะนั้นชุดนโยบายเสรีนิยมใหม่จึงตั้งอยู่บน

ข้อสังเกต เนื่องจากการจัดสวัสดิการและบริการสังคมแปรผันตามนโยบายการคลังและงบประมาณ โดยเป็นค่าใช้จ่ายของรัฐบาล และที่สำคัญความล้มเหลวของการอภิบาลโลกในกระแสเสรีนิยมใหม่ปรากฏขึ้นมาหลังจากวิกฤติการเงินตกต่ำ จนใช้เวลาเพื่อฟื้นฟูกว่าครึ่งทศวรรษ

จากความล้มเหลวของเสรีนิยมในวิกฤติการเงินในปี ค.ศ. 2008 ส่งผลให้ US และสถาบันระหว่างประเทศวิเคราะห์ความเสี่ยงทางสังคมในธรรมนูญนิยม ไม่ว่าจะเป็นการว่างงานในระยะยาว งานที่ไม่ทำให้หลุดพ้นจากความยากจน และการสร้างสมดุลระหว่างชีวิตกับการทำงาน เพื่อทำให้เกิดการเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกและการครองอำนาจเสรีนิยมใหม่ จนกล่าวได้ว่านโยบายสังคมได้รับผลกระทบจากการแปรรูปกิจการสาธารณะ (Privatization) ผลที่ตามมาคือการลดค่าใช้จ่ายภาครัฐในด้านสวัสดิการสังคม ขณะเดียวกัน SPF ก็พยายามยกระดับ/ฐานให้สูงขึ้นตามลำดับ สืบเนื่องจากการคุ้มครองทางสังคมจัดเตรียมให้เฉพาะกลุ่มคนเปราะบาง โดยบรรจุความมั่นคงทางสังคมและสวัสดิการช่วยเหลือทางสังคม ครอบคลุมถึงการรักษาพยาบาลและการศึกษาไว้ในธรรมนูญนิยม แต่กลับกลายเป็นการผลิตซ้ำทางสังคม (Social Reproduction) ในยุคร่วมสมัย โดย Janine Brodie เรียกการคุ้มครองทางสังคมเป็นยุทธศาสตร์การอภิบาลสังคมโลก เช่นเดียวกับ Bob Deacon เพราะมีความสัมพันธ์ยิ่งยวดกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางสังคม (Brodie, 2014: 247-260) ที่สำคัญกว่านี้คือ Deacon (2013; 2015) แสดงให้เห็นสถานะของ ILO ทำหน้าที่เป็นตัวแสดงหลักของการอภิบาลสังคมโลก โดยสืบเนื่องจากการต่อสู้ในองค์การระหว่างประเทศ จนได้รับชัยชนะเหนือองค์การอื่นๆ ที่มีภารกิจด้านสังคม นอกจากนี้ยังทำให้นโยบายสังคมขับเคลื่อนบนเป้าหมายที่เป็นอุดมคติของ ILO ว่าด้วยความยุติธรรมทางสังคม เพื่อให้บรรลุและปรากฏขึ้นภายในระบบทุนนิยมโลก

ด้วยเหตุนี้การวิพากษ์เชิงโครงสร้างระหว่างประเทศและความสัมพันธ์ของตัวแสดงในธรรมเนียมใหม่ เพื่อสะท้อนให้เห็นการครองอำนาจนำด้วยโลกาภิบาลและเสรีนิยมใหม่ เพราะคอยผลิตซ้ำวาทกรรมการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง MDGs และ SDGs เป็นแบบแผนที่สนับสนุนการพัฒนา ระหว่างประเทศ โดยในทางหนึ่ง พิจารณาว่าเป็นการต่อสู้กับความยากจน แต่อีกทางหนึ่ง ขาดการวิเคราะห์ความยากจนในโครงสร้างทางประวัติศาสตร์ ส่งผลให้ไม่ทราบภูมิหลังของการจัดเตรียมแผนสวัสดิการสังคมและยุทธศาสตร์การอภิบาลสังคมโลกมีประโยชน์อะไรและมีใครเป็นผู้มีส่วนได้เสีย แม้แต่วินัยเสรีนิยมใหม่ก็ทำให้ทุกองค์พยายให้ความสำคัญต่อปัจเจกบุคคลมากขึ้น แต่ WB กลับส่งเสริม SSN เป็นแนวทางการพัฒนาในประเทศยากจน และไม่แตกต่างจากประเภทของนโยบายกระจายอย่างทั่วถึง (Redistributive Policy) ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงอภิปรายและสรุปไว้สี่ประการดังนี้

ประการแรก คือ เสรีนิยมใหม่เป็นการก่อรูปจากอุดมการณ์และขับเคลื่อนด้วยพลังทางสังคมที่เกิดขึ้นจากกลุ่มต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจสังคมระหว่างประเทศ เห็นได้จาก SSN และการลดความยากจน กลายเป็นแนวนโยบายที่ได้รับบรรจุอยู่ในฉันทามติวอชิงตันใหม่ (New Washington Consensus) (Fischer, 2012: 16-17) แต่เสรีนิยมใหม่เป็นการปรับแนวทางการพัฒนาที่ดำเนินมาหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เพราะสถาปัตยกรรมและโครงการทางการเมืองที่ก่อตัวขึ้นโดยประเทศในโลกตะวันตกถูกปกครองด้วยโครงสร้างอำนาจโลก ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดสกุลเงินดอลลาร์สหรัฐให้เป็นอัตราแลกเปลี่ยนกลาง และการค้าระหว่างประเทศอย่างเสรีโดยไม่มีอุปสรรคจากกฎเกณฑ์ของรัฐ ด้วยเหตุนี้เสรีนิยมใหม่จึงทำงานโดยตั้งอยู่บนแบบแผนและกฎเกณฑ์ที่มีโครงสร้างบังคับบัญชา และมีรูปแบบที่รัดกุมโดยวินัย และมีผู้ปกครองหลังสมัยใหม่ (Postmodern Prince) อาศัยความเป็นประชาธิปไตยและสร้างภาวะผู้นำ โดยเป็นปัญญาชน

ทำหน้าที่ครอบงำอุดมการณ์และชุดนโยบายเสรีนิยมใหม่ โดยสร้างมิติร่วมบนความยินยอมและไม่ใช้ความรุนแรงทางการเมือง (Gill, 2000; 2012)

ประการที่สอง เป็นความล้มเหลวที่เกิดขึ้นจากสาเหตุของการขาดตัวแสดงโดยชอบธรรมสำหรับการจัดการระเบียบโลกและทำหน้าที่สนับสนุนการครองอำนาจนำ ส่งผลให้ UN ได้รับการสนับสนุนจาก US เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้อภิบาลโลกในศตวรรษ 21 แม้ว่า UN ไม่สามารถรวมศูนย์อำนาจเชิงนโยบายและกฎหมายเข้าสู่แผนแม่บทการพัฒนาหรือ SDGs ได้อย่างมีเอกภาพ จะมีก็แต่การกำหนดเป้าประสงค์ให้สอดคล้องในทางเดียวกัน จึงใช้ความร่วมมือพหุภาคี เพื่อให้เกิดการทำงานแบบเครือข่ายระหว่างองค์การระหว่างประเทศ เช่น ในกรณีของการคุ้มครองทางสังคมสนับสนุนสองแนวทางหลัก คือ SRM และ SPF แต่ ILO ก็ปรับตัวให้การคุ้มครองทางสังคมตั้งอยู่บนแนวทางวงจรชีวิตเช่นเดียวกับ WB เห็นได้จากรายงานการคุ้มครองทางสังคมโลก (World Social Protection Report) และที่สำคัญ ILO ก็ตั้งเป้าประสงค์ไว้ใน SDGs (ILO, 2017) แต่การครองอำนาจนำได้อย่างสำเร็จนั้น ไม่สามารถเกิดขึ้นได้จากความร่วมมือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศเท่านั้น แต่ต้องมีปัญญาชนสนับสนุนการครองอำนาจนำทั้งผู้แทนจากสถาบันการศึกษา ประชาสังคม นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล รวมถึงประธานบริหาร CEO ที่สถาปนาความชอบธรรมเป็นมิตรร่วมให้แก่การอภิบาลโลก

ประการที่สาม สำหรับโลกาภิบาลเป็นแนวทางสนับสนุนเชิงโครงสร้างระหว่างประเทศ ครอบคลุมถึงการคุ้มครองทางสังคม โดยกระบวนการนี้เริ่มต้นมาตั้งแต่รายงานการพัฒนามนุษย์โดย UNDP ในปี ค.ศ. 1990 และที่ประชุมโลกว่าด้วยการพัฒนาสังคมที่โคเปนเฮเกน ในปี ค.ศ. 1995 จนกระทั่งตกผลึกมาให้ UN ต้องสร้างธรรมเนียมใหม่ขึ้นมาด้วยการบรรจุไว้ใน MDGs และ SDGs เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติการ แต่ก็ยัง

ประกอบด้วยข้อเสนออื่น เช่น ธรรมาภิบาล (Good Governance) ของ WB เพื่อใช้กำกับและควบคุมรัฐบาล จนกลายเป็นคำกล่าวอ้างโดย WB ถึงความยากจนมีสาเหตุสำคัญมาจากการคอร์รัปชันในประเทศ อันที่จริงแล้วปัญหาดังกล่าวก่อรูปขึ้นมาจากโครงสร้างทางประวัติศาสตร์ และประสบการณ์ล้มเหลวจากข้อเสนอของการสร้างรัฐบาลโลกในศตวรรษ 20 เพราะอภิปไตยแห่งรัฐยังอยู่ในความหวงแหนจากทุกประเทศทั่วโลก หรือกล่าวได้ว่าผลประโยชน์แห่งชาติมาก่อนผลประโยชน์ร่วมกันของนานาประเทศ ฉะนั้นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจึงเป็นช่วงชั้นและปรากฏให้เห็นการครองอำนาจนำมาตลอดช่วงเวลาในประวัติศาสตร์ สะท้อนให้เห็นว่าการพัฒนาระหว่างประเทศไม่สามารถแยกออกจากความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจและสังคมตามแต่ละประเทศ

ประการที่สี่ คือ โครงสร้างระหว่างประเทศถูกกำกับด้วยธรรมเนียมใหม่ โดยมีพลังทางสังคมที่เคยก่อรูปให้เกิดขบวนการต่อต้านโลกาภิวัตน์และขบวนการยึดครอง สะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของระบบทุนนิยมโลกที่ขับเคลื่อนโดยวินัยเสรีนิยมใหม่ จนมีข้อสังเกตต่อวิกฤติเชิงโครงสร้างที่จำเป็นให้อำศัยการคุ้มครองทางสังคมเพื่อสนับสนุนการมีงานทำและสร้างความมั่นคงทางสังคม รวมทั้งการรับมือและลดผลกระทบที่ตามมาจากความยากจนและความไม่เท่าเทียม ดังนั้นองค์การระหว่างประเทศในเครือ UN จึงเห็นพ้องร่วมกันต่อการขับเคลื่อน SDGs แต่กลับปรากฏคำถามว่ามีจุดประสงค์เพื่อประโยชน์ของใครหรือกลุ่มใดหรือไม่ เพราะแท้จริงแล้วการคุ้มครองทางสังคมเป็นประโยชน์ต่อประเทศกำลังพัฒนา โดยทำให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและได้รับสวัสดิการสังคม แตกต่างจากประเทศพัฒนาแล้วที่นิยมใช้การประกันสังคมและมาตรการในตลาดแรงงานเพื่อสร้างความมั่นคงทางสังคม จะเห็นได้ว่าการคุ้มครองทางสังคมมีช่องว่างสำหรับการนำนโยบายสังคมไปสู่การพัฒนาระหว่างประเทศ

ยิ่งกว่านี้ความสัมพันธ์ทางสังคมมีช่วงชั้นที่สลับซับซ้อนมากกว่าการแบ่งออกเป็นชนชั้นนายทุนกับแรงงาน ดังที่ Guy Standing (2014b: 10-12; 2015: 4-7) เรียกปรากฏการณ์นี้ว่าช่วงชั้นโลกใหม่ (New Global Stratification)⁹ เนื่องจากแรงงานต้องเผชิญวิถีชีวิตแห่งความเสี่ยง (Precariat) โดยเฉพาะการจ้างงานยืดหยุ่น (Flexible Work) ด้วยความไม่มั่นคงเช่นนี้ ILO จึงสนับสนุนการคุ้มครองทางสังคมในขนาดของงานผ่านรูปแบบการจ้างงานที่ไม่มีมาตรฐาน (Non-Standard Employment) ภายใต้งานใน Platform Economy ครอบคลุมถึง Gig Economy ก็กลายเป็นภัยอันตรายใหม่ของกำลังแรงงานในตลาดแรงงาน เพราะได้ขยายตัวมาพร้อมกับการปฏิวัติคลื่นลูกใหม่ในอุตสาหกรรม 4.0 แต่กลับไม่มีการคุ้มครองทางสังคมที่รับมือความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากปรากฏการณ์นี้ จะมีก็แต่การพัฒนาทักษะแรงงาน (Behrendt & Nguyen, 2018)

ในท้ายนี้การศึกษาเกี่ยวกับการคุ้มครองทางสังคมปรากฏให้เห็นว่ากรอบการวิเคราะห์อาศัยจาก SRM, TFM และ SPF มาผสมผสานแนวทางระหว่างกัน เช่น รายงาน “Supporting Social Protection Systems” โดย European Commission (2015) ทั้งยังมีรายงาน “Social Protection for Rural Poverty Reduction” โดย Devereux (2016) ได้รับการสนับสนุนจาก FAO ซึ่งพิจารณาด้วยแนวทาง Adaptive Social Protection เพื่อวิเคราะห์ในกรณีของสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติที่จัดอยู่นอกเหนือจากสามกรอบข้างต้น

⁹ ช่วงชั้นโลกใหม่ (New Global Stratification) จัดแบ่งเป็นสี่ช่วงชั้นคือ (1) ช่วงชั้นผู้มีอภิสิทธิ์ (Elite) เปรียบกับชนชั้นนำ (2) ช่วงชั้นมนุษย์เงินเดือน (Salaried) เปรียบกับชนชั้นกลาง (3) ช่วงชั้นผู้เชี่ยวชาญ (Proficians) เปรียบกับช่างเทคนิคและผู้ให้คำปรึกษา (4) ช่วงชั้นผู้ใช้แรงงาน (Core Workers) เปรียบกับชนชั้นแรงงาน

แต่หากพิจารณาข้อถกเถียงเกี่ยวกับการคุ้มครองทางสังคม และความก้าวหน้าทางวิชาการนโยบายสังคมและการพัฒนาระหว่างประเทศได้ มี Ramesh Mishra (2013) อธิบายถึงข้อจำกัดของสวัสดิการสังคม เนื่องจากมีความแตกต่างกันตามแต่ละระบอบรัฐสวัสดิการ (Welfare State Regimes) ที่สำคัญกว่านั้นการบูรณาการเศรษฐกิจโลกภายใต้บริบทของโลกาภิวัตน์ ยังทำให้การคุ้มครองทางสังคมกลายเป็นกระแสนิยม ทั้งในข้อเสนอและนำไปสู่การปฏิบัติในระบบทุนนิยมโลก เพื่อใช้ประโยชน์สำหรับการจัดการความเสี่ยงและไม่มั่นคงของชีวิต ทั้งในด้านรายได้และงานอาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความยืดหยุ่นของตลาดแรงงานที่ทำให้รูปแบบการจ้างงานไม่นิยมงานเต็มเวลาเหมือนเช่นเคย

ทั้งนี้จากการเปลี่ยนรูปของระบบเศรษฐกิจโลก Deacon (2007) พิจารณาว่าเป็นผลกระทบจากโลกาภิวัตน์ที่สนับสนุนกลไกการทำงานขององค์การระหว่างประเทศให้หันมาขับเคลื่อนด้วยนโยบายสังคมโลก เพื่อช่วยรองรับและแก้ไขสภาพปัญหา เพราะประเทศกำลังพัฒนาหรือกลุ่มคนชายขอบตกอยู่ภายใต้การครอบงำในกระแสเสรีนิยมใหม่ แต่ต้องชี้แนวทางให้ความช่วยเหลือทางสังคม ที่ไม่สอดคล้องกับข้อจำกัดที่มีความแตกต่างของมิติทางสังคม ทำให้การคุ้มครองทางสังคมในประเทศกำลังพัฒนาที่ถูกเสนอให้ใช้แนวทางของการช่วยเหลือทางสังคม สวนทางกับชุดนโยบายเสรีนิยมใหม่ที่ต้องการลดค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมลง จนเป็นข้อสังเกตท้ายนี้ของผู้เขียนว่า การขับเคลื่อนของการคุ้มครองทางสังคม โดยผู้อภิบาลโลก เช่น WB และ ILO ถือเป็นการส่งมอบแบบโครงสร้างบังคับบัญชาในการเมืองโลก เพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบทุนนิยมโลกไว้หรือไม่

ภายใต้กระบวนการนี้ดำเนินเรื่อยมาถึงปัจจุบัน กระทั่งเมื่อวันที่ 21 กันยายน ค.ศ. 2016 ได้ยกระดับความร่วมมือเป็นหุ้นส่วนโลกระหว่าง WB กับ ILO และรัฐบาลจาก 23 ประเทศ นอกจากนี้ ได้มีการเชิญให้ตัวแสดง

ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมเพื่อสร้างความเป็นสากลของการคุ้มครองทางสังคม (Universal Social Protection) และรองรับการบูรณาการระหว่างภารกิจของการลดความยากจนโดย WB และการส่งเสริมงานที่มีคุณค่าโดย ILO (WB & ILO, 2016: 1-4; 189-194) ส่งผลให้การคุ้มครองทางสังคมมาบรรจบกันบน SDGs¹⁰ โดยทำให้ SPF มองภาพการคุ้มครองทางสังคมกว้างกว่าการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนสู่การสร้าง ความมั่นคงทางสังคม เนื่องจาก SRM ของ WB ทำให้ ILO พิจารณากรอบแนวทางของวงจรชีวิตตั้งแต่เด็กจนถึงคนสูงอายุมานำใช้ แต่อย่างไรก็ดี ก็สะท้อนให้เห็นว่า UN สามารถรวมศูนย์อำนาจโลกมาไว้บน SDGs ได้จนประสบความสำเร็จ (ILO, 2017) หมายความว่าความยากจนกลายเป็นหนึ่งภัยอันตรายที่จะขจัดให้หมดสิ้นไป จึงเป็นคำถามที่ควรต่อการทบทวนบริบททางประวัติศาสตร์ว่า “แนวทางการพัฒนาระหว่างประเทศของ SDGs ในปี ค.ศ. 2030 จะบรรลุเป้าหมายเช่นนี้ได้จริงหรือไม่อย่างไร เพราะนับตั้งแต่ ILO ได้แถลงปฏิญญาฟีลาเดลเฟียในปี ค.ศ. 1944 เพื่อต่อสู้กับความยากจนโดยถูกจัดเป็นวาระระดับโลก จนถึงบัดนี้ ก็ยังคงแถลงเหมือนเช่นเดิม”

¹⁰ การเปิดหลักสูตรการเรียนออนไลน์ “Social Protection for Sustainable Development” โดยส่วนงานของการคุ้มครองทางสังคมของ ILO ระหว่างวันที่ 4 มิถุนายน - 6 กรกฎาคม ค.ศ. 2018 แสดงให้เห็นว่าการคุ้มครองทางสังคมถูกบูรณาการให้กลายเป็นส่วนหนึ่งและสนับสนุนแผนแม่บทของ SDGs ดูเพิ่มเติมที่ <http://www.unsssc.org/courses/social-protection-sustainable-development/>

เอกสารอ้างอิง

- กฤษฎา อีระโกศลพงศ์. (2561). บทปริทัศน์หนังสือ Global Social Policy in the Making: The Foundations of the Social Protection Floor. *วารสารธรรมศาสตร์*, 37(2), 163-170.
- Bakker, I. (2014). Social reproduction, fiscal space and remaking the real constitution. In S. Gill & A. Cutler (Eds.), *New Constitutionalism and World Order* (pp. 219-232). Cambridge: Cambridge University Press.
- Barrientos, A. (2010). *Social Protection and Poverty*. UNRISD Flagship Report: Combating Poverty and Inequality. Retrieved from [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpPublications\)/973B0F57CA78D834C12576DB003BE255](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpPublications)/973B0F57CA78D834C12576DB003BE255)
- Barrientos, A., & Hulme, D. (2008). Social protection for the poor and poorest: An introduction. In A. Barrientos & D. Hulme (Eds.), *Social protection for the poor and the poorest: Concepts, policies and politics* (pp. 3-24). New York: Palgrave Macmillan.
- Behrendt, C. & Nguyen, Q. A. (2018). *Innovative Approaches for Ensuring Universal Social Protection for the Future of Work*. Retrieved from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_629864.pdf
- Bernard, M. (1997). Ecology, Political Economy and Counter-Movement: Karl Polanyi and the Second Great Transformation. In S. Gill & J. H. Mittelman. *Innovation and Transformation in International Studies* (pp. 75-89). Cambridge: Cambridge University Press.
- Bohle, D. (2007). Neo-Gramscianism. In R. Robertson & J. A. Scholte (Eds.), *Encyclopedia of globalization* (pp. 862-864). New York: Routledge.

- Brodie, J. (2014). New constitutionalism, neo-liberalism and social policy. In S. Gill & A. Cutler (Eds.), *New Constitutionalism and World Order* (pp. 247-260). Cambridge: Cambridge University Press.
- Brodie, J. (2015). Income Inequality and the Future of Global Governance. In S. Gill (ed.), *Critical Perspectives on the Crisis of Global Governance* (pp. 45-68). New York: Palgrave MacMillan.
- Cammack, P. (2002). The mother of all governments: The World Bank's matrix for global governance. In R. Wilkinson & S. Hughes (Eds.), *Global governance: critical perspective* (pp. 54-71). New York: Routledge.
- Cammack, P. (2004). What the World Bank means by poverty reduction, and why it matters. *New Political Economy*, 9(2), 189-211.
- Charnovitz, S. (2000). The International Labour Organization in its second century. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 4(1), 147-184.
- Common, J. R. (1921). Industrial Government. *International Labour Review*, 1(1), 61-67.
- Cox, R. W. (1977). Labor and hegemony. *International Organization*, 31(3), 385-424.
- Cox, R. W. (1981). Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. *Millennium*, 10(2), 126-155.
- Cox, R. W. (1983). Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. *Millennium*, 12(2), 162-175.
- Cox, R. W. (1987). *Production, power, and world order: social forces in the making of history*. New York: Columbia University Press.
- Cox, R. W. (1993). Structural Issues of Global Governance: Implication for Europe. In S. Gill (ed.), *Gramsci, historical materialism and international relations* (pp. 259-289). Cambridge: Cambridge University Press.

- Cox, R. W. (1995). Critical Political Economy. In B. Hettne. *International Political Economy: Understanding Global Disorder* (pp. 31-45). London: Zed Books.
- Cox, R. W. (2012). *Consciousness and civilization: The inside story*. Retrieved from <http://stephengill.com/news/wp-content/uploads/RW-Cox-Yorklecture-Oct-2012.pdf>.
- Cox, R. W. (2013). *Universal foreigner: The individual and the world*. Hackensack: World Scientific.
- Cox, R. W. and Schechter, M. G. (2002). *The political economy of a plural world: Critical reflections on power, morals and civilization*. New York: Routledge.
- Craig, D., & Porter, D. (2003). Poverty reduction strategy papers: a new convergence. *World Development*, 31(1), 53-69.
- Crosswell, M. (1978). *Basic human needs: a development planning approach*. Agency for International Development. Retrieved from http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnaag251.pdf
- Deacon, B. (2007). *Global social policy and governance*. London: Sage.
- Deacon, B. (2013). *Global social policy in the making: The foundations of the social protection floors*. Chicago: Policy Press.
- Deacon, B. (2015). The International Labour Organization and Global Social Governance – The 100 Years Search for Social Justice within Capitalism. In A. Kaasch & K. Martens (eds.), *Actors and Agency in Global Social Governance* (pp. 45-63). Oxford: Oxford University Press.
- Devereux, S. (2016). *Social protection for rural poverty reduction*. Rome: FAO.
- Devereux, S., & Sabates-Wheeler, R. (2004). *Transformative social protection*. Retrieved from <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/4071/Wp232.pdf?sequence=1>

- Devereux, S., & Sabates-Wheeler, R. (2008). Transformative social protection: the currency of social justice. In A. Barrientos & D. Hulme (Eds.), *Social protection for the poor and poorest: Concepts, policies and politics* (pp. 64-84). New York: Palgrave Macmillan.
- Drolet, J. (2014). *Social protection and social development: international initiatives*. Dordrecht: Springer.
- Emmerij, L. (1988). The International Labour Organization as a development agency. In J. Harrod & N. Schrijver (Eds.), *The UN under attack* (pp. 111-122). Gower Publishing Company.
- European Commission. (2015). *Supporting Social Protection Systems*. Retrieved from https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/supporting-social-protection-systems-20151125_en.pdf
- Fischer, S. (2012). The Washington Consensus. In C. F. Bergsten & C. R. Henning (Eds.), *Global Economics in Extraordinary Times: Essays in Honor of John Williamson* (pp. 11-23). Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Fitzpatrick, T., Kwon, H. J., Manning, N., Midgley, J., & Pascall, G. (Eds.). (2013). *International Encyclopedia of Social Policy*. New York: Routledge.
- Forsyth, T. (Ed.). (2005). *Encyclopedia of International Development*. New York: Routledge.
- Garland, D. (2016). *The welfare state: A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Gill, S. (1990). *American hegemony and the trilateral commission*. New York: Cambridge University Press.
- Gill, S. (1998). European governance and new constitutionalism: economic and monetary union and alternatives to disciplinary neoliberalism in Europe. *New Political Economy*, 3(1), 5-26.

- Gill, S. (2000). *Toward a postmodern prince? The battle in Seattle as a moment in the new politics of globalisation*. *Millennium*, 29(1), 131-140.
- Gill, S. (2003). A Neo-Gramscian Approach to European Integration. In A. Cafruny & J. M. Ryner (eds.), *A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe* (pp. 47-70). Lanham: Rowman and Littlefield.
- Gill, S. (2008). *Power and resistance in the new world order*. New York: Palgrave MacMillan.
- Gill, S. (2012). Introduction: Global crises and the crisis of global leadership. In S. Gill (Ed.), *Global crises and the crisis of global leadership* (pp. 1-20). Cambridge: Cambridge University.
- Gill, S. (2015). Reimagining the Future: Some Critical Reflections. In S. Gill (ed.), *Critical Perspectives on the Crisis of Global Governance* (pp. 1-23). New York: Palgrave MacMillan.
- Gill, S. (2017). Transnational class formations, European crisis and the silent revolution. *Critical Sociology*, 43(4-5), 635-651.
- Gill, S. (2018). *Access and Inclusion/Exclusion in Global Governance*. Retrieved from <http://stephengill.com/news/wp-content/uploads/Gill-Barcelona-2018-paperrevised.pdf>
- Gill, S. & Cutler, A. C. (2014). New Constitutionalism and World Order: General Introduction. In S. Gill & A. Cutler (eds.), *New Constitutionalism and World Order* (pp. 1-21). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, A. (2007). Social policies in the World Bank: Paradigms and challenges. *Global social policy*, 7(2), 151-175.

- Harris, J., & White, V. (2018). *A Dictionary of Social Work and Social Care*. Oxford University Press.
- Hameiri, S., & Jones, L. (2016). Global governance as state transformation. *Political Studies*, 64(4), 793-810.
- Haworth, N. (2002). International labour and its emerging role in global governance. In R. Wilkinson & S. Hughes (Eds.), *Global governance: critical perspective* (pp. 172-190). New York: Routledge.
- Holzmann, R. (2001). *Risk and vulnerability: the forward looking role of social protection in a globalizing world*. Washington, DC: World Bank.
- Holzmann, R., & Jorgensen, S. (1999). Social protection as social risk management: conceptual underpinnings for the social protection sector strategy paper. *Journal of international Development*, 11(7), 1005-1027.
- Holzmann, R., Sherburne-Benz, L., & Tesliuc, E. (2003). *Social risk management: The World Bank's approach to social protection in a globalizing world*. Washington, DC: World Bank.
- Holzmann, R., Sipos, S. & the Social Protection Team. (2009). Social Protection and Labor at the World Bank: An Overview. In R. Holzmann (Ed.), *Social protection and labor at the World Bank, 2000-08* (pp. 1-10). Washington, DC: World Bank.
- Hughes, S. & Haworth, N. (2011). *The International Labour Organisation: coming in from the cold*. Oxon: Routledge.
- Hughes, S., & Haworth, N. (2009). *The ILO involvement in economic and social policies in the 1930s*. Retrieved from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_180784.pdf

- Hulme, D. (2015). *Global poverty: global governance and poor people in the post-2015 era*. New York: Routledge.
- ILO. (1972). *Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya*. Geneva: ILO
- ILO. (1976). *Employment, growth and basic needs: A one world problem*. Geneva: ILO
- ILO. (1982). *Report of the Director-General*. Geneva: ILO
- ILO. (1984). *Report of the Director-General*. Geneva: ILO
- ILO. (1985). *Report of the Director-General*. Geneva: ILO
- ILO. (1986). *The changing world of work: major issues ahead*. Geneva: ILO
- ILO. (1991). *The dilemma of the informal sector*. Geneva: ILO
- ILO. (1999). *Decent work*. Geneva: ILO
- ILO. (2002). *Decent Work and the Informal Economy*. Geneva: ILO
- ILO. (2003). *Working out of poverty*. Geneva: ILO
- ILO. (2009). *Tackling the global jobs crisis: recovery through decent work policies*. Geneva: ILO
- ILO. (2010a). *Recovery and Growth with Decent Work*. Geneva: ILO
- ILO. (2010b). *Constitution of the International Labour Organization*. Geneva: ILO
- ILO. (2014). *Transitioning from the Informal to the Formal Economy*. Geneva: ILO
- ILO. (2017). *World Social Protection Report 2017-19: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals*. Geneva: ILO
- Jessop, B., & Sum, N. L. (2006). *Beyond the regulation approach: putting capitalist economies in their place*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kott, S. (2018). Towards a Social History of International Organisations: The ILO and the Internationalisation of Western Social Expertise

- (1919–1949). In M.B. Jerónimo & J.P. Monteiro (eds.), *Internationalism, Imperialism and the Formation of the Contemporary World* (pp. 33-57). Charm: Palgrave Macmillan.
- Kwon, H. J., & Kim, E. (2014). Poverty reduction and good governance: Examining the rationale of the Millennium Development Goals. *Development and Change*, 45(2), 353-375.
- Levinsohn, J. (2003). *The World Bank's Poverty Reduction Strategy Paper Approach: Good Marketing Or Good Policy?* Retrieved from https://www.g24.org/wp-content/uploads/2016/01/Session-1_2-1.pdf
- Leysens, A. (2008). *The critical theory of Robert W. Cox: fugitive or guru?*. New York: Palgrave Macmillan.
- Long, F. (1978). A 'Basic Needs' Strategy for Development of Technology in Low Income Countries. *American Journal of Economics and Sociology*, 261-270.
- Malaluan, J. J. C., & Guttal, S. (2003). *Poverty Reduction Strategy Papers: a poor package for poverty reduction*. Retrieved from <http://www.cadtm.org/IMG/pdf/prsp.pdf>
- Martin, S. J. (2013). In conversation with Robert Cox: Historical change, the Occupy movement and frozen social forces. *Global Social Policy*, 13(2), 216-225.
- Maul, D. (2012). *Human rights, development and decolonization: The International Labour Organization, 1940-70*. New York: Palgrave Macmillan.
- Mishra, R. (2013). Globalization and the Decline of 'Social Protection by Other Means': the Transformation of Welfare Regimes in Australia, Japan and Eastern Europe. In P. Kennett (Ed.), *A Handbook of*

- Comparative Social Policy* (pp. 46-67). Cheltenham: Edward Elgar.
- Morrow, D. (2001). *Poverty Reduction Strategy Papers and Sustainable Development*. Retrieved from http://iisd1.iisd.ca/pdf/pe_morrow_presentation.pdf
- Murphy, C. N. (2014). The Emergence of Global Governance. In T. G. Weiss & R. Wilkinson (Eds.), *International Organization and Global Governance* (pp. 23-34). New York: Routledge.
- Nirathron, N. & Theerakosonphong, K. (2018). Social Protection for Those Who Are Left Behind as a Result of Migration: Myanmar Case Study and Proposed Recommendations for Consideration. *Thammasat Review*, 21(1), 93-110.
- Novitz, T. & Mangan, D. (2011). An introduction to the role of labour standards in development. In T. Novitz & D. Mangan (Ed.), *The role of labour standards in development: from theory to sustainable practice?* (pp. 1-15). Oxford: The British Academy.
- Nyland, C. (2001). Critical Theorising, Taylorist Practice and the International Labour Organization. In *Proceedings-Management Knowledge: Second International Critical Management Studies Conference*, Manchester School of Management, Manchester. Retrieved from <http://www.mngt.waikato.ac.nz/ejrot/cmsconference/2001/papers/management%20knowledge/nyland.pdf>
- Nyland, C., Bruce, K., & Burns, P. (2014). Taylorism, the international labour organization, and the genesis and diffusion of codetermination. *Organization Studies*, 35(8), 1149-1169.
- O'Brien, R. (2000). Workers and world order: the tentative transformation of the international union movement. *Review of International Studies*, 26(4), 533-555.

- O'Brien, R. (2002). Organizational politics, multilateral economic organizations and social policy. *Global Social Policy*, 2(2), 141-161.
- O'Brien, R., & Williams, M. (2016). *Global political economy: Evolution and dynamics*. London: Palgrave Macmillan.
- Overbeek, H. (2004). *Global Governance. Class, Hegemony: A Historical Materialist Perspective*. Amsterdam: Free University of Amsterdam.
Retrieved from <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.201.5837&rep=rep1&type=pdf>
- Piece, T. T. (2012). *Social protection: A development priority in the post-2015 UN development agenda*. Retrieved from <http://arabpost2015.org/system/USB/Reference%20documents/UN%20Task%20Team%20on%20the%20post2015%20Development%20Agenda/Thematic%20think%20pieces/16-Thematic%20think%20piece-social%20protection.pdf>
- Rodgers, J., Lee, E., Swepston, L. & Van Daele, J. (2009). *The International Labour Organization and the Quest for Social Justice 1919-2009*. Geneva: ILO.
- Rosenau, J. N. (1995). Governance in the Twenty-First Century. *Global Governance*, 1(1), 13-43.
- Sachs, J. D. (2015). *The age of sustainable development*. New York: Columbia University Press.
- Sinclair, G. F. (2017). *To reform the world: International organizations and the making of modern states*. New York: Oxford University Press.
- Sinclair, T. J. (2012). *Global Governance: Key Concepts*. Cambridge: Polity.
- Slater, R., McCord, A., & Mathers, N. (2014). *Guidance note for DFID: Exploiting the synergies between social protection and economic development*. Retrieved from <https://www.odl.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9096.pdf>

- Standing, G. (2001). *Globalisation: the eight crises of social protection*. Geneva: ILO. Retrieved from https://www.guystanding.com/files/documents/Eight_crises_of_social_protection.pdf
- Standing, G. (2007). Social protection. *Development in Practice*, 17(4-5), 511-522.
- Standing, G. (2014a). From cash transfers to basic income: An unfolding Indian Agenda. *Indian Journal of Labour Economics*, 57(1), 111-137.
- Standing, G. (2014b). The precariat. *Contexts*, 13(4), 10-12.
- Standing, G. (2015). The precariat and class struggle. *RCCS Annual Review*. Retrieved from <https://journals.openedition.org/rccsar/585>
- Standing, G. (2017). *Basic Income: And how we can make it happen*. London: Penguin UK.
- Supiot, A. (2012). *The Spirit of Philadelphia: Social justice vs. the total market* (S. Brown, Trans). London: Verso.
- The Commission on Global Governance. (1995). *Our Global Neighbourhood: The report of the commission on global governance*. Oxford: Oxford University Press.
- United Nations. (2015a). *The Millennium Development Goals Report 2015*. Retrieved from http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20%28July%201%29.pdf
- United Nations. (2015b). *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development: United Nations*. Retrieved from http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E
- von Gliszczynski, M. (2015). Social Protection as a Paradigm of Development Policy (1990–2000). In M von Gliszczynski (Ed.). *Cash Transfers*

and Basic Social Protection (pp. 67-103). London: Palgrave Macmillan.

Weiss, T. G., & Wilkinson, R. (2014). Rethinking global governance? Complexity, authority, power, change. *International Studies Quarterly*, 58(1), 207-215.

World Bank. (2001). *World development report 2000/2001: Attacking Poverty*. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/230351468332946759/pdf/226840WDR00PUB0ng0pover ty0200002001.pdf>

World Bank & ILO. (2016). *Universal Social Protection: Country Cases*. Retrieved from <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=55072>