

ความเป็นไปได้ในการพัฒนารัฐสวัสดิการในสังคมไทย

The Feasibility of Developing a Welfare State in Thai Society

บุญส่ง ชเลตร

Boonsong Chaletorn

อาจารย์ประจำ วิทยาลัยผู้นำและนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต

Lecturer, College of Social Innovation and Leadership, Rangsit University, Thailand

Corresponding Author. E-mail: boonsong.c@rsu.ac.th

Received July 30, 2025; Revised August 20, 2025; Accepted August 25, 2025

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยอันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนารัฐสวัสดิการในประเทศไทย วิเคราะห์สาเหตุที่ยังไม่สามารถจัดตั้งระบบรัฐสวัสดิการแบบเต็มรูปแบบได้ รวมทั้งเสนอแนวทางการออกแบบที่เหมาะสม ภายใต้หลักความเสมอภาค ความเป็นธรรม และการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง การวิจัยใช้ระเบียบวิธีเชิงคุณภาพ โดยวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารวิชาการ งานวิจัย และนโยบายสาธารณะ พร้อมเปรียบเทียบกับประเทศที่มีรัฐสวัสดิการเข้มแข็ง คือ สวีเดน เยอรมนี สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น ผลการวิจัยชี้ว่า ระบบรัฐสวัสดิการไทยยังมีลักษณะจำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มและขาดหลักการถ้วนหน้า ได้แก่ การบริหารแบบรวมศูนย์ ความล้มเหลวของกลไกตลาด ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ งบประมาณจำกัด รวมถึงปัจจัยด้านประชากร การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว แนวทางที่เหมาะสมคือการออกแบบระบบผสมที่ยึดหลักการแบบถ้วนหน้า การกระจายทรัพยากรอย่างเป็นธรรม และการลงทุนทางสังคม โดยรัฐต้องมีบทบาทเชิงรุกในการจัดสรรบริการพื้นฐานและสนับสนุนครอบครัวและชุมชน ขณะเดียวกันควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการดำเนินงาน ผลการวิจัยนี้เป็นการขยายองค์ความรู้เรื่องรัฐสวัสดิการในบริบทของสังคมไทย และกรอบการปฏิรูปที่สามารถลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรม และรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและประชากรได้อย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: รัฐสวัสดิการ; การจัดสรรทรัพยากร; สังคมไทย

Abstract

This research article aims to examine the factors obstructing the development of a welfare state in Thailand, analyze the reasons behind the inability to establish a comprehensive welfare system, and propose an appropriate design framework based on the principles of equity, fairness, and inclusiveness. A qualitative methodology was employed, drawing on academic literature, research studies, and public policy documents, with comparative analysis of countries possessing strong welfare systems, namely Sweden, Germany, the United Kingdom, and Japan. The findings reveal that Thailand's welfare system remains limited in scope, targeting specific groups rather than applying a universal approach. Key obstacles include centralized

administration, market mechanism failures, economic instability, budgetary constraints, demographic changes such as an aging society, and rapidly advancing technology. The study suggests a hybrid welfare model that emphasizes universality, fair distribution of resources, and social investment. The state should take a proactive role in providing essential services and supporting families and communities, while also promoting public participation in policymaking and oversight. This research contributes to academic knowledge on welfare states within the Thai context and offers a reform framework capable of reducing inequality, fostering social justice, and responding sustainably to economic and demographic transformations.

Keywords: Welfare State; Resource Allocation; Thai Society

บทนำ

ตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยเผชิญการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และโครงสร้างประชากร โดยเฉพาะหลังยุคพัฒนาที่มุ่งการเติบโตแบบทุนนิยมเสรี แม้ประเทศไทยก้าวสู่ประเทศรายได้ปานกลางระดับสูงและมีโครงสร้างพื้นฐานที่พัฒนา แต่กลับเผชิญปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมที่รุนแรง ประชาชนจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบ เกษตรกร ผู้สูงอายุ เด็กยากจน และกลุ่มชายขอบ ยังขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐาน เช่น การศึกษา การสาธารณสุข และหลักประกันรายได้ ปัญหานี้สะท้อนโครงสร้างของสวัสดิการไทยที่ยัง “จำกัด เฉพาะกลุ่ม และมีเงื่อนไข” ที่ขาดหลักความถ้วนหน้าและเสมอภาค

ตรงกันข้ามกับประเทศที่มีระบบสวัสดิการที่เข้มแข็ง เช่น สวีเดน เยอรมนี สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น ที่รัฐมีการจัดระบบสวัสดิการรองรับประชากรได้อย่างทั่วถึง ทั้งการศึกษาฟรี สาธารณสุขที่ถ้วนหน้า รวมถึงสวัสดิการอื่น ๆ ที่ช่วยลดช่องว่างของความเหลื่อมล้ำ และสามารถสร้างความเป็นธรรมในสังคมได้มากขึ้น ขณะที่ไทยแม้มีมาตรการบางด้าน เช่น 30 บาทรักษาทุกโรค เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด แต่ก็ไม่ถ้วนหน้า มีเงื่อนไข และมีการแยกส่วนแบ่งกลุ่มตามอาชีพหรือระบบอุปถัมภ์ อีกทั้งเผชิญข้อจำกัดด้านการจัดสรรงบประมาณ ระบบการบริหารที่รวมศูนย์ และกลไกการจัดการที่ไร้ประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนจำนวนมากเข้าไม่ถึง ขาดโอกาส และถูกทิ้งไว้ข้างหลัง

นอกจากนี้ ไทยยังเผชิญแรงกดดันจากโครงสร้างประชากรที่เข้าสู่สังคมผู้สูงวัย การลดลงของอัตราการเกิด และการเคลื่อนย้ายแรงงาน รวมถึงผลกระทบจากเทคโนโลยีดิจิทัล ที่เพิ่มความเสี่ยงด้านการว่างงานและช่องว่างทักษะ การจัดระบบสวัสดิการจึงต้องผนวกแนวคิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อสร้างความมั่นคงและการปรับตัวให้ทันต่อการพัฒนาของแรงงานทุกช่วงวัย

ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยนี้จึงมุ่งทำความเข้าใจแนวคิดของสวัสดิการทั้งในเชิงทฤษฎีและการปฏิบัติ วิเคราะห์ข้อจำกัดและอุปสรรคของไทย และเสนอแนวทางรูปแบบที่เหมาะสม โดยตั้งอยู่บนหลัก

ของความเสมอภาค ความเป็นธรรม และการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง เพื่อสนับสนุนการสร้างสังคมที่มั่นคง มีคุณภาพ และยั่งยืนในระยะยาว

ทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับรัฐสวัสดิการสามารถจำแนกได้หลายกลุ่ม ซึ่งอธิบายบทบาทของรัฐ บริบทเศรษฐกิจ และความชอบธรรมทางสังคมในการจัดสรรทรัพยากร ผู้วิจัยนำทฤษฎีที่สำคัญมาเชื่อมโยงกับกรณีไทย ดังนี้

ทฤษฎีหน้าที่ของรัฐ: รัฐมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานและจัดสรรทรัพยากรเพื่อความเป็นธรรม โดยเฉพาะเมื่อกลไกตลาดล้มเหลว (Locke, 1988; Keynes, 1936)

ทฤษฎีการจัดสรรทรัพยากร: เน้นการใช้ภาษีและนโยบายสาธารณะกระจายทรัพยากรเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและส่งเสริมความเสมอภาค (Samuelson & Nordhaus, 2010)

ทฤษฎีความยุติธรรม: Rawls (1971) เสนอว่าความยุติธรรมคือความเป็นธรรม โดยสังคมควรเอื้อประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ด้อยโอกาส

ทฤษฎีการลงทุนทางสังคม: มองว่ารัฐสวัสดิการเป็นการลงทุนในทุนมนุษย์ เช่น การศึกษา สาธารณสุข และการพัฒนาทักษะ เพื่อความมั่นคงระยะยาว (Esping-Andersen, 1990)

ทฤษฎีสิทธิพลเมือง: Marshall (1950) มองว่าสิทธิทางสังคม โดยเฉพาะการเข้าถึงบริการพื้นฐาน คือหัวใจของรัฐสวัสดิการ

ทฤษฎีหน้าที่นิยม: Durkheim (2014) เห็นว่ารัฐสวัสดิการเป็นกลไกเชิงโครงสร้างที่ช่วยรักษาเสถียรภาพสังคม

ทฤษฎีมาร์กซิสต์: Marx and Engels (1848) มองว่ารัฐเป็นเครื่องมือชนชั้นปกครอง และรัฐสวัสดิการมีบทบาทเพื่อลดแรงต้านของชนชั้นแรงงาน แต่ยังไม่วิพากษ์เชิงโครงสร้างได้

ทฤษฎีเสรีนิยมใหม่: Friedman และ Hayek เน้นลดบทบาทรัฐและให้ตลาดเสรีนำการจัดสรรทรัพยากร โดยมองว่ารัฐสวัสดิการลดทอนประสิทธิภาพ (Harvey, 2005)

ทฤษฎีพหุนิยม: มองว่านโยบายรัฐสวัสดิการเป็นผลของการถ่วงดุลระหว่างกลุ่มผลประโยชน์มากกว่าการกำหนดจากทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่ง (Dahl, 1989)

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ปัจจัยและสาเหตุที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบรัฐสวัสดิการในประเทศไทย
2. รูปแบบของรัฐสวัสดิการที่เหมาะสมกับบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศไทย รวมถึงหลักการและแนวคิดที่ควรใช้ในการออกแบบระบบรัฐสวัสดิการ

3. ข้อดีของการนำระบบรัฐสวัสดิการมาใช้กับสังคมไทย ในการสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ และส่งเสริมการพัฒนาและการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจและการเมืองของประชาชน

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่มุ่งศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนารัฐสวัสดิการในประเทศไทย โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) และการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ภายใตกรอบแนวคิดทางทฤษฎีและข้อมูลเชิงประจักษ์จากประเทศพัฒนาแล้วเพื่อเปรียบเทียบกับบริบทไทย

แหล่งข้อมูลหลักประกอบด้วยเอกสารวิชาการ หนังสือ รายงานวิจัย เอกสารนโยบาย ข้อมูลสถิติจากหน่วยงานรัฐและองค์กรระหว่างประเทศ ตลอดจนรายงานจากภาคประชาสังคมและสื่อมวลชน เครื่องมือวิจัยคือแบบบันทึกข้อมูลเชิงเนื้อหาเพื่อรวบรวมสาระสำคัญอย่างเป็นระบบ จากนั้นนำมาวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ (Comparative Analysis) ระหว่างประเทศที่มีรัฐสวัสดิการเข้มแข็ง เช่น สวีเดน เยอรมนี สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น กับประเทศไทย

ขั้นสุดท้าย ผู้วิจัยสังเคราะห์ข้อมูลโดยเชื่อมโยงกับแนวคิดทางทฤษฎีที่ทบทวนไว้ เพื่อสร้างข้อเสนอเชิงนโยบายที่มีมิติทั้งเชิงวิชาการและเชิงปฏิบัติ พร้อมตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลผ่านการ triangulation และ การทบทวนซ้ำ เพื่อเพิ่มความแม่นยำและความน่าเชื่อถือของผลการวิจัย อันสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการกำหนดนโยบายได้จริง

ผลการวิจัย

ปัจจัยและสาเหตุที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบรัฐสวัสดิการในประเทศไทย

แม้แนวคิดรัฐสวัสดิการจะเป็นรากฐานสำคัญของสังคมสมัยใหม่ในการสร้างหลักประกันทางสังคมและลดความเหลื่อมล้ำ แต่ประเทศไทยยังไม่สามารถพัฒนาเป็นรัฐสวัสดิการเต็มรูปแบบ เช่นประเทศพัฒนาแล้วได้ เนื่องจากเผชิญอุปสรรคหลายประการ ดังนี้

1. การวิเคราะห์ปัจจัยและสาเหตุ

1) ข้อจำกัดทางเศรษฐกิจและการคลัง รัฐสวัสดิการที่ครอบคลุมต้องใช้ทรัพยากรมหาศาล ขณะที่ไทยจัดเก็บภาษีได้ในระดับต่ำกว่ามาตรฐานสากล และพึ่งพาภาษีทางอ้อมซึ่งกระทบผู้มีรายได้น้อยมากกว่าผู้มีรายได้สูง (กรมสรรพากร, 2566) งบประมาณด้านสวัสดิการยังมีสัดส่วนต่ำและถูกจำกัดด้วยกฎหมายการคลังที่เข้มงวดทำให้ไม่สามารถขยายบริการสังคมได้อย่างยืดหยุ่น (สำนักงานงบประมาณ, 2566)

2) ระบบราชการมีประสิทธิภาพต่ำ โครงสร้างราชการแบบรวมศูนย์และเน้นขั้นตอนมากกว่าผลลัพธ์ ทำให้การดำเนินงานช้าซ้อนและขาดการบูรณาการ ขณะเดียวกันบุคลากรด้าน

นโยบายสวัสดิการยังขาดความเชี่ยวชาญ (World Bank, 2020) วัฒนธรรมองค์กรที่เน้นความปลอดภัย และกฎเกณฑ์มากเกินไป ทำให้ระบบราชการไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) การทุจริตคอร์รัปชัน เป็นปัญหาเรื้อรังที่ทำให้ทรัพยากรที่สามารถนำมาใช้ด้านสวัสดิการ รั่วไหล ไม่ถึงกลุ่มเป้าหมาย (Transparency Thailand, 2022) ส่งผลให้งบประมาณลดลง คุณภาพบริการด้อยลง และทำลายความเชื่อมั่นของประชาชนต่อรัฐ

4) ความไร้เสถียรภาพทางการเมือง การเปลี่ยนรัฐบาลบ่อย การรัฐประหาร และความขัดแย้งทางการเมือง ทำให้นโยบายสวัสดิการขาดความต่อเนื่องและไม่มั่นคง การจัดสรรงบประมาณไม่มีความแน่นอน ขณะที่นักการเมืองจำนวนมากมุ่งสร้างนโยบายระยะสั้นเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง มากกว่าการแก้ไขเชิงโครงสร้างที่ต้องใช้เวลายาวนาน

5) แรงต้านจากกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มทุนใหญ่ ข้าราชการระดับสูง และนักการเมือง บางส่วนกังวลว่าการขยายรัฐสวัสดิการจะเพิ่มต้นทุนและลดอำนาจของตนเอง จึงต่อต้านการปฏิรูป เช่น การมีภาษีก้าวหน้า หรือการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ (The Active, 2022) ขณะเดียวกัน กลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากระบบเดิมก็มักไม่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลง

6) กรอบคิดและวัฒนธรรมสังคม ค่านิยมที่เน้นการพึ่งพาครอบครัวและการตีความหลักพุทธศาสนา เช่น ความเชื่อเรื่องกรรม ทำให้ประชาชนลังเลที่จะเรียกร้องสิทธิจากรัฐ รวมทั้งสังคมไทยยังมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ศาสนา และภาษา ซึ่งสร้างความท้าทายในการออกแบบนโยบายถ้วนหน้า อีกทั้งแนวคิดของรัฐที่มองว่าสวัสดิการเป็นเพียงการสงเคราะห์มากกว่าสิทธิพลเมือง ก็เป็นอุปสรรคสำคัญ (สถาบันวิจัยสังคม ม.มหิดล, 2563)

2. การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกับประเทศพัฒนาแล้ว

1) ขาดหลักการถ้วนหน้าและความเสมอภาค สวัสดิการไทยยังจำกัดเฉพาะกลุ่ม เช่น 30 บาทรักษาทุกโรค เปียยังชีพผู้สูงอายุ และเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด ซึ่งมีเงื่อนไขตามอาชีพหรือระบบอุปถัมภ์ แตกต่างจากสวีเดน เยอรมนี สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่นที่มีการจัดการแบบถ้วนหน้า รวมถึงรัฐจัดบริการพื้นฐานได้อย่างเท่าเทียม เช่น การศึกษาฟรีและสาธารณสุขทั่วถึง (OECD, 2021)

2) กลไกตลาดล้มเหลวและรัฐไม่มีบทบาทเชิงรุก กลไกตลาดไม่สามารถกระจายโอกาสได้อย่างเป็นธรรม ส่งผลให้แรงงานนอกระบบ เกษตรกร และกลุ่มชายขอบขาดการเข้าถึงบริการพื้นฐาน ซึ่งต่างจากประเทศพัฒนาแล้วที่รัฐมีบทบาทคุ้มครองประชาชนทุกกลุ่มอย่างชัดเจน (OECD, 2021)

3) ระบบราชการรวมศูนย์และไม่ยืดหยุ่น การบริหารแบบบนลงล่างและซ้ำซ้อน ระหว่างหน่วยงาน เช่น มากกว่า 20 หน่วยงานดูแลสวัสดิการแต่มีเกณฑ์การพิจารณาที่ต่างกัน ทำให้เกิดความสับสนเปลืองงบประมาณและการบริการที่ไม่ต่อเนื่อง (TDRI, 2564) ระบบฐานข้อมูลยังไม่เชื่อมโยง เช่น บัตรสวัสดิการกับประกันสุขภาพถ้วนหน้า ทำให้ผู้รับสิทธิใช้บริการได้ไม่สะดวก

4) การทุจริตคอร์รัปชันบ่อนทำลายระบบ การรั่วไหลของงบประมาณ 15–20% สูงกว่าค่าเฉลี่ยอาเซียน (World Bank, 2021) ทำให้คุณภาพบริการลดลงและลดความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อรัฐ ขัดกับประเทศพัฒนาแล้วที่มีความโปร่งใส มีกระจายอำนาจสูงและมีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากกว่า เช่น สวีเดนและญี่ปุ่น

5) ความไร้เสถียรภาพทางการเมือง การเปลี่ยนรัฐบาลและการเกิดขึ้นของการรัฐประหารบ่อยครั้ง ทำให้นโยบายสวัสดิการขาดความต่อเนื่อง เช่น โครงการเรียนฟรี 15 ปี ที่ถูกเปลี่ยนหลายครั้ง แตกต่างจากประเทศที่มีข้อตกลงทางการเมืองระยะยาวเกี่ยวกับนโยบายสวัสดิการ (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2566; OECD, 2021)

รูปแบบของรัฐสวัสดิการที่เหมาะสมกับบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศไทย รวมถึงหลักการและแนวคิดที่ควรใช้ในการออกแบบระบบรัฐสวัสดิการ

1. รูปแบบของรัฐสวัสดิการที่เหมาะสมของประเทศไทย

ประเทศไทยควรใช้ โมเดลผสม (Mixed Welfare Model) ที่ตั้งอยู่บนหลัก “ถ้วนหน้าเป็นฐาน” ควบคู่กับมาตรการคัดกรองเฉพาะกลุ่ม เพื่อให้เหมาะสมกับข้อจำกัดทางการคลังและค่านิยมของสังคม โดยรัฐมีหน้าที่หลักในการจัดบริการพื้นฐาน เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การทำงานและบำนาญ ผู้สูงอายุ ขณะที่ตลาด ภาคประชาสังคม และครอบครัวช่วยเติมเต็มตามบริบท

เครื่องมืออย่าง สวัสดิการแบบมีเงื่อนไข (CCTs) สามารถใช้เพื่อลดความยากจนและพัฒนาทุนมนุษย์ หากมีการออกแบบและติดตามอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ควรบูรณาการสวัสดิการกับการพัฒนาทักษะแรงงาน และใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและ Big Data เพื่อลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพ การปฏิรูปภาษีและวินัยการคลังเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อสร้างความยั่งยืนทางการเงิน

ประสบการณ์จากยุโรปสะท้อนว่า จันทามติแห่งชาติ เป็นหัวใจของความสำเร็จ (Kopi, 2021) ขณะที่ในไทยมีเสียงเรียกร้องให้เริ่มจากหลักประกันขั้นต่ำ เช่น บำนาญพื้นฐาน การศึกษาฟรี และการประกันสุขภาพถ้วนหน้า ก่อนขยายมาตรการเฉพาะกลุ่มออกไปโดยอาศัยฐานข้อมูลที่แม่นยำและการมีส่วนร่วมของประชาชน

โดยสรุป ไทยควรใช้ โมเดลผสมแบบถ้วนหน้าเป็นฐาน เสริมด้วยมาตรการเฉพาะกลุ่ม ระบบภาษีและฐานข้อมูลที่เข้มแข็ง และการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อความยั่งยืนและเสถียรภาพในระยะยาว

2. หลักการและแนวคิดในการออกแบบ

1) การปฏิรูปโครงสร้างภาษีและการคลัง ไทยเก็บภาษีเพียง 16% ของ GDP ซึ่งต่ำกว่า OECD ที่เฉลี่ยอยู่ที่ 34% และยังพึ่งพาภาษีทางอ้อมสูงถึง 68% จึงควรขยายฐานภาษี ปรับโครงสร้างการ

จัดเก็บภาษีให้เป็นธรรม เช่น ลด VAT สำหรับสินค้าจำเป็น และเพิ่มภาษีขึ้นในส่วนทรัพย์สินหรือสินค้าฟุ่มเฟือย รวมถึงการบริหารหนี้สาธารณะอย่างรอบคอบ เพื่อความมั่นคงทางการคลัง (TDRI, 2564)

2) การปฏิรูประบบราชการและการบริหารจัดการ การบริหารงานแบบรวมศูนย์และซ้ำซ้อนควรถูกแก้ไขด้วยการกระจายอำนาจ การจัดตั้งฐานข้อมูลกลางสำหรับประชากร และการบริหารที่เน้นผลลัพธ์ (results-based management) พร้อมกับการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในทุกขั้นตอน โดยต้องควบคู่กับการลดช่องว่างดิจิทัลและเสริมทักษะการเข้าถึงบริการ

3) การสร้างฉันทามติทางสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชน ไทยยังขาดการมองสวัสดิการว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนมากกว่าการให้ทาน (TDRI, 2564) จึงต้องรณรงค์สร้างความเข้าใจและจัดเวทีสาธารณะเพื่อเปิดการถกเถียงอย่างสร้างสรรค์ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและบริหารจะช่วยลดการทุจริตคอร์รัปชันและเพิ่มความโปร่งใส

4) การออกแบบที่ยืดหยุ่นและตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลง โมเดลควรยึดหลักถ้วนหน้าในบริการพื้นฐาน (การศึกษาฟรี ประกันสุขภาพ บำนาญผู้สูงอายุ) ควบคู่กับมาตรการเฉพาะกลุ่มและลงทุนในทุนมนุษย์เพื่อรับมือเทคโนโลยีดิจิทัลและโครงสร้างประชากรสูงวัย ระบบดูแลระยะยาวและการคุ้มครองแรงงานนอกระบบต้องถูกพัฒนาอย่างจริงจัง (TDRI, 2564)

5) ความต่อเนื่องของนโยบายและกลไกกฎหมาย ควรมีกฎหมายด้านการสวัสดิการที่มั่นคงในระยะยาว เพื่อคงความมั่นคงของระบบและลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล รวมถึงลดการพึ่งพานโยบายประชานิยมระยะสั้น

3. ข้อดีของการนำระบบรัฐสวัสดิการมาใช้กับสังคมไทย ในการสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ และส่งเสริมการพัฒนาและการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจและการเมืองของประชาชน

ในบริบทที่ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจขยายตัว แนวคิดรัฐสวัสดิการถ้วนหน้าจึงถูกหยิบยกมาถกเถียงอย่างกว้างขวาง การพิจารณาข้อดีของรัฐสวัสดิการสำหรับสังคมไทยต้องมองทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อทำความเข้าใจว่า รัฐสวัสดิการสามารถสร้างความเสมอภาคและเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมได้จริงเพียงใด

1) การลดความเหลื่อมล้ำ หลักฐานสากลและข้อมูลในไทยยืนยันว่า ระบบสวัสดิการที่ครอบคลุมสามารถช่วยลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสุขภาพได้ องค์การอนามัยโลก (WHO, 2023) ระบุว่าประเทศที่มีสวัสดิการสุขภาพถ้วนหน้าสามารถลดความต่างทางอายุขัยจาก 10–15 ปี เหลือเพียง 3–5 ปี ในไทย งานวิจัยพบว่าครัวเรือนที่ไม่มีหลักประกันสุขภาพต้องจ่ายค่ารักษาเองถึง 35% ของรายได้ เทียบกับเพียง 5% สำหรับผู้มีประกันสังคม (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2566) สิ่งนี้สะท้อนว่า รัฐสวัสดิการมีศักยภาพสูงในการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างคามยุติธรรมเชิงโครงสร้าง

2) การส่งเสริมคุณภาพชีวิต รัฐสวัสดิการที่เข้มแข็งช่วยให้ประชาชนเข้าถึงการศึกษา การสาธารณสุข และหลักประกันรายได้ ส่งผลให้สุขภาพดีขึ้นและสามารถวางแผนชีวิตระยะยาวได้อย่างมั่นคง งานของ Esping-Andersen (1990) ชี้ว่า รัฐสวัสดิการช่วยลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำทางโอกาส โดยเฉพาะในกลุ่มเด็ก ซึ่งถือเป็นการลงทุนที่สร้างผลตอบแทนทางสังคมและเศรษฐกิจสูงได้ในอนาคต

3) การลงทุนในทุนมนุษย์ รัฐสวัสดิการถือเป็นการลงทุนระยะยาวที่เพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศ การศึกษาฟรีถ้วนหน้าช่วยลดอัตราการหลุดออกจากระบบการศึกษาที่ปัจจุบันยังสูงถึง 15-18% (กระทรวงศึกษาธิการ, 2566) นอกจากนี้ การขยายหลักประกันสุขภาพที่ครอบคลุมการป้องกันโรคจะลดต้นทุนทางเศรษฐกิจจากโรคเรื้อรัง ซึ่งประเมินความสูญเสียกว่า 2.3 แสนล้านบาทต่อปี

4) การสร้างสังคมที่มั่นคงและยั่งยืน รัฐสวัสดิการมีบทบาทสำคัญต่อการลดความตึงเครียดทางสังคม เสริมสร้างความไว้วางใจระหว่างประชาชน และลดความเสี่ยงของความขัดแย้งทางชนชั้น โดยเฉพาะในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ สำหรับไทยที่ยังมีประชาชนจำนวนมากไร้หลักประกัน ความมั่นคงเชิงโครงสร้างของรัฐสวัสดิการจึงจำเป็นต่อการป้องกันความไม่พอใจและแรงต้านในสังคม

5) การสร้างความไว้วางใจในรัฐ รัฐสวัสดิการที่มีคุณภาพเป็นเครื่องมือเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ประชาชนจะไว้วางใจรัฐมากขึ้นเมื่อเข้าถึงบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมและมีประสิทธิภาพ สิ่งนี้ถือเป็น “โครงสร้างพื้นฐานของความไว้วางใจ” (infrastructure of trust) ที่เชื่อมโยงรัฐกับประชาชนในระดับลึก และเป็นรากฐานของการพัฒนาประชาธิปไตยและเสถียรภาพทางสังคมในระยะยาว

อภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัยสะท้อนว่าการพัฒนารัฐสวัสดิการไทยยังไม่สมบูรณ์ เนื่องจากรัฐยังไม่ขยายบทบาทตามแนวคิดของ Keynes (1936) ที่เสนอให้รัฐจัดสรรทรัพยากรเพื่อสร้างความเสมอภาค กลไกตลาดที่ปล่อยให้ดำเนินไปตามเสรีนิยมไม่สามารถแก้ไขความเหลื่อมล้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่แนวคิดความยุติธรรมของ Rawls (1971) โดยเฉพาะ “หลักความแตกต่าง” ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการออกแบบนโยบายที่ให้ความสำคัญต่อผู้ด้อยโอกาสมากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอการวางหลัก “ถ้วนหน้า” ร่วมกับมาตรการเฉพาะกลุ่ม

ทฤษฎีการลงทุนทางสังคม ยังย้ำว่ารัฐสวัสดิการควรเป็นการลงทุนในทุนมนุษย์ เช่น การศึกษาและสุขภาพ เพื่อเสริมศักยภาพระยะยาว ตัวอย่างจากสแกนดิเนเวียชี้ว่าการใช้จ่ายภาษีลงทุนในบริการสาธารณะคุณภาพสูงนำไปสู่ความยั่งยืนทางเศรษฐกิจและสังคม อย่างไรก็ตาม ทฤษฎี Esping-Andersen (1990) สามารถอธิบายให้เห็นได้ว่ารัฐสวัสดิการไทยไม่อาจพัฒนาเต็มรูปแบบได้เช่นยุโรปเหนือ เพราะบริบทประวัติศาสตร์ การเมือง และวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน อีกทั้งรัฐไทยยังคงมองสวัสดิการเป็นเพียง “สังคมสงเคราะห์” มากกว่าการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐาน ส่งผลให้การออกแบบนโยบายยังเน้นการคัดกรองและมีเงื่อนไข มากกว่าการให้สิทธิถ้วนหน้าตามหลักสิทธิมนุษยชน

ในเชิงทฤษฎีหน้าที่นิยม มองรัฐสวัสดิการว่าเป็นกลไกสำคัญในการรักษาเสถียรภาพสังคม โดยคุ้มครองกลุ่มเปราะบางและสร้างการมีส่วนร่วม แต่ในอีกด้าน มุมมองของมาร์กซิสต์ (Marx & Engels, 1848) วิจารณ์ว่ารัฐสวัสดิการเป็นเพียงเครื่องมือคงอำนาจของชนชั้นนำ ส่วนแนวคิดเสรีนิยมใหม่มองว่าการขยายบทบาทรัฐก่อการะการคลังและสร้างการพึ่งพิงมากเกินไป ขณะเดียวกัน ทฤษฎีพหุนิยมชี้ว่าการกำหนดนโยบายสวัสดิการเป็นผลของการต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งอธิบายความซับซ้อนและข้อจำกัดในบริบทไทยได้อย่างชัดเจน

ในเชิงนโยบาย ผลการวิจัยยืนยันข้อจำกัดสำคัญของไทย ได้แก่ ความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย และการจัดสวัสดิการแบบแยกส่วนตามสถานะบุคคล ซึ่งทำให้ทรัพยากรถูกใช้ไม่คุ้มค่าและก่อความเหลื่อมล้ำ แต่ในขณะเดียวกัน ประเทศไทยยังมีศักยภาพในการพัฒนาเป็นรัฐสวัสดิการแบบในประเทศสังคมประชาธิปไตย หากยึดหลักความเสมอภาคและการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยมุ่งลงทุนในทุนมนุษย์ เพื่อเพิ่มผลิตภาพและสร้างสังคมที่เข้มแข็ง การใช้โมเดลผสมที่มีหลักการถ้วนหน้าเป็นฐาน ควบคู่กับมาตรการเฉพาะกลุ่ม จึงเป็นทางเลือกที่เหมาะสม แต่การดำเนินการยังต้องเผชิญแรงต้านจากกลุ่มผลประโยชน์ ความไม่เสถียรทางการเมือง ระบบอุปถัมภ์ และการทุจริต ซึ่งเป็นข้อจำกัดสำคัญที่ต้องจัดการอย่างจริงจังเพื่อสร้างโอกาสในการสร้างระบบรัฐสวัสดิการไทยในอนาคต

ดังนั้น การวิจัยนี้ชี้ให้เห็นถึงอุปสรรคสำคัญหลายประการที่ขัดขวางการพัฒนารัฐสวัสดิการแบบถ้วนหน้าและเข้มแข็งในประเทศไทย ปัญหาหลักประกอบด้วยข้อจำกัดทางเศรษฐกิจและการคลัง เช่น อัตราการจัดเก็บภาษีที่ต่ำ (16% ของ GDP เทียบกับ OECD เฉลี่ย 34%) และการพึ่งพาภาษีทางอ้อมเป็นหลัก นอกจากนี้ระบบราชการไทยยังขาดประสิทธิภาพ มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจการทำงานซ้ำซ้อน และขาดการบูรณาการ ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติล่าช้าและไม่โปร่งใส ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ยังรากลึกกีดกันทรัพยากรและบ่อนทำลายความเชื่อมั่นของประชาชน ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง (10 ครั้งในช่วงปี 2549-2567) ส่งผลกระทบต่อความต่อเนื่องของนโยบายและการวางแผนระยะยาว ยิ่งไปกว่านั้น แรงต้านจากกลุ่มผลประโยชน์ที่กังวลถึงผลกระทบต่อต้นทุนและอำนาจ รวมถึงกรอบความคิดทางสังคมและวัฒนธรรมที่เน้นการพึ่งพาครอบครัวและการสงเคราะห์มากกว่าสิทธิพลเมืองล้วนเป็นอุปสรรคสำคัญ สิ่งเหล่านี้สะท้อนว่ารัฐสวัสดิการไทยยังขาดหลักการความถ้วนหน้าและความเสมอภาค และรัฐยังขาดบทบาทเชิงรุกในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากกลไกตลาดที่ล้มเหลว

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยนี้ได้เสนอแนวทางและรูปแบบรัฐสวัสดิการที่เหมาะสมกับบริบทไทย โดยเน้น “รัฐสวัสดิการแบบผสมผสาน” ที่วางอยู่บนหลักการ “ถ้วนหน้าเป็นฐาน” สำหรับบริการพื้นฐาน แต่ยังสามารถมีการคัดกรองแบบเฉพาะเจาะจงในบางกรณีเพื่อความสมดุลระหว่างความเป็นธรรมและข้อจำกัดทางการคลัง แนวทางนี้ประกอบด้วย การปฏิรูปโครงสร้างภาษีและการคลังให้ยั่งยืน

การปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใส การเสริมสร้างฉันทามติทางสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชน การออกแบบระบบสวัสดิการที่ยืดหยุ่นและตอบสนองความหลากหลาย และการสร้างความต่อเนื่องของนโยบายและกลไกทางกฎหมาย รัฐสวัสดิการมีศักยภาพอย่างยิ่งในการสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจและการเมืองของประชาชนได้อย่างแท้จริง ผ่านการกระจายรายได้ การเข้าถึงบริการสุขภาพและการศึกษาที่เท่าเทียม การลงทุนในทุนมนุษย์ และการสร้างความไว้วางใจในรัฐ การลงทุนในสวัสดิการสังคมจึงไม่เพียงเป็นการใช้จ่าย แต่เป็นการสร้างผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคม ในระยะยาวซึ่งจะนำไปสู่สังคมที่มั่นคง ยุติธรรม และมีพลเมืองที่มีศักยภาพในการพัฒนาประเทศต่อไป

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย

- 1) ควรพัฒนาระบบสวัสดิการที่มีอยู่ให้ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเน้นการแก้ไขปัญหาความไม่ต่อเนื่องและความแยกส่วนของโครงการ
- 2) ควรมีการเร่งบูรณาการฐานข้อมูลผู้มีสิทธิสวัสดิการ ปัจจุบันฐานข้อมูลผู้มีสิทธิสวัสดิการกระจัดกระจายและแยกส่วนกัน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและมีช่องโหว่ประมาณอย่างมาก
- 3) ควรมีการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและลดช่องว่างทางดิจิทัล แม้เทคโนโลยีดิจิทัลจะช่วยลดขั้นตอนการขอรับสวัสดิการและเพิ่มประสิทธิภาพได้

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- 1) ควรมีการปฏิรูปโครงสร้างภาษีและการคลัง ประเทศไทยมีข้อจำกัดด้านงบประมาณเนื่องจากอัตราการเก็บภาษีอยู่ในระดับต่ำและพึ่งพาภาษีทางอ้อมเป็นหลัก การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีโดยเฉพาะจากกลุ่มรายได้สูงและผู้ถือครองสินทรัพย์ขนาดใหญ่
2. ควรมีการพัฒนาระบบสวัสดิการถ้วนหน้าและลงทุนในทุนมนุษย์ ระบบสวัสดิการปัจจุบันของไทยยังไม่ครอบคลุมและมีเงื่อนไขมาก จึงควรสร้างหลักประกันขั้นต่ำถ้วนหน้าเพื่อให้ประชาชนทุกคนได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานโดยไม่ต้องร้องขอ ลดการตีตราทางสังคมและส่งเสริมความเสมอภาค
- 3) ควรมีการปฏิรูประบบราชการและการบริหารจัดการ ระบบราชการไทยยังมีปัญหาการรวมศูนย์อำนาจและทำงานซ้ำซ้อน จึงควรกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการเฉพาะของแต่ละพื้นที่ได้ดี
- 4) การสร้างฉันทามติทางสังคมและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนการขาดฉันทามติทางสังคมและความไม่มั่นคงทางการเมืองเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความต่อเนื่องของนโยบายรัฐสวัสดิการ รัฐควรสร้างความตระหนักรู้และความเข้าใจในวงกว้างผ่านการให้ความรู้และรณรงค์เกี่ยวกับประโยชน์และความจำเป็นของรัฐสวัสดิการ

เอกสารอ้างอิง

- กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2566). รายงานการบูรณาการระบบสวัสดิการผู้สูงอายุปี 2565. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- กรมสรรพากร. (2566). รายงานประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีปี 2565. สืบค้นเมื่อ 15 กรกฎาคม 2568, จาก <http://www.rd.go.th>.
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2566). รายงานสถิติการศึกษาปี 2565. สืบค้นเมื่อ 15 กรกฎาคม 2568, จาก <http://www.moe.go.th>.
- สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. (2566). รายงานการประเมินภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของครัวเรือนไทย พ.ศ. 2565-2566. สืบค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2568, จาก <https://www.hsri.or.th/researcher/media/upload/2023/2566-health-expenditure-report.pdf>
- สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (2563). ความเชื่อทางศาสนากับความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย. สืบค้นเมื่อ 1 กรกฎาคม 2568, จาก <http://www.soc.mahidol.ac.th/th/research>.
- สำนักงานงบประมาณ. (2566). สรุปงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2566. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its critics*. Yale University Press.
- Durkheim, E. (2014). *The Division of Labor in Society*. The Free Press of Glencoe Illinois.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press.
- Keynes, J. M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Macmillan.
- Korpi, W. (2021). *The Democratic Class Struggle and Policy Outcomes*. Routledge.
- Locke, J. (1988). *Two Treatises of Government*. Cambridge University Press.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class*. Cambridge University Press.
- Marx, K., & Engels, F. (1848). *The Communist Manifesto*. Penguin Classics.
- OECD. (2021). *Talent Management in Thai Civil Service*. Retrieved June 20, 2025, from <https://www.oecd.org/gov/thailand-talent-management-2021.pdf>
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Harvard University Press.
- Samuelson, P. A., & Nordhaus, W. D. (2010). *Economics* (19th ed.). McGraw-Hill.
- TDRI. (2564). การบูรณาการระบบสวัสดิการสังคมไทย: ปัญหาและแนวทางแก้ไข. สืบค้นเมื่อ 1 กรกฎาคม 2568, จาก <https://tdri.or.th>.

- The Active. (2022). “ความหวัง” และ “ความเป็นไปได้” รัฐสวัสดิการไทย. Retrieved July 1,2025, from <https://theactive.thaipbs.or.th/read/welfare-hope-possibility>.
- Transparency Thailand. (2022). *Corruption in Social Welfare Programs: A Case Study of Thailand*. Retrieved July 10,2025, from <https://www.transparency-thailand.org>.
- WHO. (2023). *Global Health Observatory Data Repository*. Retrieved July 10,2025, from <https://www.who.int/data/gho>.
- World Bank. (2020). *Thailand Public Sector Management Review*. Retrieved July 1,2025, from <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/703711585234968513/thailand-public-sector-management-review>.
- World Bank. (2021). *Thailand Economic Monitor: Fiscal Policy Challenges*. Retrieved June 1,2025, from <https://www.worldbank.org/th/country/thailand/publication/thailand-economic-monitor>.