



The Development of Thailand's Elderly Policy: The Policy Paradigm Shift^{*}

Suthida Changprachak^{**}

Pichai Rattanadilok Na Bhuket^{***}

(Received Date: July 16, 2021, Revised Date: September 17, 2021, Accepted Date: September 20, 2021)

Abstract

This article aims to present the development of Thai elderly policy in the paradigm dimension of the policy. Qualitative research methodology was employed and data were collected from documents, books, research papers, official documents and in-depth interviews. The study revealed that the development of Thailand's elderly policies is divided into three period. 1) The first is the period of social assistance which was prior to the year 1981. Here, the policy actors believed that the elderly must be taken care of by their families if not the government had to give helps. So, the policy paradigm aimed at giving basic assistance to the elderly who were in difficulties. 2) The second is the period of social service creation which was started from 1982-2002. At this point, the actors had a belief that the elderly deserved good social services. As a result, the main paradigm of the policy was to provide decent social services for the elderly who met designated criteria. 3) The third is the period of rights protection which was ranged from the year 1997-2018. The actors believed that there were both the elderly with powerlessness and those with potential. Nonetheless, these elderly deserved equal social services. Consequently, the main paradigm of the policy was to promote and protect the rights of the elderly, focusing on providing social services to all elderly people according to basic rights. The paradigm shift of Thailand's elderly policy can be explained as adding and replacing. In the new period, a new paradigm had occurred and replaced the original one. As a result, the original one was altered from the main paradigm to minor paradigm in the newer age. Thailand's elderly policy, evidently, consists of all three paradigms. Accordingly, policymakers should balance social assistance, social services, and rights protection according to current circumstances.

Keywords: Development, Elderly Policy, Paradigm Shift

^{*} This article is a part of dissertation titled "Elderly Policy Development: An Analysis of the Punctuated Equilibrium Theory", Doctor of Philosophy in Social Development Administration, School of Social and Environment, National Institute of Development Administration

^{**} Ph.D. Candidate, Doctor of Philosophy in Social Development Administration, School of Social and Environment, National Institute of Development Administration

^{***} Assoc. Prof. Dr., School of Social and Environment, National Institute of Development Administration

พัฒนาการนโยบายผู้สูงอายุไทย: การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของนโยบาย *

สุธิดา แจ่มประจักษ์**

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต***

(วันรับบทความ: 16 กรกฎาคม 2564/ วันแก้ไขบทความ: 17 กันยายน 2564/ วันตอบรับบทความ: 20 กันยายน 2564)

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอพัฒนาการของนโยบายผู้สูงอายุไทยในมิติกระบวนทัศน์ของนโยบาย โดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร หนังสือ งานวิจัย เอกสารทางราชการและการสัมภาษณ์เชิงลึก สรุปได้ว่า พัฒนาการของนโยบายผู้สูงอายุไทยแบ่งเป็น 3 ยุคได้แก่ 1) ยุคแห่งการสงเคราะห์ ก่อนพ.ศ. 2524 ตัวแสดงทางนโยบายมีระบบความเชื่อเกี่ยวกับผู้สูงอายุว่า ต้องได้รับการดูแลจากครอบครัว ถ้าไม่ได้รับการดูแล รัฐต้องให้ความช่วยเหลือ ส่งผลให้กระบวนทัศน์หลักของนโยบาย คือ การสงเคราะห์ที่มุ่งให้การช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะยากลำบาก 2) ยุคแห่งการสร้างสวัสดิการ พ.ศ. 2525-2539 ตัวแสดงมีระบบความเชื่อเกี่ยวกับผู้สูงอายุว่า เป็นบุคคลที่มีคุณค่าสมควรได้รับสวัสดิการที่ดี ส่งผลให้กระบวนทัศน์หลักของนโยบาย คือ การจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่กำหนด และ 3) ยุคแห่งการคุ้มครองสิทธิ พ.ศ. 2540-2561 ตัวแสดงมีความเชื่อเกี่ยวกับผู้สูงอายุหลากหลายทั้งผู้สูงอายุที่ไร้พลังและยังคงศักยภาพซึ่งทุกคนควรมีสิทธิในการรับบริการอย่างเท่าเทียมกัน ส่งผลให้กระบวนทัศน์หลักของนโยบาย คือ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ มุ่งเน้นการจัดบริการให้แก่ผู้สูงอายุทุกคนตามสิทธิขั้นพื้นฐาน การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของนโยบายผู้สูงอายุไทยมีลักษณะเพิ่มเติมและแทนที่ คือ ในยุคใหม่มีการเกิดขึ้นของกระบวนทัศน์ใหม่ และแทนที่กระบวนทัศน์เดิม ทำให้มีการเปลี่ยนสถานะจากกระบวนทัศน์หลักในยุคเดิมเป็นกระบวนทัศน์รองในยุคใหม่ ดังนั้นในปัจจุบันนโยบายผู้สูงอายุไทยจึงประกอบด้วยทั้งสามกระบวนทัศน์ ทั้งนี้ผู้กำหนดนโยบายเลือกใช้นโยบายให้มีความสมดุลทั้งการสงเคราะห์ การจัดสวัสดิการและการคุ้มครองสิทธิตามสถานการณ์

คำสำคัญ: พัฒนาการ, นโยบายผู้สูงอายุ, การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “การวิจัยพัฒนาการของนโยบายผู้สูงอายุ: การวิเคราะห์โดยอาศัยทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงของดุลยภาพ” ตามหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (การบริหารการพัฒนาสังคม) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

** นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (การบริหารการพัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

*** รองศาสตราจารย์ ดร., คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



บทนำ

นโยบายผู้สูงอายุของไทยปรากฏขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 คือ พระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ ร.ศ. 120 ที่กำหนดการแนวทางการพระราชทานเบี้ยบำนาญให้แก่ข้าราชการที่เกษียณอายุ เมื่ออายุ 55 ปี ถือเป็นการสร้างหลักประกันทางรายได้แก่ข้าราชการเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ หลังจากนั้น รัฐได้มีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ที่ประสบปัญหาโดยเหมารวมทั้งกลุ่มเด็ก ผู้สูงอายุ ผู้ทุพพลภาพไว้ด้วยกัน โดยปี พ.ศ. 2525 ประเทศไทยได้มีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุ โดยเฉพาะ คือ แผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 1 พ.ศ. 2525 - 2544 และจากนั้นก็ได้มีการกำหนดนโยบายผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่องเรื่อยมา

เมื่อสถานการณ์ผู้สูงอายุในประเทศไทยเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงมากขึ้นตั้งแต่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ จน พ.ศ. 2563 ประเทศไทยมีประชากรสูงอายุ จำนวน 11,633,188 คน คิดเป็นร้อยละ 17.58 ของประชากรทั้งหมด (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2561) ขณะเดียวกันอัตราการเกิดกลับลดลงอย่างต่อเนื่องส่งผลให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างวัยแรงงานและวัยสูงอายุ ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุและครัวเรือนทางเศรษฐกิจ เมื่อผู้สูงอายุหยุดทำงานทำให้ขาดความมั่นคงด้านรายได้ และในทางสังคมผู้สูงอายุจะต้องพึ่งพาตนเองอย่างมาก เพราะอัตราเกื้อหนุนจากครอบครัวลดลง รัฐจึงจำเป็นต้องให้ดูแลด้านสิทธิในสวัสดิการสังคมและบริการสาธารณะให้แก่ผู้สูงอายุซึ่งเป็นภาระทางคลังในระยะยาว (สถิตพงศ์ ธนวิริยะกุล, 2556, น. 1-2) สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้รัฐมีการกำหนดนโยบายผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นและมีสาระสำคัญแตกต่างกันไปตามเป้าหมายและบริบททางสังคม จึงทำให้มีหน่วยงานและนักวิชาการได้ให้ความสนใจในการศึกษานโยบายผู้สูงอายุไทยเพื่อนำไปสู่การแสวงหาแนวทางที่เหมาะสม

การศึกษาส่วนใหญ่เกี่ยวกับนโยบายผู้สูงอายุไทยสามารถแบ่งตามลักษณะเนื้อหาเป็น 3 กลุ่มได้แก่ กลุ่มที่ 1 ศึกษาประเด็นปัญหาเฉพาะ เป็นการศึกษาสาระสำคัญของนโยบายใดนโยบายหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุในระดับมหภาค เช่น การศึกษานโยบายเกี่ยวกับสวัสดิการ แนวทาง และมาตรการทางกฎหมาย รวมถึงการเปรียบเทียบนโยบายผู้สูงอายุในแต่ละประเทศ (ช.ชินทร์ เพ็ชฌุโพธิ์, 2543; อภิญา เวชชัย, 2544; ณัฐภัทร ถวัลย์โพธิ์และคณะ, 2555) กลุ่มที่ 2 ศึกษาขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการนโยบายในระดับพื้นที่ เช่น การดำเนินงานตามนโยบายสวัสดิการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการประเมินผลนโยบายดังกล่าว (เชาวลักษ์ สุขกันหา, 2553; รัตนาภรณ์ ทรงกลด, 2554 และชวกร ชมภูคำ, 2555) และกลุ่มที่ 3 ศึกษาการเปลี่ยนแปลงนโยบาย เช่น พัฒนาการของนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทย หรือ การศึกษาภาพรวมของนโยบายผู้สูงอายุ (ปิยากร หวังมหาพร, 2546)

แต่อย่างไรก็ตามการศึกษานโยบายผู้สูงอายุยังขาดแง่มุมของกระบวนการเปลี่ยนแปลง กระบวนทัศน์ของนโยบาย (policy paradigms) ที่เกิดขึ้นจากระบบย่อยของนโยบาย (policy sub-system) ทั้งระบบความคิด และปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงที่ส่งผลต่อการกำหนดแนวทางและ มาตรการ รวมถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของนโยบาย อันจะมีประโยชน์ในการอธิบายถึง การผูกขาดนโยบาย (policy monopoly) หรือการปรับเปลี่ยนดุลยภาพของนโยบายได้ดังที่ Baumgartner and Jones, 1993) ได้กล่าวไว้ในทฤษฎีการปรับเปลี่ยนของดุลยภาพ (punctuated equilibrium theory-PET) ว่าการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์นโยบายที่ทำให้

ดุลยภาพเดิมไม่อาจดำรงอยู่ต่อไปและมีการสร้างดุลยภาพใหม่ขึ้นมาเกิดจากการเคลื่อนไหวของสาธารณะที่ต้องการเปลี่ยนแปลงการผูกขาดนโยบาย (policy monopoly) จนส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนภูมิทัศน์เชิงสถาบัน (policy venues) ที่เป็นสถานที่หรือช่องทางในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งทำให้เกิดภาพลักษณ์ของนโยบาย (policy images) ที่แตกต่างไปจากเดิม ดังนั้นเพื่อขยายองค์ความรู้และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงของของนโยบายผู้สูงอายุ ในมิติของกระบวนการทัศน์ของนโยบาย ผู้วิจัยจึงได้นำทฤษฎีการปรับเปลี่ยนของดุลยภาพมาเป็นกรอบในการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการทัศน์ของนโยบายผู้สูงอายุเพื่อนำไปสู่การแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมกับการเข้าสู่สังคมสูงอายุ

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

ศึกษาพัฒนาการของนโยบายผู้สูงอายุของประเทศไทยในมิติของกระบวนการทัศน์ของนโยบาย

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตเนื้อหาการศึกษา นโยบายผู้สูงอายุ คือ นโยบายผู้สูงอายุของประเทศไทยในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2524 ประกอบด้วย นโยบายผู้สูงอายุ พ.ศ.2481-2524 แผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุ นโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 มาตรการรองรับสังคมผู้สูงอายุ และระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่อง สังคมสูงอายุ โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้งแนวคิดทฤษฎี พระราชบัญญัติ ระเบียบข้อบังคับ นโยบาย บันทึกการประชุมที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยโดยใช้ทฤษฎีการปรับเปลี่ยนของดุลยภาพ (punctuated equilibrium theory-PET) โดย Baumgartner and Jones (1993) ที่อธิบายถึงการอธิบายการเปลี่ยนแปลงของนโยบายว่าส่วนใหญ่การกำหนดนโยบายในสหรัฐอเมริกาที่ใช้ระยะเวลานาน มักเป็นการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยจึงทำให้เกิดภาวะดุลยภาพของนโยบาย หรือการผูกขาดนโยบาย (policy monopoly) เกิดขึ้นได้จากซึ่งนำประเด็นความสนใจเพียงอย่างเดียวของระบบย่อยในการกำหนดนโยบาย (subsystem) ถูกให้การสนับสนุนทางด้านแนวคิดหรือภาพลักษณ์ (image) ที่มีพลังจากสถาบันที่มีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายอย่างต่อเนื่องจึงทำให้เกิดการผูกขาดทางนโยบาย โดยทั่วไปภาพลักษณ์เหล่านี้จะเชื่อมโยงกับค่านิยมทางการเมืองที่สำคัญ และสามารถสื่อสารได้โดยตรงและโดยตรงกับสาธารณะ (Baumgartner and Jones, 1993, pp. 5–7) เนื่องจากการผูกขาดนโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้นช่วยลดแรงกดดันต่อการเปลี่ยนแปลงได้

ทว่าการผูกขาดนโยบายนั้นจะสิ้นสุดลงเมื่อมีการเกิดกระบวนการให้ข้อเสนอแนะเชิงลบ (negative feedback) จนทำให้การเปลี่ยนแปลงภาพลักษณ์นโยบาย (policy images) และภูมิทัศน์เชิงสถาบัน (policy venues) กล่าวได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายอย่างมาก (drama shift) จนทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนดุลยภาพของนโยบาย หรือทำลายการผูกขาดทางนโยบายนั่นเอง



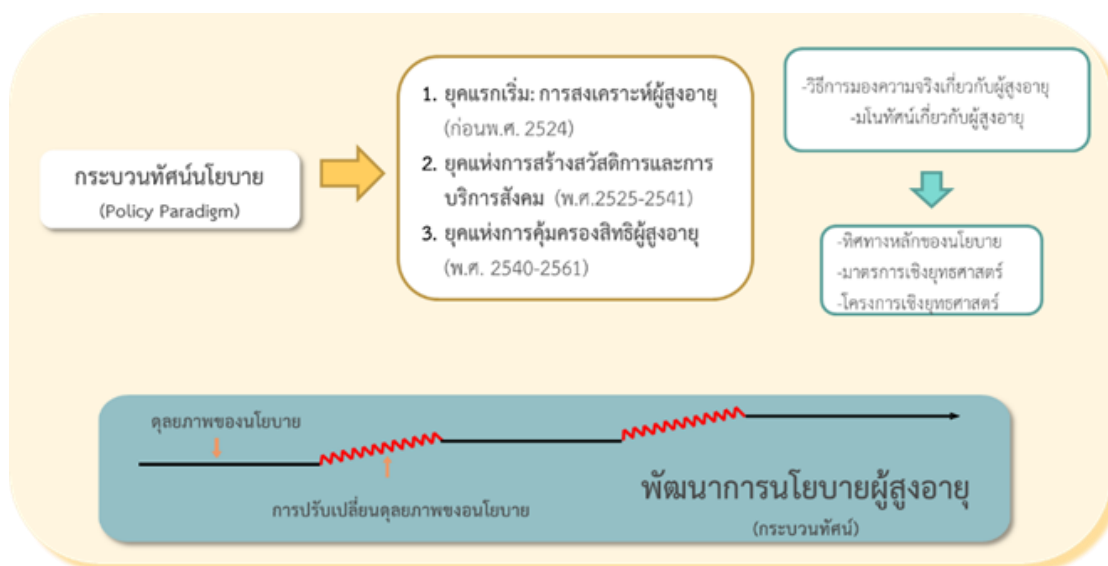
นอกนี้แล้วตามแนวคิดของ Peter Hall (1993, pp. 276-277) ยังสามารถสนับสนุนแนวคิดได้ว่า การเรียนรู้ทางสังคมเกี่ยวกับนโยบายสามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายได้ โดยแบ่งการเรียนรู้ทางสังคมเกี่ยวกับนโยบายได้ 3 ระดับได้แก่

1. การเรียนรู้ลำดับขั้นปฐมภูมิ (first order learning) หมายถึง การเรียนรู้ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในระดับการกำหนดเครื่องมือพื้นฐานของนโยบาย (basic instruments) เช่น การเรียนรู้ถึงสภาพการกู้เงิน หรือฐานะทางการเงินของนโยบาย

2. การเรียนรู้ลำดับขั้นทุติยภูมิ (second order learning) หมายถึง การเรียนรู้ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทั้งเครื่องมือพื้นฐานและสภาพแวดล้อมของนโยบาย (policy settings)

3. การเรียนรู้ลำดับขั้นตติยภูมิ (third order learning) หมายถึง การเรียนรู้ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทั้งเครื่องมือพื้นฐานสภาพแวดล้อม และกระบวนทัศน์ของนโยบาย (policy paradigm) หมายถึงกรอบแนวคิดและมาตรฐานของจุดมุ่งหมายของนโยบาย และ ประเภทของเครื่องมือ นโยบายที่ใช้เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย ตลอดจนธรรมชาติของปัญหานโยบาย กระบวนทัศน์ของนโยบายเป็นการรับรู้บริบทในที่มีมีการกำหนดนโยบาย

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของนโยบายที่เป็นระบบความคิดความเชื่อหรือมโนทัศน์ การมองความจริงของตัวแสดงนโยบายที่มีต่อผู้สูงอายุจะมีการผันแปรไปตามบริบทของสังคมและการเรียนรู้ของนโยบาย นำไปสู่การศึกษาการพัฒนาการของนโยบายผู้สูงอายุในมิติของกระบวนทัศน์ของนโยบายนั่นเอง ทั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาได้ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

นิยามศัพท์

นโยบายที่มีคุณภาพ หมายถึง นโยบายที่มีการนำไปสู่การปฏิบัติอย่างต่อเนื่องโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงหลักของนโยบาย เช่น กระบวนทัศน์หรือภาพลักษณ์ของนโยบาย

การปรับเปลี่ยนคุณภาพ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงแก่นหลักของนโยบายที่ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน เช่น กระบวนทัศน์เกี่ยวกับผู้สูงอายุ การปรับเปลี่ยนคุณภาพส่งผลให้สาระสำคัญและแนวทางของนโยบายเปลี่ยนไปจากเดิม

กระบวนทัศน์ของนโยบาย หมายถึง ความเชื่อ มโนทัศน์และวิธีการมองความจริงของตัวแสดงทางนโยบายที่มีต่อผู้สูงอายุ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางและสาระสำคัญของนโยบาย ทั้งนี้กระบวนทัศน์ที่คนส่วนใหญ่ยึดถือในการกำหนดนโยบาย เรียกว่ากระบวนทัศน์หลัก ส่วนกระบวนทัศน์อื่น ๆ เรียกว่า กระบวนทัศน์รอง

วิธีการวิจัย

การศึกษานี้ได้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการวิเคราะห์เชิงอุปนัย (inductive analysis) ที่มีการค้นพบรูปแบบ ประเด็น และหมวดหมู่ในข้อมูลของการวิจัย ทำให้เกิดข้อค้นพบจากข้อมูลที่วิเคราะห์ผ่านการจัดกระทำระหว่างข้อมูลด้วยกัน (Patton, 2002, p.453) และใช้วิธีการตีความ (interpretation) เพื่อตีความข้อมูลจากเอกสารและตัวบทที่ได้จากการสัมภาษณ์ โดยมีการวิเคราะห์เชื่อมโยงทฤษฎีการปรับเปลี่ยนของดุลยภาพ (punctuated equilibrium theory) และทฤษฎีการเรียนรู้ทางนโยบาย

ผู้วิจัยได้ศึกษาจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิโดยการรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เช่น กฎหมาย เอกสารทางราชการ บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร มติคณะรัฐมนตรี ข่าว และรายงานประจำปีของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ เป็นต้น ทั้งนี้ได้มีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) จากแหล่งข้อมูลที่แตกต่างกัน

ผลการวิจัย

การเปลี่ยนแปลงของนโยบายผู้สูงอายุมีทั้งระดับการเปลี่ยนแปลงวิธีการ สิ่งแวดล้อมทางนโยบาย และกระบวนทัศน์ของนโยบาย แต่การเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ของนโยบายถือเป็นสิ่งสำคัญมาก เนื่องจากกระบวนทัศน์ คือวิธีการมองความจริง และความเชื่อของตัวแสดงทางนโยบายมีต่อเป้าหมาย ดังที่ Peter Hall (1993, pp. 276-277) กล่าวว่า กระบวนทัศน์ของนโยบาย (policy paradigms) คือกรอบแนวคิดและมาตรฐานของจุดมุ่งหมายของนโยบาย และประเภทของเครื่องมือนโยบายที่ใช้เพื่อให้นโยบายบรรลุจุดมุ่งหมาย เมื่อระบบความเชื่อของตัวแสดงทางนโยบายขัดแย้งกันจึงมีส่วนทำให้เกิดทางเลือกระหว่างกระบวนทัศน์หนึ่งไปสู่อีกรูปแบบหนึ่ง จนทำให้เกิดเป็นพัฒนาการของนโยบายซึ่งตามทฤษฎีการปรับเปลี่ยนของดุลยภาพ (punctuated equilibrium theory) เรียกว่าเป็นการปรับเปลี่ยนนโยบายจากภาวะดุลยภาพเดิมไปสู่ดุลยภาพใหม่ ดังนั้นในการศึกษานี้จึงนำกรอบคิดดังกล่าวมาแบ่งพัฒนาการนโยบายผู้สูงอายุออกเป็น 3 ยุค ดังนี้



1. ยุคแรกเริ่ม: การสงเคราะห์ผู้สูงอายุ (ก่อนพ.ศ. 2524)

นโยบายผู้สูงอายุในประเทศไทยเกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 คือ การประกาศใช้พระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ ร.ศ. 120 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 18 แผ่นที่ 37 วันที่ 15 ธันวาคม ร.ศ. 120) เพื่อพระราชทานเบี้ยบำนาญแก่ข้าราชการที่เกษียณอายุเพื่อให้สามารถดำรงชีพได้ ถือว่าเป็นนโยบายที่จัดให้เฉพาะกลุ่มข้าราชการเท่านั้น ในระยะต่อมาได้เริ่มการปรากฏร่องรอยของนโยบายผู้สูงอายุ เห็นได้จาก การก่อตั้งแผนกสงเคราะห์คนชราและเด็ก ภายใต้สังกัดกองอนาถาสงเคราะห์กรมประชาสงเคราะห์เพื่อทำหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุโดยตรงใน พ.ศ. 2483 สามารถสรุปนโยบายผู้สูงอายุที่สำคัญ ดังนี้

1.1 พระราชบัญญัติควบคุมขอทาน พ.ศ. 2484 เกิดขึ้นมาเพื่อจัดการปัญหาบุคคลที่เป็นขอทานทั้งที่เป็นคนชราภาพหรือวิกลจริต เร่ร่อน ไม่ประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งและอาศัยในพื้นที่สาธารณะ ไม่สามารถประกอบอาชีพ และไม่มีญาติอุปการะเลี้ยงดู จะถูกส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์ (ราชกิจจานุเบกษา, 2485, น. 444) ส่งผลให้เกิดเป็นนโยบายการสร้างสถานสงเคราะห์สำหรับผู้สูงอายุ ถือว่าเป็นการกันผู้ที่ไม่พึงประสงค์ออกจากพื้นที่สาธารณะเพื่อสร้างความเรียบร้อยอันเป็นวัฒนธรรมในการสร้างชาติ และมีนัยว่าผู้กำหนดนโยบายมีความเชื่อว่าผู้ชราที่ขอทานสร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อื่นและสร้างความเสียหายต่อวัฒนธรรมที่ดีงาม

1.2 นโยบายรัฐนิยม ฉบับที่ 12 ว่าด้วย เรื่องการช่วยเหลือคุ้มครองเด็ก คนชรา หรือคนทุพพลภาพ พ.ศ. 2485 ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงครามที่มี “นโยบายสร้างชาติ” เป็นในการดำเนินการของรัฐที่มุ่งสนับสนุนให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างความมีใจเผื่อแผ่ช่วยเหลือผู้ที่อยู่ในเยาว์วัย คนชราหรือคนทุพพลภาพ โดยการให้ความช่วยเหลือ คุ้มครองคนชราในสถานที่สาธารณะ และถนนหลวง นัยยะเพื่อเป็นการสร้างวัฒนธรรมอันดีงามที่ทุกคนควรปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ

1.3 พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 เป็นนโยบายที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เพื่อจัดสวัสดิการให้แก่ข้าราชการที่เกษียณอายุ แต่มีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญเดิม กล่าวคือในอดีตข้าราชการผู้มีสิทธิรับเบี้ยบำนาญด้วยเหตุสูงอายุ กำหนดเกณฑ์ที่อายุ 55 ปี แต่ในปี พ.ศ. 2494 ได้ขยายอายุการเกษียณที่อายุ 60 ปี

สรุปแนวนโยบายผู้สูงอายุในยุคนี้มุ่งการขยายสถานสงเคราะห์และการสร้างศูนย์บริการผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่องทั้งในกรุงเทพมหานครและภูมิภาค เพื่อให้การดูแลผู้สูงอายุที่ไร้ที่พึ่งในด้านที่พักอาศัย อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ถือว่านโยบายนี้มีคุณภาพมาก

1.4 กระบวนทัศน์ของนโยบายในยุคของการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ในระยะแรกเริ่มนโยบายผู้สูงอายุเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสร้างชาติและวัฒนธรรมอันดีงาม ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ที่ โดยมีนายกรัฐมนตรี คือ จอมพล ป. พิบูลสงครามมีบทบาทเป็นผู้กำหนดนโยบายหลัก มีนัยยะของการมองความจริงเกี่ยวกับผู้สูงอายุว่า ผู้สูงอายุเป็นกลุ่มคนที่ต้องได้รับการดูแลจากครอบครัว เนื่องจากผู้สูงอายุเป็นผู้ที่มีความเสื่อมถอยทางร่างกายและไม่มีรายได้เนื่องจากไม่ได้ประกอบอาชีพ ดังนั้นถ้าผู้สูงอายุไม่ได้รับการดูแลจากครอบครัว หรือไร้ที่พึ่งถือว่าเป็นกลุ่มผู้สูงอายุที่สร้างปัญหาขัดต่อการมีวัฒนธรรมอันดีงาม รัฐจึงต้องจัดหาที่อยู่อาศัยให้ถือว่าเป็นกระบวนทัศน์ของนโยบายที่มุ่งเน้นการสงเคราะห์หรือช่วยเหลือเบื้องต้นเพื่อให้ผู้สูงอายุที่เป็นขอทานมีที่อยู่อาศัยไม่สร้างความเดือดร้อนให้สังคม

หลังจากนั้นการมองความจริงเกี่ยวกับผู้สูงอายุเปลี่ยนไป คือ มองว่าผู้สูงอายุสมควรได้รับการดูแลจากรัฐเพื่อเป็นการช่วยเหลือหรือสงเคราะห์ผู้ที่มีปัญหา เห็นจากการแถลงนโยบายของจอมพลป.พิบูลสงคราม ในวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2491 ถึงการดำเนินการนโยบายผู้สูงอายุว่า “การสงเคราะห์ประชาชน จะได้ขยายการสร้างอาคารให้เช่า และให้เช่าซื้อมากยิ่งขึ้น จะได้ช่วยหาอาชีพให้ประชาชน จะขยายการช่วยสงเคราะห์คนชรา คนทุพพลภาพ ผู้มีบุตรยาก เด็กให้เป็นผลจริงต่อไป” ที่สะท้อนให้เห็นว่าตัวแสดงยังคงมีความเชื่อเกี่ยวกับว่ารัฐควรให้การช่วยเหลือประชาชนผู้เป็นกลุ่มที่ขาดโอกาสทางสังคมให้มีอาชีพ หรือมีที่อยู่อาศัย จึงมีนโยบายให้สร้าง “บ้านบางแค” เป็นสถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุแห่งแรก ในปี พ.ศ. 2496 และมีการขยายไปยังภูมิภาค ตามแนวคิดสวัสดิการสังคมถือว่านโยบายนี้มีกระบวนการทัศน์แบบสงเคราะห์ (social assistant) และเป็นสวัสดิการแบบเก็บตก (residual model) ที่ จัดบริการไว้ให้เฉพาะกลุ่มที่มีปัญหาตามความจำเป็นเท่านั้น (targeting) ส่วนบุคคลทั่วไปรัฐจะไม่ได้ให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นในลักษณะนี้ เนื่องจากเชื่อว่าครอบครัวมีบทบาทหลักในการดูแลผู้สูงอายุ

ส่วนพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ได้กำหนดว่า “ข้าราชการคือผู้สร้างคุณูปการให้แก่สังคม ดังนั้นควรได้รับสวัสดิการด้านรายได้เพื่อการยังชีพในชีวิตบั้นปลาย” สะท้อนถึงระบบความเชื่อของตัวแสดงทางนโยบายที่ให้คุณค่าแก่ข้าราชการว่าเป็นผู้ที่ทำประโยชน์ให้แก่สังคมจึงมีการกำหนดแนวทางในการสนองประโยชน์โดยการให้เงินบำนาญให้เมื่อเข้าสู่วัยเกษียณอายุตามแนวคิดสวัสดิการถือว่าเป็นแนวนโยบายที่มีกระบวนการทัศน์แบบการสร้างระบบประกันสังคม (social insurance) ด้านรายได้ แต่อย่างไรก็ตามเป็นสวัสดิการที่จัดให้ผู้สูงอายุเฉพาะกลุ่ม คือ ข้าราชการ ที่เป็นผู้สูงอายุส่วนน้อยในสังคมจึงไม่ถือเป็นกระบวนการทัศน์หลักในยุคนี้

2. ยุคแห่งการสร้างสวัสดิการและการบริการสังคม (พ.ศ. 2525 - 2541)

เหตุการณ์ที่สำคัญในที่ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนดุลยภาพของนโยบายผู้สูงอายุ คือ การเข้าร่วมประชุมสมัชชาผู้สูงอายุโลกในปี พ.ศ. 2525 ส่งผลประเทศไทยต้องกำหนดแผนเพื่อพัฒนาผู้สูงอายุ ดังนั้นในยุคนี้จึงมีการจัดตั้งสถาบันที่ทำงานเกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุโดยตรงและมีการกำหนดแนวนโยบายเพื่อการพัฒนาผู้สูงอายุอย่างกว้างขวางขึ้น ซึ่งมีนโยบายที่สำคัญดังนี้

2.1 แผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ (พ.ศ. 2525 - 2544) เป็นแผนผู้สูงอายุฉบับแรกที่เกิดขึ้นในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี สำคัญของแผน คือการกำหนดมาตรการในการพัฒนาผู้สูงอายุ 5 ด้าน ได้แก่ ด้านสุขภาพอนามัย ด้านการศึกษา ด้านความมั่นคงของรายได้และการทำงาน ด้านสังคมและวัฒนธรรม และด้านสวัสดิการสังคม

2.2 นโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ.2535-2554) เป็นแผนที่เกิดขึ้นมาจากการผลักดันของสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งชาติมีเป้าหมาย คือ สนับสนุนให้มีบริการด้านการดูแลและสวัสดิการต่าง ๆ ที่จะเอื้อให้ผู้สูงอายุดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพโดยมียุทธศาสตร์ 4 ด้าน ได้แก่ 1) การเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ โดยสร้างหลักประกันด้านรายได้ ให้การศึกษา ปลุกจิตสำนึกให้คนในสังคมตระหนักถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ 2) ดการส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุด้านสุขภาพ การรวมกลุ่ม การทำงานและการหารายได้



และที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม 3) ด้านระบบการคุ้มครองทางสังคม เช่น การคุ้มครองรายได้ สร้างหลักประกันด้านสุขภาพ และสร้างระบบการบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน 4) ด้านการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุอย่างบูรณาการ มีโครงการที่สำคัญ เช่น โครงการให้สวัสดิการแก่ผู้สูงอายุในการเดินทาง (เฉพาะผู้มีรายได้น้อย) โครงการการสงเคราะห์ประชาชนผู้สูงอายุในด้านการรักษาพยาบาลแบบให้เปล่าโดยรัฐ โครงการศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัดโดยชุมชน เป็นต้น

สรุปนโยบายในยุคนี้เน้นการจัดสวัสดิการและบริการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุให้ครอบคลุมทั้งด้านสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม

2.3 กระบวนทัศน์ของนโยบายในยุคแห่งการสร้างสวัสดิการ

จากสาระสำคัญของนโยบายในยุคแห่งการสร้างสวัสดิการสังคม สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงความเชื่อต่อผู้สูงอายุของตัวแสดงในยุคก่อนหน้านี้ที่เชื่อว่าผู้สูงอายุที่ไร้ที่พึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาสู่การทำความเข้าใจความจริงของผู้สูงอายุที่หลากหลายขึ้น เห็นได้จากแผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุมีการระบุแนวคิดพื้นฐานการวางแผนสำหรับผู้สูงอายุเกี่ยวกับผู้สูงอายุไว้ว่า (คณะกรรมการการศึกษาวิจัยและวางแผนระยะยาวเกี่ยวกับผู้สูงอายุ, 2525, น. 1 - 2) “ผู้สูงอายุได้ทำประโยชน์ให้แก่สังคมในฐานะ “ผู้ให้” จึงควรได้รับผลตอบแทนในฐานะเป็น “ผู้รับ” และผู้สูงอายุเป็นผู้ที่ยังมีความรู้ความสามารถจึงควรสนับสนุนส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีบทบาททางสังคมรวมทั้งต้องเตรียมตัวเข้าสู่วัยชราอย่างมีคุณภาพ” นัยนี้แสดงให้เห็นว่าตัวแสดงทางนโยบายมีความเชื่อต่อผู้สูงอายุว่าเป็นผู้มีคุณค่า และมีศักยภาพจึงควรจัดสวัสดิการพัฒนาคุณภาพชีวิต แต่อย่างไรก็ตามงานทางด้านการสงเคราะห์รัฐบาลก็ยังคงดำเนินการในลักษณะของโครงการต่าง ๆ ดังนั้นยุคนี้มีการมองความจริงเกี่ยวกับผู้สูงอายุแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ 1. กลุ่มผู้สูงอายุไร้พลังจำเป็นต้องให้การช่วยเหลือ 2. กลุ่มผู้สูงอายุที่ยังมีศักยภาพในการดูแลตนเองและสังคมได้

ดังนั้นกระบวนทัศน์ของนโยบายหลักจึงเป็นกระบวนทัศน์สวัสดิการ (social welfare) ที่เน้นการจัดสวัสดิการและบริการสังคมเพื่อให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีและสามารถใช้ศักยภาพที่มีในการมีส่วนร่วมทางสังคม ถือว่าเป็นการขยายกลุ่มเป้าหมายของนโยบายครอบคลุมไปยังกลุ่มผู้สูงอายุที่ยังมีศักยภาพด้วย แต่ยังไม่ครอบคลุมทุกคนเนื่องจากมีกำหนดเกณฑ์เพื่อคัดเลือกรายกลุ่มผู้สูงอายุที่เหมาะสมในการเข้ารับบริการ (means-tested) เช่น อายุ หรือรายได้ ถือว่าเป็นการจัดสวัสดิการตามกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ (targeting) ทั้งนี้การสงเคราะห์ช่วยเหลือที่เป็นกระบวนทัศน์นโยบายแบบสงเคราะห์ (social assistance) ยังมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องแต่ถือกระบวนทัศน์รอง

3. ยุคแห่งการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ (พ.ศ. 2540-2561)

ยุคนี้มีจุดเปลี่ยนที่ชี้ให้เห็นถึงเกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ของนโยบายผู้สูงอายุสืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่กำหนดสิทธิของพลเมืองและเปิดโอกาสให้คนมีส่วนร่วมทางการเมือง จึงเป็นโอกาสให้มีการกำหนดนโยบายผู้สูงอายุที่เกี่ยวข้องกับสิทธิผู้สูงอายุที่อยู่บนพื้นฐานของคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จนเกิดเป็นกฎหมายและเกิดเป็นนโยบายต่าง ๆ ดังนี้

3.1 ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย (พ.ศ. 2542)

ปฏิญญาผู้สูงอายุเกิดจากการเข้าร่วมสมัชชาโลกว่าด้วยผู้สูงอายุที่สมัชชาองค์การสหประชาชาติมีการประกาศรับรองสิทธิของผู้สูงอายุ ส่งผลให้ไทยได้กำหนดปฏิญญาเพื่อใช้เป็นหลักการในการปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ 9 ประการ ได้แก่ การได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี และได้รับการพิทักษ์สิทธิและคุ้มครองให้พ้นจากการถูกทอดทิ้งโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ การอยู่กับครอบครัวโดยได้รับความเคารพและความเอื้ออาทร การได้รับโอกาสในการศึกษาเรียนรู้เพื่อพัฒนาศักยภาพ การถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ให้สังคม การดูแลสุขภาพอนามัยของตนเองโดยมีหลักประกันและสามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพอนามัย การมีบทบาทและส่วนร่วมในกิจกรรมของครอบครัว ชุมชน สังคม ทั้งนี้รัฐ องค์การภาคเอกชน ประชาชน และสถาบันสังคมต้องกำหนดนโยบายและแผนหลักด้านผู้สูงอายุ ส่งเสริมและประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้บรรลุผลตามเป้าหมาย รวมทั้งมีการตรากฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ เพื่อเป็นหลักประกันและการบังคับใช้ในการพิทักษ์สิทธิ คุ้มครองสวัสดิภาพและจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ และสร้างค่านิยมให้สังคมตระหนักถึงคุณค่าของผู้สูงอายุตามวัฒนธรรมไทยที่เน้นความกตัญญูต่อบุพการีและเอื้ออาทรต่อกัน

3.2 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุพุทธศักราช 2546

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุมีเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเพื่อคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนสิทธิในด้านต่าง ๆ ของผู้สูงอายุ มีสาระ 3 ประการ คือ

1) กำหนดสิทธิของผู้สูงอายุที่อายุ 60 ปีขึ้นไปและมีสัญชาติไทยมีสิทธิในการบริการทางการแพทย์ การศึกษา การประกอบอาชีพ การมีส่วนร่วมกิจกรรมทางสังคม การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยแก่ผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่ต่าง ๆ การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะ และการช่วยเหลือ คุ้มครองผู้สูงอายุจากการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย

2) แต่งตั้งคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (กผส.) ทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุแก่รัฐบาล รวมทั้งจัดสรรเงินบำรุงกองทุนผู้สูงอายุ สำหรับจ่ายเป็นเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย

3) การจัดตั้งกองทุนผู้สูงอายุ เพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการคุ้มครอง ส่งเสริม สนับสนุน การจัดสวัสดิการต่าง ๆ ให้แก่ผู้สูงอายุ โดยมีคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติทำหน้าที่บริหารกองทุน

ทั้งนี้ใน พ.ศ. 2553 มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติกำหนดให้ผู้ที่อายุ 60 ปีทุกคนมีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ในปี พ.ศ. 2560 ได้เพิ่มบทบัญญัติเรื่องการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย และบทบัญญัติเกี่ยวกับที่มาของเงินกองทุนผู้สูงอายุที่ส่วนหนึ่งได้จากภาษีสรรพสามิตที่เกี่ยวข้องกับสินค้าสุราและยาสูบ

ทั้งนี้ใน พ.ศ. 2553 มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติกำหนดให้ผู้ที่อายุ 60 ปี ทุกคนมีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ในปี พ.ศ. 2560 ได้เพิ่มบทบัญญัติเรื่องการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย และบทบัญญัติเกี่ยวกับที่มาของเงินกองทุนผู้สูงอายุที่ส่วนหนึ่งได้จากภาษีสรรพสามิตที่เกี่ยวข้องกับสินค้าสุราและยาสูบ



3.3 แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564)

แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 เป็นนโยบายที่ความต่อเนื่องจากแผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติปี พ.ศ. 2525 - 2545 แผนนี้มุ่งเน้นการสร้างสวัสดิการเพื่อสร้างหลักประกันในวัยสูงอายุโดยมีการพัฒนาทั้งตัวผู้สูงอายุและสร้างกลไกที่เอื้อต่อการพัฒนางานด้านผู้สูงอายุ โดยมียุทธศาสตร์ในการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุด้วยการส่งเสริมความรู้ด้านสุขภาพ การอยู่ร่วมกันและสร้างความเข้มแข็งขององค์กรผู้สูงอายุ ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุด้วยการคุ้มครองด้านรายได้ สร้างหลักประกันด้านคุณภาพ สร้างระบบบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการเพื่อพัฒนางานด้านผู้สูงอายุระดับชาติและการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ รวมทั้งยุทธศาสตร์ด้านพัฒนาองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุและการติดตามประเมินผล การดำเนินของแผน

3.4 พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554

พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 เป็นกฎหมายที่สนับสนุนให้ประชาชนออมเงินโดยมีรัฐร่วมสมทบเพื่อจัดสรรเป็นบำนาญเมื่อถึงวัยเกษียณ สำคัญของพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ คือ เป็นข้อกำหนดในการจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติเพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิกและเพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนแก่สมาชิกเมื่อสิ้นสมาชิกภาพ โดยผู้ที่มีสิทธิเป็นสมาชิก กอช. จะต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยที่มีอายุ 15 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม หรือสมาชิกกองทุนอื่นหรืออยู่ในระบบบำนาญอื่น

3.5 มาตรการรองรับสังคมผู้สูงอายุ

มาตรการรองรับสังคมผู้สูงอายุเป็นข้อเสนอของกระทรวงการคลังมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบวันที่ 8 พฤศจิกายน 2559 ประกอบด้วย 4 มาตรการ ได้แก่ 1) การจ้างงานผู้สูงอายุ เพื่อสร้างหลักประกัน/ความมั่นคงในเรื่องรายได้ของผู้สูงอายุให้สามารถเลี้ยงดูตนเองได้ยาวนานขึ้น โดยรัฐบาลได้ออกมาตรการจูงใจเพื่อส่งเสริมให้ภาคเอกชนจ้างแรงงานผู้สูงอายุด้วยการยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล 2) การสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ (senior complex) เพื่อให้ผู้สูงอายุเข้าใช้บริการ 3) สินเชื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ (reverse mortgage) เป็นการให้เงินกู้แก่ผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปี ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 80 ปีโดยใช้ที่อยู่อาศัยที่ปลอดภาระหนี้เป็นหลักประกันในการกู้ ซึ่งมูลค่าเงินที่กู้ได้จะขึ้นอยู่กับอายุของผู้กู้ มูลค่าบ้าน และอัตราดอกเบี้ย 4) การบูรณาการระบบบำนาญบำนาญเป็นการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายบำนาญบำนาญแห่งชาติ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนา และกำกับดูแลระบบบำนาญบำนาญของประเทศและจัดตั้งกองทุนบำนาญบำนาญแห่งชาติ (กบช.) เพื่อกำหนดนโยบายและทิศทางการบำนาญบำนาญในภาพรวมให้สอดคล้องกัน และสร้างระบบการออมเพื่อการดำรงชีพยามชราภาพให้ครอบคลุมลูกจ้างทั้งระบบ

3.6 ระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่อง สังคมสูงอายุ พ.ศ. 2561

มาตรการฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อขับเคลื่อนมาตรการฯ อย่างเป็นระบบ สร้างการบูรณาการการทำงานด้านผู้สูงอายุทั้งประเทศ ทั้งระดับนโยบาย หน่วยงาน และพื้นที่ รวมทั้งติดตามประเมินผลการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุทั้งประเทศอย่างเป็นระบบ โดยมีเป้าหมายร่วมคือ “ผู้สูงอายุเป็นพหุพลัง (active aging) ร่วมขับเคลื่อนการพัฒนา” ประกอบด้วย 2 มาตรการหลัก ดังนี้

มาตรการหลักที่ 1 การพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุและคนทุกวัย เช่น การสร้างระบบคุ้มครองและสวัสดิการ รวมทั้งส่งเสริมการมีงานทำและรายได้ของผู้สูงอายุ สร้างระบบสุขภาพเพื่อรองรับสังคมสูงอายุ ปรับสภาพแวดล้อมให้ปลอดภัยกับผู้สูงอายุ และการสร้างความรอบรู้ให้คนรุ่นใหม่เตรียมความพร้อมในทุกมิติ

มาตรการหลักที่ 2 การยกระดับขีดความสามารถสู่การบริหารจัดการภาครัฐ 4.0 เช่น ยกย่องความร่วมมือ เสริมสร้างพลังสังคมสูงอายุ การปรับเปลี่ยนกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ ข้อบังคับให้เอื้อต่อการทำงานด้านผู้สูงอายุ ปฏิรูประบบข้อมูลเพื่อขับเคลื่อนงานด้านผู้สูงอายุอย่างมีประสิทธิภาพ และลดความเหลื่อมล้ำในสังคมสูงอายุด้วยนวัตกรรมต่าง ๆ

สรุปนโยบายในยุคนี้มุ่งเน้นการกำหนดสิทธิแก่ผู้สูงอายุ เพื่อจัดสวัสดิการและบริการสังคมให้ตามสิทธิขั้นพื้นฐาน รวมทั้งมีการสร้างกลไกในการพัฒนางานผู้สูงอายุอย่างเป็นระบบเพื่อรองรับสังคมสูงอายุ

3.7 กระบวนทัศน์ของนโยบายในยุคแห่งการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ

การปรับเปลี่ยนของดุลยภาพของกระบวนทัศน์นโยบายผู้สูงอายุในยุคนี้มีความแตกต่างจากยุคการสร้างสวัสดิการอย่างชัดเจน 3 ประการคือ คือ 1) การยกระดับนโยบายเป็นข้อบัญญัติทางกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิผู้สูงอายุทุกคนที่มีสัญชาติไทย ส่งผลให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องจัดบริการให้ผู้สูงอายุอย่างเป็นธรรม ไม่สามารถละเว้นได้ 2) การแต่งตั้งคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการนำเสนอทางเลือกเชิงนโยบาย ซึ่งในอดีตกรรมการต่าง ๆ ถูกแต่งตั้งตามวาระโอกาส กรรมการจะหมดหน้าที่เมื่อภารกิจสิ้นสุด 3) สวัสดิการสังคมถูกจัดให้ผู้สูงอายุทุกคนแตกต่างจากอดีตที่มุ่งเน้นเฉพาะผู้ที่ประสบปัญหาหรือมีคุณสมบัติตามที่กำหนด

ดังนั้นกระบวนทัศน์หลักในยุคนี้เรียกว่า “กระบวนทัศน์สิทธิ” ที่ตัวแสดงทางนโยบายส่วนใหญ่มีการมองความจริงของผู้สูงอายุอย่างหลากหลายทั้งที่เป็นผู้สูงอายุที่ไร้พลัง และยังมีศักยภาพ ซึ่งควรได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียม ภายใต้การเคารพในคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เห็นได้จากวิสัยทัศน์ใน แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 ว่า “ผู้สูงวัยเป็นหลักชัยของสังคม” และมีการกำหนดปรัชญาว่า “ผู้สูงอายุไม่ใช่บุคคลด้อยโอกาสหรือเป็นภาระต่อสังคม แต่สามารถมีส่วนร่วม เป็นพลังพัฒนาสังคม จึงควรได้รับการส่งเสริมและเกื้อกูลของครอบครัว ชุมชน และรัฐ ให้ดำรงชีวิตอยู่อย่างมีค่า มีศักดิ์ศรี และคงไว้ซึ่งภาวะสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีให้นานที่สุด”

กระบวนทัศน์นี้มีความเด่นชัดขึ้นจากพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2553 ที่กำหนดว่า “ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมจากรัฐ” นัยนี้สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญในการให้สิทธิที่เท่าเทียมกันของผู้สูงอายุ จึงส่งผลให้รัฐเปลี่ยนแนวทางในการจ่ายเบี้ยยังชีพที่เคยดำเนินการโดยคัดเลือกผู้สูงอายุที่ยากไร้ (targeting) มาเป็นผู้สูงอายุทุกคนมีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพ (universal)



อีกประเด็นที่สำคัญในกระบวนการทัศน์คือ การมองความจริงเกี่ยวกับผู้สูงอายุที่ไม่จำกัดเฉพาะตัวผู้สูงอายุเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการพัฒนาระบบและกลไกทางสังคมในการรองรับสังคมสูงอายุ ที่บุคคลต้องมีการเตรียมความพร้อมตั้งแต่ช่วงวัยก่อนหน้าด้วย ดังปรากฏในพ.ร.บ. กองทุนการออมแห่งชาติ ระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่องสังคมสูงอายุ ที่มีการสร้างระบบทางสังคมเพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่คนสังคมในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุที่โครงสร้างประชากรเปลี่ยนแปลงไป สะท้อนให้เห็นว่าตัวแสดงทางนโยบายได้มีการขยายขอบเขตการมองความจริงเกี่ยวกับผู้สูงอายุเพื่อการพัฒนาไปสู่การสร้างกลไกทางสังคมด้วย

อภิปรายผล

จากผลการศึกษา ปรากฏว่า กระบวนทัศน์ของนโยบายผู้สูงอายุมีเปลี่ยนแปลงไปตามระบบความเชื่อต่อผู้สูงอายุที่ส่งผลต่อภาวะคุณภาพของนโยบาย ตามทฤษฎีการปรับเปลี่ยนทางดุลยภาพ (punctuated equilibrium theory) ของ Baumgartner, Frank R., and Bryan D. Jones. (1993) กล่าวว่านโยบายจะมีเสถียรภาพในช่วงระยะเวลาหนึ่ง แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงภายในสังคมเสถียรภาพนั้นจะถูกสั่นคลอนจาก เช่น การเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจ การเมือง หรือการเคลื่อนไหวทางความคิด ซึ่งเรียกว่าการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของนโยบาย ซึ่งได้อภิปรายข้อค้นพบในการศึกษา ดังนี้

กระบวนทัศน์ของนโยบายผู้สูงอายุเกิดขึ้นจากวิธีการมองความจริง และความเชื่อเกี่ยวกับผู้สูงอายุของตัวแสดงทางนโยบายที่ไม่ได้มีความเชื่อเพียงหนึ่งเดียว ดังนั้นกระบวนทัศน์ของนโยบายจึงมีหลากหลาย ส่วนสาระของนโยบายจะสอดคล้องกระบวนทัศน์นั้น สามารถแบ่งกระบวนทัศน์ของนโยบายผู้สูงอายุออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กระบวนทัศน์สงเคราะห์ กระบวนทัศน์สวัสดิการ และกระบวนทัศน์สิทธิ ที่รายละเอียดแตกต่างกัน ดังตาราง

ตารางที่ 1 กระบวนทัศน์สงเคราะห์ กระบวนทัศน์สวัสดิการ และกระบวนทัศน์สิทธิ

ประเด็น	กระบวนทัศน์สงเคราะห์	กระบวนทัศน์สวัสดิการ	กระบวนทัศน์สิทธิ
วิธีการมองความจริงเกี่ยวกับผู้สูงอายุ	มองผู้สูงอายุในมิติเฉพาะกลุ่มที่เป็นปัญหา	-มองผู้สูงอายุหลากหลายมิติ -กลุ่มที่ไร้พลัง คือ ฐานะยากจน สุขภาพอ่อนแอ -กลุ่มที่ยังศักยภาพ	-มองผู้สูงอายุทุกคนว่าทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน -ขยายมุมมองจากตัวผู้สูงอายุมาสู่สังคมสูงอายุที่เกี่ยวข้องกับทุกช่วงวัย
ความเชื่อและมโนทัศน์เกี่ยวกับผู้สูงอายุ	ผู้สูงอายุเป็นผู้อ่อนแอ ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเอง	ผู้สูงอายุมีคุณค่าสามารถทำประโยชน์ให้สังคม	-ผู้สูงอายุมีศักยภาพและมีพลังในการขับเคลื่อนสังคม -การพัฒนาผู้สูงอายุต้องทำทั้งระบบ

ประเด็น	กระบวนการทัศน์สงเคราะห์	กระบวนการทัศน์สวัสดิการ	กระบวนการทัศน์สิทธิ
ทิศทางหลักของนโยบาย	ช่วยเหลือเฉพาะกลุ่มที่ถูกมองว่าเดือดร้อนโดยรัฐ	-สร้างสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุกลุ่มทั่วไป - ให้การช่วยเหลือกลุ่มผู้สูงอายุที่มีความจำเป็นด้วยวิธีการ means-tested	-กำหนดสิทธิของผู้สูงอายุ -สร้างสวัสดิการสังคมเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีและเป็นธรรม -สร้างระบบรองรับสังคมสูงอายุ
มาตรการเชิงยุทธศาสตร์	จัดหาที่อยู่อาศัยและส่งเสริมอาชีพ	-พัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุให้ครอบคลุมทั้งสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม -การบูรณาการงานด้านผู้สูงอายุ	-การสร้างระบบสังคมเพื่อรองรับสังคมสูงอายุ -การกระจายสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุอย่างทั่วถึง
โครงการเชิงยุทธศาสตร์	การสร้างสถานสงเคราะห์	-การตั้งชมรมผู้สูงอายุ - การลดค่าโดยสาร - การสนับสนุนเบี้ยยังชีพเฉพาะผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน -การดูแลผู้สูงอายุระยะยาว	-กฎหมายสำหรับผู้สูงอายุ -เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุถ้วนหน้า -จ้างงานผู้สูงอายุ -สินเชื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ -กองทุนผู้สูงอายุ -กองทุนการออมแห่งชาติ

2. พัฒนาการของกระบวนการทัศน์ของนโยบายผู้สูงอายุไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามการปรับเปลี่ยนระบบความเชื่อของตัวแสดงทางนโยบาย อันเกิดจากความเชื่อส่วนตัว การได้อิทธิพลทางความคิดจากตะวันตก การพัฒนาองค์ความรู้ทางด้านผู้สูงอายุ และเกิดจากเรียนรู้จากผลการดำเนินนโยบาย อาทิ กระบวนการทัศน์สงเคราะห์เริ่มต้นที่ชนชั้นนำทางนโยบายมีความสนใจและกำหนดแนวนโยบายขึ้นมา มีการตั้งสถานสงเคราะห์ ส่วนกระบวนการทัศน์สวัสดิการ เกิดขึ้นมาจากการอิทธิพลจากการร่วมประชุมสมัชชาผู้สูงอายุ ทำให้เกิดแผนผู้สูงอายุฉบับแรกในประเทศไทยที่มุ่งเน้นการพัฒนาผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ หรือ กระบวนการทัศน์สิทธิเกิดขึ้นจากอิทธิพลของแนวคิดด้านประชาธิปไตยและสิทธิความเป็นพลเมือง รวมทั้งการเข้าร่วมกิจกรรมของผู้สูงอายุสากลส่งผลให้มีการกำหนดปฏิญญาผู้สูงอายุไทย เป็นต้น

3. นโยบายผู้สูงอายุในแต่ละยุคประกอบไปด้วยกระบวนการทัศน์ที่หลากหลาย แต่จะมีกระบวนการทัศน์หลักและกระบวนการทัศน์รอง เนื่องจากปัญหาเชิงนโยบายในประเด็นผู้สูงอายุมีความรุนแรงไม่มากและยังไม่ส่งผลกระทบต่อชีวิตของคนเท่ากับปัญหาอื่นในสังคม นอกจากนี้ นโยบายผู้สูงอายุยังมีภาวะดุลยภาพสูงและมีการผูกขาดเชิงนโยบาย ดังนั้นการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์จึงมีลักษณะเพิ่มเติมและแทนที่กระบวนการทัศน์เดิมที่มีอยู่มากกว่าเป็นการหักล้างหรือทำให้เกิดภาวะชะงักงันที่เป็นการล้มล้างกระบวนการทัศน์เดิมไปโดยสิ้นเชิงนโยบายผู้สูงอายุจึงไม่มีการเปลี่ยนแปลงแบบสุดขั้ว (drama shift)



ทั้งนี้สาระสำคัญของนโยบายในยุคการคุ้มครองสิทธิจึงมุ่งเน้นการสร้างสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ โดยครอบคลุมทั้งการบริการสังคม (social services) การประกันสังคม (social security) และการช่วยเหลือทางสังคม (social assistant) ซึ่งสอดคล้องตามแนวคิดสวัสดิการสังคม (วันทนี วาสิกะสิน, สุรางค์รัตน์ วศินารมณ, และกิตติพัฒน์ นนทปัทมะกุล, 2553) ที่ระบุว่าองค์ประกอบของสวัสดิการสังคมสำคัญมี 3 บริการได้แก่ 1. บริการประกันสังคม (social insurance) เป็นมาตรการคุ้มครองประชาชนที่มีรายได้ ไม่ให้ได้รับความเดือดร้อนเมื่อสูญเสียรายได้เพื่อให้มีหลักประกันความมั่นคงในการดำเนินชีวิต 2. บริการการช่วยเหลือประชาชน (social assistance) เป็นการช่วยเหลือเฉพาะหน้า (relief) แก่ผู้ที่ตกทุกข์ได้ยากโดยที่มีการทดสอบความจำเป็น (means-tested) ก่อนที่จะได้รับความช่วยเหลือหรือบริการ 3. บริการสังคม (social services) เป็นการจัดสรรบริการให้แก่ประชาชนเพื่อเป็นทางเลือกให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพภายใต้ฐานคิดสิทธิผู้สูงอายุที่มีการมองผู้สูงอายุว่าเป็นบุคคลที่ยังประโยชน์และมีคุณค่าต่อสังคม จึงสรุปได้ว่านโยบายในยุคการคุ้มครองสิทธิน่าจะตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุได้

บริบททางสังคมมีผลต่อการปรับเปลี่ยนระบบความเชื่อผู้สูงอายุ จนทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ได้ อาทิ การเข้าสู่สังคมสูงอายุ ที่มีการปรับโครงสร้างประชากรถือว่าเป็น Dramatic changes ส่งผลให้ตัวแสดงทางนโยบายได้ให้ความสำคัญกับการรับมือสถานการณ์ต่าง ๆ ประกอบกับการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับผู้สูงอายุ ทำให้ภาพลักษณ์ของผู้สูงอายุเปลี่ยนไปจากเดิมที่เป็นวัยพึ่งพิงได้กลายเป็นผู้ที่สามารถพึ่งพาตนเองได้สอดคล้องกับแนวคิดขององค์การอนามัยโลก (2002, น. 12) ที่ได้เสนอแนวคิด “Active Aging” ว่าเป็นกระบวนการในการเพิ่มโอกาสทางสุขภาพ การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม และหลักประกันความมั่นคงในชีวิต อันจะนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุที่ต้องมีองค์ประกอบ 3 ด้าน คือ มีสุขภาพดี มีส่วนร่วมในสังคม และมีความมั่นคง เรียกว่าเป็นผู้สูงอายุที่มีศักยภาพนั่นเอง

ข้อเสนอแนะ

การกำหนดนโยบายผู้สูงอายุควรมีการบูรณาการและสร้างจุดสมดุลระหว่างกระบวนทัศน์การสงเคราะห์ การจัดสวัสดิการ และการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ เนื่องจากทุกกระบวนทัศน์มีความเหมาะสมแตกต่างกันของผู้สูงอายุ นอกจากนี้ควรสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการมองความจริงเกี่ยวกับผู้สูงอายุว่าลักษณะของผู้สูงอายุมีหลากหลาย และการเข้าสู่สังคมสูงอายุไม่ใช่เรื่องของผู้สูงอายุเท่านั้น แต่ต้องเป็นการเตรียมพร้อมของทุกคนในสังคมในการสร้างระบบกลไกรองรับการเปลี่ยนแปลงนี้

ข้อจำกัดของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ คือ การวิจัยเชิงเอกสารที่ต้องรวบรวมข้อมูลทั้งอดีตและปัจจุบันและอาศัยการตีความจากผู้วิจัยเป็นหลักจึงอาจทำให้เกิดความโน้มเอียงได้ นอกจากนี้ในงานวิจัยครั้งนี้มิได้ทำการศึกษาผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ของนโยบาย ดังนั้นในการศึกษาค้นคว้าต่อไปจึงควรมีการศึกษาในประเด็นดังกล่าวเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

- คณะอนุกรรมการการศึกษาวิจัยและวางแผนระยะยาวเกี่ยวกับผู้สูงอายุ. (2525). *แผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2525 - 2544*. กรุงเทพฯ.
- ช.ชยินทร์ เพ็ชฌุโพธิ์. (2543). *แนวทางและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- ชวกร ชมภูคำ. (2555). *นโยบายสร้างหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุกับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในเขตเทศบาลตำบลบ้านกลาง อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่*. (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.
- เชาวลักษ์ สุขกันหา. (2553). *ปัญหาการนำนโยบายการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนตำบลศรีวิชัย อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด*. (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, มหาสารคาม.
- ณัฐภัทร ถวัลย์โพธิ์และคณะ. (2555). *รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับ การจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุของไทยและต่างประเทศ เพื่อการปรับปรุงกฎหมายไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสุขภาพ.
- ปิยากร หวังมหาพร. (2546). *นโยบายผู้สูงอายุของประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2484. (2484, 7 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 85 หน้า 1324.
- พระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ รศ. 120. (2444, 15 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 18 แผ่นที่ 37 หน้า 701.
- รัตนภรณ์ ทรงกลด. (2554). *การดำเนินงานตามนโยบายสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ*. (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.
- วันทนี วาสีละสิน, สุรางค์รัตน์ วศินารมณ, และกิตติพัฒน์ นนทปัทมะดูล. (2553). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สถิตพงศ์ ธนวิริยะกุล. (2556). *มโนทัศน์ใหม่ นิยามผู้สูงอายุและการขยายอายุเกษียณ*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2561). *รายงานการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2560*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- อภิญา เวชชัย. (2544). *การศึกษาโครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน “โครงการเบี้ยยังชีพ”*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.



- Baumgartner, Frank R., and Bryan D. Jones. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*. 25(2), 275–296.
- Patton, M.Q. (2002). *Qualitative Research and Evaluation Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- True, J.L., Jones, B.D. and Baumgartner, F.R. (2007). Punctuated Equilibrium Theory' in (ed.) P. Sabatier. *Theories of the Policy Process* (2nd Edition). Cambridge MA: Westview Press.