

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง ความต้องการในการได้รับสวัสดิการสังคมของคนยากจนในจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งผู้วิจัยได้รวบรวมแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. ความยากจน
2. การจัดสวัสดิการสังคม
3. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความยากจน

1. ความหมายของความยากจน

นักวิชาการท่านต่างๆ ให้ความหมายของความยากจน ไว้ดังนี้
เมธี ครองแก้ว (2523, หน้า 10-13 อ้างถึงใน สิริกร ตันติถาวรกิจ, 2545, หน้า 20-21)
ได้สรุปความหมายของคำว่าความยากจน ดังนี้

ความยากจน หมายถึง ความอึดอัดขัดสน (economic insufficiency) หรือความมีไม่พอในการยังชีพ โดยเกี่ยวกับเรื่องความต้องการอาหารเพื่อความอยู่รอดของมนุษย์ หรือความต้องการที่ใช้หลักกายภาพเป็นเกณฑ์สำหรับคำนวณหารายได้ เพื่อซื้ออาหารที่จำเป็นต่อการยังชีพของมนุษย์จำนวนหนึ่ง นอกจากนี้ยังนับรวมถึงความต้องการขั้นต่ำอื่นๆ เข้าไปอีกด้วย นอกเหนือจากเรื่องอาหาร ซึ่งได้แก่ ความต้องการสินค้าอุปโภค ความต้องการทางด้านจิตใจและอาจจะรวมถึงเรื่องปัจจัยทางด้านศีลธรรมและจริยธรรม ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นและขาดเสียไม่ได้ต่อการครองชีพอย่างสมศักดิ์ศรีของความเป็นคนด้วย

ความยากจน หมายถึง ความไม่เสมอภาค (economic inequality) ภาวะการครองชีพที่แตกต่างกันไปจากลักษณะอันเป็นปกติสถานของแต่ละสังคม และเน้นความแตกต่างที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทั้งในด้านการบริโภค การมีสิทธิและโอกาสต่างๆ ฯลฯ โดยพิจารณาถึงมาตรฐานการครองชีพที่ถือว่าเป็นความยากจนในสังคมหนึ่ง หรือในเวลาหนึ่งซึ่งอาจไม่เป็น

เช่นเดียวกันกับอีกสังคมหนึ่งหรืออีกเวลาหนึ่งก็ได้ เพราะมาตรฐานดังกล่าวมีความแตกต่างกันใน
ด้านเวลาและสถานที่

ความยากจน หมายถึง ความขาดแคลน (deprivation) ปัจจัยบางประการอันเป็นส่วนประกอบสำคัญของภาวะการไร้ซึ่งความเป็นแบบแผนทั่วไปของมวลชนในสังคมนั้น ความยากจนในความหมายนี้เป็นคำที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย โดยในประเทศด้อยพัฒนา ความยากจนหมายถึง ความขาดแคลนปัจจัยหรือโอกาสที่จำเป็นในการเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนในสังคมของตน ความยากจนในความหมายนี้อาจใช้เป็นเกณฑ์ทางพฤติกรรมการบริโภคเป็นตัววัดได้

ความยากจน หมายถึง ความต้องการพึ่งพา (dependency) พิจารณาในแง่การใช้ระดับรายได้ที่ต่ำที่รัฐบาลมีโครงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย แต่ไม่มีอะไรมาเป็นหลักประกันได้ว่ารายได้นี้จะเพียงพอที่จะเริ่มต้นของการหลุดพ้นจากภาวะความยากจน เพราะรายได้นี้ต่ำดังกล่าวนั้นเป็นไปอย่างคร่ำครว และไม่สามารถที่จะกำหนดให้แน่ชัดถึงความยากจนได้

ความยากจน หมายถึง ความเป็นปัญหาในสังคม (diseconomies) เนื่องมาจากความยากจนซึ่งทำให้เป็นปัญหาต่อสังคม

ความหมายของความยากจนในเชิงของรายได้ (จางจินต์ โศภนคณาภรณ์, 2527 อ้างถึงใน สิริกร ดันติถาวรกิจ, 2545, หน้า 21-22) ได้อธิบายความหมายของความยากจนในเชิงของรายได้ซึ่งโดยทั่วไปในแต่ละสังคม จะมีสมาชิกที่มีความพร้อมและความสมบูรณ์แตกต่างกันออกไป ทั้งทางสภาพเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม ฯลฯ กล่าวคือ ในแต่ละสังคมนั้นจะมีสมาชิกแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้

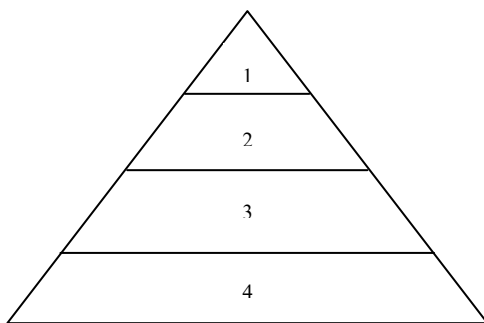
(1) ผู้มีรายได้อ่อน พวกเขาสามารถช่วยเหลือตนเองได้มีความสุขสบายด้วยทรัพย์สินเงินทอง

(2) ผู้มีรายได้ปานกลาง เป็นคนที่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ตามอัธยาศัยไม่ค่อยมีปัญหาหนัก

(3) ผู้มีรายได้น้อย ได้แก่ พวกที่ยากจนมีความเดือดร้อนบ้าง แต่ก็สามารถช่วยเหลือตนเองได้ในบางเรื่อง

(4) ผู้ที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ พวกนี้ได้แก่ พวกที่เกิดมาก็พบแต่ปัญหา และไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ เป็นพวกที่ต้องรับบริการจากบุคคลอื่นซึ่งมีหลายประเภทด้วยกัน

กลุ่มรายได้ทั้ง 4 กลุ่มนี้ กลุ่มที่ 4 กลุ่มยากจนที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้มีมากที่สุด ในสังคมอยู่เป็นฐานล่างของสังคม ถัดมาคือกลุ่มที่ 3 เป็นกลุ่มยากจน ถัดมาคือกลุ่มรายได้ปานกลาง ส่วนกลุ่มบนสุดคือกลุ่มรายได้สูงซึ่งมีจำนวนน้อยกว่ากลุ่มอื่นๆ มาก (แผนภูมิที่ 2.1)



ภาพที่ 2.1 แสดงโครงสร้างประชากรจำแนกตามรายได้

จะเห็นได้ว่า ผู้ที่ไม่สามารถจะช่วยเหลือตนเองได้ ซึ่งนับเป็นประเภทที่ 4 นั้นมีจำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับประชากรกลุ่มอื่นๆ ซึ่งถ้าหากไม่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐและหน่วยงานอื่นๆ แล้ว จะทำให้สังคมต้องเกิดปัญหาและความยุ่งยากต่างๆ ย่อมตามมามากมาย ดังนั้น ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องจึงพยายามจัดมาตรการทางสังคม ตลอดจนกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้ความช่วยเหลือและบรรเทาปัญหาของบุคคลกลุ่มนี้

สมศักดิ์ ศรีสันติสุข, ไพฑูรย์ คัชมาตย์ และเพียรศักดิ์ ภักดี (2545, หน้า 2-4) ได้ให้ความหมายของความยากจนในทางเศรษฐศาสตร์มีความหมายอย่างน้อย 5 ความหมาย คือ 1) ความอัตรัดขัดสนทางเศรษฐกิจ (economic insufficiency) 2) ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ (economic inequality) 3) ความขาดแคลน (deprivation) จากสภาพที่เคยเพียงพอ 4) ความต้องพึ่งพา (dependency) จากรัฐ 5) ความเป็นต้นเหตุของการเกิดปัญหาสังคม (diseconomy)

พจน์ รักษาความสุข (2546, หน้า 7) ได้สรุปความหมายความยากจนในมุมมองของคนจน โดยแบ่งเป็นกลุ่มความยากจนที่บ่งถึงวิธีการดำเนินชีวิตและสะท้อนทั้งเหตุและผลจากความยากจน “ไม่มีกินหรือมีไม่พอกิน รายได้น้อย ไม่มีที่ทำกิน การศึกษาต่ำ ไม่มีงานทำ ขาดแคลนเงินทุน มีหนี้ ป่วย”

ดวงกมล วิมลกิจ (2547, หน้า 18-19) ได้รวบรวมการกล่าวถึงความหมายของความยากจนในประเด็นต่างๆ มากมายสรุปได้ดังนี้

(1) รายได้ ความยากจนในกรณีพิจารณาจากมาตรฐานการดำรงชีวิต ซึ่งวัดในเทอมของรายได้หรือการบริโภคที่เกิดขึ้น หากต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดจะถูกจัดอยู่ในกลุ่มคนยากจน โดยธนาคารโลกได้ให้คำจำกัดความของความยากจนดังนี้ “ความยากจน คือ ความไม่สามารถในการเข้าถึงมาตรฐานการดำรงชีพขั้นต่ำได้”

(2) สิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพ การขาดสินค้าและบริการพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงอยู่ในชีวิตประจำวัน อาทิ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ความมั่นคงปลอดภัย ในสังคมและสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิตอื่นๆ ทั้งทางร่างกายและจิตใจ นำไปสู่ปัญหาความยากจน

(3) ความจำกัดของทรัพยากร ปัญหาความยากจนขึ้นกับความจำกัดของทรัพยากร ที่มีอยู่และยากแก่การเข้าถึง องค์การสหประชาชาติได้ให้คำจำกัดความว่า “ความยากจน คือ สภาวะ ความยากลำบากในการเข้าถึงสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ซึ่งรวมถึง อาหาร น้ำดื่ม สุขอนามัยที่ดี ที่อยู่อาศัย การศึกษาและข้อมูลข่าวสารมิใช่ขึ้นกับรายได้เท่านั้น”

(4) สิทธิในความเป็นเจ้าของความหมายนี้ พิจารณาเกี่ยวกับสิทธิที่แต่ละบุคคลพึงมีนอกเหนือไปจากการคำนึงถึงเรื่องทรัพยากร โดยอธิบายว่าคนยากจนเพราะขาดสิทธิในความเป็นเจ้าของ เช่น ยากจนเพราะเขาไม่สามารถซื้ออาหารหรือที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ มิใช่เกิดจากการที่ไม่มีอาหารหรือที่อยู่อาศัย เนื่องจากสิ่งเหล่านี้มีอยู่ทั่วไปหากแต่ขาดปัจจัยที่จะให้ได้มาซึ่งสิทธิในการครอบครองจึงเกิดความยากจนขึ้น ทั้งนี้ การขาดสิทธิในความเป็นเจ้าของอาจพิจารณาได้ว่าเป็นพื้นฐานของการเกิดความยากจน

(5) การถูกกีดกัน ความยากจนอาจพิจารณาได้จากความสัมพันธ์ในเชิงสังคมเมื่อ บุคคลนั้นถูกกีดกันออกจากการมีส่วนร่วมในวิถีการดำเนินชีวิตแบบปกติทั่วไป จึงก่อให้เกิดความยากจนขึ้น ซึ่งเป็นประเด็นที่ได้รับการพูดถึงอย่างมากในสหภาพยุโรป โดยกลุ่มสหภาพยุโรปให้คำจำกัดความว่า “ความยากจน คือ ผลของการถูกกีดกันออกจากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด”

(6) ความไม่เท่าเทียมในการจัดสรรทรัพยากร ความไม่เสมอภาคในการจัดสรรทรัพยากร นำไปสู่ภาวะความยากจน โดยเปรียบเทียบ

(7) ชนชั้นทางสังคม ความไม่เท่าเทียมในเชิงโครงสร้างทางสังคมเป็นเหตุให้ผู้ที่อยู่ในชนชั้นต่ำ มีแนวโน้มที่จะประสบความยากจนมากขึ้น เนื่องด้วยโอกาสทางสังคมมีน้อยกว่าผู้อยู่ในชนชั้นระดับสูง

(8) การพึ่งพิงความช่วยเหลือจากรัฐ ผู้ที่ต้องพึ่งพิงความช่วยเหลือหรือสวัสดิการต่างๆ จากรัฐอยู่ตลอดเวลา แสดงถึงความเป็นผู้ประสบภาวะความยากจน

(9) เวลา ความหมายความยากจนประการสุดท้ายนี้ให้ความสนใจในเรื่องของช่วงเวลาแห่งความยากจน โดยกล่าวถึงความยากจนที่ต้องเป็นภาวะที่มีการสะสมเวลามาระยะหนึ่ง จึงจะสามารถตัดสินได้ว่าเข้าเกณฑ์ความยากจน การเผชิญภาวะการขาดแคลนบางสิ่งจำเป็น ในขณะที่ขณะหนึ่งมีอาจตัดสินได้ว่าผู้นั้นเป็นคนยากจน

สุจิต เจนนพกาญจน์ (2550, หน้า 3-4) ได้วิเคราะห์และนำเสนอการให้ความหมายของความยากจน สรุปได้ดังนี้

โดยปกติ ความหมายของความยากจนก็คือ ความขาดแคลนปัจจัย 4 ดังนั้นผู้ที่ขาดแคลนสิ่งจำเป็นพื้นฐานก็นับว่ายากจนหรือเป็นคนจน แต่ในปัจจุบันได้มีการพิจารณาเรื่องสิ่งจำเป็นของชีวิต (needs) ในระดับที่มากกว่าสิ่งจำเป็นพื้นฐาน (basic needs) เช่น อธิบายว่า ความจนคือการขาดแคลนปัจจัย 4 และสิ่งจำเป็นอื่นๆ ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพทางสังคม ดังนั้น การขาดข่าวสารและการศึกษาก็นับว่าขาดความจำเป็นในสังคมยุคปัจจุบันหรือบางคนอธิบายว่า ความยากจน คือ ภาวะที่ขาดแคลนสิ่งที่จะทำให้กินคืออยู่ดี (well-being) ทั้งด้านกายภาพและด้านจิตใจ ซึ่งมีความหมายกว้างขึ้นไปอีก การขยายขอบเขตของสิ่งจำเป็น (needs) ออกไป นำไปสู่ความหมายใหม่ คือ

(1) การให้ความหมายโดยพิจารณาจากมาตรฐานการครองชีพ (standard of living) ความยากจนตามนัยนี้ หมายถึง การขาดแคลนเงินทองที่จะสนองความต้องการที่จำเป็นตามมาตรฐานของสังคมหนึ่งๆ เป็นความจนอันเกิดจากการมีรายได้ที่จำกัดแต่ไม่ได้หมายความว่า ขาดแคลนสิ่งจำเป็นที่จะสนองความต้องการทางกายภาพ

(2) การให้ความหมายโดยพิจารณาจากเส้นความยากจน (poverty line) ความยากจนสัมบูรณ์ (absolute poverty) เส้นความยากจน หมายถึง ระดับรายได้เป็นตัวเงินของบุคคลที่ทำให้เขาเป็นคนจน หรือเป็นระดับรายได้ที่ทำให้เขาขาดแคลนปัจจัย 4 เป็นระดับรายได้ที่ทำให้การครองชีพต่ำกว่ามาตรฐาน ความยากจนที่วัดด้วยเกณฑ์เส้นความยากจนนี้เรียกว่า ความยากจนสัมบูรณ์ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันได้มีการขยายคำจำกัดความของความยากจนสัมบูรณ์เสียใหม่ โดยรวมเอามิติทางสังคมเข้าไปด้วย

(3) การให้ความหมายโดยพิจารณาจากมิติทางสังคม แม้ว่าธนาคารโลกจะใช้เส้นความยากจนเป็นเกณฑ์กำหนดว่าใครคือคนจน แต่ปัจจุบันธนาคารโลกก็ยอมรับว่าความยากจนมีหลายมิติ ความเป็นคนจนถูกกำหนดจากหลายปัจจัย เช่น ด้อยการศึกษา ไม่ได้รับการดูแลสุขภาพ ไม่มีสิทธิ ไม่มีเสียง ไม่มีอำนาจ เป็นต้น รายงานของธนาคารโลกยอมรับว่า ความยากจนในมิติที่ไม่ใช่รายได้ในหลายๆ ประเทศอยู่ในสภาวะรุนแรง ความยากจนประเภทนี้เกิดจากความเลื่อมล้ำและความด้อยโอกาส

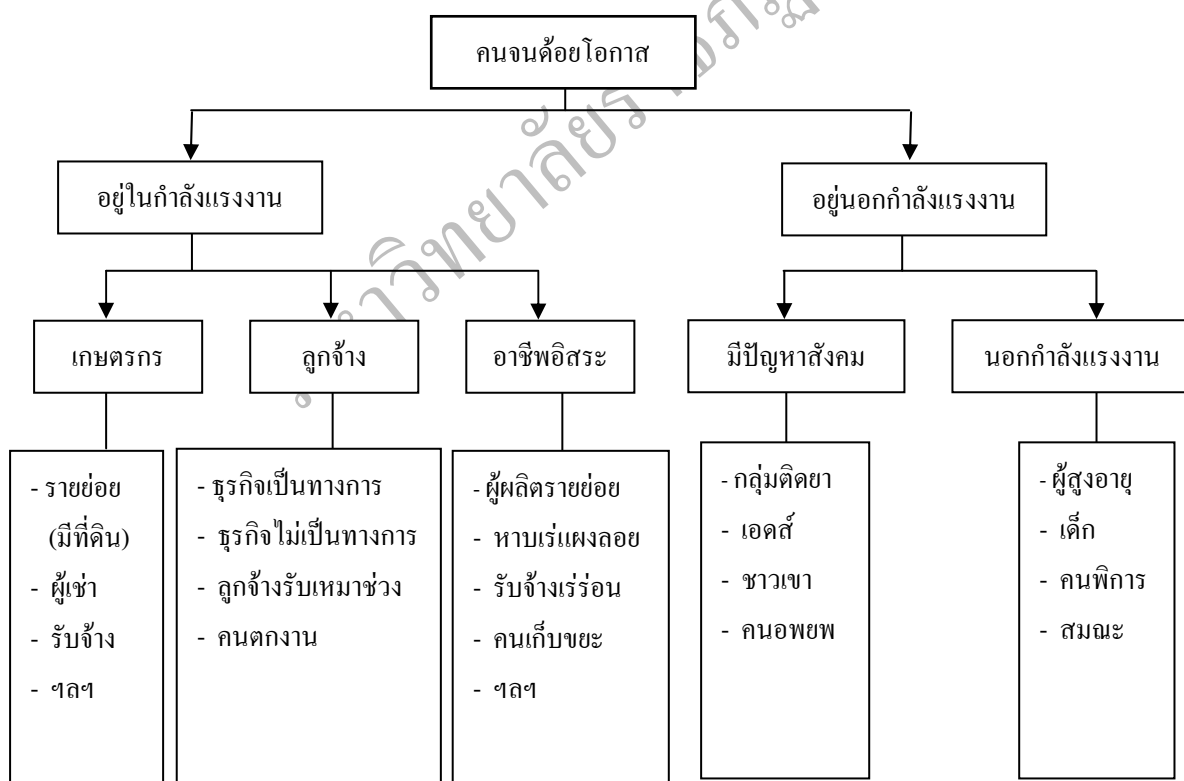
ด้วยเหตุผลเชิงประวัติศาสตร์มนุษยชาติ เราอาจสรุปได้ว่ามิติความยากจนอาจแบ่งออกได้เป็น 4 มิติ คือ

- 1) **จนทรัพย์สิน** เป็นความจนตามความหมายเดิม คือ มีรายได้ต่ำ ขาดวัตถุดิบปัจจัย
- 2) **จนโอกาส** คือ ไม่มีโอกาสที่จะได้รับการศึกษา ไม่มีโอกาสเข้าถึงบริการสาธารณสุข ไม่มีโอกาสและไม่มีสิทธิเข้าถึงบริการสาธารณะ เช่น ไฟฟ้า ประปา คมนาคม ข่าวสาร และสื่อสาร ไม่มีสิทธิเข้าถึงหรือถูกตัดขาดจากฐานทรัพยากรของสังคม

3) **จนอำนาจ** คือ ไม่มีสิทธิ ไม่มีเสียง ไร้อำนาจต่อรอง ไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการ นโยบายและการตัดสินใจ มักจะได้รับผลกระทบจากการกระทำของผู้มีอำนาจเหนือกว่า ไม่ว่าจะอำนาจรัฐหรืออำนาจทุน “จนอำนาจ” เป็นมิตินโยบายเชิงการเมือง เป็นผลที่เกิดจากความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคในสังคม

4) **จนศักดิ์ศรี** คือ การที่ได้รับการดูถูกเหยียดหยาม ถูกเบียดขับ ไม่เป็นที่ยอมรับของสังคมส่วนใหญ่ ไร้ศักดิ์ศรีในสายตาของผู้คนในสังคม ได้รับการปฏิบัติในสังคมอย่างไม่เสมอภาค เช่น การเหยียดผิว เหยียดเชื้อชาติ และเหยียดอาชีพ ฯลฯ เป็นต้น

มีความเชื่อกันว่า **คนจนโอกาส** เป็นตัวแปรสำคัญที่จะนำไปสู่ความจนมิติอื่นๆ การที่จะจำแนกแบ่งกลุ่มคนจนด้วยโอกาสเป็นเรื่องที่ค่อนข้างละเอียดอ่อน แต่โดยทั่วไปแล้วจะแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ 1. ส่วนที่อยู่ในกำลังแรงงานหรือกลุ่มที่มีวิถียังชีพด้วยการประกอบกิจการเลี้ยงชีพ 2. ส่วนที่ไม่อยู่ในกำลังแรงงานหรือมีวิถียังชีพที่ไม่แน่นอน ต้องพึ่งพาผู้อื่นเป็นสำคัญ เช่น คนชราที่ไม่มีรายได้ของตนเอง คนเร่ร่อน กลุ่มคนติดยาเสพติด คนขอทาน เป็นต้น



ภาพที่ 2.2 สภาพที่เป็นจริงในสถานะของคนจนด้วยโอกาส

วิทยากร เชียงกุล (2552, หน้า 7-8) ให้ความหมายของคนยากจน (คนขัดสน, ด้อยโอกาส, คนในภาวะยากลำบาก ฯลฯ) ดังนี้

(1) ไม่มีรายได้เพียงพอ หรือไม่สามารถสนองความต้องการพื้นฐานที่จำเป็นขั้นต่ำ สำหรับอาหารที่มีคุณค่า ที่อยู่อาศัย และเครื่องอุปโภคบริโภคที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพในเกณฑ์มาตรฐานได้ เช่น เกษตรกรรายย่อยที่ผลผลิตต่ำ และหาอาหารเองไม่ค่อยได้, ไร้ฝีมือ ที่ไม่มีงานประจำ, ผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย, คนตกงาน คนด้อยโอกาส ฯลฯ เส้นความยากจนที่นักเศรษฐศาสตร์กำหนด 886 บาท ต่อคนต่อเดือนในปี 2542 น่าจะต่ำกว่าความจริง เพราะรายได้ขั้นต่ำตามที่คณะกรรมการไตรภาคีแรงงานที่คำนวณว่าพอให้คนมีรายได้ยังชีพยังอยู่ที่ 133-165 บาทต่อวัน (แล้วแต่จังหวัด) หรือราว 4,000 - 5,000 บาทต่อเดือน

(2) มีรายได้หรือความสามารถในการตอบสนองความต้องการในชีวิตที่ต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยของคนในสังคมเดียวกัน หากมองในแง่นี้จะกินความหมายกว้าง ถึงคนที่มีรายได้ต่ำสุด 80% ซึ่งมีสัดส่วนในรายได้เพียง 41.5% ของรายได้ของคนทั้งประเทศ และคน 80% นี้ก็เป็นคนมีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อเดือน ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของคนทั้งประเทศ 3,508 บาท ต่อคน/ต่อเดือน ในปี 2542

(3) มีสถานะหรืออำนาจต่อรองทางการเมืองและสังคมต่ำกว่าสมาชิกคนอื่น ๆ รวมทั้งคนที่สังคมมีอคติหรือความเชื่อที่กีดกันพวกเขาให้ไม่ได้รับสิทธิเสมอภาค เช่น เป็นชนชาติส่วนน้อย คนในชุมชนแออัด คนอยู่ชนบทห่างไกล คนอพยพ คนที่ไม่มีทะเบียนบ้าน ผู้หญิง (โดยเฉพาะผู้หญิงที่ยากจนหรือการศึกษาต่ำ) คนที่มีอาชีพที่สังคมถือว่าต่ำด้อย ฯลฯ

(4) คนที่ไม่มีสิทธิหรือโอกาสที่จะได้รับบริการขั้นพื้นฐาน เช่น การศึกษา โอกาสในการประกอบอาชีพ บริการทางสาธารณสุข และบริการอื่นๆ ทัดเทียมกับคนอื่น ๆ เช่น เป็นคนพิการ คนบ้า คนป่วยเรื้อรัง คนชรา เด็กกำพร้า ที่ไม่มีญาติพี่น้องดูแล หรือมีญาติพี่น้องบ้างก็ยากจน เด็กเร่ร่อน ฯลฯ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2545, หน้า 1) ได้จำแนกความหมาย “ความยากจน” เป็นความยากจนเชิงรายได้ (income poverty) และความยากไร้ของคน (human poverty) โดยจำแนกความหมายของความยากจนเชิงรายได้ (income poverty) เป็นสองนัยยะ คือ “ความยากจนขั้นแค้น” (extreme poverty) หมายถึง การขาดแคลนรายได้ที่เพียงพอสำหรับบริโภคอาหารเพื่อยังชีพ ซึ่งอ้างอิงกับระดับความต้องการสารอาหารขั้นต่ำทางร่างกาย เป็นความยากจนสัมบูรณ์และ “ความยากจนโดยรวม” (overall poverty) หมายถึง การขาดแคลนรายได้ที่เพียงพอต่อความจำเป็นในการดำรงชีวิตที่มีโชอาหาร เช่น เครื่องนุ่งห่ม สาธารณูปโภคและที่อยู่ รวมทั้งอาหารตามความต้องการของร่างกาย เป็นความยากจนสัมพัทธ์ (ซึ่งการวัดจะเปรียบเทียบ

รายได้ของกลุ่มคนที่จนที่สุดกับคนที่รวยกว่า) ในขณะเดียวกันก็ได้ให้ความหมายความยากไร้ของ คน (human poverty) ว่าหมายถึงการขาดแคลนขีดความสามารถขั้นพื้นฐาน ได้แก่ ไม่รู้หนังสือ ทูพโภชนาการ อายุสั้น สุขภาพของมารดาไม่ดีและการเจ็บป่วยด้วยโรคที่ป้องกันได้ ซึ่งวัดโดยอ้อม จากการเข้าไม่ถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการยกระดับขีดความสามารถของทุนมนุษย์ เช่น ไฟฟ้า สาธารณูปโภค การศึกษา การคมนาคมสื่อสารและน้ำสะอาดสำหรับดื่ม เป็นต้น

สรุปความหมายของความยากจน ตามที่นักวิชาการท่านต่างๆ และหน่วยงานให้ความหมายไว้ มีดังนี้

ที่	ชื่อ/หน่วยงาน	ความยากจน					
		มีรายได้น้อย	อัตรัดขาดสน	ไม่เสมอภาค	ขาดแคลน	พึ่งพา	ปัญหาสังคม
1	สิริกร ตันติถาวรกิจ	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	สมศักดิ์ ศรีสันติสุข, ไพฑูรย์ กัษมาตย์ และเพียรศักดิ์ ภัคดี		✓	✓	✓	✓	✓
3	พจน์ รักษาความสุข	✓					
4	ดวงกมล วิมลกิจ	✓		✓	✓	✓	
5	สุดจิต เจนนพกาญจน์	✓	✓	✓	✓	✓	
6	วิทย์กร เชียงกุล	✓		✓			✓
7	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	✓			✓		

ผู้วิจัยสรุปความหมายของความยากจน หมายถึง การมีรายได้น้อย ความไม่สามารถในการเข้าถึงมาตรฐานการดำรงชีพขั้นต่ำได้ สภาวะความยากลำบากในการเข้าถึงสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ความอัตรัดขาดสน ความไม่เสมอภาค ความขาดแคลน ที่ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต ความต้องการพึ่งพา พึ่งพิงความช่วยเหลือจากรัฐ ความเป็นปัญหาในสังคม

2. ความหมายของคนจน

นักวิชาการ สถาบันการศึกษาและหน่วยงานของรัฐให้ความหมายของคนจนไว้ ดังนี้ มหาวิทยาลัยนเรศวร (2546 อ้างถึงใน มณีวรรณ เจริญ, กาญจน์ศิริ เสรีรัตนาคาร และธนพร สุดยอดสุข, 2548, หน้า 10 - 11) ได้ให้ความหมายของคนจนว่า

(1) ลักษณะทางเศรษฐกิจ โดยทั่วไปไม่มีกิน ไม่พอกิน รายได้น้อยไม่พอเลี้ยงครอบครัวรายได้ไม่แน่นอน ค่าใช้จ่ายสูงหรือคนมีรายได้ในครอบครัวมีน้อย

(2) การมีหนี้สินและทรัพย์สิน ได้แก่ การมีลักษณะมีหนี้สินมากและเพิ่มหนี้เรื่อยๆ ไม่สามารถใช้หนี้หรือลดหนี้ได้ ไม่มีทรัพย์สิน ไม่มีที่ดินทำกิน

(3) ลักษณะอาชีพและลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ อาชีพรับจ้างไม่แน่นอน หาเช้ากินค่ำ ตกงาน อายุมาก ไม่มีลูกหลาน เจ็บป่วยสุขภาพไม่ดีหรือพิการ

(4) ลักษณะครอบครัว ได้แก่ ครอบครัวใหญ่ มีลูกมาก มีภาระลูกหลาน คนป่วย คนพิการในครอบครัว

(5) พฤติกรรม ได้แก่ ไม่ดิ้นรน ไม่ทำงาน บริโภคเกินตัว ดิดเหล้า เป็นต้น
กระทรวงมหาดไทย (2549) ให้ความหมายของคนจน ตามกลุ่มเป้าหมายของการจดทะเบียนเพื่อแก้ปัญหาสังคมและคนยากจนของกระทรวงมหาดไทย คือ ประชาชนผู้ที่ประสบปัญหา 7 เรื่อง ได้แก่

(1) ปัญหาที่ดินทำกิน หมายถึง ประชาชนที่มีอาชีพเกษตรกรรมแต่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองแต่มีจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพ

(2) ปัญหาคนเร่ร่อน หมายถึง ประชาชนที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งหรือไม่มีอาชีพ

(3) ปัญหาผู้ประกอบอาชีพผิดกฎหมาย หมายถึง ผู้ประกอบอาชีพผิดกฎหมาย เป็นผู้ติดยาเสพติด ขาดรายได้ ฯลฯ และปัจจุบันไม่มีอาชีพ

(4) นักเรียน / นักศึกษา ที่มีรายได้ไม่เหมาะสม

(5) ปัญหาการถูกหลอกลวง หมายถึง ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้อื่นที่มีลักษณะฉ้อฉล ถูกหลอกลวง

(6) ปัญหาหนี้สินของประชาชน หมายถึง ผู้ที่มีปัญหาหนี้สินทั้งในระบบและนอกระบบ

(7) ปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจน หมายถึง ผู้ที่ไม่มีบ้านอยู่อาศัยที่มีความมั่นคงถาวรเป็นของตนเอง

คนจน หมายถึง คนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนซึ่งเส้นความยากจนนี้คำนวณขึ้นมาโดยคำนึงถึงความต้องการอาหารและสินค้าอุปโภคที่จำเป็นพื้นฐานขั้นต่ำของครัวเรือน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า คนจนก็คือ คนที่มีรายได้ไม่เพียงพอที่จะใช้จ่ายเพื่อซื้ออาหารและสินค้าจำเป็นพื้นฐานขั้นต่ำนั่นเอง (www.tdri.or.th/poverty/report.htm)

ผู้วิจัยสรุปความหมายของคนยากจน หมายถึง คนที่ไม่มีอาชีพหรือหากมีอาชีพแต่ก็มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน มีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ ทำให้ไม่เพียงพอที่จะจ่ายเพื่อซื้อสิ่งจำเป็นขั้น

พื้นฐานขั้นต่ำของมนุษย์ เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัยและเครื่องใช้ที่จำเป็นแก่การดำรงชีพได้ตามอัตภาพ

3. กรอบแนวคิดเกี่ยวกับความยากจน

คำว่า ความยากจน กับคำว่า **ด้อยโอกาส** น่าจะเป็นคำที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน ผู้คิดกัน เป็นเหตุและผลของกันและกัน นักวิชาการส่วนใหญ่จึงนิยมที่จะใช้คำว่า **คนจน** **ผู้ด้อยโอกาส** เป็นคำที่มีนัยรวมคำว่า ความยากจน กับคำว่า **ด้อยโอกาส** เข้าด้วยกันและเช่นกันในการอธิบาย ปัญหาทางสังคมกรณีต่างๆ อาทิ ปัญหาสุขภาพจิต ปัญหาโสเภณี ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการค้ามนุษย์ และแม้กระทั่งปัญหาความยากจนเองก็มักเกี่ยวโยงความยากจนและการด้อยโอกาสเข้าด้วยกันในฐานะรากแก้วของแต่ละปัญหา (สุดจิต เจนนพกาญจน์, 2550, หน้า 1)

สุดจิต เจนนพกาญจน์ (2550, หน้า 1-2) ได้วิเคราะห์และนำเสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับความยากจน/คนจน ดังนี้

การที่จะทำความเข้าใจและวิเคราะห์ปัญหาความยากจนได้อย่างถูกต้อง หรือใกล้เคียงความจริงมากที่สุด ควรที่จะเริ่มจากการวิเคราะห์กรอบแนวคิด (concept) ในเรื่องความยากจนหรือคนจนทำความเข้าใจตั้งแต่ต้นว่า คนจนที่เรากำลังกล่าวถึงคือใคร เป็นอย่างไร เพื่อเข้าใจถึงสภาพข้อเท็จจริง และการเสนอแนวทางที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาคือความยากจนหรือคนจนอย่างเป็นระบบ กรอบแนวคิดที่สำคัญมีอยู่ 2 กระแสหลัก คือ

(1) กรอบแนวคิดเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก เน้นการวัดความยากจนในแง่การมีรายได้ต่ำ ธนาคาร โลกและนักเศรษฐศาสตร์ ผู้สนับสนุนแนวทางการพัฒนาแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมตะวันตกมาตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สอง เป็นผู้เผยแพร่กรอบแนวคิดการวัดความยากจนของคนในแง่ที่ว่า **คนที่มียาได้ต่ำกว่าระดับรายได้ที่จะใช้ในการยังชีพ ถือว่าเป็นคนยากจน** ประเทศที่มีรายได้ต่อหัวโดยเฉลี่ยต่ำกว่าประเทศพัฒนาอุตสาหกรรม ถือว่าเป็นประเทศกำลังพัฒนา (ยากจน)

(1.1) การวัดความยากจนในแง่รายได้เชิงสัมบูรณ์ ธนาคาร โลกและนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก ใช้กรอบแนวคิดรายได้ที่เพียงพอแก่การบริโภคขั้นพื้นฐานเป็นดัชนีชี้วัดความยากจนของคนในประเทศ โดยคำนวณจากค่าครองชีพในแต่ละปีว่า คนเราควรจะมีรายได้เท่าใดจึงจะพอหาซื้ออาหารและเครื่องใช้ที่จำเป็นแก่การดำรงชีพได้ตามอัตภาพ และใช้ตัวเลขที่คำนวณได้นี้เป็นเส้นความยากจน (poverty line) บุคคลใดมียาได้ต่อหัวต่อเดือนต่ำกว่าเส้นความยากจนก็ถือว่ายากจน โดยมีการปรับตัวเลขนี้ทุกปีตามอัตราเงินเฟ้อ

ด้วยวิธีการวัดความยากจนจากรายได้พอยังชีพเช่นนี้ เป็นการคาดคำนวณแบบหลวมๆ คิดแบบถัวเฉลี่ยมากเกินไป ขาดการจำแนกในรายละเอียด เช่น เพศ วัย ถิ่นฐานที่อยู่ ความต้องการขั้นพื้นฐานของชีวิตที่แตกต่างกันและในแง่การนำดัชนีนี้มาใช้งานในภาพรวมเชิงเศรษฐกิจ

ขาดการมองรอบด้านทั้งในเชิงสังคม วัฒนธรรมและการเมือง อาจนำไปสู่ความผิดพลาดในการกำหนดขอบเขตของความยากจนได้ เพราะการวัดคนจนจากตัวเลขเส้นความยากจนจะเห็นเฉพาะคนที่จนที่สุดเท่านั้นแต่ไม่เห็นภาพคนจนทั้งหมด

(1.2) การวัดความยากจนในแง่รายได้เชิงเปรียบเทียบ เป็นการเปรียบเทียบรายได้ของคนกลุ่มต่างๆ ในสังคมว่ามีความแตกต่างในส่วนแบ่งของรายได้ทั้งหมดมากน้อยเพียงใด เช่น การแบ่งคนออกเป็น 5 กลุ่มๆ ละ 20% ของประชาชน กลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำสุด 20% สู้ทำยถึว่าจนมากหรือจน แล้วแต่ว่าพวกเขามีส่วนในรายได้สักเท่าใดเมื่อเทียบกับกลุ่มอื่นๆ ดังนั้นเราสามารถเปรียบเทียบรายได้ระหว่างยุคสมัยได้ว่าการกระจายรายได้เป็นธรรมขึ้นหรือเลวลง หรืออาจจะเปรียบเทียบระหว่างประเทศได้

การวัดความยากจนทางเศรษฐกิจเชิงเปรียบเทียบอีกวิธีหนึ่งก็คือ เปรียบเทียบกับรายได้เฉลี่ยต่อหัวของคนทั้งประเทศ ดูว่าใครที่มีรายได้ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยก็จัดว่าเป็นคนยากจนกว่าคนอื่นๆ

การวัดความยากจนในเชิงเปรียบเทียบ นำเป็นดัชนีชี้วัดที่ช่วยเสริมให้เราเข้าใจปัญหาความยากจน ได้ใกล้เคียงความจริงมากขึ้นกว่าการใช้ดัชนีชี้วัดเชิงสัมบูรณ์ที่ใช้เส้นความยากจน (เส้นรายได้การสนองตอบความต้องการพื้นฐานขั้นต่ำของบุคคล) เป็นตัวชี้วัดใดๆ เพราะการวัดแบบใช้เส้นความยากจนนั้นนอกจากการเก็บสถิติและการคำนวณเส้นความยากจนจะไม่ค่อยแม่นยำแล้ว แม้แต่กลุ่มคนที่มีรายได้เฉลี่ยอยู่เหนือเส้นความยากจนไม่มากนัก ถ้าพิจารณาปัจจัยด้านอื่นๆ ประกอบก็ยิ่งอาจถือว่าเป็นคนยากจนได้

(2) กรอบแนวคิดการพัฒนาทางเลือก นิยามความยากจนในแง่คุณภาพชีวิตโดยรวม การนิยามความยากจนในแง่รายได้ไม่ครอบคลุมเพียงพอ หรือถ้านิยามโดยใช้รายได้วัดอย่างเดียวอาจนำไปสู่ข้อสรุปที่ผิดพลาด เนื่องจากคนเราไม่ได้ยากจนชัดเจนในเชิงเศรษฐกิจหรือรายได้เท่านั้น แต่ยังชัดเจนในเชิงสังคม การเมือง วัฒนธรรมด้วย เช่น คนที่มีปัญหาด้านสุขภาพ การศึกษา มีปัญหาด้านเชื้อชาติ เพศ วัย มีสถานะทางการเมืองและสังคมต่ำ การไม่มีสิทธิโอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานด้านต่างๆ ทัดเทียมกับคนอื่น ขาดความมั่นคงปลอดภัยและความสะดวกสบายในวิถีชีวิตโดยรวม

การนิยามความยากจนในแง่ดัชนีชี้วัดคุณภาพโดยรวม ซึ่งรวมทั้งชีวิตทางการเมืองและสังคม เป็นการนิยามที่ครอบคลุมกว้างกว่าการวัดในแง่รายได้ล้วนๆ กลุ่มคนที่มีสถานะทางการเมืองและสังคมต่ำขาดสิทธิโอกาสต่างๆ เช่น ชนกลุ่มน้อยบางคนถึงจะมีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจน แต่ยังมีชัดเจนในเชิงสังคมการเมือง ถ้าเราใช้ตัวชี้วัดทางสังคมวัฒนธรรมเข้ามาช่วยวิเคราะห์ประกอบกับเรื่องรายได้ที่แท้จริงด้วย จะเห็นภาพคนจนได้ครอบคลุมมากกว่าที่จะใช้

ตัวชี้วัดรายได้แง่เดียวการนิยามทำนองนี้ยังคงคำนึงถึงรายได้ที่แท้จริง (ซึ่งรวมทั้งการผลิตเพื่อใช้เอง) เพราะในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมสมัยใหม่ที่มีการใช้เงินสูง คนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำมักจะมีฐานะทางสังคมและวัฒนธรรมต่ำด้วย

กรอบแนวคิดทฤษฎีที่นิยามความยากจนในเชิงการมีคุณภาพชีวิตที่ต่ำ ส่วนที่ก้าวหน้าที่สุดคือกรอบแนวคิดทฤษฎีที่ว่า ความยากจนเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจการเมืองทั้งระบบ พวกเขามองว่านอกจากปัญหาความยากจนจะมาจากการเสียเปรียบทางเศรษฐกิจในระบบตลาดที่ไม่เป็นธรรมแล้ว โครงสร้างการเมืองแบบรัฐสภาในปัจจุบันก็เอื้ออำนวยกับคนมั่งคั่ง คนมีอำนาจ คนที่ใช้ระบบอุปถัมภ์หาเสียงและเอาเปรียบชาวชนบทระยะยาว ในขณะที่ลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมของชาวชนบทไทยที่ได้รับอิทธิพลแนวคิดเจ้าขุนมูลนาย ผู้อุปถัมภ์ ทำให้ชาวชนบทมักยอมจำนนที่จะทำตัวเป็นลูกน้องผู้อยู่ภายใต้อุปถัมภ์คือพึ่งพาคนรวยคนมีอำนาจในรูปแบบต่างๆ ทำให้ชาวชนบทเป็นฝ่ายเสียเปรียบอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ชาวชนบทที่ได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมดั้งเดิมผสมกับวัฒนธรรมทุนนิยมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ยังถูกชักนำให้มีค่านิยมเรื่องการบริโภค การจัดงานที่ฟุ่มเฟือย การหาความบันเทิงจากอบายมุข ทำให้พวกเขาบ้านต้องใช้จ่ายเพิ่ม เป็นหนี้เพิ่มและเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้วิถีชีวิตของพวกเขายิ่งยากจนลงไปอีก

ความยากจนเชิงโครงสร้าง

วิทยากร เชียงกุล (2552, หน้า 6-7) ได้สรุปกรอบแนวคิดเกี่ยวกับความยากจนเชิงโครงสร้าง ดังนี้

โครงสร้างหรือกลไกในสังคมมีลักษณะเอาเปรียบคนจนหรือทำให้คนจนจน โครงสร้างทางสังคมที่ทำให้เกิดความยากจนมีอย่างน้อย 10 ประการคือ 1) ทรยศคนจน คิดว่าคนจนเพราะเวรกรรมในชาติก่อน ทรยศที่รังเกียจการใช้แรงงาน การแต่งตัวแบบปอนๆ ฯลฯ 2) โครงสร้างทางกฎหมาย 3) โครงสร้างการใช้ทรัพยากร 4) ระบบการศึกษา 5) ระบบการธนาคาร 6) ระบบการสื่อสาร 7) ระบบราชการ 8) การกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาประเทศ 9) ระบบการเมือง 10) สังคมอ่อนแอ ขาดการรวมกลุ่มร่วมกันคิดร่วมกัน ทำให้มีพลังเข้าใจปัญหา โครงสร้างทางสังคมทั้ง 10 อย่างเอื้อต่อคนรวยและเป็นตัวกระทำให้เกิดความยากจนเชิงโครงสร้าง ซึ่งไม่ใช่ยากจนเพียงเพราะไม่ขยันหรือไม่ดี ดังนั้นเราจึงจะต้องแก้ปัญหานี้ในเชิงโครงสร้างทางสังคมทั้ง 10 ประการนี้ให้ได้ เราจึงจะมีทางแก้ความยากจนได้

ความยากจนในปัจจุบันเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยระบบโครงสร้างสังคม และนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วง 40-50 ปีที่ผ่านมา ที่ทำให้การแบ่งสรรทรัพยากรโน้มเอียงไปในทางที่ทำให้

คนมิได้เปรียบคนจนเสียเปรียบ ไม่ใช่เป็นเรื่องแค่คุณสมบัติส่วนตัว ที่คนบางคนจนเพราะไม่อยากเอาดี ไม่อยากขยันเหมือนในยุคอดีต

ความยากจนในโลกปัจจุบันไม่ได้เป็นปัญหาของปัจเจกชน ที่บางคนมีรายได้น้อย บางคนมีรายได้มาก หากเป็นผลพวงมาจากนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้การครอบงำจากประเทศมหาอำนาจ ที่ได้แย่งเอาทรัพยากรที่ประชาชนทั่วไปเคยใช้อยู่ แหล่งจับปลา ทรัพยากรชายฝั่ง ไปให้คนอื่นใช้ เช่น ทำเป็นเขื่อนสร้างกระแสไฟฟ้า เอาไปทำนาถ้ำ ปล่อยให้เรือกระตักทำลายสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทำให้ประชาชนไร้สมรรถภาพที่จะเข้าถึงทรัพยากรในการดำรงชีวิต จึงต้องกลายเป็นคนจน ไร้อำนาจในการตัดสินใจ ทั้งในตลาดและในการเมือง ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้เหมือนเมื่อก่อน จึงต้องกลายเป็นคนจน

ผู้วิจัยสรุปกรอบแนวคิดเกี่ยวกับคนยากจน โดยรวมความหมายของความยากจน ทั้งในเชิงเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม และเข้าใจที่มาของความยากจน ถูกกำหนดโดยเงื่อนไขหลายประการ เงื่อนไขที่สำคัญคือ ระบบโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ที่มีลักษณะเอื้อคนรวย และเอาเปรียบคนจน และนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมอุตสาหกรรม ที่เป็นตัวสร้างความยากจนยุคใหม่เพิ่มขึ้น

4. กรอบแนวคิดเกี่ยวกับคนจน

วิทยากร เชียงกุล (2552, หน้า 1-6) ให้กรอบคิดเรื่องที่มาของคนจน ดังนี้

แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาความยากจน มีกรอบคิดเกี่ยวกับที่มาของคนจน เช่น กรอบคิดแบบเจ้าขุนมูลนายมองว่า คนจนคือคนขี้เกียจเรียน ขี้เกียจทำงาน หรือทำบาปกรรมไว้แต่ชาติก่อน กรอบคิดแบบนายทุนมองว่า คนจนคือคนที่มีรายได้น้อยกว่าที่จะใช้ยังชีพให้มีมาตรฐานได้ และการที่คนจนเนื่องจากพวกเขายังไม่ได้รับการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมสมัยใหม่มากพอ

กรอบแนวคิดเกี่ยวกับคนจน มีดังนี้

(1) ที่มาคนจนยุคใหม่ไม่เหมือนและไม่ได้สืบทอดความเป็นคนจนมาจากอดีตเสมอไป คนจนหรือคนที่ฐานะทางเศรษฐกิจสังคมต่ำกว่าคนอื่น ๆ ในสังคมเดียวกันมีมาตั้งแต่อดีต แต่ในสังคมเกษตรแบบดั้งเดิมที่คนส่วนใหญ่ผลิตเพื่อกินเพื่อใช้เป็นสัดส่วนสูงนั้น คนในหมู่บ้านไม่ได้มีฐานะทางเศรษฐกิจต่างกันมากนัก คนส่วนใหญ่มีมาตรฐานการดำรงชีพที่พออยู่พอกินใกล้เคียงกัน โดยที่พวกเขาไม่ค่อยจำเป็นต้องซื้อขายหรือใช้เงิน

คนที่ถูกจัดว่ายากจนในสังคมเกษตรแบบดั้งเดิม ส่วนใหญ่จะมาจากความด้อยโอกาสทางสังคม และวัฒนธรรม เช่น มาจากชาติพันธุ์หรือภูมิหลังทางสังคมที่คนมองว่าเป็นพวกด้อย ไม่ค่อยเป็นที่ยอมรับ หรือกลายเป็นคนยากจนขัดสนในสถานการณ์บางอย่าง เช่น เกิดมา

พิการ หรือได้รับภัยพิบัติต่างๆ เป็นหม้าย แก่ชราโดยไม่มีลูกเต้าเลี้ยงดู ฯลฯ มากกว่าเป็นเพราะว่าเขาเกิดมาและอยู่ในชนชั้นที่ยากจน

ความยากจนในลักษณะเปรียบเทียบในสังคมเกษตรแบบดั้งเดิมนี้ มักไม่ใช่ปัญหาใหญ่ ในบางชุมชนที่ค่อนข้างมีความเสมอภาคกันมาก ไม่ได้มีปัญหาคนยากจน หรือไม่มีแนวคิดเรื่องความยากจนนี้มาก่อนเลยด้วยซ้ำ กรอบคิดเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมตะวันตก อธิบายว่าประเทศสังคมเกษตรแบบดั้งเดิม เป็นประเทศยากจนถ้าหลัง ที่ต้องได้รับการสนับสนุนให้พัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมตะวันตก ประเทศเหล่านี้จึงจะก้าวไปสู่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความมั่งคั่งแบบเดียวกับประเทศอุตสาหกรรมได้ แต่ถ้าเราไม่ใช้กรอบคิดที่มองความยากจนในเรื่องรายได้ต่ำหรือความไม่ทันสมัย หากใช้กรอบคิดที่มองในแง่ว่าคนมีปัจจัยพื้นฐานที่เพียงพอแก่การดำรงชีวิตที่มีความสุขหรือไม่ เราอาจจะกล่าวในทางตรงกันข้ามได้ว่า การพัฒนาแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมตะวันตกดังกล่าวมีส่วนสำคัญในการทำให้คนส่วนหนึ่งยากจนลง หรือเป็นผู้สร้างความยากจนยุคใหม่ขึ้น เพราะการพัฒนาทุนนิยมในประเทศกำลังพัฒนา เช่น ไทย เป็นการพัฒนาทุนนิยมแบบบริวาร ที่มีการผูกขาด การแข่งขันไม่เป็นธรรม ฟังการลงทุน การตั้งเข้าเทคโนโลยีจากประเทศร่ำรวย ไม่ได้พัฒนาพื้นฐานทางเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้มแข็ง การเติบโตทางเศรษฐกิจให้ประโยชน์กับทุนต่างชาติ และนายทุนใหญ่ในประเทศ มากกว่าที่จะกระจายสู่คนส่วนใหญ่ ยิ่งพัฒนาที่ยังเกิดความเหลื่อมล้ำต่ำสูงเกิดคนจนมากขึ้น ประชาชนยังถูกทำให้จนลง โดยนโยบายพัฒนาประเทศแบบทุนนิยมบริวาร ด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น

(1.1) เปลี่ยนวิธีการทำเกษตรแบบดั้งเดิม ซึ่งเป็นการเกษตรแบบผสมผสาน เพื่อกินเพื่อใช้ ไปเป็นการปลูกพืชเดี่ยวเพื่อขายหาเงิน ไปซื้อของกินของใช้ ทำให้เกษตรกรพึ่งพาตนเองด้านอาหารและเครื่องใช้ไม่สอยได้ลดลงจากเดิม และเปลี่ยนมาพึ่งพาการใช้เงินและระบบตลาดที่มีลักษณะผูกขาดมากขึ้น เกษตรกรในยุคตั้งแต่มีการพัฒนาการเกษตรแบบทุนนิยมต้องตกอยู่ในสภาพ เสี่ยงเปรียบ ต้องทำงานหนัก อพยพโยกย้ายพลัดพรากจากครอบครัว บ้านเกิดเมืองนอน มีรายได้เป็นตัวเงินสูงขึ้น แต่รายจ่ายกลับเพิ่มมากกว่ารายได้ ทำให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ยากลำบากขึ้น

(1.2) ทำลายวิถีชีวิตชุมชนแบบยอมรับกรรมสิทธิ์ร่วมในเรื่องป่าไม้ ที่ทำกิน ทรัพยากรต่างๆ และการอยู่แบบถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน ไปเป็นวิถีชีวิตแบบการแข่งขันทรัพยากรไปเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน เพื่อแสวงหากำไรสูงสุดและการบริโภคสูงสุด การช่วยเหลือเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่กันในสังคมเกษตรแบบดั้งเดิม ซึ่งนักวิชาการเรียกว่า ความมั่นคงหรือเครือข่ายความปลอดภัยทางสังคมหายไป ชีวิตเกษตรกรในระบบทุนนิยมมีความเสี่ยงและยากลำบากแบบตัวใครตัวมันมากขึ้น

(1.3) ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ สภาพแวดล้อม แหล่งทำมาหากินและยังชีพ ที่คนในชนบทเคยอาศัยทำมาหากินแบบเพียงพอ คนถูกกวาดต้อนให้เข้าสู่ระบบผลิตทุนนิยม ผูกขาดที่วิธีการผลิต, วิธีการบริโภคของคนขึ้นอยู่กับการลงทุน, การจ้างงาน และการบริโภคที่ต้องหาเงินมาซื้อมากขึ้น เป็นระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ที่คนในชนบทและคนงานในเมืองควบคุมไม่ได้ หรือไร้อำนาจในการตัดสินใจ และทำให้พวกเขาเป็นฝ่ายเสียเปรียบมากขึ้น

เมื่อประเทศกำลังพัฒนาเริ่มพัฒนาวิธีการผลิต และวิถีชีวิตแบบทุนนิยม อุตสาหกรรม ในระยะแรกๆ คูณๆ เหมือนจะดีที่ทำให้ประชาชนมีรายได้เป็นตัวเงินเพิ่มขึ้น มีสินค้าให้จับจ่ายใช้สอยเพิ่มขึ้น แต่ยิ่งพวกเขาพัฒนาการเกษตรเป็นแบบการผลิตเพื่อขายมากขึ้น ประชาชนถึงได้พบในตอนหลังว่ารายจ่ายเพิ่มสูงกว่ารายได้ เกษตรกรต้องเป็นผู้เช่า, เป็นหนี้ ต้องซื้อแพนชาถูก ทำงานหนักเพิ่มขึ้น เสียภัยและได้รับมลภาวะเพิ่มขึ้น คนส่วนใหญ่มีคุณภาพชีวิตลดลงกว่าวิถีชีวิตในยุคสมัยเกษตรยังชีพแบบดั้งเดิม

ความยากจนยุคใหม่หรือความยากจนแบบที่คนจำนวนมากมีรายได้ไม่พอที่จะดำรงชีพอย่างเหมาะสมเพิ่มมากขึ้น มักถูกนักเศรษฐศาสตร์ทุนนิยมอุตสาหกรรมอธิบายว่ามาจากสาเหตุดังนี้

- 1) ประชากรเพิ่มขึ้นมาก ทรัพยากรมีจำกัด หรือไม่เอื้ออำนวยต่อการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพให้เพียงพอกับความต้องการของคน
- 2) โครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมของประเทศยากจนเป็นแบบเผด็จการและเจ้าขุนมูลนาย โดยอภิสิทธิชนกลุ่มน้อย
- 3) คนจนคือคนที่ได้รับการศึกษาอบรมต่ำ ได้รับบริการทางสาธารณสุขต่ำ มีวิธีการผลิตและวิถีชีวิตที่ล้าหลัง ประสิทธิภาพการผลิตต่ำแข่งขันสู้คนอื่นเขาไม่ได้ (วัฏจักรของโง่ เจ็บจน)

คำอธิบายนี้มองแต่ปัจจัยภายในประเทศของประเทศพัฒนาน้อยกว่า รวมทั้งมองว่าเป็น ปัจจัยส่วนบุคคลด้วย โดยละเลยไม่มองปัจจัยภายนอกประเทศจากการเข้ามาเอาเปรียบของประเทศอาณานิคมและบริษัทข้ามชาติ แต่ละปัจจัยภายในประเทศเหล่านี้สะท้อนความจริงส่วนหนึ่งสำหรับบางประเทศ บางกลุ่มคน หรือในบางระดับ แต่ไม่ใช่ความจริงทั้งหมดของคนจนส่วนใหญ่ในโลกปัจจุบัน และไม่ใช่ความจริงทั้งหมดของคนยากจนชาวไทยในปัจจุบัน คนจนสมัยก่อนไม่ได้จนมากเหมือนคนจนสมัยนี้

ในประเทศไทยในยุคก่อนการพัฒนาแบบทุนนิยมบริวาร มีความอุดมสมบูรณ์ทางการเกษตรสูง (ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว) สภาพชีวิตความเป็นอยู่ของคนชนบทส่วนใหญ่มองในแง่การมีปัจจัยพื้นฐานการดำรงชีวิต เช่น อาหาร ที่อยู่อาศัย เสื้อผ้า ยารักษาโรคค่อนข้าง

พอเพียง ถ้าเปรียบเทียบแล้วคนไทยทุกๆ ไปแม้แต่คนชนบทที่ห่างไกลก็ยังมีอาหารและเครื่องใช้ไม่
สอยพอเพียงมากกว่าคนจนยุคใหม่ ซึ่งต้องทำงานหาเงินเพื่อใช้เงินซื้อปัจจัยพื้นฐานทุกอย่าง

ความยากจนยุคใหม่ซึ่งเป็นการยากจนขึ้นอยู่กับการที่คนหาเงินได้ไม่พอกับ
รายจ่ายที่จำเป็นส่วนใหญ่แล้วถูกสร้างขึ้นโดยระบบเศรษฐกิจทุนนิยมผูกขาด ที่ทำลายทั้ง
ทรัพยากรธรรมชาติ และสังคมวัฒนธรรม วิถีชีวิตชุมชนแบบดั้งเดิม ซึ่งเปรียบเสมือนทุนทางสังคม
และวัฒนธรรมของชุมชน

การพัฒนาแบบทุนนิยมผูกขาด ทำให้คนบางส่วน นายทุน พ่อค้า ผู้ประกอบการ
การรายใหญ่ คนชั้นกลาง รวยขึ้น แต่ทำให้คนส่วนใหญ่จนลง นี่คือการยากจนขนาดใหญ่ เป็น
ความยากจนเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมสมัยใหม่ ซึ่งต่างไปจากความยากจนเชิงเปรียบเทียบ
ในสังคมเกษตรดั้งเดิมสมัยก่อนทุนนิยมโดยสิ้นเชิง จริงอยู่ที่การพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยม
อุตสาหกรรมสมัยใหม่ มีแง่บวกในด้านการพัฒนาสาธารณสุข การศึกษา วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี
และการบริหารจัดการที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ช่วยเพิ่มผลผลิต ทำให้บางประเทศ หรือคน
บางกลุ่มมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นจากเดิม อัตราการตายของแม่และเด็กลดลง, คนอายุเฉลี่ยยืนยาว
ขึ้น ฯลฯ

แต่ผลกระทบในแง่ลบของระบบทุนนิยมโลกที่มีลักษณะผูกขาดแบบมือใคร
ยาวสาวได้สาวเอา นั้น โดยส่วนรวมแล้วทำให้คนส่วนน้อยเพียงราว 20% ของคนทั้งโลกเท่านั้นที่
รวยขึ้น คนส่วนใหญ่อีก 80% ถูกทำให้ยากจน ขัดสนและอยู่ในภาวะยากลำบากมากขึ้น ทรัพยากร,
ทุนทางสังคมวัฒนธรรม (ชุมชนที่เคยเข้มแข็งและช่วยเหลือเกื้อกูลสมาชิกได้อย่างดี) ถูกทำลายมาก
ขึ้น มีการแก่งแย่งแข่งขันแบบเห็นแก่ตัวเพิ่มขึ้น ดังนั้น เราควรจะต้องมองผลกระทบของการพัฒนา
เศรษฐกิจทุนนิยมผูกขาด ทั้งแง่บวกและแง่ลบอย่างวิพากษ์วิจารณ์ ไม่ใช่มองแต่แง่บวกแง่เดียว เรา
ถึงจะเข้าใจปัญหาความยากจนได้อย่างแท้จริง

**(2) คนจนคือใคร กรอบคิดที่วัดความยากจนในแง่รายได้ล้วนๆ นำไปสู่การเสนอ
แนวทางแก้ไขที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมเป็นด้านหลัก**

ธนาคารโลก และนักเศรษฐศาสตร์ผู้สนับสนุนแนวทางการพัฒนาแบบทุน
นิยมอุตสาหกรรมตะวันตก เป็นผู้เผยแพร่กรอบคิดการวัดความยากจนของประเทศในแง่รายได้ต่อ
หัว และวัดความยากจนของคนในแง่การมีรายได้มาซื้อสินค้าและบริการพอยังชีพหรือไม่ ประเทศที่
มีรายได้ต่อหัวโดยเฉลี่ยต่ำกว่าประเทศอื่นถือว่าเป็นประเทศยากจน คนที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับ
รายได้ในการยังชีพ ถือว่าเป็นคนยากจน เช่น ใช้ตัวเลขว่า ปี 2542 ไทยมีคนจน คือ คนที่รายได้ต่ำ
กว่า 886 บาท ต่อเดือนอยู่ 9.9 ล้านคน หรือ 15.9% ของคนทั้งประเทศ

การให้คำจำกัดความ คนจน ในแง่ของรายได้ล้วนๆ นำไปสู่คำอธิบายต่อไปว่า ความยากจนเกิดจากการที่ประเทศ และคนยากจนยังพัฒนาแบบทุนนิยมได้น้อยไป แนวทางแก้ไขของธนาคาร โลกและนักเศรษฐศาสตร์กระแสทุนนิยมอุตสาหกรรมคือ ประเทศร่ำรวยต้องให้ประเทศยากจนกู้เพิ่ม บริษัทข้ามชาติเข้าไปลงทุนในประเทศยากจนเพิ่ม เพื่อให้ประเทศ และคนยากจนเหล่านี้เข้ามาสู่ระบบการผลิตเพื่อการค้า และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโลกมากขึ้น

นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักอธิบายว่าตอนเริ่มแผนพัฒนาใหม่ๆ คือ ในปี 2505 – 2506 ประเทศไทยมีคนจนในแง่รายได้ 57% ของคนทั้งประเทศ หลังจากมีการใช้แผนพัฒนา (แบบทุนนิยมสมัยใหม่) สัดส่วนคนจนของไทยได้ลดลงตามลำดับ จนถึง ปี 2539 มีคนจนเพียงแค่ 11.4% ของคนทั้งประเทศ การวัดแบบนี้เป็นการเน้นเรื่องรายได้ที่เป็นตัวเงิน และการคำนวณเส้นความยากจน จึงไม่อาจสะท้อนสภาพคนจนอย่างแท้จริง เพราะค่าครองชีพสูงขึ้น คนสมัยใหม่ต้องซื้ออาหารการกินและเครื่องใช้ไม้สอยมากขึ้น ไม่ได้ทำกินหรือหากินตามธรรมชาติได้

สภาพความจริงอีกด้านหนึ่งคือ โครงสร้างเศรษฐกิจทุนนิยมโลกที่พวกนักเศรษฐศาสตร์อ้างว่าเป็นการแข่งขันเสรีที่เป็นธรรม ที่นำไปสู่ประสิทธิภาพสูงสุดนั้น จริงๆ แล้วเป็นระบบทุนนิยมผูกขาด โดยบริษัททุนข้ามชาติและทุนขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นการแข่งขันแบบมือใครยาวสาวได้สาวเอาที่ไม่เป็นธรรม ดังนั้นยังโลกพัฒนาแบบทุนนิยมมากเท่าไร ก็ยิ่งสร้างความร่ำรวยให้กับผู้เป็นเจ้าของและผู้ควบคุมปัจจัยการผลิตซึ่งเป็นคนส่วนน้อย ยิ่งทำลายสภาพแวดล้อมทั้งทางกายภาพและทางสังคม วัฒนธรรม ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำต่ำสูงระหว่างประเทศร่ำรวยและประเทศยากจนมากขึ้น และทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำต่ำสูงระหว่างคนรวยกับคนจนในประเทศส่วนใหญ่ รวมทั้งในประเทศไทยมากขึ้น

ในระบบทุนนิยมสมัยใหม่ ซึ่งเราต้องขายแรงงานหรือผลิตเพื่อขาย และต้องใช้เงิน อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การวัดความยากจนในแง่รายได้ที่แท้จริงที่คนเราสามารถใช้จ่ายและพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนได้ เป็นวิธีวัดเชิงปริมาณที่สะท้อนความเป็นจริงส่วนหนึ่ง แต่เราควรใช้รายได้หรือผลผลิตในการยังชีพเป็นตัวชี้วัดตัวหนึ่งร่วมกับตัวชี้วัดอื่นๆ ไม่ควรที่จะวัดเฉพาะรายได้อย่างเดียว

การวัดความยากจนแบบใช้เส้นวัดความยากจนเป็นตัวกำหนด คือ ดูว่าใครมีรายได้เฉลี่ยพอซื้ออาหารและปัจจัยที่จำเป็นพอยังชีพได้ มีข้อจำกัดทั้งในทางเทคนิค (ว่าจะกำหนดตัวเลขเท่าไรจะวัดได้ถูกต้องแม่นยำแค่ไหน) และในทางกรอบคิดอุดมการณ์ คือ ถ้าเราเลือก ให้คำจำกัดความ หรือมองความยากจนเฉพาะในแง่รายได้ล้วนๆ ก็จะนำไปสู่ข้อสรุปว่า ทางแก้ไขความ

ยากจน คือ ต้องทำให้คนจนทำงาน หารายได้เพิ่ม ใครมีรายได้สูงเกินขีดหนึ่งก็ถือว่าพ้นความยากจน ซึ่งเป็นข้อสรุปที่ไม่ถูกต้องทั้งหมด

เกษตรกรในสังคมดั้งเดิม หรือเกษตรกรยุคปัจจุบันบางกลุ่มบางคนที่เลิกหรือลดการทำเกษตรเพื่อขายแบบทุนนิยมหันกลับไปฟื้นฟูเศรษฐกิจแบบพอเพียง ที่ผลิตเพื่อกินเพื่อใช้ มีปัจจัย พื้นฐานพอเพียง โดยหาเงินได้น้อยและใช้เงินน้อยลง กลับมีความเป็นอยู่ (ในแง่การมีปัจจัยพื้นฐานพอเพียง) ที่ดีกว่าเกษตรกรที่ผลิตเพื่อขายอย่างเดียวที่มีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ เนื่องจากเกษตรกรที่ผลิตเพื่อขายแบบทุนนิยมต้องซื้อทั้งปัจจัยการผลิต และเครื่องอุปโภคบริโภค ในราคาสูงกว่ารายได้ ทำให้พวกเขาไม่มีรายได้สุทธิต่ำจนไม่พอที่จะซื้อหาปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นได้เพียงพอ

นอกจากนี้แล้ว คนที่มีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจนนิดหน่อย แต่ยังคงมีหนี้มาก ไม่ได้เป็นเจ้าของหรือผู้ควบคุมปัจจัยการผลิต สถานะทางสังคมและการเมืองต่ำ ไม่มีอำนาจต่อรอง ไม่มีสิทธิโอกาสที่จะเข้าถึงบริการพื้นฐานต่างๆ ได้ทัดเทียมกับคนอื่น ๆ ฯลฯ ก็ยังอาจถูกจัดว่าเป็นคนยากจนในระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ได้ การวัดการกระจายรายได้ของคนไทยพบว่า ยิ่งพัฒนา การกระจายรายได้ของกลุ่มคนต่าง ๆ ในประเทศยิ่งมีความเหลื่อมล้ำต่ำสูงมากขึ้น ในปี 2518 - 2519 คนที่รวยที่สุด 20% มีรายได้ 49.3% ของคนทั้งประเทศ คนอีก 80% มีรายได้ 50.7% แต่อีก 23 ปีต่อมาคือ ปี 2542 คนที่รวยที่สุด 20% มีรายได้เพิ่มขึ้น 58.5% ขณะที่คน 80% มีรายได้ลดลงเหลือเพียง 41.5% ของรายได้ของคนทั้งประเทศ

ผู้วิจัยสรุปกรอบแนวคิดเกี่ยวกับคนจนควรจำกัดความคนจนให้ครอบคลุมคนยากจน ขัดสนในด้านสังคม การเมือง และวัฒนธรรมด้วย และหาตัวชี้วัดทางสังคม การเมือง และวัฒนธรรม ด้วย ซึ่งต่างจากตัวชี้วัดทางรายได้หรือทางเศรษฐกิจ มาพิจารณาประกอบกับตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ จึงจะเห็นภาพความยากจนซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมอย่างเป็นองค์รวม และสามารถวิเคราะห์สาเหตุของความยากจน ทั้งจากปัจจัยภายนอก(ทุนนิยมโลก) และปัจจัยภายใน (โครงสร้างเศรษฐกิจสังคมในประเทศที่เป็นเผด็จการล่าหลัง) ปัญหาผลกระทบปัญหาความยากจนต่อสังคม และแนวทางแก้ไขปัญหาความยากจน ได้อย่างถูกต้องหรือใกล้เคียงความเป็นจริงได้มากขึ้น

5. ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับความยากจน

วัลลภ แสงทอง (2546, หน้า 6-9) ได้สรุปทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับความยากจน ดังนี้ทฤษฎีวิวัฏจักรแห่งความยากจน (vicious circles) เป็นทฤษฎีที่แสดงมูลเหตุของความด้อยพัฒนา ซึ่งถือเป็นอุปสรรคของการเจริญเติบโตในประเทศยากจน สำหรับทฤษฎีที่มีชื่อเสียง ได้แก่

ทฤษฎีวิถีจักรแห่งความยากจนของ โจนาร์ เนิร์กเล่ (Ragnar Nurkse) เนิร์กเล่ กล่าวว่า วงจรแห่งความยากจนที่ผลักดันให้ประเทศกำลังพัฒนา มีรายได้ต่ำตลอดกาลมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

(1) เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ การออมและทุน กล่าวคือเมื่อมีรายได้ต่ำทำให้ความสามารถในการออมต่ำและระดับการออมต่ำเป็นเหตุผลทำให้เกิดการขาดแคลนทุน เพราะเกิดการขาดแคลนทุนจึงทำให้ประสิทธิภาพต่ำ นำไปสู่รายได้ต่ำเป็นวงจรประจวบกัน

(2) เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ การลงทุนและขนาดของตลาด การกระตุ้นให้เกิดการลงทุนอาจจะต่ำเพราะประชาชนมีอำนาจซื้อต่ำ (สำหรับเหตุผลที่ประชาชนมีอำนาจซื้อต่ำ) เนื่องจากมีรายได้ที่แท้จริงต่ำและประสิทธิภาพต่ำ อย่างไรก็ตามการที่ระดับประสิทธิภาพต่ำจะเป็นเหตุผลจากการที่มีการใช้ทุนในการผลิตจำนวนน้อย ซึ่งการที่ปริมาณการใช้ทุนน้อยส่วนหนึ่งเกิดจากสาเหตุที่มีระดับการกระตุ้นการลงทุนต่ำ ดังนั้นวงจรจึงประจวบกันในลักษณะที่ว่าจะมีการกระตุ้นให้เกิดการลงทุนน้อยเพราะรายได้ต่ำ ขนาดตลาดแคบ ฉะนั้นตราขายเท่าที่ที่มีการลงทุนน้อยรายได้จึงยังคงต่ำ ตลาดก็จะแคบไปด้วย

ปัจจัยมูลเหตุของความยากจน มีมูลเหตุมาจากสิ่งที่สำคัญดังต่อไปนี้

(1) ขนาดของครอบครัวและการที่บุคคลที่ต้องรับภาระเลี้ยงดูในครัวเรือน เป็นจำนวนหลายคน

(2) การไร้การศึกษาหรือการศึกษาต่ำ เป็นมูลเหตุทำให้โอกาสรับการทำงานลดน้อยลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อระบบเศรษฐกิจขยายตัว และได้รับการพัฒนากิจการอื่นนอกจากสาขาการเกษตร เช่น อุตสาหกรรมมีมากขึ้น

(3) การด้อยพัฒนาของประเทศเป็นมูลเหตุพื้นฐานของความยากจน

(4) ปัจจัยอื่นๆ นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งเป็นมูลเหตุของความยากจน ได้แก่ ปัจจัยซึ่งเป็นมูลเหตุของการว่างงานและสภาพของรายได้

(5) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศด้อยพัฒนา

แนวทางการแก้ไขปัญหาคความยากจน (วัลลภ แสงทอง, 2546, หน้า 7-8)

(1) ควรจัดสรรที่ดินให้คนยากจนได้มีโอกาสจับจองได้ โดยวิธีผ่อนส่งราคาถูกในระยะยาว ทำให้คนยากจนมีกำลังใจในการทำงาน

(2) ควรส่งเสริมให้มีการพัฒนาทางด้านเกษตรกรรมให้มากที่สุด

(3) ควรให้สินเชื่อแก่เกษตรกรในระยะยาว

(4) ควรส่งเสริมให้มีการทำนาปีละสองครั้ง ร่วมกันขุดคลองชลประทานทดน้ำเข้านาในฤดูที่ว่างจากการทำนา ช่วยกันพัฒนาหมู่บ้าน สร้างโรงเรียนสำหรับลูกหลาน โรงพยาบาล น้ำประปา ไฟฟ้า

(5) ควรส่งเสริมให้มีการใช้แรงงานคนแทนแรงงานเครื่องจักร เพื่อช่วยบรรเทาการว่างงานและขยายงานอุตสาหกรรมไปในชนบท เพื่อสกัดกั้นมิให้ชาวชนบทอพยพเข้ามาหางานทำในเมืองเพื่อช่วยลดปัญหาสังคมและปัญหาอาชญากรรม

(6) ในการศึกษาสำหรับเด็กในชนบทควรจะเน้นในด้านวิชาชีพเกษตรกรรม เพื่อนำมาปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้น

(7) คนร่ำรวยควรเสียสละให้คนยากจนบ้างเพื่อประโยชน์สุขร่วมกัน เพราะถ้าเมื่อใดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนห่างกันมากๆ เมื่อคนยากจนหิวเต็มที่ก็จะก่อความวุ่นวายดังที่เคยมีตัวอย่างมาแล้วในอดีตกาล

(8) ใช้นโยบายวางแผนครอบครัวเข้าช่วยเพื่อให้ชาวชนบทสามารถปรับปรุงสภาพชีวิตความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น โดยการมีบุตรให้น้อยลงเท่าที่ความสามารถของตนจะเลี้ยงได้ เด็กจะได้ไม่เป็นโรคขาดอาหาร

(9) ควรมีการกระจายรายได้ไปสู่ชนบท เพื่อเปิดโอกาสให้คนยากจนได้มีโอกาสทัดเทียมผู้อื่น ในการเจริญฐานะของตนเอง

วิธีป้องกันและแก้ไขปัญหาความยากจน (วัลลภ แสงทอง, 2546, หน้า 8-9)

(1) ด้านเศรษฐกิจ ให้เงินทุนชาวนากู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อใช้ในการลงทุนปลูกพืชผลสำหรับชาวนาที่ยากจน หรือให้เงินสงเคราะห์กรณีเกิดภัยพิบัติจากธรรมชาติหรือโรคระบาด เพื่อมิให้ชาวนามีหนี้สินพันตัวและมีกำลังใจต่อสู้อุปสรรคต่อไป พยายามหาข้าวเพื่อป้องกันพ่อค้าคนกลางกดราคาข้าวชาวนาหรือรับซื้อไว้เมื่อราคาข้าวตกต่ำ มีการแจกแจงรายได้อย่างยุติธรรมคือให้ทุกคนมีรายได้เพียงพอแก่การครองชีพตามความจำเป็น

(2) ด้านสุขภาพ ให้การรักษาพยาบาลฟรีแก่ผู้ยากจนทุกคนเป็นการให้ความคุ้มครองป้องกันในเรื่องสุขภาพอนามัย จัดหาอุปกรณ์เทียมบางอย่างแก่บุคคลที่มีข้อบกพร่องทางร่างกาย เช่น ขาปลอม แขนปลอมหรือเครื่องใช้อื่นๆ ตามความจำเป็น

(3) ด้านการศึกษา ให้คนยากจนมีการศึกษาฟรีจนถึง ม. 6 และหากเด็กไม่อาจจะศึกษาต่อได้ด้วยเหตุใดก็ตามให้มีการฝึกอาชีพตามที่ตนถนัด เพื่อจะได้มีอาชีพเลี้ยงตนเองและครอบครัว

(4) อาชีพ มีบางคนกล่าวว่าถ้ามีงานให้คนทำทุกคนจะไม่มีใครอดอยาก การทำงานมีคุณค่าในตัวของมันเอง คนขยันหมั่นเพียรจะได้ปัจจัยสี่ในการดำรงชีวิต แต่สังคมปัจจุบันเป็นสังคมที่ต้องต่อสู้และแข่งขันกันมาก ถ้าสังคมไม่ช่วยเหลือบ้างคนยากจนคงจะพัฒนาได้ยาก

(5) ด้านภาษี ควรใช้กฎหมายเก็บภาษีคนร่ำรวยและชนชั้นกลางมากขึ้น เพื่อใช้พัฒนาคนจน เพื่อให้ความแตกต่างระหว่างคนจนและคนรวยลดน้อยลง เช่น จัดเก็บภาษีรายได้ที่ดิน มรดก ท่องเที่ยว เป็นต้น

(6) การวางแผนครอบครัว เป็นการชะลอการเกิดเพื่อไม่ให้ครอบครัวมีสมาชิกมากเกินไปเพราะการมีลูกมากจะทำให้ยากจนลงเนื่องจากรายได้คงเดิมหรือเพิ่มขึ้นหรือลดลงแต่รายจ่ายเพิ่มมากกว่ารายได้ โดยเฉพาะในหมู่คนยากจน

(7) การป้องกันอุบัติเหตุต่างๆ เช่น รถยนต์หรือในโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ เราจะพบว่าจำนวนผู้เสียชีวิตโดยอุบัติเหตุในปีหนึ่งๆ มีจำนวนไม่น้อย โดยเฉพาะงานที่เสี่ยงภัย เช่น ในโรงงานเครื่องกระป๋อง โรงงานเหล็กเส้น โรงงานอลูมิเนียม โรงงานหลอมทองแดง ตลอดจนงานก่อสร้าง เป็นต้น

(8) การประกันความมั่นคงทางสังคม (social security) โดยออกมาในรูป

(8.1) การประกันสังคม (social insurance) โดยให้นายจ้างกับลูกจ้างหรือรัฐบาลร่วมกันออกเงินสมทบในการประกันเพื่อเป็นหลักประกันว่า ถ้าเกิดรายได้เพราะชราภาพ ทูพพลภาพ เจ็บป่วย ว่างาน ตาย มีผู้ที่ต้องอยู่ในอุปการะ จะมีเงินใช้จ่ายเลี้ยงดูครอบครัวเป็นการบรรเทาปัญหาความยากจน

(8.2) การประชาสงเคราะห์ (public assistance) เป็นการสงเคราะห์ผู้ที่ขาดรายได้แต่ไม่เข้าข่ายอยู่ในการประกันสังคม โดยผู้รับการสงเคราะห์ไม่ต้องออกเงินสมทบรัฐจะให้การช่วยเหลือ โดยการทดสอบความจำเป็น (means test) ว่าทุกข์ยากจริงหรือไม่ และผู้ที่เข้าข่ายการสงเคราะห์ คือ คนชรา ตาบอด ทูพพลภาพ เด็กต้องอยู่ในอุปการะสงเคราะห์ครอบครัวที่มีบุตรมาก ฯลฯ

(9) การพัฒนาท้องถิ่น เป็นโครงการที่ยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนให้ดีขึ้น เพื่อให้บุคคลและชุมชนเจริญโดยอาศัยกำลังความสามารถของประชาชนและการช่วยเหลือของรัฐบาลร่วมกัน โดยยึดหลักให้ประชาชนช่วยตัวเองให้มีส่วนร่วม การใช้ผู้นำจากท้องถิ่น การประเมินผล ฯลฯ เพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ที่ชุมชนประสบเป็นการสนองความต้องการของชุมชน เพื่อให้ชุมชนบรรลุถึงซึ่งการอยู่ดีกินดี โดยส่วนรวมตลอดจนพยายามกระจายความเจริญไปสู่ชนบท

ผู้วิจัยสรุปแนวคิดเกี่ยวกับคนยากจน มีมูลเหตุมาจากมีรายได้ต่ำ ทำให้การออมต่ำจึงขาดแคลนทุน มีการกระตุ้นให้เกิดการลงทุนต่ำเพราะรายได้ต่ำ ขนาดตลาดแคบ ขนาดของครอบครัวใหญ่และสภาวะการเลี้ยงดูบุคคลในครอบครัวหลายคนมีปัญหาด้านสุขภาพ การศึกษาต่ำ

การด้อยพัฒนาของประเทศ ขาดการพัฒนาท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง การว่างงาน สิ่งเหล่านี้ที่กล่าวมาเป็นมูลเหตุของคนยากจน

6. ตัวชี้วัดความยากจน

จากความหมายและลักษณะความยากจนที่มีหลายแง่มุมและมีความซับซ้อนดังกล่าว จึงได้มีผู้ศึกษาตัวชี้วัดที่จะบ่งชี้ถึงความยากจน หรือแนวโน้มที่คนจะอยู่ในภาวะยากจนหลายแบบหลายประเภท เช่น

เมธี ครองแก้ว (2543, หน้า 7 อ้างถึงใน สิริกร ดันติถาวรกิจ, 2545, หน้า 23) กล่าวถึงคุณลักษณะของความยากจนที่ค้นพบในการวิจัย เรื่อง Poverty in Thailand ที่เป็นข้อเท็จจริงของความยากจนบางประการ เช่น

(1) เนื่องจากความยากจนเพิ่มขึ้นไปตามขนาดของครอบครัว ปรากฏเป็นหลักฐานที่เด่นชัดว่า ครอบครัวขนาดใหญ่ก็นำไปสู่ความยากจน

(2) ครอบครัวที่ผู้ชายเป็นหัวหน้าครอบครัว มีความเป็นไปได้ที่จะยากจนกว่าครอบครัวที่มีผู้หญิงเป็นหัวหน้าครอบครัว โดยมีข้อสังเกตว่าครอบครัวที่มีผู้หญิงเป็นหัวหน้าครอบครัวมักกระจุกอยู่ภายในและรอบๆ กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีโอกาสมีรายได้สูง

(3) ความยากจนในหมู่หัวหน้าครอบครัวที่เป็นเกษตรกรนั้นสูงที่สุด

(4) ภาวะความยากจนลดลงตามระดับการศึกษาของหัวหน้าครอบครัว คนจนมีระดับการศึกษาต่ำกว่าคนไม่จน

(5) ภาวะความยากจนเพิ่มขึ้นอย่างเป็นที่น่าสังเกตกับครัวเรือนที่มีหัวหน้าอายุ 70 ปีขึ้นไป

(6) คนจนนั้นปกติจะพบได้ในกิจการเกี่ยวกับเกษตรกรรม

วันเพ็ญ สุรฤกษ์ และคณะ (2543, หน้า 11 อ้างถึงใน สิริกร ดันติถาวรกิจ, 2545, หน้า 24) ได้สร้างแบบจำลององค์ประกอบสำคัญของตัวชี้วัดความยากจนที่ได้จากการศึกษาความยากจนคัดค้านในภาคเหนือของประเทศไทย 7 รายการ โดยครอบคลุมความยากจนด้านอื่นๆ อีกหลายด้าน ดังนี้ (ภาพที่ 2.3)

(1) จนเงิน

(2) จนทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

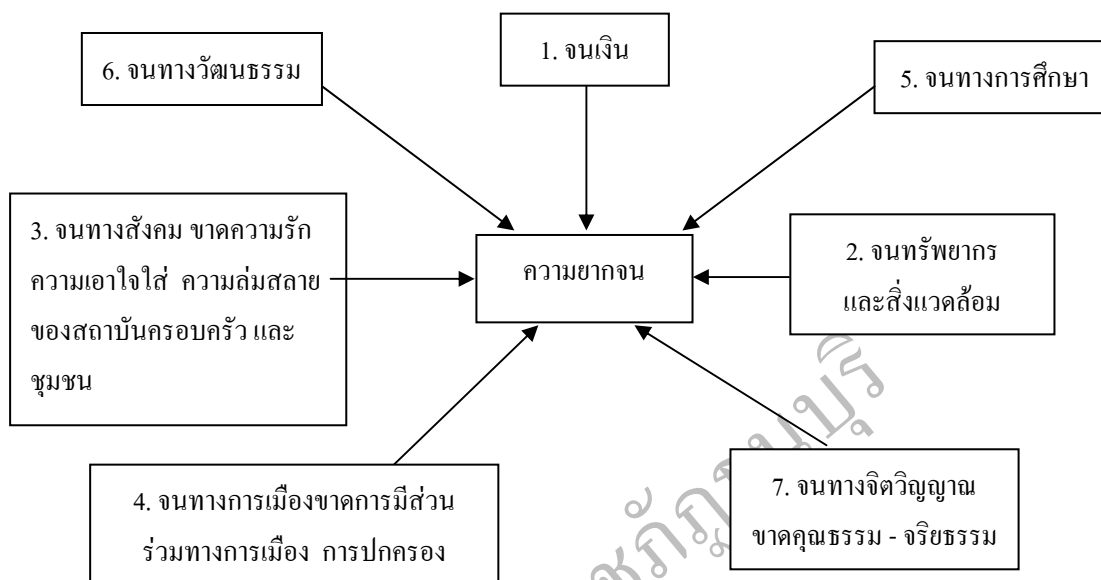
(3) จนทางสังคม ขาดความรัก ความเอาใจใส่ ความล่มสลายของสถาบันครอบครัวและชุมชน

(4) จนทางการเมือง ขาดการมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครอง

(5) จนทางการศึกษา

(6) จันทางวัฒนธรรม

(7) จันทางจิตวิญญาน ขาดคุณธรรม – จริยธรรม



ภาพที่ 2.3 แสดงแบบจำลองกรอบแนวคิดด้านตัวชี้วัดความยากจน

จากผลการศึกษาของ วันเพ็ญ สุรฤกษ์ และคณะ (2543, หน้า 95 อ้างถึงใน สิริกร ตันติถาวรกิจ, 2545, หน้า 25) ซึ่งศึกษาความยากจนตกคานในภาคเหนือของประเทศไทย ตามกรอบแนวคิดในแผนภูมิที่ 2.3 โดยได้ทำการศึกษาชุมชนที่มีความยากจนตกคานในจังหวัดเชียงใหม่ พะเยา อุดรดิตต์ และกำแพงเพชร พบลักษณะต่างๆ ที่สนับสนุนว่าตัวชี้วัดตามกรอบแนวคิดเป็นเครื่องชี้วัดความยากจนทุกๆ ด้าน เช่น

(1) ความยากจนเงิน คือ มีรายได้ต่ำ ขาดที่ทำกิน ขาดอุปกรณ์ทำการเกษตร มีรายได้ไม่แน่นอนและมีรายจ่ายมากกว่ารายได้

(2) ความจันทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ที่ดินเสื่อมโทรม ขาดน้ำ ขาดจิตสำนึกในการอนุรักษ์ป่าและการจัดการที่เหมาะสม ฯลฯ

(3) ความยากจนทางสังคม มีคติอาชญากรรมมาก ไม่มีอาชีพ ขาดกิจกรรมกลุ่ม ขาดสาธารณสุขมูลฐาน บ้านไม่ถูกสุขลักษณะ มีครอบครัวไม่สมบูรณ์มากหรือเป็นครอบครัวใหญ่ ที่มีคนพึ่งพิงมาก (คนแก่ – เด็ก)

(4) จนทางการเมือง ขาดการมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครอง ไม่เคยร่วมแสดงความคิดเห็นในการประชุมใดๆ

(5) ความยากจนทางการศึกษา ขาดโอกาสทางการศึกษา เรียนไม่จบ

(6) ความยากจนทางวัฒนธรรม ไม่ประพฤติปฏิบัติตัวตามคำสอนของศาสนา ไม่ขยัน ไม่ประหยัด อดออม ไม่ซื่อสัตย์ ไม่ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ไม่สนใจและมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางวัฒนธรรม

(7) ความจนทางวิญญาณ ไม่ซื่อสัตย์ต่อตนเอง พฤติกรรมผิดศีลธรรม (ขายลูกสาว ฆ่ากันเองในครอบครัว ข่มขืน ฯลฯ) ดิถยาเสพติด

7. วิธีการวัดความยากจน

ดวงกมล วิมลกิจ (2547, หน้า 20) ได้สรุปวิธีการวัดความยากจนดังนี้

วิธีการวัดความยากจน แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มหลัก คือ การวัดความยากจนสัมบูรณ์ (absolute poverty) และการวัดความยากจนสัมพัทธ์ (relative poverty)

ในส่วนของความยากจนสัมบูรณ์นั้น คือ การวัดความยากจนโดยคำนวณความ ต้องการขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของครัวเรือนเป็นตัวเงิน เพื่อใช้เป็นเส้นความยากจน (poverty line) ในการเปรียบเทียบกับรายได้ของครัวเรือน (ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน) เพื่อนำไปหาจำนวนครัวเรือนยากจนที่อยู่ใต้เส้นความยากจนต่อไป ในขณะที่การวัดความยากจนสัมพัทธ์เป็นการวัดความยากจน โดยใช้การเปรียบเทียบมาตรฐานการดำรงชีวิตของครัวเรือนกับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของสังคมโดยเฉลี่ยซึ่งก็คือการวัดความไม่เท่าเทียมของการกระจายรายได้นั้นเอง

การกำหนดเส้นความยากจนประกอบด้วยหลายหน่วยงาน ดังนี้

(1) สำนักงานสถิติแห่งชาติ คำนวณเส้นความยากจนจากต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหารและสินค้า บริการที่จำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต โดยการกำหนดเส้นความยากจนของกรุงเทพฯ ในปี 2549 ที่รายได้ 2,020 บาทต่อคนต่อเดือน ภาคกลางที่รายได้ 1,476 บาทต่อคนต่อเดือน โดยรายได้ในเขตเทศบาลเป็น 1,678 บาทต่อคนต่อเดือน รายได้นอกเขตเทศบาลเป็น 1,383 บาทต่อคนต่อเดือน ภาคเหนือที่รายได้ 1,266 บาทต่อคนต่อเดือน โดยรายได้ในเขตเทศบาลเป็น 1,425 บาทต่อคนต่อเดือน รายได้นอกเขตเทศบาลเป็น 1,227 บาทต่อคนต่อเดือน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่รายได้ 1,240 บาทต่อคนต่อเดือน โดยรายได้ในเขตเทศบาลเป็น 1,365 บาทต่อคนต่อเดือน รายได้นอกเขตเทศบาลเป็น 1,215 บาทต่อคนต่อเดือน ภาคใต้ที่รายได้ 1,340 บาทต่อคนต่อเดือน โดยรายได้ในเขตเทศบาลเป็น 1,448 บาทต่อคนต่อเดือน รายได้นอกเขตเทศบาลเป็น 1,304 บาทต่อคนต่อเดือน ทั่วประเทศที่รายได้ 1,386 บาทต่อคนต่อเดือน โดยรายได้ในเขตเทศบาลเป็น 1,661 บาทต่อคนต่อเดือน รายได้นอกเขตเทศบาลเป็น 1,271 บาทต่อคนต่อ

เดือน ในปี 2549 ประเทศไทยมีประชากรทั่วประเทศ 63.4 ล้านคน มีจำนวนคนจน 6.1 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนคนจนร้อยละ 9.55 (ความยากจน, 2550)

(2) กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต (เกณฑ์ชี้วัดจปฐ.) โดยนำค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อคนต่อปีรวมกับอัตราเงินเฟ้อในแต่ละปี ปี 2550 ได้มีการกำหนดรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตที่ 23,000 บาทต่อคนต่อปี (กรมการพัฒนาชุมชน, 2553)

8. ความยากจนในประเทศไทย

การวัดความยากจนสัมบูรณ์ด้านรายได้ของประเทศไทย (ความยากจน, 2550)

แนวคิดในการคำนวณเส้นความยากจนสำหรับประเทศไทยแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ ดังนี้

(1) เส้นความยากจนเดิม ธนาคารโลกได้เริ่มต้นศึกษาเมื่อปี พ.ศ. 2505-2506 พิจารณาจากความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต โดยแยกเป็นความจำเป็นด้านอาหารและสินค้าอุปโภคของคนไทยตามหลักสากลที่ธนาคารได้ริเริ่มขึ้น (คนไทยโดยเฉลี่ยต้องการพลังงาน 1,978 แคลอรีต่อวันและอาจมีการปรับลดลงสำหรับประชากรที่เป็นเด็ก) วิธีการคำนวณเส้นความยากจนในปีต่อๆ มา อาทิ Medhi, 1985, World Bank, 1985, เมธีและปราณี, 2528, Suganya and Somchai, 1988 และ Isara, 1999 เป็นเพียงแต่ปรับเส้นความยากจนเดิมด้วยดัชนีราคาผู้บริโภค (consumer price index-CPI) จุดอ่อนของเส้นความยากจนเดิมคือ การใช้ค่าเฉลี่ยความต้องการสารอาหารต่อวันต่อคนโดยไม่ได้นำถึงความแตกต่างในเรื่องอายุและเพศ ดังนั้นเส้นความยากจนที่พัฒนาขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513 จึงไม่สามารถสะท้อนแบบแผนการบริโภคในปัจจุบันและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร นอกจากนี้ยังไม่สะท้อนความแตกต่างในระดับราคาสินค้าในพื้นที่ (เมืองและชนบท)

(2) เส้นความยากจนใหม่ โดย Kakwani and Medhi (1998) ซึ่งได้จัดทำขึ้นภายในกองประเมินผลการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) นับเป็นเส้นความยากจนของทางการ เส้นความยากจนใหม่นี้สามารถวัดความยากจนได้ในระดับบุคคล ครัวเรือน พื้นที่ จังหวัด ภูมิภาคจนถึงระดับประเทศ โดยพิจารณาจากความจำเป็นพื้นฐานขั้นต่ำของปัจเจกบุคคลทั้งด้านอาหารและสินค้าอุปโภค หากครัวเรือนมีรายได้ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายที่คำนวณได้ถือว่าเป็นครัวเรือนยากจน

ขั้นตอนการคำนวณเส้นความยากจนใหม่

เส้นความยากจนด้านอาหาร คำนวณความต้องการสารอาหารหรือพลังงานระดับครัวเรือน โดยคำนวณปริมาณความต้องการพลังงานของสมาชิกในครัวเรือนตามมาตรฐานภาวะโภชนาการที่เหมาะสมของคนไทย (แยกตามอายุและเพศ) เป็นการคำนวณค่าใช้จ่ายเฉลี่ยในการ

บริโภคอาหารต่อเงินหนึ่งบาท โดยใช้ตะกร้าอาหารเฉลี่ยของทุกภูมิภาคแปลงให้เป็นปริมาณแคลอรี หรือสารอาหารที่ซื้อหาได้จากเงินแต่ละบาทโดยใช้สูตรการแปลงค่า (conversion factor) ของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข กล่าวอีกนัยหนึ่งเส้นความยากจนด้านอาหารคือ จำนวนเงินที่ครัวเรือนต้องใช้ในการซื้อหาพลังงาน (แคลอรี) ที่จำเป็นสำหรับสมาชิกในครัวเรือนเส้นความยากจนด้านค่าใช้จ่ายอื่นที่มีโชอาหารใช้วิธีการคำนวณเทียบเคียงโดยมีสมมติฐานว่า การใช้จ่ายเพื่อการบริโภคอาหารคิดเป็นร้อยละ 60 ของค่าใช้จ่ายรวม ดังนั้นเมื่อกำหนดหาเส้นความยากจนด้านอาหารได้แล้วก็สามารถนำมาคำนวณเพื่อเทียบเคียงหาเส้นความยากจนรวมได้

การจัดสวัสดิการสังคม

1. ความหมายของสวัสดิการสังคม

คำว่า สวัสดิการสังคม (social welfare) สิริกร ตันติถาวรกิจ (2545, หน้า 28-29) ได้รวบรวมผู้ให้ความหมายไว้มากมาย เช่น

สวัสดิการสังคม หมายถึง ความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วไปทุกด้านเกี่ยวข้องกับ เศรษฐกิจ สังคม การพัฒนาบุคคลและกลุ่มต่างๆ พื้นฐานในเรื่องสวัสดิการสังคมจะประกอบด้วย

- (1) มีหลักประกันรายได้ขั้นต่ำ
- (2) มีการจัดหาบ้านช่องที่พำนักอาศัยของประชาชน
- (3) มีบริการในเรื่องสุขภาพของประชาชน
- (4) มีระบบการประกันสังคม

สวัสดิการสังคม (social welfare) และรัฐสวัสดิการ (welfare state) คำว่าสวัสดิการสังคมกับคำว่ารัฐสวัสดิการถูกใช้ให้หมายถึงสิ่งเดียวกันในการสื่อความหมาย คำว่า welfare state ใช้สื่อความหมายให้หมายถึงสิ่งต่างๆ ต่อไปนี้

(1) เป็นกลไกที่รัฐพึงนำมาใช้ ในการกระจายความเป็นอยู่ที่ดีให้เกิดขึ้นเท่าเทียมกัน ในสังคม โดยเฉพาะระหว่างผู้ที่มีมั่งมีกับผู้ที่ยากจน

(2) การที่รัฐจะให้ความคุ้มครองในเรื่องมาตรฐานขั้นต่ำของรายได้ โภชนาการ สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัยและการศึกษาแก่ประชาชนของตนอย่างเท่าเทียมกัน

Friendlander (1968 อ้างถึงใน สิริกร ตันติถาวรกิจ, 2545, หน้า 28) ได้ให้ความหมายไว้ว่า “สวัสดิการสังคม คือ การจัดกิจกรรมขึ้นเพื่อ (ส่งเสริม) สวัสดิการ (สังคม) โดยตรงแก่ประชาชนในด้านความต้องการที่อยู่อาศัย ในเรื่องครอบครัวและเด็ก อนามัย การใช้เวลาว่าง มาตรฐานการครองชีพและความสัมพันธ์ทางสังคม และในส่วนด้านการบริการทางสวัสดิการสังคม

ให้ปฏิบัติเกี่ยวกับบุคคล กลุ่มชน ชุมชนและสังคม ซึ่งบริการเหล่านี้จะรวมถึงการดูแล การรักษา และการป้องกันด้วย”

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2542, หน้า 1143) ให้ความหมายคำว่า สวัสดิการสังคม หมายถึง การให้สิ่งที่เอื้ออำนวยให้ผู้น่างานมีชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ที่ดีและ สะดวกสบาย

คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ (2540, หน้า 4) นิยามคำว่า สวัสดิการสังคมว่า หมายถึง ระบบการจัดบริการสังคมเพื่อแก้ไขปัญหา ทางสังคมอันเนื่องมาจากการที่ประชาชนไม่สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้ หรือไม่สามารถปฏิบัติ หน้าที่ทางสังคมของตนเองได้ และบริการดังกล่าวจะตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของ ประชาชนและความมั่นคงทางสังคมในระดับมาตรฐานเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

มณีนันท์ มาสมภพ (2546, หน้า 30-32) ได้รวบรวมความหมายของคำว่า “สวัสดิการสังคม” (social welfare) ซึ่งนักวิชาการไทยและต่างประเทศได้นิยามไว้ดังต่อไปนี้

Turner (1974, p. 19 อ้างถึงใน มณีนันท์ มาสมภพ, 2546, หน้า 30) ให้คำนิยามว่า “สวัสดิการสังคม” ว่าเป็นความพยายามส่งเสริมให้ประชาชนมีมาตรฐานความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานที่ มั่นคง โดยครอบคลุมการบริการกับบุคคลและชุมชนในลักษณะการพัฒนารัฐสังคม และการ เสริมสร้างให้บุคคลสามารถเผชิญกับสภาพปัญหาทางร่างกาย จิตใจ เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนการพยายามขจัดสถานะที่พึงตนเองไม่ได้ของประชาชนให้หมดไป

Friedlander and Apte (1980, p. 4 อ้างถึงใน มณีนันท์ มาสมภพ, 2546, หน้า 30) อธิบายว่า “สวัสดิการสังคม” เป็นระเบียบ นโยบาย ผลประโยชน์และบริการ ซึ่งจะทำให้การ ดำเนินการจัดบริการต่างๆ เป็นไปโดยสอดคล้องกับความต้องการของสังคม เป็นที่ยอมรับกันว่า สวัสดิการสังคมเป็นบริการพื้นฐานที่มีความสำคัญ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและถาวร เปลี่ยนแปลงจากสถานะที่เคียดแค้นไปสู่สิ่งที่คาดหวังว่าดีกว่า รวมไปถึงความอุดมสมบูรณ์ใน ที่สุด

วิจิตร ระวังศ์ (2532, หน้า 1 อ้างถึงใน มณีนันท์ มาสมภพ, 2546, หน้า 30-31) ได้ ให้ความหมายของสวัสดิการสังคมว่า หมายถึง กิจกรรมที่รัฐบาลและเอกชนทุกระดับจัดให้มีขึ้นทั้ง ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อประกันความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน โดยอาศัยผู้ปฏิบัติงาน ที่มีความรู้จากหลายสาขาไม่เฉพาะแต่นักสังคมสงเคราะห์เท่านั้น ทั้งนี้จุดศูนย์กลางของงาน สวัสดิการสังคมคือประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีและมีหลักประกัน งาน สวัสดิการสังคมไม่เพียงแต่จะช่วยเหลือ หรือแก้ไขปัญหาแก่บุคคลที่ประสบความเดือดร้อนเท่านั้น

แต่ยังกินความรวมถึงมาตรการป้องกันและส่งเสริมสวัสดิการสังคมให้ดีขึ้นด้วย ประการที่สำคัญ สวัสดิการสังคมถือเป็นส่วนหนึ่งของงานพัฒนาสังคม

นอกจากนี้ สวัสดิการสังคมมีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาสังคมในฐานะที่เป็นเป้าหมายหนึ่งของการพัฒนาสังคม ดังนั้นสวัสดิการสังคมยังอาจ หมายถึง การกำหนดนโยบายสังคมโดยรัฐที่จะมีผลต่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) การประกันสังคม (2) การประชาสงเคราะห์ และ (3) บริการสังคม

วันทนี วาลิกะสิน (2536, หน้า 60-61 อ้างถึงใน มณีนฉัตร มาสมภพ, 2546, หน้า 31-32) เห็นว่า สวัสดิการสังคมเป็นเรื่องของทุกคนในสังคม เพราะคำว่าสวัสดิการหรือสวัสดิภาพมีความหมายในแง่การอยู่ดีกินดี (social well-being) ของทุกคนไม่เฉพาะผู้ยากไร้เท่านั้น คนทุกคนที่เกิดมาในโลกนี้ตามปรัชญาสากลขององค์การสหประชาชาติในเรื่องสิทธิมนุษยชน กำหนดว่าคนทุกคนจะต้องได้รับการตอบสนองในความต้องการพื้นฐาน อันเป็นสิทธิที่ทุกคนจะต้องได้รับและเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดบริการต่างๆ ไว้ให้ และความต้องการขั้นพื้นฐานอันหมายถึง อาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัยและยารักษาโรค เป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานที่รัฐจะต้องจัดหาที่อยู่อาศัยให้ประชาชน โดยจัดให้ประชาชนได้มีงานทำเพื่อมีเงินสำหรับซื้อเสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค จัดให้มีสถานพยาบาลสำหรับประชาชน เมื่อเจ็บป่วยไม่ว่าประชาชนคนนั้นจะอาศัยอยู่ในเมืองใหญ่หรือในชนบทที่ห่างไกล

จากนิยามความหมายอันหลากหลายดังกล่าว สรุปได้ว่า ขอบเขตของสวัสดิการสังคมยังมีความสับสน บางท่านไม่ถือว่ามีความแตกต่างกันระหว่างสวัสดิการสังคมและบริการสังคมดังจะเห็นได้จากเอกสาร “เครื่องชี้ภาวะสังคม” ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่มักจะจัดกลุ่มตัวบ่งชี้ภายใต้หมวดสวัสดิการเฉพาะเพียงตัวเลขของการสงเคราะห์ผู้รับบริการในรูปแบบที่ประชาชนเป็น “ฝ่ายรับ” จากรัฐบาลแต่ด้านเดียว จนอาจทำให้ความหมายของสวัสดิการสังคมบิดเบือนไปเป็นภาระกับรัฐบาล (มณีนฉัตร มาสมภพ, 2546, หน้า 31) แท้ที่จริงแล้วตัวบ่งชี้ทุกหมวดสามารถนำมาประกอบการพิจารณาว่า ประชาชนไทยมีสวัสดิภาพทางสังคมมากน้อยเพียงไร นับตั้งแต่หมวดประชากร สาธารณสุข การศึกษา เศรษฐกิจ สังคม การมีงานทำ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและสถาบันครอบครัว

ดังนั้นการทำความเข้าใจความหมายของคำว่า “สวัสดิการสังคม” (social welfare) เป็นปัญหาความสับสนและยากที่กำหนดความหมายให้ตรงกันแม้จะมีการสื่อความหมายโดยรวมๆ ของคำว่า “สวัสดิการสังคม” แต่จะกำหนดความหมายออกมาอย่างชัดเจน ยังเป็นการยากในทางปฏิบัติในหมู่นักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศ ก็นิยามและจำแนกไว้อย่างแตกต่างกัน แต่ละประเทศใช้ศัพท์ทางวิชาการ (technical term) ที่ไม่เหมือนกัน

สวัสดิการสังคมจึงเป็นคำที่สื่อความหมายถึงการอยู่อย่างมีความสุขของประชาชนในสังคม และงานสวัสดิการสังคมก็เป็นงานที่กระทำเพื่อนำไปสู่เป้าหมายของการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขของประชาชนในสังคม

วิมวเดช พัคค์สุนทร (2546, หน้า 27-28) ได้รวบรวมความหมายของคำว่าสวัสดิการสังคมไว้ดังนี้

สวัสดิการสังคมเป็นสถาบันหนึ่งในสังคม ในขณะที่ทุกสังคมมักจะประกอบด้วยอย่างน้อย 5 สถาบันหลัก ได้แก่

- (1) สถาบันครอบครัว
- (2) สถาบันการศึกษา
- (3) สถาบันศาสนา
- (4) สถาบันการเมือง
- (5) สถาบันเศรษฐกิจ

สวัสดิการสังคมนับเป็นสถาบันที่หก ที่มีหน้าที่อย่างสำคัญเด่นชัดในสังคมและมีความสัมพันธ์อย่างแยกไม่ออกกับสถาบันทั้ง 5 ข้างต้น

สวัสดิการสังคม มีความหมายว่าเป็นความพยายามส่งเสริมให้ประชาชนมีมาตรฐานความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานที่มั่นคง โดยครอบคลุมการบริการกับบุคคลและชุมชนในลักษณะการพัฒนาสังคม และการเสริมสร้างให้บุคคลสามารถเผชิญกับสภาพปัญหาทางร่างกาย จิตใจ เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนการพยายามขจัดสภาวะที่พึ่งตนเองไม่ได้ของประชาชนให้หมดไป

กรมประชาสงเคราะห์ (2523, หน้า 173 อ้างถึงใน วิมวเดช พัคค์สุนทร, 2546, หน้า 28) ได้ให้ความหมายของสวัสดิการสังคม หมายถึง กิจกรรมทั้งหลายทั้งปวงที่หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานของเอกชนจัดขึ้นอย่างมีระบบระเบียบเพื่อป้องกันขจัดปัดเป่า หรือแก้ปัญหาสังคมต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของบุคคลแต่ละคน กลุ่มชนหรือชุมชนให้ดีขึ้นในการจัดบริการหรือกิจกรรมตามนี้ ซึ่งอาจเป็นบริการหรือกิจกรรมที่หน่วยงานอื่นจัดขึ้นเองหรือสนับสนุนให้หน่วยงานอื่นจัดขึ้นก็ตาม จำเป็นต้องอาศัยหลักวิชาและทักษะของนักวิชาชีพหลายสาขาร่วมกันดำเนินงานแบบสหวิชาชีพ

วิมวเดช พัคค์สุนทร (2546, หน้า 28) ได้รวบรวมความหมายของสวัสดิการสังคมไว้ 2 ประการ คือ

ความหมายแรก หมายถึง สภาพความมั่นคงทางสังคมซึ่งมุ่งพุดถึงความเป็นอยู่ (state of being) ของสมาชิกในสังคมนั้น

ความหมายที่สอง หมายถึง บริการหรือวิธีการที่สังคมได้จัดขึ้นเพื่อที่จะสร้างความอยู่ดีกินดีให้แก่ประชาชน

ปิยนุช มุขเงิน (2547, หน้า 11-12) ได้รวบรวมนิยามและความหมายของคำว่า “สวัสดิการสังคม” ไว้ดังนี้

คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ (อ้างถึงใน ระเบียบพรณ คำหอม, 2545, หน้า 4) ได้ปรับคำนิยามความหมายของสวัสดิการสังคม (social welfare) หมายถึง ในแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2545-2549) ระบบการจัดบริการสังคมเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมและพัฒนาสังคม รวมทั้งการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้ในระดับมาตรฐาน โดยบริการดังกล่าวจะต้องตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน ให้ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทั้งในด้านการศึกษาที่ดี การมีสุขภาพอนามัย การมีที่อยู่อาศัย การมีงานทำ การมีรายได้ การมีสวัสดิการแรงงาน การมีความมั่นคงทางสังคม การมีนันทนาการและบริการทางสังคมทั่วไป โดยระบบบริการสังคมต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิที่ประชาชนต้องได้รับ และเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการจัดบริการทางสังคมในทุกระดับ

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 ให้คำนิยามของคำว่า “สวัสดิการสังคม” หมายความว่า ระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไข ปัญหา การพัฒนาและการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรมและให้เป็นไปตามมาตรฐานทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรมและบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับและการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ

ดวงกมล วิมลกิจ (2547, หน้า 6-7) ได้รวบรวมความหมาย คำว่า “สวัสดิการสังคม” ไว้ดังนี้

(1) กิจกรรมต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้น โดยหน่วยงานทั้งของรัฐบาลและอาสาสมัคร เพื่อมุ่งป้องกันและขจัดปัญหาสังคมหรือปรับปรุงความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคล กลุ่มและชุมชน กิจกรรมดังกล่าวนี้ใช้บุคลากรนักวิชาชีพที่เกี่ยวข้องอย่างมากมาย อาทิ แพทย์ พยาบาล นักกฎหมาย นักการศึกษา วิศวกร นักบริหาร นักสังคมสงเคราะห์ ตลอดจนผู้ช่วยนักวิชาชีพในสาขาต่างๆ

(2) การปฏิบัติจัดทำทั้งหลายไม่ว่าโดยส่วนราชการหรือเอกชน เป็นการปฏิบัติจัดทำเพื่อช่วยเหลือบุคคล ครอบครัว กลุ่มชนและชุมชนให้มีมาตรฐานการครองชีพอันดี สุขภาพ

และฐานะทางสังคมที่น่าพอใจโดยมุ่งให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้และช่วยเหลือผู้อื่นในสังคมเดียวกันได้ต่อไป (Encyclopedia Britannica อ้างถึงใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2544, หน้า 5)

(3) ระเบียบนโยบาย ผลประโยชน์และบริการ ซึ่งจะทำให้การดำเนินการจัดบริการต่างๆ เป็นไปโดยสอดคล้องกับความต้องการของสังคม เป็นที่ยอมรับกันว่าสวัสดิการสังคมเป็นบริการพื้นฐานที่มีความสำคัญทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและถาวรเปลี่ยนแปลงจากสถานะที่เคยยากลำบากไปสู่สิ่งที่คาดหวังว่าดีกว่า รวมไปถึงความอุดมสมบูรณ์ในที่สุด

(4) กิจกรรมที่รัฐบาลและเอกชนทุกระดับจัดให้มีขึ้น ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อประกันความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนโดยอาศัยผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้จากหลายสาขาไม่เฉพาะแต่นักสังคมเท่านั้น ทั้งนี้จุดศูนย์กลางของสวัสดิการสังคม คือ ประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีและมีหลักประกัน งานสวัสดิการสังคมไม่เพียงแต่จะช่วยเหลือหรือแก้ไขปัญหาแก่บุคคลที่ประสบความเดือดร้อนเท่านั้น แต่ยังกินความรวมถึงมาตรการป้องกันและส่งเสริมสวัสดิการสังคมให้ดีขึ้นด้วย ประการที่สำคัญ สวัสดิการสังคมถือเป็นส่วนหนึ่งของงานพัฒนาสังคม

(5) ระบบการจัดบริการสังคม เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว และพัฒนาสังคม รวมทั้งการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตในสังคมในระดับมาตรฐาน โดยบริการดังกล่าวจะต้องตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนให้ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทั้งในด้านการศึกษาที่ดี การมีสุขภาพอนามัย การมีที่อยู่อาศัย การมีงานทำ การมีรายได้ การมีสวัสดิการแรงงาน การมีความมั่นคงทางสังคม การมีนันทนาการและบริการทางสังคมทั่วไป โดยระบบบริการสังคมต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิที่ประชาชนต้องได้รับ และเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการจัดบริการทางสังคมในทุกระดับ (กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2545, หน้า 4)

Encyclopedia Britannica ได้ให้ความหมายของคำว่า “สวัสดิการสังคม” ว่าหมายถึง “การปฏิบัติจัดทำทั้งหลาย ไม่ว่าโดยส่วนราชการหรือเอกชน เป็นการปฏิบัติจัดทำเพื่อช่วยเหลือบุคคล ครอบครัว กลุ่มชนและชุมชน ให้มีมาตรฐานครองชีพอันดี มีสุขภาพและฐานะทางสังคมที่น่าพึงพอใจ โดยมุ่งให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้และช่วยเหลือผู้อื่นในสังคมเดียวกันได้ต่อไป” (จิตสุภา จำปา, 2548, หน้า 9)

2. รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมไทย

รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมไทยมีรากฐานจากการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง สังคม ศาสนา วัฒนธรรม รวมทั้งอิทธิพลจากแนวคิดตะวันตก กระแสโลกาภิวัตน์

รูปแบบสวัสดิการสังคมเป็นการบูรณาการผสมผสานความหลากหลายเข้าด้วยกันทั้งแนวคิด วิธีการ หลักการ รูปแบบในการจัดสวัสดิการสังคมที่พบมี 3 รูปแบบ ได้แก่

(1) สวัสดิการสังคมกระแสหลัก ได้แก่ รูปแบบสวัสดิการสังคมเชิงสถาบัน ซึ่งรัฐเป็นศูนย์กลางในการให้บริการแก่ประชาชน โดยความร่วมมือของภาคเอกชน องค์กรสาธารณกุศล ภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสวัสดิการที่จัดให้ตามสิทธิที่ประชาชนพึงได้รับ เป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานครอบคลุมการสร้างหลักประกัน การบริหารทางสังคม การบริการทางสังคม

(2) สวัสดิการสังคมกระแสรองหรือกระแสทางเลือก ในที่นี้หมายถึง รูปแบบสวัสดิการแบบพหุลักษณะ (pluralism model) ที่คำนึงถึงความหลากหลายความต้องการของมนุษย์ หลากหลายแนวคิด วิธีการที่ต้องผสมผสานกันจากหลายวิชาชีพ หลายหน่วยงาน องค์กร ภาคีทุกภาคส่วนร่วมกันคิดแก้ไขปัญหาบนฐานความสำคัญที่เสมอภาคแบบหุ้นส่วนและการมีส่วนร่วมในฐานะ “เข้าภาพร่วม” เช่น รูปแบบสวัสดิการชุมชนที่พบใน 4 ภาค กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ในภาคเหนือ สวัสดิการภาคประชาชน (ออมวันละบาท) ของครูชบ ยอดแก้ว เป็นต้น สวัสดิการสังคมในลักษณะนี้ถือเป็นการให้ การรับอย่างมีคุณค่า และเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

(3) สวัสดิการสังคมท้องถิ่นเป็นการผสมผสานระหว่างสวัสดิการสังคมกระแสหลักและกระแสรอง เป็นผลจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (ทรงวิทย์ เชื้อมสกุล, 2550, หน้า 8)

3. ประเภทของงานสวัสดิการสังคม

สิริกิต์ ตันติถาวรกิจ (2545, หน้า 30-32) ได้สรุปประเภทของงานสวัสดิการสังคมไว้ ดังนี้ ระบบสวัสดิการสังคมเป็นระบบที่รัฐจัดให้กับประชาชน เพื่อเป็นหลักประกันในชีวิตว่าประชาชนจะได้รับความช่วยเหลือด้านต่างๆ ในระดับหนึ่ง ประกอบด้วย การประกันสังคม การประชาสงเคราะห์และการบริการสังคม โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) การประกันสังคม (social insurance) เป็นโครงการบริการสังคมที่มุ่งคุ้มครองป้องกันไม่ให้ประชาชนผู้มีรายได้อาจได้รับความเดือดร้อนในการดำรงชีพในลักษณะการสมทบเงินจากฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้างและรัฐ ซึ่งการประกันสังคมนี้จะคุ้มครองประชาชนในยามประสบภัยพิบัติหรือเกิดวิกฤตการณ์ในชีวิต

(2) การประชาสงเคราะห์ (public assistance) หรือการสงเคราะห์ประชาชน เป็นบริการช่วยเหลือประชาชนที่มีความเดือดร้อนหรือมีความจำเป็น รวมไปถึงการพัฒนา การป้องกันและแก้ไขปัญหาด้วย

(3) การบริการสังคม (social services) เป็นบริการหรือกิจกรรมที่จัดขึ้นเพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชน โดยแบ่งออกเป็นสาขาใหญ่ 6 สาขา คือ 1) บริการด้านการศึกษา (education) 2) บริการด้านสุขภาพอนามัย (health) 3) บริการด้านที่อยู่อาศัยหรือการอาคารสงเคราะห์ (housing) 4) การประกันรายได้ (income maintenance) 5) การจ้างงานและสวัสดิการแรงงาน (employment and labor welfare) 6) บริการสังคมทั่วไป (general social service) ดังปรากฏรายละเอียดในขอบเขตของงานสวัสดิการสังคม ซึ่งในแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2540-2544) ได้ระบุประเภทของงานสวัสดิการสังคมไว้ 8 ประเภท ดังนี้

- (1) สวัสดิการด้านการศึกษา
- (2) สวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย
- (3) สวัสดิการที่อยู่อาศัย
- (4) สวัสดิการแรงงาน
- (5) การประกันสังคม
- (6) นันทนาการ
- (7) ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (8) สวัสดิการแก่กลุ่มเป้าหมายพิเศษ ได้แก่
 - (8.1) เด็กและเยาวชน
 - (8.2) สตรี
 - (8.3) ผู้สูงอายุ
 - (8.4) ครอบครัว
 - (8.5) คนพิการ
 - (8.6) บุคคลเรื้อรังขอทาน
 - (8.7) ผู้ประสบภัย
 - (8.8) คนไทยต่างวัฒนธรรม
 - (8.9) ผู้ต้องโทษและผู้พ้นโทษ
 - (8.10) คนยากจน
 - (8.11) ผู้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อม
 - (8.12) กลุ่มเป้าหมายอื่นๆ เช่น ทหาร ตำรวจที่บาดเจ็บจากการปฏิบัติ

หน้าที่ พระ นักบวช แม่ชี ฯลฯ

ผู้วิจัยสรุปการจัดสวัสดิการสังคมของคนยากจน มี 5 ด้าน ได้แก่ ด้านการศึกษา ด้านสุขภาพอนามัย ด้านที่อยู่อาศัย ด้านการทำงานและการมีรายได้ และด้านนันทนาการ ซึ่งในแต่ละด้านได้มีการจัดสวัสดิการสังคมของคนยากจนดังนี้

(1) สวัสดิการด้านการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการดังนี้

(1.1) การดำเนินงานนโยบายเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ

(1.2) ตั้งงบประมาณยืมหนังสือเรียนและจัดหนังสือยืมเรียนให้นักเรียนที่

ยากจน

(1.3) จัดกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา

(1.4) มอบทุนการศึกษา

(1.5) จัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

(1.6) จัดการเรียนการสอนวิชาชีพระยะสั้น

(2) สวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย กระทรวงสาธารณสุขได้ดำเนินการดังนี้

(2.1) จัดสวัสดิการการรักษาพยาบาลจากบัตรประกันสุขภาพ (บัตรทอง) โดยไม่ต้องจ่ายค่ารักษาทุกโรค

(2.2) จัดตรวจสุขภาพประจำปี

(2.3) จัดคลินิกฝากครรภ์

(2.4) จัดคลินิกวางแผนครอบครัว

(2.5) จัดคลินิกโรคไม่ติดต่อ

(2.6) จัดคลินิกสร้างเสริมภูมิคุ้มกัน

(2.7) จัดตรวจรักษาโรคมะเร็งฟรีตลอดปี

(2.8) จัดตรวจคัดกรองโรคความดันและเบาหวานสำหรับคนยากจนและประชาชนทั่วไป อายุ 38 ปีขึ้นไป ปีละ 2 ครั้ง คือ ครั้งที่ 1 ระหว่าง เดือนเมษายนถึง เดือนพฤษภาคม และครั้งที่ 2 ระหว่าง เดือนตุลาคม ถึง เดือนพฤศจิกายน

(2.9) จัดศูนย์ให้คำปรึกษาปัญหาสุขภาพจิต บุหรี่

(2.10) จัดศูนย์ให้คำปรึกษาโรคไข้เลือดออก ไข้หวัดนก ไข้หวัดใหญ่ 2009

(3) สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ดำเนินการจัดหา (จัดการ) สนับสนุนให้ทุกชุมชน ท้องถิ่นและจังหวัด สำรวจว่ามีคนจนที่ไม่มีบ้านอยู่อาศัยหรือไม่เพียงใด และจัดการให้มีการสร้างบ้านเพื่อคนจน ซึ่งรวมถึงมีกระบวนการอาสาสมัครสร้างบ้านเพื่อคนจนด้วย

(4) ด้านการทำงานและการมีรายได้ มีหลายหน่วยงานที่จัดสวัสดิการสังคมของคนจน เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงแรงงาน กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินการดังนี้

(4.1) จัดทำโครงการส่งเสริมและสนับสนุนการมีงานทำของนักเรียนนักศึกษาให้มีรายได้ระหว่างเรียน

(4.2) ฝึกอบรมอาชีพและทักษะฝีมือแรงงาน

(4.3) การส่งเสริมและขยายโอกาสการมีงานทำ

(4.4) การให้ทุนกู้ยืมเพื่อประกอบอาชีพ

(4.5) กองทุนหมู่บ้านหรือกองทุนชุมชน

(4.6) การส่งเสริมแนะนำการประกอบอาชีพ ตามหลักวิชาการแผนใหม่และนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ทั้งในด้านการผลิต การตลาด และให้สินเชื่อ ตลอดจนจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรและพัฒนาสังคม ชุมชน สิ่งแวดล้อม เพื่อให้คนยากจนมีอาชีพ มีรายได้เลี้ยงดูครอบครัว

(4.7) ช่วยเหลือเป็นเงินสำหรับประกอบอาชีพครั้งเดียวครอบครัวละไม่เกิน 4,000.- บาท (สี่พันบาทถ้วน) โดยรวมกลุ่มกันเพื่อประกอบอาชีพกลุ่มย่อยตามความเหมาะสม

(4.8) ช่วยเหลือเป็นเงินในการจัดซื้อพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์และวัสดุเกษตรสำหรับการพัฒนาและประกอบอาชีพตามโครงการรวมน้ำใจถวายในหลวง ครั้งเดียวครอบครัวละไม่เกิน 3,000.- บาท (สามพันบาทถ้วน)

(5) ด้านนันทนาการ มีหลายหน่วยงานที่จัดสวัสดิการสังคมของคนจนด้านสวัสดิการ เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินการดังนี้

(5.1) จัดให้มีสถานที่ออกกำลังกาย

(5.2) จัดให้มีสถานที่สำหรับการเล่นกีฬา

(5.3) จัดสวนสุขภาพ

(5.4) จัดสวนสาธารณะ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(5.5) จัดให้มีสวนสัตว์ให้กับประชาชน

(5.6) รายการโทรทัศน์

(5.7) วิทยุทัศน์

(5.8) คนตรีพื้นเมือง

(5.9) การจัดกิจกรรมวัฒนธรรมและประเพณี เช่น วันปีใหม่เมือง (สงกรานต์) ขึ้นบ้านใหม่ แต่งงาน งานประเพณีของวัดหรือของหมู่บ้าน

4. ระบบสวัสดิการสังคม

ศิริกัญญา แก่นทอง (2548, หน้า 27-28) ได้สรุประบบสวัสดิการสังคมไว้ดังนี้
งานสวัสดิการสังคมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนทุกคนในสังคม ตั้งแต่แรกเกิดจนกระทั่งตาย อาจกล่าวได้ว่า วัฏจักรชีวิต (life cycle) ของคนในสังคม แต่ละคนต้องได้รับการขึ้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต เช่น บริการด้านสุขภาพอนามัย บริการด้านการศึกษา บริการด้านที่อยู่อาศัย เป็นต้น

ในอดีตการดูแลคุ้มครองสมาชิกของสังคมเป็นหน้าที่ของครอบครัว ครอบครัวจึงเป็นสถาบันแรกที่สำคัญต่อการสร้างระบบความมั่นคงทางสังคมให้กับครอบครัว ซึ่งขึ้นอยู่กับเศรษฐกิจของครอบครัวนั้นๆ ว่าเป็นอย่างไร ถ้าครอบครัวไม่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้ เครือญาติ เพื่อนบ้านก็จะทำหน้าที่ให้การดูแลสงเคราะห์แบบชั่วคราว จากลักษณะเช่นนี้จึงทำให้รัฐต้องเข้ามามีบทบาท รับผิดชอบในการจัดบริการขึ้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อกลุ่มคนที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองในลักษณะของการจัดตั้งสถาบันหรือองค์กรรับผิดชอบ เพราะหน้าที่ของรัฐที่สำคัญประการหนึ่งคือการดูแลรับผิดชอบให้คนทุกคนในสังคม ได้รับการสังคมหรือบริการสวัสดิการสังคมจากรัฐ ฉะนั้นสิทธิของประชาชนในฐานะเป็นพลเมืองของรัฐ รัฐในฐานะผู้ปกครองที่มีอำนาจ ซึ่งมีหน้าที่โดยชอบธรรมที่จะจัดสรรทรัพยากรให้กับประชาชนและรัฐสวัสดิการ (welfare state) ผลจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในกลางปี พ.ศ. 2540 จึงทำให้รัฐพยายามจัดวางระบบเครือข่าย ความปลอดภัยทางสังคม (social safety net) ที่ครอบคลุมคนทุกคนในสังคม แทนการจัดสวัสดิการสังคมเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมแบบสงเคราะห์เฉพาะหน้า ซึ่งระบบดังกล่าวจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสวัสดิการสังคมมากขึ้นการจัดระบบสวัสดิการสังคมจึงไม่ใช่บทบาทของรัฐเช่นที่ผ่านมา ประชาชนกลุ่มต่างๆ ได้มีการเคลื่อนไหวรวมกลุ่มและเรียกร้อง ผลักดันให้เกิดระบบสวัสดิการสังคมที่มีรูปแบบหลากหลายมากขึ้น โดยเริ่มจากความพร้อมของกลุ่มเล็ก ๆ ในลักษณะของกองทุนสวัสดิการชุมชน ที่อาศัยการระดมทุนตามศักยภาพของคนในชุมชนเป็นหลัก เน้นรูปแบบบริหารจัดการที่มีความยืดหยุ่น คำนึงถึงปัญหาและความต้องการของคนในชุมชนเป็นหลัก กระแสการเปลี่ยนแปลงระบบสวัสดิการสังคมไทยจึงขึ้นอยู่กับประชาคมต่าง ๆ มากกว่าการปล่อยให้รัฐทำหน้าที่ดูแลด้านสวัสดิการสังคมต่อไป

5. องค์ประกอบของสวัสดิการสังคม

ปิยนุช มุขเงิน (2547, หน้า 12-13) ได้สรุปองค์ประกอบของสวัสดิการสังคมไว้ดังนี้

องค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคมโดยทั่วไปมีการใช้ใน 2 ลักษณะ คือ ลักษณะกว้างและลักษณะแคบ คือ

(1) องค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคมในลักษณะกว้าง แบ่งเป็น 7 ด้าน โดยถือว่าประชาชนจะมีความเป็นอยู่ที่ดีได้จำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยเหล่านี้ คือ

- (1.1) การศึกษา (education)
- (1.2) สุขภาพอนามัย (health)
- (1.3) ที่อยู่อาศัย (housing)
- (1.4) การทำงานและการมีรายได้ (employment and income maintenance)
- (1.5) ความมั่นคงทางสังคม (social security)
- (1.6) บริการสังคม (general social services)
- (1.7) นันทนาการ (recreation)

(2) องค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคมในลักษณะแคบ แบ่งตามพระราชบัญญัติความมั่นคงทางสังคมของประเทศสหรัฐอเมริกา 3 ด้าน ซึ่งรายละเอียดของงานทั้ง 3 ด้านโดยสังเขปมีดังนี้

(2.1) บริการประกันสังคม (social insurance) เป็นบริการที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งกฎหมายดังกล่าวบังคับให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไปต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม

(2.2) บริการสงเคราะห์ประชาชน (public assistance) เป็นบริการที่รัฐให้การช่วยเหลือแก่ประชาชนหรือครอบครัวที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ ในลักษณะบริการทดแทนชั่วคราวและการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์เฉพาะหน้า

(2.3) บริการสังคม (social services) เป็นบริการที่รัฐหรือเอกชนที่มีความพร้อมทำหน้าที่จัดให้มีบริการสังคมขึ้น ซึ่งบริการดังกล่าวเป็นบริการที่มุ่งส่งเสริมสวัสดิภาพของบุคคลในสังคมให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นสุขตามอัตภาพ

ดวงกมล วิมลกิจ (2547, หน้า 8-11) ได้สรุปการจัดสวัสดิการสังคมไว้ดังนี้

การจัดสวัสดิการสังคมของแต่ละประเทศ แตกต่างกันตามอุดมการณ์ (ideology) โครงสร้างและระดับการพัฒนาสังคม โดยที่อุดมการณ์เป็นตัวกำหนดน้ำหนักความสำคัญในเป้าหมายหลักต่างๆ ของสังคม เช่น เป้าหมายด้านประสิทธิภาพ ความเท่าเทียมและคุณธรรม และการคงไว้ซึ่งเสรีภาพส่วนบุคคล (individual freedom) ฯลฯ อุดมการณ์ที่กำหนดการจัดสวัสดิการสังคมที่สำคัญ ได้แก่

สำนักสังคมนิยมประชาธิปไตย (social democracy) เชื่อว่ากลไกตลาดจะทำหน้าที่จัดสวัสดิการสังคมให้แก่คนในสังคม แต่รัฐยังจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงและทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรให้แก่คนจนที่ขาดโอกาสในสังคม เนื่องจากแต่ละสังคมมีช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวย แนวคิดนี้เชื่อว่ารัฐเป็นสถาบันที่มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพล โดยรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินนโยบายและมาตรการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางสังคม 4 ด้าน ได้แก่

(1) การเร่งการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจภายใต้การใช้กลไกตลาดสร้างระบบการแข่งขันตลาดเสรีให้มากขึ้น

(2) การส่งเสริมการจ้างงาน นำคนจนเข้าสู่ระบบการผลิต การให้ค่าตอบแทนกับคนงาน คนจึงกลายเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญของกลไกตลาด

(3) หากการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจเป็นไปได้ด้วยดี ควบคู่กับการส่งเสริมการจ้างงาน จะทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศนั้นๆ มีเสถียรภาพ มีความมั่นคงร่ำรวยและส่งผลให้รัฐมีเสถียรภาพและมีความชอบธรรมในการดูแลประชาชน

(4) การสร้างความมั่นคงทางสังคมเมื่อรัฐมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจรัฐก็สามารถจัดสรรทรัพยากรให้กับคนจนในสังคมได้ในรูปของการกระจายรายได้ การถ่ายโอน การโยกย้ายรายได้ได้จากคนรวยมาให้คนจน

รัฐจึงมีอำนาจโดยชอบธรรม และเป็นผู้ที่มีประสิทธิภาพที่จะทำหน้าที่ลดช่องว่างโดยการจัดสรรทรัพยากรให้กับคนจนและประชาชน แนวคิดที่ใช้ในการจัดสวัสดิการสังคม คือ รัฐสวัสดิการ (welfare state) ซึ่งรัฐเชื่อว่าประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสังคมโดยรวมและทำให้เกิดความเสมอภาคกับคนในสังคมเพื่อให้รัฐทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐจึงจัดตั้งสถาบันสวัสดิการสังคมขึ้นมาให้อยู่ภายใต้ระบบราชการ สถานะของผู้ให้บริการ (รัฐ) จึงเป็นสถานะของผู้มีอำนาจหรือผู้ที่เหนือกว่า ขณะที่สถานะของผู้รับ (คนจน) เป็นเพียงผู้รอรับประโยชน์หรือผู้ร้องขอความช่วยเหลือ แนวคิดรัฐสวัสดิการถูกวิพากษ์ว่าเหมาะสมสำหรับประเทศอุตสาหกรรมที่ระบบการเมืองมีส่วนสนับสนุนเศรษฐกิจแบบผสม และการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจส่งเสริมให้เกิดการจ้างงาน บทบาทของรัฐจะเป็นทั้งผู้ให้ทุนและผู้เตรียมบริการให้กับประชาชน

แนวคิดรัฐสวัสดิการของสำนักสังคมนิยมประชาธิปไตยให้ความสำคัญเรื่อง 1) ความเป็นปึกแผ่นทางสังคม โดยเชื่อว่าหากรัฐทำหน้าที่จัดบริการสวัสดิการให้กับคนในสังคมก็จะมีส่วนสนับสนุนให้คนในสังคมมีการแบ่งปัน ช่วยเหลือกัน ปัจจุบันได้อ่อนกำลังลงเนื่องจากรัฐมีพันธะต้องช่วยเหลือคนจน และ 2) สิทธิของประชาชน (civil right) ที่เน้นความเสมอภาค ยุติธรรม เนื่องจากกลไกตลาดทำให้เกิดภาวะมือใครยาวสาวได้สาวเอา การจัดสวัสดิการสังคมจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่พึงจัดให้แก่คนในสังคมอย่างเสมอภาค และถือเป็นสิทธิของประชาชนในฐานะของความ

เป็นพลเมือง หลักการของสิทธิของประชาชนจึงเชื่อว่าคนในสังคมต่างก็มีส่วนในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของรัฐ ฉะนั้นรัฐจึงขึ้นกำไรให้ประชาชนในรูปของสวัสดิการสังคม

สำหรับการจัดสวัสดิการสังคมใหม่ของสำนักสังคมนิยมประชาธิปไตย มีประเด็นสำคัญคือ 1) สิทธิและความรับผิดชอบต่อสังคม คือ คนที่ได้รับผลประโยชน์จากสังคมควรทำงานตอบแทนให้สังคมด้วย ถือเป็นความรับผิดชอบต่อสังคมที่จะทำให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม การจัดสวัสดิการสังคมจึงไม่ใช่เป็นการให้ผู้คอยรับสวัสดิการแต่เพียงอย่างเดียวแต่จัดให้คนที่ทำประโยชน์ต่อส่วนรวมซึ่งสมควรได้รับสวัสดิการสังคมตอบแทน 2) ความเสมอภาคทางสังคม กล่าวคือ คนในสังคมควรมีโอกาสที่เท่าเทียมกัน เช่น มีการประกันรายได้ มีเงินอุดหนุนบุตรและครอบครัว เป็นต้น 3) สวัสดิการแบบเสรีอิสระ ภายใต้โลกาภิวัตน์เน้นความเป็นอิสระเสรีของปัจเจกบุคคล ความสัมพันธ์ของคนในสังคมลดลง คนเข้าสู่ภาวะแปลกแยก ต้องการความเป็นอิสระ จึงเห็นว่ารัฐไม่ควรเข้าแทรกแซงการดำรงชีวิตของคนในสังคม โดยการจัดสวัสดิการแบ่งเป็น 2 ระบบ คือ

สวัสดิการเชิงลบ คือ รัฐยังคงมีบทบาทสำคัญที่ต้องเข้าไปช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมที่ประสบปัญหาจากผลกระทบของระบบทุนนิยมเสรี รัฐจึงเลือกใช้บริการสังคมสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมเป็นทางเลือกในการดูแลคนในสังคม โดยรัฐจะให้บริการเมื่อเกิดปัญหาเท่านั้น

สวัสดิการเชิงบวก คือ รัฐควรใช้แผนการลงทุนทางสังคม (social investment) แทนที่จะรอรับกลุ่มที่มีปัญหาจากระบบทุนนิยม โดยรัฐลงทุนในแผนงานโครงการใหม่แทนการจัดสรรเงินให้แก่คนจน ได้แก่ โครงการพัฒนาฝีมืออบรมต่างๆ ดังนั้น สำนักสังคมนิยมประชาธิปไตยจึงไม่เห็นด้วยกับรัฐสวัสดิการอีกต่อไปแต่ปรับวิธีการลงทุนที่เคยเน้นเฉพาะการลงทุนทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวมาเป็นการลงทุนทางสังคมในรูปแบบใหม่ เช่น การสร้างระบบเครือข่ายความปลอดภัยทางสังคม (social safety net) เพื่อลดความเสี่ยงต่อความไม่มั่นคงในชีวิต การวางแผนพัฒนาคนแทนการให้คนรอรับผลประโยชน์ ซึ่งเป็นผลพวงจากการพัฒนาเศรษฐกิจเช่นในอดีตที่ผ่านมา สังคมที่ดีของสำนักสังคมนิยมประชาธิปไตย คือ สังคมที่รัฐต้องมีการวางแผนทางสังคมในรูปแบบใหม่ๆ โดยเฉพาะแผนป้องกัน แผนลดความเสี่ยง แผนพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อสร้างระบบสวัสดิการเชิงบวกให้คนในสังคมมีความสามารถแข่งขันในระบบตลาดเสรีได้และรัฐจัดระบบสวัสดิการเชิงลบเฉพาะกลุ่มคนที่ปัญหาช่วยเหลือตนเองไม่ได้เท่านั้น

สำนักเสรีนิยมใหม่ (neo-liberalism) หรือพวกขวาใหม่ (new right) หลักการจัดสวัสดิการสังคมในสำนักนี้ เน้นปัจเจกชนนิยมให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม กล่าวคือ คนขยันทำงานถือเป็นคนที่มิประโยชน์ต่อสังคม สร้างความมั่งคั่งร่ำรวยทางเศรษฐกิจให้แก่รัฐ การแสวงหากำไรสูงสุดจึงเป็นเรื่องชอบธรรมของปัจเจกบุคคลที่สามารถทำได้ ฉะนั้น

สวัสดิการจึงเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคลที่สามารถเลือกสรรได้ตามความต้องการของตนเอง กลไกตลาดจะทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรให้คนในสังคมอย่างยุติธรรม คนที่มีประสิทธิภาพควรได้รับผลตอบแทนสูง รัฐไม่ควรแทรกแซงกลไกตลาดเสรี คนจนควรช่วยเหลือตนเองโดยการหางานทำ แม้ว่าตลาดเสรีจะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม แต่สิ่งเหล่านี้ถือเป็นการสร้างแรงจูงใจให้คนอยากทำงานเพราะถ้าคนต้องการความเป็นอยู่ที่ดี คนต้องทำงานมากขึ้นเพื่อจะได้มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดี รัฐไม่ต้องดูแลคนในสังคมโดยการจัดสวัสดิการสังคมแต่อย่างใด

ทั้งนี้ การเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ส่งผลให้สำนักนี้ปรับตัวเข้ากับระบบทุนนิยมโลกมากขึ้น ขณะเดียวกัน กลุ่มนี้ปฏิเสธในเรื่องสวัสดิการสังคมว่าไม่ใช่สิทธิของประชาชนที่พึงได้รับจากรัฐเพราะใช้ทรัพยากรมากเกินไป เนื่องจากทรัพยากรมีอยู่จำกัดรัฐจึงจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด เมื่อมีการขยายตัวเปิดเสรีการค้าทั่วโลกระดับค่าใช้จ่ายทางสังคมของรัฐเพิ่มขึ้นมากเกินไปจนทำให้เป็นภาระของรัฐ รัฐจำเป็นต้องหามาตรการจูงใจให้คนในสังคมทำงานสร้างระบบเครือข่ายความปลอดภัยทางสังคม และปรับเปลี่ยนวิธีการลงทุน เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษและกลุ่มประเทศยุโรป เสนอแนวคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) แทนแนวคิดรัฐสวัสดิการ แนวคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ส่งเสริมและสนับสนุนให้ธุรกิจเอกชนเข้ามามีบทบาทร่วมกับรัฐในการจัดสวัสดิการมากขึ้น รัฐลดบทบาทของตนเองลงในการจัดสวัสดิการ สำนักนี้เชื่อว่ารัฐไม่มีประสิทธิภาพที่จะดูแลจัดการสวัสดิการสังคมได้ เนื่องจากตกอยู่ภายใต้อำนาจของนายทุนเสรีนิยมใหม่ หรือเป็นเครื่องมือของนายทุนและนำไปสู่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ประชาชนขาดความเชื่อถือรัฐ

6. ขอบเขตของงานสวัสดิการสังคม

สิริกร ตันติถาวรกิจ (2545, หน้า 29-30) ได้วิเคราะห์และนำเสนอขอบเขตของงานสวัสดิการสังคมไว้ดังนี้

ขอบเขตของงานสวัสดิการสังคมของแต่ละประเทศนั้น ขึ้นอยู่กับนโยบายสวัสดิการสังคม (social welfare policy) ที่ตั้งอยู่บนรากฐานของความผาสุกของสมาชิกในสังคมเป็นหลัก มีขอบเขตดังนี้คือ

(1) เสริมสร้างสังคมโดยสมาชิกทุกคนได้รับการตอบสนองต่อความต้องการของตน

(2) จัดหาบริการต่างๆ เพื่อให้บุคคลได้รับบริการต่างๆ นั้นตามความต้องการและสิทธิของคนๆ นั้น

(3) พยายามหลีกเลี่ยงเงื่อนไขของสังคมที่จะเป็นอุปสรรคในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงความต้องการของบุคคล

(4) พัฒนาขอบข่ายของหน่วยงานด้านสวัสดิการสังคม ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินการบรรลุเป้าหมายให้ดียิ่งขึ้น

(5) ปรับปรุงและขยายบริการที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการ และแก้ไข ปัญหาต่างๆ กับบุคคลให้กว้างขวางกว่าเดิม

จากขอบเขตของงานสวัสดิการสังคมดังกล่าว การดำเนินงานสวัสดิการสังคม จำเป็นต้องจัดบริการต่างๆ ที่สำคัญและจำเป็น 6 สาขา (ศรีทัตติม พานิชพันธ์, 2527, หน้า 9-23 อ้างถึงใน วิมลเดช พัลลัสนทร, 2546, หน้า 28-29) คือ

(1) บริการด้านการศึกษา (education) เป็นการจัดการศึกษาสำหรับประชาชนใน ระดับต่างๆ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษาและระดับอุดมศึกษา

(2) บริการด้านสุขภาพอนามัย (health) ได้แก่ บริการด้านสุขภาพทั้งทางกายและ ทางจิตใจ รวมทั้งการสาธารณสุข

(3) บริการด้านที่อยู่อาศัยหรือการอาคารสงเคราะห์ (housing) หมายถึง การที่ รัฐบาลให้การสงเคราะห์แก่บุคคลในเรื่องที่อยู่อาศัย โดยมุ่งที่จะสนับสนุนให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัย สะดวกสบาย เหมาะสมและถูกต้อง มีมาตรฐานเพียงพอที่จะรักษาไว้ซึ่งสุขภาพอนามัย

(4) การประกันรายได้ (income maintenance) การประกันรายได้ถือว่าเป็นบริการ สังคม ซึ่งให้ผลประโยชน์เป็นตัวเงินที่จัดให้เป็นการทดแทนหรือเป็นการเสริมรายได้

(5) การจ้างงานและสวัสดิการแรงงาน (employment and labor welfare) หมายถึง การดำเนินงานใดๆ ในฐานะเป็นสื่อกลางให้นายจ้างและลูกจ้างบรรลุความต้องการทั้ง 2 ฝ่าย และ กิจกรรมที่นายจ้างส่งเสริมให้ลูกจ้างมีระดับความเป็นอยู่ที่ดีพอสมควร

(6) บริการสังคมทั่วไป (General social service) หมายถึง บริการที่จัดให้แก่แต่ละบุคคลและครอบครัว ให้สามารถปรับตนเองให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมได้ด้วยดี เป็นการส่งเสริมการใช้ชีวิตร่วมกันเป็นกลุ่มและส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละบุคคลให้ดีขึ้น

บริการสังคมทั้ง 6 สาขาดังกล่าวจะต้องมีระบบการจัดการ และวิธีการให้ความ ช่วยเหลือประชาชนของตน โดยใช้วิธีการ 3 วิธีควบคู่กันไป คือ

(1) วิธีการช่วยเหลือแบบให้เปล่า เพื่อเสริมสร้างหรือสนับสนุนการแก้ปัญหาของ ผู้ประสบปัญหา

(2) วิธีการป้องกันปัญหาด้วยการสร้างหลักประกันไว้ก่อนเกิดปัญหา

(3) วิธีการของการจัดบริการสังคมที่จำเป็นต่อการยังชีพเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต ของประชาชน เช่น บริการการศึกษา บริการป้องกันประเทศ บริการรักษาความปลอดภัย ฯลฯ

7. พัฒนาการของงานสวัสดิการสังคม

จิตสุภา จำปา (2548, หน้า 11-12) ได้สรุปพัฒนาการของงานสวัสดิการสังคมไว้ดังนี้
นโยบายสวัสดิการสังคมเกิดขึ้นเนื่องจาก กระบวนการผลิตแบบอุตสาหกรรมได้
เปลี่ยนแบบแผนการใช้ชีวิตของประชาชน จากครอบครัวและเครือญาติมาเป็นสังคมของการทำงาน
(work society) โรงงานกลายเป็นศูนย์กลางของวิถีชีวิต มิใช่ชุมชนหมู่บ้านเหมือนสมัยก่อน
ก่อให้เกิดปัญหาการขยายตัวของเมือง ความแออัดของประชากรในเมือง ความห่างเหินของสมาชิก
ครอบครัวก่อให้เกิดปัญหาสังคมต่างๆ รัฐจึงจำเป็นต้องจัดระบบการให้บริการและการดูแลปัญหา
ดังกล่าวของแรงงานในประเทศ ซึ่งระบบต่างๆ เหล่านี้ในแต่ละประเทศในเยอรมันเรียกนโยบาย
การแก้ไขปัญหาเหล่านี้ว่า “นโยบายสวัสดิการสังคม” ซึ่งเป็นแนวคิดที่ใช้สกัดกั้นมิให้แรงงานใน
ประเทศเข้าร่วมกระบวนการสังคมนิยมที่กำลังแพร่หลายอยู่ในขณะนั้น จึงจัดสวัสดิการสังคมใน
รูปแบบของการประกันสุขภาพโดยให้นายจ้างจ่าย 1/3 และคนงานจ่าย 2/3

นอกจากนั้นระบบสวัสดิการยังมีปรากฏในอีกหลายประเทศ และรูปแบบที่ชัดเจน
อีกรูปแบบหนึ่งคือแนวคิดของ “รัฐสวัสดิการ”

ดังนั้นจากปรากฏการณ์ในประเทศต่างๆ แนวคิดและทฤษฎีในการจัดสวัสดิการ
สังคมที่มีทั้งคล้ายและแตกต่าง จุดคิด การลัน ได้พยายามแบ่งแนวคิดทฤษฎีการจัดสวัสดิการสังคม
ออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่

(1) แนวคิดแบบซ้ายซึ่งแบ่งเป็นซ้ายปฏิวัติ เช่น แนวคิด มาร์กซิสต์ แนวคิด
เศรษฐศาสตร์การเมืองของกลุ่มสตรีนิยม แนวคิดของกลุ่มเขียวนิยม (greenism) เป็นต้น อีกซีกหนึ่ง
คือซ้ายปฏิรูป เช่น พวกสังคมนิยม (ที่ไม่ใช่สังคมนิยมแนวมาร์กซ์) และสังคมประชาธิปไตย เป็นต้น

(2) แนวคิดแบบขวา ก็แบ่งเป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มขวาเสรีนิยม (ขวาใหม่ เสรีนิยม
ใหม่) อีกกลุ่มคือ กลุ่มอนุรักษนิยมและอำนาจนิยม

(3) แนวคิดปฏิรูปกลางๆ เช่น แนวคิดสังคมนิยมเฟเบียน ชุมชนนิยมและทุนนิยม
สวัสดิการ เป็นต้น

แนวคิดสวัสดิการสังคมแนวหนึ่งที่มีความน่าสนใจก็คือ แนวคิดของกลุ่มในประเทศ
สแกนดิเนเวีย ที่มี สวีเดน นอร์เวย์ เดนมาร์กและฟินแลนด์ ซึ่งประเทศเหล่านี้เป็นที่ยอมรับกันทั่ว
โลกว่าเป็น “รัฐสวัสดิการที่สมบูรณ์ที่สุด” แนวคิดของรัฐสวัสดิการสแกนดิเนเวีย คือ รัฐต้อง
ส่งเสริมบริการประชาชนทุกกลุ่มคนในชนชั้นในทุกๆ ด้าน ทั้งรายได้ การศึกษา สาธารณสุข สิ่ง
อำนวยความสะดวก สิทธิเสรีภาพ ความปลอดภัย ความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน ทั้งนี้เพื่อให้
ประชาชนทุกคนกินคืออยู่ดี มีคุณภาพชีวิตและคุณภาพสังคมที่ไม่ต่างกัน

รัฐสวัสดิการเกิดขึ้นในโลกเมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยรัฐจะเข้ามารับผิดชอบชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนแทบทุกด้านตั้งแต่เกิดจนตาย แทนที่ครอบครัวและชุมชนมีการจัดสรรปันส่วนปัจจัยการผลิตและผลประโยชน์อื่น ๆ ทางสังคมอย่างยุติธรรมและเสมอภาค รูปธรรมของการเฉลี่ยทุกข์ สุข ของประชาชนในประเทศ ได้แก่ การมีระบบประกันสังคม (social insurance) ที่เข้มแข็งมีระบบการสงเคราะห์ประชาชน (social assistance) ที่มีคุณภาพ ตลอดจนการคุ้มครองทางสังคม (social protection) ทั้งนี้ต้องอาศัยงบประมาณจากภาษีระหว่างร้อยละ 10 ถึงร้อยละ 60 หรือถึงร้อยละ 70 ของรายได้ส่วนบุคคล แต่เมื่อเขาหรือครอบครัวเจ็บป่วย หรือตกงาน หรือมีบุตร หรือเกษียณอายุ จะได้รับประโยชน์ทดแทนในด้านต่างๆ ทำให้เกิดความมั่นคงในชีวิตและสังคม (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2546 อ้างถึงใน จิตสุภา จำปา, 2548, หน้า 11-12)

การกำเนิดขึ้นของแนวคิดรัฐสวัสดิการอีกด้านหนึ่งเพื่อการลดทอนอิทธิพลของแนวคิดมาร์ชิสต์ และทำให้ระบบทุนนิยมเกิดการปรับตัวคลี่คลายไปสู่ทุนนิยม (กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์ และ อภิญา เวชชชัย, ม.ป.ป.)

รัฐสวัสดิการเจริญรุ่งเรืองในยุคระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงคริสต์ศตวรรษที่ 1980 ซึ่งเป็นยุคที่มีแนวคิดต่อต้านรัฐสวัสดิการ หรือเรียกว่า “ขวาใหม่” เป็นพรรคริพับลิกันของสหรัฐอเมริกาที่นำโดย นายโรนัลด์ เรแกน และพรรคอนุรักษนิยมของอังกฤษนำโดย นางมากาเร็ต แทตเชอร์ ผู้นำทั้งสองประเทศลดทอนงบประมาณด้านสวัสดิการอย่างรุนแรง ส่งเสริมการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ลดพลังของสหภาพแรงงาน จนทำให้นักคิดทั้งหลายกล่าวว่า “รัฐสวัสดิการมาถึงภาวะวิกฤต” พัฒนาการด้านสวัสดิการ ต่อจากนั้นจึงเป็นการหามุมมองทางเลือกของงานสวัสดิการจากรัฐเป็นผู้จัดให้ มาเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้ภาคส่วนอื่นของสังคมมาเป็นผู้จัดสวัสดิการแทน

8. แนวคิดสวัสดิการในประเทศไทย

แนวคิดสวัสดิการในประเทศไทย เป็นแนวคิด “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ของพระราชอา ผู้มีทศพิธราชธรรม ซึ่งในพระราชจริยวัตรตามทศพิธราชธรรมมี “ทาน” หรือ “การให้” เพื่อช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสและผู้ตกทุกข์ได้ยาก และ “จาคะ” คือ การเสียสละ การแบ่งปัน เจือจาน เพื่อยังประโยชน์แก่ผู้อื่นและสังคม ศาสนาก็มีส่วนสำคัญยิ่งต่อสวัสดิการสังคมไทยไม่ว่าจะเป็นคำสอนจากศาสนาหรือสถาบันศาสนา ทั้งศาสนาพุทธ อิสลามหรือคริสต์

“การทำบุญทำทาน” เป็นคำสอนที่พุทธศาสนิกชนโดยทั่วไปยึดถือ และยังมีคำสอนทางพุทธศาสนาอีกหลายต่อหลายเรื่องที่จะช่วยเกื้อหนุนให้เกิดสวัสดิการสังคม รวมทั้งวัดซึ่งเป็นสถาบันทางศาสนาที่มีบทบาทสำคัญมากที่ช่วยดูแลสวัสดิการของสังคมไทย

ในทางศาสนาอิสลามก็เช่นเดียวกันในคัมภีร์มีบทบัญญัติเรื่อง “ซาคาต” ที่พึงได้รับจากคนรวยเพื่อประกันความจำเป็นพื้นฐานของกลุ่มคนหนึ่งในสังคม ซึ่งซาคาตนั้นเป็นสิทธิของ

สังคมที่เป็นการช่วยเหลือเกื้อกูลบุคคล 8 ประเภท คือ คนยากจน ผู้ที่ขัดสน ผู้ทำหน้าที่ในการจัดเก็บ ผู้ที่เข้ารับอิสลามในช่วงแรกๆ ทาสที่ต้องการไถ่ตัวเป็นอิสระ ผู้มีหนี้สิน ผู้เผยแพร่อิสลามและ ผู้เดินทาง

ลักษณะสวัสดิการสังคมไทยในอดีต จึงเป็นระบบสวัสดิการที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมืองไทย ซึ่งแตกต่างจากสังคมตะวันตก มีความหลากหลายสูงกว่า สวัสดิการสังคมในประเทศตะวันตกไม่ว่าจะเป็นแบบรัฐสวัสดิการ เหมือนในกลุ่มประเทศ สแกนดิเนเวียในยุโรปหรือระบบสวัสดิการในอังกฤษ ระบบทุนนิยมเสรีแบบอเมริกา (สำนัก มาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2550, หน้า 5)

สำหรับในประเทศไทยจากการศึกษาพอที่จะวางกรอบให้เห็นการก่อตัวของ ความหมายได้ว่า ระบบสวัสดิการที่กล่าวถึงนั้น เป็นระบบสวัสดิการสังคม (social / public welfare) ซึ่งในยุคแรกๆ จะเป็นลักษณะของการช่วยเหลือผู้ที่ตกทุกข์ได้ยาก ผู้ด้อยโอกาส ซึ่งเป็นการทำตาม คติความเชื่อตามรากฐานทางศาสนา ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 และ ต้องการที่จะพัฒนาทรัพยากรบุคคลให้เป็นแบบตะวันตก ต้องการที่จะให้ความเป็นอยู่ของบ้านเมือง และประชาชนมีความทันสมัยและ"ศิวิไลซ์"มากขึ้น ก็ได้มีการวางระบบต่างๆ ทั้งในระบบราชการ เอง และในการพัฒนาเมือง รวมถึงผู้คนในประเทศก็มีหน่วยงานใหม่ๆ เกิดขึ้นคอยให้บริการ แต่ อย่างไรก็ตามในช่วงนี้ไม่ได้เน้นที่การให้สวัสดิการแก่ประชาชนทั่วไป แต่เป็นการเน้นที่การปรับ โครงสร้างให้มีระบบราชการตามรูปแบบรัฐสมัยใหม่ที่จะมาทำหน้าที่เป็นหลัก

หลังจากสมัยรัชกาลที่ 5 ความหมายของคำว่าระบบสวัสดิการสังคม เริ่มที่จะมีการ สร้างความหมายใหม่ผ่านการปฏิบัติการของรัฐอีกครั้ง ในยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 โดยคณะราษฎร กล่าวคือ คำว่าสวัสดิการสังคม มีความหมายที่เป็นการขยายหน้าที่ของรัฐที่ จะต้องเป็นผู้จัดบริการทางสังคม จัดการสังคมสงเคราะห์ และการประกันสังคม แต่ในที่สุดด้วย เหตุผลและสถานการณ์ทางการเมือง ทำให้ขอบเขตของคำว่าสวัสดิการสังคมได้หดแคบลง เหลือแต่ เพียงการทำหน้าที่ในการสังคมสงเคราะห์เท่านั้น และดำเนินการตามแนวโน้มเรื่อยมา

จนกระทั่งเมื่อ 10 กว่าปีที่แล้ว มีความคิดที่จะหาองค์กรที่รับผิดชอบในระดับ นโยบายเกี่ยวกับระบบสวัสดิการสังคม เหตุนี้จึงทำให้เกิดการทบทวนขอบเขตความหมายของคำว่า "ระบบสวัสดิการสังคม" อีกครั้งในปี พ.ศ. 2534 ซึ่งทำให้ขอบเขตความหมายของคำดังกล่าวขยาย ออกไป โดยไม่ใช่เพียงแต่การสังคมสงเคราะห์เท่านั้น โดยมีการตั้งคณะกรรมการส่งเสริม สวัสดิการสังคมแห่งชาติ เป็นผู้มอบหมายให้เกิดการขยายความหมายดังกล่าวออกไป ในลักษณะ ที่ครอบคลุมมากขึ้นกว่าเดิม จนกระทั่งเมื่อไม่นานมานี้ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติส่งเสริม การจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และมีการกำหนดคำนิยามคำว่า "สวัสดิการสังคม" ขึ้นเป็นครั้ง

แรกในทางกฎหมายและเป็นครั้งแรกที่สถานภาพอย่างน้อย ในแง่ของความชัดเจนในเรื่องขอบเขตสวัสดิการสังคมที่กำหนดให้มีความครอบคลุมสิ่งที่รัฐดำเนินการมาแล้วยิ่งขึ้น

9. ความเป็นมาของการจัดสวัสดิการโดยหน่วยงานรัฐ

ยุคที่มีการแพร่ขยายอิทธิพลจากประเทศตะวันตกสมัยรัชกาลที่ 5 ที่มีการปฏิรูประบบการปกครองและสังคมให้ทันสมัย โดยการปฏิรูประบบราชการ ปฏิรูประบบศักดินา ระบบสาธารณสุข ระบบสวัสดิการสังคมนิยมรูปแบบใหม่ก็เริ่มขึ้น โดยในปี 2436 ได้มีการตั้งองค์กรสังคมสงเคราะห์ขึ้นมาเป็นแห่งแรกคือ “สภาอุณาโลมแดง” เพื่อช่วยเหลือรักษาพยาบาลทหารที่บาดเจ็บจากการทำสงครามกับฝรั่งเศสกรณีพิพาทดินแดนอินโดจีน ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนเป็น “สภาภาษาไทย” หลังจากนั้นแนวคิดด้านสวัสดิการสังคมที่มีลักษณะครอบคลุมทุกกลุ่มชนและชนชั้น เริ่มขึ้นในยุคการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร ซึ่งมีหลักการคล้ายๆ กับสวัสดิการในกลุ่มประเทศสังคมนิยมซึ่งรัฐจะเป็นผู้จัดสวัสดิการให้ทั้งหมด แต่แนวคิดดังกล่าวไม่ได้ถูกนำมาใช้เนื่องจากผู้มีอำนาจในยุคนั้นหลายๆ คนคัดค้าน ด้วยเห็นว่ามิใช่เนื้อหาเป็น “ระบบสังคมนิยม”

จากนั้นแนวคิดสวัสดิการสังคมในสังคมไทยก็แคลง และหันไปทางด้านประชาสงเคราะห์ (public assistance) แก่บุคคลผู้ด้อยโอกาสซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบว่าด้อยโอกาสจริงหรือจะได้รับการสงเคราะห์

ประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับการสงเคราะห์มี 17 ประเภท คือ เด็กและเยาวชนที่มีปัญหาขาดที่พึ่ง สตรีที่มีปัญหา เช่น โสเภณีที่ถูกล่อลวง ฯลฯ ครอบครัวที่แตกแยกพึ่งตนเองไม่ได้ คนชราไร้ญาติขาดมิตร คนพิการ ผู้เจ็บป่วยที่ขาดความช่วยเหลือ ผู้ประสบสาธารณภัย ผู้พันโทยที่ไร้ที่พึ่ง ผู้มีปัญหาทางจิตใจที่คิดฆ่าตัวตาย ผู้เสพยาเสพติด ผู้ไม่มีที่อยู่อาศัย ชนกลุ่มน้อย เช่น ชาวเขา ฯลฯ ผู้อพยพจากประเทศอื่นๆ ผู้ป่วยทางจิตที่มีอาการทุเลาแล้ว ผู้ประสบเคราะห์กรรมอื่นๆ ที่ได้รับการช่วยเหลือ (กรมประชาสงเคราะห์ อ่างใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ, 2542)

แต่อย่างไรก็ตามแนวคิดด้านสวัสดิการสังคม (ซึ่งรับอิทธิพลแนวคิดสวัสดิการสังคมจากประเทศตะวันตก) ก็มีความพยายามที่จะทำให้ขยายงานด้านสวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมกว้างขวาง ตามลักษณะของปัญหาที่ซับซ้อนขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ให้งานสวัสดิการสังคมครอบคลุมทั้ง 3 ด้าน คือ การสังคมสงเคราะห์ (social assistance) การประกันสังคม (social insurance) และบริการสังคม (social services) โดยในด้านการประกันสังคมนั้นใช้เวลาผลักดันกฎหมายยาวนานถึง 30 ปี จนกระทั่ง พ.ร.บ. ประกันสังคม มีผลบังคับใช้ในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมา

ส่วนในด้านบริการสังคมก็ได้มีความพยายามผลักดัน พ.ร.บ. หลักประกันสุขภาพ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลยุค พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร คือ “สามสิบบาทรักษาได้ทุก

โรค” ซึ่งเป็นแนวนโยบายด้านสวัสดิการสังคมที่ไม่แยกเฉพาะผู้ด้อยโอกาส โดยในด้านการจัดการนั้นหน่วยงานรัฐบาลเป็นผู้จัดการเกือบทั้งหมด แต่ก็ได้มีการมีส่วนที่ได้พัฒนาแนวคิดและวิธีการดำเนินงานตามแนวคิด การจัดสวัสดิการสำหรับทุกคน การทำงานเชิงรุก การปรับปรุงรูปแบบการดำเนินงานและหน่วยงานรัฐส่วนกลางเริ่มถ่ายโอนงานด้านสวัสดิการสังคมแก่ท้องถิ่น เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ฯลฯ (สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2550, หน้า 5-6)

ทรงวิทย์ เชื้อมสกุล (2550, หน้า 7) ได้สรุปแผนพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมเพื่อความมั่นคง พ.ศ. 2550-2554 ไว้ดังนี้

ภาครัฐได้จัดทำแผนพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมเพื่อความมั่นคง พ.ศ. 2550 - 2554 โดยคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ มีมติเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2549 เห็นชอบหลักการแผนยุทธศาสตร์ 5 ปี สร้างสวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2550 - 2554) และให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการรองรับเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

วัตถุประสงค์ของแผนปฏิบัติการ เพื่อให้ภาคส่วนต่างๆ เข้าใจแนวทางในการปฏิบัติงาน และสามารถส่งเสริมและพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมให้เป็นไปตามเป้าหมายของแผนยุทธศาสตร์ 5 ปี ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลกระทบเชิงวิฤณ

แผนพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมเพื่อความมั่นคง พ.ศ. 2550-2554 ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับด้านสวัสดิการสังคมจากภาครัฐเป็นอย่างมาก โดยเป้าหมายของแผนยุทธศาสตร์ 5 ปี ได้กำหนดไว้ 7 ข้อ ดังนี้

- (1) หมู่บ้าน / ชุมชนท้องถิ่นในประเทศไทยอย่างน้อยร้อยละ 50 มีการจัด “ระบบสวัสดิการชุมชน” ช่วยเหลือกันเอง
- (2) ผู้ถูกทอดทิ้งในประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเด็กและเยาวชน กลุ่มสตรีกลุ่มผู้ด้อยโอกาส กลุ่มคนยากจน กลุ่มคนพิการและกลุ่มผู้สูงอายุ อย่างน้อยร้อยละ 90 ได้รับการดูแลจากระบบสวัสดิการแบบพหุลักษณะ (ทั้งจัดโดยภาครัฐ, อปท., ชุมชนและองค์กรภาคธุรกิจ)
- (3) หมู่บ้าน / ชุมชนยากจนอย่างน้อยร้อยละ 50 ใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียงและมีความเข้มแข็ง
- (4) จำนวนเยาวชนที่เล่นการพนันผิดกฎหมายลดลงอย่างน้อยร้อยละ 50
- (5) เยาวชนไทยอย่างน้อยร้อยละ 75 เข้าร่วมกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมและชุมชน
- (6) ประชาชนไทยทุกคนได้รับหลักประกันจากความเสี่ยงภัยในการดำรงชีวิตการประกอบอาชีพและทรัพย์สินทั้งจากภัยธรรมชาติและภัยที่มนุษย์สร้างขึ้น

(7) คนในประเทศไทยทุกคนได้รับบริการด้านสวัสดิการสังคมจากภาครัฐ อปท. ธุรกิจเอกชน องค์กรเอกชน องค์กรประชาชนและประชาสังคมอย่างเหมาะสมและสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

โดยมีแผนพัฒนาเรื่องสวัสดิการสังคมถึง 2 ข้อ คือ ข้อ (2) และ ข้อ (7)

10. หลักการของสวัสดิการสังคมไทย

ปิยนุช มุขเงิน (2547, หน้า 13-14) ได้สรุปหลักการของสวัสดิการสังคมไทยไว้ดังนี้ การจัดสวัสดิการสังคมของไทยในปัจจุบันได้คำนึงถึงหลักการที่สอดคล้องกับความเป็นสากลโลก โดย ระพีพรรณ คำหอม (อ้างถึงใน รัฐชัย สงประสพ, 2546, หน้า 24-25) ได้ให้ข้อเสนอหลักการของสวัสดิการสังคมไทยที่สำคัญ ดังนี้

(1) สิทธิมนุษยชน (human rights)

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดถึงสิทธิของบุคคล สิทธิเด็ก สตรี คนชราและผู้พิการทุพพลภาพ ที่เน้นให้มีการพิทักษ์ ปกป้องคุ้มครองสิทธิของกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว โดยเฉพาะบริการพื้นฐานที่ประชาชนไทยควรได้รับ

(2) ความต้องการขั้นพื้นฐาน (basic needs)

ประชาชนทุกคน ควรได้รับบริการสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานจากรัฐ บริการที่มุ่งตอบสนองปัญหาและความต้องการของคนในสังคม โดยทั่วไปบริการพื้นฐานมักจะถือเป็นการบริการขั้นต่ำสุด (minimum needs) ที่รัฐต้องจัดให้กับคนในสังคม เช่น การศึกษาภาคบังคับ บริการสุขภาพอนามัยของรัฐ เป็นต้น ซึ่งรัฐได้กำหนดให้มีเครื่องชี้วัดถึงความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) เพื่อให้สามารถตอบสนองกับปัญหาและความต้องการของคนในสังคมได้ในระดับหนึ่ง

(3) ความเป็นธรรมทางสังคม (social justice)

หลักการสำคัญข้อนี้ บริการสวัสดิการสังคมที่ดีจะต้องเป็นบริการที่อยู่บนพื้นฐานความถูกต้องของกฎหมาย ความยุติธรรมทางสังคม บริการที่ไม่เลือกปฏิบัติว่าจะเป็นเพศชนชั้น สีผิว ศาสนา วัฒนธรรม ซึ่งหลักการข้อนี้ยังแสดงถึงความครอบคลุมครบถ้วนของบริการที่ประชาชนพึงจะได้รับการเข้าถึงบริการสวัสดิการสังคมโดยไม่ถูกตัดโอกาสออกไป

(4) การมีส่วนร่วมของคนในสังคมทุกระดับ (participation)

บริการสวัสดิการสังคม จำเป็นต้องตระหนักถึงหลักการมีส่วนร่วมของคนทุกคนในสังคม เพราะบริการสวัสดิการสังคมเป็นบริการที่เกี่ยวข้องกับคนในสังคมตั้งแต่เกิดจนตาย เพราะฉะนั้นจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้คนทุกกลุ่ม ทุกระดับที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนตั้งแต่ร่วมคิดค้นปัญหา ร่วมวิเคราะห์ ร่วมวางแผน ร่วมจัดบริการและร่วมติดตาม

ประเมินผลบริการที่จัดให้ ว่าเป็นที่พึงพอใจและสอดคล้องกับความต้องการของคนในสังคมมากน้อยเพียงใด

(5) หลักความโปร่งใส (transparency)

หลักการข้อนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน องค์กรต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดบริการ สามารถเข้าร่วมตรวจสอบถึงความถูกต้อง ความเหมาะสมของโครงการ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนผู้ให้บริการเป็นหลัก โดยองค์กรจะต้องใช้กระบวนการประชาธิปไตยเข้ามาในการจัดบริการสวัสดิการสังคม เช่น การมีตัวแทนเข้ามาเป็นปากเสียงการติดตามตรวจสอบผลงานของรัฐให้เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. ทฤษฎีความต้องการขั้นพื้นฐานของมาสโลว์

สิริกิต ตันติวารกิจ (2545, หน้า 12-13) ได้สรุปแนวคิดของมาสโลว์ ซึ่งได้รวบรวมความคิดของนักจิตวิทยาและนักจิตวิเคราะห์ที่เรียกว่า Holistic Dynamic Theory อันเป็นทฤษฎีที่ผสมผสานทฤษฎีเชิงพฤติกรรม ทฤษฎีจิตวิเคราะห์ของ ฟรอยด์ และทฤษฎีมนุษยนิยมเข้าด้วยกัน โดยเน้นประเด็นความต้องการของมนุษย์ซึ่งอธิบายความต้องการไว้ดังนี้

ความต้องการ (needs) มาจากการขาดสมดุลทั้งภายในร่างกายเองและสิ่งแวดล้อมภายนอกแล้วทำให้เกิดแรงขับ (drive) ขึ้นกับความต้องการของคนที่มีมากบ้างน้อยบ้างอยู่ตลอดเวลาและทุกคนล้วนมีความต้องการด้วยกัน ความต้องการอาหารนับเป็นความต้องการภายใน (physiological needs) ความต้องการเกี่ยวข้องกับสังคมนับเป็นความต้องการภายนอกเมื่ออยู่ในสภาพที่เกิดความขาดแคลนมาก ความต้องการจะมีกำลังบังคับสูงขึ้น เช่น ต้องการอาหารเมื่อเกิดความหิว ต้องการอยู่ในสังคมเมื่อเกิดความรู้สึกเดียวดายว่าเหว เมื่อเกิดความขาดแคลนและต้องทนทุกข์ทรมานเพราะความไม่สมดุลทำให้เกิดการตอบโต้ (พฤติกรรม) ขึ้น

แรงขับ (drive) เป็นสิ่งเร้าที่เกิดขึ้นมาจากความต้องการ (needs) เมื่อเกิดความต้องการแล้วจะทำให้เกิดความกระวนกระวาย หาช่องทางที่จะบำบัดความต้องการให้หายไป ภาวะความกระวนกระวายและการหาช่องทางบำบัดความต้องการนี้เองที่เรียกว่า แรงขับ (drive) ยกตัวอย่าง เช่น ถ้าเกิดความต้องการอาหารก็จะถูกเร้าด้วยแรงขับความหิว (hunger drive) แรงขับหรือสิ่งที่กระตุ้นให้เกิดการตอบสนองนี้มาจากแหล่งต่างๆ เป็นต้นว่า ทางกาย ทางสังคม ทางสติปัญญา ฯลฯ เช่น เมื่อเกิดแรงขับความหิวจะมีอาการแสดงออกทางกายที่ต่างกันตามการอบรมทางสังคมและเท่าที่สติปัญญาจะบงการ เป็นต้นว่าบางคนปรุงอาหารรับประทานเองหรือบางคนซื้อ

มารับประทานเองและบางคนอาจใช้วิธีขโมยอาหารก็ได้ คำว่า “แรงขับ” (drive) และ “แรงกระตุ้น” (motive) นี้มักจะใช้ควบคู่กันในความหมายอย่างเดียวกัน

จากธรรมชาติของความต้องการและแรงขับนี้ มาสโลว์ ได้แบ่งความต้องการขึ้นพื้นฐาน (basic needs) ออกเป็น 5 ลำดับชั้น ดังนี้ (ศิริกัญญา แก่นทอง, 2548, หน้า 17-20)

(1) ความต้องการทางสรีระ (physiological needs) หมายถึง การที่มนุษย์ทุกคนต้องการอากาศเพื่อหายใจ ต้องการน้ำดื่มเพื่อดับความกระหาย ต้องการอาหารเพื่อดับความหิวโหย ต้องการการพักผ่อนเมื่อเหน็ดเหนื่อยกับกิจกรรมประจำวัน ต้องการขับถ่ายของเสียออกจากร่างกาย รวมทั้งต้องการมีเพศสัมพันธ์เพื่อสืบทอดชาติพันธุ์ของมนุษย์และเพื่อความสุภาพทางเพศ และความต้องการทางสรีรวิทยาอื่นๆ อันเป็นกิจกรรมปกติของมนุษย์ชาติ หากเราไม่ได้อากาศบริสุทธิ์ หายใจเราจะอึดอัด รู้สึกไม่สบายและหากขาดอากาศหายใจโดยสิ้นเชิงเราก็จะตายในเวลาไม่นาน หรือในเวลาเพียงชั่วอึดใจ หากเราไม่ได้รับประทานอาหารเมื่อหิวร่างกายก็จะขับกรดออกมากัดกระเพาะอาหารจนเรารู้สึกแสบท้องและหมดแรง และอาจจะเสียชีวิตหากอดอาหารหลายวัน ถ้าเราเหนื่อยแต่ไม่ได้พักผ่อนเราจะรู้สึกอ่อนล้าอย่างมากจนร่างกายทนไม่ไหว

(2) ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (safety needs) หมายถึง การที่มนุษย์เราเมื่อได้รับการสนองตอบด้านสรีระในระดับหนึ่ง ก็มีความต้องการที่จะดำเนินชีวิตอย่างมั่นคงปลอดภัย ความมั่นคงปลอดภัยนี้เป็นความต้องการด้านความมั่นคงในชีวิต ต้องการที่จะมีชีวิตที่มีเสถียรภาพ ต้องการได้รับการปกป้องคุ้มครองได้รับการดูแลให้พ้นจากความหวาดกลัวและความกังวลใจต่างๆ ความมั่นคงปลอดภัยนี้มีความหมายกว้างขวาง และมีความสัมพันธ์กับการจัดสวัสดิการสังคมและสวัสดิการครอบครัวให้แก่บุคคลและครอบครัวด้วยเช่นกัน ในประเทศที่มีระบบความมั่นคงทางสังคมที่เข้มแข็ง ในสังคมประเทศนั้นยอมจ่ายภาษีที่สูงก็ด้วยเหตุผลที่ต้องการความมั่นคงปลอดภัย ในข้อนี้ (Dutt, 1998, หน้า 209 อ้างถึงใน กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์, 2545, หน้า 21-25) รัฐบาลประเทศต่างๆ นำงบประมาณที่มาจากภาษีอากรของประชาชนมาจัดการเรื่อง การทหาร จัดการให้มีบ้านสำหรับผู้สูงอายุ สร้างโครงการประกันสุขภาพ ดูแลผู้ที่เจ็บป่วยไม่มีเงินรักษา จัดการสงเคราะห์ผู้พิการและทุพพลภาพ การประกันการว่างงานและอื่นๆ เหล่านี้ล้วนเป็นเรื่องของการตอบสนองความต้องการด้านความมั่นคงปลอดภัยของมนุษย์ทั้งสิ้น

(3) ความต้องการความรักความเข้าใจ และความต้องการเป็นส่วนหนึ่งของสังคม (belonging and love needs, or social needs) หมายถึง การที่มนุษย์เราทุกคนในสังคมต้องการให้ตนได้เป็นที่รักของผู้อื่น ต้องการที่จะเป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่เขาหรือเธอดำรงอยู่ มนุษย์ทุกคนมีความต้องการที่จะมีปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่นในสังคม ความต้องการในข้อนี้ทำให้มนุษย์บูรณาการชีวิตทางสังคมของตนเข้ากับแบบแผนของสังคม ดังจะเห็นได้ว่าความต้องการในเรื่องนี้ของมนุษย์

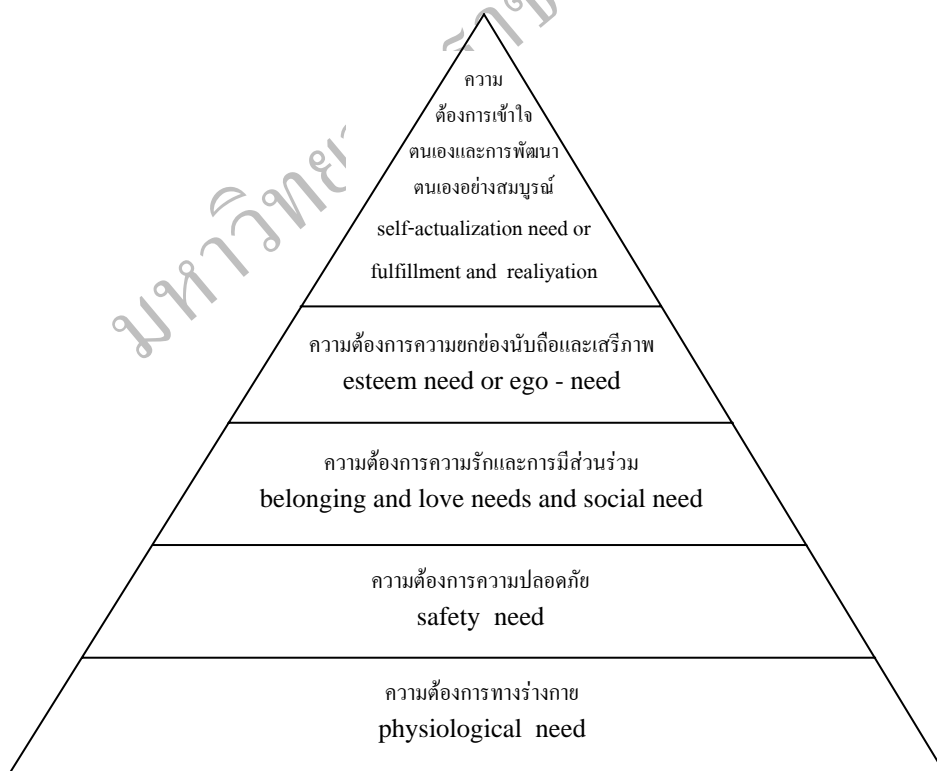
สอดคล้องกับการสร้างนโยบายสวัสดิการสังคมและสวัสดิการครอบครัว ทั้งนี้เพราะนโยบายดังกล่าวมีหน้าที่เพื่อให้เกิดบูรณาการทางสังคม ทำให้มนุษย์ทั้งสังคมเข้าใจเหตุผลของการมาร่วมเฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุขกันในรูปแบบของการประกันสังคม การมีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนประกันสังคมยามเมื่อทำงานได้ตามปกติ เงินสมทบของเขาก็จะเข้าไปกองรวมอยู่ในกองทุนเพื่อผู้ที่เจ็บป่วย ผู้ที่ประสบอุบัติเหตุ ผู้ที่เกษียณอายุหรือผู้ที่ตั้งครุภักมีบุตร ได้ใช้จ่ายเงินจำนวนนี้ไปเพื่อการยังชีพก่อน เมื่อถึงเวลาที่เรเจ็บป่วยหรือมีบุตรหรือสูงอายุก็จะเป็นเวลาที่เรได้ใช้เงินกองทุนนี้ รูปแบบของรัฐสวัสดิการหรือการมีสวัสดิการสังคมที่เข้มแข็งดังกล่าว นับว่าเป็นส่วนสำคัญของกลไกทางสังคมที่ทำให้เกิดบูรณาการทางสังคม อันมีผลให้ประชาชนทั้งสังคมต่างเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของสังคมทั้งหมด

(4) ความต้องการที่จะได้รับการยอมรับนับถือ และความภาคภูมิใจในตนเอง (esteem needs or ego-needs) หมายถึง การที่มนุษย์ทุกคนต้องการความเชื่อมั่นในตนเอง ต้องการที่จะได้รับการยอมรับนับถือและความภาคภูมิใจในตนเอง สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้น โดยมีลักษณะเป็นพัฒนาการสืบเนื่องจากความต้องการในขั้นที่สามที่ผ่านมา จากกรที่เราต้องการความรัก ความเข้าใจและต้องการเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ได้นำมาสู่ความต้องการที่จะได้รับการยอมรับนับถือ มนุษย์ต้องการให้ครอบครัว ลูกน้อง บริวาร ยอมรับ ยกย่อง ยึดถือเป็นแบบอย่าง เป็นคนที่มีความสำคัญหรือได้รับรางวัลไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ซึ่งถือได้ว่าเป็นแรงจูงใจทางสังคมที่สำคัญ เราจะเห็นได้ว่าข้อโต้แย้งของกลุ่มขวาใหม่ (The new rights) หรือกลุ่มที่ไม่สนับสนุนให้มีรัฐสวัสดิการ และไม่ต้องกรให้มีสวัสดิการสังคมมากมายนัก มักจะอ้างว่าการมีสวัสดิการสังคมหรือมีรัฐสวัสดิการจะทำให้คนเกียจคร้าน ไม่มีแรงจูงใจในการทำงานและอ้างเหตุผลอื่นๆ ความเห็นของพวกเขาใหม่และพวกปฏิเสธสวัสดิการสังคมดังกล่าวถือว่าขัดแย้งกับทฤษฎีแรงจูงใจหรือลำดับขั้นความต้องการของ มาสโลว์ กล่าวคือ หากเราใช้ทฤษฎีของ มาสโลว์ มาอธิบายเราก็จะพบว่าชีวิตงานของมนุษย์ไม่ได้ให้ผลตอบแทนเป็นตัวเงินแต่ประการเดียว ทว่ามนุษย์มีความสุขในการทำงานเพราะชีวิตงานเป็นชีวิตทางสังคมที่ให้คุณค่าความหมายอื่นๆ รวมทั้งความภาคภูมิใจในตัวเองด้วย ดังนั้นคนส่วนใหญ่ในประเทศที่มีระบบรัฐสวัสดิการ จะไม่ยอมมืออเท้ารับแต่เงินสงเคราะห์ประชาชนทางสังคม (social assistance) หรือรับแต่เงินประโยชน์ทดแทนจากการประกันการว่างงาน ตรงกันข้ามประชาชนส่วนใหญ่แม้จะตกงานเพราะความจำเป็นก็จะพยายามแสวงหาการทำงานใหม่ เพราะการทำงานนำความสุขทางใจ ความภาคภูมิใจ ตลอดจนจนความเป็นคนสำคัญมาให้ เขามักยามหาศาลกว่าการรับเงินสงเคราะห์ประชาชนทางสังคมหรือเงินชดเชยการว่างงาน

(5) ความต้องการที่จะเข้าใจตนเองอย่างแท้จริงหรืออัตตประจักษ์ (self-actualization or fulfillment and creativity) ขั้นตอนนี้ในบางโอกาสอธิบายว่าเป็นขั้นตอนแห่งการ

บรรลุความสูงสุดในชีวิตหรือประสบความสำเร็จในชีวิต ซึ่งมีลักษณะที่เป็นไปตามความต้องการเฉพาะของบุคคลแต่ละคนอย่างมาก (uniqueness) มาสโลว์ สร้างความต้องการขั้นสูงสุดนี้ขึ้นมา เสมือนจะเสนอแนวคิดที่ตัดกันเป็นตรงกันข้ามกับแนวคิดนิยตินิยมและพฤติกรรมนิยม กล่าวคือ มนุษย์ทุกคนมีแรงขับและความต้องการที่จะไปให้ถึงจุดสูงสุดแห่งชีวิต เป็นความพึงพอใจและเข้าใจในชีวิตของตนเองว่าตัวตนที่แท้จริงของเราอยู่ ณ จุดใด ทั้งนี้ อุตตประจักษ์หรือความสำเร็จสูงสุดของชีวิตคนเราจะแตกต่างกัน บางคนอาจจะต้องการมีทรัพย์สินมากมาย มีบ้านใหญ่โตราวปราสาท มีบิรวารรับใช้มากมาย บางคนอาจจะต้องการยศถาบรรดาศักดิ์ที่สูงขึ้น บางคนอาจจะต้องการเพียงการได้ถ่ายทอดความคิดที่ติงามฝากไว้ให้คนรุ่นหลังบางคนพอใจอย่างสูงสุดที่จะสร้างคนรุ่นใหม่ ๆ ที่จะเป็นตัวแทนติงามในอนาคต ตลอดจนบางคนอาจจะมีจุดสูงสุดแห่งความสำเร็จอยู่ที่ การถือสันโดยและใช้ชีวิตสงบเงียบในความสุขสันติและร่มเย็นแห่งโลกทางศาสนา

ประเด็นสำคัญคือ เมื่อเราประยุกต์ใช้ทฤษฎีว่าด้วยลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์โดยเฉพาะในแนวของมนุษยนิยม เราใช้การอธิบายให้เห็นความแตกต่างของบุคคลแต่ละคน แม้ว่าจะมีแบบแผนความต้องการชุดเดียวกัน



ภาพที่ 2.4 ความต้องการของบุคคล (Maslow's heirhachy of human needs)

มนุษย์ทุกคนมีความต้องการมีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งคุณภาพชีวิตที่ดีนำมาซึ่งความสุขทั้งกายและใจ ความสุขทางกาย คือ การมีหรือได้รับการตอบสนองความต้องการทั้งด้านอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค เครื่องมือเครื่องใช้ เครื่องอำนวยความสะดวกต่างๆ พอสสมควรและทางจิตใจ คือ การมีความรัก ความอบอุ่นและความมั่นคงทางจิตใจ ได้รับการยอมรับและยกย่องจากบุคคลอื่น (นิสารัตน์ ศิลปะเดช, 2539 อ้างถึงใน ระเบียบพรณ คำหอม และคณะ, 2547, หน้า 16)

สิริกร ดันติถาวรกิจ (2545, หน้า 14) กล่าวว่า นอกจากความต้องการพื้นฐาน 5 ประเภทดังกล่าว ผู้ที่เคยอดทนทฤษฎีของ มาสโลว์ จะพบว่ามีความต้องการอีก 2 ประเภทรวมอยู่ด้วย คือ ความต้องการที่จะรู้และเข้าใจ (needs to know and understand) และความต้องการทางสุนทรียภาพ (aesthetic needs) เป็นลำดับขั้นที่ 6 และลำดับขั้นที่ 7 ตามลำดับ

จากทฤษฎีความต้องการขั้นพื้นฐานของ มาสโลว์ ผู้วิจัยจะได้สรุปแนวคิดเพื่อนำไปใช้เป็นกรอบในการกำหนดตัวแปร ในการศึกษาความต้องการในการได้รับสวัสดิการสังคมของคนยากจนในจังหวัดสมุทรปราการในด้านต่างๆ ดังนี้

- ความต้องการในการได้รับสวัสดิการสังคมด้านการศึกษา
- ความต้องการในการได้รับสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพอนามัย
- ความต้องการในการได้รับสวัสดิการสังคมด้านที่อยู่อาศัย
- ความต้องการในการได้รับสวัสดิการสังคมด้านการทำงานและการมีรายได้
- ความต้องการในการได้รับสวัสดิการสังคมด้านนันทนาการ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยในประเทศ

ปรีศณี นัคราโรจน์ (2542, หน้า 92-98) ศึกษาเรื่องสภาพปัญหาและความต้องการสวัสดิการสังคม สำหรับผู้ว่างงานที่มาขอรับบริการการจัดหางานจากสำนักงานในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นหญิงอายุระหว่าง 31-40 ปี มีสถานภาพสมรส จบการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรี ประกอบอาชีพสุดท้ายคือเป็นพนักงานบริษัทเอกชน มีปัญหาด้านการประกันรายได้มากที่สุด คือ ต้องกู้หนี้ยืมสินเพื่อยังชีพ ส่วนด้านการประกันการศึกษามีปัญหารัฐจัดให้กู้ยืมจำนวนน้อยแต่มีข้อจำกัดมาก และด้านการประกันสุขภาพไม่สามารถให้ความคุ้มครองได้อย่างเต็มที่ในเรื่องการรักษาพยาบาล สำหรับความต้องการของผู้ว่างงาน พบว่า ต้องการประกันรายได้มากที่สุดโดยให้นายจ้างจ่ายล่วงหน้าก่อนปลดคนงานไม่น้อยกว่า 90 วัน ส่วนด้านการศึกษาต้องการให้บุตรได้เรียนฟรี มีอาหารกลางวันและมีทุนการศึกษาให้ ด้านการประกัน

สุขภาพต้องการให้รัฐมอบบัตรประกันสุขภาพทั้งครอบครัวแก่ผู้ว่างงาน ความต้องการการจัดสวัสดิการของผู้ว่างงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ไชยรัตน์ ไทยเจียมอารีย์ (2544, หน้า 101-104) ศึกษาเรื่องความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลเมืองราชบุรี ผลการศึกษาสรุปว่า การรับรู้บริการของประชาชนพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่จะรับรู้งานที่ตนได้สัมผัสโดยตรง ด้านความพึงพอใจของประชาชนพบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจในกลุ่มงานสาธารณสุขในระดับมาก สำหรับการหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรส่วนบุคคลกับการรับรู้ พบว่า เพศ อายุ สถานภาพ วุฒิการศึกษา รายได้ อาชีพ ไม่มีผลต่อการรับรู้ ส่วนความพึงพอใจของประชาชน พบว่า เพศ สถานภาพ รายได้ อาชีพ ไม่มีผลต่อความพึงพอใจเช่นกัน

กิตติ ลิ้มสกุล และคณะ (2545, หน้า 1-8) ศึกษาสถานภาพชีวิตของกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย โดยสุ่มตัวอย่างผู้ด้อยโอกาสและคนจนทั่วประเทศพบว่า มีคนจนและผู้ด้อยโอกาสประมาณกว่าร้อยละ 50 เป็นเพศหญิง (ร้อยละ 56.3) มากกว่าเพศชาย โดยคนจนและผู้ด้อยโอกาสส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุ (เกิน 60 ปี) ร้อยละ 33.9 และมีอายุ 45-60 ปี ร้อยละ 30.8 และคนจนและผู้ด้อยโอกาสมีส่วนหนึ่งของความเป็นม่ายและหย่าร้างสูงกว่ากลุ่มอื่น ด้านการศึกษาพบว่า ร้อยละ 67.5 จบการศึกษาระดับประถมและไม่ได้เรียนหนังสือมีสูงถึงร้อยละ 19.3 ความต้องการระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและผู้ด้อยโอกาสพบว่า ต้องการให้ภาครัฐจัดสวัสดิการด้านการศึกษาของบุตร-ธิดาให้ได้เรียนต่อในระดับสูงร้อยละ 64.4

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2546, หน้า 90-95) ศึกษาเรื่อง การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส เพื่อให้มีการจัดสวัสดิการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผลการศึกษาพบว่า คนจนจำนวนหนึ่งตกอยู่ในภาวะเสี่ยงที่จะดำรงชีพอยู่ไม่ได้จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือด้านสวัสดิการสังคม คนจนกลุ่มอื่นๆ ที่ยังพอจะต่อสู้ดิ้นรนอยู่ได้และสิ่งที่ต้องการคืออาชีพ แหล่งทำมาหากิน การให้บุตรหลานได้มีโอกาสได้รับการศึกษาและระบบเอื้ออาทรให้แก่ครอบครัวที่ต้องดูแลพ่อแม่ที่แก่เฒ่า

ดวงกมล วิมลกิจ (2547, หน้า 93-95) ศึกษาการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส : ศึกษากรณีประชาชนที่อาศัยในชุมชนเคหะร่มเกล้า พบว่า คนยากจนและผู้ด้อยโอกาสมีรายได้หลักมาจากอาชีพรับจ้างทั่วไป มีรายได้อยู่ในระดับพอดิกับรายจ่ายหรือต่ำกว่า ส่วนใหญ่มีหนี้สิน สัดส่วนผู้ทำงานต่อสมาชิกในครัวเรือนต่ำ สมาชิกในครัวเรือนมีอัตราการเป็นผู้ป่วยเรื้อรัง ผู้พิการและผู้ว่างงานสูง สวัสดิการที่ได้รับมากที่สุดคือ ด้านสุขภาพส่วนใหญ่

พึงพอใจกับสวัสดิการที่ได้รับและสวัสดิการที่ต้องการมากที่สุดคือ การประกอบอาชีพและที่อยู่อาศัย

ปิยนุช มุขเงิน (2547, หน้า 107-114) ศึกษาเรื่องการจัดบริการสวัสดิการสังคมสำหรับประชาชนที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ กรณีศึกษาอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานจังหวัดเพชรบุรี พบว่า มีความต้องการบริการสวัสดิการสังคมของประชาชนในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยภาพรวมมีความต้องการบริการสวัสดิการสังคมอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณารายด้าน ได้แก่ ความต้องการให้อบต. เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการปรับปรุงพัฒนาแหล่งที่อยู่อาศัยให้มีสภาพแวดล้อมที่ดีและเหมาะสม ด้านการศึกษา ด้านการมีรายได้และมีงานทำ และด้านการมีสุขภาพอนามัยที่ดี มีความต้องการสวัสดิการสังคมอยู่ในระดับมากเช่นกัน

วิณาวรรณ จักรชัยชาญ (2550, หน้า 73-77) ศึกษาเรื่อง “ความต้องการสวัสดิการยืดหยุ่นของพนักงานในสถานประกอบการผลิตอัญมณี” พบว่า พนักงานส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงมากกว่าเพศชาย พนักงานประมาณ 1 ใน 3 จบการศึกษาระดับปริญญาตรี มีอายุ 26-30 ปี พนักงานที่มีสถานภาพโสดและสมรสมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน ผู้ที่สมรสแล้วส่วนใหญ่ยังไม่มีบุตร สวัสดิการที่สถานประกอบการจัดให้มี 6 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ สุขภาพ ความมั่นคงปลอดภัย การศึกษานันทนาการ และวันหยุด พนักงานมีความพึงพอใจต่อสวัสดิการทุกด้าน โดยภาพรวมระดับปานกลาง ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.00 โดยพึงพอใจสวัสดิการด้านวันหยุดมากที่สุดเมื่อเทียบกับสวัสดิการด้านอื่นๆ อย่างไรก็ตามมีพนักงานเกือบทั้งหมดที่ต้องการสวัสดิการยืดหยุ่นและพนักงานประมาณ 1 ใน 3 ยินดีออกค่าใช้จ่ายบางส่วนเพื่อให้ได้สวัสดิการที่ต้องการ โดยเห็นด้วยว่าการจัดสวัสดิการยืดหยุ่นตามรูปแบบที่เสนอไว้ 3 ชุด จะทำให้ได้สวัสดิการที่ตรงกับความต้องการในระดับปานกลาง ชุดสวัสดิการยืดหยุ่นที่พนักงานนิยมเลือกมากที่สุด คือ ชุดที่ 1 ซึ่งมีลักษณะเด่นในการช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจ รองลงมาเป็นชุดที่ 2 ที่มีสวัสดิการเกี่ยวกับการประกันสุขภาพซึ่งครอบคลุมบุคคลในครอบครัวของพนักงาน (คู่สมรสและบุตร ส่วนสวัสดิการชุดที่ 3 มีลักษณะเด่นที่ให้พนักงานได้รับการฝึกอบรมภายในหน่วยงานจากพนักงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในส่วนต่างๆ ของสถานประกอบการ โดยมีพนักงานเลือกน้อยที่สุด

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่าสถานประกอบการควรมีการสำรวจความพึงพอใจและความต้องการสวัสดิการของพนักงานอย่างน้อยปีละครั้ง เนื่องจากเมื่อเวลาผ่านไปพนักงานอาจมีความพึงพอใจและความต้องการสวัสดิการเปลี่ยนแปลงไปด้วย โดยก่อนที่จะมีการจัดสวัสดิการยืดหยุ่น สถานประกอบการควรให้ความรู้เกี่ยวกับสวัสดิการยืดหยุ่นแก่พนักงาน เพื่อให้พนักงานมีความรู้ความเข้าใจจนสามารถเลือกสวัสดิการได้เหมาะสมกับตนเองมากที่สุด

ชนิษฐา พิทขาว (2551, หน้า 40-52) ศึกษาความต้องการสวัสดิการของผู้สูงอายุในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยหิน อำเภอนองหงส์ จังหวัดบุรีรัมย์ พบว่าความต้องการพื้นฐานของผู้สูงอายุ 5 ด้าน คือ 1) สวัสดิการด้านเศรษฐกิจ พบว่าผู้สูงอายุได้รับเบี้ยยังชีพอย่างทั่วถึง แต่การยังชีพที่แท้จริงยังคงต้องพึ่งรายได้จากการประกอบอาชีพและการช่วยเหลือจากบุตรหลาน ผู้สูงอายุต้องการให้เพิ่มเบี้ยยังชีพให้เหมาะสม กับภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน 2) สวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย พบว่า ผู้สูงอายุต้องการให้มีศูนย์สุขภาพในหมู่บ้านจัดกิจกรรมและหาอุปกรณ์ออกกำลังกายให้เหมาะสมกับวัย 3) สวัสดิการด้านสังคม พบว่าผู้สูงอายุโดยส่วนร่วมต้องการกิจกรรมทางสังคมที่ส่งเสริมสวัสดิการ ส่วนมากเป็นสมาชิกกลุ่มฌาปนกิจสงเคราะห์ ผู้สูงอายุต้องการให้ส่งเสริมการตลาดในการจำหน่ายผลผลิตและการจัดทำบัญชี 4) สวัสดิการด้านนันทนาการ พบว่าผู้สูงอายุได้รับการจัดงานวันผู้สูงอายุ การจัดการแข่งขันกีฬาแต่ยังไม่ทั่วถึง ผู้สูงอายุต้องการให้จัดในหมู่บ้าน เพื่อสะดวกในการเดินทางและต้องการให้จัดกิจกรรมทัศนศึกษาออกสถานที่ และ 5) สวัสดิการด้านสิ่งแวดล้อม พบว่า การจัดสิ่งแวดล้อมของชุมชนให้เหมาะกับการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุยังไม่ได้ดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม ผู้สูงอายุเองคิดว่าเป็นเรื่องไกลตัว ผู้สูงอายุส่วนหนึ่งไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการด้านต่าง ๆ ได้เนื่องจากสุขภาพไม่แข็งแรง ไม่สะดวกในการเดินทาง และกิจกรรมที่จัดไม่เหมาะสมกับสภาพร่างกายของผู้สูงอายุ องค์การบริหารส่วนตำบลควรจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุให้ทั่วถึงและครอบคลุมทุกด้าน โดยใช้เครื่องมือที่มีอยู่ในองค์กร เช่น กองทุนส่งเสริมสุขภาพท้องถิ่น เครือข่ายเยาวชน เครือข่ายแม่บ้าน และอาสาสมัครสาธารณสุขมาใช้ในการพัฒนาสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุ โดยสร้างกลุ่มของคนสามวัย การจัดตั้งศูนย์ผู้สูงอายุในหมู่บ้าน และการจัดทำศูนย์สุขภาพ เพื่อให้ผู้สูงอายุอยู่ร่วมกับสังคมและชุมชนได้อย่างมีคุณค่า สมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ

จันทร์สิริ มองเพชร (2552, หน้า 62-68) ศึกษาความต้องการสวัสดิการที่สนับสนุนการพึ่งตนเองด้านอาชีพของสมาชิกชมรมผู้สูงอายุลูกจ้างประจำกรุงเทพมหานคร พบว่า การศึกษาเรื่อง “ความต้องการสวัสดิการที่สนับสนุนการพึ่งตนเองด้านอาชีพของสมาชิกชมรมผู้สูงอายุลูกจ้างประจำกรุงเทพมหานคร” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความต้องการสวัสดิการที่สนับสนุนการพึ่งตนเองด้านอาชีพของผู้สูงอายุ และปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการสวัสดิการที่สนับสนุนการพึ่งตนเองด้านอาชีพของผู้สูงอายุ ประชากรที่ศึกษา คือสมาชิกในชมรมผู้สูงอายุลูกจ้างประจำกรุงเทพมหานคร ผู้ศึกษาใช้วิธีการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างจำนวน 70 คน โดยการสุ่มแบบเจาะจงจากสมาชิกที่สมัครใจและมีความพร้อมในการให้ข้อมูล

ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีอายุ 61-70 ปี อายุเฉลี่ย 67.63 ปี มีการศึกษาระดับประถมศึกษา อาชีพเดิม คือ รับราชการ และส่วนใหญ่นับปัจจุบันไม่มี

อาชีพ ในด้านแหล่งที่มาของรายได้พบว่า มีรายได้จากบุตรหลาน รายได้เฉลี่ย 3,400 บาทต่อเดือน แต่รายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย ทำให้ผู้สูงอายุประกอบอาชีพเพื่อพึ่งตนเอง และส่วนใหญ่มีบุคคลที่ต้องอุปการะเลี้ยงดู กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีโรคประจำตัว แต่สุขภาพก็ยังแข็งแรง

ผู้สูงอายุต้องการทำงาน โดยมีเหตุผลทางเศรษฐกิจ คือ เพื่อหารายได้ใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน เหตุผลด้านสังคม คือ เพื่อให้รู้สึกว่าคุณค่า และมีเหตุผลด้านความต้องการบริการจากรัฐเพื่อสนับสนุนการพึ่งตนเอง คือ ต้องการบริการดูแลสุขภาพขั้นพื้นฐาน ผู้สูงอายุมีความต้องการทำงาน โดยมีเหตุผลทางด้านสังคมเป็นเหตุผลที่สำคัญที่สุด ส่วนความต้องการสวัสดิการมากที่สุด คือ ต้องการบริการดูแลสุขภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งผู้ที่มีอายุน้อยกว่าหรือเท่ากับ 60 ปี มีความต้องการสวัสดิการด้านการให้บริการจัดการงานและบริการดูแลสุขภาพขั้นพื้นฐานมากกว่าผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ผู้ที่ประสงค์ประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไปมีความต้องการบริการปรึกษาแนะนำด้านอาชีพและกองทุนกู้ยืมเพื่อการประกอบอาชีพมากกว่าผู้ที่ประสงค์ประกอบอาชีพ ผู้ที่ประกอบอาชีพมีความต้องการบริการข้อมูลข่าวสารการประกอบอาชีพ บริการฝึกอบรมด้านอาชีพ / การพัฒนาแรงงาน / บริการปรึกษา / แนะนำด้านอาชีพและกองทุนกู้ยืมเพื่อการประกอบอาชีพมากกว่าผู้สูงอายุที่ไม่ประกอบอาชีพ

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะให้จัดบริการด้านอาชีพให้เหมาะสมกับสุขภาพของผู้สูงอายุ บริการด้านสุขภาพพื้นฐาน นอกจากนั้นควรมีการจัดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนอาชีพ และกิจกรรมทางสังคม เพื่อให้ผู้สูงอายุตระหนักถึงคุณค่าของตนเองและใช้ชีวิตอย่างมีความสุข

2. งานวิจัยต่างประเทศ

Hubbard, Muhlenkamp, and Brown (1983, pp. 266-270) ศึกษาเรื่อง The Relation Between Social Support and Self – Care Practices เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างแรงสนับสนุนทางสังคมกับการดูแลตนเองด้านการปฏิบัติพฤติกรรมสุขภาพ ผลการศึกษาพบว่า แรงสนับสนุนทางสังคมมีความสัมพันธ์กับการดูแลตนเองในการปฏิบัติพฤติกรรมสุขภาพเมื่อนำแรงสนับสนุนทางสังคมและตัวแปรที่เป็นปัจจัยทางสังคมเศรษฐกิจได้แก่ สถานภาพสมรส รายได้ ระดับการศึกษา มาวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ พบว่า แรงสนับสนุนทางสังคมเป็นตัวแปรที่ดีที่สุดในการทำนายการดูแลตนเองในการปฏิบัติพฤติกรรมสุขภาพในตัวอย่างประชากรทั้ง 2 กลุ่ม

Yu, S. (1995, pp. 31-40) ศึกษาเรื่อง A Study on Functioning For Independent Living among the Elderly in Community เป็นการศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความสามารถพึ่งพาตนเองในการดำเนินชีวิตและการศึกษาระดับความสามารถของผู้สูงอายุที่อาศัยในชุมชนเมืองประเทศไต้หวัน ผลการวิจัยพบว่า อายุ ภาวะสุขภาพ จำนวนการเจ็บป่วยเรื้อรัง ความต้องการบริการสุขภาพ ผู้ดูแลมีความสัมพันธ์ทางบวกกับความสามารถในการดำเนินชีวิตประจำวัน ภาวะ

สุขภาพจำนวนการเจ็บป่วยเรื้อรังและผู้ดูแลเป็นปัจจัยทำนายความสามารถในการดำเนินชีวิตประจำวัน การวิจัยดังกล่าวได้เสนอแนะให้มีการศึกษาปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อม ได้แก่ ที่อยู่อาศัย และปัจจัยทางด้านสังคม ได้แก่ ประสิทธิภาพชีวิต แหล่งประโยชน์ การใช้บริการสุขภาพในชุมชน ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญและมีความเกี่ยวข้องกับความสามารถในการดำเนินชีวิตประจำวัน โดยเก็บข้อมูลจากชุมชนและมีการศึกษาในชุมชนต่างๆ ที่มีวัฒนธรรมทางสังคมที่แตกต่างกัน

Scruggs & Allan (2006) ได้ทำการศึกษาเรื่อง The Material Consequences of Welfare States Benefit Generosity and Absolute Poverty in 16 OECD Countries พบว่าความสัมพันธ์การได้รับสวัสดิการสังคมของคนยากจนเปรียบเทียบกับปัญหาสวัสดิการของรัฐขึ้นพื้นฐานในเรื่องอาชีพของคนยากจนกับสวัสดิการด้านการทำงาน และการมีรายได้ คนยากจนมีรายได้อยู่ในระดับต่ำกว่ารายจ่ายในสถานะการเติบโตทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน โดยได้ศึกษาหลักประกันทางสังคมที่เป็นส่วนหนึ่งของสวัสดิการขึ้นพื้นฐานในด้านต่างๆ ได้แก่ หลักประกันการว่างงาน หลักประกันด้านสุขภาพ หลักประกันสำหรับเงินได้หลังเกษียณ ในสภาพสังคมปัจจุบันไม่ได้ทำให้กลุ่มคนยากจนลดลง แต่สวัสดิการที่คนยากจนต้องการมากที่สุดคือ หลักประกันการมีอาชีพและการมีรายได้ มากกว่าการได้รับเบี้ยยังชีพตามหลักประกันการว่างงานที่รัฐให้อยู่ในปัจจุบัน