



## Journal of Human Rights and Peace Studies

journal homepage: <https://www.tci-thaijo.org/index.php/HRPS/index>



### The Relations of Intergenerational Social Mobility and the Degree of Welfare Generosity: A comparative case studies of United States Norway Japan and Thailand

ความสัมพันธ์ระหว่างการเลื่อนระดับชั้นระหว่างรุ่นกับลักษณะความเป็นมิตรของสวัสดิการ: กรณีศึกษาเปรียบเทียบ สหรัฐอเมริกา นอร์เวย์ ญี่ปุ่นและไทย

Sustarum Thamaboosadee/ซัฐรัมย์ ธรรมบุษดี<sup>1</sup>

*College of Interdisciplinary Studies Thammasat University, Thailand*

*วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประเทศไทย*

*Email: [sustarum@tu.ac.th](mailto:sustarum@tu.ac.th), [sastarum@gmail.com](mailto:sastarum@gmail.com)*

#### ARTICLE INFO

#### ABSTRACT

##### *Article History:*

Received: 20-May-2020

Revised: 25-Oct-2020

Accepted: 04-Nov-2020

##### *Keywords:*

*Welfare State,*

*Welfare Generosity,*

*Intergenerational Social*

*Mobility,*

*Comparative Welfare*

*Studies*

This paper illustrates the relationship between Welfare Generosity and Intergenerational Social Mobility by examining the case studies in Norway, Japan, the United States, and Thailand as a case study comparison. The analysis database is based on the Comparative Welfare Entitlements Dataset-2, which considers sickness, unemployment, and pension benefits in 2017, together with the World Bank's intergenerational social mobility database in 2018. The research found that welfare characteristics that are friendly to people, both in terms of quantity and quality, affect the promotion of intergenerational social mobility. The element of intergenerational social mobility can polarize into two different characters. The first one is the children's economic and social status is determined by their parents and the second one exhibit that their parent's status does not determine the children's social and economic status. Countries that use the universal welfare state system like Norway tend to reduce property and

<sup>1</sup> Associate Professor Dr., Department of Philosophy, Politics, Economics, College of Interdisciplinary Studies รองศาสตราจารย์ ดร., หลักสูตรปรัชญา การเมือง และเศรษฐศาสตร์ วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

poverty transfer from parents to the younger generations when the universal welfare system is used continuously. While the countries that the welfare system is a joint venture between the employer and the employee like Japan, the welfare will depend on the enlargement and contraction of the domestic economy. Furthermore, in times of economic recession, there is a tendency for elite groups to build high walls to maintain their status. Meanwhile, in the United States and Thailand, where the welfare system focuses on self-responsibility through market mechanisms, using this system continuously, the generosity of welfare will not develop. Moreover, the elite group is more likely to maintain their status under this kind of welfare system.

---

### บทคัดย่อ

---

**คำสำคัญ:**

รัฐสวัสดิการ

ความเป็นมิตรของสวัสดิการ

การเลื่อนลำดับชั้นระหว่างรุ่น

สวัสดิการเปรียบเทียบ

บทความวิจัยนี้ฉายภาพให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างระดับความเป็นมิตรของสวัสดิการ (Welfare Generosity) และการเลื่อนลำดับชั้นระหว่างรุ่น (Intergenerational Social Mobility) โดยพิจารณาจากกรณีศึกษาเปรียบเทียบในประเทศ นอร์เวย์ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และไทย ฐานข้อมูลการวิเคราะห์นำมาจาก *Comparative Welfare Entitlements Dataset -2* ซึ่งพิจารณาสวัสดิการด้านการลาป่วย ว่างงาน และ ระบบบำนาญ ในปี 2017 ควบคู่กับฐานข้อมูลการเลื่อนลำดับชั้นระหว่างรุ่นของธนาคารโลก ในปี 2018 ผลการวิจัยพบว่า ลักษณะสวัสดิการที่เป็นมิตรแก่ผู้คนที่เป็นเชิงปริมาณและคุณภาพมีผลต่อการเลื่อนลำดับชั้นระหว่างรุ่น ซึ่งอาจจำแนกได้สองข้อคือ การที่สถานะของพ่อแม่มีผลต่อโอกาสและสถานะของลูก หรือการที่คนรุ่นลูกไม่ถูกกำหนดโดยสถานะหรือโอกาสที่ตนได้จากสถานะของพ่อแม่ตน เจ็อนไข่นี้ได้แสดงออกผ่านความสัมพันธ์โดยประเทศที่ใช้ระบบรัฐสวัสดิการถ้วนหน้าอย่างนอร์เวย์มีแนวโน้มที่จะทำให้การส่งต่อทรัพย์สินและความยากจนจากรุ่นพ่อแม่สู่รุ่นลูกน้อยลงเมื่อใช้ระบบรัฐสวัสดิการถ้วนหน้าอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ประเทศที่ระบบสวัสดิการเป็นการสมทบร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในกรณีญี่ปุ่นนั้นลักษณะสวัสดิการจะขึ้นกับการขยายตัวหรือหดตัวทางเศรษฐกิจและนโยบายที่เศรษฐกิจหดตัวก็จะมีแนวโน้มให้กลุ่มชนชั้นสูงจะสร้างกำแพงสูงเพื่อรักษาสถานะตน ขณะที่สหรัฐอเมริกาและไทยที่ระบบสวัสดิการเน้นการรับผิดชอบตัวเองผ่านกลไกตลาดเมื่อใช้ระบบนี้ต่อเนื่องจะส่งผลให้ลักษณะสวัสดิการไม่มีการพัฒนา และกลุ่มชนชั้นสูงมีแนวโน้มที่จะรักษาสถานะของตนได้มากขึ้น

## 1. บทนำ

ในปี ค.ศ. 2018 ธนาคารโลกทำการเผยแพร่รายงานวิจัยว่าด้วยการเลื่อนลำดับชั้นระหว่างรุ่น โดยเป็นการเปรียบเทียบกลุ่มคนที่เกิดระหว่างปี 1980-1989 ว่ามีฐานะทางเศรษฐกิจ-การศึกษา-โอกาสในชีวิต มีความแตกต่างจากรุ่นพ่อแม่ผู้ให้กำเนิดมากน้อยเพียงใด (World Bank Group, 2018) งานวิจัยดังกล่าวได้มีการเปรียบเทียบกว่า 90 ประเทศทั่วโลกจากฐานข้อมูลที่เป็นระบบโดยมีข้อสรุปสำคัญคือ โอกาสทางการศึกษาและการใช้จ่ายด้านสวัสดิการของภาครัฐมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของการเลื่อนลำดับชั้นระหว่างรุ่นในกลุ่มประเทศที่ทำการศึกษา (Narayan et al., 2018) ผู้วิจัยจึงได้ต่อยอดจากข้อสรุปของงานวิจัยของธนาคารโลกว่า ลักษณะที่จำเพาะของระบบสวัสดิการที่มีความแตกต่างกันนั้นส่งผลต่อการเลื่อนลำดับชั้นระหว่างรุ่นมากน้อยเพียงใด โดยเริ่มจากคำถามสำคัญที่ว่า หากการเลื่อนลำดับชั้นระหว่างรุ่นนี้ไม่ได้เกิดขึ้นผ่านความขยันตั้งใจทำงาน ชื่อสัตย์อดทนในระดับปัจเจกชน หากแต่ถูกกำหนดผ่านโครงสร้างทางสังคม เช่นนั้นย่อมหมายความว่าลักษณะโครงสร้างที่ต่างกันย่อมสามารถที่จะส่งต่อโอกาสที่แตกต่างกัน อันสะท้อนถึงชีวิตที่เป็นอิสระจากชาติกำเนิด หรือการถูกกักขังด้วยชาติกำเนิด การนำปัจจัยลักษณะของสวัสดิการมาพิจารณานี้ ศึกษาผ่าน 4 ประเทศที่เป็นตัวแทนของรูปแบบสวัสดิการทางสังคมที่มีความแตกต่างกันได้แก่ นอร์เวย์ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และไทย โดยใช้เกณฑ์ระดับความเป็นสินค้าของสวัสดิการ โดย Gosta Esping Andersen ร่วมกับดัชนีความเป็นมิตรของสวัสดิการ CWED2 เพื่ออธิบายลักษณะของสวัสดิการที่ต่างกันเพื่ออธิบายโอกาสการเลื่อนสถานะทางชนชั้นระหว่างรุ่น (Scruggs, 2014)

บทความวิจัยนี้ จะนำเสนอผ่านระดับความเป็นสินค้าของสวัสดิการในภาพรวมของกรณีศึกษาประเทศต่าง ๆ ภายใต้กระแสนิยมใหม่ ก่อนวิเคราะห์ความสัมพันธ์กับการเลื่อนลำดับชั้นทางสังคมของประเทศนั้น โดยคำว่าการเลื่อนลำดับชั้นระหว่างรุ่นนี้จากข้อมูลของธนาคารโลก (Narayan et al., 2018) เพื่อบอกถึงโอกาสการเลื่อนสถานะทางชนชั้นระหว่างรุ่น การนำเสนอในงานวิจัยนี้จะมีการอ้างอิงสถิติวิเคราะห์เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่าง ระดับความเป็นมิตรของสวัสดิการและการเลื่อนลำดับชั้นระหว่างรุ่น เพื่อใช้ประกอบแต่ไม่ได้ถือเป็นแกนหลักของการอธิบายเพียงแต่ใช้เพื่อดูทิศทางแนวโน้มความสัมพันธ์เท่านั้น โดยจะใช้ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจว่าด้วยแนวคิดสวัสดิการในแต่ละประเทศมาอธิบายประกอบ เพื่อให้การอธิบายมีความครบถ้วนสมบูรณ์มากขึ้น

## 2. วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

1. เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างระดับความเป็นมิตรของสวัสดิการ และการเลื่อนลำดับชั้นระหว่างรุ่นในประเทศ นอร์เวย์ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกาและไทย ในฐานะตัวแทนของประเทศทุนนิยมร่วมสมัย

2. เพื่ออธิบายลักษณะพัฒนาการของความเป็นมิตรของสวัสดิการและการเลื่อนลำดับชั้นระหว่างรุ่นผ่านมุมมองประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองของ นอร์เวย์ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกาและไทย

### 3. ขอบเขตของโครงการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษาผ่านประเด็นทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคมวิทยาสวัสดิการในช่วงเวลาร่วมสมัยกล่าวคือหลังปี 2010 เป็นต้นมาและมุ่งอธิบายผ่านนโยบายสวัสดิการหลักอันได้แก่ ประกันการว่างงาน บำนาญชราภาพ และ สิทธิประโยชน์การเจ็บป่วยโดยพิจารณาสวัสดิการด้านอื่นๆ เป็นองค์ประกอบควบคู่กัน ทั้งนี้การพิจารณาระดับความเป็นมิตรของสวัสดิการผู้วิจัยตระหนักดีว่าสวัสดิการที่มีการปรับใช้ในแต่ละช่วงปีนั้นต้องใช้เวลาที่แตกต่างกันในการหวังให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงสังคม เช่น การมีประกาศบำนาญประชาชนในปี 1980 อาจใช้เวลาถึง 20 ปีเพื่อเห็นผล (Bolukbasi & Öktem, 2018) ดังนั้นผู้วิจัยจึงไม่ใช่ข้อมูลสถิติวิเคราะห์ในการเป็นตัวชี้ขาดความสัมพันธ์หากแต่ใช้เพื่อประกอบการพิจารณาแนวโน้มของความสัมพันธ์คู่กับข้อมูลประวัติศาสตร์เศรษฐกิจสวัสดิการเพื่อหลีกเลี่ยงการสรุปแบบเหมารวม

### 4. กรอบแนวคิดที่ใช้

แนวนโยบายสวัสดิการที่มีลักษณะก้าวหน้าและพิสุจน์สิทธิหน่อย (More Generous) จะมีแนวโน้มที่จะสร้างให้เกิดการเลื่อนลำดับชั้นทางสังคมได้มากกว่าโดยเปรียบเทียบ โดยการวิเคราะห์ผ่านกรอบทฤษฎีหลักที่เกี่ยวข้องกับการวางระบบสวัสดิการดังนี้

#### 1. ตัวทวีคูณความเสมอภาค (Equality Multiplier)

จากการศึกษาวิจัยของ Erling Barth (2009) นักเศรษฐศาสตร์ชาวนอร์เวย์ได้ชี้ให้เห็นว่า ระบบสวัสดิการมีความสัมพันธ์โดยตรงกับความเสมอภาคทางสังคม ซึ่งมีผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดย Barth ชี้ให้เห็นว่าการมีลักษณะสวัสดิการที่ดีและผู้คนเข้าถึงเป็นลักษณะทั่วไปมากเท่าไร ยิ่งทำให้เกิดความเสมอภาคมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งเป็นลักษณะรายละเอียดที่แตกต่างจากรายงานทั่วไปที่พยายามพูดถึงเพียงแค่ การใช้จ่ายของรัฐในโครงสร้างพื้นฐานแต่ต้องมีการแปรสภาพให้สวัสดิการเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนให้มากที่สุดจึงจะสามารถสร้างความเสมอภาคได้ โดย Erling Barth and Karl Ove Moene (2016) ระบุว่าปัจจัยเรื่องสถาบันทางเศรษฐกิจเพื่อควบคุมความเสมอภาคของรายได้ และความเป็นมิตรของสวัสดิการ ซึ่งสามารถสร้างการเติบโตของความเสมอภาคในสังคมอย่างทวีคูณซึ่งไม่ได้เกิดขึ้นผ่านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจเท่านั้นหากแต่เกิดผ่านเงื่อนไขทางการเมืองที่นำสู่การแข่งขันทางนโยบายเพื่อเร่งสร้างความเสมอภาคด้วยเช่นกัน

## 2. กระบวนการสะสมเหตุแห่งการพัฒนา (Cumulative Causation)

Gunnar Myrdal นักเศรษฐศาสตร์ชาวสวีเดนได้ระบุว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจสามารถเกิดขึ้นจากฐานรากของชีวิตที่มีความมั่นคง (Ley, 2001) โดยชี้ให้เห็นว่า เมื่อมีระบบสวัสดิการถ้วนหน้า จะทำให้เกิดการใช้จ่ายใช้สอยในระดับท้องถิ่นมากขึ้น อันนำไปสู่การเติบโตของกลุ่มทุนในระดับท้องถิ่นที่จะเสริมแรงให้สวัสดิการมีการเติบโตอีกทางหนึ่ง การเติบโตลักษณะนี้สามารถทำให้รัฐบาลกลางสามารถเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้น เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระดับประเทศต่อไป ดังนั้นระดับของสวัสดิการที่พัฒนามากขึ้นจึงเป็นวงจรสะสมเพื่อให้ตัวสวัสดิการสามารถพัฒนาต่อไปได้ (Ho, 2004) โดยไม่ได้เป็นนโยบายที่เกิดขึ้นและสิ้นสุดในตัวมันเอง และยังเป็นการเพิ่มทางเลือกทางนโยบายเพิ่มขึ้น เช่นกรณีที่ ปัจเจกชนสามารถมีสวัสดิการที่ดี ย่อมทำให้เกิดการวางแผนในการเริ่มธุรกิจที่หลากหลาย



แผนภาพที่ 1 แสดงกรอบความคิดงานวิจัย

จากแผนภาพได้แสดงให้เห็นกรอบแนวคิดที่ใช้ในงานวิจัย โดยกรอบแนวคิดตัวทวิคูณความเสมอภาคนำมาอธิบายควบคู่กับ การสะสมเหตุแห่งการพัฒนา เพื่อแสดงให้เห็นถึงลักษณะความเป็นมิตรของสวัสดิการซึ่งได้ขยายให้เห็นถึงความสัมพันธ์กับการเลื่อนลำดับชั้นระหว่างรุ่น

## 5. ระเบียบวิธีวิจัย

1. ในการวิจัยได้ใช้ฐานข้อมูลสองแหล่งคือ ดัชนีความเป็นมิตรของสวัสดิการ CWED 2 ซึ่งมีลักษณะผลรวมของค่าสวัสดิการต่าง ๆ (Total Generosity) เพื่อพิจารณาความสัมพันธ์กับ ค่าดัชนีการเลื่อนลำดับชั้นระหว่างรุ่นต่าง ๆ กันในแต่ละประเทศ (Narayan et al., 2018) จากสถิติของธนาคารโลก ได้แก่

ดัชนี IGP- เป็นดัชนีที่บอกปริมาณทรัพย์สินที่มีโอกาสส่งต่อระหว่างรุ่น โดยมีค่าสูงสุดที่ 1 หมายความว่า

ว่าทรัพย์สิน 100% ของรุ่นพ่อแม่มีโอกาสส่งต่อให้รุ่นลูก 100% ดัชนี Q4\_IGpri ดัชนีที่บอกถึงโอกาสที่กลุ่มคนที่เกิดในครอบครัวที่รวยที่สุด 25% บนมีโอกาสเท่าใดที่จะอยู่ใน 25% บนต่อไป

BHQ4 ดัชนีที่บอกว่า หากเกิดในครึ่งล่างของสังคม โอกาสที่จะขยับมาอยู่ Q4 มีอย่างน้อยเพียงใด

Q4BH ดัชนีที่บอกถึงโอกาสที่เด็กซึ่งเกิดในครอบครัว 25% บนที่จะมีโอกาสตกลงมาอยู่ครึ่งล่างของสังคมอย่างน้อยเพียงใด

โดยสถิติวิเคราะห์จะวิเคราะห์ผ่านการถดถอยเชิงเส้นเดียว (Linear Regression) ที่ค่านัยสำคัญทางสถิติ 0.1 และ ค่า  $R^2$  เกิน 25% แต่การวิเคราะห์นี้ไม่ได้มุ่งผลในการทำนายโดยพิจารณาหารูปแบบความสัมพันธ์เบื้องต้น ในกลุ่มประเทศที่มีระบบสวัสดิการที่เป็นมิตรสูงสุด 10 ประเทศจากรายงาน

2. การวิเคราะห์รายประเทศใช้ข้อมูลประวัติศาสตร์ทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาสวัสดิการในการประกอบเพื่ออธิบายความสัมพันธ์ในแต่ละช่วงเวลาต่อระดับความเป็นมิตรของสวัสดิการ

## 6. ทบทวนวรรณกรรมและการถกเถียงทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง

### 6.1 การเลื่อนลำดับชั้นระหว่างรุ่น

#### 6.1.1 การศึกษาการเลื่อนลำดับชั้นระหว่างรุ่นผ่านข้อมูลเชิงประจักษ์ ด้านรายได้และการศึกษา

จากรายงานของธนาคารโลก การเลื่อนลำดับชั้นระหว่างรุ่นได้มีการทำวิจัยในหลายประเทศโดยเก็บข้อมูลสถิติทางการที่น่าเชื่อถือจากแต่ละประเทศ โดยเทียบสถานะทางเศรษฐกิจของรุ่นพ่อแม่กับ สถานะทางเศรษฐกิจของรุ่นลูกโดยมีการจำแนกทั้งความสัมพันธ์ ระหว่าง พ่อ และแม่ กับลูก ลักษณะข้างต้นมีผลสำคัญต่อการวิเคราะห์การเลื่อนลำดับชั้นทางสังคม (Narayan et al., 2018) ทั้งนี้ในรายงานได้แสดงถึง “ดัชนีอิทธิพล” โดยเป็นการเปรียบเทียบให้เห็นว่า โอกาสที่คนที่เกิดใน 25% บนของสังคมที่จะมีลูกหลานที่ใช้ชีวิตในกลุ่มคน 25% เช่นเดิมมีอย่างน้อยเพียงใด นอกจากนี้ยังพิจารณาสัดส่วนโอกาสการที่ ทรัพย์สินหรือหนี้สินของคนรุ่นพ่อแม่จะมีโอกาสส่งต่อไปถึงรุ่นถัดไปได้มากน้อยเพียงใด (Becker et al., 2018) ในรายงานได้แสดงให้เห็นว่า การผูกติดกับชนชั้นโดยชาติกำเนิดนั้นมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้น เมื่อมีการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานน้อย

#### 6.1.2 ข้อจำกัดการเลื่อนลำดับชั้นระหว่างรุ่นในมุมมองเสรีนิยม

การเลื่อนลำดับชั้นในมุมมองเสรีนิยมวางอยู่บนฐานความคิดสำคัญคือ การรับผิดชอบของปัจเจกชน การสร้างรายได้ การมีงานที่แตกต่างไปจากรุ่นพ่อแม่ ดังนั้นแนวทางนโยบายจึงเป็นการวางเงื่อนไขตามหลักการของเสรีนิยม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเสรี ไม่มีการเลือกปฏิบัติ กีดกันด้วยเชื้อชาติ สีผิว หรือวุฒิการศึกษา ซึ่งจะเปิดโอกาสให้ปัจเจกชนแต่ละคนสามารถใช้ความสามารถของตนอย่างเต็มที่เพื่อแสวงหาทรัพย์สิน โอกาส หรือกรรมสิทธิ์ของตนเอง ตามนิยามเสรีนิยมแบบดั้งเดิม ไม่ว่าจะเป็แนวความคิดของ

จอห์น ลีค หรือ โรมัส เพน คำอธิบายในลักษณะนี้ถูกอธิบายอย่างกว้างขวางในสหรัฐอเมริกา Edoardo Teso (Alesina et al., 2017) ได้สรุปงานวิจัยว่าด้วยการเลื่อนลำดับชั้นในสังคมเสรีนิยมใหม่ในสหรัฐอเมริกา โดน ซี้ให้เห็นว่าความเข้าใจเกี่ยวกับโอกาสการเลื่อนลำดับชั้นระหว่างรุ่นในสหรัฐอเมริกาคลาดเคลื่อนมากที่สุด ในกลุ่มประเทศรายได้สูงด้วยกัน กล่าวคือคนจนเข้าใจว่าตัวเองมีโอกาสเท่าๆ กับคนรวย ซึ่งความจริงไม่ได้เป็นเช่นนั้นเพราะกลุ่มคนรวยมีโอกาที่จะรักษาสถานะและส่งต่อให้ลูกหลานต่อไปได้ง่ายกว่า (Alesina et al., 2017) เช่นเดียวกับ Alberto Alesina (2001) ที่ชี้ให้เห็นว่า เศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่รัฐไม่แทรกแซงเพื่อสร้างความเสมอภาคนั้น ทำให้โอกาสเปิดกว้างต่อกลุ่มธุรกิจใหม่ๆ ที่ไม่มีเส้นสายได้ยากกว่า เช่นเดียวกับที่ Joseph Stiglitz (2012) ได้อธิบายถึงปัญหาของระบบทุนนิยมสหรัฐอเมริกาที่เปิดโอกาสต่อกลุ่มทุนขนาดใหญ่ในการกำหนดเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ ดังนั้นมุมมองการเลื่อนลำดับชั้นระหว่างรุ่นตามมุมมองเสรีนิยมมิได้พิจารณาเงื่อนไขด้านลักษณะสวัสดิการเป็นองค์ประกอบหลัก (Petre, 2013)

### **6.1.3 การเลื่อนลำดับชั้นระหว่างรุ่นในมุมมองสังคมนิยม**

David Harvey (2005) ได้อธิบายถึงลักษณะการสะสมทุนผ่านการปล้นชิงของทุนนิยมเสรีนิยมใหม่ที่วางเงื่อนไขการสะสมแบบยึดหยุ่นเพื่อสร้างการเติบโตของทุน โดยที่ไม่ต้องรับผิดชอบต่อชีวิตของผู้ใช้แรงงาน และทำให้ความรับผิดชอบระหว่างรัฐและพลเมืองเบาบางลง เช่นเดียวกันกับ Wendy Brown (2015) ที่ระบุว่า การแปรสภาพให้ความสัมพันธ์ทางสังคมกลายเป็นสินค้า จะทำให้เรื่องการศึกษา เรื่องสุขภาพ เรื่องการพักผ่อนกลายเป็นเรื่องส่วนตัวที่แยกขาดออกจากสังคม เงื่อนไขเหล่านี้ได้ทำลายความเป็นประชาธิปไตย หรือความมีส่วนร่วมของประชาชน ขณะที่ Guy Standing (2011) ได้ระบุว่า การขยายตัวของลัทธิทุนนิยมเสรีนิยมใหม่ได้สร้างกลุ่มแรงงานเสี่ยง (Precariat) หรือแรงงานที่แบกรับความเสี่ยงแทนชนชั้นนายทุน กลุ่มนี้จึงมีแนวโน้มที่จะทำงานหนักมากขึ้น มีความเสี่ยงทางเศรษฐกิจและสุขภาพมากขึ้น

## **6.2 งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับ ระดับความเป็นสินค้าของสวัสดิการ**

### **6.2.1 ความหมายดั้งเดิมจาก Gosta Esping Andersen และการขยายความโดย CWED2**

หมายถึงกระบวนการในการเปลี่ยนมนุษย์ ผู้คน ความสัมพันธ์ ให้สามารถซื้อขายหรือมีมูลค่าได้ ลักษณะเช่นนี้เป็นกระบวนการโต้เถียงสำคัญ ระหว่างเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวนีโอคลาสสิก และเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวมาร์กซ์ ว่าด้วยมูลค่าใช้สอยและมูลค่าแลกเปลี่ยน (Benetti et al., 2018) โดยเศรษฐศาสตร์แนวนีโอคลาสสิกให้ความสำคัญแก่มูลค่าแลกเปลี่ยน ด้วยการกำหนดมูลค่าต่างๆ ผ่านกลไกอุปสงค์ อุปทาน ซึ่งสามารถเป็นกลไกการวัดมูลค่าได้ชัดเจนมากกว่าการคำนึงถึงมูลค่าใช้สอย Gosta Esping Adersen (1990) ได้พิจารณาระดับการเป็นสินค้าของสวัสดิการไว้สามระดับ จากสามตัวแบบคือ ตัวแบบสังคมประชาธิปไตย ตัวแบบประกันสังคม และตัวแบบตลาด โดยใช้ระดับความเป็นสินค้าในการแบ่ง โดยชี้ให้เห็นว่า

ตัวแบบสังคมประชาธิปไตยมีระดับความเป็นสินค้าต่ำที่สุดในการพิจารณาสวัสดิการในฐานะสิทธิพื้นฐาน ขณะที่ตัวแบบประกันสังคมที่ผูกกับการทำงานประจำนั้นมีระดับความเป็นสินค้าที่สูงขึ้นเพราะมีเงื่อนไขแต่อย่างผูกด้วยสิทธิของผู้ใช้แรงงาน ขณะที่ตัวแบบตลาดนิยมมีระดับความเป็นสินค้าสูงสุดเพราะวางสิทธิอยู่บนฐานมูลค่าตลาดและมีลำดับขั้นของสวัสดิการที่ได้รับ

ทั้งนี้ ได้มีคณะวิจัยพัฒนาชุดข้อมูลสวัสดิการเปรียบเทียบ Comparative Welfare Entitlements Dataset (CWED) เพื่อให้ดัชนีของ Gosta Esping Andersen ซึ่งใช้เฉพาะกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้า มีความสมบูรณ์มากขึ้นในวงกว้าง โดยปรับใช้ฐานข้อมูลในปี 2004 และ 2017 ข้อมูลนี้จะเป็นมาตรฐานตัวชี้วัด “ความเป็นมิตรของสวัสดิการ” การเข้าถึงได้โดยง่าย โดยพิจารณาลักษณะสามองค์ประกอบ โดยมีเกณฑ์พิจารณาประกอบคือ อัตราตอบแทนเทียบกับค่าจ้างเดิม (Replacement Rates) วิธีการได้รับ (Qualifying Conditions) และอัตราการครอบคลุม (Coverage) ในงานวิจัยฉบับนี้จะใช้ค่าของ CWED2 (Scruggs, 2014) ในการเป็นฐานข้อมูลความเป็นมิตรของสวัสดิการเพื่อเทียบเคียงความก้าวหน้าของสวัสดิการว่ามีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการเลื่อนลำดับขั้นทางสังคมอย่างไร ทั้งนี้จากการศึกษาที่ผ่านมาได้ข้อสรุปเบื้องต้นว่า อัตราความเป็นมิตรของสวัสดิการนี้มีความสัมพันธ์กับการลดความเหลื่อมล้ำ ลดความยากจน แก้ไขวิกฤติทางสังคม ตลอดจนการช่วยเหลือประชากรกลุ่มเฉพาะ

### **6.2.2 การสร้างความเป็นสินค้าของสวัสดิการในกระแสเสรีนิยมใหม่**

ความเป็นสินค้าของสวัสดิการในกระแสเสรีนิยมใหม่มีเงื่อนไขสำคัญในช่วงทศวรรษ 1990 กับการที่รัฐบาลอดีตฝ่ายซ้ายปรับตัวสู่การประนีประนอมกับระบบทุนนิยมผ่านแนวทางที่ 3 (Third Way) คือการเปิดช่องให้ภาครัฐจัดสวัสดิการตามความจำเป็น และแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือส่วนสวัสดิการของรัฐสู่การจัดสวัสดิการแบบอิงกลไกตลาดมากขึ้น เงื่อนไขนี้ทำให้เสรีนิยมใหม่ที่เคยผลักดันมาก่อนซึ่งได้รับการต่อต้านในทศวรรษ 1970-1980 สามารถทำได้โดยง่ายขึ้นใต้กระบวนการ “จัดสวัสดิการ ตามความจำเป็น” พร้อม ๆ กับ “การรักษาวินัยทางการคลัง” เพื่อให้สวัสดิการไม่เป็นภาระของรัฐ (Wacquant, 2009) ลักษณะเช่นนี้มาพร้อมกับการจัดลำดับขั้นของสวัสดิการที่ปัจเจกชนต้องจ่ายมากขึ้นเพื่อให้ได้รับสวัสดิการในอัตราที่แพงขึ้น ความชอบธรรมของความเป็นสินค้ายิ่งถูกเพิ่มขึ้นด้วยเทคโนโลยีการเงินที่ทำให้มูลค่าการลงทุนต่าง ๆ ของปัจเจกชนเสมือนหนึ่งที่สามารถขยายตัวได้ภายใต้การจัดการของทุนการเงินที่เป็นระบบ แต่อีกด้านหนึ่งคือการลดอำนาจการตรวจสอบตั้งคำถามต่อการจัดการเงินทุนขนาดใหญ่ และทำให้ทุนการเงินกลายเป็นผู้ควบคุมอำนาจทางการเมืองในการจัดสรรทรัพยากรหรือนโยบายทางเศรษฐกิจ (Crouch, 2011, 2014)

### **6.2.3 การขยายความเป็นมิตรของรัฐสวัสดิการตามความหมายสังคมนิยม**

สวัสดิการนับเป็นกลไกหนึ่งในการผลิตซ้ำในระบบทุนนิยม ดังนั้นลักษณะของระบบทุนนิยมจึงเป็น

กลไกสำคัญในการสร้างสวัสดิการ Rosa Luxemburg ได้พิจารณาถึงการปฏิรูปเพื่อสร้างเงื่อนไขการปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นสวัสดิการหรือหรือค่าจ้างที่เป็นธรรม สิทธิการรวมตัวย่อมเป็นการเพิ่มอำนาจการต่อสู้ของชนชั้นกรรมาชีพ ดังนั้นการเพิ่มผลประโยชน์ของสวัสดิการจึงสามารถมองได้ในฐานะการเพิ่มอำนาจแก่ขบวนการปฏิบัติได้เช่นกัน (Nixon, 2018) โดยไม่จำเป็นต้องหมายถึงการควบคุมของระบบทุนนิยมเท่านั้น

### 6.3 เปรียบเทียบลักษณะพื้นฐานของระบบสวัสดิการในประเทศทุนนิยมกรณีศึกษา

การวางเงื่อนไขสวัสดิการเปรียบเทียบ 4 ประเทศได้แก่ ไทย สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น นอร์เวย์เป็นภาพสะท้อนการตอบสนองต่อกลไกความขัดแย้งในระบบทุนนิยมที่แตกต่างกัน โดยหากพิจารณาลักษณะสวัสดิการสามารถจำแนกความแตกต่างสำคัญได้ตามตาราง

ตารางที่ 1 แสดงลักษณะสวัสดิการกรณีศึกษาเปรียบเทียบ

	ความถ่วงน้ำหนัก	อัตราภาษีก้าวหน้ากลุ่มคนมั่งคั่ง	คุณภาพโดยรวม
ไทย	มีความถ่วงน้ำหนักในประเด็นการรักษาพยาบาล มิติอื่นเน้นการพิสูจน์ความจน	ต่ำ	ต่ำ
สหรัฐอเมริกา	เน้นการพิสูจน์ความจน	ต่ำ	ต่ำ
ญี่ปุ่น	เน้นกลุ่มคนทำงาน และสวัสดิการในระดับท้องถิ่น	กลาง	กลาง
นอร์เวย์	ถ่วงน้ำหนัก	สูง	สูง

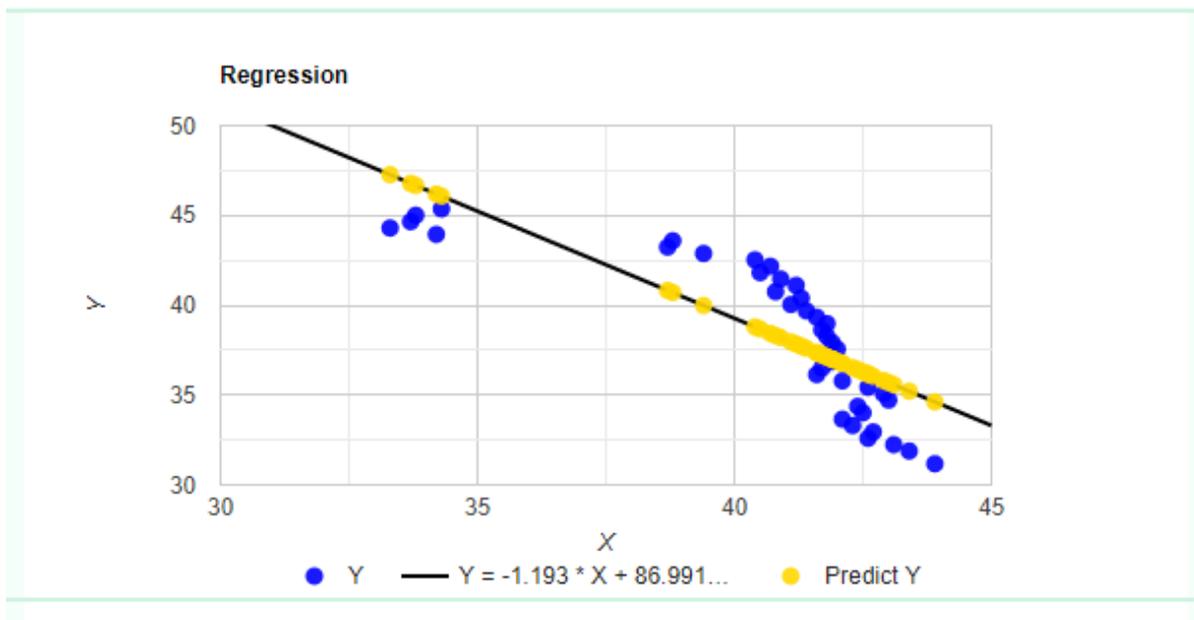
### 7. ผลการศึกษา ความสัมพันธ์ของการเลื่อนลำดับชั้นระหว่างรุ่น กับระดับความเป็นมิตรของสวัสดิการ

การอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นมิตรของสวัสดิการกับการเลื่อนลำดับชั้นระหว่างรุ่น ต้องอธิบายผ่านข้อจำกัดสำคัญว่าการอธิบายจำเป็นต้องพิจารณาสองเงื่อนไขคือ การพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างประเทศ เพื่อให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างสองตัวแปร และการเปรียบเทียบในประเทศเดียวกันว่าการเปลี่ยนแปลงของความเป็นมิตรของสวัสดิการกับการพัฒนาด้านการเลื่อนลำดับชั้นระหว่างรุ่นพัฒนาไปมาก

น้อยเพียงใดเมื่อวิเคราะห์ในประเทศเดียวกัน

การอธิบายด้วยตัวเลขสถิติเพียงลำพังอาจไม่สามารถอธิบายอะไรได้อย่างครบถ้วน จึงจำเป็นต้องดูปัจจัยทางประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของระบบสวัสดิการเพิ่มเติมเพื่ออธิบายความสัมพันธ์ของระบบสวัสดิการกับการเลื่อนลำดับชั้น เนื่องด้วยนิยามของลำดับชั้นของแต่ละสังคมสะท้อนลักษณะทางสังคมวิทยาที่แตกต่างกัน เช่นประเทศที่มีระบบสวัสดิการที่ดี การมีชีวิตในกลุ่ม 25% ล่างอาจไม่ได้เป็นภาพสะท้อนความเหลื่อมล้ำเท่ากับกลุ่มประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำสูง การนำเสนอส่วนนี้จึงนำเสนอผ่าน การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่ออธิบายความสัมพันธ์ บทวิเคราะห์รายประเทศ และการวิเคราะห์แนวโน้มความสัมพันธ์ของความเป็นมิตรของสวัสดิการ

### นอร์เวย์



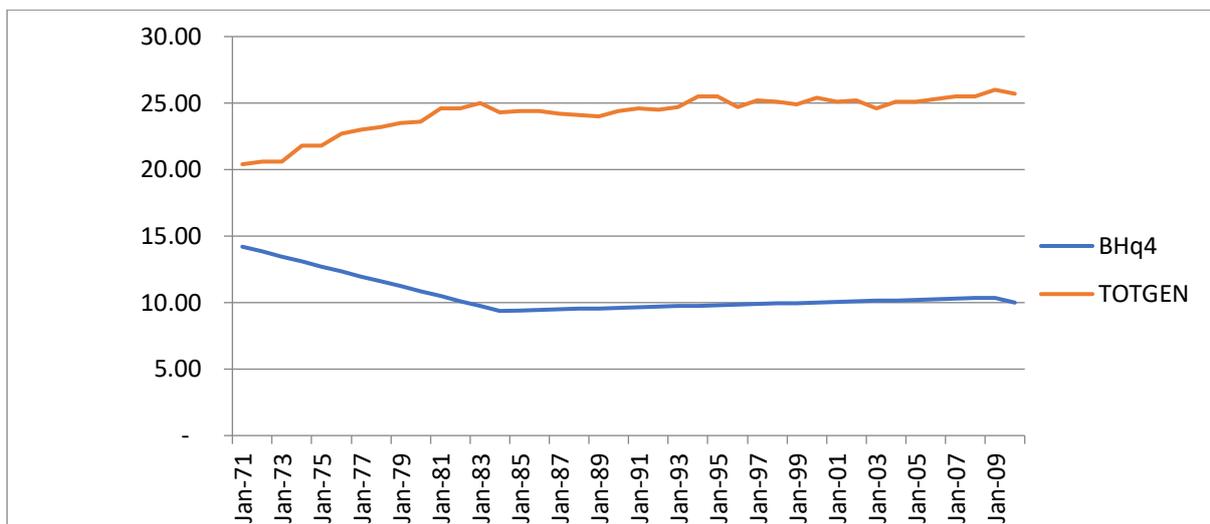
แผนภาพที่ 2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับความเป็นมิตรของสวัสดิการ (X) และ โอกาสการส่งต่อทรัพย์สินระหว่างรุ่นในประเทศนอร์เวย์ (Thamaboosadee, 2020, p. 53)

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ของการปรับตัวของสวัสดิการในช่วงชีวิตของคนซึ่งเกิดตั้งแต่ปี 1940 กระทั่งเกิดในปี 1980 จะพบว่าอัตราความเป็นมิตรของสวัสดิการในนอร์เวย์ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นแต่ละช่วงปี โดยที่ทำให้อัตราการส่งต่อทรัพย์สิน (IGP) ลดลง (ค่า Y) ลักษณะเช่นนี้เป็นภาพสะท้อนการปฏิรูปสวัสดิการสังคมอย่างต่อเนื่องในนอร์เวย์ ไม่ว่าจะเป็ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า ระบบบำนาญ ตลอดจนการว่างงาน ลักษณะสวัสดิการที่เป็นมิตรมากขึ้น หรือตีความได้สู่ระบบถ้วนหน้า ในการเพิ่มสิทธิประโยชน์ในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับมูลค่าในระบบทุนนิยม ทำให้ลักษณะสถานะของคนรุ่นพ่อ-แม่มีส่วนในการกำหนดสถานะของคน

รุ่นลูกน้อยลง ทั้งนี้แผนภาพข้างต้นไม่ได้เป็นการใช้ข้อมูลสถิติวิเคราะห์ที่สมบูรณ์ เพราะข้อมูลระหว่างทศวรรษ เกิดจากค่าเฉลี่ยอันหมายความว่าอาจมีการขยับปรับเปลี่ยนสวัสดิการในระหว่างสิบปีก็ได้ พร้อมทั้งการปรับสวัสดิการก็ได้เป็นเงื่อนไขที่ส่งผลทันทีเช่นการปรับเปลี่ยนสิทธิบำนาญ อาจต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงถึงยี่สิบปี ส่วนการลาป่วย นั้นก็มีความผันแปรกับช่วงอายุและโรคระบาดแต่ละช่วงเวลา แต่ในเบื้องต้นสิ่งที่สามารถอภิปรายได้คือเมื่อระบบสวัสดิการดีขึ้นการส่งต่อทรัพย์สิน (ทั้งความรวยและความจน) จะลดน้อยลงซึ่งปรากฏชัดในกรณีนอร์เวย์ที่มีระดับสวัสดิการแบบถ้วนหน้าเป็นหลัก การปรับเปลี่ยนและเรียนรู้ของประเทศรัฐสวัสดิการอย่างนอร์เวย์ผ่านเงื่อนไขฉันตามตีในสังคมเป็นสำคัญ การที่ผู้คนอยู่ภายใต้ระบบเดียวกันเรียนรู้ปัญหาแบบเดียวกัน เมื่อเกิดปัญหาหรือวิกฤติทางสังคมต่าง ๆ ระบบทั้งหลายก็จะไม่ถูกแยกส่วนออก ดังนั้นการส่งต่อทรัพย์สินระหว่างรุ่นจึงมีแนวโน้มต่ำลงเมื่อระบบสวัสดิการมีการพัฒนาขึ้น (Saltkjel & Malmberg-Heimonen, 2017)

### ญี่ปุ่น

ในกรณีของประเทศญี่ปุ่นซึ่งระบบสวัสดิการเป็นลักษณะ เน้นการมีส่วนร่วมผ่านการสมทบส่วนบุคคล การทำงานประจำที่มีความแน่นอน และการขยายของสวัสดิการกับการขยายตัวของเศรษฐกิจจะเป็นเงื่อนไขที่เข้าใจว่าทำให้ระบบสวัสดิการของผู้คนดีขึ้นด้วยเนื่องด้วยการจ้างงานระยะยาวและฐานเงินเดือนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเมื่อพิจารณาที่ระดับความเป็นมิตรของสวัสดิการกับโอกาสการเลื่อนลำดับขั้นทางสังคม จากกลุ่มครึ่งล่างของสังคม สู่อันดับกลุ่ม 25% บน พบความสัมพันธ์ตามแผนภาพด้านล่างดังนี้



แผนภาพที่ 3 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นมิตรของสวัสดิการตั้ง (TOTGEN) และโอกาสการเลื่อนลำดับขั้นจากกลุ่มครึ่งล่างของสังคมสู่อันดับกลุ่ม 25% บน (BHQ4) (Thamaboosadee, 2020, p. 55)

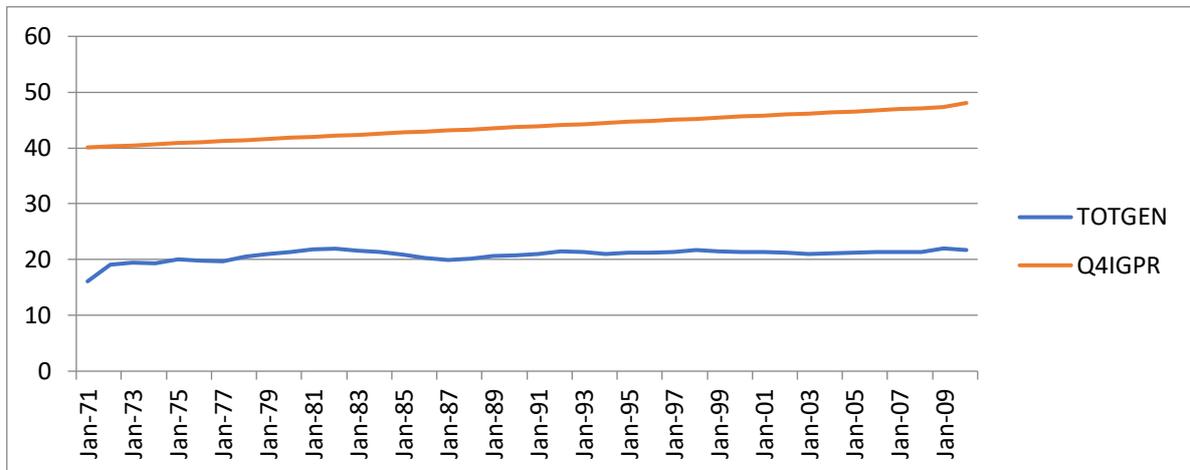
เมื่อพิจารณาว่าระดับความเป็นมิตรของสวัสดิการเพิ่มขึ้นต่อเนื่องจนกระทั่งกลางทศวรรษ 1980 ซึ่งมี

การปรับเปลี่ยนลักษณะการผลิตของญี่ปุ่นครั้งใหญ่ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์การย้ายฐานการผลิต ซึ่งมีผลต่อลักษณะโอกาสที่จะทำงานประจำและการจ้างงานระยะยาวลดลง ทำให้ระดับความเป็นมิตรของสวัสดิการอันรวมถึงเงินทดแทนต่างๆ ยามว่างงานหรือเกษียณต่างๆ คงที่ หรือการตีความได้ว่าระบบสวัสดิการแบบเน้นการสมทบของญี่ปุ่นมาถึงจุดอิ่มตัวในช่วงกลางทศวรรษ 1980 และคงตัวจนย่างเข้าทศวรรษแรกของศตวรรษที่ 21 สำหรับอัตราการเลื่อนลำดับชั้นทางสังคมนั้นจำเป็นต้องพิจารณาในแนวยาวว่าอยู่ในช่วงการเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงทศวรรษ 1970 -1980 คือกลุ่มคนที่เกิดระหว่างทศวรรษ 1940-1950 ซึ่งดอกผลของระบบสวัสดิการนั้นยังไม่ปรากฏชัด แต่การเลื่อนลำดับชั้นที่ดูแย่ลงในช่วงแรกก็มีปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่กลุ่มชนชั้นนำสามารถรักษาสถานะของตนเองได้มั่นคง และญี่ปุ่นนับเป็นประเทศที่มีกลไกการเฉลี่ยคืนที่ต่ำจากกลไกภาษี เนื่องด้วยระบบสวัสดิการเน้นไปที่ระบบสมทบ จึงไม่น่าแปลกใจที่ระดับการเลื่อนลำดับชั้นในช่วง 1970-1980 ลดลง ทั้งนี้หลังปี 1985 การเลื่อนลำดับชั้นทางสังคมจากกลุ่มคนครึ่งล่างของสังคมก็คงที่ ด้านหนึ่งมาจากการที่ระบบสวัสดิการเริ่มส่งผลกระทบต่อคนรุ่นพ่อแม่ของเขา แม้ว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่จะสร้างความลำบากแก่คนส่วนใหญ่มากขึ้นแต่สถานะทางชนชั้นของญี่ปุ่นค่อนข้างคงตัวจากระบบสวัสดิการที่มีมาก่อนหน้านั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจว่า หากคนที่เกิดในทศวรรษ 1970 เริ่มเกษียณในสภาวะที่ความมั่นคงด้านเงินบำนาญลดลงจะส่งผลต่อการเลื่อนลำดับชั้นของคนรุ่นถัดไปหรือไม่ (Miura, 2012; Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2018)

### **สหรัฐอเมริกา**

สหรัฐอเมริกามีระบบสวัสดิการที่เน้นไปที่การรับผิดชอบตัวเองเป็นหลักและการลงทุนของปัจเจกชนผ่านกลไกตลาดจะเห็นได้ว่าภาพรวมของประเทศระดับความเป็นมิตรของสวัสดิการอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าประเทศกลุ่มรายได้สูงด้วยกันอย่างชัดเจน และอยู่ในระดับที่คงที่แม้เวลาจะผ่านไปเกือบครึ่งศตวรรษ ลักษณะสวัสดิการที่มีความเป็นมิตรในระดับต่ำที่ยาวนานต่อเนื่องนี้ ส่งผลต่อดัชนีการรักษากสิสิทธิ์ของกลุ่ม 25% บน กล่าวคือคน 25 % บนมีโอกาสที่จะส่งต่อสถานะให้ลูกหลานอยู่ใน 25% บน เพิ่มจากร้อยละ 40 เป็น 50% ในเวลา 40 ปี หรือเพิ่มโอกาสเฉลี่ยปีละ 0.5% ซึ่งหากระบบสวัสดิการของสหรัฐอเมริกาไม่มีการปฏิรูป ก็มีความเป็นไปได้ว่าอัตราการเลื่อนลำดับชั้นจะเข้าสู่การจำกัดคนด้วยชาติกำเนิดอย่างสมบูรณ์ในอีกไม่กี่ทศวรรษข้างหน้า ซึ่งหากวิเคราะห์ลักษณะสวัสดิการของสหรัฐอเมริกาที่เน้นกลไกตลาดและการรับผิดชอบตัวเองจะพบว่า ระบบที่รับผิดชอบตัวเองนี้ ย่อมส่งผลให้กลุ่มคนที่มีโอกาสย่อมต้องพยายามสร้างกำแพงเพื่อรักษาสถานะ ไม่ว่าจะประกันเอกชนเพื่อชดเชยรายได้เมื่อเจ็บป่วย กองทุนบำนาญสำหรับการออมของพนักงานที่มีรายได้สูง ดังนั้นคุณภาพของสวัสดิการจึงแปรผันตามกับรายได้ของปัจเจกชน และทำให้การคงสถานะของคนกลุ่มบนเข้มข้น และเข้มข้นมากขึ้นภายใต้ระบบสวัสดิการนี้ ตามแผนภาพด้านล่างจึงเป็นกลไกสำคัญที่

### สะท้อนเงื่อนไขข้างต้น



แผนภาพที่ 4 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นมิตรของสวัสดิการ (TOTGEN) และ โอกาสที่กลุ่ม 25 % บน จะคงสถานะต่อให้รุ่นลูก (Q4IGPR) ในสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปี 1971-2010 (Thamaboosadee, 2020, p. 56)

การที่เปิดโอกาสให้กลุ่มทุน หรือการแสวงหากำไรในระบบสวัสดิการเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในสหรัฐอเมริกาสะท้อนให้เห็นลักษณะ การผูกขาดและกักขังด้วยชาติกำเนิดมากขึ้น หมายความว่า หากคุณเกิดในกลุ่ม 25% บนของประเทศ ในปี 2010 ลูกหลานของพวกเขามีโอกาสเกือบร้อยละ 50 ในการที่จะสามารถคงสถานะของตนเองไว้โดยอัตโนมัติ ขณะที่ประเทศที่มีระบบสวัสดิการดีกว่าอย่าง ญี่ปุ่นหรือนอร์เวย์ โอกาสการผูกขาดสถานะทางชนชั้นของสหรัฐอเมริกานี้สามารถเกิดขึ้นได้ง่ายกว่า และมีแนวโน้มที่จะชัดเจนมากขึ้นในอนาคต (Crouch, 2011; Harvey, 2007; Kim & Boyle, 2012)

### ไทย

การปรับเปลี่ยนพัฒนาระบบสวัสดิการของไทยนับว่าเกิดขึ้นล่าช้าโดยเปรียบเทียบกับสามประเทศข้างต้น กล่าวคือแม้จะมีการพยายามสถาปนารัฐสมัยใหม่ในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 แต่ต้องรอคอยจนการปฏิวัติ 1932 ที่เปลี่ยนแปลงระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่ระบอบกษัตริย์ใต้รัฐธรรมนูญ จึงเริ่มมีการถกเถียงเรื่องสถานะของความเป็น “พลเมือง” ในประเทศ แต่การเป็นประเทศชายขอบในช่วงยุคสงครามเย็นทำให้กระบวนการประชาธิปไตยของไทยพัฒนาล่าช้า สวัสดิการตามกลุ่มอาชีพเริ่มพัฒนาอย่างเป็นระบบในสมัยผู้นำเผด็จการทหารอย่างสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในช่วง ทศวรรษ 1960 ซึ่งครอบคลุมผู้คนน้อยกว่า 3% ในวัยทำงาน ขณะที่สิทธิประกันการว่างงาน และสิทธิทดแทนการลาป่วย ต้องรอถึงทศวรรษ 1990 ผ่านขบวนการเรียกร้องพระราชบัญญัติประกันสังคม และหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าซึ่งขยายสิทธิการรักษาพยาบาลต้องรอถึงปีแรกของศตวรรษที่ 21 และเบี้ยผู้สูงอายุถ้วนหน้าเริ่มต้นในช่วงย่างเข้าสู่ทศวรรษ 2010 ดังนั้นเมื่อพิจารณาข้อมูล

สวัสดิการของไทยซึ่งไม่มีอยู่ในฐานข้อมูลของ CWED2 แต่สามารถเทียบกับดัชนีการเลื่อนลำดับชั้นระหว่างรุ่น  
ได้ผ่านมาตรการสำคัญที่เกิดขึ้น สำหรับผู้คนที่เกิดในทศวรรษ 1980 (2523-2533) ตามแผนภาพด้านล่าง



แผนภาพที่ 5 แสดงดัชนีการเลื่อนลำดับชั้นระหว่างรุ่นในไทยสำหรับผู้ที่เกิดในปี 1980 (Thamaboosadee, 2020, p. 57)

จะเห็นได้ว่าในกรณีของประเทศไทยดัชนีการเลื่อนลำดับชั้นระหว่างรุ่นสะท้อนความเหลื่อมล้ำอย่างมาก ประการแรก โอกาสที่กลุ่มคน 25% บนจะสามารถรักษาสถานะของตัวเองได้โดยอัตโนมัติสูงถึง ร้อยละ 46.8 ขณะที่โอกาสของคนครึ่งล่างในสังคมที่จะขึ้นมาอยู่ในกลุ่ม 25% บนนั้นมีโอกาสเพียงร้อยละ 15.3 เช่นเดียวกันกับโอกาสที่กลุ่ม 25 % จะตกลงมาที่ครึ่งล่างของสังคมอยู่ที่เพียงร้อยละ 19.93 (จากค่าปกติของสังคมเสมอภาคสมบูรณ์ที่ร้อยละ 50) ข้อมูลของคนอายุ 30-40 ปี ในปี 2563 นี้สามารถอธิบายถึงเงื่อนไขสวัสดิการที่พวกเขาได้รับหรือไม่ หากเราพิจารณาคนอายุ 40 ในปี 2020 พวกเขาเผชิญอะไรบ้างในเงื่อนไขสวัสดิการในประเทศไทย

ปี 1980 เมื่อพวกเขาเริ่มใช้ชีวิต มีโอกาสสูงที่พวกเขาจะเกิดในครอบครัวเกษตรกรซึ่งมีรายได้ที่ไม่แน่นอน การศึกษาภาคบังคับอยู่ที่ระดับประถมศึกษาชั้นปีที่ 6 เท่านั้น พ่อแม่ของพวกเขาไม่มีอาชีพที่เหมือนกับคนรุ่นพ่อรุ่นแม่คืออยู่ในภาคเกษตร คนที่ไขว่คว้าโอกาสอาจเข้ามาเป็นแรงงานในเมืองที่กฎหมายแรงงานอ่อนแอ ขบวนการแรงงานถูกทำลายอย่างต่อเนื่องในช่วงทศวรรษ 1970-1980 พ่อแม่ของพวกเขาไม่มีระบบบำนาญต่างๆ สิทธิการรักษาพยาบาลมีเฉพาะกลุ่มข้าราชการ และการป่วยอาจหมายถึงการสูญเสียรายได้หนี้สินและชีวิต เมื่อพวกเขาอย่างเข้าสู่วัยรุ่นมี พระราชบัญญัติประกันสังคมแต่ ครอบคลุมเพียงแค่ประมาณร้อยละ 30 ของวัยทำงาน และรอจนอายุ 20ปี จึงจะมีการขยายสิทธิบำนาญ แต่ว่ารุ่นพ่อแม่ของพวกเขา

จำนวนไม่น้อยจะไม่เข้าถึงสิทธินี้ เมื่อพวกเขาอายุย่างเข้าสามสิบปี พ่อแม่ของพวกเขาไม่สามารถทำงานได้ เจ็บป่วย คนที่เกิดในกลุ่มครึ่งล่างของสังคม จึงเป็นผู้แบกรับภาระค่าใช้จ่ายโดยตรงทั้งของพ่อแม่ ลูก รวมถึงการออมสำหรับตัวเอง ซึ่งคนส่วนมากไม่สามารถทำได้ พวกเขาเริ่มเป็นหนี้สินไม่มีเงินเก็บแต่ในทางตรงกันข้าม ขณะเดียวกันกลุ่มที่เกิดใน 25% บน ย่อมมีโอกาสที่พ่อแม่จะเข้าถึงเงินออมต่างๆ การประกันสังคม เวลาวางในการดูแลสุขภาพ ในวัย 30 ปีหรือปี 2010 ภาระของกลุ่มที่เกิดในครึ่งล่างของสังคมจึงไม่สามารถเลื่อนลำดับชั้นได้อย่างเสรี ด้วยการที่พวกเขาไม่มีข้อจำกัดในการเลือกบวกกับภาระการรับผิดชอบส่วนบุคคลในสังคมที่ไร้รัฐสวัสดิการ เช่นเดียวกับกลุ่มคนที่มีสถานะอยู่บน 25% จึงสามารถที่รักษาสถานะของตนได้มากกว่า ไม่ว่าจะเป็นการเข้าถึงสวัสดิการ การออม การสะสมทุน หรือกระทั่งเวลาในการวางแผนชีวิต อย่างไรก็ตาม กรณีของประเทศไทย จำเป็นต้องมีการฉายภาพแนวยาวต่อไปกรณีก่อนกลุ่มคนที่เกิดหลังทศวรรษ 1990 เป็นต้นไป ที่เติบโตพร้อมกับการเติบโตของสวัสดิการ ส่วนส่วนใหญ่คือ ประกันสังคม ประกันสุขภาพถ้วนหน้า และเบี้ยผู้สูงอายุ ซึ่งยังไม่มีข้อมูลส่วนนี้ (Pearson & Kusakabe, 2012; Glassman, 2004; Kabeer et al., 2013; Piaseu & Mitchell, 2004)

## 8. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### 8.1 บทสรุป

จากงานวิจัยได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบสวัสดิการลักษณะต่างๆกับโอกาสการเลื่อนลำดับชั้นทางสังคม โดยสามารถสร้างข้อสรุปเบื้องต้นได้ดังนี้

8.1.1. ระดับความเป็นมิตรของสวัสดิการไม่ใช่ปัจจัยเดียวที่ส่งผลต่อการเลื่อนลำดับชั้นทางสังคม ด้วยปัจจัยสองประการ คือ 1. การเติบโตของเศรษฐกิจ การขยายตัวของลักษณะการผลิต (การปรับเปลี่ยนจากสังคมเกษตรสู่อุตสาหกรรม) หรือขบวนการเปลี่ยนแปลงทางประชาธิปไตยที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจย่อมมีผลต่อการเลื่อนลำดับชั้นทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นเดียวกัน 2. เมื่อพิจารณาในช่วงเวลาเดียวกันอาจไม่พบว่าประเทศที่มีระดับความเป็นมิตรของสวัสดิการสูงนำไปสู่การเลื่อนลำดับชั้นทางสังคมอย่างมีนัยสำคัญเนื่องด้วยการปรับเปลี่ยนนโยบายหนึ่งย่อมใช้เวลาในการเปลี่ยนแปลงไม่ได้ส่งผลทันทีและเงื่อนไขประการสำคัญคือ ในช่วงเวลาเดียวกัน ลำดับชั้นในสังคมประเทศที่แตกต่างกันอาจเป็นภาพสะท้อนความเหลื่อมล้ำที่แตกต่างกัน เช่นการอยู่ใน 25% ล่างของประเทศนอร์เวย์ในปี 2010 และไม่สามารถเลื่อนลำดับชั้นได้ อาจไม่ได้เป็นภาพสะท้อนความเหลื่อมล้ำเมื่อดัชนี Gini แสดงความเสมอภาคมากกว่าประเทศไทยเกือบสองเท่า ดังนั้นการเปรียบเทียบข้ามพื้นที่ในช่วงเวลาเดียวกันจึงต้องคำนึงถึงหลายปัจจัยที่ประกอบกัน

8.1.2. ลักษณะประเภทของสวัสดิการ มีผลต่อการเลื่อนลำดับชั้นระหว่างรุ่นเมื่อพิจารณาพัฒนาการในประเทศเดียวกัน ประเทศที่ใช้ระบบรัฐสวัสดิการถ้วนหน้า (นอร์เวย์) เมื่อใช้ระบบสวัสดิการเป็นระยะเวลาที่ยาวนานย่อมส่งผลให้การส่งต่อทรัพย์สิน ความมั่งคั่ง มีโอกาสน้อยลงหรือการกำหนดโอกาสชีวิตด้วยชาติกำเนิดย่อมต่ำลง ฐานะทางเศรษฐกิจของคนรุ่นพ่อแม่ ไม่ได้เป็นตัวกำหนดโอกาสในชีวิตของคนรุ่นลูกเมื่อใช้ระบบสวัสดิการอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ระบบสวัสดิการที่เน้นการสมทบจากประชาชนร่วมกับนายจ้างและรัฐบาลมีความผันแปรตามลักษณะทางเศรษฐกิจ เช่นเศรษฐกิจที่เติบโตดีก็ทำให้สวัสดิการมีการพัฒนาไปด้วย และเมื่อเศรษฐกิจถดถอยย่อมส่งผลตรงต่อลักษณะสวัสดิการ ดังนั้นเมื่อเศรษฐกิจถดถอยระยะยาวลักษณะของสวัสดิการที่ส่งผลต่อการเลื่อนลำดับชั้นก็ได้รับผลกระทบกล่าวคือกลุ่มชนชั้นนำมีโอกาสรักษาสถานะได้มั่นคงมากขึ้นยามเศรษฐกิจถดถอย ขณะที่รูปแบบสวัสดิการแบบรับผิตชอบตัวเองซึ่งปรากฏชัดในสหรัฐอเมริกาและไทยนั้น เมื่อแนวทางสวัสดิการใช้อย่างต่อเนื่องยาวนานจะส่งผลให้การคงสถานะของชนชั้นนำมีความมั่นคงมากขึ้นทั้งในยามวิกฤติเศรษฐกิจและในยามปกติ เป็นความเหลื่อมล้ำถาวรที่ถูกทำให้ปรกติและส่งต่อระหว่างรุ่นสู่รุ่น

## 8.2 ข้อเสนอแนะงานวิจัยในอนาคต

การพัฒนาแนวคิดเงินเดือนพื้นฐานเพื่อชีวิตแบบถ้วนหน้า (Universal Basic Income) เพื่อรับมือต่อความถดถอยของระบบสวัสดิการที่เกิดขึ้นจากการเพิ่มอำนาจของกลุ่มทุน วิกฤติโรคระบาด Covid-19 เป็นตัวเร่งให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำของระบบสวัสดิการที่แผ่ขยายไปทั่วโลก สภาพการกักขังด้วยชาติกำเนิดจะปรากฏชัดเพิ่มขึ้นหลังวิกฤติโรคระบาดที่ส่งผลกระทบต่อวิถีทางเศรษฐกิจ การพูดถึงระบบสวัสดิการแบบที่ก้าวหน้าที่สุด จึงเป็นการช่วงชิงสำคัญทางการเมืองเพื่อสร้างภาวะปกติใหม่ สร้างความสมดุลใหม่ต่อความเท่าเทียม รวมถึงการปรับใช้ทางนโยบายในมิติของการสร้างรัฐสวัสดิการถ้วนหน้าที่มากกว่าประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน หากแต่รวมถึงลักษณะของการพัฒนาศักยภาพของมนุษย์อย่างเต็มที่

## Acknowledgement/กิตติกรรมประกาศ

บทความวิจัยนี้เป็นการสรุปผลการวิจัยจากงานวิจัย ความสัมพันธ์ระหว่างการเลื่อนระดับชั้นระหว่างรุ่นกับลักษณะ ความเป็นมิตรของสวัสดิการ: กรณีศึกษาเปรียบเทียบ สหรัฐอเมริกา นอร์เวย์ ญี่ปุ่นและไทย โดย ชัชวรัณย์ ธรรมบุษดี (2563) สนับสนุนโดยกองทุนวิจัยวิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีงบประมาณ 2562 ผู้เขียนขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

## References

- Albæk, K., Andersen, T. M., Asplund, R., Barth, E., Bratsberg, B., Calmfors, L., ... Vihriälä, V. (2014). *The Nordic model – challenged but capable of reform*.  
<https://doi.org/10.6027/TN2014-531>
- Alesina, A., Glaeser, E., & Sacerdote, B. (2001). Why Doesn't the US have a European-Style Welfare System?.  
[https://scholar.harvard.edu/files/glaeser/files/why\\_doesnt\\_the\\_u.s.\\_have\\_a\\_european-style\\_welfare\\_state.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/glaeser/files/why_doesnt_the_u.s._have_a_european-style_welfare_state.pdf)
- Alesina, A., Stantcheva, S., & Teso, E. (2018). Intergenerational mobility and preferences for redistribution. *American Economic Review*, 108(2), 521-54. DOI: 10.1257/aer.20162015
- Barth, E., & Moene, K. O. (2009). *The equality multiplier*.  
[https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w15076/w15076.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w15076/w15076.pdf).
- Barth, E., & Moene, K. O. (2016). The equality multiplier: How wage compression and welfare empowerment interact. *Journal of the European Economic Association*, 14(5), 1011–1037. <https://doi.org/10.1111/jeea.12163>
- Becker, G. S., Kominers, S. D., Murphy, K. M., & Spenkuch, J. L. (2018). A theory of intergenerational mobility. *Journal of Political Economy*, 126(S1), S7-S25.  
<https://doi.org/10.1086/698759>
- Benetti, C., Béraud, A., Klimovsky, E., & Rebeyrol, A. (2018). Use values and exchange values in Marx's extended reproduction schemes. *European Journal of the History of Economic Thought*, 25(5), 986-1021. <https://doi.org/10.1080/09672567.2018.1523941>
- Bolukbasi, H. T., & Öktem, K. G. (2018). Conceptualizing and operationalizing social rights: Towards higher convergent validity in SCIP and CWED. *Journal of European Social Policy*, 28(1), 86-100. <https://doi.org/10.1177/0958928717700565>

- Brown, W. (2015). *Undoing the demos: Neoliberalism's stealth revolution*. Zone Books.
- Crouch, C. (2011). *The strange non-death of neoliberalism*. Polity Press.
- Crouch, C. (2014). *Post-democracy*. Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Polity Press.
- Glassman, J. (2004). *Thailand at the margins: Internationalization of the state and the transformation of labour*. Oxford University Press.
- Harvey, D. (2005). *The new imperialism* (Revised ed.). Oxford University Press.
- Harvey, D. (2007). *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press.
- Ho, P. S.-W. (2004). Myrdal's backwash and spread effects in classical economics: Implications for multilateral trade negotiations. *Journal of Economic Issues*, 38(2), 537-544.  
<https://doi.org/10.1080/00213624.2004.11506715>
- Kabeer, N., Milward, K., & Sudarshan, R. (2013). Organising women workers in the informal economy. *Gender & Development*, 21(2), 249-263.  
<https://doi.org/10.1080/13552074.2013.802145>
- Kim, M., & Boyle, E. H. (2012). Neoliberalism, transnational education norms, and education spending in the developing world, 1983–2004. *Law & Social Inquiry*, 37(2), 367-394.  
<https://doi.org/10.1111/j.1747-4469.2011.01267.x>
- Ley, R. D. (2001). The political economy of Gunnar Myrdal James Angresano Edward Elgar, 1997, 197 pp.. *Atlantic Economic Journal*, 29(2), 232–239.  
<https://doi.org/10.1007/BF02299140>
- Miura, M. (2012). *Welfare through work: Conservative ideas, partisan dynamics, and social protection in Japan*. Cornell University Press.

- Narayan, A., Van der Weide, R., Cojocaru, A., Lakner, C., Redaelli, S., Mahler, D. G.,  
Ramasubbaiah, R. G. N., & Thewissen, S. (2018). *Fair progress?: Economic mobility  
across generations around the world*. World Bank Group.  
<http://hdl.handle.net/10986/28428>
- Nixon, J. (2018). *Rosa Luxemburg and the struggle for democratic renewal*. Pluto Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2018). Japan statistical profile.  
Retrieved February 1, 2020, from <https://data.oecd.org/japan.htm>
- Pearson, R., & Kusakabe, K. (2012). *Thailand's hidden workforce : Burmese migrant women  
factory workers*. Zed Books.
- Petre, P. (2013). Joseph Stiglitz'S price of inequality seems too high for future generations  
(Book review). *Global Economic Observer*, 1(2), 156-173. [http://www.globeco.ro/wp-  
content/uploads/vol/split/vol\\_1\\_no\\_2/geo\\_2013\\_vol1\\_no2\\_art\\_018.pdf](http://www.globeco.ro/wp-content/uploads/vol/split/vol_1_no_2/geo_2013_vol1_no2_art_018.pdf)
- Piaseu, N., & Mitchell, P. (2004). Household food insecurity among urban poor in Thailand.  
*Journal of Nursing Scholarship*, 36(2), 115-121. [https://doi.org/10.1111/j.1547-  
5069.2004.04023.x](https://doi.org/10.1111/j.1547-5069.2004.04023.x)
- Saltkjel, T., & Malmberg-Heimonen, I. (2017). Welfare generosity in Europe: A multi-level  
study of material deprivation and income poverty among disadvantaged groups.  
*Social Policy & Administration*, 51(7), 1287-1310. <https://doi.org/10.1111/spol.12217>
- Scruggs, L. (2014). *Social welfare generosity scores in CWED 2: A methodological genealogy*.  
[http://cwed2.org/Data/CWED2\\_WP\\_01\\_2014\\_Scruggs.pdf](http://cwed2.org/Data/CWED2_WP_01_2014_Scruggs.pdf)
- Standing, G. (2011). *The precariat: The new dangerous class*. Bloomsbury Academic.
- Stiglitz, J. E. (2012). *The price of inequality: How today's divided society endangers our  
future*. W. W. Norton & Company.

*Sustarum Thamaboosadee/The Relations of Intergenerational Social Mobility and the Degree of Welfare Generosity:  
A comparative case studies of United States Norway Japan and Thailand.*

Wacquant, L. (2009). *Punishing the poor: The neoliberal government of social insecurity*.  
Duke University Press.

World Bank Group. (2018). *GDIM: Global Database on Intergenerational Mobility*. World Bank  
Group.

Thamaboosadee, S. (2020). *Khwāmsamphan rawāng kān lūān radap chan rawāng run kap  
laksana khwāmpen mit khōng sawatdikān : Kōṛani suksā priāpthiāp sarat ‘amērikā  
nōwē Yīpun læ Thai* [The Relations of Intergenerational Social Mobility and the  
Degree of Welfare Commodification: A Comparative Case Studies of United States  
Norway Japan and Thailand]. College of Interdisciplinary Studies, Thammasat  
University.