

สถานะองค์ความรู้ปัจจุบันและทิศทางในอนาคตของนโยบายสังคม:  
การพัฒนากระบวนการคุ้มครองทางสังคมเพื่อส่งเสริมความกินดีอยู่ดีและลดความ  
ขัดแย้งทางสังคม

กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์\*

คณะอักษรศาสตร์, มหาวิทยาลัยศิลปากร

---

วันที่รับบทความ 19 ธันวาคม พ.ศ.2563

วันที่แก้ไขบทความ 15 มกราคม พ.ศ.2564

วันที่ตอบรับบทความ 17 มกราคม พ.ศ.2564

---

**บทคัดย่อ**

บทความนี้เป็นการสังเคราะห์องค์ความรู้จากสถานการณ์ปัจจุบันและทิศทางในอนาคตของนโยบายสังคม มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมและลดความขัดแย้งทางสังคมในสถานการณ์ของความแตกต่างทางช่วงวัย ส่วนการศึกษานี้ใช้แนวทางและวิธีการของการสำรวจนโยบายสังคมในระดับโลก การพัฒนารูปแบบของการคุ้มครองทางสังคมเพื่อสร้างสังคมสมานฉันท์และลดความขัดแย้งทางสังคม และทบทวนกรอบแนวคิดของการคุ้มครองทางสังคม ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นความสำคัญของกลไกและเครื่องมือของ “การเสวนาทางสังคม” และ “เศรษฐกิจสังคมสมานฉันท์” เนื่องจากนำไปสู่ความเป็นหุ้นส่วนทางสังคม และส่งเสริมให้เกิดความกินดีอยู่ดี ซึ่งเป็นเป้าหมายของนโยบายสังคม และลดปัญหาสังคมได้ในเวลาเดียวกัน

**คำสำคัญ:** นโยบายสังคม, การบริหารสังคม, การคุ้มครองทางสังคม, การเสวนาทางสังคม, เศรษฐกิจสังคมสมานฉันท์

**Current Knowledge and Future Directions of Social Policy:  
Developing Social Protection Systems for Well-Being Promotion and  
Social Conflict Reduction**

**Kritsada Theerakosonphong\***

**Faculty of Arts, Silpakorn University**

---

*Received 19 December 2020*

*Received in revised 15 January 2021*

*Accepted 17 January 2021*

---

**Abstract**

This article is a knowledge synthesis from current trends and future directions of social policy. The purpose of the article is developing the system to cope with social conflicts in a situation of generational differences. This article applies approaches and methods which are exploring social policy direction at the global level, developing the model of social protection in order to create social solidarity and reduce social conflict, and reviewing the conceptual framework of social protection. The study reflects the importance of mechanisms and instruments of “social dialogue” and “social and solidarity economy” since it leads to a social partnership and well-being promotion. These are the goal of social policy and simultaneously contribute to reducing social problems.

**Keywords:** Social policy, Social governance, Social protection, Social dialogue, Social and solidarity economy

---

\*Corresponding author: [kritsadatahe@outlook.com](mailto:kritsadatahe@outlook.com) DOI: 10.14456/tujournal.2022.xx

## บทนำ

การศึกษานโยบายสังคมในประเทศไทยและต่างประเทศ มีลักษณะสำคัญที่เหมือนกันคือ การแสดงให้เห็นปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มคนและสภาพแวดล้อม ด้านหนึ่งเพื่อ “ส่งเสริมความกินดีอยู่ดีให้กับผู้คน” ทั้งการส่งเสริมความเสมอภาคทางโอกาสและความเท่าเทียมทางสิทธิ มีเป้าหมายให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นการให้โอกาสทางการศึกษา การสร้างงานและพัฒนาอาชีพ การเข้าถึงระบบสุขภาพ และความปลอดภัยชีวิตและทรัพย์สิน ส่วนอีกด้านเพื่อ “แก้ไขปัญหาสังคม” แสดงให้เห็นความขัดแย้งทางสังคม แบ่งออกสี่มิติ ได้แก่ การลดปัญหาครอบครัว โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิด การสร้างที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยเข้าถึงได้ การส่งเสริมสิทธิสตรีและกลุ่มคนเปราะบางเพื่อลดความรุนแรงทางสังคม และจัดการใช้สารเสพติดและแอลกอฮอล์ เพราะเหล่านี้นำไปสู่ปัญหาอาชญากรรม (Dean, 2019; Kennedy, 2013)

การศึกษานโยบายสังคมโลก (global social policy) เป็นคำสำคัญที่จะใช้สำรวจสถานะองค์ความรู้ของบทความนี้ เพราะตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ตัวแสดงในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายสังคมภายในประเทศ (domestic social policy) แตกต่างจากนโยบายสังคมเชิงเปรียบเทียบ (comparative social policy) คือ การศึกษาเปรียบเทียบเนื้อหาของนโยบายหรือสวัสดิการสังคมกับอีกประเทศหนึ่งมีความแตกต่างและเหมือนกันอย่างไร ส่งผลให้แนวทางของการศึกษาเน้นที่สวัสดิการพหุลักษณะ (welfare pluralism) (กิติพัฒน์ นนทปัทมาดุลย์, 2555, น. 1-3; Kennedy, 2013, pp. 33-34) ขณะที่บทความนี้ไม่ใช้วิธีการเปรียบเทียบ แต่ใช้วิธีการสังเคราะห์องค์ความรู้เพื่อแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสังคมโลกและภายในประเทศ ด้วยเหตุที่นโยบายสังคมตลอดที่ผ่านมามีตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศไทยไม่เคยหลีกเลี่ยงข้อเสนอเพื่อการพัฒนาจากองค์การระหว่างประเทศในสหประชาชาติได้ มีตัวอย่างเช่น

(1) การสนับสนุนโครงการความช่วยเหลือทางวิชาการด้านการวางแผนกำลังคน ครอบคลุมถึงการศึกษา การสร้างงานอาชีพ และการจัดหางาน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการวางแผนประชากรและครอบครัวในสมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม สืบเนื่องมาถึงสมัยรัฐบาลของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และ จอมพล ถนอม กิตติขจร ได้ยกระดับกลายเป็นวาระการพัฒนาในภาคพื้นเอเชียแปซิฟิก เพราะเวลานั้นเกิดปัญหาสังคม ทั้งการไร้ที่อยู่อาศัย การว่างงาน เข้าไม่ถึงการรักษาพยาบาล โอกาสทางการศึกษา นำสิ่งของที่มีเข้าโรงรับจำนำ อีกทั้งยังก่อให้เกิดอาชญากรรมตามมา ทั้งปัญหาของการชิงทรัพย์ ฝิ่น บุหรี่และสุรา ทะเลาะวิวาท และอื่น ๆ เหล่านี้เป็นภาพสะท้อนของความด้อยพัฒนา (underdevelopment) ผลที่ตามมา คือ อัตราการเกิดของประชากรเพิ่มสูงขึ้น ขณะที่ภาครัฐลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของประเทศและบริการสาธารณะ เพื่อให้เด็กและเยาวชนได้รับโอกาสทางการศึกษาขั้นต่ำตามภาคบังคับ พร้อมกันเพื่อลดปัญหาสังคม โดยเฉพาะอาชญากรรมด้านยาเสพติด

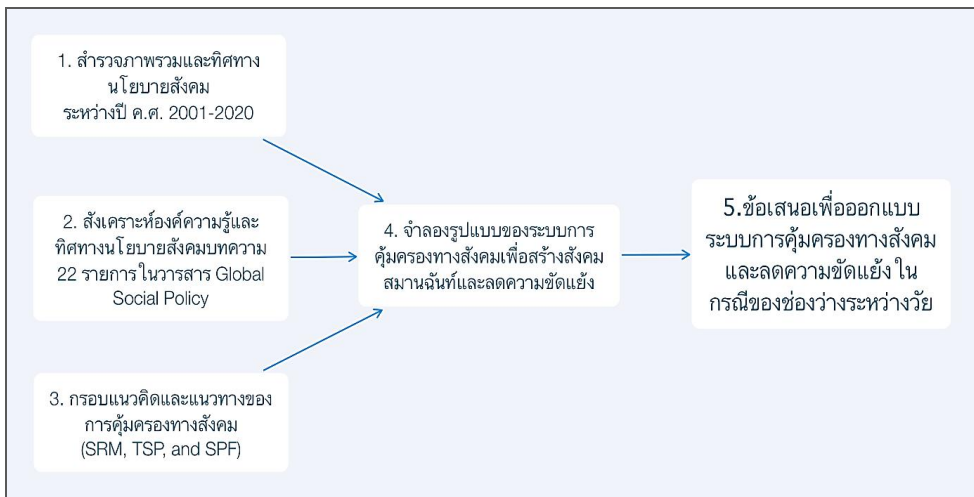
ติดและความรุนแรงในที่สาธารณะ (กระทรวงการต่างประเทศ, 2495; นิคม จันทรวิฑูร, 2511; สุวรรณ รื่นยศ, 2511)

(2) การสนับสนุนโครงการศึกษากลุ่มเป้าหมายเฉพาะทั้งเด็ก คนพิการ และผู้สูงอายุ เพื่อพัฒนาการคุ้มครองทางสังคมของกรมประชาสงเคราะห์ เวลานั้นตรงกับปี ค.ศ. 2001-2002 เป็นความสำเร็จของการขยายประกันด้านการว่างงานจนบรรลุไว้ในพระราชบัญญัติประกันสังคมในปี 2004 (กุศล สุนทรธาดา และคณะ, 2545ก; 2545ข; 2545ค; ธนาคารโลกและกระทรวงแรงงาน, 2545) และไม่กี่ปีมานี้ มีการประเมินระบบการคุ้มครองทางสังคมในปี 2013 อันที่จริงไม่ใช่วาระที่ เริ่มต้นโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แต่นโยบายสังคมเกิดการขับเคลื่อน ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยธนาคารโลก (World Bank) และองค์การแรงงานระหว่าง ประเทศ (International Labour Organization: ILO) ส่วนการประเมินนโยบายพิจารณาตาม ตัวชี้วัดต่างๆ รวมทั้งให้แนวทางเพื่อปรับปรุงและพัฒนาให้ดีขึ้น แต่ยังคงการออกแบบระบบ คุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุมและทั่วถึงสำหรับทุกกลุ่มคนและทุกช่วงวัย (ILO & United Nations Country Team in Thailand, 2013)

แม้เวลานี้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้จัดทำแผนปฏิบัติ ราชการระยะ 3 ปี (ค.ศ. 2020-2022) จะผลักดันการคุ้มครองทางสังคมสู่นโยบายให้ครอบคลุม สำหรับคนทุกกลุ่ม เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางสังคมและเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายเฉพาะที่จนหรือขาด โอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม แต่ขาดความเข้าใจเรื่องนี้ เพราะไม่พิจารณาความเสี่ยงทางสังคม และข้อจำกัดของกระทรวงนี้ให้มีความสำคัญต่อกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ แต่ไม่ให้ความสำคัญต่อการมี งานทำสำหรับคนทุกช่วงวัย ดังนั้น การพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมจึงเป็นไปได้ยากที่จะ ครอบคลุมถึงความสัมพันธ์ในวงจรชีวิต อีกทั้งยังออกแบบแผนฉบับดังกล่าวโดยทบทวนเป้าหมาย ของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) และยังบรรลุไว้ใน ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แต่ความไม่ครอบคลุมตามที่กล่าวไป จึงเคลือบแคลงว่า การไม่ทำอะไรไว้อยู่ ข้างหลังเป็นวลีที่มีความหมาย แต่ขาดปฏิบัติการทางนโยบายหรือไม่ (สำนักงานปลัดกระทรวงการ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2562)

จึงเป็นเหตุที่มาของการศึกษาบทความนี้และพิจารณาการสังเคราะห์องค์ความรู้จาก บทความวิจัยในวารสาร Global Social Policy จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการคุ้มครอง ทางสังคมในประเทศไทย เนื่องจากวารสารนี้มีจุดเริ่มต้นจาก Bob Deacon (1944-2017) ซึ่งไม่ได้ ทำงานเป็นศาสตราจารย์ประจำมหาวิทยาลัยเท่านั้น แต่มีความเชี่ยวชาญด้านนโยบายสังคม จึง ได้รับมอบหมายให้เป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำต่อองค์การระหว่างประเทศหลายแห่ง ไม่ว่าจะเป็น ธนาคารโลก องค์การแรงงานระหว่างประเทศ องค์การอนามัยโลก โครงการพัฒนาแห่ง สหประชาชาติ และอื่น ๆ ทั้งยังมีบทบาทเป็นผู้ริเริ่มจัดทำวารสารนโยบายสังคมโลก : วารสาร

สหวิทยาการของนโยบายสาธารณะและการพัฒนาสังคม (Global Social Policy: An Interdisciplinary Journal of Public Policy and Social Development) บูรณาการองค์ความรู้เข้ากับนโยบายสังคม และให้ความสำคัญต่อผู้มีส่วนได้เสียของนโยบาย แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง (inter-action between actors) ขององค์การระหว่างประเทศและประเทศสมาชิก ขณะเดียวประเทศสมาชิกไม่มีความเป็นอิสระในแง่ของการออกแบบนโยบายสังคม เว้นแต่กำหนดนโยบายเพื่อความสอดคล้องกับสภาพปัญหาและบริบทของประเทศนั้น ๆ คล้ายคลึงกับเวลานี้ที่หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน รวมถึงสถาบันการศึกษาดำเนินโครงการหรือกิจกรรมได้ก็ตาม ต้องเสนอให้สอดคล้องเป้าหมายประสงค์ของ SDGs (Kaasch, Koch & Martens, 2019; United Nations, 2019)



**ภาพประกอบ 1** แนวทางและขั้นตอนของออกแบบระบบการคุ้มครองทางสังคม เพื่อลดความขัดแย้งทางสังคม

ที่มา: ผู้เขียน

ส่วนบทความนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อจำลองและออกแบบข้อเสนอของระบบการคุ้มครองทางสังคม (social protection system) เริ่มต้นจากการทบทวนสถานะองค์ความรู้ปัจจุบันและทิศทางในอนาคตของนโยบายสังคม ตามมาด้วยการจำลองรูปแบบของการคุ้มครองทางสังคม โดยพิจารณาจากข้อค้นพบจากการสังเคราะห์องค์ความรู้ พบว่า การสร้างสังคมสมานฉันท์เป็นเครื่องมือของนโยบายสังคมที่บรรลุเป้าหมายของความกินดีอยู่ดีและลดปัญหาสังคมลง ถัดมาจะใช้รูปแบบจำลองมาออกแบบระบบการคุ้มครองทางสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมและให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคม กรณีศึกษาของบทความนี้จึงให้เป็นข้อเสนอเพื่อลดความขัดแย้งทางสังคมของช่องว่างระหว่างวัย (generation gaps) ตามแนวทางและขั้นตอนในภาพประกอบ 1 เพราะสถานการณ์ดังกล่าวสร้างความท้าทายต่อระบบสังคมถึงแนวทางลดความขัดแย้ง เพื่อนำไปสู่ความ

เป็นเอกภาพและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้อย่างไร บทความนี้จึงใช้ระบบการคุ้มครองทางสังคมมาจำลองและออกแบบข้อเสนอ

## วิธีการสังเคราะห์สถานะองค์ความรู้ของนโยบายสังคมจากระดับโลกสู่การนำไปปฏิบัติในประเทศ

วิธีการศึกษาของบทความนี้ ทบทวนสถานะองค์ความรู้ทางนโยบายสังคม พิจารณาขอบเขตขององค์ความรู้ **นโยบายสังคมโลก** (global social policy) เป็นวารสารแถวหน้าที่มีชื่อเสียงด้านนโยบายสังคมและการพัฒนาระหว่างประเทศ ทั้งยังมีบทบาทสำคัญต่อนักวิชาการ รวมถึงผู้เชี่ยวชาญของหน่วยงานภาครัฐและองค์การระหว่างประเทศที่ทำงานด้านนี้ วารสารนโยบายสังคมโลกมีนักวิชาการคนสำคัญคือ **Bob Deacon** ได้พัฒนาและขยายองค์ความรู้ ทั้งยังมีแผนแม่บทการพัฒนาของสหประชาชาติ ตั้งแต่ MDGs มาสู่ SDGs และไม่ว่าจะเป็นประเทศใด ล้วนได้รับอิทธิพลจากแนวนโยบายขององค์การระหว่างประเทศในสหประชาชาติมากำหนดเป็นกรอบแนวทางและนโยบายสังคมภายในประเทศ จึงเป็นเหตุให้ผู้เขียนบทความเลือกศึกษาโดยใช้วิธีการของการทบทวนอย่างเป็นระบบ (systematic review) แต่ปรับขนาดของการศึกษาให้เหมาะสมกับการนำเสนอบทความวิชาการ เพื่อให้การทบทวนวรรณกรรมอย่างเป็นขั้นเป็นตอนและสร้างข้อเสนอให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา แต่โดยปกติแล้ว ใช้การค้นหามากกว่า 3 ฐานข้อมูลวารสารออนไลน์ และไม่เฉพาะเจาะจงมาที่วารสารใดวารสารหนึ่ง ขนาดของการทบทวนอย่างเป็นระบบนี้จึงไม่สามารถเทียบเท่ากับการสังเคราะห์อภิมาน (meta-synthesis) และการวิเคราะห์อภิมาน (meta-analysis) เพราะไม่ใช่วิธีการได้มาซึ่งข้อมูล (data collection) ส่วนของหลักเกณฑ์กำหนดไว้ดังนี้ (1) คัดเลือกบทความเฉพาะในวารสาร Global Social Policy ของฐานข้อมูล SAGE<sup>1</sup> เป็นหนึ่งใน search engine ขนาดใหญ่ของวารสารทางวิชาการ (2) ระยะเวลาของบทความย้อนหลัง 20 ปี หรือตั้งแต่เริ่มต้นจัดทำวารสารในปี 2001 มาจนถึงวันที่ 2 ธันวาคม 2020 (3) ใช้คำค้นสองคำคือ “Social\*Policy (“นโยบาย\*สังคม) และ “Governance” (การบริหาร/การอภิบาล) และต้องปรากฏในบทคัดย่อเพื่อให้ได้บทความที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษาในครั้งนี้มากที่สุด อย่างไรก็ตาม (McKnight, Goodwin & Kenyon, 2019; Nelwati, Abdullah & Chan, 2018) แต่บทความนี้ไม่มีกระบวนการคัดเข้าและคัดออก (Inclusion and Exclusion) เนื่องจากใช้ search engine ของ SAGE ในการค้นหา และคัดกรองตามเกณฑ์ข้างต้น

---

<sup>1</sup> เหตุผลที่เลือกเฉพาะวารสารนโยบายสังคมโลก เพราะสำรวจองค์ความรู้นโยบายสังคมโลกที่พัฒนาขึ้นโดย Bob Deacon แม้ว่ามีการศึกษาด้านนโยบายสังคมอื่นที่สำคัญ เช่น (1) Journal of International and Comparative Social Policy (2) International Social Security Review (3) Social Policy and Administration แต่ไม่ได้ใช้ศึกษาเพราะขอบเขตของการศึกษานโยบายสังคม ต้องการพิจารณาตามแนวนโยบายขององค์การระหว่างประเทศในสหประชาชาติ

เหลือ “22 รายการ”<sup>2</sup> ถัดมาใช้ซอฟต์แวร์ของ EndNote บริหารข้อมูลและตามมาด้วยจำแนกประเด็นของข้อมูลต่างๆ ในบทความทั้งหมด เพื่อนำไปสู่กระบวนการของการวิเคราะห์ข้อมูลในภาพรวมของแต่ละบทความ หลังจากนั้นกำหนดให้ “ผู้เขียนเป็นเครื่องมือ” (researcher as instrument) ใช้วิธีการสังเคราะห์ข้อมูล (data synthesis) เพื่อตีความผ่านองค์ความรู้และประสบการณ์ในการศึกษาด้านนี้ ให้เกิดความผิดพลาดและมโนคติที่น้อยที่สุด (Brodsky, 2008)

### **การสังเคราะห์องค์ความรู้เพื่อกำหนดทิศทางนโยบายสังคมและออกแบบระบบการคุ้มครองทางสังคม**

การสังเคราะห์องค์ความรู้จะดำเนินการโดยผู้เขียน ได้แบ่งออกเป็นสองส่วนคือ 1) สรุภาพรวมของการศึกษาและทิศทางนโยบายสังคมระหว่างปี ค.ศ. 2001-2020 และ 2) สังเคราะห์องค์ความรู้จากบทความ 22 รายการในวารสารนโยบายสังคมโลก ต่อมานำเสนอภาพรวมโดยจำแนกเป็นประเด็นเพื่อให้เห็นทิศทางของนโยบายสังคม และนำมาใช้จำลองรูปแบบของระบบการคุ้มครองทางสังคม เพื่อสร้างสังคมสมานฉันท์และลดความขัดแย้งทางสังคมต่อไปโดยเครื่องมือและกลไกของนโยบายสังคม

#### **ภาพรวมของการศึกษาและทิศทางนโยบายสังคมระหว่างปี ค.ศ. 2001-2020**

จากสารานุกรม International Encyclopedia of Social Policy มี Tony Fitzpatrick ศาสตราจารย์คนสำคัญด้านนโยบายสังคม ซึ่งเป็นบรรณาธิการหลัก พบว่า นโยบายสังคม (social policy) เป็นคำปรากฏขึ้นในหลายศาสตร์แขนงวิชา ไม่ว่าจะเป็นการสังคมสงเคราะห์ สังคมวิทยา รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ ประวัติศาสตร์ และกฎหมาย (Fitzpatrick, et al., 2010) จึงเกิดความแตกต่างกันทั้งในแง่ของแนวทางการศึกษาและแนวคิด (approaches and concepts) กลายเป็นเหตุที่ทำให้ขาดการสร้างฉันทามติของนโยบายสังคมในแต่ละศาสตร์แขนงวิชา (Clasen, 2013, pp. 71-74) ส่วนบทความนี้นำเสนอองค์ความรู้ของนโยบายสังคมเชิงสหวิทยาการ เพื่อบูรณาการร่วมกับการแก้ไขปัญหาสังคม เพื่อให้การวิเคราะห์ปัญหาสังคมมีความลุ่มลึกและเข้าใจสภาพของการอภิบาลหลายระดับ (multi-level governance) เพราะปฏิบัติการนโยบายสังคมเกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระดับระหว่างประเทศ ประเทศ สังคม ชุมชน องค์กร ลงมาถึงปัจเจกบุคคล โดยเน้นที่อำนาจการกำหนดและตัดสินใจทางนโยบายแบบทางการ ตั้งอยู่บนความแตกต่างของแต่ละรัฐบาลภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเหนือชาติ คือ องค์การระหว่างประเทศในสหประชาชาติ (Jessop, 2011, pp. 112-116; 2013, pp. 21-23)

---

<sup>2</sup> การคัดกรองบทความในวารสาร Global Social Policy จากฐานข้อมูล SAGE, สืบค้น 2 ธันวาคม 2563, จาก [https://journals.sagepub.com/action/doSearch?content=articlesChapters&countTerms=true&target=default&field1=Abstract&text1=Social\\*Policy&field2=Abstract&text2=Governance&publication%5B%5D=gsipa&Ppub=&Ppub=&AfterYear=&BeforeYear=&earlycite=on&access=](https://journals.sagepub.com/action/doSearch?content=articlesChapters&countTerms=true&target=default&field1=Abstract&text1=Social*Policy&field2=Abstract&text2=Governance&publication%5B%5D=gsipa&Ppub=&Ppub=&AfterYear=&BeforeYear=&earlycite=on&access=)

ถัดมาการศึกษานโยบายสังคมโลก (global social policy) ตามที่ Bob Deacon ให้ความสำคัญและพัฒนาการองค์ความรู้ในแวดวงวิชาการนโยบายสังคมนั้น แตกต่างจากการศึกษาวิจัยเชิงเปรียบเทียบ เนื่องจากนโยบายสังคมโลก และขอบเขตองค์ความรู้มีข้อเสนอเชิงนโยบายของการคุ้มครองทางสังคม (social protection) เพื่อลดความยากจนและอดอยากทั่วโลกตามเป้าหมายข้อที่ 1 ของการพัฒนาที่ยั่งยืน จนกระทั่งนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างธนาคารโลก และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในข้อเสนอว่าด้วยการคุ้มครองทางสังคมถ้วนหน้า (universal social protection) หรือยุทธศาสตร์การลดความยากจนที่เกิดขึ้นบนความร่วมมือระหว่างธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) เน้นที่ปฏิบัติการจากระดับโลกลงสู่ภายในประเทศ ให้รัฐบาลกำหนดนโยบายสาธารณะและนำไปปฏิบัติโดยตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง ส่วนภาคเอกชนและประชาสังคมให้หนุนเสริม (Deacon, 2007; 2013; 2016; ILO, 2010)

ขณะที่นโยบายสังคมเชิงเปรียบเทียบ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงเปรียบเทียบ แต่เน้นการเปรียบเทียบ เน้นที่การศึกษาองค์ความรู้หรือแผนงานทางสังคมระหว่างสถานที่หรือพื้นที่แห่งใดหนึ่ง และในช่วงใดช่วงหนึ่งจากตัวแบบของประเทศอื่น เช่น เปรียบเทียบนโยบายสังคมด้านที่อยู่อาศัยระหว่างประเทศหนึ่งในโลกเหนือและโลกใต้ ส่วนมากพบว่าการศึกษาวิจัยเชิงเปรียบเทียบได้รับการสนับสนุนจากสังคมวิทยา ส่วนแนวทางการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ อีกทั้งการศึกษาเชิงเปรียบเทียบยังสะท้อนศักยภาพของแต่ละประเทศมีความพร้อมของค่าใช้จ่ายทางสังคม (social spending) เพื่อออกแบบตาข่ายความปลอดภัยให้รองรับต่อผู้คนที่เปราะบางกลุ่มเป้าหมาย หากศึกษาประเด็นนี้ลึกลงไปยังพบว่าเกี่ยวข้องกับระบอบรัฐสวัสดิการของแต่ละประเทศด้วย (Clasen, 2013; Gough, 2013; Kennett, 2001) จึงไม่ใช่การเปรียบเทียบ เพื่อค้นหาข้อสรุปของความเหมือนและแตกต่างเท่านั้น แต่ต้องการให้เกิดการพัฒนากระบวนการคุ้มครองทางสังคมภายในประเทศ และอาศัยข้อมูลจากการศึกษาและวิจัยมาเป็นบทเรียน เพื่อพัฒนารูปแบบของการพัฒนาเฉพาะบริบทภายในประเทศนั้น ๆ

ส่วนของการศึกษาวิจัยเชิงเปรียบเทียบหรือนโยบายสวัสดิการสังคม (social welfare policy) เป็นสองคำยากจะนิยามและไม่มี ความหมายที่เป็นเอกภาพ บ่อยครั้งถูกใช้แทนที่ระหว่างกัน อีกทั้งถูกนิยามเป็นสาขาวิชา (sub-discipline) หรือพื้นที่ของการศึกษา (field of study) หรือหัวข้อทางวิชาการ (academic subject) ส่งผลให้คำนิยามและความหมายไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจน ขอบเขตของนโยบายสวัสดิการสังคมจึงเป็นสาขาวิชาที่ศึกษาความกินดีอยู่ดีของผู้คน ครอบคลุมถึงนโยบายสุขภาพ การศึกษา ที่อยู่อาศัย อาชญากรรม การมีงานทำ บำนาญ เงินสนับสนุน และบริการสังคม เพื่อรองรับกับกลุ่มคนทุกช่วงวัย อีกทั้งนโยบายสังคมยังให้ความสำคัญต่อกลุ่มเปราะบาง ไม่ว่าจะเป็นเด็ก ผู้หญิง คนพิการ ผู้สูงอายุ แรงงานข้ามชาติ และผู้อพยพลี้ภัย ส่งผลให้การออกแบบ



แผนงานทางสังคมและสวัสดิการสังคม ต้องพิจารณาควบคู่กับนโยบายด้านอื่น ไม่ว่าจะเป็น การศึกษา กีฬา ขนส่งมวลชน สิ่งแวดล้อม รวมถึงระบบกฎหมายที่ใช้ป้องกันและคุ้มครองจากเหตุที่ไม่พึงประสงค์ จึงเป็นที่มาให้การศึกษา นโยบายสังคมระยะแรกเน้นบทบาทของภาครัฐเป็นตัวแสดงหลัก เพื่อจัดการอาชญากรรมที่สืบเนื่องจากปัญหาสังคม เมื่อผ่านไปแล้ว บทบาทของรัฐไม่ครอบคลุมต่อการแก้ไขปัญหาสังคม จึงสนับสนุนให้ภาคเอกชนและประชาสังคมมีส่วนร่วมจัดการเชิงประเด็นและพื้นที่มากขึ้น (Coffey, 2004; pp. 2-4; Dean, 2019, pp. 1-2; Harris, 2004, pp. 809-810; Kennedy, 2013, pp. 143-144)

จากกรณีข้างต้น มีข้อเสนอของแนวทางการคัดกรองบนฐานชุมชน (community-based targeting approach) ที่ใช้ในประเศโลกใต้หรือกำลังพัฒนา เช่น ตะวันออกกลางและลาตินอเมริกา เพื่อใช้ออกแบบแผนงานการคุ้มครองทางสังคม โดยสนับสนุนวิธีการคัดกรอง (means test) เพื่อพิจารณาตามภูมิศาสตร์ทางกายภาพ สภาพทางเศรษฐกิจ และปัญหาสังคมในแต่ละพื้นที่ ถ้วนแล้วมีความแตกต่างกัน (McCord, 2013) เช่นเดียวกับการคัดกรองตามที่ธนาคารโลกใช้เพื่อจำแนกกลุ่มคนจนไว้สี่ลักษณะ คือ จนทั้งรายได้และทรัพย์สิน จนรายได้แต่ไม่จนทรัพย์สิน จนทรัพย์สินแต่ไม่จนรายได้ ไม่จนทั้งรายได้และทรัพย์สิน (Jorgensen & Siegel, 2019) แต่ทางกลับกัน ธนาคารโลกและองค์การแรงงานระหว่างประเทศก็แถลงความร่วมมือที่สำคัญในปี ค.ศ. 2016 เพื่อสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ในชื่อของการคุ้มครองทางสังคมถ้วนหน้า (Universal Social Protection) (World Bank & ILO, 2016)

หากพิจารณาสวัสดิการถ้วนหน้าหรือคัดกรองกลุ่มเป้าหมาย ต้องจัดเตรียมให้กับทุกคน โดยคำนึงอยู่บนฐานของความต้อการ (needs-based approaches) ฐานของความเสี่ยง (risk-based approaches) และฐานของสิทธิ (rights-based approaches) ดังนั้น นโยบายสังคมต้องสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม สนับสนุนการสร้างงานอาชีพ ลดความยากจน และป้องกันปัญหาสังคม อีกทั้งนโยบาย แผนงาน หรือมาตรการที่กำหนดมาต้องตั้งอยู่บนกรอบสิทธิมนุษยชน (Munro, 2008) แต่ที่ผ่านมามาแทบไม่กล่าวถึงเรื่องของการคลังสาธารณะ (public finance) กลายเป็นจุดอ่อนที่ทำให้นักวิชาการด้านสังคมศาสตร์ ภูมิภาคโดยนักเศรษฐศาสตร์อยู่เสมอ ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศและธนาคารโลกจึงเสนอให้ตระหนักถึงเรื่องนี้ และปฏิรูประบบการคลังและสวัสดิการสังคมเพื่อกำหนดสัดส่วนการลงทุนที่ชัดเจนต่อระบบการคุ้มครองทางสังคม (World Bank, 2019; ILO, 2019) เช่น สหราชอาณาจักรมีค่าใช้จ่ายทางสังคม (social spending) ครอบคลุมทุกด้านของนโยบายสังคมกำหนดไว้ร้อยละ 30 (Dean, 2019, pp. 2-5) อย่างไรก็ตาม Armando Barrientos เคยเสนอเรื่องนี้ไว้ตั้งแต่ต้นศตวรรษ 21 จึงไม่ใช่ประเด็นใหม่ ด้วยเหตุที่ตลาดเสรีนิยมใหม่ประสบความสำเร็จล้มเหลว และจำเป็นให้รัฐต้องสนับสนุนเรื่องนี้เพื่อลดความยากจน

โดยมีเครื่องมือของการช่วยเหลือทางสังคม (social assistance) ขณะที่งบประมาณที่ใช้เป็นเงินจากภาษี ส่วนใหญ่จัดเก็บจากเงินรายได้ แต่งบประมาณส่วนมากกลับถูกใช้ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าการจัดสวัสดิการและบริการสังคม (Barrientos, 2004)

การบริหารระบบการคุ้มครองทางสังคม และสวัสดิการสังคมในช่วงหลังโคโรนาไวรัสแพร่ระบาด ทำให้เห็นปัญหาของระบบแล้วว่า ขาดระบบที่มีกลไกการจัดการเชิงป้องกัน แต่กลับเน้นที่เมื่อเกิดความเสียหายแล้ว ค่อยใช้กลไกการจัดการเชิงบรรเทาและรับมือ ไม่เพียงแค่นี้ยังเป็นมาตรการระยะสั้น และตัดสินใจโดยขาดการมีส่วนร่วม เป็นเหตุที่ทำให้ภาคประชาสังคมไม่เห็นด้วยต่อการกู้ยืมเงิน 4 แสนล้านบาทเพื่อฟื้นฟูประเทศ และเสนอว่า ควรมีการทบทวนและพิจารณาแผนงานทางสังคมและรายการสิทธิประโยชน์ออกตามเครื่องมือของการคุ้มครองทางสังคม กรณีของประเทศไทยสะท้อนให้เห็นเครื่องมือของการจัดการที่มีตาข่ายความปลอดภัยรองรับกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการปิดเมือง อันเป็นผลสืบเนื่องจากโรคระบาด (Gentilini, et al., 2020) แต่ประสิทธิภาพของการจัดการเป็นข้อสังเกตอีกส่วนหนึ่งคือ การออกแบบนโยบายสังคมในอนาคตต้องพิจารณาให้มากขึ้นบนฐานความเสี่ยง (risk-based approaches) เพราะวิกฤติครั้งถัดไปอาจไม่ใช่โรคระบาด แต่เป็นวิกฤติด้านอื่น เช่น ขาดแคลนอาหาร แผ่นดินไหว ภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงฉับพลัน ซึ่งนโยบายสังคมไม่ครอบคลุมเพราะขาดระบบและกลไกการจัดการความเสี่ยงทางสังคม (social risk management) จึงเป็นเหตุที่ทำให้เกิดข้อเสนอของการจัดตั้งกองทุนยามฉุกเฉิน (emergency fund) แต่ขาดหลักการที่ชัดเจนของการบริหาร ขณะที่กองทุนนี้จะทำให้ตัวแสดงทุกภาคส่วนในสังคมเกิดการมีส่วนร่วม และร่วมกันรับผิดชอบ เพื่อขับเคลื่อนไปในทางเดียวกัน แทนที่การใช้วิธีการเดิมของการเจรจาต่อรองเพื่อให้มีฝ่ายหนึ่งได้ อีกฝ่ายหนึ่งเสีย กลายเป็นความขัดแย้งที่ไม่สามารถหาข้อตกลงร่วมได้ในระยะยาว (United Nations, 2020; ILO, 2020)

หลังจากรัฐธรรมนูญที่ผ่านมามีปรากฏข้อโต้แย้งขึ้น ดังที่ Guy Standing เสนอว่าการสนับสนุนรายได้พื้นฐานถ้วนหน้า (Universal Basic Income: UBI) เป็นประโยชน์ต่อการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา สุขภาพและอาหารสำหรับผู้คนในชุมชน โดยใช้ข้อค้นพบจากการทดลองที่หมู่บ้านในชนบทของอินเดีย เวลาเดียวกันก็เกิดข้อวิพากษ์ต่อระบบการคัดกรองสร้างความยากลำบาก เกิดการตกหล่นของคนจนและกลุ่มคนเปราะบาง มีค่าใช้จ่ายสูง ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย และไม่มีประสิทธิภาพ (Standing, 2020) ดังนั้น ภาพรวมของนโยบายสังคมในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ไม่ว่าจะภายในประเทศและระหว่างประเทศ ล้วนถูกกำหนดโดยองค์กรระหว่างประเทศ เหมือนครั้งที่ไวรัสโคโรนาแพร่ระบาด หลายประเทศเกิดปรากฏการณ์ของการถกเถียงถึงการช่วยเหลือเงินโอน (cash transfer) ยิ่งกว่านี้มีข้อเสนอของโครงการการพัฒนาสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) เสนอเรื่องรายได้พื้นฐานชั่วคราวเป็นระยะเวลา 3-9 เดือน พิจารณาระดับของความยากจนและความเปราะบางของกลุ่มคน รองรับให้

คนทุกกลุ่มแบบถ้วนหน้า เพื่อให้มีความสามารถในการเข้าถึงอาหาร สุขภาพ และการศึกษาของระบบการคุ้มครองทางสังคม (Molina & Ortiz-Juarez, 2020)

### การสังเคราะห์องค์ความรู้และทิศทางนโยบายสังคมในวารสารวิชาการ

การสังเคราะห์องค์ความรู้จากบทความ 22 รายการในวารสารนโยบายสังคมโลก เพื่อสำรวจทิศทางนโยบายสังคม และนำไปใช้ออกแบบระบบการคุ้มครองทางสังคม เพื่อลดความขัดแย้งและขับเคลื่อนสู่สังคมสมานฉันท์โดยเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ใช้เครื่องมือและกลไกทางนโยบายสังคม ผู้เขียนจึงแบ่งประเด็นตามที่สังเคราะห์จากบทความ และยืนยันข้อมูลที่บทความนโยบายสังคมระหว่างปี ค.ศ. 2001-2020 ว่าทิศทางสอดคล้องกับบทความทั้งหมดหรือไม่ ทั้งนี้ข้อสรุปที่ได้จากการสังเคราะห์องค์ความรู้ จะไม่เฉพาะเห็นทิศทางนโยบายสังคม แต่ยังเห็นพัฒนาการองค์ความรู้ตลอดระยะเวลา 25 ปีก่อนการจัดทำวารสารนโยบายสังคมโลก ส่วนผลการสังเคราะห์มีห้าประเด็นตามภาพประกอบ 2 และอธิบายในส่วนที่ 3.2.1-3.25



ภาพประกอบ 2 การสังเคราะห์องค์ความรู้ในนโยบายสังคมจากบทความ 22 รายการในวารสารนโยบายสังคมโลก

ที่มา: ผู้เขียน (อ้างอิงจากการสังเคราะห์องค์ความรู้จากบทความ 22 รายการในวารสารนโยบายสังคมโลก)

#### สภาพแวดล้อมและบริบทของสถานที่และช่วงเวลา

การสังเคราะห์นโยบายสังคมในศตวรรษ 21 พบว่า ถูกครอบงำโดยกระบวนการทัศน์ของเสรีนิยมใหม่และโลกาภิวัตน์ ทำให้สภาพแวดล้อมที่มีผลทางตรงต่อทิศทางของนโยบายสังคม ไม่มี

ประเทศใดกำหนดนโยบายสังคมโดยขาดปฏิสัมพันธ์ในระบบระหว่างประเทศ มีสี่ประเด็นดังนี้ (Yeates, 2002; Graziano, 2003; Noel, 2006; Patel, 2009; Scholte, 2012; McBride & Merolli, 2013; Farnsworth & Irving, 2017)

- MDGs (2001-2015) และ SDGs (2016-2030) ถือเป็นแผนแม่บทการพัฒนาของสหประชาชาติในศตวรรษนี้ ด้านนโยบายสังคมถูกใช้เพื่อต่อสู้กับความยากจนกลายเป็นวาระการพัฒนาในระดับชาติ แต่อีกด้านถูกทำให้เป็นวาระทางการเมือง เพราะเป็นความขัดแย้งที่ซ่อนรูปอยู่ในความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ดำรงอยู่มาก่อนสงครามเย็นยุติลง เห็นได้จากกรณีของการปลดปล่อยอาณานิคมในทศวรรษ 1960 มี 100 กว่าประเทศที่มีสิทธิโดยชอบธรรมในการปกครองตนเอง แต่กลับสะท้อนให้เห็นช่องว่างของความเหลื่อมล้ำและความยากจนเรื้อรัง

- การอภิบาล/บริหารโลก (global governance) เกิดขึ้นหลังสงครามเย็น ถูกครอบงำผ่านนโยบายเศรษฐกิจโดยมีตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญ คือ สามองค์การระหว่างประเทศ ได้แก่ องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ลักษณะความสัมพันธ์เป็นบนลงล่าง (top-down perspective) หรือศูนย์กลางและบริวาร (center-periphery relations) ทั้งยังเชื่อมโยงความสัมพันธ์กับประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนาให้เป็นเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศ ประกอบกับภาคเอกชนหรือกลุ่มทุนข้ามชาติกลายเป็นตัวแสดงที่สำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

- **ฉันทามติวอชิงตัน** (Washington Consensus) ในปี ค.ศ. 1989 มีบางข้อเสนอก็คือ การทำให้ตลาดเสรี (liberalization) และการแปรรูปกิจการสาธารณะ (privatization) นำไปสู่ความขัดแย้งภายในประเทศ เพราะบางกรณีเกิดการจัดสรรทรัพย์สินสาธารณะให้ภาคเอกชนเพื่อแสวงหากำไรและเข้าผูกขาดในระยะยาว ส่วนนโยบายสังคมกลายเป็นค่าใช้จ่ายและต้นทุน ส่งผลให้รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาลงทุนที่ตาข่ายความปลอดภัยโดยใช้วิธีการคัดกรอง (means test) ต่อกลุ่มเป้าหมายเฉพาะคนจนและกลุ่มคนเปราะบาง

- **วิกฤตการเงิน** (financial crisis) ทั้งในปี ค.ศ. 1997 และ 2008 เป็นความเสี่ยงและภาวะฉับพลันที่สะท้อนให้เห็นความไร้เสถียรภาพทางระเบียบเศรษฐกิจของเสรีนิยมใหม่ จึงเป็นเหตุให้ IMF สนับสนุนนโยบายสังคมโลก (global social policy) เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับการฟื้นฟูตลาดแรงงานและระบบเศรษฐกิจโลก เช่น ยืดหยุ่นแต่มั่นคง (flexicurity) ที่สำคัญคือ การรักษาไม่ให้ฉันทามติวอชิงตันล้มเหลวลง ส่งผลให้นโยบายสังคมกลายเป็นเครื่องมือของนโยบายเศรษฐกิจและการเมือง เพราะหากเกิดการเปลี่ยนแปลงจะคล้ายคลึงกับการแทนที่โดยระบอบรัฐสวัสดิการ Keynesian หลังจากประสบกับวิกฤติเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1929

## มิติและขอบเขตของนโยบายสังคม

การศึกษา นโยบายสังคมมีขอบเขตครอบคลุมหลายด้านตามกล่าวไปในส่วนแรกของบทความแล้ว อีกทั้งต้องพิจารณา “3Rs” คือ การกระจายทั่วถึง (redistribution) มาตรการ (regulation) และสิทธิ (Rights) ตามข้อเสนอของ Bob Deacon ถือเป็นหลักการพื้นฐานสำหรับตัวแสดงที่กำหนดนโยบายสังคม ต้องคำนึงถึงมิติของความเป็นธรรม ความมั่นคงทางสังคม และความเป็นหุ้นส่วน ซึ่งเป้าหมายของนโยบายสังคมเน้นที่การลดความยากจนและไม่เท่าเทียมทางสังคมเพื่อนำไปสู่ความกินดีอยู่ดี ส่วนมิติหรือขอบเขตของนโยบายสังคมที่เห็นความสำคัญมากที่สุดคือ “ระบบสุขภาพและโอกาสทางการศึกษา” หากพิจารณาสภาพแวดล้อมและบริบทใน**ส่วนที่ 3.2.1** ของบทความพบว่า กระบวนทัศน์เสรีนิยมใหม่ทำให้สินค้าสาธารณะและการคุ้มครองทางสังคมเป็นเรื่องของ “การลงทุนและผลตอบแทนทางสังคม” (social investment) เนื่องจากต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบทางสังคม ขณะเดียวกัน ให้ความสำคัญต่อ “การจัดการทางการเงินสาธารณะ” (public financial management) เพื่อให้เกิดการคุ้มครองทางสังคมเสริมสร้างการพัฒนาทุนมนุษย์ และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จะเห็นว่า นโยบายสังคมสร้างโอกาสสำหรับการดำรงชีวิต เพื่อให้เกิดความกินดีอยู่ดี และเมื่อปัญหาสังคมลดลง ย่อมสามารถลดการลงทุนที่ระบบการบริหารงานยุติธรรม (judicial system) และนำต้นทุนส่วนนี้ไปใช้สร้างโอกาสการศึกษา สร้างงานอาชีพ และระบบสุขภาพ (Kaasch, Koch & Martens, 2019; Kovivusalo, 2019; Maron, 2019; Seekings, 2019; Lierse, 2020)

ส่วนการสังเคราะห์องค์ความรู้จากบทความ 22 รายการในวารสารนโยบายสังคมโลกพบว่า ทิศทางนโยบายสังคมที่มีความสำคัญในศตวรรษ 21 มีขอบเขตดังนี้ (Deumert, Inder & Maitra, 2005; Patel, 2009; McBride & Merolli, 2013; Zhou, 2013; Riggirozzi & Yeates, 2015; Ennis & Walton-Roberts, 2018)

- **ด้านสุขภาพและการศึกษา** (health and education) เป็นความสำคัญลำดับแรก มีกลุ่มเป้าหมายหลัก คือ เด็กและประชากรกลุ่มเปราะบางอื่น มีตัวแสดงที่มีบทบาทต่อการกำหนดทิศทางนโยบายสังคมด้านเด็กคือ กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (United Nations Children's Fund: UNICEF) เนื่องจากเด็กมีความเสี่ยงถูกกระทำโดยความรุนแรง การได้รับพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม การค้ามนุษย์และใช้แรงงานเด็ก และผลกระทบของวิกฤติเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะในปี ค.ศ. 1997 และ 2008 ก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในครอบครัวตามมา ด้วยเหตุที่สมาชิกในครัวเรือนไม่มีงานทำ ส่งผลให้ไม่มีรายได้ มีหน้าข้ำยังประสบปัญหาของอาหารที่มีราคาแพงและไม่สามารถเข้าถึงได้ และเด็กหลุดออกจากระหว่างทางของระบบการศึกษา

- **ด้านการมีงานทำและพัฒนาทักษะ** (employment and skill development) เป็นความสำคัญลำดับที่สอง เนื่องจากการทำงานทำให้ประชากรกลุ่มเปราะบางมีรายได้และลดการพึ่งพิงความช่วยเหลือโดยรัฐ ขณะเดียวกันภาครัฐต้องจัดบริการสาธารณสุขและมาตรการตลาดแรงงาน เพื่อรองรับให้แก่แรงงานกลุ่มอื่นที่มีสัญชาติอื่น เพราะเป็นอีกกลุ่มที่ถูกตีตราให้มีความแปลกแยกทางสังคมและถูกเพิกเฉยต่อปัญหา จึงต้องกำหนดกรอบเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติของการเคลื่อนย้ายและสร้างความมั่นคงทางสังคม มิเช่นนั้น ประชากรกลุ่มนี้มีความเสี่ยงจะประสบกับเป็นกลุ่มที่เข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ (Human Trafficking) แต่ไม่พบมาตรการด้านนี้ที่ให้ความสำคัญต่อประชากรภายในประเทศ

- **ด้านอาหาร** (food) เป็นความสำคัญลำดับที่สาม เพราะเป็นหนึ่งในปัจจัยพื้นฐานการดำรงชีวิต ส่งผลให้มาตรการและสวัสดิการที่ออกมาให้ความสำคัญต่อแม่ที่ตั้งครรภ์มาจนถึงเด็กแรกเกิด จำเป็นต้องจัดให้มีการบริการสังคมสำหรับคนจนหรือผู้ที่มีรายได้น้อย โดยเป็นส่วนหนึ่งของเครื่องมือตาข่ายความปลอดภัย แต่ทำให้ค่าใช้จ่ายของการบริการสังคมเพิ่มสูงขึ้น เช่น ส่งเสริมเด็กให้ได้รับโอกาสทางการศึกษาและมีอาหารโรงเรียน เพื่อลดค่าใช้จ่ายและเป็นปัจจัยทางอ้อมที่ครอบครัวพาบุตรหลานเข้าโรงเรียน แต่ไม่พบการกล่าวถึงมาตรการช่วยเหลือด้านสุขอนามัยและความปลอดภัยของอาหาร

จากข้างต้น จะเห็นได้ว่า **“สุขภาพ การศึกษา การมีงานทำ การพัฒนาทักษะ และอาหาร”** เป็นส่วนหนึ่งในขอบเขตของนโยบายสังคม แสดงให้เห็นนโยบายสังคมทำให้เกิดความกินดีอยู่ดี ไม่เฉพาะปัจเจกบุคคล แต่ครอบคลุมถึงครอบครัว หากพิจารณาที่ความสัมพันธ์ระดับปัจเจกบุคคลพบว่า ขาดการให้ความสำคัญต่ออารมณ์ ความรู้สึก รวมถึงบริบทและวัฒนธรรมของแต่ละสถานที่ อาจเป็นข้อจำกัดที่ทิศทางการนโยบายสังคมจากองค์การระหว่างประเทศไม่สามารถใช้ได้เหมือนกันในทุกสถานที่ และเกิดอีกทางเลือกที่ต้องสร้าง **“ระบบ”** ที่ประกอบด้วย กลไก นโยบาย แผนงาน รวมถึงฐานอุดมการณ์ที่เหมาะสมกับชุมชน สังคม และประเทศนั้น ๆ

#### ความสัมพันธ์ของตัวแสดงในการอภิบาล/บริหารและนโยบายสังคม

การศึกษานโยบายสังคมสามารถจำแนกตัวแสดงออกได้หลายลักษณะ เช่น จำแนกตามความสัมพันธ์ในกระบวนการนโยบาย จำแนกตามความสัมพันธ์จากโลกลงมาถึงประเทศ จำแนกตามความร่วมมือระหว่างประเทศในระบบทวิภาคีและพหุภาคี จำแนกตามระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศร่ำรวยและยากจน และจำแนกตามกลุ่มเป้าหมายของนโยบายสังคม ส่วนนี้ใช้ **“การจำแนกตามความสัมพันธ์ของนโยบายสังคมตั้งแต่ระดับโลก ภูมิภาค ประเทศ สังคม องค์กร ชุมชน และลงมาจนถึงครอบครัว”** ถือเป็นเรื่องที่ Bob Deacon เรียกว่า การอภิบาล/บริหารสังคมโลก (global social governance) และปฏิบัติการของตัวแสดงสามารถทำได้หลายระดับ

ความสัมพันธ์ในโครงสร้างทางสังคม/ระหว่างประเทศ มีรายละเอียดดังนี้ (Davis, 2001; Patel, 2009; Scholte, 2012; McBride & Merolli, 2013; Riggirozzi & Yeates, 2015; Farnsworth & Irving, 2017; Kaasch, Koch & Martens, 2019; Seekings, 2019; Ulybina, 2020)

- **ความสัมพันธ์ระดับโลก** สหประชาชาติเป็นศูนย์กลางของการกำหนดนโยบายการพัฒนาระหว่างประเทศของ SDGs ส่วนนโยบายสังคมถือเป็นส่วนหนึ่งใน SDGs และยังมีนโยบายขององค์การระหว่างประเทศอื่น เช่น 1) WHO มีภารกิจด้านสุขภาพ 2) UNICEF มีภารกิจด้านเด็กเน้นที่การศึกษาและสุขภาพ 3) ILO มีภารกิจด้านการมีงานทำและความมั่นคงทางสังคม 4) องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO) มีภารกิจด้านอาหาร ทั้งหมดนี้เป็นนโยบายที่ร่วมขับเคลื่อนกับ SDGs ด้วยอีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ กลุ่มประเทศ G20 และธนาคารโลก และ IMF สนับสนุนให้ใช้กรอบของฐานการคุ้มครองทางสังคมมาใช้ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจโลกหลังวิกฤตการณ์การเงินโลกในปี ค.ศ. 2008

- **ความสัมพันธ์ระดับภูมิภาคและกลุ่มที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ** เช่น ความร่วมมือของประเทศในสหภาพยุโรปและองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) อาจร่วมมือด้านสุขภาพหรือนโยบายสังคมอื่นในกลุ่มภูมิภาคหรือประเทศพัฒนาแล้ว เพื่อผลักดันกลายเป็นวาระการพัฒนาในระดับภูมิภาคหรือสมาชิกของประเทศในกลุ่ม

- **ความสัมพันธ์ภายในประเทศ** รัฐบาลแต่ละประเทศในฐานะที่เป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศ จึงไม่สามารถปฏิเสธแนวทางของนโยบายสังคมโลก ข้อเสนอเหล่านี้ก็กลายเป็นการกำหนดให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องใช้แนวทางเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว และขาดความเข้าใจบริบทเฉพาะสถานที่นั้น เช่น ในทางปฏิบัติไม่สามารถนำผลการศึกษาจากประเทศอิตาลีใช้ในรูปแบบเดียวกับที่บังกลาเทศและจอร์เจียได้ เนื่องจากแต่ละประเทศมีระบอบรัฐสวัสดิการและนโยบายสังคมไม่เหมือนกัน ส่งผลให้เห็นความจำเป็นของกลไกการเสวนาระดับชาติ (national dialogue) เพื่อใช้ออกแบบนโยบายร่วมกัน โดยเฉพาะขั้นตอนของการระบุปัญหาและกำหนดนโยบายต้องรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย ที่สำคัญต้องออกแบบกลไกของการเสวนาที่ให้แต่ละฝ่ายมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เท่าเทียมกัน เช่น การตัดสินใจของผู้แทนภาครัฐในคณะกรรมการต้องมีน้ำหนักของเสียงเท่ากับผู้แทนภาคประชาสังคม เป็นต้น

- **ความสัมพันธ์ภายในสังคม** มีตัวแสดงหลากหลายในปฏิบัติการทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นครอบครัว เพื่อนบ้าน ชุมชน รัฐบาลท้องถิ่น และองค์กรพัฒนาเอกชน ตัวแสดงเหล่านี้ทำหน้าที่ปฏิบัติการทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และมีทั้งเป็นตัวแสดงที่เป็นรัฐและไม่ใช่อรัฐ ส่งผลให้ระบบการคุ้มครองทางสังคมแบบไม่เป็นทางการ (informal social protection) มีความสำคัญ

อย่างมากในประเทศโลกใต้ เพราะระบบทางการไม่รองรับและครอบคลุมถึงชุมชนและท้องถิ่น บ่อยครั้งเกิดข้อเสนองของการกระจายอำนาจ เพื่อให้เกิดการจัดการภายในชุมชน เช่น ร่วมกันลด ความยากจน ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานให้รองรับกับการขยายตัวของเมือง หรืออื่น ๆ แต่ตัวแสดง ที่เป็นปัญหาอีกด้านคือ เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้นำชุมชน และผู้มีอิทธิพลนอกกฎหมาย ได้ครอบครอง ทรัพยากรอำนาจ (power resources) เหนือกว่าประชาชนในชุมชน แสดงถึงอำนาจไม่เท่าเทียม ระหว่างฝ่ายต่างๆ และยังมีอีกหนึ่งตัวแสดงสำคัญคือ ผู้สนับสนุนเงินทุนจากต่างประเทศ (foreign donors) มีทั้งองค์การระหว่างประเทศในสหประชาชาติ และองค์การพัฒนาเอกชนระหว่าง ประเทศ แต่ทำให้นโยบายสังคมที่นำไปสู่แผนงานปฏิบัติการถูกรวบงำจากวิถีคิดของประเทศโลก เหนือ

### กระบวนการก่อรูปของรัฐสวัสดิการและระบบการคุ้มครองทางสังคม

การศึกษานโยบายสังคมต้องพิจารณาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (social change) ไม่เฉพาะแต่รายประเด็นของปัญหาสังคม แต่จำเป็นวิเคราะห์การเปลี่ยนผ่านสู่ การอภิบาล/บริหาร (governance transition) ทั้งในระดับโลก ภูมิภาค และประเทศ เพราะเป็น เหตุนี้ไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบอบรัฐสวัสดิการ (welfare state regime) และระบบการคุ้มครอง ทางสังคมที่แสดงให้เห็นว่า นโยบายสังคมไม่แยกขาดออกจากนโยบายเศรษฐกิจและการเมือง แต่ทำหน้าที่สนับสนุนให้บทบาทของรัฐจัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรมให้แก่คนกลุ่มที่หลากหลาย อีก ทั้งบริบทเฉพาะของแต่ละประเทศ (local context) มีความสำคัญต่อการออกแบบระบบการ คุ้มครองทางสังคมให้เหมาะสม โดยรายละเอียดมีดังนี้ (Davis, 2001; Deumert, Inder & Maitra, 2005; Ruiz, 2007; Zhou, 2013; Riggiozzi & Yeates, 2015; Chaney, 2017; Leisering, et al., 2017)

- การเปลี่ยนผ่านรัฐสวัสดิการ (welfare state in transition) ได้กำหนดทิศทางของ นโยบายสังคม ต้องพิจารณาพร้อมกับบริบทของสถานที่ เช่น ระบอบรัฐสวัสดิการของประเทศหรือ ภูมิภาคใด ล้วนแล้วมีผลต่อนโยบายสังคมของสถานที่นั้น กล่าวคือ ระบอบ (regime) ตั้งอยู่บนแบบ แแผน (norms) และคุณค่า (values) รวมถึงเน้นการถ่ายโอนอำนาจ (devolution) หรือการกระจาย อำนาจ (Decentralization) เพราะมีผลต่อการก่อรูปของความเป็นสถาบัน เช่น กรณีการเปลี่ยนผ่าน สู่การอภิบาล/บริหาร (governance transition) ของ Brexit หากแบ่งแยกประเทศสกอตแลนด์และ เวลส์ออกจากสหราชอาณาจักร ย่อมส่งผลตามมาต่อระบอบรัฐสวัสดิการ ดังนั้น การศึกษานโยบาย สังคมต้องพิจารณาร่วมกับบริบทการก่อรูปของรัฐชาติ (nation-building) เพราะบางกรณี ระบบการ คุ้มครองทางสังคมถูกใช้เป็นวาระทางการเมืองเพื่อเชื่อมโยงอุดมการณ์และกลุ่มพลังทางสังคมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างความเป็นชาตินิยม การส่งเสริมความหลากหลายทางอัตลักษณ์ และการขยาย ความครอบคลุมของการคุ้มครองทางสังคมเพื่อสร้างฐานทางการเมือง



- การบูรณาการและนโยบายสังคมภูมิภาค (regional social policy and integration) กำหนดแผนความร่วมมือ และจัดสรรการใช้ทรัพยากรทั้งด้านเศรษฐกิจ การค้า และภาษี เพื่อให้เกิดการแบ่งปันความเสี่ยงด้านสุขภาพ การศึกษา และสวัสดิการต่างๆ นำไปสู่ความร่วมมือระหว่างรัฐและตลาดให้ขยายความเป็นหุ้นส่วนในรูปแบบของนโยบายสังคมภูมิภาค (regional social policy) เช่น กำหนดมาตรการด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย การผลิตอาหาร และการปฏิบัติที่เป็นธรรม เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมกับภาคธุรกิจและภาคประชาสังคม โดยใช้วิธีการเจรจาต่อรองเพื่อประโยชน์การค้าระหว่างประเทศ นอกจากนี้มีการผลักดันนโยบายสุขภาพภูมิภาค (regional health policy) ในภูมิภาคแอฟริกา เพื่อใช้นโยบายสังคมกำหนดแบบแผนทางการทูต และนำไปสู่การปฏิรูปสิทธิทางสุขภาพ (health rights) แสดงให้เห็นความจำเป็นของนโยบายสังคมถูกใช้เชื่อมโยงระหว่างประเทศ โดยพิจารณาจากประเด็นร่วมและภูมิศาสตร์ทางกายภาพที่ใกล้เคียงกัน

- บริบททางประวัติศาสตร์และเอกภาวะทางวัฒนธรรม (historical context and cultural autonomy) ในทศวรรษที่ผ่านมา เกิดปรากฏการณ์ของบูรพาภิวัตน์ (easternization) เพราะรากเหง้าดั้งเดิมของจีนสร้างความท้าทายต่อข้อเสนอระบบการคุ้มครองทางสังคมของ 1) สหรัฐอเมริกา เช่น แนวคิดของงานแลกรสวัสดิการ (workfare) และนโยบายตลาดแรงงานเชิงรุก (activating labour market policies) 2) ประเทศในภูมิภาคยุโรป เช่น แนวคิดของสิทธิทางสังคม (social rights) และความเป็นพลเมืองทางสังคม (social citizenship) 3) ไม่สอดคล้องกับข้อเสนอของนโยบายสังคมขององค์การระหว่างประเทศในสหประชาชาติ ส่งผลให้เกิดการถกเถียงต่อระบอบรัฐสวัสดิการ ด้วยเหตุที่จีนมี “บริบททางประวัติศาสตร์และเอกภาวะทางวัฒนธรรม” ที่นำไปสู่ความแตกต่างทางความคิดและเป็นแนวทางของนโยบายที่ตรงข้ามกับ Westernization จึงเสนอให้ทดลองเชิงปฏิบัติการโดยมีชุมชนเป็นฐาน (community-based approach) เพื่อออกแบบเครื่องมือของการช่วยเหลือทางสังคม อีกทั้งแต่ละประเทศมีแบ่งช่วงชั้นทางสังคม (social stratification) ไม่เหมือนกัน เช่น ประชากรจีนทำงานที่แคนาดา หรือประชากรในประเทศเดียวกันแต่มีหลายกลุ่มอัตลักษณ์ในประเทศ จึงถูกแบ่งด้วยความแตกต่างของภาษา เชื้อชาติ และอื่น ๆ ส่งผลให้ประชากรเหล่านี้อยู่นอกระบบสังคม ดังนั้น เอกภาวะทางวัฒนธรรมต้องพิจารณาถึงความหลากหลายในแง่ของสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

### 3.2.5 แนวคิดและรูปแบบของความร่วมมือเพื่อลดความขัดแย้ง

การสังเคราะห์นโยบายสังคมในศตวรรษ 21 ปรากฏรูปแบบของความร่วมมือและความขัดแย้งตั้งแต่ระดับระหว่างประเทศลงมาถึงในประเทศ พบแนวทางสำหรับการสร้างความร่วมมือทั้ง (1) ใช้การเสวนาทางสังคม เพื่อหลอมรวมทุกฝ่ายที่มีส่วนได้เสียเป็นหุ้นส่วนทางสังคม และ (2) ใช้แนวคิดเศรษฐกิจสังคมสมานฉันท์ (social and solidarity economy) จึงเป็นทั้งกลไกและ

เครื่องมือสำหรับการลดปัญหาสังคมและลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นทุกระดับความสัมพันธ์ของสังคม รายละเอียดดังนี้ (Yeates, 2002; Saguier & Brent, 2017)

- **การเสวนาทางสังคม (social dialogue)** เริ่มต้นพิจารณาจากนโยบายสังคมไม่ได้เป็นอิสระจากบทบาทของรัฐ เพราะคือตัวแสดงหลักของการกำหนดนโยบายและนำไปปฏิบัติ ส่วนภาคประชาสังคมและพลังทางสังคมกลุ่มต่างๆ กลับขาดอำนาจการต่อรองที่เท่าเทียมและเสมอภาคในระเบียบเศรษฐกิจโลก มีตัวอย่างความขัดแย้งที่เห็นได้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คือ กระแสการต่อต้านในรูปแบบของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (social movement) เช่น รมรงค์เพื่อต่อต้านองค์การการค้าโลกในปี ค.ศ. 2001 เพราะพยายามผลักดันให้เกิดข้อตกลงพหุภาคีทางการค้า เพื่อสร้างเงื่อนไขทางการค้าโดยใช้มาตรฐานสิ่งแวดล้อมและแรงงาน เมื่อความขัดแย้งเกิดขึ้นจึงมีหลายฝ่ายเห็นความสำคัญต่อข้อเสนอให้นำกลไกของการเสวนาทางสังคม ที่ใช้ได้ในความสัมพันธ์ระดับโลก ภูมิภาค ประเทศ สังคม และองค์กร เพื่อออกแบบแนวทางของการลดความขัดแย้ง ให้เกิดการสนทนา ปรีกษาหารือ และวิธีการอื่น เพราะป้องกันการต่อต้านโดยกลุ่มพลังทางสังคม เช่น ผู้บริโภค นักเคลื่อนไหวสิทธิมนุษยชน สหภาพแรงงาน และสื่อมวลชน นำไปสู่การสร้างข้อตกลงร่วมกันในฐานะที่ทุกฝ่ายคือหุ้นส่วนร่วมกัน ดังนั้น “กระบวนการของกลไกนี้จึงเน้นที่การมีส่วนร่วม ลดความขัดแย้ง สร้างเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย ธรรมนูญการพัฒนาสังคม สร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ ส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเสมอภาค คุ้มครองสิทธิมนุษยชน และบรรษัทภิบาล”

- **เศรษฐกิจสังคมสมานฉันท์ (social and solidarity economy)** เป็นอีกหนึ่งแนวคิดและพัฒนาเครื่องมือของนโยบายสังคมเพื่อลดความยากจนและไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจและสังคม มีขอบเขตครอบคลุมด้านสุขภาพ การศึกษา ที่อยู่อาศัย แต่ไม่ครอบคลุมด้านการคลัง อุตสาหกรรม แรงงาน และเศรษฐกิจมหภาค เนื่องจากถูกกำหนดขอบเขตให้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเศรษฐกิจภาพรวมแล้วจึงถูกเรียกเป็นนโยบายการพัฒนา (development policy) อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจสังคมสมานฉันท์ส่งเสริมให้ปัจเจกบุคคลและชุมชนมีงาน สร้างรายได้ และได้รับกำไรสูงสุด ตั้งอยู่บนรูปแบบของการตัดสินใจตามครรลองประชาธิปไตยและการจัดการอย่างโปร่งใส โดยคำนึงถึงการอภิบาล/บริหารแบบมีส่วนร่วม ที่สำคัญเป็นการหลอมรวมกลุ่มทางสังคมที่มีอัตลักษณ์แตกต่างกันให้เป็นปึกแผ่น เพื่อสร้างเครือข่ายปฏิบัติการร่วมกัน และนำไปสู่การนับรวมทางสังคม (social inclusion) จึงเป็นแนวคิดที่สนับสนุนให้เกิดสังคมสมานฉันท์ เพื่อขับเคลื่อนสู่ความยั่งยืนและความยุติธรรมทางสังคม ตัวอย่างที่พบจากบทความที่ใช้สังเคราะห์ ได้นำเสนอโดยใช้ในการอภิบาล/บริหารภูมิภาค (regional governance) ในภูมิภาคลาตินอเมริกา เพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาสังคมและปรับบทบาทของกลุ่มทางทางการเมืองต่างๆ โดยเริ่มต้นจากการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ

สังคมสมานฉันท์ เพื่อสนับสนุนตามวาระการพัฒนาของสหประชาชาติ แต่เวลานั้นที่กล่าวถึงคือ MDGs และพบการใช้สหกรณ์เป็นตัวแสดงทางสังคมที่ขับเคลื่อนของแนวคิดดังกล่าว

### จำลองรูปแบบของการพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมเพื่อสร้างสังคมสมานฉันท์

การคุ้มครองทางสังคมที่กล่าวถึงในแวดวงวิชาการนโยบายสังคมมีสามกรอบแนวคิด ดังนี้

**กรอบแนวคิดแรก การจัดการความเสี่ยงทางสังคม (Social Risk Management: SRM)**<sup>3</sup> เป็นกรอบที่ให้แนวทางและกลไกการจัดการที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดสวัสดิการหรือมาตรการ โดยเฉพาะการใช้วิธีการคัดกรองกลุ่มเป้าหมายที่มีความยากจนและความเปราะบาง (Holzmann & Jorgensen, 1999; Holzmann, Sipos & the Social Protection Team, 2009; Jorgensen & Siegel, 2019)

**กรอบแนวคิดสอง การคุ้มครองทางสังคมเชิงเปลี่ยนรูป (Transformative Social Protection: TSP)**<sup>4</sup> นอกจากคล้ายคลึงกับกรอบแรกแล้ว ยังให้ความสำคัญต่อกฎหมายเพื่อกำหนดมาตรการให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรและสร้างความเป็นธรรมสำหรับทุกฝ่าย อีกทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนให้ร่วมจัดการแบบไม่เป็นทางการ (Devereux & Sabates-Wheeler, 2004; Sabates-Wheeler & Devereux, 2008)

**กรอบแนวคิดสาม ฐานการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection Floors: SPF)**<sup>5</sup> ตั้งอยู่บนวงจรชีวิตและคำนึงถึงการสร้างความมั่นคงทางสังคมสำหรับทุกคน โดยเป็นฐานบันไดตามขั้น ตั้งแต่การช่วยเหลือทางสังคม การประกันสังคม และการประกันโดยสมัครใจ เพื่อให้สามารถเข้าถึง

---

<sup>3</sup> การจัดการความเสี่ยงทางสังคม (Social Risk Management) แบ่งออกเป็นสามกลไกการจัดการ คือ 1) การป้องกัน (prevention) เช่น ลงทุนการศึกษา สร้างโอกาสการทำงาน และมีระบบสุขภาพที่ครอบคลุม 2) การบรรเทา (mitigation) เช่น การประกันสังคมมีสิทธิประโยชน์ให้กรณีของการบาดเจ็บจากการทำงาน การว่างงาน และอื่น ๆ และการรับมือ (coping) เช่น การให้เงินโอนช่วยเหลือกรณีของภาวะฉับพลันเหมือนในกรณีของไวรัสโคโรนาแพร่ระบาด

<sup>4</sup> การคุ้มครองทางสังคมเชิงเปลี่ยนรูป (Transformative Social Protection) แบ่งออกเป็นสามกลไกการจัดการ คือ 1) การจัดเตรียม (provision) เน้นการบริการสังคมและช่วยเหลือทางสังคมทั้งปัจเจกบุคคลและครัวเรือน 2) การป้องกัน (prevention) เน้นการประกันสังคมเพื่อบรรเทาผลกระทบจากความไม่มั่นคงทางสังคม 3) การส่งเสริม (promotion) เน้นให้เข้าถึงโอกาสและทรัพยากรต่าง ๆ 4) การเปลี่ยนรูป (transformative) เน้นที่กฎหมายเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและเป็นธรรม

<sup>5</sup> ฐานการคุ้มครองทางสังคม (social protection floor) แบ่งออกเป็นสามลำดับขั้นความต้องการและตั้งอยู่บนฐานสิทธิมนุษยชน คือ 1) การช่วยเหลือทางสังคม (social assistance) เช่น จัดเตรียมเงินโอน รายได้พื้นฐาน คุปองอาหาร และอื่น ๆ 2) การประกันสังคม (social insurance) ครอบคลุมสิทธิประโยชน์ของการเจ็บป่วย บาดเจ็บการทำงาน ตั้งครุภ ทุพพลภาพ ขราภาพ ว่างงาน และเสียชีวิต และการประกันโดยสมัครใจ (voluntary insurance) กับผู้ให้บริการโดยภาคเอกชน รวมถึงกองทุนหรือสหกรณ์ที่จัดการแบบไม่เป็นทางการของชุมชน

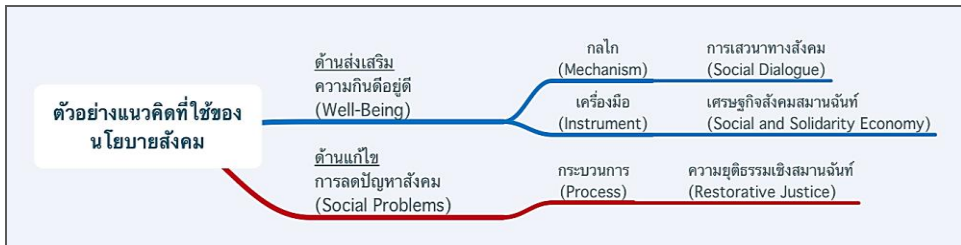
บริการทางสังคม มีมาตรการฐานการดำรงชีวิต และความเป็นกินดีอยู่ดี (Deacon, 2013; Drolet, 2014; ILO, 2010)

กรอบแนวคิดแรกและสองจัดเป็นกลไกของการจัดการ มีความชัดเจนแง่ของการพิจารณา มาตรการและแผนงานทางสังคมในเชิงระบบ ขณะที่กรอบแนวคิดสามให้ความสำคัญที่ ปัจจัยพื้นฐานของการดำรงชีวิตและรับมือกับความเสี่ยงมากกว่าเน้นการป้องกัน อย่างไรก็ตาม กรอบการคุ้มครองทางสังคมเหล่านี้ยังได้รับการสนับสนุนจาก 1) UNICEF 2) FAO และ 3) โครงการอาหารโลก (World Food Programme: WFP) แต่มีบางองค์ประกอบของระบบการ คุ้มครองทางสังคมแตกต่างกันตามมิติด้านสุขภาพ การศึกษา อาหาร และอื่น ๆ เช่น UNICEF มีภารกิจด้านเด็กและเยาวชน ให้ความสำคัญต่อเครื่องมือของการช่วยเหลือทางสังคม เพื่อให้ แผนงานทางสังคมและรายการสิทธิประโยชน์ส่งมอบการบริการสังคมและการสนับสนุนทางสังคม เพื่อป้องกัน คุ้มครอง และบรรเทาต่อกลุ่มเป้าหมายทางตรงและทางอ้อม (UNICEF, 2012; FAO, 2017; WFP, 2017)

จากทั้งสามกรอบการคุ้มครองทางสังคม ประกอบกับการใช้ข้อมูลจากการสำรวจทิศทาง นโยบายสังคมที่ผ่านมาสองทศวรรษ และการสังเคราะห์องค์ความรู้ตามที่ปรากฏในภาพประกอบ 2 จะนำไปใช้จำลองรูปแบบของระบบการคุ้มครองทางสังคมเพื่อสร้างสังคมสมานฉันท์ หลังจาก วิเคราะห์ข้อมูลแล้วพบว่า วิธีการที่ใช้สร้างความร่วมมือ พร้อมลดความขัดแย้งทางสังคมในเวลา เดียวกัน โดยใช้ “เครื่องมือและกลไกทางนโยบายสังคม” คือ แนวคิดเศรษฐกิจสังคมสมานฉันท์ (social and solidarity economy) และแนวคิดการเสวนาทางสังคม (social dialogue) โดย พิจารณาควบคู่กับสภาพแวดล้อมและบริบท ระบอบรัฐสวัสดิการ มิติและขอบเขตของนโยบาย สังคม และความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ เพราะการออกแบบระบบการคุ้มครองทางสังคม โดยเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน จะเป็นแนวทางการขับเคลื่อนสู่สังคมสมานฉันท์และลด ความขัดแย้งทางสังคมลง (Yeates, 2002; Saguier & Brent, 2017)

ขณะเดียวกัน ผู้เขียนได้ทบทวนอีกคำหนึ่ง คือ แนวคิดความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) เพื่อเป็นข้อถกเถียงส่วนนี้ เนื่องจากแวดวงวิชาการด้านอาชญาวิทยาใช้คำนี้ เป็นกระบวนการของการสร้างสังคมสมานฉันท์ อันที่จริงแล้วตาม A Dictionary of Social Work and Social Care และ Handbook on Restorative Justice Programme อธิบายว่า “เป็น กระบวนการของการไกล่เกลี่ย (mediation) ระหว่างผู้กระทำความผิดและเหยื่อ รวมถึงให้ทุน เสริมบทบาทของชุมชนให้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา และตามมาด้วยการให้เวทีเสวนาทาง สังคม โดยใช้วิธีการเจรจาแบบไม่เป็นทางการ และที่สำคัญยังเป็นการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม นอกเหนืออำนาจของกระบวนการยุติธรรม เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจบังคับทางกฎหมาย” (Harris & White, 2018, p. 411; UNODC, 2020, p. 4) ด้วยเหตุนี้ ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

จึงเป็นกระบวนการที่ใช้ได้เมื่อปัญหาสังคมหรืออาชญากรรมเกิดขึ้นแล้ว เน้นที่แนวทางของการเยียวยาและฟื้นฟูผู้กระทำความผิดและเหยื่อ (คน) มากกว่าป้องกันปัญหา หรือทำให้ปัญหาที่มีแนวโน้มเกิดขึ้นน้อยลง (สภาพแวดล้อม) กลายเป็นเหตุให้กระบวนการนี้ให้ความสำคัญต่อการไกล่เกลี่ยและมีส่วนร่วมแบบไม่เป็นทางการเพื่อลดปัญหาสังคม แต่กลับไม่ได้แก้ไขปัญหารากฐานที่แท้จริง ขณะที่ผู้เขียนต้องการเสนอแนวทางของนโยบายสังคมด้านหนึ่งของการส่งเสริม เพื่อสร้างสังคมสมานฉันท์ตามเป้าหมายของการสร้างความกินดีอยู่ดี (well-being) ตามภาพประกอบ 3



ภาพประกอบ 3 เป้าหมายของนโยบายสังคมทั้งการสร้างความกินดีอยู่ดีและการลดปัญหาสังคม

ที่มา: ผู้เขียน (อ้างอิงจากสังเคราะห์องค์ความรู้จากบทความ 22 รายการ ในส่วนที่ 3.2.2)

ส่วนของผู้เขียนบทความ พิจารณาว่าการแปลคำว่า “Restoration คือ สมานฉันท์” ทำให้เกิดความเข้าใจในสังคมผิดพลาดมากกว่าหนึ่งทศวรรษ เพราะอันที่จริงควรพิจารณาและเลือกคำที่เหมาะสมจากคำจำกัดความ (definition) ของ “Restorative Justice” เช่น ความยุติธรรมเชิงไกล่เกลี่ย หรือ ความยุติธรรมเชิงฟื้นฟูไม่เป็นทางการ เพื่อไม่ก่อให้เกิดการแปลคำไทยเหมือนกับคำว่า “Solidarity” ซึ่งมีคำจำกัดความที่สอดคล้องและเหมาะสมกับคำว่าสมานฉันท์ ด้วยเหตุที่แท้จริงแล้ว Solidarity นำไปสู่ “ความเป็นเอกภาพ เป็นปึกแผ่น และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกลุ่ม เนื่องจากเห็นว่าทุกคนและทุกสิ่งเหมือนกัน ไม่ว่าจะเป็นด้านฐานคิดอุดมการณ์ อารมณ์และความรู้สึก ผลประโยชน์หรือเป้าหมายร่วมกันของกลุ่มหรือชนชั้น อาจมีความรู้สึกเป็นกลุ่มเฉพาะหรือลักษณะที่เหมือนกัน แต่ไม่นับรวมกลุ่มคนหรือสังคมที่มีความแตกต่างกัน” เช่น คนเชื้อชาติและใช้ภาษาเดียวกัน คนที่เกิดช่วงวัยใกล้เคียงกัน คนที่ถูกกำหนดสถานะทางอาชีพคนหนึ่งเป็นคนเก็บขยะและอีกคนเป็นแพทย์ ถือเป็นความปกติในระบบสังคมที่ประกอบด้วยโครงสร้าง สถาบันภารกิจ และหน้าที่ ทั้งนี้การแบ่งแยกกลุ่มคนไว้อย่างใดก็ตาม แต่การกำหนดและให้คุณค่าของความเป็นมนุษย์ต้องเท่าเทียมกัน (Scott, 2014, pp. 705-706; Soulet, 2010, pp. 1301-1303) ส่วนท้ายนี้คำว่า Solidarity เหมาะสมกับการใช้คำว่าสมานฉันท์มากกว่า Restoration เพราะสมานฉันท์ตั้งอยู่บนความเอกภาพในทุกระดับความสัมพันธ์ทางสังคม

ข้อค้นพบของแนวคิดที่ได้จากการสังเคราะห์องค์ความรู้ เป็นเหตุให้ผู้เขียนสนับสนุนเครื่องมือของ “เศรษฐกิจสังคมสมานฉันท์” และ “กลไกของการเสวนาทางสังคม” ให้ขับเคลื่อนพร้อมกับสร้างและพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมจะเหมาะสมกับทิศทางของนโยบายสังคมที่

ปรารถนาให้ปัจเจกบุคคลและครอบครัวมีความกินดีอยู่ดี และสังคมมีความผาสุกนำไปสู่ความยุติธรรมทางสังคม จึงเป็นการจำลองรูปแบบตามที่ปรากฏในภาพประกอบ 4 เพื่อเสนอแนวทางลดความขัดแย้งทางสังคมด้วยเครื่องมือและกลไกส่วนหนึ่งของนโยบายสังคมบนแนวทางสามด้านประกอบด้วย “สิทธิ ความต้องการ และความเสถียร” ดังนั้น นโยบายสังคมต้องสนับสนุนให้แต่ฝ่ายเรียนรู้ร่วมกันกับปัญหา มีการสนทนา ปรีกษาหารือ ให้คำชี้แนะและแนวทาง และการเจรจาต่อรองที่สำคัญกว่านี้การใช้แนวทางนโยบาย (Policy Approaches) จะช่วยจัดสรรทรัพยากรให้เกิดความเป็นธรรม อีกทั้งยังลดความเหลื่อมล้ำและยากจนลง เพื่อนำไปสู่เศรษฐกิจสังคมสมานฉันท์ และลดปัญหาสังคมตามมา

ระบบการคุ้มครองทางสังคม (social protection system)				
เป้าหมายของการพัฒนายั่งยืน	ฉันทามติของสังคม	การบริหารและนโยบายสังคมโลก	ระบอบรัฐสวัสดิการ	บริบทเฉพาะภายในประเทศ
แนวทางบนฐานความเสี่ยง (risks) ความต้องการ (needs) และสิทธิ (rights)				
เสาที่ 1 เครื่องมือ	เสาที่ 2 กลไกการจัดการ	เสาที่ 3 รายการ	เสาที่ 4 ตัวแสดง	เสาที่ 5 สภาพแวดล้อมและเงื่อนไข
การช่วยเหลือทางสังคม	การป้องกันความเสี่ยง	ด้านสุขภาพ	ภาครัฐ	บริบททางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม
การประกันสังคม	การบรรเทาความเสี่ยง	ด้านการศึกษา	ภาคธุรกิจ	ระบอบรัฐสวัสดิการและนโยบายสังคม
แผนงานตลาดแรงงาน	การรับมือความเสี่ยง	ด้านกรมีงานทำ	องค์กรพัฒนาเอกชน	การลงทุนทางสังคมและ ผลตอบแทนทางสังคม
การมีส่วนร่วมและ เสวนาทางสังคม	การเปลี่ยนรูปแบบแนว ทางสังคมและกฎหมาย	ด้านอาหาร	ชุมชนและครอบครัว	การคลังสาธารณะ
เศรษฐกิจสังคมสมานฉันท์ (social and solidarity economy)				

**ภาพประกอบ 4** จำลองระบบการคุ้มครองทางสังคมเพื่อสร้างเศรษฐกิจสังคมสมานฉันท์และลดความขัดแย้งทางสังคม

**ที่มา:** ผู้เขียน (แบบจำลองนี้พัฒนาจาก 3 ขั้นตอน 1) สรุปรวมของทศวรรษการศึกษาและทิศทางนโยบายสังคม 2) การสังเคราะห์องค์ความรู้จากบทความ 22 รายการในวารสาร 3) กรอบแนวคิดของการคุ้มครองทางสังคม)

จากภาพประกอบ 4 เป็นการจำลองรูปแบบของระบบการคุ้มครองทางสังคมตามที่ 1) สังเคราะห์องค์ความรู้จากบทความ 22 รายการ 2) สรุปรวมทิศทางนโยบายสังคมในสองทศวรรษที่ผ่านมา 3) กรอบแนวคิดขององค์การระหว่างประเทศที่พัฒนาไว้ก่อนแล้ว เห็นได้ว่า ระบบการคุ้มครองทางสังคมที่จำลองขึ้นมานี้บนกรอบที่ครอบคลุมฐานทั้งหมด โดยตั้งอยู่บนฐานความเสี่ยงคือ พร้อมทุกเมื่อเกิดภาวะฉับพลัน ก็มีกลไกการจัดการรองรับ ฐานความต้องการคือ จัดเตรียมเครื่องมือช่วยเหลือและประกันไว้เชิงป้องกันและบรรเทาผลกระทบ โดยให้ได้รับอาหาร น้ำดื่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรคตามปัจจัยสี่ และฐานสิทธิคือ ใช้กฎหมายป้องกันและปรับเปลี่ยนแนวทางให้เหมาะสมสำหรับทุก

กลุ่มคน อย่างไรก็ตาม การออกแบบระบบการคุ้มครองทางสังคมที่เสนอนี้ ครอบคลุมถึงตัวแสดงที่หลากหลายให้เกิดการมีส่วนร่วมตามที่เสนอกลไกของการเสวนาทางสังคม ให้ทุกฝ่ายที่มีส่วนได้เสีย ร่วมกำหนดนโยบาย อีกทั้งการพัฒนาาระบบการคุ้มครองทางสังคมในเวลานี้ ต้องคำนึงถึงผลตอบแทนทางสังคม เพราะตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐอย่างภาคธุรกิจต้องตระหนักถึงผลกระทบทางสังคมและควรสมัครใจคืนมูลค่าบางส่วนให้แก่สังคมผ่านในรูปแบบกองทุนต่างๆ ขณะเดียวกัน สัดส่วนของการลงทุนที่รายการของการคุ้มครองทางสังคม เช่น ด้านสุขภาพและการมีงานทำ ได้รับความสำคัญที่สุดในมาตรการระยะกลางและระยะยาวหลังการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา นอกจากนี้การจัดการทางการคลังสาธารณะควรมีประสิทธิภาพ เพื่อใช้ในการจัดสรรทรัพยากรให้ทุกฝ่ายอย่างเป็นธรรม อีกทั้งระบอบรัฐสวัสดิการ บริบททางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม มีผลทางตรงและทางอ้อมทำให้แต่ละประเทศไม่สามารถจัดการแบบเดียวกันได้ แต่ต้องปรับให้เหมาะสมกับบริบทของสถานที่นั้นๆ โดยทั้งหมดพิจารณาว่าจะบรรลุเศรษฐกิจสังคมสมานฉันท์ได้ต่อเมื่อกลุ่มพลังทางสังคมต่างๆ คอยโอบอุ้มและขับเคลื่อนเป้าหมายไปพร้อมกัน

### **ข้อเสนอเพื่อออกแบบระบบการคุ้มครองทางสังคม: จำลองในกรณีของการลดความขัดแย้งของช่องว่างระหว่างวัย**

ความหมายของความขัดแย้งทางสังคมเป็นเรื่องความแตกต่างของอำนาจและผลประโยชน์ที่ไม่สามารถจัดสรรในระบบสังคมได้อย่างลงตัว นอกจากเข้าใจสภาพปัญหาสังคมแล้ว จึงเกิดทฤษฎีและวิธีการจัดการความขัดแย้ง (Scott, 2014, pp. 114-115) ขณะที่ความขัดแย้งในสังคมไทยปัจจุบันไม่จำกัดขอบเขตเฉพาะมิติทางเศรษฐกิจและการเมือง แต่เป็นสถานการณ์ของช่องว่างระหว่างวัย (generation gaps) เห็นได้จาก เยาวชนต้องการให้เกิดการเปลี่ยนผ่านทางสังคมและวัฒนธรรม ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูปการเมือง ความเชื่อทางศาสนา มาจนถึงกฎเกณฑ์และแบบแผนในโรงเรียนและครอบครัว ขณะที่แนวทางของประชาธิปไตย (democracy) เช่น การออกเสียง (voting) แพร่หลายทุกองคาพยพในระบบสังคม ไม่ว่าจะเป็สถานที่ทำงาน ครอบครัว และความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เพราะเกิดความตื่นตัวทางสิทธิและเสรีภาพ จนนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างช่วงวัย เพราะแต่ละช่วงวัยมีความต้องการและรับรู้ถึงปัญหาที่แตกต่างกัน (Ahlfeldt, Maennig & Mueller, 2018)

ก่อนอื่นต้องทำความเข้าใจถึงคุณลักษณะของแต่ละช่วงวัย (generation) มีปัจจัยสำคัญคือ กระบวนการเรียนรู้และเติบโตในเหตุการณ์ สถานที่ และช่วงเวลาที่แตกต่างกัน (Morgan, 2014) ส่วนกรณีของ Generation Z เกิดระหว่างปี 1995-2010 หรือตั้งแต่กลางทศวรรษ 1990 ถึง 2010 เป็นกลุ่มคนที่ได้รับอิทธิพลจากโลกาภิวัตน์และเทคโนโลยี ซึ่งมีประชากรไทยช่วงวัยนี้ร้อยละ 40 สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ต และมีทักษะการใช้ทั้งภาษาไทยและอังกฤษ จึงสามารถเข้าถึงสารสนเทศได้ง่าย (Farrell & Phungsoonthom, 2020) ส่งผลให้เกิดพฤติกรรมใหม่ของบริบททาง

วัฒนธรรมเฉพาะกลุ่ม มีความหลากหลาย เปิดกว้าง และใส่ใจผู้อื่น โดยมีพื้นฐานจากจิตที่ซื่อตรง และดีใจในเวลาที่เดียวกัน ส่วนพฤติกรรมที่แสดงออกมาเพื่อต้องการความมั่นคงทางการเงิน ครอบครัว และการทำงานที่ในชีวิตมีความหมาย อีกทั้งยังคาดหวังความสำเร็จในชีวิต คุณลักษณะเหล่านี้มีผลต่อพฤติกรรมที่แสดงออกมาของกลุ่มคนช่วงวัยนี้ ทั้งสำนึกความเป็นพลเมืองและให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม แต่กลุ่มคนช่วงวัยนี้แตกต่างจากช่วงวัยอื่น ทั้งด้านเทคโนโลยี วิธีการสื่อสาร ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเพื่อน ครอบครัว โรงเรียน และสถานที่ทำงาน รวมถึงความเชื่อ ศาสนา และทัศนคติทางการเมือง การศึกษา และการทำงาน (Seemiller & Grace, 2019)

คุณลักษณะของช่วงวัย ทำให้พฤติกรรมที่แสดงออกเป็นไปเชิงเหมารวม (Stereotype) คือ กลุ่มคนใน Generation Z ต้องการปฏิรูปประเทศไทย แต่ความเป็นจริง อาจไม่ใช่ทั้งหมดของประชากรกลุ่มช่วงวัยนี้ แต่เป็นวิธีการเหมารวมให้เป็นพวกเดียวกัน นำไปสู่อคติ และก่อให้เกิดการกีดกันทางเพศสภาพ เชื้อชาติ มุมมองทางการเมือง และอื่น ๆ ตามมาด้วยความขัดแย้งระหว่างช่วงวัย จนกลายเป็นการมองคนกลุ่มอื่นหรือช่วงวัยอื่นแตกต่างกับอีกช่วงวัยหนึ่ง (Eschleman et al., 2017) ซึ่งปัญหาของช่องว่างระหว่างวัยเกิดขึ้นในหลายประเทศ จนเป็นข้อถกเถียงในสังคม เช่น กลุ่มคนช่วงวัยนี้ใช้วิธีการทำลายทรัพย์สินทางราชการ มีความผิดตามกฎหมายอาญา มาตรา 360 ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2499) ทางกลับกัน กลุ่มคนช่วงวัยนี้ไม่พิจารณาจากกรอบทางกฎหมาย แต่พิจารณาจากกรอบแนวทางการเคลื่อนไหวทางสังคมใหม่ (New Social Movement) ในรูปแบบของเครือข่ายไม่เป็นทางการ คือ การรวมกลุ่มแบบหลวมและมีส่วนร่วมจากกลุ่มคนที่มีเป้าหมายเดียวกัน ครอบคลุมมิติทางการเมือง สังคม และวัฒนธรรม เพราะวิธีการนี้เหมาะสมแล้วในการใช้ต่อสู้กับโครงสร้างอำนาจ และเข้าใจกันในกลุ่มช่วงวัยว่า เป็นความชอบธรรมที่อยู่ นอกเหนือกระบวนการยุติธรรมที่ไม่เป็นธรรม (Enablers, 2014)

ตัวอย่างข้างต้นเห็นว่า ความขัดแย้งทางสังคมเกิดขึ้นบนฐานคิด อุดมการณ์ และมุมมองที่แตกต่างกัน ทำให้การสร้างสรรค์สมานฉันท์จะเกิดขึ้นได้เมื่อเข้าใจปัญหาสังคม เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจทางกฎหมายและมาตรการเชิงบังคับ เพราะยังมีแนวทางอื่นที่ทำให้เกิดการเรียนรู้และเข้าใจระหว่างกัน ดังนั้น ผู้เขียนจึงใช้รูปแบบที่จำลองไว้เพื่อพัฒนาเป็นข้อเสนอของการออกแบบระบบการคุ้มครองทางสังคมให้ครอบคลุมถึงช่วงวัยนี้ และเห็นความสำคัญของปัญหาเพราะขาดกลไกของการเสวนาทางสังคมและขับเคลื่อนผ่านวิธีการสนทนา ปรัชญาหรือ ให้คำแนะนำ เจรจาต่อรอง ไกล่เกลี่ย หรืออื่น ๆ ที่สำคัญกลไกนี้ต้องตั้งอยู่บนความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เท่าเทียมของทุกฝ่าย เพื่อปรับมุมมองและเรียนรู้ร่วมกันถึงความหลากหลายของช่วงวัย จึงเป็นเครื่องมือที่ใช้ขับเคลื่อนสู่เศรษฐกิจสังคมสมานฉันท์ เพื่อให้นโยบายสังคมส่งเสริมความกินดีอยู่ดี และลดปัญหาสังคมและป้องกันบางปัญหาได้ในเวลาเดียวกัน เช่น สนับสนุนให้เยาวชนได้รับโอกาสทางการศึกษาและมี



ทักษะอ่านออกเขียนได้ที่สูงขึ้น เพื่อหลีกเลี่ยงพฤติกรรมที่อาจเป็นเหตุนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรม  
 ท้ายสุด ความสมานฉันท์ทางสังคมจะเกิดขึ้นได้เมื่อกลุ่มกลุ่มพลังทางสังคมต่างๆ มีฉันทามติของการ  
 พัฒนาไปสู่ความหุ้นส่วนทางสังคม (Social Partnership) เพื่อให้ทุกคนเข้าถึงโอกาสได้อย่างเสมอ  
 ภาค เกิดการกระจายทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและบังคับใช้กฎหมายโดยไม่เลือกปฏิบัติ ที่ขาดไป  
 ไม่ได้ต้องจัดสรรอำนาจทางการเมืองให้เยาวชนและคนทุกกลุ่มมีส่วนร่วมในกระบวนการของ  
 นโยบายและขยายให้แต่ละชุมชนหรือสถาบันทางสังคมอื่นมีบทบาทต่อการจัดการปัญหาที่ได้เผชิญ  
 ดังนั้น ปัญหาสังคมไม่สามารถแก้ไขได้ฝ่ายเดียวโดยภาครัฐ แต่ต้องเปิดเวทีหรือพื้นที่ให้เกิดการ  
 ปรึกษาหารือ เสนอความคิดเห็น และสะท้อนปัญหานั้นถึงผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย

**ตาราง 1** ข้อเสนอของการออกแบบระบบการคุ้มครองทางสังคมและส่งเสริมความกินดีอยู่ดีและลด  
 ความขัดแย้งทางสังคม

ระบบการคุ้มครองทางสังคมเพื่อส่งเสริมความกินดีอยู่ดีและลดความขัดแย้งทางสังคมในกรณีของ Generation Z		
<b>1</b>	<b>ฐานคิดและอุดมการณ์</b>	
1.1	ความเสี่ยง	ประเมินความเสี่ยงโดยหุ้นส่วนความร่วมมือ สร้างพื้นที่ให้เกิด กระบวนการเรียนรู้ และปรึกษาหารือในครอบครัว ชุมชน โรงเรียน สังคม และประเทศ
1.2	ความต้องการ	สร้างสมดุลชีวิต ครอบครัว การทำงาน ให้สนองตอบปัจจัยพื้นฐาน ของดำรงชีวิต และได้รับความมั่นคงทางสังคม และควรทำให้รู้จัก การวางแผนชีวิตหลังวัยเรียน
1.3	สิทธิ	ปรับวิถีคิดและแนวปฏิบัติ เพื่อให้คุณค่าความเป็นมนุษย์อย่างเท่า เทียมกัน ซึ่งกฎหมายต้องไม่เลือกปฏิบัติ และให้ความเป็นธรรม สำหรับทุกกลุ่มคนและช่วงวัย
<b>2</b>	<b>สภาพแวดล้อมและเงื่อนไข</b>	
2.1	บริบททาง ประวัติศาสตร์และ วัฒนธรรม	พัฒนาการของประเทศไทยและอารยธรรม มีผลทางตรงต่อสวัสดิการ สังคมและระบอบรัฐสวัสดิการ ทุกฝ่ายต้องสร้างความเข้าใจร่วมกัน ของคนทุกกลุ่มคนและช่วงวัย
2.2	ระบอบรัฐสวัสดิการ และนโยบายสังคม	ข้อจำกัดสำคัญของพัฒนาการระบอบในประวัติศาสตร์ มีผลทางอ้อม ให้รัฐสวัสดิการเป็นรูปแบบผสม จึงต้องหามติร่วมในอุดมการณ์ของ ผู้คนในชาติ ใช้กระบวนการตามครรลองประชาธิปไตย เพื่อไม่ให้เกิด การใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรมของรัฐบาล

**ตาราง 1** ข้อเสนอของการออกแบบระบบการคุ้มครองทางสังคมและส่งเสริมความกินดีอยู่ดีและลดความขัดแย้งทางสังคม (ต่อ)

ระบบการคุ้มครองทางสังคมเพื่อส่งเสริมความกินดีอยู่ดีและลดความขัดแย้งทางสังคมในกรณีของ Generation Z		
2.3	การลงทุนทางสังคมและผลตอบแทนกลับคืน	ภาคธุรกิจใช้ทรัพยากรส่วนรวม แต่สร้างผลกระทบทางสังคม จึงต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม และให้ผลตอบแทนกลับคืนในรูปแบบของกองทุนสมทบต่างๆ เช่น อุตสาหกรรมก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนต้องจัดตั้งมีกองทุนฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม
2.4	การจัดการการคลังสาธารณะ	การคุ้มครองทางสังคมถูกทำให้เป็นการลงทุน กำหนดโดยสัดส่วนของ GDP จึงระบุขอบเขตของแต่ละด้านไว้ เช่น ด้านสุขภาพและการศึกษา สำคัญที่สุดในเวลาปกติ และยามวิกฤติในกรณีของโคโรนาไวรัส กลับเป็นด้านสุขภาพและการมีงานทำ
<b>3</b>	<b>ตัวแสดง</b>	
3.1	รัฐบาลและภาครัฐ	เป็นผู้ใช้อำนาจที่สามารถสร้างพื้นที่สำหรับการเสวนาทางสังคมแบบเป็นทางการ ต้องเริ่มต้นจากความจริงใจ และให้อำนาจที่เท่าเทียมกันของคนทุกกลุ่มหรือฝ่าย
3.2	องค์กรภาคธุรกิจ	เป็นผู้ที่มีเป้าหมายเพื่อกำไร แต่ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อทางสังคม ควรจัดตั้งในรูปแบบของกองทุนเพื่อร่วมขยายโอกาสและพัฒนาเยาวชน และไม่แสวงหาช่องว่างของกฎหมายเพื่อเอาัดเอาเปรียบ เช่น จ้างแรงงานเยาวชนแต่ระบุว่าการฝึกงาน
3.3	องค์กรพัฒนาเอกชน	เป็นผู้สนับสนุนทางสังคม ที่หนุนเสริมภาคส่วนต่างๆ และไม่ควรถูกขังฝ่ายหนึ่งใด เพราะเหมาะสมกับทำหน้าที่เป็นคนกลางเพื่อช่วยลดความขัดแย้ง แต่บางส่วนมีวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งองค์กรที่ชัดเจนต่อการต่อต้านความไม่เป็นธรรม
3.4	ครอบครัว ชุมชน และ โรงเรียน	เป็นผู้สร้างและพัฒนาทุนมนุษย์ และดูแลพฤติกรรม จึงไม่ควรใช้วิธีการแบบบนลงล่าง แต่ใช้การเรียนรู้ในแนวระนาบ เน้นที่การสนทนาและปรึกษาหารือ

ตาราง 1 ข้อเสนอของการออกแบบระบบการคุ้มครองทางสังคมและส่งเสริมความกินดีอยู่ดีและลดความขัดแย้งทางสังคม (ต่อ)

ระบบการคุ้มครองทางสังคมเพื่อส่งเสริมความกินดีอยู่ดีและลดความขัดแย้งทางสังคมในกรณีของ Generation Z		
4	กลไกการจัดการ	
4.1	การป้องกัน	ให้ความเข้าใจด้านการเปลี่ยนแปลงทางสังคมทั้งในและต่างประเทศ เพื่อสร้างฉันทามติในอุดมการณ์หรือสำนึกร่วม เพื่อขับเคลื่อนให้เกิดการนบวรมทางสังคม
4.2	การบรรเทา	ใช้กระบวนการสร้างสำนึกร่วม ให้เห็นคุณค่าของสถาบันและภารกิจทางสังคม เพื่อหาวิธีการลดช่องว่างของความรู้สึกที่ไม่เท่าเทียมลงอย่างต่อเนื่อง
4.3	การรับมือ	ใช้การเสวนาเปิดพื้นที่รับฟังความคิดเห็นโดยรัฐบาลหรือหน่วยงานภาครัฐอย่างเร่งด่วน เพื่อสนองตอบต่อสถานการณ์หรือปัญหาต่างๆ ได้ทันท่วงที
4.4	การเปลี่ยนรูป	ให้ใช้กฎหมายโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ ที่สำคัญการตราและบังคับใช้กฎหมายใช้ต้องเข้าใจปัญหาสังคม เฉพาะบริบทพื้นที่และเวลานั้น
5	เครื่องมือ	
5.1	การช่วยเหลือทางสังคม	การให้เงินโอนแบบมีเงื่อนไข สำหรับเยาวชนที่เข้าเรียนในระบบโรงเรียน เพื่อลดค่าใช้จ่ายครัวเรือน และสร้างโอกาสพัฒนาศักยภาพ หรือมาตรการอื่น ๆ
5.2	การประกันสังคม	เฉพาะเยาวชนที่มีการจ้างงานต้องพิจารณาความครอบคลุมของสิทธิประโยชน์ บางส่วนที่มีการจ้างงานแต่ไม่ครอบคลุม เช่น การหลีกเลี่ยงโดยระบุเป็นการฝึกงาน
5.3	แผนงานตลาดแรงงาน	การสร้างแผนงานการพัฒนาทักษะและฝึกออาชีพ เพื่อรองรับต่องานใหม่ในอนาคต และสร้างความยืดหยุ่นแต่มั่นคงในระบบการจ้างงานให้แก่เยาวชน

**ตาราง 1** ข้อเสนอของการออกแบบระบบการคุ้มครองทางสังคมและส่งเสริมความกินดีอยู่ดีและลดความขัดแย้งทางสังคม (ต่อ)

ระบบการคุ้มครองทางสังคมเพื่อส่งเสริมความกินดีอยู่ดีและลดความขัดแย้งทางสังคมในกรณีของ Generation Z		
5.4	การเสวนาทางสังคม	การสร้างกลไกเพื่อรองรับการสนทนา ปรัชญาหรือ เจรจาต่อรอง ฯลฯ กับผู้ใช้อำนาจทุกระดับความสัมพันธ์ ตั้งแต่ชุมชน สังคม และประเทศ ส่วนหนึ่งอาจปฏิรูประบบสภาเด็กและเยาวชน เพื่อใช้เป็นตัวแบบจำลองของการพัฒนาโลกนี้
6	รายการ	
6.1	สุขภาพ	การพัฒนาระบบสุขภาพถ้วนหน้าให้ครอบคลุม ทั่วถึง และมีคุณภาพดีมากขึ้นในทุกสถานที่อย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเขตเมืองและห่างไกลจากเมือง
6.2	การศึกษา	การอุดหนุนค่าเล่าเรียนในระดับชั้นที่สูงขึ้น และเงินให้เปล่า เพื่อยกระดับให้เป็นประชากรที่มีผลิตภาพ และสร้างโอกาสการทำงานโดยฝึกอาชีพระหว่างการศึกษ
6.3	การมีงานทำ	การให้โอกาสมีรายได้ทางเลือกหรือโครงการพัฒนาอาชีพ เพื่อสร้างหลักประกันและความมั่นคงของการมีงานทำในปัจจุบันและอนาคต
6.4	อาหาร	การควบคุมราคาอาหารสำเร็จรูปและวัตถุดิบที่ใช้ในการทำอาหาร เพื่อให้อาหารราคาถูกลง หรือ สนับสนุนผู้ประกอบการหรืออุดหนุนค่าอาหารราคาถูกลงให้แก่เยาวชน

**ที่มา:** ผู้เขียน (พัฒนาข้อเสนอมาจากสามวิธีการ คือ การสังเคราะห์องค์ความรู้ การสำรวจทิศทางนโยบายสังคม และการประยุกต์กรอบแนวคิดของการคุ้มครองทางสังคมโดยองค์การระหว่างประเทศ)

**บทสรุปและข้อเสนอ**

การศึกษานโยบายสังคมเป็นแขนงวิชาบรรจุในศาสตร์สาขาวิชาต่างๆ ทั้งยังเป็นเครื่องมือกลไก และกระบวนการของการส่งเสริมความกินดีอยู่ดีและแก้ไขปัญหาสังคม ภาพรวมของนโยบายสังคมในสองทศวรรษที่ผ่านมาและการสังเคราะห์องค์ความรู้ในวารสาร พบว่า กลไกและเครื่องมือของ “การเสวนาทางสังคม” (social dialogue) และ “เศรษฐกิจและสังคมสมานฉันท์” (social and solidarity economy) เป็นแนวคิดสำคัญของการสร้างสังคมสมานฉันท์และลดความขัดแย้งทางสังคม ทั้งยังมีความแตกต่างจากความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่เน้นกระบวนการ โดยวิธีการใกล้เคียงและเป็นความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ เหมาะสมกับการใช้ลดปัญหาสังคม แต่ไม่สามารถ

จัดการได้ถึงรากฐานของปัญหา ส่วนการจำลองรูปแบบของระบบการคุ้มครองทางสังคมใช้สามกรอบแนวคิด คือ การจัดการความเสี่ยงทางสังคม การคุ้มครองทางสังคมเชิงเปลี่ยนรูป และฐานการคุ้มครองทางสังคม ร่วมพิจารณากับการออกแบบข้อเสนอของระบบการคุ้มครองทางสังคมเพื่อลดความขัดแย้งของช่องว่างระหว่างวัย โดยมองผ่านกลุ่มคนในช่วงวัย Generation Z อีกทั้งระบบการคุ้มครองทางสังคมยังปรากฏช่องว่าง เพราะไม่ครอบคลุมและทั่วถึงสำหรับทุกคน จึงเกิดความขัดแย้งที่ซ่อนเร้นในมิติต่างๆ ของสังคม

ท้ายนี้ มีข้อเสนอของการออกแบบระบบการคุ้มครองทางสังคม เพื่อสร้างเศรษฐกิจสังคมสมานฉันท์ และลดความขัดแย้งทางสังคมในกรณีของช่องว่างระหว่างวัย ดังนี้

1. การเสวนาทางสังคมจำเป็นต้องบรรจุไว้ในระบบการคุ้มครองทางสังคม เพื่อขับเคลื่อนสู่เศรษฐกิจสังคมสมานฉันท์ เริ่มต้นจากพิจารณาฐานคิดสามด้าน คือ ฐานสิทธิ (rights) ให้เห็นว่าคุณคนเข้าถึงโอกาสและได้รับการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม ถัดมาฐานความต้องการ (needs) ให้มีการจัดเตรียมปัจจัยพื้นฐานของการดำรงชีวิต เพื่อให้ได้รับการศึกษา มีงานทำ มีระบบสุขภาพที่ดี และมีอาหารที่สามารถเข้าถึงได้สำหรับทุกคนในทุกช่วงวงจรชีวิต อีกทั้งสนับสนุนฐานความเสี่ยง (risks) เนื่องจากเป็นการป้องกันพร้อมกันกับลดปัญหาสังคม เป็นประเด็นที่สำคัญยิ่ง โดยเฉพาะการจัดการความเสี่ยงที่ไม่ได้รับกล่าวถึงในการพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมของประเทศไทย จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ควรผลักดันให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์สนใจในประเด็นของความเสี่ยง พร้อมกับสิทธิมนุษยชนและปัจจัยพื้นฐานของชีวิต

2. การออกแบบระบบการคุ้มครองทางสังคม พิจารณาร่วมกับบริบททางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม เพราะแต่ละประเทศมีภูมิหลังบางประการที่มีความเฉพาะ อีกทั้งพัฒนาการของการก่อรูปของรัฐชาติมีบริบทที่ไม่เหมือนกัน มีผลสืบเนื่องต่อคุณลักษณะเฉพาะของระบอบรัฐสวัสดิการและไม่สามารถออกแบบระบอบได้ในแบบเดียวกันกับประเทศอื่น กรณีของประเทศไทยไม่สามารถพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมได้เหมือนกับบางข้อเสนอขององค์การระหว่างประเทศ เช่น การให้รายได้พื้นฐานถ้วนหน้า (UBI) หากให้เฉพาะเยาวชนช่วงวัย Generation Z ก็ยังเกิดขึ้นได้ยากเนื่องจากถูกพิจารณาเป็นเรื่องของการคลังสาธารณะ (public finance) และกระบวนการที่ทันสมัยยังพิจารณาความคุ้มค่าของการลงทุนที่ประชากร กลายเป็นการกำหนดด้วยเงื่อนไขทางการคลังต่างๆ เช่น การใช้ GDP กำหนดสัดส่วนของการลงทุนรายการการคุ้มครองทางสังคม กลายเป็นว่าให้เงินรายได้พื้นฐานแล้วทุนมนุษย์จะมีศักยภาพสูงขึ้นหรือไม่ หรือ ปัญหาอาชญากรรมจะลดลงหรือไม่

3. เครื่องมือสามอย่าง คือ การช่วยเหลือทางสังคม การประกันสังคม และแผนงานตลาดแรงงาน ต้องพิจารณาความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทภายในประเทศ เช่น ข้อเสนอ

ในประเทศอื่นอาจไม่สอดคล้องกับปัญหาในประเทศไทย ส่วนกลไกของการเสวนาทางสังคมควรถูกบรรจุเป็นเครื่องมือของการคุ้มครองทางสังคม พร้อมกับตัวแสดงที่ควรเน้นความสำคัญ คือ กลุ่มของเยาวชน เครือข่ายชุมชน และนักเรียนในโรงเรียน ควรสร้างกลไกของการเสวนาทางสังคมที่เป็นทางการ เพราะจะเกิดประโยชน์ให้แต่ละฝ่าย สามารถแลกเปลี่ยนและปรึกษาหารือได้อย่างสร้างสรรค์ นำไปสู่การออกแบบระบบการคุ้มครองทางสังคมที่สอดคล้องกับความต้องการและป้องกันความเสี่ยงทางสังคมได้มากที่สุด ยิ่งกว่านี้ ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ขับเคลื่อนให้เกิดเศรษฐกิจสังคมสมานฉันท์ สอดคล้องกับแนวทางด้านการส่งเสริมให้เกิดความกินดีอยู่ดีตามเป้าหมายของนโยบายสังคม

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กระทรวงการต่างประเทศ. (2495). *รายงานสรุปผลการประชุมภาคเอเชียทางวิชาการเกี่ยวกับกำลังงานคนขององค์การกรรมระหว่างประเทศ* (กนต์ธีร์ ศุภมงคล). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ (กต.12.3.3.1/33).
- กิติพัฒน์ นนทปัทมศุภกุล. (2555). *นโยบายสังคมเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กุศล สุนทรธาดา และคณะ. (2545ก). *รายงานการศึกษากลุ่มเป้าหมายคนพิการ และตัวชี้วัดการดำเนินงานด้านการคุ้มครองทางสังคมของกรมประชาสงเคราะห์*. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กุศล สุนทรธาดา และคณะ. (2545ข). *รายงานการศึกษากลุ่มเป้าหมายเด็ก และตัวชี้วัดการดำเนินงานด้านการคุ้มครองทางสังคมของกรมประชาสงเคราะห์*. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กุศล สุนทรธาดา และคณะ. (2545ค). *รายงานการศึกษากลุ่มเป้าหมายผู้สูงอายุ และตัวชี้วัดการดำเนินงานด้านการคุ้มครองทางสังคมของกรมประชาสงเคราะห์*. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ธนาคารโลกและกระทรวงแรงงาน. (2545). *รายงานผลการศึกษาของผู้เชี่ยวชาญ โครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาการคุ้มครองทางสังคม พ.ศ. 2543-2545 ด้านประกันการว่างงาน*. สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานโครงการเงินกู้ต่างประเทศ และสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน.

นิคม จันทรวาท. (2511). *การประชุมระหว่างประเทศด้านการวางแผนกำลังคนที่กรุงเทพฯ*.  
(เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2499). *พระราชบัญญัติให้ใช้ในประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.  
2499 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 73/ตอนที่ 95/ฉบับพิเศษ หน้า 1/15 พฤศจิกายน  
2499*, สืบค้น 6 ธันวาคม 2563 จาก [https://library2.parliament.go.th/library/  
content\\_law/18.pdf](https://library2.parliament.go.th/library/content_law/18.pdf)

สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2562). *แผนปฏิบัติการ  
การระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2563-2565) ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ  
มนุษย์*. สืบค้นจาก <http://ebooks.m-society.go.th/ebooks/download/458>

สุวรรณ รื่นยศ. (2511). *การประชุมสงเคราะห์*. กรุงเทพฯ: กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย.

#### ภาษาอังกฤษ

Ahlfeldt, G. M., Maennig, W., & Mueller, S. (2019). *The generation gap in direct  
democracy*. Retrieved from <http://eprints.lse.ac.uk/88702/1/dp1552.pdf>

Barrientos, A. (2004). *Financing Social Protection - Theme Papers on Social  
Protection*. Retrieved from [https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-  
assets/publications-opinion-files/1708.pdf](https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/1708.pdf)

Briceño Ruiz, J. (2007). Strategic Regionalism and Regional Social Policy in the FTAA  
Process. *Global Social Policy*, 7(3), 294-315.

Brodsky, A. E. (2008). Researcher as Instrument. In L. M. Given (ed.) *The SAGE  
Encyclopedia of Qualitative Research Methods* (Volume 2) (p. 766). Los  
Angeles: SAGE.

Chaney, P. (2017). 'Governance transitions' and minority nationalist parties'  
pressure for welfare state change: Evidence from Welsh and Scottish  
elections – And the UK's 'Brexit' referendum. *Global Social Policy*, 17(3),  
279-306.

Clasen, J. (2013). Defining Comparative Social Policy, In Kennett, P. (ed.) *A  
Handbook of Comparative Social Policy* (pp. 71-83). Massachusetts:  
Edward Elgar.

Coffey, A. (2004). *Reconceptualizing Social Policy: Sociological Perspectives on  
Contemporary Social Policy*. New York: McGraw-Hill.

- Davis, P. R. (2001). Rethinking the Welfare Regime Approach: The Case of Bangladesh. *Global Social Policy*, 1(1), 79-107.
- 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 Floor*. Chicago: Policy Press.
- Deacon, B. (2016). Assessing the SDGs from the Point of View of Global Social Governance. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 32(2), 116-130.
- Dean, H. (2019). *Social Policy* (Short Introduction). 3rd ed. Massachusetts: Polity.
- Deumert, A., Inder, B., & Maitra, P. (2005). Language, Informal Networks and Social Protection: Evidence from a Sample of Migrants in Cape Town, South Africa. *Global Social Policy*, 5(3), 303-328.
- 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.
- Enablers, T. C. (2014). *Informal Networks and New Social Movements*. Retrieved from <http://www.laceweb.org.au/inf.htm>
- Ennis, C. A., & Walton-Roberts, M. (2017). Labour market regulation as global social policy: The case of nursing labour markets in Oman. *Global Social Policy*, 18(2), 169-188.
- Eschleman, K. J., King, M., Mast, D., Ornellas, R., & Hunter, D. (2017). The effects of stereotype activation on generational differences. *Work, Aging and Retirement*, 3(2), 200-208.



- Farnsworth, K., & Irving, Z. (2017). Deciphering the International Monetary Fund's (IMFs) position on austerity: Incapacity, incoherence and instrumentality. *Global Social Policy, 18*(2), 119-142.
- Farrell, W. C., & Phungsoonthorn, T. (2020). Generation Z in Thailand. *International Journal of Cross Cultural Management, 20*(1), 25-51.
- Fitzpatrick, T., Kwon, H.-J., Manning, N., Midgley, J. & Pascall, G. (eds.) (2010). *International Encyclopedia of Social Policy*. Oxon: Routledge.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2017). *FAO Social Protection Framework: Promoting Rural Development for ALL*. Rome: FAO.
- Gentilini, U., Almenfi, M., Dale, P., Blomquist, J., Natarajan, H., Galicia, G., Palacios, R., & Desai, V. (2020). *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*. Retrieved from <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33635/Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures-May-22-2020.pdf?sequence=13>
- Gough, I. (2013). Social policy regimes in the developing world. Kennett, P. (ed.) *A Handbook of Comparative Social Policy* ( pp. 205-224) . Massachusetts: Edward Elgar.
- Graziano, P. (2003). Europeanization or Globalization?: A Framework for Empirical Research (with Some Evidence from the Italian Case). *Global Social Policy, 3*(2), 173-194.
- Harris, J. & White, V. (2018). *A Dictionary of Social Work and Social Care*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Harris, R. (2004). Social Welfare Policy. In M. Hawkesworth, M. & M. Kogan (eds.), *Encyclopedia of Government and Politics* ( pp. 809-826) . London: Routledge.
- International Labour Office & United Nations Country Team in Thailand. (2013). *Social Protection Assessment Based National Dialogue: Towards a Nationally Defined Social Protection Floor in Thailand*. Retrieved from [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_213264.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_213264.pdf)

- International Labour Organization. (2010). *Extending Social Protection to All*. Retrieved from [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_146616.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_146616.pdf)
- International Labour Organization. (2019). *Measuring financing gaps in social protection for achieving SDG target 1.3 Global estimates and strategies for developing countries*. Retrieved from [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_729111.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_729111.pdf)
- International Labour Organization. (2020). *The Role of Social Dialogue in Formulating Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis*. Retrieved from [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_757246.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_757246.pdf)
- Jessop, B. (2011). Meta-governance. M. Bevir (ed.), *The SAGE Handbook of Governance* (pp. 106-123). London: SAGE.
- Jessop, B. (2013). Hollowing Out the 'Nation-State' and Multi-Level Governance, In Kennett, P. (ed.) *A Handbook of Comparative Social Policy* (pp. 11-26). Massachusetts: Edward Elgar.
- Jorgensen, S. L. & Siegel, P. B. (2019). *Social Protection in an Era of Increasing Uncertainty and Disruption: Social Risk Management 2.0*. Retrieved from <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/31812/Social-Protection-in-an-Era-of-Increasing-Uncertainty-and-Disruption-Social-Risk-Management-2-0.pdf?sequence=1>
- Kaasch, A., Koch, M., & Martens, K. (2019). Exploring theoretical approaches to global social policy research: Learning from international relations and inter-organisational theory. *Global Social Policy*, 19(1-2), 87-104.
- Kennedy, P. (2013). *Key Theme in Social Policy*. Oxon: Routledge.
- Kennett, P. (2001). *Comparative social policy: theory and research*. New York: McGraw-Hill.
- Koivusalo, M. (2019). Rights, regulation and redistribution: The global politics of investment protection. *Global Social Policy*, 19(1-2), 105-120.

- Leisering, L., Liu, T., & ten Brink, T. (2017). Synthesizing disparate ideas: How a Chinese model of social assistance was forged. *Global Social Policy*, 17(3), 307-327.
- Maron, A. (2019). Translating social investment ideas in Israel: Economized social policy's competing agendas. *Global Social Policy*, 20(1), 97-116.
- McBride, S., & Merolli, J. (2013). Alternatives to austerity? Post-crisis policy advice from global institutions. *Global Social Policy*, 13(3), 299-320.
- McCord, A. (2013). *Community-based targeting in the Social Protection sector*. Retrieved from <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11666.pdf>
- McKnight, P., Goodwin, L., & Kenyon, S. (2019). A systematic review of asylum-seeking women's views and experiences of UK maternity care. *Midwifery*, 77, 16-23.
- Molina, G. G. & Ortiz-Juarez, E. (2020). *Temporary Basic Income (TBI): Protecting Poor and Vulnerable People in Developing Countries*. Retrieved from <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/km-qap/Temporary%20Basic%20Income-V4.pdf>
- Morgan, J. (2014). *The Future of Work: Attract New Talent, Build Better Leaders, and Create a Competitive Organization*. New Jersey: Blackwell.
- Munro, L. T. (2008). Risks, Needs and Rights: Compatible or Contradictory Bases for Social Protection. In A. Barrientos & D. Hulme (eds.), *Social protection for the poor and poorest: Concepts, policies and politics* (pp. 27-46). New York: Palgrave Macmillan.
- Nelwati, S., Abdullah, K. L., & Chan, C. M. (2018). A systematic review of qualitative studies exploring peer learning experiences of undergraduate nursing students. *Nurse education today*, 71, 185-192.
- Noël, A. (2006). The New Global Politics of Poverty. *Global Social Policy*, 6(3), 304-333.
- Patel, M. (2009). Economic Crisis and Children. *Global Social Policy*, 9(1\_suppl), 33-54.
- Riggiozzi, P., & Yeates, N. (2015). Locating regional health policy: Institutions, politics, and practices. *Global Social Policy*, 15(3), 212-228.

- Saguier, M., & Brent, Z. (2017). Social and Solidarity Economy in South American regional governance. *Global Social Policy*, 17(3), 259-278.
- Scholte, J. A. (2012). Poor people in rich countries: the roles of global governance. *Global Social Policy*, 12(1), 3-23.
- Scott, J. (2014). *A Dictionary of Sociology*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press.
- Seekings, J. (2019). The limits to 'global' social policy: The ILO, the social protection floor and the politics of welfare in East and Southern Africa. *Global Social Policy*, 19(1-2), 139-158.
- Seekopf, L., & Lierse, H. (2020). Democracy and the global spread of progressive taxes. *Global Social Policy*, 20(2), 165-191.
- Seemiller, C. & Grace, M. (2019). *Generation Z: A Century in the Making*. Oxon: Routledge.
- Soulet, M-H. (2010). Social Solidarity. In T. Fitzpatrick, et al. (eds.). *International Encyclopedia of Social Policy* (pp. 1301-1303). Oxon: Routledge.
- Standing, G. (2020). *Battling Eight Giants: Basic Income Now*. London: I.B. Tauris.
- Ulybina, O. (2020). Transnational agency and domestic policies: The case of childcare deinstitutionalization in Georgia. *Global Social Policy*, DOI:10.1177/14680181 20926888
- United Nations Children's Fund (UNICEF). (2012). *Integrated Social Protection Systems: Enhancing Equity for Children*. Retrieved from [https://www.unicef.org/socialpolicy/files/Presentation\\_Jennifer\\_Yablonski\\_UNICEF\\_\\_20\\_Feb\\_2012.pdf](https://www.unicef.org/socialpolicy/files/Presentation_Jennifer_Yablonski_UNICEF__20_Feb_2012.pdf)
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2020). *Handbook on Restorative Justice Programme*. 2nd ed. Retrieved from [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/20-01146\\_Handbook\\_on\\_Restorative\\_Justice\\_Programmes.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/20-01146_Handbook_on_Restorative_Justice_Programmes.pdf)
- United Nations. (2019). *The Sustainable Development Goals Report 2019*. Retrieved from <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019.pdf>

- United Nations. (2020). *Social Protection Responses to the COVID-19 crisis in the MENA/Arab States Region*. Retrieved from [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms\\_756764.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_756764.pdf)
- World Bank and the International Labour Organization. (2016). *Universal Social Protection: Country Cases*. Retrieved from [https://www.social-protection.org/gimi/gess/Ressource PDF.action?ressource.ressourceId=55072](https://www.social-protection.org/gimi/gess/Ressource%20PDF.action?ressource.ressourceId=55072)
- World Bank. (2012). *Resilience, equity, and opportunity: The World Bank's social protection and labor strategy 2012-2022*. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/443791468157506768/pdf/732350BROCODE200doc0version0REVISED.pdf>
- World Bank. (2019). *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/816281518818814423/2019-WDR-Report.pdf>
- World Food Programme (WFP). (2017). *Two Minutes on Social Protection: Working with national social protection systems to end hunger globally*. Retrieved from <https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp277442.pdf>
- Yeates, N. (2002). Globalization and Social Policy: From Global Neoliberal Hegemony to Global Political Pluralism. *Global Social Policy*, 2(1), 69-91.
- Zhou, Y. R. (2013). Toward transnational care interdependence: Rethinking the relationships between care, immigration and social policy. *Global Social Policy*, 13(3), 280-298.