



การพัฒนากฎหมายคุ้มครองแรงงานสูงอายุ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ Development of Law on Elderly Workers Protection to Reduce Inequality

จันทราทิพย์ สุขุม*

Juntratip Sukhum

กรรณภัทร ชิตวงศ์**

Kannaphat Chittawong

■ บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพมีวัตถุประสงค์ (1) ศึกษาสภาพปัญหาข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายไทยในการจ้างแรงงานสูงอายุ และ (2) ศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศเพื่อหาแนวทางการพัฒนากฎหมายการจ้างแรงงานสูงอายุของไทยโดยใช้วิธีศึกษาจากเอกสาร จากการศึกษาปัญหาข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ สหรัฐอเมริกาและไทย พบว่า สังคมสูงวัยของทุกประเทศต่างประสบปัญหาการเลือกปฏิบัติจากการหางานของผู้สูงวัยที่ยังต้องการทำงานเพื่อหารายได้ ส่วนกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายประเทศที่ศึกษาต่างกำหนดหลักการไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งอายุ และกำหนดช่วงเกษียณอายุที่แตกต่างกันไป รวมทั้งมีมาตรการส่งเสริมการจ้างงานส่วนกฎหมายไทยยังไม่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี และยิ่งแตกต่างจากกฎหมายของประเทศดังกล่าว แต่มีมาตรการและแนวทางการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุเหมือนกัน ดังนั้น แนวทาง

* ดร., อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ จังหวัดสงขลา

Doctor of Laws, Lecturer, the Faculty of Law, Thaksin University

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ จังหวัดสงขลา

Associate Professor, Lecturer, the Faculty of Law, Thaksin University

Received: 29 January 2025 Revised: 6 June 2025 Accepted: 10 June 2025

พัฒนากฎหมายคุ้มครองแรงงานสูงอายุของไทย
จึงต้องปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายคุ้มครอง
โดยการขยายอายุเกษียณ และกำหนดความหมาย
“แรงงานสูงอายุ” ไว้เป็นการเฉพาะควบคู่กัน
และรับรองหลักการไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่ง
อายุให้ชัดเจน รวมทั้งมีมาตรการที่เป็นแนวทาง
ให้นายจ้างปฏิบัติต่อแรงงานสูงอายุตามข้อจำกัด
ที่มีเพื่อรองรับโครงสร้างสังคมสูงวัย

คำสำคัญ: กฎหมาย, เหลื่อมล้ำ, แรงงานสูงอายุ

■ Abstract

This qualitative research aims:
(1) To examine the factual conditions, issues,
and Thai legal frameworks concerning the
employment of elderly workers; and (2) to
analyze international and foreign legal
frameworks to propose recommendations
for improving Thailand's laws on elderly labor
employment via documentary research.
Upon examining the issues, factual
circumstances, and legal frameworks of
Japan, South Korea, Singapore, the United
States, and Thailand, it was found that all
aging societies face challenges of age
discrimination in job opportunities for
elderly individuals seeking to secure their
livelihoods.

The international and foreign laws
examined in this research emphasize the
principle of non-discrimination on the basis
of age, define varying mandatory retirement

ages, and include measures to promote
employment opportunities. However,
Thailand's legal framework does not fully
align with its international commitments
and differs from the laws of the studied
countries. Nevertheless, Thailand does
possess measures and approaches to
promote elderly employment similar to
those of other nations.

Therefore, to enhance legal protection
of elderly workers in Thailand, it is
essential to revise and amend existing
laws by extending the retirement age
and explicitly defining “elderly workers”
concurrently. Furthermore, the principle of
non-discrimination on the basis of age must
be clearly established. Additional, practical
measures should be implemented to guide
employers in accommodating the specific
capacities of elderly workers to support the
structure of an aging society.

Keywords: law, inequality, elderly workers

■ บทนำ

การพัฒนากฎหมายคุ้มครองแรงงานสูงอายุ
เพื่อลดความเหลื่อมล้ำเป็นหัวข้อที่สำคัญเนื่องจาก
ประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในหลาย
ประเทศ ทำให้จำเป็นต้องมีมาตรการและกฎหมาย
ที่เหมาะสมเพื่อปกป้องสิทธิและความเป็นอยู่
ของแรงงานสูงอายุ

โครงสร้างประชากรไทยเปลี่ยนแปลงไป โดยในปี พ.ศ. 2564 ประเทศไทยจะมีสัดส่วนประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 20 และจะเพิ่มขึ้นในทุก ๆ ปี โดยคาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2579 จะมีสัดส่วนผู้สูงอายุเกือบ 1 ใน 3 ของประเทศ (Current situation of aging society 2018, 2019 ; Current aging society and the economy in Thailand, 2021) เนื่องจากนโยบายคุมกำเนิดของประเทศไทยประสบความสำเร็จ ทำให้อัตราการเกิดลดลงเป็นอย่างมาก ประกอบกับคนไทยมีอายุยืนยาวขึ้นจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการแพทย์ และระบบสาธารณสุข

รายงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเมื่อปี พ.ศ. 2557 ระบุจำนวนและสัดส่วนของประชากรไทยที่อยู่ในวัยสูงอายุว่า ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา คือ ระหว่างปี พ.ศ. 2533 ถึงปี 2553 พบว่าในปี 2543 มีผู้สูงอายุทั้งสิ้นจำนวน 5,838,000 คน ในปี 2553 เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 8,011,000 คน (เพิ่มขึ้น 2,173,000 คน) และคาดว่าในช่วงปี 2563 จะเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 12,272,000 คน (เพิ่มขึ้น 4,261,000 คน หรือเพิ่มขึ้นจาก ปี 2553 เกือบเท่าตัว) และในช่วงปี 2573 จะเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 17,744,000 คน (เพิ่มขึ้นจากปี 2563 ถึง 5,472,000 คน) หากเปรียบเทียบจำนวนผู้สูงอายุในปี 2543 และจำนวนที่คาดไว้ในปี 2573 พบว่าประชากรสูงอายุในประเทศไทยจะเพิ่มสูงขึ้นถึง 11,906,000 คนภายในระยะเวลา 30 ปี

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยสัดส่วนประชากรวัยทำงานลดลงจึงส่งผลกระทบต่อ การเข้าสู่ตลาดแรงงานของแรงงานรุ่นใหม่

ที่ไม่ทันกับความต้องการของผู้ประกอบการ ผู้ประกอบการจึงจำเป็นต้องจ้างแรงงานสูงอายุ ทั้งภาคการผลิตและภาคบริการ (Chula Chongstathitthaworn, 2017) และแนวโน้มจำนวนผู้สูงอายุที่เข้าสู่ระบบการทำงานจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเมื่อภาครัฐใช้มาตรการสนับสนุนและส่งเสริมให้ภาคเอกชนจ้างงานผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวยังคงเป็นเพียงมาตรการสนับสนุน และมาตรการส่งเสริมให้มีการจ้างงานเท่านั้น (Announcement of the Ministry of Labor on requesting cooperation to promote and support the elderly to have jobs on March 8, 2019) ดังนั้น แรงงานสูงอายวยังถูกเลือกปฏิบัติในการจ้างงานต่อไป นอกจากนี้ การเลิกจ้างแรงงานสูงอายุเมื่อตัวผู้สูงอายุเองยังคงมีความต้องการทำงาน เพื่อสร้างรายได้เลี้ยงตนเองจึงตามมาด้วยภาระของกองทุนประกันสังคมในการจ่ายประโยชน์ทดแทนที่มากขึ้น (Manit Sarayuttikorn, 2008) ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการจ้างงานและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในวันข้างหน้าอย่างมาก การขยายโอกาสการทำงานของผู้สูงอายุให้อยู่ในตลาดแรงงานได้ยาวนานขึ้น จะแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานของประเทศในอนาคต และช่วยยืดเวลาการอยู่ในตลาดแรงงานของผู้สูงอายุช่วยให้มีโอกาสเพิ่มช่วงเวลาการสะสมเงินออมไว้ใช้เมื่อเลิกทำงาน และลดภาระงบประมาณภาครัฐ (Nongnuch Sunthonchawakan, 2013, pp. 39-46)

แรงงานสูงอายุได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งออกมาใช้บังคับนานสองทศวรรษแล้ว แต่ยังไม่มียกเว้นเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน

สูงอายุไว้ แรงงานสูงอายุจึงยังมีสถานะเป็น “ลูกจ้าง” ตามมาตรา 5 ว่าหมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร ผู้สูงอายุที่ต้องการทำงานจึงอยู่ภายใต้ผู้สมัครงานที่อาจถูกนายจ้างปฏิเสธ การจ้างงานจึงต้องเผชิญกับการถูกเลือกปฏิบัติที่มีสาเหตุจากอายุทั้งทางตรงหรือทางอ้อม ตั้งแต่เริ่มเข้าสู่ตลาดแรงงานเพราะสันนิษฐานว่าความสามารถในการทำงานถดถอยหรือกฎเกณฑ์ระเบียบ ข้อบังคับในการทำงานไม่เอื้อต่อการทำงานของแรงงานสูงอายุ ผู้สูงอายุจึงไม่ได้รับการคุ้มครองใดๆ จากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และไม่ได้รับความเสมอภาคทางโอกาสในการทำงาน (Atthaphon Buapim, 2009)

ปัญหาการว่างงานของผู้สูงอายุในอัตราสูงเหมือนกันในหลายประเทศ เช่น ประเทศสิงคโปร์หรือประเทศญี่ปุ่น การใช้มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่กับแรงงานที่เป็นวัยทำงาน เช่น เด็ก สตรี คงไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาวะของแรงงานสูงวัยในลักษณะที่เรียกว่า one size fits all จึงเป็นความท้าทายอีกประการหนึ่งที่สำคัญในการสร้างหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงวัยที่อยู่ในภาวะขาดผู้ดูแลต้องพึ่งพาตนเอง งานวิจัยฉบับนี้ จึงมุ่งศึกษาสภาพปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายไทยในการจ้างแรงงานสูงอายุ รวมถึงกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของประเทศเพื่อนำมาวิเคราะห์หาแนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อโอกาสการจ้างแรงงานสูงอายุ และลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่จะมีขึ้นต่อไป

■ วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายไทยในการจ้างแรงงานสูงอายุ
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศในการจ้างแรงงานสูงอายุเพื่อหาแนวทางการพัฒนากฎหมายการจ้างแรงงานสูงอายุของไทย

■ วิธีดำเนินการวิจัย

บทความวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมุ่งเน้นการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งผู้วิจัยได้รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างครอบคลุม เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เพียงพอต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยมุ่งเน้นความหลากหลายของแหล่งข้อมูลและประเด็นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มั่นใจว่าข้อมูลที่นำมาใช้นั้นสะท้อนถึงสภาพปัญหา แนวทางแก้ไข และข้อเสนอแนะที่ครบถ้วนและเชื่อถือได้จากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ต่างๆ ดังนี้

1. เอกสารทางกฎหมายและนโยบายของประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติ, กฎกระทรวง, ประกาศ, และแผนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานแรงงานผู้สูงอายุ และสวัสดิการแรงงาน เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและข้อจำกัดของกฎหมายไทยที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน

2. กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ อนุสัญญาและข้อเสนอของ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ประเทศไทย เป็นภาคี และกฎหมายนโยบาย รวมถึงมาตรการ ส่งเสริมการจ้างงานแรงงานสูงอายุของประเทศ ญี่ปุ่น ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศสิงคโปร์ และสหรัฐอเมริกา โดยพิจารณาจากประเทศที่มี พัฒนาการด้านกฎหมายคุ้มครองแรงงาน สูงอายุที่ก้าวหน้า เพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบ และหาแนวทางที่จะพัฒนากฎหมายของ ประเทศไทย

3. งานวิจัย บทความวิชาการ และรายงาน ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการจ้างงานผู้สูงอายุ ในสังคมสูงวัย และความเหลื่อมล้ำเพื่อทบทวน องค์ความรู้และกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์

การวิเคราะห์ข้อมูลในงานวิจัยนี้เป็นการ วิเคราะห์เชิงคุณภาพ โดยผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์ เอกสาร (Documentary Analysis) และการวิเคราะห์ เนื้อหา (Content Analysis) เป็นหลัก ซึ่งครอบคลุมขั้นตอนดังนี้

1. การวิเคราะห์เนื้อหาของกฎหมายไทย โดยศึกษาและทำความเข้าใจบทบัญญัติ ของกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับ แรงงานสูงอายุในประเทศไทยเพื่อระบุสิทธิ หน้าที่ และมาตรการคุ้มครองที่มีอยู่ในปัจจุบัน วิเคราะห์ช่องว่าง ข้อจำกัด และปัญหาในทาง ปฏิบัติของกฎหมายไทยที่ส่งผลให้เกิดความ เหลื่อมล้ำในการจ้างงานแรงงานสูงอายุ

2. การวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมาย ระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ โดยศึกษาหลักการ และบทบัญญัติสำคัญของอนุสัญญา ข้อแนะ และกฎหมายของประเทศ ญี่ปุ่น ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศสิงคโปร์ และสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง และส่งเสริมการจ้างงานแรงงานสูงอายุ

และทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบ (Comparative Analysis) ระหว่างกฎหมายไทยกับกฎหมาย ระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ เพื่อค้นหาความเหมือน ความต่าง ข้อดี ข้อด้อย และจุดแข็งของแต่ละประเทศที่ประสบความสำเร็จ ในการลดความเหลื่อมล้ำและส่งเสริมการจ้างงาน ผู้สูงอายุ รวมกับองค์ความรู้ที่ได้จากงานวิจัย และบทความวิชาการที่เกี่ยวข้องที่สามารถนำมา เป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายไทยได้

3. ระบุประเด็นสำคัญที่ต้องการการพัฒนา กฎหมายไทย และเสนอแนวทางในการปรับปรุง และพัฒนากฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทย เพื่อคุ้มครองแรงงานสูงอายุ ลดความเหลื่อมล้ำ และส่งเสริมการมีงานทำอย่างยั่งยืนโดยพิจารณา ถึงความเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

■ ผลการวิจัย

1. ปัญหาการจ้างแรงงานสูงอายุ

เมื่อโครงสร้างประชากรของไทยเปลี่ยนเป็น สังคมสูงวัยจึงส่งผลกระทบต่อสำคัญด้านเศรษฐกิจ เมื่อแรงงานสูงวัยยังต้องทำงานทดแทนวัยแรงงาน และผลกระทบต่อด้านสังคมเมื่อผู้สูงอายุยังต้อง อาศัยรายได้และยังมีความสามารถในการทำงาน แต่รัฐมีข้อจำกัดในด้านงบประมาณการให้ ช่วยเหลือผู้สูงอายุ รวมถึงการจ้างงานแรงงาน สูงวัยทำงานเป็นการเพิ่มภาระให้แก่นายจ้าง

เมื่อสำรวจผู้ประกอบการภาคเอกชน สถานประกอบการส่วนใหญ่ยังคงไม่ได้มีการ จัดการสภาพการทำงานให้กับผู้สูงอายุแตกต่าง จากแรงงานในวัยหนุ่มสาว ในด้านหนึ่งอาจเป็น ข้อดีที่ไม่แสดงให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ในมุมมองด้านการเตรียม

ความพร้อมของสถานประกอบการในอนาคตที่จะมีการขยายอายุการทำงานนั้น สถานประกอบการอาจยังดำเนินการในส่วนนี้น้อยเกินไป และในขณะที่เดียวกันการขาดแคลนแรงงานแม้ว่าเป็นช่องทางที่ดีในการสนับสนุนประเด็นของการจ้างแรงงานสูงอายุต่อ แต่ในทางปฏิบัติสถานประกอบการส่วนใหญ่ยังไม่ได้ใช้แรงงานสูงอายุเพื่อแก้ปัญหา เนื่องจากมีสภาพการทำงานที่ไม่เหมาะสมกัน สถานประกอบการต้องการแรงงานที่มีความสามารถเฉพาะตามลักษณะธุรกิจและไม่นิยมปรับลดตำแหน่งงานกับแรงงานสูงอายุ เว้นแต่พนักงานในระดับบริหาร หรือระดับปฏิบัติการซึ่งอาจจะมีต่อการอายุการทำงานเป็นรายบุคคลขึ้นอยู่กับความสามารถและประสิทธิภาพในการทำงานของคน ๆ นั้น

แนวคิดของการทดแทนแรงงานด้วยแรงงานสูงอายุจะทำได้ยากมากขึ้นในกลุ่มงานอุตสาหกรรม จากปัญหาด้านสุขภาพเนื่องจากสุขภาพของแรงงานสูงอายุเป็นผลสะสมมาจากสภาพแวดล้อมในการทำงานในอดีต ดังนั้นหากแรงงานสูงอายุมีการใช้กำลังกายที่มาก มีสภาวะที่ไม่เหมาะสมในการทำงานเป็นเวลานาน แรงงานกลุ่มนี้เมื่อมีอายุที่สูงขึ้นย่อมมีปัญหาในด้านสุขภาพตามมา ส่งผลให้ไม่สามารถดำรงอยู่ในสภาพแวดล้อมการทำงานในลักษณะเดิม (Kaewkwan Tangtiphongkun & Supachai Srisuchat, 2016)

กรอบแนวคิดการจ้างงานผู้สูงอายุ พบว่าปัจจัยร่วมที่ทำให้การจ้างงานแรงงานสูงวัยเกิดขึ้นได้ในสถานประกอบการ ประกอบด้วยปัจจัยหลาย ๆ ปัจจัย ได้แก่

1. การให้ความสำคัญของสถานประกอบการ โดยอาจเป็นธรรมเนียมของสถานประกอบการ

หรือหลักการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการที่ส่งต่อรุ่นต่อรุ่น

2. ความต้องการแรงงานในบางสาขา บางอาชีพ เพื่อให้ธุรกิจสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างราบรื่น สามารถรักษาความสามารถในการผลิตของสถานประกอบการได้อย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ หากความจำเป็นนี้มีมาก ย่อมทำให้สถานประกอบการเลือกที่จะเก็บรักษาแรงงานในงานเหล่านี้ไว้ หรือมีการจัดระบบตัวตายตัวแทนในการเรียนรู้งานซึ่งต้องมีการอาศัยช่วงเวลาเพื่อให้เกิดการเรียนรู้

3. ประเภทและความยืดหยุ่น และความสามารถทดแทนแรงงานระหว่างแรงงานสูงวัยทั้งในด้านประเภทของงาน รูปแบบของการจ้างงาน

4. การกำหนดกรอบกติกาที่เป็นที่ยอมรับที่ชัดเจนในการขยายอายุการทำงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างซึ่งอาจเป็นนโยบายที่มีการประกาศและเป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน หรือไม่ได้กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่พนักงานที่เข้ามาใหม่ทราบถึงกฎและกติกานี้

5. ระบบแรงงานสัมพันธ์และความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้ประกอบการและแรงงาน สภาพกลุ่มของแรงงาน เป็นระบบที่ช่วยให้เกิดการกระจายและเป็นส่วนเสริมให้ระบบการบริหารจัดการและการเผยแพร่ข้อมูลระหว่างผู้ประกอบการและลูกจ้างสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบและช่วยให้การตัดสินใจหรือการดำเนินการเรื่องในเชิงนโยบายสามารถเกิดขึ้นได้อย่างเร็ว และได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายจากผลการศึกษาโครงการวิจัยของ ศุภชัย ศรีสุชาติ (2559) (Supachai Srisuchat, 2016)

2. ปัญหาข้อกฎหมายการจ้างแรงงาน สูงอายุของไทย

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานหลายฉบับ คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติจัดตั้งและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และประกาศกระทรวงแรงงานฉบับลงวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2547 เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครองการส่งเสริมและการสนับสนุนผู้สูงอายุในการประกอบอาชีพหรืออาชีพที่เหมาะสม แต่กฎหมายดังกล่าวยังไม่เพียงพอสำหรับการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ เพราะกฎหมายดังกล่าวยังขาดมาตรการในการคุ้มครองแรงงานที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และประกาศกระทรวงแรงงานฯ มุ่งคุ้มครองแรงงานที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปี ขึ้นไป

ปัญหาข้อกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ ประกอบด้วยปัญหาที่สำคัญ คือ (1) กฎหมายแรงงานไทยไม่มีบัญญัตินิยามคำว่า “แรงงานสูงอายุ” ทำให้ไม่อาจทราบได้ว่าแรงงานสูงอายุหมายความว่าอย่างไร (2) ไม่มีกฎหมายคุ้มครองการกำหนดลักษณะงานหรือวันทำงาน ทำให้เกิดปัญหาการใช้แรงงานสูงอายุในแต่ละช่วงอายุ หรือสภาพทางกายภาพหรือจิตใจ หรือเพศของแรงงานสูงอายุ (3) การจัดสวัสดิภาพและสวัสดิการที่เหมาะสมกับวัยของแรงงานสูงอายุ เช่น สถานที่ทำงาน เป็นต้น ไม่มีกฎหมายกำหนดสวัสดิการของแรงงานสูงอายุตามช่วงอายุ รวมถึงการฝึกอบรมแรงงานสูงอายุ เพื่อเพิ่มทักษะในการทำงานหรือการเรียนรู้

งานใหม่ (4) การเลือกปฏิบัติในการจ้างงานเมื่อไม่มีมาตรการคุ้มครองเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในการประกาศโฆษณาการจ้างงาน การทำสัญญาจ้าง การย้ายงาน และการเลิกจ้าง (5) การให้สิทธิแก่ลูกจ้างแสดงความต้องการทำงานเมื่อครบอายุการทำงานหรืออายุการเกษียณหรือไม่ และควรกำหนดอายุสูงสุดไว้เท่าใด (6) ผลกระทบต่อนายจ้าง เช่น การเพิ่มต้นทุนแรงงาน (7) ผลกระทบต่อลูกจ้างจากทัศนคติทางลบของแรงงานอายุน้อยที่มีต่อแรงงานสูงอายุ และ (8) การจัดตั้งสหภาพแรงงานของแรงงานสูงอายุ เป็นต้น (Atthaphon Buapim, 2009) ดังนั้นเมื่อบทบัญญัติกฎหมายของไทยไม่คุ้มครองแรงงานสูงวัย หากแรงงานสูงวัยกลับเข้าสู่วงจรการทำงานจะได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับแรงงานวัยทำงานโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงสภาพร่างกายที่แตกต่างไปได้

3. กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมาย ต่างประเทศ และกฎหมายไทย

ประเทศต่าง ๆ ได้ปรับปรุงกฎหมายพร้อมทั้งนำมาตรการส่งเสริมการจ้างงานสูงอายุมาใช้จากโครงสร้างประชากรที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยกำหนดเป็นโครงการต่าง ๆ ไว้หลากหลายเพื่อสิทธิประโยชน์ และสร้างความเป็นธรรมทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง กฎหมายคุ้มครองแรงงานสูงอายุของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันไปตามบริบทและสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษา 3 ประเด็น คือ (1) หลักเกณฑ์ห้ามเลือกปฏิบัติต่อแรงงานสูงอายุ (2) หลักเกณฑ์ส่งเสริมสวัสดิภาพและสวัสดิการของแรงงานสูงอายุ และ (3) หลักเกณฑ์ส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนานกฎหมายการจ้างแรงงานสูงอายุของไทย พบว่า

1. มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization, ILO)

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้มีการจัดทำอนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน ค.ศ. 1951 และอนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. 1958 อนุสัญญาทั้งสองฉบับนี้เป็นอนุสัญญาที่เป็นมาตรฐานแรงงานหลักด้านการจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ (elimination of discrimination in respect of employment and occupation) และข้อแนะนำฉบับที่ 162 ว่าด้วยคนงานสูงอายุ พ.ศ. 2523 (Older Workers Recommendation, 1980 (No.162)) ที่ระบุถึงมาตรการต่าง ๆ เพื่อลดปัญหาจากสมรรถนะการทำงานของคนงานสูงอายุที่เปลี่ยนแปลงไปซึ่งแนะนำให้รัฐสมาชิกมีการดำเนินการ เพื่อสร้างความยุติธรรมต่อคนงานที่ไม่เลือกปฏิบัติ และการวางแผนการเกษียณอายุ

1.1 อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน ค.ศ. 1951 อนุสัญญาฉบับนี้เป็น 1 ใน 8 อนุสัญญาหลักของ ILO ภายใต้หมวดการจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและประกอบอาชีพ (elimination of discrimination in respect of employment and occupation) เป็นอนุสัญญาที่ส่งเสริมให้มีกลไก และมาตรการสำหรับการกำหนดค่าจ้างเพื่อเป็นหลักประกันแก่การบังคับใช้หลักการค่าตอบแทนเท่ากันสำหรับคนงานชายและหญิงที่ทำงานมีค่าเท่ากัน

โดยอนุสัญญาฯ ให้ความหมายคำว่า “ค่าตอบแทนเท่ากันสำหรับคนงานชายและหญิงซึ่งทำงานที่มีค่าเท่ากัน” ว่าหมายรวมถึง อัตราค่าตอบแทนที่กำหนดขึ้นโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ อันเนื่องมาจากความแตกต่างทางเพศ¹ อนุสัญญาฉบับนี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ. 1953 และประเทศไทยให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1999 และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีเมื่อพ้นสิบสองเดือนนับแต่วันที่การให้สัตยาบันของประเทศไทยได้รับการจดทะเบียนแล้ว²

1.2 อนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. 1958 อนุสัญญาฉบับนี้เป็น 1 ใน 8 อนุสัญญาหลักของ ILO ภายใต้หมวดการจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและประกอบอาชีพ โดยเป็นอนุสัญญาเพื่อส่งเสริมให้มันโยบายและมาตรการระดับชาติเพื่อป้องกันและจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ และมุ่งส่งเสริมโอกาสและการปฏิบัติที่ทัดเทียมในการจ้างงานและการประกอบอาชีพ เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติและส่งเสริมโอกาสความเสมอภาคการปฏิบัติที่ทัดเทียมในการจ้างงานและการประกอบอาชีพที่ครอบคลุมเรื่องต่างๆ ได้แก่ การเข้าถึงบริการแนะแนวอาชีพและจัดหางาน การเข้าถึงการฝึกอบรมและการทำงาน ความก้าวหน้าในอาชีพ ความมั่นคงในการทำงาน ค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับงานที่ทำ สภาพการจ้างและสวัสดิการจากการทำงาน โดยพิจารณาการเลือกปฏิบัติ ที่หมายความถึงการแบ่งแยก

¹ Article 1 of the Convention

² Article 6 of the Convention; ILO, Ratifications of C100 - Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100) https://normlex.ilo.org/dyn/normlex_en/?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312245

การกีดกันหรือการลำเอียงใด ๆ บนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติ หรือสถานภาพทางสังคมและฐานอื่น ๆ ที่รัฐทำให้สัตยบันจะกำหนดเพิ่มเติมโดยการพิจารณาหรือกับองค์การนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความเท่าเทียมในโอกาสได้รับการปฏิบัติในการจ้างงานหรืออาชีพนั้น³ อนุสัญญาฉบับนี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1960 และประเทศไทยให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน ค.ศ. 2017 และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีเมื่อพ้นสิบสองเดือนนับแต่วันที่การให้สัตยาบันของประเทศไทยได้รับการจดทะเบียนแล้ว⁴

1.3 ข้อแนะที่ 162 ว่าด้วยการทำงานของผู้อย่างสูงอายุ ค.ศ. 1980 ข้อแนะฉบับนี้เน้นเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้อย่างสูงอายุไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจ้างงานหรือการประกอบอาชีพ โดยข้อแนะนี้ให้รัฐสมาชิกควรมีนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคและทุกคนควรมีโอกาสอย่างเท่าเทียมกันในการทำงานไม่ว่าผู้นั้นจะมีอายุเท่าไร และได้ระบุถึงมาตรการต่าง ๆ ในการลดปัญหาจากการทำงานซึ่งเกี่ยวข้องกับสมรรถนะของคนงานสูงอายุ

ข้อแนะฉบับนี้กล่าวถึงประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหามุมมองที่รอบด้านซึ่งประกอบด้วย (1) ความยุติธรรมในการปฏิบัติต่อคนงานตามบทบัญญัติทั่วไปของข้อแนะที่ให้รัฐสมาชิกกำหนดคำจำกัดความที่แน่นอนของ

คนงานสูงอายุที่สอดคล้องกันทั้งกฎหมายระเบียบและการปฏิบัติที่เหมาะสมภายใต้เงื่อนไขของรัฐนั้น ๆ และการจัดการปัญหาการจ้างงานแรงงานสูงอายุควรจัดการด้วยกลยุทธ์และนโยบายทางสังคมที่ครอบคลุมและสมดุลซึ่งรับรองได้ว่าปัญหานี้จะไม่ไปเป็นปัญหาของคนกลุ่มอื่นด้วย⁵ (2) การไม่เลือกปฏิบัติ⁶ ว่ารัฐสมาชิกควรมีกรอบนโยบาย กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และการปฏิบัติของตนที่ส่งเสริมให้แรงงานสูงอายุมีความเท่าเทียมกันในการโอกาสและการได้รับการปฏิบัติเพื่อเป็นมาตรการป้องกันการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพโดยรัฐสมาชิกควรจัดให้มีการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างนายจ้างและองค์กรแรงงานในการกำหนดนโยบายที่คำนึงถึงการไม่เลือกปฏิบัติต่อแรงงานสูงอายุ ตราบกฏหมายและ/หรือส่งเสริมระเบียบตามที่พิจารณาแล้วว่าจะจะเป็นหลักประกันในการยอมรับและปฏิบัติตามนโยบาย และแรงงานสูงอายุไม่ควรถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุของอายุ ควรจะได้ใช้สิทธิในความเท่าเทียมในโอกาสและการปฏิบัติเช่นเดียวกับคนงานอื่นในการเข้าถึงบริการแนะแนวอาชีพและบริการจัดหางาน และการเข้าถึงที่คำนึงถึงทักษะส่วนบุคคล ประสิทธิภาพ และคุณสมบัติของพวกเขาในการจ้างงานทั้งในภาครัฐและเอกชน เว้นแต่ในการจ้างงานบางประเภทที่มีข้อจำกัด เชื้อชาติหรือกฎเกณฑ์เป็นพิเศษที่จะต้องคำนึงถึงอายุของแรงงาน การใช้สิ่งอำนวยความสะดวกในการฝึกอบรมในสายอาชีพโดยเฉพาะอย่างยิ่ง

³ Articles 1 to 5 of the Convention

⁴ Articles 8 of the Convention; Ratifications of C111 - Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111) https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/?p=1000:11300:0::NO:11300: P11300_INSTRUMENT_ID:312256

⁵ I. General Provisions

⁶ II. Equality of Opportunity and Treatment (3), (4) and (5)

การฝึกอบรมและฝึกอบรมเพิ่มเติม การใช้สิทธิลาเพื่อการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อการฝึกอบรมและการศึกษาของสหภาพแรงงาน และการส่งเสริมและการแจกจ่ายงานที่เหมาะสมกับคุณสมบัติและ (3) การวางแผนการเกษียณอายุ⁷ บทบัญญัติทางกฎหมายและข้อกำหนดอื่น ๆ เกี่ยวกับการเกษียณอายุของแรงงานของรัฐสมาชิกมีขึ้นเมื่อคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้เกิดการเตรียมการและการเข้าถึงการเกษียณอายุโดยไม่เลือกปฏิบัติและมีการมอบ “ผลประโยชน์ชราภาพ” หรือ “ผลประโยชน์ยามเกษียณอายุ” หรือ “ผลประโยชน์ระยะยาว” ทั้งนี้ รัฐสมาชิกควรให้การคุ้มครองการได้รับผลประโยชน์แก่แรงงานสูงอายุที่ว่างงานในช่วงเวลาที่ยังไม่เข้าเกณฑ์อายุตามคุณสมบัติที่ควรจะได้รับผลประโยชน์ชราภาพ หรือโครงการผลประโยชน์สำหรับการว่างงาน ยังไม่เกิดขึ้นยังคงได้รับผลประโยชน์จากการว่างงานอยู่ต่อไปหรือรักษาไว้ซึ่งรายได้ที่เพียงพอ หรือผู้สูงอายุที่ตกงานเป็นเวลานานอย่างน้อยหนึ่งปีควรมีสิทธิได้รับผลประโยชน์การเกษียณอายุในช่วงระยะเวลาที่กำหนดคุณสมบัติของอายุโดยทั่วไปของการเป็นแรงงานสูงอายุเพื่อรับผลประโยชน์ชราภาพ ผลประโยชน์จากการเกษียณอายุก่อนกำหนด

2. กฎหมายต่างประเทศ

2.1 ประเทศญี่ปุ่น

มาตรการหลักของญี่ปุ่นเกี่ยวกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ ได้แก่

1) การขยายอายุเกษียณในระบบประกันสังคม

พลเมืองญี่ปุ่นที่อยู่ในวัยทำงานทุกคนต้องอยู่ภายใต้ระบบบำนาญแห่งชาติ (National Pension System) มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2485 และระบบประกันสังคมของญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ (1) บำนาญพื้นฐาน (basic pension) ซึ่งประชาชนทุกคนที่มีอายุ 20 ปี ขึ้นไปถึง 59 ปี ต้องประกันตนและรับบำนาญเมื่อมีอายุ 60 ปี ต่อมาได้ปรับไปเป็นอายุ 65 ปี สำหรับผู้ชายใช้บังคับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 และสำหรับผู้หญิงตั้งแต่ปี 2561 และ (2) บำนาญสำหรับลูกจ้างหรือผู้ที่ทำงานโดยได้ค่าจ้างจะต้องสมัครเข้าระบบบำนาญสำหรับลูกจ้าง (Employee Pension System) ซึ่งจะได้รับเงินบำนาญเพิ่มเติมจากเงินบำนาญพื้นฐาน ประกอบด้วย บำนาญสวัสดิการ (Welfare pension) และบำนาญสำรองเลี้ยงชีพ (Mutual aid pension) ส่วนบำนาญสำหรับลูกจ้าง มีการแก้ไขปรับปรุงทุก 3 ปี โดยมีอายุเกษียณ 61 ปี ในปี พ.ศ. 2556 และจะเพิ่มขึ้น 1 ปี ทุก ๆ 3 ปี เป็นอายุ 62 ปีในปัจจุบัน และจะเพิ่มเป็นอายุ 65 ปี ในปี พ.ศ. 2568 สำหรับผู้ชาย ขณะที่ของผู้หญิงจะปรับทุก ๆ 4 ปี จนเป็นอายุ 65 ปี ในปี พ.ศ. 2573 ทั้งนี้ ในที่สุดแล้วญี่ปุ่นคงต้องขยายอายุเกษียณไปถึงอายุ 70 ปี

2) กฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานผู้สูงอายุของญี่ปุ่นที่สำคัญมี 2 ฉบับ ได้แก่

(1) The Act on Stabilization of Employment of Older Persons, 1971 และฉบับแก้ไข การออกกฎหมายฉบับนี้เพื่อเป็นมาตรการสำคัญในการกระตุ้นการทำงานของผู้สูงอายุและดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อรองรับประเด็นปัญหาอายุเกษียณที่ปรับเปลี่ยนเพิ่มขึ้นตาม

⁷ IV. Preparation for and Access to Retirement (20) and (24)

กฎหมายประกันสังคม เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2514 โดยกำหนดนิยามผู้สูงอายุ คือ ผู้ที่มีอายุ 55 ปีขึ้นไป แก่ไขว้รวมทั้งหมด 8 ครั้ง จนกระทั่งสุดท้ายปี พ.ศ. 2559 นอกจากนี้นี้ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างมาตรการโดยรวมในอันที่จะรักษาการจ้างงาน ผู้สูงอายุ และสร้างความมั่นคงทางอาชีพให้กับ ผู้สูงอายุ โดยการขยายเวลาเกษียณอายุ และการใช้ระบบการจ้างงานต่อเนื่อง

(2) The Employment Measures laws, 1966 ในมาตรา 10 ว่าด้วยการห้ามเลือกปฏิบัติด้านอายุ

3) มีการจัดตั้งองค์การความช่วยเหลืออย่างเป็นระบบ คือ ศูนย์ Silver Human Resources Center (SHRC) ในทุกจังหวัด เพื่อสร้างโอกาสการมีงานทำของผู้สูงอายุ ระยะสั้น ๆ หรืองานที่มีลักษณะเบาและง่าย และมีการจัดอบรมให้ความรู้และทักษะที่จำเป็นต่อการทำงาน

4) รัฐบาลญี่ปุ่นใช้มาตรการเสริมหลายรูปแบบ ในปีพ.ศ. 2559 มีการเพิ่มจำนวนสถานที่ที่ผู้สูงอายุสามารถทำงานได้โดยไม่มีเงื่อนไข เรื่องอายุ เพิ่มจำนวนสถานที่ที่ผู้สูงอายุสามารถทำงานได้ในท้องถิ่นหรือสามารถทำกิจกรรมทางสังคมได้ ให้ความช่วยเหลือในการหางานใหม่ของผู้สูงอายุ ตลอดจนให้คำปรึกษาแก่ผู้ประกอบการในการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ

นอกจากนี้ ยังมีระบบเงินอุดหนุนต่าง ๆ สำหรับการจ้างงานผู้สูงอายุ มีการจัดทำโครงการ Self-Career Dock ที่สร้างโอกาสในการเข้ารับคำปรึกษาแนะนำด้านอาชีพเป็นระยะ ๆ ตามโอกาส และมีสำนักงานเพื่อความมั่นคงทางอาชีพที่เรียกว่า Hello Work ซึ่งมีหน้าที่ดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายความมั่นคงด้าน

การจ้างงานผู้สูงอายุ (Sarawut Paitoonthap, 2017)

2.2 ประเทศเกาหลีใต้

1) การขยายอายุเกษียณ

ภาคเอกชนของประเทศเกาหลีส่วนใหญ่ จะกำหนดอายุเกษียณไว้ที่อายุ 55-57 ปี ซึ่งสอดคล้องกับการกำหนดในระบบบำนาญแห่งชาติ เมื่อโครงสร้างประชากรเปลี่ยนแปลง รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ปัญหา คณะกรรมการสามฝ่าย ประกอบด้วยผู้แทนภาครัฐ ผู้แทนสหภาพแรงงาน และผู้แทนภาคประชาสังคมได้ข้อสรุปว่า จำเป็นต้องมีการขยายการเกษียณอายุ หลังจากนั้น รัฐสภาเกาหลีใต้ได้ผ่านกฎหมายกำหนดอายุเกษียณที่อายุ 60 ปี สำหรับผู้ที่ทำงานในระบบราชการ และสำหรับภาคเอกชนนั้น สถานประกอบการที่มีขนาดตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป จะมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2559 เป็นต้นไป ส่วนหน่วยงานอื่นที่เหลือจะต้องดำเนินการให้ครบในปีถัดไป

2) มาตรการทางกฎหมาย

ประเทศเกาหลีใต้มีกฎหมายที่ให้สิทธิและคุ้มครองแรงงานทั้งในและนอกระบบอยู่ 2 ฉบับ ได้แก่

(1) Trade Union and Labour Relations Adjustment Act, 1997 (Law No. 5310)) ให้สิทธิคนงานในการจัดตั้งสหภาพแรงงานและเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานได้ (Freedom of association, collective bargaining) โดยสมาชิกสหภาพแรงงานจะต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเพศ ศาสนา การเมือง หรือสถานะทางสังคม เพื่อจุดประสงค์ในการรักษาและยกระดับเงื่อนไขการทำงาน หรือยกระดับ

สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม โดยมีส่วนร่วมในการเจรจาต่อรอง กับนายจ้างหรือองค์กรนายจ้าง

(2) National Health Insurance Act (No. 5854 of 1999), as amended.) โดยการประกันสุขภาพแห่งชาติได้ครอบคลุมไปยังผู้ประกอบการอิสระทั่วประเทศทั้งหมด ส่วนกฎหมายแรงงานหลักของประเทศเกาหลีใต้บังคับใช้เฉพาะแรงงานในระบบเท่านั้น

3) มาตรการเสริม

ประเทศเกาหลีใต้ได้กำหนดมาตรการไว้รองรับการทำงานของผู้สูงอายุ อาทิเช่น

(1) ระบบ National Pension Service (NPS) ที่มีเสถียรภาพและความมั่นคงในระยะยาว โดยขยายฐานให้ครอบคลุมแรงงานทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง มีการนำมาตรการลดหย่อนภาษีมาใช้จูงใจให้คนทำงานต่อเนื่อง ระบบ Earned Income Tax Credit (EITC) และกำหนดกฎระเบียบและดำเนินมาตรการเพื่อขจัดปัญหาการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะต่อแรงงานสูงอายุ โดยตรากฎหมาย Act on Prohibition of Age Discrimination in Employment and Aged Employment Promotion ค.ศ. 2013 (Puchong Senanuch & Tanachai Suntonanantachai, 2017) และกำหนดอายุเกษียณขั้นต่ำไว้ที่ 60 ปี ตาม Act on Prohibition of Age Discrimination in Employment and Elderly Employment Promotion ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมดโดย Presidential Decree No. 21230 เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 2008 โดยมีบทบัญญัติตาม

ข้อ 19 ซึ่งได้แก้ไขโดย Act No. 11791 เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม ค.ศ. 2013 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2017 กำหนดให้นายจ้างจะต้องกำหนดอายุเกษียณของลูกจ้างไว้ที่ 60 ปี หรือสูงกว่า ในกรณีที่นายจ้างกำหนดอายุเกษียณของลูกจ้างไว้ต่ำกว่า 60 ปี อายุเกษียณให้ถือว่ากำหนดไว้ที่ 60 ปี⁸

2.3 ประเทศสิงคโปร์

1) มาตรการทางกฎหมายการขยายอายุเกษียณ

ในอดีตรัฐบาลสิงคโปร์ไม่มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับอายุขั้นต่ำในการเกษียณอายุจากการทำงาน เนื่องจากในช่วงวัยหนุ่มสาวชาวสิงคโปร์ส่วนใหญ่ทำงานหนัก ดังนั้น จึงนิยมเกษียณเมื่ออายุครบ 55 ปี แต่เมื่อสถานการณ์ได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ รัฐบาลได้ตรากฎหมายมาบังคับใช้เพื่อรองรับการขยายเกษียณอายุการทำงาน 2 ฉบับ คือ

(1) The Retirement Age Act (RAA) เพื่อกำหนดอายุขั้นต่ำในการเกษียณเป็น 60 ปี ซึ่งต่อมารัฐบาลได้ขยายอายุเกษียณออกไปเป็น 62 ปี

(2) The Retirement and Re-employment ACT (RRA) บังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2555 เพื่อทดแทนกฎหมายฉบับแรก โดยมีผลครอบคลุมทั้งพลเมืองสิงคโปร์และผู้อพยพในประเทศอย่างถาวร ทั้งผู้ที่ทำงานในองค์กรหรือหน่วยงานในภาครัฐหรือภาคเอกชน โดยกฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญ คือ การคงอายุขั้นต่ำในการเกษียณ 62 ปีเท่าเดิม แต่นายจ้างต้องเสนอว่าจะรับลูกจ้างที่มีอายุ 62 ปี กลับเข้ามา

⁸ Article 19 (Retirement Age)

ทำงานอีกครั้ง (Re-employment) จนกระทั่งอายุ 65 ปี ซึ่งจะขยายอายุเป็น 67 ปีต่อไปในอนาคต โดยมีเงื่อนไขว่า ลูกจ้างที่จะมีสิทธิได้รับการว่าจ้างเพื่อกลับเข้าทำงานอีกครั้งหนึ่งต้องเป็นผู้ที่นายจ้างประเมินว่ามีผลการทำงานในระดับที่น่าพอใจ และมีสุขภาพร่างกายแข็งแรง ไม่เป็นอุปสรรคต่อการทำงาน ซึ่งสัญญาว่าจ้างใหม่นี้ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 1 ปี และต่ออายุไปอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งลูกจ้างมีอายุ 65 ปี

อายุเกษียณอย่างเป็นทางการในสิงคโปร์ ได้รับการปรับเพิ่มขึ้นทีละน้อยเพื่อช่วยให้คนงานที่มีอายุมากกว่าสามารถทำงานได้นานขึ้น และตามกฎหมายตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2022 อายุเกษียณขั้นต่ำ คือ 63 ปี โดยนายจ้างไม่มีสิทธิเลิกจ้างลูกจ้างโดยพิจารณาจากอายุ และนายจ้างต้องเสนอการจ้างงานใหม่ให้กับลูกจ้างที่มีสิทธิซึ่งมีอายุครบ 63 ปี จนถึงอายุ 68 ปี เพื่อทำงานต่อในองค์กร อายุการจ้างงานใหม่ได้รับการปรับขึ้นจาก 67 ปีเป็น 68 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2022 เพื่อช่วยเหลือพนักงานสูงอายุ ที่ต้องการทำงานต่อไป ตราบเท่าที่พวกเขาเต็มใจและสามารถทำได้ การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการแบบแบ่งระยะตามวันที่เกิดของลูกจ้าง คือ (1) เกิดก่อนหรือในวันที่ 1 มิถุนายน ค.ศ. 1955 จะเกษียณอายุเมื่ออายุ 62 ปีหรือทำงานต่อจนถึงอายุ 67 ปี และ (2) เกิดตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1955 ถึงวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1960 อายุเกษียณ คือ 62 ปีโดยสามารถจ้างงานใหม่ได้จนถึงอายุ 68 ปี 3) เกิดตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1960 เป็นต้นไป อายุเกษียณ คือ 63 ปี โดยสามารถจ้างงานใหม่ได้จนถึงอายุ 68 ปี (Ministry of Manpower, 2025)

2) มาตรการเสริม

รัฐบาลสิงคโปร์ทำงานอย่างหนักเพื่อรักษาแรงงานสูงอายุในระบบเศรษฐกิจ มีความพยายามในการปรับปรุงโอกาสการจ้างงานใหม่สำหรับแรงงานสูงอายุ สนับสนุนนายจ้างเพื่อเพิ่มความสามารถในการจ้างงานแรงงานสูงอายุ รัฐบาลสิงคโปร์ได้จัดสรรงบประมาณจัดตั้งวงเงินที่เรียกว่า The Special Employment Credit (SEC) (Providing employers with continued support to hire older Singaporean workers, 2020) ให้กับนายจ้างเพื่อชดเชยค่าจ้าง (wage-offset) ที่มีการจ้างงานชาวสิงคโปร์ที่มีอายุมากกว่า 50 ปีขึ้นไป และได้รับค่าจ้างสูงถึง 4,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ โดยโครงการนี้ยังเพิ่มความสามารถนายจ้างในการจ้างงานคนพิการ (Person With Disabilities: PWDs) อีกด้วย

ประเทศสิงคโปร์ใช้ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลางที่เรียกว่า Singapore's Central Provident Fund (CPF) แทนระบบบำนาญสำหรับผู้เกษียณอายุจากงานเหมือนในหลาย ๆ ประเทศ โดยระบบนี้เป็นระบบประกันสังคมที่ช่วยให้ประชาชนชาวสิงคโปร์และผู้ที่มีสถานะเป็นผู้พำนักถาวรในสิงคโปร์สามารถทำงานเพื่อตั้งกองทุนเพื่อการเกษียณอายุได้โดยผ่านกองทุน CPF ดังกล่าวโดยชาวสิงคโปร์จะต้องออมเงินเพื่อดูแลความต้องการเกษียณอายุของตนเอง และในปีที่ผ่านมารัฐบาลสิงคโปร์ได้เปิดตัวโครงการดูแลสุขภาพแบบครบวงจรหลายประการเพื่อปรับปรุงสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ เช่น ในปี พ.ศ. 2558 รัฐบาลสิงคโปร์มีโครงการ The Pioneer Generation Package ซึ่งเป็นโครงการที่ริเริ่มด้านการดูแลผู้สูงอายุที่ดีที่สุดของรัฐบาลสิงคโปร์ โครงการนี้ให้การช่วยเหลือประชาชน

สิงคโปร์ที่เกิดก่อนปี พ.ศ. 2493 โดยครอบคลุม การดูแลสุขภาพ และค่าใช้จ่าย มีการเปิดโครงการ The Merdeka Generation Package ดูแล ผู้สูงอายุที่เกิดในช่วงปี พ.ศ. 2439 เช่นกัน ทั้ง 2 โครงการมีคาดการณ์กันว่าจะมีผู้สูงอายุ ที่ได้รับประโยชน์เป็นจำนวนถึง 950,000 คน นับเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางสังคม เพื่อเผชิญและตอบรับกับสังคมสูงอายุ (Liew M, 2019) pore, 2020, April 15)

2.4 สหรัฐอเมริกา

1) การขยายอายุเกษียณ

สหรัฐอเมริกามีระบบการออมเพื่อเกษียณอายุ และระบบประกันสังคมของผู้สูงอายุ (The Federal Old-Age, Survivors, and Disability Insurance (OASDI) Programe) กำหนดให้ผู้เกิดก่อน ค.ศ. 1937 ยังคงเกษียณอายุ 65 ปี แต่บุคคล ที่เกิดหลังจาก ค.ศ. 1937 ขยายอายุเกษียณ ออกไปเป็น 67 ปี (Social security and retirement, Online, 2011)

นอกจากนี้ ในระบบสวัสดิการผู้สูงอายุ (The original 1935 statute) มีการขยายอายุ การจ้างงาน ลูกจ้างหรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระ เพื่อขอรับบำนาญ เดิมต้องมีอายุ 65 ปีและเกษียณ จากงาน (ใน พ.ศ. 2548) แต่ในปัจจุบันผู้ขอรับ บำนาญต้องมีอายุ 65 ปี 6 เดือน จึงจะสามารถ ได้รับเงินบำนาญเต็มจำนวน และในปีพ.ศ. 2570 จะขยายอายุการรับเงินบำนาญออกไปเป็นอายุ 67 ปี (Worapot Charoensri, 2002)

2) มาตรการทางกฎหมาย

รัฐได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติ ด้านอายุและคุ้มครองแรงงานสูงมาบังคับใช้ ดังนี้

(1) The Age Discrimination Employment Act of 1967 มีสาระสำคัญ คือ ห้ามไม่ให้นายจ้าง ทำการเลิกจ้างลูกจ้างเพราะเหตุอายุ ถือว่าเป็น การเลิกจ้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่จะ เป็นการเลิกจ้างด้วยเหตุอันสมควร เปลี่ยนระบบ สวัสดิการแบบ Welfare เป็น Workfare กล่าวคือ มีการปรับเปลี่ยนความช่วยเหลือแบบสังคมยากจน หรือผู้ด้อยโอกาส โดยสร้างมาตรการจูงใจให้ กลุ่มคนเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน เพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินที่รัฐช่วยเหลือ ดังนั้น กฎหมายจึงช่วยสร้างความเท่าเทียม และป้องกัน เรื่องการถูกกีดกันจากการทำงานของผู้สูงอายุ ในลักษณะสิทธิของบุคคล (Kittisuda Kittisakkul & Kiattiporn Amphai, 2019)

(2) The Older Americans Act ค.ศ. 1965 หรือ OAA ผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป และครอบครัว มีสิทธิที่จะได้รับบริการต่าง ๆ ภายใต้ OAA

นอกจากนี้ หากแรงงานพบว่าตนเองถูกเลือก ปฏิบัติสามารถฟ้องร้องต่อคณะกรรมการสิทธิการ โอกาสการจ้างงานที่เท่าเทียมกันของรัฐบาลกลาง (the federal Equal Employment Opportunity Commission (EEOC)) และยื่นฟ้องต่อศาลได้ด้วย และในประเด็นนี้ ในปี ค.ศ. 2009 คำวินิจฉัย ของศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา (the U.S. Supreme Court) ยังกล่าวถึงความยากลำบาก ของแรงงานสูงอายุในการพิสูจน์ถึงการถูกเลือก ปฏิบัติของตนที่ กระทำโดยนายจ้างในบรรดา การเลือกปฏิบัติประเภทอื่น ๆ เช่น เชื้อชาติ (race) หรือเพศ (gender) แต่ศาลก็พร้อมที่จะ เก็บกฎหมายไว้เบื้องหลังและอนุญาตให้ภาระ การพิสูจน์การถูกเลือกปฏิบัติเป็นสิ่งที่ชอบด้วย กฎหมาย(Kimberly Palmer, 2017 ; Dana Wilkie, 2019)

3) มาตรการเสริม

รัฐบาลกลางและมลรัฐมีโครงการช่วยคนตกงานโดยการจัดหาทักษะและการฝึกอบรมสำหรับอาชีพใหม่ รวมถึงมีการตรา The Workforce Innovation and Opportunity Act, 2014 (WIOA) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อช่วยให้ชาวอเมริกันรวมถึงเยาวชนและผู้ที่มีอุปสรรคในการจ้างงานเข้าสู่งานและอาชีพที่มีคุณภาพสูง และช่วยนายจ้างจ้างงานและรักษาพนักงานที่มีทักษะไว้หรือโครงการจ้างงานผู้สูงอายุในชุมชน (the Senior Community Service Employment Program (SCSEP)) และโครงการให้การช่วยเหลือในการปรับตัวทางการค้า (the Trade Adjustment Assistance Program (TAA)) (Senator Susan M. Collins (R-ME), Chairman. & Senator Robert P. Casey, Jr. (D-PA), 2017)

3. กฎหมายของประเทศไทย

3.1 การขยายอายุเกษียณในระบบประกันสังคม

แรงงานภาคเอกชนในประเทศไทย ไม่ได้มีกฎหมายกำหนดการเกษียณอายุของลูกจ้างไว้เฉพาะเจาะจง ขึ้นอยู่กับความต้องการและความสมัครใจของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง

3.2 มาตรการทางกฎหมาย

ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานทั่วไปและแรงงานสูงอายุมีหลายฉบับ แต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ดังนี้

1) พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 จะกำหนดสิทธิของผู้สูงอายุไว้ แต่สิทธิดังกล่าวเป็นเพียงสิทธิผู้สูงอายุในทางทั่วไป มิใช่กฎหมายเฉพาะในการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุโดยตรง ทำให้ผู้สูงอายุที่ประกอบอาชีพเป็นลูกจ้างในตลาดแรงงานต้องอยู่ภายใต้ความคุ้มครอง

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

2) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ยังไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่กำหนดหลักเกณฑ์การจ้างแรงงานสูงอายุไว้เป็นการเฉพาะ มีเพียงบทบัญญัติคุ้มครองแรงงานทั่วไป คุ้มครองแรงงานหญิงและเด็กที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์ที่ยังเป็นแรงงานในระบบ โดยมีหลักการความเท่าเทียมกันในการจ้างงานระหว่างลูกจ้างชายหญิงตามมาตรา 15 ให้การคุ้มครองเวลาทำงานโดยกำหนดเวลาทำงานเพื่อให้แรงงานมีเวลาพักตามมาตรา 23 นอกจากนี้กำหนดประเภทของงานอันตรายไว้ตามมาตรา 38

3) พระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ.ศ. 2533 ให้สิทธิประโยชน์และคุ้มครองลูกจ้างสำหรับสิทธิประโยชน์ของผู้สูงอายุนั้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์ความคุ้มครองผู้ประกันตนที่อายุเกิน 55 ปี โดยจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพจากกองทุนประกันสังคม

3.3 มาตรการเสริมทางภาษีเพื่อส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นมาตรการจูงใจให้ภาคธุรกิจจ้างแรงงานสูงอายุซึ่งมาตรการดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี (Puchong Senanuch & Tanachai Suntonanan tachai, 2017)

■ สรุปและอภิปรายผล

1. สรุป

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเป็นสังคมสูงวัยส่งผลกระทบต่อหลายประการเมื่อแรงงานรุ่นใหม่เกิดไม่ทันกับความต้องการจึงต้องทดแทนด้วยแรงงานสูงวัย ประกอบกับ

ประชากรสูงวัยยังคงต้องอาศัยรายได้ในการดำรงชีวิตและยังมีความสามารถในการทำงาน แต่รัฐมีข้อจำกัดในด้านงบประมาณการจ้างงาน แรงงานสูงวัยตลอดจนนายจ้างมีภาระเพิ่ม หากต้องจ้างแรงงานสูงวัย เมื่อรัฐไม่อาจหลีกเลี่ยงจากสภาพสังคมสูงวัยได้ การบริหารจัดการจึงต้องอาศัยมาตรการด้านกฎหมาย ปัจจุบันประเทศไทย ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานสูงอายุ เหมือนกับประเทศอื่น เช่น ประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา และสิงคโปร์ แม้ประเทศไทยจะตราพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ออกมาใช้บังคับนานแล้ว และได้ศึกษากฎหมายของประเทศดังกล่าว พบว่า การให้การคุ้มครองแรงงานสูงอายุ ใช้หลักการการไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งอายุ เป็นแนวทางการควบคุมนายจ้างจากพฤติกรรมการจ้างแรงงานสูงอายุ และยังมีมาตรการเสริมเพื่ออุดหนุนการจ้างแรงงานสูงอายุ การจัดการของประเทศไทยในระยะแรกเป็นเช่นเดียวกับประเทศดังกล่าว คือ มีมาตรการเสริมเพื่อช่วยให้เกิดการจ้างงานแรงงานสูงอายุ

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังเป็นภาคีแห่งอนุสัญญา ฉบับที่ 100 และฉบับที่ 111 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศซึ่งตราออกมาเพื่อเป็นมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐาน ที่รัฐจะต้องมีนโยบาย กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ รองรับการคุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานสูงอายุ และมีข้อแนะที่ 162 เป็นแนวทางให้รัฐสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ไปดำเนินการจัดการแม้จะไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายก็ตาม ดังนั้น เมื่อประเทศไทยยังประสบปัญหาในการคุ้มครองผู้สูงอายุ ที่เข้าสู่ระบบแรงงาน ประเทศไทยจำเป็นต้องมีมาตรการจ้างงานทั้งมาตรการกฎหมาย และมาตรการเสริมเหมือนในหลายประเทศ เช่น ประเทศสิงคโปร์หรือประเทศญี่ปุ่น การใช้มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่กับแรงงานสูงวัย ในลักษณะที่เรียกว่า one size fits all คงไม่เหมาะสม การตรากฎหมายเฉพาะจึงเป็นการสร้างโอกาสและหลักประกันในการทำงานสำหรับผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะต้องมียางานทำ และเป็นหนทางหนึ่งที่ลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างช่วงวัยที่จะมีขึ้นต่อไป

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบอายุเกษียณตามกฎหมาย

ประเทศ	อายุเกษียณตามกฎหมาย/นโยบายหลัก	หมายเหตุ
ประเทศญี่ปุ่น	ส่งเสริมการจ้างงานจนถึง 70 ปี (ไม่มีการบังคับเกษียณที่ 70 ปี แต่กฎหมายสนับสนุนให้บริษัทให้ออกาสพนักงานทำงานต่อ)	ญี่ปุ่นไม่มีอายุเกษียณภาคบังคับตายตัวสำหรับทุกคน แต่มีกฎหมายที่สนับสนุนให้นายจ้างให้ทางเลือกแก่พนักงานในการทำงานต่อจนถึง 70 ปี เพื่อรับมือสังคมสูงวัยและปัญหาขาดแคลนแรงงาน
ประเทศเกาหลีใต้	60 ปี (ขั้นต่ำตามกฎหมายบังคับบริษัท)	มีการผลักดันให้บริษัทขยายอายุเกษียณจากเดิมที่หลายบริษัทกำหนดไว้ที่ 58 ปี เพื่อรับมือกับสังคมสูงวัย
ประเทศสิงคโปร์	ปัจจุบันอายุเกษียณ (Retirement Age) คือ 63 ปี ในขณะที่อายุการจ้างงานใหม่ (Re-employment Age) ได้ถึง 68 ปี	สิงคโปร์มีแนวโน้มที่จะเพิ่มอายุเกษียณและอายุการจ้างงานใหม่ขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สอดคล้องกับอายุขัยที่ยืนยาวขึ้นและรักษากำลังแรงงาน

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบอายุเกษียณตามกฎหมาย (ต่อ)

ประเทศ	อายุเกษียณตามกฎหมาย/นโยบายหลัก	หมายเหตุ
สหรัฐอเมริกา	ไม่มีการกำหนดอายุเกษียณภาคบังคับ (แต่มีอายุรับสิทธิประโยชน์บำนาญประกันสังคม)	อายุรับสิทธิประโยชน์บำนาญประกันสังคม (Full Retirement Age: FRA) ในระบบสวัสดิการผู้สูงอายุ อยู่ที่ 66-67 ปี ขึ้นอยู่กับปีเกิด สามารถเลือกรับก่อนกำหนด (ลดลง) ตั้งแต่ 62 ปี หรือเลื่อนการรับ (เพิ่มขึ้น) ได้ถึง 70 ปี นายจ้างส่วนใหญ่สามารถกำหนดนโยบายเกษียณอายุของตนเองได้ แต่ไม่สามารถบังคับเกษียณอายุได้ก่อน 70 ปี ในกรณีส่วนใหญ่ตามกฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติทางอายุ และได้รับบริการต่างๆ ภายใต้อายุ The Older Americans Act ค.ศ. 1965 หรือ OAA)
ประเทศไทย	ข้าราชการกำหนดไว้ที่ 60 ปี (บางตำแหน่ง 65 ปี) สำหรับเอกชน 60 ปี (อายุขั้นต่ำตามกฎหมายแรงงาน หากไม่ได้ตกลงเป็นอย่างอื่น)	บริษัทเอกชนหลายแห่งอาจกำหนดอายุเกษียณไว้ที่ 55 หรือ 60 ปี

หมายเหตุ: คณะผู้วิจัยปรับปรุง

2. อภิปรายผล

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์การจ้างแรงงานสูงอายุผ่านอนุสัญญาฉบับที่ 100 และฉบับที่ 111 และข้อแนะที่ 162 ในฐานที่ประเทศไทยเป็นรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาซึ่งมีหน้าที่อนุวัติการกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับพันธกรณีที่กำหนดไว้ และกฎหมายต่างประเทศโดยแยกพิจารณาออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ การขยายอายุเกษียณ มาตรการกฎหมายที่มีอยู่ และมาตรการเสริม

1. การขยายอายุการทำงานหรืออายุเกษียณ

มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยพบว่ายังไม่มีกฎหมายฉบับใด ๆ ของไทยที่กำหนดนิยามของ “แรงงานสูงอายุ” แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้การรับรองสิทธิของผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ และกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดความหมายของผู้สูงอายุว่า หมายถึง บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย

ซึ่งสอดคล้องกับเกณฑ์เกษียณอายุจากการทำงานของการทำงานในส่วนราชการก็ตามแต่ไม่อาจจะตีความให้ขยายให้เป็นความหมายของ “แรงงานสูงอายุ” ซึ่งข้อแนะฉบับที่ 162 ว่าด้วยคนงานสูงอายุ พ.ศ. 2523 (Older Workers Recommendation, 1980 (No.162)) ระบุไว้ในข้อ 1 บทบัญญัติทั่วไป (General Provisions) ของข้อแนะให้รัฐสมาชิกกำหนดค่าจำกัดความที่แน่นอนของคนงานสูงอายุที่สอดคล้องกันทั้งกฎหมาย ระเบียบและการปฏิบัติที่เหมาะสมภายใต้เงื่อนไขของประเทศนั้น ๆ และบทบัญญัติหลายส่วนกล่าวถึงเกณฑ์อายุโดยทั่วไปที่รัฐสมาชิกจะกำหนดเป็นคุณสมบัติของแรงงานสูงอายุ (old age worker) ที่จะรับประโยชน์จากการชราภาพของตน ส่วนกฎหมายต่างประเทศมีกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น คือ The Act on Stabilization of Employment of Older Persons, 1971 ที่มีการให้คำนิยามของ “Elderly Persons” ไว้ในมาตรา 2 ซึ่งเป็น “ผู้สูงอายุ” ที่บังคับใช้โดยกฎหมายฉบับนี้ และ Age Discrimination in

Employment Act of 1967 ของประเทศอเมริกา ที่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับกับบุคคลที่มีอายุ 40 ปี ขึ้นไปจากการถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งอายุ ในที่ทำงาน ส่วนกฎหมายของประเทศอื่นนั้น จะเป็นการกำหนดอายุที่ใช้ในการจ้างงาน ผู้สูงอายุตามเกณฑ์อายุเกษียณที่ประเทศนั้น ๆ กำหนดไว้ซึ่งจะแตกต่างกันไปรวมถึงประเทศไทย

หนึ่ง ความหมายของ “แรงงานสูงอายุ” จะมีความหมายกว้างกว่า “แรงงานที่เกษียณอายุ” (retire workers) เพราะแรงงานเกษียณอายุ หมายถึง แรงงานที่เลิกจากการทำงานเมื่อครบอายุที่กำหนดไว้ โดยกฎหมายหรือข้อบังคับของสถานประกอบการ หากยังคงทำงานอยู่ต่อไปหลังเกษียณหรือกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานอีกครั้งย่อมถือว่าเป็นแรงงานสูงอายุ (Chula Chongstathitthaworn, 2017) ดังนั้น เมื่อไม่มีการกำหนดนิยาม “แรงงานสูงอายุ” ไว้โดยเฉพาะ จึงยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองการกำหนดลักษณะงานหรือวันทำงานทำให้เกิดปัญหาการใช้แรงงานสูงอายุในแต่ละช่วงอายุ หรือสภาพทางกายภาพหรือจิตใจ หรือเพศของแรงงานสูงอายุ

ตามข้อแนะนำฉบับที่ 162 ว่าด้วยคนงานสูงอายุ พ.ศ. 2523 ในข้อที่ 4 ว่าด้วยการเตรียมการและการเข้าถึงการเกษียณอายุ (Preparation for and Access to Retirement) ให้มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้น ควรเป็นไปเพื่อให้มั่นใจว่า การอบการทำงานอนุญาตให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปจากชีวิตการทำงานไปสู่อิสระในการทำกิจกรรมและความสมัครใจในการเกษียณอายุ อายุที่เป็นคุณสมบัติของการได้รับบำนาญชราภาพมีความยืดหยุ่นและบทบัญญัติทางกฎหมายและข้อกำหนดอื่น ๆ

ที่บังคับให้มีการเลิกจ้างตามอายุที่กำหนด ควรได้รับการตรวจสอบและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ ประเทศไทยได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2561 เรื่องการประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ โดยมีเนื้อหาที่เกี่ยวกับการขยายอายุเกษียณว่า “ขยายอายุเกษียณราชการจาก 60 ปีเป็น 63 ปี” โดยใช้ระยะเวลาดำเนินการ 6 ปี (2 ปีขยาย 1 ปี) เพื่อเป็นต้นแบบในการขยายเวลาการทำงาน แต่เงื่อนไขนี้ไม่ครอบคลุมหน่วยงานที่ต้องใช้ศักยภาพทางร่างกาย จึงมีเป้าหมายเกี่ยวข้องกับหน่วยงานในการดำเนินการ คือ ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกำหนดเกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 63 ปีภายในปี 2567 และตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับที่ 6 พ.ศ. 2560 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2560 โดยมาตรา 6 บัญญัติว่า “ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 118/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541...” ซึ่งมีประเด็น คือ

1) การเกษียณอายุตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันหรือตามที่นายจ้างกำหนดไว้ให้ถือว่าเป็นการเลิกจ้าง

2) ในกรณีที่ไม่ได้มีการตกลงหรือกำหนดการเกษียณอายุไว้ หรือมีการตกลงหรือกำหนดการเกษียณอายุไว้เกินกว่าหกสิบปี ให้ลูกจ้างที่มีอายุครบหกสิบปีขึ้นไปมีสิทธิแสดงเจตนาเกษียณอายุได้โดยให้แสดงเจตนาต่อนายจ้างและให้มีผลเมื่อครบสามสิบวันนับแต่วันแสดงเจตนา และให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างที่เกษียณอายุนั้น

ปัญหาสำคัญของอายุเกษียณจากงาน คือ สวัสดิการของแรงงานที่หยุดทำงานโดยไม่มี

อายุเกษียณที่แน่นอนโดยเฉพาะกรณีที่ถูกเลิกจ้างและไม่ได้รับเงินชดเชย ทั้ง ๆ ที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับที่ 6 พ.ศ. 2560 กำหนดคุ้มครองไว้แล้ว ดังนั้นเมื่อกฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ นายจ้างมีทางเลือกอยู่ว่าแรงงานของตนมีกำหนดเกษียณอายุหรือไม่ และเมื่อไร เพราะการเกษียณอายุถือว่าเป็นการเลิกจ้างซึ่งนายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชย ถ้าไม่กำหนดเกษียณอายุไว้ก็ถือว่าเป็นแรงงานนั้น ๆ เกษียณอายุที่ 60 ปี ดังนั้น นายจ้างต้องจ้างต่อไปจนแรงงานนั้นจนอายุ 60 ปี จึงปลดเกษียณโดยนายจ้างต้องจ่ายเงินชดเชยกรณีเลิกจ้าง

3) อภิปรายผลการเปรียบเทียบอายุเกษียณระหว่างราชการไทยกับเอกชน

เงื่อนไขการขยายอายุเกษียณนี้ไม่ใช่กับภาคเอกชน โดยส่วนภาคเอกชนไทยไม่มีการกำหนดอายุเกษียณที่แน่นอน ยกเว้นเป็นข้อบังคับของบางบริษัทและส่วนใหญ่จ้างจนถึงอายุ 55 ปี (ตามอายุในการเกิดสิทธิประกันสังคมหลังจากส่งเงินสมทบประกันสังคมครบ 180 เดือน) ส่วนเงื่อนไขอายุเกษียณของราชการไทยจะเกษียณอายุเมื่ออายุ 60 ปีตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 แต่กฎหมายทั้ง 2 ฉบับอนุญาตให้ข้าราชการสามารถรับบำเหน็จบำนาญด้วยเหตุสูงอายุได้ตั้งแต่อายุ 50 ปีบริบูรณ์เป็นต้นไป

ประเทศไทยกำหนดอายุเกษียณหรือการพ้นจากราชการของข้าราชการไว้ที่ 60 ปีบริบูรณ์ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ประกอบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพื่อรักษา

โครงสร้างอัตรากำลังคนในระบบราชการและเปิดโอกาสให้คนรุ่นใหม่เข้ามาทำงานในระบบเมื่อคนเก่าเกษียณไป อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน มีข้าราชการบางกลุ่ม เช่น อาจารย์มหาวิทยาลัย หรือแพทย์ผู้เชี่ยวชาญ อาจได้รับการจ้างต่อหลังเกษียณตามนโยบายของสถาบันในทางกลับกัน ภาคเอกชนไม่มีข้อกำหนดที่เป็นกฎหมายกลางเรื่องอายุเกษียณเช่นข้าราชการ แต่การพ้นจากการทำงานจะขึ้นอยู่กับข้อบังคับของแต่ละสถานประกอบการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่กำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยตามสิทธิเมื่อมีการเลิกจ้างด้วยเหตุเกษียณอายุตามมาตรา 118/1 แต่ไม่ห้ามหากจะมีการจ้างงานกันต่อไป ดังนั้น บางองค์กรมีนโยบายขยายอายุเกษียณหรือจ้างงานต่อถึงอายุ 65-70 ปี หากลูกจ้างยังมีสมรรถภาพการทำงานดี อย่างไรก็ตาม ตามมาตรา 118/1 วรรคสอง ที่กำหนดให้ลูกจ้างที่มีอายุครบ 60 ปีขึ้นไปมีสิทธิแสดงเจตนาเกษียณอายุได้โดยแสดงเจตนาต่อนายจ้างและให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างที่เกษียณอายุนั้นตามมาตรา 118 วรรคหนึ่ง แสดงให้เห็นว่าสังคมไทยยังยึดมั่นว่าเมื่อบุคคลอายุถึง 60 ปี ควรได้รับการพักผ่อนจากการทำงานไม่ว่าในภาคราชการหรือภาคเอกชน

แนวทางอายุเกษียณระหว่างราชการและเอกชนที่มีการกำหนดแตกต่างกัน สะท้อนความแตกต่างของลักษณะงานและระบบสวัสดิการที่แตกต่างกัน ในภาคราชการเน้นความมั่นคงและสวัสดิการระยะยาวหลังเกษียณโดยมีระบบบำนาญและสิทธิรักษาพยาบาลที่ชัดเจน แม้ว่าเงินเดือนในช่วงทำงานอาจไม่สูงเท่าภาคเอกชนในบางตำแหน่ง แต่ความมั่นคง

และสวัสดิการหลังเกษียณเป็นจุดดึงดูดสำคัญ นอกจากนี้ การกำหนดอายุเกษียณที่ 60 ปี และโอกาสในการขยายอายุราชการในบางกรณี ยังเป็นการรักษาบุคลากรที่มีความรู้ และประสบการณ์ไว้กับภาครัฐเพื่อประโยชน์ของประเทศ ส่วนภาคเอกชนมีความยืดหยุ่น สูงกว่าในการกำหนดอายุเกษียณซึ่งมักขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้ประกอบการและลักษณะธุรกิจ ลูกจ้างอาจได้รับค่าตอบแทนที่สูงกว่าในช่วง ทำงาน แต่การวางแผนทางการเงินหลังเกษียณ เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากสิทธิประโยชน์หลัก จะมาจากเงินชดเชย กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ถ้ามี) และเงินบำนาญจากประกันสังคมซึ่งอาจ ไม่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายทั้งหมดในระยะยาวเท่า ระบบบำนาญของข้าราชการ

การที่สังคมไทยก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัย ทำให้ประเด็นเรื่องอายุเกษียณและการวางแผน ชีวิตหลังเกษียณมีความสำคัญมากขึ้น ระบบ ราชการมีแนวโน้ม “ตายตัว” ในเรื่องอายุเกษียณ แม้ว่าราชการบางกลุ่มจะมีการขยายอายุเกษียณ แล้วก็ตาม ขณะที่ภาคเอกชนมีความ “ยืดหยุ่น” มากกว่า โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่ต้องพึ่งพา ความรู้และประสบการณ์ เช่น เทคโนโลยี การศึกษา หรือสุขภาพ การเปรียบเทียบดังกล่าว สะท้อนถึงความจำเป็นที่ทั้งสองภาคส่วน ต้องมีการปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงนี้ เช่น การพิจารณาขยายอายุเกษียณให้ สอดคล้องกับอายุที่ยืนยาวขึ้น หรือมาตรการ รองรับแรงงานสูงอายุที่แตกต่างกัน โดยคำนึงถึง บริบทเฉพาะของแต่ละองค์กร

4) อภิปรายผลเปรียบเทียบอายุเกษียณ ของทุกประเทศ

จากการเปรียบเทียบข้างต้นจะเห็นว่า ทุกประเทศต่างเผชิญวิกฤตประชากรสูงวัย

แต่บางประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่นอาจเผชิญ ชั้นรุนแรงซึ่งรวมถึงการขาดแคลนแรงงาน และความจำเป็นในการรักษาระดับผลิตภาพ ทางเศรษฐกิจ ทำให้ประเทศญี่ปุ่นต้องหาทาง ให้คนทำงานในวัยสูงอายุสามารถอยู่ในตลาด แรงงานได้นานที่สุด เพื่อลดภาระของระบบ บำนาญและเพิ่มกำลังการผลิต ทุกประเทศจึงมี แนวโน้มร่วมกัน คือ “การปรับตัวเพื่อรองรับ สังคมสูงวัย” โดยเฉพาะประเทศในเอเชียอย่าง ประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และสิงคโปร์ ที่กำลัง เผชิญกับอัตราการเกิดต่ำ และประชากรสูงอายุ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่วนสหรัฐอเมริกาและ ประเทศไทยก็เผชิญความท้าทายนี้เช่นกัน แม้จะ อยู่ในระดับที่ต่างกัน แต่แต่ละประเทศมีแนวทาง การจัดการที่เหมือนกัน คือ การขยายอายุเกษียณ แต่อาจมาจากปัจจัยที่แตกต่างกัน เช่น ประเทศ สิงคโปร์เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับการรักษากำลังแรงงานและความสามารถในการ แข่งขันสูง การปรับเปลี่ยนอายุเกษียณ และอายุการจ้างงานใหม่เป็นการตอบสนองต่อ อายุที่ยืนยาวขึ้นและแนวคิดที่ว่าคนวัยสูงอายุ ยังมีศักยภาพในการทำงาน การส่งเสริมให้ แรงงานสูงอายุยังคงมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ และสังคมอย่างต่อเนื่อง ช่วยลดภาระการพึ่งพิง ระบบสวัสดิการ และยังคงส่งเสริมการเติบโต ทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลีใต้มีการเผชิญที่คล้ายคลึงกัน คือ ปัญหาสังคมสูงวัยและการขาดแคลนแรงงาน การปรับอายุเกษียณขึ้นต่ำเป็น 60 ปี ถือเป็น การแก้ไขที่สำคัญเพื่อขยายช่วงเวลาการทำงาน และชะลอการจ่ายเงินบำนาญ ช่วยให้แรงงาน สูงอายุมีโอกาสดำรงงานนานขึ้น ลดภาระการเงิน ในวัยเกษียณ อย่างไรก็ตาม อาจส่งผลให้ วัยแรงงานเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ช้าลง หรือเกิด

การแข่งขันที่สูงขึ้นในบางสาขาอาชีพ สำหรับสหรัฐอเมริกาซึ่งมีแนวคิดเสรีนิยมสูงและให้ความสำคัญกับทางเลือกส่วนบุคคลทำให้มีความยืดหยุ่นสูง ทั้งนายจ้างและลูกจ้าง ลูกจ้างมีอิสระในการตัดสินใจว่าจะทำงานต่อหรือไม่ หรือจะเริ่มรับเงินบำนาญเมื่อใด อย่างไรก็ตาม การไม่มีอายุเกษียณภาคบังคับอาจทำให้การวางแผนทรัพยากรบุคคลของนายจ้าง และการวางแผนการเงินหลังเกษียณของลูกจ้าง เป็นภาระหลักทั้งของทั้งสองฝ่าย ในขณะที่ประเทศไทย การกำหนดอายุ 60 ปี ในอดีตคำนึงถึงงบประมาณที่นำมาจ่ายเงินบำนาญจำนวนผู้สูงอายุ สัดส่วนประชากรวัยทำงานอายุขัยเฉลี่ย และสภาพเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงอายุขัยเฉลี่ยที่เพิ่มขึ้น การลดลงของประชากรวัยทำงาน สัดส่วนผู้สูงอายุที่มากขึ้น จึงเป็นภาระของภาครัฐในการจัดหางบประมาณสนับสนุนเงินบำนาญชราภาพในระบบประกันสังคม แม้ว่าจะมีผู้สูงอายุที่พึ่งพาเงินชดเชย หรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ถ้ามี) ก็อาจมีเงินไม่เพียงพอต่อ การดำรงชีพจำเป็นต้องมีการหารายได้เลี้ยงชีพหลังเกษียณอายุ 60 ปี ดังนั้น การไม่มีอายุเกษียณภาคบังคับที่สูงกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันสำหรับภาคเอกชนหรือราชการบางกลุ่มคนจึงอาจส่งผลให้บางคนต้องหยุดทำงานในวันที่ยังสามารถผลิตผลงานได้ และการกำหนดเกณฑ์อายุเกษียณของต่างประเทศที่มากกว่าในสภาพการณ์การเป็นสังคมผู้สูงอายุเหมือนกัน ประเทศไทยอาจจะต้องกลับมาทบทวนการขยายอายุเกษียณโดยคำนึงถึงผลกระทบที่ตามมาของการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุ หลังจากมีการขยายอายุเกษียณออกไปแล้วไปพร้อมกับผลกระทบที่มีต่อปัจจัยเรื่องงบประมาณ

ที่เป็นต้นทุนแรงงานของแรงงานสูงอายุในสถานประกอบการของนายจ้าง

2. มาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติ

มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยไม่มีมาตรการคุ้มครองแรงงานจากการเลือกปฏิบัติ ตั้งแต่การประกาศโฆษณาการจ้างงาน การทำสัญญาจ้าง การเลื่อนตำแหน่ง การย้ายงาน และการเลิกจ้าง ทั้งที่ประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. 1958 (ฉบับที่ 111) ซึ่งเป็นอนุสัญญา 1 ใน 8 อนุสัญญาหลักของ ILO ภายใต้หมวดการจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและประกอบอาชีพ ซึ่งอนุสัญญานี้ส่งเสริมให้รัฐภาคีมีนโยบายและมาตรการระดับชาติ เพื่อป้องกันและจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ และมุ่งส่งเสริมโอกาสและการปฏิบัติที่ทัดเทียมในการจ้างงานและการประกอบอาชีพ เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติและส่งเสริมโอกาสความเสมอภาคการปฏิบัติที่ทัดเทียมในการจ้างงานและการประกอบอาชีพที่ครอบคลุมเรื่องต่างๆ ได้แก่ การเข้าถึงบริการแนะแนวอาชีพและจัดหางาน การเข้าถึงการฝึกอบรมและการทำงาน ความก้าวหน้าในอาชีพ ความมั่นคงในการทำงาน ค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับงานที่ทำ สภาพการจ้างและสวัสดิการจากการทำงาน โดยพิจารณาการเลือกปฏิบัติ ที่หมายความถึงการแบ่งแยก การกีดกันหรือการลำเอียงใด ๆ บนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติ หรือสถานภาพทางสังคมและฐานอื่น ๆ ที่รัฐที่ให้สัตยาบันจะกำหนดเพิ่มเติม โดยการปรึกษาหารือกับองค์การนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความเท่าเทียมในโอกาสได้รับการปฏิบัติในการจ้างงาน

หรืออาชีพนั้น รวมถึงข้อแนะนำปีที่ 162 ว่าด้วย
 คนงานสูงอายุ พ.ศ. 2523 กำหนดหลักการ
 ไม่เลือกปฏิบัติต่อแรงงานสูงอายุไว้ในข้อ 2
 โอกาสและการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน (Equality of
 Opportunity and Treatment) ว่ารัฐสมาชิก
 ควรมีกรอบนโยบาย กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ
 และการปฏิบัติของตนที่ส่งเสริมให้แรงงานสูงอาย
 มีความเท่าเทียมกันในโอกาสและการได้รับ
 การปฏิบัติเพื่อเป็นมาตรการป้องกันการเลือก
 ปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ทั้งการเข้าถึง
 บริการแนะแนวอาชีพและบริการจัดหางาน
 การเข้าถึงโดยคำนึงถึงทักษะส่วนบุคคล
 ประสิทธิภาพ และคุณสมบัติของพวกเขา
 ในการจ้างงานทั้งในภาครัฐและเอกชน เว้นแต่
 ในการจ้างงานบางประเภทที่มีข้อจำกัด เชื้อชาติ
 หรือกฎเกณฑ์เป็นพิเศษที่จะต้องคำนึงถึงอายุ
 ของแรงงาน การใช้สิ่งอำนวยความสะดวก
 ในการฝึกอบรมในสายอาชีพโดยเฉพาะอย่างยิ่ง
 การฝึกอบรมและฝึกอบรมเพิ่มเติม การใช้สิทธิลา
 เพื่อการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อการฝึกอบรม
 และการศึกษาของสหภาพแรงงาน การส่งเสริม
 และการแจกจ่ายงานที่เหมาะสมกับคุณสมบัติ
 รวมถึงความมั่นคงในการจ้างงานตามกฎหมาย
 ของรัฐสมาชิกและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับ
 การเลิกจ้างและการตรวจสอบเชื้อชาติ
 การเกษียณอายุและการไม่ถูกเลือกปฏิบัติ
 ในค่าตอบแทนสำหรับงานที่มีมูลค่าเท่าเทียมกัน
 มาตรการประกันสังคมและสวัสดิการ เชื้อชาติ
 การทำงานรวมถึงมาตรการความปลอดภัย
 และอาชีวอนามัย การเข้าถึงที่อยู่อาศัย บริการ
 ทางสังคมและสถาบันสุขภาพโดยเฉพาะเมื่อ
 การเข้าถึงนี้เกี่ยวข้องกับกิจกรรมอาชีพ
 หรือการจ้างงาน และให้รัฐสมาชิกตรวจสอบ

บทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กฎระเบียบ
 และแนวทางปฏิบัติของฝ่ายบริหารเพื่อให้
 สอดคล้องกับนโยบายการไม่เลือกปฏิบัติ และหา
 วิธีการที่เหมาะสมกับสภาพและการปฏิบัติ
 ของตนในการรับรองว่ากิจกรรมทุกกิจกรรม
 จะได้รับกำกับดูแลและความคุ้มครองโดยหน่วยงานรัฐ
 ให้มีการปฏิบัติตามนโยบายการไม่เลือกปฏิบัติ
 รวมถึงการส่งเสริมการปฏิบัติตามนโยบาย
 ดังกล่าวในกิจกรรมอื่น ๆ ทั้งหมดโดยร่วมมือกับ
 องค์กรนายจ้างและลูกจ้างและหน่วยงานอื่น ๆ
 ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ดังนั้น ประเทศไทยอาจเกิด
 ความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศหากไม่ปฏิบัติตาม
 การกฎหมายตนเองให้สอดคล้องกับอนุสัญญา
 ที่ตนเป็นภาคี นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น
 เกาหลีใต้ และสิงคโปร์ ยังนำหลักการการ
 ไม่เลือกปฏิบัติต่อแรงงานสูงอายุมานำปฏิบัติ
 กฎหมายเพื่อให้การมีการใช้บังคับหลักการนี้
 โดยกฎหมาย โดยมีเป้าหมายต่อต้านการเลือก
 ปฏิบัติในการจ้างงาน (recruitment) การโยกย้าย
 และการเลิกจ้างเป็นสำคัญ

2. การจัดสวัสดิภาพและสวัสดิการ

ไม่มีมาตรการทางกฎหมายกำหนดการ
 จัดสวัสดิภาพที่เหมาะสมกับวัยของแรงงานสูงอายุ
 เช่น สถานที่ทำงาน เป็นต้น ไม่มีกฎหมายกำหนด
 สวัสดิการของแรงงานสูงอายุตามช่วงอายุ
 รวมถึงการฝึกอบรมแรงงานสูงอายุเพื่อเพิ่มทักษะ
 ในการทำงานหรือการเรียนรู้งานใหม่ แต่มี
 มาตรการเสริมโดยหน่วยงานราชการ ซึ่งข้อแนะ
 ษาปีที่ 162 ก็ได้บัญญัติให้รัฐสมาชิกคำนึงถึง
 องค์ประกอบในการทำงานที่จะให้แรงงานสูงอายุ
 ทำงานอย่างมีความสุขเช่นเดียวกับกฎหมาย
 ของประเทศต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม การจัด
 สวัสดิภาพและสวัสดิการนั้นเมื่อไม่มีกฎหมาย

บังคับไว้เป็นการเฉพาะ และพบว่ามาตรการเสริมที่หน่วยงานภาครัฐจัดให้เพื่อให้มีการจ้างแรงงานสูงอายุเป็นมาตรการที่มอบให้กับฝ่ายแรงงานมากกว่าฝ่ายนายจ้าง มีเพียงประเทศสิงคโปร์ที่ให้การอุดหนุนนายจ้างจึงอาจขยายความได้ว่านายจ้างต้องจัดสวัสดิภาพและสวัสดิการให้กับแรงงานสูงอายุเช่นเดียวกันแรงงานอื่น ดังนั้นปัญหาการจัดสวัสดิภาพและสวัสดิการให้กับแรงงานสูงอายุในสถานประกอบการจึงต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างสถานประกอบการกับหน่วยงานภาครัฐที่จะทำความเข้าใจกันในประเด็นนี้และเสริมด้วยมาตรการจูงใจจากภาครัฐเช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์เพื่อให้สถานประกอบการจัดสวัสดิภาพและสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุเสมอภาคกับเพื่อนร่วมงานเพื่อให้ผู้สูงอายุทำงานร่วมกับผู้อื่นอย่างมีความสุข

3. มาตรการเสริม

3.1 ผลกระทบต่อต้นทุนแรงงานที่เพิ่มขึ้นของนายจ้าง

การจ้างแรงงาน 1 คน นายจ้างมีต้นทุนในส่วนของเงินเดือน ค่าแรงงาน ค่าสวัสดิการต่าง ๆ และโบนัส การบริหารเพื่อลดต้นทุนไม่ใช่การลดเงินเดือนแต่เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของแรงงานให้มีประสิทธิภาพและความสามารถสูงมากขึ้นในการสร้างผลงานและทำให้ธุรกิจของนายจ้างขยายตัว แรงงาน 1 คน ย่อมหมายถึงนายจ้างต้องรักษามูลค่าแรงงานนั้นต่อไปในระยะยาว จึงต้องมีการคัดเลือกแรงงานที่มีความสามารถและศักยภาพที่จะเติบโตก้าวหน้าต่อไปในอนาคต การจ้างงานผู้สูงอายุเป็นการเพิ่มต้นทุนแรงงานของนาย ในแง่กฎหมาย การจ้างงานผู้สูงอายุภายหลังเกษียณตามพระราชบัญญัติ

คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พบว่า นายจ้างจะต้องจ่ายเงินชดเชยภายหลังสัญญาจ้างหมดลงด้วย อันอาจเกิดความไม่เป็นธรรมแก่นายจ้างที่จะต้องเสียค่าชดเชยจ้างแรงงานผู้นั้นถึงสองครั้ง ทำให้การจ้างแรงงานหลังเกษียณอาจไม่ดึงดูดใจนายจ้างอีกต่อไป ตรงกันข้ามกับการเสี่ยงกฎหมายของนายจ้างที่อาจใช้การทำสัญญาจ้างราย 11 เดือนขึ้นมาแทนเพื่อหลีกเลี่ยงการจ่ายค่าชดเชยที่จะไม่เป็นธรรมแก่ลูกจ้าง อีกทั้งมาตรการเสริมที่กระทรวงแรงงานจูงใจให้สถานประกอบการที่จ้างผู้สูงอายุ ตั้งแต่ อายุ 60 ปีขึ้นไป สามารถนำเอาค่าใช้จ่ายมาหักลดหย่อนภาษีได้ 2 เท่า โดยที่จำนวนการจ้างงานนั้นจะต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของจำนวนแรงงานทั้งหมด สมมติว่าพนักงานทั้งบริษัทมี 200 คน จะจ้างผู้สูงวัยที่อายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปได้ไม่เกิน 20 คน นอกจากนี้ ยังกำหนดค่าจ้างที่จ้างผู้สูงอายุรวมกัน จะต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของรายจ่ายค่าจ้างในบริษัทนั้น ๆ ซึ่งพบว่ามาตรการนี้ไม่จูงใจผู้ประกอบการในการจ้างแรงงานสูงอายุมากเท่าไร แม้ว่าการจ้างแรงงานสูงอายุจะช่วยแก้ปัญหาวัยแรงงานที่หายไปจากระบบและที่สำคัญยังช่วยลดภาวะการพึ่งพิงได้เป็นอย่างดีซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการขัดขวางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไทยในอนาคตได้เพื่อรองรับประเทศไทยจะเป็นสังคมสูงวัย อย่างสมบูรณ์ในปี 2564

3.2 ผลกระทบต่อลูกจ้างที่มีอายุน้อย

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม โดยประชากรสูงวัยมีสัดส่วนสูงขึ้นสวนทางกับวัยทำงานลดลงเนื่องจากอัตราการเกิดลดลง สัดส่วนประชากรวัยทำงานลดลงจึงส่งผลกระทบต่อ

ต่อการเข้าสู่ตลาดแรงงานของแรงงานรุ่นใหม่ที่ไม่ทันกับความต้องการของผู้ประกอบการเมื่อแรงงานสูงอายุยังสามารถทำงานได้ผู้ประกอบการจึงจำเป็นต้องจ้างแรงงานสูงอายุทั้งภาคการผลิตและภาคบริการ (Chula Chongstathitthaworn, 2017) แรงงานอายุน้อยจึงไม่ได้รับการเลื่อนขั้นจึงอาจเกิดทัศนคติทางลบของแรงงานอายุน้อยที่มีต่อแรงงานสูงอายุ ในปัญหานี้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่ผู้ประกอบการนายจ้างจะต้องทำความเข้าใจกับผู้ร่วมงานกับแรงงานสูงอายุโดยเฉพาะแรงงานอายุน้อย อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีข้อมูลทางการศึกษาบ่งชี้ว่าแรงงานสูงอายุทำงานมีประสิทธิภาพน้อยกว่าแรงงานหนุ่มสาวและรายงานการศึกษาของสมาคมโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทยพบว่าแรงงานสูงอายุมีอัตราการลาออกจากงานต่ำ (low turnover rate) อุทิศตนเองให้งานมากกว่า หยุดงานน้อยกว่า และมีความมั่นคงทางอารมณ์จึงเกิดอุบัติเหตุในการทำงานน้อยกว่า รวมถึงมีประสบการณ์และความชำนาญจึงสร้างงานที่มีคุณค่าได้มากกว่าเมื่อเทียบกับแรงงานหนุ่มสาว (Chula Chongstathitthaworn, 2017) ทั้งนี้ อาจจะต้องมีการกำหนดสัดส่วนแรงงานสูงอายุ ต่อแรงงานอายุน้อยและออกเป็นมาตรการกฎหมายเพื่อให้เกิดการใช้บังคับ

■ ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

1. การกำหนดเกณฑ์ครบอายุการทำงานและอายุเกษียณที่ชัดเจนและสอดคล้องกัน

ทั้งภาคส่วนราชการและเอกชนเนื่องจากผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุเป็นผลกระทบเดียวกันของประเทศที่จะต้องจัดการ อย่างไรก็ตามก็ต้องคำนึงถึงปัจจัยที่แตกต่างกันในประเด็นของต้นทุนแรงงานของนายจ้างที่แตกต่างกันทั้งต้องวิเคราะห์ถึงเกณฑ์อายุที่เหมาะสมหากพิจารณาถึงเกณฑ์อายุของต่างประเทศแล้วพบว่าการกำหนดเกณฑ์อายุเกษียณที่มากกว่าที่ประเทศไทยกำหนดไว้ทั้งที่อาจจะมีปัจจัยแวดล้อมส่วนใหญ่ที่ใกล้เคียงกัน

การกำหนดค่านิยาม “แรงงานสูงอายุ” ให้ชัดเจนเพราะจะมีผลสืบเนื่องถึงมาตรการคุ้มครองแรงงานที่ตามมาเช่นเดียวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี และจะเป็นแนวทางให้ผู้ประกอบการในการจ้างแรงงานสูงอายุ เช่น ปัจจัยพื้นฐานที่ผู้ประกอบการจะต้องมีในสถานประกอบการ รูปแบบการทำงาน ของแรงงานสูงอายุ และรูปแบบการทำงานร่วมกันของแรงงานสองวัย การกำหนดสวัสดิภาพและสวัสดิการตามข้อบังคับเกี่ยวกับสภาพการจ้างและผลสืบเนื่องของการมีสภาพแรงงานที่มีแรงงานสูงวัยเป็นสมาชิกเพื่อให้มีอำนาจต่อรองเช่นเดียวกับแรงงานทั่วไป

2. การกำหนดหลักการไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งอายุในการจ้างงานแรงงานสูงอายุทั้งก่อนจ้าง และหลังจ้างในทุกประเด็น เว้นแต่อายุส่งผลกระทบต่ออย่างสำคัญที่อาจไม่สามารถปฏิบัติให้ปราศจากการเลือกปฏิบัติได้เพื่อให้การทำงานร่วมของแรงงานสูงอายุและแรงงานอายุน้อยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และได้ผลประโยชน์ต่อนายจ้างและสถานประกอบการ

3. รูปแบบของกฎหมายคุ้มครองแรงงานสูงอายุ ประเทศไทยใช้กฎหมายหลายฉบับ

ในการให้การคุ้มครองแรงงานตามประเภทที่มีอยู่เช่นเดียวกันกับประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่แตกต่างกันไปในการตรากฎหมาย ข้อดีของกฎหมายรูปแบบนี้ คือ กฎหมายจะทำหน้าที่เฉพาะอย่างได้ชัดเจนตามเจตนารมณ์ในการตรา แต่ข้อด้อยจะเป็นการบริหารจัดการการบังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะหน่วยงานที่ใช้บังคับกฎหมายอาจจะหลากหลายหน่วยงานจึงทำให้ขาดความเป็นเอกภาพ ขาดการร่วมมือ และการผลการระควมรับผิดชอบซึ่งผลร้ายจะตกอยู่แก่แรงงาน อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยยังคงเห็นว่าแรงงานสูงอายุมีข้อจำกัดมากกว่าแรงงานประเภทอื่นอยู่มาก เช่น สภาพร่างกายและความสามารถในการทำงานที่เสื่อมถอยตามอายุไม่อาจใช้เวลากลับมาฟื้นฟูให้ดีเหมือนเดิมได้เหมือนกับแรงงานประเภทอื่น การมีกฎหมายเฉพาะที่คุ้มครองแรงงานสูงอายุจะช่วยให้แรงงานสูงอายุได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมและดำรงชีวิตในการทำงานได้อย่างปกติสุข เว้นแต่ หากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับแรงงานสูงอายุ ไม่อาจทำได้เฉพาะตนก็จำเป็นที่จะต้องรวมมาตรการของตนไว้กับแรงงานประเภทอื่น เช่น การเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานซึ่งมีกระบวนการที่ต้องการการมีส่วนร่วมจำนวนมากเพื่ออำนาจเจรจาต่อรองกับนายจ้างให้ได้มาซึ่งสภาพการจ้างที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์กับแรงงานลูกจ้าง

2. ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

สำหรับข้อเสนอแนะด้านนโยบายที่สำคัญ คือ รัฐบาลควรมีการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการมีการจ้างงานแรงงานสูงวัยเป็นระยะ ระยะแรกรัฐบาลทำแล้วโดยจงใจให้สถานประกอบการมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบของการจ้างและสภาพการจ้างและสภาพแวดล้อมในการทำงาน

ตามความสมัครใจด้วยการให้การสนับสนุนสิทธิประโยชน์ทางภาษีในระยะต่อมา รัฐบาลอาจมีการสนับสนุนทางการเงินเช่นเดียวกับรัฐบาลของประเทศสิงคโปร์รวมถึงอาจต้องมีมาตรการเชิงบังคับในการกำหนดอัตราส่วนของการจ้างแรงงานสูงวัยที่เป็นเป้าหมายให้กับสถานประกอบการ ทั้งนี้ รูปแบบของการจ้างแรงงานสูงวัยและระบบการประเมินการทำงานต่อที่เป็นธรรมอาจให้เป็นอิสระขึ้นกับสถานประกอบการและแรงงานจะมีการตกลงกันซึ่งอาจขึ้นกับประเภทของอุตสาหกรรม ตำแหน่งงาน เป็นต้น นอกจากนี้ ในภาพรวมรัฐบาลยังคงมีหน้าที่ในการสร้างทัศนคติที่ถูกต้องให้สังคมตระหนักและเห็นความจำเป็นของการทำงานของผู้สูงอายุที่มีต่อสังคมไทยที่จะเป็นสังคมผู้สูงอายุจะเป็นแรงผลักดันให้นโยบายมีสัมฤทธิ์ผลมากขึ้นตามผลการศึกษาโครงการวิจัยของ แก้วขวัญ ตั้งติพิงศ์กุล และศุภชัย ศรีสุชาติ (Kaewkwan Tangtiphongkun & Supachai Srisuchat, 2016 ; Pailin Jindamaniporn, 2017-2018) เพื่อสร้างโอกาสในการทำงานของผู้สูงอายุและเป็นหนทางลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่จะมีขึ้นได้ต่อไป

เนื่องจากประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอยู่หลายฉบับซึ่งกำหนดมาตรฐานแรงงานที่ประเทศไทยมีพันธกรณี การปฏิบัติตามอนุสัญญาให้เกิดผลนั้นจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากองค์การของนายจ้าง และของลูกจ้าง และอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การยอมรับและปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่ได้กำหนดขึ้น หากประเทศไทยจะต้องมีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ และระเบียบในประเทศที่มีอยู่

เพื่อให้การเป็นไปตามอนุสัญญาเห็นควรดำเนินการให้สอดคล้องกับมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ไปพิจารณาประกอบการดำเนินการต่อไปด้วย

■ บรรณานุกรม

Act on Prohibition of Age Discrimination in Employment and Elderly Employment Promotion. (2017). Retrieved 2025, July 5 from https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=37583&lang=ENG

Announcement of the Ministry of Labor on requesting cooperation to promote and support the elderly to have jobs on March 8, 2019. Retrieved 2025, July 5 from https://www.mol.go.th/wp-content/uploads/sites/2/2019/07/prakad_elderly-compensation_for3march2019.pdf

Atthaphon Buapim. (2009). *Protection of the elderly labor*. [Unpublished master of Laws thesis] Thammasat University.

Chula Chongstathitthaworn. (2017). Elderly labor employment law [Electronic Data]. *Assumption University Law Journal*, 8(1), 51-68.

Current Aging Society and Economy in Thailand. (2021). Department of Older Persons, Ministry of Social Development and Human Security. Retrieved 2025, July 5 from <https://www.dop.go.th/th/known/15/926>

Current Aging Society Situation 2018. (2019). Department of Older Persons, Ministry of Social Development and Human Security. Retrieved 2025, July 5 from <https://www.dop.go.th/th/known/2/127>

Dana Wilkie. (2019). *In the decade since the Supreme Court made it harder to prove discrimination. EEOC pursues fewer percentages of claims*. Retrieved 2025, July 5 from <https://www.shrm.org/resourcesandtools/hr-topics/employee-relations/pages/age-discrimination-in-the-workplace.aspx>

Kaewkwan Tangtiphongkun & Supachai Srisuchat. (2016). *Research project: Lessons learned from establishments that employ elderly workers*. Bangkok: Thai Gerontology Research and Development Institute Foundation.

Kimberly Palmer, AARP. (2017) *10 Things You Should Know About Age Discrimination*. Retrieved 2025, July 5 from <https://www.aarp.org/work/on-the-job/info-2017/age-discrimination-facts.html>

Kittisuda Kittisakkul & Kiattiporn Amphai. (2019). Legal measures on the employment of the elderly in semi-skilled and unskilled labor [Electronic data]. *Ratchapak Journal*, 13(30), 174-187.

Liew M. (2019) *Seniors at work: The new norm for ageing in Singapore*. Retrieved 2020, April 15 from <https://www.>

- aseantoday.com/2019/02/seniors-at-work-the-new-norm-for-ageing-in-singapore/
- Manit Sarayuttikorn. (2008). *Legal measures to promote the employment of elderly workers in Thailand*. [Unpublished master of Laws thesis] Chulalongkorn University.
- Ministry of Manpower. (2025). *Employment practices*. Responsible re-employment. <https://www.mom.gov.sg/employment-practices/re-employment#eligibility>
- Nongnuch Sunthonchawakan. (2013). Guidelines for improving laws to expand employment opportunities for the elderly [electronic data]. *Journal of Executives*, 33(3), 39-46.
- Older Workers Recommendation, 1980 (No.162)
- Pailin Jindamaniporn. (2017-2018). Guidelines for hiring elderly workers in business establishments. *Research report of students of the National Defense College, National Defense Course, Class 60*.
- Providing employers with continued support to hire older Singaporean workers*. (2020). Retrieved 2020, April 15 from <https://www.sec.gov.sg/Pages/Home.aspx>
- Puchong Senanuch & Tanachai Suntonanantachai. (2017). Research report: Social Welfare Development for the Elderly Informal Workers in order to Reducing Social Disparity. *Bangkok: Thailand Research Fund (TRF), Local Research Division*.
- Sarawut Paitoonthap. (2017). *Japan's elderly employment system*. [Web Blog]. Retrieved 2025, July 5 from <https://tdri.or.th/2017/01/2017-01-20/>
- Senator Susan M. Collins (R-ME), Chairman. & Senator Robert P. Casey, Jr. (D-PA). (2017). Ranking Member. America's Aging Workforce: Opportunities and Challenges, *Special Committee on Aging United States Senate*.
- Supachai Srisuchat. (2016). *Research project: Conceptual framework for employment of the elderly*. Bangkok: Thai Gerontology Research and Development Institute Foundation.
- Worapot Charoensri. (2002). *Legal measures to protect the rights of the elderly according to the Constitution of the Kingdom of Thailand 1997*. [Unpublished master of Laws thesis] Ramkhamhaeng University.



