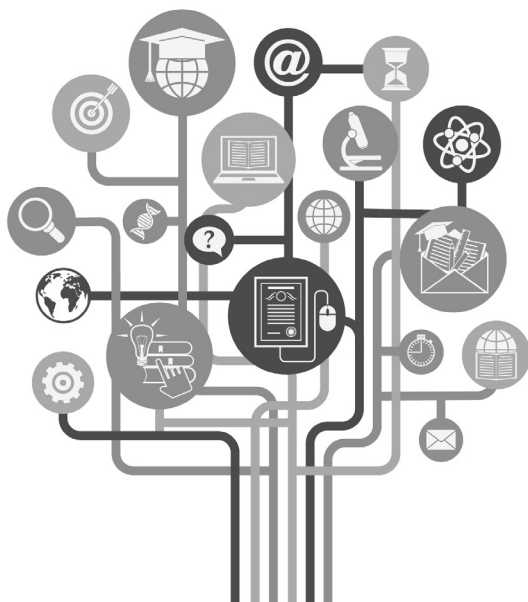


สวัสดิการสังคมของกอสต้า เอสปิง-แอนเดอร์เซน Gösta-Esping-Andersen's Social Welfare

พงษ์เทพ สันติกุล และไพลิน สันติกุล
Pongthep Suntigul and Pailin Suntigul





สวัสดิการสังคมของกอสต้า เอสปีง-แอนเดอร์เซน

Gösta-Esping-Andersen's Social Welfare

พงษ์เทพ สันติกุล¹ และไพลิน สันติกุล²

Pongthep Suntigul and Pailin Suntigul

¹คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ 10200 ประเทศไทย

Administer of Social Administration, Thammasat University, Bangkok 10200,

Thailand email: spongtep@tu.ac.th

²คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ 10240 ประเทศไทย

School of Development Economics, The National Institute of Development Administration,

Bangkok 10240, Thailand email: zenana_ps@hotmail.com

Received : September 9, 2023 Revised : January 16, 2024 Accepted : January 29, 2024

บทคัดย่อ

“Three Worlds of Welfare Capitalism” ส่งผลกระทบและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสวัสดิการ การศึกษา และความหมายโดยนัย การจำแนกประเภทของระบอบสวัสดิการสังคม การนำเสนอแนวคิดการทำสวัสดิการสังคมให้เป็นสินค้า การใช้ประเด็นด้านการจ้างแรงงานมาเป็นตัวแปรหนึ่งที่สำคัญสำหรับการวิเคราะห์ภายใต้บริบทของสังคมหลังอุตสาหกรรม ข้อค้นพบ และข้อเสนอแนะ ซึ่งแตกต่างจากนักวิชาการด้านสวัสดิการสังคมคนก่อนๆ ส่งผลให้แนวทางการจัดสวัสดิการสังคมเปลี่ยนแปลงไปเพื่อป้องกันความเสี่ยงต่อการดำรงชีวิตของประชาชน และสร้างความตระหนักในการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างชนชั้นทางสังคมที่มีอยู่และผลพลอยได้ทางลบของสวัสดิการสังคม

คำสำคัญ : กอสต้า เอสปีง แอนเดอร์เซน; สวัสดิการสังคม; ระบอบสวัสดิการสังคม

Abstract

“Three Worlds of Welfare Capitalism” has an impact and influence on formulation, education, and implementation of welfare policies. The categorization of social welfare regimes, the exposition of the notion of de-commodification of social welfare, the use of the employment issue as an analytical variable within the framework of a post-industrial society, and the findings and suggestions, are different from those of earlier social

welfare scholars. This resulted in changing social welfare management guidelines in order to prevent risks to people's livelihoods, and raise awareness to reduce the disparity between existing social classes and the negative effects of social welfare.

Keywords : Gösta-Esping-Andersen; Social Welfare; Welfare Regime

บทนำ

ภายหลังจากการตีพิมพ์หนังสือ “Three Worlds of Welfare Capitalism” ของกอสตา เอสปีง-แอนเดอร์เซน ในปี ค.ศ. 1990 แนวทฤษฎีวิชาการด้านสวัสดิการสังคมเกิดปรากฏการณ์การนำวิธีการจำแนกระบบสวัสดิการสังคมไปใช้เป็นแนวทางการศึกษาและอ้างอิงในการศึกษาสวัสดิการสังคมเชิงเปรียบเทียบอย่างแพร่หลาย รวมทั้งใช้เป็นหนังสือประกอบการเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษาด้านนโยบายสังคมอย่างแพร่หลายอีกด้วย (Scruggs and Allan, 2006 : 1) นอกจากจะส่งผลต่อการศึกษาและการปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมแล้วหนังสือเล่มนี้ยังส่งผลต่อการศึกษาด้านรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ นโยบายสาธารณะ ฯลฯ อย่างมีนัยสำคัญอีกด้วย (Merkel, 2002; Aspalter, 2019)

สาเหตุที่ทำให้หนังสือเล่มนี้ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายมาจนถึงปัจจุบันนี้คือการใช้วิธีการศึกษาที่แตกต่างจากการจำแนกระบบสวัสดิการสังคมของนักวิชาการที่ผ่านมา รวมทั้งวิธีการศึกษาเชิงปริมาณโดยใช้สถิติที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการของประเทศในยุโรป ซึ่งเอสปีง-แอนเดอร์เซน มีส่วนร่วมในการจัดทำมาเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์สำหรับการจำแนกระบบสวัสดิการสังคมอย่างเป็นระบบ

แนวคิดพื้นฐานในการจำแนกประเภทรัฐสวัสดิการของกอสตา เอสปีง แอนเดอร์เซน

เอสปีง-แอนเดอร์เซน จำแนกรัฐสวัสดิการออกเป็น 3 ระบบโดยใช้เกณฑ์

- 1) การแบ่งชั้นสังคม (Social Stratification)
- 2) สิทธิทางสังคม (Social Rights)
- 3) การกระจายทรัพยากร (Distribution of Resources)
- 4) ชีวิตการทำงาน (Working Life)
- และ 5) พัฒนาการของจ้างงาน (Esping-Andersen, 1990 : 221)

เอสปีง-แอนเดอร์เซนเชื่อว่าพัฒนาการของรัฐสวัสดิการที่เห็นในปัจจุบันนี้ ไม่ได้เป็นผลพลอยได้จากการพัฒนาประเทศไปสู่สังคมอุตสาหกรรมตามทฤษฎีการบรรจบกันของสวัสดิการสังคม (Convergent of Social welfare Theory) หากแต่เกิดจาก



แรงผลักดันของสถาบันทางสังคมอย่างตั้งใจ รวมทั้งปฏิเสธทฤษฎีการทำให้ทันสมัย (Modernization) ที่กล่าวอ้างว่ารัฐเป็นสถาบันมีอำนาจเด็ดขาดสถาบันเดียวในการสร้างและพัฒนารัฐสวัสดิการ

วัตถุประสงค์ของหนังสือ The Three Worlds of Welfare Capitalism นั้นไม่ได้ประสงค์จะสร้างทฤษฎีใหม่ขึ้นมา แต่เป็นการนำเสนอแนวทางการวิเคราะห์รัฐสวัสดิการเพื่อแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของสวัสดิการสังคมในแต่ละระบอบที่เป็นผลจากโครงสร้างการจ้างงาน (Employment Structure) การแบ่งชั้นทางสังคม และฉากทัศน์ความขัดแย้ง (Conflict-scenarios) ที่เป็นผลจากสวัสดิการสังคม (Esping-Andersen, 1990 : 222)

ความขัดแย้งในสังคมที่เกิดขึ้นอันเป็นผลสืบเนื่องจากการแบ่งชั้นทางสังคม เกิดขึ้นโดยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ในทุกระบอบสวัสดิการสังคม ไม่ว่าประเทศจะเลือกใช้ระบอบสวัสดิการสังคมแบบใด จะมีทั้งผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยเสมอ และจะพัฒนากลายเป็นความขัดแย้งทางสังคมขึ้น ซึ่งจะรุนแรงมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับบริบททางสังคมและสภาพของชนในประเทศนั้นๆ

“The Three Worlds of Welfare Capitalism” จำแนกความขัดแย้งทางสังคมที่เกิดจากรบอบสวัสดิการสังคมออกเป็น 3 รูปแบบ (Esping-Andersen, 1990 : 227) ได้แก่

1) ความขัดแย้งระหว่างเพศ ในประเทศที่ก้าวหน้าด้านสวัสดิการสังคม เช่น ประเทศสวีเดน แม้ว่ารัฐจะดำเนินนโยบายยกระดับความสามารถของแรงงานและการจ้างงานในภาพรวม แต่ก็ยังปรากฏความเหลื่อมล้ำระหว่างเพศ กล่าวคือ นโยบายการจ้างงานที่เป็นผลผลิตจากการเรียกร้องของสหภาพแรงงานในคริสต์ทศวรรษ 1980 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เพศชายทำงานนอกบ้านมากกว่าหญิง การรวมกลุ่มเป็นสหภาพจึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับเพศหญิงมากพอ ไม่ยืดหยุ่นและไม่เอื้อต่อการทำงานของสตรีที่มีครอบครัวและมีบุตร รวมทั้งขาดบริการทางสังคมที่เพียงพอสำหรับสตรี เป็นสาเหตุความขัดแย้งทางสังคมระหว่างเพศชายกับหญิงในการทำงานขึ้น

2) ความขัดแย้งระหว่างคนนอกกับคนใน (Inside-Outside Problem) หรือความขัดแย้งระหว่างผู้มีงานทำกับผู้ว่างงาน แอนเดอเซ่นยกตัวอย่างประเทศเยอรมันที่ใช้ระบบประกันสังคม และเป็นประเทศที่สหภาพมีความเข้มแข็งมาก มีอำนาจต่อรองกับนายจ้างได้ สหภาพจะพยายามเรียกร้องให้นายจ้างขึ้นค่าจ้างแรงงานให้ได้มากที่สุด

ทำให้ค่าจ้างแรงงานที่มีอยู่กลายเป็นต้นทุนจำนวนมากของนายจ้าง การจ้างงานเพิ่มขึ้น ไม่เกิดขึ้น โดยนายจ้างใช้วิธีการเรียกร้องให้ลูกจ้างเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานเพื่อลดการจ้างแรงงานใหม่ทดแทนการขึ้นค่าจ้าง ปัญหาที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งอีกประการหนึ่งคือ การกระจายซ้ำทรัพยากร (Redistribution) โดยการเก็บภาษีจากแรงงานที่มีงานทำในอัตราสูงเพื่อมาจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ว่างงาน ซึ่งเป็นความขัดแย้งระหว่างผู้มีงานทำกับผู้ว่างงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในระบบสวัสดิการสังคมแบบประกันสังคม

3) ความขัดแย้งภายในคนกลุ่มน้อย เอสปีง-แอนเดอร์เซน ยกตัวอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่มีการจ้างงานในภาคบริการมากกว่าภาคการผลิต รวมทั้งมีการจ้างงานที่ค่าจ้างต่ำกว่าเส้นความยากจน ซึ่งในอดีตนั้นเป็นความขัดแย้งที่เกิดจากการจ้างงานแรงงานผิวขาวและแรงงานผิวสีซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยในสังคม ตั้งแต่ในปี ค.ศ. 1990 การจ้างงานแรงงานผิวขาวและผิวสีชาวอเมริกันมีความเท่าเทียมกันมากขึ้น แต่ความเหลื่อมล้ำของการจ้างแรงงานกลับไปปรากฏขึ้นในระหว่างกลุ่มคนผิวสีกับแรงงานอพยพจากประเทศด้อยพัฒนาแทน

สวัสดิการสังคมในสังคมหลังอุตสาหกรรม (Post-industrial)

ปรากฏการณ์ก้าวกระโดดของสวัสดิการสังคมยุคใหม่เกิดขึ้นเมื่อความต้องการของมนุษย์และแรงงานถูกทำให้เป็นสินค้าที่ซื้อขายผ่านตลาด ความเป็นอยู่ของผู้คนถูกผูกติดอยู่กับเงินตราและกลไกตลาด (Esping-Andersen, 1990 : 35) แตกต่างจากที่ผ่านมาซึ่งสวัสดิการสังคมเป็นภารกิจของครอบครัว สถาบันศาสนา และรัฐ ที่ไม่ได้เป็นสินค้าสำหรับซื้อขาย เมื่อสวัสดิการสังคมและแรงงานถูกทำให้เป็นสินค้า (Commodification) ส่งผลให้กำลังซื้อ (Purchasing Power) และการจัดสรรทรัพยากรกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลสูงในการกำหนดคุณภาพชีวิตของมนุษย์ โดยมีตลาดเป็นเป็นกลไกจัดสรรทรัพยากรที่ฝ่ายเสรีนิยมเชื่อว่ามีประสิทธิภาพมากที่สุด และให้คุณค่ากับประเด็นการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพมากกว่าความเท่าเทียมและความเป็นธรรมทางสังคม

การให้ความสำคัญกับระบบตลาดของแนวคิดเสรีนิยมกลายมาเป็นประเด็นทางสังคมและวิชาการที่ถูกถกเถียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างหลากหลาย โดยผู้ที่ยึดถือแนวคิดสังคมนิยมหรือแนวคิดมาร์กซิสต์จะต่อต้านระบบทุนนิยมและระบบตลาดให้เหตุผลว่าทุนนิยมและระบบตลาดจะลดคุณค่าความเป็นมนุษย์และสร้างความแปลกแยกทาง



สังคม ในขณะที่นักวิชาการสายอนุรักษ์นิยมปฏิเสธการทำให้สวัสดิการสังคมและแรงงานเป็นสินค้าที่ซื้อขายผ่านระบบตลาด เพราะเป็นอันตรายต่อความสมานฉันท์ในสังคม

โพลันยี นักวิชาการสายมาร์กซิส กล่าวไว้ในหนังสือ The Great Transformation ของเขาว่าการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าซื้อขายในระบบตลาดแรงงานเป็นจุดเริ่มต้นของการทำลายตนเองของทุนนิยมเสรี (Polanyi, 1944 cited in Esping-Andersen, 1990 : 36) การทำให้สวัสดิการสังคมและแรงงานกลายเป็นสินค้าเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการสะสมทุนเพื่อสร้างความเข้มแข็งของระบบทุนนิยม ในขณะที่ทำให้กระบวนการแรงงานอ่อนแอลง การทำให้แรงงานเป็นสินค้าในระบบตลาดสร้างความเสี่ยงภัยในการทำงานของแรงงาน เช่น ค่าแรงต่ำกว่ามาตรฐานในภาคการจ้างแรงงานที่มีอุปทานแรงงานสูง ขาดรายได้เมื่อเจ็บป่วย ถูกให้ออกจากงานหรือว่างงานเมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ฯลฯ

ในขณะที่ทุนนิยมเสรีอ้างว่าระบบตลาดจะช่วยให้แรงงานสามารถเลือกงานและเลือกสวัสดิการสังคมตามความต้องการของตนเองได้อย่างเต็มที่ นักวิชาการสายสังคมนิยมกลับเชื่อว่า เสรีภาพในการเลือกนั้นเป็นเสรีภาพภายใต้การถูกจองจำ ดังนั้นจึงไม่ควรทำให้สวัสดิการสังคมและแรงงานแปรสภาพเป็นสินค้าเช่นเดียวกับสินค้าอื่นๆ ที่วางขายในตลาด ซึ่งผู้ซื้อหรือนายจ้างเป็นผู้มีอำนาจต่อรองสูงกว่าแรงงานสามารถต่อรองราคาค่าจ้างลดต้นทุนแรงงานของตนให้เหลือน้อยที่สุด (Minimize Cost) เพื่อสร้างกำไรให้มากที่สุด (Maximize Profit) ได้โดยง่าย ดังนั้นการลดความเป็นสินค้า (De-commodification) ของแรงงานและสวัสดิการสังคมจะช่วยรักษาความสมานฉันท์ทางสังคมและช่วยให้แรงงานสามารถรวมตัวกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรองได้อย่างมีพลัง

การลดความเป็นสินค้าตามทัศนะของ Esping-Andersen นั้น ไม่ได้หมายถึงการปฏิเสธระบบตลาดโดยสิ้นเชิง แต่หมายถึง การทำให้แรงงานและครอบครัวสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยไม่ต้องพึ่งพิงระบบตลาด

ในยุคสมัยก่อนสังคมทุนนิยม (Pre-capitalist) มนุษย์ไม่ได้ดำรงชีพด้วยเงินตราที่ได้จากขายแรงงาน บุคคลและครอบครัวสามารถดำรงชีพอยู่ได้ด้วยการพึ่งตนเองเป็นหลักด้วยวิธีการผลิตทางการเกษตรแบบพึ่งตนเอง แต่เมื่อสังคมพัฒนามาสู่สังคมทุนนิยมเมื่อแรงงานกลายเป็นสินค้าที่มีค่าจ้างเป็นค่าตอบแทนการทำงาน แรงงานและครอบครัวที่เคยพึ่งตนเองได้ ต้องเปลี่ยนมาเป็นพึ่งค่าจ้างแรงงานในการดำเนินชีวิตแทน

นักวิชาการสายอนุรักษนิยมในสังคม 3 ยุค ต่างมีความเห็นเช่นเดียวกับสายมาร์กซิส กล่าวคือ ปฏิเสธการทำให้แรงงานเป็นสินค้า ดังนี้

1) สังคมศักดินา (Feudal Society) สถานภาพของแรงงานในสังคมศักดินามีลักษณะเหมือนสมาชิกของครอบครัว หรือคนในความปกครองของเจ้าที่ดิน โดยเจ้าที่ดินหรือนายจ้างเปรียบเสมือนผู้นำครอบครัว (Patronage and Clientelism) ค่าจ้างแรงงานในสังคมศักดินาเป็นสิ่งที่มิประโยชน์เพียงเล็กน้อย เพราะคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของแรงงานจะขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นๆ จำนวนมากที่ได้รับจากนายจ้าง ในรูปแบบการช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างคนในครอบครัว เช่น การให้ที่อยู่อาศัย การปกป้องคุ้มครองจากภัยอันตรายต่างๆ ฯลฯ ซึ่งมีค่ามากกว่าค่าจ้างแรงงาน

2) สังคมองค์กร (Corporate Society) เป็นสังคมที่มีการรวมตัวของแรงงานมีฝีมือเป็นสมาคม (Guild) เพื่อสร้างมาตรฐาน สร้างอำนาจต่อรอง และเป็นสถาบันให้การปกป้อง คุ้มครอง ดูแลสมาชิกในด้านต่างๆ ทั้งในยามปกติและยามประสบปัญหา ด้วยเงินกองทุนที่เก็บจากสมาชิก ความช่วยเหลือของสมาคมมีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมปัญหาหลายๆ ประการที่สมาชิกต้องเผชิญ สังคมรูปแบบนี้จึงปฏิเสธการทำให้แรงงานเป็นสินค้า เนื่องจากจะทำให้อำนาจต่อรองของกลุ่มลดลง ต่อมาการรวมกลุ่มของแรงงานแบบนี้กลายเป็นพื้นฐานของระบบประกันสังคม (Social Security) ของประเทศเยอรมันที่สร้างขึ้นเป็นแห่งแรกในสมัยนายกรัฐมนตรีออตโต ฟอน บิสมาร์ค และกลายมาเป็นระบบหลักของการสร้างความคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนับแต่นั้นมาจวบจนปัจจุบัน

3) สังคมรัฐนิยม (Statism Society) คนในสังคมนิยมเชื่อว่ารัฐควรเป็นผู้มีบทบาทหลักในการจัดสวัสดิการสังคมแก่ประชาชนของตนตามสิทธิทางสังคมที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญการปกครอง เช่น การประกันสังคมที่รัฐและนายจ้างมีส่วนร่วม การให้บริการทางสังคม (Social Service) โดยรัฐสำหรับผู้ที่ประสบความเดือดร้อน ฯลฯ ดังนั้นรัฐไม่ควรปล่อยให้สวัสดิการสังคมกลายเป็นสินค้าซื้อขายกันในระบบตลาด เพราะเป็นการลดทอนสิทธิพลเมือง และทำให้กลไกตลาดเข้ามาลดทอนและใช้อำนาจแทนรัฐ

ในอีกมุมหนึ่งอาจพิจารณาได้ว่า เหตุผลของการไม่เห็นด้วยกับการทำให้แรงงานและสวัสดิการสังคมกลายเป็นสินค้าที่ซื้อขายในระบบตลาดก็คือ การรักษาอำนาจที่กลุ่มของตนมีต่อแรงงานและนโยบายสวัสดิการสังคมไม่ให้ตกไปอยู่กับกลไกตลาด

สำหรับเอสปีง-แอนเดอร์เซนแล้ว ปรากฏการณ์การทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าไม่เคยเกิดขึ้นจริง จะมีอยู่เพียงในทฤษฎีเท่านั้น มีเพียงการทำให้สวัสดิการสังคมเป็น



สินค้าเท่านั้น (Esping-andersen, 1990 : 41) ซึ่งเกิดขึ้นในหมู่นักคิดเสรีนิยมที่เชื่อว่า รัฐควรลดบทบาทในการสร้างความคุ้มครองทางสังคมแก่ประชาชนให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น ซึ่งเป็นบทบาทในสวัสดิการสังคมระดับพื้นฐาน เช่น การศึกษา การสาธารณสุข ฯลฯ เท่านั้น แนวคิดเสรีนิยมยังเชื่อว่า นโยบายการประกันความเป็นอยู่ในระดับมาตรฐานขั้นต่ำแก่ประชาชนจะก่อให้เกิดความยากจนและการว่างงานเพิ่มมากขึ้นแทนที่จะลดลงเช่นเดียวกับที่นักวิชาการสายอนุรักษนิยมและสังคมนิยมกล่าวอ้าง การประกันสังคมแก่ประชาชนกลับจะสร้างการทุจริตทางสังคม (Social Corruption) ทำให้คนเกียจคร้าน และติดสุรา เนื่องจากรู้ว่าแม้ตนจะไม่ทำงานรัฐก็ต้องเข้ามาช่วยเหลือให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ เช่นเดียวกับผู้ติดสุราที่ทราบว่าในที่สุดแล้วจะได้รับความช่วยเหลือในการรักษาพยาบาลและความช่วยเหลือในการดำรงชีวิต

ดังนั้นแนวคิดทุนนิยมเสรีเชื่อว่าระบบตลาดเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรมากที่สุด และอำนวยความสะดวกในการเลือกแก่นุชนิยมมากที่สุด สอดคล้องเหมาะสมกับหลักการพึ่งตนเองและหลักความอดสาหะของบุคคล กล่าวคือ ยิ่งบุคคลที่มีความอดสาหะในการประกอบสัมมาชีพมากเพียงใด ก็จะมีโอกาสในการเลือกบริโภคสินค้าและบริการที่ดีและมีราคาสูงขึ้นได้มากเท่านั้น รัฐไม่ควรเข้ามาแทรกแซงกลไกตลาด เพราะเป็นการบิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ควรทำหน้าที่เพียงรักษากฎกติกาการแข่งขันอย่างเสรีของตลาด และให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองและครอบครัวที่ไม่สามารถช่วยเหลือได้ ด้วยสวัสดิการสังคมแบบมุ่งเป้า (Targeted Social Welfare) สำหรับบุคคลที่ผ่านการตรวจสอบแล้วว่ามีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือเท่านั้น

ในขณะที่นักคิดสายสังคมนิยมเห็นว่าการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างความแปลกแยก (Alienation) และการสร้างชั้นทางสังคม การกลายเป็นสินค้าทำให้แรงงานไม่สามารถกำหนดผลตอบแทนจากการทำงานของตนเองได้ และถูกนายจ้างควบคุมได้โดยง่ายเพราะนายจ้างมีอำนาจต่อรองมากกว่า นอกจากนั้นการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้ายังเป็นอุปสรรคต่อการรวมตัวเป็นสหภาพเพื่อสร้างอำนาจต่อรองของแรงงานอีกด้วย

การลดความเป็นสินค้าของแรงงาน (De-commodification) เพื่อปลดปล่อยให้แรงงานเป็นอิสระไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงตลาดเป็นเป้าหมายสำหรับการเรียกร้องและการเคลื่อนไหวของกระบวนการแรงงาน ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการคือ 1) การรับรองสิทธิ

ทางสังคมของแรงงานที่จะได้รับสวัสดิการสังคมอย่างทั่วถึง และ 2) ยกระดับการจ้างงานจากระดับชนชั้นกรมาชีพให้สูงขึ้นและปรับปรุงค่าจ้างแรงงานให้เพียงพอต่อการดำเนินชีวิตเช่นเดียวกับกลุ่มคนอื่นๆ ในสังคมเดียวกัน

การลดความเป็นสินค้าของสวัสดิการไม่สามารถพิจารณาแต่เพียงความมากน้อยของงบประมาณที่รัฐจัดสรรเพื่อการจัดสวัสดิการสังคมแก่ประชาชนเท่านั้น เอสปีง-แอนเดอร์เซนชี้ให้เห็นถึงปัจจัยสำหรับการพิจารณาระบบความเป็นสินค้าของสวัสดิการสังคม ได้แก่ (Esping-andersen, 1990 : 47)

1) การเข้าถึงสวัสดิการสังคม ระบบสวัสดิการสังคมที่มีความง่ายในการเข้าถึงมากเท่าไร การลดความเป็นสินค้าก็จะมากขึ้นเท่านั้น โดยการเข้าถึงสิทธิสวัสดิการสังคมนั้นต้องขึ้นอยู่กับ (1) ระยะเวลาการทำงานที่ผ่านมา (2) ความสามารถในการทำงาน และ (3) การจ่ายสมทบ ให้น้อยที่สุด นอกจากการเข้าถึงแล้วการออกจากระบบสวัสดิการสังคมต้องยาก กล่าวคือ ผู้รับประโยชน์สวัสดิการสังคมจะได้รับประโยชน์นั้นจนกว่าจะสามารถแก้ปัญหาที่เผชิญอยู่ได้แล้ว เช่น แรงงานจะได้รับประโยชน์ทดแทนการว่างงานไปจนกว่าจะหางานใหม่หรือกลับเข้าสู่การทำงานเดิมได้

2) ประโยชน์หรือจำนวนเงินที่ได้จากสวัสดิการสังคมที่เหมาะสม โดยพิจารณาเทียบกับมาตรฐานความเป็นอยู่ที่คนในสังคมยอมรับ ระดับความเป็นสินค้าของสวัสดิการสังคมจะน้อยเมื่อประโยชน์หรือเงินทดแทนที่ได้รับจากสวัสดิการสังคมมีความเพียงพอสำหรับการดำรงชีพตามมาตรฐานของสังคม ขอบเขตของสิทธิที่จะได้รับสวัสดิการสังคม ในประเทศที่มีอัตราการลดความเป็นสินค้าของสวัสดิการสังคมสูง ขอบเขตของสิทธิสวัสดิการสังคมจะครอบคลุมสิทธิประโยชน์เพื่อคุ้มครองความเสี่ยงจากการว่างงาน พิกัดเจ็บป่วย และการเป็นผู้สูงอายุ โดยสิทธิเหล่านี้ต้องมีเงื่อนไขในการเข้าถึงให้น้อยที่สุด

3) เงื่อนไขของสิทธิทางสังคม ซึ่งเงื่อนไขการรับสิทธิประโยชน์จากสวัสดิการสังคมจะเชื่อมโยงกับรูปแบบการจัดการสวัสดิการสังคม โดยสามารถจำแนกรูปแบบการจัดการออกเป็น 3 รูปแบบ ลักษณะเดียวกับการจำแนกสวัสดิการสังคมของทิตมัสส์ (Titmuss, 1974) ได้แก่

รูปแบบที่ 1 การช่วยเหลือทางสังคม (Social-assistance) เป็นรูปแบบที่ใช้ในการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายความยากจนของประเทศอังกฤษ ซึ่งจำเป็นต้องมีการทดสอบความจำเป็นหรือความเดือดร้อน (Mean-test) ของผู้รับประโยชน์ก่อน การ



ช่วยเหลือทางสังคมรูปแบบนี้ไม่ถือเป็นสิทธิทางสังคม แต่สวัสดิการสังคมรูปแบบนี้ก็มีใช้อยู่ในหลายๆ ประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ อเมริกา ออสเตรเลีย ฯลฯ ซึ่งใช้เป็นสวัสดิการส่วนเสริมสวัสดิการสังคมหลัก

รูปแบบที่ 2 สวัสดิการสังคมจากความสำเร็จในการทำงาน (The Industrial Achievement Performance Model) มีที่มาจากระบบการประกันสังคมของประเทศเยอรมัน ซึ่งสิทธิได้รับสวัสดิการสังคมจะเกิดขึ้นจากการทำงานและจ่ายสมทบเข้ากองทุนภายใต้การคำนวณทางสถิติในรูปแบบเดียวกับการบริหารกองทุนประกันภัยเนื่องจากระบบประกันสังคมเป็นระบบประกันภัยภาคบังคับที่ดำเนินงานโดยภาครัฐ ความเป็นสินค้าของสวัสดิการสังคมรูปแบบนี้จะขึ้นอยู่กับ การจ่ายสมทบเพื่อให้มีสิทธิรับประโยชน์ หากผู้รับประโยชน์ต้องจ่ายเงินสมทบนานเท่าไร ความเป็นสินค้าก็จะมีมากขึ้นเท่านั้น รวมถึงมูลค่าของสิทธิประโยชน์ที่ได้รับหากขึ้นอยู่กับจำนวนเงินที่ผู้รับประโยชน์จ่ายสมทบ (จ่ายมากได้มาก) ความเป็นสินค้าของสวัสดิการสังคมจะมีมากกว่าการได้รับประโยชน์โดยไม่ขึ้นอยู่กับจำนวนเงินที่จ่ายสมทบ

รูปแบบที่ 3 สวัสดิการสังคมแบบสถาบัน (The Institution Redistributive Model) เป็นสวัสดิการสังคมแบบทั่วถึงและเป็นสิทธิของประชาชนทุกคน โดยไม่คำนึงถึงเงื่อนไขอื่น ๆ เช่น มีงานทำหรือไม่ มีความต้องการหรือไม่ มีความจำเป็นหรือไม่ ฯลฯ เงื่อนไขประการเดียวที่ต้องการสำหรับการได้รับสิทธิคือ การเป็นพลเมืองของรัฐ หรือพักอาศัยอยู่ในรัฐนั้นเป็นระยะเวลาตามที่รัฐนั้นกำหนด สวัสดิการสังคมประเภทนี้สามารถลดความเป็นสินค้าได้มากที่สุด ประเทศที่ใช้สวัสดิการสังคมประเภทนี้ ได้แก่ ประเทศในแถบแอฟริกาใต้

ในความเป็นจริงแล้วไม่มีประเทศใดใช้ระบบสวัสดิการสังคมเพียงรูปแบบเดียว แต่มีการผสมผสานทั้ง 3 รูปแบบเข้าด้วยกัน โดยมีรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเป็นรูปแบบหลัก (Esping-Andersen, 1990 : 49)

มาตรวัดการเป็นสินค้าของสวัสดิการสังคม

เอสปีง แอนเดอร์เซน สร้างมาตรวัดการเป็นสินค้าของสวัสดิการสังคม โดยใช้ข้อมูลเงินบำนาญชราภาพ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล และเงินทดแทนเมื่อตกงาน ประกอบกับเงื่อนไขต่างๆ เช่น เงื่อนไขในการเข้าถึงสวัสดิการสังคม ซึ่งต้องปราศจากเงื่อนไขที่จำกัดการเข้าถึง ได้แก่ ประสบการณ์การทำงาน การจ่ายสมทบ การมีรายได้

ต่ำกว่าเกณฑ์ ระยะเวลาในการรอคอยก่อนได้รับสิทธิประโยชน์ และระยะเวลาที่ได้รับประโยชน์ และนำมาถ่วงน้ำหนักโดยสัดส่วนของผู้มีสิทธิรับผลประโยชน์เปรียบเทียบกับประชากรทั้งหมดของประเทศ¹

ตารางที่ 1 : มาตรการการเป็นสินค้าของสวัสดิการสังคม

เงื่อนไข	มาก	น้อย
ระยะเวลาการทำงาน	ความเป็นสินค้ามาก	ความเป็นสินค้าน้อย
การจ่ายเงินสมทบ	ความเป็นสินค้ามาก	ความเป็นสินค้าน้อย
ระยะเวลารอคอยก่อนได้รับประโยชน์	ความเป็นสินค้ามาก	ความเป็นสินค้าน้อย
ระยะเวลาการได้รับประโยชน์	ความเป็นสินค้าน้อย	ความเป็นสินค้ามาก
สัดส่วนผู้มีสิทธิเทียบกับประชากร	ความเป็นสินค้าน้อย	ความเป็นสินค้ามาก

ที่มา: สังเคราะห์โดยผู้เขียน

ในปี ค.ศ. 1990 เอสปีง-แอนเดอเซน นำมาตรที่สร้างขึ้นมาวัดความเป็นสินค้าของสวัสดิการสังคมของประเทศต่างๆ และจัดกลุ่มประเทศต่างๆ ตามระดับความเป็นสินค้าของสวัสดิการสังคมเป็น 3 กลุ่ม (Esping-Andersen, 1990 : 52) ได้แก่

กลุ่มที่ 1 ประเทศที่สวัสดิการสังคมมีความเป็นสินค้ามาก ได้แก่ ประเทศในกลุ่มแองโกล-แซกซอน เช่น ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ แคนาดา ไอร์แลนด์ และประเทศอังกฤษ

กลุ่มที่ 2 ประเทศที่สวัสดิการสังคมมีความเป็นสินค้าน้อยได้แก่ อิตาลี ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส เยอรมัน ฟินแลนด์ สวิสเซอร์แลนด์

กลุ่มที่ 3 ประเทศที่สวัสดิการสังคมมีความเป็นสินค้าน้อย ได้แก่ ออสเตรีย เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ เดนมาร์ก นอร์เวย์ สวีเดน

จากการศึกษาเอสปีง-แอนเดอเซนสรุปว่า พัฒนาการทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ในทางตรงข้ามกับการลดความเป็นสินค้า กล่าวคือเมื่อเศรษฐกิจของประเทศพัฒนามากขึ้นการลดความเป็นสินค้าของสวัสดิการสังคมจะลดลง หรือความเป็นสินค้าและการพึ่งพิงตลาดของสวัสดิการสังคมจะมากขึ้นตามพัฒนาการทางเศรษฐกิจ

¹ผู้สนใจสามารถอ่านเพิ่มเติมได้ในหนังสือ The Three Worlds of Welfare of Capitalism หน้า 49-54 (Esping-andersen, 1990)



ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกับการลดความเป็นสินค้าคือ พลังทางการเมืองและพรรคการเมืองที่ยึดมั่นในแนวคิดสังคมนิยม รวมทั้งประวัติศาสตร์ความเป็นมาของประเทศ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ ประเทศในยุโรปภาคพื้นทวีป (Continental European) ที่มีการลดความเป็นสินค้าของสวัสดิการสังคมลงมาก นอกจากนี้จะมีพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายที่ได้รับความนิยมจากประชาชนสูงแล้ว ยังได้รับอิทธิพลจากกลุ่มอนุรักษนิยม (Conservative) และคาทอลิกปฏิรูป (Catholic Reformism) ที่สนับสนุนการลดความเป็นสินค้าของสวัสดิการสังคมอีกด้วย

สำหรับประเทศที่มีระบบสวัสดิการสังคมที่มีความเป็นสินค้าสูงจะพบว่า เป็นประเทศที่มีกระบวนการแรงงานที่ไม่เข้มแข็ง และให้ความสำคัญกับเสรีนิยมมาอย่างยาวนาน

ความสัมพันธ์ระหว่างประวัติศาสตร์ของประเทศกับการลดความเป็นสินค้าสามารถจำแนกได้ 2 ประการ (Esping-andersen, 1990 : 53-54) คือ

ประการที่ 1 ประเทศที่ยึดหลักแนวคิดอนุรักษนิยมและคาทอลิกปฏิรูปในการบริหารประเทศมาอย่างยาวนาน ได้แก่ ออสเตรีย เบลเยียม และเนเธอร์แลนด์ สวัสดิการสังคมจะมีระดับความเป็นสินค้าต่ำ เนื่องจากประเทศกลุ่มนี้จะมองระบบตลาดเป็นศัตรู และกีดกันไม่ให้ระบบตลาดมีอำนาจเหนืออำนาจรัฐ ศาสนา และครอบครัว

ประการที่ 2 ประเทศที่เคยยึดแนวทางเสรีนิยมแต่ต่อมาพรรคการเมืองสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democracy) กลายมาเป็นพรรคที่ได้รับความนิยมจากประชาชนมากที่สุด ได้แก่ เดนมาร์ก นอร์เวย์ และสวีเดน ประเทศในกลุ่มนี้จะมีสวัสดิการสังคมที่มีความเป็นสินค้าต่ำและไม่พึ่งพิงระบบตลาด พลเมืองมีสิทธิทางสังคมในการได้รับสวัสดิการสังคมอย่างเท่าเทียม

การสร้างชั้นทางสังคมโดยสวัสดิการสังคม

การศึกษาสวัสดิการสังคมก่อนหน้าการศึกษาของเอสปีง แอนเดอเซ่น เน้นให้ความสำคัญกับรูปแบบหรือวิธีการกระจายซ้ำทรัพยากร (Redistribution) เช่น การศึกษาของทิตมัส (Titmuss, 1974) จำแนกสวัสดิการสังคมออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ สวัสดิการสังकरแบบส่วนที่เหลือ (Residual Model) สวัสดิการสังकरแบบผลสัมฤทธิ์ทางอุตสาหกรรม (The Industrial Achievement Performance Model) และสวัสดิการสังकरแบบสถาบัน (The Institution Redistributive Model)

นอกจากนั้น การศึกษาสวัสดิการสังคมส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับการให้นิยาม เป้าหมาย นโยบาย ฯลฯ ส่วนการศึกษาผลกระทบของสวัสดิการสังคมโดยเฉพาะการศึกษาข้อมูลเชิงตัวเลขยังมีอยู่จำกัดเนื่องจากต้องเป็นการศึกษาระยะยาวที่ต้องการข้อมูลต่อเนื่อง เช่น การศึกษาของผลกระทบของสวัสดิการสังคมที่มีต่อการลดความยากจนและยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้รับประโยชน์สวัสดิการในประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวียด้วยวิธีการสำรวจทางสังคมอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเริ่มต้นในปี ค.ศ. 1968 แสดงให้เห็นผลกระทบของสวัสดิการสังคมที่จัดโดยวิธีการกระจายซ้ำทรัพยากรช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นแม้กระทั่งในสภาวะสงครามก็ตาม (Esping-Andersen, 1990 : 56-57)

สวัสดิการสังคมเป็นเครื่องมือคุ้มครองความเสี่ยงและสร้างความมั่นคงในการดำเนินชีวิตของบุคคล รวมทั้งแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม แต่ในขณะเดียวกันสวัสดิการสังคมเองก็สร้างชนชั้นในสังคมขึ้นอย่างไม่เจตนา กล่าวได้ว่าผลกระทบด้านลบของสวัสดิการสังคมประการหนึ่งคือ การสร้างชนชั้นทางสังคมให้เกิดขึ้น ถึงแม้ว่าอย่างไรก็ตามยังมีการศึกษาจำนวนน้อยที่แสดงหลักฐานให้เห็นอย่างชัดเจนว่าสวัสดิการสังคมสร้างชนชั้นทางสังคมขึ้น

ตัวอย่างสวัสดิการสังคมที่สร้างชนชั้นทางสังคมคือ สวัสดิการสังคมด้านการศึกษา เพราะการศึกษาสามารถเลื่อนระดับชนชั้นทางสังคมของผู้เรียนได้ ผู้ได้รับการศึกษาที่ดีกว่าสูงกว่ามักจะเข้าถึงทรัพยากรทางสังคมได้ดีกว่ามากกว่าผู้ได้รับการศึกษาน้อย สวัสดิการสังคมด้านสุขภาพก็มีส่วนสำคัญในการสร้างชนชั้นทางสังคมให้เกิดขึ้น เพราะบุคคลที่มีสุขภาพทางกายและทางจิตที่พร้อม จะสามารถเข้าถึงและใช้โอกาสและทรัพยากรทางสังคมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของตนเองได้ดีกว่าผู้ที่มีสุขภาพไม่ดี

สวัสดิการสังคมด้านแรงงานบางประเภทก็มีการสร้างชนชั้นทางสังคมขึ้น เช่น การจัดสวัสดิการสำหรับข้าราชการมีความแตกต่างจากแรงงานทั่วไป โดยสวัสดิการสังคมสำหรับข้าราชการจะดีกว่าสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานทั่วไป ทั้งในด้านคุณภาพและความครอบคลุมถึงพ่อแม่ ภรรยา/สามี และบุตร

ชนชั้นทางสังคมที่เป็นผลกระทบจากสวัสดิการสังคมจำแนกออกเป็น 3 รูปแบบ (Esping-Andersen, 1990 : 58-69) คือ

รูปแบบที่ 1 ช้นทางสังคมในสวัสดิการสังคมแบบอนุรักษ์นิยม (Stratification in Conservative Social Policy) ในระบบสวัสดิการสังคมแบบดั้งเดิมรัฐมีอำนาจสูงสุด



และเป็นกลไกหลักในการจัดสวัสดิการสังคมภายใต้ความสัมพันธ์แบบปิตาธิปไตย (Patriarchy) หรือความสัมพันธ์แบบพ่อกับลูก โดยรัฐทำหน้าที่หัวหน้าครอบครัวดูแลความทุกข์สุขของประชาชนเสมือนหนึ่งพ่อดูแลลูก ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ที่มีระดับชั้น (Hierarchy) โดยแต่ละระดับมีความแตกต่างกันชัดเจน เช่น ข้าราชการซึ่งเป็นกลไกและทำงานให้รัฐจะได้รับสิทธิพิเศษเหนือกว่าประชาชนทั่วไป หรือในระดับองค์กร (Corporate) ที่ปรากฏความสัมพันธ์เชิงอำนาจและความแตกต่างระหว่างสิทธิและหน้าที่ระหว่างกลุ่มต่างๆ ในองค์กรอย่างชัดเจน เช่น ระหว่างหัวหน้ากับลูกน้อง ผู้บริหารกับพนักงาน ระบบสวัสดิการสังคมที่องค์กรจัดให้กับพนักงานดังกล่าวจึงเป็นส่วนผสมระหว่างแนวคิดสังคมนิยมและทุนนิยมที่เชื่อว่า องค์กรนอกจากทำหน้าที่เป็นนายจ้างแล้ว ยังมีหน้าที่ดูแลให้ลูกจ้างมีความเป็นอยู่ที่ดีอีกด้วย

การจัดสวัสดิการสังคมโดยยึดหลักการพ่อกับลูกยังปรากฏให้เห็นชัดเจนในการจัดสวัสดิการสังคมที่ศาสนาคริสต์นิกายคาทอลิก ซึ่งโบสถ์ซึ่งเป็นศาสนสถานจะให้ความช่วยเหลือแก่ศาสนิกชนในด้านต่างๆ ความสัมพันธ์แบบพ่อกับลูกนำมาสู่การจัดสวัสดิการสังคมแบบ “การช่วยเหลือทางสังคม” (Social Assistance) เป็นความช่วยเหลือแบบสงเคราะห์ของรัฐสำหรับผู้ประสบความเดือดร้อน เช่นเดียวกับความช่วยเหลือที่พ่อแม่ให้เมื่อลูกๆ เดือดร้อน การจัดสวัสดิการสังคมแบบนี้ก็ยังเป็นส่วนหนึ่งของระบบสวัสดิการสังคมในปัจจุบัน

รูปแบบที่ 2 ชั้นทางสังคมในสวัสดิการสังคมแบบเสรีนิยม (Stratification in Liberal Social Policy) เป็นการจัดสวัสดิการสังคมที่ยึดหลักการเสรีนิยมโดยปฏิเสธหลักการของแนวคิดแบบดั้งเดิม แนวคิดเสรีนิยมไม่เชื่อว่าระบบหรือกลไกแบบผูกขาดและรวมศูนย์อำนาจของรัฐสามารถจัดสวัสดิการสังคมได้สอดคล้องกับความต้องการที่หลากหลายของประชาชนได้มีประสิทธิภาพทัดเทียมระบบหรือกลไกตลาด แนวคิดเสรีนิยมให้สิทธิ เสรีภาพ และโอกาสในการเลือกกำหนดชีวิตของปัจเจกบุคคลมากกว่าการกำหนดโดยรัฐ

แนวคิดเสรีนิยมจึงปฏิเสธรัฐขนาดใหญ่ (Big State) หรือรัฐที่มีระดับการแทรกแซงวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนสูง และสนับสนุนรัฐขนาดเล็ก (Minimal State) ที่มีระดับการแทรกแซงต่ำ ซึ่งการจัดสวัสดิการสังคมผ่านระบบการกระจายซ้ำทรัพยากรถือเป็นการแทรกแซงวิถีการดำเนินชีวิตของรัฐอย่างหนึ่งซึ่งส่งผลให้ประชาชนขาดโอกาสหรือมีทางเลือกจำกัดสำหรับการแสวงหาสิ่งที่เหมาะสมกับตนเอง

ระบบสวัสดิการสังคมมีกลไกตลาดเป็นหลักในการจัดสวัสดิการสังคมภายใต้หลักเสรีภาพ ความต้องการ และความเต็มใจซื้อของผู้บริโภค รวมทั้งระบบอาสาสมัครที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบความเดือดร้อนในสังคม ระบบการจัดสวัสดิการสังคมแบบเสรีนิยมจึงเป็นระบบคู่ขนาน (Dualism) ประกอบด้วยการจัดสวัสดิการสังคมโดยกลไกตลาดผ่านการซื้อขาย และการจัดสวัสดิการสังคมที่ให้ความช่วยเหลือแบบมุ่งเป้าสำหรับผู้ขาดกำลังซื้อไม่สามารถเข้าถึงกลไกตลาด ในทัศนะของเอสปีง-แอนเดอร์เซนแล้ว สวัสดิการสังคมเป็นเครื่องมือต่อสู้ระบบตลาด (Ferragina and Seeleib-Kaiser, 2011 : 584)

สวัสดิการสังคมแบบเสรีนิยมจำแนกคนในสังคมออกเป็น 2 ส่วน คือ ผู้มีกำลังซื้อสามารถจัดหาสวัสดิการสังคมสำหรับตนเองและครอบครัวได้ กับผู้ขาดกำลังซื้อไม่สามารถจัดหาสวัสดิการสังคมสำหรับตนเองและครอบครัวได้ ต้องพึ่งพิงรัฐหรือความช่วยเหลือจากผู้อื่นในการดำเนินชีวิต ซึ่งทำให้มีสถานะเป็นบุคคลชั้นสองในสังคมการแข่งขันแบบเสรีนิยม

การประกันภัยภาคเอกชนเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งในการจัดสวัสดิการสังคมแบบเสรีนิยม เพื่อป้องกันความเสี่ยงในการดำเนินชีวิตแก่ผู้ทำประกัน

แม้ว่าในเวลาต่อมาเกิดแนวคิดเสรีนิยมสายปฏิรูปที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนมากขึ้น เนื่องจากในความเป็นจริงแล้วบุคคลจะอยู่รวมกันเป็นชุมชน และชุมชนก็มีอิทธิพลต่อความคิดของบุคคล แต่แอนเดอร์เซนมองว่าเป็นการกระทำที่มีเป้าหมายสนับสนุนให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเอง ซึ่งการพึ่งตนเองโดยไม่รอความช่วยเหลือจากรัฐนั้นก็คือ เป็นอุดมการณ์หลักของเสรีนิยมนั่นเอง (Esping-Andersen, 1990 : 63)

สำหรับสวัสดิการสังคมบางประเภท เช่น การประกันสังคม (Social Insurance) ซึ่งเป็นสวัสดิการสังคมโดยการรวมกลุ่มของแรงงานเพื่อสร้างความคุ้มครองความเสี่ยงจากการดำเนินชีวิตและการทำงาน ที่ออกแบบโดยอาศัยหลักการแบบสังคมนิยมนั้น กลับมีหลักการหลายๆ ส่วนที่เหมือนกับหลักการของเสรีนิยม คือ เป็นสวัสดิการสังคมที่ผู้รับประโยชน์ต้องมีส่วนร่วมสมทบเงินเข้ากองทุน และเป็นการช่วยเหลือตนเองโดยใช้กองทุนที่เกิดจากการร่วมสมทบนั้นเป็นเครื่องมือสำหรับจัดหาประโยชน์ทดแทนแก่สมาชิกผ่านกลไกรูปแบบต่างๆ รวมทั้งกลไกตลาดด้วย

รูปแบบที่ 3 ขึ้นทางสังคมในสวัสดิการสังคมแบบสังคมนิยม (Stratification in Socialist Social Policy) แนวคิดสังคมนิยมเคยสร้างสวัสดิการสังคมที่ตอบสนองความต้องการของคนได้อย่างแท้จริง รวมทั้งเป็นสวัสดิการสังคมที่เอื้อต่อการเคลื่อนไหวของกลุ่มทางสังคม เช่น กลุ่มผู้ใช้แรงงาน ฯลฯ เพื่อสร้างอำนาจต่อรอง



ความสามานฉันท์ (Solidarity) ของแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญของกระบวนการเคลื่อนไหวของแรงงาน (Labor Movement) ซึ่งกระบวนการแรงงานใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการเรียกร้องสิทธิสวัสดิการตามแนวทางสังคมนิยม แต่ปัญหาที่ผู้นิยมแนวคิดสังคมนิยมเผชิญอยู่ตลอดเวลาคือ ทำอย่างไรจึงสามารถสร้างสังคมที่สามานฉันท์และมีเอกภาพได้ แม้แต่ทฤษฎีสังคมนิยมของคาร์ล มาร์กซ์ ซึ่งเป็นทฤษฎีสำคัญที่ชี้นำแนวคิดสังคมนิยมเองยังถูกสร้างจากความขัดแย้งระหว่างแรงงานกับนายจ้าง การต่อต้านสวัสดิการสังคมแบบรวมศูนย์ที่จัดโดยรัฐและกลไกตลาด

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยภายในและภายนอกอื่นๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการสร้างความสามานฉันท์ในกระบวนการแรงงานคือ ความพยายามสร้างความเท่าเทียมระหว่างสมาชิกในสหภาพแรงงาน และการกระตุ้นความต้องการแบบปัจเจกบุคคลของแนวคิดเสรีนิยม

อีกหนึ่งปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความสามานฉันท์ในกระบวนการแรงงานคือ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มแรงงานมีทักษะฝีมือกับแรงงานไร้ทักษะฝีมือ และผู้ว่างงานเป็นเวลานานจนไม่อยากจะกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานโดยพึ่งพิงสวัสดิการสังคมในการดำรงชีพไปวันๆ ซึ่งเป็นปัญหาการแบ่งแยกชั้นทางสังคมระหว่างแรงงาน และเป็นความยากในการจัดสวัสดิการสังคมแบบทั่วถึง (Universal) แบบเดียวให้เหมาะสมกับแรงงานทั้ง 3 กลุ่ม สิ่งที่สามารถทำได้คือการใช้เกณฑ์เฉลี่ยที่เป็นกลาง ซึ่งปรากฏว่ากลับเป็นที่ไม่พึงพอใจของทั้งสามฝ่าย ปัญหาดังกล่าวกลายมาเป็นปัญหาเรื้อรังที่บั่นทอนความสามานฉันท์ของกระบวนการแรงงาน

เอสปีง-แอนเดอเซ่นยกตัวอย่างของการจำแนกชั้นทางสังคมของสังคมนิยมโดยระบบสวัสดิการสังคมที่เห็นได้ชัดคือ ในสังคมที่เป็นรัฐสวัสดิการแบบวิสาหกิจ (Corporatist Model) พิจารณาจากประโยชน์ทดแทนจากระบบสวัสดิการสังคมที่คนในสังคมได้รับพบว่า ประโยชน์ทดแทนจากหลักประกันทางสังคมที่ได้รับแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับความแตกต่างของการประกอบอาชีพ (Status based Program) โดยประโยชน์ทดแทนที่ได้รับแตกต่างกันมากระหว่างชั้นบนสุดและล่างสุดของระบบสวัสดิการสังคม เช่น สวัสดิการสังคมของคนที่ประกอบอาชีพข้าราชการ (Civil Servant Welfare Model) ที่มีสวัสดิการครอบคลุมตัวบุคคลและครอบครัว ได้แก่ พ่อ แม่ ภรรยา และบุตร เปรียบเทียบกับสวัสดิการสังคมแบบเก็บตก (Residual Model) สำหรับคนที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้โดยต้องทดสอบความจำเป็น (Mean Test) ว่าเป็นบุคคลที่ประสบปัญหาจริงและควรได้รับสวัสดิการสังคม

บทสรุป

การศึกษาของกอสต้า เอสปีง-แอนเดอเซน พิสูจน์ให้เห็นว่าสวัสดิการสังคมไม่ได้เป็นผลพลอยได้จากการพัฒนาอุตสาหกรรม และด้วยความเป็นสถาบันทางสังคมของสวัสดิการสังคม ทำให้สวัสดิการสังคมเป็นกลไกอันทรงพลังที่จะกำหนดรูปแบบของสังคมในอนาคต เอสปีง-แอนเดอเซน นำปัจจัยที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย การแข่งขันทางสังคม สิทธิทางสังคม การกระจายทรัพยากร ชีวิตการทำงาน และการพัฒนาการของการจ้างงาน มาจำแนกสวัสดิการสังคมออกเป็น 3 รูปแบบ ซึ่งสามารถใช้อธิบายสวัสดิการสังคมในโครงสร้างสังคมหลังอุตสาหกรรม (Post-industrial Structure) ได้ดังนี้

1) สวัสดิการสังคมระบอบอนุรักษนิยม (Conservative Welfare-state Regime)

รูปแบบของสวัสดิการสังคมที่เป็นหลักคือ สวัสดิการสังคมแบบวิสาหกิจนิยมสำหรับแรงงานในระบบจ้างงานและสวัสดิการสังคมสำหรับข้าราชการที่มีรัฐเป็นนายจ้าง ในระบบสวัสดิการสังคมแบบอนุรักษนิยม องค์กรศาสนาและรัฐมีอิทธิพลบทบาท และหน้าที่หลักในการจัดสวัสดิการสังคม

2) สวัสดิการสังคมระบอบเสรีนิยม (Liberal Welfare-state Regime)

รูปแบบของสวัสดิการสังคมที่สำคัญของระบอบเสรีนิยมคือ สวัสดิการสังคมระบบตลาดและระบบที่ต้องพิสูจน์ว่าผู้รับประโยชน์เดือดร้อนจริง สมควรได้รับความช่วยเหลือปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อสวัสดิการสังคมระบอบนี้คือ 1) ส่วนผสมของพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายในรัฐสภา ถ้าสัดส่วนของสมาชิกฝ่ายซ้ายน้อยกว่าฝ่ายเสรีนิยมจะทำให้การจัดสวัสดิการสังคมเป็นรูปแบบตลาดและการสงเคราะห์มากขึ้น และ 2) ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (Gross Domestic Product)

3) สวัสดิการสังคมระบอบสังคมนิยม (Socialist Welfare-state Regime)

รูปแบบของสวัสดิการสังคมที่สำคัญของระบอบสังคมนิยมคือ สวัสดิการสังคมที่กำหนดให้เป็นสิทธิสำหรับพลเมืองทุกคน ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อสวัสดิการสังคมระบอบนี้คือ ส่วนผสมของพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายในรัฐสภา ถ้าสัดส่วนของสมาชิกฝ่ายซ้ายมากกว่าฝ่ายเสรีนิยมจะทำให้การจัดสวัสดิการสังคมใช้รูปแบบที่เป็นสิทธิพลเมือง

พิจารณาจากการจัดระบอบหรือรูปแบบของสวัสดิการสังคมดังกล่าวจะพบปัจจัยที่แอนเดอเซนใช้สำหรับการจัดกลุ่ม ได้แก่ 1) ความเข้มแข็งของสถาบันทางสังคมต่างๆ เช่น รัฐ องค์กรศาสนา สหภาพแรงงาน 2) พรรคการเมือง 3) ประวัติศาสตร์ของระบบสวัสดิการสังคม ดังรายละเอียดต่อไปนี้



1) ความเข้มแข็งของสถาบันทางสังคม ประเทศที่รัฐและองค์กรศาสนาที่เข้มแข็ง รัฐจะมีอิทธิพลและบทบาทในการแทรกแซงความเป็นอยู่ของประชาชนสูง ประเทศแบบนี้มีความเป็นไปได้สูงที่จะยึดระบอบสวัสดิการสังคมแบบอนุรักษนิยม

ประเทศที่มีสถาบันทางด้านแรงงาน เช่น มีสหภาพแรงงานที่รวมตัวอย่างเข้มแข็ง มีกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้อย่างมีนัยสำคัญ ประเทศนั้นจะมีความเป็นไปได้สูงที่จะมีระบอบสวัสดิการสังคมแบบสังคมนิยม โดยจัดสวัสดิการสังคมแบบวิสาหกิจนิยมสำหรับแรงงานในระบบจ้างงาน และสวัสดิการสังคมสำหรับข้าราชการที่มีรัฐเป็นนายจ้าง โดยข้าราชการจะได้รับสวัสดิการสังคมในระบบที่แยกออกต่างหากและดีกว่าสวัสดิการสังคมของแรงงาน ส่งผลให้ข้าราชการมีสถานภาพและอยู่ในชั้นสังคมที่สูงกว่าแรงงานทั่วไป แม้ว่าจะมีสถานภาพหลักเป็นแรงงานเหมือนกัน แตกต่างกันที่แรงงานมีนายจ้างเป็นเอกชนในขณะที่ข้าราชการมีนายจ้างเป็นรัฐ

2) พรรคการเมือง ประเทศประชาธิปไตยที่พรรคการเมืองอนุรักษนิยมหรือพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายหรือสังคมนิยมมีสัดส่วนสูงกว่าพรรคการเมืองอื่นๆ ประเทศนั้นจะนำระบบสวัสดิการสังคมที่จัดโดยรัฐหรือองค์กรศาสนามาใช้ในทางตรงข้ามประเทศที่มีสัดส่วนพรรคการเมืองสายเสรีนิยมสูง จะนำระบบสวัสดิการสังคมแบบเสรีนิยมโดยกลไกตลาดมาใช้

3) ประวัติศาสตร์ของระบบสวัสดิการสังคม สวัสดิการสังคมเป็นเครื่องมือสร้างความมั่นคงทางสังคมแก่ประชาชน สวัสดิการสังคมที่ประชาชนได้รับแสดงถึงมาตรฐานความเป็นอยู่และระดับของคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศนั้น รัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองไม่ว่าจะยึดถือแนวคิดแบบใดเป็นแนวทางการพัฒนาประเทศก็ตาม จะไม่สามารถลดปริมาณและคุณภาพของสวัสดิการสังคมที่ประชาชนได้รับอยู่ได้ เพราะจะกระทบต่อคะแนนเสียงและความนิยมของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมืองของตน ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงสวัสดิการสังคมจะเกิดขึ้นในแนวทางการพัฒนาหรือการเพิ่มขึ้นเท่านั้น

เอสปีง-แอนเดอเซนให้ความสำคัญกับการลดความเป็นสินค้า (De-commodification) ของสวัสดิการสังคม โดยพิจารณาจาก 1) สวัสดิการสังคมนั้นเป็นสิทธิที่พลเมืองสามารถเข้าถึงได้สะดวก มีข้อจำกัดหรือเงื่อนไขการเข้าถึงไม่มากนัก หรือไม่มีข้อจำกัดหรือเงื่อนไขการเข้าถึงเลยยิ่งเป็นการดี 2) ระยะเวลาในการรับสวัสดิการที่เพียงพอสำหรับ

การแก้ปัญหาที่เป็นสาเหตุให้ต้องรับประโยชน์จากสวัสดิการสังคม เช่น การตกงานว่างงาน ฯลฯ โดยไม่ต้องพึ่งพิงระบบตลาด แอนเดอร์เซนเชื่อว่า สวัสดิการสังคมที่มีความเป็นสินค้าน้อยหรือไม่มีเลย จะสร้างความมั่นคงในการดำเนินชีวิตแก่บุคคลได้มากกว่าสวัสดิการสังคมที่มีความเป็นสินค้ามาก

สวัสดิการสังคมทุกรูปแบบล้วนสร้างขึ้นทางสังคมให้เกิดขึ้น แต่ชั้นทางสังคมที่เกิดขึ้นจะแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ ในสังคมอนุรักษนิยมที่รัฐและองค์กรศาสนาเป็นกลไกหลักในการจัดสวัสดิการสังคม รัฐและองค์กรทางศาสนาจะพยายามรักษาอำนาจของตนที่ถูกท้าทายโดยระบอบทุนนิยมเสรี ซึ่งในสังคมทุนนิยมเสรีเองก็มีชั้นทางสังคมที่ถูกแบ่งด้วยสถานะทางเศรษฐกิจ สวัสดิการสังคมในสังคมอนุรักษนิยมนอกจากถูกเป็นเครื่องมือสร้างความมั่นคงในการดำเนินชีวิตของพลเมืองแล้วยังถูกใช้เป็นเครื่องมือในการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางเพื่อรักษาอำนาจของรัฐและองค์กรศาสนาไว้ (Scruggs and Allan, 2006) แต่ด้วยลักษณะของสวัสดิการสังคมบางประเภทกลับทำให้อำนาจรัฐและองค์กรศาสนาลดลง เช่น การประกันสังคมหรือสวัสดิการแบบบิสมาร์ก (Bismarckian approach) ซึ่งเป็นสวัสดิการสังคมที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของ 3 ฝ่าย ได้แก่ รัฐ นายจ้าง และแรงงาน และสวัสดิการสังคมขององค์กรศาสนาที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของครอบครัวและชุมชนสวัสดิการสังคมในรูปแบบนี้มีความเป็นสินค้าต่ำ ตัวอย่างหนึ่งของการแบ่งชั้นทางสังคมที่เกิดจากสวัสดิการรูปแบบนี้คือ การแบ่งแยกระหว่างแรงงานที่มีรัฐเป็นนายจ้างหรือข้าราชการ กับแรงงานที่มิใช่เป็นเอกชน โดยทั้งสวัสดิการสังคมที่แรงงานทั้งสองประเภทยัง

ในขณะที่สวัสดิการสังคมในสังคมเสรีนิยมมีลักษณะที่แตกต่างกับสวัสดิการสังคมแบบอนุรักษอย่างสิ้นเชิง เพราะมองว่าการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐหรือองค์กรศาสนาปิดกั้นเสรีภาพในการเลือกของประชาชน ดังนั้นรัฐหรือองค์กรศาสนาควรเข้ามามีบทบาทให้น้อยที่สุด หรือที่เรียกว่า “รัฐขนาดเล็ก” (Minimal State) และนำระบบตลาดมาใช้ เพราะเชื่อว่ากลไกตลาดเป็นกลไกการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด และเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้เสรีภาพในการเลือกตามความต้องการและความจำเป็นของตนได้มากที่สุด สวัสดิการแบบเสรีนิยมจะมีความเป็นสินค้าสูง ประชาชนจะเลือกสวัสดิการสังคมเพื่อคุ้มครองความเสี่ยงภัยในการดำเนินชีวิต หรือการคุ้มครองภายหลังการเกษียณอายุงานผ่านระบบตลาด ตามความเหมาะสม ความต้องการ/ ความจำเป็น และความสามารถในการจ่ายของตนเอง รวมทั้งการนำสวัสดิการ



สังคมแบบมุ่งเป้าหมาย (Targeted Social welfare) มาใช้สำหรับประชาชนที่ตนเองและครอบครัวไม่สามารถจัดหาสวัสดิการสังคมได้ โดยผ่านการตรวจสอบความจำเป็นตามเกณฑ์กลางที่กำหนดไว้ (Mean-test) สวัสดิการสังคมแบบนี้จึงแบ่งชั้นคนในสังคมออกเป็น กลุ่มคนที่สามารถช่วยตนเองได้กับกลุ่มคนที่ไม่สามารถช่วยตนเองได้และรัฐต้องเข้ามาให้การช่วยเหลือ

สวัสดิการสังคมแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยเป็นรูปแบบของสวัสดิการสังคมที่อยู่ระหว่างแบบอนุรักษนิยมกับเสรีนิยม โดยนำจุดแข็งของสวัสดิการสังคมทั้งสองรูปแบบมาใช้เพื่อปิดจุดอ่อนที่มีอยู่ในสวัสดิการทั้งสองระบบ กล่าวคือ รัฐเข้ามาทำหน้าที่หลักในการจัดสวัสดิการสังคมแบบทั่วถึงสำหรับประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียม (Universal approach) ลดความเป็นสินค้าของสวัสดิการสังคมลงแต่ยังคงใช้ระบบตลาดอยู่ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถใช้เสรีภาพในการเลือกได้ รวมทั้งดึงกลไกตลาดมาเป็นกลไกการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมร่วมกับกลไกรัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของกลไกรัฐ ในระยะยาวแล้วสวัสดิการสังคมแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยนี้ นับได้ว่าเป็นรูปแบบสวัสดิการสังคมที่ไม่ก่อให้เกิดการแบ่งชั้นทางสังคมขึ้น แต่ในระยะเริ่มต้นจะเกิดชั้นทางสังคมระหว่างผู้มีรายได้มากที่ต้องจ่ายภาษีในจำนวนมากกับผู้มีรายได้น้อยที่ต้องจ่ายภาษีน้อยภายใต้อัตราภาษีแบบขั้นบันได แต่ด้วยความสามารถในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของสวัสดิการสังคมแบบนี้จะทำให้ชั้นสังคมดังกล่าวค่อยๆ เลือนหายไป ในที่สุด เอสปิง-แอนเดอร์เซนยกย่องให้สวัสดิการสังคมแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยของประเทศสวีเดนเป็นระบบสวัสดิการสังคมที่มีประสิทธิภาพในการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมและลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม (Esping-Andersen, 2012) ในขณะที่ประเทศเดนมาร์ก ซึ่งใช้ระบบสวัสดิการสังคมแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน เป็นประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำน้อยที่สุด (Esping-Andersen, 2015)

เอกสารอ้างอิง

Aspalter, Christian. (2019). Welfare regime analysis: 30 years in the making. *International Social Work*, 62(1), 76–88.

- Esping-Andersen, Gösta. (2012, 18 September). *Economic Inequality and the Welfare State*. ResearchGate. https://www.researchgate.net/publication/287249089_Economic_Inequality_and_the_Welfare_State.
- Esping-Andersen, Gösta. (2015). Welfare regimes and social stratification. *Journal of European Social Policy*, 25 (1), 124–134.
- Ferragina, Emmanuelle and Seeleib-Kaiser, Martin. (2011). Welfare regime debate: past, present, future? Policy and Politics. *Policy Press*, 39 (4), 583-611.
- Merkel, Wolfgang. (2002, 28 October). *Social Justice and the Three Worlds of Welfare Capitalism*. *Social Justice and the Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-sociology-archives-europeennes-de-sociologie/article/abs/social-justice-and-the-three-worlds-of-welfare-capitalism/B03B07A0A8325358EA431240EEEB8700>.
- Scruggs, Lyle A. and Allan, James P. (2006). *Social Stratification and Welfare Regimes for the Twenty-first Century: Revisiting the Three Worlds of Welfare Capitalism*, 15th International Conference of Europeanists, Drake Hotel, Chicago, IL, March 30-April 1, 2006.
- Titmuss, Richard. (1974). *Social Policy: An Introduction*. Allen and Unwin Ltd.