

จากการชุมนุมเฉลิมฉลองการอัฐยกรรมของ
มาร์กาเร็ต แทตเชอร์ ผู้การทบทวนประวัติศาสตร์
การจัดรัฐสวัสดิการอังกฤษ ค.ศ. ๑๙๔๘-๒๐๑๓*

A Review of the British Welfare History, 1948–2013,
after the Cheerful Gatherings Celebrating
Margaret Thatcher's Death

ชาคริต ชุ่มวัฒนะ**

Chakrit Choomwattana

บทคัดย่อ

รัฐสวัสดิการอังกฤษจัดตั้งขึ้นเมื่อสงครามโลกครั้งที่ ๒ สิ้นสุดลง โดยมีแนวทางหลักตามที่ปรากฏในรายงานของเซอร์วิลเลียม เบเวอร์ริดจ์ (Sir William Beveridge) ซึ่งมุ่งหวังที่จะขจัดความชั่วร้ายในสังคม ๕ ประการ สิ่งใหม่ที่รัฐจัดให้พลเมืองทุกคน คือ การรับการรักษาพยาบาลฟรีตามพระราชบัญญัติบริการด้านสุขภาพแห่งชาติ ค.ศ. ๑๙๔๖ นอกจากการให้สิทธิประโยชน์ แก่บุคคลยามไม่มีงานทำ เจ็บป่วย เป็นหม้าย และเกษียณจากการทำงาน รัฐ

* บทความนี้เป็นผลการศึกษาจากโครงการวิจัยเรื่อง “ระบบรัฐสวัสดิการอังกฤษ : เส้นทางสู่การเสื่อมสลาย?” ที่ได้รับการสนับสนุนการดำเนินการจากมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ผู้เขียนจึงใคร่ขอขอบคุณมา ณ ที่นี้

** รองศาสตราจารย์ ดร. ประจักษ์ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ยังจัดการช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย การศึกษา การจัดหางาน การเลี้ยงดูบุตร และอื่น ๆ ด้วย แต่เมื่อเข้าสู่ทศวรรษ ๑๙๗๐ เศรษฐกิจของอังกฤษถดถอยลงมากเมื่อเทียบกับประเทศยุโรปอื่นซึ่งสาเหตุหลักมาจากความล้มเหลวในอุตสาหกรรมการผลิต จำนวนผู้ว่างงานสูงถึง ๑ ล้านคน ประจวบกับต่อมาเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันโลก ผู้ใช้สิทธิประโยชน์จากระบบสวัสดิการก็มากขึ้น นอกจากนี้จะมีกรณีข้อฉลในการยื่นคำร้องขอสวัสดิการต่าง ๆ แล้ว กลับกลายเป็นว่าพลเมืองจำนวนไม่น้อยพึงพอใจกับการรับสวัสดิการจากรัฐ ไม่ชวนชวนหางานทำ รัฐบาลมาร์กาเร็ต แทตเชอร์จึงเริ่มการตัดลดสวัสดิการลงทั้งเพื่อลดค่าใช้จ่ายของรัฐและเพื่อปรับทัศนคติของประชาชนให้พึ่งพิงรัฐน้อยลง ดังนั้น ชาวอังกฤษจำนวนไม่น้อยจึงมีความทรงจำอันเลวร้ายเกี่ยวกับนายกรัฐมนตรีผู้นี้

อย่างไรก็ดี ผู้นำรัฐบาลคนต่อ ๆ มาไม่ว่าจากพรรคอนุรักษนิยม หรือพรรคแรงงาน ต่างก็มีนโยบายลดงบประมาณด้านสวัสดิการ สร้างมาตรการจูงใจให้คนทำงาน และสนับสนุนให้ประชาชนหาแหล่งประกันส่วนตนเพิ่มเติมเพื่อใช้ประโยชน์ยามตกงาน เจ็บป่วย เกษียณ หรือเสียชีวิต กล่าวได้ว่า เมื่อเข้าสู่ทศวรรษ ๒๐๑๐ รูปแบบของการจัดสวัสดิการให้แก่ชาวอังกฤษได้เปลี่ยนไปจากเมื่อเริ่มจัดตั้งในปลายทศวรรษ ๑๙๔๐ ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่านิยามหรือขอบเขตของคำว่ารัฐสวัสดิการไม่ตายตัว แต่ยืดหยุ่นผันแปรตามสถานการณ์ เมื่อใดที่รัฐบาลประกาศตัดลดการให้สวัสดิการบางอย่าง คนจำนวนไม่น้อยที่รับประโยชน์อยู่จึงพากันคัดค้าน และบางครั้งลุกลามกลายเป็นการจลาจลรุนแรงดังที่เกิดขึ้นในกรุงลอนดอนช่วง ค.ศ. ๒๐๑๑ ผู้นำประเทศที่เสียชีวิตแล้วอย่างมาร์กาเร็ต แทตเชอร์ก็ยังเป็นที่จดจำของผู้สูญเสียประโยชน์ ดังนั้น ชาวโลกจึงได้ยินข่าวการชุมนุมเอิกเกริกฉลองการอสัญกรรมของเธอในเดือนเมษายน ค.ศ. ๒๐๑๓

คำสำคัญ : รัฐสวัสดิการอังกฤษ วิลเลียม เบเวอร์ริดจ์ มาร์กาเร็ต แทตเชอร์ การบริการสุขภาพแห่งชาติ

Abstract

The British welfare state was mainly established after the end of W.W.II. Its principles were based on a report written by Sir William Beveridge who intended to deal with five social evils. A new feature that the state provided was free medical care for all, which was carried out according to the National Health Service Act of 1946. Apart from rendering welfare benefits during unemployment, sickness, widowhood and retirement, the government also granted benefits in housing, education, child raising, etc.

From the beginning of the 1970s the British economy was weaker when compared with other European countries, which was mainly due to her outmoded industries. The number of unemployed people reached one million. During this decade, a world oil crises took place, and the number of welfare benefits claimants increased. Apart from fraudulent cases, quite a large number of people were satisfied with being on the dole. Therefore, the Thatcher government began to privatise industries and curtail welfare benefits to decrease public spending and encourage people to depend less on the state. Thus, many people did not have good memories of her.

Nevertheless, succeeding prime ministers, whether from the Conservative or the Labour Party, intended to cut certain benefits, encourage the unemployed to work, and persuade the public to have additional personal insurance in case of unemployment, sickness, retirement or death. It can be concluded that the welfare state of the 2010s is different from that which began at the end of the 1940s because its definition and boundaries have never been fixed, but varied according to the circumstances. Whenever the government cuts or curtails some benefits, a certain number of people protest, and this can lead to violent riots like the ones that took place in London in 2011.

Due to her welfare policies, the image of Margaret Thatcher, a former Prime Minister, is still vivid in the minds of people who lost benefits. As a consequence, news of celebrations over her death was made known to the world in April 2013.

Keywords : British Welfare State, Margaret Thatcher, William Beveridge, National Health Service (NHS)

ความนำ

ในช่วงต้นเดือนเมษายน ค.ศ. ๒๐๑๓ หนังสือพิมพ์ในอังกฤษต่างเสนอข่าวการชุมนุมของผู้คนจำนวนมากทั้งในเขตกรุงลอนดอนและเมืองใหญ่หลายแห่ง คนเหล่านั้นมีความรู้สึกร่วมกันเพียงประการเดียว คือ ความดีอกดีใจกับข่าวการอสัญกรรมของบารอนเนสมาร์กาเรต แทตเชอร์ อดีตนายกรัฐมนตรี (ค.ศ. ๑๙๗๙-๑๙๙๑) ซึ่งเป็นสตรีเพียงคนเดียวในประวัติศาสตร์อังกฤษที่ดำรงตำแหน่งนี้ ข่าวการชุมนุมเพื่อแสดงออกถึงความยินดีปรีดาเกิดขึ้นท่ามกลางการส่งสาส์นจากนานาประเทศแสดงความเสียใจไปยังรัฐบาลอังกฤษ รัฐบาลอังกฤษเองจัดพิธีไว้อาลัยอย่างยิ่งใหญ่ที่ว่าการว่าทักทายกับครั้งที่จัดให้เซอร์วินสตัน เชอร์ชิลล์ (Sir Winston Churchill) ซึ่งแสดงการให้เกียรติอย่างสูงแก่อดีตผู้นำที่จากไป สมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ ๒ (Elizabeth II ค.ศ. ๑๙๕๒-) ได้เสด็จร่วมในงานพิธีที่มหาวิหารเซนต์พอลด้วยซึ่งไม่ใช่ธรรมเนียมปฏิบัติขององค์พระประมุข จึงเป็นการแสดงออกที่ชัดเจนว่าทรงให้ความสำคัญต่ออดีตนายกรัฐมนตรีหญิงผู้นี้เป็นการพิเศษ

การที่มีผู้คนจำนวนมากไม่น้อยไปร่วมชุมนุมแสดงความลึกลงใจอย่างเปิดเผยและด้วยอาการปรารถนาหายขาดกับการจากไปของแทตเชอร์ก็เพราะความรู้สึกเจ็บแค้นกับการบริหารประเทศของเธอเมื่อ ๓๐ ปีก่อนซึ่งทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขาเดือดร้อน



การชุมนุมที่นครกลาสโกว์ สกอตแลนด์ (guardian.co.uk)

หากย้อนเวลากลับไป ผู้ชุมนุมจำนวนไม่น้อยยังอยู่ในวัยเด็กมาก และบ้างอาจยังไม่เกิดด้วยซ้ำ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้จึงเป็นเหตุให้ย้อนศึกษาค้นคว้าถึงที่มาของการจัดตั้งรัฐสวัสดิการอังกฤษ เหตุผลในการจัดตั้ง และองค์ประกอบที่หล่อหลอมให้เกิดขึ้น เมื่อจัดตั้งแล้วมีการเปลี่ยนแปลงในหลักการอย่างไรบ้างในช่วงเวลากว่า ๖๐ ปีที่ได้ดำเนินการมา และเกิดอะไรขึ้นในสมัยที่มาร์กาเร็ต แทตเชอร์เป็นนายกรัฐมนตรี นโยบายบริหารของเธอส่งผลกระทบต่อระบบรัฐสวัสดิการกระนั้นหรือจึงทำให้ชาวอังกฤษจำนวนไม่น้อยอดไม่ได้ที่จะกล่าวคำมรสุวาทต่อผู้เสียชีวิตซึ่งโดยปกติแล้วจะละเว้นกัน ดังนั้นจะกล่าวได้หรือไม่ว่านโยบายของแทตเชอร์เป็นปฏิปักษ์ต่อการดำรงอยู่ของระบบรัฐสวัสดิการ

การสังเคราะห์ผลเมืองก่อนการจัดตั้งรัฐสวัสดิการ

ในวันที่ ๕ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๔๔ เป็นวันที่นายกรัฐมนตรีเคลเมนต์ แอตต์ลี (Clement Attlee ค.ศ. ๑๙๔๕-๑๙๕๑) เรียกอย่างภาคภูมิใจว่า ‘a day which makes history’ เพราะเป็นวันที่รัฐสวัสดิการของอังกฤษจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการและเป็นการปิดฉากรบบที่เคยใช้กฎหมายสงเคราะห์คนยากจน (poor laws) ในการช่วยเหลือพลเมืองที่เผชิญความยากลำบากในการดำรงชีวิตอย่างถาวร กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ระบบรัฐสวัสดิการได้เข้าดำเนินงานสืบต่อจากระบบที่ใช้กฎหมายสงเคราะห์คนยากจนที่เข้ามา

นานกว่า ๓๐๐ ปี แต่เมื่อเวลาผ่านไป ระบบดังกล่าวได้รับการพิจารณาว่าไม่สอดคล้องหรือไม่จำเป็นอีกต่อไป ดังนั้น เพื่อให้รู้ที่มาของการจัดตั้งระบบรัฐสวัสดิการอังกฤษในกลางคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ จึงต้องย้อนกลับไปศึกษาว่าระบบเก่าที่ใช้มานานนั้นเกิดขึ้นอย่างไร มีลักษณะอย่างไร และประโยชน์ตกอยู่แก่ใครบ้าง

ประเด็นที่ว่าระบบถูกจัดขึ้นหรือมีขึ้นเพื่อใครนั้น ในชั้นแรกเหมือนกับว่าไม่น่าจะต้องหาคำตอบ เพราะมีลักษณะชัดเจนมากว่าเพื่อคนยากจนหรือคนที่มีความเป็นอยู่อัตคัดขาดแคลนจนรัฐต้องเข้าช่วยเหลือตามปรัชญาของอังกฤษที่จะดูแลพลเมืองนับแต่เกิดจนตายหรือจากอู่ถึงเชิงตะกอน ('from cradle to grave') แต่นั่นหาใช่คำตอบทั้งหมดไม่ เพราะจากการศึกษาซึ่งจะกล่าวต่อไปพบว่าไม่ว่าระบบที่ใช้กฎหมายสงเคราะห์คนยากจนหรือระบบรัฐสวัสดิการในเวลาต่อมา ต่างก็มีผู้ได้ประโยชน์อื่นที่สำคัญไม่น้อยซึ่งมีบทบาทหล่อหลอมให้เกิดระบบขึ้นได้ ได้แก่ สังคมส่วนใหญ่หรือผู้คนโดยทั่วไป และพรรคการเมืองหรือรัฐบาลซึ่งต้องการความมั่นคงหรือฐานเสียงสนับสนุนเพื่อการดำรงอยู่ โดยมีค่านิยมหรือทัศนคติของคนในสังคมต่อผู้ด้อยโอกาสเป็นตัวกำหนดทิศทางการให้ความช่วยเหลือ นอกจากนี้ ฐานะการคลังของประเทศก็เป็นอีกปัจจัยที่จะทำให้ระบบดำเนินไปในขอบเขตที่มากน้อยเพียงใด

กฎหมายสงเคราะห์คนจนฉบับเก่า

(Old Poor Law ค.ศ. ๑๖๐๑-๑๘๓๔)

ระบบการช่วยเหลือพลเมืองที่ขัดสนโดยการใช้กฎหมายสงเคราะห์คนยากจนของอังกฤษนั้นเริ่มมาตั้งแต่มีการรวบรวมกฎหมายต่าง ๆ เกี่ยวกับคนจนที่ออกมาตั้งแต่ยุคกลางและออกเป็นพระราชบัญญัติบรรเทาทุกข์คนจน (Act for the Relief of the Poor) ใน ค.ศ. ๑๖๐๑ หรือที่เรียกกันว่า เอลิซาเบท ๔๓ (43rd Elizabeth) เพราะเป็นกฎหมายที่ออกในปีที่ ๔๓ แห่งรัชกาลสมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบทที่ ๑ จุดประสงค์สำคัญไม่ใช่เพียงเพื่อประโยชน์ของคนจน แต่เพื่อความมั่นคงของรัฐในการสะกดกั้นการพเนจรร่อนเร่ขอทานของพลเมืองซึ่งจะทำให้รัฐประสบความยากลำบากในการแยกแยะคนจนจากผู้ก่อการปั่นป่วนในสังคม การสงเคราะห์จึงเป็นมาตรการของรัฐในการควบคุมคนให้อยู่ในสายตา ให้อยู่หลักแหล่งพักพิง วิธีการคือให้คณะผู้บริหารตำบล (parish overseers)

จัดเก็บภาษีสงเคราะห์คนจน (poor rates) จากประชาชนในท้องที่โดยอัตราเก็บขึ้น กับจำนวนทรัพย์สินที่แต่ละคนถือครอง เงินที่ได้ก็นำไปช่วยคนจนในเขตซึ่งแบ่งออกเป็น ๓ กลุ่มใหญ่ คือ เด็ก ผู้ใหญ่ร่างกายสมบูรณ์ประกอบ (able-bodied adults) และคน สูงอายุหรือคนที่ไร้ความสามารถ (non-able-bodied หรือ impotent) โดยหลักการนั้น คณะผู้บริหารตำบลจะจัดหางานให้ผู้ตกยากทำ แต่ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๗๐๐ เริ่มมีการสร้าง หรือจัดหาบ้านสงเคราะห์ (workhouse) ซึ่งเป็นทั้งที่ฝึกงานและที่พักอาศัยขึ้นในบาง ตำบล เพื่อให้คนจนทำงานเลี้ยงชีพและมีที่พักพิง ซึ่งเรียกว่า การบรรเทาทุกข์ประเภท ภายในอาคาร (indoor relief) ส่วนเด็กก็ส่งไปหัดเป็นลูกมือฝึกงาน ขณะที่คนสูงวัยหรือไร้ ความสามารถมักจะได้รับเงินสดหรือของบริโภคเล็ก ๆ น้อย ๆ พอประทังชีพ อย่างไรก็ตาม การช่วยเหลือแต่ละท้องที่มีความมากน้อยต่างกัน บางตำบลถึงกับซื้อหรือสว้างกระพ้อม ให้คนจนอยู่อาศัย ตำบลเล็ก ๆ ที่ไม่มีบ้านสงเคราะห์ให้ผู้ยากไร้อาจให้ความช่วยเหลือ เป็นเงินหรือสิ่งของ หรือในบางที่ก็รวมกันเข้าเป็นสหภาพ (union) และร่วมกันสร้างบ้าน สงเคราะห์คนจนซึ่งมีทั้งคนปกติ คนแก่ เด็ก คนป่วยและคนสติไม่สมประกอบเข้าพัก ผสมปนเปกัน

การให้ความช่วยเหลือของรัฐทำให้สามารถหยุดยั้งไม่ให้คนต้องเดินทางรอนเร่ไป ขอความช่วยเหลือในการยังชีพ ยิ่งต่อมามีการออกพระราชบัญญัติภูมิลำเนา ค.ศ. ๑๖๖๒ (Act of Settlement of 1662) หรือที่เรียกกันว่าพระราชบัญญัติบรรเทาทุกข์คนจน ค.ศ. ๑๖๖๒ (Poor Relief Act 1662) ซึ่งกำหนดให้เจ้าพนักงานตำบลให้การสงเคราะห์แก่ผู้ที่ เกิดหรือได้อยู่อาศัยในตำบลนั้น ๆ มาชั่วระยะหนึ่ง โดยคำนึงจากการเกิด สมรส หรือ ฝึกงาน ผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือจากรัฐจึงต้องเดินทางกลับไปยังภูมิลำเนาเดิมของตน กฎหมายนั้นนอกจากทำให้การเคลื่อนย้ายแรงงานน้อยลง ยังทำให้คนยากไร้ไม่คิดจะ ดันรนออกไปหางานทำ ทั้งกลายเป็นมาตรการไม่สนับสนุนการว่าจ้างงานระยะสั้นด้วย เพราะคนจนจะสามารถขอความช่วยเหลือจากรัฐได้ก็ต่อเมื่ออยู่ในถิ่นฐานนั้น ๆ เกิน ๓๖๔ วัน นอกจากนี้ ผู้ร้องขอการสงเคราะห์ที่เป็นหญิงมีครรภ์ก็มักจะถูกส่งตัวกลับไป ยังถิ่นที่เกิดเพื่อไม่ให้คลอดลูกออกมาเป็นภาระให้แก่ตำบลที่มาจากอยู่อีก

กฎหมายรุ่นแรก ๆ ออกมาในสมัยที่ประชากรอังกฤษยังมีจำนวนไม่มาก ผู้ บริหารตำบลสามารถแยกแยะได้ว่าผู้มาขอพึ่งเป็นคนจนที่สมควรหรือไม่สมควรได้รับ การช่วยเหลือ (deserving poor หรือ undeserving poor) แต่นับแต่ ค.ศ. ๑๗๕๐ ระบบ

การช่วยเหลือต้องปรับให้เข้ากับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น การโยกย้ายถิ่นมีมากขึ้นและการที่ราคาค่าครองชีพแตกต่างกันไปตามภูมิภาค ยิ่งเมื่อภาวะตกงานและค่าแรงต่ำขยายวงกว้างมากในปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ ทำให้มีการสงเคราะห์โดยคนจนยังคงอาศัยในที่พักของตนต่อไปได้ ไม่ถูกบังคับให้ต้องเข้าไปทำงานหรือพำนักในบ้านสงเคราะห์ และใน ค.ศ. ๑๗๘๒ ทอมัส กิลเบิร์ต (Thomas Gilbert) สมาชิกสภาสามัญซึ่งเห็นใจในความทุกข์ของคนจนประสบความสำเร็จในการให้สภาผ่านกฎหมายให้มีการสร้างโรงเรียนให้ผู้สูงอายุและคนทุพพลภาพพักอาศัย และจัดหางานหรือให้ความช่วยเหลือแบบนอกอาคารแก่คนที่ยังมีร่างกายสมบูรณ์

กฎหมายดังกล่าวที่เรียกกันว่ากฎหมายกิลเบิร์ตทำให้การบรรเทาทุกข์ประเภทภายนอกอาคาร(home relief หรือ outdoor relief) แพร่หลายและได้พัฒนาระบบสปีนแฮมแลนด์ (Speenhamland System) ที่ช่วยค่าครองชีพแก่ผู้มีรายได้น้อย โดยเริ่มจากการที่เจ้าพนักงานในเมืองสปีนแฮมแลนด์ มณฑลเบริกเชียร์ (Berkshire) คิดหาวิธีที่จะช่วยค่าครองชีพคนจนในรูปเงินสด โดยให้เงินแก่คนงานที่ได้รับค่าแรงต่ำกว่าระดับยังชีพ ปรากฏว่าเขตอื่น ๆ ของอังกฤษในภาคใต้และภาคตะวันออกได้นำระบบนี้ไปใช้ด้วย ทำให้การสงเคราะห์แบบอยู่นอกอาคารเป็นลักษณะที่ปฏิบัติโดยทั่วไปตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ จนถึงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ อย่างไรก็ตามก็ดี ระบบนี้เอื้อให้นายจ้างที่เห็นแก่ประโยชน์ตนฉวยโอกาสจ่ายค่าแรงคนงานต่ำเพื่อบีบบังคับให้คนงานไปขอความช่วยเหลือจากรัฐเพิ่มเติม ผู้บริหารตำบลหลายรายเองซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวนาที่ว่าจ้างแรงงานทำงานในไร่ของตนก็หาประโยชน์จากวิธีนี้เช่นกัน

กฎหมายสงเคราะห์คนจนฉบับใหม่

(New Poor Law ค.ศ. ๑๘๓๔-๑๘๔๘)

ในช่วงเวลาใกล้เคียงกันนั้น สงครามนโปเลียน (Napoleonic Wars) บนภาคพื้นทวีปยุโรปที่เกิดปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ จนถึงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ ได้ทำให้อังกฤษไม่อาจนำเข้าข้าวราคาถูกจากนอกประเทศ ราคาธัญพืชและขนบึงจึงสูงขึ้นขณะที่ค่าจ้างแรงงานค่อนข้างคงที่ คนงานในไร่นาจึงถูกผลักเข้าสู่วงจรแห่งความยากจน เมื่อสงครามยุติ รัฐบาลพรรคทอรี (Tory) ที่นำโดยเอิร์ลแห่งลิเวอร์พูล (Earl of Liverpool) กลับออก

กฎหมายข้าว (Corn Law) ใน ค.ศ. ๑๘๑๕ ซึ่งตั้งกำแพงภาษีกีดกันข้าวจากนอกประเทศ เป็นการพยุงราคาข้าวในประเทศไว้ไม่ให้ถูกตีตลาดอันเป็นการรักษามลประโยชน์ของกลุ่มขุนนางเจ้าที่ดินซึ่งมีบทบาทอยู่ในรัฐสภา เกิดภาวะตกต่ำทั้งในเขตเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ภาวะคนไม่มีงานทำสูงขึ้นจากการที่ทหารถูกปลดประจำการหลังสงครามเล็ก และเมื่อมีการสังเกตร่างงบประมาณของรัฐเพื่อการสงเคราะห์คนจนมีแต่สูงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แม้รัฐจะมีรายได้มากขึ้นแล้วจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) ก็ตาม รัฐบาลอังกฤษจึงสนใจแนวคิดของกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์ช่วงเวลานั้นที่เรียกว่า แนวคลาสสิกอย่าง อัดัม สมิธ (Adam Smith) ที่เสนอว่าแรงงานควรเคลื่อนไหวอย่างเสรี เดวิด ริคาร์โด (David Ricardo) ที่เสนอทฤษฎีว่าด้วยกฎเหล็กแห่งค่าจ้างว่าควรปล่อยให้ เป็นไปตามวงจรการขึ้นลงของอุปสงค์และอุปทาน ไม่ควรกำหนดเพดาน และทอมัส มัลทัส (Thomas Malthus) นักเศรษฐศาสตร์การเมืองที่เผยแพร่งานเขียนเรื่อง Principles of Population เพื่อเตือนผู้คนว่าจำนวนคนจนที่เพิ่มรัฐมากขึ้นจะทำให้เกิดทุกข์ภัย ไข้หวัดและจะก่อให้เกิดความหายนะต่อส่วนรวมในที่สุด เพราะการเพิ่มผลผลิตอาหาร ไม่ได้สัดส่วนกับประชากรที่เพิ่มแบบอนุกรมเรขาคณิต วิธีหนึ่งของการจะควบคุมจำนวนประชากรได้ก็คือการลดการช่วยเหลือคนยากจนในสังคม ความเห็นต่าง ๆ นี้ล้วนโน้มนำไปสู่การปฏิรูประบบการใช้กฎหมายสงเคราะห์คนยากจนครั้งสำคัญเพื่อไม่ให้มีแรงจูงใจเพิ่มสมาชิกในครอบครัวให้ต้องเลี้ยงปากเลี้ยงท้องกันอีก

ใน ค.ศ. ๑๘๓๒ ชาลส์ เกรย์ เอิร์ลเกรย์ที่ ๒ (Charles Grey, 2nd Earl Grey) นายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการสำรวจการดำเนินงานของกฎหมายสงเคราะห์คนยากจน (Royal Commission into the Operation of the Poor Laws) ขึ้น หลังจากการเกิดเหตุการณ์การจลาจลสวิง (Swing Riots) ซึ่งเป็นการก่อความไม่สงบในเขตเกษตรกรรมภาคใต้ของอังกฤษระหว่าง ค.ศ. ๑๘๓๐-๑๘๓๑ อันเนื่องมาจากการเก็บเกี่ยวตกต่ำ มีการเผาทำลายเครื่องจักรนวดข้าว ยุ้งฉางและกองฟางของชาวนาที่จ่ายค่าแรงต่ำ ทั้งข่มขู่คุกคามเจ้าพนักงานตามกฎหมายสงเคราะห์คนจนที่เข้มงวดและผู้พิพากษาในท้องถิ่น (Justices of the Peace - JP) ซึ่งตัดสินคดีคนลอบดักจับสัตว์ ผลสรุปที่ได้สอดคล้องกับแนวคิดนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มคลาสสิกโดยชี้ว่าระบบสงเคราะห์คนยากจนที่ดำเนินอยู่บั่นทอนความมั่งคั่งของประเทศเพราะไปแทรกแซงกฎอุปสงค์อุปทาน และวิถีของการช่วยคนจนทำให้นายจ้างฉวยโอกาสกดค่าแรง คณะกรรมการจึงเสนอแนวทาง

การออกกฎหมายสงเคราะห์คนจนฉบับใหม่โดยยึดหลักการต้องให้ผู้ยากไร้เข้าอาศัยในบ้านสงเคราะห์เท่านั้นและต้องจัดให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่แย่แกว่า (less eligibility) การดำรงชีวิตของแรงงานอิสระข้างนอก กฎหมายใหม่จะช่วยลดค่าใช้จ่ายของรัฐและทำให้ระบบเศรษฐกิจดำเนินไปตามธรรมชาติ แรงงานเคลื่อนย้ายได้เสรีขึ้น และคนพึ่งตนเองมากขึ้น

ใน ค.ศ. ๑๘๓๔ พระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายสงเคราะห์คนจน (Poor Law Amendment Act of 1834) หรือที่รู้จักกันว่ากฎหมายสงเคราะห์คนจนฉบับใหม่ (New Poor Law) ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา แม้มีชื่อเป็นทางการว่าพระราชบัญญัติแก้ไข แต่ที่จริงเป็นการยกเครื่องระบบการสงเคราะห์คนจนกว่าได้ กฎหมายนี้ยึดหลักการที่ว่าความยากจนของคนงานที่ร่างกายสมบูรณ์เกิดจากการหย่อนจริยธรรมและความเกียจคร้านของแต่ละคน ไม่ใช่ว่าโอกาสการได้งานมีน้อย กฎหมายใหม่จึงไม่ประสงค์จะช่วยเหลือคนกลุ่มนี้ต่อไปแต่จะจัดที่พักพอประทังชีพและมอบหมายงานที่น่าเบื่อหน่ายให้ทำในบ้านสงเคราะห์หรือโรงงาน เพื่อกะตุ้นให้พวกเขาตัดสินใจออกไปหางานข้างนอกมากกว่าที่จะรอคอยการช่วยเหลือ ผู้ที่เข้ามาขอความช่วยเหลือจากรัฐถือว่ามิสสถานะต่ำกว่าผู้ใช้แรงงานอิสระ และจะต้องใส่เครื่องแบบของบ้านสงเคราะห์นั้น ๆ และมีสถานะเป็นผู้นาตาซึ่งจะไม่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งใด ๆ ด้วย

อย่างไรก็ดี คนชราในบางท้องถิ่นยังคงได้รับความช่วยเหลือโดยไม่ต้องเข้าไปพักอาศัยในบ้านสงเคราะห์ เพราะความเคลื่อนไหวด้านมนุษยธรรมในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ ช่วยบรรเทาความเข้มงวดของการใช้กฎหมายใหม่ในบางแห่ง และปรากฏการณ์ของการว่างงานในภาคอุตสาหกรรมในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ ชี้ให้เห็นว่าความยากจนไม่ได้เกิดจากความยอหย่อนในการประพฤติปฏิบัติตนหรือการครองชีพอย่างเกียจคร้าน สำนะเลเทเมาหรือการไม่รู้จักรอคอดอมของผู้ใช้แรงงานเสมอไป อาจเกิดจากโรคภัย การบาดเจ็บ หรือการที่เศรษฐกิจตกต่ำในบางช่วงของปี ระหว่าง ค.ศ. ๑๘๓๙-๑๘๔๐ คณะกรรมาธิการกฎหมายสงเคราะห์คนจนพบว่าสาเหตุหลักของความจนคือโรคภัยไข้เจ็บ ซึ่งเอดวิน แชดวิก (Edwin Chadwick) เลขานุการของคณะกรรมาธิการฯ ได้เขียนรายงานเรื่อง *Report on the Sanitary Condition of the Labouring Population of Great Britain* ใน ค.ศ. ๑๘๔๒ ระบุว่าสาเหตุสำคัญของการเจ็บป่วย คือ การขาดสุขอนามัย

กฎหมายสงเคราะห์คนจนฉบับใหม่ซึ่งต้องการจัดระบบการช่วยเหลือให้เป็น

มาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศด้วยเริ่มใช้บังคับใน ค.ศ. ๑๘๓๗ โดยจัดแบ่งพื้นที่ในการดูแลผู้ยากไร้เรียกว่า ‘สหภาพตามกฎหมายสงเคราะห์คนจน (Poor Law Union)’ ประกอบด้วยตำบลต่าง ๆ ที่เคยดูแลคนยากจนในเขตของตนอย่างเป็นเอกเทศ ยกเลิกความช่วยเหลือแบบที่ผู้ร้องขอการสงเคราะห์ยังพำนักในที่อยู่เดิมของตน และจัดตั้งบ้านสงเคราะห์คนอนาถาของสหภาพในตำบลใดตำบลหนึ่ง โดยแยกเป็นบ้านสำหรับบุรุษ สำหรับสตรี และสำหรับเด็กและคนชรา บ้าน ๓ หลังของสหภาพนี้อยู่ต่างตำบลกัน มีการตรวจสอบและทดสอบสภาพความยากไร้ของผู้เข้ามาขอพึ่งพิงรัฐโดยต้องยอมรับการแยกกันอยู่ของสมาชิกครอบครัวตามเพศและวัย และการแสดงตนว่าไร้ซึ่งทรัพย์สินใด ๆ รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น ๑ ชุดเพื่อดูแลการจัดตั้งสหภาพต่าง ๆ ในเขตอังกฤษและเวลส์ แต่ละสหภาพมีคณะผู้ดูแล (board of guardians) ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษา ศาสนาจารย์ประจำตำบล (parish minister) และผู้แทนตำบลต่าง ๆ ที่ผู้เสียภาษี (ratepayers) เลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่บริหารแต่ละสหภาพ

หลักฐานของทางการและวรรณกรรมร่วมสมัยล้วนสะท้อนให้เห็นว่าคนจนเกลียดชังแนวทางการช่วยเหลือตามกฎหมายฉบับใหม่มากแม้จะมีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวอีกหลายครั้งเพื่อให้เหมาะสมในการบังคับใช้กับบางท้องที่ เช่น ในเขตอุตสาหกรรมทางเหนือซึ่งเป็นเขตเมืองใหญ่ที่ผู้ใช้แรงงานมาจากถิ่นฐานต่าง ๆ หรือเพื่อตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอันอยู่นอกเหนือความสามารถของผู้ใช้แรงงานในการแก้ไข จอร์จ แลงส์บิวรี (George Lansbury) นักสังคมนิยมที่ได้รับเลือกเป็นผู้ดูแลสหภาพ ในเขตอีสต์ลอนดอน (East London) ซึ่งเป็นย่านอาศัยของผู้ใช้แรงงาน ได้เล่าถึงประสบการณ์การตรวจเยี่ยมบ้านสงเคราะห์ตามกฎหมายฉบับใหม่ใน ค.ศ. ๑๘๙๒ เขาบรรยายสภาพความเป็นอยู่ซึ่งน่าหดหู่ตอนหนึ่งว่า

My first visit to the workhouse was a memorable one. Going down the narrow lane, ringing the bell, waiting while an official which with a not too pleasant face looked through a grating to see who was there, and hearing his unpleasant voice – of course, he did not know me – made it easy for me to understand why the poor dreaded and hated these places, and made me in a flash realize how all these prisoner bastille sort of surroundings were organized for the purpose

of making self-respecting, decent people endure any suffering rather than enter.

It was not necessary to write up the words ‘abandon hope all ye who enter here.’ Officials, receiving ward, hard forms, whitewashed walls, keys dangling at the waist of those who spoke to you, huge books for name, history, etc., searching, and then being stripped and bathed in a communal tub, and the final crowning indignity of being dressed in clothes which had been worn by lots of other people, hideous to look at, ill-fitting and coarse – everything possible was done to inflict mental and moral obligation.

The place was clean: brass knobs and floors were polished, but of goodwill, kindness, there was none.*



บรรยากาศในบ้านสงเคราะห์แห่งหนึ่งตามกฎหมายฉบับใหม่ (www2.rgu.ac.uk)

* George Lansbury. **My Life**. cited in Paul Thompson. **The Edwardians**. 1975 : 3.

ทัศนคติต่อความยากจนปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ -

ต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐

คริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ เป็นช่วงที่แนวความคิดเสรีนิยมทางเศรษฐกิจเฟื่องฟูมาก ในอังกฤษ แนวคิดนี้เน้นการให้พลเมืองมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และปล่อยให้กลไกเศรษฐกิจดำเนินไปโดยรัฐเข้ายุ่งเกี่ยวน้อยที่สุด รัฐเพียงช่วยให้ประชาชนแสดงออกซึ่งศักยภาพ เพราะการคอยอุปถัมภ์ช่วยเหลือกันกลับจะทำให้ประชาชนหยุดคิดอ่านที่จะประกอบอาชีพ ทักษะเช่นนี้ในแง่หนึ่งทำให้สังคมอังกฤษค่อนข้างจะแล้งน้ำใจต่อคนยากจนหรือคนที่เสียเปรียบทางเศรษฐกิจ แต่เมื่อเข้าสู่ช่วงปลายคริสต์ศตวรรษ ขณะที่กฎหมายสงเคราะห์คนจนฉบับใหม่บังคับใช้อยู่ นั้น มีกลุ่มผู้ประกอบการที่มีฐานะต้องการสืบค้นรากเหง้าของความยากจนในสังคม เช่น ชาลส์ บูธ (Charles Booth) ผู้แต่ง *Life and Labour of the People in London* (1891-1903) และ *The Aged Poor in England and Wales* (1894) คูสามีกริยาตระกูลเว็บส์ (Webbs) ซึ่งมีผลงานหลายชิ้น เช่น *Cooperative Movement in Great Britain* (1891) *The Break-Up of the Poor Law* (1909) เป็นต้น และ ซีโบห์ม ราวน์ทรี (Seeborn Rowntree) ผู้แต่ง *Poverty, a Study of Town Life* (1901) ทั้งหมดได้ผลศึกษาไปในแนวทางเดียวกันว่ามีคนจำนวนมากมีความเป็นอยู่ได้เส้นแห่งการยังชีพ และความยากจนนั้นเกิดได้จากหลายปัจจัย ไม่ใช่เพราะอุปนิสัยของบุคคลเสมอไป ดังนั้น นักสังคมนิยมกลุ่มเฟเบียน (Fabians) ซึ่งเป็นกลุ่มนักสังคมนิยมสำคัญในอังกฤษที่ซิดนีย์และเบียทริซ เว็บส์เป็นสมาชิกอยู่ด้วยจึงเรียกร้องให้รัฐเข้าดูแลกิจการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ของพลเมืองส่วนใหญ่ โดยเฉพาะการสาธารณูปโภคนั้น ไม่ควรปล่อยให้อยู่ในมือเอกชน รัฐจะได้คุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ที่อ่อนแอหรือผู้ที่ด้อยโอกาสด้วย สังคมอังกฤษในปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ จึงเริ่มละทิ้งค่านิยมการพึ่งตนเอง หรือแนวคิดปัจเจกชนนิยมที่เป็นแก่นสำคัญของสมัยวิกตอเรียน (Victorian)

จากการเผยแพร่รายงานการสำรวจและการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับชีวิตคนจนในปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ - ต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ และจากการที่พลเมืองชายทุกคนได้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญตามกฎหมายปฏิรูประบบการเลือกตั้ง ค.ศ. ๑๘๘๔ พรรคเสรีนิยม (Liberal Party) ที่มักได้สิทธิจัดตั้งรัฐบาลตั้งแต่นั้น จึงดำเนินการ

ปฏิรูปสังคมหลายประการ เช่น การจัดอาหารฟรีให้นักเรียนใน ค.ศ. ๑๙๐๖ การให้บริการทางการแพทย์ในโรงเรียนใน ค.ศ. ๑๙๐๗ การจัดตั้งองค์การจ้างงาน (Labour Exchanges) ใน ค.ศ. ๑๙๑๑ เป็นต้น นอกจากจะเพื่อช่วยเหลือกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสแล้ว พรรคเสรีนิยมเล็งเห็นว่าจะเป็นการผูกใจผู้ใช้แรงงานที่เพิ่งได้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งมาไม่นานให้มาสนับสนุนพรรค นอกจากนี้ กระแสสังคมต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ กำลังละทิ้งแนวทางเสรีนิยมของคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ สู่แนวทางสังคมประชาธิปไตย (social democracy) ซึ่งหมายถึงเสียงเรียกร้องให้ชนชั้นล่างมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น การให้คนในสังคมได้รับโอกาสเท่าเทียมกันมากขึ้น การจำกัดหรือลดทอนอภิสิทธิ์ทางเศรษฐกิจ และการจัดหาหลักประกันให้แก่พลเมืองในยามเจ็บป่วย ตกงาน และชราภาพ (Havighurst 1966 : 85) กฎหมายสำคัญที่เป็นผลงานของพรรคเสรีนิยมและถือเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ปูทางสู่การเป็นรัฐสวัสดิการของอังกฤษในเวลาต่อมา คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ค.ศ. ๑๙๐๘ (Old Age Pensions Act of 1908) ซึ่งเป็นการที่รัฐให้เงินสดแก่ผู้ที่มีอายุ ๗๐ ปีขึ้นไปทุกคนโดยผู้นั้นไม่ต้องออกเงินสมทบใด ๆ มาก่อน (non-contributory)* แต่จำนวนเงินที่ได้รับจะลดหลั่นไปตามรายได้ที่ทุกคนได้รับอยู่

ในขณะที่รัฐบาลออกกฎหมายปฏิรูปสังคมที่เอื้อประโยชน์ให้แก่การดำรงชีวิตของผู้ใช้แรงงานมากขึ้น ก็ประจวบกับเป็นช่วงเวลาที่ทัศนคติของผู้ต้องการพึ่งพิงรัฐตามกฎหมายสงเคราะห์คนจนยากจนได้เปลี่ยนไปบ้างแล้ว เดิมพวกเขาถือว่าการขอสงเคราะห์เป็นสิทธิที่พึงได้รับ แต่ตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ ผู้ใช้แรงงานเห็นว่ากฎหมายสงเคราะห์คนจนฉบับใหม่เป็นการประทับตราสังคมอันน่าละอาย (social stigma) ให้แก่พวกตน ดังนั้นจึงคิดหลีกเลี่ยงที่จะขอความช่วยเหลือ โดยเฉพาะเมื่อเข้าสู่คริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ และหันไปรับสิทธิประโยชน์จากสมาคมเพื่อนเกื้อกูล (Friendly Societies) ต่าง ๆ ที่ช่วยสมาชิกยามตกงาน เจ็บป่วย อุบัติเหตุ ้วยชรา หรือเสียชีวิต และจากนโยบายประกันของสหภาพแรงงาน (trade unions) ที่ตนสังกัดอยู่ หรือจากการที่หน่วยงาน

* ดูรายละเอียดของพระราชบัญญัติใน Francis Herbert Stead, *How Old Age Pensions Began To Be* (1909) : 303-310 และดูรายละเอียดเกี่ยวกับการออกกฎหมายใน Paul Johnson 1995 : 82-86 กฎหมายฉบับนี้ยกเลิกใน ค.ศ. ๑๙๒๕ เมื่อมีการออก Widows, Orphans and Old Age Contributory Pensions Act ซึ่งเท่ากับว่านับแต่นั้น ประชาชนต้องจ่ายเงินสมทบก่อนจึงจะได้รับเงินเมื่อเกษียณจากการทำงาน

ปกครองท้องถิ่นจัดโครงการหางานให้ยามที่อัตราการว่างงานสูง ดังเช่นใน ค.ศ. ๑๘๘๖ รัฐบาลออกเอกสารเวียนแชมเบอร์เลน (Chamberlain Circular) สนับสนุนให้เมืองต่าง ๆ จัดทำโครงการจัดหางานในยามที่คนไม่มีงานทำจำนวนมาก โจเซฟ แชมเบอร์เลน ประธานคณะผู้บริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นระบุว่าไม่ประสงค์ให้ผู้ใช้แรงงานต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับหน่วยงานสงเคราะห์คนยากจน และงานที่เจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นจัดหาให้ต้องไม่เป็นการประทับตราแห่งความยากจนแก่ผู้ใช้แรงงาน นับว่าปัญหาการไม่มีงานทำหรือการตกงานกลายเป็นปัญหาสังคมที่ผู้คนทั่วไปตระหนักมากขึ้น คำว่า 'unemployment' นั้นเพิ่งจะปรากฏในพจนานุกรมออกซฟอร์ดใน ค.ศ. ๑๘๘๘ (Havighurst 1966 : 18)

ในส่วนของรัฐนั้น หลังจากออกกฎหมายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแล้ว ใน ค.ศ. ๑๙๑๑ มีการออกพระราชบัญญัติประกันสังคมแห่งชาติ (National Insurance Act) ซึ่งเป็นการจ่ายเงินสงเคราะห์บุคคลอายุระหว่าง ๑๖-๗๐ ปี ยามที่ไม่มีงานทำโดยที่รัฐ นายจ้าง และบุคคลนั้น ๆ เคยจ่ายสมทบเข้ากองทุนเท่า ๆ กันมาก่อน (contributory) ในขั้นแรก จำกัดให้คนงานในวงการก่อสร้าง วิศวกรรม การต่อเรือ และอุตสาหกรรมผลิตยานพาหนะ หากเมื่อใดที่ตกงาน ผู้ร้องขอเงินประกันจะได้รับเงินช่วย ๗ ชิลลิง เป็นเวลาถึง ๑๕ สัปดาห์ต่อปี นอกจากประกันยามตกงานแล้ว กฎหมายนี้ยังเป็นการเริ่มระบบการประกันสุขภาพแห่งชาติด้วย เพราะเดวิด ลอยด์ จอร์จ (David Lloyd George) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังขณะนั้นขึ้นชมกับรูปแบบของเยอรมนีที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว กล่าวคือ ชาวอังกฤษที่มีรายได้น้อยกว่า ๑๖๐ ชิลลิงต่อปี ซึ่งจ่ายเงิน ๔ เพนนีต่อสัปดาห์เข้ากองทุนโดยมีนายจ้างจ่ายสมทบให้ ๓ เพนนี และรัฐ ๒ เพนนี เมื่อยามที่เกิดเจ็บป่วยขึ้น ผู้นั้นจะได้รับการรักษาฟรีจากแพทย์ที่ไปลงทะเบียนไว้ และได้เงินสำหรับใช้จ่ายด้วยหากการตกงานมาจากการเจ็บป่วย กฎหมายฉบับนี้เป็นผลงานสำคัญของพรรคเสรีนิยมฉบับสุดท้าย อย่างไรก็ตาม ยังมีผู้ที่ขาดแคลนจริง ๆ และไม่มีงานทำ ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ดังนั้นใน ค.ศ. ๑๙๓๐ รัฐบาลพรรคแรงงานได้ออกพระราชบัญญัติการสงเคราะห์แห่งชาติ (National Assistance Act) เพื่อสงเคราะห์ผู้ยากไร้แทนกฎหมายสงเคราะห์คนจนเดิม ระบบการช่วยเหลือตามกฎหมายสงเคราะห์คนจนจึงค่อย ๆ หมดบทบาทลงทุกที

การเข้าสู่รัฐสวัสดิการของอังกฤษ

สงครามโลกครั้งที่ ๒ ทำให้อังกฤษผ่านประสบการณ์ที่เจ็บปวดร่วมกันไม่ว่าจะอยู่ในชนชั้นใดฐานะใด* การออกกฎหมายเกณฑ์ทหารทำให้พลเมืองจำนวนมากต้องเข้าทำงานในโรงงานผลิตอาวุธหรือประจำการในกองทัพ ปรากฏว่าหญิงและชายจำนวน ๙ ล้านคนถูกเกณฑ์ ซึ่งเท่ากับหนึ่งในห้าของจำนวนประชากร ระหว่างสงครามนั้น ทุกครอบครัวต่างประสบความขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภคอย่างมากจนทำให้รัฐต้องจัดการปันส่วนอาหารและสิ่งของ การดำรงชีพแต่ละวันต้องอยู่ด้วยความหวาดหวั่นกับการขาดเสบียงล้มตายจากการถูกเครื่องบินรบเยอรมันทิ้งระเบิดอาคารบ้านเรือนและสถานที่ต่าง ๆ เพราะในช่วงยุทธการที่เกาะอังกฤษ (Battle of Britain ค.ศ. ๑๙๔๐) เครื่องบินรบเยอรมันได้รับคำสั่งให้โจมตีเป้าหมายฝ่ายพลเรือนด้วย ชาวอังกฤษต้องคอยฟังเสียงไซเรนและการสั่งให้อพยพหลบภัย ต้องคอยพรางแสงไฟตามอาคารบ้านเรือนไม่ให้เครื่องบินข้าศึกเห็น ความแตกต่างในหมู่ประชาชนจึงลดลง บรรดาที่พักหลบภัยจากการทิ้งระเบิด ศูนย์อพยพและโรงพยาบาลฉุกเฉินเปิดรับทุกคน ไม่มีการกีดกัน เช่นเดียวกับระบบการปันส่วนอาหารและเครื่องใช้ก็ไม่มีเส้นสาย โรงเรียนจัดหาอาหารให้ฟรีไม่ว่าลูกคนจนหรือคนรวย รัฐจัดหาสถานรับเลี้ยงเด็กให้มารดาที่ต้องไปทำงาน นมและวิตามินแจกจ่ายฟรีให้แก่เด็กและหญิงมีครรภ์ การเก็บภาษีก็เกินไปเพื่อการกระจายรายได้ให้เท่าเทียมอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน โดยถือหลักการ ‘pay as you earn’ ใน ค.ศ. ๑๙๔๑ นั้น อัตราภาษีเงินได้สูงขึ้นถึงร้อยละ ๕๐ (Arnstein 1992 : 329)

ความยากลำบากในหมู่ผู้ร่วมชะตากรรมนี้ได้หล่อหลอมให้ชาวอังกฤษเห็นอกเห็นใจกันมากขึ้น และต้องการแบ่งปันวันข้างหน้าที่ดีกว่าไปด้วยกัน จึงเกิดวลี ‘Never Again’** เป็นชื่ออุดมการณ์ที่เห็นพ้องต้องกัน ผู้คนส่วนใหญ่รู้สึกว่าการเห็นสังคมในภายหลังเป็นสังคมที่เกื้อกูล และยังประโยชน์ให้แก่คนแบบถ้วนทั่ว*** ขณะที่วันสตัน

* ดูเพิ่มเติมเกี่ยวกับสถานการณ์ในประเทศอังกฤษช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ ใน Page 2007 : 7-25.

** Brown 1995 : 24 ซึ่งเสนอให้ดูเพิ่มเติมใน Peter Hennessy (1992) *Never Again : Britain 1945-1951*.

*** เมื่อครั้งสงครามโลกครั้งที่ ๑ ก็เช่นเดียวกัน สงครามทำให้อังกฤษเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากขึ้น สามารถหยุดยั้งการประท้วงในวงการอุตสาหกรรม ความรุนแรงของกลุ่มเรียกร้องสิทธิสตรี และความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เกี่ยวกับปัญหาไอร์แลนด์ หรือกล่าวได้ว่า domestic anarchy แปลเปลี่ยนเป็น domestic unity (Havighurst 1962 : 116)



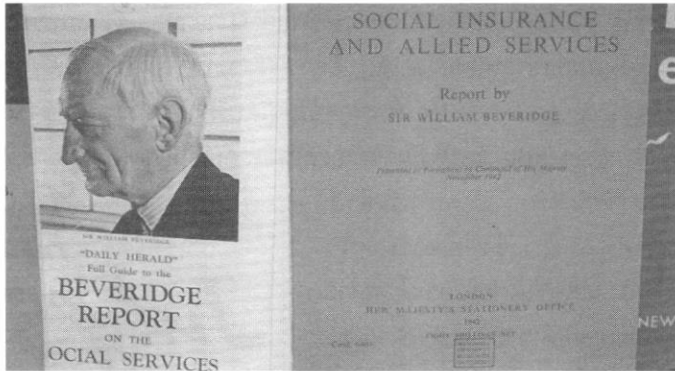
สถานที่หลบภัยใต้ดินในกรุงลอนดอนใน ค.ศ. ๑๙๔๐

(<http://centres.exeter.ac.uk/wss/bombing/britainexhibition/britain.htm>)



การปันอาหารยามหลบภัยในสถานี่รถไฟใต้ดิน (www.ltmuseum.co.uk)

เซอร์ซิลล์ ผู้นำรัฐบาลชาติที่จัดตั้งขึ้นยามสงครามกำลังดูแลงานด้านการป้องกันประเทศ และหวังให้ศักยภาพการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมกลับคืนเหมือนก่อนโดยเร็วนั้น เคลเมนต์ แอตต์ลี หัวหน้าพรรคแรงงานซึ่งร่วมอยู่ในรัฐบาลชุดนี้โดยมีตำแหน่งเป็นรองนายกรัฐมนตรี ก็สนใจเรื่องภายในประเทศ เรื่องสวัสดิการของประชาชน ปรากฏว่าพรรคแรงงานมีสมาชิก สมัครเข้าเพิ่มขึ้นจาก ๒,๖๖๓,๐๐๐ คน ใน ค.ศ. ๑๙๓๙ เป็น ๓,๐๓๙,๐๐๐ คน ใน ค.ศ. ๑๙๔๕ (Page 2007 : 12) แอตต์ลีประกาศสนับสนุนข้อเสนอของวิลเลียม เบเวอร์ริดจ์



เซอร์วิลเลียม เบอเวริดจ์ (bbc.co.uk)

(William Beveridge) ที่ปรากฏในรายงานเรื่อง *Social Insurance and Allied Services* (1942) เขาเป็นนักเศรษฐศาสตร์และผู้อำนวยการ London School of Economics (LSE ค.ศ. ๑๙๑๙-๑๙๓๗) ซึ่งเคยมีผลงานเรื่อง *Unemployment* ใน ค.ศ. ๑๙๐๙ จนเซอร์วิลเลียมได้แต่งตั้งให้เป็นผู้อำนวยการองค์การจัดหางานคนแรก เบอเวริดจ์เดินทางไปดูงานประกันสังคมของเยอรมนีและรับแนวคิดบางประการมาเสนอในรายงานด้วย พรรคแรงงานถือเอารายงานเบอเวริดจ์นี้เป็นนโยบายพรรคในการเลือกตั้งทั่วไป ค.ศ. ๑๙๔๕ ซึ่งจัดขึ้นทันทีที่สงครามในยุโรปยุติ โดยถือเป็นส่วนหนึ่งในแผนการรณรงค์หาเสียงเพื่อการเลือกตั้งของพรรคแรงงานใน ค.ศ. ๑๙๔๕ ที่มีชื่อว่า ‘Let Us Face the Future’ ชัยชนะอย่างไม่คาดฝันของพรรคแรงงานทำให้มีการดำเนินนโยบายตามที่หาเสียงไว้ คือการนำรายงานเบอเวริดจ์มาทำให้เป็นรูปธรรมซึ่งเป็นการนำอังกฤษเข้าสู่รัฐสวัสดิการอย่างไรก็ดี เบอเวริดจ์ไม่ได้เป็นผู้ใช้คำดังกล่าวและอันที่จริงอาจจะรังเกียจคำนี้ด้วยซ้ำ (Lowe 1999 : 358)*

รายงานเบอเวริดจ์ระบุว่า มีจุดประสงค์หลักที่จะขจัดความชั่วร้ายในสังคม ๕ ประการ อันได้แก่ ความเกียจคร้าน (Idleness) ความขาดแคลน (Want) โรคภัยไข้เจ็บ (Disease) ความด้อยการศึกษา (Ignorance) และความสกปรก (Squalor) โดยคาถาหมาย

* บุคคลแรกที่ใช้คำนี้คือ วิลเลียม เทมเปิล (William Temple) อาร์ชบิชอปแห่งยอร์ก ในงานเขียนที่พิมพ์ใน ค.ศ. ๑๙๔๑

ว่า หากทำสำเร็จ พลเมืองในประเทศก็จะดำรงชีพออย่างมีความสุข ข้อเสนอของเบเวอร์ริดจ์ ทำให้พรรคแรงงานออกกฎหมาย ๓ ฉบับคือ พระราชบัญญัติประกันสังคมแห่งชาติ (National Insurance Act of 1946) พระราชบัญญัติบริการสุขภาพแห่งชาติ (National Health Service Act of 1946) และพระราชบัญญัติสงเคราะห์แห่งชาติ (National Assistance Act of 1948) ทั้งหมดเริ่มใช้บังคับในวันที่ ๕ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๔๘ ซึ่งประชาชนทั่วไปสามารถใช้สิทธิประโยชน์โดยเฉพาะด้านการให้บริการด้านสุขภาพแห่งชาติ (National Health Service - NHS) ที่ครอบคลุมทุกคนไม่ว่าอยู่ในฐานะใด จึงเป็นไปตามที่แอตตี้ประกาศว่าเป็นการสร้างประวัติศาสตร์อีกหน้าหนึ่งของอังกฤษ

อย่างไรก็ตาม ก่อนหน้าที่กฎหมายหลัก ๆ ของรัฐสวัสดิการจะมีผลใช้บังคับ แม้จะเป็นเวลาที่สงครามสิ้นสุดแล้ว อังกฤษก็ยังต้องใช้นโยบายอดออมอยู่ (Arnstein 1992 : 348-349) ใน ค.ศ. ๑๙๔๖ ถึงกับมีการปันส่วนขนมปังซึ่งเชอร์วินสตัน เชอร์ซิลล์ที่ขณะนั้นกลายเป็นผู้นำฝ่ายค้านกล่าวอย่างเย้ยหยันว่าในยามสงครามเขายังหลีกเลี่ยงการใช้มาตรการนี้สำเร็จ ในฤดูหนาว ค.ศ. ๑๙๔๗-๑๙๔๘ สภาพอากาศก็โหดร้ายมากและยังตามมาด้วยน้ำท่วมในฤดูใบไม้ผลิซึ่งก่อความเสียหายทั้งต่อผลผลิตทางการเกษตรและการปลูกสัตว์ ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๔๗-๑๙๔๘ รัฐจำต้องจัดการปันส่วนเนื้อสัตว์ น้ำตาล นม และไข่ให้แก่ประชาชน การรับประทานอาหารตามร้านนั้น หากผู้ใดสั่งขนมปังเพื่อบริโภค

REPORT TO THE NATION
No. 20

July 5

THIS DAY MAKES HISTORY

Insurance and assistance to help in all the changes and chances of life, a free national health service for all—these are the great landmarks in British social progress which we have reached this month.

Who will pay for them? We must pay for them ourselves. Into the national insurance fund will flow contributions paid by those who are employed, by their employers, by those who are on their own, and sums of money paid by the Government out of the taxes collected from all of us. Out of it will flow the unemployment, sickness, widowhood and maternity benefits, and retirement pensions. The health service will be paid for almost entirely out of taxes. Taxation pays completely for national assistance and family allowances.

How will we pay for them? We must pay for them out of production. The cash benefits drawn by the unemployed, the ill and injured, and the old, are their claims on a part of the nation's production, even though they cannot add to that production themselves. When we put resources into the health service—doctors and nurses, bricks and mortar and power—it means we can't use them to increase output of goods.

So if we are to have these new benefits and all the goods we want, too—well, then we've got to make more goods. And we ought to find that the freedom from anxiety that insurance will give and the better health resulting from the health service will help us to answer the call for

MORE AND MORE PRODUCTION

How the two schemes work

National Health Service Provides all forms of medical advice and care, hospital and specialist services, medicines, drugs and appliances, as well as a family doctor. Is available to everybody, whether insured or not, and there are no fees to pay. You can see any part of it, or all of it, as you wish. If you have not yet chosen your doctor, do so now: get an application form S.C.1 for each member of the family from Post Office or Public Library.	National Insurance Scheme Provides cash benefits during sickness, injury, unemployment and widowhood; payments at childbirth and at death, and pensions for the industrially disabled and on retirement. These benefits are available only to contributors and their families. Contributions are compulsory for most people, and cards must be stamped from July 5th on. If you (or your employer for you) have not got a card yet, apply by filling in the form C.F.8 available at all Post Offices.
--	---

— Issued by His Majesty's Government —

รัฐบาลแอตตี้ประกาศวันสำคัญ
ในประวัติศาสตร์อังกฤษ
(Paul Johnson 1995 : 485)

กับอาหารก็จะหมดสิทธิสิ่งของหวาน เด็ก ๆ ต้องบริโภคแครอทแทนผลไม้ ชาวอังกฤษถูกโน้มน้าวให้บริโภคผักมากขึ้น บรรดาแม่บ้านต้องเข้าคิวรับการปันส่วนอย่างน้อย ๑ ชั่วโมงต่อวัน โดยรับรู้กันว่าของบริโภคดี ๆ ต้องส่งออกนอกประเทศไปหมด การขาดแคลนผ้าก็รุนแรงขึ้น จนถึงกับพระเจ้าจอร์จที่ ๖ (George VI ค.ศ. ๑๙๓๖-๑๙๕๒) ทรงปรารภขอรับรองกับนายกรัฐมนตรีเรื่องการขาดแคลนผ้าตัดพระภูษาของพระราชวงศ์ ในการจัดงานอภิเษกสมรสของเจ้าหญิงเอลิซาเบธ (ต่อมาคือสมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ ๒) ใน ค.ศ. ๑๙๔๗ นั้น องค์เจ้าสาวและบรรดาเพื่อนเจ้าสาวก็ต้องรับคุปองที่จะใช้ซื้อผ้าเพื่อนำไปตัดชุด การเติมน้ำมันกับรถส่วนบุคคลก็ยังคงถูกสั่งห้ามอยู่ การเดินทางไปต่างประเทศที่ไม่ใช่เพื่อธุรกิจหรือภารกิจทางทหารให้งดไว้ก่อน หนังสือพิมพ์ก็กำหนดให้มีเพียง ๔ หน้า กว่าจะสถานการณ์จะกระเตื้องขึ้นก็ใน ค.ศ. ๑๙๔๘ เพราะสหรัฐอเมริกาประกาศใช้แผนมาร์แชลล์ (Marshall Plan) ซึ่งช่วยในการฟื้นฟูประเทศต่าง ๆ หลังสงครามสำหรับอังกฤษนั้นได้รับการช่วยเหลือจำนวน ๒.๗ พันล้านดอลลาร์สหรัฐระหว่าง ค.ศ. ๑๙๔๘-๑๙๕๑ การปันส่วนต่าง ๆ จึงเริ่มยุติ ขนบบังคับใน ค.ศ. ๑๙๔๘ ผ่าน ค.ศ. ๑๙๔๙ และในที่สุดใน ค.ศ. ๑๙๕๐ จึงยุติการปันส่วนนม แป้งและสบู รวมถึงข้อจำกัดต่าง ๆ ในการสั่งอาหารตามร้านก็ยกเลิก*

แนวคิดของแทตเชอร์ต่อสถานะเศรษฐกิจของประเทศ

หลักการของเบเวอร์ริดจ์ได้รับการนำไปปฏิบัติตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๔๘ เรื่อยมา แม้ว่าในครั้งหลังคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ จะมีการเปลี่ยนรัฐบาลไปมาระหว่างพรรคแรงงานกับพรรคอนุรักษนิยมก็ตาม เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศฟื้นตัวขึ้นเรื่อย ๆ ในช่วงหกปีที่แอตตีลีนำพรรคแรงงานบริหารประเทศหลังสงครามโลก รัฐบาลได้ออกมาตรการอุดหนุนหลายประเภทเป็นของรัฐเพราะถือหลักว่า รัฐควรจะดูแลกิจการที่เกี่ยวข้องกับคนจำนวนมากเพื่อรักษาผลประโยชน์ของพลเมือง และไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายนี้จนกระทั่งปลายทศวรรษ ๑๙๗๐ เพราะทั้ง ๒ พรรคต่างก็ไม่กล้าเสี่ยงที่จะสูญเสียคะแนนเสียงของชนชั้นกลางและชนชั้นแรงงาน เซอร์ซิลส์ที่นำพรรคอนุรักษนิยมบริหารประเทศสืบ

* อย่างไรก็ดี แม่บ้านอังกฤษยุติการใช้สมุดปันส่วนเครื่องอุปโภคบริโภคอย่างสิ้นเชิงใน ค.ศ. ๑๙๕๔ หลังจากต้องใช้เวลาเกือบ ๑๕ ปี

ต่อจากแอตต์ลีใน ค.ศ. ๑๙๕๑ ด้วยวัย ๗๖ ปี ก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงนโยบายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจของพรรคแรงงานเพราะเห็นว่าไม่ก่อความเสียหายให้แก่การคลังของประเทศ และก็ยังคงหลักการการให้สวัสดิการแก่ประชาชนของพรรคแรงงาน จะมีแต่การเปลี่ยนแปลงบ้างในนโยบายประกันสุขภาพ เช่น การคิดค่าธรรมเนียมเล็กน้อยต่อการเขียนใบสั่งยาของแพทย์

เมื่อเข้าสู่ทศวรรษ ๑๙๗๐ เหตุการณ์โลกมีผลกระทบต่อการคลังของอังกฤษอย่างมาก เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันโลก ๒ ครั้งใน ค.ศ. ๑๙๗๓-๑๙๗๔ และ ค.ศ. ๑๙๗๙-๑๙๘๐ จากการที่องค์การแห่งประเทศผู้ส่งออกน้ำมันหรือโอเปก (Organization of Petroleum Exporting Countries - OPEC) ปรับราคาครั้งมโหฬาร จนสูงกว่าราคาเดิมถึง ๔ เท่าตัว เมื่อเศรษฐกิจของประเทศฝืดเคืองและเกิดภาวะเงินเฟ้อ ที่เรียกกันว่าเป็นช่วง 'stagflation' อีกทั้งมีปัญหาการว่างงานสูงด้วย จนมีผู้เรียกทศวรรษ ๑๙๗๐ ว่าเป็นช่วงของ 'Stormy Seventies' ความตกต่ำทางเศรษฐกิจทำให้ประเทศอื่น ๆ ถึงกับมองอังกฤษว่าเป็นคนป่วยแห่งยุโรป [the sick man of Europe (Thatcher 1993 : 7)] ความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการให้สวัสดิการแก่คนในชาติจึงเริ่มเป็นวาระเร่งด่วน เพราะการที่รัฐมีมาตรการให้การสงเคราะห์พลเมือง ทำให้พลเมืองหลายคนตกอยู่ใน 'กับดักแห่งความจน (poverty trap)' ไม่ต้องการทำงานเพราะการมีรายได้จะทำให้ขาดคุณสมบัติได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐ แต่ภาวะที่มีพลเมืองไม่ทำงานเป็นจำนวนมากนั้นย่อมก่อผลเสียให้แก่รัฐ

ก่อนหน้ามาร์กาเร็ต แทตเชอร์จะขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีในปลายทศวรรษนั้น เอ็ดเวิร์ด ฮีท (Edward Heath) ผู้นำพรรคอนุรักษนิยมคนก่อนซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีระหว่าง ค.ศ. ๑๙๗๐-๑๙๗๔ ได้กล่าวว่า อังกฤษคงจะไม่สามารถปล่อยให้พลเมืองคิดแต่จะคอยพึ่งพิงรัฐ ประเทศจะเจริญรุ่งเรืองได้นั้น พลเมืองจะต้องทำงาน ดังนั้น รัฐควรดำเนินนโยบายจูงใจให้คนทำงาน เหยอรมนีและญี่ปุ่นที่ก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างปาฏิหาริย์ได้ก็เพราะการดำเนินงานของภาคเอกชน ไม่ใช่จากการประกอบกิจการของภาครัฐ ในตอนหนึ่งเขากล่าวดังนี้

... it was in freedom, not in reliance upon the State, that Britain achieved greatness. It was the acceptance of personal responsibility, not dependence upon the central government, that made this small island so dominant in the world. (Arnstein 1992 : 405-406)

เมื่อแทตเชอร์ขึ้นดำรงตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลใน ค.ศ. ๑๙๗๙ นั้น อังกฤษกำลังมีปัญหาเศรษฐกิจรุนแรงอย่างหนัก* เพราะกลไกการผลิตล้าสมัยเมื่อเทียบกับประเทศยุโรปอื่นไม่ว่าในอุตสาหกรรมผลิตถ่านหิน ฝ้าย และการก่อสร้าง จำนวนผู้ว่างงานถึง ๑ ล้านคน และเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนถึง ๓ ล้านคนในสมัยการบริหารของเธอ นอกจากนี้แทตเชอร์จะบันทึกเองในหนังสืออัตชีวประวัติว่าเมื่อเข้าสู่ทศวรรษ ๑๙๗๐ อังกฤษกลายเป็นคนป่วยแห่งยุโรปไปแล้ว ยังมีหนังสือเรื่อง *Is Britain Dying?* ที่ศาสตราจารย์ไอแซค แครมนิก (Isaac Kramnick) เป็นบรรณาธิการพิมพ์ออกมาหลังการสัมมนาวิชาการใน ค.ศ. ๑๙๗๐ นอกจากนี้รัฐบาลที่แล้ว ๆ มาถูกบรรดาสภาพแรงงานกดดันรุนแรงมาตลอดไม่ว่ารัฐบาลพรรคอนุรักษนิยมหรือพรรคแรงงาน เอดเวิร์ด ฮีทเองก็ถึงกับต้องลาออกในที่สุด แทตเชอร์มีความเห็นเช่นเดียวกับฮีทที่ว่าทุกคนพึงรู้จักพึ่งตนเองด้วย ดังนั้นรัฐบาลของเธอจะเน้นและส่งเสริมความเป็นปัจเจกของบุคคล การให้ของรัฐเท่ากับเป็นการเข้าไปแทรกแซงหรือครอบงำวิถีชีวิตของประชาชน เป็นการปิดกั้นโอกาสที่จะทำงานหากประชาชนมีโอกาสแสดงความสามารถ ก็จะทำให้รัฐได้ผลผลิตมากขึ้น แทตเชอร์ไม่เห็นด้วยกับหลักการกระจายความมั่งคั่งเพื่อให้ประชาชนเท่าเทียมกันหรือการใช้นโยบายเก็บภาษีหรือขึ้นภาษีเพื่อมาใช้จ่ายด้านการให้สวัสดิการ เธอกล่าวถึงของอับราฮัม ลิงคอล์น (Abraham Lincoln) อดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกามากล่าวว่า การทำให้คนรวยจนลงนั้นหาได้ทำให้คนจนรวยขึ้นไม่ (Arnstein 1992 : 418) นอกจากนี้ เธอมีแนวคิดเหมือนเซอร์วินสตัน เชอร์ชิลล์ที่เคยประกาศในช่วงรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งใน ค.ศ. ๑๙๕๑ ว่าพรรคอนุรักษนิยมพร้อมยืนยันได้ให้ทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมในการไต่ขึ้น ขณะที่พรรคแรงงานมีแต่ตั้งคิวก้าวเข้าแถวเพื่อให้ทุกคนได้เข้าคิวต่อ ๆ กัน (Arnstein 1992 : 361) เช่น คิวเพื่อรอการรักษาพยาบาล คิวเพื่อขอเงินสงเคราะห์ยามตกงาน แทตเชอร์แสดงทัศนคติชัดเจนในงานอัตชีวประวัติตอนหนึ่งว่า

Welfare benefits, distributed with little or no consideration of their effects on behaviour, encouraged illegitimacy, facilitated the breakdown of families, and replaced incentives favoring work and self-reliance with perverse encouragement for idleness and cheating. The

* ดูเพิ่มเติมเกี่ยวกับสถานการณ์ของอังกฤษในทศวรรษ ๑๙๗๐ ใน Bédarida 1994 : 298-302.

final illusion – that state intervention would promote social harmony and solidarity, or, in Tory language, ‘One Nation’ – collapsed in the ‘winter of discontent’ when the dead went unburied, critically ill patients were turned away from hospitals by pickets, and the prevailing social mood was one of snarling envy and motiveless hostility. To cure the British disease with socialism was like trying to cure leukemia with leeches. (Thatcher 1993 : 8)

ประโยคสุดท้ายในข้อความข้างต้นแสดงความไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งที่รัฐจะเข้าไปแทรกแซงวิถีชีวิตของประชาชน เธอจึงเปรียบเปรยอย่างดูต้นว่าการรักษาโรค (ความยากไร้-ผู้เขียน) ด้วยแนวทางสังคมนิยมแบบที่พรรคแรงงานต้องการสร้างความเป็นธรรมให้แก่ทุกคนด้วยการกระจายรายได้ของคนรวยให้คนจน เป็นต้นนั้น ก็เหมือนกับการเอาปลิงดูดเลือดไปรักษาโรคโลหิตีเมีย แทตเชอร์จึงพยายามลดการตั้งงบประมาณด้านสวัสดิการสังคมเพิ่ม รวมทั้งด้านการศึกษา และการเคหะเพื่อจะสามารถลดภาษีซึ่งเธอเห็นว่าจะเป็นการสร้างแรงจูงใจให้แก่บรรดาผู้ประกอบการต่าง ๆ การมีนโยบายไม่เพิ่มหรือตัดทอนงบประมาณด้านสวัสดิการทำให้เธอถูกโจมตี อย่างเช่น การลดเงินสวัสดิการเพื่อศึกษานั้นทำให้มหาวิทยาลัยออกข้อฟอร์ดที่เธอเล่าเรียนมาปฏิเสธที่จะมอบปริญญาคุณวุฒิตดกิตติมศักดิ์ให้

การแก้ปัญหาเศรษฐกิจในประเทศและกระตุ้นจิตสำนึกของพลเมืองนั้น แทตเชอร์ลดการให้สวัสดิการบางอย่าง โดยการให้ทดสอบความจำเป็นในการขอความช่วยเหลือซึ่งทำให้การจ่ายเงินสวัสดิการต่าง ๆ เข้มงวดขึ้น และสนับสนุนให้ประชาชนแสวงหาหลักประกันในชีวิตเป็นส่วนบุคคลจากแหล่งอื่นไปด้วย แทตเชอร์ได้ออกกิจการที่เป็นของรัฐให้เอกชนดำเนินการและสนับสนุนให้พนักงานถือหุ้นในบริษัทที่ทำงานอยู่ภายใน ค.ศ. ๑๙๘๗ กิจการสำคัญ ๆ ที่รัฐบาลแทตเชอร์โอนให้เอกชนรับไปดำเนินการ ได้แก่ บริษัทน้ำมันอังกฤษ บริติชแอร์เวย์ส์ บริติชก๊าซ บริติชเทเลคอม อุตสาหกรรมผลิตธัญพืช เป็นต้น นอกจากนี้ ในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ แทตเชอร์ยืนกรานที่จะไม่ยอมโอนอ่อนตามข้อเรียกร้องของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่ต้องการให้รัฐขึ้นค่าแรง และเมื่อไม่ได้ตามข้อเรียกร้อง ก็นัดหยุดงาน ดังใน ค.ศ. ๑๙๘๑

พนักงานไปรษณีย์หยุดงานและไม่จ่ายไปรษณีย์ภัณฑ์ ๔๗ วัน คนงานบริษัทบริติช
ฟอร์ด มอเตอร์ หยุดงาน ๙ อาทิตย์ และในต้น ค.ศ. ๑๙๗๒ คนงานเหมืองถ่านหินแห่ง
ชาติหยุดงานจนต้องงดจ่ายกระแสไฟฟ้าในวงกว้าง และต้องปลดคนงานออกกว่า ๑.๕
ล้านคน ในเดือนกรกฎาคม ปีเดียวกัน คนงานการทำเรือก็นัดหยุดงานอีกและเมื่อ
สหภาพแรงงานขัดขวางไม่ให้สมาชิกที่ไม่เห็นด้วยเข้าไปทำงานตามปกติ ตำรวจก็ไม่กล้า
กระทำการอันใด การนัดหยุดงานของแรงงานนับว่าทำได้สะดวก เพราะระหว่างนั้น ผู้
ร่วมกระทำการสามารถเลี้ยงชีพจากเงินช่วยเหลือของระบบรัฐสวัสดิการ แต่การหยุดงานก็
ทำให้ตารางงานของผู้ประกอบการไม่เป็นไปตามกำหนด ผู้ส่งออกสินค้าของอังกฤษจึง
อาจถูกลดความน่าเชื่อถือได้ ในบรรดาการประท้วงของสหภาพแรงงานต่าง ๆ สหภาพ
แรงงานถ่านหินประท้วงนานที่สุดจนข้ามปีตั้งแต่เดือนเมษายน ค.ศ. ๑๙๘๔ ถึงเดือน
มีนาคม ค.ศ. ๑๙๘๕ แต่จำต้องยอมเป็นฝ่ายเลิกการการประท้วงในที่สุดเมื่อรัฐใช้มาตรการ
ตัดสวัสดิการไม่ให้ทั้งผู้ประท้วงและครอบครัว

การที่แทตเชอร์คงยืนหยัดในนโยบายโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับสหภาพแรงงาน
ซึ่งแสดงท่าทีแข็งกร้าวกับรัฐบาลชุดก่อน ๆ มาตลอดตั้งแต่เอ็ดเวิร์ด ฮีธ ถึงกับเคยเปรย
ออกมาอย่างเหลืออดว่า “Who governs Britain?” อันเป็นการตั้งคำถามว่าสหภาพแรงงาน
หรือสภาที่เป็นตัวแทนประชาชนกันแน่ที่บริหารประเทศอยู่ ภายหลังชนของแทตเชอร์จึง
เป็นบุคคลที่มีความแน่วแน่ มุ่งมั่น ไม่ผ่อนปรนง่าย ๆ และเมื่อเธอสามารถอยู่ในตำแหน่ง
บริหารได้เกือบ ๓ วาระเต็ม รวมแล้วเป็นเวลา ๑๑ ปีเศษ ก็ทำให้ชาวอังกฤษมีความ
ทรงจำร่วมกันว่า มีนายกรัฐมนตรีหญิงบริหารในลักษณะที่ไม่ยอมอ่อนข้อง่าย ๆ มีความ
ทะนงไม่หวั่นไหวต่อการถูกเรียกทำนอง เช่น Mrs. Scrooge (Arnstein 1992 : 435) ซึ่ง
มาจากชื่อตัวละครเอกที่ตระหนี่ถี่เหนียวในวรรณกรรมของชาลส์ ดิกเกนส์ (Charles
Dickens) หรือยอมถูกโจมตีอย่างสาหัสเสียทีเสียหากเธอเชื่อว่าเป็นหนทางที่ถูกต้องหรือ
ควรกระทำในยามบ้านเมืองมีสภาพเศรษฐกิจเช่นนั้น

อย่างไรก็ดี แม้คนทั่วไปจะเข้าใจกันว่าระบบรัฐสวัสดิการเปลี่ยนไปมากในช่วง
สมัยที่แทตเชอร์ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี บ้างถึงกับเรียกว่าเป็นการปฏิวัติระบบโดย
พรรคอนุรักษนิยมเลยทีเดียว (Page 2007 : 72) แต่แท้ที่จริงแล้ว เกือบไม่ได้เปลี่ยนแปลง
อะไรมากนัก เพราะรัฐบาลก็กังวลกับคะแนนเสียงของประชาชนส่วนที่จะถูกกระทบ
งบประมาณที่รัฐจ่ายเพื่อสนับสนุนการศึกษา งานประกันสุขภาพ และเงินประกันยาม

ว่างงานกลับเพิ่มขึ้นด้วยซ้ำ (Arnstein 1992 : 435) แต่บุคลิกที่ยืนกรานคงมั่นของแทตเชอร์ และการดำเนินการบางอย่างเป็นที่สังเกตและจดจำได้ง่าย แม้บางครั้งจะไม่ใช่วิธีเรื่องสำคัญนัก แต่เหมาะสมที่จะหยิบยกมาว่ากล่าวโจมตี เช่น การอนุญาตให้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นอาชญาธิการแจกนมฟรีให้เด็กนักเรียน ทำให้เธอได้ฉายาว่า ‘milk snatcher’ (คนขโมยนมเด็ก) เมื่อถึงสมัยรัฐบาลจอห์น เมเจอร์ (John Major ค.ศ. ๑๙๙๑-๑๙๙๗) ผู้สืบทอดตำแหน่งต่อจากเธอ นโยบายของรัฐในการให้สวัสดิการก็ยังคงเหมือนเดิม หากแต่ภาพลักษณ์ของเมเจอร้นุ่มนวลกว่าแทตเชอร์ผู้เคยนำประเทศเข้าสู่สงครามกับอาร์เจนตินาใน ค.ศ. ๑๙๘๒ เพื่อชิงหมู่เกาะฟอล์กแลนด์ (Falkland Islands) คืนมา ความทรงจำเกี่ยวกับเขาจึงไม่รุนแรงเท่าแทตเชอร์ กอปรทั้งการอยู่ในตำแหน่งก็น้อยกว่าหลายปี ในเรื่องการให้บริการทางการแพทย์ฟรีซึ่งประชาชนแทบทั้งประเทศใช้ประโยชน์นั้น ทั้งแทตเชอร์และเมเจอร์ไม่ได้พยายามที่จะล้มเลิกแต่อย่างใด (Derrick Murphy 2000 : 347) และก็เช่นเดียวกับแทตเชอร์ รัฐบาลเมเจอร์เองก็สนับสนุนให้แต่ละบุคคลหาแหล่งจัดการประกันสุขภาพเองด้วย เช่น บุปา (BUPA) ซึ่งถือเป็นหน่วยงานเอกชนที่จัดการประกันสุขภาพรายใหญ่ที่สุด การซื้อกรมธรรม์จะทำให้การรอคอยการรักษาที่เป็นปี ๆ หรือหลายเดือนสั้นลง และคนไข้สามารถจองเตียงคนไข้แบบเสียสตางค์เอง (pay bed) ได้แม้จะอยู่ในโรงพยาบาลของรัฐก็ตาม

สิ่งหนึ่งที่ชี้ให้เห็นว่า นโยบายตัดลดหรือปรับเปลี่ยนสวัสดิการสังคมของแทตเชอร์ไม่ใช่สิ่งแปลกใหม่จนน่าประหลาดใจเพราะอันที่จริงก็สอดคล้องกับแนวคิดของเบเวอร์ริดจ์ที่ต้องการให้คนรับผิดชอบตนเองด้วย เขาเคยกล่าวว่า ‘the State in organizing social security should not stifle incentive, opportunity, responsibility; in establishing a national minimum, it should leave room and encouragement for voluntary action by each individual to provide more than the minimum for himself and his family’ (Brown 1995 : 7)

ในสมัยรัฐบาลโทนี แบลร์ (Tony Blair ค.ศ. ๑๙๙๗-๒๐๐๗) นายกรัฐมนตรีจากพรรคแรงงานที่เข้ารับตำแหน่งต่อจากจอห์น เมเจอร้นั้น เขาต้องการเปลี่ยนภาพความเป็น ‘พรรคซ้าย’ ให้เป็น ‘พรรคกลางซ้าย’ จึงประกาศความเป็นพรรคแรงงานใหม่ (New Labour) ซึ่งหมายความว่าพรรคที่ไม่ได้เอื้อประโยชน์ต่อผู้ใช้แรงงานเป็นพิเศษ ทั้งนี้เพื่อดึงคะแนนเสียงจากชนชั้นกลาง ความต้องการลบภาพลักษณ์การเป็นฝ่ายซ้าย หรือ

ฝ่ายสังคมนิยมที่คนอังกฤษจำนวนไม่น้อยหวาดระแวงทำให้พรรคแรงงานต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๒๑ ไม่ได้ต่างจากพรรคอนุรักษนิยม แบลร์จึงเป็นเช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรีคนก่อน ๆ ที่เน้นเรื่องความรับผิดชอบต่อส่วนบุคคลและต้องการกระตุ้นให้คนทำงาน ดังนั้นจึงจัดทำโครงการ 'welfare to work' เพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับเยาวชนและคนที่ตกงานมานาน ในแถลงการณ์ของพรรคในการรณรงค์เลือกตั้ง ค.ศ. ๒๐๐๕ แบลร์กล่าวว่า

... individuals should be expected to take more responsibility for their own welfare and to take an active part in their local community. In terms of the former, New Labour lays great stress on the need to match rights with responsibilities. *Citizens are to be encouraged to adopt a more 'reciprocal' mindset in which state support is seen less as an unconditional right, but more like a 'gift' exchange.*

...Our vision is clear: a country more equal in its opportunities, more secure in its communities, more confident in the future. *It is our social contract: we help you, you help yourself; you benefit and the country benefits.* (Page 2007 : 109-110)

นอกจากจะสนับสนุนให้คนทำงาน แบลร์ยังสนับสนุนให้ชาวอังกฤษซื้อประกันจากบริษัทเอกชนเช่นกันเพื่อจะได้ลดช่วงเวลากการรอการรักษาพยาบาลแม้รัฐบาลจะพยายามลดในเรื่องนี้บ้างแล้ว ดังในกรณีอุบัติเหตุหรือฉุกเฉินจะไม่ให้รอเกิน ๔ ชั่วโมง และการที่โลกกำลังจะเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุเนื่องจากอัตราการเกิดน้อยลงขณะที่อายุขัยโดยเฉลี่ยของพลเมืองยืดยาวขึ้น รัฐจึงต้องการให้คนอยู่ในวัยทำงานนานกว่าเดิมเพื่อรัฐจะได้ไม่ต้องรับภาระหนักในการจ่ายเงินยามเกษียณเร็วนัก รัฐบาลพรรคแรงงานจึงวางโครงการให้การรับเงินบำนาญจากนโยบายประกันสังคมของรัฐยืดออกไป โดยคาดว่าจะยืดอายุเกษียณจาก ๖๕ ปีเป็น ๖๖ ปีในช่วง ค.ศ. ๒๐๒๔-๒๐๒๖ และเป็น ๖๘ ปี ก่อน ค.ศ. ๒๐๔๖

ใน ค.ศ. ๒๐๑๐ พรรคอนุรักษนิยมกลับเข้ามาบริหารประเทศอีกครั้ง โดยร่วมมือกับพรรคเสรีประชาธิปไตยจัดตั้งรัฐบาลผสม เดวิด คาเมรอน (David Cameron) นายกรัฐมนตรีได้ผลักดันการออกพระราชบัญญัติปฏิรูประบบสวัสดิการ (Welfare

Reform Act) ฉบับใหม่เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๐๑๒ และกำหนดใช้บังคับใน ค.ศ. ๒๐๑๓ ซึ่งต้องการกระตุ้นให้คนทำงานโดยการให้สิทธิประโยชน์บางอย่าง และจำกัดการให้เงินสงเคราะห์ยามตกงานสูงสุดเป็นเวลา ๑๒ เดือนเท่านั้น อีกทั้งเข้มงวดหรือลดสิทธิประโยชน์สำหรับผู้ปฏิเสธการฝึกงานหรือไม่ได้แสดงความพยายามเพียงพอที่จะหางานทำ

คาเมรอนเคยแถลงไว้ว่า ระบบรัฐสวัสดิการควรเป็นเช่นไร พรรคอนุรักษนิยมมีแนวทางจะเปลี่ยนแปลงอะไรบ้าง เพราะเหตุใด ดังที่ปรากฏในคำนำของเอกสาร ‘Responsibility Agenda’ ของพรรคอนุรักษนิยม เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ค.ศ. ๒๐๐๘ ตอนหนึ่งว่า

The World in the 21st century offers amazing opportunities for individuals to exercise freedom and to improve life for themselves, their families and their communities...

It is not acceptable that nearly five million of our fellow citizens are languishing on out of work benefits. Mass welfare dependency is a waste of the country's human resources and a huge drain on the taxpayer – benefits cost the country over 100 billion a year, by far the biggest item in public spending....

...We need a through overhaul of the way that benefits are administered. Our plans for welfare reform will help those who want to work into sustained employment, and cut benefits for those who refuse to work. ([www.conservatives.com/-/media/files.../welfare policy paper. ashx?dl=true](http://www.conservatives.com/-/media/files.../welfare_policy_paper.ashx?dl=true) : 1-2)

จากคำแถลงของคาเมรอนก็น่าจะทำให้ผู้คนย้อนคิดถึงถ้อยคำของแทตเชอร์ได้บ้าง เพราะมีเนื้อความไปในทิศทางเดียวกัน อาจเป็นได้ว่าหากเดวิด คาเมรอนดำรงตำแหน่งไปนาน ๆ และทำตามนโยบายที่ประกาศอย่างจริงจัง เขาอาจจะได้รับความเกลียดชังแบบเรอิกก็เป็นได้แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจที่ถดถอยของอังกฤษสมัยแทตเชอร์ด้วย การใช้ขานานแรงอาจเป็นเรื่องจำเป็นของบางช่วงเวลาเท่านั้น เมื่อต่างเวลา ต่าง

สถานการณ์ ความรู้สึกของคนที่ได้รับยาอาจจะไม่เหมือนกันก็เป็นได้ อันที่จริง ระบบรัฐสวัสดิการที่เริ่มใช้สมัยแอตต์ลีย์ไม่ได้เป็นการให้ของรัฐมากเท่ากับในเวลาต่อมาเพราะฐานะการคลังของประเทศช่วงหลังสงครามยังบอบช้ำมาก แต่เป็นความใหม่ของระบบที่ครอบคลุมทุกคนทำให้ผู้คนพึงพอใจ ในขณะที่ ปัจจุบันผู้คนจำนวนไม่น้อยผิดหวังกับประสิทธิภาพของการให้บริการสุขภาพแห่งชาติของรัฐ และพอใจที่จะเลือกหาหลักประกันด้วยตนเองมากกว่า

ท้ายบท

การชุมนุมโห่ร้องดีใจกับการจากไปของแทตเชอร์เกิดจากสาเหตุประการสำคัญคือ ภาพรัฐสวัสดิการในความคิดของภาคประชาชนแตกต่างกับระบบสวัสดิการที่ภาครัฐจัดทำซึ่งแปรเปลี่ยนไปตามปัจจัยแวดล้อมในแต่ละเวลา เช่น ฐานะการคลังของประเทศ ค่านิยมของสังคม สถานะของพรรคในการเมืองของประเทศ ปัจจัยที่มีผลกระทบทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ในสมัยแทตเชอร์ นอกจากเศรษฐกิจของประเทศจะตกต่ำกว่าช่วงก่อน ค.ศ. ๑๙๗๐ แล้ว กลุ่มประเทศยุโรปที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มประเทศประชาคมยุโรป (European Community – EC) มีนโยบายเส้นไหลทางพรมแดน มีการอพยพของประชากรจากเขตเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าสู่เศรษฐกิจที่สูงกว่า รัฐบาลอังกฤษจึงต้องกังวลกับงบประมาณที่เพิ่มขึ้นหากมีชาวต่างประเทศเข้ามาพำนักอาศัยมากขึ้นเนื่องจากมีการดูแลพวกเขาเชื้อสายชาวอาณานิคมสัญชาติอังกฤษที่อพยพเข้ามาตั้งหลักแหล่งอยู่ก่อนแล้ว นักวิชาการจำนวนไม่น้อยเห็นตรงกันว่า นิยามและขอบเขตของคำว่า ‘รัฐสวัสดิการ’ ไม่นิ่งและแปรเปลี่ยนได้เรื่อย ๆ ขอบเขตก็ไม่ตายตัว การยึดติดในนิยามที่มีขอบเขตจะชวนให้เข้าใจไขว้เขว* นอกจากนี้ ด้วยเหตุของบุคลิกที่ก้าวร้าวแข็งของแทตเชอร์ดังที่กล่าวมา ในความนึกคิดของชาวอังกฤษ จึงอาจรู้สึกว่ารรัฐสวัสดิการสมัยแทตเชอร์เปลี่ยนไปมากกว่าที่โครงสร้างของระบบได้เปลี่ยนไปจริง ๆ (Page 2007 : 89)

บริบทของการจัดรัฐสวัสดิการปัจจุบันนับว่าได้เปลี่ยนไปจากสมัยเบเวริดจ์ซึ่งเสนอโครงการออกมายามที่ชาติบ้านเมืองกำลังก้าวออกจากภาวะสงคราม (warfare)

* เกี่ยวกับนิยามที่ไม่คงที่ของคำว่า ‘รัฐสวัสดิการ’ ดูความเห็นได้จาก Friedrich von Hayek 2007 : 94 –95; Helen Fawcett 1999 : 5; John Brown 1995 : 12–23; Rodney Lowe 1999 : 9–16.

เพื่อไปสู่การมีสังคมสวัสดิภาพ (welfare) แต่เมื่อเข้าสู่ช่วงปลายศตวรรษที่ ๒๐ รัฐบาลไม่ว่าจากพรรคอนุรักษนิยมหรือพรรคแรงงาน ต่างก็เห็นพ้องกันว่าควรเป็นสังคมที่พลเมืองทำงานหรือมีงานทำ (workfare) เพราะเชื่อว่า ‘งาน’ เท่านั้นที่จะแก้ไขปัญหามากทั้งการอยู่ดีมีสุขของประชาชนได้ นอกจากนี้ สังคมอังกฤษสมัยเบเวอร์ริดจ์นั้นก็แตกต่างจากสังคมในระยะต่อ ๆ มาโดยเฉพาะปัจจุบัน เช่น สมัยนั้นการที่ฝ่ายหญิงหรือฝ่ายชายที่เลี้ยงบุตรอยู่ฝ่ายเดียว (lone parent) หรือเพียงลำพัง มีจำนวนน้อยมากต่างจากปัจจุบันหลายเท่าตัวที่คน ที่รัฐต้องรับภาระค่าใช้จ่ายเพื่อการเติบโตหรือดำรงชีพของเยาวชน

การกล่าววามาร์กาเร็ต แทตเชอร์ทำลายหรือทำให้ระบบรัฐสวัสดิการของประเทศอ่อนแอลงนั้น ก็คงจะไม่ถูกต้อง เพราะรัฐสวัสดิการก็คงจะอยู่ต่อไปตราบใดที่ประชาชนยังเห็นว่าเป็นสิทธิหรือเป็นช่องทางที่ให้ประโยชน์แก่ตนและครอบครัว ดังที่ได้เห็นแล้วว่าการจัดสวัสดิการของรัฐสามารถสับย้อนกลับไปได้นานตั้งแต่ทางการใช้กฎหมายสงเคราะห์คนจน จากสถิติพบว่า ในปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ นั้น ประชาชนถึงร้อยละ ๙๓ ใช้ประโยชน์จากงานบริการด้านสุขภาพแห่งชาติที่รัฐจัดให้และระบบการบริการสุขภาพแห่งชาติก็เป็นกลไกของรัฐที่เป็นผู้จ้างงานรายใหญ่ที่สุดของประเทศ (O’ Driscoll 1995 : 171; Johnson 1995 : 478) มีผู้กล่าวว่า โดยปกติ ผู้ที่ได้รับประโยชน์ก็จะไม่ออกมาเดินขบวนแสดงการสนับสนุน (Butler ใน Gladstone 1995 : 247) ต่างจากผู้ที่ใช้ประโยชน์ที่มักจะแสดงตนชัดเจน ดังนั้น จึงไม่แปลกที่ภาพลักษณ์ของแทตเชอร์ที่ไม่สืบบารมณคนจำนวนไม่น้อยทั้งเรื่องระบบสวัสดิการและการที่เธอไม่ยอมอ่อนข้อให้สหภาพแรงงานจะผสมปนเปกัน และถูกโพทนาขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งจนเป็นปรากฏการณ์ลงข่าวเกรียวกราวในหน้าหนังสือพิมพ์ในต้นเดือนเมษายน ๒๐๑๓ หลังการลงประชามติของเธอ

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาในแง่ที่ว่าระบบรัฐสวัสดิการเกิดขึ้นมาจากการที่ต้องการให้คนอยู่ร่วมกันอย่างไม่มีความเหลื่อมล้ำมากเหมือนยามสงครามที่ร่วมเป็นร่วมตายกัน ปัจจุบัน ระบบก็ได้ถอยห่างจากวัตถุประสงค์นั้นแล้ว (Connelly 2012 : 216) เพราะสังคมอังกฤษมีความไม่เท่าเทียมและความรู้สึกไม่มั่นคงในหมู่ประชาชนมากขึ้น ซึ่งมีผลต่อความรู้สึกเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันและประเด็นเรื่องความยุติธรรมในสังคม ดังเห็นได้จากการประท้วงนโยบายการลดทอนรายจ่ายของรัฐหลายครั้งใน ค.ศ. ๒๐๑๑ ทั้งจากสหภาพ



ฝูงชนประท้วงนโยบายตัดทอนรายจ่ายของรัฐบาลในเดือนมีนาคม ค.ศ. ๒๐๑๑ (www.cnn.com)



(www.andyworthington.co.uk)

แรงงาน นักศึกษา และประชาชนทั่วไป เพราะรัฐบาลผสมที่คาเมรอนเป็นผู้นำได้ประกาศว่า อังกฤษกำลังอยู่ในภาวะที่จำเป็นต้องตัดลดงบประมาณรายจ่ายทางด้านสวัสดิการและบริการสังคมต่าง ๆ เพราะงบประมาณขาดดุลอยู่ที่ ๒๔๘ พันล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยคาดว่าจะภายใน ค.ศ. ๒๐๑๔ จะลดลงได้ ๑๓๔ พันล้านดอลลาร์ฯ อังกฤษจะได้ไม่ต้องประสบชะตากรรมเหมือนบางประเทศในสหภาพยุโรปอย่างกรีซ เป็นต้น (ดูข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องนี้ใน 2011 United Kingdom anti-austerity protests)

บรรณานุกรม

- A New Welfare Contract.** [Online.] Retrieved 12 January 2011 from www.conservatives.com.
- Arnstein, Walter L. **Britain Yesterday and Today 1830 to the Present.** 6th ed. Lexington : D.C. Heath & Co., 1992.
- Baldock, J. et al. eds. **Social Policy.** Oxford : Oxford University Press, 2011.
- Bédarida, François. **A Social History of England 1851–1990.** tr. by A.S. Forster and Geoffrey Hodgkinson. London : Routledge, 1994.
- Bhalotra, Sonia. “Growth and Welfare Provisioning : Lessons from the English Poor Laws?” **Journal of International Development** 13 (2001) : 1083–1096.
- Blaug, Mark. “The Myth of the Old Poor Law and the Making of the New.” **Journal of Economic History** 23 (1963) : 151–184.
- _____. “The Poor Law Report Re-examined.” **Journal of Economic History** 24 (1964) : 229–245.
- Booth, Charles. **The Aged Poor in England and Wales.** London : Macmillan, 1894.
- Brewer, Mike. **Welfare Reform in the UK 1997–2007.** Institute for Fiscal Studies, 2007. [Online]. Retrieved December 15, 2010. from <http://www.ifs.org.uk>.
- Briggs, Asa. “The Welfare State in Historical Perspective.” **European Journal of Sociology** 2 (1961) : 221–258. [Cambridge Journals Online]
- Brown, John. **The British Welfare State : A Critical History.** Oxford : Blackwell Publishers, 1995.
- Bruce, Maurice. **The Coming of the Welfare State.** London: B.T. Batsford, 1978.
- Brundage, Anthony. **The Making of the New Poor Law.** New Brunswick, N.J. : Rutgers University Press, 1978.
- Campbell, Joan. ed. **European Labour Unions.** London : Greenwood Press, 1992.

- Connelly, James and Jack Hayward. eds. **The Withering of the Welfare State.** Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2012.
- Digby, Anne. "The Labour Market and the Continuity of Social Policy after 1834 : the Case of the Eastern Counties." **Economic History Review** 2nd series 28 (1975) : 69-83.
- Fawcett, Helen and Rodney Lowe eds. **Welfare Policy in Britain : The Road from 1945.** London : Macmillan, 1999.
- Ferrara, Maurizio. "The European Welfare State : Golden Achievements, Silver Prospects." **West European Politics** 31, Nos. 1-2 (January-March 2008) : 82-107.
- Finn, Dan. "Getting Jobs and Moving On : Lessons from Britain's 'Employment First' Welfare State. Paper Presented to the Transitions and Risk : New Directions in Social Policy Conference, Centre for Public Policy, University of Melbourne, 23-25 February, 2005.
- Fraser Derek. **The Evolution of the Welfare State.** London : Macmillan, 1973.
- Fraser Derek. ed. **The New Poor Law in the Nineteenth Century.** London : Macmillan, 1976.
- Gilbert, Bentley B. **The Evolution of National Insurance in Great Britain : the origins of the welfare state.** London : Michael Joseph, 1966.
- Gladstone, David. ed. **British Social Welfare : Past, present and future.** London : UCL Press, 1995.
- Glennester, H. **British Social Policy since 1945.** Oxford : Oxford University Press, 1995.
- Hammond, J.L. and Barbara Hammond. **The Village Labourer, 1760-1832.** London : Longmans, Green and Co., 1911.
- Harris, J. **William Beveridge.** Oxford : Oxford University Press, 1997.
- Havighurst, Alfred F. **Twentieth-Century Britain.** New York : Harper & Row, 1966.

- Hayek, Friedrich von. The Meaning of the Welfare State in Pierson, Christopher and Castles, Francis G. **The Welfare State Reader** (2nd ed.) 2007.
- Hills, J. **The Future of the Welfare State : a guide to the debate.** York : Joseph Rowntree Foundation, 1997.
- Hills, J. ed. **The State of Welfare : the welfare state in Britain since 1974.** Oxford : Oxford University Press, 1990.
- Johnson, Paul. ed. **20th Century Britain : Economic, Social and Cultural Change.** London : Longman, 1995.
- Laybourn, K. **The Evolution of British Social Policy and the Welfare State.** Keele : Keele University Press, 1995.
- Lowe, Rodney. **The Welfare State in Britain since 1945.** 2nd ed. London : Macmillan, 1999.
- Marshall, J. D. **The Old Poor Law, 1795–1834.** 2nd ed. London : Macmillan, 1985.
- Mohan, John. **A United Kingdom? : Economic, Social and Political Geographies.** London : Arnold Press, 1999.
- Murphy, Derrick. ed. **Britain 1914–2000.** London : Collins Educational 2000.
- O’ Driscoll, James. **Britain.** Oxford : Oxford University Press, 1995.
- Oakland, John. **British Civilization : An Introduction.** London : Routledge, 1991.
- Obelkevich, James and Peter Catterall. Eds. **Understanding Post–War British Society.** London : Routledge, 1994.
- Page, Robert M. **Revisiting the Welfare State.** Maidenhead : Open University Press, 2007.
- Pierson, C. **Beyond the Welfare State?** Cambridge : Polity Press, 2006.
- Pierson, Christopher and Francis G. Castles. eds. **The Welfare State Reader.** 2nd ed. Cambridge : Polity Press, 2007.
- Pollard, Sidney. **The Development of the British Economy since 1914–1990.** London : E. Arnold, 1994.

- Poynter, J. R. **Society and Pauperism**. London : Routledge & K. Paul, 1969.
- Repair : Plan for Social Reform**. [Online.] Retrieved 18 December 2010 from www.conservatives.com
- Rose, M. E. **English Poor Law, 1780–1930**. Newton Abbot : David & Charles, 1971.
- Rose, Richard. **Politics in England**. 3rd ed. Boston : Little Brown & Co., 1980.
- Rowntree, B. S. **Poverty : A Study of Town Life**. London : Macmillan, 1901.
- Ruck, S. K. **London Government and the Welfare Services**. London : Routledge, 2007.
- Sampson, Anthony. **The Changing Anatomy of Britain**. New York : Random House, 1982.
- Seldon, Anthony. ed. **Blair's Britain 1997–2007**. New York : Cambridge University Press, 2007.
- Spicker, Paul. **An Introduction to Social Policy**. [Online] Retrieved 20 January 2011 from www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/wstate.htm
- Talbot-Smith et al. **The New NHS : a guide**. London : Routledge, 2006.
- Taylor-Gooby, P. “UK pension reform : A test case for a liberal welfare state?” in Bonoli, Giuliano and Toshimitsu Shinakawa. **Ageing and Pension Reform Around the World : evidence from eleven countries**. New York : Edward Elgar Publishing, 2005.
- Thatcher, Margaret. **The Downing Street Years**. New York : HarperCollins, 1993.
- The Conservatives Manifesto 2010**. [Online.] Retrieved 10 January 2011 from <http://www.conservatives.com....>
- Thompson, Paul. **The Edwardians**. London : Indiana Press, 1975.
- Timmins, Nicholas. **The Five Giants**. London : HarperCollins, 2001.
- Titmuss, R. M. **Problems of Social Policy**. London : Longmans, Green and Company, 1950.

Webb, S. and Beatrice Webb. **English Poor Law History. Part I : the Old Poor Law.** London : Longmans, 1927.

Websites

www.andyworthington.co.uk

www.bbc.com

www.cnn.com

www.conservatives.com

www.economist.com

www.guardian.co.uk

www.ltmuseum.co.uk

www2.rgu.ac.uk

