



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

(Individual Study)

## หลักประชาธิปไตยกับการประกันภัย

จัดทำโดย ดร.สมพร สืบถวิลกุล

รหัส 600587

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๕  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

# หลักประชาธิปไตยกับการประกันภัย

ดร.สมพร สืบถวิลกุล

## บทคัดย่อ

### บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

ปัญหาความไม่เท่าเทียมทางสังคมไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ผลการวิจัยต่างๆ พบว่า ปัญหาความไม่เท่าเทียมทางสังคมส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมทางการเมือง เอกสารฉบับนี้ เห็นว่า หลักการประกันภัยเป็นกลไกหนึ่งที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการออกแบบโครงการที่รองรับนโยบายการลดความไม่เท่าเทียมในสังคมให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผลได้เป็นอย่างดี อันเป็นการส่งเสริมประชาธิปไตยทางอ้อม

คำสำคัญ ประชาธิปไตย, หลักประกันภัย

## บทนำ

ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่การบริหารอำนาจรัฐมาจากเสียงข้างมากของประชาชน การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในโลกมีความเป็นมาและพัฒนาการที่ยาวนาน ประชาธิปไตยถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการในกรีซโบราณ ในปัจจุบันมีประเทศที่อยู่ในระบอบประชาธิปไตยมากกว่า ๑๒๐ ประเทศทั่วโลก อย่างไรก็ตาม ในแต่ละประเทศดังกล่าวมีความแพร่หลายของประชาธิปไตยในหมู่ประชาชนไม่เท่ากัน ความไม่เท่าเทียมกันในสังคมเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่แปรผกผันกับความแพร่หลายของประชาธิปไตยในแต่ละประเทศ ปัญหาความไม่เท่าเทียมดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในเกือบทุกประเทศทั้งประเทศที่พัฒนาแล้ว และ ประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งรวมถึงประเทศไทย

รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญกับการลดช่องว่างในสังคม โดยมีโครงการที่พัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้มีรายได้น้อยขึ้นมาจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม หลายโครงการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายดังกล่าวที่นอกจากไม่ได้มีผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควรแล้ว ยังเป็นโครงการที่ใช้งบประมาณมาก และเพิ่มขึ้นทุกปี รวมถึงก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆตามมา ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องหากลไกที่ทำให้โครงการดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์ และสามารถบริหารงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล เพื่อให้โครงการต่างๆ มีความยั่งยืน หลักการประกันภัยเป็นกลไกทางเลือกหนึ่ง ที่ช่วยพัฒนาระบอบประชาธิปไตย โดยการลดความเหลื่อมล้ำ ความไม่เท่าเทียมกันในสังคม และเป็นเครื่องมือทางการเงินในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศ

## ๑. ความหมาย และหลักการของประชาธิปไตย

### ๑.๑ ความหมายของประชาธิปไตย

คำว่า “ประชาธิปไตย” ประกอบด้วยคำว่า “ประชา” หมายถึง “หมู่คนคือปวงชน” กับคำว่า “อธิปไตย” หมายถึง “ความเป็นใหญ่” ดังนั้นคำว่า “ประชาธิปไตย” จึงหมายถึง “ความเป็นใหญ่ของปวงชน” โดยราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ว่า “แบบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่” เมื่อเทียบเคียงกับศัพท์ในภาษาอังกฤษ คือคำว่า “เดมมอคระซี” (Democracy) เริ่มใช้ครั้งแรกประมาณ ๔๐๐ ปีมาแล้ว ทั้งนี้ สามารถแปลเทียบเคียงกับภาษาฝรั่งเศส คือ เดโมกราตี (Democratie) หากย้อนกลับไปถึงศัพท์เดิมเริ่มแรกในภาษากรีก คือ “เดโมคราเตีย” (Demokratia) เป็นสมัยกรีกโบราณเมื่อ ๒,๔๐๐ ปีมาแล้ว [๑, ๒] เป็นการผสมระหว่างศัพท์สองตัว ได้แก่ “เดมอส (Demos) กับ เครตอส (Kratos)” เดมอส หมายถึง “ประชาชน” และเครตอส หมายถึง การปกครอง เมื่อนำคำศัพท์ทั้งสองมารวมกัน จึงสื่อความหมายว่าเป็นการปกครองของประชาชน

คำว่า “ประชาธิปไตย” ยังได้มีการนิยามจากบุคคลสำคัญต่างๆ อาทิ **อับราฮัม ลินคอล์น** (Abraham Lincoln) กล่าวว่า “รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน จะไม่มีวันสูญสลายไปจากผืนพิภพนี้” **ฮาโรลด์ ลาสกี** (Harold Laski) กล่าวถึงประชาธิปไตยว่า “เนื้อแท้ของประชาธิปไตยก็คือ ความปรารถนาของมนุษย์ที่จะยอมรับนับถือและรักษาไว้ซึ่งความสำคัญของตนเอง รวมถึงตลอดถึงความเสมอภาคระหว่างบุคคลในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง” ในขณะที่ **ชาร์ลส์ อีเมอริเยม** (Charles Merriam) กล่าวว่า “ประชาธิปไตยเป็นแนวความคิด และเป็นการปฏิบัติที่มุ่งไปสู่ความผาสุกร่วมกันของประชาชน โดยมีเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนนั่นเองเป็นเครื่องนำทาง” [๒, ๓]

นอกจากนี้ยังมีการนิยามคำว่า “ประชาธิปไตย” จากบุคคลสำคัญของประเทศไทย อาทิ **ธานินทร์ กรีวิเชียร** [๒, ๔] ได้ให้ความหมายของ “ประชาธิปไตย” ว่าหมายถึง ระบอบการปกครองประเทศระบอบหนึ่ง ซึ่งเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน คำว่า “ประชาชน” ในที่นี้หมายถึง ปวงชนเหล่านี้ย่อมมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ ในการปกครองแผ่นดินอย่างเสมอภาคกัน ระบอบประชาธิปไตย มีรากฐานเคารพในด้านการเคารพในความเป็นธรรม (Justice) เหตุผล (Reason) เมตตาธรรม (Compassion) ความศรัทธาในมนุษยชาติ (faith in man) และเคารพในเกียรติภูมิแห่งมนุษยชน (Human dignity) ในขณะที่ **สำนักงานอัยการสูงสุด** ได้ให้ความหมายของประชาธิปไตยไว้ว่า “ประชาธิปไตย” หมายถึง การปกครองที่เป็นของประชาชน และเพื่อประชาชน ตลอดจนเป็นหลักในการดำเนินชีวิตของคน ในการอยู่ร่วมกันโดยสันติ ภายใต้ความเชื่อมั่นว่า คนเราเกิดมาเท่าเทียมกัน คือ ได้รับการคุ้มครองจากรัฐตามกฎหมายและโอกาสที่จะได้รับบริการต่างๆ โดยเสมอภาคกัน มีสิทธิและเสรีภาพในการดำเนินชีวิตภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งจะกำหนดไว้แน่นอนในกฎหมายรัฐธรรมนูญ [๒]

## ๑.๒ หลักการของประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย คือ การปกครองโดยประชาชน ซึ่งสาระสำคัญของหลักประชาธิปไตย ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ ๓ หลักการ ได้แก่ หลักอำนาจอสูงสุดเป็นของประชาชน หลักเสรีภาพ และความเสมอภาค และหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่คุ้มครองเสียงข้างน้อย [๕, ๖]

๑.๒.๑ หลักอำนาจอสูงสุดเป็นของประชาชน การปกครองใดที่อำนาจอสูงสุดเป็นของประชาชน นั่นคือ การปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น หลักอำนาจอสูงสุดเป็นของประชาชนจึงเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้แยกการปกครองระบอบประชาธิปไตยออกจากการปกครองระบอบอื่นๆ

๑.๒.๒ หลักเสรีภาพ และความเสมอภาค ประชาธิปไตย คือ ระบอบการปกครองที่อำนาจอสูงสุดเป็นของประชาชน ประชาชนจึงมีเสรีภาพ เป็นเจ้าของอำนาจอ และมีส่วนร่วมในอำนาจอ ดังกล่าวอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน หลักเสรีภาพและความเสมอภาค เป็นหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยที่สัมพันธ์กัน กล่าวคือ ความเสมอภาคทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเท่าเทียมกัน

ความเสมอภาค แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ หลักความเสมอภาคทั่วไป กับ หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง [๖, ๗]

๑) หลักความเสมอภาคทั่วไป หมายความว่า บุคคลไม่ว่าจะมีฐานะทางกฎหมายอย่างไร ก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน

๒) หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง หมายความว่า กฎหมายได้บัญญัติถึงหลักความเสมอภาคในขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ แบ่งออกได้เป็นความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม ความเสมอภาคในการเข้าทำงานในภาครัฐ ความเสมอภาคในการเลือกตั้ง ความเสมอภาคในการรับภาระของรัฐ และความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ

๑.๒.๓ หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่คุ้มครองเสียงข้างน้อย การปกครองระบอบประชาธิปไตยมิใช่เป็นการปกครองโดยเสียงข้างมากเท่านั้น แต่เป็นการปกครองโดยใช้เหตุผลและข้อเท็จจริง ดังนั้น การปกครองที่ถือหลักเสียงข้างมากที่คุ้มครองเสียงข้างน้อย จึงต้องรับฟังทุกฝ่าย แต่ไม่ได้หมายความว่าเสียงข้างมากถูก ส่วนเสียงข้างน้อยผิด ดังนั้น ในการดำรงเสียงข้างมากจึงต้องเป็นความชอบธรรมที่จะดำเนินการโดยมีขอบเขต การวินิจฉัยหรือตัดสินปัญหาต่างๆ จะต้องอยู่บนหลักของเหตุผลที่สาธารณชนหรือวิญญูชนยอมรับได้ มิใช่ลักษณะเผด็จการเสียงข้างมากอันเป็นการล่วงละเมิดต่อหลักประชาธิปไตย นอกจากนี้ หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่คุ้มครองเสียงข้างน้อยยังเป็นการเปิดโอกาสให้เสียงข้างน้อยได้กลายเป็นเสียงข้างมากในอนาคตอีกด้วย กล่าวคือ ประชาชนสามารถเลือกผู้แทนของตนได้ตามความต้องการ ซึ่งความต้องการของประชาชนอาจ

เปลี่ยนแปลงได้ ดังนั้น ฝ่ายที่เป็นเสียงข้างมาก (รัฐบาล) จึงอาจกลายเป็นเสียงข้างน้อย (ฝ่ายค้าน) ก็ได้ [๖]

### ๑.๓ รูปแบบแห่งการปกครองประชาธิปไตย

โดยทั่วไปแล้วประชาธิปไตยแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ ประชาธิปไตยแบบโดยตรง และประชาธิปไตยแบบโดยอ้อม หรือประชาธิปไตยแบบผู้แทน

๑.๓.๑ ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) มาจากความหมายดั้งเดิมว่า ประชาธิปไตยบริสุทธิ์ (Pure Democracy) เป็นแนวคิดที่ประกอบด้วยรูปแบบของประชาธิปไตย และทฤษฎีว่าด้วยพลเมือง หลักการสำคัญของประชาธิปไตยทางตรงคือ อำนาจอธิปไตยมีที่มาจากองค์ประชุมของประชาชน ซึ่งเป็นกลุ่มประชาชนพลเมืองที่เลือกแล้วว่าต้องการมีส่วนร่วมในการปกครอง [๗]

๑.๓.๒ ประชาธิปไตยแบบโดยอ้อม หรือประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Indirect Democracy or Representative government) โดยประชาชนเลือกผู้แทนขึ้นทำหน้าที่แทนตน แล้วผู้แทนเหล่านั้นมีหน้าที่ร่วมกันกำหนดทั้งผู้ปกครอง นโยบาย และวิธีการปฏิบัติตามนโยบาย การที่ประชาชนทำหน้าที่ปกครองด้วยตนเองโดยตรง หรือ การเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนนั้นเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้กระบวนการทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่ประชาชนต้องมีคุณสมบัติที่เอื้อหรือสนับสนุนต่อหลักการประชาธิปไตย เช่น มีความสนใจ กระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง หรือติดตาม ควบคุม และตรวจสอบการทำงานของรัฐ อย่างจริงจัง เป็นต้น หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า ประชาชนต้องมีวัฒนธรรมทางการเมือง ตามทัศนะที่ว่า “กิจกรรมทางการเมืองการปกครองเป็นหน้าที่ที่ทุกคนต้องเอาใจใส่รับผิดชอบ จะหลีกเลี่ยง หรือปฏิเสธให้พ้นความรับผิดชอบของตนไม่ได้” หรือ “การเมืองเป็นเรื่องของทุกคน” [๘]

ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) จึงแตกต่างจากตัวแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ซึ่งเป็นรูปแบบของการปกครองที่ตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า อำนาจอธิปไตยของปวงชนถูกใช้โดยตัวแทนของประชาชน ผู้แทนคือผู้ที่ได้รับการมอบหมายให้ทำหน้าที่ภายใต้ความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนผู้เลือกตั้ง [๘]

## ๒.ผลกระทบของความไม่เท่าเทียมทางสังคมของประชาชนต่อประชาธิปไตย

ความไม่เท่าเทียมทางสังคมเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในหลายๆประเทศ ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศที่กำลังพัฒนา รวมถึงประเทศไทย จากรายงานของ Oxfam (Oxford Committee for Famine Relief) ในปี ๒๐๑๖ มหาเศรษฐีของโลกจำนวน ๘ คน มีทรัพย์สินเท่ากับจำนวนคนจนที่สุด ๓,๖๐๐ ล้านคน ซึ่งเท่ากับครึ่งหนึ่งของจำนวนประชากรโลก ในขณะที่ฐานล่างสุดของโครงสร้างสังคม ประชากรโลก ๑ ใน ๙ คน ขาดแคลนอาหาร และประชากร ๑ ใน ๑๐ คน มีรายได้น้อยกว่า ๒ ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน ประเทศไทยติดอันดับ ๓ ประเทศ

ที่มีความเหลื่อมล้ำมากที่สุดในโลก โดยประเทศไทยขยับขึ้นจากอันดับที่ ๑๑ เป็นอันดับที่ ๓ รองจากประเทศรัสเซีย และประเทศอินเดีย และใน ๕ ปีที่ผ่านมา ประชากรเพียงร้อยละ ๑ เป็นเจ้าของความมั่งคั่งของประชากรทั้งประเทศรวมกัน มหาเศรษฐีระดับพันล้านในประเทศไทยเพิ่มขึ้นจาก ๕ คน ในปี ๒๕๕๑ เป็น ๒๘ คนในปี ๒๕๕๘ แต่คนไทยร้อยละ ๑๐ หรือประมาณ ๗ ล้านคน ยังมีชีวิตอยู่ได้เส้นความยากจน คนไทยมากกว่า ๓ ใน ๔ ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินใดๆ เลย โฉนดที่ดินร้อยละ ๖๑ ของประเทศไทยอยู่ในมือประชากรเพียงร้อยละ ๑๐ [๑๐]

ความไม่เท่าเทียมทางสังคมนั้นไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับความเสมอภาค ความมีโอกาสด้านต่างๆ ของประชาชน เช่น การรับบริการทางการแพทย์ที่มีคุณภาพตามความจำเป็นอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน เป็นต้น นอกจากนี้แล้ว ความไม่เท่าเทียมนั้นยังส่งผลกระทบต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ผลการวิจัยต่างๆ พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมทางการเมืองแปรผกผันกับความรุนแรงของความไม่เท่าเทียมทางสังคม<sup>1</sup> [๑๑, ๑๒, ๑๓] เช่น ประชาชนที่ยากจนในประเทศกำลังพัฒนาทั้งที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองและชนบทมักจะไม่ค่อยเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง เนื่องจากประชาชนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องไกลตัว และมีความกังวลเกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต อาทิ การมีงานทำเพื่อปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ และการได้รับบริการสาธารณสุข [๑๔] นอกจากนี้กิจกรรมทางการเมืองในประเทศที่มีรายได้ต่อคนสูงกว่าค่าเฉลี่ยเป็นที่แพร่หลายมากกว่าประเทศที่มีรายได้ต่อคนต่ำกว่าค่าเฉลี่ย [๑๕]

รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญกับการลดช่องว่างในสังคม โดยมีโครงการที่พัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้มีรายได้น้อยขึ้นมาจำนวนมาก โดยเฉพาะในช่วง ๑๕ ปีที่ผ่านมา และแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายสมัยบางนโยบายก็ยังคงถูกสานต่อมาจนถึงปัจจุบัน โครงการดังกล่าวสามารถแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทหลัก คือ

๒.๑.๑ โครงการที่มุ่งเน้นทางด้านรายได้ เช่น โครงการจ่ายเงินช่วยเหลือค่าครองชีพ ๒,๐๐๐ บาท หรือโครงการ “เช็คช่วยชาติ” สำหรับแจกจ่ายให้ผู้มีรายได้น้อยไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ บาทต่อเดือน ใช้งบประมาณรวม ๑๘,๐๐๐ ล้านบาท โครงการรับจ่านำข้าวเปลือกทุกเมล็ด ที่มีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือเพิ่มรายได้เกษตรกร โดยให้เกษตรกรสามารถนำข้าวเปลือกราคาที่ดินละ ๑๕,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าราคาในตลาดโลก เป็นต้น

๒.๑.๒ โครงการที่มุ่งเน้นทางด้านรายจ่าย เช่น โครงการแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกร โดยการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย ๓ ปี โดยไม่เสียดอกเบี้ย หรือเลือกลดภาระหนี้ โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า หรือ ที่รู้จักกันในนาม โครงการ “ ๓๐ บาท รักษาทุกโรค” เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงบริการทางแพทย์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามโครงการข้างต้น ได้ถูกการวิพากษ์วิจารณ์ในหลายมิติ กล่าวคือโครงการเหล่านี้มักถูกมองว่าเป็นโครงการประชานิยม ซึ่งมุ่งเน้นที่ความนิยมชมชอบของประชาชนเป็นหลักและมักจะ

<sup>1</sup> ยกเว้นในกลุ่มประเทศแอฟริกา ลาตินอเมริกา เอเชียใต้ [๑๖]

ไม่คำนึงถึงผลเสียทางเศรษฐกิจและสังคมที่อาจจะตามมาในอนาคต บางโครงการเป็นการแทรกแซงกลไกตลาดทำให้ราคาของผลิตภัณฑ์ในตลาดบิดเบือน อันเป็นผลให้ประชาชนที่อยู่ในภาคการผลิตมีการปรับตัวผิดทิศทาง นอกจากนี้แล้ว โครงการเหล่านี้ยังขาดประสิทธิภาพประสิทธิผล รัฐบาลใช้งบประมาณแผ่นดินจำนวนมาก แต่ผลลัพธ์ที่ได้จากโครงการส่วนใหญ่ไม่เป็นตามวัตถุประสงค์ ไม่ได้ให้ประโยชน์สูงสุดกับกลุ่มประชาชนที่เป็นเป้าหมาย ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมักตกอยู่กับชนชั้นนำทางธุรกิจและชนชั้นนำทางการเมือง หลายโครงการทำให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกินกับกลุ่มผลประโยชน์ในวงจำกัด [๑๗] อีกทั้งกระบวนการดำเนินงานของบางโครงการไม่ได้มีมาตรการป้องกันการทุจริตที่รัดกุมเพียงพอ ทำให้งบประมาณแผ่นดินไม่ได้นำไปใช้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม บางโครงการมีการใช้งบประมาณที่มากกว่างบประมาณที่คาดการณ์ไว้หลายเท่าตัว ทำให้เกิดเป็นภาระการคลังของรัฐบาล ทั้งภาระเฉพาะหน้าและภาระผูกพันในอนาคต เช่น โครงการรับจำนำข้าวที่รัฐบาลได้มีการคาดการณ์ขณะที่เริ่มโครงการว่าจะใช้เงินไม่เกินแสนล้านบาทต่อปี แต่ต่อมาภายหลังรัฐบาลไม่สามารถขายข้าวได้ในปริมาณที่คาดการณ์ไว้จึงทำให้เงินไปจมกับสต็อกข้าวจำนวนมากจนทำให้เงินที่ตั้งสำรองไว้ประมาณ ๕ แสนล้านบาทไม่เพียงพอ ยิ่งไปกว่านั้น โครงการรับจำนำข้าวดังกล่าว ยังมิได้มีมาตรการป้องกันการสวมสิทธิ์ข้าวจากต่างประเทศอย่างเพียงพอ ทำให้รัฐบาลมีโอกาสสูญเสียงบประมาณจากการทุจริตคอร์รัปชันสูง และเกษตรกรไทยก็ไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ตามวัตถุประสงค์ของโครงการ สำหรับโครงการ ๓๐ บาท รักษาทุกโรคนั้น แม้ว่าจะเป็นโครงการที่ทำให้ประชาชนคนได้รับบริการทางการแพทย์ที่มีคุณภาพตามความจำเป็นอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ช่วยแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในสังคม มีส่วนในการลดจำนวนคนจนลงได้มากถึงร้อยละ ๑๔ ซึ่งเป็นจำนวนที่บ่งบอกว่าเป็นโครงการที่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนในประเทศได้ [๑๘] อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่ใช้งบประมาณสูง และเพิ่มขึ้นทุกปี เนื่องจากประชากรมีจำนวนมากขึ้น โรคภัยไข้เจ็บซับซ้อนขึ้น เครื่องมือทางการแพทย์มีราคาแพงขึ้น จึงมีภาระผูกพันทางด้านการคลังค่อนข้างมาก ดังนั้นหากการบริหารจัดการงบประมาณให้สมดุลกับค่าใช้จ่ายต่างๆของโครงการไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอจะก่อเกิดปัญหาทั้งในระบบงบประมาณ และการสาธารณสุขในระยะยาว [๑๙, ๒๐] ที่ผ่านมางบประมาณของระบบสาธารณสุขได้รับผลกระทบอย่างหนัก หลายโรงพยาบาลเกิดวิกฤตการเงิน [๒๑] และเนื่องจากงบประมาณมีจำนวนจำกัด อาจทำให้คุณภาพของการให้บริการทางการแพทย์ในระยะยาวถดถอยลงในที่สุด [๒๒]

โดยสรุป นโยบายลดปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในสังคมของรัฐบาลช่วยสนับสนุนประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม หลายโครงการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายดังกล่าวที่ผ่านมานั้น นอกจากไม่ได้มีผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควรแล้ว ยังเป็นโครงการที่ใช้งบประมาณมาก และเพิ่มขึ้นทุกปี ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องหากกลไกในการบริหารงบประมาณ เพื่อให้โครงการต่างๆ มีความยั่งยืน

### ๓. หลักการประกันภัย: กลไกการลดปัญหาความไม่เท่าเทียมทางสังคม

หลักการประกันภัยเป็นกลไกหนึ่งที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ เพื่อทำให้โครงการที่รองรับนโยบายการลดความไม่เท่าเทียมในสังคมมีประสิทธิภาพประสิทธิผลได้ โดยหลักประกันภัยที่เกี่ยวข้อง



คือการที่สัญญาประกันภัยออกแบบเพื่อให้ผู้มีสิทธิที่จะเอาประกันภัยมีความระมัดระวังและป้องกันการบาดเจ็บของร่างกาย การสูญเสีย หรือเสียหายของทรัพย์สิน หรือสิ่งของที่เอาประกันไว้ไม่ให้เกิดความเสียหายโดยง่าย และไม่สามารถแสวงหากำไรหรือผลประโยชน์อื่นนอกจากการบรรเทาภัยที่เกิดขึ้น

การออกแบบโครงการลดความไม่เท่าเทียมทางสังคมที่มุ่งเน้นเรื่องรายจ่ายด้านสาธารณสุขในบริบทของหลักการรับประกันภัย คือ การส่งเสริมให้ประชาชนรับผิดชอบในการดูแลสุขภาพของตนเองให้แข็งแรง และให้ประโยชน์ตอบแทนแก่ประชาชนที่รักษาสุขภาพ ในขณะที่มีการลงโทษผู้ที่มีพฤติกรรมเสี่ยงต่อสุขภาพ นอกจากนี้แล้ว ควรมีการคัดกรองบุคคลที่สมควรช่วยเหลือ ไม่ควรให้สิทธิหลักประกันสุขภาพแก่ทุกคน เนื่องจากการรักษาพยาบาลอย่างเท่าเทียมกัน หมายถึง ความสามารถเข้าถึงการบริการสาธารณสุขพื้นฐานได้อย่างเท่าเทียมกัน ไม่ได้หมายถึง การได้รับสิทธิประโยชน์เท่าเทียมกัน [๑๙] ดังนั้น การควบคุมค่าใช้จ่ายของหลักประกันสุขภาพโดยไม่ลดประสิทธิภาพการรักษาพยาบาล ควรใช้วิธีการร่วมจ่ายที่เหมาะสม ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปแบบของการมีค่าใช้จ่ายส่วนแรกในการเข้ารับบริการทางการแพทย์ ที่อิงกับรายได้ของประชาชน การมีค่าใช้จ่ายส่วนแรกนั้นน่าจะทำให้ผู้ใช้บริการเห็นคุณค่าของการได้รับบริการทางการแพทย์ และการที่ต้องจ่ายเงินออกจากกระเป๋าบ้าง ทำให้ระมัดระวัง ไม่ไปใช้บริการทางการแพทย์ที่ไม่จำเป็น จากผลการทดลองโดยการตั้งบริษัทประกันสุขภาพในสหรัฐอเมริกา โครงการวิจัย RAND Health Insurance Experiment พบว่าการต้องออกค่าใช้จ่ายส่วนแรกทำให้คนใช้บริการทางการแพทย์อย่างสมเหตุสมผล ไม่ใช่การไปตักตวงหรือคิดว่าเป็นของแจกฟรีที่ต้องไปเอาให้ได้มากที่สุด [๒๒, ๒๓] ในปัจจุบันได้มีแนวคิดที่จะริเริ่มโครงการที่ให้บริษัทประกันภาคเอกชนเข้ามารับเอาระบบสวัสดิการรักษายาของข้าราชการไปบริหารจัดการ โดยมีการคาดหวังว่าบริษัทประกันภาคเอกชนจะสามารถควบคุมงบประมาณด้านสาธารณสุขได้มากกว่าภาครัฐนั้น การบริหารจัดการโครงการดังกล่าวมีความซับซ้อน เนื่องจากสิทธิในระบบสวัสดิการรักษายาของข้าราชการและครอบครัวตามรูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ในมุมของความคุ้มครองด้านค่าใช้จ่ายด้านการรักษายาพยาบาล เป็นแบบ “Open-ended” สำหรับข้าราชการและครอบครัวผู้ใช้สิทธิฟ่วงแต่ละคน ซึ่งแตกต่างจากการทำประกันสุขภาพเอกชน ที่มีการกำหนดเพดานสิทธิประโยชน์หรือความคุ้มครองต่อปีไว้ [๒๔] การธำรงรักษาสิทธิการรักษายาของข้าราชการดังกล่าวไว้ โดยไม่มีกลไกในการให้ข้าราชการร่วมรับความเสี่ยงทางด้านสุขภาพอาจจะทำให้โครงการบรรลุวัตถุประสงค์ได้ยาก

นอกจากนี้แล้ว อุตสาหกรรมประกันภัย ได้ออกผลิตภัณฑ์ประกันภัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย (ไมโครอินชัวร์นซ์) ซึ่งมีหลักการคล้ายคลึงกับการให้บริการทางการเงินที่มีวงเงินกู้จำนวนน้อยแก่ประชาชนที่ยากจน หรือมีกระแสรายได้ที่จำกัด และไม่คงที่ โดยไมโครอินชัวร์นซ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาความยากจนของประชากรที่มีรายได้น้อย ในขณะที่ประชากรกลุ่มนี้เผชิญกับความเสี่ยงต่างๆ เช่น อุบัติเหตุ ทุพพลภาพ หรือการสูญเสียที่พอกาตัย แต่มักไม่มีความสามารถที่จะเข้าถึงวิธีการป้องกันความเสี่ยงอย่างเป็นระบบ ดังนั้น ไมโครอินชัวร์นซ์ จึงเป็นเครื่องมือหนึ่งในการปิดช่องว่างทางสังคม [๒๕]

สำหรับด้านของโครงการที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับรายได้ของประชาชนผู้มีรายได้น้อย ในมุมมองของหลักประกันภัยนั้น โครงการดังกล่าวควรเป็นโครงการที่บรรเทาผลกระทบต่ออาชีพของประชาชน เช่น การทำประกันภัยพืชผลให้กับเกษตรกร ในกรณีนี้ เป็นการโอนความเสี่ยงจากเกษตรกรไปยังบริษัทประกันภัย เกษตรกรจะได้รับการชดเชยจากบริษัทประกันภัย หากพืชผลได้รับความเสียหายจากภัยแล้ง ข้อดีของโครงการประเภทนี้ คือ กลุ่มเป้าหมายได้รับผลประโยชน์อย่างแท้จริง สามารถบริหารจัดการงบประมาณและอุดหนุนทางการทุจริตคอร์รัปชันได้ง่ายกว่าโครงการประเภทอื่น และไม่ทำให้กลไกของตลาดบิดเบือน

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า หลักการประกันภัยเป็นกลไกในการลดความเหลื่อมล้ำของสังคมได้เป็นอย่างดี ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองมากขึ้น อันเป็นการส่งเสริมประชาธิปไตยทางอ้อม

## บทสรุป

ผลการวิจัยต่างๆ พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมทางการเมืองแปรผกผันกับความรุนแรงของความไม่เท่าเทียมทางสังคม ประชาชนที่มีรายได้น้อยส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องไกลตัว และมีความกังวลเกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต

ถึงแม้ว่ารัฐบาลไทยจะให้ความสำคัญกับการลดช่องว่างในสังคม โดยมีนโยบาย หรือโครงการต่างๆ ที่มุ่งเน้นทางด้านรายได้ และรายจ่าย เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนผู้มีรายได้น้อยให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อาทิ โครงการจ่ายเงินช่วยเหลือค่าครองชีพ ๒,๐๐๐ บาท โครงการรับจำนำข้าวเปลือกทุกเมล็ด โครงการแก้ปัญหาน้ำนินเกษตรกร และโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นต้น แต่ก็ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ ไม่ได้ให้ประโยชน์สูงสุดกับกลุ่มประชาชนที่เป็นเป้าหมาย อีกทั้งมีการใช้งบประมาณที่มากกว่างบประมาณที่คาดการณ์ไว้ เป็นผลให้รัฐบาลต้องแบกรับภาระทางการคลัง และประชาชนก็ไม่ได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง

เอกสารฉบับนี้ เห็นว่า หลักการประกันภัยเป็นกลไกหนึ่งที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการออกแบบโครงการที่รองรับนโยบายการลดความไม่เท่าเทียมในสังคมให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผลได้ นอกจากนี้ ผลิตภัณฑ์ประกันภัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย (ไมโครอินซัวรันส์) เป็นเครื่องมือหนึ่งในการบรรเทาความยากจนของประชาชนผู้มีรายได้น้อยอันเป็นการลดช่องว่างทางสังคม จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น หลักการประกันภัยเป็นกลไกในการลดความเหลื่อมล้ำของสังคมได้เป็นอย่างดี ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองมากขึ้น อันเป็นการส่งเสริมประชาธิปไตยทางอ้อม

ประเด็นที่สำคัญที่ควรนำไปศึกษาต่อ คือ ข้อดี ข้อเสียของการนำโครงการต่างๆ ของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการลดช่องว่างในสังคมโดยให้บริษัทประกันภาคเอกชนบริหารแทนภาครัฐ

## บรรณานุกรม

- [๑] Raymond Williams, 1983, **Keywords**, Fontana Books, London, p.93.
- [๒] นายแพทย์อนันต์ อริยะชัยพาณิชย์, “หลักประชาธิปไตย” เรื่อง มุมมองหลักประชาธิปไตยในสังคมไทย, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ สถาบันรัฐธรรมนุญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนุญ.
- [๓] Lewis Copeland and Lawrence Lamm eds, 1985, **The World’s Great Speeches**, 2nd ed., Dover, New York, p.315.
- [๔] ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, ๒๕๑๘, “ระบอบประชาธิปไตย”, โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร, กรุงเทพฯ, หน้า ๑.
- [๕] ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, ๒๕๔๘, **การคุ้มครอง ส.ส. ในฐานะผู้แทนปวงชนไม่ให้ตกอยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมือง**, เอกสารการประชุมวิชาการประจำปี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า ๓.
- [๖] ธาณินี องค์กรสิทธิสวัสดิ์, ๒๕๕๐, **ปัญหาการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยประกาศห้ามทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง**, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า ๓.
- [๗] บรรเจิด สิงคะเนติ, ๒๕๔๗, **หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, สำนักพิมพ์วิญญูชน, กรุงเทพมหานคร, หน้า ๑๙๒-๑๙๔.
- [๘] ประภาส ปิ่นตบแต่ง, **ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ในบริบทปัญหาประชาธิปไตยแบบตัวแทน**, เอกสารประกอบการสอน ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- [๙] อัญชลี พูลเต็ม, ๒๕๕๓, **หลักประชาธิปไตยตัวแทนกับทางปฏิบัติในกรณีประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีของรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร**, วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- [๑๐] กานท์กลอน รักธรรม, ๒๕๖๐, **ไทยแลนด์ดินแดนแห่งความเหลื่อมล้ำ! เมื่อรายได้ การศึกษา โอกาส แม้กระทั่งท้องถนน ก็ไม่เห็นหัวคนจน** [Online], Available: <http://themomentum.co/momentum-feature-thailand-inequality-๒๐๑๖-by-oxfam> [๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๐].
- [๑๑] สติธร ธนานิธิโชติ, ๒๕๕๗, **เปิดมุมมองใหม่ ประชาธิปไตยของคนจนๆ** [Online], Available: <http://www.info.or.th/blog/เปิดมุมมองใหม่-ประชาธิปไตย/> [๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๐].

[๑๒] Blais, A., 2000, **To vote or not to vote? The merits and limits of rational choice theory**, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

[๑๓] Norris, P., 2002, **Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism**, Cambridge University Press, New York.

[๑๔] Barro, Robert J., 1996, “**Democracy and Growth**”, *Journal of Economic Growth*, 1(1), p.1–27.

[๑๕] Barro, Robert J., 1997, **Getting it Right: Markets and Choices in a Free Society**, MIT Press, Cambridge.

[๑๖] Anirudh Krishna, 2008, **Poverty, Participation, and Democracy**, Cambridge University Press, Cambridge

[๑๗] นิพนธ์ พัวพงศกร อัมมาร สยามวาลา และคณะ, ๒๕๕๗, **การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม**, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

[๑๘] วิโรจน์ ณ ระนอง และคณะ, ๒๕๕๗, **ผลกระทบของหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า และโครงการ 30 บาท ที่มีต่อค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของประชาชน**, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

[๑๙] อานนท์ ศักดิ์วรวิชญ์, ๒๕๕๘, **ประชารัฐร่วมจ่าย ทำได้หลายวิธี แต่ละวิธีมีข้อดีข้อเสียอย่างไร?** [Online], Available:

<http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9580000141943> [๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๐].

[๒๐] ยง ภู่วรรณ, ๒๕๕๘, **ราชบัณฑิตการแพทย์ ชี้ 30 บาท ทำให้สุขภาพคนไทยถดถอยเด็กขาดโอกาสได้วัคซีนใหม่ๆ-เสี่ยงหายนะจากโรคระบาด แนะนำวิธีร่วมจ่าย**, [Online], Available: <https://mgronline.com/QOL/detail/9580000141653> [๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๐].

[๒๑] เชิดชู อริยศรีวัฒนา, ๒๕๕๕, **มหันตภัย 30 บาทรักษาทุกโรค: ภัยของบุคลากรสาธารณสุข**, [Online], Available: <https://thaipublica.org/2012/09/30-baht-health-care-catastrophe/> [๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๐].

[๒๒] ๒๕๕๗, **แนวปฏิรูป 10 ประการ กับ 30 บาทรักษาทุกโรค** [Online], Available: <https://www.thairath.co.th/content/434604> [๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๐]

[๒๓] อานนท์ ศักดิ์วรวิชญ์, ๒๕๕๘, **ค่าใช้จ่ายในโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของสปสข กับ Rand Health Insurance Experiment: เมื่อคนไข้ไม่ต้องจ่าย ชาติจะฉิบหายได้หรือไม่?** [Online], Available:

<http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9580000031735> [๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๐].

[๒๔] จิรุตม์ ศรีรัตนบัลล์, ๒๕๕๙, “ให้ประกันเอกชนดูแลรักษาข้าราชการ” ถามให้คิด ดีกว่าตาม แก่ภายหลัง [Online], Available: <https://www.hfocus.org/content/2016/11/13067> [๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๐].

[๒๕] Amit Kalra, 2010, **Microinsurance – risk protection for 4 billion people**, Vol. 6, Swiss Reinsurance Company Ltd, Economic Research & Consulting.