

**บทที่ 5 องค์การสวัสดิการสังคม นโยบายสังคม และ  
นโยบายสวัสดิการสังคม**

**หัวข้อ**

1. องค์การสวัสดิการสังคม (Social Welfare Organization)
2. นโยบายสังคม (Social Policy)
3. นโยบายสวัสดิการสังคม (Social Welfare Policy)

แบบฝึกหัดท้ายบท

**วัตถุประสงค์**

หลังจากที่ได้ศึกษาบทที่ 5 แล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายลักษณะขององค์การสวัสดิการสังคม ตลอดจนเกณฑ์ในการจัดและประเภทได้
2. อธิบายความหมาย หลักการและลักษณะของนโยบายสังคม รวมทั้งองค์ประกอบพื้นฐานของการศึกษานโยบายสังคมได้ อธิบายพัฒนาการและการจัดสวัสดิการสังคมในประเทศไทยได้
3. อธิบายเกี่ยวกับนโยบายสวัสดิการสังคมในประเด็นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายฯ และหลักการวางนโยบายได้

**สื่อการสอน**

1. เอกสารคำสอน
2. PowerPoint Presentation

## บทที่ 5

### องค์การสวัสดิการสังคม นโยบายสังคม และนโยบายสวัสดิการสังคม

จากบทต่าง ๆ ข้างต้นได้แสดงให้เห็นว่า งานสวัสดิการสังคมเป็นงานที่มีขอบเขต ค่อนข้างกว้าง โดยเฉพาะจะมีความเชื่อมโยงกับนโยบายสังคมและนโยบายสวัสดิการสังคม ซึ่งก่อความสับสนและความเข้าใจผิดแก่คนส่วนใหญ่ ดังนั้นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การสวัสดิการสังคม ( Social Welfare Organization) ถึงลักษณะและเกณฑ์ในการจัดองค์การสวัสดิการสังคม ประเภทขององค์การสวัสดิการสังคม นโยบายสังคม (Social Policy) และนโยบายสวัสดิการสังคม ( Social Welfare Policy) จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งในบทนี้จะได้นำเสนอเกี่ยวกับประเด็น สำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ องค์การสวัสดิการสังคมถึงลักษณะและเกณฑ์ในการจัดองค์การสวัสดิการสังคม ประเภทขององค์การสวัสดิการสังคม นโยบายสังคมและนโยบายสวัสดิการสังคม ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

#### 1. องค์การสวัสดิการสังคม (Social Welfare Organization)

องค์การสวัสดิการสังคม หรือการจัดองค์การสวัสดิการสังคม (Social Welfare Organization) นั้นย่อมมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาประเทศให้ประชาชนมีความอยู่เย็น เป็นสุข เนื่องจากหากประเทศใดมีการจัดองค์การสวัสดิการสังคมที่ถูกต้องเหมาะสม สามารถสนองตอบความต้องการของผู้รับบริการได้แล้ว ก็ย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาประเทศได้ เป็นต้นว่าจะสามารถช่วยบริการจัดการงานสวัสดิการสังคมให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ช่วยแก้ปัญหาการให้บริการที่ล่าช้า ช้ำซ้อนกันตลอดทั้งจะช่วยให้การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานสะดวกและได้ผลยิ่งขึ้น

##### 1.1 ลักษณะขององค์การสวัสดิการสังคม

โดยทั่วไปแล้วองค์การสวัสดิการสังคม จะมีลักษณะความแตกต่างจากการจัดองค์การทั่วไป กล่าวคือ องค์การสวัสดิการสังคมจะมีวัตถุประสงค์ที่เน้นงานด้านสวัสดิการเป็นประการสำคัญ นอกจากนี้ ยังเป็นการจัดองค์การที่มีความต้องการ (Needs) หรือมีวัตถุประสงค์ (Purpose) ที่เหมือนกัน คือ ให้ประสานงานร่วมมือกันและมีการรวมกลุ่มกันอย่างมีแบบแผน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การสวัสดิการสังคมจะต้องปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมและสถานการณ์ได้ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารงานขององค์การดังกล่าว

## 1.2 เกณฑ์ในการจัดองค์การสวัสดิการสังคม

อนึ่ง ในการจัดองค์การสวัสดิการสังคมนั้น วิภาวี กฤษณะภุมิต (2538) ได้อธิบายถึงเกณฑ์ในการจัดตั้งและจัดการว่าควรประกอบไปด้วย

1) การจัดองค์การสวัสดิการสังคม หรือจัดกลุ่มสวัสดิการสังคมนั้นต้องทำอย่างมีระบบ มีขั้นตอน มีการติดตามประเมินผล เช่น โครงการเคหะสงเคราะห์ช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย ก่อนจะจัดตั้งโครงการจะต้องหาข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลว่ามีความจำเป็นหรือมีความต้องการมากน้อยเพียงใด เมื่อทราบข้อมูลดีแล้วจึงจัดทำโครงการช่วยเหลือให้ตรงความจำเป็น ความต้องการนั้น ๆ ขั้นตอนต่อไปควรมีการติดตามประเมินผลเพื่อจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขงานสวัสดิการสังคมต่อไป

2) การกำหนดกิจกรรมสวัสดิการสังคม ควรกำหนดกิจกรรมเฉพาะอย่างที่มีความจำเป็น โดยพิจารณาถึงความต้องการและความจำเป็นที่แท้จริงของผู้รับบริการ ( Clients) ตัวอย่างเช่น การบริการด้านทุนอาหารกลางวันของนักศึกษาที่ขาดแคลน การบริการหอพักนักศึกษาต่างจังหวัดและการบริการบัตรสงเคราะห์ของผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น

3) การจัดการบริหารองค์การควรมีการกำหนดสถานภาพและบทบาทของแต่ละตำแหน่ง กล่าวคือ เมื่อได้รับตำแหน่งต่าง ๆ ตามสถานภาพแล้วก็ควรจะทำตามหน้าที่ดังที่ได้ระบุไว้อย่างเต็มที่ ตัวอย่างเช่น โครงการอาหารสงเคราะห์ชุมชนต้องมีหัวหน้าองค์การ มีตำแหน่งเลขานุการ เภรัญญิก และกรรมการ ซึ่งผู้ตำแหน่งของตนอย่างเต็มที่ และผู้ที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ก็ควรร่วมมือและประสานงานกันจึงจะทำให้การจัดองค์การบรรลุตามเป้าหมายได้

## 1.3 ประเภทขององค์การสวัสดิการสังคม

เกี่ยวกับประเภทขององค์การสวัสดิการสังคมนั้น สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่ องค์การสวัสดิการสังคมภาครัฐ ( Public Social Welfare Organization) และองค์การสวัสดิการสังคมภาคเอกชน (Private Social Welfare Organization) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

**1.3.1 องค์การสวัสดิการสังคมภาครัฐ** ได้มีงานสวัสดิการสังคมจำนวนหลายประเภท ซึ่งดำเนินการโดยรัฐซึ่งแต่ละประเภทก็จะมีหน่วยงานภาครัฐรับผิดชอบ เป็นต้นว่า

1) **งานสวัสดิการสังคมด้านที่อยู่อาศัย** หน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ กองนิคมสร้างตนเอง กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม การเคหะแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี ธนาคารอาคารสงเคราะห์ กระทรวงการคลัง และกองบัญชาการทหารสูงสุด กระทรวงกลาโหม

2) **งานสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพอนามัย** หน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ กรมการแพทย์ กรมควบคุมโรคติดต่อ กระทรวงสาธารณสุข มหาวิทยาลัยที่ผลิตบัณฑิตแพทยศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) กระทรวงศึกษาธิการ เทศบาลนครกรุงเทพมหานครและกรมประชาสงเคราะห์ เป็นต้น

3) **งานสวัสดิการสังคมด้านการศึกษา** หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบสวัสดิการสังคมด้านนี้ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) กระทรวงศึกษาธิการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาลระดับต่าง ๆ องค์การบริหารส่วนจังหวัด รูปแบบการปกครองเมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และตำรวจตระเวนชายแดน เป็นต้น

4) **งานสวัสดิการสังคมด้านการประกันสังคม** หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงคือ สำนักงานประกันสังคมแห่งชาติ

5) **งานสวัสดิการสังคมด้านบริการสังคมทั่วไป** หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบด้านนี้ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานธนานุเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ศาลคดีเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม และกองบัญชาการทหารสูงสุด กระทรวงกลาโหม

### 1.3.2 องค์การสวัสดิการสังคมภาคเอกชน

สำหรับองค์การหน่วยงานภาคเอกชนที่มีบทบาทในการให้บริการสวัสดิการสังคม ทั้งในด้านเคหะสงเคราะห์ ด้านการศึกษา และด้านสุขภาพอนามัย ได้แก่

1) **งานสวัสดิการสังคมด้านเคหะสงเคราะห์** ซึ่งได้มีหมู่บ้านจัดสรรจำนวนมากที่ดำเนินการโดยเอกชนให้บริการด้านที่อยู่อาศัย ทั้งในลักษณะทาวน์เฮาส์ โฮมทาวน์ แฟลต คอนโดมิเนียม อพาร์ทเมนต์ ตลอดทั้งบ้านเดี่ยวและบ้านแฝด ทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด

2) **งานสวัสดิการสังคมด้านการศึกษา** สำหรับเอกชน หรือองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้จัดการศึกษาทั้งระดับก่อนวัยเรียน ระดับอนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษาทั้งในลักษณะโรงเรียนนานาชาติ สอนภาษาต่างประเทศ และสอนทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เช่น ภาษาอังกฤษ ภาษาฝรั่งเศส ภาษาจีน และภาษาญี่ปุ่น มีทั้งประเภทโรงเรียนประจำ และโรงเรียนไป-กลับ ดำเนินการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตลอดทั้งจัดการศึกษาทางเลือกที่องค์กรเอกชนและมูลนิธิเกี่ยวกับเด็กได้ดำเนินการ นอกจากนี้ ยังมีการสอนวิชาชีพ เช่น ช่างตัดเย็บเสื้อผ้า ช่างเครื่องยนต์ เครื่องจักร หรือโรงเรียนสอนการใช้คอมพิวเตอร์ อนึ่ง ในปัจจุบันได้มีที่สถานศึกษาของเอกชนที่มีชื่อเสียงเป็นจำนวนมากที่เปิดสอน ระดับอุดมศึกษา ทั้งระดับปริญญาตรี ระดับปริญญาโท และระดับปริญญาเอก เป็นต้น

3) **งานสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพอนามัย** ได้มีภาคเอกชนที่ได้ให้บริการด้านสุขภาพอนามัย เช่น การจัดตั้งสถานพยาบาล คลินิก และโรงพยาบาลเอกชนเป็นจำนวนมาก เพื่อให้บริการด้านสุขภาพอนามัย ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อีกทั้งยังมีบางองค์กรที่ได้ให้ทุนอุดหนุนเพื่อการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสุขภาพ ได้แก่ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.)

4) **งานสวัสดิการสังคมด้านบริการสังคมทั่วไป** เช่น สโมสร มูลนิธิ ศูนย์บริการ ศูนย์สงเคราะห์ต่าง ๆ เป็นต้น เช่น สโมสรซอนต้าสากล ซึ่งให้บริการเกี่ยวกับการส่งเสริม

บทบาทและสถานภาพสตรีด้านต่าง ๆ สโมสรโรตารี สโมสรไลออนส์ Y.W.C.A, Y.M.C.A มูลนิธิชัยพัฒนา และมูลนิธิอ้าวเคียวปอเต็กเซียงตั่ง (ปอเต็กตั่ง) เป็นต้น

## 2. นโยบายสังคม (Social Policy)

นโยบายสังคมเป็นแนวคิดและแนวทางปฏิบัติเพื่อให้สมาชิกของสังคมมีความเป็นอยู่ที่ดี มีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต แนวคิดนี้ได้รับการริเริ่มมาจากประเทศอังกฤษ และได้รับแนวคิดมาปรับใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งรัฐจะมีบทบาทในการปฏิบัติจัดการดังกล่าว

### 2.1 ความหมายของนโยบายสังคม

สำหรับความหมายของนโยบายสังคมนั้นได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้หลายท่าน เป็นต้นว่า Lewis (2000) อ้างถึงใน สุรพล ปธานวนิช (2547) ได้ให้ทัศนะไว้ว่า นโยบายสังคมเกี่ยวข้องกับกลุ่มของนโยบายภาครัฐที่ออกแบบเพื่อสร้างเสริมจุดหมาย หรือวัตถุประสงค์ทางสังคมภายใต้ความหมายนี้ นโยบายสังคมจึงมีเจตนาที่จะปรับปรุงการกินดีอยู่ดี ( Well-Being) หรือสวัสดิภาพ (Welfare) ของพลเมือง

กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์ (2538) ได้รวบรวมความหมายของคำว่า “นโยบายสังคม” ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายไว้ได้แก่

เอฟ. ลาฟิตต์ (F. Lafitte, 1962 อ้างถึงใน มาริสสา ภูเพ็ชร, 2524) เห็นว่า นโยบายสังคมให้ดีขึ้น เช่น การจัดให้มีบริการด้านนันทนาการ การดูแลป้องกันปัญหาหลากหลายต่าง ๆ บริการเหล่านี้ลำพังแต่ละบุคคลไม่สามารถซื้อหาได้ ดังนั้นสาระสำคัญของนโยบายสังคม คือ การไม่เพิกเฉยต่อสังคม การไม่ปล่อยให้สังคมคลี่คลายสภาพของสังคมไปตามยถากรรม แต่เป็นความพยายามเข้าไปดำเนินการให้สังคมเปลี่ยนแปลงไปตามครรลองที่พึงประสงค์

ที.เอช. มาร์แชล (T.H. Marshall, 1965 อ้างถึงใน มาริสสา ภูเพ็ชร, 2524) เห็นว่านโยบายสังคมเป็นศัพท์เทคนิคที่ไม่มีความแน่นอน คำนี้มักจะใช้เพื่อให้หมายถึง นโยบายของรัฐบาล ซึ่งมีขึ้นเพื่อให้เกิดสวัสดิภาพแก่ประชาชนด้านการจัดให้มีบริการแก่ประชาชน ให้ประชาชนมีรายได้พอดำรงชีวิตอยู่โดยทั่วไป นโยบายสังคมประกอบด้วยกิจกรรมสำคัญ ๆ คือ การประกันสังคม การให้เงินช่วยเหลือแก่ผู้มีปัญหา บริการด้านสุขภาพอนามัย บริการสังคมสงเคราะห์ และบริการด้านที่อยู่อาศัย เป็นต้น

เอ็น. กลาเซอร์. (N. Glazer, 1971) เห็นว่าความหมายนโยบายสังคมค่อนข้างเป็นความหมายที่ยืดหยุ่น ไม่ตายตัว แต่โดยทั่วไป กลาเซอร์ให้อธิบายถึงนโยบายสาธารณะที่มีพัฒนาการมานับเป็นร้อยปีในสหรัฐอเมริกา นโยบายเหล่านี้เกิดขึ้นเพื่อครอบครัวและประชาชนรายบุคคลจากพิบัติภัยนานา ที่มาจากสังคมเมืองและสังคมอุตสาหกรรม เพื่อพยายามประคับประคองมาตรฐานอย่างน้อยขั้นต่ำในการดำรงชีวิตของประชาชนทุกคน และแน่นอน และหัวใจของนโยบายสังคมก็คือการช่วยเหลือคนยากจนในสังคมก่อน

อาร์. เอ็ม. ทิทมัสต์ R.M. Titmuss, 1974 อ้างถึงใน มาริสสา ภูเพ็ชร, 2524) กล่าวโดยสรุปว่า

- 1) นโยบายสังคม คือ นโยบายที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดสวัสดิภาพแก่ประชาชน

2) นโยบายสังคม มีขอบเขตรวมถึง นโยบายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งทางด้านเศรษฐกิจและไม่ใช่ทางด้านเศรษฐกิจด้วย เช่น นโยบายด้านค่าจ้างแรงงาน นโยบายเกี่ยวกับรายได้ขั้นต่ำในการดำรงชีวิต เป็นต้น

3) นโยบายสังคม มีนัยยะถึงมาตรการต่าง ๆ ที่จะจัดให้มีการกระจายรายได้ การกระจายทรัพยากรจากผู้ที่มีงมไปสู่อันที่ยากจนหรือด้อยโอกาสในสังคม

ดี. แฮริส ( D. Harris, 1987) เห็นว่า นโยบายสังคมจะต้องเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันในการให้โอกาสแห่งชีวิตของพลเมืองทุกคนในสังคม โอกาสแห่งชีวิตได้แก่โอกาสที่ประชาชนพลเมืองจะได้รับการคุ้มครองในฐานะสมาชิกของชุมชนอย่างเต็มที่ ดังนั้นนโยบายสังคมต้องเป็นสิ่งเอื้อให้ประชาชนเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสังคม สิ่งใดที่ประชาชนขาดแคลนอันเป็นเหตุทำให้ขาดการมีส่วนร่วมกับสังคม ไม่ว่าจะเป็นการขาดแคลนทางวัตถุ หรือความรู้ การศึกษา อาชีพ การมีรายได้ ตลอดจนการบริการสังคมต่าง ๆ นโยบายสังคมต้องจัดหามาให้บริการอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการเพื่อว่าประชาชนทุกคนได้มีโอกาสเป็นส่วนหนึ่งของสังคมอย่างเต็มที่

แอล. โดเยล และไอ. กัฟ. ( L. Doyal and I. Gough, 1991) เห็นว่าในยุคที่มีวัฒนธรรมการแข่งขันและเศรษฐกิจแข่งขันเป็นกระแสหลักที่รุนแรง นโยบายสังคมควรจะเป็นสิ่งที่ช่วยพิทักษ์สิทธิประโยชน์ (Advocate) ของประชาชนในการเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพสูงด้านต่าง ๆ อย่างทัดเทียมกัน เช่น บริการด้านการสาธารณสุข และสวัสดิการสังคมอื่น ๆ นโยบายสังคมในยุคปัจจุบันต้องคำนึงถึงการตอบสนองความพึงพอใจขั้นสูงของประชาชนด้วย

ดี. อี. แชมเบอร์ส (D. E. Chambers, 1993) ให้ความเห็นว่า นโยบายสังคมเป็นการแสดงออกของสังคมในความห่วงใยต่อปัญหาสังคม ต้องการที่จะให้มีการแก้ไขปัญหาสังคมที่ชัดเจน ตัวอย่างเช่น ถ้าหากประเทศหนึ่งมีอากาศบริสุทธิ์พอเพียงสำหรับหายใจ มีน้ำใสสะอาดปราศจากมลพิษที่จะดื่มกิน ประเด็นเหล่านี้ก็ไม่จัดอยู่ในปัญหาที่นโยบายสังคม ต้องเข้าไปแสดงความห่วงใยให้มีการจัดการ แต่หากว่าเมื่อใดที่อากาศเป็นพิษเลวร้ายลงทุกทีจึงมีผลต่อการหายใจของประชาชน อากาศบริสุทธิ์ที่พอจะหายใจได้เหลือน้อยลงทุกที น้ำดื่มกินมีมลภาวะไปหมด น้ำสะอาดสำหรับดื่มกินกลายเป็นทรัพยากรที่จำกัดลง ประเด็นเหล่านี้ก็กลายเป็นประเด็นที่ต้องการจัดการต้องมีการคุ้มครองทรัพยากรสิ่งแวดล้อมต้องมีการฟื้นฟูสภาพธรรมชาติอย่างจริงจัง หรืออาจต้องมีการแบ่งปันอากาศ แบ่งปันน้ำดื่มกินกันให้ทั่วถึงเป็นธรรม ประเด็นเหล่านี้ก็จะนับว่าเป็นเนื้อหาของนโยบายสังคม เพราะแสดงให้เห็นความมุ่งมั่นที่จะแก้ไขปัญหานี้ของสังคมนั้น ๆ และเมื่อกล่าวเช่นนี้ จะเห็นว่าการที่มีความขาดแคลนทรัพยากรเกิดขึ้น ปัญหาความขัดแย้งจะเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ใครควรจะต้องรับผิดชอบกับอากาศที่เสีย น้ำที่เน่าเป็นพิษ อากาศดีที่มีจำกัด ใครควรจะได้ไปสำหรับหายใจก่อน ใครควรจะได้ดื่มน้ำสะอาดก่อน เหล่านี้แฝงนัยยะของประเด็นความขัดแย้งไว้ทั้งสิ้น คนที่มีฐานะมั่งมีควรมีสิทธิก่อน ใช่หรือไม่ ดังนั้น โดยสรุปแชมเบอร์สเห็นว่า นโยบายสังคมหลักหนีไม่พ้นจากกระบวนการทางการเมือง (Political Process)

จากความหมายของนโยบายสังคมดังกล่าว กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์ (2538) สรุปไว้ว่า นโยบายสังคมมีวงขอบเขตความที่ครอบคลุม “สวัสดิการสังคม” เข้าไปด้วย นักวิชาการบางท่านอาจกำหนดวงขอบเขตความหมายของทั้งสองคำอย่างทับกันสนิท บางท่านถือว่าสวัสดิการสังคมเป็นเป้าหมาย หรือเป็นเนื้อหาสาระสำคัญหรือเป็นหัวใจของนโยบายสังคม และแม้จะทับกันไม่สนิทนโยบายสังคมก็มีสวัสดิการสังคมแทรกอยู่อย่างไม่สามารถแยกออกได้

อย่างไรก็ตาม มาริสสา ภูเก็ต (2524) ได้ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจเกี่ยวกับการพิจารณา คำว่า “นโยบายสังคม” ไว้ว่า การให้คำนิยามนโยบายสังคมมักเป็นไปในด้านดี แต่ในสภาพความเป็นจริงนั้นไม่ควรด่วนสรุปว่า นโยบายสังคมจะเป็นแต่สิ่งที่ดีงามมุ่งหวังแต่การช่วยผู้ที่ยากจนในสังคม หรือเพื่อความเป็นธรรมทางสังคมเสมอไป เพราะจากหลักฐานการศึกษาและเอกสารต่าง ๆ นโยบายสังคมในบางประเทศไม่ได้กระจายทรัพยากรและรายได้จากคนร่ำรวยสู่คนยากจน ตรงกันข้ามกลับเป็นการสนับสนุนให้คนยากจนเสียเปรียบ นโยบายสังคมบางประเทศอาจตอกย้ำขยายช่องว่างระหว่างคนมั่งมีและคนยากจนให้ห่างออกไปอีกก็ได้ ตลอดจนนโยบายสังคมบางด้านของประเทศอาจก่อให้เกิดไปตาม (1) ค่านิยมของแต่ละบุคคลที่เกี่ยวข้อง (2) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของแต่ละประเทศ และ (3) วิวัฒนาการของสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ

จากทัศนะของนักวิชาการที่กล่าวข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า นโยบายสังคม หมายถึง แนวทางปฏิบัติของรัฐอย่างเป็นระบบให้สังคมนั้น ๆ โดยให้สอดคล้องกับความต้องการขั้นพื้นฐานของคนในสังคม การจัดสรรทรัพยากร และการกระจายทรัพยากรอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกสังคมมีการกินดีอยู่ดี มีสันติสุข และมีความมั่นคงปลอดภัย

## 2.2 องค์ประกอบพื้นฐานของการศึกษานโยบายสังคม

เกี่ยวกับองค์ประกอบพื้นฐานของการศึกษานโยบายสังคมมีอย่างน้อย 9 ประการ ( Titmuss, 1974 และ มาริสสา ภูเก็ต, 2524) อ้างถึงใน กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์ (2538) ได้แก่

1. ข้อมูลหรือความรู้เกี่ยวกับประชากร การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต
2. สถาบันครอบครัว บทบาทและสถานภาพของสตรีในสังคม
3. การจัดลำดับช่วงชั้นทางสังคม ชนชั้น ฐานันดร สถานภาพ และการเลื่อนชั้นทางสังคม
4. การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและผลกระทบของการเป็นสังคมอุตสาหกรรมที่มีต่อครอบครัว
5. การขยายตัวของเมือง และการพัฒนาเป็นเมืองที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน สถาบันครอบครัวและสังคมทั่วไป
6. โครงสร้างทางการเมือง
7. ระเบียบข้อบังคับ กฎหมาย จรรยาบรรณของอาชีพต่าง ๆ และความสัมพันธ์ของระบบเศรษฐกิจอุตสาหกรรมกับการดำรงชีวิตของประชาชน
8. ชนกลุ่มน้อย ชนต่างวัฒนธรรม และลัทธิการถือผีเหี้ยมผีในสังคม และ

9. การควบคุมทางสังคม การปฏิบัติตามบรรทัดฐานทางสังคม พฤติกรรมเบี่ยงเบน และการใช้อำนาจของผู้นำทางการเมือง

องค์ประกอบทั้ง 9 ประการนี้ เป็นพื้นฐานที่สำคัญในการศึกษาวิเคราะห์นโยบายสังคม ทั้งนี้จะขึ้นกับสถานการณ์ที่เป็นจริงของแต่ละสังคม เนื่องจากแต่ละสังคมและแต่ละประเทศย่อมจะมีประเพณี วัฒนธรรมและสภาพของนโยบายสังคมแตกต่างกัน

### 2.3 หลักการของนโยบายสังคม

กองวิชาการ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย (2526) ได้อธิบายหลักการสำคัญของนโยบายสังคม สรุปได้ดังนี้

1. นโยบายสังคม เป็นนโยบายที่ส่งเสริมความผาสุกและความมั่นคงของประชากร ได้แก่ การส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าทั้งในด้านวัตถุและจิตใจให้ประชากร ใช้ความรู้ความสามารถประกอบอาชีพ อย่างเป็นลำเป็นสันโดยจะต้องมีโครงการที่จะรักษา และส่งเสริมซึ่งปัจจัยมูลฐานในการดำรงชีวิต ได้แก่ การจัดให้มีที่อยู่อาศัย อาหาร ยารักษาโรค เครื่องนุ่งห่ม การศึกษา และการอาชีพ

2. นโยบายสังคม เป็นนโยบายที่ส่งเสริมความมั่นคงของครอบครัว ได้แก่ การสร้างความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นระหว่างพ่อแม่ลูก ญาติมิตร ครอบครัวเป็นหน่วยพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของประเทศเป็นรากฐานแห่งความมั่นคงและก้าวหน้า ความมั่นคงของครอบครัว จึงเป็นพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของความมั่นคงของชาติ

3. นโยบายสังคม เป็นนโยบายที่ยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชน เช่น การส่งเสริมให้ประชาชนได้มีการกินดีอยู่ดีโดยการปรับปรุงการทำงานให้มั่นคงและมีรายได้สูง

4. นโยบายสังคม เป็นนโยบายที่ป้องกันและระงับการกระทำที่เป็นภัยต่อสังคม สังคมที่อยู่ในภาวะที่กำลังเปลี่ยนแปลงมักจะมีบุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมได้ เช่น ประพฤติตนเป็นอันธพาลลอกหลวงลักขโมย เป็นหญิงโสเภณี กระทำในสิ่งที่ผิดกฎหมาย ตลอดจนเสพยาเสพติดให้โทษ เป็นต้น บุคคลเหล่านี้นอกจากจะประพฤติตนเป็นภัยต่อสังคมแล้ว ยังทำให้ประเทศชาติต้องเสียแรงงานไปโดยเปล่าประโยชน์ จำเป็นต้องหาทางระงับป้องกันและให้ความช่วยเหลือโดยการฝึกฝนอาชีพ จัดหางาน และส่งเสริมด้านบริการท้องถิ่น เพื่อเด็กและเยาวชนจะได้ใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์

### 2.4 ลักษณะของนโยบายสังคม

นโยบายสังคม จะประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) มุ่งให้เกิดสวัสดิภาพแก่ประชาชนเป็นประการสำคัญ (2) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และ (3) มีมาตรการให้มีการกระจายทรัพยากรจากผู้ร่ำรวย ไปสู่ผู้ยากจน

สำหรับนโยบายสังคมที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการโดยรัฐ ระเบียบพรณ คำหอม (2549) ได้อธิบายว่านโยบายสังคมจะให้ความสำคัญไว้ 3 ประเด็น ได้แก่



1) การสร้างแนวคิดที่เป็นตัวแทนของการจัดสวัสดิการโดยรัฐ เป็นความพยายามแปลสถานการณ์ในโลกที่เป็นจริงให้มีลักษณะเป็นนามธรรม เพื่อประโยชน์ในการแจกแจง การตีความ และการทำความเข้าใจกับการจัดสวัสดิการโดยรัฐ

2) การบรรยายถึงจุดกำเนิดของทฤษฎีและหน้าที่การจัดสวัสดิการโดยรัฐ ซึ่งเป็นความพยายามค้นหาว่า เพราะเหตุใดรัฐบาลจึงได้เสนอและขยายแผนงานทางสังคม และทำหน้าที่ทางสังคม

3) การสร้างทฤษฎีเชิงปทัสฐาน ( Normative Theory) ซึ่งเป็นการกำหนดกรอบเค้าโครงแนวคิด สำหรับการพัฒนานโยบายและการระบุเกณฑ์ที่สามารถใช้ประเมินแผนงานทางสังคมของรัฐบาล ทฤษฎีนี้มีความเชื่อเชิงอุดมการณ์เกี่ยวกับวิธีการที่ดีที่สุดในการจัดรูปแบบสังคม

นโยบายสังคมที่ปรากฏในประเทศต่าง ๆ จะมีลักษณะรูปแบบที่แตกต่างกันตามพัฒนาการของสังคม ทฤษฎีที่เป็นตัวแทนของงานสวัสดิการสังคมที่ปรากฏในปัจจุบันอาจแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบแรก คือการสร้างสวัสดิการ (Welfare State) ซึ่งปรากฏอยู่แพร่หลาย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย รูปแบบที่สอง คือ การสร้างสวัสดิการโดยรัฐ

ดังนั้น ในการที่จะนำนโยบายสังคมไปใช้แต่ละประเทศนั้นจะต้องพิจารณาถึงสภาพของสังคมนั้น ๆ ด้วย เป็นต้นว่า

- 1) ค่านิยม ของคนชุมชน และสังคมที่อยู่ในขณะนั้น ว่าเป็นอย่างไร
- 2) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ และการเมืองการปกครองของแต่ละสังคม และ
- 3) ปัจจัยด้านสังคม เช่น ระบบวัฒนธรรม ความเชื่อ และวิวัฒนาการของสังคมประเทศนั้น ๆ

ว่ามีความเป็นมาอย่างไร และคาดคะเนว่าต่อไปจะเป็นอย่างไร

นอกจากนี้ ในการเข้าใจและเข้าถึงนโยบายสังคมนั้น จะต้องมีความรู้ และความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ ประชากรและโครงสร้าง สถาบันครอบครัว ชนชั้น การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลง การขยายตัวของเมืองและการพัฒนามาเป็นเมือง รวมทั้งโครงสร้างการเมือง ระเบียบข้อบังคับ กฎหมาย การควบคุมทางสังคม จารีตประเพณี และการปฏิบัติตามบรรทัดฐานของสังคม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### 1. ประชากรและโครงสร้างประชากร

สำหรับประเด็นประชากรและโครงสร้างประชากรนี้ จะต้องเข้าใจเกี่ยวกับจำนวนประชากร อายุ การศึกษา การเกิด การตาย การย้ายถิ่น ทั้งในอดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต ตลอดจนชนกลุ่มน้อยในสังคมนั้น ๆ สิ่งเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ในการวางนโยบายสังคม ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

### 2. สถาบันครอบครัว

ในเรื่องสถาบันครอบครัว ประเด็นที่ควรพิจารณาได้แก่ บทบาทหน้าที่ของครอบครัว ปัญหาของครอบครัว สถานภาพของสตรีในสังคม ประเด็นเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ในการนำมาใช้วางแผนนโยบายสวัสดิการสังคมให้แก่กลุ่มเป้าหมายนั้น ๆ ได้

### 3. ชนชั้นและการเคลื่อนย้ายระหว่างชนชั้น

เรื่องชนชั้น และการเคลื่อนย้ายระหว่างชนชั้นนั้นเป็นสิ่งที่ควรทำความเข้าใจอย่างยิ่ง ตัวอย่างเช่น ชาวนาเมื่อได้รับการศึกษาสูง ๆ อาจจะเปลี่ยนสถานภาพเป็นนักปกครอง หรือนักวิชาการ เป็นต้น

#### **4. การเปลี่ยนแปลงทางสังคม และผลกระทบของการเปลี่ยนแปลง**

การเปลี่ยนแปลงทางสังคม ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลง ควร ทำความ เข้าใจโดยเฉพาะ ผลกระทบของพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีต่อครอบครัว ความรุนแรงหรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมที่ส่งผลกระทบต่อปัจเจกชน ครอบครัวและชุมชน หรือยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) การไหลบ่าของวัฒนธรรม อาจจะส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงด้านวัฒนธรรมและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของบุคคล และสังคมได้ เป็นต้น

#### **5. การขยายตัวของเมืองและการพัฒนามาเป็นเมือง**

การขยายตัวของเมืองและการพัฒนามาเป็นเมืองย่อมมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของบุคคล ชุมชน และสังคมได้ เช่นกัน ซึ่งโครงสร้างพื้นฐานไม่ว่าถนนหนทาง ไฟฟ้า ประปา ก็ต้องบริการให้ ตลอดทั้งการคมนาคม เช่น มีรถประจำทางผ่านอย่างสม่ำเสมอ เป็นต้น

#### **6. โครงสร้างการเมือง ระเบียบข้อบังคับ กฎหมาย การควบคุมทางสังคม จารีตประเพณี และการปฏิบัติตามบรรทัดฐานของสังคม**

ประการสำคัญควรเข้าใจถึงโครงสร้างการเมือง ระเบียบข้อบังคับ กฎหมาย การควบคุมทางสังคม จารีตประเพณี และการปฏิบัติตามบรรทัดฐานของสังคม เพราะประเด็นดังกล่าวย่อมมีผลต่อการกำหนดนโยบายสังคม

**โดยสรุป** การเข้าใจและการเข้าถึงนโยบายสังคมนั้นจะต้องเข้าใจเรื่อง ประชากรและโครงสร้างประชากร บทบาทหน้าที่ของสถาบันครอบครัว เรื่องชนชั้น และการเคลื่อนย้าย ระหว่างชนชั้น การเปลี่ยนแปลงทางสังคม ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลง ผลกระทบของชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอันเกิดจากการขยายตัวของเมือง และการพัฒนามาเป็นเมือง อีกทั้ง ควรเข้าใจถึงโครงสร้างการเมือง ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณีของสังคมนั้น ๆ ด้วย

### **3. นโยบายสวัสดิการสังคม**

#### **3.1 ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคม**

การกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมนั้นจะขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญต่าง ๆ ได้แก่ ปัจจัยด้านการเมือง ปัจจัยด้านการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจและสังคม และปัจจัยด้านการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

##### **1. ปัจจัยทางการเมือง**

การเมือง (Politics) นั้นเป็นเรื่องของทุกคน เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการจัดสรรผลประโยชน์ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้แก่พลเมืองของประเทศนั้น ๆ ดังนั้นการเมืองจึงเป็นเรื่องที่ทุกประเทศจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ และกลายเป็นปัจจัยสำคัญต่อการกำหนดนโยบายของงาน

สวัสดิการสังคมของประเทศอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากนโยบายสวัสดิการสังคมที่มีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละยุคหรือสมัยของรัฐบาล หรืออาจกล่าวได้ว่า “นโยบายสวัสดิการสังคมจะขึ้นอยู่กับการเมืองและรัฐบาลของแต่ละสมัยนั่นเอง” ดังเช่น

สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม (16 ธันวาคม พ.ศ. 2481 – 1 สิงหาคม พ.ศ. 2487) เป็นนายกรัฐมนตรี นโยบายสวัสดิการสังคมจะเน้นเรื่องสวัสดิการลูกจ้าง และการตั้งสหภาพกรรมกรหรือสหภาพแรงงาน

สมัยจอมพล ถนอม กิตติขจร (1 มกราคม พ.ศ. 2501 – 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501) เป็นนายกรัฐมนตรี ได้จัดสวัสดิการสังคมด้านที่อยู่อาศัย ช่วยเหลือคนยากจนไร้ที่อยู่อาศัย จัดสร้างแฟลตและอาคารสงเคราะห์ เป็นต้น

สมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ (9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 – 8 ธันวาคม พ.ศ. 2506) เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีนโยบายสวัสดิการสังคมที่เน้นการปราบปรามอันธพาล การปราบปรามยาเสพติดให้โทษ ห้ามการค้าประเวณี การสงเคราะห์หญิงบางประเภท และได้จัดตั้งสถานสงเคราะห์หญิงบางประเภทที่อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

สมัยหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช (14 มีนาคม พ.ศ. 2518 – 12 มกราคม พ.ศ. 2519) เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีนโยบายสวัสดิการสังคมคือ การให้ความช่วยเหลือประชาชน โดยเฉพาะในต่างจังหวัดแบบเงินผันสู่ชนบท เพื่อสร้างถนน แหล่งน้ำและฝายสะพาน จนทำให้บางหมู่บ้านถึงกับเรียกว่า “ฝาย คึกฤทธิ์” และ “ถนนคึกฤทธิ์” จนถึงปัจจุบันนี้ นอกจากนี้ ยังได้ช่วยค่ารักษาพยาบาลฟรี และค่ารถโดยสารประจำทาง (รถเมล์) ฟรี เป็นต้น

สมัยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ (3 มีนาคม พ.ศ. 2523 – 4 สิงหาคม พ.ศ. 2531) เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้มีนโยบายสวัสดิการสังคมเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยโดยมีบัตรสงเคราะห์

สมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (4 สิงหาคม พ.ศ. 2531 – 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534) เป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายด้านสวัสดิการสังคมอย่างเด่นชัด และเป็นรูปธรรม เช่น การส่งเสริมให้ราษฎรมีที่อยู่อาศัยโดยเปิดโอกาสให้เอกชนดำเนินการด้านเคหะสงเคราะห์ หรือบ้านจัดสรรได้ด้วยตนเอง ส่งเสริมสวัสดิการด้านครอบครัว และจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ตราพระราชบัญญัติประกันสังคมออกมาใช้ เพื่อช่วยให้ประชาชนโดยเฉพาะผู้ที่ทำงานในภาคเอกชนได้รับสวัสดิการสังคมที่ดีอันจะนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดี

สมัยนายชวน หลีกภัย (23 กันยายน พ.ศ. 2535 – 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2538) เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลมีนโยบายด้านการปราบปรามโสเภณีเด็ก จัดสวัสดิการแรงงานสตรี กวดขันการใช้แรงงานเด็ก จัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ และจัดสวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย เช่น ให้มีบัตรสุขภาพ และโครงการแก้ไขความยากจน (กขคจ.) เป็นต้น

สมัยพ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร ( 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 – 19 กันยายน พ.ศ. 2549) เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีนโยบายสวัสดิการสังคม เพื่อมุ่งช่วยเหลือคนยากจนและเสริมสร้างเศรษฐกิจชุมชน อันเป็นเศรษฐกิจฐานรากของประเทศ ดังจะเห็นได้ว่า มีโครงการ หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค) นโยบายพักชำระหนี้และโครงการหมู่บ้านการเคหะเอื้ออาทร กองทุนเงินล้านหรือ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) เป็นต้น

สมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (17 ธันวาคม พ.ศ. 2551 – 5 สิงหาคม พ.ศ. 2554) เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีนโยบายสวัสดิการสังคม คือ

1) การสร้างหลักประกันรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ที่แสดงความจำนงโดยการขอขึ้นทะเบียนเพื่อขอรับการสงเคราะห์ดังกล่าว เป็นจำนวนเงิน 500 บาทต่อเดือน (เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ)

2) ขยายเขตแดนให้กู้ยืมจากกองทุนผู้สูงอายุเป็น 30,000 บาทต่อราย

3) เปิดโอกาสให้ทุกคนได้รับการศึกษาฟรี 15 ปี ตั้งแต่ระดับอนุบาลไปจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ทั้งยังสนับสนุนตำราในวิชาหลักให้แก่ทุกโรงเรียน จัดให้มีชุดนักเรียนและอุปกรณ์การเรียนฟรี และสนับสนุนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เพื่อชดเชยรายการต่าง ๆ ที่โรงเรียนจะเรียกเก็บจากผู้ปกครอง

4) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้เกิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมในโอกาสทางการศึกษาแก่ประชากรในกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ผู้บกพร่องทางร่างกายและสติปัญญา และชนต่างวัฒนธรรม รวมทั้งยกระดับการพัฒนาศูนย์เด็กเล็กในชุมชน และ

5) ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ให้มีการประណอมและใกล้เคียงหนี้ รวมทั้งขยายกองทุนฯ เพิ่มขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสในการเข้าถึง การศึกษาระดับอาชีวศึกษาและระดับปริญญาตรีเพิ่มขึ้น เป็นต้น

สมัยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ( 5 สิงหาคม พ.ศ. 2554 – 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2557) เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีนโยบายสวัสดิการสังคม เช่น

1) กำหนดให้การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดเป็นวาระแห่งชาติ

2) แก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนและผู้ประกอบการเนื่องจากภาวะเงินเฟ้อและราคาน้ำมันเชื้อเพลิง โดยชะลอการเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงชั่วคราวเพื่อให้ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงลดลงทันที

3) จัดให้มีบัตรเครดิตพลังงานสำหรับผู้ประกอบอาชีพรับจ้างขนส่งผู้โดยสารสาธารณะ

4) พักหนี้ครัวเรือนของเกษตรกรรายย่อย และผู้มีรายได้น้อยที่มีหนี้ต่ำกว่า 500,000 บาท อย่างน้อย 3 ปี และปรับโครงสร้างหนี้สำหรับผู้ที่มีหนี้เกิน 500,000 บาท

5) เพิ่มค่าแรงขั้นต่ำแก่แรงงานเป็นวันละไม่น้อยกว่า 300 บาท และผู้จบปริญญาตรีมีรายได้เดือนละไม่น้อยกว่า 15,000 บาท

- 6) จ่ายเบี้ยสูงอายุแบบขั้นบันได คือ อายุ 60-69 ปี 600 บาท, อายุ 70-79 ปี 700 บาท, อายุ 80-89 ปี 800 บาท และอายุ 90 ปีขึ้นไป ได้รับ 1,000 บาท
- 7) ลดภาษีบ้านหลังแรกและรถยนต์คันแรก
- 8) ลดภาษีเงินได้นิติบุคคล เหลือร้อยละ 23 ในปี 2555 และเหลือร้อยละ 20 ในปี 2556
- 9) ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยเพิ่มเงินทุนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองอีกแห่งละ 1 ล้านบาท
- 10) จัดตั้งกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี วงเงินเฉลี่ยจังหวัดละ 100 ล้านบาท
- 11) จัดตั้งกองทุนตั้งตัวได้วงเงิน 1,000 ล้านบาท ต่อสถาบันอุดมศึกษาที่ร่วมโครงการ
- 12) จัดสรรงบประมาณเข้ากองทุนเอสเอ็มแอล 300,000 400,000 และ 500,000 บาท ตามขนาดหมู่บ้าน
- 13) จัดทำทะเบียนครัวเรือนเกษตรกรและการออกบัตรเครดิตสำหรับเกษตรกร
- 14) พัฒนาระบบประกันสุขภาพ เพิ่มประสิทธิภาพระบบ 30 บาทรักษาทุกโรค ให้ทุกคนได้รับบริการอย่างมีคุณภาพ สะดวก รวดเร็วและเป็นธรรม และ
- 15) จัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์แท็บเล็ตให้แก่โรงเรียน เริ่มในโรงเรียนนำร่องแก่นักเรียนระดับประถมศึกษาชั้นปีที่ 1 ปีการศึกษา 2555 เป็นต้น

สมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (24 สิงหาคม พ.ศ. 2557- ปัจจุบัน) เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีนโยบายสวัสดิการสังคม เช่น

- 1) ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ
- 2) ในระยะเฉพาะหน้าจะเร่งสร้างโอกาส อาชีพ และการมีรายได้ที่มั่นคงแก่ผู้ที่เข้าสู่ตลาดแรงงาน ด้วยการให้แรงงานทั้งระบบมีโอกาสเข้าถึงการเรียนรู้และพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานในทุกระดับอย่างมีมาตรฐาน รวมทั้งป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ ตลอดจนปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง การทารุณกรรมต่อแรงงานข้ามชาติ การท่องเที่ยวที่เน้นบริการทางเพศและเด็ก และปัญหาคนขอทาน ด้วยการปรับปรุงกฎหมายข้อบังคับที่จำเป็นและเพิ่มความเข้มงวดในการระงับตรวจสอบ
- 3) ในระยะต่อไป จะพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคม ระบบการออมและระบบสวัสดิการชุมชนให้มีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืนมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการดูแลให้มีระบบการกักขังที่เป็นธรรมและการสงเคราะห์ผู้ยากไร้ไร้สภาพ พัฒนาศักยภาพ คุ้มครองและพิทักษ์สิทธิจัดสวัสดิการช่วยเหลือและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ ผู้สูงอายุ สตรีและเด็ก
- 4) จัดให้มีการเตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการมีเงินหรือกิจกรรมที่เหมาะสม เพื่อสร้างสรรค์และไม่ก่อภาระต่อสังคมในอนาคต โดยจัดเตรียมระบบการดูแลในบ้าน สถานพักฟื้น และโรงพยาบาล ที่เป็นความร่วมมือของภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และครอบครัว รวมทั้งพัฒนาระบบการเงินการคลังสำหรับการดูแลผู้สูงอายุ

5) จัดให้มีการปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้ โดยให้ความสำคัญทั้งการศึกษาในระบบและการศึกษาทางเลือกไปพร้อมกัน เพื่อสร้างคุณภาพของคนไทยให้สามารถเรียนรู้ พัฒนานวัตกรรมได้เต็มตามศักยภาพ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และพัฒนากำลังคนให้เป็นที่ต้องการเหมาะสมกับพื้นที่ ทั้งในด้านการเกษตร อุตสาหกรรม และธุรกิจบริการ

6) ในระยะเฉพาะหน้า จะปรับเปลี่ยนการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการศึกษาให้สอดคล้องกับความจำเป็นของผู้เรียนและลักษณะพื้นที่ของสถานศึกษา จัดระบบการสนับสนุนให้เยาวชนและประชาชนทั่วไปมีสิทธิเลือกรับบริการการศึกษาทั้งในระบบโรงเรียนและนอกโรงเรียน โดยอาจจะพิจารณาจัดให้มีคู่มือการศึกษาเป็นแนวทางหนึ่ง

7) ให้องค์กรภาคประชาสังคม ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนทั่วไปมีโอกาสร่วมจัดการศึกษาที่มีคุณภาพและทั่วถึง และร่วมในการปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้

8) วางรากฐานให้ระบบหลักประกันสุขภาพให้มีความครอบคลุมประชากรในทุกภาคส่วนอย่างมีคุณภาพโดยไม่มี ความเหลื่อมล้ำของคุณภาพบริการในแต่ละระบบ และบูรณาการข้อมูลระหว่างทุกระบบหลักประกันสุขภาพ

9) พัฒนาระบบบริหารสุขภาพ โดยเน้นการป้องกันโรคมามากกว่ารอให้ป่วยแล้วจึงมารักษา สร้างกลไกจัดการสุขภาพในระดับเขตแทนการกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลาง ปรับระบบการจ้างงาน การกระจายบุคลากรและทรัพยากรสาธารณสุขให้เหมาะสมกับท้องถิ่น

10) ประสานการทำงานระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม เพื่อป้องกันและแก้ปัญหาการตั้งครุณีในวัยรุ่น และปัญหาด้านการแพทย์และจริยธรรมของการอุ้มบุญ การปลูกถ่ายอวัยวะและสเต็มเซลล์ โดยจัดให้มีมาตรการและกฎหมายที่รัดกุม

## 2. ปัจจัยด้านการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

เศรษฐกิจของแต่ละประเทศมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ บางครั้งอาจจะเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดี คือ ประเทศมีรายได้ดี มีการลงทุนของนักลงทุนจากทั้งในประเทศและต่างประเทศ ไม่ขาดดุลการค้าหรือเป็นหนี้ แต่ในทางตรงกันข้าม บางครั้งเศรษฐกิจของประเทศเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ไม่ดี ทำให้ประเทศมีรายจ่ายมากกว่ารายรับ มีสภาพเป็นหนี้ นักลงทุนไม่กล้าที่จะลงทุนทำธุรกิจต่าง ๆ ในประเทศ ซึ่งปรากฏการณ์เหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีผลต่อการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมเช่นกัน เพราะเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจเกิดขึ้น ผลที่ตามมาคือ การปรับตัวของประชากร ปัญหาในด้านประชากร และปัญหาในด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### 2.1 การปรับตัวของประชากร

ประชากรต้องปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ผู้ที่ปรับตัวไม่ได้ หรือมีความล้มเหลวต่อการปรับตัว อาจจะทำให้เกิดความเครียด ความกดดัน ความวิตกกังวล และมีปัญหา

ด้านสุขภาพจิต ในด้านความสัมพันธ์ของคนในสังคมก็ลดน้อยลง เพราะทุกคนต้องต่อสู้แข่งขันกับเวลาในการดำรงชีวิต ดังนั้นรัฐควรจะมีบริการให้คำปรึกษาหรือด้านสุขภาพจิต มีศูนย์สุขภาพจิต และโรงพยาบาลจิตเวช เพื่อช่วยแก้ปัญหาและป้องกันปัญหาดังกล่าว

## 2.2 ปัญหาในด้านประชากร

เมื่อมีประชากรเพิ่มขึ้นจะส่งผลกระทบต่อหลายด้าน อาทิ ด้านที่อยู่อาศัย ด้านสุขภาพอนามัย ด้านที่ทำกิน หรือการประกอบอาชีพ ซึ่งรัฐควรจัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ ให้ เช่น การจัดสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย ด้านบริการสุขภาพอนามัย ด้านบริการการศึกษา ตลอดจนการจัดสรรที่ทำกินและการจัดหางานให้ทำ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการอพยพแรงงานจากชนบทไปยังเมืองหลวงหรือเมืองหลักต่อไป

## 2.3 ปัญหาในด้านเศรษฐกิจ

การพัฒนาภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ส่งผลให้มีการลงทุนเพิ่มขึ้น ดังนั้นจึงมีนิคมอุตสาหกรรม มีโรงงานต่าง ๆ เพิ่มขึ้นมาก ทำให้ประชากรบางรายเปลี่ยนวิถีชีวิตจากเกษตรกรทำงานในไร่นาในชนบทมาเป็นลูกจ้างทำงานโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นงานจำเจ มีความเครียด บางรายอาจจะได้รับอุบัติเหตุจากเครื่องจักร เครื่องยนต์ หรือ สารเคมี เช่น กรณีโรงงานแบตเตอรี่เคยมีแรงงานได้รับสารตะกั่วจากแบตเตอรี่ทำให้เจ็บป่วย และเป็นอัมพาตได้ หรือโรงงานบางแห่งมีตึกที่ไม่มีอากาศถ่ายเท ย่อมเป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ กรณีเช่นนี้รัฐและนายจ้างควรดูแลด้านสวัสดิการแรงงานอีกด้วย นอกจากนี้ นายจ้างควรคำนึงถึงสวัสดิการแรงงานด้านการเดินทางจากบ้านไปยังโรงงาน ควรมีบริการรถรับส่ง หรือบางรายบ้านไกลอยู่ต่างจังหวัด ก็ควรจัดบริการที่พักอาศัยให้แรงงานดังกล่าวด้วย

อย่างไรก็ดี ผลกระทบของโรงงานอุตสาหกรรมทำให้เกิดมลพิษ เช่น น้ำเป็นพิษ หรือน้ำเน่าเสีย จากการที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำก่อนที่จะผ่านบ่อกักน้ำ ที่ทำให้น้ำเสียเป็นน้ำดีก่อน อีกประการหนึ่งคือเรื่องอากาศเป็นพิษ ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น รัฐควรจัดสรรสวัสดิการโดยการออกกฎหมายเกี่ยวกับการกำจัดน้ำเสีย และการป้องกันอากาศเป็นพิษ เป็นต้น

## 3. ปัจจัยด้านการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ

การเปลี่ยนแปลงทางกายภาพอาจจะเกิดจากภัยธรรมชาติต่าง ๆ เช่น แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด อุทกภัยและวาตภัย เป็นต้น ดังนั้นรัฐควรมีมาตรการจัดสวัสดิการสังคมด้านต่าง ๆ ให้แก่ผู้เดือดร้อนเหล่านี้ หรือกรณีน้ำท่วม นอกจากรัฐจะมีมาตรการในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยแล้ว รัฐอาจจะรณรงค์ให้ปลูกป่า และออกกฎหมายปิดป่า รวมทั้งห้ามสัมปทานตัดไม้ เพราะการที่มีการตัดไม้มาก ๆ ก็อาจจะทำให้เกิดน้ำท่วมได้ หรือไม่อาจจะประสบกับภาวะแห้งแล้ง สิ่งเหล่านี้รัฐควรมีบทบาทด้านสวัสดิการสังคมเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพดังกล่าว

### 3.2 หลักการวางนโยบายสวัสดิการสังคม

การวางนโยบายสวัสดิการสังคมมีหลักการดังต่อไปนี้

1. ส่งเสริมความมั่นคงของครอบครัว ย่อมทราบแล้วว่าครอบครัวเป็นหน่วยสังคม เล็ก ๆ และมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการหล่อหลอมพฤติกรรมและบุคลิกภาพของบุคคล และการพัฒนาสังคม ถ้าหากสมาชิกครอบครัวทำหน้าที่ตามสถานภาพของตน และมีความสัมพันธ์กันดีต่อกันแล้ว ก็จะทำให้คนในครอบครัวมีความสุข เป็นครอบครัวที่มีเสถียรภาพ จะส่งผลให้สังคมมีความเจริญสุขรุ่งเรืองได้ ดังนั้นจึงควรส่งเสริมความมั่นคงของครอบครัวเป็นประการสำคัญ

2. ส่งเสริมความอยู่ดีกินดี และจัดบริการสนองตอบความต้องการพื้นฐานของประชาชน ความมั่นคงต้องพิจารณาทั้งทางร่างกาย จิตใจ ตลอดจนการคุกคามของลัทธิอื่น ๆ

3. ป้องกัน และปราบปรามการกระทำที่เป็นปัญหาสังคม และเป็นภัยต่อสังคม เช่น ปัญหายาเสพติดให้โทษ ปัญหาการคอร์รัปชันและปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น ซึ่งรัฐควรทำการปราบปรามและป้องกันปัญหา ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดสวัสดิภาพแก่สังคมนั่นเอง

4. ยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้น เพื่อให้ประชาชนมีงานทำ มีรายได้ดี มีการอยู่ดี กินดี มีความสุข

อนึ่ง ในการวางโครงการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่นโยบาย

สวัสดิการสังคมได้วางไว้ นั้น จะต้องคำนึงประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ 1 ) ความต้องการอันแท้จริงของประชาชน 2) การมีผู้ดำเนินการที่ดี มีลักษณะเป็นผู้นำที่ดีสามารถดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้ 3) การกำหนด ขอบเขตของผู้รับบริการ ( Clients) ต้องกำหนดให้ชัดเจน เช่น จะให้บริการเฉพาะกลุ่ม เป็นต้นว่า กลุ่มเด็ก เยาวชน กลุ่มคนพิการ หรือจะให้บริการโดยทั่ว ๆ ไปก็ได้ 4) การพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับมีมาก หรือน้อยเพียงใด ถ้าดำเนินการต่อไปจะคุ้มค่าหรือไม่ และ 5) การตรวจสอบความพอเพียงของงบประมาณว่ามีเพียงพอหรือไม่ ประการใด



### แบบฝึกหัดท้ายบท

1. จงอธิบายลักษณะขององค์การสวัสดิการสังคม ตลอดจนเกณฑ์ในการจัดและประเภทมาพอสังเขป พร้อมทั้งยกตัวอย่างประกอบ
2. จงอธิบายความหมาย หลักการและลักษณะของนโยบายสังคม รวมทั้งองค์ประกอบพื้นฐานของการศึกษานโยบายสังคมมาพอสังเขป พร้อมทั้งยกตัวอย่างประกอบ
3. พัฒนาการและการจัดสวัสดิการสังคมในประเทศไทยมีความเป็นมาอย่างไร จงอธิบายมาโดยละเอียด พร้อมยกตัวอย่างประกอบ
4. จงอธิบายปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายฯ และหลักการวางนโยบายมาโดยละเอียด พร้อมทั้งยกตัวอย่างประกอบ