

การจ้างแรงงานผู้สูงอายุ : โอกาสและความท้าทายของประเทศไทย
ศึกษาเปรียบเทียบแนวนโยบายรัฐและกฎหมายระหว่างประเทศสิงคโปร์และประเทศไทย

นพรัตน์ พิริยานสรณ์*

๑. บทนำ

นับแต่คริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ โลกได้เข้าสู่ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมและมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน หนึ่งในวิวัฒนาการดังกล่าวที่ส่งผลต่อสังคมมนุษย์อย่างมีนัยสำคัญ คือ ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีด้านการแพทย์และการสาธารณสุข ซึ่งช่วยให้มนุษย์มีสุขภาพร่างกายที่ดีขึ้น มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และมีอายุยืนยาวกว่าสมัยก่อน

อย่างไรก็ดี การที่มนุษย์มีอายุยืนยาวขึ้นมิได้ส่งผลเพียงต่อโครงสร้างประชากรเท่านั้น แต่ยังส่งผลโดยตรงต่อโครงสร้างตลาดแรงงาน แนวคิดเรื่องการเกษียณอายุ และการหารายได้เลี้ยงชีพ ในช่วงบั้นปลายของชีวิต ในหลายประเทศ กฎหมายและนโยบายของรัฐในการจ้างแรงงานยังคงพัฒนาตามแนวคิดดั้งเดิมที่ผูกการสิ้นสุดการทำงานเข้ากับอายุเป็นหลัก ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมและศักยภาพของแรงงานผู้สูงอายุในปัจจุบัน

ภายใต้บริบทเช่นนี้จึงเกิดคำถามสำคัญว่า รัฐควรมีบทบาทอย่างไรในการรองรับหรือส่งเสริมการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ ทั้งในเชิงนโยบายของรัฐและในเชิงกรอบกฎหมาย บทความนี้จึงมุ่งศึกษาและเปรียบเทียบแนวนโยบายรัฐและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุของ ประเทศสิงคโปร์และประเทศไทย โดยเริ่มจากการพิจารณาสถานการณ์ปัจจุบัน แนวนโยบายรัฐ และกฎหมายของทั้งสองประเทศ ก่อนนำไปสู่การวิเคราะห์ในส่วนถัดไป

๒. สถานการณ์ปัจจุบัน

(๑) ประเทศสิงคโปร์

เอกสาร “Population in Brief ๒๐๒๕” ซึ่งจัดทำโดยรัฐบาลสิงคโปร์ แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุอย่างชัดเจน โดยในเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๘ ประชากรที่มีอายุ ๖๕ ปีขึ้นไปมีสัดส่วนร้อยละ ๒๐.๗ ของประชากรทั้งหมด เพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๑๓.๑ ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๘ อีกทั้งจำนวนประชากรที่มีอายุ ๘๐ ปีขึ้นไปยังเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๖๐ จาก ๙๑,๐๐๐ คนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็น ๑๔๕,๐๐๐ คนในปี พ.ศ. ๒๕๖๘ สะท้อนถึงการเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างเต็มรูปแบบของประเทศสิงคโปร์^๑

*นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ จัดทำเมื่อ ๒๙ เมษายน ๒๕๖๘

**บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

ในด้านตลาดแรงงาน เอกสาร “Labour Force in Singapore Advance Release ๒๐๒๕” ซึ่งจัดทำโดยกระทรวงแรงงานสิงคโปร์ (Ministry of Manpower: MOM) ระบุว่า ตลอดทศวรรษที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๖๘) อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานได้ปรับเพิ่มขึ้น โดยการเพิ่มขึ้นที่เด่นชัดที่สุดปรากฏในกลุ่มผู้สูงอายุ ทั้งนี้ แนวโน้มดังกล่าวสอดคล้องกับสัดส่วนผู้สูงอายุในโครงสร้างประชากรที่เพิ่มสูงขึ้น และโครงการริเริ่มต่าง ๆ ที่ช่วยเพิ่มโอกาสในการจ้างงานของผู้สูงอายุ ส่งผลให้สัดส่วนของกลุ่มผู้สูงอายุที่มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไปภายในกำลังแรงงานเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๑๒.๓ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นร้อยละ ๑๙.๓ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๘

ภายใต้บริบทดังกล่าว อัตราการมีงานทำของประชากรวัยแรงงานหลักและผู้สูงอายุ ยังคงอยู่ในระดับสูง กล่าวคือ อัตราการมีงานทำของประชากรวัยแรงงานหลัก (อายุระหว่าง ๒๕-๕๔ ปี) ปรับลดลงเล็กน้อยจากร้อยละ ๘๗.๗ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๗ เหลือร้อยละ ๘๗.๕ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๘ ซึ่งสะท้อนถึงภาวะการชะลอตัวของการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจที่พึ่งพาตลาดภายนอกเป็นสำคัญ อาทิ ภาคสารสนเทศและการสื่อสาร การค้าส่ง บริการวิชาชีพ ภาคการผลิต ตลอดจนภาคบริการทางการเงินและการประกันภัย โดยในช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๖๗-๒๕๖๘ อัตราการมีงานทำของประชากรอายุระหว่าง ๕๕-๖๔ ปี เพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากร้อยละ ๗๐.๔ เป็นร้อยละ ๗๐.๘ ขณะที่อัตราการมีงานทำของผู้สูงอายุที่มีอายุ ๖๕ ปีขึ้นไป ปรับลดลงเล็กน้อยจากร้อยละ ๓๑.๗ เป็นร้อยละ ๓๑.๕ อย่างไรก็ตาม การปรับดีขึ้นของอัตราการมีงานทำมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยรวมในทุกกลุ่มอายุ โดยกลุ่มที่มีการปรับดีขึ้นของอัตราการมีงานทำอย่างเด่นชัดที่สุด คือ ผู้สูงอายุที่มีอายุ ๖๕ ปีขึ้นไป ซึ่งเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๒๔.๗ เป็นร้อยละ ๓๑.๕ สะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพและความสามารถในการจ้างงานของกลุ่มผู้สูงอายุที่ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง^๑

แนวโน้มดังกล่าวสอดคล้องกับการวิเคราะห์ของสำนักงานวิจัยเศรษฐกิจมหภาคอาเซียนบวกสาม (AMRO) ซึ่งระบุว่า ปัจจุบันร้อยละ ๖๗ ของผู้ที่มีอายุ ๖๐-๖๔ ปี และร้อยละ ๕๐ ของผู้ที่มีอายุ ๖๕-๖๙ ปีในสิงคโปร์ยังคงมีงานทำ ส่งผลให้สิงคโปร์เป็นหนึ่งในประเทศที่มีอัตราการมีส่วนร่วมของแรงงานผู้สูงอายุสูงที่สุดแห่งหนึ่งของโลก^๒ ความสำเร็จดังกล่าวเป็นผลจากความพยายามอย่างต่อเนื่องในการยกระดับความสามารถในการจ้างงานของแรงงานสูงอายุ ควบคู่กับการปรับเพิ่มอายุการจ้างกลับเข้าทำงานใหม่อย่างเป็นขั้นเป็นตอนและการส่งเสริมแนวคิดการทำงานตลอดช่วงชีวิต^๓

^๑ [Population_in_Brief_๒๐๒๕.pdf](#), สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๙

^๒ Manpower Research & Statistics Department, Ministry of Manpower, “Labour Force in Singapore Advance Release ๒๐๒๕”, p. 6-8, [mrsd-labour-force-in-singapore-advance-release-๒๐๒๕.pdf](#), สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๙

^๓ [Silver Linings: Unlocking the Potential Strengths in an Aging Singapore - ASEAN+๓ Macroeconomic Research Office - AMRO ASIA](#), สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๙

^๔ อ่างแล้ว, โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

(๒) ประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Complete Aged Society)^๕ แล้ว โดยข้อมูล ณ เดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๘ ระบุว่า ประเทศไทยมีประชากรทั้งหมด ๖๕,๐๐๔,๒๙๖ คน ในจำนวนนี้เป็นประชากรผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไปจำนวน ๑๔,๘๔๘,๑๙๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๒.๕ ของประชากรทั้งประเทศ หรือมากกว่าหนึ่งในห้าของประชากรรวม^๖

เมื่อพิจารณาจำแนกผู้สูงอายุตามช่วงอายุ พบว่า กลุ่มอายุ ๖๐-๖๙ ปีมีจำนวนมากที่สุด คือ ๘,๗๓๔,๔๐๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๘.๘ รองลงมาเป็นกลุ่มอายุ ๗๐-๗๙ ปี จำนวน ๔,๑๘๒,๖๔๔ คน (ร้อยละ ๒๘.๒) กลุ่มอายุ ๘๐-๘๙ ปี จำนวน ๑,๕๕๔,๐๒๗ คน (ร้อยละ ๑๐.๕) กลุ่มอายุ ๙๐-๙๙ ปี จำนวน ๓๓๑,๓๖๒ คน (ร้อยละ ๒.๒) และกลุ่มอายุ ๑๐๐ ปีขึ้นไป จำนวน ๔๕,๗๕๖ คน (ร้อยละ ๐.๓)^๗ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ผู้สูงอายุในช่วงวัยต้น (๖๐-๖๙ ปี) เป็นกลุ่มประชากรหลัก และส่วนใหญ่ยังคงมีศักยภาพในการทำงานได้อีกระยะหนึ่ง^๘

ในด้านการมีงานทำของผู้สูงอายุ เอกสาร “สรุปผลที่สำคัญ การทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๗” ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ระบุว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๖๗ มีผู้สูงอายุซึ่งมีอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไปยังทำงานอยู่จำนวน ๕.๒๖ ล้านคน โดยมีสัดส่วนแรงงานเพศชายมากกว่าแรงงานเพศหญิง^๙

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาสัดส่วนแรงงานผู้สูงอายุจำแนกรายภาคในปี พ.ศ. ๒๕๖๖ พบว่า สัดส่วนแรงงานผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในทุกภูมิภาค โดยภาคเหนือมีสัดส่วนแรงงานผู้สูงอายुर้อยละ ๑๘.๘ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ ๑๗.๑ ภาคใต้ร้อยละ ๑๒.๑ และภาคกลางร้อยละ ๘.๕^{๑๐} ซึ่งสะท้อนความแตกต่างเชิงโครงสร้างของตลาดแรงงานในแต่ละภูมิภาคของประเทศ

๓. แนวนโยบายรัฐ

(๑) ประเทศสิงคโปร์

รัฐบาลสิงคโปร์เริ่มให้ความสนใจต่อประเด็นผู้สูงอายุและสังคมสูงวัยอย่างจริงจัง ตั้งแต่ช่วงทศวรรษ ๑๙๘๐ (พ.ศ. ๒๕๒๓-๒๕๓๒) โดยได้จัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยปัญหาผู้สูงอายุขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ เพื่อศึกษาแนวโน้มประชากรและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในระยะยาว คณะกรรมการ

^๕ [สังคมผู้สูงอายุในปัจจุบันและเศรษฐกิจในประเทศไทย](#), สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๙

^๖ [จำนวนผู้สูงอายุของไทย มีนาคม ๒๕๖๘](#), สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๙

^๗ [content](#), สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๙

^๘ อ่างแล้ว, โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖

^๙ https://www.nso.go.th/nsoweb/storage/survey_detail/2025/20250327140934_65830.pdf, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๙

^{๑๐} [PowerPoint Presentation](#), สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๙

ดังกล่าวได้สังเกตเห็นถึงการเลือกปฏิบัติทางอายุในตลาดแรงงาน รวมถึงความเสี่ยงด้านความมั่นคงทางการเงินของรัฐในอนาคต จึงเสนอให้มีมาตรการส่งเสริมการสร้างโอกาสในการทำงานที่หลากหลายสำหรับผู้สูงอายุเป็นหนึ่งในแนวนโยบายสำคัญ

แนวคิดพื้นฐานด้านนโยบายของผู้สูงอายุของสิงคโปร์ได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบในช่วงปลายทศวรรษ ๑๙๙๐ (พ.ศ. ๒๕๓๓-๒๕๔๒)^{๑๑} โดยในช่วงเวลาเดียวกันนี้ รัฐได้ตราบัญญัติว่าด้วยการเกษียณอายุและการจ้างกลับเข้าทำงานใหม่ ค.ศ. ๑๙๙๓ (The Retirement and Re-Employment Act 1993: RRA) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือทางกฎหมายหลักในการรองรับนโยบายดังกล่าว และเป็นฐานสำคัญของระบบการจ้างแรงงานผู้สูงอายุของประเทศ (ซึ่งจะได้กล่าวถึงกฎหมายฉบับนี้ในหัวข้อต่อไป)

ในทางปฏิบัติ สิงคโปร์ได้ดำเนินนโยบายเชิงรุกผ่านความร่วมมือในลักษณะไตรภาคีอย่างต่อเนื่อง โดยในเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้มีการจัดตั้งโครงการ WorkPro ซึ่งเป็นโครงการความร่วมมือระหว่าง ๔ หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงแรงงานสิงคโปร์ (Ministry of Manpower: MOM) Workforce Singapore (WSG) สหพันธ์นายจ้างแห่งชาติสิงคโปร์ (Singapore National Employers Federation: SNEF) และสหภาพภาพแรงงานแห่งชาติ (National Trades Union Congress: NTUC) เพื่อส่งเสริมการพัฒนาสถานที่ทำงานให้มีความก้าวหน้าและเหมาะสมกับโครงสร้างแรงงานที่มีอายุสูงขึ้น โครงการดังกล่าวให้การสนับสนุนทางการเงินแก่สถานประกอบการในการปรับสภาพแวดล้อมการทำงานให้เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ การพัฒนารูปแบบการทำงานที่ยืดหยุ่น (Flexible Work Arrangements: FWAs) และการจ้างแรงงานที่มีอายุ ๕๐ ปีขึ้นไป^{๑๒}

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ รัฐบาลสิงคโปร์ได้จัดตั้งคณะทำงานไตรภาคีว่าด้วยแรงงานผู้สูงอายุ (Tripartite Workgroup on Older Workers) เพื่อเตรียมความพร้อมทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายแรงงานสูงวัยต่อการเปลี่ยนผ่านสู่สังคมสูงวัยอย่างเต็มรูปแบบ ในปีถัดมา คณะทำงานดังกล่าวได้จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ครอบคลุมแผนงานยุทธศาสตร์ระดับชาติสำหรับการมีอายุยืนยาวอย่างมีประสิทธิภาพ (productive longevity) ในช่วงเวลา ๑๐ ปีไปจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๗๓ ซึ่งนายกรัฐมนตรี Lee Hsien Loong ได้ประกาศยอมรับข้อเสนอแนะของคณะทำงานทั้งหมด^{๑๓} สะท้อนให้เห็นถึงความชัดเจนและความต่อเนื่องของแนวนโยบายรัฐในเรื่องการจ้างแรงงานผู้สูงอายุอย่างเป็นระบบ

(๒) ประเทศไทย

ในกรณีของประเทศไทย แนวนโยบายรัฐเกี่ยวกับผู้สูงอายุและการจ้างงานพัฒนาและตกผลึกขึ้นตามลำดับเวลา โดยเริ่มปรากฏในเชิงปฏิบัติก่อน และต่อมาได้รับการรองรับและจัดวางไว้อย่างเป็นระบบในระดับแผนและนโยบายของรัฐในระยะหลัง กล่าวคือ ในระยะเริ่มต้น กระทรวง

^{๑๑} Xiao Tian, “Successful Aging in Singapore”, p. 12-13, [content](#), สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๖๙

^{๑๒} [factsheet-on-enhanced-workpro.pdf](#), สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๖๙

^{๑๓} [tripartite-guidelines-on-re-employment-of-older-employees.pdf](#), สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๖๙

แรงงานได้ออกประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง ขอความร่วมมือส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุ มีงานทำ ลงวันที่ ๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๒^{๑๔} ซึ่งมีลักษณะเป็นการขอความร่วมมือจากนายจ้างและ สถานประกอบการให้เปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุเข้าทำงาน

ต่อมา แนวคิดดังกล่าวได้รับการยกระดับและบูรณาการเข้าสู่กรอบนโยบายของรัฐ ในระดับแผน โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๗๐) ซึ่งมีสถานะเป็นแผนระดับที่ ๒ ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑ และทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการแปลงยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งเป็น กรอบสำหรับการจัดทำแผนระดับที่ ๓ ได้กำหนดกลยุทธ์ย่อยที่ ๑.๕ “พัฒนาผู้สูงอายุให้เป็นพลเมือง มีคุณค่าของสังคม” โดยมุ่งพัฒนาผู้สูงอายุให้เป็นพลังของสังคม พร้อมทั้งส่งเสริมและเปิดโอกาส ให้ผู้สูงอายุสามารถทำงานตามศักยภาพของตน^{๑๕} ทั้งนี้ การกำหนดกลยุทธ์ดังกล่าวสอดคล้องกับมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๕^{๑๖} ที่เห็นชอบแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๘๐)^{๑๗} ซึ่งกำหนดให้การส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุเป็นหนึ่งในแนวนโยบายสำคัญ เพื่อรองรับการเปลี่ยนผ่านสู่สังคมสูงวัยในระยะยาว

ในเชิงนโยบายระดับรัฐบาล จากการพิจารณาคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีใน ช่วงเวลาเดียวกัน พบว่า รัฐได้กำหนดให้ประเด็นเกี่ยวกับผู้สูงอายุและการสร้างงานหรือรายได้เป็นส่วน หนึ่งของนโยบายที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยบรรจุไว้ในคำแถลงนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า คำแถลงนโยบายดังกล่าวมิได้ใช้คำว่า “แรงงานผู้สูงอายุ” โดยตรง แต่เลือกใช้ ถ้อยคำในลักษณะกว้างและครอบคลุมมากกว่า เช่น “ผู้สูงอายุ” “มีงาน มีรายได้”^{๑๘} “สร้างงาน สร้าง รายได้” “ศักยภาพของผู้สูงอายุ”^{๑๙} และ “สังคมสูงวัย”^{๒๐} เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้นโยบายของรัฐในระดับแผนและคำแถลงนโยบายจะได้กำหนดกลุ่ม เป้าหมายในลักษณะของ “แรงงานผู้สูงอายุ” อย่างชัดเจนในเชิงแนวคิดด้านแรงงาน แต่เมื่อพิจารณา ภาพรวมในการดำเนินการของฝ่ายบริหาร พบว่า แนวคิดเกี่ยวกับการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีงานทำหรือ มีรายได้ได้ปรากฏขึ้นในทางปฏิบัติในหลายช่วงเวลา และดำเนินไปควบคู่กับการพัฒนากรอบนโยบาย

^{๑๔} [th1617003283-794_0.pdf](#), สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๖๘

^{๑๕} [article_file_๒๐๒๓๐๓๐๗๑๗๓๕๑๘.pdf](#), สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๖๘

^{๑๖} [P_๔๐๖๓๗๒_๑.pdf](#), สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๖๘

^{๑๗} [th๑๖๕๓๕๕๓๕๐๑-๘๔๓_๐.pdf](#), สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๖๘

^{๑๘} คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายเศรษฐา ทวีสิน นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๖, [history_๖๖.pdf](#), สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๘

^{๑๙} คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาวแพทองธาร ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๗, [Policy_๖๗_th.pdf](#), สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๘

^{๒๐} คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอนุทิน ชาญวีรกูล นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันพฤหัสบดีที่ ๙ เมษายน ๒๕๖๘, [content](#), สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๘

ในระดับต่าง ๆ โดยภาครัฐได้ใช้กลไกของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนประเด็นดังกล่าวผ่านมาตรการและการดำเนินการที่มีลักษณะแตกต่างกันไป ซึ่งสามารถจำแนกการดำเนินการออกเป็น ๒ กลุ่ม ได้แก่

(ก) การดำเนินการที่มีมติหรือคำสั่งเชิงนโยบายรองรับอย่างเป็นทางการ

นอกจากประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง ขอความร่วมมือส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีงานทำ ลงวันที่ ๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๒^{๑๑} แล้ว ในปี พ.ศ. ๒๕๖๘ ได้มีประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจังหวัดอ่างทอง เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการจ้างพนักงานผู้สูงอายุปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๖๘ ซึ่งเปิดช่องให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอ่างทองสามารถจ้างผู้สูงอายุที่มีทักษะและประสบการณ์สูงมาปฏิบัติงานที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริม สนับสนุน ให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ พัฒนา หรือให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์กร เพื่อรองรับภารกิจการพัฒนาท้องถิ่น และสังคมผู้สูงอายุ^{๑๒} ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวมีขอบเขตจำกัดอยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดอ่างทองเท่านั้น มิได้ขยายผลไปสู่การส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุในภาคเอกชนในภาพรวม

(ข) การดำเนินการเชิงปฏิบัติในลักษณะโครงการหรือความร่วมมือโดยไม่มีคำสั่งเชิงบังคับโดยตรง

ควบคู่กับมาตรการที่มีมติหรือคำสั่งรองรับ ได้มีการดำเนินการเชิงปฏิบัติในลักษณะโครงการ ความร่วมมือ หรือแนวทางนโยบายแบบสมัครใจ ซึ่งสะท้อนความพยายามของรัฐในการแปลงกรอบนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยยังไม่อาศัยกลไกทางกฎหมายในลักษณะบังคับ ตัวอย่างสำคัญ ได้แก่ การจัดทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อส่งเสริมการมีงานทำให้ผู้สูงอายุ^{๑๓} ซึ่งมีการดำเนินการในหลายช่วงเวลาและหลายรูปแบบ อาทิ การเปิดตำแหน่งงานที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ การฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะ และการเปิดพื้นที่จำหน่ายสินค้าหรือประกอบอาชีพอิสระ^{๑๔} โดยกลไกดังกล่าวตั้งอยู่บนความร่วมมือและความสมัครใจของภาคีที่เข้าร่วมเป็นหลัก

^{๑๑} อ้างแล้ว, โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔

^{๑๒} [b524a550.pdf](#), สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๙

^{๑๓} [ข่าวประชาสัมพันธ์ทั่วไป - “พิพัฒน์” เดินหน้าสร้างโอกาสทำงานวัยเกษียณ จับมือ 16 ธุรกิจเอกชน เปิดตำแหน่งงานกว่า 4 พันอัตราทั่วประเทศ : กรมการจัดหางาน](#), สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๙

^{๑๔} โครงการ “60 ยังแจ๋ว” สนับสนุนอาชีพผู้สูงอายุ กระทรวงแรงงาน x กรมการจัดหางาน x CP AXTRA เปิดตัว 3 กิจกรรม ส่งเสริมการจ้างงาน – ประกอบอาชีพอิสระ สำหรับผู้สูงอายุ | The Structure | LINE TODAY, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๙

๔. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๑) ประเทศสิงคโปร์

สิงคโปร์ได้ตรากฎหมายที่กำหนดกรอบการจ้างแรงงานผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะจำนวน ๑ ฉบับ ได้แก่ รัฐบัญญัติว่าด้วยการเกษียณอายุและการจ้างกลับเข้าทำงานใหม่ ค.ศ. ๑๙๙๓ (The Retirement and Re-Employment Act 1993^{๒๕}: RRA) หรือ “กฎหมาย RRA” ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดเกณฑ์อายุเกษียณขั้นต่ำ การกำหนดให้มีระบบการจ้างกลับเข้าทำงานใหม่ (Re-employment) สำหรับลูกจ้างผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติเหมาะสม และการคุ้มครองลูกจ้างจากการถูกบอกเลิกจ้างเนื่องจากเหตุแห่งอายุ

Section 2 (1) ของกฎหมาย RRA บัญญัติกำหนดข้อยกเว้นสำคัญ เช่น “ลูกจ้างที่เข้าเกณฑ์” (eligible employee) “อายุเกษียณขั้นต่ำ” (prescribed minimum retirement age) “อายุสำหรับการจ้างกลับเข้าทำงานใหม่” (prescribed re-employment age) และ “สัญญาจ้างงานใหม่” (re-employment contract) นอกจากนี้ Section 2 (2) ได้กำหนดหลักการคุ้มครองสำคัญว่า การกระทำใด ๆ ของนายจ้างที่เป็นการยกเลิกสัญญาจ้าง ไม่ว่าจะจะมีหรือไม่มี การบอกกล่าวล่วงหน้า หรือการให้ลูกจ้างเกษียณ บังคับให้เกษียณ หรือบังคับให้ลาออกโดยอ้างเหตุแห่งอายุ ให้ถือว่าเป็นการ “เลิกจ้าง” ซึ่งมีผลให้ต้องนำการกระทำนั้นไปพิจารณาภายใต้บทคุ้มครองการห้ามเลิกจ้างเพราะอายุ (Part 2) และกลไกการเยียวยา (Part 4)

Section 4 (1) บัญญัติให้อำนาจแก่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย ซึ่งในทางปฏิบัติได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ในการกำหนดเกณฑ์อายุเกษียณขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างบางกลุ่ม ทั้งนี้ เกณฑ์อายุดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่า ๖๒ ปีแต่ไม่เกิน ๖๕ ปี และต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ต่อมาได้มีการตรา รัฐบัญญัติว่าด้วยการเกษียณอายุและการจ้างกลับเข้าทำงานใหม่ (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) ค.ศ. ๒๐๒๑ (The Retirement and Re-employment (Amendment) Act ๒๐๒๑ (Act 38 of 2021))^{๒๖} ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๕ เพื่อปรับปรุงกรอบกฎหมาย RRA ให้รองรับการขยายเกณฑ์อายุเกษียณขั้นต่ำและอายุสำหรับการจ้างกลับเข้าทำงานใหม่เป็นขั้น ภายใต้กรอบดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานได้ใช้อำนาจตาม Section 4 (1) ออกประกาศกำหนดให้เกณฑ์อายุเกษียณขั้นต่ำเพิ่มจาก ๖๒ ปีเป็น ๖๓ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๕ และประกาศแผนการขยายอายุเกษียณขั้นต่ำเป็น ๖๔ ปีในปี พ.ศ. ๒๕๖๙^{๒๗}

^{๒๕} [Retirement and Re-employment Act ๑๙๙๓ - Singapore Statutes Online](#), สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๙

^{๒๖} [Retirement and Re-employment \(Amendment\) Act ๒๐๒๑ - Singapore Statutes Online](#), สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๙

^{๒๗} [สิงคโปร์เพิ่มเกณฑ์เกษียณอายุเป็น ๖๔ ปี ในปี ๒๕๖๙ - ศูนย์ข้อมูลเพื่อธุรกิจไทยในสิงคโปร์](#), สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๙

Part 3 Re-employment of Eligible Employees (Sections 7, 7A, 7B และ 7C) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ้างกลับเข้าทำงานใหม่ของลูกจ้างผู้สูงอายุ โดยลูกจ้างที่จะมีสิทธิได้รับการจ้างกลับเข้าทำงานใหม่ต้องมีคุณสมบัติสำคัญ ๓ ประการ ได้แก่ (๑) มีอายุอยู่ในช่วงที่กฎหมายกำหนด (๒) มีผลการปฏิบัติงานอย่างน้อยอยู่ในระดับที่น่าพอใจ และ (๓) มีสุขภาพที่เหมาะสมกับการทำงาน ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดข้อสันนิษฐานเบื้องต้นว่าลูกจ้างมีสุขภาพพร้อมในการทำงาน เว้นแต่นายจ้างจะพิสูจน์ได้เป็นอย่างอื่น

เมื่อลูกจ้างซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดมีอายุถึงเกณฑ์อายุเกษียณขั้นต่ำ นายจ้างมี “หน้าที่” ต้องเสนอการจ้างงานใหม่ให้แก่ลูกจ้าง โดยต้องจัดทำเป็นสัญญาจ้างงานใหม่ซึ่งมีผลตั้งแต่วันที่ลูกจ้างมีอายุถึงเกณฑ์ดังกล่าว และสามารถดำเนินต่อไปได้จนถึงอายุสูงสุดสำหรับการจ้างงานใหม่ตามที่กฎหมายกำหนด กฎหมายยังวางหลักแยกสภาพความสัมพันธ์ภายใต้สัญญาจ้างงานใหม่ออกจากสัญญาเดิม เพื่อให้การจ้างงานใหม่ภายหลังการเกษียณมีความชัดเจนในทางกฎหมาย

ทั้งนี้ กฎหมายเปิดโอกาสให้มีการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการจ้างงานภายใต้สัญญาจ้างงานใหม่ได้โดยต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลอันสมควร ในกรณีที่นายจ้างไม่สามารถจัดหาตำแหน่งงานที่เหมาะสมให้แก่ลูกจ้างได้ นายจ้างอาจเลือกดำเนินการโดยชำระเงินช่วยเหลือการจ้างงาน (Employment Assistance Payment: EAP) หรือจัดหานายจ้างรายใหม่ให้แก่ลูกจ้างแทน ทั้งนี้ การโอนย้ายการจ้างงานต้องได้รับความยินยอมจากลูกจ้าง และกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวนเงิน รูปแบบการจ่าย รวมถึงผลทางกฎหมายของการโอนย้ายดังกล่าว โดยให้ภาระหน้าที่ของนายจ้างเดิมสิ้นสุดลงเมื่อมีการโอนย้ายการจ้างงาน

Part 4 Remedies (Sections 8, 8A, 8B และ 8C) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดกลไกการเยียวยาและการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการเลิกจ้างหรือการปฏิเสธการจ้างงานใหม่ ซึ่งสามารถจำแนกประเภทของข้อพิพาทได้เป็น ๓ กลุ่ม ได้แก่ (๑) การเลิกจ้างด้วยเหตุแห่งอายุ (๒) การปฏิเสธการจ้างงานใหม่โดยไม่สมเหตุสมผล และ (๓) เงื่อนไขสัญญาการจ้างงานใหม่หรือจำนวนเงินช่วยเหลือการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม

กฎหมายกำหนดให้ลูกจ้างที่มีสิทธิได้รับการจ้างกลับเข้าทำงานใหม่สามารถยื่นคำร้องต่อรัฐมนตรีเพื่อขอให้มีการสั่งให้กลับเข้าทำงานหรือให้ชดเชยค่าชดเชย โดยรัฐมนตรีมีอำนาจวินิจฉัยคำร้องโดยพิจารณาจากรายงานของเจ้าพนักงานแรงงานและข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง เช่น ความเสียหายที่ลูกจ้างได้รับและโอกาสในการหางานใหม่ ทั้งนี้ คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีมีผลเด็ดขาดและเป็นการตัดสิทธิในการนำข้อพิพาทเดียวกันไปฟ้องร้องซ้ำในศาล

กฎหมายยังได้กำหนดให้ต้องมีการระงับข้อพิพาทเบื้องต้นผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ย โดยลูกจ้างต้องแจ้งข้อพิพาทต่อเจ้าพนักงานแรงงานก่อนดำเนินการในชั้นตอนถัดไป และจำแนกประเภทข้อพิพาทเกี่ยวกับการจ้างงานใหม่ไว้เป็นการเฉพาะ เช่น การปฏิเสธการจ้างงานใหม่โดยไม่สมเหตุสมผล เงื่อนไขสัญญาที่ไม่เป็นธรรม หรือจำนวนเงินช่วยเหลือการจ้างงานที่ไม่เหมาะสม

(๒) ประเทศไทย

ปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดเรื่องการจ้างแรงงานผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ แต่ใช้กฎหมายทั่วไปหลายฉบับซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการจ้างงานทั้งทางตรงและทางอ้อม กฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวสามารถสรุปสาระสำคัญโดยสังเขปได้ ดังต่อไปนี้

(๑) สัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๕๗๕-๕๘๖)^{๒๘} มาตรา ๕๗๕ เป็นบทบัญญัติกำหนดความหมายของคำว่า “จ้างแรงงาน” ซึ่งโดยสรุปหมายถึง สัญญา ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง โดยลูกจ้างตกลงทำงานให้แก่ นายจ้างและนายจ้างตกลงจ่ายสินจ้างตลอด ระยะเวลาที่ลูกจ้างทำงานให้ ทั้งนี้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดหลักเกี่ยวกับการ โอนสิทธิการจ้างซึ่งจะกระทำมิได้หากอีกฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอม (มาตรา ๕๗๗) ผลแห่งการผิดสัญญา (มาตรา ๕๗๘) การบอกเลิกสัญญาและการเลิกจ้างในกรณีต่าง ๆ (มาตรา ๕๗๙ มาตรา ๕๘๐ มาตรา ๕๘๑ มาตรา ๕๘๒ มาตรา ๕๘๓ และมาตรา ๕๘๔) การจ้างที่ไม่มีกำหนดระยะเวลา (มาตรา ๕๘๑) การจ้างลูกจ้างต่างถิ่น (มาตรา ๕๘๖) และการสิ้นสุดสัญญาจ้าง (มาตรา ๕๘๕)

(๒) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑^{๒๙} เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐาน ขั้นต่ำในการจ้างงาน เช่น เวลาทำงาน วันหยุด สิทธิในการลา ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา สวัสดิการ ค่าชดเชย กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ตลอดจนความคุ้มครองพิเศษแก่ลูกจ้างบางกลุ่ม เช่น ลูกจ้างเด็กและสตรี มีครรภ์ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐^{๓๐} ได้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ เกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างบางกลุ่มหรือบางประเภท เช่น นักเรียน นักศึกษา คนพิการ และผู้สูงอายุ ซึ่งสะท้อนถึงความพยายามของรัฐในการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครอง แรงงานของลูกจ้างกลุ่มดังกล่าวที่มีลักษณะการทำงานแตกต่างจากลูกจ้างทั่วไป

(๓) พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖^{๓๑} มีสาระสำคัญเป็นการให้ความคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนผู้สูงอายุซึ่งเป็นบุคคลสัญชาติไทยที่มีอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีบริบูรณ์ขึ้นไปให้ได้รับ สิทธิประโยชน์ในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะมาตรา ๑๑ ซึ่งกำหนดสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับการ คุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนด้านการแพทย์ การประกอบอาชีพหรือการฝึกอาชีพ ที่เหมาะสม การพัฒนาตนเอง และการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม เป็นต้น

(๔) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓^{๓๒} มีสาระสำคัญเป็นการจัดตั้งกองทุน ประกันสังคมเพื่อให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีต่าง ๆ โดยผู้ประกันตนตามกฎหมาย ฉบับนี้คือลูกจ้างที่มีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปีบริบูรณ์และไม่เกิน ๖๐ ปีบริบูรณ์ และถ้าลูกจ้างเป็นผู้ประกัน

^{๒๘} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๙

^{๒๙} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๙

^{๓๐} <https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/2118578.pdf>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๙

^{๓๑} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สืบค้นเมื่อวันที่ ๘๙ เมษายน ๒๕๖๙

^{๓๒} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๙

ตนอยู่แล้วและมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ หากยังคงเป็นลูกจ้างอยู่ ให้ถือว่ามิสถานะเป็นผู้ประกันตนต่อไป (มาตรา ๓๓) โดยเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมมาจากรัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนในสัดส่วนตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๔๖)

(๕) พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗^{๓๓} มีสาระสำคัญเป็นการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างที่ประสบอันตราย เจ็บป่วย สูญหาย หรือเสียชีวิตอันเนื่องมาจากการทำงาน โดยนายจ้างมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนแต่เพียงฝ่ายเดียวตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กฎหมายกำหนด

๕. บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ

(๑) บทวิเคราะห์

(ก) ภาพรวมเชิงเปรียบเทียบ

การจ้างแรงงานผู้สูงอายุในประเทศสิงคโปร์และประเทศไทยสะท้อนแนวคิดเชิงนโยบายที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน กล่าวคือ ความตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรและความจำเป็นในการใช้ศักยภาพของแรงงานผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างสองประเทศอยู่ที่ระดับของการนำนโยบายดังกล่าวมาปฏิบัติให้เกิดผลในทางกฎหมาย

สำหรับสิงคโปร์ รัฐบาลใช้วิธีการตรากฎหมายเฉพาะขึ้นใช้บังคับ คือ กฎหมาย RRA ซึ่งทำหน้าที่เป็นเครื่องมือทางกฎหมายของรัฐที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้างตลอดจนกลไกการเยียวยาและการระงับข้อพิพาทไว้อย่างเป็นระบบ ในขณะที่ไทยใช้กฎหมายแรงงานหลายฉบับที่กระจัดกระจายมาพิจารณาประกอบกัน และยังไม่มีการตรากฎหมายที่กำหนดเรื่องการจ้างแรงงานผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ ส่งผลให้นโยบายด้านการจ้างแรงงานผู้สูงอายุของไทยยังคงมีลักษณะเป็น soft policy ซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายโดยตรง

(ข) ความแตกต่างเชิงโครงสร้าง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบในเชิงโครงสร้าง สามารถสรุปความแตกต่างระหว่างกฎหมาย RRA ของสิงคโปร์กับกฎหมายแรงงานของไทยได้ ๓ ประการ ดังนี้

ประการแรก การกำหนดหน้าที่เชิงบวกของนายจ้าง

กฎหมาย RRA ของสิงคโปร์บัญญัติให้นายจ้างมีหน้าที่เสนอการจ้างงานใหม่ให้แก่ลูกจ้างซึ่งเข้าเกณฑ์เมื่อมีอายุถึงเกณฑ์อายุเกษียณขั้นต่ำ ขณะที่กฎหมายไทยยังไม่มียกเว้นข้อกำหนดหน้าที่ในลักษณะเดียวกันไว้ ประกอบกับเมื่อพิจารณากรอบกฎหมายแรงงานไทย ไม่ว่าจะ เป็นกฎหมายว่าด้วยสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

^{๓๓} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๙

กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม หรือกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ล้วนไม่ปรากฏบทบัญญัติที่กล่าวถึง “ผู้สูงอายุ” หรือ “แรงงานผู้สูงอายุ” เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ การจ้างแรงงานผู้สูงอายุของไทยจึงมีได้ตั้งอยู่บนกลไกทางกฎหมายในลักษณะที่ก่อให้เกิดหน้าที่โดยตรงแก่นายจ้าง แต่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของนายจ้างแต่ละราย หรือการอาศัยมาตรการจูงใจเชิงนโยบายของภาครัฐเป็นสำคัญ

ประการที่สอง ความชัดเจนของสถานะลูกจ้างหลังเกษียณ

กฎหมาย RRA แยก “สัญญาจ้างงานใหม่” ออกจากสัญญาจ้างเดิมอย่างชัดเจน พร้อมทั้งกำหนดผลทางกฎหมายของการปรับเงื่อนไขการจ้างและทางเลือกในกรณีที่ไม่สามารถจ้างงานต่อได้ ในทางตรงกันข้าม กฎหมายไทยยังใช้โครงสร้างของสัญญาจ้างแรงงานทั่วไปซึ่งทำให้สถานะของลูกจ้างที่เป็นผู้สูงอายุภายหลังมีอายุถึงเกณฑ์เกษียณไม่ชัดเจน และอาจก่อให้เกิดความไม่แน่นอนทางกฎหมายทั้งต่อนายจ้างและลูกจ้าง

ประการที่สาม กลไกการเยียวยาเฉพาะด้าน

กฎหมาย RRA มีกลไกการระงับข้อพิพาทและการเยียวยาที่ออกแบบมาโดยเฉพาะสำหรับข้อพิพาทอันเกิดจากการไม่จ้างงานต่อหรือการเลิกจ้างเนื่องจากอายุ แต่ระบบกฎหมายแรงงานไทยอาศัยกลไกทั่วไปของกฎหมายแรงงานและศาลแรงงาน ซึ่งมีได้ถูกออกแบบมาเพื่อรองรับลักษณะเฉพาะของข้อพิพาทด้านแรงงานผู้สูงอายุโดยตรง

จากความแตกต่างดังกล่าว เห็นได้ว่ากฎหมาย RRA ของสิงคโปร์มิได้เป็นเพียงกฎหมายแรงงานฉบับหนึ่ง แต่เป็นกลไกสำคัญที่ดำรงอยู่ภายใต้กรอบนโยบายด้านแรงงานผู้สูงอายุในลักษณะบูรณาการ การนำแนวคิดตามกฎหมายดังกล่าวมาปรับใช้ในประเทศไทยจึงไม่อาจดำเนินการได้โดยการคัดลอกตัวบทกฎหมายมาใช้บังคับโดยตรงเท่านั้น แต่จำเป็นต้องพิจารณาปรับโครงสร้างทางกฎหมาย แนวนโยบายของรัฐ และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับบริบทของตลาดแรงงานไทยในภาพรวม โดยคำนึงถึงปัจจัยรอบด้าน อาทิ อัตราค่าจ้าง สวัสดิการ สิทธิประโยชน์ระบบบำนาญ ความรู้และทักษะความชำนาญของลูกจ้าง ลักษณะของอาชีพหรือประเภทธุรกิจ ค่าครองชีพ ตลอดจนความต้องการของตลาดแรงงานที่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์และบริบททางสังคม

(๒) ข้อเสนอแนะ

หากประเทศไทยจะยกระดับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุจากระดับนโยบายทั่วไปไปสู่การมีกฎหมายเฉพาะในลักษณะเดียวกับกฎหมาย RRA ของสิงคโปร์ ย่อมจำเป็นต้องพิจารณาประเด็นสำคัญหลายประการ ดังต่อไปนี้

(ก) การกำหนดสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาจ้างแรงงาน

การยกระดับนโยบายไปสู่กฎหมายเฉพาะจำเป็นต้องมีบทบัญญัติที่กำหนดสิทธิของลูกจ้างผู้สูงอายุในการได้รับการพิจารณาจ้างงานต่อหลังครบเกษียณอายุงาน และกำหนดหน้าที่ของ

นายจ้างไว้อย่างชัดเจน^{๓๔} ทั้งนี้ ไม่จำเป็นต้องกำหนดให้มีการจ้างงานต่อในทุกกรณี หากแต่ควรกำหนด “หน้าที่ในการเสนอทางเลือก” แก่นายจ้าง เช่น การจ้างงานใหม่ในรูปแบบอื่น การปรับลักษณะงานให้เหมาะสม หรือการให้ค่าชดเชยในระดับที่เหมาะสม เพื่อสร้างสมดุลระหว่างความคุ้มครองของลูกจ้างและความสามารถในการบริหารจัดการของนายจ้าง

(ข) การออกแบบสัญญาจ้างงานใหม่ให้มีความยืดหยุ่นควบคู่กับความชัดเจนทางกฎหมาย

กฎหมายควรกำหนดกรอบของสัญญาจ้างงานใหม่สำหรับแรงงานผู้สูงอายุให้มีความยืดหยุ่นในด้านชั่วโมงการทำงาน ค่าจ้าง ลักษณะงาน ข้อจำกัดด้านสุขภาพของลูกจ้าง เป็นต้น แต่ในขณะเดียวกันต้องมีความชัดเจนในผลทางกฎหมาย เพื่อป้องกันความสับสนหรือความคลุมเครือกับสัญญาจ้างแรงงานทั่วไป และลดความเสี่ยงในการตีความที่ไม่สอดคล้องกันในทางปฏิบัติ

(ค) การจัดให้มีกลไกเยียวยาและระงับข้อพิพาทเฉพาะด้าน

ควรมีการออกแบบกลไกการเยียวยาและการระงับข้อพิพาทที่เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของแรงงานผู้สูงอายุ เช่น ระบบการไกล่เกลี่ยเฉพาะด้าน หรือกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งอาจช่วยลดภาระของศาลแรงงาน เพิ่มความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหา และสร้างความมั่นใจให้แก่ทั้งนายจ้างและลูกจ้าง

อย่างไรก็ดี การพัฒนากฎหมายในลักษณะดังกล่าวจำเป็นต้องคำนึงถึงข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของตลาดแรงงานไทยควบคู่กันไปด้วย เนื่องจากบริบทของประเทศไทยยังมีข้อจำกัดสำคัญหลายประการที่อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย

ประการแรก โครงสร้างตลาดแรงงานไทยมีสัดส่วนแรงงานนอกระบบอยู่ในระดับสูง โดยแรงงานผู้สูงอายุจำนวนมากประกอบอาชีพในภาคเกษตรกรรม การค้าขายรายย่อย หรือการประกอบอาชีพอิสระ^{๓๕} ถ้าไม่มีมาตรการรองรับแรงงานนอกระบบควบคู่กัน การกำหนดหน้าที่เกี่ยวกับการจ้างงานต่ออาจไม่ครอบคลุมแรงงานผู้สูงอายุส่วนใหญ่ของประเทศ

ประการที่สอง พื้นฐานความรู้และระดับทักษะของแรงงานผู้สูงอายุยังคงเป็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่สำคัญ โดยแรงงานผู้สูงอายุในสิงคโปร์ส่วนใหญ่อยู่ในระบบที่เอื้อต่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตและการพัฒนาทักษะอย่างต่อเนื่อง^{๓๖} ขณะที่แรงงานผู้สูงอายุในไทยจำนวนมากมีระดับการศึกษาและทักษะความชำนาญในระดับที่ไม่สูงนัก และกระจุกตัวอยู่ในภาคเศรษฐกิจที่ใช้แรงงานเชิงกายภาพเป็นหลัก เช่น ด้านการเกษตรและประมง ด้านการบริการ^{๓๗}

^{๓๔} กัญญศิริณ ใสงาม, “การส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุ”, หน้า ๘๗ และหน้า ๑๑๕, 2614000541.pdf, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๔

^{๓๕} 20241125143625_37256.pdf, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๔

^{๓๖} Lifelong Learning & Ageing: Evidence from Singapore, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๔

^{๓๗} อ่างแล้ว, โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙

ประการที่สาม ความแตกต่างด้านระดับรายได้ต่อหัวของประชากรระหว่างสองประเทศ สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีรายได้ต่อหัวอยู่ในระดับสูงมาก ในขณะที่ไทยยังคงเป็นประเทศรายได้ปานกลาง^{๓๘} ความแตกต่างดังกล่าวส่งผลโดยตรงต่อทั้งลูกจ้างและนายจ้าง กล่าวคือ แรงงานผู้สูงอายุในประเทศไทยจำนวนไม่น้อยมีความจำเป็นต้องทำงานต่อเพื่อการยังชีพ ขณะที่นายจ้างก็มีความสามารถจำกัดในการรองรับต้นทุนจากมาตรการคุ้มครองแรงงานที่เพิ่มขึ้นในระดับเดียวกับประเทศรายได้สูง

ด้วยเหตุนี้ แม้หลักการของกฎหมาย RRA จะมีประโยชน์อย่างยิ่งในการขับเคลื่อนนโยบายการจ้างแรงงานผู้สูงอายุให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่การนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยจำเป็นต้องพิจารณาและดำเนินการด้วยความรอบคอบ โดยต้องปรับให้สอดคล้องกับบริบทของตลาดแรงงานไทยอย่างแท้จริง ทั้งในด้านโครงสร้างเศรษฐกิจ การพัฒนาและยกระดับทุนมนุษย์ของแรงงานผู้สูงอายุ ควบคู่ไปกับการออกแบบกฎหมายที่มีความยืดหยุ่นและไม่เพิ่มภาระเกินสมควรให้แก่ผู้ประกอบการ มิฉะนั้น กฎหมายในลักษณะเดียวกับ RRA อาจบังคับใช้ได้จริงเพียงในวงจำกัด และไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของแรงงานผู้สูงอายุส่วนใหญ่ของประเทศได้อย่างแท้จริง

^{๓๘} [GDP per capita \(current US\\$\) - Thailand, Singapore | Data](#), สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๙