# รูปแบบการคุ้มครองสิทธิแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน : ศึกษากรณีกฎหมายเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชนในประเทศไทยและต่างประเทศ

# Models of labor rights protection for elderly workers in the private sector: A comparative study of laws regarding the protecting of the rights of elderly workers in the private sector in Thailand and abroad


พลอยริญญา ภัทรอิ่มอ้วน (Ployrinya Phattharaimuan)[1]

ปัณณธร หอมบุญมา (Pannathorn Hombunma)[2]

[1]ผู้ประพันธ์บรรณกิจ,นักศึกษาระดับปริญญาเอก หลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาอาชญาวิทยาการบริหารงานยุติธรรมและสังคม มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

Corresponding Author, A Doctoral Student in the Doctor of Political Science Program in Criminology, Justice Administration and Society Phranakhon Si Ayutthaya Rajabhat University

[2]ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ประจำสาขาวิชาอาชญาวิทยา การบริหารงานยุติธรรมและสังคม มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

Assistant Professor, Ph.D., Criminology, Justice Administration and Society Phranakhon Si Ayutthaya Rajabhat University

E-mail: p.imuan@gmail.com



Received: 3 May 2026

Revised: 15 September 2026

Accepted: 17 September 2026


## บทคัดย่อ


บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อหารูปแบบการคุ้มครองสิทธิแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน กรณีศึกษาข้อกฎหมายเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชนในประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานผู้สูงอายุ

จากสถานการณ์ปัจจุบันได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2564 ประชากรไทยจะเป็น “สังคมสูงอายุอย่างเต็มที่” (Super-Aged Society) ) เป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างประชากร ระบบแรงงาน และเศรษฐกิจในระดับโลกและประเทศไทย แรงงานผู้สูงอายุจำนวนมากยังคงมีศักยภาพในการทำงาน แต่ยังขาดระบบการคุ้มครองสิทธิแรงงานที่เหมาะสมและยั่งยืน ทั้งในแง่ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องในด้านการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน จึงได้ทำการเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับต่างประเทศรวมถึงการออกแบบรูปแบบการคุ้มครองที่เหมาะสมกับบริบทในประเทศไทย ผู้วิจัยเห็นควรหารูปแบบการคุ้มครองสิทธิแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน จากความแตกต่างของกฎหมายไทยและต่างประเทศ มาเป็นแนวทางที่จะพัฒนาตามความเหมาะสมและเพิ่มศักยภาพแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน

**คำสำคัญ:** กฎหมาย, การจ้างแรงงานผู้สูงอายุ, การคุ้มครองแรงงาน

**Abstract**

This paper aims to identify Models of labor rights protection for elderly workers in the private sector. This case study examines comparative laws regarding the protection of the rights of elderly workers in the private sector in Thailand and abroad. This aims to align with the protection of the rights of elderly workers. The current situation has led to the transition to a fully aging society, with Thailand becoming a "super-aged society." This is a significant issue impacting the population structure, labor system, and economy at the global and Thai levels. A large number of elderly workers still have employment potential, but a suitable and sustainable labor rights protection system is lacking, both in terms of relevant laws for protecting elderly workers in the private sector. Therefore, a comparison of Thai and international laws was conducted and a protection model designed to suit the Thai context was conducted. The researchers concluded that it is necessary to identify models for protecting the rights of elderly workers in the private sector. This distinction between Thai and international laws can be used as a guideline for appropriate development and to enhance the potential of the elderly workforce in the private sector.

**Keywords:** law, employment of elderly workers, labor protection

**บทนำ**

ประเทศไทยกำลังเข้าสูงผู้สูงอายุอย่างเต็มที่เช่นกัน ซึ่งประเทศไทยนั้นได้ก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 จากการที่มีสัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มีมากเกิน 10% ของประชากรทั้งประเทศ และต่อมาในปี พ.ศ. 2564 ไทยได้ก้าวเข้าสู่ "สังคมผู้สูงอายุเต็มรูปแบบ" (Aged Society) เมื่อสัดส่วนประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปเพิ่มขึ้นถึง 20% ของประชากรทั้งหมดในประเทศ จวบจนถึงปัจจุบัน และยังคงมีแนวโน้มว่าจำนวนผู้สูงอายุจะเพิ่มมากขึ้นทุกปี ซึ่งสวนทางกับอัตราการเกิดที่มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้เกิดการคาดการณ์ว่าประเทศไทยจะขยับเป็นสังคมสูงอายุแบบสุดยอด (Super Aged Society) มีผู้สูงอายุมากกว่าร้อยละ 30 ในปี พ.ศ.2576 ที่จะถึงนี้

ประเทศไทยมีจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมด 13,602,188 คน หรือร้อยละ 20.94 ผู้สูงอายุทั้งหมดของประชากรแยกเป็นกลุ่มผู้สูงอายุชาย 5,984,044 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 43.99 กลุ่มผู้สูงอายุหญิง 7,618,144 คน คิดเป็นร้อยละ 56.01 ของกลุ่มผู้สูงอายุ (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2567) การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2564 และคาดว่าจะเป็น“สังคมสูงอายุอย่างเต็มที่” (Super-Aged Society) ในปี พ.ศ. 2576 ซึ่งจะส่งผลต่อการบริหารจัดการแรงงานในภาคเอกชนอย่างมีนัยสำคัญ แรงงานผู้สูงอายุจำนวนมากที่ยังคงมีศักยภาพในการทำงาน แต่ขาดระบบการคุ้มครองสิทธิแรงงานที่เหมาะสมและยั่งยืน ปัญหาการคุ้มครองสิทธิแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน ทั้งในแง่ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับต่างประเทศ รวมถึงการออกแบบรูปแบบการคุ้มครองที่เหมาะสมกับบริบทไทย ลักษณะการคุ้มครองสิทธิแรงงานผู้สูงอายุ ด้านที่มีความแตกต่างของกฎหมายไทยและต่างประเทศ

ปัญหารูปแบบการคุ้มครองสิทธิแรงงานผู้สูงอายุ การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุส่งผลกระทบต่อระบบแรงงานอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในภาคเอกชนซึ่งผู้สูงอายุยังคงมีศักยภาพในการทำงาน แต่ระบบการคุ้มครองสิทธิกลับมีข้อจำกัดและช่องว่างในหลายมิติ ดังนี้

1) ด้านกฎหมายคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ แม้จะมีกฎหมายแรงงานทั่วไปที่บังคับใช้ครอบคลุมแรงงานทุกช่วงอายุ แต่ยังไม่มีบทบัญญัติหรือมาตรการชัดเจนที่จะรองรับแรงงานผู้สูงอายุโดยตรง เหมือนกับต่างประเทศที่มีกฎหมายออกมารองรับแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชนแล้ว เช่น เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น หรืออังกฤษ เป็นต้น การไม่มีการกำหนดเงื่อนไขการทำงานที่เหมาะสมตามวัย หรือข้อยกเว้นที่สอดคล้องกับสภาพร่างกายและสุขภาพของผู้สูงวัย นอกจากนี้ยังขาดกลไกคุ้มครองในกรณีถูกเลือกปฏิบัติเนื่องจากเป็นแรงงานผู้สูงอายุ

2) ด้านหน่วยงานกำกับดูแลจากภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือกรมกิจการผู้สูงอายุ ยังทำงานแบบแยกส่วน ขาดความบูรณาการในการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุโดยเฉพาะ ส่งผลให้แรงงานกลุ่มนี้ตกหล่นจากระบบการคุ้มครองหรือไม่ได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมในกรณีจำเป็น

3) ด้านความความเหลื่อมล้ำระหว่างแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชนกับแรงงานในภาครัฐ โดยเฉพาะเรื่องสิทธิการเกษียณอายุ สวัสดิการบำนาญ การรักษาพยาบาลและการเข้าถึงบริการภาครัฐ นอกจากนี้ยังพบความเหลื่อมล้ำทางเพศในกลุ่มผู้สูงอายุ โดยผู้หญิงมีแนวโน้มได้รับการจ้างงานต่ำกว่าและมีรายได้ต่ำกว่าเพศชายในช่วงวัยสูงอายุ

จากที่กล่าวมาข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการขาดการคุ้มครองสิทธิแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน จากกฎหมายในประเทศไทยที่ชัดเจนและเหมาะสมสำหรับแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชนที่ยังมีศักยภาพในการทำงานในขณะที่ต่างประเทศนั้นมีกฎหมายรองรับและเตรียมพร้อมในการคุ้มครองสิทธิแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน ซึ่งในบทความฉบับนี้ได้นำเสนอมิติการเปรียบเทียบทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน เพื่อเตรียมความพร้อมและเป็นการรองรับแรงงานผู้สูงอายุในสังคมสูงอายุแบบ “สังคมสูงอายุอย่างเต็มที่” (Super-Aged Society) ของประเทศไทยที่จะเกิดขึ้น

## วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องเปรียบเทียบกฎหมายของการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชนของประเทศไทยและแนวทางปฏิบัติที่ดีของกฎหมายต่างประเทศ

2. เพื่อศึกษาแนวทางนโยบายเสนอแนะให้หน่วยงานกำกับดูแลจากภาครัฐที่เกี่ยวข้องนำไปกำหนดแผนปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจ้างงานแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชนให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อำนาจ หน้าที่ของหน่วยงานต่อไป

3. เพื่อหาแนวทางลดความเหลื่อมล้ำทางด้านกฎหมายทั้งมาตรการ และกลไกทางกฎหมายในการพัฒนาระบบการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชนให้สอดคล้องกับการได้รับสิทธิคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชนของประเทศ

## ทบทวนวรรณกรรม

1. กฎหมายแรงงานผู้สูงอายุในประเทศไทย

กฎหมายไทยมีรากฐานการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 และ พ.ร.บ. ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 แต่ในทางปฏิบัติยังขาดบทบัญญัติที่คุ้มครองการจ้างงานในภาคเอกชนที่เฉพาะเจาะจงทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติในการเข้าสู่ตลาดแรงงาน แม้ต่อมาจะมีการแก้ไข พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2560 เพื่อรองรับการจ้างงานรายชั่วโมงและการจ่ายค่าชดเชยเมื่อเกษียณอายุ รวมถึง พ.ร.บ. ประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 33 ที่เปิดให้ผู้ประกันตนอายุครบ 60 ปีส่งเงินสมทบต่อได้ แต่สวัสดิการส่วนใหญ่ยังขาดความยืดหยุ่นที่เหมาะสมกับสภาพร่างกายและข้อจำกัดเฉพาะของแรงงานกลุ่มนี้

ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยหลายฉบับจึงเสนอให้ปรับปรุงกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ (กิตติสุดา กิตติศักดิ์กุล และเกียรติพร อำไพ, 2562) โดยควรนิยาม "แรงงานผู้สูงอายุ"

ให้ชัดเจนและวางมาตรการป้องกันการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม สอดคล้องกับแนวคิดของ (บัญชา วิทยอนันต์และวิภาส ทองสุทธิ์, 2564) และ (พรเพ็ญ ไตรพงษ์ และคณะ, 2562) ที่เสนอให้เพิ่ม "หมวดผู้สูงอายุ" ใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หรือแก้ไข พ.ร.บ.ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เพื่อกำหนดสัดส่วนการจ้างงานและให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่นายจ้าง เพื่อสร้างมาตรฐานการทำงานที่เท่าเทียมและยั่งยืนในสังคมไทย

2. กฎหมายแรงงานผู้สูงอายุในต่างประเทศ

1) สาธารณรัฐเกาหลีใต้

เกาหลีใต้บังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการห้ามเลือกปฏิบัติด้านอายุในการจ้างงานและการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ เพื่อคุ้มครองลูกจ้างจากการเลือกปฏิบัติและกำหนดเกณฑ์เกษียณอายุขั้นต่ำที่ 60 ปี โดยมีการนำ “ระบบค่าจ้างแบบสูงสุดแล้วลดลง” (Peak Wage System) มาใช้เพื่อลดภาระต้นทุนนายจ้างแลกกับการรับประกันการจ้างงานจนถึงเกษียณ (สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ, 2561) นอกจากนี้ กฎหมายมาตรฐานแรงงานยังกำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินช่วยเหลือเมื่อเกษียณอายุเท่ากับค่าจ้าง 30 วันต่ออายุงาน 1 ปี และภายใต้กฎหมายส่งเสริมการจ้างงานคนงานสูงอายุได้มีการกำหนดสัดส่วนการจ้างงานผู้สูงอายุ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ในสถานประกอบการขนาดใหญ่

รัฐบาลเกาหลีใต้ยังใช้มาตรการจูงใจผ่านการจ่ายเงินอุดหนุนและให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ SME ที่ขยายอายุเกษียณหรือรับผู้เกษียณกลับเข้าทำงาน (สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ, 2561) รวมถึงการลดหย่อนภาษีแก่บริษัทที่ปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุ (ชัชชยา บุญเนียมแตง และ จิดาภา ถิรศิริกุล, 2560) ในด้านการสนับสนุนระยะยาว มีการยกเว้นการจ่ายเบี้ยประกันการจ้างงานแก่ผู้ที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป พร้อมทั้งจัดตั้งศูนย์จัดหางานและฝึกอบรมทักษะใหม่ ควบคู่ไปกับการบูรณาการระบบบำนาญและประกันสุขภาพแห่งชาติ เพื่อสร้างตาข่ายรองรับความปลอดภัยทางสังคมที่ครอบคลุม

2) ประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการรักษาเสถียรภาพการจ้างงานของผู้สูงอายุ (ค.ศ. 1971) เพื่อขยายอายุเกษียณจาก 60 ปี เป็น 65 ปี หรือยกเลิกเกณฑ์เกษียณ พร้อมสร้างระบบการจ้างงานต่อเนื่อง เพื่อรักษาแรงงานที่มีศักยภาพไว้ (กมลวรรณ อยู่วัฒนะ, 2565; สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ, 2561) ควบคู่กับกฎหมายคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ (ค.ศ. 2007) ที่สั่งห้ามเลือกปฏิบัติทางด้านอายุในกระบวนการสรรหา โดยนายจ้างภาคเอกชนต้องรายงานข้อมูลการจ้างงานต่อรัฐเพื่อป้องกันการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม และมีการจัดตั้งศูนย์ทรัพยากรมนุษย์ผู้สูงวัย เพื่อเป็นตัวกลางประสานงานและจัดหางานที่เหมาะสมในระดับท้องถิ่น (กมลวรรณ อยู่วัฒนะ, 2565)

นอกจากมิติด้านแรงงาน ญี่ปุ่นยังบูรณาการกฎหมายสวัสดิการสังคม เช่น กฎหมายสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุ (ค.ศ. 1963) และกฎหมายคุ้มครองประชาชนด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาลระยะยาว (ค.ศ. 1997) เพื่อสร้างความมั่นคงในชีวิตอย่างเป็นระบบ อีกทั้งยังมีนโยบายเปิดรับแรงงานต่างชาติในสาขาบริบาลเพื่อแบ่งเบาภาระการดูแลผู้สูงอายุ (สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ, 2561) การดำเนินงานที่ครอบคลุมทั้งการคุ้มครองสิทธิ การส่งเสริมรายได้ และการจัดสวัสดิการรองรับนี้ทำให้ระบบของญี่ปุ่นกลายเป็นต้นแบบสำคัญในการบริหารจัดการแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชนอย่างครบวงจร (พรเพ็ญ ไตรพงษ์ และคณะ, 2562)

3) ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นหนึ่งในประเทศที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานผู้สูงอายุอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่มีสัดส่วนของคนในวัยทำงานลดลงเมื่อเทียบกับประชากรสูงอายุ รัฐบาลอังกฤษได้ตรากฎหมายคุ้มครองการจ้างงาน และดำเนินการปรับปรุงกฎหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางอายุ โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาคแห่งการจ้างงาน พ.ศ. 2549 ได้ถูกนำมาใช้บังคับ และภายหลังได้ถูกบูรณาการและแทนที่ด้วยพระราชบัญญัติความเสมอภาค พ.ศ. 2553 (Equality Act 2010) กฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญในการห้ามเลือกปฏิบัติในการจ้างงานด้วยเหตุแห่งอายุ ทั้งยังเป็นพื้นฐานไปสู่การยกเลิกการกำหนดอายุเกษียณภาคบังคับ (Default Retirement Age) เพื่อเปิดโอกาสให้แรงงานสูงวัยสามารถขยายระยะเวลาการทำงานของตนเองได้อย่างอิสระตราบเท่าที่ยังมีความพร้อม การปรับปรุงกฎหมายนี้สะท้อนความพยายามที่จะสร้างความเท่าเทียมและปกป้องแรงงานสูงอายุจากการถูกจำกัดสิทธิในสถานที่ทำงานเพียงเพราะอายุที่เพิ่มขึ้น

นอกเหนือจากมาตรการบังคับทางกฎหมาย รัฐบาลอังกฤษยังได้กำหนดนโยบายเชิงรุกเพื่อส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุ โดยในปี พ.ศ. 2558 รัฐบาลได้เผยแพร่ข้อแนะนำภายใต้เอกสารชื่อ “A new vision for older workers: retain, retrain, recruit” เอกสารนี้ถูกใช้เป็นแนวทางสำคัญในการดูแลและบริหารจัดการแรงงานสูงอายุ ภายใต้นโยบายรัฐในส่วนของการดูแลผู้สูงอายุ พ.ศ. 2556-2558 รัฐบาลอังกฤษให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการฝึกอบรมเพื่อเสริมสร้างความรู้และทักษะพิเศษให้แก่แรงงานผู้สูงวัย (Retrain) รวมถึงมีการแนะนำอาชีพและให้ความช่วยเหลือเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถประกอบอาชีพอิสระได้ แนวทางดังกล่าวมุ่งเน้นให้ผู้สูงอายุยังคงมีทางเลือกในการสร้างรายได้และสามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว อันเป็นการช่วยรักษากำลังแรงงานที่มีประสบการณ์สูงไว้ในระบบเศรษฐกิจ (Retain) และส่งเสริม ให้เกิดการรับสมัครงานโดยเปิดกว้างทางอายุ (Recruit)

การขับเคลื่อนนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุในประเทศอังกฤษยังอาศัยการจัดทำแผนงานส่งเสริมและสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยเน้นการทำงานร่วมกันแบบบูรณาการระหว่างรัฐบาลท้องถิ่น สหภาพแรงงาน และสหภาพนายจ้าง ความร่วมมือของไตรภาคีนี้ทำให้เกิดการสร้างเครือข่ายการให้บริการด้านการเรียนรู้และข้อมูลข่าวสารตามสายงาน เพื่อเผยแพร่แนวทางการพัฒนาอาชีพและการเสริมสร้าง

ความรู้ให้เข้าถึงประชาชนจนถึงระดับครัวเรือน นอกจากนี้ ยังมีระบบที่ส่งเสริมสิทธิในการขอทำงานแบบยืดหยุ่น เพื่อตอบสนองต่อข้อจำกัดด้านสุขภาพหรือภาระครอบครัวของผู้สูงวัย สรุปได้ว่า ประเทศอังกฤษมีกฎหมายคุ้มครองและดูแลผู้สูงอายุอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งมีมาตรการช่วยเหลือที่มุ่งเน้นให้ผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไปสามารถประกอบอาชีพและดำรงชีวิตอยู่ในสังคมยุคใหม่ได้อย่างมีคุณค่าและมีศักดิ์ศรี

## ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งเป็นการวิจัยทางกฎหมาย โดยมุ่งเน้นการวิจัยเอกสารเป็นหลัก เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาและเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชนระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ โดยมีวิธีการดำเนินการวิจัย ดังต่อไปนี้

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Data) ที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิแรงงานผู้สูงอายุ โดยแบ่งข้อมูลออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1) ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ตลอดจนตัวบทกฎหมายของต่างประเทศที่เป็นกรณีศึกษา (เช่น กฎหมายของประเทศเกาหลีใต้ ญี่ปุ่น และอังกฤษ) รวมถึงปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อนุสัญญาและกติการะหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ

2) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ได้แก่ เอกสารทางวิชาการที่อธิบายความหมายและวิเคราะห์ข้อกฎหมาย ประกอบด้วย ตำรา หนังสือ บทความทางวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ รายงานของหน่วยงานราชการและองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงข้อมูลข่าวสารที่สืบค้นจากฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

2. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยนำข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิที่ได้จากการเก็บรวบรวมมาทำการตรวจสอบความถูกต้องและจัดหมวดหมู่ข้อมูล จากนั้นจึงนำมาทำการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยใช้วิธีการพรรณนาวิเคราะห์ควบคู่ไปกับการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบ โดยมีขั้นตอนการวิเคราะห์ดังนี้

1) การวิเคราะห์สภาพปัญหา วิเคราะห์โครงสร้าง แนวคิด ทฤษฎี และสภาพปัญหาที่เกิดจากช่องว่างของกฎหมายไทยในปัจจุบันเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน

2) การวิเคราะห์เปรียบเทียบ ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบัญญัติทางกฎหมายและมาตรการการคุ้มครองสิทธิแรงงานผู้สูงอายุของประเทศไทยกับต่างประเทศที่เป็นกรณีศึกษา เพื่อวิเคราะห์หาจุดแข็ง จุดอ่อน ความแตกต่าง และความสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากล

3) การสังเคราะห์และเสนอแนะรูปแบบ นำผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบมาสังเคราะห์เพื่อนำเสนอกรอบแนวคิดและพัฒนารูปแบบมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของประเทศไทย เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิ สวัสดิการ และการจ้างงานแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชนของไทยมีประสิทธิภาพ ยุติธรรมและสอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคมที่กำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างยั่งยืน

## ผลการศึกษา

**ผลการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องเปรียบเทียบกฎหมายของการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชนของประเทศไทยและแนวทางปฏิบัติที่ดีของกฎหมายต่างประเทศ**

**ประเทศไทย**

ประเทศไทยยังคงขาดกฎหมายเฉพาะที่คุ้มครองสิทธิแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชนอย่างเป็นรูปธรรม โดยอาศัยเพียงกฎหมายทั่วไปอย่าง พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองพิเศษและยังขาดการกำหนดนิยาม "แรงงานสูงอายุ" ที่ชัดเจน (กิตติสุดา กิตติศักดิ์กุล และเกียรติพร อำไพ, 2562; นิภาพรรณ เจนสันติกุล, 2564; ฌานิทธิ์ สันตะพันธุ์ และพัชรวรรณ นุชประยูร, 2566) ขณะที่ พ.ร.บ. ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 แม้จะกำหนดสิทธิในการประกอบอาชีพแต่ยังไม่มีมาตรการคุ้มครองสภาพการจ้างงานที่บังคับใช้ได้จริง (มาโนช ชวลิต, 2564; บัญชา วิทยอนันต์ และคณะ, 2564) ในทางปฏิบัติภาครัฐจึงทำได้เพียงขอความร่วมมือและใช้มาตรการจูงใจทางภาษี ซึ่งไม่สามารถสร้างความมั่นคงหรือป้องกันการเลือกปฏิบัติแก่แรงงานสูงอายุไทยได้ (ฌานิทธิ์ สันตะพันธุ์ และพัชรวรรณ นุชประยูร, 2566; นิภาพรรณ เจนสันติกุล, 2564; กิตติสุดา กิตติศักดิ์กุล และเกียรติพร อำไพ, 2562)

จากการศึกษาเปรียบเทียบพบว่าประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ มีกฎหมายที่มุ่งเน้นการสร้างความมั่นคง ห้ามเลือกปฏิบัติทางอายุ และส่งเสริมรูปแบบการทำงานที่ยืดหยุ่นให้เหมาะสมกับสภาพร่างกายอย่างเป็นระบบ (กมลวรรณ อยู่วัฒนะ, 2565; รัฐสภา จุรีมาศ และคณะ, 2567; จุฬา จงสถิตย์ถาวร, 2560; พรเพ็ญ ไตรพงษ์ และคณะ, 2562; มาโนช ชวลิต, 2564) ประเทศไทยจึงควรเร่งพัฒนาทางกฎหมายโดยเพิ่ม "หมวดการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ" ใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน เพื่อกำหนดลักษณะงาน และชั่วโมงทำงานที่ปลอดภัย (บัญชา วิทยอนันต์ และคณะ, 2564; ฌานิทธิ์ สันตะพันธุ์ และพัชรวรรณ นุชประยูร, 2566) รวมถึงแก้ไข พ.ร.บ.ผู้สูงอายุ ให้มีสภาพบังคับในการจ้างงานภาคเอกชนคล้ายกับการจ้างงานคนพิการ เพื่อสร้างความมั่นคงทางรายได้และสร้างความเป็นธรรมในตลาดแรงงานอย่างยั่งยืน (บัญชา วิทยอนันต์ และคณะ, 2564; มาโนช ชวลิต, 2564)

**ประเทศอังกฤษ**

กฎหมายการจ้างแรงงานผู้สูงอายุภาคเอกชนของประเทศอังกฤษมุ่งเน้นการคุ้มครองการถูกเลิกจ้างและการเลือกปฏิบัติ โดยมีพระราชบัญญัติสิทธิการจ้างงาน (Employment Rights Act 1996) คุ้มครอง มิให้ลูกจ้างถูกเลิกจ้างอย่างไม่เป็นธรรม และมีการใช้กฎระเบียบด้านความเสมอภาค (Employment Equality (Age) Regulations 2006) เพื่อห้ามการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งอายุ ต่อมาอังกฤษได้ยกเลิกข้อกำหนดอายุเกษียณมาตรฐาน ตั้งแต่ ค.ศ. 2011 ทำให้นายจ้างไม่สามารถบังคับเกษียณลูกจ้างเมื่ออายุ 65 ปีได้อีกต่อไป เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่ามีความจำเป็นทางธุรกิจหรือเหตุผลด้านความปลอดภัยอย่างแท้จริง (Bisom-Rapp, Frazer, & Sargeant, 2011; Blackham, 2016; ฌานิทธิ์ สันตะพันธุ์ และพัชรวรรณ นุชประยูร, 2566)

ด้านสภาพการทำงาน อังกฤษมีกฎหมายส่งเสริมการทำงานแบบยืดหยุ่น (Flexible Working) เพื่อให้สอดคล้องกับข้อจำกัดทางสภาพร่างกายของผู้สูงอายุ ลูกจ้างมีสิทธิยื่นคำร้องต่อนายจ้างเพื่อเปลี่ยนแปลงเงื่อนไข ชั่วโมง หรือเวลาการทำงานได้ โดยนายจ้างมีหน้าที่ต้องจัดประชุมหารือและพิจารณาคำร้องขอภายใน 28 วัน หากนายจ้างต้องการปฏิเสธจะต้องมีเหตุผลทางธุรกิจที่เพียงพอรองรับเพื่อชี้แจงต่อลูกจ้าง กลไกดังกล่าวสนับสนุนให้แรงงานผู้สูงอายุสามารถทำงานแบบไม่เต็มเวลาหรือปรับลดชั่วโมงทำงานลง ซึ่งช่วยชะลอการออกจากตลาดแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Loretto, 2010; Wainwright et al., 2019; ฌานิทธิ์ สันตะพันธุ์ และพัชรวรรณ นุชประยูร, 2566)

**ประเทศเกาหลีใต้**

ประเทศเกาหลีใต้ให้ความสำคัญกับการจ้างงานผู้สูงอายุผ่านกลไกทางกฎหมายที่เข้มงวด โดยมีการตรากฎหมายส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เพื่อเป็นมาตรการหลักในการปรับปรุงรายได้และรับประกันมาตรฐานการครองชีพขั้นพื้นฐาน รัฐบาลเกาหลีใต้มีนโยบายเชิงรุกในการสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนจ้างแรงงานสูงอายุต่อในระบบผ่านการใช้มาตรการลดหย่อนภาษีสำหรับผู้ที่ทำงานต่อเนื่อง และการสนับสนุนงบประมาณแก่บริษัทที่ว่าจ้างผู้สูงอายุ (ชัชชยา บุญเนียมแตง และจิดาภา ถิรศิริกุล, 2560) นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลสวัสดิการแรงงานเพื่อดูแลคุ้มครองสิทธิประโยชน์และคุณภาพชีวิตของแรงงานในภาพรวมอย่างเป็นระบบ (บริษัท เอ็กเซลเลนท์ บิสเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด, ม.ป.ป.)

อย่างไรก็ตาม แรงงานสูงอายุในเกาหลีใต้ยังคงเผชิญความท้าทายด้านการเลือกปฏิบัติทางอายุ โดยเฉพาะกลุ่มที่ต้องออกจากงานหลักในช่วงอายุ 50 ปีต้นๆ และต้องเข้าสู่ตลาดงานที่มีคุณภาพต่ำและขาดการคุ้มครองทางสังคมที่เพียงพอ (OECD, 2018) แม้จะมีกฎหมายห้ามการเลือกปฏิบัติแต่ในทางปฏิบัติการทำความเข้าใจและบังคับใช้อย่างถ่องแท้ยังเป็นประเด็นที่ต้องพัฒนา รัฐจึงมุ่งเน้น

นโยบาย 4 ประการหลัก คือ การสร้างแรงจูงใจแก่ภาคเอกชน การส่งเสริมอาชีพอิสระ การจูงใจให้ทำงานต่อในระบบ และการเพิ่มจำนวนประชากรเพื่อรองรับวิกฤตขาดแคลนแรงงานในอนาคต (ชัชชยา บุญเนียมแตง และจิดาภา ถิรศิริกุล, 2560) เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของแรงงานสูงอายุให้สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างสง่าผ่าเผย

ตารางเปรียบเทียบกฎหมายและแนวทางปฏิบัติในการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน

| หัวข้อการเปรียบเทียบ | ประเทศไทย | ประเทศญี่ปุ่น | ประเทศเกาหลีใต้ | ประเทศอังกฤษ |
|---|---|---|---|---|
| **1. กฎหมายหลักที่ใช้คุ้มครอง** | ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะใช้ พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (กฎหมายทั่วไป) และ พ.ร.บ. ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 | กฎหมายการรักษาความมั่นคงในการจ้างงานผู้สูงอายุ ค.ศ. 1971 (แก้ไขเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง) | กฎหมายห้ามการเลือกปฏิบัติทางอายุในการจ้างงานและส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ (KADEA) ปี 2008 | กฎหมายความเท่าเทียมในการจ้างงาน (การเลือกปฏิบัติทางอายุ) ค.ศ. 2006 (Employment Equality (Age) Regulations 2006) |
| **2. การกำหนดอายุเกษียณและการจ้างงานต่อเนื่อง** | ไม่มีการบังคับอายุเกษียณในภาคเอกชนตายตัว (ส่วนใหญ่อยู่ที่ 55-60 ปี) หากเลิกจ้างเมื่ออายุ 60 ปี ต้องจ่ายค่าชดเชย | บังคับให้นายจ้างกำหนดอายุเกษียณไม่ต่ำกว่า 60 ปี และมีมาตรการให้จ้างงานต่อเนื่อง (Re-employment) จนถึงอายุ 65 ปี หรือยกเลิกการเกษียณอายุ | กำหนดอายุเกษียณขั้นต่ำตามกฎหมายไว้ที่ 60 ปี (เริ่มบังคับใช้ปี 2016-2017) | ยกเลิกการกำหนดอายุเกษียณตามกฎหมาย (No default retirement age) ลูกจ้างสามารถทำงานต่อไปได้เรื่อย ๆ ตราบที่ยังมีความสามารถ |
| **3. การคุ้มครองการเลือกปฏิบัติทางอายุ (Age Discrimination)** | **ไม่มี**กฎหมายห้ามการเลือกปฏิบัติทางอายุโดยตรง นายจ้างสามารถปฏิเสธการรับเข้าทำงานด้วยเหตุผลด้านอายุได้ | มีกฎหมายการจ้างงาน (Employment Measure Act 2007) ห้ามการเลือกปฏิบัติทางอายุในการรับสมัครเข้าทำงานอย่างเด็ดขาด | มีกฎหมายห้ามเลือกปฏิบัติทางอายุอย่างชัดเจน ทั้งในการรับสมัคร การจ้างงาน และการเลื่อนตำแหน่ง หากฝ่าฝืนมีโทษปรับ | ห้ามการเลือกปฏิบัติทางอายุในทุกขั้นตอนของการจ้างงาน ทั้งการรับสมัคร การฝึกอบรม การเลื่อนตำแหน่ง และการเลิกจ้าง |
| **4. รูปแบบการทำงานที่ยืดหยุ่น** | ก.แรงงานออกประกาศ "ขอความร่วมมือ" (ไม่มีสภาพบังคับ) ให้ทำงานไม่เกิน 7 ชม./วัน ไม่เกิน 6 วัน/สัปดาห์ ค่าจ้างไม่ต่ำกว่า 45 บาท/ชม. | มีทางเลือกการทำงานแบบยืดหยุ่น, งานพาร์ทไทม์, หรือเปลี่ยนสายงานไปสู่งานเบาที่เหมาะกับวัย | ส่งเสริมการจ้างงานที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ (มีรายชื่อ 160 ประเภทงานที่เหมาะสม) | กฎหมายให้สิทธิลูกจ้างร้องขอการทำงานแบบยืดหยุ่น (Flexible Working) เช่น ขอลดชั่วโมงทำงาน หรือทำงานบางช่วงเวลา โดยนายจ้างต้องพิจารณาตามกฎหมาย |

| หัวข้อการเปรียบเทียบ | ประเทศไทย | ประเทศญี่ปุ่น | ประเทศเกาหลีใต้ | ประเทศอังกฤษ |
|---|---|---|---|---|
| **5. กลไกส่งเสริมและสนับสนุนจากรัฐ** | มีมาตรการลดหย่อนภาษีให้นิติบุคคลที่จ้างผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป สามารถหักรายจ่ายได้ 2 เท่า | มีศูนย์ทรัพยากรมนุษย์ผู้สูงวัย (Silver Human Resource Center - SHRC) กว่า 1,300 แห่งทั่วประเทศ ช่วยจัดหางานเบาและงานพาร์ทไทม์ในชุมชน | มีระบบ "Wage Peak System" หรือการลดค่าจ้างลงเมื่อถึงอายุที่กำหนดเพื่อแลกกับการจ้างงานต่อเนื่อง โดยรัฐให้เงินอุดหนุนชดเชยรายได้ที่ลดลง | รัฐบาลสนับสนุนการฝึกอบรมทักษะใหม่ (Retrain) และมีเครือข่ายให้คำปรึกษาการทำธุรกิจส่วนตัวและส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับผู้ที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไป |

**ผลการศึกษาแนวทางนโยบายเสนอแนะให้หน่วยงานกำกับดูแลจากภาครัฐที่เกี่ยวข้องนำไปกำหนดแผนปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจ้างงานแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชนให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อำนาจ หน้าที่ของหน่วยงานต่อไป**

หน่วยงานกำกับดูแลจากภาครัฐ โดยเฉพาะกระทรวงแรงงานและกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรบูรณาการความร่วมมือเพื่อกำหนดแผนปฏิบัติงานและปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ (นิภาพรรณ เจนสันติกุล, 2564) โดยเร่งผลักดันให้มีการตรากฎหมายคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยเพิ่มหมวดการใช้แรงงานผู้สูงอายุ (หมวด 4/1) เพื่อกำหนดนิยาม "ลูกจ้างสูงอายุ" ให้ชัดเจน พร้อมกำหนดลักษณะงานและเวลาทำงานที่เหมาะสม เช่น ไม่เกิน 7 ชั่วโมงต่อวัน (อรรถพร บัวพิมพ์, 2552; นิภาพรรณ เจนสันติกุล, 2564) ตลอดจนควรมีบทบัญญัติห้ามการเลือกปฏิบัติทางอายุในการรับสมัครงานและการเลิกจ้างอย่างเด็ดขาด (ญาณวัฒน์ พลอยเทศ, 2568) นอกจากนี้ ควรพิจารณาเพิ่มบทบัญญัติเพื่อกำหนดมาตรการให้นายจ้างรับผู้สูงอายุเข้าทำงานในสัดส่วนที่เหมาะสม พร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ให้พนักงานตรวจแรงงานหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เป็นกลไกหลักในการตรวจสอบ ดูแล และรับเรื่องร้องทุกข์กรณีผู้สูงอายุไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือถูกเลือกปฏิบัติในการจ้างงานอย่างเป็นรูปธรรม (อรรถพร บัวพิมพ์, 2552)

ในด้านการส่งเสริมและพัฒนาเพื่อสอดรับกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาขยายมาตรการจูงใจทางภาษีและให้เงินอุดหนุน (Subsidy) แก่สถานประกอบการในการปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงานให้ปลอดภัยและเหมาะสมกับข้อจำกัดทางกายภาพของผู้สูงวัย (ญาณวัฒน์ พลอยเทศ, 2568; นิภาพรรณ เจนสันติกุล, 2564) ควบคู่ไปกับการใช้อำนาจหน้าที่ของภาครัฐในการจัดตั้งศูนย์พัฒนาทักษะอาชีพหรือศูนย์ทรัพยากรมนุษย์ระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัด เพื่อจัดหางานและฝึกอบรมทักษะใหม่ (Reskill/Upskill) ตลอดจนส่งเสริมการจ้างงานรูปแบบยืดหยุ่น

(ญาณวัฒน์ พลอยเทศ, 2568; นิภาพรรณ เจนสันติกุล, 2564) นอกจากนี้ ยังควรบูรณาการความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในการรณรงค์ปรับเปลี่ยนทัศนคติของสังคม เพื่อสร้างความตระหนักว่าผู้สูงอายุคือทรัพยากรที่มีคุณค่าและเป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ไม่ใช่ภาระพึ่งพิง (อรรถพร บัวพิมพ์, 2552; นิภาพรรณ เจนสันติกุล, 2564) ซึ่งแนวทางเหล่านี้จะช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานและสร้างความมั่นคงทางรายได้ให้กับผู้สูงอายุได้อย่างยั่งยืน (ญาณวัฒน์ พลอยเทศ, 2568)

**แนวทางลดความเหลื่อมล้ำทางด้านกฎหมายทั้งมาตรการ และกลไกทางกฎหมายในการพัฒนาระบบการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชนให้สอดคล้องกับการได้รับสิทธิคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชนของประเทศ**

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่คุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน ทำให้ผู้สูงอายุเผชิญกับความเหลื่อมล้ำและมักถูกเลือกปฏิบัติทางด้านอายุ,, แนวทางหลักในการลดความเหลื่อมล้ำทางกฎหมายคือการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยเพิ่มหมวด 4/1 ว่าด้วยการใช้แรงงานผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ,, รวมถึงการกำหนดนิยามคำว่า "ลูกจ้างสูงอายุ" ให้มีความชัดเจน, ที่สำคัญคือต้องมีการบัญญัติมาตรการทางกฎหมายเพื่อห้ามการเลือกปฏิบัติทางอายุ (Anti-Age Discrimination) อย่างเด็ดขาดในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การประกาศรับสมัครงาน การกำหนดค่าจ้าง สวัสดิการ ไปจนถึงการเลิกจ้าง เพื่อสร้างความเสมอภาคและป้องกันไม่ให้นายจ้างใช้เหตุผลด้านอายุมาเป็นข้ออ้างในการเลิกจ้างหรือเอาเปรียบผู้สูงอายุอย่างไม่เป็นธรรม,,,ในด้านกลไกการคุ้มครองสภาพการจ้างงาน รัฐควรใช้กลไกทางกฎหมายเพื่อกำหนดมาตรฐานการทำงานที่ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับข้อจำกัดทางกายภาพและสุขภาพของผู้สูงวัย, โดยควรกำหนดชั่วโมงการทำงานให้เหมาะสม เช่น ไม่เกิน 7 ชั่วโมงต่อวัน และไม่เกิน 6 วันต่อสัปดาห์,, รวมถึงมีข้อห้ามทางกฎหมายมิให้ผู้สูงอายุทำงานที่มีความเสี่ยงหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ,ในส่วนของค่าตอบแทน กลไกทางกฎหมายต้องรับรองสิทธิให้แรงงานผู้สูงอายุได้รับค่าจ้างไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย หรือมีการกำหนดอัตราค่าจ้างรายชั่วโมงที่ชัดเจนและเป็นธรรม, พร้อมทั้งมอบอำนาจให้พนักงานตรวจแรงงานหรือคณะกรรมการสวัสดิการ เป็นกลไกหลักในการตรวจสอบดูแลสภาพการจ้างงาน และเป็นหน่วยงานรับเรื่องร้องทุกข์เพื่อให้ความช่วยเหลือแรงงานผู้สูงอายุที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมอย่างเป็นรูปธรรม,,

สำหรับกลไกในการพัฒนาระบบการส่งเสริมการจ้างงาน ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (มาตรา 11) เพื่อกำหนดสัดส่วนบังคับให้นายจ้างในภาคเอกชนต้องรับผู้สูงอายุเข้าทำงาน ในลักษณะเดียวกับมาตรการบังคับการจ้างงานคนพิการ,, หากสถานประกอบการใดไม่สามารถจ้างงานผู้สูงอายุตามสัดส่วนได้ จะต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนผู้สูงอายุ ควบคู่ไปกับการใช้กลไกส่งเสริมและจูงใจนายจ้าง โดยปรับปรุงมาตรการทางภาษีให้ครอบคลุมการลดหย่อนภาษีไปถึงนายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดา และรัฐควรให้เงินอุดหนุนเพื่อช่วยสถานประกอบการปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการทำงานของผู้สูงอายุ,, นอกจากนี้ ควรมีกลไกสนับสนุนจากภาครัฐและท้องถิ่นในการจัดตั้งศูนย์พัฒนาทักษะอาชีพ

(Reskill/Upskill) และการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อให้แรงงานผู้สูงอายุมีทักษะที่ทันสมัยและเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานภาคเอกชนได้อย่างยั่งยืน

## อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

ประเทศไทยยังคงเผชิญกับข้อจำกัดทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน เนื่องจากไม่มีการตรากฎหมายเฉพาะหรือการบัญญัติเรื่องการห้ามเลือกปฏิบัติทางอายุไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทำให้แรงงานผู้สูงอายุมักถูกปฏิเสธการจ้างงานหรือถูกเอาเปรียบ ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วได้ให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงในการทำงานของผู้สูงอายุผ่านกลไกทางกฎหมายเฉพาะอย่างเป็นรูปธรรม ตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่นที่มีการบังคับใช้กฎหมายการรักษาความมั่นคงในการจ้างงานผู้สูงอายุ (Law Concerning Stabilization of Employment of Older Persons 1971) ซึ่งบังคับให้นายจ้างต้องมีมาตรการขยายอายุเกษียณและจัดให้มีระบบการจ้างงานต่อเนื่อง แนวทางนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ Macnicol (2006) ที่ชี้ให้เห็นว่าการบัญญัติกฎหมายห้ามการเลือกปฏิบัติทางอายุ เช่น กฎหมายความเท่าเทียมในการจ้างงาน (The Employment Equality (Age) Regulations 2006) ของประเทศอังกฤษเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยป้องกันไม่ให้นายจ้างใช้ข้ออ้างเรื่องอายุในการเลิกจ้างหรือปฏิเสธการรับเข้าทำงานอย่างไม่เป็นธรรม

ประเด็นต่อมาคือปัญหาการขาดความยืดหยุ่นในสภาพการจ้างงานและปัญหาโครงสร้างค่าจ้าง ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้นายจ้างในไทยลังเลที่จะจ้างแรงงานผู้สูงอายุ เมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางต่างประเทศพบว่า การนำนโยบายด้านการทำงานแบบยืดหยุ่น (Flexible Working) มาใช้สามารถช่วยแก้ปัญหานี้ได้ ดังที่ Loretto and White (2006) ได้เสนอไว้ว่า รูปแบบการทำงานที่ยืดหยุ่น เช่น การลดชั่วโมงทำงาน หรือการทำงานแบบพาร์ทไทม์ มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการช่วยรักษาแรงงานสูงวัยให้สามารถทำงานอยู่ในตลาดแรงงานได้ยาวนานขึ้น นอกจากนี้ ประเทศเกาหลีใต้ยังได้แก้ปัญหาโครงสร้างค่าจ้างด้วยการนำเอาระบบค่าจ้างแบบสูงสุดแล้วลดลง (Wage Peak System) มาใช้ควบคู่กับการให้เงินอุดหนุนจากรัฐ ซึ่งช่วยลดภาระต้นทุนของนายจ้างและรับประกันการจ้างงานให้ผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ OECD (2018) ได้ระบุว่า หากปราศจากการคุ้มครองทางสังคมที่เพียงพอและการปฏิรูปโครงสร้างตลาดแรงงานที่เหมาะสม แรงงานผู้สูงอายุในเกาหลีใต้อาจต้องทนทำงานในสภาพแวดล้อมและคุณภาพงานที่ย่ำแย่เพียงเพื่อความอยู่รอด

ประการสุดท้าย การขาดโครงสร้างพื้นฐานในการจัดหางานและการพัฒนาทักษะ (Reskill/Upskill) สำหรับผู้สูงอายุในระดับท้องถิ่นของประเทศไทย ทำให้ผู้สูงอายุเข้าไม่ถึงโอกาสในการทำงานใหม่ ซึ่งแตกต่างจากประเทศญี่ปุ่นที่มีกลไกของศูนย์ทรัพยากรมนุษย์ผู้สูงวัย (Silver Human Resources Center: SHRC) กระจายอยู่ทั่วประเทศ ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการจัดหางานระยะสั้น

และงานเบาที่เหมาะสมกับข้อจำกัดทางกายภาพของผู้สูงวัย นอกจากนี้ กฎหมายของสหรัฐอเมริกาอย่าง The Age Discrimination in Employment Act (ADEA) of 1967 ยังเป็นอีกหนึ่งต้นแบบที่แสดงให้เห็นถึงการบังคับใช้อย่างจริงจังเพื่อปกป้องสิทธิผู้สูงอายุในทุกขั้นตอนของการจ้างงาน สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าการแก้ปัญหาการจ้างงานผู้สูงอายุในประเทศไทยอย่างยั่งยืน จำเป็นต้องอาศัยการบูรณาการทั้งมาตรการทางกฎหมายที่เด็ดขาด การสร้างแรงจูงใจทางภาษีหรือเงินอุดหนุนแก่นายจ้าง และการเตรียมความพร้อมด้านทักษะอาชีพให้กับผู้สูงอายุอย่างเป็นระบบ

## ข้อเสนอแนะ

1. ด้านกฎหมายคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุเฉพาะด้าน หรือแก้ไข พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 รัฐควรเร่งเพิ่มหมวด 4/1 ว่าด้วยการใช้แรงงานผู้สูงอายุ เพื่อกำหนดนิยามของคำว่า "ลูกจ้างสูงอายุ" ให้มีความชัดเจน พร้อมทั้งบัญญัติมาตรการทางกฎหมายเพื่อห้ามการเลือกปฏิบัติทางอายุ (Anti-Age Discrimination) ในทุกกระบวนการของการจ้างงาน ตั้งแต่การรับสมัคร การเลื่อนตำแหน่ง ไปจนถึงการเลิกจ้างอย่างเด็ดขาด

2. การส่งเสริมรูปแบบการจ้างงานที่ยืดหยุ่น และโครงสร้างค่าจ้างที่เหมาะสม ควรกำหนดกฎหมายหรือระเบียบที่อนุญาตให้ลูกจ้างผู้สูงอายุมีสิทธิร้องขอการทำงานแบบยืดหยุ่น เช่น การปรับลดชั่วโมงทำงาน การทำงานบางช่วงเวลา หรือการทำงานแบบพาร์ทไทม์ พร้อมสนับสนุนระบบค่าจ้างที่สอดคล้องกับปริมาณงาน เช่น การจ่ายค่าจ้างเป็นรายชั่วโมง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพร่างกาย สุขภาพ และป้องกันการเกิดอันตรายจากการทำงานของผู้สูงอายุ

3. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระดับท้องถิ่นและการให้แรงจูงใจแก่นายจ้าง รัฐควรบูรณาการความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งศูนย์บริการจัดหางานและศูนย์พัฒนาทักษะระดับจังหวัด (คล้ายกับ SHRC ของญี่ปุ่น) เพื่อทำหน้าที่ฝึกอบรมทักษะใหม่ (Reskill/Upskill) ให้แก่แรงงานผู้สูงอายุ ควบคู่ไปกับการให้เงินอุดหนุน (Subsidy) และเพิ่มมาตรการจูงใจทางภาษีแก่นายจ้างภาคเอกชนที่จ้างผู้สูงอายุและยอมปรับปรุงสภาพแวดล้อมในสถานที่ทำงานให้มีความปลอดภัย

## องค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับจากการวิจัย

งานวิจัยนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการยกระดับโครงสร้างทางกฎหมายของไทยเพื่อรองรับสังคมสูงอายุอย่างเต็มที่ โดยเสนอกรอบการทำงานที่ชัดเจนให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ด้วยการเพิ่ม "หมวด 4/1 ว่าด้วยการใช้แรงงานผู้สูงอายุ" องค์ความรู้นี้เน้นย้ำถึงการสร้างกลไกทางกฎหมายที่เด็ดขาดในการห้ามเลือกปฏิบัติทางอายุในทุกกระบวนการของการจ้างงาน ตั้งแต่การประกาศรับสมัคร การกำหนดค่าจ้าง ไปจนถึงการเลิกจ้าง รวมทั้งการสร้างมาตรฐานการทำงานที่ยืดหยุ่นและปลอดภัย ซึ่งสอดคล้องกับข้อจำกัดทางกายภาพของผู้สูงวัย เช่น การจำกัดชั่วโมงทำงานไม่เกิน 7 ชั่วโมง

ต่อวันและไม่เกิน 6 วันต่อสัปดาห์ ตลอดจนให้สิทธิลูกจ้างร้องขอการทำงานแบบยืดหยุ่น โดยมีการมอบอำนาจให้พนักงานตรวจแรงงานเป็นกลไกหลักในการตรวจสอบดูแลและรับเรื่องร้องทุกข์อย่างเป็นรูปธรรม

สำหรับองค์ความรู้ใหม่ด้านกลไกเชิงบูรณาการเพื่อส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุอย่างยั่งยืน นอกเหนือจากการคุ้มครองสิทธิ งานวิจัยยังได้สังเคราะห์รูปแบบการบริหารจัดการแรงงานผู้สูงอายุที่นำแนวปฏิบัติที่ดีจากต่างประเทศมาประยุกต์ใช้กับบริบทของไทย โดยเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เพื่อ กำหนดสัดส่วนบังคับให้นายจ้างภาคเอกชนต้องรับผู้สูงอายุเข้าทำงาน ในลักษณะเดียวกับมาตรการจ้างงานคนพิการ หากนายจ้างไม่สามารถปฏิบัติตามสัดส่วนได้จะต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนผู้สูงอายุ นอกจากนี้ องค์ความรู้ใหม่ยังครอบคลุมถึงการจัดตั้ง ศูนย์พัฒนาทักษะระดับจังหวัดหรือท้องถิ่น (เทียบเคียงกับกลไกของศูนย์ SHRC ของประเทศญี่ปุ่น) เพื่อดำเนินการจัดหางานระยะสั้นและฝึกอบรมทักษะใหม่ (Reskill/Upskill) ควบคู่ไปกับการที่รัฐใช้กลไกเชิงรุกในการให้เงินอุดหนุน และเพิ่มมาตรการจูงใจทางภาษีแก่นายจ้าง เพื่อชดเชยต้นทุนและสนับสนุนการปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานให้ปลอดภัย ซึ่งจะช่วยให้แรงงานผู้สูงอายุยังคงเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าและขับเคลื่อนเศรษฐกิจต่อไปได้

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย


กมลวรรณ อยู่วัฒนะ. (2565). มาตรการคุ้มครองสิทธิในการทำงานของผู้สูงอายุตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายประเทศญี่ปุ่น. *วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น, 6*(1), 186–204.

กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2567). *สถิติผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2567*. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (ม.ป.ป.). *คู่มือสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายของแรงงานผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) และช่องทางบริการด้านคุ้มครองแรงงาน*.

กิตติสุดา กิตติศักดิ์กุล, และเกียรติพร อำไพ. (2562). มาตรการคุ้มครองทางกฎหมายเรื่องการจ้างผู้สูงอายุในแรงงานกึ่งฝีมือและแรงงานไร้ฝีมือ. *วารสารรัชต์ภาคย์, 13*(30), 174–187.

ญาณวัฒน์ พลอยเทศ. (2568). แนวทางในการตรากฎหมายการจ้างงานผู้สูงอายุในประเทศไทย กรณีศึกษา: กฎหมายการจ้างงานผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้). *วิทยาการสังคมศาสตร์และการสื่อสาร, 8*(3), 40–54.

ชัชชยา บุญเนียมแตง, และจิดาภา ถิรศิริกุล. (2560). การจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในสาธารณรัฐเกาหลี: กรณีศึกษาศูนย์ผู้สูงอายุในเขตมหานครโซล. *วารสารสมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย ในพระราชูปถัมภ์ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, 23*(1), 34–42.

ฌานิทธิ์ สันตะพันธุ์, และพัชรวรรณ นุชประยูร. (2566). นโยบายและมาตรการในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อสร้างความมั่นคงทางสังคมสำหรับสังคมสูงวัย: ศึกษากรณีการเตรียมความพร้อมในการจ้างงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน. *วารสารกฎหมายนิติพัฒน์ นิด้า, 12*(2), 115–140.

นิภาพรรณ เจนสันติกุล. (2564). สภาพปัญหาและรูปแบบการจ้างแรงงานสูงอายุของสถานประกอบการเอกชนในประเทศไทย. *วารสารวิชาการวิทยาลัยบริหารศาสตร์, 4*(1), 51–66.

บริษัท เอ็กเซลเลนท์ บิสเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด. (ม.ป.ป.). *รายงานการศึกษาข้อมูลระบบสวัสดิการแรงงานในสาธารณรัฐเกาหลี*.

บัญชา วิทยอนันต์, วิภาส ทองสุทธิ์, และกำธร กำประเสริฐ. (2564). ทบทวนมาตรการการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์ผู้สูงอายุ: ศึกษากรณีการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยปทุมธานี, 13*(1), 116–130.

พรเพ็ญ ไตรพงษ์, กัลยา ตัณศิริ, ภูมิ มูลศิลป์, และสมจิตร์ ทองศรี. (2562). มาตรการทางกฎหมายในการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน. *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร, 10*(2), 20–36.

มาโนช ชวลิต. (2564). *เงื่อนไขการจ้างหรือการทำงานและการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ* [การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช].

รัฐสภา จุรีมาศ, ภูมิ มูลศิลป์, และธนาเสฏฐ์ เศรษฐกุลเกียรติ. (2567). การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายการคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุของประเทศไทย ประเทศญี่ปุ่น และสหราชอาณาจักร. วารสารวิทยาลัยสงฆ์นครลำปาง, 13(2), 33–51.

อรรถพร บัวพิมพ์. (2552). การคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ [วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์].

**ภาษาอังกฤษ**

Bisom-Rapp, S., Frazer, A. D., & Sargeant, M. (2011). Decent work, older workers and vulnerability in the economic recession: A comparative study of Australia, the United Kingdom, and the United States. *Employee Rights and Employment Policy Journal, 15*(1), 43–121.

Blackham, A. (2016). Introduction. In *Extending working life for older workers: Age discrimination law, policy and practice* (pp. 1–16). Hart Publishing. https://doi.org/10.5040/9781509905799.ch-001

Loretto, W. (2010). Work and retirement in an ageing world: The case of older workers in the UK. *Twenty-First Century Society: Journal of the Academy of Social Sciences, 5*(3), 279–294. https://doi.org/10.1080/17450144.2010.480831

Loretto, W., & White, P. (2006). Employers' attitudes, practices and policies towards older workers. *Human Resource Management Journal, 16*(3), 313–330. https://doi.org/10.1111/j.1748-8583.2006.00013.x

Macnicol, J. (2006). *Age discrimination: An historical and contemporary analysis*. Cambridge University Press.

OECD. (2018). *Working better with age: Korea*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264208261-en

Wainwright, D., Crawford, J., Loretto, W., Phillipson, C., Robinson, M., Shepherd, S., Vickerstaff, S., & Weyman, A. (2019). Extending working life and the management of change: Is the workplace ready for the ageing worker? *Ageing & Society, 39*(11), 2397–2419. https://doi.org/10.1017/S0144686X18000569