



ISSN 0125-0957

# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๗๐ ฉบับที่ ๒ เดือนมีนาคม - เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๕



“ผู้สูงอายุเป็นสินทรัพย์ที่ทรงคุณค่ามหาศาลของสังคม  
และมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาในระดับสากล”





# รัฐสภา

## ที่ปรึกษา

นางพรพิศ เพชรเจริญ  
นางสาวโสมอุษา บุรณะเหตุ

## บรรณาธิการ

นางจงเดือน สุทธิรัตน์

## ผู้จัดการ

นางสิวพร สุขเอียด

## กองบรรณาธิการ

นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์  
นายพิษณุ จารีย์พันธ์  
นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล  
นางสาวอรทัย แสหนบุตร  
นายก้องเกียรติ ผือโย  
นางสาวนิธิตา ประเสริฐภักดี  
นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย

## ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน  
นายนิธิทัศน์ องค์อิวชัย  
นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงศ์เมธี

## ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร  
นางสาวดลณี จุลนานนท์  
นางสาวจริยาพร ดีกัลลา  
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์  
นางสาวสุรดา เขื่อนพานิช

## พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาววารุณี แก้วสอาด

## วัตถุประสงค์

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

## การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร  
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
เลขที่ ๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี  
เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐  
โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๕๔๘๐ - ๒  
e-mail: sapasarn2019@gmail.com  
rattasapasarn@yahoo.com

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสาร จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด





# រដ្ឋសភា







## บทบรรณาธิการ

ท่ามกลางปัญหาต่าง ๆ มากมายที่ทั่วโลกต้องเผชิญร่วมกันอย่างหนักหนาสาหัสก่อนหน้านี้ อันเนื่องมาจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ส่งผลให้ภาวะเศรษฐกิจต้องชะงักงัน ขณะเดียวกันในช่วงเวลานี้ไทยก็กำลังเผชิญกับปัญหาหระลอกใหม่ที่สร้างความวิตกกังวลให้กับทุกฝ่ายอยู่ไม่น้อย สืบเนื่องมาจากปัญหาราคาน้ำมันและราคาสินค้าที่ปรับสูงขึ้นจากผลกระทบการสู้รบระหว่างรัสเซียและยูเครน และมาตรการคว่ำบาตรระหว่างรัสเซียกับสหรัฐอเมริกาและพันธมิตร ซึ่งนับเป็นวิกฤติที่แทรกซ้อนเข้ามาเพิ่มจากการที่ไทยเผชิญกับวิกฤติโควิด-๑๙ มาตลอดระยะเวลายาวนานกว่าสองปี ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นครั้งนี้จึงถือเป็นบททดสอบการทำงานของรัฐบาลอีกครั้ง

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังมีบททดสอบอีกหนึ่งปัญหาใหญ่ที่เป็นเหมือนระเบิดเวลารออยู่ เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกในเวลานี้เช่นเดียวกัน นั่นคือการเข้าสู่สังคมสูงอายุ โดยในปี ๒๕๖๕ นี้ไทยนับเป็นประเทศกำลังพัฒนาประเทศแรก ๆ ที่ก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุแบบสมบูรณ์ ซึ่งจะมีสัดส่วนประชากรสูงอายุที่มีอายุมากกว่า ๖๕ ปีขึ้นไปมากกว่า ๑๔% เมื่อเทียบกับประชากรทั้งหมด นับเป็นประเทศที่สองในอาเซียน รองจากสิงคโปร์ มีการคาดการณ์กันว่านับต่อจากนี้ไปถึงสิบปี ไทยน่าจะขยับขึ้นเป็นสังคมสูงอายุแบบสุดยอด ซึ่งจะมีสัดส่วนประชากรสูงอายุมากถึง ๒๐% ของประชากรทั้งหมด โดยไม่ต้องสงสัย หากอัตราการเกิดของคนไทยยังคงมีแนวโน้มลดต่ำลงอย่างต่อเนื่องเหมือนเช่นที่ผ่านมา ขณะที่ไทยยังคงติดกับดักรายได้ปานกลาง ทำให้รายได้ต่อหัวยังไม่สูงนัก ซึ่งเข้าข่ายการเป็นประเทศที่ประชาชนแก่ก่อนรวยนั่นเอง

จะเห็นได้ว่า ภาวะสังคมผู้สูงอายุได้กลายเป็นปัญหาร่วมของสังคมโลก และนำไปสู่การสร้างความร่วมมือกันในวงกว้างทั้งในระดับสากล ภูมิภาค และประเทศไทยเอง เพื่อการจัดการกับสังคมผู้สูงอายุให้เหมาะสมที่สุดอย่างค่อยเป็นค่อยไป ไม่ว่าจะเป็นนโยบาย กฎหมาย หรือแนวทางในการปฏิบัติเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุที่มีคุณภาพตามหลักการสากลของสหประชาชาติว่าด้วยผู้สูงอายุ พร้อม ๆ กันนี้ยังรวมไปถึง การเล็งเห็นถึงศักยภาพของผู้สูงอายุที่เป็นบุคคลที่สามารถขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศได้ไม่แพ้ประชากรวัยอื่น ๆ หากดำเนินการภายใต้เงื่อนไขและมาตรการที่เหมาะสม ซึ่งมาตรการเช่นนี้จะเป็นอย่างไหน อีกทั้ง มุมมองผู้สูงอายุในแง่การมีงานทำและผลิตภาพในระบบเศรษฐกิจจะมีการขับเคลื่อนไปในทิศทางใด และประเทศไทยกำลังเผชิญกับปัญหาอะไรบ้างที่ต้องเร่งแก้ไขและควรจะดำเนินการในเรื่องใดเพิ่มเติมในอนาคต เพื่อสร้างสรรคสังคมคุณภาพที่มีความเหมาะสมกับคนทุกกลุ่มได้อย่างยั่งยืน คำตอบทั้งหมดนี้สามารถค้นหาได้จากบทความเรื่องแรกของรัฐสภาสารฉบับเดือนมีนาคม-เมษายนนี้ **เรื่อง สังคมผู้สูงอายุ: มุมมองในระดับสากล ภูมิภาค และประเทศไทย**

## **บทความ เรื่อง การจ้างงานผู้สูงอายุในประเทศไทยเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด**

กล่าวถึงสถานการณ์ผู้สูงอายุและการจ้างงานผู้สูงอายุในไทยและต่างประเทศ โดยยกตัวอย่างเปรียบเทียบ ทั้งในส่วนของประเทศสิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และอังกฤษ พร้อมประเด็นบางแง่มุมเกี่ยวกับ กฎหมาย นโยบาย และมาตรการของไทยในการให้ความคุ้มครองต่อการทำงานของผู้สูงอายุหรือเป็นอุปสรรค ขัดขวางการเพิ่มโอกาสการจ้างงาน รวมไปถึงการจัดการแรงงานผู้สูงอายุ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า จุดเด่น ของแรงงานผู้สูงอายุคือเป็นแรงงานที่มีวุฒิภาวะในการทำงาน แต่ก็มีข้อจำกัดในเรื่องสุขภาพที่อาจมีผล ต่อการทำงาน ดังนั้น การรับมือเพื่อรองรับสังคมสูงวัยจึงเป็นเรื่องที่ทุกภาคส่วนในสังคมจะต้องให้ความสำคัญ และร่วมมือกันขับเคลื่อนไปพร้อม ๆ กันทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ โดยมีการเตรียมความพร้อม ที่ดีทั้งในระดับบุคคลและด้านมาตรการเชิงระบบควบคู่กันไป

สำหรับ**บทความ เรื่อง การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทย** ผู้เขียนได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ สภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุในประเทศไทย และแนวทางการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ ในประเทศไทยให้มีความครอบคลุมยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการมีสุขภาพอนามัยที่ดี ด้านการมีการศึกษาที่ดี ด้านการมีงานทำ ด้านการมีรายได้ และด้านนันทนาการและการบริการสังคมทั่วไป

ส่วน**บทความ เรื่อง อิทธิพลของแนวคิดทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่อการจัดการภาครัฐไทย** กล่าวถึงพัฒนาการและอิทธิพลของแนวคิดทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่อการนำไปปฏิบัติและประยุกต์ใช้ ในภาครัฐไทยภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยทำการศึกษาวิเคราะห์ เปรียบเทียบผ่านบริบทเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ความเชื่อ ประเพณีวัฒนธรรม ค่านิยม ตลอดจนกระบวนการ อื่น ๆ ในประเทศไทย

บทความส่งท้ายเล่มสำหรับรัฐสภาสารฉบับนี้ ขอเสนอ**บทความ เรื่อง ถอดรื้อเรื่องเล่า บิดาแห่งกฎหมายไทย ทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมายและคำพิพากษาแนวรัฐประหารนิยม** โดยเป็น บทความที่มีเนื้อหาต่อเนื่องจากฉบับที่แล้ว เนื้อหาในส่วนนี้เป็นการวิพากษ์ทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย โดยนำมาเทียบเคียงกับแนวคิดแบบประชาธิปไตยเสรีนิยมในมุมมองที่เปิดกว้างบนพื้นฐานของจริยธรรม แบบอรรถประโยชน์นิยม ซึ่งสอดคล้องกับหลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน ดังนั้น การถอดรื้อมายาคติต่อทฤษฎี ปฏิฐานนิยมทางกฎหมายในคำพิพากษาแนวรัฐประหารนิยมโดยไม่ยึดโยงกับกรอบความคิดเดิม ๆ อย่างมีอคติ จะทำให้เข้าใจหลักความเป็นอิสระของตุลาการอันเป็นแก่นสำคัญของหลักนิติธรรม รวมถึงหลักการที่แท้จริง ของทฤษฎีนี้ ทางกองบรรณาธิการรัฐสภาสารหวังเป็นอย่างยิ่งว่า บทความที่คัดสรรมาทั้งหมดจะช่วยเปิดโลกทัศน์ ในมุมมองใหม่ ๆ ให้แก่ผู้อ่านและคนในสังคมได้ขบคิดและตีความในมุมมองใหม่ ๆ ที่แตกต่างอย่างรอบด้าน ยิ่งไปกว่านั้นหากการขบคิดจะก่อให้เกิดแรงกระเพื่อมเล็ก ๆ เพื่อปรับเปลี่ยนบางสิ่งบางอย่างในสังคมให้ดีขึ้น ก็เป็นเรื่องที่น่ายินดีอยู่ไม่น้อย แล้วกลับมาพบกับบทความที่น่าสนใจและสร้างสรรค์สังคมในมุมมองที่ หลากหลายและเป็นประโยชน์ต่อคนในสังคมได้อีกเช่นเคยในฉบับหน้า



# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๗๐ ฉบับที่ ๒ เดือนมีนาคม - เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๕  
Vol. 70 No. 2 March - April 2022

## สังคมผู้สูงอายุ: มุมมองในระดับสากล ภูมิภาค และประเทศไทย

ดร.โชคชัย สุทธาเวช

๗

## การจ้างงานผู้สูงอายุในประเทศไทย เพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด

(Employment of the Elderly in Thailand to Support the Super Aged Society)

ยุทธชัย เกราะแก้ว ศรีรุ่งรัตน์ สุดสมบูรณ์ และสุตารัตน์ สุดสมบูรณ์

๔๓

## การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทย

(Welfare for the Elderly in Thailand)

ดร.นิภาพรรณ เจนสันติกุล

๗๑

## อิทธิพลของแนวคิดทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ ที่มีต่อการจัดการภาครัฐไทย

(Influence of Public Administration Theory and

Concept on Thailand's Public Management)

ดร.วัลย์พร ชินศรี

๙๑

## ถอดรื้อเรื่องเล่า บิดาแห่งกฎหมายไทย ทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย และคำพิพากษาแนวรัฐประหารนิยม (๒)

จรัญ โฆษณานันท์

๑๒๓







# สังคมผู้สูงอายุ:

มุมมองในระดับสากล ภูมิภาค และประเทศไทย

ดร.โชคชัย สุทธาเวศ\*

---

\* นักวิชาการอิสระ อาจารย์พิเศษมหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ และผู้ทรงคุณวุฒิทางการวิจัย สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ (อาทิ รัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง นิติศาสตร์ แรงงานสัมพันธ์ สวัสดิการสังคม สหกรณ์ ศาสนา การพัฒนาระหว่างประเทศ ฯลฯ)

“พหุติพจน์หมายถึง สถานการณ์ที่ผู้คนยังคงมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานในระบบ รวมถึงการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการผลิตอื่น ๆ ที่ไม่ได้รับค่าตอบแทน (เช่น การดูแลสมาชิกในครอบครัวและการทำงานแบบอาสาสมัคร) และใช้ชีวิตอย่างมีสุขภาพดี เป็นอิสระ และดำรงชีวิตอย่างมั่นคงตามวัย”

(คณะกรรมการเศรษฐกิจแห่งสหประชาชาติสำหรับยุโรป และคณะกรรมการยุโรป, เมษายน ๒๕๕๖, หน้า ๔)

“Active ageing refers to the situation where people continue to participate in the formal labour market, as well as engage in other unpaid productive activities (such as care provision to family members and volunteering), and live healthy, independent and secure lives as they age.”

(United Nations Economic Commission for Europe & European Commission, April 2013, p. 4)



## ๑. บทนำ

ประเทศที่พัฒนาแล้วและพัฒนาปานกลางกำลังเผชิญกับปัญหาสำคัญของการเป็นสังคมผู้สูงอายุ โดยมักจะเป็นไปในเรื่องต่อไปนี้ เช่น การมีอัตราการเกิดน้อยลงไม่ทันต่อการทดแทนแรงงานที่เกษียณอายุหรือออกจากตลาดแรงงาน<sup>๑</sup> อัตราการเข้าร่วมของแรงงานสูงอายุในตลาดแรงงานต่ำลง การเคลื่อนย้ายแรงงานเพื่อทดแทนแรงงานที่ขาดแคลนระหว่างประเทศมีสูงขึ้น ภาวะของคนทำงานในการดูแลผู้สูงอายุมีมากขึ้น (จำนวนผู้สูงอายุมากแต่จำนวนคนทำงานในระบบเศรษฐกิจมีน้อย) สังคมและชุมชนล่มสลาย<sup>๒</sup> ปัญหาสุขภาพและการเพิ่มขึ้นของค่ารักษาพยาบาลผู้สูงอายุ รายได้ในการดำรงชีพหลังเกษียณไม่เพียงพอ การมีงานทำหลังเกษียณเป็นไปได้จำกัด รัฐบาลมีภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในการดูแลผู้สูงอายุสูงมากขึ้น การเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ และการที่ผู้สูงอายุซึ่งมีปริมาณมากกว่าผู้คนในวัยที่ต่ำกว่าครอบงำการตัดสินใจทางการเมืองและนโยบายรัฐ (Goerres, ๒๐๐๙: ๑-๒๑) เป็นต้น ประเด็นเหล่านี้จึงเป็น



ที่มา: <http://www.thousandreason.com>

<sup>๑</sup> ยกตัวอย่าง เช่น ภาวะเจริญพันธุ์ในทุกประเทศในยุโรปในขณะนี้ต่ำกว่าระดับที่จำเป็นสำหรับการทดแทนประชากรอย่างสมบูรณ์ในระยะยาว คือ การเกิดของเด็กประมาณ ๒.๑ คนต่อผู้หญิงหนึ่งคนโดยเฉลี่ย แต่โดยส่วนใหญ่แล้วในหลายทศวรรษที่ผ่านมาภาวะเจริญพันธุ์ต่ำกว่าระดับทดแทน โดยภาวะเจริญพันธุ์ในยุโรปโดยรวมคาดว่าจะเพิ่มขึ้นจาก ๑.๖ คนต่อผู้หญิง ใน พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๘ เป็น ๑.๘ ใน พ.ศ. ๒๕๘๘-๒๕๙๓ การเพิ่มขึ้นดังกล่าวจึงยังไม่ได้คลุกกับแนวโน้มการหดตัวของยอดรวมทั้งหมดในขนาดประชากร (ดูประกอบใน United Nations. (2015). *World Population Prospect*, p. 4)

<sup>๒</sup> ท่านอาจารย์ ดร.เตียง ผาดโรสง อาจารย์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (เสียชีวิตแล้ว) เคยกล่าวกับข้าพเจ้าไว้ว่าอย่างนั้นเมื่อครั้งสมัยที่ข้าพเจ้าทำงานให้กับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อให้เร่งสนับสนุนงานวิจัยเพื่อแก้ปัญหา และช่วยบอกกับรัฐบาลด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้ยกเลิกการคุมกำเนิด เพราะทำให้เด็กเกิดน้อยลง ๆ คือ สังคมล่มสลายเป็นคำประชดประชันที่เราจะพบว่าสังคมมีผู้สูงวัยมาก ๆ และสังคมเจ็บเหงาขาดชีวิตชีวา เพราะไม่มีเสียงเด็กร้อง!

สิ่งท้าทายเชิงนโยบาย กฎหมาย และการปฏิบัติรองรับให้ต้องจัดการอย่างดีที่สุด ทั้งในทางสากลและเฉพาะประเทศนั้นๆ โดยเป้าหมายสำคัญยิ่งก็คือ การดำรงสังคมผู้สูงอายุที่มีความเป็นทุนมนุษย์ที่มีผลิตภาพสูงในทางเศรษฐกิจควบคู่กับคุณภาพชีวิตบุคคลให้มีมาตรฐานสูงอยู่ตลอดไป<sup>๓</sup>

บทความชิ้นนี้จึงประสงค์จะตอบคำถามว่า สังคมโลกในระดับสากลและภูมิภาค รวมทั้งประเทศไทยมีความพยายามดำเนินความร่วมมือกันอย่างไร และนำเสนออะไรเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ? นอกจากนี้ก็คือ ในมุมมองด้านการมีงานทำแล้ว มาตรฐานแรงงานสากลคืออะไร? มุมมองผู้สูงอายุกับการมีงานทำและผลิตภาพในระบบเศรษฐกิจเป็นอย่างไร และประเทศไทยกำลังเผชิญกับปัญหาอะไรบ้างในสังคมสูงอายุ? ในระยะเวลาที่ผ่านมา มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย แนวทาง และวิธีแก้ปัญหาสังคมสูงอายุกันในประเด็นใดบ้าง? และในอนาคตควรเพิ่มเติมในประการใดอีกบ้าง อันเกี่ยวข้องกับนโยบาย การบริหารงาน และกฎหมายสำคัญๆ เพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุได้อย่างมีพลังมากยิ่งขึ้น?



ที่มา: <https://www.samyam-mitrtown.com>

<sup>๓</sup> ประมวลข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๕, จาก <https://www.helpage.org/resources/ageing-data/global-ageing-statistics/>, Ageing in the 21st Century: Executive Summary: <https://www.helpage.org/resources/ageing-in-the-21st-century-a-celebration-and-a-challenge/ageing-in-the-twentyfirst-century-executive-summary/>, Elderly Care Issues Impacting the UK's Ageing Population: <https://www.youtube.com/watch?v=AKnq9Ngb3r0>, AT Schuecco Talk: Designing for an ageing population: [https://www.youtube.com/watch?v=iCN8uYRR\\_DI](https://www.youtube.com/watch?v=iCN8uYRR_DI), Population Aging and Economic Growth: Impact and Policy Implications: <https://www.youtube.com/watch?v=4osipc8LeGk>, Opportunities from an Aging Population: Longevity Strategies for 21st Century Business: <https://www.youtube.com/watch?v=kc88TIZ1SgY>

“

สภาพการกลายเป็นสังคมผู้สูงอายุได้เป็นปัญหาร่วมของสังคมโลก และนำไปสู่การสร้างสาระ่วมและความร่วมมือกัน เพื่อการจัดการกับสังคมผู้สูงอายุให้เหมาะสมที่สุดอย่างค่อยเป็นค่อยไป

”

## ๒. มุมมองว่าด้วยผู้สูงอายุในระดับสากล ภูมิภาค และประเทศไทย

สังคมผู้สูงอายุในประเทศต่าง ๆ เกิดขึ้นมานานแล้ว โดยเห็นชัดเจนหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อยุคการเร่งการเกิด (Baby Boom) ได้ผ่านไป นับจากทศวรรษที่ ๑๙๖๐ เป็นต้นมา และกำลังเกิดสภาพสังคมผู้สูงอายุมากขึ้น ๆ ในหลาย ๆ ประเทศของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่เจริญแล้ว และกำลังจะเพิ่มขึ้นในประเทศที่มีระดับการพัฒนาสูงขึ้น ๆ



ที่มา: <https://infocenter.nationalhealth.or.th>

สภาพการกลายเป็นสังคมผู้สูงอายุได้เป็นปัญหาร่วมของสังคมโลก และนำไปสู่การสร้าง สาระร่วมและความร่วมมือกันเพื่อการจัดการกับสังคมผู้สูงอายุให้เหมาะสมที่สุดอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยทั้งในระดับสากล ภูมิภาค และประเทศไทย พบว่ามีความสอดคล้องกันพอประมาณ ดังต่อไปนี้





ที่มา: <https://www.prachachat.net>

## ๒.๑ สหประชาชาติ

ภารกิจและผลงานสำคัญ ๆ ของสหประชาชาติด้านผู้สูงอายุ ได้แก่

(๑) การเป็นหนึ่งในองค์การกลางของประเทศทั่วโลกที่ดูแลเรื่องสิทธิมนุษยชนของคนทุกหมู่เหล่า โดยเครื่องมือสำคัญชิ้นหนึ่ง ก็คือปฏิญญาสากลแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๔๘ (พ.ศ. ๒๔๙๑) โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อ ๒๕ บัญญัติถึงเรื่องคุณภาพชีวิตที่ดีว่า (๑) ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความอยู่ดีของตนและของครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการดูแลรักษาทางการแพทย์ และบริการสังคมที่จำเป็น และมีสิทธิในหลักประกันยามว่างงาน เจ็บป่วย พิกการ หมาย **วัยชรา** หรือปราศจากการดำรงชีพอื่นในสภาวะแวดล้อมนอกเหนือการควบคุมของตน (๒) มารดาและเด็กย่อมมีสิทธิที่จะรับการดูแลรักษาและการช่วยเหลือเป็นพิเศษ เด็กทั้งปวงไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกสมรส จะต้องได้รับการคุ้มครองทางสังคมเช่นเดียวกัน แต่ปฏิญญาสากลหรืออนุสัญญาต่าง ๆ ที่สหประชาชาติมีอยู่ในปัจจุบันไม่เพียงพอสำหรับรับรองประเด็นผู้สูงอายุ

(๒) การมีมติของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติในเรื่องที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ รวมทั้งสตรีสูงอายุ เริ่มจริงจังด้วยมติที่ ๒๕๔๒ (XXIV) วันที่ ๑๑ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๖๙ (พ.ศ. ๒๕๑๒) และรำลึกถึงมติที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิ และศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุในด้านเศรษฐกิจและสังคม นับเป็นวาระสำคัญหนึ่งของการขยับตัวเพื่อผู้สูงอายุ แต่สหประชาชาติก็พบว่ายังไม่พบสาระและมาตรการที่หนักแน่นเพียงพอในการจัดการสังคมสูงอายุทั่วโลก และกล่าวได้ว่าตลอดคริสต์ทศวรรษที่ ๑๙๗๐-๑๙๘๑ หรือต้นคริสต์ทศวรรษที่ ๑๙๘๐ (พ.ศ. ๒๕๑๓-๒๕๒๔) สหประชาชาติก็มิได้มีความคืบหน้าอะไรมากนักหลังจากออกมตินี้ใน พ.ศ. ๒๕๑๒ ครั้นนั้น

(๓) ใน พ.ศ. ๒๕๒๕ สหประชาชาติสนับสนุนการประชุมสมัชชาโลกเรื่องผู้สูงอายุเป็นครั้งแรก ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย และนำไปสู่การประกาศใช้แผนปฏิบัติการผู้สูงอายุเวียนนา

(๔) วันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๓ สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติกำหนดให้วันที่ ๑ ตุลาคม เป็นวันผู้สูงอายุสากล (มติ ๔๕/๑๐๖)

(๕) ใน ค.ศ. ๑๙๙๑ (พ.ศ. ๒๕๓๔) สมัชชาใหญ่ได้รับรองหลักการแห่งสหประชาชาติสำหรับผู้สูงอายุ (มติ ๔๖/๙๑) (United Nations Principles for Older Persons, adopted by General Assembly resolution 46/91 of 16 December 1991) หลักการแห่งสหประชาชาติสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังกล่าวนี้อีกมี ๑๘ ข้อ เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญที่ประเทศทั่วโลกได้นำไปใช้ประโยชน์ (สาระสำคัญของหลักการโปรดดูในหัวข้อ ๓ เปรียบเทียบหลักการในระดับสากล ในระดับภูมิภาคอาเซียน และในประเทศไทย)

(๖) ในการตอบสนองต่อโอกาสและความท้าทายของประชากรสูงอายุในศตวรรษที่ ๒๑ และเพื่อส่งเสริมการพัฒนาสังคมสำหรับคนทุกวัย ในวันที่ ๘-๑๒ เมษายน ๒๕๔๕ สหประชาชาติได้สนับสนุนการประชุมสมัชชาโลกรองผู้สูงอายุครั้งที่สอง และได้ออกคำประกาศและแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศ เรื่องคำประกาศทางการเมืองและแผนปฏิบัติการสากลผู้สูงอายุแห่งมาดริด (Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing) และนับเป็นจุดเปลี่ยนในการที่โลกจัดการกับความท้าทายที่สำคัญของ **“การสร้างสังคมสำหรับทุกวัย”** แผนปฏิบัติการมาดริดเป็นวาระใหม่ในการจัดการปัญหาความชราในศตวรรษที่ ๒๑ โดยเน้นประเด็นสำคัญ ๓ ด้าน คือ (๑) ผู้สูงอายุและการพัฒนา (๒) การส่งเสริมสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีในวัยชรา และ (๓) การสร้างความมั่นใจในสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยและสนับสนุน เป็นแหล่งข้อมูลสำหรับการกำหนดนโยบาย เสนอแนะแนวทางสำหรับรัฐบาล องค์กรพัฒนาเอกชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ ในการปรับแนวทางใหม่ในด้านการจัดการสังคมสูงอายุ ที่ทั้งเด็กและผู้ใหญ่พึงมีบทบาทอย่างเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันระหว่างรุ่นในการต่อสู้กับการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ และในการสร้างอนาคตแห่งความมั่นคง โอกาส และศักดิ์ศรีสำหรับคนทุกวัย<sup>๕</sup> ประเทศไทยได้ตอบสนองแผนระดับโลกฉบับนี้ด้วยเช่นกัน<sup>๕</sup>

<sup>๕</sup> *Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing*. retrieved on Feb. 9, 2022, from <https://www.un.org/esa/socdev/documents/ageing/MIPAA/political-declaration-en.pdf>

<sup>๕</sup> ดูประกอบ The Department of Older Persons, The Ministry of Social Development and Human Security. (2016). *THAILAND IMPLEMENTATION OF THE MADRID INTERNATIONAL PLAN OF ACTION ON AGEING (MIPAA), 2002–2016*. retrieved on Feb. 4, 2022, from [http://www.dop.go.th/download/laws/law\\_th\\_20161107085250\\_1.pdf](http://www.dop.go.th/download/laws/law_th_20161107085250_1.pdf)

(๗) การกิจของสหประชาชาติที่ดำเนินการโดยตรงในเรื่องผู้สูงอายุอย่างเป็นทางการเป็นงานเฉพาะที่เพิ่งจริงจังเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๓ คือ ความพยายามให้ประเทศสมาชิกแก้ปัญหาผู้สูงอายุอย่างเปิดกว้างร่วมกัน กล่าวคือ ที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๓) ตามมติที่ ๖๕/๑๘๒ ให้ตั้งคณะทำงานปลายเปิดด้านผู้สูงอายุ (Open-Ended Working Group on Aging: OWGA) คณะทำงานชุดนี้มีหน้าที่พิจารณากรอบการทำงานระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของผู้สูงอายุที่มีอยู่ และระบุช่องว่างที่เป็นไปได้และวิธีที่ดีที่สุดในการจัดการกับสิ่งทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งพิจารณาความเป็นไปได้ของเครื่องมือและมาตรการเพิ่มเติมตามความเหมาะสม คณะทำงานมีการประชุมต่อเนื่องทุกปี และการประชุมคณะทำงานสมัยที่ ๑๒ จะจัดขึ้นระหว่างวันที่ ๑๑-๑๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๕ ที่สำนักงานใหญ่แห่งสหประชาชาติในนิวยอร์ก<sup>๖</sup> ตลอดระยะเวลา ๑๑ ปี ที่ผ่านมาของการทำงาน คณะทำงานคาดหวังที่สุดให้เกิดอนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยผู้สูงอายุ (เสียชีวิต) แต่ก็ยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้ แต่ในอนาคตอันใกล้ก็น่าจะเป็นไปได้ เพราะเรื่องผู้สูงอายุกำลังเป็นปัญหาหนักขึ้นทั่วโลกเข้าทุกที ๆ และการมีอนุสัญญาดังกล่าวจะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มีกลไกในการบังคับใช้กับประเทศต่าง ๆ ได้อย่างมีน้ำหนัก ในขณะที่หลักการแห่งสหประชาชาติสำหรับผู้สูงอายุเป็นเพียงข้อเสนอแนะที่จะนำไปใช้หรือไม่ก็ได้อย่างสมัครใจของประเทศสมาชิก แต่ขาดกลไกการบังคับใช้ที่มีพลังจากสหประชาชาติ

นอกจากนี้ ยังมีความปรารถนาหรือความมุ่งมั่นเพื่อส่วนรวมจำนวนหนึ่งเกี่ยวกับผู้สูงอายุก็ถูกผลักดันออกมาโดยคณะทำงานปลายเปิดด้านผู้สูงอายุดังกล่าว สมควรระบุไว้ด้วย คือ<sup>๗</sup>

(๑) การมีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของผู้สูงอายุ

(๒) การมีผู้รายงานพิเศษคนใหม่ หรือผู้เชี่ยวชาญอิสระเพื่อศึกษาและรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุและให้ข้อเสนอแนะว่าควรแก้ไขปัญหายังไรให้ดีที่สุด

(๓) การติดตามตรวจสอบแผนปฏิบัติการ Madrid International Plan of Aging ในระดับโลกอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในช่วงการทบทวนครั้งที่สองและการประเมินแผน

(๔) การนำเครื่องมือที่มีอยู่ไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมถึงเครื่องมือสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ หลักการ และแผนปฏิบัติการของสหประชาชาติ

(๕) การบูรณาการประเด็นผู้สูงวัยในการทำงานของกลไกสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ ตลอดจนในระดับชาติในนโยบายและแผนงาน

<sup>๖</sup> <http://social.un.org/ageing-working-group/firstsession.shtml>

<sup>๗</sup> *Chair's summary Open-ended working group on Ageing for the purpose of strengthening the protection of the human rights of older persons General Assembly resolution 65/182 First working session, 18-21 April 2011 New York, UN Headquarters, Conference Room 1, North Lawn Building.* retrieved on Feb. 2, 2022 from <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/chairmans%20-%20205%20May.pdf-4-2-2022>



- (๖) การว่าจ้างการศึกษาในประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของผู้สูงอายุ
- (๗) การเสริมสร้างข้อมูลระดับชาติ การรวบรวม การแยกส่วน และการปรับปรุง รวมไปถึงระบบสถิติที่ดีขึ้นและการใช้ตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชน
- (๘) การสนับสนุนความคิดเห็นทั่วไปใหม่ ๆ จากหน่วยงานในสนธิสัญญาที่ยังไม่ได้ตอบคำถามของผู้สูงวัยอย่างเพียงพอ
- (๙) การเสริมสร้างกลไกการตรวจสอบระดับชาติ (รวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกในการดูแลตลอดจนในพื้นที่ส่วนตัวและสาธารณะ)
- (๑๐) การเสริมสร้างความร่วมมือและการประสานงานที่ดีขึ้นระหว่างคณะผู้แทนคณะกรรมการระดับภูมิภาค สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หน่วยงานของสหประชาชาติ และองค์กรภาคประชาสังคม ที่ให้ความช่วยเหลือและคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญ
- (๑๑) การพัฒนาฐานข้อมูลศูนย์ประสานงานระดับชาติด้านสิทธิมนุษยชนของผู้สูงอายุเพื่อรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลรอบด้าน
- (๑๒) การสนับสนุนให้ผู้สูงอายุและองค์กรของผู้สูงอายุมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของคณะทำงาน

## ๒.๒ องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization)

องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) (องค์การลูกของสหประชาชาติเอง แต่เกิดก่อนแม่) ได้ประกาศใช้อนุสัญญาและข้อแนะนำจำนวนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับแรงงานสูงอายุ เช่น อนุสัญญาการประกันชราภาพ (อุตสาหกรรม ฯลฯ) ค.ศ. ๑๙๓๓ (ฉบับที่ ๓๕) และอนุสัญญาการประกันชราภาพ (เกษตร) ค.ศ. ๑๙๓๓ (ฉบับที่ ๓๖) ซึ่งแก้ไขต่อมาตามอนุสัญญาว่าด้วยผลประโยชน์ในวัยชราและทายาท ค.ศ. ๑๙๖๗ (ฉบับที่ ๑๒๘) และข้อแนะนำว่าด้วยคนทำงานที่สูงอายุมากกว่า พ.ศ. ๒๕๒๓ (ฉบับที่ ๑๖๒) แต่มาตรฐานที่สำคัญจริง ๆ สำหรับคนทำงานสูงอายุ คือ ข้อแนะนำฉบับที่ ๑๖๒ ค.ศ. ๑๙๘๐ (พ.ศ. ๒๕๒๓) ว่าด้วยคนทำงานสูงอายุ (Older Workers Recommendation, 1980, No. 162)

ข้อแนะนำฉบับนี้ครอบคลุม (๑) บทบัญญัติทั่วไป (๒) ความเท่าเทียมกันของโอกาสและการปฏิบัติ (๓) การป้องกัน (๔) การเตรียมความพร้อมและการเข้าถึงการเกษียณอายุ และ (๕) การนำไปปฏิบัติ โดยประเด็นสำคัญขอย่นย่อแนะนำเสนอ ดังต่อไปนี้<sup>๕</sup>

<sup>๕</sup> ท่านที่สนใจรายละเอียดมากกว่านี้ โปรดดูจาก R162 - Older Workers Recommendation, 1980 (No. 162). retrieved on Jan. 25, 2022, from [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R162](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R162) และหากพิจารณาสาระโดยรวมของข้อแนะนำฉบับนี้แล้ว คำว่า “Older Workers” ที่แปลว่า “คนทำงานสูงอายุ” นั้น ข้าพเจ้าผู้เขียนมีความเห็นว่า เราจะหมายถึงเหล่าคนทำงานที่มีความสูงอายุมากกว่าบุคคลอื่น ๆ ด้วยก็ได้

### (๑) บทบัญญัติทั่วไป

(๑.๑) คำแนะนำนี้ใช้กับคนทำงานทุกคนที่อาจประสบปัญหาในการจ้างงานและอาชีพ อันเนื่องมาจากอายุที่มากขึ้น อาจมีการใช้คำจำกัดความที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในลักษณะที่สอดคล้องกับกฎหมาย ข้อบังคับ และแนวปฏิบัติของประเทศ และเหมาะสมภายใต้สภาพท้องถิ่น

(๑.๒) ปัญหาการจ้างงานของคนทำงานสูงอายุควรได้รับการจัดการในบริบทของกลยุทธ์ โดยรวม สมดุล และทั่วถึงกับทุกกลุ่มประชากร โดยปัญหาการจ้างงานจะไม่ถูกเปลี่ยนจากกลุ่มหนึ่งไปสู่ อีกกลุ่มหนึ่ง

### (๒) ความเท่าเทียมกันของโอกาสและการปฏิบัติ

(๒.๑) ประเทศสมาชิกควรใช้วิธีการที่เหมาะสมกับเงื่อนไขและแนวปฏิบัติของประเทศ ในการ (ก) จัดทำข้อกำหนดสำหรับการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพขององค์กรนายจ้างและคนทำงาน ในการกำหนดนโยบาย (ข) การจัดทำข้อกำหนดสำหรับการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพขององค์กรนายจ้าง และคนทำงานในการส่งเสริมการยอมรับและการปฏิบัติตามนโยบายนี้ (ค) การตรากฎหมายดังกล่าวและ/ หรือส่งเสริมแผนงานดังกล่าวที่อาจคำนวณได้เพื่อประกันการยอมรับและการปฏิบัติตามนโยบาย

(๒.๒) คนงานสูงอายุควรได้รับโอกาสและการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันกับคนงานอื่น ๆ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลด้านอายุ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง (ก) การเข้าถึงบริการแนะแนวอาชีพ และบริการจัดหางาน; (ข) การเข้าถึงดังกล่าว โดยคำนึงถึงทักษะส่วนบุคคล ประสบการณ์และคุณสมบัติ ของเขาเหล่านั้น เพื่อ: (๑) การจ้างงานที่พวกเขาเลือกทั้งในภาครัฐและเอกชน: โดยมีเงื่อนไขว่าในกรณีพิเศษ ก็อาจมีการจำกัดอายุเนื่องจากข้อกำหนด เงื่อนไข หรือกฎเกณฑ์พิเศษของการจ้างงานบางประเภท; (๒) สิ่งอำนวยความสะดวกในการฝึกอบรมสายอาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฝึกอบรมเพิ่มเติมและการอบรม ใหม่ ๆ; (๓) การลาเพื่อการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อวัตถุประสงค์ในการฝึกอบรมและการศึกษา ของสหภาพแรงงาน (๔) การส่งเสริมและสิทธิในการกระจายงาน; (ค) ความมั่นคงในการจ้างงาน ภายใต้กฎหมาย ภายในประเทศและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการเลิกจ้าง; (ง) ค่าตอบแทนสำหรับงานที่มีมูลค่าเท่ากัน (จ) มาตรการประกันสังคมและสวัสดิการ; (ฉ) สภาพการทำงาน รวมทั้งมาตรการด้านความปลอดภัยและ อาชีวอนามัย (ช) การเข้าถึงที่อยู่อาศัย บริการทางสังคม และสถาบันด้านสุขภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อการเข้าถึงนี้เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการประกอบอาชีพหรือการจ้างงาน

### (๓) การคุ้มครอง

(๓.๑) ควรมีการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมกับสภาพของประเทศและแนวปฏิบัติ ที่ออกแบบมาเพื่อให้ผู้สูงวัยสามารถทำงานต่อไปได้ภายใต้สภาวะที่น่าพอใจ โดยมีส่วนร่วมขององค์กร ตัวแทนนายจ้างและลูกจ้าง

(๓.๒) ควรทำการศึกษาโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรนายจ้างและคนทำงาน เพื่อระบุ ประเภทของกิจกรรมที่มีแนวโน้มจะเร่งกระบวนการชราภาพในการปรับตัวให้เข้ากับความต้องการของงาน หาเหตุผลและคิดหาวิธีแก้ปัญหาที่เหมาะสม โดยการศึกษาเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของระบบทั่วไปสำหรับ

การประเมินงานและทักษะที่เกี่ยวข้อง และเผยแพร่ผลการศึกษาในวงกว้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์กร นายจ้างและคนงาน และคนทำงานอาวุโสที่เกี่ยวข้อง

(๓.๓) แก้ไขสภาพการทำงานและสภาพแวดล้อมอันนำไปสู่ความยากลำบากในการทำงาน และปรับงานและเนื้อหาของงานให้เข้ากับผู้ปฏิบัติงาน โดยใช้วิธีการทางเทคนิคที่มีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตามหลักกายศาสตร์ เพื่อรักษาสุขภาพ ป้องกันอุบัติเหตุ และรักษาความสามารถในการทำงาน ฯลฯ

(๓.๔) ปรับปรุงการดำเนินงานผ่านการปรึกษากันของตัวแทนองค์กรนายจ้างและของคนทำงาน หรือโดยมีส่วนร่วมขององค์กรตัวแทนของตน หรือผ่านการเจรจาต่อรองร่วมกันตามแนวทางปฏิบัติ ที่มีอยู่ในแต่ละประเทศ ที่อาจเป็นดังต่อไปนี้: (ก) ลดชั่วโมงการทำงานปกติรายวันและรายสัปดาห์ของคนงาน สูงอายุที่ทำงานยากลำบาก อันตราย หรือไม่ดีต่อสุขภาพ (ข) ส่งเสริมการลดชั่วโมงการทำงานที่ละน้อย ในช่วงเวลาที่กำหนดก่อนถึงวันที่พวกเขามีอายุครบตามเกณฑ์ปกติสำหรับสวัสดิการชราภาพของคนงาน สูงอายุทุกคนที่ขอลดหย่อนดังกล่าว (ค) การเพิ่มวันหยุดประจำปีโดยได้รับค่าจ้างตามอายุงานหรืออายุ (ง) ให้คนทำงานที่มีอายุมากกว่าสามารถจัดเวลาการทำงานและเวลาว่างให้เหมาะสมกับความสะดวก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอำนวยความสะดวกในการจ้างงานนอกเวลาและการจัดหาชั่วโมงการทำงานที่ยืดหยุ่น (จ) อำนวยความสะดวกในการมอบหมายงานของผู้สูงวัยให้กับงานที่ดำเนินการในช่วงเวลาทำงาน ในเวลากลางวันตามปกติ หลังจากผ่านไปหลายปีของการมอบหมายให้ทำงานเป็นกะต่อเนื่องกันหรือกึ่งต่อเนื่อง

#### (๔) การเตรียมความพร้อมและการเข้าถึงการเกษียณอายุ

(๔.๑) การเตรียมการเกษียณอายุ ควรดำเนินการในช่วงปีก่อนสิ้นสุดชีวิตการทำงานกับ องค์กรที่มีส่วนร่วมหรือตัวแทนของนายจ้างและลูกจ้าง และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(๔.๒) ข้อมูลสำคัญประกอบการจัดโครงการเกษียณอายุจะเกี่ยวกับ (ก) รายได้และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลประโยชน์ชราภาพที่พวกเขาคาดหวังจะได้รับ สถานะทางภาษีในฐานะผู้รับบำนาญ และ ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องที่มีให้ เช่น การรักษาพยาบาล บริการทางสังคม และการลดต้นทุนการบริการสาธารณะ บางอย่าง (ข) โอกาสและเงื่อนไขในการดำเนินกิจกรรมการประกอบอาชีพต่อไป โดยเฉพาะงานนอกเวลา และความเป็นไปได้ในการประกอบอาชีพอิสระ (ค) กระบวนการชราภาพและมาตรการในการลดทอน เช่น การตรวจสุขภาพ การออกกำลังกาย และการรับประทานอาหารที่เหมาะสม (ง) วิธีการใช้เวลาว่าง (จ) ความพร้อมของสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการศึกษาของผู้ใหญ่ ไม่ว่าจะเพื่อจัดการกับปัญหาเฉพาะ ของการเกษียณอายุ หรือเพื่อรักษาหรือพัฒนาความสนใจและทักษะ

#### (๕) การนำข้อแนะนำไปปฏิบัติ

(๕.๑) ข้อแนะนำนี้อาจมีผลตามความจำเป็น โดยผ่านกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับหรือ ข้อตกลงร่วม หรือในลักษณะอื่นใดที่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของประเทศและคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจและ สังคมของประเทศ



(๕.๒) ควรใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อแจ้งให้สาธารณชนทราบ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้รับผิดชอบในการแนะแนว การฝึกอบรม การจัดตำแหน่ง และบริการสังคมที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนนายจ้าง คนงาน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับปัญหาที่คนงานสูงอายุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจเผชิญในเรื่องที่เกี่ยวข้อง ในมาตรา ๕ ของข้อแนะนำนี้ และความปรารถนาที่จะช่วยเหลือให้คนทำงานสูงอายุเอาชนะปัญหาดังกล่าว

ปัจจุบัน ILO ยังคงเดินหน้าเพื่อให้แรงงานในสังคมสูงอายุได้รับการให้คุณค่า มีโอกาสในการทำงาน ไม่ถูกเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน และก็ต้องไม่มีลักษณะเป็นอภิสิทธิ์ของผู้สูงอายุเหนือแรงงาน ในกลุ่มวัยที่ต่ำกว่า

### ๒.๓ ประชาคมอาเซียน

ในประชาคมอาเซียนที่ประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิกอยู่ด้วย ได้มีข้อตกลงความร่วมมือ ด้านผู้สูงอายุที่สำคัญสองฉบับ คือ (๑) ปฏิญญาบรูไนดารุสซาลามว่าด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็ง ของสถาบันครอบครัว: การดูแลผู้สูงอายุ (Brunei Darussalam Declaration on Strengthening Family Institution: Caring for Elderly) ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๓)<sup>๙</sup> และ (๒) ปฏิญญากัวลาลัมเปอร์ว่าด้วยผู้สูงอายุ: การเพิ่มขีดความสามารถของผู้สูงอายุในอาเซียน (Kuala Lumpur Declaration on Ageing: Empowering Older Persons in ASEAN) ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๑๕ (พ.ศ. ๒๕๕๘)<sup>๑๐</sup> ประเทศไทยภายใต้ความรับผิดชอบของกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีความพยายามปฏิบัติตามสาระของปฏิญญาทั้งสองด้วยเช่นกัน<sup>๑๑</sup>

(สาระของคำประกาศทั้งสองโปรดดูในหัวข้อ ๓ เปรียบเทียบหลักการในระดับสากล ในระดับ ภูมิภาคอาเซียน และในประเทศไทย)

<sup>๙</sup> BRUNEI DARUSSALAM DECLARATION ON STRENGTHENING FAMILY INSTITUTION: CARING FOR THE ELDERLY. retrieved on Feb. 2, 2022, from <https://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/documents/7th-AMMSWD-Annex30.pdf>

<sup>๑๐</sup> KUALA LUMPUR DECLARATION ON AGEING: EMPOWERING OLDER PERSONS IN ASEAN. retrieved on Feb. 2, 2022, from <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/Kuala-Lumpur-Declaration-on-Ageing-Empowering-Older-Persons-in-ASEANAdopted.pdf>

<sup>๑๑</sup> ศิริลักษณ์ มีมาก. (ม.ป.ป.). การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของประเทศไทย ตามกรอบปฏิญญาอาเซียน เรื่องผู้สูงอายุ. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕, จาก [https://www.dop.go.th/download/knowledge/th1541673448-145\\_0.pdf](https://www.dop.go.th/download/knowledge/th1541673448-145_0.pdf)

## ๒.๔ องค์การช่วยเหลือผู้สูงอายุสากล (HelpAge International)<sup>๑๒</sup>

องค์การช่วยเหลือผู้สูงอายุสากลเป็นที่รวมขององค์การภาคประชาชนและเอกชนที่ทำงานเพื่อผู้สูงอายุในประเทศต่าง ๆ และแบ่งการรวมตัวในระดับภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก องค์การนี้มีวิสัยทัศน์คือโลกที่ผู้สูงอายุทุกคนสามารถดำเนินชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี มีสุขภาพดี และปลอดภัย และภารกิจขององค์การคือการส่งเสริมความอยู่ดีมีสุข และการไม่ทอดทิ้งผู้หญิงและผู้ชายสูงอายุ และลดความยากจนและการเลือกปฏิบัติในบั้นปลายของชีวิต

องค์การช่วยเหลือผู้สูงอายุสากลประกาศตนว่า “เน้นทำงานในประเทศที่มีรายได้ได้น้อยและปานกลาง และในเชิงสิทธิของผู้สูงอายุแล้ว องค์การแห่งนี้ต้องการให้เราอยู่กันในสังคมที่ปฏิบัติด้วยความยุติธรรมและความเคารพต่อกัน และเป็นสังคมที่เราสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับชีวิตของเราได้ไม่ว่าจะอายุเท่าใด และด้วยหลักสิทธิมนุษยชนก็จะทำให้แน่ใจว่าวิสัยทัศน์นี้ฝังอยู่ในระบบภายในสังคมของเราและในพฤติกรรมของเรา”

## ๒.๕ ประเทศไทยในกรณีปฏิญญาผู้สูงอายุไทย

ปฏิญญาผู้สูงอายุไทยเกิดขึ้นโดยความร่วมมือกันจัดทำขึ้นโดยองค์การภาครัฐ เอกชน องค์การผู้สูงอายุ และผู้ทรงคุณวุฒิ ในนามคณะทำงานจัดทำปฏิญญาผู้สูงอายุตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์) วันที่ ๒๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีตั้งต่อไปนี้<sup>๑๓</sup> (สาระของปฏิญญาผู้สูงอายุไทยโปรดดูในหัวข้อ ๓ เปรียบเทียบหลักการในระดับสากล ในระดับภูมิภาคอาเซียน และในประเทศไทย)

## ๓. เปรียบเทียบหลักการในระดับสากล ในระดับภูมิภาคอาเซียน และในประเทศไทย

หลักการสากลของสหประชาชาติว่าด้วยผู้สูงอายุเป็นต้นแบบของหลักการสากลในการรองรับสังคมผู้สูงอายุในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประชาคมอาเซียน และในประเทศไทย จึงขอเปรียบเทียบให้เห็น ดังนี้

<sup>๑๒</sup> Our values, vision, strategy; and Rights of older people. retrieved on Feb. 10, 2022, from <https://www.helpage.org/what-we-do/human-rights/>

<sup>๑๓</sup> ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕, จาก [http://61.19.241.96/w3c/senate/pictures/comm/1549/file\\_1464348740.pdf](http://61.19.241.96/w3c/senate/pictures/comm/1549/file_1464348740.pdf)

<p>หลักการ แห่งสหประชาชาติ สำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๓๔</p>	<p>ปฏิญญารุโน ดารุซซาลามว่าด้วย การเสริมสร้าง ความเข้มแข็ง ของสถาบันครอบครัว: การดูแลผู้สูงอายุ ประกาศใช้เมื่อ วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๓)</p>	<p>ปฏิญญากัวลาลัมเปอร์ ว่าด้วยผู้สูงอายุ: การเพิ่มขึ้น ความสามารถของ ผู้สูงอายุในอาเซียน ประกาศใช้เมื่อ วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๑๕ (พ.ศ. ๒๕๕๘)</p>	<p>ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. ๒๕๔๒</p>
<p><b>ความมีอิสระ</b></p> <p>๑. ผู้สูงอายุควรได้รับอาหาร น้ำ ที่พิถีพิถัน เครื่องนุ่งห่ม และการดูแลสุขภาพอย่างเพียงพอ โดยผ่านการจัดการรายได้ การสนับสนุนช่วยเหลือจากครอบครัว และชุมชน และการช่วยเหลือตนเอง</p> <p>๒. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการทำงานหรือเข้าถึงโอกาสในการสร้างรายได้ต่าง ๆ</p> <p>๓. ผู้สูงอายุควรมีส่วนร่วมในการกำหนดว่าจะถอนกำลังออกจากแรงงานเมื่อใด</p> <p>๔. ผู้สูงอายุควรเข้าถึงโปรแกรมการศึกษาและฝึกอบรมที่เหมาะสม</p> <p>๕. ผู้สูงอายุควรสามารถอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและปรับตัวได้ตามความต้องการส่วนบุคคลและความสามารถที่เปลี่ยนแปลงไป</p> <p>๖. ผู้สูงอายุควรอยู่บ้านให้นานที่สุด</p>	<p>๑. การพัฒนาระบบสนับสนุนทางสังคมและส่งเสริมการพัฒนาแผนงานการศึกษาเพื่อเสริมความสามารถของครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุ</p> <p>๒. ให้การดูแลและการสนับสนุนที่เหมาะสมรวมทั้งแนวทางอาสาสมัคร ชุมชน และรูปแบบอื่น ๆ ของการจัดการครอบครัวและชุมชนทางเลือกอื่น ๆ ให้กับผู้สูงอายุ</p> <p>๓. ส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุโดยสร้างเงื่อนไขที่ส่งเสริมการพึ่งพาตนเองและความสามารถในการดำรงความกระฉับกระเฉงทางเศรษฐกิจ</p> <p>๔. ให้โอกาสตลอดชีวิตในการพัฒนาบุคคล การเติมเต็มตนเองและความเป็นอยู่ที่ดีผ่านตัวอย่าง การเข้าถึงสวัสดิการและบริการสังคม ทรัพยากร การฝึกทักษะ การเรียนรู้</p>	<p>๑. ส่งเสริมแนวทางการความรับผิดชอบร่วมกันในการเตรียมความพร้อมเพื่อสุขภาพที่ดี กระตือรือร้น และการสูงวัยอย่างมีประสิทธิผล โดยการสนับสนุนครอบครัว ผู้ให้การดูแล/ผู้ดูแล และการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการดูแลผู้สูงอายุ</p> <p>๒. ส่งเสริมความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันระหว่างรุ่นสู่สังคมสำหรับทุกเพศทุกวัย โดยการประชาสัมพันธ์ถึงความตระหนักในสิทธิ ประเด็น และความท้าทายของวัยชราและวัยชรา</p> <p>๓. ส่งเสริมแนวทางการตามสิทธิ/ความต้องการและวงจรชีวิตและขจัด การกระทำทารุณกรรมทุกรูปแบบบนพื้นฐานของวัยและเพศผ่าน การเข้าถึงอย่างเท่าเทียมกันของผู้สูงอายุสู่การบริการ สาธารณะ การสร้างรายได้</p>	<p>ข้อ ๑ ผู้สูงอายุต้องได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี ได้รับการพิทักษ์ และคุ้มครองให้พ้นจากการถูกทอดทิ้ง และละเมิดสิทธิ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้และผู้พิการที่สูงอายุ</p> <p>ข้อ ๒ ผู้สูงอายุควรอยู่กับครอบครัวโดยได้รับความเคารพ ความเข้าใจ ความเอื้ออาทร การดูแลเอาใจใส่ การยอมรับบทบาทของกันและกันระหว่างสมาชิกในครอบครัว เพื่อให้เกิดความสามัคคีอันดีในการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข</p> <p>ข้อ ๓ ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการศึกษาเรียนรู้ และพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างต่อเนื่อง เข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการทางสังคมอันเป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิต</p>

<p>หลักการ แห่งสหประชาชาติ สำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๓๔</p>	<p>ปฏิญญารูโน ดารุซซาลามว่าด้วย การเสริมสร้าง ความเข้มแข็ง ของสถาบันครอบครัว: การดูแลผู้สูงอายุ ประกาศใช้เมื่อ วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๓)</p>	<p>ปฏิญญากัวลาลัมเปอร์ ว่าด้วยผู้สูงอายุ: การเพิ่มขีด ความสามารถของ ผู้สูงอายุในอาเซียน ประกาศใช้เมื่อ วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๑๕ (พ.ศ. ๒๕๕๘)</p>	<p>ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. ๒๕๔๒</p>
<p><b>การมีส่วนร่วม</b></p> <p>๗. ผู้สูงอายุควรอยู่ รวมกันในสังคม มีส่วนร่วม อย่างแข็งขันในการกำหนด และดำเนินการตาม นโยบายที่ส่งผลโดยตรง ต่อความเป็นอยู่ที่ดี ของพวกเขา และแบ่งปัน ความรู้และทักษะกับ เยาวชนรุ่นหลัง</p> <p>๘. ผู้สูงอายุควร สามารถแสวงหาและ พัฒนาโอกาสในการบริการ ชุมชน และทำหน้าที่เป็น อาสาสมัครในตำแหน่ง ที่เหมาะสมกับความสนใจ และความสามารถของตน</p> <p>๙. ผู้สูงอายุควรสามารถ ก่อตั้งการเคลื่อนไหวหรือ สมาคมของผู้สูงอายุได้</p> <p><b>การดูแล</b></p> <p>๑๐. ผู้สูงอายุควรได้รับ ประโยชน์จากการดูแล และคุ้มครองครอบครัว และชุมชนตามระบบ ค่านิยมทางวัฒนธรรม ของแต่ละสังคม</p>	<p>ตลอดชีวิต และการมี ส่วนร่วมในชุมชน</p> <p>๕. บรรลุการสูงวัย ที่ปลอดภัย กระฉับกระเฉง และมีสุขภาพดีโดยการลด อุบัติการณ์ของความ ยากจนในหมู่ผู้สูงอายุ</p> <p>๖. ส่งเสริมคุณภาพ การดูแลสุขภาพ การสนับสนุน และการคุ้มครองทางสังคม สำหรับผู้สูงอายุ รวมถึง การดูแลสุขภาพเชิงป้องกัน และฟื้นฟู</p> <p>๗. สนับสนุนการสร้าง ขีดความสามารถของผู้ให้ บริการสาธารณสุขมูลฐาน นักสังคมสงเคราะห์ ผู้ดูแล และอาสาสมัครในการดูแล ผู้สูงอายุ</p> <p>๘. ส่งเสริมความ ตระหนักและความ สามารถของคนรุ่นใหม่ ในการใช้ชีวิตอย่างมี สุขภาพดี วิธีการดำเนิน ชีวิต หล่อเลี้ยงแนวทาง การใช้ชีวิตให้เติบโตสูงวัย และตอบสนองต่อประเด็น เกี่ยวกับความชรา</p>	<p>บริการสุขภาพ และ ข้อมูลที่จำเป็น ตลอดจน มาตรการป้องกัน การคุ้มครองทางกฎหมาย และระบบสนับสนุนที่มี ประสิทธิภาพ</p> <p>๔. ส รั ำ ง ก ระ แ ล ของประเด็นการสูงอายุ ของประชากรศูนย์นโยบาย สาธารณะและการพัฒนา ประเทศ แผนงานและ โปรแกรมต่าง ๆ ซึ่งอาจ รวมถึงนโยบายการเกษียณ อายุและการจ้างงานที่ ยืดหยุ่นได้</p> <p>๕. ส่งเสริมการพัฒนา ทุนมนุษย์และความ เชี่ยวชาญด้าน อายุศาสตร์ผู้สูงอายุและ กำลังคนที่เป็นมืออาชีพ และกึ่งมืออาชีพอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการดูแล เพื่อตอบสนองความต้องการ ด้านสุขภาพและ บริการสังคมในปัจจุบัน และอนาคตสำหรับ ผู้สูงอายุ</p> <p>๖. ส่งเสริมการพัฒนา</p>	<p>เข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลง ของสังคมรอบด้าน เพื่อสามารถปรับบทบาท ของตนให้สมวัย</p> <p>ข้อ ๔ ผู้สูงอายุควรได้ ถ่ายทอดความรู้ ประสบการณ์ให้สังคม มีโอกาสดำเนินงานที่ เหมาะสมกับวัยและ ตามความสมัครใจ โดยได้รับ ค่าตอบแทนที่เป็นธรรม เพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจ และเห็นชีวิตมีคุณค่า</p> <p>ข้อ ๕ ผู้สูงอายุควรได้ เรียนรู้ในการดูแลสุขภาพ อนามัยของตนเอง ต้องมี หลักประกันและสามารถ เข้าถึงบริการด้านสุขภาพ อนามัยอย่างครบวงจร โดยเท่าเทียมกัน รวมทั้ง ได้รับการดูแลจนถึงวาระ สุดท้ายของชีวิตอย่างสงบ ตามคตินิยม</p> <p>ข้อ ๖ ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ พึ่งพาตนเองได้ สามารถ ช่วยเหลือครอบครัวและ ชุมชน มีส่วนร่วมในสังคม เป็นแหล่งภูมิปัญญา</p>



<p>หลักการ แห่งสหประชาชาติ สำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๓๔</p>	<p>ปฏิญญารุโน ดารุซซาลามว่าด้วย การเสริมสร้าง ความเข้มแข็ง ของสถาบันครอบครัว: การดูแลผู้สูงอายุ ประกาศใช้เมื่อ วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๓)</p>	<p>ปฏิญญากัวลาลัมเปอร์ ว่าด้วยผู้สูงอายุ: การเพิ่มขึ้น ความสามารถของ ผู้สูงอายุในอาเซียน ประกาศใช้เมื่อ วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๑๕ (พ.ศ. ๒๕๕๘)</p>	<p>ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. ๒๕๔๒</p>
<p>๑๑. ผู้สูงอายุควรมีสิทธิเข้าถึงบริการสุขภาพเพื่อช่วยให้พวกเขาเข้าถึงหรือฟื้นระดับความผาสุกทางร่างกาย จิตใจ และอารมณ์ที่ดีที่สุด และเพื่อป้องกันหรือชะลอการเจ็บป่วย</p> <p>๑๒. ผู้สูงอายุควรได้รับบริการทางสังคมและกฎหมายเพื่อเพิ่มความเป็นอิสระ การคุ้มครอง และการดูแล</p> <p>๑๓. ผู้สูงอายุควรสามารถให้การดูแลในสถาบันในระดับที่เหมาะสม โดยให้ความคุ้มครอง การฟื้นฟู และการกระตุ้นทางสังคมและจิตใจในสภาพแวดล้อมที่มีมนุษยธรรมและปลอดภัย</p> <p>๑๔. ผู้สูงอายุควรสามารถผลิตผลิตภัณฑ์ชุมชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานเมื่ออาศัยอยู่ในที่พักพิงการดูแลหรือสถานบำบัด</p>	<p>๙. อำนวยความสะดวกในการดำเนินการและแลกเปลี่ยนงานวิจัยและการศึกษาเกี่ยวกับศาสตร์ผู้สูงอายุ และการสูงอายุ</p> <p>๑๐. เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างภาคส่วนกับองค์กรอาเซียนที่เกี่ยวข้องและส่งเสริมความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับภาคประชาสังคม ภาคเอกชน สมาคมผู้สูงอายุ และ ผู้ สูง อายู เอง เพื่อส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีของผู้สูงอายุ</p> <p>๑๑. การพัฒนาระบบสนับสนุนทางสังคมและส่งเสริมการพัฒนาแผนงานการศึกษา เพื่อเสริมความสามารถของครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุ</p> <p>๑๒. ให้การดูแลและการสนับสนุนที่เหมาะสมรวมทั้งแนวทางอาสาสมัคร ชุมชน และรูปแบบอื่นๆ ของการจัดการครอบครัวและชุมชนทางเลือกอื่น ๆ</p>	<p>ข้อมูลที่เชื่อถือได้ ข้อมูลตามหลักฐานและข้อมูลที่แยกตามเพศสภาพเกี่ยวกับอายุ รวมถึงความสามารถที่เพิ่มขึ้นเพื่อเชื่อมต่อว่างนโยบายการวิจัยและการปฏิบัติ</p> <p>๗. เสริมสร้างศักยภาพหน่วยงานราชการ องค์กรภาคประชาสังคม องค์กรรวมทั้งองค์กรสวัสดิการอาสาสมัคร หน่วยงานชุมชน และผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องเพื่อการประสานงานที่ดีขึ้นและประสิทธิผลในการส่งมอบคุณภาพบริการสำหรับผู้สูงอายุในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับภูมิภาค</p> <p>๘. ส่งเสริมการพัฒนาสมาคมผู้สูงอายุหรือรูปแบบอื่นๆ ของเครือข่ายรวมทั้งสโมสรผู้สูงอายุและเครือข่ายอาสาสมัครในแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน โดยการเสริมสร้างขีดความสามารถ</p>	<p>ของคนรุ่นหลัง มีการเข้าถึงสังคม มีนวัตกรรมที่ดีและมีเครือข่ายช่วยเหลือซึ่งกันและกันในชุมชน</p> <p>ข้อ ๗ รัฐ โดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคม ต้องกำหนดนโยบายและแผนหลักด้านผู้สูงอายุ ส่งเสริมและประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ให้บรรลุผลตามเป้าหมาย</p> <p>ข้อ ๘ รัฐ โดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคม ต้องตรากฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุเพื่อเป็นหลักประกันและการบังคับใช้ในการพิทักษ์สิทธิ คุ้มครองสวัสดิภาพ และจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ</p> <p>ข้อ ๙ รัฐ โดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคม ต้องรณรงค์</p>

<p>หลักการ แห่งสหประชาชาติ สำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๓๔</p>	<p>ปฏิญญารัฐใน ดารุสซาลามว่าด้วย การเสริมสร้าง ความเข้มแข็ง ของสถาบันครอบครัว: การดูแลผู้สูงอายุ ประกาศใช้เมื่อ วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๓)</p>	<p>ปฏิญญากัวลาลัมเปอร์ ว่าด้วยผู้สูงอายุ: การเพิ่มขีด ความสามารถของ ผู้สูงอายุในอาเซียน ประกาศใช้เมื่อ วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๑๕ (พ.ศ. ๒๕๕๘)</p>	<p>ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. ๒๕๔๒</p>
<p>รักษาใด ๆ รวมทั้งเคารพ ในศักดิ์ศรี ความเชื่อ ความต้องการ และความ เป็นส่วนตัวอย่างเต็มที่ ตลอดจนสิทธิในการตัดสินใจ เกี่ยวกับการอุปการะเลี้ยงดู และคุณภาพชีวิตของตนเอง</p> <p><b>การเติมเต็มตนเอง</b> ๑๕. ผู้สูงอายุควรได้รับ โอกาสในการพัฒนา ศักยภาพอย่างเต็มที่</p> <p>๑๖. ผู้สูงอายุควรเข้าถึง ทรัพยากรทางการศึกษา วัฒนธรรม จิตวิญญาณ และนันทนาการของสังคม</p> <p><b>ศักดิ์ศรี</b> ๑๗. ผู้สูงอายุควร สามารถอยู่ได้อย่างมี ศักดิ์ศรีและปลอดภัย ปราศจากการแสวงประโยชน์ และการทารุณกรรม ทางร่างกายหรือจิตใจ</p> <p>๑๘. ผู้สูงอายุควรได้รับ การปฏิบัติอย่างเป็นธรรม โดยไม่คำนึงถึงอายุ เพศ เชื้อชาติหรือชาติพันธุ์</p>	<p>ให้กับผู้สูงอายุ</p> <p>๑๓. ส่งเสริมคุณภาพ ชีวิตของผู้สูงอายุ โดยสร้างเงื่อนไขที่ส่งเสริม การพึ่งพาตนเองและ ความสามารถในการคง ความกระฉับกระเฉง ทางเศรษฐกิจ</p> <p>๑๔. ให้โอกาสตลอดชีวิต ในการพัฒนาบุคคล การเติมเต็มตนเอง และความเป็นอยู่ที่ดี ผ่านตัวอย่างการเข้าถึง สวัสดิการและบริการสังคม ทรัพยากร การฝึกทักษะ การเรียนรู้ตลอดชีวิต และการมีส่วนร่วม ในชุมชน</p> <p>๑๕. บรรลุการสูงวัย ที่ปลอดภัย กระฉับกระเฉง และมีสุขภาพดีโดยการลด อุบัติเหตุอันของความ ยากจนในหมู่ผู้สูงอายุ</p> <p>๑๖. ส่งเสริมคุณภาพ การดูแลสุขภาพ การสนับสนุน และ การคุ้มครองทางสังคม สำหรับผู้สูงอายุ รวมถึง</p>	<p>และจัดให้มีเวทีการเจรจา หลายภาคส่วนกับรัฐบาล ในประเด็นเรื่องผู้สูงอายุ</p> <p>๙. ส่งเสริมชุมชน/ เมืองที่เป็นมิตรต่อวัย ในภูมิภาคด้วยความยั่งยืน และโครงสร้างพื้นฐาน ที่เข้าถึงได้</p> <p>๑๐. สร้างและเสริมสร้าง เครือข่ายและหุ้นส่วน ภายในและระหว่าง ประเทศสมาชิกอาเซียน ตลอดจนกับคู่เจรจาและ หุ้นส่วนการพัฒนา รวมถึงหน่วยงาน ของสหประชาชาติ องค์กร ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และหน่วยงาน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุน และจัดหาทรัพยากร ที่เพียงพอและมีประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติตามพันธกรณี ที่แสดงไว้ในปฏิญญานี้</p>	<p>ปลูกฝังค่านิยม ให้สังคม ตระหนักถึงคุณค่าของ ผู้สูงอายุตามวัฒนธรรม ไทยที่เน้นความกตัญญู กตเวทีกตัญญู ต่อกัน</p>

<p>หลักการ แห่งสหประชาชาติ สำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๓๔</p>	<p>ปฏิญญารุโน ดารุสซาลามว่าด้วย การเสริมสร้าง ความเข้มแข็ง ของสถาบันครอบครัว: การดูแลผู้สูงอายุ ประกาศใช้เมื่อ วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๓)</p>	<p>ปฏิญญากัวลาลัมเปอร์ ว่าด้วยผู้สูงอายุ: การเพิ่มขีด ความสามารถของ ผู้สูงอายุในอาเซียน ประกาศใช้เมื่อ วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๑๕ (พ.ศ. ๒๕๕๘)</p>	<p>ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. ๒๕๔๒</p>
<p>ความทุกข์พลภาพ หรือ สถานะอื่น ๆ และได้รับการ ให้คุณค่าอย่างเป็นอิสระ ต่อการถือคุณทางเศรษฐกิจ ของเขาเหล่านั้น</p>	<p>การดูแลสุขภาพเชิงป้องกัน และฟื้นฟู</p> <p>๑๗. สนับสนุนการสร้าง ขีดความสามารถของผู้ให้ บริการสาธารณสุขมูลฐาน นักสังคมสงเคราะห์ ผู้ดูแล และอาสาสมัคร ในการดูแลผู้สูงอายุ</p> <p>๑๘. ส่งเสริมความ ตระหนักและความ สามารถของคนรุ่นใหม่ ในการใช้ชีวิตอย่างมี สุขภาพดี วิถีการดำเนิน ชีวิต หลีกเลี่ยงแนวทาง การใช้ชีวิตให้เติบโตสูงวัย และตอบสนองต่อประเด็น เกี่ยวกับความชรา</p> <p>๑๙. อำนวยความ สะดวกในการดำเนินการ และแลกเปลี่ยนงานวิจัย และการศึกษาเกี่ยวกับ ศาสตร์ผู้สูงอายุ และ การสูงอายุ และ</p> <p>๒๐. เสริมสร้างความ ร่วมมือระหว่างภาคส่วน กับองค์กรอาเซียน ที่เกี่ยวข้องและส่งเสริม ความร่วมมืออย่างใกล้ชิด กับภาคประชาสังคม ภาคเอกชน สมาคม ผู้สูงอายุ และผู้สูงอายุเอง เพื่อส่งเสริมความเป็นอยู่ ที่ดีของผู้สูงอายุ</p>		

## การวิเคราะห์เปรียบเทียบ

หลักการแห่งสหประชาชาติสำหรับผู้สูงอายุให้คุณค่าครอบคลุมถึงควมมีอิสระ การมีส่วนร่วม การดูแล การเติมเต็มตนเอง และศักดิ์ศรี อันเป็นการยืนยันถึงคุณค่า การมีสุขภาพชีวิตที่ดี การมีพลังของผู้สูงอายุที่ต้องการพึ่งตนเองในระดับหนึ่ง และการต้องการการมีส่วนร่วมกับองค์กรอื่น ๆ อย่างสมศักดิ์ศรี และถูกวาดหมายจากนักสิทธิมนุษยชนเพื่อผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งว่าจะแปลงหลักการดังกล่าวนี้ไปเป็นอนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยผู้สูงอายุในอนาคต!



ที่มา: <https://www.dop.go.th>

คำประกาศปฏิญญาทั้งสองของประชาคมอาเซียนสะท้อนถึงการให้ความสำคัญของประชาคมอาเซียนต่อสังคมผู้สูงอายุในประเทศสมาชิกในเรื่องที่คล้ายตามหลักการสำหรับผู้สูงอายุของสหประชาชาติ และเสริมด้วยคำประกาศที่เน้นการเพิ่มขีดความสามารถผู้สูงอายุ อันสอดคล้องกับการจ้างงานผู้สูงอายุที่พึงจะรักษาการมีระบบเศรษฐกิจที่เน้นผลิตภาพสูงเอาไว้ให้ได้ ดังความในส่วนของปฏิญญากัวลาลัมเปอร์ว่าด้วยผู้สูงอายุ: การเพิ่มขีดความสามารถของผู้สูงอายุในอาเซียน และต่อมาได้มีการแสดงออกถึงข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญของประชาคมอาเซียนในการดำเนินการตามปฏิญญาฉบับแรกของประชาคมอาเซียนว่าด้วยผู้สูงอายุนี้ เพื่อส่งเสริม “การสูงวัยอย่างมีสุขภาพดี กระฉับกระเฉง และมีประสิทธิผล” แสวงหาการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ผู้สูงอายุและครอบครัว และเสนอให้ส่งเสริมแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุระหว่างประเทศ แห่งมาดริด พ.ศ. ๒๕๔๕ อีกด้วย โดยใช้แนวทางการพัฒนาประชากรสูงอายุและครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ เช่น ผู้สูงอายุ บุคคลและการพัฒนา สุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี และการสร้างสภาพแวดล้อมเอื้ออำนวยสำหรับผู้สูงอายุ<sup>๑๔</sup>

<sup>๑๔</sup> Expert group meeting, 29-30 April 2019, on the Proposed Regional Action Plan to Implement the Kuala Lumpur Declaration on Ageing: Empowering Older Persons in ASEAN. retrieved on Feb. 8, 2022, from <https://www.unescap.org/events/expert-group-meeting-proposed-regional-action-plan-implement-kuala-lumpur-declaration-ageing#>



สำหรับปัญญาผู้สูงอายุไทยก็ไม่่น้อยหน้าประชาคมโลก สารของปัญญาในสโตร์ของไทย สอดคล้องกับหลักการแห่งสหประชาชาติและปัญญาของประชาคมอาเซียนอยู่ไม่น้อย โดยให้ความสำคัญกับคุณค่า ศักดิ์ศรี การให้ออกาสเรียนรู้ การมีโอกาสดำรงงานที่เหมาะสมกับวัยและตามความสมัครใจ โดยได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม<sup>๑๕</sup> การรับผิดชอบของครอบครัวต่อผู้สูงอายุ การจรรโลงวัฒนธรรมไทย ในการเอื้ออาทรต่อผู้สูงอายุ และซึ่งสองประการหลังสะท้อนความเป็นพิเศษของวัฒนธรรมในแถบเอเชีย ที่ประเทศไทยเคยมีจุดเด่นมาในอดีต สอดคล้องกับหลักการสากลแห่งสหประชาชาติ แต่ก็ชัดเจนกว่า สหประชาชาติและประชาคมอาเซียนตรงที่การให้น้ำหนักความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน ชุมชน และองค์กรของผู้สูงอายุในการจัดการสังคมผู้สูงอายุ

#### ๔. ผู้สูงอายุกับการมีงานทำและผลิตภาพในระบบเศรษฐกิจ

ในมุมมองของสถานประกอบการหรือองค์กรโดยทั่วไปนั้น ย่อมต้องการการจ้างงานที่นำไปสู่ ผลิตภาพแรงงาน เนื่องจากเพราะผลิตภาพแรงงานเป็นหัวใจสำคัญสำหรับสถานประกอบการที่แสวงหา ความได้เปรียบทางการแข่งขัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีท่ามกลางการแข่งขันระหว่างธุรกิจที่ต้องแข่งกับเวลา อีกด้วย อันจะให้โอกาสที่อุตสาหกรรมจะก้าวข้ามพรมแดนไปได้อีกมาก ดังนั้นการลดต้นทุนและ เพิ่มประสิทธิภาพจากปัจจัยแรงงานและนอกเหนือ จึงเป็นเหตุผลหลักที่ทำให้มีการปรับโครงสร้างการผลิต การใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่ทำให้สามารถลดต้นทุนได้ พนักงานทุกวัยจึงต้องเรียนรู้การใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ

ถึงกระนั้นสำหรับผู้สูงอายุแล้ว ก็มีคำถามราวกับคำประชดที่ว่า *“สุนัขแก่สามารถเรียนรู้เทคนิค ใหม่ ๆ ได้หรือไม่?” (Can old dogs learn new tricks?)* เพราะผู้สูงอายุอยากต่อการเติมเต็มความรู้

<sup>๑๕</sup> กระทรวงแรงงานของประเทศไทยได้ส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุ ดูเหมือนจะสอดคล้องกับปัญญา ผู้สูงอายุไทยประการหนึ่ง คือ ได้จัดทำแนวปฏิบัติสำหรับสถานประกอบการที่จ้างงานผู้สูงอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป จะต้องให้ ค่าตอบแทนขั้นต่ำ ๔๕ บาทต่อชั่วโมง ระยะเวลาการทำงานต่อวันไม่เกิน ๗ ชั่วโมงต่อวัน และลักษณะงานต้องปลอดภัย ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพผู้สูงอายุ และสถานประกอบการที่มีค่าใช้จ่ายจ้างงานผู้ที่มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป จะได้รับสิทธิประโยชน์ ทางภาษี และในส่วนของบริษัทเอกชนที่มีนโยบายจ้างงานผู้สูงอายุจะต้องปรับเปลี่ยนลักษณะงาน และระยะเวลา การทำงานให้เหมาะสม อย่างไรก็ตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับผู้สูงอายุ ชั่วโมงละ ๔๕ บาท นั้น ใกล้เคียงค่าเฉลี่ย ของค่าจ้างขั้นต่ำทั่วไปในปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๖๓-๒๕๖๔) หากจะมีความยุติธรรมมากขึ้นควรรวมค่าประสบการณ์ให้กับ ผู้สูงอายุด้วย ซึ่งน่าจะร้อยละ ๓๐-๓๕ ของค่าจ้างที่กำหนด อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเฉลี่ยสำหรับผู้สูงอายุในปัจจุบัน จึงควรเป็น อย่างน้อย ๕๘-๖๐ บาทต่อชั่วโมง (ดูประกอบใน *ผู้สูงอายุไทยต้องปรับตัวอย่างไร เพื่อพร้อมสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด (Active Aging)*). วันที่เผยแพร่ ๑๓ เมษายน ๒๕๖๔, สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕, จาก <https://www.nxpo.or.th/th/8078/>

และไม่สามารถฝึกทักษะตนเองด้านเทคโนโลยีใหม่ ๆ ได้ แต่ในระบบเศรษฐกิจของระบบงานขนาดใหญ่ ทักษะที่จำเป็นในการเติมเต็มงานเหล่านี้ จะเป็นปัจจัยชี้ขาดในการเชื่อมต่อการจ้างคนทำงานที่มีอายุ ๕๐ ปีขึ้นไป ซึ่งไม่ต่างอะไรจากการเป็นกำลังสำรองสำหรับธุรกิจที่ถูกสร้างขึ้นใหม่และการขยายวิสาหกิจไปยังหลาย ๆ ประเทศ<sup>๑๖</sup> การสามารถเรียนรู้และเพิ่มทักษะใหม่ให้สามารถจัดการงานในยุคสมัยใหม่ควบคู่กับความสามารถในการใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ ประกอบการทำงาน จึงเป็นสิ่งที่ท้าทายอนาคตการมีงานทำของผู้สูงอายุเป็นอย่างมากยิ่ง มิเช่นนั้นแล้ว แรงงานสูงอายุซึ่งมีเงินเดือนสูงขึ้น ๆ เพราะอายุงานมากขึ้นก็จะถูกเลิกจ้างหรือเข้าสู่โครงการ จูงใจให้เกษียณโดยเร็ว<sup>๑๗</sup> เช่น เมื่ออายุ ๕๐-๕๕ ปี

การยังคงมีงานทำของผู้สูงอายุหลังอายุเกษียณ อาจทำให้โอกาสที่แรงงานรุ่นใหม่เข้าทำงาน ลดน้อยลงไปบ้าง แต่ก็ยอมเป็นการลดภาระของแรงงานรุ่นใหม่และคนทำงานก่อนถึงวัยเกษียณในการลด การเบิกจ่ายสวัสดิการและบริการสังคมของรัฐ หรือรักษาการสะสมเงินเข้ารัฐ เพื่อใช้เลี้ยงดูผู้สูงอายุที่จะไม่ได้ ทำงานในอนาคตผ่านการตอบแทนแก่ผู้สูงอายุด้วยสิทธิประโยชน์ทางระบบความมั่นคงทางสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมในแบบแผนต่าง ๆ



ที่มา: <https://mgronline.com>



ที่มา: <https://money.kapook.com>

<sup>๑๖</sup> Alexander Samorodov. (1999). "Ageing and labour markets for older workers." *EMPLOYMENT AND TRAINING PAPERS 33*. Employment and Training Department International Labour Office Geneva, p. 22.

<sup>๑๗</sup> Op. cit.

แนวความคิดเชิงทฤษฎีที่น่าสนใจในเรื่องนี้มีว่า สังคมผู้สูงอายุยังมีปริมาณมากและเป็นไปอย่างรวดเร็ว จะยิ่งนำไปสู่มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติหรืออัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศที่ลดลง<sup>๑๘</sup> ฉะนั้นประเทศที่สามารถทำให้เกิดความเป็นตรงกันข้ามกับข้อสมมติฐานนี้ ย่อมถือว่าเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการจัดการสังคมผู้สูงอายุ ซึ่งต้องจัดการการจ้างงานระหว่างแรงงานหนุ่มสาวและผู้สูงอายุให้สมดุล แต่ประเทศเช่นนี้ก็ยังมีไม่มาก สังคมผู้สูงอายุกับเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพสูงยังเป็นเรื่องที่ต้องศึกษาวิจัยเพิ่มเติมกันอย่างจริงจัง ๆ จัง ๆ และวางแผนดำเนินไปสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุที่มีผลิตภาพสูงให้ได้ และประเทศไทยก็พึงเป็นเช่นนั้นด้วย พลวัตพลัง (Active aging) ของประเทศ จึงสำคัญที่จะได้รับการทำความเข้าใจต่อสาธารณะ ปรับปรุง และปลูกเร้าให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

## ๕. สถานการณ์ผู้สูงอายุในประเทศไทยในระดับภูมิภาคและระดับโลก

ในทางประชากรศาสตร์ (Gerontology) “สังคมสูงวัย” หมายถึง สังคมที่ประชากรมีอายุมากขึ้น ในสัดส่วนของประชากรทั้งหมด ซึ่งปัจจุบันจะแบ่งเป็นสามระดับ ดังนี้<sup>๑๙</sup>

๑) **สังคมสูงวัย (Aged Society)** คือสังคมที่มีประชากรอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ ๑๐ ของประชากรทั้งหมด

๒) **สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ (Complete-Aged Society)** คือสังคมที่มีประชากรอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ ๒๐ ของประชากรทั้งหมด

๓) **สังคมสูงวัยระดับสุดยอด (Super-Aged Society)** คือสังคมที่มีประชากรอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ ๒๘ ของประชากรทั้งหมด

สถานการณ์ของประเทศไทยในบริบทโลกและภูมิภาค พบว่าใน ค.ศ. ๒๐๒๐ (พ.ศ. ๒๕๖๓) และการคาดการณ์ไว้ใน ค.ศ. ๒๐๓๐ (พ.ศ. ๒๕๗๓) ประเทศไทยจะมีความเป็นสังคมผู้สูงอายุอยู่ในอันดับที่ ๘ ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก แต่จะอยู่ในอันดับที่ ๖ ใน ค.ศ. ๒๐๕๐ (พ.ศ. ๒๕๙๓) หากเปรียบเทียบในระดับโลก ประเทศของเราอยู่ในอันดับที่ ๕๖, ๔๘ และ ๑๘ ในทั้งสามปีดังกล่าว ตามลำดับ

<sup>๑๘</sup> Federica Daniele, Taku Honiden and Alexander C. Lembcke. (2019). *Chapter 2. Ageing and productivity growth in OECD regions: Combatting the economic impact of ageing through productivity growth*. retrieved on Feb. 10, 2022, from <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/dc2ae16d-en/index.html?itemId=/content/component/dc2ae16d-en>

<sup>๑๙</sup> Foundation of Thai Gerontology Research and Development Institute (TGRI). (2016). *Situation of the Thai Elderly 2016*, p. 13.

ตารางที่ ๑ อันดับประเทศตามสถานะความสูงวัย (% ประชากรอายุ ๖๕ ปีขึ้นไปต่อประชากรทั้งหมด) ในปี ค.ศ. ๒๐๒๐, ๒๐๓๐ และ ๒๐๕๐ (พ.ศ. ๒๕๖๓, ๒๕๗๓ และ ๒๕๙๓)

ปี ค.ศ. ๒๐๒๐ (พ.ศ. ๒๕๖๓)				ปี ค.ศ. ๒๐๓๐ (พ.ศ. ๒๕๗๓)				ปี ค.ศ. ๒๐๕๐ (พ.ศ. ๒๕๙๓)			
อันดับที่ ของ ภูมิภาค เอเชีย ตะวันออกเฉียง และ แปซิฟิก (East Asia and Pacific)	อันดับที่ ของโลก (Global Rank)	ประเทศ	ร้อยละ ของ ผู้สูงอายุ ที่มีอายุ ๖๕ ปี ขึ้นไป ต่อ ประชากร ทั้งหมด	อันดับที่ ของ ภูมิภาค เอเชีย ตะวันออกเฉียง และ แปซิฟิก (East Asia and Pacific)	อันดับที่ ของโลก (Global Rank)	ประเทศ	ร้อยละ ของ ผู้สูงอายุ ที่มีอายุ ๖๕ ปี ขึ้นไป ต่อ ประชากร ทั้งหมด	อันดับที่ ของ ภูมิภาค เอเชีย ตะวันออกเฉียง และ แปซิฟิก (East Asia and Pacific)	อันดับที่ ของโลก (Global Rank)	ประเทศ	ร้อยละ ของ ผู้สูงอายุ ที่มีอายุ ๖๕ ปี ขึ้นไป ต่อ ประชากร ทั้งหมด
๑	๑	ญี่ปุ่น	๒๘.๔๐	๑	๑	ญี่ปุ่น	๓๐.๘๗	๑	๑	สาธารณรัฐ เกาหลี (เกาหลีใต้)	๓๘.๐๗
๒	๒๙	ฮ่องกง	๑๘.๒๐	๒	๘	ฮ่องกง	๒๕.๘๔	๒	๒	ญี่ปุ่น	๓๗.๖๙
๓	๓๘	นิวซีแลนด์	๑๖.๓๗	๓	๑๕	สาธารณรัฐ เกาหลี (เกาหลีใต้)	๒๔.๗๕	๓	๖	ไต้หวัน	๓๔.๙๙
๔	๓๙	ออสเตรเลีย	๑๖.๒๑	๔	๒๓	ไต้หวัน	๒๓.๓๗	๔	๘	ฮ่องกง	๓๔.๖๘
๕	๔๑	ไต้หวัน	๑๕.๘๕	๕	๒๙	สิงคโปร์	๒๒.๔๙	๕	๙	สิงคโปร์	๓๓.๒๗
๖	๔๒	สาธารณรัฐ เกาหลี (เกาหลีใต้)	๑๕.๗๙	๖	๔๑	นิวซีแลนด์	๒๐.๕๔	๖	๑๘	ไทย	๒๙.๖๔
๗	๕๕	สิงคโปร์	๑๓.๓๕	๗	๔๕	มาเก๊า	๒๐.๒๕	๗	๒๑	มาเก๊า	๒๘.๙๑
๘	๕๖	ไทย	๑๒.๙๖	๘	๔๘	ไทย	๑๙.๖๑	๘	๓๗	จีน (ใหญ่)	๒๖.๐๗
๙	๖๑	มาเก๊า	๑๑.๙๗	๙	๕๐	ออสเตรเลีย	๑๙.๓๒	๙	๕๔	นิวซีแลนด์	๒๓.๘๕
๑๐	๖๒	จีน (ใหญ่)	๑๑.๙๗	๑๐	๖๒	จีน (ใหญ่)	๑๖.๘๗	๑๐	๖๐	ออสเตรเลีย	๒๒.๗๘

ที่มา: Harasty, C., Ostermeier, M. (2020). "POPULATION AGEING: Alternative measures of dependency and implications for the future of work." *ILO Working Paper 5 (Geneva, ILO)*, p. 39.



องค์การช่วยเหลือผู้สูงอายุสากล (Helpage International) ได้เผยแพร่ข้อมูลด้านผู้สูงอายุของประเทศไทย ดังนี้<sup>๒๐</sup>

### ตารางที่ ๒ ข้อมูลสำคัญของประเทศไทย

รายการ	ปี ค.ศ. ๒๐๑๙ (พ.ศ. ๒๕๖๒)	ปี ค.ศ. ๒๐๕๐ (พ.ศ. ๒๕๙๓) (คาดการณ์)
ประชากรอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป (รวม)	๑๓,๔๑๒,๐๐๐	๒๐,๙๖๑,๐๐๐
ประชากรอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป (% ของประชากรทั้งหมด)	๑๙.๒	๓๕.๘
ผู้หญิงที่มีอายุมากกว่า ๖๐ ปีขึ้นไป (% ของประชากรทั้งหมด)	๑๐.๖	๒๐
อายุขัยเฉลี่ย (เพศชาย)	๗๓.๑๒	๘๐.๓๕
อายุขัยเฉลี่ย (เพศหญิง)	๘๐.๖๒	๘๕.๒๒
อัตราส่วนการพึ่งพาอาศัยในวัยชรา (อายุ ๖๕ ปีขึ้นไป/อายุ ๑๕-๖๔ ปี) (Old-Age Dependency Ratio, Age 65+/Age 15-64)	๑๘.๔	๕๑.๑
ผู้สูงอายุในชนบท (% ของประชากรทั้งหมด) (Rural older people, % of total population)	๑๖.๘๖	-
ผู้สูงอายุในเมือง (% ของประชากรทั้งหมด) (Urban older people, % of total population)	๑๔.๗๑	-
ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ตามลำพังอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป (% ของประชากรอายุ ๖๐ ปีขึ้นไปทั้งหมด) (Older persons living alone aged 60 and above, % of total population aged 60+)	๖.๐	-

<sup>๒๐</sup> Ageing population in Thailand, Key facts. retrieved on Feb. 7, 2022, from <https://ageingasia.org/ageing-population-thailand/>

ประเทศไทยในปัจจุบัน หากนับจากผู้มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป จึงกำลังอยู่ในสถานะสังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ แต่หากนับจากผู้มีอายุ ๖๕ ปีขึ้นไป ก็มีอยู่ประมาณร้อยละ ๑๓ ซึ่งดูว่าจะยังไม่สูงมาก อย่างไรก็ตาม อัตราการพึ่งพาของผู้สูงอายุต่อคนทำงานกำลังลดน้อยลง ๆ ในอนาคตอีกประมาณ ๑๕ ปีข้างหน้า จะเหลือประมาณคนทำงานสองคนต่อผู้สูงอายุหนึ่งคน (และเด็กหนึ่งคน) (จากปัจจุบันที่คนในวัยทำงาน ๔ คน ต้องดูแลผู้สูงอายุ ๑ คน และเด็ก ๑ คน)<sup>๒๑</sup> จึงถือเป็นสถานะอันน่าวิตกกังวล เว้นแต่ผู้สูงอายุจะยังสามารถทำงานช่วยเหลือตัวเองได้นานถึง ๗๕-๘๐ ปี ใกล้เคียงอายุขัยเฉลี่ยที่มีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้น ประเทศไทยก็จะปลอดภัยพ้นปัญหาการเป็นภาระของคนรุ่นใหม่ไปได้



ที่มา: <https://sme.krungthai.com>

<sup>๒๑</sup> สังคมผู้สูงอายุในปัจจุบันและเศรษฐกิจในประเทศไทย ใน <https://www.dop.go.th/th/know/15/926>, คณะกรรมการการพัฒนาสังคม และกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (๒๕๕๙); สำนักงานสถิติแห่งชาติ, กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (๒๕๖๐). *ดัชนีพหุคูณผู้สูงอายุไทย*. และ คณะกรรมการการพัฒนาสังคม และกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (๒๕๖๒).

การวัดสภาวะพหุพลัง (Active ageing)<sup>๒๒</sup> ของประเทศ พอลจะช่วยให้เรามองเห็นว่าจุดอ่อน และจุดแข็งของสังคมสูงอายุไทยเป็นอย่างไร และควรจัดการปรับปรุงตนเองอย่างไร เช่น ในปัจจุบัน จากดัชนี พหุพลังของไทย พบว่าความเหลื่อมล้ำมีอยู่บ้างในคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุระหว่างพื้นที่ โดยพบว่าภาคเหนือ มีระดับคุณภาพในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุสูงที่สุด (๐.๖๙๕) รองลงมาได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (๐.๖๙๔) ภาคกลาง (๐.๖๘๒) กรุงเทพมหานคร (๐.๖๗๗) และภาคใต้ (๐.๖๕๙) ตามลำดับ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, ๒๕๖๐)

## ๖. ประมวลปัญหาสังคมผู้สูงอายุในประเทศไทย

ข้อมูลจากหลายแหล่งสะท้อนปัญหาสำคัญ ๆ ของสังคมผู้สูงอายุไทย ดังนี้<sup>๒๓</sup>

๑) โครงสร้างของประชากรเปลี่ยนไป โดยมีสัดส่วนผู้สูงอายุมากขึ้น และเด็กเกิดน้อยลง ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงาน อันนำไปสู่การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานด้วยการใช้เครื่องมือเครื่องจักร หรือนำเทคโนโลยีเข้ามาทดแทนแรงงานคน และมีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวมาทำงานแทนมากขึ้น

๒) ผู้สูงอายุส่วนใหญ่มีเงินไม่เพียงพอในการใช้ชีวิตยามเกษียณ (สถิติผู้สูงอายุชาวไทยในปัจจุบัน มีมากถึง ๒ ใน ๓ ที่ไม่มีเงินออม ส่วนที่มีเงินออมมากกว่า ๑ ล้านบาทนั้นมีเพียง ๕% ของจำนวนผู้สูงอายุ ทั้งหมด) ทำให้เกิดการประหยัดค่าใช้จ่าย โดยใช้จ่ายต่ำกว่าปกติประมาณ ๓๐% ทำให้กำลังซื้อในระบบ เศรษฐกิจในอนาคตลดลงอย่างมาก กระทั่งต่อการลงทุนทำธุรกิจในประเทศไทย

๓) การที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นทำให้ผู้ที่อยู่ในวัยทำงานต้องรับภาระมากขึ้น ทำให้มีการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจึงส่งผลให้มีเงินออมน้อยลง และเงินลงทุนก็ลดลง

๔) ภาครัฐบาลจำเป็นต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายทางด้านสวัสดิการมากขึ้นเพื่อบริการสังคมทางด้าน สุขภาพแก่ผู้สูงอายุ ทำให้การลงทุนและการออมของประเทศลดลงด้วย

๕) ภาครัฐจำเป็นต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายทางด้านสาธารณสุข การแพทย์ บริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ มากขึ้น และต้องเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเพื่อสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ยากไร้ แต่การเก็บภาษีรายได้ น้อยลงเนื่องจากมีวัยผู้สูงอายุซึ่งไม่มีรายได้มีสัดส่วนที่มากขึ้น

<sup>๒๒</sup> ดัชนีพหุพลัง (AAI) มุ่งหวังที่จะวัดขอบเขตของศักยภาพที่เป็นจริงของผู้สูงอายุที่จะมีส่วนร่วม ในทางเศรษฐกิจและสังคม ประกอบด้วยตัวบ่งชี้ ๒๒ ตัว ที่จัดกลุ่มเป็นสี่มิติ: การจ้างงาน การมีส่วนร่วมในสังคม การดำรง ชีวิตอย่างอิสระ การมีสุขภาพดีและมั่นคง และความสามารถและการเอื้ออำนวยของสภาพแวดล้อม สำหรับการอ้าง พลังผู้สูงวัย สามมิติแรกวัดสถานการณ์ในปัจจุบันของพหุพลัง ในขณะที่มิติที่สี่ประเมินปัจจัยที่สนับสนุนหรือยับยั้ง พหุพลัง ดัชนีนี้มุ่งเน้นไปที่ผู้ที่มีอายุ ๕๕ ปีขึ้นไป (ดูประกอบ UNECE (2018) (อนึ่งคำว่า “พหุพลัง” (Active ageing) หรือ “พลังผู้เฒ่า” ริเริ่มใช้โดยองค์การอนามัยโลกเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๓ ในบทความนี้ ผู้เขียนใช้คำว่า “พหุพลัง” นอกเหนือ “พหุพลัง” อันเป็นคำต้นฉบับเอกสารที่ทางราชการใช้ ด้วยเห็นว่าสามารถใช้ทดแทนกันได้)

<sup>๒๓</sup> Op. cit.

๖) การที่สัดส่วนผู้สูงอายุมีมากขึ้น ทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ หรือ GNP รายได้ประชาชาติน้อยลง และรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลลดลง รวมถึงคุณภาพการผลิตลดลง

๗) สถิติผู้สูงอายุชาวไทยในปัจจุบันมีมากถึง ๒ ใน ๓ ที่ไม่มีเงินออม ส่วนที่มีเงินออมมากกว่า ๑ ล้านบาทนั้นมีเพียง ๕% ของจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมด

๘) การขาดแคลนบุคลากรดูแลผู้สูงอายุ เช่น พยาบาล และผู้ดูแลผู้สูงอายุ

๙) การที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นทำให้ผู้ที่อยู่ในวัยทำงานจะต้องทำงานมากขึ้น และต้องรับภาระดูแลผู้สูงอายุในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น

๑๐) ปัญหาทางด้านสภาพจิตใจ เช่น การไม่ได้ทำงานทำให้ผู้สูงอายุรู้สึกเหงา ไม่ภาคภูมิใจ เหมือนเป็นภาระกับลูกหลาน อาจรู้สึกน้อยใจ ซึมเศร้า และต้องการคนดูแลเอาใจใส่ในวัยเกษียณกันมากขึ้น

๑๑) ปัญหาสุขภาพร่างกาย ทำให้ผู้สูงอายุจำนวนมากมีความเป็นอยู่ที่ยากลำบาก

## ๗. ข้อเสนอในเชิงแนวทางและวิธีการรับมือกับสังคมผู้สูงอายุไทย

องค์การทั้งภาครัฐ ประชาชน และเอกชน ได้สนใจขับเคลื่อนเพื่อช่วยกันแก้ปัญหาสังคมผู้สูงอายุไทยกันอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ นอกเหนือจากการมีเครื่องมือสำคัญ คือ แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ๒๐ ปี (ฉบับแรก คือ พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๔๔) และกฎหมายสำหรับผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะคือ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖/๒๕๖๐ แล้ว ในรอบ ๔๐ ปีที่ผ่านมา คณะทำงานระดับชาติจำนวนหนึ่งถูกตั้งขึ้น รวมทั้งการประกาศใช้นโยบายของรัฐบาลชุดต่าง ๆ ในการพัฒนาสังคมผู้สูงอายุ และจากการปฏิบัติตามนโยบาย แผน และกฎหมาย ก็มีข้อเสนอต่าง ๆ ในเชิงแนวทางและวิธีการจัดการสังคมผู้สูงอายุให้ดีที่สุดจากหลายแหล่ง

สำหรับข้อเสนอในการสร้างสรรค์สังคมผู้สูงอายุของไทยดังกล่าว ในบทความนี้จะขอเน้นข้อเสนอทางออกสำคัญ ๆ ที่มีกรกล่าวถึงแล้วจากแหล่งต่าง ๆ และที่ข้าพเจ้าเสนอเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

### ๗.๑ ข้อเสนอที่มีการนำเสนอไว้แล้ว<sup>๒๔</sup>

#### ๑) ด้านการเกิดและความสูงอายุ

๑.๑) การให้โบนัสการเกิด (Baby bonus) หรือจะเรียกว่าเบี้ยประชากร หรือเบี้ยเจริญพันธุ์ หรือเบี้ยสร้างชาติก็ตาม เพื่อกระตุ้นให้คนไทยมีบุตรมากขึ้น อาจจะให้เดือนละ ๕๐๐ บาท นับตั้งแต่เดือนที่ฝากครรภ์จนบุตรอายุครบ ๕ ปี เงินดังกล่าวนี้ไม่ใช่เงินอุดหนุนเด็ก (Child support grant) ที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน

<sup>๒๔</sup> แนวทางการแก้ปัญหาและจัดการรองรับสังคมผู้สูงอายุจากแหล่งอื่น ๆ อาทิ กรมกิจการผู้สูงอายุ. สังคมผู้สูงอายุในปัจจุบันและเศรษฐกิจในประเทศไทย ใน <https://www.dop.go.th/th/know/15/926>; คณะกรรมการการพัฒนาระบบสังคม และกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (๒๕๕๙); สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (๒๕๖๔); กองส่งเสริมสวัสดิการและคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ, กรมกิจการผู้สูงอายุ. (๒๕๖๒); อภิชาติ จำรัสสุทธิรงค์. (๒๕๕๓). และปราโมทย์ ประสาทกุล. (๒๕๕๕).



๑.๒) ปรับอายุของการตีกรอบผู้สูงอายุจาก ๖๐ ปี เป็น ๗๐ ปี อาจเป็นแรงงานที่ไม่ใช้กำลัง หากแต่ใช้สมอง ภูมิความรู้และประสบการณ์เป็นหลัก (ข้อเสนอนี้มีการรับฟังและมีการปฏิบัติกันมากขึ้น ในหน่วยงานของรัฐบาลหลายแห่ง เช่น มหาวิทยาลัย แต่ในศาลยุติธรรมและอัยการได้ใช้กันถึง ๗๐ ปี มาหลายปีแล้ว)

## ๒) ด้านสุขภาพ

๒.๑) การวางแผนคำรักษาพยาบาลหลังเกษียณ อาทิ การเตรียมค่าใช้จ่ายในการดูแลสุขภาพและการรักษาพยาบาล การมีแผนสวัสดิการสุขภาพตลอดชีวิต (Long-Term Health Plan) การมีหลักประกันสุขภาพ และการเตรียมค่าใช้จ่ายประกันในอนาคต

๒.๒) การปรับปรุงความพร้อมในระยะยาวของผู้ให้บริการ (Care giver) แก่ผู้สูงอายุ และกำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสม

## ๓) ด้านการออมและรายได้

๓.๑) การใช้มาตรการลดหย่อนภาษีเพื่อส่งเสริมการออม

๓.๒) การอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการลงทุนและการออมเพื่อเตรียมพร้อมเมื่อถึงวัยผู้สูงอายุ

๓.๓) การลงทุนเพื่อการเกษียณเพื่อมีรายได้และเพิ่มเติมความมั่งคั่ง

๓.๔) การจัดสรรรายได้และรายจ่ายอย่างสมดุล โดยเฉพาะรายได้หลังวัยเกษียณ ผ่านกองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น

## ๔) ด้านการมีงานทำ

๔.๑) การขยายอายุเกษียณ ปรับจาก ๖๐ ปี เป็น ๖๕ ปี และ ๗๐ ปี สำหรับอาชีพที่ไม่เน้นการใช้ร่างกาย

๔.๒) ส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ เช่น สนับสนุนให้บริษัทจ้างงานผู้สูงอายุ การปรับปรุงการดำเนินงานของศูนย์บริการจัดหางานผู้สูงอายุเพื่อส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีงานทำและมีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างทั่วถึง

๔.๓) เพิ่มวงเงินยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลให้แก่บริษัทที่จ้างผู้สูงอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไป โดยปัจจุบันจำกัดรายได้ค่าจ้างผู้สูงอายุไว้ไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ บาท/เดือน<sup>๒๕</sup>

๔.๔) เพิ่มทักษะแรงงาน เพื่อเพิ่มความสามารถในการหารายได้ และยกระดับประสิทธิภาพของแรงงานในระยะยาวด้วยการอาศัยทั้งการศึกษาในระบบและนอกระบบตลอดช่วงอายุ โดยมากมักได้รับความร่วมมือจากทั้งภาครัฐและเอกชน ในตอนนี้ประเทศไทยก็มีโครงการฝึกอบรมแรงงาน

<sup>๒๕</sup> สิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับการจ้างผู้สูงอายุเข้าทำงาน. สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕, จาก [https://www.dop.go.th/download/knowledge/th1625555874-937\\_0.pdf](https://www.dop.go.th/download/knowledge/th1625555874-937_0.pdf)

สูงอายุเพื่อเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพที่หลากหลายมากขึ้น และมีการคุ้มครองทางสังคมให้ผู้สูงอายุพึ่งพาตนเองได้เช่นกัน

๔.๕) มุ่งเน้นงานบริการแทนที่งานแบบโรงงานหรือเกษตรกรรม อาจจะทำให้ผู้สูงอายุสามารถกลับมาเข้าสู่ระบบแรงงาน

### ๕) การใช้เวลาแก่ผู้สูงอายุ

๕.๑) การส่งเสริมบุคคลให้ใช้เวลาเพื่อดูแลผู้สูงอายุด้วยกิจกรรมต่าง ๆ ในเชิงจิตอาสา และสะสมความดีดังกล่าวไว้ในรูปธนาคารเวลา หลังจากนั้นก็สามารถเบิกใช้บริการตามเวลาที่ต้องการได้ในภายหลังเมื่อถึงคราวจำเป็นหรือต้องการ โดยมีคณะกรรมการธนาคารเวลาประจำหน่วยงานรับผิดชอบจัดการเรื่องนี้

๕.๒) กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐทุกระดับ ตั้งแต่ระดับนโยบาย ระดับจังหวัด และระดับพื้นที่ ให้ความสำคัญในเรื่องนี้ และตั้งหน่วยงานกลางขึ้นเป็นองค์กรธนาคารเวลาแห่งประเทศไทยเพื่อช่วยจัดการธนาคารเวลาในภาพใหญ่ มีความมั่นคง และต่อเนื่อง

### ๗.๒ ข้อเสนอของผู้เขียนบทความ

ในอนาคตเห็นควรพิจารณาประเด็นเพิ่มเติมนอกเหนือจากข้อเสนออื่น ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) การประยุกต์ข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๖๒ ว่าด้วยคนทำงานสูงอายุ มาประกอบสร้างกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในส่วนของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑/๒๕๖๒ ซึ่งปัจจุบันมีในส่วนของ การคุ้มครองแรงงานเด็กอยู่แล้ว ก็ควรมีส่วนของการคุ้มครองแรงงานสูงอายุที่สมควรดูแลเป็นการเฉพาะเพิ่มเติมขึ้นด้วย

(๒) การออกกฎหมายส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุและขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ ดังตัวอย่าง เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีกฎหมายการเลือกปฏิบัติทางอายุในการจ้างงาน (Age Discrimination in Employment Act: ADEA) ค.ศ. ๑๙๖๗ (พ.ศ. ๒๕๑๐)<sup>๒๖</sup> และประเทศสิงคโปร์ที่มีกฎหมายการเกษียณอายุและการจ้างงานใหม่ (Retirement and Re-employment Bill) ค.ศ. ๒๐๒๑ (พ.ศ. ๒๕๖๔)<sup>๒๗</sup>

<sup>๒๖</sup> ดูประกอบ Victoria A. Lipnic. *The State of Age Discrimination and Older Workers in the U.S. 50 Years After the Age Discrimination in Employment Act (ADEA)*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕, จาก <https://www.eeoc.gov/reports/state-age-discrimination-and-older-workers-us-50-years-after-age-discrimination-employment>

<sup>๒๗</sup> ดูประกอบ *Retirement and Re-employment (Amendment) Bill, Bill No. 35/2021*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕, จาก <https://sso.agc.gov.sg/Bills-Supp/35-2021/Published/20211004?DocDate=20211004>

(๓) การออกแบบการดูแลผู้สูงอายุในระยะยาว (Long-Term Care) ที่ครอบคลุมคนทุกกลุ่ม และระดับรายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างการรับผิดชอบของครอบครัวกับการบริการศูนย์สังเคราะห์คนชรา ทั้งที่เป็นของรัฐบาลและเอกชน ซึ่งเงินกองทุนประกันสังคมจำนวนที่เหมาะสมควรถูกนำมาใช้จ่ายเพื่อการนี้ได้

(๔) การเพิ่มแรงจูงใจให้แรงงานผู้ประกันตนกับกองทุนประกันสังคม ขยายอายุเกษียณที่จะรับเงินประกันชราภาพออกไปอย่างสมัครใจ ด้วยการได้รับการปรับเพิ่มร้อยละเงินบำนาญสูงชันกว่าการเกษียณอายุตามกำหนดเดิม เช่น ขยายอายุเกษียณจาก ๕๕ ปี เป็น ๖๐ ปี หรือ ๖๕ ปี หรือกระทั่ง ๗๐ ปี เพื่อให้ผู้สูงอายุอยู่ในตลาดแรงงานนานขึ้น และยังคงมีส่วนส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมต่อไปในระยะเวลาดังกล่าว

(๕) การเพิ่มแรงจูงใจให้พ่อแม่มีบุตรและบรรเทาภาระค่าเลี้ยงดูบุตรในครอบครัว โดยเพิ่มวงเงินสงเคราะห์บุตรสำหรับผู้ประกันตนกับกองทุนประกันสังคม และเงินอุดหนุนการเลี้ยงดูเด็กสำหรับครอบครัวทั่วไป จาก ๖๐๐ บาทต่อเดือน เป็น ๑,๐๐๐ บาทต่อเดือน เป็นระยะเวลาตั้งแต่เกิดจนเด็กเรียนจบปริญญาตรี หรือการศึกษาภาคบังคับและมีงานทำ

(๖) ส่งเสริมนโยบายการจ้างงานที่เป็นมิตรและการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ระหว่างคนหนุ่มสาวและผู้สูงอายุ ทั้งในภาครัฐ เอกชน รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนอิสระ โดยการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติในด้านนี้ขึ้นมาเป็นการเฉพาะ โดยมีกระทรวงแรงงานเป็นผู้รับผิดชอบ

(๗) การเสริมสร้างกองทุนผู้สูงอายุในกฎหมายผู้สูงอายุที่เป็นประโยชน์แก่ผู้สูงอายุทุกประเภท และภูมิหลังโดยภาพรวมให้แข็งแกร่งมากขึ้น และกระทำในลักษณะการบูรณาการจากกองทุนอื่น ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยปรับปรุงกฎหมายกำหนดให้กองทุนด้านชราภาพและบำเหน็จบำนาญต่าง ๆ อาทิ กองทุนประกันสังคม (ในส่วนของชราภาพ) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนสงเคราะห์ครูโรงเรียนเอกชน และกองทุนการออมแห่งชาติในชราภาพ นำส่งเงินเข้ากองทุนผู้สูงอายุอย่างน้อยร้อยละห้าของเงินกองทุนที่มีในปีนั้น ๆ

(๘) การส่งเสริมบทบาทสหกรณ์ออมทรัพย์ในสถานประกอบการและเครดิตยูเนียนในชุมชน ในการทำงานร่วมกับกองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกองทุนสงเคราะห์ครูโรงเรียนเอกชน และกองทุนการออมแห่งชาติ ในการลงทุนร่วมกันด้วยปริมาณเงินจำนวนที่มากพอในธุรกิจที่มีความมั่นคงสูง เพื่อนำผลกำไรประจำปีเสริมเงินบำนาญรายเดือนของสมาชิกทุกกองทุนที่ได้รับอย่างจำกัด

(๙) ปรับปรุงสิทธิประโยชน์ของกองทุนประกันสังคมและกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ให้ครอบคลุมถึงการสงเคราะห์ผู้สูงอายุด้วยบริการอื่น ๆ นอกเหนือเงินบำเหน็จและเงินบำนาญชราภาพ เช่น การบริการด้านศูนย์สังเคราะห์ หรือบริการจากศูนย์สังเคราะห์แก่ผู้สูงอายุ ณ ที่ศูนย์ฯ ชุมชน และที่บ้าน ในทางสุขภาพ นันทนาการ การเดินทาง การฝึกอาชีพ การปรับเปลี่ยนและเพิ่มทักษะ การเรียนรู้ตลอดชีวิต และการจัดการเทคโนโลยีเพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิต

(๑๐) รัฐบาลและสำนักงานการวิจัยแห่งชาติควรสนับสนุนงานวิจัยเกี่ยวกับการสร้างสมดุลของกำลังแรงงานตามอายุ (หนุ่มสาว ผู้ใหญ่ และผู้สูงอายุ) ในภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ และในภาครัฐ เอกชน รัฐวิสาหกิจ และองค์การประเภทอื่นของรัฐ การวิจัยเกี่ยวกับการจัดการสังคมผู้สูงอายุที่เสริมสร้างและรักษาผลิตภาพการผลิตสูงในระบบเศรษฐกิจ และการวิจัยเพื่อปรับปรุงพัฒนาปัญญาผู้สูงอายุไทยฉบับใหม่ให้กลายเป็นมาตรฐานกลางของทุกกลุ่มอาชีพ โดยใช้ควบคู่กับกฎหมายผู้สูงอายุ และมีการตรวจติดตามผลการปฏิบัติตามมาตรฐาน ซึ่งอาจจะดำเนินการเมื่อสหประชาชาติได้ประกาศใช้อนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยผู้สูงอายุแล้ว เพื่อให้ได้กติการ่วมเพื่อผู้สูงอายุและสังคมไทยโดยรวมที่ดีที่สุดกับยุคสมัย



ที่มา: <http://www.awooso.com>



ที่มา: <https://www.thairath.co.th>



ที่มา: <https://www.ktc.co.th>

## ๘. อภิปรายและสรุป

การให้ความสำคัญกับปัญหาสังคมสูงอายุในระดับสากล นำโดยองค์การสหประชาชาติ ด้วยการผลิตหลักการแห่งสหประชาชาติสำหรับผู้สูงอายุ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๔ และการจัดตั้งคณะทำงานปลายเปิด มีแนวโน้มจะพัฒนาไปเป็นอนุสัญญาว่าด้วยผู้สูงอายุในเวลาอีกไม่นาน แต่ก็ปราศจากการให้สัตยาบันของสหประชาชาติที่จะทำให้เกิดความเป็นจริงขึ้นมาเมื่อใดแน่ ในระดับอาเซียนก็มีการประกาศใช้ปฏิญญาสองฉบับรองรับสังคมผู้สูงอายุใน พ.ศ. ๒๕๕๓ และ พ.ศ. ๒๕๕๘ สำหรับประเทศไทยเองก็มีการประกาศใช้ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ ในเชิงหลักการเพื่อตอบสนองและรองรับสังคมผู้สูงอายุโดยทั่วไปแล้ว รวมทั้งข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๖๒ ว่าด้วยคนทำงานสูงอายุนั้น ก็มีหลักเกณฑ์ที่มีคุณค่าอย่างยิ่งต่อการจ้างงานผู้สูงอายุ

สำหรับสังคมไทยเองก็กำลังเคลื่อนตัวจากสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ในช่วง พ.ศ. ๒๕๖๓-๒๕๖๔ ไปสู่สังคมผู้สูงอายุนับร้อยปีในอีกประมาณ ๑๐-๑๕ ปีข้างหน้า ซึ่งเข้าข่ายการเป็นประเทศที่ประชาชนแก่ก่อนรวย การเตรียมการเพื่อให้ผู้สูงอายุแต่ละคนได้มีโอกาสสร้างความพร้อมให้แก่ตนเองในยามเกษียณได้เกิดขึ้นแล้วจากหลากหลายความพยายาม นอกจากนี้ กระแสการให้ผู้สูงอายุยังคงสามารถทำงานต่อไปได้ตามสมควรกับศักยภาพ และมีค่าตอบแทนอย่างยุติธรรม ก็เป็นสิ่งที่ควรในการจัดการมากขึ้น แต่ก็ควรให้ความสนใจวิธีการจัดการที่จะนำไปสู่ความสมดุลของการจ้างงานผู้สูงอายุและคนทำงานปัจจุบัน อันผูกโยงกับการธำรงระบบเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพสูงควบคู่ไปด้วยและจะเป็นเครื่องสะท้อนว่าแรงงานทุกช่วงวัย ทั้งแรงงานเด็ก (ตามขอบเขตที่ไม่ใช่รูปแบบที่เลวร้ายในการจ้างงาน) แรงงานหนุ่มสาว แรงงานผู้ใหญ่ และแรงงานผู้สูงอายุ ร่วมกันทำงานและสร้างผลผลิตแก่ประเทศกันอย่างยุติธรรม

ข้อเสนอแนวทางและวิธีการจัดการเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุต่าง ๆ สมควรพิจารณาสนับสนุนและติดตามผลการดำเนินงานอย่างมีพลัง ทั้งที่กำลังดำเนินการตามข้อเสนอเหล่านั้น และหากได้รับการพัฒนาเป็นนโยบายการบริหาร การปฏิบัติและการอาศัยกฎหมายประกอบเพิ่มเติม แต่ก็ยังต้องหาทางให้ได้แนวทางและวิธีการใหม่ ๆ กันอยู่เสมออีกด้วย รวมทั้งประเทศไทยยังควรพิจารณาปรับปรุงปฏิญญาผู้สูงอายุไทย ฉบับใหม่ให้มีสาระที่ครอบคลุมและสมบูรณ์มากขึ้น และทำให้กลายเป็นมาตรฐานกลางที่สมัครใจใช้ร่วมกับกฎหมายผู้สูงอายุ ซึ่งอาจจะดำเนินการเมื่อสหประชาชาติได้ประกาศใช้อนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยผู้สูงอายุแล้ว เพื่อให้ได้กติการ่วมเพื่อผู้สูงอายุและสังคมไทยโดยรวมที่เหมาะสมที่สุดกับยุคสมัย



## บรรณานุกรม

### ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผู้สูงอายุระหว่างประเทศ

- Ageing in the 21st Century: Executive Summary*. retrieved on Jan. 15, 2022, from <https://www.helpage.org/resources/ageing-in-the-21st-century-a-celebration-and-a-challenge/ageing-in-the-twentyfirst-century-executive-summary/>
- AT Schueco Talk: Designing for an ageing population*. retrieved on Jan. 15, 2022, from [https://www.youtube.com/watch?v=iCN8uYRR\\_DI](https://www.youtube.com/watch?v=iCN8uYRR_DI)
- Elderly Care Issues Impacting the UK's Ageing Population*. retrieved on Jan. 15, 2022, from <https://www.youtube.com/watch?v=AKnq9Ngb3r0>
- Opportunities from an Aging Population: Longevity Strategies for 21st Century Business*. retrieved on Jan. 15, 2022, from <https://www.youtube.com/watch?v=kc88TIZ1SgY>  
<https://www.youtube.com/watch?v=kc88TIZ1SgY>
- Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing*. retrieved on Feb. 9, 2022, from <https://www.un.org/esa/socdev/documents/ageing/MIPAA/political-declaration-en.pdf>
- Population Aging and Economic Growth: Impact and Policy Implications*. retrieved on Jan. 15, 2022, from <https://www.youtube.com/watch?v=4osipc8LeGk>

### เอกสารของหน่วยงาน

- กรมกิจการผู้สูงอายุ. *สังคมผู้สูงอายุในปัจจุบันและเศรษฐกิจในประเทศไทย*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕, จาก <https://www.dop.go.th/th/know/15/926>
- ปฎิญญาผู้สูงอายุไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕, จาก [http://61.19.241.96/w3c/senate/pictures/comm/1549/file\\_1464348740.pdf](http://61.19.241.96/w3c/senate/pictures/comm/1549/file_1464348740.pdf)
- สิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับการจ้างผู้สูงอายุเข้าทำงาน. สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕, จาก [https://www.dop.go.th/download/knowledge/th1625555874-937\\_0.pdf](https://www.dop.go.th/download/knowledge/th1625555874-937_0.pdf)
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ, กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (๒๕๖๐). *ดัชนีพหุฒพลังผู้สูงอายุไทย*. กรุงเทพฯ: เท็กซ์ แอนด์ เจอร์นัลพับลิเคชั่น.
- Ageing population in Thailand, Key facts*. retrieved on Feb. 7, 2022, from <https://ageingasia.org/ageing-population-thailand/>
- BRUNEI DARUSSALAM DECLARATION ON STRENGTHENING FAMILY INSTITUTION: CARING FOR THE ELDERLY*. retrieved on Feb. 2, 2022, from <https://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/documents/7th-AMMSWD-Annex30.pdf>

*Chair's summary Open-ended working group on Ageing for the purpose of strengthening the protection of the human rights of older persons General Assembly resolution 65/182 First working session, 18-21 April 2011 New York, UN Headquarters, Conference Room 1, North Lawn Building.* retrieved on Feb. 2, 2022, from <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/chairmans%20-%205%20May.pdf-4-2-2022>

*Expert group meeting, 29-30 April 2019, on the Proposed Regional Action Plan to Implement the Kuala Lumpur Declaration on Ageing: Empowering Older Persons in ASEAN.* retrieved on Feb. 8, 2022, from <https://www.unescap.org/events/expert-group-meeting-proposed-regional-action-plan-implement-kuala-lumpur-declaration-ageing#>

Foundation of Thai Gerontology Research and Development Institute (TGRI). (2016). *Situation of the Thai Elderly 2016*. Bangkok: TGRI, p. 13.

*KUALA LUMPUR DECLARATION ON AGEING: EMPOWERING OLDER PERSONS IN ASEAN.* retrieved on Feb. 2, 2022, from <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/Kuala-Lumpur-Declaration-on-Ageing-Empowering-Older-Persons-in-ASEANAdopted.pdf>

*Our values, vision, strategy; and Rights of older people.* retrieved on Feb. 10, 2022, from <https://www.helpage.org/what-we-do/human-rights/>

The Department of Older Persons, The Ministry of Social Development and Human Security. (2016). *THAILAND IMPLEMENTATION OF THE MADRID INTERNATIONAL PLAN OF ACTION ON AGEING (MIPAA), 2002-2016.* retrieved on Feb. 4, 2022, from [http://www.dop.go.th/download/laws/law\\_th\\_20161107085250\\_1.pdf](http://www.dop.go.th/download/laws/law_th_20161107085250_1.pdf)

United Nations. (2015). *World Population Prospects.* retrieved on Feb. 4, 2022, from [https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/files/documents/2020/Jan/un\\_2015\\_world\\_population\\_prospects-2015\\_revision\\_databooklet.pdf](https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/files/documents/2020/Jan/un_2015_world_population_prospects-2015_revision_databooklet.pdf)

UNECE. (2018). *ACTIVE AGEING INDEX (AAI). GUIDELINES August 2018.* retrieved on Feb. 6, 2022, from [https://unece.org/DAM/pau/age/Active\\_Ageing\\_Index/AAI\\_Guidelines\\_final.pdf](https://unece.org/DAM/pau/age/Active_Ageing_Index/AAI_Guidelines_final.pdf)

United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) & European Commission. (April 2013). *Introducing the Active Ageing Index. Policy Brief.*

## หนังสือ/บทความ/ความคิดเห็นทางวิชาการ

กองส่งเสริมสวัสดิการและคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ, กรมกิจการผู้สูงอายุ. (๒๕๖๒). *แนวทางการดำเนินงานธนาคารเวลาของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

คณะกรรมการการพัฒนาระบบสังคม และกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส, สถาบันบัญญัติแห่งชาติ. (๒๕๖๒). *ปฏิรูประบบรองรับสังคมสูงวัยไปถึงไหนแล้ว*. เอกสารวิชาการลำดับที่ ๑๔. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

\_\_\_\_\_. (๒๕๕๙). *รายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่อง “การเตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ”*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

ปราโมทย์ ประสาทกุล. (๒๕๕๕). *นิยามผู้สูงอายุ แนะปรับใหม่เป็น ๖๕ ปี*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕, จาก <https://www.thaihealth.or.th/Content/16886-นิยามผู้สูงอายุ%20แนะปรับใหม่เป็น%2065%20ปี.html>

*ผู้สูงอายุไทยต้องปรับตัวอย่างไร? เพื่อพร้อมสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด (Active Aging)*. วันที่เผยแพร่ ๑๓ เมษายน ๒๕๖๔, สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕, จาก <https://www.nxpo.or.th/th/8078/>

ศิริลักษณ์ มีมาก. (ม.ป.ป.). *การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของประเทศไทย ตามกรอบปฏิญญาอาเซียนเรื่องผู้สูงอายุ*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ จาก [https://www.dop.go.th/download/knowledge/th1541673448-145\\_0.pdf](https://www.dop.go.th/download/knowledge/th1541673448-145_0.pdf)

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (๒๕๖๔). *รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการพัฒนารูปแบบการดำเนินงานธนาคารเวลาของประเทศไทย (ประเมินผล และส่งเสริมการพัฒนากระบวนการดำเนินงาน ธนาคารเวลาของประเทศไทยสู่ความเป็นรูปธรรม)*. เสนอต่อกรมกิจการผู้สูงอายุ. ม.ป.ท.

อภิชาติ จำรัสฤทธิรงค์. (๒๕๕๓). “นโยบายส่งเสริมการมีบุตรเพิ่ม: ข้อคิดจากประเทศที่ทำไปก่อนแล้ว” *จดหมายข่าวประชากรและการพัฒนา สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล*, 30(3) กุมภาพันธ์-มีนาคม ๒๕๕๓: ๓.

Daniele, Federica, Honiden, Taku and Lembcke, Alexander C. (2019). *Chapter 2. Ageing and productivity growth in OECD regions: Combatting the economic impact of ageing through productivity growth*. retrieved on Feb. 10, 2022, from <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/dc2ae16d-en/index.html?itemId=/content/component/dc2ae16d-en>

- Goerres A. (2009). "Introduction: The Political Participation of Older People in an Era of Demographic Ageing." In *The Political Participation of Older People in Europe*. London: Palgrave Macmillan. retrieved on Feb. 10, 2022, from [https://doi.org/10.1057/9780230233959\\_1](https://doi.org/10.1057/9780230233959_1), pp. 1-21.
- Harasty, C., Ostermeier, M. (2020). "POPULATION AGEING: Alternative measures of dependency and implications for the future of work." *ILO Working Paper 5 (Geneva, ILO)*, p. 39.
- Lipnic, Victoria A. *The State of Age Discrimination and Older Workers in the U.S. 50 Years After the Age Discrimination in Employment Act (ADEA)*. Retrieved on Feb. 10, 2022, from <https://www.eeoc.gov/reports/state-age-discrimination-and-older-workers-us-50-years-after-age-discrimination-employment>
- Samorodov, Alexander. (1999). "Ageing and labour markets for older workers." *EMPLOYMENT AND TRAINING PAPERS 33*. Employment and Training Department International Labour Office Geneva, p. 22.

### มาตรฐานแรงงานสากลและกฎหมาย

- R162 - Older Workers Recommendation, 1980 (No. 162)*. retrieved on Jan. 25, 2022, from [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R162](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R162)
- Retirement and Re-employment (Amendment) Bill, Bill No. 35/2021*. Retrieved on Feb. 10, 2022, from <https://sso.agc.gov.sg/Bills-Supp/35-2021/Published/20211004?DocDate=20211004>

### เว็บไซต์ของหน่วยงาน

- <http://social.un.org/ageing-working-group/firstsession.shtml>  
<https://www.helpage.org/resources/ageing-data/global-ageing-statistics/>



# การจ้างงานผู้สูงอายุในประเทศไทย

เพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด

(Employment of the Elderly in Thailand to Support the Super Aged Society)

ยุทธชัย เกราะแก้ว \*

ศรียุทธรัตน์ สุดสมบูรณ์ \*\*

สุตารัตน์ สุดสมบูรณ์ \*\*\*

---

\*, \*\* อาจารย์ประจำคณะการบัญชีและการจัดการ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

\*\*\* อาจารย์ประจำคณะศึกษาศาสตร์และสังคมศาสตร์ วิทยาลัยเทคโนโลยีภาคใต้





“

ผู้สูงอายุเป็นสินทรัพย์ที่ทรงคุณค่ามหาศาลของสังคม  
และมีส่วนสำคัญต่อ**การพัฒนา**ในระดับสากล

บัน คี มูน  
อดีตนายกรัฐมนตรีประเทศไทย

”

## บทนำ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุกำลังเป็นประเด็นที่หลายประเทศทั่วโลกให้ความสำคัญและนำมาซึ่งความท้าทายในหลายมิติ ทั้งการลดลงของจำนวนแรงงานที่อาจส่งผลกระทบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การออกแบบระบบบำนาญและบำนาญ การสร้างความมั่นคงทางการเงินหลังวัยเกษียณ ตลอดจนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ล้วนแต่จำเป็นต้องมีมาตรการและการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงอย่างรอบด้าน ซึ่งสอดคล้องกับองค์การสหประชาชาติที่ได้รับรองหลักการ ๑๘ ประการ สำหรับผู้สูงอายุ ที่เรียกว่า **United Nations Principles for Older Persons** ได้แก่ การมีอิสรภาพในการพึ่งตนเอง การอุปการะเลี้ยงดู และการบรรลุความต้องการ นอกจากนี้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ International Labour Organization (ILO) ได้มีการจัดทำข้อเสนอแนะฉบับที่ ๑๖๒ ว่าด้วยคนงานสูงอายุ ซึ่งสอดคล้องกับนายบัน คี มูน อดีตเลขาธิการสหประชาชาติ ได้กล่าวว่า **ผู้สูงอายุเป็นสินทรัพย์ที่ทรงคุณค่ามหาศาลของสังคมและมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาในระดับสากล** และจากการสำรวจของมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.) (๒๕๖๔) พบว่า ประชากรโลกกำลังมีอายุสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ในปี ๒๐๒๐ โลกของเรามีประชากรรวมทั้งหมด ๗,๗๙๕ ล้านคน โดยมี **“ผู้สูงอายุ”** ที่มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป ๑,๐๕๐ ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๔ ของประชากรทั้งหมด โดยประเทศที่มีอัตราผู้สูงอายุ ๖๐ ปีขึ้นไปสูงสุด ๓ อันดับแรก ได้แก่ ญี่ปุ่น ร้อยละ ๓๔ อิตาลี ร้อยละ ๓๐ และโปรตุเกส ฟินแลนด์ กรีซ ร้อยละ ๒๙ ส่วนปี พ.ศ. ๒๕๖๓ อาเซียนมีประชากรรวมทั้งหมด ๖๖๔ ล้านคน มีผู้สูงอายุที่มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไปเป็นจำนวน ๗๓ ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๑ ของประชากรทั้งหมด โดย **“ผู้สูงอายุวัยปลาย”** ที่มีอายุ ๘๐ ปีขึ้นไป มีจำนวน ๗.๖ ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ ๑ ของประชากรทั้งหมด และในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ประเทศสมาชิกอาเซียน ๖ ประเทศ เป็นสังคมสูงอายุแล้ว คือมีอัตราผู้สูงอายุ ๖๐ ปีขึ้นไปถึงร้อยละ ๑๐ แล้ว ได้แก่ สิงคโปร์ (ร้อยละ ๒๑) ไทย (ร้อยละ ๑๘) เวียดนาม (ร้อยละ ๑๒) มาเลเซีย (ร้อยละ ๑๑) อินโดนีเซีย (ร้อยละ ๑๐) และเมียนมา (ร้อยละ ๑๐)

กรณีประเทศไทย พบว่าเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๘ แต่ในปี ๒๕๖๓ ประเทศไทยมีประชากรรวม ๖๖.๕ ล้านคน ประชากรสูงอายุของประเทศไทยได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็วมาก กล่าวคือ เมื่อ ๕๐ ปีก่อน ผู้สูงอายุ (๖๐ ปีขึ้นไป) มีจำนวนไม่ถึง ๒ ล้านคน แต่ในปี ๒๕๖๓ ผู้สูงอายุได้เพิ่มจำนวนเป็น ๑๒ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๑๘ ของประชากรทั้งหมด ซึ่งกำลังจะกลายเป็น **“สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์”** ภายในปี ๒๕๖๕ นี้ และ **“ประชากรรุ่นเกิดล้าน”** ที่เกิดระหว่างปี ๒๕๐๖-๒๕๒๖ ซึ่งเป็นสินามิประชากรของประเทศไทยกำลังจะกลายเป็นกลุ่มประชากรสูงอายุกลุ่มใหญ่มากในอีก ๒๐ ปีข้างหน้า ประชากรรวมของประเทศไทยจะเพิ่มเข้ามาอีก อัตราเพิ่มจะลดต่ำลงจนถึงขั้นติดลบ แต่ประชากรสูงอายุจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ผู้สูงอายุ (๖๐ ปีขึ้นไป) จะเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ ๔ ต่อปี ผู้สูงอายุวัยปลาย (๘๐ ปีขึ้นไป) จะเพิ่มด้วยอัตราเฉลี่ยร้อยละ ๗ ต่อปี ซึ่งคาดว่าประเทศไทยจะเป็นสังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอดในปี พ.ศ. ๒๕๗๓ นอกจากนี้ยังมีข้อมูลที่น่าสนใจคือ ผู้สูงอายุเป็นผู้หญิงมากกว่าผู้ชาย เป็นผู้สูงอายุวัยต้น (อายุ ๖๐-๖๙ ปี) มากที่สุด อยู่ลำพังกับคู่สมรส ๒.๕ ล้านคน แต่อยู่คนเดียว ๑.๑ ล้านคน ได้รับเบี้ยยังชีพ

๙.๖ ล้านคน ได้รับบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ๘ ล้านคน ได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพจากกองทุนประกันสังคม ๕.๙ แสนคน เข้าทำงานตามมาตรการส่งเสริมของรัฐบาล จำนวน ๓.๒ หมื่นคน ลงทะเบียนและได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ จำนวน ๔.๗ ล้านคน (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.), ๒๕๖๔) และที่ผ่านมา รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญกับประเด็นผู้สูงอายุโดยการกำหนดเป็นนโยบายตั้งแต่ระดับประเทศจนถึงระดับปฏิบัติการ โดยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี นโยบายรัฐบาล แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๖๕) พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ มติคณะรัฐมนตรีและมาตรการช่วยเหลือต่าง ๆ รวมทั้งการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั้งหมดนี้พบว่าในประเทศไทยได้จัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุแบ่งออกเป็น ๔ รูปแบบ คือ การประกันสังคม การช่วยเหลือสาธารณะ การบริการสังคม และการช่วยเหลือเกื้อกูลของภาคประชาชน (สุदारัตน์ สุดสมบูรณ์, ๒๕๕๗) และปัจจุบันนี้กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการดูแลผู้สูงอายุทั้งประเทศ อยู่ระหว่างการทำแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๔-๒๕๘๐) เพื่อรับมือสังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอดของไทยในอนาคต

จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญและเตรียมรับมือกับสถานการณ์ผู้สูงอายุที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคตของไทยในทุกมิติ แต่มิติการจ้างงานผู้สูงอายุเป็นมิติหนึ่งที่หลายประเทศที่ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุได้ดำเนินการเพื่อรองรับผู้สูงอายุที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากผู้สูงอายุบางกลุ่ม บางช่วงอายุ ยังมีความสามารถในการประกอบอาชีพได้ ซึ่งการประกอบอาชีพย่อมนำมาสู่การสร้างรายได้ให้กับผู้สูงอายุ สามารถคืนคุณค่าให้กับผู้สูงอายุ ลดภาวะพึ่งพิงบุตรหลานได้ แต่การจ้างงานแรงงานผู้สูงอายุจำเป็นต้องมีการร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดให้มีกฎหมาย นโยบาย และมาตรการการจ้างงานผู้สูงอายุอย่างเป็นรูปธรรม และสามารถรองรับกับจำนวนประชากรผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## นิยาม “ผู้สูงอายุ”

ประเทศไทยกำหนดนิยาม “ผู้สูงอายุ” ไว้ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๓ “ผู้สูงอายุ” หมายความว่า “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย” ในขณะที่สหประชาชาติ (United Nations) ยังไม่มีนิยามที่แน่นอนว่า อายุเท่าไรจึงจะเรียกว่าเป็น “ผู้สูงอายุ” (Older/Elderly person) แต่สหประชาชาติใช้อายุ ๖๐ ปีขึ้นไปในการนำเสนอสถิติ ข้อมูล และตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วส่วนใหญ่ใช้อายุ ๖๕ ปีขึ้นไปเป็นเกณฑ์ในการเรียก “ผู้สูงอายุ” ส่วนองค์การอนามัยโลกยังไม่มีการให้นิยามผู้สูงอายุ โดยมีเหตุผลว่าประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกมีการนิยามผู้สูงอายุต่างกัน ทั้งนิยามตามอายุเกิด ตามสังคม (Social) วัฒนธรรม (Culture) และสภาพร่างกาย (Functional markers) เช่น ในประเทศที่เจริญแล้วมักจัดผู้สูงอายุนับจากอายุ ๖๕ ปีขึ้นไป หรือบางประเทศอาจนิยามผู้สูงอายุตามอายุกำหนดให้เกษียณงาน (อายุ ๕๐ หรือ ๖๐ หรือ ๖๕ ปี) หรือนิยามตามสภาพของร่างกาย โดยผู้หญิงสูงอายุอยู่ในช่วง ๔๕-๕๕ ปี ส่วนชายสูงอายุอยู่ในช่วง ๕๕-๗๕ ปี ส่วนคำในภาษาอังกฤษ มักใช้คำว่า Older person มากกว่า Elderly person

ส่วนคำว่า “สังคมผู้สูงอายุ” นั้น องค์การสหประชาชาติได้แบ่งออกเป็น ๓ ระดับ คือ ระดับการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging society) จะหมายถึงประเทศที่มีประชากรอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป รวมทั้งเพศชายและเพศหญิงมากกว่าร้อยละ ๑๐ ของประชากรทั้งประเทศ หรือมีประชากรอายุตั้งแต่ ๖๕ ปีขึ้นไปเกินร้อยละ ๗ ของประชากรทั้งประเทศ ระดับสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged society) จะหมายถึงประเทศที่มีประชากรอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป ร้อยละ ๒๐ หรือประชากรอายุ ๖๕ ปีขึ้นไป ร้อยละ ๑๔ ของประชากรโดยรวมทั้งหมดของทั้งประเทศ และระดับ Super-aged society หรือระดับสุดยอด จะหมายถึงประเทศที่มีประชากรอายุ ๖๕ ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ ๒๐ ของประชากรทั้งประเทศ ส่วนประเทศไทยนั้น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (๒๕๕๗) ได้คาดการณ์ไว้ว่าจะเป็นสังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอดในปี พ.ศ. ๒๕๗๓

## การทำงานของ “ผู้สูงอายุ” ประเด็นสำคัญของโลก

เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ องค์การสหประชาชาติได้ให้การรับรองหลักการ ๑๘ ประการสำหรับผู้สูงอายุ ที่เรียกว่า **United Nations Principles for Older Persons** โดยกล่าวว่า ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิ ๑) ได้รับอาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และการดูแลสุขภาพอย่างเพียงพอ ทั้งจากการจัดสรรรายได้ การสนับสนุนช่วยเหลือจากครอบครัวและชุมชน ตลอดจนการช่วยเหลือตนเอง ๒) โอกาสได้ทำงาน หรือมีโอกาสที่จะสร้างรายได้ทางอื่นให้กับตนเอง ๓) มีส่วนร่วมในการกำหนดการเกษียณอายุการทำงาน ๔) เข้าถึงโครงการฝึกอบรมและโครงการด้านการศึกษาที่เหมาะสม ๕) อาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย และสามารถที่จะปรับให้เข้ากับสภาพจิตใจส่วนบุคคลและความสามารถที่เปลี่ยนแปลงไป ๖) จะพักอาศัยอยู่ที่บ้านของตนเองได้นานที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ๗) อยู่ในสังคมและมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการกำหนดและดำเนินนโยบายที่มีผลโดยตรงต่อความเป็นอยู่อันดีของผู้สูงอายุ รวมทั้งแลกเปลี่ยนความรู้และทักษะกับคนรุ่นใหม่ ๘) แสวงหาและพัฒนาโอกาสในการให้บริการแก่ชุมชน และทำงานอาสาสมัครในตำแหน่งที่เหมาะสมกับความสนใจและความสามารถ ๙) ก่อตั้งขบวนการหรือสมาคมเพื่อผู้สูงอายุ ๑๐) ได้รับการอุปการะเลี้ยงดูและการปกป้องคุ้มครองจากครอบครัวและชุมชนตามคุณค่าวัฒนธรรมของแต่ละระบบสังคม ๑๑) เข้าถึงบริการด้านการดูแลสุขภาพเพื่อช่วยให้สามารถและคงไว้หรือฟื้นฟูสมรรถภาพทางด้านร่างกาย จิตใจ และอารมณ์ให้อยู่ในระดับที่สมบูรณ์ที่สุด และเพื่อช่วยป้องกันหรือชะลอการเกิดภาวะเจ็บป่วยอีกด้วย ๑๒) ได้รับบริการทางด้านสังคมและกฎหมาย เพื่อส่งเสริมอิสรภาพในการดำเนินชีวิต การปกป้องคุ้มครอง และการอุปการะเลี้ยงดู ๑๓) ได้รับประโยชน์จากการเลี้ยงดูในสถานสงเคราะห์ ซึ่งจะให้บริการด้านการปกป้องคุ้มครอง การฟื้นฟูสมรรถภาพ และการกระตุ้นทางด้านจิตใจและสังคมในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและบรรยากาศที่เป็นมิตรตามความเหมาะสมกับสถานภาพและความต้องการ ๑๔) เสรีภาพขั้นพื้นฐานในขณะที่อยู่ในสถานที่ใด ๆ หรือในสถานที่ให้บริการดูแลรักษา รวมทั้งพึงได้รับการยอมรับในศักดิ์ศรี ความเชื่อ ความต้องการ และความเป็นส่วนตัว ตลอดจนสิทธิในการตัดสินใจเกี่ยวกับการอุปการะเลี้ยงดูและคุณภาพชีวิตของตนเอง ๑๕) แสวงหาโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนเองได้อย่างเต็มที่ ๑๖) เข้าถึงแหล่ง



การศึกษา วัฒนธรรม ความเชื่อทางศาสนา และนันทนาการในสังคม ๑๗) ดำรงชีวิตอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี และมีความมั่นคงปลอดภัย ปราศจากการถูกแสวงหาผลประโยชน์ ตลอดจนการปฏิบัติอย่างทารุณทั้งทางร่างกายและจิตใจ และ ๑๘) ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางวัย เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ภูมิภาค ศาสนา ความพิการ ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสถานภาพอื่นใด

นอกจากนี้ ยังได้มีการประกาศเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อใช้เป็นทิศทางการพัฒนาที่นานาประเทศ รวมทั้งไทย นอกจากนี้ นายบัน คี มูน อดีตเลขาธิการสหประชาชาติ ยังได้กล่าวว่า ผู้สูงอายุเป็นสินทรัพย์ที่ทรงคุณค่า มหาศาลของสังคมและมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาในระดับสากล การขับเคลื่อนวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. ๒๐๓๐ จำเป็นต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรในรอบ ๑๕ ปีข้างหน้า ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ, ๒๕๕๒) และสอดคล้องกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ International Labour Organization (ILO) ได้มีการจัดทำข้อเสนอแนะฉบับที่ ๑๖๒ ว่าด้วยคนงานสูงอายุ พ.ศ. ๒๕๒๓ (Older Workers Recommendation, 1980) ที่ระบุถึงมาตรการต่าง ๆ ในการลดปัญหาจากการทำงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับสมรรถนะของคนงานที่มีอายุมาก ข้อเสนอแนะฉบับนี้ได้กล่าวถึงประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาในมุมมองที่รอบด้าน ซึ่งประกอบด้วยความยุติธรรมในการปฏิบัติต่อคนงาน การไม่เลือกปฏิบัติ และการวางแผนการเกษียณอายุ จะเห็นได้ว่า องค์การระหว่างประเทศระดับโลกไม่ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นผู้สูงอายุเพียงแต่ การดูแลสุขภาพหรือการพัฒนาคุณภาพชีวิตเท่านั้น แต่ยังเล็งเห็นถึงศักยภาพของผู้สูงอายุที่เป็นบุคคลที่สามารถขับเคลื่อนเศรษฐกิจได้ ทั้งในฐานะผู้ผลิตและผู้รับบริการได้ไม่แพ้ประชากรวัยอื่น ๆ

## กฎหมาย นโยบาย และมาตรการของไทยที่ให้ความคุ้มครองต่อการทำงานของผู้สูงอายุ

ในปัจจุบันนี้มีกฎหมายไทยหลายฉบับที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ดังเช่น

**๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐** ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ตามด้วยมาตรา ๗๑ รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาสให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ... และมาตรา ๗๔ รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพและวัยและให้มีงานทำ และพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัย...

**๒. นโยบายรัฐบาลของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา** ซึ่งได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๒ มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ได้แก่ นโยบายที่ ๓ คือ การลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ ข้อ ๓.๑ ในระยะเฉพาะหน้าจะเร่งสร้างโอกาส อาชีพ และการมีรายได้ที่มั่นคงแก่ผู้ที่เข้าสู่ตลาดแรงงาน รวมทั้งสตรี ผู้ด้อยโอกาส และแรงงานข้ามชาติ ที่ถูกกฎหมาย...



**๓. พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ (ฉบับแก้ไข พ.ศ. ๒๕๕๓) และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๐** ซึ่งได้กล่าวถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพหรือการทำงานของผู้สูงอายุว่ามีสิทธิได้รับการคุ้มครองและส่งเสริม และสนับสนุน ซึ่งปรากฏในมาตรา ๑๑ (๓) การประกอบอาชีพและฝึกอาชีพที่เหมาะสม

**๔. แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๖๔) ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๒** ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาผู้สูงอายุ โดยเฉพาะด้านการทำงาน อาชีพ และรายได้ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ ๑ ด้านการเตรียมความพร้อมประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ ประกอบด้วยมาตรการหลักประกันรายได้เพื่อวัยสูงอายุ ยุทธศาสตร์ที่ ๒ ด้านการส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ มาตรการส่งเสริมด้านการงานและหารายได้ของผู้สูงอายุ ซึ่งเน้นการส่งเสริมการทำงานทั้งเต็มเวลา ไม่เต็มเวลา ในระบบและนอกระบบ การฝึกอาชีพและจัดหางานให้เหมาะสมกับวัยและความสามารถ รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มในชุมชนเพื่อจัดทำกิจกรรมเสริมรายได้ โดยให้ผู้สูงอายุสามารถมีส่วนร่วม และยุทธศาสตร์ที่ ๓ ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ มาตรการคุ้มครองรายได้

**๕. มติคณะรัฐมนตรี** เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและอนุมัติตามที่กระทรวงการคลังเสนอมา คือ มาตรการจ้างงานผู้สูงอายุ เป็นการส่งเสริมให้นายจ้างมีการจ้างงานผู้สูงอายุผ่านการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่นายจ้าง ซึ่งปัจจุบันได้ตราพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ ๖๓๙) พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหักจ่ายได้ ๒ เท่าของรายจ่ายประเภทเงินเดือนและค่าจ้าง สำหรับการจ้างบุคลากรผู้สูงอายุ (อายุ ๖๐ ปีบริบูรณ์ขึ้นไป) ซึ่งมีอัตราค่าจ้างไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ บาทต่อคนต่อเดือน สำหรับระยะเวลาบัญชีที่เริ่มในหรือหลังวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๙ โดยนายจ้างสามารถขอใช้สิทธิได้ไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของจำนวนลูกจ้างทั้งหมด มาตรการดังกล่าวจะช่วยลดภาระให้กับบริษัทที่จ้างงานผู้สูงอายุได้สูงสุด ๓,๓๐๐ บาทต่อคนต่อเดือน ทั้งนี้ลูกจ้างจะต้องไม่เป็นผู้ถือหุ้นของกิจการ กรรมการ ผู้บริหาร หรือเคยเป็นผู้บริหารของกิจการ นอกจากนี้ในส่วนของกระทรวงแรงงานได้ขับเคลื่อนส่งเสริมการมีงานทำและยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้สูงอายุ โดยคณะกรรมการค่าจ้างได้มีการประชุมเพื่อพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมสำหรับการจ้างงานผู้สูงอายุ ซึ่งได้ผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องแล้ว กล่าวคือ ๑) ช่วงอายุสำหรับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ ควรใช้สำหรับการจ้างลูกจ้างผู้สูงอายุ ซึ่งมีอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ๒) ประเภทงาน ได้แก่ งานเสมียนพนักงาน งานอาชีพเกี่ยวกับการค้า งานอาชีพด้านบริการ หรืองานซึ่งไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้างผู้สูงอายุ ๓) อัตราค่าจ้างรายชั่วโมงให้อัตราเดียวกันทั่วประเทศไม่ต่ำกว่า ๔๕ บาทต่อชั่วโมง และ ๔) การกำหนดระยะเวลาการทำงานที่เหมาะสมสำหรับลูกจ้างผู้สูงอายุ โดยไม่ควรเกิน ๗ ชั่วโมงต่อวัน และไม่เกิน ๖ วันต่อสัปดาห์ ล้วนเป็นการส่งเสริมให้ภาคเอกชนจ้างแรงงานผู้สูงอายุเข้าทำงานมากขึ้น

**๖. มาตรการช่วยเหลือเพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุ** ที่ผ่านมามาตรา ๖๖ ได้มีมาตรการช่วยเหลือผู้สูงอายุ โดยเฉพาะเพื่อการยังชีพผ่านหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ระดับส่วนกลางไปถึงระดับส่วนท้องถิ่น เช่น

การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่เปลี่ยนจากรับจำนวนเท่ากันมาเป็นการจ่ายเป็นขั้นบันได นอกจากนี้ยังมีมาตรการช่วยเหลือภายใต้การบริหารของรัฐบาลชุดปัจจุบันและภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา (COVID-19) ได้แก่ การจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยที่ได้รับสิทธิในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ โดยจ่ายเงินสงเคราะห์ฯ ตั้งแต่เดือนมิถุนายน-กันยายน ๒๕๖๓ เป็นเวลา ๔ เดือน และในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ เสนอให้จ่ายในอัตราการจ่ายเดิม โดยจ่ายแบบเดือนเว้นเดือน เริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคม ปี ๒๕๖๓ โดยผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ บาทต่อปี ได้รับเงินช่วยเหลือฯ ๑๐๐ บาทต่อเดือน และผู้สูงอายุที่มีรายได้มากกว่า ๓๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาทต่อปี ได้รับเงินช่วยเหลือฯ ๕๐ บาทต่อเดือน

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้มีการจัดทำแบบสำรวจความต้องการจ้างงานผู้สูงอายุในส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูลประกอบการศึกษาแนวทางการกำหนดนโยบายส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ (ผู้ที่มีอายุมากกว่า ๖๐ ปี) ในส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐและการพัฒนาระบบงานในศูนย์เตรียมบุคลากรภาครัฐผู้สูงวัยเข้าสู่งาน (Job Placement for Seniors) ซึ่งจะเป็นกลไกสำหรับการเตรียมบุคลากรภาครัฐให้พร้อมเข้าสู่สังคมสูงอายุ

จะเห็นได้ว่า รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องได้ให้ความสำคัญต่อผู้สูงอายุประเด็นการจ้างงาน การมีอาชีพและรายได้ ผ่านกลไกของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญจนถึงมาตรการช่วยเหลือที่หลากหลาย แต่ไม่มีกฎหมายฉบับใดที่ส่งเสริมและคุ้มครองการทำงานของผู้สูงอายุเป็นพิเศษ อีกทั้งยังมีกฎหมายและระเบียบสำคัญที่เป็นอุปสรรคโดยตรงและโดยอ้อมต่อการเข้าร่วมเป็นกำลังแรงงานของผู้สูงอายุ รวมถึงวัฒนธรรม รวมทั้งยังมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับผู้สูงอายุ โดยมักเห็นว่าผู้สูงอายุคือบุคคลที่ต้องพักผ่อนอยู่กับบ้านเลี้ยงหลานเสียมากกว่า และมองว่าไม่มีสมรรถนะในการทำงานแล้ว ดังนั้นประเทศไทยจะต้องมีการตรา การปรับปรุง การแก้ไขกฎหมาย นโยบาย และมาตรการต่าง ๆ เพื่อที่จะสนับสนุนส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุอย่างแท้จริงและสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง



ที่มา: <https://www.bangkokbanksme.com>

“

แรงงานผู้สูงอายุ นั้นเปรียบได้กับ **ทุนมนุษย์** ขององค์กรที่เปี่ยมไปด้วย **ความรู้ ทักษะ และความสามารถ** ที่สามารถสร้างประสิทธิภาพให้กับองค์กรได้

”



ที่มา: <https://positioningmag.com>

## การจัดการแรงงานผู้สูงอายุ (Elderly Workers Management)

ความท้าทายในแรงงานของโลกในการจัดการกับการลดลงของแรงงานและการเปลี่ยนแปลงประชากรในแง่ของความหลากหลายของแรงงานและอายุของคน ซึ่งมนุษย์มีความแตกต่างกันในหลายด้าน และอายุส่งผลอย่างมีนัยในความสามารถของคน ซึ่งมีอิทธิพลกับความสามารถในการปฏิบัติงาน (Case, 2015; Pinto et al., 2015) ในอนาคตสัดส่วนประชากรวัยทำงาน คนหนุ่มสาว วัยรุ่นและเด็ก

มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง มองในภาพกว้าง เมื่อแรงงานสูงอายุถึงวัยถูกปลดระหว่าง ขณะที่ไม่มีความงานรุ่นใหม่เข้ามาเติม ภาคธุรกิจอุตสาหกรรมไม่สามารถหาทรัพยากรมนุษย์เข้ามาทดแทนกำลังแรงงานที่ลดลง นั่นคือ ผลกระทบต่อเศรษฐกิจมหภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทั้งภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ มองในระดับสังคม เมื่อผู้สูงอายุพึ่งวัยเกษียณโดยที่ไม่มีเงินออมมากพอ ขาดรายได้หล่อเลี้ยงชีพ ขาดความมั่นคงทางการเงิน ภาระย่อมตกอยู่ที่ระบบการคลังของรัฐในด้านการดูแลคุณภาพชีวิต บริการสาธารณสุข และสวัสดิการของประชาชน เมื่อมองภาพที่เล็กลงมาในระดับบุคคลและครอบครัว ผลกระทบที่ชัดเจนไม่ว่าจะจะเป็นปัญหาเรื่องสุขภาพ การเจ็บป่วยของผู้สูงอายุ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล และภาระในการดูแลของคนในครอบครัวที่มีความยากลำบากทางเศรษฐกิจมากขึ้น ผลกระทบทั้งหมดล้วนเชื่อมโยงเป็นเรื่องเดียวกัน (วรเวศม์ สุวรรณระดา, ๒๕๕๙) โดยจำนวนแรงงานผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้นนั้นส่งผลให้ประชากรกลุ่มนี้เริ่มมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น (Chen et al., 2010) แรงงานของผู้สูงอายุจึงมีความสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งในระดับภูมิภาคและระดับชุมชน (Fellow, 1956) โครงสร้างของประชากรที่เปลี่ยนไปทำให้ประชากรกลุ่มผู้สูงอายุมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานนำไปสู่ความท้าทายขององค์การต่อการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่ต้องมีการเตรียมพร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงนี้ องค์การจึงควรหาแนวทางการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่มีความเหมาะสมในการจัดการแรงงานผู้สูงอายุเพื่อสร้างความมั่นคงกับองค์การ (Ruta and Rasa, 2014) เพราะ**แรงงานผู้สูงอายุนั้นเปรียบได้กับทุนมนุษย์ขององค์การที่เปี่ยมไปด้วยความรู้ ทักษะและความสามารถที่สามารถสร้างประสิทธิภาพให้กับองค์การได้** (Youndt et al., 2004) โดยสถานภาพการทำงานถือเป็นปัจจัยกำหนดหนึ่งที่สำคัญผู้สูงอายุที่ยังคงทำงานอยู่นั้นมีแนวโน้มสุขภาพจิตดีกว่าผู้สูงอายุที่ไม่ได้ทำงานอย่างชัดเจน โดยหากมีการส่งเสริมการขยายอายุในการทำงานให้แก่ผู้สูงอายุที่ยังต้องการทำงานต่อไป จึงเป็นประเด็นสำคัญที่จะช่วยในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตและสุขภาพจิตกับกลุ่มประชากรกลุ่มนี้ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ๒๕๕๔) สอดคล้องกับการศึกษาของ Dirk et al. (2009) ศึกษาในเรื่อง แรงงานผู้สูงอายุ การรับรู้หลังการเกษียณพบว่า จุดเด่นของแรงงานผู้สูงอายุ คือเป็นแรงงานที่มีวุฒิภาวะในการทำงาน แต่ต้องยังคงต้องคำนึงถึงสุขภาพของผู้สูงอายุที่อาจมีผลต่อการทำงาน ซึ่งแรงงานผู้สูงอายุได้ตระหนักถึงความจริงนี้เป็นอย่างดี และจากข้อค้นพบยังแสดงให้เห็นอีกว่า การธำรงรักษานักงานกลุ่มนี้ไว้ในองค์การสามารถสร้างประสิทธิภาพได้ ความสามารถในการทำงานของแรงงานผู้สูงอายุนี้ก็เป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญมากที่สุดและเป็นเรื่องที่ต้องมีการหมกมองข้ามไป องค์การควรให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการโดยยึดความต้องการที่มาจากแรงงานผู้สูงอายุเพื่อนำไปสู่การวางแผน ธำรงรักษาในการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นต่อไป (ปรีชา คำมาดี และคณะ, ๒๕๖๐) ในขณะที่ประเทศไทยมีการกำหนดอายุเกษียณที่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายมีเฉพาะการจ้างงานในภาคราชการเท่านั้น หรือที่เรียกว่า **“การเกษียณอายุราชการ”** ซึ่งตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ กำหนดไว้ที่อายุ ๖๐ ปีบริบูรณ์ และที่ผ่านมามีการจ้างงานในภาคเอกชนของไทยไม่ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับอายุเกษียณไว้โดยกฎหมาย มีเพียงการกำหนดเกณฑ์อายุที่เกิดสิทธิของสิทธิประโยชน์ประกันสังคมกรณีชราภาพไว้ที่อายุ ๕๕ ปีบริบูรณ์ไว้เท่านั้น (เฉลิมพล แจ่มจันทร์, ๒๕๕๖)

## สถานการณ์ผู้สูงอายุและการจ้างงานของไทย

ประเทศไทยกำลังจะกลายเป็น “สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์” ภายในปี ๒๕๖๕ นี้ เท่ากับว่าประเทศไทยใช้เวลาตั้งแต่เริ่มเป็น “สังคมสูงอายุ” ในปี ๒๕๔๘ เมื่ออัตราส่วนของประชากรอายุ ๖๐ ปีขึ้นไปสูงขึ้นถึงร้อยละ ๑๐ จนกลายเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ในปี ๒๕๖๕ เป็นเวลา ๑๗ ปี โครงสร้างอายุของประชากรไทยได้เปลี่ยนไปอย่างมากในรอบครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา จากประชากรเยาว์วัยมาเป็นประชากรสูงวัย ในปี ๒๕๑๓ ประเทศไทยมีประชากรสูงอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป เพียง ๑.๗ ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ ๔.๙ ของประชากรทั้งหมด ในปี ๒๕๖๓ ประชากรสูงอายุได้เพิ่มเป็น ๑๒.๐ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๑๘.๑ ของประชากรทั้งหมด และจากการคาดการณ์ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (๒๕๕๘) ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอดในปี พ.ศ. ๒๕๗๓ ปัจจุบันนี้ไทยมีจำนวนผู้สูงอายุทั้งสิ้น ๑๑.๖ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๑๗.๕๗ ของจำนวนประชากรทั้งหมด ๖๖.๑ ล้านคน โดยจำนวนผู้สูงอายุผู้หญิงมากกว่าผู้สูงอายุผู้ชาย ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีจำนวนผู้สูงอายุมากที่สุด ส่วนกรุงเทพมหานครนับเป็นจังหวัดที่มีจำนวนผู้สูงอายุมากที่สุด แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาร้อยละกับจำนวนประชากรรายจังหวัด พบว่า จังหวัดสิงห์บุรี มีสัดส่วนจำนวนผู้สูงอายุมากที่สุด



ที่มา: <http://www.usuniform-asia.com>

จากแนวโน้มของสถานการณ์ผู้สูงอายุในประเทศไทยที่ผ่านมา ภาครัฐไทยให้ความสำคัญกับการดูแล ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในมิติต่าง ๆ ผ่านกฎหมายและมาตรการช่วยเหลือในหลากหลายด้านในรูปของสวัสดิการที่รัฐได้จัดให้ แต่ประเด็นการจ้างงานแรงงานผู้สูงอายุหรือการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีงานทำยังมีปัญหา เนื่องจากผู้สูงอายุในปัจจุบันเป็นบุคคลที่ยังมีสุขภาพแข็งแรง คล่องแคล่ว มีความอดทน ใจเย็น รวมทั้งยังมีความรู้ความสามารถที่หลากหลาย และที่สำคัญต้องการเลี้ยงชีพด้วยตนเอง



ไม่ต้องการเป็นภาระของบุตรหลาน และต้องการสร้างคุณค่าให้กับตนเอง รัฐบาลทุกสมัยต่างให้ความสำคัญกับประเด็นการพัฒนาและส่งเสริมผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ โดยการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ยุทธศาสตร์ชาตินโยบายรัฐบาล พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ แผนผู้สูงอายุ มาตรการต่าง ๆ ที่ช่วยเหลือผู้สูงอายุ ซึ่งได้ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีงานทำ โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ (๒๕๖๓) สํารวจพบว่า ผู้สูงอายุที่ทำงาน จำนวน ๔.๗ ล้านคน (ร้อยละ ๓๖.๙) จากผู้สูงอายุทั้งสิ้น ๑๑.๖๒ ล้านคน ส่วนใหญ่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๑.๖๒ ล้านคน รองลงมา ได้แก่ ภาคเหนือ ๑.๑๓ ล้านคน ภาคกลาง ๑.๐๗ ล้านคน ภาคใต้ ๖.๑๐ แสนคน และกรุงเทพมหานคร ๒.๘๑ แสนคน มีผู้สูงอายุทำงานเพิ่มขึ้น จำนวน ๔.๗ แสนคน (จาก ๔.๒๓ ล้านคน เป็น ๔.๗๐ ล้านคน) โดยเพศชายทำงานเพิ่มขึ้น ๒.๑ แสนคน (จาก ๒.๔๗ ล้านคน เป็น ๒.๖๘ ล้านคน) และเพศหญิงเพิ่มขึ้น ๒.๖ แสนคน (จาก ๑.๗๖ ล้านคน เป็น ๒.๐๒ ล้านคน) ส่วนใหญ่ผู้สูงอายุไม่มีการศึกษา/สำเร็จการศึกษาต่ำกว่าระดับประถมศึกษา ร้อยละ ๗๘.๒ รองลงมาสำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาและอุดมศึกษา ตามลำดับ อาชีพที่ผู้สูงอายุนิยมปฏิบัติงานมากที่สุด คือ งานด้านการเกษตรและประมง รองลงมา คือ พนักงานบริการและผู้จัดการร้านค้า ช่างฝีมือ งานพื้นฐาน ผู้ควบคุมเครื่องจักรโรงงาน และเครื่องจักร ผู้จัดการ ข้าราชการระดับอาวุโส และผู้บัญญัติกฎหมาย เจ้าหน้าที่เทคนิค และเสมียน เป็นต้น ส่วนค่าจ้าง/เงินเดือนของผู้สูงอายุที่ทำงานเป็นลูกจ้าง พบว่า ภาพรวมได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนประมาณ ๑๑,๙๗๒ บาท โดยผู้สูงอายุที่ทำงานในภาคการค้าและบริการได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนประมาณ ๑๕,๘๑๒ บาท ภาคการผลิต ๑๑,๕๓๗ บาท และภาคเกษตรกรรม ๔,๙๐๖ บาท

ในขณะที่กระทรวงแรงงานได้ส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุด้วยการขับเคลื่อนผ่านโครงการที่สำคัญ เช่น อัตราค่าจ้างรายชั่วโมง (Part time) สำหรับผู้สูงอายุ การเข้าถึงแหล่งเงินทุน การจ้างผู้สูงอายุ เข้าทำงาน บริการหางานให้ผ่านศูนย์บริการจัดหางานผู้สูงอายุ บริการขึ้นทะเบียนหางานผู้สูงอายุ และการจัดทำบันทึกข้อตกลงระหว่างรัฐกับเอกชน ๑๒ บริษัทในเรื่องการจ้างงานผู้สูงอายุ รวมถึงการจ้างงานผู้สูงอายุได้ ๓๒,๑๐๒ คน และดำเนินการพัฒนาทักษะฝีมือเพื่อเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพของผู้สูงอายุผ่านโครงการที่สำคัญ เช่น การฝึกทักษะอาชีพต่าง ๆ ทั้งแบบปกติ และผ่านระบบออนไลน์ ฝึกอบรมแรงงานผู้สูงอายุเพื่อเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพ การส่งเสริมการตลาดสินค้าสำหรับผู้สูงอายุ รวมถึงดำเนินการได้ ๑๑,๑๓๑ คน (สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. ๒๕๖๓, ๒๕๖๓) และยังได้มีการขับเคลื่อนส่งเสริมการมีงานทำและยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้สูงอายุ โดยคณะกรรมการค่าจ้างได้มีการประชุมเพื่อพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมสำหรับการจ้างงานผู้สูงอายุ ซึ่งได้ผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องแล้ว กล่าวคือ ๑) ช่วงอายุสำหรับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ ควรใช้สำหรับการจ้างลูกจ้างผู้สูงอายุซึ่งมีอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ๒) ประเภทงาน ได้แก่ งานเสมียนพนักงาน งานอาชีพเกี่ยวกับการค้า งานอาชีพด้านบริการ หรืองานซึ่งไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้างผู้สูงอายุ ๓) อัตราค่าจ้างรายชั่วโมง ให้อัตราเดียวกันทั่วประเทศไม่ต่ำกว่า ๔๕ บาทต่อชั่วโมง และ ๔) การกำหนดระยะเวลาทำงานที่เหมาะสมสำหรับลูกจ้างผู้สูงอายุ โดยไม่ควรเกิน ๗ ชั่วโมงต่อวัน และไม่เกิน ๖ วันต่อสัปดาห์ และเพื่อส่งเสริมให้ภาคเอกชนจ้างแรงงานผู้สูงอายุเข้าทำงานมากขึ้น รัฐบาลได้ออกมาตรการจูงใจ

โดยการตราพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ ๖๓๙) พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลมีสิทธินำรายจ่ายที่ได้จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างผู้สูงอายุมายกเว้นภาษีได้ ทั้งนี้โดยรัฐมีความมุ่งหวังการบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยมีเจตจำนงที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้มีงานทำในอาชีพที่เหมาะสมกับวัยและประสบการณ์ เป็นการสร้างหลักประกันที่มั่นคงด้านรายได้ สร้างคุณค่าและความภาคภูมิใจให้แก่ผู้สูงอายุ ตลอดจนเป็นการเพิ่มบทบาทและคุณค่าของผู้สูงอายุด้วยการมีส่วนร่วมในเชิงเศรษฐกิจ ลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในด้านสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ (ประชาชาติ, ๒๕๖๒) นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนยังจัดให้มีการสำรวจความต้องการจ้างงานผู้สูงอายุในส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ เพื่อรวบรวมข้อมูลประกอบการศึกษาแนวทางการกำหนดนโยบายส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ (ผู้ที่มีอายุมากกว่า ๖๐ ปี) ในส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐและการพัฒนาระบบงานในศูนย์เตรียมบุคลากรภาครัฐผู้สูงอายุเข้าสู่งาน (Job Placement for Seniors) ซึ่งจะเป็นกลไกสำหรับการเตรียมบุคลากรภาครัฐให้พร้อมเข้าสู่สังคมสูงอายุ

นอกจากนี้ในส่วนของการจ้างงานโดยภาคเอกชน ภาครัฐได้ออกมาตรการจูงใจให้ภาคเอกชนจ้างงานผู้สูงอายุ โดยการออกกฎหมายสนับสนุนให้บริษัทที่จ้างผู้สูงอายุที่มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไปเข้าทำงานให้สามารถใช้สิทธิยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลได้ถึงร้อยละ ๑๐๐ ของเงินที่จ่ายให้แก่ลูกจ้างสูงอายุตามที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ ๖๓๙) พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๐ และประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ ๒๙๐) ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยให้เริ่มใช้สำหรับรอบระยะเวลาบัญชีที่เริ่มในหรือหลังวันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นต้นไป ดังนั้น ผู้สูงอายุที่บริษัทจะใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีตามกฎหมายได้จึงต้องเกิดก่อนวันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๘ การที่รัฐบาลได้มีมาตรการภาษีเพื่อกระตุ้นให้หน่วยงานภาคเอกชนจ้างแรงงานผู้สูงอายุเข้าทำงานก็จะเป็นแรงช่วยสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีโอกาสได้ทำงานต่อ ทำให้มีรายได้หลังเกษียณที่เพียงพอ ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและบรรเทาภาระงบประมาณภาครัฐด้านสวัสดิการชราภาพในระยะยาวได้อีกด้วย โดยมองว่าการจ้างงานผู้สูงอายุช่วยลดภาษีได้ (เพชรรัตน์ ศุภนิมิตกุลกิจ, ๒๕๖๐)

จะเห็นได้ว่า ภาครัฐไทยได้ให้ความสำคัญกับการจ้างงานผู้สูงอายุผ่านกลไกต่าง ๆ รวมทั้งยังมีมาตรการเพื่อจูงใจให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคืนคุณค่าให้กับผู้สูงอายุ รวมทั้งเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตและแบ่งเบาภาระทางการคลังของรัฐอีกช่องทางหนึ่ง แต่การดำเนินการที่ผ่านมาผู้สูงอายุบางส่วนเท่านั้นที่เข้าสู่สังคมการทำงานได้อีกครั้ง ซึ่งอาจจะมีปัญหาและอุปสรรคของกฎหมายที่เป็นข้อขัดแย้งในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติได้จริง ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวในตอนต่อไป

## สถานการณ์ผู้สูงอายุและการจ้างงานผู้สูงอายุในต่างประเทศ

การศึกษาของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน และกองบริหารข้อมูลตลาดแรงงาน กรมจัดหางาน (๒๕๖๑) ซึ่งได้ศึกษาประเด็นการจ้างงานผู้สูงอายุในต่างประเทศ พบว่าประเทศต่าง ๆ ทั้งในเอเชียและยุโรปได้มีมาตรการภาครัฐที่สนับสนุนการจ้างงานผู้สูงอายุให้เกิดขึ้นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งพอสรุปได้ ดังนี้

**ประเทศสิงคโปร์** มีสัดส่วนประชากรอายุ ๖๕ ปีขึ้นไปคิดเป็นร้อยละ ๗.๑ ในปี ๒๐๐๐ และเพิ่มเป็นร้อยละ ๘.๓ ในปี ๒๐๑๖ คาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๓๐.๔ ในปี ๒๐๕๐ ผู้ทำงานสูงวัยมักทำงานอิสระมากกว่าผู้ทำงานวัยอื่น ๆ ในปี ๑๙๙๘ ผู้ทำงานอายุ ๕๕ ปีขึ้นไปร้อยละ ๒๘ ทำงานอิสระ ในขณะที่แรงงานอายุ ๑๕-๒๙ ปี และแรงงานอายุ ๓๐-๕๔ ปี ทำงานอิสระร้อยละ ๓.๑ และร้อยละ ๑๖.๒ ตามลำดับ อายุเกษียณจะอยู่ที่ ๖๒ ปี (และเป็น ๖๕ ปี ในปี ๒๐๑๒) แนวคิดที่สำคัญของสิงคโปร์คือ แม้ว่าสิงคโปร์ขาดแคลนแรงงานแต่ไม่ต้องการจ้างแรงงานต่างชาติ โดยเฉพาะแรงงานที่ไม่มีทักษะ จึงหันมาใช้แรงงานสูงอายุมากขึ้น และอาชีพที่ผู้สูงอายุทำได้แก่ ผู้จัดการและผู้บริหาร เจ้าของกิจการ นักวิชาการ เสมียน พนักงานบริการและพนักงานขาย พนักงานด้านการผลิต ช่างฝีมือ ช่างควบคุมเครื่องจักรและประกอบชิ้นส่วน พนักงานทำความสะอาดและพนักงานก่อสร้าง เป็นต้น ส่วนใหญ่ทำงานที่ไม่ใช้ทักษะสูง รัฐบาลของสิงคโปร์มีมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการทำงานของผู้สูงอายุของประเทศ คือ ออกกฎหมายการจ้างงานใหม่ (Re-employment Legislation) ขยายเกษียณอายุเป็น ๖๕ ปี ซึ่งมีผลใช้บังคับมาตั้งแต่ปี ๒๐๑๒ และรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้แก่โครงการฝึกอบรมผู้สูงอายุ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุได้เพิ่มพูนความรู้



ที่มา: <https://www.thaihealth.or.th>

และพัฒนาทักษะใหม่ ๆ ที่จำเป็นต่อการทำงาน การกำหนดการจ้างงานแบบยืดหยุ่นโดยกลยุทธ์ work - Life Strategies ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติด้านการจัดการระหว่างชีวิตการทำงานและชีวิตครอบครัวให้ดำเนินไปอย่างราบรื่น และมีมาตรการอื่น ๆ ที่สำคัญ เช่น ๑) มาตรการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ รัฐบาลสิงคโปร์ได้ลดอัตราการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง (Central Provident Fund: CPF) ของนายจ้างสำหรับพนักงานอายุ ๕๕ ปีขึ้นไป และนายจ้างยังอาจลดค่าจ้างของแรงงานอายุ ๖๐ ปีขึ้นไปได้ถึงร้อยละ ๑๐ เพื่อช่วยลดต้นทุนของการจ้างพนักงานสูงอายุ และเพื่อส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ การลดค่าจ้างไม่ได้ขึ้นอยู่กับ

เฉพาะวัยที่สูงขึ้น แต่ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ เช่น ความรับผิดชอบงานที่ลดลง ผลผลิตที่ลดลงอีกด้วย

๒) มาตรการการขยายเกณฑ์บังคับการเกษียณอายุ การขาดแคลนแรงงานทำให้รัฐบาลสิงคโปร์ต้องให้ความสำคัญกับแรงงานสูงอายุ เริ่มตั้งแต่ปี ๑๙๙๓ รัฐบาลสิงคโปร์ได้มีการบังคับใช้เกณฑ์เกษียณอายุที่ ๖๐ ปี และได้ขยายเป็น ๖๒ ปี โดยมีผลตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ปี ๑๙๙๙ เพื่อส่งเสริมให้แรงงานสูงอายุมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานมากขึ้น กฎหมายการจ้างงานใหม่ (Re-employment Legislation) กำหนดเกณฑ์อายุเกษียณทำงานเป็น ๖๕ ปี โดยมีผลบังคับใช้ในปี ๒๐๑๒ ๓) มาตรการเงินอุดหนุนนายจ้าง สำนักพัฒนาแรงงาน ประเทศสิงคโปร์ (Singapore Workforce Development Agency) ได้ดำเนินโครงการ Advantage Scheme เพื่อช่วยเหลือธุรกิจให้มีแรงจูงใจในการเตรียมการปรับตัวก่อนกฎหมายการจ้างงานใหม่มีผลบังคับใช้ โดยเป็นโครงการเปิดกว้างสำหรับบริษัทที่จดทะเบียนหรือมีฐานธุรกิจอยู่ในประเทศสิงคโปร์ โครงการนี้เสนอให้เงินช่วยเหลือบริษัทที่เข้าร่วมโครงการเป็นจำนวนเงินถึง ๔๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ ในการริเริ่มดำเนินการพัฒนาระบบทรัพยากรบุคคล ทำการปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงาน ปรับเปลี่ยนการดำเนินธุรกิจและกระบวนการผลิตให้เหมาะสมกับการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ การจ้างงานผู้สูงอายุให้มากขึ้น และการดำเนินการจ้างงานผู้สูงอายุใหม่ ๔) มาตรการทางกฎหมาย รัฐบาลสิงคโปร์ให้การจ้างงานผู้สูงอายุได้รับการคุ้มครองทางกฎหมาย โดยห้ามนายจ้างเลือกปฏิบัติ ปัจจุบันคณะกรรมการไตรภาคีการจ้างงานผู้สูงอายุ (Tripartite Committee on Employability of Older Workers) ประกอบด้วยรัฐบาล นายจ้าง และสหภาพแรงงาน ได้ริเริ่มนโยบายการจ้างงานใหม่ (Re-Employment) เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยรัฐบาลสิงคโปร์ได้ออกกฎหมายบังคับให้นายจ้างจ้างผู้ทำงานอายุ ๖๒ ปีต่ออีก ๓ ปีจนถึงอายุ ๖๕ ปี โดยไม่จำเป็นต้องจ้างในตำแหน่งงานเดิมและเงินเดือนเดิม กฎหมายการจ้างงานใหม่มีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ การจ้างงานใหม่จะส่งเสริมให้แรงงานสูงอายุคงทำงานอยู่ในตลาดแรงงานได้นานขึ้น และมีการออมมากขึ้น เป็นต้น

**ประเทศสหรัฐอเมริกา** ในปี ๒๐๐๕ ประชากรสูงอายุมีร้อยละ ๑๒.๔ ของประชากรทั้งหมด ในปี ๒๐๑๒ คาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๑๔.๒ ของประชากรทั้งหมด ปี ๒๐๒๕ คาดว่าจะเพิ่มเป็นร้อยละ ๑๘.๒ ของประชากรทั้งหมด และคาดว่าในปี ๒๐๕๐ จะเพิ่มเป็นร้อยละ ๒๐.๗ ของประชากรทั้งหมด



โดยผู้สูงอายุส่วนใหญ่ทำงานที่ไม่ต้องใช้พละกำลังกายมาก แต่ทำงานที่ใช้สมาธิมากขึ้น ทำงานที่ต้องใช้คอมพิวเตอร์มากขึ้น อัตราการมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานของผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไปทั้งผู้หญิงและผู้ชายได้เพิ่มขึ้นระหว่างปี ๑๙๙๔ - ๒๐๐๕ โดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๑๐ เดิมมีอายุเกษียณ คือ ๖๗ ปี ปัจจุบันได้ยกเลิกอายุเกษียณทางการ ทั้งนี้สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ผู้สูงอายุทำงานมากที่สุด โดยที่การเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์การเปลี่ยนแปลงในกฎระเบียบการประกันสังคม การขยายอายุเกษียณ การแก้พระราชบัญญัติประกันสังคมที่ขยายอายุการรับผลประโยชน์เต็มจำนวนจากอายุ ๖๕ ปีเป็น ๖๗ ปี ซึ่งเริ่มใช้ในปี ๒๐๐๐ และประเด็นเรื่องของการใช้จ่ายเพื่อการรักษาพยาบาลสูงมาก เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ต้องการทำงานเต็มเวลามากขึ้น และการขยายอายุการรับเงินสงเคราะห์สวัสดิการเต็มจำนวนจากอายุ ๖๕ ปีเป็น ๖๗ ปี ทั้งนี้อาชีพส่วนใหญ่ที่ผู้สูงอายุทำ ได้แก่ ลูกจ้างในร้านค้า นักฟิสิกส์ นายหน้าขายอสังหาริมทรัพย์ เสมียน ผู้พิพากษา อัยการ นักจิตวิทยาคลินิก นักแนะแนวหรือนักจิตวิทยาประจำโรงเรียน พนักงานขับรถแท็กซี่ พนักงานขับรถโรงเรียน ทันตแพทย์ พนักงานรักษาความปลอดภัย ผู้บริหาร โรงเรียนเอกชน เกษีกร พนักงานซักรีดด้วยเครื่องตัวแทนขายประกัน บรรณารักษ์ห้องสมุด พยาบาล ผู้บริหารโรงเรียนระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา ผู้ควบคุมการก่อสร้างอาคาร นักบัญชี ผู้ตรวจสอบบัญชี เป็นต้น นโยบายที่สำคัญ คือ สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกให้ความสำคัญเรื่องการเลือกปฏิบัติด้านอายุเกี่ยวกับการจ้างงาน ทั้งนี้อาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากการออกกฎหมายห้ามเลือกปฏิบัติ (The Age Discrimination Employment Act of 1967) ที่ห้ามเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่มีอายุ ๔๐-๖๕ ปี ภายหลังได้แก่เป็น ๔๐-๗๐ ปี ในปี ค.ศ. ๑๙๘๖ ได้ยกเลิกเพดานสูงสุดซึ่งเท่ากับห้ามกำหนดอายุเกษียณในทุกอาชีพ ยกเว้นอาชีพที่ต้องคำนึงถึงเรื่องความปลอดภัย เช่น อาชีพนักบิน พนักงานดับเพลิง เป็นต้น

**ประเทศญี่ปุ่น** มีสัดส่วนประชากรอายุ ๖๕ ปีขึ้นไปเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๗ ของประชากรในปี ๑๙๗๐ เป็นร้อยละ ๒๐ ในปี ๒๐๐๖ คาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๓๕.๙ ในปี ๒๐๕๐ โดยผู้ทำงานสูงวัยมีสัดส่วนสูงในสถานภาพการทำงานเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ รองลงมาเป็นแรงงานในครอบครัว ในภาคเกษตรกรรม และเป็นผู้บริหารนอกภาคเกษตรกรรม โดยมีอายุเกษียณที่ ๖๕ ปี ทั้งนี้รัฐบาลญี่ปุ่น



ที่มา: <https://owlcampus.com>



มีนโยบายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ เพราะการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรอย่างมากในระบบเศรษฐกิจของญี่ปุ่นทำให้จำนวนประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นมาก ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ญี่ปุ่นอย่างใหญ่หลวง เพื่อบรรเทาผลกระทบดังกล่าว และแก้ปัญหาภาวะขาดแคลนแรงงาน รัฐบาลญี่ปุ่น จึงได้ดำเนินนโยบายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุขึ้น และผู้สูงอายุของญี่ปุ่นได้ประกอบอาชีพ แรงงานสูงอายุ ร้อยละ ๖๕.๓ ทำงานในภาคเอกชน แรงงานสูงอายุทำงานทางด้านการผลิตมากที่สุด ร้อยละ ๓๐.๙ รองลงมา คือ พนักงานระดับทั่วไป และพนักงานขายและบริการ และพนักงานรักษาความปลอดภัยและบริการ ตามลำดับ ผู้สูงอายุไม่นิยมทำอาชีพเสมียน ช่างเทคนิค และผู้ช่วยวิชาชีพ นโยบายและมาตรการที่สำคัญของญี่ปุ่น คือ การให้เงินอุดหนุนแก่นายจ้างที่ขยายเกณฑ์อายุเกษียณ มีระบบการจ้างแรงงานสูงอายุอย่างต่อเนื่อง หรือจ้างแรงงานที่มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป โดยในปี ๑๙๙๔ รัฐบาลขยายเกณฑ์เกษียณอายุจาก ๖๐ ปีเป็น ๖๕ ปี และเกณฑ์อายุสำหรับขอรับสิทธิประโยชน์จากโครงการประกันสังคมเป็นอายุ ๖๕ ปี ระหว่างปี ๒๐๑๓-๒๐๒๕ สำหรับผู้ทำงานขาย และระหว่างปี ๒๐๑๘-๒๐๓๐ สำหรับผู้ทำงานหญิง กระทรวงแรงงานของประเทศ



ที่มา: <https://www.posttoday.com>

ญี่ปุ่นกำหนดให้ทุกบริษัทในญี่ปุ่นต้องกำหนดอายุเกษียณของพนักงานไม่ต่ำกว่าอายุ ๖๐ ปี กรณีนายจ้างจ้างแรงงานอายุ ๖๐-๖๔ ปี จากหน่วยจัดหางานของรัฐ บริษัทขนาดใหญ่จะได้รับเงินอุดหนุน ๑/๔ ของค่าจ้าง บริษัทขนาดกลางและเล็กได้ ๑/๓ ของค่าจ้างเป็นเวลา ๑ ปี นอกจากนี้ กรณีนายจ้างจ้างแรงงานสูงอายุ ๔๕-๕๙ ปี เพื่อการทดลองงาน นายจ้างจะได้รับเงินอุดหนุน ๑๐๐,๐๐๐ เยนต่อคนต่อเดือน ในช่วงทดลองงาน สูงสุดไม่เกิน ๓ เดือน ต่อมาในปี ๑๙๘๖ สภาไดเอท (Diet) ได้ผ่านกฎหมายรักษาเสถียรภาพการจ้างงานผู้สูงอายุ เพื่อขยายเกณฑ์อายุเป็น ๖๐ ปี และได้ขยายเกณฑ์อายุเกษียณและการรับสิทธิประโยชน์จากกองทุนเงินบำนาญเป็น ๖๕ ปี รัฐบาลส่งเสริมการจัดฝึกอบรมความรู้เพื่อส่งเสริมให้ลูกจ้างสูงอายุได้คุ้นเคยกับการใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์และเทคโนโลยีที่ทันสมัย

**สาธารณรัฐเกาหลี** (เกาหลีใต้) มีสัดส่วนประชากรอายุ ๖๕ ปีขึ้นไปเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๗.๔ ของประชากรในปี ๒๐๐๐ เป็นร้อยละ ๙.๕ ในปี ๒๐๐๖ และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๓๕.๑ ในปี ๒๐๕๐ โดยผู้ทำงานสูงวัยมีสัดส่วนสูงในสถานภาพการทำงานเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ รองลงมาเป็นแรงงาน



<https://www.the1.co.th>

ในครอบครัว และเป็นลูกจ้างรายวัน มีการเกษียณอายุที่ ๖๐ ปี ทั้งนี้ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีมีประชากรและกำลังแรงงานเข้าสู่ภาวะสูงวัยอย่างรวดเร็วและเผชิญกับการท้าทาย ๒ ประการ คือ การเลี้ยงดูประชากรสูงอายุและการเพิ่มผลิตภาพเพื่อรักษาศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ และผู้สูงอายุส่วนใหญ่มีความยากจน

รัฐบาลจึงส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุประกอบอาชีพที่ใช้ทักษะ ความรู้และประสบการณ์มากถึงร้อยละ ๓๙.๓ เช่น ประกอบอาชีพนักกฎหมาย เจ้าหน้าที่อาวุโส และผู้จัดการ แต่จะไม่ถูกจ้างให้ทำงานในงานวิชาชีพ เช่น ช่างเทคนิค และงานเสมียน การประกอบอาชีพพื้นฐานที่ไม่ต้องการความรู้และทักษะ เช่น พนักงานทำความสะอาด คนเก็บขยะ คนงานก่อสร้างและคนทำงานในไร่ นา เป็นต้น นโยบายหรือมาตรการที่สำคัญ เช่น ๑) การที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุนแก่นายจ้าง ๕ ปี ถ้าบริษัทรับประกันการจ้างงานจนเกษียณอายุ ขยายเกณฑ์อายุเกษียณ หรือเสนอการจ้างงานแรงงานเกษียณให้กลับเข้ามาทำงานใหม่ ๒) รัฐบาลได้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการใช้จ่ายในการจัดฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องตลอดชีพแก่ผู้สูงอายุเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างทักษะการทำงาน และเพื่อพัฒนาและเพิ่มโอกาสการทำงานที่เหมาะสมให้กับผู้สูงอายุ ๓) รัฐบาลได้ส่งเสริมให้สถานประกอบการปรับปรุงและจัดสถานที่ทำงานให้เหมาะสมกับการทำงานของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น และ ๔) รัฐมีการบริการและมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น (๑) Public Employment Services (PES) เป็นการให้บริการจัดหางานของภาครัฐ รัฐบาลได้ให้บริการจัดหางานให้แก่ผู้สูงอายุ บริการจัดหางานได้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วทั่วประเทศ (๒) Aged Services Centres and Manpower และ (๓) Bank for Older Workers ศูนย์บริการผู้สูงอายุและธนาคารกำลังแรงงานสำหรับคนงานสูงอายุ เป็นสำนักงานพิเศษที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือผู้สูงอายุที่มองหางานทำในบางอาชีพ เป็นต้น

**ประเทศอังกฤษ** เป็นประเทศหนึ่งที่เผชิญกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของประชากรที่คนในวัยทำงานมีส่วนลดลงเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรสูงอายุ รัฐบาลได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานที่ครอบคลุมถึงสิทธิของแรงงานสูงอายุ อาทิ กฎหมายคุ้มครองการจ้างงาน (EPL) พระราชบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาคแห่งการจ้างงาน พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งภายหลังถูกแทนด้วยพระราชบัญญัติความเสมอภาค พ.ศ. ๒๕๕๓ และในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ รัฐบาลอังกฤษได้เผยแพร่ข้อเสนอแนะในเอกสารที่มีชื่อว่า A new vision for older workers: retain, retrain, recruit สำหรับใช้เป็นแนวทางในการดูแลแรงงานสูงอายุ ภายใต้ นโยบายรัฐในส่วนของ การดูแลผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๘ รัฐบาลอังกฤษยังให้ความสำคัญต่อการฝึกอบรม เสริมสร้างความรู้และทักษะพิเศษแก่แรงงานผู้สูงอายุ แนะนำอาชีพ และช่วยเหลือผู้สูงอายุให้สามารถ ประกอบอาชีพอิสระ มีแผนงานในการส่งเสริมและสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิตด้วยการทำงานร่วมกัน ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่น สหภาพแรงงาน และสหภาพนายจ้าง มีการสร้างเครือข่ายการให้บริการด้านการเรียนรู้ และการให้บริการข้อมูลข่าวสารตามสาย เพื่อเผยแพร่แนวทางการพัฒนาอาชีพและการเสริมสร้างความรู้ ตลอดชีวิตให้ถึงที่บ้าน เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลอังกฤษยังได้ออกมาตรการช่วยเหลือแรงงานสูงอายุที่มีอายุ มากกว่า ๕๐ ปีขึ้นไป ทั้งในรูปแบบที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน อาทิ การช่วยเหลือค่าครองชีพเป็นรายสัปดาห์ การให้คำปรึกษาในเรื่องต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการหางาน การเตรียมประวัติเพื่อสมัครงาน การวางแผน การหางานและสมัครงาน รวมทั้งสนับสนุนองค์กรภาคเอกชนให้ความช่วยเหลือผู้ที่มีอายุตั้งแต่ ๕๐ ปีขึ้นไป สามารถประกอบธุรกิจส่วนตัว โดยเสนอให้เงินกู้แก่ผู้ที่มีแผนการลงทุนทางธุรกิจหรือผู้ที่ถูกปฏิเสธคำขอกู้เงิน จากสถาบันการเงิน เป็นต้น

## ปัญหา อุปสรรค และแนวทางด้านกฎหมายเพื่อเพิ่มโอกาสการจ้างงานผู้สูงอายุในประเทศไทย

จากประเด็นหัวข้อกฎหมาย นโยบาย และมาตรการของไทยที่ให้ความคุ้มครองต่อการทำงานของผู้สูงอายุ ดังที่กล่าวมาแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่า ยังมีกฎหมายไทยหลายฉบับที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้สูงอายุ แต่แทบจะไม่มีฉบับใดที่ส่งเสริมและคุ้มครองการทำงานของผู้สูงอายุเป็นพิเศษ อีกทั้งยังมีกฎหมายและระเบียบสำคัญที่เป็นอุปสรรคโดยตรงและโดยอ้อมต่อการเข้าร่วมกำลังแรงงานของผู้สูงอายุ ดังนั้น เพื่อที่จะสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีโอกาสทำงานอยู่ต่อไปในตลาดแรงงานได้ยาวนานขึ้น กฎหมายระเบียบต่าง ๆ จำเป็นที่จะต้องได้รับการปรับปรุง โดยผู้เขียนมีแนวทางด้านกฎหมายเพื่อเพิ่มโอกาสการจ้างงานผู้สูงอายุ ดังนี้

๑. ควรที่จะเพิ่มเติมบทบัญญัติในการคุ้มครองการทำงานของผู้สูงอายุในตลาดแรงงาน เหมือนที่เด็กและสตรีได้รับความคุ้มครองจากการใช้แรงงานทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยไม่ให้แรงงานผู้สูงอายุได้รับอันตรายจากการทำงานทั้งในด้านลักษณะงานและสิ่งแวดล้อมในการทำงาน เช่น ไม่ให้ผู้สูงอายุถูกนายจ้างเอาเปรียบ ไม่ให้นายจ้างใช้แรงงานผู้สูงอายุในงานหนักต้องใช้แรงกายที่ไม่เหมาะสม ไม่ให้นายจ้างให้ผู้สูงอายุทำงานล่วงเวลา ซึ่งจะเป็นการทำงานมากเกินไปจนส่งผลต่อสุขภาพได้

๒. เพื่อให้ผู้สูงอายุที่มีความสามารถมีโอกาสทำงานอยู่ต่อไปได้ จึงควรมีการบรรจุมตรการคุ้มครองการเลิกจ้างลูกจ้างสูงอายุและแรงงานผู้สูงอายุไม่ให้ถูกเลิกจ้างด้วยเหตุแห่งสูงอายุ ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างสูงอายุและแรงงานสูงอายุที่ถูกเลิกจ้างเพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ได้ เช่น ฝึกอาชีพแก่ลูกจ้างเพื่อให้สามารถทำงานอื่น โดยบรรจุไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑

๓. หากผู้สูงอายุเลือกทำงานบางเวลาทำให้รายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ดังนั้น การรับบำนาญชราภาพไปบางส่วนจะช่วยให้ผู้สูงอายุมีรายได้เพียงพอในการดำรงชีพ จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เปิดโอกาสแก่ผู้ประกันตนสามารถเลือกเวลาที่จะรับบำนาญชราภาพได้ โดยให้สามารถเลือกรับบางส่วนของเงินบำนาญหลังจากเกษียณอายุและเลือกรับเงินบำนาญรายเดือนตามสิทธิในเวลาที่ผู้สูงอายุไม่ทำงานใด ๆ แล้ว รวมทั้งเพิ่มเงินบำนาญในส่วนที่ผู้สูงอายุไม่ได้รับในช่วงแรกเข้าไปด้วย

๔. การกำหนดเจาะจงอายุเกษียณเมื่อข้าราชการมีอายุครบ ๖๐ ปีในพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ หมวด ๘ นอกจากหน่วยงานราชการแล้ว ภาคเอกชนจึงควรใช้อายุ ๖๐ ปีนี้เป็นกรอบอายุการเกษียณของลูกจ้าง เพื่อขยายโอกาสการทำงานของข้าราชการและลูกจ้างต่อไป จึงควรมีการขยายอายุเกษียณนี้ออกไป เพื่อให้ข้าราชการและลูกจ้างสามารถทำงานอยู่ต่อไปได้ตามความสมัครใจเท่าที่สมรรถภาพทางร่างกายจะเอื้ออำนวย

๕. กำหนดเงื่อนไขระยะเวลาการส่งเงินสมทบเพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์บำนาญชราภาพ จึงควรให้ขยายอายุการเกิดสิทธิประโยชน์บำนาญชราภาพออกไป จากที่กำหนดอายุการเกิดสิทธิประโยชน์บำนาญชราภาพเมื่อมีอายุครบ ๕๕ ปีบริบูรณ์ ดังปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ หรืออาจไม่ระบุอายุแต่กำหนดระยะเวลาการส่งเงินสมทบแทน ทั้งนี้ต้องประมาณการความอยู่รอดของกองทุนประกันสังคมด้วย

๖. การว่าจ้างแรงงานผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการกำหนดรายละเอียดให้ชัดเจนและสามารถทำได้จริง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน และรู้จักบริบทของท้องถิ่นเป็นอย่างดี โดยเฉพาะจำนวนและความสามารถของผู้สูงอายุในพื้นที่ของตนเอง ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เองบนฐานคิดร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับประโยชน์ ก็จะเป็นช่องทางของกฎหมายอีกระดับหนึ่งที่สามารถส่งเสริมและสนับสนุนการจ้างงานผู้สูงอายุได้

จากประเด็นข้างต้นจะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยได้มีการทบทวน ปรับปรุง เพิ่มเติมบทบัญญัติและแนวปฏิบัติของกฎหมาย นโยบาย และมาตรการต่าง ๆ ย่อมมานำซึ่งการเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานได้อย่างเต็มภาคภูมิและสร้างแรงขับเคลื่อนต่อระบบเศรษฐกิจของชาติได้ในระดับหนึ่ง

## บทวิเคราะห์ “ทำอย่างไรเมื่อประเทศจะก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอดในปี พ.ศ. ๒๕๗๓”

การรับมือกับสังคมสูงวัยอย่างเต็มรูปแบบของประเทศไทยในอนาคตอันใกล้ (Complete Aged Society) คือ การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด จึงเป็นประเด็นที่ท้าทายในทุกภาคส่วนของสังคม

จะต้องให้ความสำคัญและร่วมมือกันขับเคลื่อนไปพร้อม ๆ กัน ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ รวมไปถึงการเตรียมความพร้อมในระดับบุคคล และการเตรียมความพร้อมเชิงระบบเพื่อรองรับสังคมสูงวัย โดยมีประเด็นที่ควรพิจารณา ดังนี้

## ๑. การเตรียมความพร้อมในระดับบุคคล

**๑.๑ ให้ความสำคัญการเตรียมความพร้อมตั้งแต่อยู่ในวัยเด็ก วัยทำงาน เพื่อเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ** ซึ่งหมายถึงการเตรียมความพร้อมทั้งทางด้านทัศนคติและพฤติกรรมตั้งแต่วัยเด็ก วัยรุ่น วัยผู้ใหญ่ ที่จะสะท้อนไปเป็นศักยภาพ สุขภาพ และความสุขของผู้สูงอายุในที่สุด โดยให้ความสำคัญกับการส่งเสริม 4H ได้แก่ Heart (จิตใจ/ทัศนคติดี = คนดี) Head (สมองดี = คนเก่ง) Hand (ทำตัวอย่างฉลาด ใช้ชีวิตสมดุล = ลงมือทำอย่างสมดุล) และ Health (สุขภาพกาย/ใจดี) เพื่อให้เกิดเป็นวัฒนธรรมทางสังคมของชุมชนและประเทศ รวมทั้งการสนับสนุนและส่งเสริมการเป็น “ผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ และมีความสุข” โดยมีสุขภาพ ร่างกาย จิตใจ สังคมที่ดี มีความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ การออม การลงทุน โดยจะเป็นการเตรียมวางแผนการใช้ชีวิตในวัยสูงอายุตั้งแต่วัยทำงาน

### ๑.๒ การส่งเสริมภาวะการเจริญพันธุ์ด้วยการส่งเสริมการมีบุตรของคนไทย

อัตราการลดลงของภาวะเจริญพันธุ์ของคนไทยอย่างต่อเนื่องในทศวรรษที่ผ่านมา กำลังเป็นความท้าทายด้านประชากรที่กำลังถูกหยิบยกและขับเคลื่อนเพื่อให้เป็นนโยบายสำคัญ ขณะนี้กระทรวงสาธารณสุขได้มีการรณรงค์ให้สตรีไทยวัยเจริญพันธุ์ช่วยเพิ่มประชากรให้กับประเทศไทยด้วยการส่งเสริมการแต่งงานและการมีบุตร เพื่อให้ครอบครัวไทยมีบุตรอย่างน้อย ๒ คน โดยเน้นคุณภาพในการตั้งครกร์ การเกิดและการเลี้ยงดูเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อให้เด็กที่เกิดมาเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพในอนาคต

### ๑.๓ การส่งเสริมผู้สูงอายุปัจจุบันและอนาคตให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ยาวนานที่สุด

การส่งเสริมผู้สูงอายุยุคใหม่ให้ดูแลสุขภาพกายใจให้แข็งแรง ให้สามารถใช้ชีวิต “**ลำพังแต่สุขใจ**” เรียนรู้การใช้เทคโนโลยีเพื่อให้สามารถใช้ชีวิตอยู่ลำพังได้อย่างมีความสุขกับตนเองและชุมชนรอบตัว โดยสามารถสื่อสารกับคนในครอบครัวได้อย่างใกล้ชิดแม้ว่าจะอยู่ห่างไกลกัน ผ่านการใช้เทคโนโลยีการสื่อสาร (Social media) อาทิ ผ่านโทรศัพท์มือถือ (Smart phone) เครื่องคอมพิวเตอร์ เข้าใช้งานอินเทอร์เน็ต สังคมออนไลน์ อาทิ Facebook Line Twitter เพื่อให้ผู้สูงอายุก้าวทันโลกสมัยใหม่ (Smart Older) เข้าสังคม และใกล้ชิดกับลูกหลานและเพื่อนฝูงได้มากขึ้น เทคโนโลยีเหล่านี้จะช่วยทำให้ผู้สูงอายุมีความสุขสบายในการสื่อสารระหว่างบุคคลกันได้อย่างต่อเนื่อง ทันเวลา และทำให้ผู้สูงอายุเป็นผู้สูงอายุในยุคดิจิทัล (Digital) ได้อย่างกลมกลืนร่วมกับคนอื่น ๆ (Digital Ageing)

### ๑.๔ การส่งเสริมศักยภาพและพัฒนาผู้สูงอายุ

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๑๑ (๓) ระบุว่า ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครองการส่งเสริมและสนับสนุนในด้านการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม ซึ่งควรมีการนำข้อมูลผู้สูงอายุด้านความรู้ความสามารถและศักยภาพของผู้สูงอายุมาศึกษา วิเคราะห์ เพื่อวางแผนกำหนดลักษณะของงานที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย ทั้งนี้ลักษณะงานต้องเป็นงานที่ไม่เหน็ดเหนื่อยเกินไป



และเหมาะสมกับสุขภาพของผู้สูงอายุ โดยมุ่งให้ผู้สูงอายุได้คลายเหงาด้วยการมีกิจกรรมผ่านการทำงานและสร้างความภูมิใจและความสุขให้ผู้สูงอายุเป็นสำคัญ ในขณะเดียวกันผู้สูงอายุก็ได้ทำประโยชน์ให้กับผู้อื่น ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของสังคม โดยผู้สูงอายุอาจจะมีค่าตอบแทนเป็นรายได้หรือสิ่งตอบแทนอื่น ประกอบด้วย แนวคิดการส่งเสริมและขยายโอกาสในการทำงานของผู้สูงอายุเป็นกระแสสากลทั่วโลกและกำลังได้รับความสนับสนุนในระดับนโยบายจากรัฐบาล แต่ยังคงจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือและความสนับสนุนจากทุกภาคส่วนของสังคม โดยเฉพาะภาคธุรกิจและภาคบริการ เพื่อให้โอกาสกับผู้สูงอายุในการร่วมเป็นกำลังผลิตและร่วมขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

## ๒. การเตรียมความพร้อมด้านมาตรการเชิงระบบ

### ๒.๑ ด้านสุขภาพอนามัย ควรดำเนินการ ดังนี้

- ๑) พัฒนาระบบดูแลผู้สูงอายุระยะยาว โดยจัดบริการที่ครอบคลุมบริการด้านการดูแลระยะกลาง ระยะยาว และระยะสุดท้าย ภายใต้ระบบบริการสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นบริการทั้งในสถานพยาบาล เชื่อมต่อถึงการให้บริการที่บ้านของผู้สูงอายุและการให้บริการในชุมชน
- ๒) การพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ เพื่อรองรับการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว กำหนดให้มีหลักสูตรมาตรฐานในการฝึกอบรม ทั้งหลักสูตรระยะสั้นที่เป็นการให้ความรู้และทักษะพื้นฐาน และหลักสูตรระยะยาวที่เน้นความเป็นมืออาชีพในการทำหน้าที่ให้การดูแล ขณะเดียวกันควรมีการจัดอบรมให้ความรู้แก่สมาชิกครอบครัวของผู้สูงอายุด้วย
- ๓) การจัดทำและรับรองมาตรฐานสถานดูแล และบุคลากรด้านผู้สูงอายุ เพื่อให้เกิดการคุ้มครอง ดูแลผู้สูงอายุที่ใช้บริการสถานดูแลผู้สูงอายุ ทั้งในเรื่องบริการที่ได้รับ บุคลากรที่ทำหน้าที่ให้การดูแล อาคาร สถานที่ ความปลอดภัย รวมทั้งระบบส่งต่อผู้สูงอายุในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต้องไปใช้บริการที่โรงพยาบาล ตลอดจนการควบคุมด้านราคา ค่าบริการ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดระบบและกลไกภาครัฐในการควบคุมคุณภาพและกำกับดูแลบริการของสถานดูแลผู้สูงอายุ เพื่อให้ได้รับการยอมรับและสร้างความน่าเชื่อถือทั้งในระดับชาติและระดับสากล

### ๒.๒ การสร้างหลักประกันด้านรายได้เพื่อวัยสูงอายุ

ผู้สูงวัยส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งพิงเงินก้อนจากบุตรหรือญาติพี่น้องในการดำรงชีพ อีกทั้งจำนวนเบี้ยยังชีพที่รัฐบาลจ่ายให้กับผู้สูงอายุก็เป็นเพียงรายได้พื้นฐานที่ไม่เพียงพอเพื่อการยังชีพของผู้สูงอายุในแต่ละเดือน ดังนั้นการสร้างหลักประกันด้านรายได้เพื่อวัยสูงอายุ จึงควรบรรณรงค์ให้มีการเตรียมความพร้อมเรื่องการออมตั้งแต่วัยทำงาน เพื่อให้เงินออมเป็นแหล่งรายได้ที่ยั่งยืนในวัยสูงอายุ โดยเฉพาะแรงงานที่อยู่นอกระบบ เพื่อสร้างหลักประกันรายได้ในวัยสูงอายุ โดยเร่งระดมการเพิ่มจำนวนสมาชิกที่อยู่นัยทำงานให้กับ “กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)” ด้วยการเร่งประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจให้เข้าถึงทุกภาคีเครือข่าย เพื่อให้ประชาชนรับทราบ เข้าใจ โดยเน้นการสร้างความตระหนักในเรื่องของการออมเพื่อยามชราภาพผ่านกองทุนการออมแห่งชาติ

### ๒.๓ การขยายโอกาสการทำงานของผู้สูงอายุ

คนไทยในปัจจุบันมีสุขภาพดี และทำให้อายุยืนกว่าในอดีตที่ผ่านมา แนวคิดที่จะขยายอายุการทำงานเพื่อช่วยเศรษฐกิจของประเทศกำลังเป็นประเด็นที่รัฐบาลให้ความสำคัญ และต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีสนับสนุนการจ้างงานผู้สูงอายุในสถานประกอบการ (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙) อย่างไรก็ตาม การขยายอายุการทำงานเป็นทางเลือกหนึ่งในภาวะที่มีปัญหาขาดแคลนแรงงานรุนแรงมากขึ้น แต่อาจพิจารณาในบางอาชีพ โดยเฉพาะอาชีพที่ใช้กำลังหรืออาศัยความแข็งแรงของร่างกายในการทำงาน การขยายอายุการทำงานของอาชีพเหล่านี้จะทำให้ประสิทธิภาพโดยรวมลดลง ซึ่งต่างจากผู้สูงอายุที่ทำงานวิชาการหรือเป็นผู้เชี่ยวชาญและมีความชำนาญเฉพาะด้าน ควรได้รับการพิจารณาให้ระยะเวลาเกษียณอายุแล้วแต่กรณีตามความเหมาะสม เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ยังเป็นทรัพยากรที่สำคัญและยังสามารถสร้างประโยชน์ให้กับเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้

### ๒.๔ การจัดให้มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและปลอดภัยสำหรับผู้สูงอายุและคนทุกวัย

การส่งเสริมณรงค์และสร้างมาตรการจูงใจให้มีการนำแนวคิดการออกแบบเพื่อทุกคน (Universal Design) มาปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมอย่างครอบคลุมทั่วถึง โดยเฉพาะในพื้นที่สาธารณะ ซึ่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๑๑ (๕) ได้กำหนดว่า ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคารสถานที่ ยานพาหนะหรือการบริการสาธารณะอื่น โดยการใช้ Universal Design หรือการออกแบบสำหรับทุกคนในสังคม มาเป็นมาตรฐานในการออกแบบสิ่งก่อสร้างและจัดสภาพแวดล้อมในสังคม โดยเฉพาะบริการสาธารณะเพื่อให้ทุกคนเข้าถึงได้อย่างสะดวกและปลอดภัย ทั้งเด็ก สตรีมีครรภ์ ผู้สูงอายุ คนพิการ ทั้งนี้ “ภาครัฐเป็นต้นแบบ” เริ่มจากจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับทุกคนในสถานที่ราชการและพื้นที่สาธารณะต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้ “ภาคเอกชนร่วมดำเนินการ” โดยการสนับสนุนความรู้และณรงค์ขอความร่วมมือ การเป็นที่ปรึกษา ช่วยในการออกแบบ การมีมาตรการจูงใจทางภาษี การให้รางวัลยกย่อง เชิดชู เป็นต้น โดยเฉพาะภาคเอกชนที่จัดบริการในพื้นที่สาธารณะ ได้แก่ ห้างสรรพสินค้า โรงพยาบาล โรงแรม ฯลฯ

### ๒.๕ การใช้เศรษฐกิจกระตุ้นและสนับสนุนสังคมสูงวัย (Silver Economy)

การส่งเสริมให้มีการใช้เศรษฐกิจกระตุ้นและตอบสนองต่อสังคมสูงวัย และสนับสนุนให้ภาคธุรกิจและการบริการร่วมกันพัฒนาผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ สำหรับผู้สูงอายุ โดยเชื่อมโยงเรื่องผู้สูงอายุกับสินค้าและบริการ โดยการผลิตและคิดค้นออกแบบผลิตภัณฑ์เพื่อจะได้มีสินค้าหรือบริการใหม่ ๆ ที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ เช่น อุปกรณ์อำนวยความสะดวกในชีวิตประจำวันภายในบ้าน เฟอร์นิเจอร์ที่เหมาะสมและปลอดภัยกับผู้สูงอายุ ที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ พื้นที่สำหรับผู้สูงอายุในภาคธุรกิจบริการต่าง ๆ บริการด้านศูนย์ดูแล ผู้สูงอายุ บริการทางการแพทย์สำหรับผู้สูงอายุ การท่องเที่ยวสำหรับผู้สูงอายุ เป็นต้น ซึ่งบริการเหล่านี้สามารถรองรับได้ทั้งผู้สูงอายุคนไทยและต่างชาติ

## ๒.๖ การพัฒนาระบบข้อมูลผู้สูงอายุ

การจัดทำระบบฐานข้อมูลผู้สูงอายุที่ครอบคลุมและมีความละเอียดเป็นการเฉพาะ โดยมีการแยกแยะกลุ่มผู้สูงอายุ (Segmentation) ตามระดับอายุ หรือระดับการพึ่งพา (ติดสังคม ติดบ้าน ติดเตียง) เพื่อใช้ประโยชน์ในการวางแผนรองรับผู้สูงอายุแต่ละกลุ่ม อาทิ การแบ่งผู้สูงอายุตามระดับกลุ่มอายุ เพศ สถานะ การศึกษา สุขภาพ สภาพครอบครัว บุคลากรผู้ดูแล ศักยภาพและความรู้ ความสนใจ ฯลฯ เพื่อใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและการวางแผน สำหรับเสนอโครงการที่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงตามข้อมูลผู้สูงอายุ โดยให้มีการนำฐานข้อมูลผู้สูงอายุไปวิเคราะห์ สังเคราะห์ พิจารณากำหนดแนวทาง มาตรการให้สอดคล้องเหมาะสมกับผู้สูงอายุแต่ละกลุ่ม ขณะเดียวกันควรมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ช่วยในการสืบค้นหาข้อมูล และจัดกลุ่มผู้สูงอายุตามเกณฑ์ที่ต้องการ เพื่อที่จะเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการได้สะดวกและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

## ๒.๗ การเพิ่มขีดความสามารถและบทบาทขององค์กรบริหารท้องถิ่นในการดูแลคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ

การส่งเสริมความรู้และทักษะในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุบนแนวคิด “ร่วมคิด ร่วมทำ” มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในการกำหนดนโยบายและแนวทางในการดำเนินงานเพื่อรองรับสังคมสูงวัยระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยการเชื่อมโยงจุดพลัง “ท้องถิ่น ท้องที่ องค์กรชุมชนและหน่วยงานของรัฐในชุมชน” ให้ร่วมกันขับเคลื่อนงานเพื่อดูแลคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ โดยสนับสนุนให้มีระเบียบปฏิบัติที่เอื้อต่อการดำเนินงานขององค์กรท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการและดูแลคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ

## ๒.๘ การสนับสนุนให้มีกฎหมายกตัญญู

เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนค่านิยมในเรื่องความเอื้ออาทรและความกตัญญูด้วยการมีระเบียบมติดังกล่าวในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่ช่วยกระตุ้นค่านิยม และสนับสนุนให้ลูกหลานได้มีวันลาเพื่อกลับมาเยี่ยมเยียนครอบครัวและผู้สูงอายุ โดยการสร้างความตระหนักและการสร้างแรงจูงใจด้วยการพัฒนาให้มีกฎหมายกตัญญูเพิ่มเติมเป็นการเฉพาะ “หรือส่งเสริมให้มีมาตรการและสวัสดิการเพื่อให้ลูกหลานไปเยี่ยมครอบครัวหรือผู้สูงอายุ” เช่น มาตรการทางภาษี/ให้สิทธิวันลาให้ส่วนลดค่าเดินทางแก่ลูกหลานที่กลับไปเยี่ยมครอบครัวหรือผู้สูงอายุ การส่งเสริมให้ภาคเอกชนและสื่อมวลชนจัดรายการพิเศษสำหรับลูกหลานที่พาผู้สูงอายุมาซื้อสินค้าหรือใช้บริการ เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างวัยและความเอื้ออาทรของสมาชิกครอบครัวต่อผู้สูงอายุ (Intergenerational Solidarity)

## ๒.๙ ส่งเสริมการวิจัยและการพัฒนาเพื่อรองรับสังคมสูงวัย

การส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการใช้ประโยชน์จากความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ในการศึกษา วิจัย ค้นคว้า พัฒนาคำความรู้ และนวัตกรรม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ทั้งในเรื่องสุขภาพอนามัย ด้านสังคม สิ่งแวดล้อม การดำรงชีวิตประจำวัน รวมทั้งวัสดุอุปกรณ์เพื่ออำนวยความสะดวกและปลอดภัยสำหรับผู้สูงอายุทั้งภายในและภายนอกบ้าน อาทิ หุ่นยนต์ช่วยดูแลผู้สูงอายุ อุปกรณ์ป้องกันการหกล้มในผู้สูงอายุ อุปกรณ์เพื่อการใช้สอยในชีวิตประจำวัน อาทิ ยานพาหนะ

สำหรับผู้สูงอายุ สุขภัณฑ์ และอุปกรณ์ไฟฟ้าต่าง ๆ ตลอดจนผลิตภัณฑ์อาหาร เครื่องดื่มที่เหมาะสมและปลอดภัยสำหรับผู้สูงอายุ เป็นต้น



ที่มา: <https://thaiteri.org>



ที่มา: <https://allwellhealthcare.com>

## บทสรุป

การจ้างงานผู้สูงอายุเป็นหนึ่งในนโยบายหลักของภาครัฐที่ตระหนักและให้ความสำคัญกับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย ประกอบกับจำนวนประชากรวัยแรงงานที่มีแนวโน้มลดลง ซึ่งส่งผลอย่างมากต่อโครงสร้างประชากร ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ดังนั้น การเตรียมความพร้อม และการมีมาตรการที่ดีเพื่อรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าวนี้ ภาครัฐโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน เป็นหน่วยงานหลัก รวมถึงหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันทำหน้าที่ขับเคลื่อนเชิงนโยบาย โดยมีมาตรการที่มีคุณภาพเพื่อโน้มน้าว จูงใจ และส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้าร่วมมาตรการของภาครัฐ โดยเฉพาะการจ้างงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน โดย**การจ้างงานผู้สูงอายุจะทำให้ผู้สูงอายุมีความมั่นคงทางด้านรายได้ มีความปลอดภัยทางด้านสุขภาพและจิตใจจากการมีงานทำ ได้ใช้ความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญให้เกิดประโยชน์ และรู้สึกถึงความมีคุณค่าและความภาคภูมิใจในตัวเอง** รวมถึงการเพิ่มการมีบทบาทของผู้สูงอายุในการส่งเสริมและอนุรักษ์ภูมิปัญญาอีกด้วย ส่วนภาคเอกชนนอกจากสิทธิประโยชน์ด้านภาษีที่ได้รับจากภาครัฐแล้ว ภาคเอกชนเองก็จะได้แรงงานที่มีคุณภาพ มีประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญเฉพาะ อันจะส่งผลดีต่อเศรษฐกิจของภาคเอกชน ตลอดจนเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยต่อไป



## เอกสารอ้างอิง

- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (๒๕๖๓). จำนวนประชากรผู้สูงอายุ. สืบค้นเมื่อ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๔ จาก <https://stat.bora.dopa.go.th/stat/statnew/statMenu/newStat/home.php>
- กองบริหารข้อมูลตลาดแรงงาน. (๒๕๖๑). การส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุไทยและนานาชาติ. สืบค้นเมื่อ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๔ จาก [https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/lmia\\_th/7ab1c14b2082216c6c3ea5100c73408a.pdf](https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/lmia_th/7ab1c14b2082216c6c3ea5100c73408a.pdf)
- คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ. (๒๕๕๒). สิทธิผู้สูงอายุสหประชาชาติ. กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กรมกิจการผู้สูงอายุ.
- คณะกรรมการการอาชีวศึกษา การอุตสาหกรรม และการแรงงาน, สถาบันบัญญัติแห่งชาติ. (๒๕๖๒). รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง แนวทางการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในยุคลังคมผู้สูงอายุ ศึกษากรณีการนำผู้สูงอายุเข้าสู่ระบบแรงงาน. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. เฉลิมพล แจ่มจันทร์. (๒๕๕๖). “ข้อพิจารณาโน้ตค้นใหม่ของ “นิยามผู้สูงอายุ” และ “อายุเกษียณ” ในประเทศไทย.” วารสารประชากร, ๔(๑): ๑๓๑-๑๕๐.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (๒๕๖๑). “สังคมสูงวัยกับความท้าทายของตลาดแรงงานไทย.” โครงการศึกษาด้านโครงสร้างเศรษฐกิจไทยที่มีนัยต่อการดำเนินนโยบาย สายนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- ประชาชาติ. (๒๕๖๒). ผู้สูงวัยเฮ! กระทรวงแรงงานจับมือภาครัฐ-เอกชน ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีงานทำ ตั้งเป้า ๑ แสนคน สมัยได้แล้วตั้งแต่วันนี้. สืบค้นเมื่อ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๔ จาก <https://www.prachachat.net/general/news-301332>
- ปรีชา คำมาดี และคณะ. (๒๕๖๐). “การจัดการแรงงานผู้สูงอายุในประเทศไทย : ปัจจัยเชิงสาเหตุและผลลัพธ์.” วารสารวิจัยและพัฒนาวิจัยและพัฒนาวลัยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, ๑๒(๒): ๒๓-๓๔.
- เพชรรัตน์ ศุภนิมิตรกุลกิจ. (๒๕๖๐). “จ้างผู้สูงอายุ สร้างงาน ช่วยประหยัดภาษี.” วารสารธรรมนิติ ฉบับเอกสารภาษีอากร, ๓๖(๔๓๒): ๖๑-๖๕.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.). (๒๕๖๔). สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. ๒๕๖๓. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- วรเวศม์ สุวรรณระดา. (๒๕๕๙). ชาญชรา ก้าวสู่สังคมสูงวัยด้วยความรู้และปัญญา. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ศุภชัย ศรีสุชาติ. (๒๕๕๙). “กรอบแนวคิดการจ้างงานผู้สูงอายุ.” ใน เอกสารเสนอในการประชุมสัมมนา เรื่อง “แรงงานสูงวัย ลมหายใจของอนาคต”. เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ณ ห้องประชุมแคทลียา ๑ โรงแรมรามารการ์เด็นท์.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (๒๕๖๓). *สรุปผลที่สำคัญ การทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๓*. กรุงเทพฯ: กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม.

สุदारัตน์ สุตสมบุญ. (๒๕๕๗). “สวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุในประเทศไทย.” *วารสารเทคโนโลยีภาคใต้*, ๗(๑): ๗๓-๘๒.

### ภาษาอังกฤษ

- Chen, J. et al. (2010). “Factors related to well-being among the elderly in urban China focusing on multiple roles.” *BioScience Trends*, 4(2): 61-71.
- Fellow, E. W. (1956). “A study of factor related to a feeling to happiness.” *Journal of Education Research*, 50: 231-234.
- Kasia Karpinska, Kene Henkens, Joop Schippers and Mo Wang. (2015). “Training opportunities for older workers in the Natherlands: A Vignette Study.” *Research in Social Stratification and Mobility*, 41: 103-112.
- Ruta Ciutiene and Rasa Railaite. (2014). “Challenges of managing an ageing workforce.” *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 156: 69-73.
- Youndt, M. A., Subramaniam, M., & Snell, S. A. (2004). “Intellectual capital profiles: an examination of investments and returns.” *Journal of Management Studies*, 41(2): 335-361.



# การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ ในประเทศไทย

(Welfare for the Elderly in Thailand)

ดร.นิภาพรณ เจนสันติกุล\*



---

\* อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น,  
Department of Public Administration, Faculty Humanities and Social Science, Khon Kaen University,  
E-mail: nipapan.ni@hotmail.com

An elderly man with white hair and glasses is lying in a hospital bed. He is wearing a white face mask and a white hospital gown. His right arm is resting on the bed, and a hand is gently holding his arm. The background is a soft, out-of-focus hospital room.

“

ทุกคนมีสิทธิที่จะมีความเป็นอยู่ในมาตรฐานที่ถูกต้อง  
เหมาะสมในด้านสุขภาพ ความผาสุกของตนเองและ  
ครอบครัว และมีสิทธิที่จะ**ได้รับหลักประกัน**ในยามว่างงาน  
เจ็บป่วย ไร้ความสามารถ เป็นหม้าย ชราภาพ หรือขาดปัจจัย  
ในการครองชีพอื่น ๆ **อันเนื่องมาจากสาเหตุ**  
**อันพันวิสัยที่ตนเองจะควบคุมได้**

”

## บทนำ

การจัดการด้านสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุในประเทศไทยเป็นการสร้างหลักประกันแก่ผู้สูงอายุ โดยเฉพาะด้านสังคมสงเคราะห์เกี่ยวกับการจัดที่พักอาศัย อาหาร เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค ซึ่งเป็นไปตามหลักปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่บัญญัติว่า **ทุกคนมีสิทธิที่จะมีความเป็นอยู่ในมาตรฐานที่ถูกต้องเหมาะสมในด้านสุขภาพ ความผาสุกของตนเองและครอบครัว และมีสิทธิที่จะได้รับหลักประกันในยามว่างงาน เจ็บป่วย ไร้ความสามารถ เป็นหม้าย ขราภาพ หรือขาดปัจจัยในการครองชีพอื่น ๆ อันเนื่องมาจากสาเหตุอันพันวิสัยที่ตนเองจะควบคุมได้** (ณัฐริจิตตา เทวาลีศสกุล และคณะ, ๒๕๕๙, น. ๕๓๒)

การดำเนินงานด้านสวัสดิการผู้สูงอายุของประเทศไทยเริ่มในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีแนวคิดในการจัดสวัสดิการสังคมและประชาสงเคราะห์ ได้กำหนดนโยบายที่สำคัญหลายประการ ในการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีมีคุณภาพ และดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างสงบสุข ได้มอบหมายให้กรมประชาสงเคราะห์จัดตั้งสถานสงเคราะห์คนชราบ้านบางแคขึ้นเป็นครั้งแรก (สุดารัตน์ สุดสมบูรณ์, ๒๕๕๗, น. ๗๗) โดยการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทยที่ผ่านมา พบว่า จำนวนผู้สูงอายุมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นส่งผลกระทบต่อสถานะด้านการคลัง อันเนื่องมาจากภาระค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุข และสวัสดิการของสูงอายุที่มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น นำไปสู่การขาดดุลงบประมาณและเกิดหนี้สาธารณะ ซึ่งผลการประมาณการรายจ่ายสวัสดิการเพื่อผู้สูงอายุในช่วงปี ๒๕๕๕-๒๕๖๔ พบว่า รายจ่ายที่เกิดขึ้นโดยรวมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตลอด โดยโตขึ้นเกือบสามเท่าในช่วงเวลา ๑๐ ปี ซึ่งมีเหตุผลหลักเนื่องจากจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น รายจ่ายสวัสดิการผู้สูงอายุที่สูงขึ้นอย่างมาก คือ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ตามมาด้วยรายจ่ายเพื่อหลักประกันรายได้ อันได้แก่ บำนาญข้าราชการ บำนาญประกันสังคม และบำนาญกองทุนการออมแห่งชาติ ทั้งนี้รายจ่ายในส่วนที่อยู่อาศัยและกิจกรรมเพื่อผู้สูงอายุยังมีสัดส่วนค่อนข้างน้อย (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และคณะ, ๒๕๕๕, น. ๕๘)



ที่มา: <https://www.dek-d.com>



จากสถานการณ์และปัญหาข้างต้นเป็นที่มาของบทความวิชาการเรื่อง การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอสภาพปัญหา แนวทางการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลและสภาพเศรษฐกิจ ด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารสิ่งพิมพ์ออนไลน์ ข่าว บทความทางวิชาการ บทความวิจัยที่เผยแพร่และอยู่ในฐานข้อมูลศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย และทำการวิเคราะห์เนื้อหา จัดระบบและจำแนกเนื้อหา โดยมีรายละเอียด ดังนี้

## แนวคิดการจัดสวัสดิการในต่างประเทศ

**๑. ประเทศญี่ปุ่น** ในฐานะเป็นประเทศที่มีสัดส่วนประชากรสูงอายุมากที่สุดในโลก ความกังวลในผลกระทบที่จะเกิดขึ้นย่อมมีมากกว่าประเทศอื่น ๆ การดำเนินงานเพื่อรองรับสถานการณ์ดังกล่าวจึงมีอยู่อย่างมากมาย สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่นปรากฏชัดเจนเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๘๖ คือ นโยบายให้มีสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ โดยครอบคลุม ๔ ระบบ ทั้งระบบประกันการจ้างงานและรายได้ ระบบสุขภาพและสวัสดิการสังคม ระบบการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมของชุมชน และระบบการสร้างที่พักอาศัยและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามก่อนหน้านี้ปี ค.ศ. ๑๙๘๖ มีกฎหมายอื่น ๆ ที่กำหนดออกมาเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุอยู่ก่อนแล้ว เช่น กฎหมายว่าด้วยบริการและการรักษาสำหรับผู้สูงอายุ การจัดตั้งระบบประกันเบี้ยบำนาญที่ครอบคลุมถ้วนหน้า มาตรการจ้างงานสำหรับคนวัยผู้สูงอายุ



ที่มา: <https://www.prachachat.net>



ที่มา: <https://board.postjung.com>

กฎหมายประกันการจ้างงานถึงอายุ ๖๕ ปี เพื่อส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้ทำงานตราบเท่าที่อยากทำ โดยไม่ถูกกีดกันเนื่องจากอายุ ด้วยเหตุเพราะผู้สูงอายุญี่ปุ่นมีการเจ็บป่วยเรื้อรังจำนวนมาก สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่นจึงเน้นการดูแลระยะยาวแต่เป็นการดูแลที่บ้าน โดยในปี ค.ศ. ๑๙๘๙ เกิดนโยบายแผนทอง (Gold Plan) ในปี ค.ศ. ๑๙๙๔ ปรับแผนทองใหม่ (New Gold Plan) และในปี ค.ศ. ๒๐๐๐ มีกฎหมาย Public Long-Term Care Insurance Law ออกมาเหล่านี้ เพื่อส่งเสริมการขยายการให้บริการ การเพิ่ม



ที่มา: <https://www.prachachat.net>



ที่มา: <https://pantip.com>

จำนวนสถานพยาบาลหรือศูนย์ให้บริการด้านสุขภาพ การเพิ่มจำนวนผู้ดูแลที่บ้าน และพัฒนาคุณภาพผู้ดูแล ทั้งด้านความรู้และทักษะในการดูแล ญี่ปุ่นได้ปฏิรูปหน่วยงานครั้งสำคัญในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ โดยการรวมกระทรวง สาธารณสุขและสวัสดิการสังคมกับกระทรวงแรงงานเข้าด้วยกัน เพื่อให้การดำเนินงานคล่องตัวขึ้น และ ตั้งหน่วยงานรับผิดชอบผู้สูงอายุโดยตรง เรียกว่า Health and Welfare for the Elderly มีเป้าหมายสนับสนุน ให้ผู้สูงอายุมีวิถีชีวิตที่มีสุขมีความภาคภูมิใจในตนเอง (ชนิชฐา กิจเจา และคณะ, ๒๕๕๘, น. ๓๘)

**๒. ประเทศอังกฤษ** แนวคิดในการจัดระบบสวัสดิการของประเทศอังกฤษ คือ สนับสนุน ให้ผู้สูงอายุสามารถทำงานได้ตามความสามารถ ให้โอกาสแก่ผู้ที่ทุพพลภาพและสร้างมาตรการให้ผลประโยชน์ ในการอยู่ในระบบจ้างงาน เพื่อจูงใจให้คนทำงาน ระบบประกันสังคมของประเทศไทยมีวัตถุประสงค์ ประการหนึ่ง คือ ส่งเสริมความมั่นคงด้านการเงินหลังเกษียณ ส่งเสริมการจัดกองทุนบำนาญและสนับสนุน ให้มีการออมเงินที่เหมาะสม รวมทั้งช่วยให้ผู้ที่มีรายได้น้อยได้หลังเกษียณที่เพียงพอ ความมั่นคงด้านรายได้ ประกอบด้วยระบบสวัสดิการ ๓ แบบ ได้แก่ ๑) ผลประโยชน์จากเงินเบี้ยประกันที่จ่ายเพื่อเป็น retirement pension ๒) ผลประโยชน์ในกรณีที่ต้องได้รับ เช่น ทุพพลภาพ แหล่งเงินมาจากภาษีอากร และ ๓) income related support benefits แหล่งเงินมาจากภาษีอากรและจ่ายให้กับผู้มีรายได้น้อย ผู้ที่ทำงานต้องเข้าร่วม ระบบบำนาญ retirement basic pension และเลือกเข้า second-tire portion

ระบบบำนาญมี ๒ ลักษณะ คือ State Pension เป็นการร่วมจ่ายในอัตราที่คงที่ของผู้ทำงาน ทุกคน เงินบำนาญจะเป็นอัตราคงที่ (flat rate) และให้กับผู้ชายอายุ ๖๕ ปี ผู้หญิงอายุ ๖๐ ปี ไม่ว่าจะเกษียณ หรือไม่ ระบบบำนาญแบบที่ ๒ คือ Second-Tire pension เป็นการออมภาคบังคับ เพื่อให้มีเงินบำนาญมากขึ้น ดำเนินการโดยภาครัฐและภาคเอกชน ระบบบริการสุขภาพมีกรอบการบริการแห่งชาติเพื่อผู้สูงอายุ (National Health Service Frame work for Older People) มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มคุณภาพการให้บริการ ด้านสุขภาพและสังคม ลดความแตกต่างในการให้บริการแก่ผู้สูงอายุ ขจัดภารกิจที่หนักในความเป็นผู้สูงอายุ จัดให้มีการดูแลที่เน้นบุคคลเป็นศูนย์กลางสร้างเสริมสุขภาพ ส่งเสริมการพึ่งพาตนเองของผู้สูงอายุ จัดบริการให้

ที่มา: <https://www.carnabymedia.com>ที่มา: <https://papayacare.com>

ครอบคลุมความต้องการและเน้นการดูแลเรื่องการหกล้ม โรคหลอดเลือดและสุขภาพจิต ระบบบริการสุขภาพ ประกอบด้วยบริการในโรงพยาบาล รวมทั้ง intermediate care ที่เตรียมความพร้อมก่อนกลับบ้านและการดูแลในชุมชนเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตในชุมชนได้แทนการไปอยู่ในสถานบริการ ซึ่งมีรูปแบบเป็น Home Care Services คือการเยี่ยมบ้านและ Home Help Services คือ การดูแลเรื่องอาหาร การดูแลเวลากลางวัน การจัดการด้านสังคมเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่น ทำหน้าที่ประเมินความต้องการผู้สูงอายุ วางแผนดูแลเสนอและจัดซื้อชุดบริการ (Care Package) และติดตามประเมินผลเพื่อประกันว่าได้รับบริการที่เหมาะสม งานบริการสังคม รวมถึงการช่วยเหลืองานบ้าน และการดูแลส่วนบุคคลด้วย นอกจากนี้ยังมีการจัดผู้ดูแลแทนชั่วคราว (Respite Care) ศูนย์ที่รับผู้สูงอายุไว้ดูแล ๑-๒ วันต่อสัปดาห์ และจัดให้ผู้สูงอายุไปอยู่กับครอบครัวอาสาดูแลระยะเวลาหนึ่ง (Family Placement Schemes) (ชนิษฐา กิจเงา และคณะ, ๒๕๕๘, น. ๔๐)

**๓. ประเทศสหรัฐอเมริกา** สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีรูปแบบของสหพันธรัฐ ประกอบด้วย ๕๐ มลรัฐมารวมตัวเป็นประเทศเดียวกัน โดยรัฐบาลของมลรัฐจะมอบอำนาจอธิปไตยหลายประการให้รัฐบาลกลางที่กรุงวอชิงตัน แต่สงวนอำนาจบางประการไว้ เช่น อำนาจนิติบัญญัติและการคลังในระดับมลรัฐ การจัดดำเนินงานด้านผู้สูงอายุอยู่ภายใต้กฎหมาย Old Americans Act ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลกลางให้กับรัฐบาลมลรัฐสำหรับการวางแผนชุมชนและโครงการให้การบริการแก่ผู้สูงอายุ บทบาทการจัดสวัสดิการของส่วนการปกครองระดับท้องถิ่น ส่วนการจัดบริการดูแลผู้สูงอายุจะอยู่ภายใต้ Recreation Department ขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นของแต่ละชุมชนจะเป็นองค์กรรับผิดชอบการจัดกิจกรรมให้กับผู้สูงอายุ ทั้งนี้งบประมาณการจัดกิจกรรมให้กับผู้สูงอายุดังกล่าวได้มาจากงบประมาณที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้กับมลรัฐ เงินงบประมาณของมลรัฐและท้องถิ่นเก็บจากภาษีโรงเรือน และภาษีชุมชนของท้องถิ่นนั้น ๆ ตัวอย่างกิจกรรมที่จัดให้ผู้สูงอายุในศูนย์กิจกรรมผู้สูงอายุ อาทิ การออกกำลังกาย

การตรวจเช็คร่างกาย การอบรมให้ความรู้ในด้านต่าง ๆ เช่น คอมพิวเตอร์ การทำสวน การให้ความรู้เกี่ยวกับโรคต่าง ๆ การจัดทัศนศึกษาให้ผู้สูงอายุไปท่องเที่ยวนอกสถานที่ เป็นต้น กิจกรรมเหล่านี้ก็เก็บค่าบริการในอัตราประหยัด เพื่อให้ผู้สูงอายุทุกสถานะทางเศรษฐกิจสามารถเข้าร่วมได้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, ม.ป.ป., น. ๑๓)

**๔. ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีใต้** สาธารณรัฐเกาหลีใต้ได้กำหนดนโยบายเพื่อสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุเป็น ๔ กลุ่ม คือ การประกันรายได้ การบริการด้านสุขภาพ การประกันด้านที่อยู่อาศัย และการบริการทางสังคมอื่น ๆ กลุ่มนโยบายที่ ๑ และ ๓ เพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจของผู้สูงอายุ กลุ่มที่ ๒ เพื่อแก้ปัญหาด้านสุขภาพ และกลุ่มที่ ๔ เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดจากการสูญเสียบทบาทของผู้สูงอายุในสังคม ปัญหาความขัดแย้งระหว่างวัย ปัญหาสุขภาพจิตของผู้สูงอายุ โดยกำหนดนโยบายเพื่อสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุ ดังนี้ ๑) โครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้ของผู้สูงอายุ มี ๕ ประเภท คือ บำนาญของรัฐ (Public Pension) โครงการความช่วยเหลือของรัฐ (Public Assistance) บำนาญแสดงความเคารพต่อผู้สูงอายุ (Elder-Respect Pension หรือ ERP) โครงการให้เกียรติแก่ผู้สูงอายุ (The Elder Honor Programs) และโครงการเพื่อสร้างรายได้ (Income-Generating Programs) ๒) โครงการบริการด้านสุขภาพ ในอดีตประเทศเกาหลีใต้มีโครงการประกันสุขภาพหลายโครงการ เช่น โครงการประกันสุขภาพสำหรับลูกจ้างรัฐบาลและข้าราชการครู (Government Employees and Private School Teachers Medical Insurance) โครงการประกันสุขภาพสำหรับบุคคลทั่วไป (Medical Insurance) ในปัจจุบันโครงการประกันสุขภาพต่าง ๆ ได้ถูกนำมารวมกันภายใต้ชื่อเรียกว่า การประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Health Insurance) โดยผู้ประกันตนทุกคนต้องจ่ายเงินสมทบตามอัตราที่กำหนดตามประเภทของผู้ประกันตน นอกจากโครงการประกันสุขภาพแล้วยังมีโครงการสงเคราะห์ (Medical Assistance Programs) ซึ่งมีตั้งแต่การให้บริการฟรีจนถึงการให้กู้เงินโดยไม่คิดดอกเบี้ยเป็นเวลา ๓ ปี เป็นต้น ๓) นโยบายด้านที่อยู่อาศัย จำแนกได้เป็นนโยบายที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุที่ยังอยู่ร่วมกับชุมชน ซึ่งในปัจจุบันรัฐมีการอุดหนุนค่าเช่าที่อยู่อาศัยสำหรับคนยากจนเท่านั้น และนโยบายที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ แต่รัฐยังไม่มีโครงการพิเศษใด ๆ สำหรับผู้สูงอายุทั่วไป คงมีแต่องค์กรเอกชนและองค์กรไม่แสวงหากำไรบางแห่งที่ดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุกลุ่มนี้ โดยมีการเก็บค่าใช้จ่ายเต็มที่ตามต้นทุน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, ม.ป.ป., น. ๑๔)

ผลจากการศึกษา พบว่า การจัดสวัสดิการในประเทศไทยมีการกำหนดให้ครอบคลุมการมีสุขภาพอนามัยที่ดี การมีการศึกษาที่ดี การมีที่อยู่อาศัย การมีงานทำ การมีรายได้ และการมีสวัสดิการแรงงาน การมีความมั่นคงทางรายได้ นันทนาการ และการบริการสังคมทั่วไป เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๓ และฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยกฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนต่อสิทธิและประโยชน์ของผู้สูงอายุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ โดยมีลักษณะการจัดสวัสดิการที่คล้ายคลึงกับประเทศญี่ปุ่น ประเทศอังกฤษ และสาธารณรัฐเกาหลีใต้ ที่มีลักษณะ ดังนี้



๑) การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น มีความครอบคลุม ๔ ระบบ ได้แก่ ระบบประกัน การจ้างงานและรายได้ ระบบสุขภาพและสวัสดิการสังคม ระบบการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมของชุมชน และ ระบบการสร้างที่พักอาศัยและสิ่งแวดล้อม

๒) การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศอังกฤษ มุ่งเน้นการเพิ่มคุณภาพการให้บริการ ด้านสุขภาพและสังคม ลดความแตกต่างในการให้บริการแก่ผู้สูงอายุ ขจัดการกีดกันในความเป็นผู้สูงอายุ จัดให้มีการดูแลที่เน้นบุคคลเป็นศูนย์กลางสร้างเสริมสุขภาพ ส่งเสริมการพึ่งพาตนเองของผู้สูงอายุ จัดบริการ ให้ครอบคลุมความต้องการและเน้นการดูแล

๓) การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการจัดดำเนินงานด้านผู้สูงอายุอยู่ภายใต้ กฎหมาย Old Americans Act โดยองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นของแต่ละชุมชนจะเป็นองค์กรรับผิดชอบ การจัดกิจกรรมให้กับผู้สูงอายุ ทั้งนี้งบประมาณการจัดกิจกรรมให้กับผู้สูงอายุดังกล่าวได้มาจากงบประมาณ ที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้กับมลรัฐ เงินงบประมาณของมลรัฐและท้องถิ่นเก็บจากภาษีโรงเรือน และภาษีชุมชน ของท้องถิ่นนั้น ๆ

๔) การจัดสวัสดิการในสาธารณรัฐเกาหลีใต้ ได้กำหนดนโยบายเพื่อสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุ เป็น ๔ กลุ่ม คือ การประกันรายได้ การบริการด้านสุขภาพ การประกันด้านที่อยู่อาศัย และการบริการ ทางสังคมอื่น ๆ กลุ่มนโยบายที่ ๑ และ ๓ เพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจของผู้สูงอายุ กลุ่มที่ ๒ เพื่อแก้ปัญหา ด้านสุขภาพ และกลุ่มที่ ๔ เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดจากการสูญเสียบทบาทของผู้สูงอายุในสังคม ปัญหาความขัดแย้ง ระหว่างวัย ปัญหาสุขภาพจิตของผู้สูงอายุ

อย่างไรก็ตามในประเทศไทยยังมีการจัดสวัสดิการที่ยังขาดถึงการออกแบบเพื่อมวลชนและ ครอบคลุมในพื้นที่ ซึ่งในงานวิจัยของณรงค์ โงหาญ (๒๕๕๔) ได้ระบุว่า กฎหมายที่เกี่ยวกับการให้บริการและ การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุนั้นได้กำหนดมาตรการไว้ชัดเจนในกฎกระทรวงเพื่ออำนวยความสะดวกในที่สาธารณะ แต่ยังไม่ได้กำหนดในการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุ และมีปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง รวมทั้งการขาดความรู้ในสิทธิของผู้สูงอายุ ส่วนการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบางแห่งประสบความสำเร็จและมีความร่วมมือกับเครือข่าย ชุมชนผู้สูงอายุจนเป็นแบบอย่างได้ แต่ในบางแห่งยังมีปัญหาอุปสรรคและขาดการสนับสนุนทางงบประมาณ การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สำหรับประเทศที่มีการนำหลักการออกแบบเพื่อมวลชนมาใช้คือประเทศญี่ปุ่น ได้นำหลักการ ออกแบบเพื่อมวลชนเข้ามาใช้ในการแข่งขัน เพื่อออกแบบผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ รวมถึงสินค้าเกือบทุกประเภท ดังนั้นนักออกแบบจะต้องคิดค้นรูปแบบใหม่และนำเสนอแนวคิดใหม่ ๆ อยู่ตลอดเวลา ทำให้ประเทศญี่ปุ่น กลายเป็นผู้นำในด้านนวัตกรรมด้านการออกแบบ สำหรับหลักการพื้นฐานทั้ง ๗ ประการของการออกแบบ เพื่อมวลชน ได้แก่ ๑) ความเสมอภาค คือ ทุกคนในสังคมใช้งานได้อย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกและ เลือกปฏิบัติ เช่น การออกแบบเคาน์เตอร์รับเรื่องตามหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีความสูงต่างระดับ สำหรับให้บริการ ผู้ที่ไร้รถเข็นหรือเด็ก สามารถใช้งานได้สะดวก ๒) ความยืดหยุ่น ใช้งานได้กับผู้ที่มีขนาดขยับและขวา หรือ



ปรับสภาพความสูง-ต่ำ ขึ้น-ลงได้ตามความสูงของผู้ใช้ เช่น การออกแบบเครื่องให้น้ำเกลือแบบใหม่ที่ปรับระดับได้ ๓) ใช้งานเข้าใจง่าย การใช้รูปภาพเป็นสัญลักษณ์สากลและสื่อสารให้เข้าใจได้ง่าย เช่น การใช้รูปภาพเพื่อการคัดแยกขยะ หรือบัตรโทรศัพท์ที่มีรอยเว้า เพื่อให้คนตาบอดสัมผัสสัมผัสได้ว่าต้องใส่ด้านไหนเข้าไปในเครื่องโทรศัพท์หรือเครื่องอ่านบัตรซึ่งเป็นมาตรฐานของ Japanese Industrial Standards ๔) ข้อมูลชัดเจนง่ายสำหรับประกอบการใช้งาน เช่น ภาพประกอบวิธีการปรุงอาหาร ในภาพแสดงให้ทราบว่าอาหารชนิดดังกล่าวต้องใช้วิธีการต้มในน้ำเดือดและสามารถใช้ตะเกียบสอดในรูเจาะสำหรับยกอาหารออก หรือรูปภาพแสดงการใช้สุขภัณฑ์ ๕) ระบบป้องกันอันตรายต่อการใช้งานที่ผิดพลาด เช่น กรรไกร ที่มีปลอกสวมแต่สามารถตัดกระดาษและใช้งานได้ปกติ หรือตัวปิดหัวเหล็กเส้นเพื่อป้องกันอันตรายจากงานก่อสร้าง ๖) ทนแรงกาย สะดวก และไม่ต้องออกแรงมาก เช่น เครื่องช่วยถอดและเสียบปลั๊กเพียงแค่บีบปลายสี่เหลี่ยมหรือกดปลายสี่เหลี่ยมจะช่วยดันปลั๊กอย่างง่าย ๗) ขนาดและสถานที่ที่เหมาะสม เช่น ขนาดของห้องน้ำสำหรับผู้พิการที่ออกแบบให้เหมาะสมต่อการใช้รถเข็น มีขนาดพื้นที่เพียงพอสำหรับหมุน หรือกลับรถเข็นได้ภายในห้องน้ำ (ทิพวัลย์ ทองอาจ, ๒๕๕๓, น. ๘๕-๘๖) เพื่อให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยผู้สูงอายุ หรือ “MIPAA” ซึ่งเป็นกรอบแนวทางชี้นำหลักขององค์การสหประชาชาติในการให้ประเทศสมาชิกได้ให้ความเห็นชอบร่วมกัน รวมถึงจะต้องร่วมกันดำเนินการงานด้านผู้สูงอายุของแต่ละประเทศให้เป็นไปตามแนวปฏิบัติของแผนดังกล่าว โดยถือว่าเป็นพันธกรณีระหว่างประเทศภายใต้องค์การสหประชาชาติที่มุ่งหวังให้เกิดผลการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมและเอื้อประโยชน์ต่อการยกระดับและการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ให้ความสำคัญในการเข้าถึงบริการสุขภาพที่จำเป็นและหลากหลายสำหรับผู้สูงอายุ ทั้งในเรื่องการส่งเสริม การป้องกัน การฟื้นฟูสุขภาพ และการพัฒนาบุคลากรด้านต่าง ๆ เพื่อรองรับบริการด้านสุขภาพและตอบสนองความต้องการการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุระยะยาว และเน้นความสำคัญในเรื่องที่พักอาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและปลอดภัยสำหรับการอยู่อาศัย และการดำรงชีวิตประจำวันของผู้สูงอายุ รวมถึงบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ที่เชื่อมต่อกัน (ศิริวรรณ อรุณทิพย์ไพฑูรย์, ๒๕๖๐, น. ๘๑)



ที่มา: <https://www.thaihealth.or.th>

## การจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ: สถานการณ์ ปัญหา และข้อเสนอจากการทบทวนวรรณกรรม

จากการศึกษาเอกสารและงานวิชาการ สามารถสรุปผลการวิเคราะห์ที่ได้ ดังนี้

๑. สถานการณ์ผู้สูงอายุในประเทศไทย พบว่า สัดส่วนประชากรผู้สูงอายุ (๖๐ ปีขึ้นไป) ในปี ๒๕๖๓ มีจำนวน ๑๒ ล้านคน คิดเป็น ๑๘ เปอร์เซ็นต์ เพิ่มขึ้นเป็น ๒๐.๔๒ ล้านคน คิดเป็น ๓๑.๒๘ เปอร์เซ็นต์ ในปี ๒๕๘๓ ขณะที่ประชากรวัยแรงงาน (๑๕-๕๙ ปี) มีแนวโน้มลดลงจาก ๔๓.๒๖ ล้านคน หรือ ๖๕ เปอร์เซ็นต์ ในปี ๒๕๖๓ เป็น ๓๖.๕ ล้านคน หรือ ๕๖ เปอร์เซ็นต์ในปี ๒๕๘๓ โดยอัตราส่วนของวัยแรงงานต่อผู้สูงอายุก็ลดลงอย่างต่อเนื่องเช่นกัน ในปี ๒๕๖๓ มีวัยแรงงาน ๓.๖ คนต่อผู้สูงอายุ ๑ คน ลดลงเหลือวัยแรงงาน ๑.๘ คนต่อผู้สูงอายุ ๑ คนในปี ๒๕๘๓ ส่งผลให้อัตราส่วนพึ่งพิงของผู้สูงอายุต่อวัยแรงงานเพิ่มขึ้นจาก ๒๗.๗ ต่อวัยแรงงาน ๑๐๐ คนในปี ๒๕๖๓ เป็น ๕๖.๒ ต่อวัยแรงงาน ๑๐๐ คนในปี ๒๕๘๓ (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, ๒๕๖๓)

๒. สภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ พบว่า ๒.๑) ขอบข่ายการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ มีจำกัด ๒.๒) การให้บริการแก่ผู้สูงอายุยังไม่สามารถบริการได้อย่างทั่วถึงและไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุ ขาดความเป็นระบบและรูปแบบที่ดี (สุชรินทร์ พิทยานันท์ และไพโรจน์ ภัทรนรากุล, ๒๕๕๙, น. ๑๙; วนิดา ดุรงค์ฤทธิชัย และคณะ, ๒๕๖๑, น. ๙๕; ชัยวัฒน์ เอี่ยมประภาส, ๒๕๖๑, น. ๓๙) ๒.๓) ปัญหาทางด้านสุขภาพ เศรษฐกิจ ความรู้ สังคม จิตใจ ครอบครัว และค่านิยมที่เปลี่ยนแปลงไป ผู้สูงอายุตกอยู่ในสภาพที่ต้องการผู้ดูแล สมาชิกของครอบครัวจึงต้องเข้ามามีบทบาท แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันโครงสร้างของครอบครัวได้เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตโดยมีขนาดครัวเรือนลดลง ทำให้ครอบครัวมีความอ่อนแอจนไม่สามารถดูแล (กัญญาณัฐ ไพศาล, ๒๕๖๑, น. ๑๙) ประกอบกับการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมา ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของตลาดแรงงาน ทำให้วัยแรงงานในชนบท ย้ายถิ่นเข้าสู่ตลาดแรงงานในเมืองใหญ่เพิ่มขึ้น ทำให้ผู้สูงอายุบางส่วนต้องอาศัยอยู่เพียงลำพัง หรืออาศัยอยู่



ที่มา: <https://th.theasianparent.com>

กับหลานในลักษณะของครอบครัวข้ามรุ่น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อความสุขในชีวิตของผู้สูงอายุ โดยเฉพาะในสังคมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นภูมิภาคที่มีสถิติการย้ายถิ่นของแรงงานออกไปทำงานสูงที่สุด (ดุขฎิ อายุวัฒน์ และคณะ, ๒๕๖๒, น. ๑๓๖) ๒.๔) สภาพปัญหาในการจ้างแรงงานสูงอายุ ได้แก่ ด้านกฎหมาย กรณีแรงงานสูงอายุทำงานภาคเอกชนอาจถูกเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม ด้านการจัดสวัสดิการที่แรงงานสูงอายุได้รับไม่แตกต่างจากแรงงานอื่น ด้านลักษณะงานที่แรงงานสูงอายุถูกให้ทำงานเกินเวลาที่กำหนด ด้านการเลือกปฏิบัติจากนายจ้างที่ปฏิเสธการรับเข้าทำงาน และด้านเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อการว่างงาน และการลดชั่วโมงการทำงานของแรงงานสูงอายุ (นิภาพรณ เจนสันติกุล, ๒๕๖๔, น. ๕๐) สะท้อนถึงแนวคิดของรัฐในประเด็นเกี่ยวกับผู้สูงอายุยังคงไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยเห็นว่าผู้สูงอายุเป็นบุคคลด้อยโอกาสอยู่ในกลุ่มเดียวกับบุคคลที่พิการทางกายภาพ เป็นบุคคลที่เป็นภาระซึ่งต้องได้รับความช่วยเหลือเป็นพิเศษจากรัฐ แนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับผู้สูงอายุจึงเป็นการสงเคราะห์ให้ความช่วยเหลือเช่นเดียวกับบุคคลด้อยโอกาสอื่น ๆ (ณัฐภัทร ถวัลย์โพธิ และคณะ, ๒๕๕๕, น. ๙) ๒.๕) ข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ งบประมาณจำกัดจึงไม่สามารถทำภารกิจทุกด้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือให้บรรลุเหตุผลสูงสุดที่ควรจะเป็นได้ มีบุคลากรจำกัด กิจกรรม/โครงการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา เป็นต้น เนื่องจากเป็นความต้องการเบื้องต้นของประชาชนในชนบท/เมืองที่ยังคงมีปัญหาค่าความต้องการด้านความสะดวก และความปลอดภัย ให้ความสำคัญต่อการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุยังอยู่ในระดับท้าย ๆ เนื่องจากภารกิจการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายกลุ่มคน เช่น ผู้ป่วยโรคเอดส์ ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ เป็นต้น (ศุภณัฐ ทรัพย์นาวิณ และคณะ, ๒๕๖๑, น. ๓๔๖๓-๓๔๖๔)

นอกจากนี้ยังขาดความชัดเจนในเรื่องแนวทาง/รูปแบบการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุที่เหมาะสมกับสภาพบริบทของแต่ละท้องถิ่น ส่วนใหญ่จะดำเนินการในลักษณะเดียวกัน เช่น การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ การสนับสนุนกิจกรรมชมรมผู้สูงอายุและกิจกรรมอื่น ๆ เช่น กิจกรรมวันผู้สูงอายุ การฝึกอาชีพผู้พิการ และผู้สูงอายุ โรงเรียนผู้สูงอายุ วิชาหกิจชุมชนที่เน้นการควรวรรณกลุ่มคนเปราะบางเข้ากับชุมชน เป็นต้น



ที่มา: <http://lpr.ac.th>



ที่มา: <https://mgronline.com>



ที่มา: <https://www.77kaoded.com>

ซึ่งปรากฏในแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่จัดกิจกรรม/โครงการตามความต้องการของหน่วยราชการส่วนภูมิภาค เช่น สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประจำจังหวัด เป็นต้น โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณมาดำเนินการ และในท้องถิ่นยังขาดองค์ความรู้ที่เหมาะสมสำหรับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในแต่ละช่วงอายุ เพศ อาชีพ การศึกษา สุขภาพ ฐานะ ถิ่นที่อยู่อาศัย สภาพที่อยู่อาศัย และสถานภาพในครอบครัว เพื่อเป็นการช่วยให้การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด (ศุภณัฐ ทรัพย์นาวิณ และคณะ, ๒๕๖๑, น. ๓๔๖๓-๓๔๖๔)

๓. ข้อเสนอการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุจากการทบทวนวรรณกรรม จำแนกเป็นด้านการมีสุขภาพอนามัยที่ดี ด้านการมีการศึกษาที่ดี ด้านการมีงานทำ ด้านการมีรายได้ และด้านนันทนาการ และการบริการสังคมทั่วไป มีรายละเอียด ดังนี้

**การจัดสวัสดิการด้านการมีสุขภาพอนามัยที่ดี** พบว่า ในงานวิจัยของจิรัฐา อัดนิทัต และคณะ (๒๕๖๓, น. ๘๘) ได้นำเสนอให้มีการสนับสนุนให้เกิดการเข้าถึงบริการของผู้สูงอายุอย่างเท่าเทียม โดยจัดบริการรถรับส่งซึ่งอาจเป็นรถโดยสารส่วนบุคคล หรือสาธารณะตามระดับการพึ่งพิงของผู้สูงอายุ การดำเนินการอาจหลายช่องทางตามบริบทของพื้นที่ การดูแลระยะยาวที่บ้านและผู้ที่อยู่ชุมชน การใช้จ่ายอย่างเหมาะสมกับสถานะของผู้สูงอายุในแต่ละราย ขยายงานในกลุ่มการส่งเสริมสุขภาพเชิงป้องกัน เช่น ในกลุ่ม NCDs และอุบัติเหตุ และพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการพัฒนาผู้สูงอายุ ทั้งนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าการเข้าถึงบริการของผู้สูงอายุยังคงมีความแตกต่างกันอยู่ในระดับสูง เนื่องจากพื้นที่อาศัยของผู้สูงอายุที่แตกต่างกัน (ชนบท/เมือง) ข้อจำกัดในการเดินทางของผู้สูงอายุ และปัจจัยด้านเศรษฐกิจ มีผลต่อการเข้าถึงบริการของผู้สูงอายุ

**การจัดสวัสดิการด้านการมีการศึกษาที่ดี** พบว่า การจัดการศึกษาควรครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายการจัดการศึกษา ด้านเนื้อหาที่หลากหลาย ผู้สอนหรือผู้ถ่ายทอดสำหรับการจัดการศึกษา วิธีการจัดกระบวนการเรียนรู้/วิธีการเรียนการสอน การจัดสรรทรัพยากร สื่อ และอุปกรณ์ สถานที่และสภาพแวดล้อม



ของการจัดการศึกษา ผู้เรียนและการวัดและประเมินผล ทั้งนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าการจัดการศึกษาควรกำหนดขึ้นจากความต้องการของผู้สูงอายุ และควรนำองค์ความรู้และภูมิปัญญาในชุมชนท้องถิ่นมาถ่ายทอดเพื่อให้เกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้

**การจัดสวัสดิการด้านการมีงานทำ** พบว่า กระทรวงแรงงานได้มีนโยบายที่สำคัญในการสนับสนุนส่งเสริมแรงงานผู้สูงอายุให้มีงานทำ การเตรียมรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ได้แก่ ด้านการพัฒนาทักษะฝีมือเพื่อเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพ จำนวน ๘,๒๐๐ กว่าคน มีการขับเคลื่อนผ่านโครงการที่สำคัญ เช่น การฝึกทักษะอาชีพต่าง ๆ ทั้งรูปแบบการฝึกปกติและฝึกผ่านระบบออนไลน์ การฝึกอบรมแรงงานผู้สูงอายุ การส่งเสริมการตลาดสินค้าสำหรับผู้สูงอายุ เป็นต้น

ด้านส่งเสริมการมีงานทำ ขับเคลื่อนผ่านโครงการสำคัญ เช่น การออกประกาศขอความร่วมมือให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนสนับสนุนการจ้างงานรายชั่วโมง (Part-Time) สำหรับผู้สูงอายุ การจ้างงานผู้สูงอายุเข้าทำงานตามความเหมาะสม โครงการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ กิจกรรม ๑ อำเภอ ๑ ภูมิปัญญา โครงการขยายโอกาสการมีงานทำให้ผู้สูงอายุว่า ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ มีเป้าหมายรวม ๑๗,๖๑๕ คน ประกอบด้วย ๒ กิจกรรมหลัก ได้แก่ ส่งเสริมการประกอบอาชีพให้ผู้สูงอายุ เป้าหมาย ๒,๕๘๐ คน และส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุในอาชีพที่เหมาะสมกับวัยและประสบการณ์ เป้าหมาย ๑๕,๐๓๕ คน กิจกรรมสานพลังประชารัฐ จัดหางานให้ผู้สูงอายุ ได้แก่ การสำรวจข้อมูลผู้สูงอายุ ประชุมนายจ้าง สถานประกอบการ เพื่อรวบรวมตำแหน่งงานว่าง จัดหางานให้ผู้สูงอายุและกิจกรรมสร้างโอกาสการมีงานทำให้ผู้สูงอายุด้วยการจ้างทำงานในหน่วยงานของกรมการจัดหางาน เป็นต้น ในปี ๒๕๖๔ จากข้อมูลของกรมการจัดหางาน พบว่า มีผู้สูงอายุได้รับการส่งเสริมการประกอบอาชีพและส่งเสริมการจ้างงานแล้ว ๑๐,๕๑๔ คน แบ่งเป็นผู้สูงอายุได้รับการส่งเสริมการประกอบอาชีพ ๑,๑๑๓ คน สร้างรายได้ให้ผู้สูงอายุ ๑๘๕,๘๕๐ บาท ผู้สูงอายุได้รับการส่งเสริมการจ้างงาน ๙,๔๐๑ คน ผู้สูงอายุใช้บริการจัดหางาน ๘๘๘ คน และได้รับการบรรจุนาน ๗๓๙ คน ด้านการคุ้มครองให้ได้รับสิทธิตามกฎหมาย ขับเคลื่อนผ่านโครงการสำคัญ เช่น การส่งเสริมความรู้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน การปฏิรูประบบบำนาญ ส่งเสริมสวัสดิการแรงงานสูงอายุเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต การออกหน่วยเคลื่อนที่ให้บริการสวัสดิการด้านสุขภาพแก่แรงงานผู้สูงอายุ การส่งเสริมความรู้และหน้าที่และความปลอดภัยในการทำงานแก่แรงงานนอกระบบสูงอายุในภาคเกษตร เป็นต้น และด้านประกันความมั่นคงในชีวิต ขับเคลื่อนผ่านโครงการสำคัญ เช่น โดยการขยายการเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ จากเดิม ๖๐ ปีบริบูรณ์ เป็นไม่กำหนดอายุชั้นสูง ประกันเงินบำนาญขั้นต่ำให้แก่ทายาท กรณีผู้ประกันตนเสียชีวิตภายใน ๖๐ เดือน ปรับสูตรการคำนวณบำนาญของผู้ประกันตนเมื่อเกษียณอายุ และพัฒนาสิทธิประโยชน์ให้ผู้รับบำนาญสามารถเป็นผู้ประกันตนต่อไปโดยได้รับสิทธิประโยชน์ ๓ กรณี คือ เจ็บป่วย ทูพพลภาพและตาย และกรณีให้แรงงานภาคอิสระและผู้สูงอายุสมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ เป็นต้น (ข่าวสดออนไลน์, ๒๕๖๔) ปรับปรุงกฎหมายเพื่อขยายอายุให้ผู้ประกันตนที่เป็นแรงงานอิสระหรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระ จากเดิมกำหนดให้มีอายุไม่เกิน ๖๐ ปี เปลี่ยนเป็น ๖๕ ปีบริบูรณ์ สามารถสมัครขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๘ โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวมีผลตั้งแต่วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๓ เป็นต้นมา ซึ่งการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวสอดคล้องกับ



แผนปฏิบัติงานตามแผนแม่บทยุทธศาสตร์ชาติ สำหรับความคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ประกันสังคม ผู้สูงวัยจะสามารถเลือกได้ครบทั้ง ๓ ทางเลือก ได้แก่ ทางเลือกที่ ๑ จ่ายเงินสมทบ ๗๐ บาท/เดือน สิทธิประโยชน์พื้นฐานคุ้มครอง ๓ กรณี คือ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย ทางเลือกที่ ๒ จ่ายเงินสมทบ ๑๐๐ บาท/เดือน สิทธิประโยชน์พื้นฐานคุ้มครอง ๔ กรณี คือ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย และกรณีชราภาพ ทางเลือกที่ ๓ จ่ายเงินสมทบ ๓๐๐ บาท/เดือน สิทธิประโยชน์พื้นฐานคุ้มครอง ๕ กรณี คือ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีชราภาพ และกรณีสงเคราะห์บุตร (ธรรมนิติ, ๒๕๖๓)

**การจัดสวัสดิการด้านการมีรายได้** พบว่า ระบบรายได้ของผู้สูงอายุของประเทศไทยยังมีปัญหาและไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจจริง เช่น ระบบรายได้ของผู้สูงอายุทุกระบบไม่ได้มีแนวคิดเกี่ยวกับมูลค่าของเงินที่ลดลงเมื่อเวลาผ่านไป ไม่ว่าจะเป็นผลตอบแทน เพดานเงินสมทบและเงินร่วมสมทบ การปรับตัวแปรเหล่านี้ให้เป็นมูลค่าจริงถือเป็นสิ่งจำเป็น และเป็นคุณลักษณะของระบบรายได้ที่ยามชราภาพทั่วโลกที่ช่วยให้บำนาญบำนาญเพียงพอต่อค่าครองชีพที่สูงขึ้น โดยการปรับมูลค่าจะเป็นการผูกตัวแปรเหล่านี้เข้ากับอัตราเงินเฟ้อและอัตราค่าจ้างเฉลี่ยของประเทศ นอกจากนี้ระบบต่าง ๆ ของไทยยังไม่ได้คำนึงถึงการกระจายรายได้และสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากกองทุนประกันสังคม และกองทุนการออมแห่งชาติขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่สมาชิกส่งเงินสมทบ (นภา วะสี และคณะ, ๒๕๖๔)

International Labour Organization (ILO) ได้ประเมินว่ากองทุนชราภาพของระบบประกันสังคมตามมาตรา ๓๓ หากไม่มีการปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์จะมีความเป็นไปได้สูงที่ภายในปี พ.ศ. ๒๕๙๗ กองทุนชราภาพจะหมดเงินได้ โดย ILO ให้ข้อเสนอแนะว่า ระบบประกันสังคมไทยควรค่อย ๆ ปรับเพิ่มอายุเริ่มต้นที่ผู้ประกันตนจะมีสิทธิขอรับบำนาญขึ้นไปจนถึงอายุเริ่มต้นที่ ๖๕ ปี และเพิ่มอัตราเงินสมทบ ซึ่งกองทุนประกันสังคมตามมาตรา ๔๐ กองทุนการออมแห่งชาติ และเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จะเผชิญปัญหาการระดมเงินคลังเช่นกัน เพราะไม่ได้คำนึงถึงอายุที่เหลือหลังเกษียณที่ยืนยาวขึ้นของคนรุ่นหลัง ระบบประกันสังคมของไทยยังไม่ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ และยังขาดความยืดหยุ่นในการปรับเพดานเงินสมทบให้เป็นไปตามอัตราค่าจ้างที่สูงขึ้น เงินบำนาญในแต่ละปีไม่มีการปรับตามค่าครองชีพที่สูงขึ้น แม้ผู้เกษียณอายุจะต้องมีช่วงหลังเกษียณยาวนานถึง ๒๐-๓๐ ปี สิ่งที่ต้องปรับเปลี่ยน คือ การสร้างแรงจูงใจในการให้ประชาชนเข้าร่วมหรือให้อยู่ในระบบประกันสังคมให้นานหรือสมทบเพื่อเก็บออมมากขึ้นและปรับกฎเกณฑ์และสูตรในการคำนวณบำนาญ (นภา วะสี และคณะ, ๒๕๖๓) ทั้งนี้ควรคำนึงถึงความยุติธรรมระหว่างคนรุ่นต่าง ๆ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการพิจารณาปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ หรือปฏิรูประบบ ควรมีการปรับอายุที่เริ่มรับบำนาญได้ของบำนาญพื้นฐานเมื่อคนรุ่นหลังมีอายุยืนยาวขึ้น การอนุญาตให้สิทธิกับทายาทของผู้ประกันตน กรณีที่ผู้ประกันตนเสียชีวิต การให้สิทธิประโยชน์ควรให้ในระดับบุคคลหรือครอบครัว และการปรับตัวของระบบการจัดการรายได้ยามชราภาพ เมื่อบริบทของตลาดแรงงานและโครงสร้างครอบครัวเปลี่ยนแปลงไป (นภา วะสี และคณะ, ๒๕๖๔)

**การจัดสวัสดิการด้านนันทนาการ และการบริการสังคมทั่วไป** พบว่า การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกให้กับผู้สูงอายุควรดำเนินการตามหลักการพื้นฐานทั้ง ๗ ประการของการออกแบบเพื่อมวลชน ทั้งนี้ การจัดสวัสดิการในประเทศไทยในด้านการออกแบบบ้านพักอาศัยให้มีประสิทธิภาพต้องเข้าใจถึงลักษณะทางกายภาพและพฤติกรรมของผู้อยู่อาศัยให้ถ่องแท้โดยเฉพาะเด็กหรือผู้สูงอายุ โดยกรมอนามัย (๒๕๕๒ อ้างถึงใน สุขชน ยัมรัตน์บวร, ๒๕๖๑, น. ๑๗๖) ได้แบ่งกลุ่มผู้สูงอายุโดยใช้สุขภาพเป็นหลักได้ ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มที่ ๑ ผู้สูงอายุกลุ่มที่ช่วยตนเองได้ดีหรือกลุ่มติดสังคม เป็นกลุ่มที่มีสุขภาพดีและสามารถช่วยเหลือตนเองได้ดี ดำเนินชีวิตในสังคมได้โดยอิสระ และมักเข้าร่วมกิจกรรมในสังคม สามารถทำกิจวัตรพื้นฐานประจำวัน กลุ่มที่ ๒ ผู้สูงอายุกลุ่มติดบ้าน เป็นผู้สูงอายุที่ช่วยเหลือตนเองได้หรือต้องการความช่วยเหลือบางส่วน มีความจำกัดในการดำเนินชีวิตในสังคม ต้องการผู้ช่วยเหลือ หรือผู้ดูแลในชีวิตประจำวันและการเฝ้าระวังทางสุขภาพ เป็นกลุ่มที่มีส่วนร่วมกับสังคมน้อยหรือไม่ชอบออกสังคม และกลุ่มที่ ๓ ผู้สูงอายุกลุ่มติดเตียง เป็นผู้สูงอายุที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองในการทำกิจวัตรประจำวันได้ ต้องการการดูแลระยะยาวด้านการแพทย์เวชปฏิบัติที่โรงพยาบาล และสวัสดิการสังคม จำต้องพึ่งพาครอบครัว ผู้อื่น สังคม (สุขชน ยัมรัตน์บวร, ๒๕๖๑, น. ๑๗๖)

อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๔ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๖๔ ที่ผ่านมา ซึ่งเป็นการแก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา พ.ศ. ๒๕๔๘ ให้ครอบคลุมประเภท ขนาด และลักษณะของอาคาร และสิ่งอำนวยความสะดวก รวมทั้งข้อกำหนดเกี่ยวกับการติดตั้ง ขนาด จำนวน และมาตรฐานของสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา ให้เหมาะสมสอดคล้องและเป็นที่ยอมรับของนานาชาติ ซึ่งสังคมไทยขณะนี้มีจำนวนผู้สูงอายุประมาณ ๑๒ ล้านคน และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็น ๒๐.๔๒ ล้านคน ในปี ๒๕๘๓

สาระสำคัญของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว คือ กำหนดให้ดำเนินการ ดังนี้

- ๑) อาคารที่ให้บริการสาธารณะ เช่น โรงมหรสพ หอประชุม โรงแรม สถานศึกษา หอสมุด อาคารประกอบของสนามกีฬากลางแจ้งหรือสนามกีฬาในร่ม ตลาด ห้างสรรพสินค้า ศูนย์การค้า สถานบริการ ฌาปนสถาน ศาสนสถาน พิพิธภัณฑ์สถาน และสถานีขนส่งมวลชน
- ๒) สถานพยาบาลทั้งของรัฐและเอกชน
- ๓) อาคารที่ประกอบกิจการให้บริการหรือรับดูแลเด็ก ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือคนชรา
- ๔) อาคารที่ทำการของส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย
- ๕) สำนักงาน อาคารอยู่อาศัยรวม อาคารชุด หรือหอพัก ที่เป็นอาคารขนาดใหญ่
- ๖) อาคารพาณิชย์กรรมหรืออาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่สำหรับประกอบกิจการตั้งแต่ ๕๐ ตารางเมตรขึ้นไป

๗) สถานีบริการน้ำมัน สถานีบริการก๊าซปิโตรเลียมเหลว หรือสถานีบริการก๊าซธรรมชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง ต้องจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น กำหนดให้มีที่จอดรถสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา ดังนี้

- (๑) จำนวนที่จอดรถไม่เกิน ๒๕ คัน ให้มีที่จอดรถไม่น้อยกว่า ๑ คัน
- (๒) จำนวนที่จอดรถตั้งแต่ ๒๖ คัน แต่ไม่เกิน ๕๐ คัน ให้มีที่จอดรถไม่น้อยกว่า ๒ คัน
- (๓) จำนวนที่จอดรถตั้งแต่ ๕๑ คัน แต่ไม่เกิน ๗๕ คัน ให้มีที่จอดรถไม่น้อยกว่า ๓ คัน
- (๔) จำนวนที่จอดรถตั้งแต่ ๗๖ คัน แต่ไม่เกิน ๑๐๐ คัน ให้มีที่จอดรถไม่น้อยกว่า ๔ คัน
- (๕) จำนวนที่จอดรถตั้งแต่ ๑๐๑ คัน แต่ไม่เกิน ๑๕๐ คัน ให้มีที่จอดรถไม่น้อยกว่า ๕ คัน
- (๖) จำนวนที่จอดรถตั้งแต่ ๑๕๑ คัน แต่ไม่เกิน ๒๐๐ คัน ให้มีที่จอดรถไม่น้อยกว่า ๖ คัน

และเพิ่มขึ้นอีก ๑ คัน สำหรับที่จอดรถทุกจำนวนรถ ๑๐๐ คันที่เพิ่มขึ้น เศษของ ๑๐๐ คัน หากเกินกว่า ๕๐ คัน ให้คิดเป็น ๑๐๐ คัน

ทั้งนี้ ที่จอดรถสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชราให้จัดไว้ใกล้ทางเข้าออกอาคารให้มากที่สุด มีพื้นผิวเรียบ มีระดับเสมอกัน และมีสัญลักษณ์รูปผู้พิการอยู่บนพื้นของที่จอดรถในลักษณะที่ติดฝั่งเส้นทางจราจรมากที่สุด มีความกว้างและยาวไม่น้อยกว่า ๙๐ เซนติเมตร และมีป้ายแสดงที่จอดรถสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา ขนาดกว้างและยาวไม่น้อยกว่า ๓๐ เซนติเมตร ติดตั้งอยู่สูงจากพื้นไม่น้อยกว่า ๒ เมตร หรือติดตั้งบนผนังของช่องจอดรถ ขนาดกว้างและยาวไม่น้อยกว่า ๓๐ เซนติเมตร อยู่สูงจากพื้นไม่น้อยกว่า ๑.๒๐ เมตร

๘) กำหนดให้สถานีบริการน้ำมัน สถานีบริการก๊าซปิโตรเลียมเหลว หรือสถานีบริการก๊าซธรรมชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง ต้องจัดให้มีห้องส้วมสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชราสามารถเข้าใช้ได้อย่างน้อย ๑ ห้อง ต่อ ๑ จุดให้บริการห้องส้วม มีโถชนิดนั่งราบ สูงจากพื้นไม่น้อยกว่า ๔๐ เซนติเมตร แต่ไม่เกิน ๔๕ เซนติเมตร และที่ปล่อยน้ำเป็นชนิดคันโยกหรือปุ่มกดขนาดใหญ่ หรือชนิดอื่นที่สามารถใช้ได้อย่างสะดวก

๙) กำหนดให้โรงแรมหรือหอประชุมต้องจัดให้มีพื้นที่สำหรับเก้าอี้ล้อ อย่างน้อย ๒ ที่นั่ง ต่อจำนวนที่นั่งไม่เกิน ๑๐๐ ที่นั่ง ในกรณีที่มีที่นั่งเกินกว่า ๑๐๐ ที่นั่งขึ้นไป ให้เพิ่มพื้นที่สำหรับเก้าอี้ล้อ ๑ ที่ต่อทุก ๕๐ ที่นั่งที่เพิ่มขึ้น เศษของ ๕๐ ที่นั่ง ให้คิดเป็น ๕๐ ที่นั่ง โดยพื้นที่สำหรับเก้าอี้ล้อต้องเป็นพื้นที่ราบอยู่ในตำแหน่งที่เข้าออกได้สะดวก มีขนาดของพื้นที่กว้างไม่น้อยกว่า ๙๐ เซนติเมตร และยาวไม่น้อยกว่า ๑.๔๐ เมตร

๑๐) กำหนดให้โรงแรมต้องจัดให้มีห้องพักที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชราทุกชั้น ชั้นละไม่น้อยกว่า ๑ ห้อง และในกรณีที่โรงแรมมีลักษณะเป็นอาคารชั้นเดียว ต้องจัดให้มีห้องพักที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา ไม่น้อยกว่า ๑ ห้อง ต่อจำนวนห้องพักไม่เกิน ๑๐ ห้อง ในกรณีที่มีห้องพักเกินกว่า ๑๐ ห้องขึ้นไป ให้เพิ่มห้องพักที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา ๑ ห้องต่อทุก ๑๐ ห้องที่เพิ่มขึ้น เศษของ ๑๐ ห้อง

ให้คิดเป็น ๑๐ ห้อง โดยต้องอยู่ใกล้บันไดหรือบันไดหนีไฟหรือลิฟต์ดับเพลิง ทั้งนี้ ภายในห้องพักต้องจัดให้มีสัญญาณบอกเหตุหรือเตือนภัยทั้งสัญญาณที่เป็นเสียงและแสง และระบบสั่นสะเทือนติดตั้งบริเวณที่นอน ในกรณีเกิดอัคคีภัยหรือเหตุอันตรายอย่างอื่นเพื่อให้ผู้ที่อยู่ภายในห้องพักทราบ และมีสวิทช์สัญญาณแสงและสวิทช์สัญญาณเสียงแจ้งภัยหรือเรียกให้ผู้ที่อยู่ภายนอกทราบว่ามีคนอยู่ในห้องพัก มีแผนผังต่างสัมผัสดังตำแหน่งของห้องพัก บันไดหนีไฟ และทิศทางไปสู่อันตราย โดยติดไว้ที่กึ่งกลางบานประตูด้านในและอยู่สูงจากพื้นไม่น้อยกว่า ๑.๓๐ เมตร แต่ไม่เกิน ๑.๗๐ เมตร

๑๑) กำหนดให้อาคารชุด หรือหอพัก อาคารอยู่อาศัยรวม ต้องจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชราในทุกชั้นของอาคารที่มีพื้นที่ใช้สอยที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันที่มีใช้ทางเดินร่วมกัน ทั้งนี้ อาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ ต้องจัดให้มีพื้นที่หลบภัย ระบบการเตือนภัย และการขอความช่วยเหลือกรณีฉุกเฉิน นอกจากนี้ ศาสนสถานหรือฌาปนสถาน หากไม่สามารถจัดให้มีทางลาดหรือลิฟต์ได้ อย่างน้อยต้องจัดให้มีอุปกรณ์ขึ้นลงทางดิ่งสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชราสามารถเข้าใช้ได้ (ราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๖๔)

ทั้งนี้ ทิศทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุและการจัดสวัสดิการในประเทศไทย ผู้กำหนดนโยบายควรมีการจัดทำทะเบียนผู้สูงอายุ กำหนดมาตรฐานการให้บริการ และจัดบริการที่สามารถตอบสนองการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ โดยจัดสรรทรัพยากรที่เพียงพอในการดำเนินงานการส่งเสริมและพัฒนา กลุ่มเป้าหมาย ส่งเสริมและขยายโอกาสการทำงานของผู้สูงอายุ ขยายอายุเกษียณ การปรับสภาพแวดล้อมให้เหมาะสม สะดวก ปลอดภัยให้กับผู้สูงอายุ โดยบูรณาการร่วมกับการปรับสภาพแวดล้อมให้เหมาะสม (นิภาพรรณ เจนสันติกุล, ๒๕๖๓, น. ๒๕)

## บทสรุป

ด้วยสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-๑๙ ส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจึงต้องมีการบริหารการเงินการคลังและงบประมาณอย่างรอบคอบ รมัตถะหวังด้านการใช้จ่ายให้เหมาะสมสอดคล้องกับกระแสรายได้ทั้งในปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งมีการบริหารการเงินและหนี้สินอย่างเหมาะสม ในขณะที่จำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นควบคู่ไปกับการสร้างความคุ้มครองทางสังคม เช่น การกำหนดแผนการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ส่งเสริมการออม การศึกษา การดูแลสุขภาพให้มีความครอบคลุมเพียงพอ ยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ โดยใช้ฐานความคุ้มครองทางสังคม เช่น กองทุนชุมชน ประกันสังคม หรือประกันสุขภาพเอกชน ให้มีการขยายไปในทุกระดับและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการร่วมกันกำหนดนโยบายและขับเคลื่อนการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุให้เหมาะสมต่อไปในอนาคต

## เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. (ม.ป.ป.). *มาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ*. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.
- กัญญาณัฐ ไพคำ. (๒๕๖๑). “การพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในประเทศไทย.” *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี*, ๗(๒): ๑๙-๒๖.
- ชนิษฐา กิจเจา และคณะ. (๒๕๕๘). *รายงานวิจัย การจัดสวัสดิการที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุในแต่ละช่วงวัย*. สงขลา: ไอคิว มีเดีย.
- ข่าวสดออนไลน์. (๒๕๖๔). *รวม.สุขภาพดี เร่งขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาล จ้างงานผู้สูงอายุ เพิ่มทักษะการประกอบอาชีพ*. สืบค้นเมื่อ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๔ จาก [https://www.khaosod.co.th/monitor-news/news\\_6300775](https://www.khaosod.co.th/monitor-news/news_6300775)
- จิรัฐา อัครินทัต และคณะ. (๒๕๖๓). “สุขภาวะของผู้สูงอายุในประเทศไทย : โอกาสสำคัญทางการตลาด.” *วารสารเซนต์จอร์จส์*, ๒๓(๓๒): ๘๗-๑๐๗.
- ชัยวัฒน์ เอี่ยมประภาศ. (๒๕๖๑). “ผลสัมฤทธิ์ในการจัดสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุของเทศบาลในภาคตะวันตกของประเทศไทย.” *วารสารราชนครินทร์*, ๑๕(๓๔): ๓๙-๕๒.
- ณรงค์ ใจหาญ. (๒๕๕๔). *โครงการการทบทวนเอกสาร ด้านการให้บริการและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เอื้ออำนวยต่อการใช้ชีวิตประจำวันของผู้สูงอายุ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมคุณภาพ (สสส.).
- ณัฐจิรัตตา เทวาเลิศสกุล และคณะ. (๒๕๕๙). “แนวทางการพัฒนาผู้สูงอายุจากภาระให้เป็นพลัง กรณีศึกษาเทศบาลนครรังสิต.” *Veridian E-Journal, Silpakorn University*, ๙(๑): ๕๒๙-๕๔๕.
- ณัฐภัทร ถวัลย์โพธิ และคณะ. (๒๕๕๕). *โครงการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุของไทยและต่างประเทศ เพื่อการปรับปรุงกฎหมายไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมคุณภาพ (สสส.).
- ดุขุฎี อายุวัฒน์ และคณะ. (๒๕๖๒). “ความสุขในชีวิตของผู้สูงอายุ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ.” *วารสารภาษาศาสตร์ และวัฒนธรรม*, ๘(๑): ๑๓๖-๑๕๕.
- ทิพวัลย์ ทองอาจ. (๒๕๕๓). “การออกแบบเพื่อมวลชน.” *วารสารนักบริหาร*, ๓๐(๓): ๘๓-๘๖.
- ธรรมนิติ. (๒๕๖๓). *กรม.ไฟเขียว ขยายอายุผู้ประกันสังคม มาตรา ๔๐ จาก ๖๐ เป็น ๖๕ ปี*. สืบค้นเมื่อ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๖๔ จาก [https://www.dharmniti.co.th/sso\\_news\\_sso%40extendageto65/](https://www.dharmniti.co.th/sso_news_sso%40extendageto65/)



- นภา วะสี และคณะ. (๒๕๖๓). *ทำอย่างไร จะสูงวัย แบบไม่ยากจน: ตอนที่ ๑ ระบบประกันสังคมไทย*. สืบค้นเมื่อ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๔ จาก <https://www.pier.or.th/abridged/2020/22>
- \_\_\_\_\_. (๒๕๖๔). *ทำอย่างไร จะสูงวัย แบบไม่ยากจน: ตอนที่ ๒ ออกแบบระบบเชิงบูรณาการ*. สืบค้นเมื่อ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๖๔ จาก <https://www.pier.or.th/abridged/2021/17/>
- \_\_\_\_\_. (๒๕๖๔). *ระบบจัดการรายได้ผู้สูงอายุ: ควรปรับเปลี่ยนอย่างไรให้เพียงพอและยั่งยืน สังคมสูงวัย กับทางเลือกที่รัฐ (และประชาชน) ต้องเลือก*. สืบค้นเมื่อ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๔ จาก <https://www.pier.or.th/abridged/2021/14/>
- นิภาพรรณ เจนสันติกุล. (๒๕๖๓). “คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ สถานการณ์และแนวทางการจัดสวัสดิการ ในประเทศไทยภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางสังคม.” *วารสาร PAAT Journal*, ๒(๓): ๑๕-๒๖.
- \_\_\_\_\_. (๒๕๖๔). “สภาพปัญหาและรูปแบบการจ้างแรงงานสูงอายุของสถานประกอบการ เอกชนในประเทศไทย.” *วารสารวิชาการวิทยาลัยบริหารศาสตร์*, ๔(๑): ๕๐-๖๖.
- ประชาชาติธุรกิจ. (๒๕๖๓). *กฎกระทรวงใหม่พื้นที่สาธารณะต้องอำนวยความสะดวกผู้พิการ-คนชรา*. สืบค้นเมื่อ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๔ จาก <https://www.prachachat.net/general/news-472663>
- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (๒๕๖๓). *สภาพัฒน์ฯ คาด อีก ๒๐ ปี ไทยจะมีผู้สูงอายุพุ่งถึง ๓๑ เปรเซ็นต์*. สืบค้นเมื่อ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๔ จาก <https://thaitgri.org/?p=39327>
- ราชกิจจานุเบกษา. (๒๕๖๔). *กฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๔*. สืบค้นเมื่อ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๔ จาก [http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2564/A/016/T\\_0019.PDF](http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2564/A/016/T_0019.PDF)
- วนิดา ดุรงค์ฤทธิชัย และคณะ. (๒๕๖๑). “การพัฒนาาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุด้วยโอกาส เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม.” *วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์*, ๒๖(๑): ๙๕-๑๑๙.
- วัชรารักษ์ ชิวโศภิษฐ. (๒๕๖๒). “สังคมผู้สูงอายุ: ปัจจัยการตลาดที่เปลี่ยนไป.” *วารสารมหาลจุฬานาครทรรคน์*, ๖(๑): ๓๘-๕๔.
- ศิริวรรณ อรุณทิพย์ไพฑูรย์. (๒๕๖๐). “แผนมาดริดด้านผู้สูงอายุ : กรอบสหประชาชาติกับประเทศไทย.” *วารสารพัฒนาวิทยาและเวชศาสตร์ผู้สูงอายุ*, ๑๖(๒-๓): ๘๐-๘๖.
- ศุภณัฐ ทรัพย์นาวิณ และคณะ. (๒๕๖๑). “การพัฒนา รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ที่เหมาะสมกับภูมิสังคมของจังหวัดเพชรบุรี.” *Veridian E-Journal, Silpakorn University*, ๑๑(๓): ๓๔๕๙-๓๔๗๖.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และคณะ. (๒๕๕๕). *การประมาณการงบประมาณสำหรับผู้สูงอายุ และแหล่งที่มาของเงิน*. ม.ป.ท.

สุชน ยี่มีรัตนบวร. (๒๕๖๑). “การพัฒนาการออกแบบบ้านพักอาศัยสำหรับผู้สูงวัยด้วยหลักการออกแบบ  
สำหรับคนทุกวัย.” วารสารวิชาการคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สจล., ๒๖(๑): ๑๗๓-๑๘๘.

สุชรินทร์ พิทยานันท์ และไพโรจน์ ภัทรนรากุล. (๒๕๕๙). “การศึกษานโยบายและมาตรการเชิงกลยุทธ์  
ในการดูแลสวัสดิการเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุไทย.” วารสารวิจัย มสค สาขามนุษยศาสตร์และ  
สังคมศาสตร์, ๑๒(๓): ๑๙-๓๗.

สุดารัตน์ สุขสมบูรณ์. (๒๕๕๗). “สวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุในประเทศไทย.” วารสารเทคโนโลยีภาคใต้,  
๗(๑): ๗๓-๘๒.



# อิทธิพลของแนวคิดทฤษฎี รัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่อ การจัดการภาครัฐไทย

(Influence of Public Administration Theory and Concept on Thailand's Public Management)

ดร.วลัยพร ชินศรี\*

---

\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยนานาชาติแสตมฟอร์ด  
วิทยาเขตเพชรบุรี

## ความนำ

การบริหารงานภาครัฐนั้นมิมาพร้อม ๆ กับการปกครอง แนวคิดของการบริหารงานภาครัฐนี้ มีมาตั้งแต่สมัยอียิปต์โบราณในเรื่องการชลประทานและการสร้างพีระมิด จีนในสมัยราชวงศ์อันซึ่งนำความคิดของขงจื้อที่ว่ารัฐควรให้คนโดยระบบคุณธรรม ความดีและความสามารถ ไม่ใช่สืบเชื้อสายมาโดยชาติกำเนิด โดยมีเป้าหมายให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข ในยุโรปก็มีจักรวรรดิต่าง ๆ เช่น กรีก โรมัน สเปน เป็นต้น สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา สมัยประธานาธิบดีแจ๊คสัน (Jackson) ก็ใช้ระบบอุปถัมภ์ (spoils system) นี้ในการบริหารงาน โดยใช้ระบบการแจกจ่ายตำแหน่งให้พวกพ้องตัวเอง เมื่อได้มาเป็นรัฐบาลคนที่ถูกแต่งตั้งมาจากพรรคที่ชนะการเลือกตั้ง กล่าวได้อีกอย่างว่าไม่มีผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องจากส่วนงานบริหารงานภาครัฐเลย ระบบนี้จึงก่อให้เกิดความวุ่นวายและความขัดแย้งมาโดยตลอด จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญในเวลาต่อมา ในปี ค.ศ. ๑๘๕๔ ที่ประเทศอังกฤษได้มีข้อเสนอจากรายงาน Northcote Trevelyan Report ว่า การบริหารงานภาครัฐนั้นควรจะมีการเลือกคนเข้าทำงานอย่างเหมาะสม โดยการคัดเลือกบุคคล การเข้าทำงานราชการต้องใช้ระบบการสอบแข่งขันโดยระบบเปิดก่อนการแต่งตั้ง การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐในอังกฤษในกลางศตวรรษที่ ๑๙ ได้มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงในสหรัฐอเมริกา และแนวคิดนี้ รวมถึงแนวคิดระบบราชการของ Weber มีอิทธิพลต่อ Wilson ในปี ค.ศ. ๑๘๘๑ ที่ประเทศสหรัฐอเมริกามีการใช้พวกพ้องในระบบอุปถัมภ์ซึ่งส่งผลให้มีการทุจริตอย่างโจ่งแจ้ง ทำให้เกิดการปฏิรูปการเมือง โดยที่ฝ่ายการเมืองนั้นมีหน้าที่ออกนโยบาย และฝ่ายบริหารนำนโยบายไปปฏิบัติ (Owen E. Hughes, 2012: 45-46)

ดังนั้นจึงเป็นที่ทราบกันดีว่าพัฒนาการของแนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์เริ่มจากปัญหาของระบบอุปถัมภ์ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงานของภาครัฐ ทำให้นักคิดคนสำคัญอย่าง Woodrow Wilson ต้องการจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการนำเสนอแนวคิดเริ่มต้นของรัฐประศาสนศาสตร์ด้วยการแยกหน้าที่ระหว่างการเมืองและการบริหาร จุดประกายทางความคิดให้นักคิดท่านอื่นได้เห็น คล้อยตาม ส่วนทางฝั่งยุโรปก็มีการนำเสนอแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการจัดการภาครัฐไปทั่วโลก นั่นคือ ทฤษฎีระบบราชการของ Max Weber ที่มุ่งเน้นให้เกิดการทำงานของระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ และเกิดความประหยัดให้มากที่สุด แต่แล้วแนวคิดดั้งเดิมก็ถูกทำลายมาโดยตลอด จนกระทั่งมาถึงแนวคิดที่เน้นความเป็นประชาธิปไตยและความเป็นพลเมืองของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ต่อไปในอนาคตก็อาจจะมีการปฏิรูปการทางความคิดใหม่ ๆ เกิดขึ้นอีกมากมาย ประเด็นสำคัญจึงอยู่ตรงที่ว่าแล้วภาครัฐไทยได้รับอิทธิพลอะไรจากทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ มีการเปลี่ยนแปลงอะไรในภาครัฐไทย และมีการปรับตัวอย่างไร เพื่อให้ภาครัฐดำรงอยู่ได้ท่ามกลางสังคมโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างไม่หยุดนิ่ง

## ๑. พัฒนาการของแนวคิดทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์

### แนวคิดทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ยุคคลาสสิก

๑. การเมืองและการบริหารควรแยกออกจากกัน รัฐประศาสนศาสตร์มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยโบราณ แต่ยังไม่สามารถเรียกว่าเป็นจุดเริ่มต้นของรัฐประศาสนศาสตร์ได้ เพราะยังขาดการรวบรวมความรู้ที่เป็นระบบ หรือสามารถถ่ายทอดความรู้นั้นได้ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้นแนวคิดเริ่มแรกของรัฐประศาสนศาสตร์จึงเริ่มการจุดประกายทางความคิดของ Woodrow Wilson ในปี ค.ศ. ๑๘๘๗ เขาได้เขียนบทความเรื่อง “The Study of Administration” ลงตีพิมพ์ในวารสาร Political Science Quarterly ซึ่งเป็นบทความแรกของการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์แบบเป็นวิชาการ ซึ่งแนวคิดเริ่มแรกของการศึกษาที่มาจากบทความของวิลสันคือการแยกการเมืองและการบริหารออกจากกัน (Woodrow Wilson, 2012: 16-28) ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๐๐ Frank J. Goodnow ได้เขียนผลงานพิมพ์เผยแพร่ชื่อ Politics and Administration ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ในกิจการภาครัฐและการปกครองนั้นจำเป็นที่จะต้องแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน (Dichotomy) คือ ส่วนที่เป็นการเมือง (Politics) และส่วนที่เป็นการบริหาร (Administration) โดยการเมืองนั้นมีหน้าที่ในการแสดงออกมาซึ่งเจตนารมณ์แห่งรัฐ (The Expression of the Will of State) ส่วนการบริหารนั้นมีหน้าที่ปฏิบัติการให้เจตนารมณ์นั้นประสบผลสำเร็จ (The Execution of the Will) (Frank J. Goodnow, 2012: 29-31) นอกจากนี้ยังมี Leonard D. White ได้เขียนตำราเรียนเล่มแรกของรัฐประศาสนศาสตร์ ชื่อว่า “Introduction to the study of Public Administration” (ความรู้เบื้องต้นทางรัฐประศาสนศาสตร์) ในปี ค.ศ. ๑๙๒๖ ที่สนับสนุนให้มีการแยกการเมืองออกจากการบริหาร สาระสำคัญของหนังสือดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า การเมืองไม่ควรเข้าแทรกแซงการบริหาร การศึกษาเรื่องการบริหารและการจัดการควรอาศัยวิธีการศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นเรื่องของวิทยาศาสตร์ เป็นเรื่องของข้อเท็จจริง (Fact) ซึ่งในขณะที่การเมืองเป็นเรื่องของค่านิยม (Value free) ความเชื่อ การอุปมาอุปมัย วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการบริหารคือ การบริหารงานให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Leonard D. White, 2012: 50-57)

๒. แนวคิดทฤษฎีระบบราชการ ทฤษฎีระบบราชการของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ซึ่งถือว่าเป็นผู้วางรากฐานทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การแบบที่เรียกว่า Bureaucracy หรือระบบราชการหรือองค์การขนาดใหญ่ Weber ได้กำหนดลักษณะพิเศษขององค์การแบบนี้โดยเรียกว่ารูปแบบในอุดมคติ (Ideal Type) องค์ประกอบของระบบราชการในอุดมคติของ Max Weber ประกอบด้วยสิ่งต่อไปนี้ (Max Weber, 2012: 44-49)

๑) **หลักลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy)** ข้าราชการในลำดับชั้นที่สูงกว่าทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในลำดับต่ำกว่าเพื่อเป็นหลักประกันว่าลำดับบนจะสามารถควบคุมระดับล่างอย่างใกล้ชิด

๒) **อำนาจของสมาชิกองค์การ** มีที่มาจากอำนาจตามตำแหน่งราชการ อำนาจของแต่ละตำแหน่งจะมีทบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรกำหนดขอบข่ายของอำนาจหน้าที่และตำแหน่งอย่างละเอียด



สมาชิกองค์การมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะปฏิบัติตามบทบาทของตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ (Position and authority) ถึงแม้จะมีการปรับเปลี่ยนตัวบุคคล แต่ตำแหน่งยังอยู่ตายตัวไม่มีการเปลี่ยนแปลง

๓) การทำงานในองค์การแบบระบบราชการถูกกำหนดโดยกรอบของระเบียบแบบแผนที่เป็นทางการและเป็นลายลักษณ์อักษรของหน่วยงานราชการ ทุกคนทำงานไปตามระเบียบดังกล่าวเหมือนกันหมด (Rule, Regulation and Procedure)

๔) ข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลาง (Impartiality) ข้าราชการต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว หรือพวกพ้องของตนเป็นสำคัญ การปฏิบัติงานต้องปราศจากอารมณ์และความเกลียดชัง

๕) การรับราชการถือว่าเป็นอาชีพที่มีความมั่นคง (Security) บุคคลที่จะเข้ามารับราชการจะต้องเป็นบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถ หรือมีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษในเฉพาะด้าน และต้องทุ่มเทชีวิตจิตใจให้กับการทำงาน เพื่อเป็นการตอบแทนกับเงินเดือน สวัสดิการ และความก้าวหน้าในอาชีพที่ตนเองได้รับ

๖) ระบบราชการมีลักษณะที่คงทนถาวรอยู่ยงคงกระพันและแข็งแกร่ง เพราะเป็นระบบที่มีโครงสร้าง กฎระเบียบและสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน ผู้นำทางการเมืองต้องอาศัยความรู้จากระบบราชการและไม่สามารถเปลี่ยนแปลงเป้าหมายของระบบราชการได้

๗) ระบบราชการมีแนวโน้มที่จะปกปิดความลับซับซ้อนของกลไกเพื่อไม่ให้คนภายนอกได้รับทราบ อันจะเป็นการเสริมสร้างอำนาจที่แข็งแกร่งของระบบราชการเอง

แม้ว่าองค์การแบบระบบราชการตามแนวคิดของ Weber จะถูกมองว่าไม่สามารถปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ใช้ได้เฉพาะในระบบแบบปิดที่ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมที่สามารถควบคุมได้ ระบบราชการมีแนวโน้มที่จะปกปิดความลับซับซ้อนของกลไก โดยแนวคิดของ Weber ได้ถูกท้าทายโดยแนวคิดระบบราชการไม่เป็นทางการ ซึ่งนำโดย Robert Michels และ Robert Merton ที่มองว่าในองค์การมีความไม่เป็นทางการแฝงอยู่ และสามารถเกิดขึ้นทับซ้อนกับองค์การที่เป็นทางการด้วย อย่างไรก็ตามถือได้ว่าการจัดองค์การและการบริหารองค์การแบบระบบราชการเป็นวิธีการจัดการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในเรื่องอำนาจระหว่างบุคคลในสังคมที่ดีที่สุด ระบบราชการเหนือกว่าระบบบริหารอื่นในแง่ของเทคนิคในเรื่องดังกล่าว ผลงานของ Max Weber เป็นผลงานที่ยิ่งใหญ่ที่เป็นจุดบุกเบิกของการสร้างหลักการพื้นฐานใหม่ให้กับปรัชญาการบริหารภาครัฐ เพื่อให้การทำงานขององค์การขนาดใหญ่มีระบบที่มีประสิทธิภาพ มีเหตุมีผล และมีรากฐานของกฎหมายเป็นหลักในการทำงาน รูปแบบขององค์การขนาดใหญ่ของ Weber จึงถูกนำไปใช้ในยุโรปและขยายไปทั่วโลกในปัจจุบัน

๓. **ทฤษฎีการจัดการแบบวิทยาศาสตร์** ผู้นำของแนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์นี้คือ Frederick W. Taylor เขาได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งทฤษฎีการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ โดยนำเสนอ**บทความ** ชื่อ **“The Principle of Scientific Management”** ได้พยายามอธิบายให้เห็นว่าการบริหารงานตามหลักวิทยาศาสตร์เป็นวิธีการจัดการที่ดีกว่าวิธีการที่ใช้อยู่ในขณะนั้นซึ่งใช้หลักความเคยชิน การสร้างหลักการทำงาน

แบบวิทยาศาสตร์ ซึ่งมีลักษณะสำคัญ คือ ๑) สร้างความชำนาญเฉพาะด้าน (Specialization) ๒) หาวิธีการทำงานที่ดีที่สุดเพียงวิธีเดียว (One best way) ๓) มีระบบการจูงใจโดยใช้มาตรฐานของงาน (Incentive wage system) ๔) มีการศึกษาระยะเวลาและการเคลื่อนไหวในการปฏิบัติงาน (Time and motion study) ๕) มีระบบการจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายชิ้น (Piece rate system) การมองว่าการจัดการคนต้องเป็นไปตามหลักวิทยาศาสตร์ของ Taylor จึงถูกมองว่าไม่ให้ความสำคัญกับคุณค่าทางจิตใจของคน ทฤษฎีนี้จึงถูกท้าทายโดย Elton Mayo ที่มีการทดลองที่เรียกว่า Hawthorne Study ผลจากการทดลอง คือ ปัจจัยทางกายภาพไม่เกี่ยวกับการเพิ่มผลผลิตในการทำงาน แต่ปัจจัยที่มีผลคือกลุ่มหรือสังคม ซึ่งเป็นการให้คุณค่าทางจิตใจมากกว่าวัตถุ

**๔. ทฤษฎีหลักการบริหาร** Luther Gulick และ Lyndall Urwick ได้เสนอหลักเกี่ยวกับหน้าที่ของหัวหน้าหรือผู้บริหาร ๗ ประการ หรือที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในนามของ POSDCORB แต่ก็ถูกท้าทายโดย Herbert A. Simon ที่โจมตีทฤษฎีหลักการบริหารว่ามีข้อบกพร่องหลายประการ เพราะหลักหรือเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีอยู่นั้นแม้อาจใช้ได้บางเรื่อง แต่ถ้านำมาพิจารณารวมกันจะพบว่าข้อบกพร่องจนไม่อาจเรียกว่าหลักหรือเกณฑ์ได้ และเห็นว่าหลักการหลายอย่างขัดแย้งกันเอง ซึ่งเขาได้นำเสนอทฤษฎีการตัดสินใจว่าเป็นหัวใจของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ Simon ได้รับการยกย่องว่าเป็นบิดาของทฤษฎีการตัดสินใจ

## ๒. แนวคิดทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ยุคร่วมสมัย



ที่มา: <https://mgronline.com>

### ๒.๑ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)

แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ถูกมองว่าเป็นปรัชญาการบริหารที่รัฐบาลนำมาใช้ตั้งแต่ทศวรรษที่ ๑๙๘๐ โดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อให้การบริหารภาครัฐมีความทันสมัย แนวความคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือการจัดการนิยม (Managerialism) แนวคิด

การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นผลของพัฒนาการของความรู้ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยนำแนวคิดในด้านต่าง ๆ มารวมกันเพื่อแก้ไขจุดอ่อนของระบบราชการและพัฒนาจนเป็นจุดตั้งต้นของแนวคิดของกลุ่มนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งต้องการแก้ไขความไร้ประสิทธิภาพและการคอร์รัปชัน นำเสนอหลักการแยกการบริหารและการจัดการ องค์การความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ หรือ OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) บอกว่ากระบวนการทัศน์ใหม่ของการจัดการจะให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ที่เป็นความคุ้มค่าทางการเงิน (value for money) ซึ่งจะสำเร็จได้ด้วยการบริหารด้วยวัตถุประสงค์ (management by objectives) การใช้กลไกตลาด (use of markets mechanism) การแข่งขันและทางเลือก (competition and choice) รวมทั้งการลดขนาดองค์การลง (devolution) ให้เหมาะสมกับการใช้อำนาจและความรับผิดชอบ (Owen E. Hughes, 2012: 83-85) ในปี ๑๙๙๐ นั้นรูปแบบใหม่ของการจัดการภาครัฐนั้นได้เกิดขึ้นในประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศ ก็จะมีชื่อต่าง ๆ กันไป เช่น Hood (1991) ใช้ managerialism, Lan และ Rosenbloom (1992) ใช้ new public management, Barzelay (1992) ใช้ post-bureaucratic paradigm, Osborn และ Gaebler (1992) ใช้ entrepreneurial government เป็นต้น ถึงแม้ว่าจะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันไปในั้น ทั้งหมดก็คือความหมายของการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นเอง (new public management) อิทธิพลของแนวคิดนี้ส่งผลต่อการปฏิรูปที่ประเทศอังกฤษ โดยรัฐบาลของ Margaret Thatcher ในปี ค.ศ. ๑๙๘๐ เป็นการให้เอกชนเข้ามาส่วนในภาครัฐมากขึ้น (privatization) ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา ในรัฐบาลของ Bill Clinton ก็ได้มีการปฏิรูปเช่นเดียวกัน โดยมอบหมายให้ Al Gore ประเมินผลงานรัฐผ่าน National Performance Review โดยลดขั้นตอนการทำงานลง โดยเปลี่ยนจากการยึดติดกฎระเบียบเป็นการมุ่งไปที่ผลลัพธ์ มุ่งเน้นลูกค้าเป็นหลัก ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการมุ่งไปที่ผลลัพธ์ และลดขนาดขององค์การลงให้เหลือเท่าที่จำเป็นเท่านั้น (Owen E. Hughes, 2012: 5)

## ๒.๒ แนวคิดเรื่องการบริหารสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS)

จากอิทธิพลทางความคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ที่มุ่งเน้นการจัดการแบบธุรกิจเอกชน มุ่งเน้นที่การจัดการภาครัฐแบบระบบตลาด รัฐบาลมีลักษณะเป็นผู้ประกอบการ ให้ความสำคัญกับค่านิยมแบบผู้ประกอบการ พยายามลดขนาดและกระจายอำนาจของหน่วยงานภาครัฐ ให้เล็กลงเพื่อความคล่องตัวในการบริหารงาน ในขณะเดียวกันก็มองว่าประชาชนคือลูกค้า (customer) หรือผู้มารับบริการที่ต้องมีความสำคัญที่สุด และต้องทำให้ประชาชนได้รับความพึงพอใจสูงสุด โดยมองข้ามไปว่าแท้ที่จริงแล้วประชาชนไม่ใช่ลูกค้า แต่เขามีความเป็นพลเมือง (Citizenship) ที่มีสิทธิเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน มีสิทธิเรียกร้องหรือเสนอแนะข้อเสนอด่าง ๆ ที่มากกว่าความเป็นลูกค้า สินค้าที่ประชาชนมารับบริการเป็นสินค้าสาธารณะ (public goods) ที่มีอาจคิดค่าราคาออกมาเป็นกำไรได้ ประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยมีสิทธิที่จะห่วงใยในผลประโยชน์สาธารณะหรือของชุมชน และมีจิตอันเป็นสาธารณะ แนวทางการบริหารแบบการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) ซึ่งเป็นแนวทางที่ให้ความสำคัญกับ “ความเป็นพลเมือง” ที่มีทั้งสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ และเรียกร้อง

ให้ข้าราชการต้องรับใช้พลเมือง โดยต้องคิดเสมอว่าพลเมืองเป็นเจ้าของประเทศ ทั้งยังวิจารณ์ว่านักจัดการภาครัฐตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่ทำตัวเป็นกัปตันเรือและถือหางเสือเรือ มีอำนาจมากจนอาจล้มตัวไปว่าเป็นเจ้าของเรือเสียเองและอาจคิดถึงผลประโยชน์ของตนมากกว่าของพลเมืองหรือของส่วนรวม แนวคิดนี้จึงเน้นให้ข้าราชการต้องให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของพลเมืองเป็นลำดับแรก และในการกำหนดเป้าหมายและแนวทางในการตอบสนองผลประโยชน์ของส่วนรมนั้น ต้องให้พลเมืองมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือและร่วมรับผิดชอบ โดยนักบริหารงานภาครัฐต้องกระตุ้นให้พลเมืองมีการรวมตัวกันเป็นชุมชน และประชาสังคมและจัดให้มีการพูดคุยตกลงกันโดยข้าราชการทำตัวเป็นคณกลงในการเจรจาไกล่เกลี่ย โดยต้องมองไปที่ประโยชน์ของส่วนรวม ไม่ใช่ประโยชน์ของคนใดคนหนึ่ง เพราะพลเมืองไม่ใช่ลูกค้า แนวคิดนี้ยังให้ความสำคัญกับการตรวจสอบจากภาคพลเมืองด้วย (Democratic accountability) การบริหารราชการจึงไม่ใช่เรื่องของข้าราชการหรือของรัฐแต่ฝ่ายเดียวอีกต่อไป แต่เป็นการร่วมมือกันทั้งฝ่ายรัฐและพลเมืองหรือที่เรียกว่า **“การบริหารแบบพลเมืองเป็นส่วน” (Governance system หรือ Democratic governance)**

ดังนั้นจึงนำไปสู่แนวคิดที่ทำทนายการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) นั่นคือ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ที่มีฐานคิดมาจาก ๔ ทฤษฎี คือ (๑) ทฤษฎีประชาธิปไตยพลเมือง (๒) ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม (๓) มนุษย์นิยมองค์การและรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ และ (๔) รัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่ NPS เป็นวาทกรรม (discourse) ที่ตีความและวิพากษ์แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะการวิพากษ์แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ตามทัศนะของ David Osborne และ Ted Gaebler ในเรื่อง Reinventing Government จากหลักการหรือสาระสำคัญของ Reinventing Government ประเด็นสำคัญ ๆ ได้ถูกหยิบยกมาทำการวิพากษ์ ตีความ และสรุปออกมาเป็นสาระสำคัญของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ๗ ประการ คือ บริการรับใช้พลเมือง ไม่ใช่ลูกค้า (Serve Citizens, Not Customers) การค้นหาผลประโยชน์สาธารณะ (Seek the Public Interest) เน้นคุณค่าความเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ (Value Citizenship over Entrepreneurship) คิดเชิงกลยุทธ์ ปฏิบัติแบบประชาธิปไตย (Think Strategically, Act Democratically) การตระหนักในความสามารถรับผิดชอบได้ ไม่ใช่เรื่องง่าย (Recognize that Accountability Is Not Simple) การให้บริการมากกว่าการกำกับทิศทาง (Serve Rather than Steer ให้คุณค่ากับคน ไม่ใช่แค่ผลิตภาพ (Value People, Not Just Productivity) Janet Vinzant Denhardt and Robert B. Denhardt (2007: 25-39)

### ๒.๓ แนวคิดเรื่องการบริหารบ้านเมืองแนวใหม่ (New Public Governance: NPG)

กรอบแนวคิดด้านการบริหารงานภาครัฐไทยในปัจจุบันได้ให้การยอมรับกรอบแนวคิดพื้นฐานที่เรียกว่า **“การบริหารปกครอง” (governance)** ซึ่งเกิดขึ้นจากสภาพการณ์และบริบททางการบริหารงานภาครัฐที่ได้มีการปรับเปลี่ยนไปในทิศทางที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น อันเป็นผลมาจากการเข้ามาเกี่ยวพันของตัวแสดงที่มากมายหลากหลายภายในกรอบนโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ กระทั่งทำให้เป็นการยากลำบากที่จะระบุถึงผู้รับผิดชอบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายสาธารณะนั้น ๆ ได้อีกต่อไปหรือเรียกว่า

เป็นสภาพการณ์ที่มีอาจจะบริหารปกครองได้ ภายใต้ทิศทางดังกล่าว ในแวดวงการบริหารภาครัฐ ทั้งในทางวิชาการ และในโลกของการปฏิบัติจึงได้ยอมรับแนวการมองใหม่ที่เรียกว่า **“การบริหารปกครอง”** ทั้งนี้ คำดังกล่าว มิใช่คำใหม่ หากแต่เป็นคำเก่าที่ถูกนำมาใช้ภายใต้กรอบแนวคิดใหม่ การจัดการปกครองขยายและซับซ้อน ความท้าทายของการพัฒนาทฤษฎีการบริหารรัฐกิจ Frederickson กล่าวว่า *“รายละเอียดส่วนใหญ่ของการจัดการปกครอง คือ เครือข่ายระหว่างองค์กร และความร่วมมือระหว่างเขตอำนาจ สภาพการใช้ อำนาจร่วมกัน เป็นหุ้นส่วนภาครัฐและเอกชน และการทำสัญญาออกมาเป็นรูปแบบของการปรับตัวของสถาบัน ในการเผชิญกับการเพิ่มการพึ่งพิงซึ่งกันและกัน”* ทฤษฎีการจัดการปกครองมีแนวโน้มที่จะให้น้ำหนักสัดส่วน กับ **“สถาบันที่ไม่ใช่รัฐ”** ไม่ค่อยมีการให้บริการในกรณีที่มีความสมบูรณ์ของสถาบันของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ แต่การส่งมอบบริการสาธารณะมักจะโดดเด่นโดย **“ความร่วมมือภาครัฐและเอกชน”** (George H. Frederickson and Kevin B. Smith, 2003: 207-227)

การบริหารปกครองเป็นแนวการมองที่สะท้อนถึงความแตกต่างจากกรอบความคิดดั้งเดิมที่วาง น้ำหนักให้ความสำคัญเฉพาะกลไกทางการบริหารงานของภาครัฐ ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐบาลมีการบริหาร แบบลำดับขั้นของสายการบังคับบัญชาที่น้อยลง มีการกระจายอำนาจมากขึ้น และมีความตั้งใจมากขึ้นที่จะยก บทบาทของรัฐบาลเองในฐานะตัวแสดงของการกำหนดนโยบายที่โดดเด่นไปยังภาคเอกชน สิ่งเหล่านี้รวมถึง การเลือกเอาการจัดการและการจัดสรรทรัพยากรตามเทคนิคของภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐในการให้บริการ สาธารณะและความพยายามโดยเจตนาและยั่งยืนที่จะลดขนาดและการกระจายอำนาจบทบาทของรัฐบาล ในฐานะที่เป็นตัวแสดงนโยบายสำคัญในสังคม ตั้งแต่ช่วงปี ๑๙๘๐ ผลงานของนักวิชาการได้ให้ความสนใจ เพิ่มขึ้นเพื่อรองรับการเป็น **“รัฐกลวง” (hollow state)** นั่นคือการที่รัฐบาลทำสัญญาการให้บริการประชาชน ออกไปยังเครือข่ายขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไรและลดบทบาทของตัวเองเป็นผู้จัดจำหน่ายโดยตรง ของสินค้าสาธารณะ ไปสู่กระบวนการของการบริหารงานภาครัฐซึ่งปรากฏตัวแสดงต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับ ปฏิสัมพันธ์กันอย่างซับซ้อน การบริหารงานภาครัฐในยุคปัจจุบันจึงมีอาจจะให้ความสำคัญเฉพาะการแสวงหา แนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างและกระบวนการบริหารจัดการภายในกลไกของรัฐเพื่อให้สามารถจัดหาและ จัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอีกต่อไป หัวใจสำคัญได้ถูกเคลื่อนย้าย ไปสู่ความสามารถในการสร้างระบบกฎเกณฑ์ มาตรการ และเงื่อนไขต่าง ๆ ให้ตัวแสดงที่มีอยู่อย่างหลากหลาย เข้ามามีบทบาทได้อย่างเหมาะสม อันจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการ (George H. Frederickson and Kevin B. Smith, 2003: 207-227) ซึ่งนี่คือความหมายอย่างกว้างของคำว่า **“การบริหารปกครอง”** กล่าวอีกนัยหนึ่ง การบริหารปกครองจึงให้ความสำคัญอย่างมากกับการเชื่อมประสานระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมนั่นเอง



ตาราง ๑ เปรียบเทียบมุมมองด้านการบริหารภาครัฐแนวเก่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ และการบริการภาครัฐแนวใหม่

ประเด็นที่เปรียบเทียบ	การบริหารภาครัฐแนวเก่า (Old Public Administration)	การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)	การบริการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Service)
๑. ทฤษฎีเบื้องต้น และปรัชญาพื้นฐาน	ทฤษฎีการเมือง ข้อคิดเห็น และบทวิจารณ์ทางสังคม และการเมืองอย่างง่าย	ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ และให้ความสนใจในสิ่งที่ซับซ้อนทางสังคมและข้อมูลเชิงประจักษ์มากขึ้น	ทฤษฎีประชาธิปไตย รวมทั้งความรู้เชิงประจักษ์ที่หลากหลาย วิจารณ์และอธิบายเกี่ยวกับแนวคิดหลังสมัยใหม่
๒. เหตุผลทั่วไป และรูปแบบพฤติกรรม การอยู่ร่วมกันของมนุษย์ในสังคม	มีบทสรุปว่า มนุษย์เป็นนักบริหาร	มนุษย์เป็นสัตว์เศรษฐกิจ เป็นผู้ตัดสินใจประโยชน์ของตนเอง	เกี่ยวกับเหตุผลเชิงยุทธศาสตร์ บททดสอบที่หลากหลายทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และองค์การ
๓. แนวคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ	ให้คำจำกัดความและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการเมืองและการใช้กฎหมาย	ผลประโยชน์สาธารณะสะท้อนผ่านทางผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล	ค่านิยมร่วมกันอันเป็นผลลัพธ์จากการเจรจา
๔. ใครคือผู้ตอบสนอง การให้บริการของภาครัฐ?	ลูกค้าประจำ และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	ลูกค้า	พลเมือง
๕. บทบาทของรัฐบาล	เป็นผู้ควบคุม (Rowing=การพายเรือ) การออกแบบและการนำนโยบายทางการเมืองไปปฏิบัติ	เป็นผู้นำทาง (Steering) (โดยอยู่ภายใต้อิทธิพลของการตลาด)	เป็นผู้ให้บริการ (Serving) ประสานผลประโยชน์ระหว่างพลเมืองและกลุ่มชุมชน มีค่านิยมร่วมกันในทางสร้างสรรค์

ประเด็นที่เปรียบเทียบ	การบริหารภาครัฐแนวเก่า (Old Public Administration)	การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)	การบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Service)
๖. กลวิธีที่จะบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย	การบริหารโครงการผ่านหน่วยงานของรัฐ	สร้างระบบกลไกและสร้างสิ่งกระตุ้นที่นำไปสู่ความสำเร็จของนโยบาย ทั้งหน่วยงานภาคเอกชน และองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้	สร้างความร่วมมือระหว่างกันทั้งหน่วยงานภาครัฐ องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร และองค์กรภาคเอกชน เพื่อที่จะทำข้อตกลงร่วมกัน
๗. แนวทางสร้างความรับผิดชอบต่อสังคม	ระบบราชการที่ตอบสนองต่อฝ่ายการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งตามวิถีประชาธิปไตย	ขับเคลื่อนด้วยระบบตลาด โดยการเพิ่มขึ้นของผลประโยชน์ส่วนตัวของผลลัพธ์ที่เพิ่มขึ้นมาจากความต้องการของ กลุ่มประชาชน (หรือลูกค้า)	มีความหลากหลาย ข้าราชการต้องใส่ใจ ต่อกฎหมาย คุณค่าของชุมชน ปทัสฐานทางการเมือง มาตรฐานความเป็นมืออาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมือง
๘. ความเป็นอิสระ/สุขุมรอบคอบในการบริหารงาน	มีขีดจำกัดในการคิด ต้องทำตามเจ้าหน้าที่รัฐ	มีอิสระในการกระทำ ที่กว้างขึ้น เพื่อมุ่งเป้าหมาย ไปสู่การเป็นผู้ประกอบการ	ต้องการความเป็นอิสระ แต่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบต่อสังคม
๙. ข้อสันนิษฐานเรื่องโครงสร้างการบริหาร	ระบบราชการที่มีการใช้อำนาจแบบแนวดิ่งภายในหน่วยงานและสร้างกฎระเบียบ เพื่อควบคุมประชาชน	องค์กรสาธารณะที่มีการกระจายอำนาจ แต่ยังคงอยู่เฉพาะภายในหน่วยงาน	ต้อง มี ภาว ะ ผู้ นำ แห่งความร่วมมือกัน ทั้งภายในและภายนอกองค์กร
๑๐. ข้อสันนิษฐานแรงจูงใจพื้นฐานของข้าราชการและผู้บริหาร	จ่ายเป็นค่าตอบแทนและผลประโยชน์ต่าง ๆ	มีจิตวิญญาณแบบผู้ประกอบการ มีความต้องการที่จะลดขนาดของรัฐบาล	การบริหารภาครัฐ และการกระจายความ ต้องการสู่สังคม

## ๓. อิทธิพลของแนวคิดทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่อการจัดการภาครัฐไทย

### ๓.๑ แนวคิดการบริหารภาครัฐไทยในยุคดั้งเดิม

รัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารงานภาครัฐ (Public Administration) มีประวัติความเป็นมายาวนานควบคู่กับการปกครอง (Government) ซึ่งในการจัดการภาครัฐไทยยุคดั้งเดิมนั้น เริ่มจากสมัยสุโขทัยที่มีการปกครองแบบพ่อปกครองลูก ส่วนแนวคิดของรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย ตามที่ได้มีหลักฐานทางประวัติศาสตร์คือหลักศิลาจารึกได้กล่าวไว้ว่า สุโขทัยมีระบบการชลประทาน มีการขุดลอกคูคลองหนองบึง สร้างวัดสร้างวัง ซึ่งสิ่งเหล่านี้ต้องอาศัยหลักการบริหาร โดยมีลักษณะที่สำคัญ คือ การเกณฑ์แรงงาน และใช้ความเป็นส่วนตัว เชื่อใจกัน ซึ่งมีพื้นฐานมาจากความจงรักภักดีต่อคนบางคน เป็นการส่วนตัว เช่น พระมหากษัตริย์ เจ้านาย ขุนนาง แทนที่จะใช้ความเป็นทางการ (Impersonal) และมีพื้นฐานของการบังคับใช้กฎหมายและความภักดีต่อองค์การและรัฐเหมือนในเวลาต่อมา การทำงานในภาครัฐในสมัยก่อนจึงไม่ได้เป็นอาชีพถาวร แต่เป็นเพียงกิจกรรมทางธุรกิจเพียงชั่วคราวเท่านั้น ผู้ที่จะทำงานต้องสมัครงานกับญาติหรือตระกูลที่คุ้นเคยเพื่อขอความช่วยเหลือ โดยไม่จำเป็นจะต้องมีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงานนั้น ๆ หรือไม่ ดังนั้นแนวปฏิบัตินี้ส่งผลให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันหรือใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ผิดเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว การบริหารงานแบบนี้เรียกว่าระบบอุปถัมภ์ (patronage) หรือ การเกื้อหนุนญาติมิตร (nepotism) (Owen E. Hughes, 2012: 44) การบริหารภาครัฐในแบบดั้งเดิม มีเรื่องมาจนถึงสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีที่มีระบบการปกครองแบบลัทธิเทวสิทธิ์ (Divine Rights) ซึ่งเป็นที่มาของระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจสูงสุด โดยมีการบริหารราชการส่วนกลางที่เรียกว่า **จตุสดมภ์** (เวียง วัง คลัง นา) จนกระทั่งถึงรัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ที่พระองค์ท่านได้ยกเลิกระบบจตุสดมภ์ และได้มีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินไทยใหม่ครั้งสำคัญที่สุดในประวัติศาสตร์ภาครัฐไทย โดยทรงจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลางเสียใหม่ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ ด้วยการจัดตั้งกรมขึ้นมา ๑๒ กรม ซึ่งเวลาต่อมาได้เรียกว่ากระทรวง และจัดให้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการที่แบ่งออกเป็น ๓ ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในการนี้เมืองปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๔๐ นั่นคือ สุขาภิบาลกรุงเทพ นอกจากนี้ยังมีการบริหารราชการในส่วนอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการยกเลิกระบบทาส ระบบไพร่ที่มีมาอย่างยาวนาน การพัฒนาสาธารณสุขโรคต่าง ๆ การปรับปรุงการบริหารกิจการบ้านเมืองให้มีความทันสมัยเป็นแบบตะวันตก เพื่อให้ทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ สิ่งสำคัญอีกอย่างคือ การตั้งโรงเรียนฝึกหัดข้าราชการฝ่ายพลเรือนขึ้นมาในปี พ.ศ. ๒๔๔๒ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะผลิตบุคลากรให้รับราชการ ซึ่งต่อมาก็คือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั่นเอง และจัดตั้งภาควิชารัฐศาสตร์ขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อฝึกอบรมและผลิตนิสิตเพื่อดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นการพยายามนำเอาแนวคิดการรับคนเข้าทำงานในระบบคุณธรรมเข้ามาใช้ เพราะก่อนหน้านั้นในสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้มีการยกเลิกระบบกินเมือง และต่อมาได้มีพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนเกิดขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๗๑ (รัชกาลที่ ๗) แต่โดยส่วนใหญ่แล้วอิทธิพลทางความคิด

ของการบริหารงานภาครัฐในช่วงเริ่มต้นนี้ได้รับอิทธิพลจากทางยุโรปมากกว่าที่มาจากอเมริกา เนื่องจากว่า ทั้งพระมหากษัตริย์และเจ้านายชั้นสูงต่างก็เสด็จประพาสและศึกษาที่ยุโรปเป็นส่วนใหญ่ เพราะอิทธิพลของประเทศผู้ล่าอาณานิคมมาจากฝั่งยุโรปนั่นเอง

กล่าวโดยสรุปการเปลี่ยนแปลงและการบริหารงานภาครัฐไทยในยุคดั้งเดิม โดยเฉพาะในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้รับอิทธิพลทั้งทางความรู้และทางความคิดมาจากฟากฝั่งยุโรปเป็นส่วนใหญ่ การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินนอกจากจะเกิดจากแรงกดดันจากภายในประเทศแล้วยังเป็นไปเพื่อให้ทันต่อกระแสยุคคามของจักรวรรดินิยมตะวันตกในสมัยนั้น นอกจากนี้ยังทำให้พระองค์สามารถกำกับดูแลงานของทุกกระทรวงได้ และยังเป็นการคานอำนาจของขุนนางเก่า โดยเฉพาะตระกูลขุนนางลงได้ ผู้นำสยามประเทศในขณะนั้นจึงจำเป็นต้องเลือกที่เป็นเมืองขึ้นหรือจะยอมพัฒนาตนเองเพื่อที่จะไม่ถูกกล่าวหาว่าไร้อารยะและไร้ความศิวิไลซ์จากประเทศตะวันตก

### ๓.๒ อิทธิพลของแนวคิดทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ยุคคลาสสิกที่มีต่อการจัดการภาครัฐไทย

จากแนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ยุคคลาสสิกที่เสนอให้มีการแยกการเมืองออกจากการบริหาร ไม่ได้มีอิทธิพลต่อการนำไปปฏิบัติในภาครัฐไทยมากนัก เนื่องจากความเป็นไปไม่ได้ที่จะแยกการเมืองออกจากการบริหาร ซึ่ง Paul Henson Appleby (ค.ศ. ๑๘๙๑-๑๙๖๓) กล่าวว่า การบริหารงานของรัฐแท้จริงแล้วเป็นเรื่องของการเมือง กระบวนการบริหารเป็นกระบวนการสำคัญกระบวนการหนึ่งของการเมือง และมีความเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดกับการเมือง ดังนั้นแท้จริงแล้วการเมืองและการบริหารในสังคมไทยจึงแทบจะแยกกันไม่ออก ถึงแม้ว่าจะมีการแยกระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำออกจากกันโดยพระราชบัญญัติก็ตาม แต่ในการบริหารงานภาครัฐไทยนั้นผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่ได้มีการแยกออกจากกันอย่างชัดเจนตามที่นักวิชาการทั้งสามท่านได้กล่าวมาข้างต้น ฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำในภาครัฐไทยมีเพียงความแตกต่างกันในเรื่องของการเข้ามาดำรงตำแหน่งที่ฝ่ายการเมืองมาจากการเลือกตั้ง ส่วนฝ่ายประจำมาจากการสอบ ระยะเวลาที่ปฏิบัติงานแตกต่างกัน คือ ฝ่ายการเมืองมีวาระการดำรงตำแหน่งหรือเป็นไปตามสถานการณ์ทางการเมือง ในขณะที่ฝ่ายประจำจะอยู่จนเกษียณอายุราชการ นอกจากนี้ยังแตกต่างกันในเรื่องความมั่นคงในการดำรงอาชีพ ความรับผิดชอบ ความเชี่ยวชาญเฉพาะ เป็นต้น แต่การทำหน้าที่ยังมีการแทรกแซงซึ่งกันและกันอยู่ เป็นต้นว่า นักการเมืองมักใช้อำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำ ทั้งนี้ สาเหตุที่ฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำแยกออกจากกันไม่ได้เพราะอิทธิพลของข้าราชการไทยมีมาก ทำให้ข้าราชการเป็นทั้งนักการเมืองและข้าราชการในเวลาเดียวกัน ดังนั้นการแก้ไขปัญหาการแยกการเมืองและการบริหารออกจากกันจึงควรให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม (People Participation) เช่น ให้ประชาชนได้ลงมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือมีโอกาสเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นต้น ข้าราชการต้องทำงานเพื่อรับใช้ประชาชนในระบบประชาธิปไตย ไม่ใช่รับใช้เผด็จการ ข้าราชการต้องปรับประสานความต้องการของประชาชนกับฝ่ายการเมืองเข้าด้วยกัน แต่ข้าราชการต้องทำงานแบบมีความเป็นวิทยาศาสตร์คือ มีความเป็นมืออาชีพ ไม่ตกเป็นเครื่องมือหรือทาสรับใช้ของฝ่ายการเมือง แนวคิดส่วนใหญ่ที่กล่าวมาข้างต้นรับมาจากสหรัฐอเมริกาที่มีการปกครองระบบประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และการแยกอำนาจการบริหาร

ออกจากกันอย่างชัดเจนมากกว่าประเทศไทยที่ปกครองในระบบรัฐสภา ดังนั้น บริบทที่แตกต่างกันระหว่างไทยกับอเมริกาจึงทำให้บางครั้งแนวคิดเหล่านี้จึงใช้ได้อย่างในสังคมที่แตกต่างกันออกไป

ทฤษฎีระบบราชการของ Max Weber มีอิทธิพลต่อภาครัฐไทย เพราะความเป็นราชการนี้เองที่ฝังรากลึกในสังคมไทยจนยากที่จะถอนรากถอนโคนเสียด้วยซ้ำไป ถึงแม้จะมีความพยายามที่จะกระจายอำนาจไปสู่ส่วนอื่น ๆ ของประเทศ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ดูเหมือนว่าจะเป็นการกระจายความเป็นราชการลงไปมากกว่า เพราะทุกอย่างล้วนแล้วแต่ถูกยึดอยู่กับกฎหมาย ระเบียบกฎเกณฑ์ จึงเป็นการยากที่จะหลุดพ้นจากระบบราชการอย่างแท้จริง ถึงแม้จะบอกว่าระบบราชการไม่ดี ลำช้า ใหญ่เทอะทะ หรือแม้จะมีแนวคิดใหม่ ๆ เข้ามามีอิทธิพลต่อภาครัฐไทยก็ตาม ดังนั้นจากการที่ภาครัฐไทยมีระบบราชการที่เข้มแข็งส่งผลดีและปัญหาต่อภาครัฐไทย แต่ดูเหมือนว่าประเด็นเรื่องปัญหามักจะถูกกล่าวถึงมากกว่าเมื่อพิจารณาจากเอกสาร ตำรา และงานวิชาการต่าง ๆ ของนักวิชาการไทย (สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, ๒๕๔๘: ๑๑๕-๑๑๖; เอกวิทย์ มณีธวัช, ๒๕๕๑: ๓๑๓-๓๓๑; ภิรมล ทองธรรมชาติ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ๒๕๕๑: ๑๑๐-๑๑๖; ก.พ., ๒๕๔๑: ๑๐๔-๑๐๘) พบว่า ปัญหาของภาครัฐไทยมีหลายประเด็น โดยสามารถจำแนกออกเป็น ๓ กลุ่มปัญหา ได้แก่ ปัญหาของข้าราชการ ปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบราชการ และปัญหาอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อระบบราชการ ดังจะกล่าวเป็นลำดับ ๆ ต่อไป

**ปัญหาของข้าราชการ** ได้แก่ ๑) การขาดแคลนบุคลากรที่มีคุณภาพ เนื่องจากเกิดปัญหาสมองไหลออกจากระบบราชการไปสู่ภาคเอกชน เนื่องจากอัตราค่าตอบแทนของภาคเอกชนนั้นสูงกว่าการทำงานประจำอยู่ในองค์กรภาครัฐ ทั้งนี้แม้ว่าระบบราชการจะให้ความเชื่อมั่นต่อข้าราชการถึงความมั่นคงในการทำงานที่สูงก็ตาม แต่ในด้านหนึ่งกลับพบว่าระบบราชการกลายเป็นสถานที่รับฝากบุคลากรที่ไร้สมรรถนะของสังคม เนื่องจากคิดว่าการทำงานอย่างเฉื่อยชาไม่ส่งผลร้ายมากนักต่อสถานภาพการทำงานของตน อันส่งผลให้ระบบราชการโดยรวมนั้นเชิงซ้ำตามการเฉื่อยชองงานดังกล่าวตามไปด้วย ๒) ข้าราชการจำนวนมากยังคงติดยึดอยู่กับกรอบความคิดเดิม คือการปกครองและควบคุม มองว่าตนเป็นนายประชาชน อันอาจเป็นผลจากความชินชาในธรรมเนียมปฏิบัติมานานของระบบราชการไทย ๓) เกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวกของกลุ่มข้าราชการในระบบราชการ มีการสร้างชนชั้นในระบบราชการ คำนี้ถึงผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม โดยเฉพาะในด้านตำแหน่งหน้าที่ ๔) ข้าราชการจำนวนหนึ่งอิงการเมืองเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน ทั้งในด้านตำแหน่งหน้าที่การงานและผลประโยชน์ในทางมิชอบอื่น ๆ ๕) ข้าราชการบางกลุ่มมีการทุจริตประพฤติมิชอบ เอาไรต์เอาเปรียบประชาชนเพราะขาดความสำนึกต่อหลักปรัชญาเรื่องสิทธิความเป็นพลเมืองของประชาชน ๖) ข้าราชการบางคนรู้สึกต่ำต้อยในเกียรติภูมิและศักดิ์ศรี จึงทำงานโดยปราศจากความเชื่อมั่นในความสำเร็จและความสำคัญของตน

**ปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบราชการเอง** ได้แก่ ๑) ระบบราชการยังคงรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางสูง แม้จะเกิดการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่อำนาจภาระหน้าที่ของหลายองค์กรทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงพยายามสงวนและรักษาไว้ ๒) ระบบราชการยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภาครัฐอย่างจริงจัง แม้ว่าในหลายองค์กรจะเปิดโอกาสให้



ประชาชนเข้ามาให้ข้อเสนอแนะหรือให้คำปรึกษา แต่กลับพบว่าเป็นเพียงการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีแก่ระบบราชการเท่านั้น ๓) ระบบราชการยังคงผูกมัดและติดขัดกับระบบกฎหมายที่ล้าสมัยจนทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารจัดการงานภาครัฐ ๔) ระบบการบริหารจัดการยังคงเกิดปัญหาการทำงานที่ซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐด้วยตนเอง ดังที่พบได้จากการทำงานของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ๕) ขนบธรรมเนียมปฏิบัติไม่ส่งเสริมให้บุคลากรในระบบราชการเกิดความคิดสร้างสรรค์ มีความยืดหยุ่นน้อย ๖) ระบบราชการมีการรวมศูนย์อำนาจด้านงบประมาณสูง จึงทำให้เกิดปัญหาการเหลื่อมล้ำของการกระจายงบประมาณ ขณะเดียวกันหน่วยงานในระดับปฏิบัติไม่มีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณมากนัก เพราะฉะนั้นระบบการบริหารงบประมาณจึงขาดความคล่องตัว ๗) โครงสร้างของระบบราชการมีขนาดใหญ่โต แม้ว่าจะเกิดการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ก็ตาม กลับพบว่ามี การแบ่งกระทรวงเพิ่มขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการปฏิรูปดังกล่าวคือการขยายปัญหาในเชิงโครงสร้างให้เพิ่มมากขึ้น

**ปัญหาอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อระบบราชการ** ได้แก่ ๑) นโยบายของรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงมีผลทำให้การทำงานของระบบราชการขาดความต่อเนื่องในการแปลงนโยบายมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ทั้งนี้แม้ระบบราชการจะเป็นที่พึ่งสำคัญของนักการเมืองก็ตาม แต่การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติจริงก็ต้องอาศัยการสนับสนุนที่จริงจังของรัฐบาลในช่วงเวลานั้น ๆ ด้วย จึงทำให้พบว่าหลายนโยบายอาจเกิดการพลิกผันในการทำงานของระบบราชการ เพราะขาดความต่อเนื่อง ความชัดเจน และการส่งเสริมจนนำไปสู่ความล้มเหลวในการทำงานตามมา ๒) ระบบธุรกิจการเมืองที่พัฒนามาจนถึงปัจจุบันอันสามารถนำเสนอถึงผลประโยชน์ในทางมิชอบจำนวนมาก ได้มีส่วนผลักดันให้เกิดแรงจูงใจต่อข้าราชการบางส่วนให้คล้อยตามต่อการทุจริตมิชอบในวงราชการ ๓) ปัญหาในเชิงโครงสร้างวัฒนธรรมไทยที่ยึดหลักอาวุโส จนกลายเป็นระบบอุปถัมภ์ที่ฝังรากลึกแก่ระบบราชการไทย จนทำให้เห็นการทุจริตคอร์รัปชันกลายเป็นปทัสถานให้ข้าราชการรุ่นใหม่ต้องปฏิบัติตามข้าราชการรุ่นเก่าที่เป็นผู้บังคับบัญชา ๔) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นยังไม่มีคามเข้มแข็งเพียงพอ เพราะการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นยังไม่สามารถกระทำให้บรรลุผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน จึงทำให้ส่วนกลางสามารถกำกับและควบคุมดูแลได้มาก จนกระทั่งหลายองค์กรปิดกั้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน กลายเป็นระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ

จากที่กล่าวมาข้างต้นพอสรุปได้ว่า อิทธิพลของทฤษฎีระบบราชการของ Max Weber มีอิทธิพลต่อภาครัฐไทย ทั้งในเรื่องการจัดโครงสร้างองค์กร สายการบังคับบัญชา ค่านิยมและการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ การรวมศูนย์อำนาจ การยึดอยู่กับกฎระเบียบ ขาดการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วก็ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมามากมาย ทั้งที่เป็นปัญหาในระบบบุคคลและปัญหาขององค์กร จนในที่สุดก็เกิดความพยายามที่จะมีการปฏิรูประบบราชการไทย

## ๔. อิทธิพลของแนวคิดทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ร่วมสมัยที่มีต่อการจัดการภาครัฐไทย

ในขณะที่โลกกำลังเคลื่อนตัวไปสู่ศตวรรษที่ ๒๑ นั้น นักวิชาการทั้งหลายต่างมีความเห็นว่าการจัดการภาครัฐราชการโดยใช้รูปแบบองค์การแบบระบบราชการ (Bureaucracy) ดังที่กล่าวมาข้างต้นมีความไม่เหมาะสมอีกต่อไปแล้วที่จะนำมาใช้เป็นรูปแบบของภาครัฐราชการในอนาคต ในขณะเดียวกันในโลกของนักปฏิบัติปัจจุบันในหลายประเทศกำลังดำเนินการปฏิรูประบบราชการตามแนวกระแสใหม่ของ paradigm ใหม่ของการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่ง Owen E. Hughes (2012: 5-18) ได้อธิบายว่ามีปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงในด้านกระบวนการบริหารปกครองดังกล่าว ได้แก่ สภาพการแข่งขันระหว่างประเทศและโลกาภิวัตน์ วิฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ กระแสนวัตกรรม การต่อต้านรัฐบาลและการกระจายอำนาจ ความสำเร็จของระบบเศรษฐกิจเสรี และความล้มเหลวของระบบวางแผนและควบคุมเศรษฐกิจแบบรวมศูนย์อำนาจหรือระบบสังคมนิยม ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาลและระบบราชการ ตลอดจนความเข้มแข็งและการเปลี่ยนแปลงของภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะพบว่าในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๙๐ เป็นต้นมา ได้เกิดรูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการภาครัฐปรากฏขึ้นในประเทศต่าง ๆ ที่พัฒนาแล้ว อาทิเช่น Managerialism, New Public Management, Market-Based Public Administration, Entrepreneurial Government เป็นต้น อันเป็นแนวคิดที่ล้นทำทลายกระบวนการเดิมของการบริหารปกครองที่ยังคงให้ความสำคัญกับรัฐบาลและหน่วยงานราชการในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินการจัดหาและส่งมอบสินค้าและบริการสาธารณะต่าง ๆ แก่ประชาชนโดยทั้งสิ้น

### ๔.๑ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)

รูปแบบใหม่ดังกล่าวนี้ต่างให้ความสำคัญต่อสัมฤทธิ์ผลของการบริหารจัดการ และความรับผิดชอบต่อผลงานของผู้บริหาร โดยจะมีการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การและเป้าหมายของแต่ละบุคคลอย่างชัดเจนในรูปแบบตัวชี้วัดผลงาน (Key Performance Indicators) เพื่อทำการตรวจสอบและวัดผลสำเร็จและให้รางวัลตอบแทนตามผลงาน ในขณะเดียวกันจะพยายามให้ความสำคัญและยึดหยุ่นทางการบริหารจัดการ โดยเฉพาะเรื่องของการจัดโครงสร้างองค์กรและการใช้ทรัพยากรทางการเงินและบุคลากร นอกจากนี้ยังพยายามเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลและระบบราชการจากเดิมที่เป็นผู้ปฏิบัติ และดำเนินงานเองโดยตรงไปสู่การเป็นผู้กำกับ ช่วยเหลือ ร่วมมือ สนับสนุนและส่งเสริมให้กลไกตลาด ภาคเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม ชุมชน และประชาชนสามารถเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการแทน อันจะนำไปสู่การโอนถ่ายภารกิจ รวมทั้งการลดขนาดและจำกัดบทบาทหน้าที่ของภาครัฐให้เล็กลง และนี่ก็คือการนำไปสู่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ในท้ายที่สุด

ดังนั้นจึงเป็นที่แน่นอนว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีอิทธิพลต่อการนำไปปฏิบัติของภาครัฐไทยอย่างมาก กระแสโลกไหลบ่าเข้ามาสู่ประเทศไทยอย่างแรงจึงหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่นำแนวคิดนี้มาปรับใช้ในภาครัฐไทยอย่างกว้างขวาง ประกอบกับการมีนายกรัฐมนตรีที่มาจากบุคคลที่ประสบความสำเร็จจากภาคเอกชนอย่าง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มาเป็นนายกรัฐมนตรี บรรยากาศของการเปลี่ยนแปลง

จึงเริ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามสโลแกน “คิดใหม่ ทำใหม่” ของพรรคไทยรักไทย แต่เมื่อพิจารณาถึงความสนใจของรัฐบาลไทยในอดีตที่มีต่อการปฏิรูประบบราชการของไทยก็พบว่า ทุกรัฐบาลล้วนเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการ แต่กลับไม่สามารถกระทำได้อย่างจริงจังเหมือนในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เพราะได้รับแรงผลักดันมาจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกที่ต้องการให้เกิดการบริหารราชการในรูปแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมตามกระแสโลกาภิวัตน์ เนื่องจากรูปแบบนี้ยึดหลักการบริหารจัดการภาคเอกชน โดยมีเป้าหมายที่จะให้ภาครัฐสามารถนำบริการที่มีคุณภาพสูงสู่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก และโดยเฉพาะอย่างยิ่งสามารถตอบสนองความต้องการของภาคเอกชนให้ได้รับความรวดเร็วจากการบริการของภาครัฐ (จิรววัฒน์ รจนารรรณ, ๒๕๕๖: ๑๓-๑๔)

การบริหารจัดการภาครัฐในปัจจุบันจึงได้นำแนวคิดในเรื่องของการบริหารภาครัฐแนวใหม่มาใช้ โดยให้ความสำคัญต่อการรับผิดชอบต่อผลงาน การควบคุมผลสัมฤทธิ์ การเชื่อมโยงให้เข้ากับการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัล การปรับโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือ ก.พ.ร. โดยความร่วมมือของสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ จึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เกณฑ์คุณภาพของประเทศต่าง ๆ เพื่อนำมาปรับแต่งให้สอดคล้องกับบริบทของระบบราชการไทย และมีความเชื่อมโยงสอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ จนสามารถริเริ่มการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐขึ้น เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐได้มีเกณฑ์ที่จะใช้เป็นกรอบแนวทางในการประเมินตนเอง โดยการวิเคราะห์หาจุดแข็ง จุดอ่อน อุปสรรคและโอกาสในการปรับปรุงกระบวนการทำงานและผลการดำเนินงาน เพื่อให้หน่วยงานได้พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการสู่ระดับมาตรฐานสากล อีกทั้งยังจะเป็นบรรทัดฐานในการติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งจะช่วยให้ทุกหน่วยงานสามารถประเมินตนเองไปในทิศทางเดียวกันอีกด้วย โดยกรอบแนวคิดดังกล่าวนี้ได้สะท้อนให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมผ่านแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๔๖-พ.ศ. ๒๕๕๐)

แนวคิดทฤษฎีของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ปรากฏให้เห็นในการบริหารจัดการภาครัฐไทย คือ การพัฒนาระบบราชการโดยการนำเครื่องมือทางการบริหารสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้กับระบบบริหารราชการ ซึ่งเครื่องมือส่วนใหญ่ที่นำมาใช้จะมีกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งเครื่องมือต่าง ๆ (ปิ่นรส มาลากุล ณ อยุธยา, ๒๕๕๒) ได้แก่ ๑) การจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision Management) ๒) การจัดการโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-based Management) ๓) การจัดการต้นทุนฐานกิจกรรม (Activity-Based Costing) ๔) การรี้อปรับระบบงาน (Business Process Reengineering) ๕) การบริหารวงรอบเวลา (Cycle-time Management) ๖) การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การ (Total Quality Management: TQM) ๗) การจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology Management) นอกจากนี้ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ในภาครัฐไทย

ยังมีความสอดคล้องกับแนวคิดของนักวิชาการด้านนี้อีกหลายท่าน เป็นต้นว่า แนวคิดของ Jonathan Boston (1996) ในประเด็นเรื่อง ๑) เน้นการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน (privatization) และให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอก (outsourcing) รวมทั้งประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงาน (competitive tendering) เพื่อลดต้นทุนและปรับปรุงคุณภาพการให้บริการให้สูงขึ้น ซึ่งประเด็นนี้เราสามารถพบเจอได้ในการจัดการภาครัฐไทย ๒) ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้นและกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้ เช่น การจ้างเจ้าหน้าที่ทำความสะอาด เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย จ้างที่ปรึกษา จ้างนักวิจัย ๓) เลียนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน เช่น การวางแผนกลยุทธ์และแผนธุรกิจ การทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (performance agreement) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจัดจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราว เฉพาะกิจ การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงานและการให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร (corporate image) ๔) มีการสร้างแรงจูงใจและให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงิน (monetary incentives) มากขึ้น โดยเห็นได้จากภาคราชการหลาย ๆ แห่งมีการจ่ายโบนัสรางวัลเหมือนภาคเอกชน อย่างไรก็ตามถึงแม้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงระบบการทำงานของข้าราชการไทย แต่สิ่งหนึ่งซึ่งคาดว่าจะเปลี่ยนแปลงได้ยากคือเรื่องของ “ค่านิยม” เพราะถึงแม้จะนำแนวคิดหรือเครื่องมือแบบเอกชนมาปรับใช้ในภาครัฐ แต่ค่านิยมของข้าราชการไทยไม่ได้มีการเน้นการแข่งขันแบบภาคเอกชน

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่มีกรอบแนวความคิดที่มีความโดดเด่นอย่างมากในแง่การให้เครื่องมือมากมายที่สามารถนำมาปรับใช้ในระบบบริหารจัดการภาครัฐไทยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นอย่างรวดเร็วภายในระยะเวลาอันสั้นได้ เพราะเครื่องมือที่นำมาจากหลักการจัดการภาคเอกชนนั้นส่วนใหญ่ต่างก็มุ่งเน้นการสร้างการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กรภายในระยะเวลาที่รวดเร็วทันการณ์กับการแข่งขันต่อฝ่ายตรงข้ามหรือคู่แข่งในตลาด แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าหลักการดังกล่าวนี้จะมีข้อดีอยู่ก็ตาม ในอีกด้านหนึ่งกลับพบว่าด้วยหลักการที่ต้องการสร้างความรวดเร็วในการทำงานกลับเอื้อให้เกิดช่องว่างของความยุติธรรมและขาดจริยธรรมในการบริหารงานภาครัฐเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับผู้นำมากจนเกินไป ซึ่งอาจส่งผลให้ผู้นำกลายเป็นเผด็จการในองค์กรได้ในท้ายที่สุด เพราะฉะนั้นการพิจารณาถึงกรอบแนวความคิดนี้จึงมีอาจมองเห็นด้านดีได้เพียงอย่างเดียวเท่านั้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงผลเสียในด้านตรงข้ามควบคู่กันไปด้วย ในขณะที่ Gruening (2001) เห็นว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่ใช่พาราไดม์ใหม่ เป็นกระแสการเมืองแค่เพียงชั่วคราวเท่านั้น เหตุผลของเขาก็คือ นักรัฐประศาสนศาสตร์แทบจะไม่เคยหลอมรวมความเห็นทางวิชาการได้ตรงกันเลย กล่าวง่าย ๆ ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ไม่ได้มีพาราไดม์ในความหมายของ Thomas Kuhn นอกจากนี้ Frederickson (1996) ยังได้กล่าวสรุปถึงการจัดการภาครัฐแนวใหม่ว่าเป็นกระแสการเมือง ทั้ง ๆ ที่การจัดการภาครัฐแนวใหม่พยายามอ้างว่ายึดหลักการแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกัน แต่ Frederickson เห็นว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นกระแสการเมืองในเชิงอนุรักษ์ คือ การยึดอุดมการณ์เสรีนิยม ซึ่งตอบสนองต่อนายทุนมากกว่าคนกลุ่มอื่นในสังคม

Frederickson มองว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ น่าจะเป็นหลักเก่าในชุดใหม่ และอาจก่อให้เกิดผลในการเปลี่ยนแปลงไม่มาก แม้จะเป็นกระแสที่โดดเด่นเป็นอย่างมากก็ตาม

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ถือได้ว่าเป็นกระแสแนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐร่วมสมัยที่มีความหลากหลายในตัวเอง มีลักษณะของการผสมผสานองค์ความรู้ในแบบสหสาขาวิชา (interdisciplinary) โดยเฉพาะแนวความคิดเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกหรือเศรษฐศาสตร์แบบเหตุผลนิยม (economic rationalism) และการบริหารจัดการสมัยใหม่หรือการจัดการนิยม ต้องการให้อิสระและความคล่องตัวทางการบริหารเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาผลการดำเนินงาน มุ่งเน้นให้ความสำคัญในเรื่องของประสิทธิภาพประสิทธิผลและคุณภาพของการให้บริการและความคุ้มค่า แต่อย่างไรก็ดี การจัดการภาครัฐแนวใหม่ มักจะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อยู่เสมอว่าขาดเอกลักษณ์และไม่มีกรอบแนวความคิดที่ชัดเจนของตนเองหรือเป็นเพียงแค่การนำเอาหลักเก่าหลายชนิดมาผสมรวมกันใหม่ (repackaging) เท่านั้นเอง นอกจากนี้ยังได้รับการโต้แย้งเกี่ยวกับข้อสมมติพื้นฐานของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในเรื่องเกี่ยวกับความมีเหตุผลของปัจเจกบุคคล (rational choice) และปัญหาลักษณะของความแตกต่างระหว่างการบริหารงานในภาครัฐและการบริหารงานในภาคธุรกิจเอกชน รวมถึงการละเลยไม่ให้ความสำคัญต่อคุณค่าบางประการเท่าที่ควร เช่น ความเที่ยงธรรม (equity) ความถูกต้อง (fairness) และการไม่เลือกปฏิบัติหรือไม่เข้าข้างใคร (impartiality) เป็นต้น ซึ่งถึงแม้ว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ จะได้รับการโต้แย้งทางวิชาการหลายประการดังที่ได้กล่าวไปแล้ว แต่ในทางปฏิบัตินั้น การจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นกระแสหลักของการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐร่วมสมัย ซึ่งได้ก่อให้เกิดการปรับกระบวนทัศน์ (paradigm shift) และการเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติงาน (practices) ที่แตกต่างไปจากตัวแบบการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะประเพณีนิยมอย่างมากพอสมควร หรืออย่างน้อยที่สุด การจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้ช่วยทำให้เราไม่จำเป็นต้องติดยึดกับตัวแบบเดิมและต้องค้นหาตัวแบบใหม่ที่สมบูรณ์มากขึ้นต่อไป

#### ๔.๒ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS)

จากการที่คุณค่าสำคัญของการบริการสาธารณะแนวใหม่มีความเป็นปทัสถานที่ไม่อาจวัดได้อย่างเป็นรูปธรรมเหมือนกับคุณค่าของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และการบริการสาธารณะแนวใหม่ ก็ไม่สามารถนิยามคุณค่าต่าง ๆ เหล่านั้นได้อย่างชัดเจนนี้ได้ ส่งผลให้การบริการสาธารณะแนวใหม่ไม่สามารถที่จะเสนอแนวคิดและเหตุผลที่สามารถหักล้างแนวคิดกระแสหลักอย่างการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้ การบริการสาธารณะแนวใหม่จึงไม่ได้การยอมรับและสนใจจากแวดวงวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์มากนัก โดยจะเห็นได้จากหนังสือ ตำรา และงานวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับการบริการสาธารณะแนวใหม่ยังมีน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับแนวคิดกระแสหลักอย่างการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งจากการที่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้กลายเป็นกระแสหลักทางการบริหารภาครัฐและเป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการบริหารและการปฏิรูประบบราชการในนานาประเทศ ซึ่งประเทศไทยเองก็นำแนวคิดนี้มาปฏิบัติในหน่วยงานราชการทุกภาคส่วนอย่างแพร่หลาย จึงได้ส่งผลให้การบริการสาธารณะแนวใหม่กลายเป็นเพียง



แนวคิดกระแสรองที่มีเฉพาะนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์จำนวนหนึ่งเท่านั้นที่ให้ความสำคัญและสนใจที่จะศึกษาการบริการสาธารณะแนวใหม่อย่างจริงจัง ซึ่งนักวิชาการกลุ่มนี้โดยส่วนใหญ่เป็นนักรัฐประศาสนศาสตร์ในสายรัฐศาสตร์ที่มีพื้นฐานความรู้ในสาขาวิชารัฐศาสตร์มาก่อน หรือไม่ก็สอนอยู่ในมหาวิทยาลัยที่วิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นส่วนหนึ่งของคณะรัฐศาสตร์ ในส่วนทำนองนี้จึงมีข้อเสนอแนะว่าน่าจะมีการบูรณาการแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งหลาย คือ อาจจะมีการใช้แนวคิดการจัดการแบบอาศัยกลไกตลาดหรือประกอบการแบบธุรกิจเอกชน แต่ก็ควรจะให้ความสำคัญของความเป็นพลเมืองแบบประชาธิปไตย และต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ คุณธรรม จริยธรรมและความรับผิดชอบต่อสังคมควบคู่กันไปด้วย

อิทธิพลของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) มีคุณค่าต่อการพัฒนาองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ นอกจากการศึกษาในชั้นเรียนแล้ว ยังมีความพยายามย่ออัตลักษณ์ของรัฐประศาสนศาสตร์ว่าหลีกเลี่ยงจากเรื่องคุณค่าหรือค่านิยมประชาธิปไตยไปไม่ได้ การจัดบริการสาธารณะก็ไม่ใช่เรื่องง่าย ๆ ที่เอกชนหรือใคร ๆ จะทำได้ เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะหรือผลประโยชน์ของส่วนรวมและความรับผิดชอบต่อ ซึ่งเอกชนยากที่จะเข้าใจและยากที่จะปฏิบัติได้ การบริการสาธารณะแนวใหม่ได้เพิ่มหรือให้คุณค่าแก่นักบริหารรัฐกิจมากขึ้น พร้อม ๆ กับเห็นว่าการบริหารภาครัฐเป็นสิ่งที่จำเป็นและมีคุณค่าแตกต่างจากการบริหารธุรกิจ โดยหากบริหารภาครัฐตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่กำกับการลดคุณค่าของการบริหารราชการหรือการบริหารภาครัฐให้ไปเหมือนกับภาคเอกชน จนในที่สุดอาจไม่จำเป็นต้องมีการบริหารภาครัฐ การบริหารภาครัฐไม่ได้ต้องการการบรรลุคุณค่าแค่ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ผลลัพธ์ ผลสัมฤทธิ์ เหมือนกับคุณค่าที่ธุรกิจเอกชนต้องการเท่านั้น เพราะคุณค่าดังกล่าวเป็นเพียงผลหรือคุณค่าในระยะสั้น แต่คุณค่าที่สำคัญกว่าก็คือ เรื่องของการเสริมสร้างความเป็นธรรมทางสังคม ความสามารถรับผิดชอบต่อได้ จริยธรรมและผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะ

การวิพากษ์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) เห็นว่าคุณค่าหรือเป้าหมายเหล่านั้นเป็นเพียงเป้าหมายรอง ไม่ใช่เป้าหมายหลักของการบริหารและบริการภาครัฐ ในส่วนของการบริการสาธารณะแนวใหม่กับรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (NPA) นั้น จะพบว่าสิ่งที่การบริการสาธารณะแนวใหม่กับรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่มีค่านิยมหลายประการที่สอดคล้องกัน โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับพลเมือง การมีส่วนร่วมและการเสริมสร้างความเป็นธรรมทางสังคมนั้นเป็นเพราะการบริการสาธารณะแนวใหม่มีที่มาหรือแนวคิดพื้นฐานหนึ่งมาจากรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ และการที่การบริการสาธารณะแนวใหม่ให้ความสำคัญกับพลเมืองและความเป็นธรรมในสังคมนั้นก็สอดคล้องกับสาระสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ โดยเฉพาะในประเด็นความเสมอภาคหรือความเป็นธรรมทางสังคมนั้นถือเป็นค่านิยมที่สำคัญที่สุดของรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ และเป็นค่านิยมที่สำคัญของการบริการสาธารณะแนวใหม่ด้วย

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ในเรื่องของ การนำแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ไปปฏิบัติ นั้น อาจมีความไม่ชัดเจนถ้าเทียบกับการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปปฏิบัติ เพราะการบริการสาธารณะ

แนวใหม่ยังคงมีความเป็นนามธรรมสูง และยังขาดเครื่องมือที่จะนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริง แต่เราสามารถให้อำนาจความรู้ในเรื่องความเป็นพลเมืองที่เป็นเรื่องของความสามารถของบุคคลที่มีอิทธิพลต่อระบบการเมือง โดยส่งเสริมการเกิดและสร้างความเข้มแข็งของสถาบันในชุมชนเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐกับพลเมือง และเมื่อพลเมืองและสถาบันต่าง ๆ ในชุมชนมีการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งย่อมนำมาซึ่งสิ่งที่เรียกว่า “**ประชาสังคม**” (civil society) ซึ่งมีความตื่นตัวที่จะรวมตัวกันเพื่อขับเคลื่อนระบบการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองอยู่บนพื้นฐานของการที่รัฐมีหลักประกันว่าพลเมืองต้องสามารถกำหนดทางเลือกให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตนเองได้โดยผ่านวิธีการต่าง ๆ และสามารถเข้าร่วมในการบริหารปกครองประเทศได้ *พลเมืองต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) มากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว (individual interest) มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกิจการของรัฐ (public affairs) และมีจิตวิญญาณสาธารณะ (public spirit)* การดำเนินการต่าง ๆ ของภาคประชาสังคมจึงเปรียบเสมือนการเป็นขบวนการหรือการเคลื่อนไหวของพลเมืองรากหญ้า (grass-roots citizen-based movement)

#### ๔.๓ แนวคิดการจัดการปกครองแนวใหม่ (NPG)

อิทธิพลของแนวคิดการจัดการปกครองที่มีต่อการจัดการภาครัฐไทย คือ จากสถานการณ์ในโลกปัจจุบันได้เปลี่ยนไปมากทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยีและการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ปัญหาสังคมและอื่น ๆ ที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้นกว่าเดิม ระบบราชการไทยหรือการบริหารงานภาครัฐไทยจึงต้องมีการปรับตัวเพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในสังคมที่มีความหลากหลายมากขึ้น การปรับตัวดังกล่าวคือการลดบทบาทในกิจกรรมอันเป็นสาธารณะทั้งหลายทั้งปวงให้กลายเป็นกิจกรรมของฝ่ายอื่น ๆ ในสังคมมากยิ่งขึ้น มีการปรับเปลี่ยนทั้งแนวคิดและการตั้งเอาศาสตร์อื่น ๆ เข้ามาใช้เป็นฐานในการศึกษาการจัดการทำบริการสาธารณะในรูปแบบใหม่ ๆ เป็นต้นว่าการนำแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่เข้ามาใช้ในการปรับปรุงบทบาท เป้าหมาย วิธีการของภาครัฐมากขึ้น เพราะบางสิ่งบางอย่างเอกชนสามารถทำได้ดีกว่ารัฐ ทั้ง ๆ ที่เป็นกิจการที่เป็นสาธารณะและกระทบต่อคนจำนวนมากก็ตาม ดังนั้นแนวคิดนี้เมื่อนำประยุกต์ใช้ในภาครัฐไทย จึงน่าจะเป็นการทำงานร่วมกันของภาคส่วนต่าง ๆ จากเดิมที่บทบาทในการบริหารงานภาครัฐไทยอยู่ที่รัฐบาลกลางซึ่งเป็นทั้งผู้กำหนดนโยบายสาธารณะและเป็นตัวจักรสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบาย กลายมาเป็นการประสานงานและร่วมมือกันจากทั้งหน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน และภาคประชาสังคม บทบาทของภาครัฐไทยก็มีหน้าที่ในการกำกับดูแล และออกกฎระเบียบให้ทุกภาคส่วนในสังคมอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข ไม่มีใครละเมิดหรือทำผิดกติกาของสังคมต่อไป

### ๕. อิทธิพลของแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังสมัยใหม่ต่อภาครัฐไทย

ก่อนที่จะเข้าสู่ยุคหลังสมัยใหม่ (postmodern) รัฐประศาสนศาสตร์ยุคสมัยใหม่ (modern) ยึดถือระบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy) ซึ่งเป็นการแยกกันอย่างเด็ดขาดระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการ นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งที่จะเข้ามาควบคุมข้าราชการให้ปฏิบัติ

ตามนโยบายที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชน ข้าราชการจึงต้องเป็นกลางในการปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะป็นนักการเมืองฝ่ายใดมาบริหารก็ต้องปฏิบัติตามนโยบาย และมีความยืดหยุ่น เพื่อให้ให้นักการเมืองสามารถปฏิบัติงานตามที่ได้ให้สัญญาไว้กับประชาชน อย่างไรก็ตามวงจรประชาธิปไตยในความเป็นจริงนั้นไม่เป็นไปตามหลักการที่วางไว้ เพราะข้าราชการยังเลือกปฏิบัติตามเฉพาะที่ตนเห็นชอบเท่านั้น ไม่เป็นกลางเสมอไป และทางฝ่ายการเมืองก็มักจะเข้าแทรกแซงการทำงานของข้าราชการ วงจรประชาธิปไตยจึงไม่เป็นไปตามหลักการและขาดความน่าเชื่อถือ ประชาธิปไตยโดยผ่านระบบผู้แทนเช่นนี้ ทำให้เห็นว่าการบริหารลักษณะนี้ไม่สามารถเข้าถึงอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงของประชาชนได้ Fox and Miller จึงเสนอให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมืองโดยตรงแทนการใช้อำนาจอธิปไตยโดยผ่านผู้แทน ซึ่งประชาชนเมื่อเลือกผู้แทนแล้วมักไม่สนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมเพราะถือว่าเป็นเรื่องของผู้แทน หรือประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมไม่มีความรู้ ความสามารถหรือประสบการณ์ดีพอ อีกนัยหนึ่งรัฐประศาสนศาสตร์หลังยุคสมัยนิยมต้องการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของวงจรประชาธิปไตยแบบเดิมมาเป็นการมีปฏิสัมพันธ์โดยตรงระหว่างข้าราชการกับประชาชน (Hugh T. Miller, 1993: 99-116)

รัฐประศาสนศาสตร์เป็นอีกหนึ่งศาสตร์ที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดหลังสมัยใหม่ต่อจากศาสตร์ทางด้านอื่น ทฤษฎีหลังสมัยใหม่มักจะนำเสนอแนวคิดที่ตรงกันข้ามกับยุคสมัยใหม่ นั่นคือการการปฏิเสธวิทยาศาสตร์และตรรกปฏิบัติฐานนิยมที่ยอมรับนับถือกันมานานว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องในการเข้าหาความจริง เป็นเรื่องที่ทำทายเป็นอย่างยิ่ง เสน่ห์ของรัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่น่าจะอยู่ที่การวิเคราะห์รัฐประศาสนศาสตร์ในสังคมที่กำลังอยู่ในสภาวะของการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง รวดเร็ว และคาดการณ์ได้ยาก แนวคิดหลังสมัยใหม่ที่กำเนิดมาจากในฝรั่งเศสและเยอรมันมีอิทธิพลต่อการศึกษาในสาขาวิทยาการต่าง ๆ มากมาย โดยแนวคิดนี้ถือว่าโลกในยุคปัจจุบันเป็นยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและตลอดเวลาสรรพสิ่งในโลกล้วนไม่แน่นอน ซึ่งรวมถึงองค์ความรู้ต่าง ๆ โลกที่เราอยู่ทุกวันนี้ยังเป็นโลกที่มีความหลากหลายและแยกส่วนของกลุ่มคนและชุมชนต่าง ๆ ตามความเชื่อและวัฒนธรรมซึ่งต่างมีอัตลักษณ์ของตนเองและมีบริบทที่แตกต่างกันออกไป จึงไม่ควรที่จะใช้กฎหรือเกณฑ์ หรือทฤษฎีที่เป็นการรวมศูนย์ที่มีลักษณะใช้ได้ทั่วไปครอบคลุมและควบคุมทุกสิ่งจากส่วนกลาง เพราะการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมทำให้โครงสร้างของอำนาจจากส่วนกลางเปลี่ยนแปลงได้ตลอด การคงศูนย์อำนาจและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้ที่ส่วนกลางจึงไม่อาจทำได้ ตรงกันข้ามจะต้องมีการกระจายอำนาจไปตามความหลากหลายของสภาพสังคม นอกจากนี้แนวคิดหลังสมัยใหม่ยังต่อต้านการได้มาของความรู้ที่มาจากการใช้เหตุผลและวิธีการทางวิทยาศาสตร์ เพราะไม่ใช่เป็นแหล่งที่มาของความรู้แต่เพียงแนวทางเดียวและไม่ถูกต้องทั้งหมด เพราะความจริงในทัศนะของแนวคิดหลังสมัยใหม่เป็นสิ่งที่สังคมสร้างขึ้นและครอบงำโดยผู้มีอำนาจให้ต้องยอมรับความจริงนั้นทั้ง ๆ ที่ความจริงนั้นเป็นสิ่งที่สลับซับซ้อนและโต้แย้งได้เสมอ (George Frederickson and Kevin Smith, 2003: 127-159)

แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่เริ่มมีปรากฏขึ้นอย่างเด่นชัดในการประชุม PAT-Net ในช่วงปลายทศวรรษที่ ๑๙๘๐ เป็นต้นมา นักรัฐประศาสนศาสตร์ Denhardt เริ่มออกมาโจมตีการใช้

หลักเหตุผลในรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะนักรัฐประศาสนศาสตร์สร้างทฤษฎีโดยไม่ได้คำนึงถึงบริบททางสังคม แต่ยึดติดอยู่กับการใช้หลักเหตุผล การตัดสินใจตามลำดับขั้น ตามกฎเกณฑ์ และการพิสูจน์เชิงประจักษ์ของปฏิธานนิยม ทั้งสองจึงเสนอทฤษฎี critical theory ที่ให้รัฐประศาสนศาสตร์ปฏิรูประบบราชการที่มีลำดับขั้น การบังคับบัญชาหลายชั้น มีกฎหมายระเบียบที่เคร่งครัดจากส่วนกลางที่ครอบคลุมไปทั่ว มาเป็นการบริหารที่มีการปรับให้สามารถตอบสนองต่อความหลากหลายและมีทางเลือกหลายทาง ในขณะที่ Farmer ได้ชี้ให้เห็นว่าความทันสมัยหรือสมัยนิยมเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องอย่างมากกับความรู้ที่เป็นรูปธรรม แต่ยุคหลังสมัยใหม่มีความเกี่ยวข้องกับค่านิยมและการค้นหาความจริงมากกว่าคุณลักษณะเฉพาะของความรู้ นอกจากนี้สมัยนิยมยังเป็นการแสดงออกถึงข้อจำกัดในเรื่องหลักต่าง ๆ ๔ หลัก คือ (๑) หลักวิทยาศาสตร์นิยม (Scientism) (๒) หลักความกล้าได้กล้าเสีย (Enterprise) (๓) หลักเฉพาะตัวนิยม (Particularism) ซึ่งในยุคหลังสมัยนิยมจะถูกครอบงำด้วยความมีประสิทธิภาพ ความเป็นผู้นำ การจัดการ ตัวองค์กร และ (๔) หลักเทคโนโลยีนิยม (Technologism) ซึ่งในยุคหลังสมัยนิยมมองว่าทำให้เกิดความกังวลในเรื่องการสูญเสียความเป็นมนุษย์ในการปฏิบัติงานของรัฐ (George Frederickson and Kevin Smith, 2003: 127-159)

แนวคิดหลังสมัยใหม่เป็นแนวคิดที่เปิดกว้างและหลากหลาย ไร้ระเบียบแบบแผน สวนทางกับแนวคิดแบบสมัยใหม่อย่างชัดเจน แนวคิดนี้จึงค่อนข้างจะมีอิทธิพลต่อการจัดการภาครัฐไทยน้อยกว่าแนวคิดอื่น ๆ เพราะสังคมไทยเป็นสังคมที่ใช้ระเบียบกฎเกณฑ์ ความมีระเบียบแบบแผนในการทำงาน แต่อาจจะเหมาะกับนิสัยของคนไทยมากกว่าที่ชอบทำอะไรตามใจคือไทยแท้ แต่หากมองในแง่ของการพัฒนาเป็นศาสตร์หรือองค์ความรู้มีเพียงนักวิชาการบางส่วนเท่านั้นที่สนใจศึกษาในแนวหลังสมัยใหม่ เพราะว่าการเข้าถึงองค์ความรู้ทางด้านหลังสมัยใหม่เป็นเรื่องยาก อาจจะเป็นเพราะยังเคยชินกับการศึกษาแบบมีเหตุมีผลที่พยายามให้มีความเป็นวิทยาศาสตร์ของรัฐประศาสนศาสตร์ จึงทำให้การเข้าถึงหรือการทำความเข้าใจแนวคิดยุคหลังสมัยใหม่เป็นไปค่อนข้างยาก แต่ในระยะหลัง ๆ เริ่มมีผู้ให้ความสนใจในเรื่องเหล่านี้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในแวดวงวิชาการที่มีการศึกษาหาความรู้และเรียบเรียงความรู้ยุคหลังสมัยใหม่ออกมาเป็นหนังสือและงานวิจัยเพิ่มมากขึ้น

กล่าวโดยสรุปคือ จากการที่รัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่เน้นการโจมตีและมีเนื้อหาตรงข้ามกับทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ จึงทำให้ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่ไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ คงเป็นได้เพียงแนวความคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่ซึ่งมีส่วนในการขยายความชัดเจนของทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์สมัยนิยมเท่านั้น แต่ก็มีผู้ที่สนับสนุนแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่เป็นจำนวนมากและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันก็เชื่อมโยงและได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ไม่ผูกขาดแต่เพียงระเบียบวิธีการวิจัยทางวิทยาศาสตร์อย่างเคร่งครัด เนื่องจากโลกยุคปัจจุบันเป็นยุคของการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ถึงจนกระทั่ง

ไม่อาจยึดหลักเกณฑ์หรือแก่นสารอะไรได้เลย ดังนั้น นักรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคปัจจุบันจึงไม่ควรละเลยที่จะศึกษารัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่

## ๖. ข้อวิพากษ์และแนวโน้มรัฐประศาสนศาสตร์

แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีพัฒนาการที่เปลี่ยนไปตามกาลเวลา จากเดิมที่รัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสำคัญกับการแยกการเมืองและการบริหารออกจากกัน ไม่ควรก้าวก่ายหรือแทรกแซงหน้าที่ของกันและกัน ไปสู่เรื่องของผลประโยชน์สาธารณะและบทสนทนาที่เปลี่ยนแปลงไปของรัฐประศาสนศาสตร์ นานมาแล้วที่แนวคิดเดิม ๆ ได้ครอบงำรัฐประศาสนศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นระบบราชการของแม็ก เวเบอร์ หรือแนวคิดอื่น ๆ ที่สนับสนุนให้ภาครัฐเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการผลประโยชน์สาธารณะหรืออะไรก็ตามที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสาธารณะ แต่เมื่อสถานการณ์ของสังคมได้เปลี่ยนไป บทบาทที่เคียดเคียดเด่นของภาครัฐก็ถูกลดลง ทั้ง ๆ ที่ผูกขาดอำนาจดังกล่าวมาเป็นเวลานาน ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความไม่แน่นอนและมีการเคลื่อนไหวไปมา ไม่มีวันหยุดนิ่งของทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ที่ถือว่าเป็นศาสตร์อ่อนหาความแน่นอนไม่ได้เหมือนวิทยาศาสตร์ (Gary L. Wamsley; et al, 1990: 31-51)

การเปลี่ยนแปลงที่ทำให้เกิดคำถามเกี่ยวกับขอบเขตและลักษณะของการบริหารสาธารณะ ทั้งสองเป็นอาชีพและเป็นสาขาวิชาทางวิชาการ (scholarly discipline) สำหรับศตวรรษที่ยี่สิบการบริหารงานภาครัฐเกือบทั้งหมดเป็นสิ่งที่มีความหมายเดียวกันกับข้าราชการ ลำดับชั้นและความรับผิดชอบ แม้ว่ายุคทองของอำนาจทางทฤษฎีในการบริหารรัฐกิจถูกทำลายหรือทำทลายลงในปี ๑๙๕๐ ภายใต้การโจมตีของ Dwight Waldo, Herbert Simon, และคนอื่น ๆ การถดถอยของข้าราชการเมืองและการบริหารเป็นหลักการจัดกฎระเบียบที่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงธรรมชาติรัฐธรรมนูญหรือสถาบันของรัฐบาล การล่มสลายของทฤษฎีดั้งเดิมนั้นหมายความว่าระบบราชการที่อยู่ในเขตอำนาจของนโยบายส่วนกลางไม่สามารถได้รับการพิจารณาตัดออกไปหรือให้แยกออกจากการเมือง แต่พวกเขายังคงเป็นผู้ผลิตกลาง (central supplier) ของสินค้าสาธารณะและบริการอย่างต่อเนื่องเพื่อกำหนดสิ่งที่ทฤษฎีการบริหารถูกนำไปใช้อธิบาย ความหลากหลายทางทฤษฎีที่เกิดขึ้นตามความพยายามที่ผสมกับความสำเร็จในการอธิบายความสัมพันธ์ของระบบราชการใหม่ที่ได้รับการยอมรับด้วยสภานิติบัญญัติ ผู้บริหารและส่วนที่เหลือของระบบการปกครอง แต่ความสัมพันธ์เหล่านั้นในการเตรียมการทางเทคนิคของพวกเขาหรือกฎระเบียบของข้าราชการยังคงไม่ได้รับการแตะต้อง แม้ว่ามุมมองทางทฤษฎีของการบริหารรัฐกิจมีการเปลี่ยนแปลง แต่ความเป็นมืออาชีพและความเป็นจริงทางการทดลองของตนยังคงมีเสถียรภาพอยู่เช่นเดิม



“

**นักรัฐประศาสนศาสตร์**ที่มีความเป็น**มืออาชีพ**จะต้องมีความเฉลียวฉลาดในการจัดการกับผลประโยชน์สาธารณะ เป็นผู้ปกป้องคุ้มครองและเป็นที่พึ่งพาได้ ช่วยแก้ไขปัญหาสังคมได้ มีส่วนในการ**เสริมสร้างอำนาจหน้าที่และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน**ให้มากยิ่งขึ้นตามกระแสและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

”

ดังนั้น **นักรัฐประศาสนศาสตร์**ที่มีความเป็น**มืออาชีพ**จะต้องมีความเฉลียวฉลาดในการจัดการกับผลประโยชน์สาธารณะ เป็นผู้ปกป้องคุ้มครองและเป็นที่พึ่งพาได้ ช่วยแก้ไขปัญหาสังคมได้ มีส่วนในการ**เสริมสร้างอำนาจหน้าที่และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน**ให้มากยิ่งขึ้นตามกระแสและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป แนวคิดที่เปลี่ยนแปลงไปเหล่านี้ก็มีผลกระทบต่อแวดวงของระบบราชการไทยไม่น้อย ซึ่งจะเห็นว่าระยะหลังเริ่มมีการนำแนวคิดที่เปลี่ยนไปของกระแสโลกมาปรับใช้อยู่มาก ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มขึ้นของบทบาทเครือข่ายภาคประชาสังคมหรือองค์กรที่ไม่ใช่รัฐเข้ามามีส่วนขับเคลื่อนทั้งต่อต้านและสนับสนุนการดำเนินงานของภาครัฐอยู่พอสมควร ทำให้บางโครงการถึงกับสะดุด หยุดชะงักดำเนินการต่อไม่ได้หรือไม่ก็ล่าช้าออกไป และที่สำคัญคือการนำแนวคิดเหล่านี้มาใช้ในการศึกษาหรือนำมาเป็นทฤษฎีต้นแบบที่ใช้ในการศึกษาวิจัยต่อยอดองค์ความรู้ หาระบบที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยต่อไป ดังนั้นสิ่งที่น่าจะนำมาใช้ประโยชน์จึงเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ คือทั้งเรียนรู้ได้และปฏิบัติได้ โดยแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อระบบราชการไทยที่เห็นได้ชัดมากคือ การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในระบบราชการ และมีการขับเคลื่อนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาข้าราชการพลเรือนที่ทำให้ระบบราชการไทยต้องมีการปรับตัวอย่างมาก ซึ่งจากการสังเกตหลายอย่าง ๆ ก็พัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น มีการให้บริการที่สะดวกรวดเร็วมากขึ้นและเป็นที่พึ่งของประชาชนได้มากขึ้น บทบาทของนักรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยควรจะปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ ไม่ตกเป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมือง ให้ความสำคัญกับความเสมอภาคและความยุติธรรม พร้อมทั้งวิพากษ์วิจารณ์สังคมอย่างสร้างสรรค์ เป็นส่วนหนึ่งที่จะนำองค์ความรู้หรือทฤษฎีต่าง ๆ มาประยุกต์ใช้ในสถานการณ์ที่เกิดปัญหาขึ้นจริงได้เป็นอย่างดี อันจะนำมาซึ่งความน่าเชื่อถือในศาสตร์สาธาณศาสตรนี้ที่เป็นทั้งองค์ความรู้ที่สามารถนำมาถ่ายทอดกันได้ สอนกันได้ ในขณะที่เดียวกันก็สามารถนำไปปฏิบัติกับการแก้ไขปัญหามาสาธาณณะได้อย่างลงตัว

บทบาทของรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ใช่การสยบยอมให้กับฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหารที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา จารีตปฏิบัติและรัฐธรรมนูญของเราไม่รู้จักผู้ทรงอำนาจแบบนี้ ตรงกันข้ามภารกิจของรัฐประศาสนศาสตร์คือการเข้าไปมีส่วนในการปกครองอย่างชาญฉลาดและเหมาะสม ดังนั้นความเป็นมืออาชีพอยู่ที่ว่านักรัฐประศาสนศาสตร์จะต้องทำตัวเป็นผู้ดูแลปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน และเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมของกระบวนการปกครองของสังคมอย่างชอบด้วยกฎหมายและอย่างแข็งขันในฐานะที่เป็นผู้ดูแลปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ นักรัฐประศาสนศาสตร์จะต้องหลุดพ้นจากแรงกดดันทางการเมืองในปัจจุบันและภาพลักษณ์ที่ตกต่ำของตนเองในฐานะที่เป็นเพียงกลไก เครื่องมือชิ้นหนึ่งที่จะต้องต่อสู้อย่างมีจิตสำนึกที่วิพากษ์เกี่ยวกับบทบาทของตนเอง มุ่งมั่นที่จะรับใช้ผลประโยชน์สาธารณะ และผดุงรักษากระบวนการปกครองแบบประชาธิปไตย (Gary L. Wamsley; et al, 1990: 31-51) ขณะเดียวกันก็อยู่ภายใต้กฎหมายและจารีตของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการปกครองที่จำกัดและตระหนักถึงความจำเป็นของยุคสมัยที่จะต้องผสมผสานกับพลังอำนาจต่าง ๆ อย่างรอบคอบ เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ผลประโยชน์สาธารณะ นั่นคือในฐานะผู้ดูแลปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ นักรัฐประศาสนศาสตร์อาจจะต้องละทิ้งหรือเพิกเฉยต่อการตอบสนองต่อประธานาธิบดีหรือรัฐสภา หรือต่อศาล และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์สาธารณะในระยะยาวไว้อย่างที่เห็นเหมาะสม

นอกจากนี้แล้ว เวทีการประชุมที่มีการถกแถลงถึงแนวคิด ทฤษฎี องค์ความรู้ต่าง ๆ พัฒนาการทางแนวคิดของรัฐประศาสนศาสตร์คงหนีไม่พ้นการประชุมที่มีนาบวรุคที่เกิดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๙๖๘ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการประชุมที่ประสบความสำเร็จที่ทำให้ประชาชนชาวโลกได้ทราบถึงแนวคิดและทิศทางของรัฐประศาสนศาสตร์ ต่อมาก็มีการประชุมที่มีนาบวรุคอีกเป็นครั้งที่สองในปี ค.ศ. ๑๙๘๘ ส่วนครั้งที่สามประชุมในปี ค.ศ. ๒๐๐๘ และในอนาคตคาดว่าจะมีการประชุมครั้งที่ ๔ ในเดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ. ๒๐๒๘ ซึ่งการประชุมครั้งที่ผ่าน ๆ มาดูเหมือนว่านักวิชาการและสำนักต่าง ๆ จะมาจากอเมริกาเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นความคาดหวังในการประชุมที่จะมีขึ้นในอนาคตจึงมองว่าควรจะมีนักวิชาการที่มาจากทั่วทุกมุมโลก เพราะรัฐประศาสนศาสตร์จะได้เป็นศาสตร์ที่มีความเป็นสากลมากขึ้น มิใช่กระจุกตัวอยู่ที่อเมริกาที่เดียว เนื่องจากที่ผ่านมานั้นทั้งการเรียนการสอน ทั้งนักวิชาการ ตำรา เอกสาร บทความต่าง ๆ ล้วนมีต้นกำเนิดมาจากมหาวิทยาลัยในอเมริกาทั้งสิ้น ซึ่งการก้าวเข้าสู่ความเป็นสากลนี้สังเกตได้จากการประชุมในครั้งที่สามเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ผู้เข้าร่วมประชุมมิได้จำกัดอยู่ที่นักวิชาการชาวอเมริกันเท่านั้น แต่ยังมีผู้เข้าร่วมที่มาจากหลากหลายประเทศทั้งในยุโรป เอเชีย ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ไม่ว่าจะเป็นจีน เกาหลี บราซิล และประเทศไทย นอกจากนี้ยังได้มีการพูดคุยถกเถียงและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ การจัดการภาครัฐที่มีความเป็นสากลมากขึ้น (Bowornwathana, Bidhya, 2010: S64-S68)

ต่อจากนี้ไปแนวโน้มในอนาคตการศึกษาในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ก็ได้จำกัดอยู่เฉพาะอเมริกาเท่านั้น แต่ได้มีการเปิดหลักสูตรการเรียนการสอนทั้งในระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอกในอีกหลากหลายประเทศทั่วโลก โดยไม่ได้มีกำแพงทางภาษามาเป็นตัวปิดกั้นอีกต่อไป นั่นหมายความว่าหนังสือ ตำราเรียน บทความ และงานเขียนต่าง ๆ ไม่ได้มาจากนักวิชาการชาวอเมริกาอย่างเดียว แต่จะมาจาก

จากทั่วทุกมุมโลก โดยเฉพาะในยุคปัจจุบันนี้ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศทำให้โลกนั้นกลายเป็นโลกไร้พรมแดน ซึ่งไม่ต่างจากการทำให้โลกมีขนาดเล็กลง เปรียบเสมือนเป็นเพียงหมู่บ้านโลกเท่านั้น จึงทำให้สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ง่ายเมื่อเทียบกับยุคก่อน ๆ และที่สำคัญคือจากที่เมื่อก่อนปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นเพียงปัญหาของแต่ละประเทศที่จะต้องแก้ไขด้วยตนเอง แต่ในปัจจุบันปัญหามากมายที่เกิดขึ้นนั้นไม่สามารถแก้ไขได้โดยลำพังเพียงประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น แต่มันเป็นปัญหาระดับสากล เช่น ปัญหาโลกร้อน ปัญหาวิกฤตน้ำมัน สึนามิ การก่อการร้าย ปัญหาโรคเอดส์ ฯลฯ ดังนั้น จึงต้องมีการจัดการภาครัฐแบบร่วมมือกัน เป็นเครือข่ายภาคีที่จะจัดการกับปัญหาดังกล่าวร่วมกัน ดังนั้นจึงเป็นการมุ่งหวังว่าจะเกิดนวัตกรรมรัฐประศาสนศาสตร์สายพันธุ์ใหม่ที่มาจากทั่วทุกมุมโลก ในการนำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์นั้นมองว่า ไม่ว่าจะเราจะอยู่ที่ไหนของโลก เราก็สามารถรับรู้ถึงการเปลี่ยนแปลงจากที่อื่นได้โดยอาศัยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีนั้นหมายความว่า เราสามารถนำเสนอแนวคิด ทฤษฎี มุมมองต่าง ๆ จากประเทศของเราสู่สายตาชาวโลกได้ด้วยเหมือนกัน (Bowornwathana, Bidhya, 2010: S64-S68)

## ๗. บทวิเคราะห์และอนาคตที่ควรจะเป็นไปของการจัดการภาครัฐ

จากการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับพัฒนาการของแนวคิดทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์และอิทธิพลของทฤษฎีที่มีต่อการจัดการภาครัฐไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อภาครัฐไทยอยู่หลายประการ ดังนี้

**๑) โครงสร้างองค์กรภาครัฐ** จากอดีตที่ผ่านมาองค์กรภาครัฐมีโครงสร้างที่ใหญ่ เทอะทะ สลับซับซ้อน มีการทำงานที่ทับซ้อนกัน ต่อมาก็มีการเปลี่ยนแปลงคือมีการลดขนาดขององค์กรให้มีขนาดเล็กลง มีความคล่องตัวในการทำงาน มีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น

**๒) สายการบังคับบัญชา** ในอดีตนั้นภาครัฐไทยมีสายการบังคับบัญชาตามแนวคิดของแม็ก เวเบอร์ คือมีสายการบังคับบัญชาที่ยาว ซึ่งก่อให้เกิดความคล่องตัวในการสั่งการ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้กลายเป็นอดีตไปแล้ว เพราะในปัจจุบันมีการลดสายการบังคับบัญชาให้สั้นลงจากแบบพีระมิดกลายเป็นแบบแนวราบ

**๓) กฎระเบียบข้อบังคับ** ภาครัฐไทยแต่เดิมนั้นมีระเบียบข้อบังคับที่ทำให้เกิดความล่าช้าและขาดความคล่องตัวในการทำงาน ต่อมาก็ได้มีการปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ ให้มีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น

**๔) การรวมศูนย์อำนาจ** โดยเฉพาะอำนาจในการตัดสินใจจะอยู่ที่ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ ถึงแม้จะมีข้อดีคือทำให้เกิดเอกภาพในการทำงาน แต่ก็มีข้อเสียคือ เกิดความล่าช้าในการสั่งการ ทำให้ไม่ทันต่อปัญหาและการตอบสนองต่อประชาชน จึงเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจมากขึ้นในระยะต่อมา

**๕) มุมมองที่มีต่อบุคลากร** เป็นการเน้นการทำงานให้มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าและเกิดความประหยัด จึงอาจจะให้ความสำคัญในการพัฒนาบุคลากรที่ยังน้อย มองคนเป็นเพียงเครื่องจักรหรือฟันเฟืองเล็ก ๆ ที่จะขับเคลื่อนงานให้ประสบความสำเร็จเท่านั้น จึงเป็นเหตุให้การทำงานขาดชีวิตชีวาและ

ความกระตือรือร้น มุมมองต่อมาก็มีการยกย่องคนในองค์กรว่าเป็นทุนมนุษย์ที่สามารถพัฒนาได้และมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์กร

จากแนวคิดร่วมสมัยทำให้ทราบว่าอิทธิพลของแนวคิดทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในภาครัฐไทยแล้ว อนาคตและความน่าจะเป็นของภาครัฐไทยน่าจะมีประเด็นเหล่านี้ให้กล่าวถึง คือ

**๑) เครือข่าย** การบริหารงานแบบเครือข่ายมีให้เห็นมากขึ้น และคาดว่าน่าจะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต จากการศึกษาในอดีตที่ผ่านมาการมีสายการบังคับแบบแนวดิ่ง และรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจไว้ที่คน ๆ เดียว ส่งผลต่อความสำเร็จของการบริหารงานในภาครัฐ แนวคิดเรื่องเครือข่ายจึงเริ่มเข้ามามีบทบาทเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายนโยบาย เครือข่ายประชาธิปไตย เครือข่ายชุมชน ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดการเชื่อมโยงกันของประชาชนในทุก ๆ ภาคส่วน เป็นการระดมสรรพกำลังเพื่อใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายหรืองานอื่น ๆ ของภาครัฐ

**๒) การมีส่วนร่วม** กระแสเรื่องการมีส่วนร่วมเป็นกระแสที่มาแรงมากอีกกระแสหนึ่ง และคาดว่าในอนาคตแนวคิดนี้ยังไม่ล้าสมัยไปง่าย ๆ แน่นนอน ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาพอกล่าวถึงการมีส่วนร่วมก็จะนึกถึงเพียงแค่การมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น แต่ในปัจจุบันและต่อไปในอนาคตยังมีอีกหลายเรื่องราวที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ตั้งแต่ระดับต่ำสุดไปจนถึงมีอำนาจในการตัดสินใจในประเด็นที่มีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่จนกระทั่งถึงความเป็นไปในระดับชาติ เช่น การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณ และอื่น ๆ อีกหลายอย่าง ทั้งนี้ถึงแม้ว่าในอดีตที่ผ่านมามองการมีส่วนร่วมว่าเป็นเรื่องที่ยู้งยาก และสิ้นเปลือง แต่ในปัจจุบันกลับมองว่าการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนหรือส่วนอื่น ๆ ส่งผลต่อความชอบธรรมในการบริหารงานภาครัฐ

**๓) การใช้ชุมชนเป็นฐาน** เป็นกระแสที่ต่อเนื่องจากการมีส่วนร่วม แต่ในกรณีของการใช้ชุมชนเป็นฐานในการจัดการทรัพยากรและแบ่งเบาปัญหาที่แต่ก่อนเป็นหน้าที่ของภาครัฐ ให้กลายมาเป็นการจัดการโดยชุมชน เพราะนอกจากจะเป็นเจ้าของพื้นที่แล้ว ยังรู้ถึงปัญหาและความต้องการของชุมชนได้ดีกว่าภาครัฐ แน่นนอน เป็นการลดบทบาทของภาครัฐตามแนวคิดการจัดการปกครองแนวใหม่ ที่ให้ภาคส่วนอื่น ๆ มีบทบาทแทนภาครัฐมากยิ่งขึ้น

**๔) การกระจายอำนาจ** เป็นประเด็นที่มีการกล่าวถึงกันมานานพอสมควร ตั้งแต่การกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในอนาคตการกระจายอำนาจอาจจะไม่ใช่แต่ท้องถิ่นในรูปแบบเดิม ๆ อีกแล้ว เพราะเริ่มมีกระแสของการจัดการตนเองของหน่วยงานที่เคยเป็นส่วนภูมิภาคที่ต้องการจะบริหารจัดการทรัพยากรและงบประมาณที่มีอยู่ด้วยตนเอง เช่น จังหวัดจัดการตนเอง หรืออาจจะมีการปกครองแบบใหม่ ๆ เกิดขึ้น แต่ไม่รวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจอย่างแน่นนอน เพราะจะเหมือนกับการถอยหลังลงคลอง

**๕) การบูรณาการ** ในอนาคตการจัดการภาครัฐไทยคงต้องมีการทำงานที่บูรณาการมากขึ้น นั่นคือการร่วมมือร่วมใจ ร่วมใช้ทรัพยากรกับองค์กรอื่น ๆ ทั้งที่เป็นหน่วยงานของภาครัฐและหน่วยงานของภาคเอกชน ทั้งนี้เพราะต่างคนต่างทำย่อมทำให้เกิดประสิทธิภาพต่ำ เพราะแต่ละองค์กรมีความเชี่ยวชาญไม่เหมือนกัน การทำงานแบบบูรณาการจึงไปสอดคล้องกับข้ออื่น ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น

**๖) หลักธรรมาภิบาล** กลายเป็นหลักสากลที่หลาย ๆ ประเทศทั่วโลกต้องนำไปปรับใช้เพื่อให้เกิดผลตามหลักการที่วางไว้ ไม่ว่าจะเป็นหลักนิติธรรม หลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า ซึ่งคาดว่าในอนาคตหลักการเหล่านี้ก็ยังคงเป็นที่ต้องการในการเป็นเครื่องมือของการจัดการภาครัฐไทยอย่างแน่นอน

**๗) เทคโนโลยีสารสนเทศ** สื่อออนไลน์ สื่อโซเชียล ทั้งในปัจจุบันและอนาคตจะเข้ามามีบทบาทอย่างมากในการจัดการภาครัฐ กระแสข้อเรียกร้องต่าง ๆ จะมีมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เช่น คลิปต่าง ๆ ที่ออกมาฟ้องสังคมว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐให้บริการเป็นอย่างไรบ้าง ดีหรือไม่ดี ซึ่งจะเป็นการตีแผ่เหตุการณ์ให้ได้รับรู้กันอย่างแพร่หลายและรวดเร็ว สื่อออนไลน์มีทั้งข้อดีและข้อเสีย แต่ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้

**๘) จริยธรรม** เรื่องนี้เป็นสิ่งที่ทุกสังคมคาดหวังให้คนของภาครัฐมีคุณธรรม จริยธรรม ซื่อสัตย์ โปร่งใส ปราศจากการทุจริตคอร์รัปชันในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะแนวคิดทฤษฎีใดของรัฐประศาสนศาสตร์ จะดีเพียงใดก็ตาม หากผู้นำไปปฏิบัติขาดซึ่งจริยธรรม และไม่เห็นแก่ประโยชน์สาธารณะแล้ว ย่อมไม่ส่งผลดีต่อส่วนรวมแน่นอน

**๙) อิทธิพลของสังคมโลก** กระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก ไม่ว่าจะเป็นไปโนทิศทางใด ทั้งเรื่องการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ย่อมส่งผลต่อการจัดการภาครัฐไทย ซึ่งอาจจะส่งทั้งผลดีและผลเสีย ดังนั้นไม่ว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นจะดีหรือร้าย ภาครัฐไทยก็ต้องมีการปรับตัวเพื่อให้ทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

## ๘. บทสรุป

แนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์เป็นแนวคิดที่นำเข้ามาจากอเมริกาและยุโรป ที่มีอิทธิพลต่อการจัดการภาครัฐไทย โดยมีฐานของการคิดที่ว่าสภาพของบริบททางสังคมของไทยตั้งแต่ในอดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบันสังคมไทยให้ความเคารพนับต่อบุคคลผู้ทำงานราชการเปรียบประดุจเจ้านายที่มีอำนาจสั่งการชาวบ้านธรรมดา ๆ ได้ ดังนั้น จึงให้ความสำคัญมาก หากใครส่งลูกหลานให้ไปเรียนต่อในระดับสูงกว่าการศึกษาภาคบังคับก็มักจะกำชับบุตรหลานเสมอ ๆ ว่าขอให้เรียนเก่ง ๆ จบแล้วจะได้ไปเป็นเจ้าคนนายคน นั่นคือ อาชีพรับราชการนั่นเอง แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์จึงได้เจริญเติบโตเป็นอย่างดีในแผ่นดินไทย และเมื่อมีการเปิดสอบตำแหน่งข้าราชการแต่ละครั้งก็มีคนแห่ไปสมัครสอบเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะตำแหน่งเจ้าพนักงานปกครองหรือปลัดอำเภอ มุมมองในเรื่องนี้จึงมีอยู่ว่าการรับราชการนั้นเป็นอาชีพที่ไม่ร่ำรวยแต่มีความมั่นคงสูง ยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชน ซึ่งถึงแม้ว่าจะได้รับเงินเดือนมากกว่า แต่ก็มีโอกาสที่จะ



ตักงานสูงหากมีเหตุการณ์มาบังคับ เช่น บริษัทขาดทุนหรือล้มละลาย แต่ภาคราชการไม่มีคำว่าขาดทุนหรือไม่มีคำว่าฝนแล้งและน้ำท่วมมาเป็นข้ออ้างในการเลิกจ้างงาน

นอกจากนี้ อิทธิพลของแนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ยังมีผลต่อการจัดการภาครัฐไทยเป็นอย่างยิ่ง นับตั้งแต่ยุคดั้งเดิมอย่างทฤษฎีระบบราชการของ Max Weber ที่ฝังรากลึกอยู่ในระบบราชการไทยมาอย่างยาวนาน และดูเหมือนว่าจะอยู่ต่อไปเรื่อย ๆ เพราะทฤษฎีนี้ทำให้ผู้บริหารที่อยู่บนสุดมีอำนาจมากในการสั่งการตามสายการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับวิถีของคนในสังคมไทยได้เป็นอย่างดีที่ยกย่องนับถือผู้มีอำนาจ แต่เมื่อสถานการณ์โลกได้เปลี่ยนแปลงไป ภาครัฐไทยจึงไม่สามารถที่จะต้านทานต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกได้ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) จึงได้กลายเป็นอีกหนึ่งทางเลือกที่เกิดขึ้นตามมาจากแรงผลักดันของโลกาภิวัตน์ (Globalization) ที่ปรารถนาให้ระบบราชการหรือกิจการภาครัฐนั้นต้องมีการปรับตัว เพราะระบบราชการขนาดใหญ่ (Big Government) แบบเดิม ๆ นั้นจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมหาศาลในการหล่อเลี้ยงระบบ แต่ในอีกด้านหนึ่งกลับพบว่าระบบราชการกลับขาดประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชน อีกทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาทางด้านการคลังตามมาด้วยเช่นกัน ซึ่งแนวความคิดทางด้านการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นก็ได้นำเอาเทคนิควิธีการมากมายขององค์กรภาคเอกชนเข้ามา ประกอบกับการเกิดกระแสทางด้านการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบตะวันตก (Democratization) ได้แทรกผ่านเข้ามาพร้อม ๆ กัน จึงส่งผลให้แนวความคิดนี้ได้รับความนิยมนำไปปรับใช้ในหลายประเทศจวบจนถึงปัจจุบัน



ที่มา: <http://www.sungmennfe.go.th>

ต่อจากแนวคิดที่กล่าวมาแล้วข้างต้น กระแสของแนวคิดที่มาแรงอีกอย่างหนึ่งก็คือ การพยายามที่จะลดบทบาทของภาครัฐให้เล็กลง สังคมใหญ่ขึ้น ให้ความสำคัญกับภาคประชาชน ภาคประชาสังคมเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะที่มีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี ดังนั้นแนวคิดร่วมสมัยอย่างการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) และการบริหารกิจการบ้านเมืองแนวใหม่ (NPG) จึงมีอิทธิพลต่อการพยายามของภาครัฐไทยที่จะนำแนวคิดเหล่านี้ไปประยุกต์ใช้ไม่น้อย อย่างไรก็ตามการศึกษาทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ไม่อาจจะละเลยในเรื่องของค่านิยมได้ ถึงแม้จะดูเป็นนามธรรมหรือจับต้องไม่ได้ก็ตาม การศึกษาแนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ต้องยอมรับว่าเรื่องบางเรื่องจะมีความเป็นนามธรรมสูง แต่ก็จำเป็นต้องศึกษาเพราะเป็นสิ่งที่จะทำให้เข้าใจศาสตร์ทางสังคมศาสตร์นี้มากยิ่งขึ้น และนอกจากนี้ความเป็นศาสตร์ที่ขาดเอกลักษณ์ของรัฐประศาสนศาสตร์ที่ต้องอาศัยความรู้แบบสหวิทยาการจากศาสตร์อื่น ๆ มาช่วยในการอธิบายปรากฏการณ์ทางความรู้ที่เกิดขึ้น อันเป็นการศึกษาที่ถือได้ว่าเป็นเสน่ห์อย่างหนึ่งซึ่งการศึกษาในศาสตร์นี้ได้เคลื่อนไหวไปมา ไม่ได้หยุดนิ่งอยู่กับที่หรือจนกว่าจะหาทฤษฎีใหม่ ๆ มาลบล้าง เพราะรัฐประศาสนศาสตร์ถึงแม้จะมีความรู้หรือแนวคิดใหม่ ๆ เข้ามา แต่ความรู้จากแนวคิดเดิมก็ยังคงศึกษาอยู่เพื่อให้รู้ถึงพัฒนาการทางความคิด

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

จิรวัดน์ รจนาวรรณ. (๒๕๔๖). *ปฏิรูปการเมืองและระบบราชการ*. กรุงเทพฯ: ฟิ่งตน.

ปิ่นรส มาลากุล ณ อยุธยา. (๒๕๕๒). *การพัฒนากระบวนราชการไทย การพัฒนาองค์การ และการสร้างองค์การที่เรียนรู้*. สืบค้นเมื่อ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๑ จาก [www.ranong.go.th/newsimg/download/file01.doc](http://www.ranong.go.th/newsimg/download/file01.doc)

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕. (๒๕๓๕, ๓ เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๓๕, หน้า ๑-๑๕.

### ภาษาอังกฤษ

Appleby, P. H. (1949). *Policy and Administration*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.

Bowornwathana, Bidhya. (2010). "Minowbrook IV in 2008: From American Minowbrook to Global Minowbrook." *Public Administration Review*, 70, Supplement 1, December 2010: S64-S68.

Frederickson, George H. "Toward a New Public Administration." in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (2012). *Classics of Public Administration*. Wadsworth: Cengage Learning, pp. 296-307.

Frederickson, George H. and Smith, Kevin B. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Colorado: Westview Press. Chapter 6: Postmodern Theory, pp. 127-159.

Gary, Wamsley L. et al. "Public Administration and the Governance Process: Shifting the Political Dialogue." in Gary, Wamsley L. (1990). *Refunding Public Administration*. California: Sage Publication, pp. 31-51.

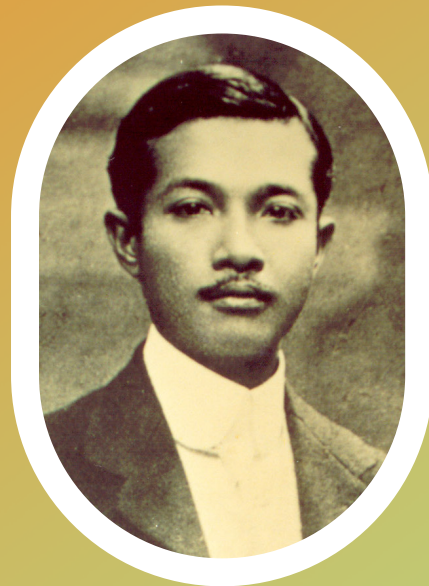
Goodnow, Frank J. "Politics and Administration." in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (2012). *Classics of Public Administration*. Wadsworth: Cengage Learning, pp. 29-31.

Gruening, G. (2001). Origin & theoretical basis of the new public management. *International Public Management Journal*, 4(1): 1-25.

Hood, C. (1991). "A Public Management for All Seasons?." *Public Administration*, 69(1): 3-19.

Hugh, Miller T. (1993). "Everyday Politics in Public Administration." *The American Review of Public Administration*, June 1993, 23(2): 99-116.

- Janet Vinzant Dennaardt and Robert B. Denhardt. (2007). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Nicholas Henry. (2012). *Public Administration and Public Affairs*. Englewood Cliffs. NJ: Prentice-Hall.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Addison-Wesley.
- Owen E. Hughes. (2012). *Public Management and Administration*. (4th Edition). London: Palgrave Macmillan, pp. 1-93.
- Pollit, Christopher. (1990). *Managerialism and the Public Sector: The Anglo-American Experience*. Cambridge, MA: Basil Blackwell.
- Robert, B. Denhardt and Janet Vinzant Denhardt. (2003). “The New Public Service: An Approach to Reform.” *International Review of Public Administration, Taylor and Francis Journals*, 8(1): 3-10.
- Weber, Max. “Bureaucracy.” in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (2012). *Classics of Public Administration*. Wadsworth: Cengage Learning, pp. 44-49.
- White, Leonard D. (1926). Introduction to the study of public administration. in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (2012). *Classics of Public Administration*. Wadsworth: Cengage Learning, pp. 50-57.
- Wilson, Woodrow. “The Study of Administration.” in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (2012). *Classics of Public Administration*. Wadsworth: Cengage Learning, pp. 16-28.



# ถอดรื้อเรื่องเล่า

บิดาแห่งกฎหมายไทย  
ทฤษฎีปฎิฐานนิยมทางกฎหมาย  
และคำพิพากษาแนวรัฐประหารนิยม\* (๒)

จรัญ ไชษณานันท์\*\*

---

\* บทความนี้เป็นเนื้อหาต่อเนื่องจากบทความ ตอนที่ ๑ ซึ่งตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสาร ปีที่ ๗๐ ฉบับที่ ๑ เดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ หน้า ๘๑-๑๒๘

\*\* ศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง



“

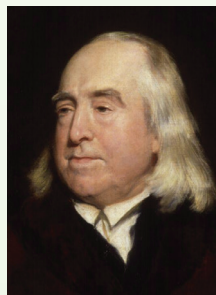
...กฎหมายที่ดีที่สุด/สอดคล้องกับหลักอรรถประโยชน์แท้จริง  
คือกฎหมายที่ก่อให้เกิดความสุขสูงสุดแก่ผู้คน  
จำนวนมากที่สุด (The greatest happiness  
of the greatest number)

”

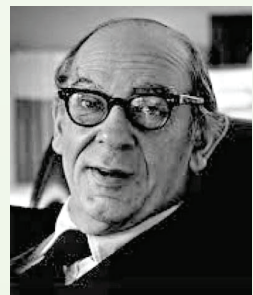
## ปฏิธานนิยมทางกฎหมายและแนวความคิดประชาธิปไตย-เสรีนิยม

### นักปฏิธานนิยมทางกฎหมายและความเป็นเสรีประชาธิปไตย

กรณีศึกษาของการเป็นนักปฏิธานนิยมทางกฎหมายควบคู่กับการเป็นนักกฎหมายฝ่ายประชาธิปไตยของพระยานิติศาสตร์ไพศาลข้างต้น หากมองโดยภาพรวมแล้วหาใช่เรื่องแปลกประหลาดอย่างใด โดยเฉพาะเมื่อศึกษาเทียบเคียงกับผู้นำความคิดปฏิธานนิยมทางกฎหมายของตะวันตกหลาย ๆ คน อาทิ เบนแธม (Jeremy Bentham: 1748-1832) ผู้ได้รับการยอมรับว่าเป็นบิดาของปฏิธานนิยมทางกฎหมายแบบดั้งเดิม หรือฮาร์ท (H. L. A. Hart: 1907-1992) ซึ่งถือเป็นบิดาของปฏิธานนิยมทางกฎหมายสมัยใหม่/ร่วมสมัย โดยที่ทั้งคู่ต่างมีแนวคิดหรือจุดยืนทางการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตยทั้งสิ้น



Jeremy Bentham



H. L. A. Hart

เบนแธมในฐานะเป็นนักนิติศาสตร์และนักปฏิรูปกฎหมายคนสำคัญของอังกฤษ โดยสถานะทางวิชาการถือเป็นอาจารย์ของออสติน (John Austin: 1790-1859) ผู้เผยแพร่ทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมายอย่างกว้างขวางจนมีการเรียกขานเป็นสำนักออสติน ซึ่งรู้จักคุ้นเคยในวงการกฎหมายไทยสมัยใหม่ นับแต่ยุคปฏิรูปกฎหมาย เคียงคู่กับการพิจารณาธรรมชาติของกฎหมายที่ปรากฏเป็นจริง (Is) ในฐานะเป็นคำสั่ง (Command) ซึ่งเกิดจากเจตจำนงของผู้เป็นรัฐอธิปไตยซึ่งได้รับการเชื่อฟังปฏิบัติตามจากชุมชนทางการเมือง<sup>๖๔</sup> ในความเป็นนักปฏิรูปกฎหมายเพื่อสังคมที่จริงจังของเบนแธม กระทั่งมีผู้กล่าวยกย่องให้เป็นหนึ่งในผู้ให้กำเนิดรัฐสวัสดิการเพื่อคนส่วนรวมสมัยใหม่ เบนแธมยังให้ความสำคัญอย่างสูงต่อข้อถกเถียงเรื่องกฎหมายที่ควรจะเป็น (Ought) ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญของนิติศาสตร์ว่าด้วยการตรวจสอบแก้ไขกฎหมาย (Censorial jurisprudence) หรือศาสตร์แห่งการนิติบัญญัติ อันเกี่ยวข้องกับศีลธรรมบนพื้นฐานของหลักการประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ภายใต้เกณฑ์วินิจฉัยตัดสินความดีหรือความยุติธรรมของกฎหมาย (กฎหมายที่ควรจะเป็น) จากการพิจารณาผลลัพธ์ของกฎหมายที่ก่อให้เกิดความสุข/ความเพลิดเพลินแก่มนุษย์ และดังนั้นกฎหมายที่ดีที่สุด/สอดคล้องกับหลักการประโยชน์แท้จึงคือกฎหมายที่ก่อให้เกิดความสุขสูงสุดแก่ผู้คนจำนวนมากที่สุด (The greatest happiness of the greatest number)<sup>๖๖</sup> บนพื้นฐานของจริยธรรมแบบอรรถประโยชน์นิยมเช่นนี้ ทฤษฎีกฎหมายของเบนแธมโดยเนื้อแท้จึงมีลักษณะต่อต้านระบอบอำนาจนิยม (Anti-authoritarianism) การใช้อำนาจในการบัญญัติกฎหมายของรัฐอธิปไตยจึงต้องเป็นไปอย่างสอดคล้องกับหลักการประโยชน์ดังกล่าว ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจทางกฎหมายตามอำเภอใจแบบระบบเผด็จการทั่วไปที่มุ่งแต่การรักษาอำนาจและผลประโยชน์ของตนเองเดียวกันเมื่อศึกษาความคิดทางการเมืองของเบนแธมโดยตรง เราจะประจักษ์ถึงความเชื่อมั่นของเบนแธมต่อระบอบประชาธิปไตยตัวแทน (Representative Democracy) ซึ่งเขาถือว่าเป็นรูปแบบการปกครองเดี่ยวเท่านั้นที่สอดคล้องกับหลักการประโยชน์ ควบคู่กับการที่เบนแธมให้การสนับสนุนอย่างจริงจังต่อหลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน (Popular Sovereignty)<sup>๖๗</sup>



John Austin

<sup>๖๔</sup> Lord Lloyd of Hampstead, *Introduction to Jurisprudence*, (London: Stevens & Sons, 1979), pp. 203-206.

<sup>๖๖</sup> Ibid., pp. 171-173.

<sup>๖๗</sup> ศึกษารายละเอียดความคิดประชาธิปไตยของเบนแธมได้ใน อาทิ Philip Schofield, *Utility and Democracy: the Political Thought of Jeremy Bentham*, (Oxford: Oxford University Press, 2006); Felimon Peonidis, "Jeremy Bentham's 'Unusually Liberal' Representative Democracy", *History of European Ideas*, 37(4), December 2011 หรือ Stanford Encyclopedia of Philosophy, Jeremy Bentham, <http://plato.stanford.edu/entries/Bentham/>; เอ็ม เจ ฮาร์มอน (เขียน) เสน่ห์ จามริก (แปล), *ความคิดทางการเมืองจากเพลโตถึงปัจจุบัน*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๙), หน้า ๔๖๖.

สมควรย้ำว่าความเชื่อมั่นของเบนแธมต่อหลักอำนาจอธิปไตยของประชาชนดังกล่าวไม่แตกต่าง เช่นกันจากความคิดของฮาร์ท (H. L. A. Hart) จากจุดยืนทางสังคมการเมืองแบบประชาธิปไตยเสรีนิยมและความคิดปัจเจกชนนิยมเสรี (Liberal Individualism) ฮาร์ทกล่าววิจารณ์บทสรุปเรื่ององค์อธิปัตย์ที่อยู่เหนือกฎหมายของนักปฏิฐานนิยมมา ตั้งเดิมอย่างออสตินว่าเป็นสิ่งที่ขัดแย้งไม่ลงรอยกับรัฐประชาธิปไตย เหตุเพราะรัฐอธิปัตย์แท้จริงต้องหมายถึงประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนในการบัญญัติกฎหมายในรัฐสภา ขณะที่การนิติบัญญัติในระบอบประชาธิปไตยทุกแห่งล้วนมีข้อจำกัดทั้งสิ้น โดยต้องอยู่ใต้กฎเกณฑ์แห่งการรับรองความเป็นกฎหมาย (Rule of Recognition) (ความหมายหนึ่งกินความถึงกฎเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญภายใต้ทฤษฎีระบบกฎหมายของฮาร์ท) กล่าวโดยรวมแล้วประชาชนนั่นเองที่เป็นรัฐอธิปัตย์ ผู้ซึ่งออกคำสั่ง(ผ่านตัวแทน)เป็นกฎหมายและขณะเดียวกันก็ต้องอยู่ใต้กฎหมายไปพร้อมกัน ดังนั้นในสภาพที่เป็นจริง(ของรัฐที่มีระบบกฎหมายหรือนิติรัฐ) จึงไม่อาจมีรัฐอธิปัตย์ที่เป็นผู้ออกคำสั่งซึ่งไม่อยู่ใต้คำสั่งหรือกฎเกณฑ์ใด ๆ<sup>๖๘</sup>

## ปฏิฐานนิยมทางกฎหมายร่วมสมัยและการปฏิเสธ/ต่อต้านกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม

นอกจากจุดยืนทางประชาธิปไตยของฮาร์ทจะมีส่วนสำคัญในการหักล้างข้อวิจารณ์ความเป็นอำนาจนิยมของทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย ความเป็นเสรีนิยมและการให้ความสำคัญต่อมโนธรรมสำนึกที่อิสระของปัจเจกบุคคลเบื้องหน้ากฎหมายหรืออำนาจรัฐที่ไม่เป็นธรรม ยังทำให้ทฤษฎีกฎหมายของฮาร์ทมีลักษณะก้าวหน้ามากขึ้น กระทั่งมีลักษณะใกล้เคียงกับทฤษฎีกฎหมายฝ่ายตรงข้ามอย่างปรัชญากฎหมายธรรมชาติ ที่ผ่านมาฝ่ายตรงข้ามกับปฏิฐานนิยมทางกฎหมายมักกล่าวโทษปฏิฐานนิยมมา ว่าเป็นทฤษฎีกฎหมายที่ตอบสนองหรือรับใช้อำนาจเผด็จการในนามของกฎหมายอย่างเชื่อง ๆ ไม่ปฏิเสธโต้แย้งกฎหมายหรือคำสั่งรัฐอธิปัตย์ที่ไร้ความชอบธรรมทั้งในแง่เนื้อหาและที่มาแห่งอำนาจ ดังตัวอย่างบทวิพากษ์ของรััดบรุค (Gustav Radbruch: 1878-1949) นักนิติปรัชญาเรื่องนามชาวเยอรมันที่เคยกล่าวโทษแนวคิดทางกฎหมาย



Gustav Radbruch

<sup>๖๘</sup> H. L. A. Hart, *The Concept of Law*, (Oxford: Clarendon Press, 1981), pp. 72-76; H. L. A. Hart, *Essays in Jurisprudence and Philosophy*, (Oxford: Clarendon Press, 1983), p. 60; Michael D. Bayles, *Hart's Legal Philosophy: an Examination*, (Dordrecht: Kluwer Academic Press, 1992), pp. 35-37; Brian Z. Tamanaha, "The Contemporary Relevance of Legal Positivism", *Australian Journal of Legal Philosophy*, 32, 2007: 10.

แบบปฏิฐานนิยมต่อการมีส่วนร่วมเมื่อกับพรรคณาซีที่ครองอำนาจในการบิดเบือนการใช้อำนาจที่กระทำไปภายใต้โลโก้ของกฎหมาย รัวบรุ่มมองว่าในสภาพที่เป็นจริงหลักการของทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมายที่ว่า *กฎหมายคือกฎหมาย (A law is a law)* (ซึ่งสะท้อนนัยแห่งความศักดิ์สิทธิ์เด็ดขาดของกฎหมายและสภาพบังคับ) ทำให้วิชาซีพกฎหมายเยอรมัน(และวิชาซีพกฎหมายไทย ?!) ไร้ข้อปกป้องต่อสู้ต่อบทกฎหมาย(ชั่วร้าย) ซึ่งบัญญัติขึ้นตามอำเภอใจและมีความผิดพลาดร้ายแรง<sup>๖๙</sup>

เบื้องหน้าบทวิพากษ์เช่นนี้ ฮาร์ทกลับโต้แย้งถึงความอ่อนหดไร้เพียงสาในความคิดดังกล่าวซึ่งมีความเข้าใจอย่างครึ่ง ๆ กลาง ๆ ต่อความหมายอันเป็นหัวใจของแนวคิดเสรีนิยม (ซึ่งแฝงอยู่ในทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย) เพราะแท้จริงแล้วสาระความหมายในแนวคิดปฏิฐานนิยมทางกฎหมายที่ว่า *กฎหมายคือกฎหมาย* คือการบอกกล่าวให้เราทราบว่า *กฎหมายไม่ใช่ศีลธรรม* (กฎหมายคือกฎหมาย กฎหมายไม่ใช่ศีลธรรม) และเราไม่ควรครุ่นคิดนำกฎหมายไปแทนที่ศีลธรรม<sup>๗๐</sup> คำกล่าวเช่นนี้คือการอธิบายความเป็นกฎหมายบนฐานคิดในลักษณะสำนึกแบบหนึ่ง เป็นการมองกฎหมายที่ปรากฏในโลกของความเป็นจริงไม่ใช่การมองกฎหมายเชิงจินตนาการเพื่อฝัน (Romantic) ซึ่งมีความคาดหวังสวยงามว่ากฎหมายต้องเป็นหนึ่งเดียวกับศีลธรรมอันดีงามหรือความยุติธรรมในอุดมคติเสมอไป ฮาร์ทยืนยันว่าความผิดพลาดล้มเหลวของชนชั้นนำทางกฎหมายในระบอบนาซีเยอรมันที่บิดเบือนการใช้อำนาจอย่างเลวร้ายในนามของกฎหมายไม่ใช่เกิดจากความคิดแบบปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย แต่กลับเป็นผลผลิตของทัศนคติและความเชื่อ(ทางอุดมการณ์) แบบอนุรักษ-อำนาจนิยม ตลอดจนความฉ้อฉลเสื่อมทรามทางศีลธรรม (Moral corruption) ซึ่งมีอิทธิพลครอบงำอยู่ในสังคมเยอรมัน รวมทั้งกระบวนการยุติธรรมของเยอรมันในยุคนั้นด้วย ดังอาจเทียบเคียงให้เห็นได้ว่าแนวคิดทางกฎหมายแบบปฏิฐานนิยมอันคล้ายคลึงกันที่ปรากฏโดดเด่นในสังคมอื่น ๆ (รวมทั้งในอังกฤษ ซึ่งเป็นดินแดนกำเนิดของทฤษฎีนี้) กลับมิได้ผลิตสร้างการบิดเบือนทางกฎหมายอันเลวร้ายเหมือนที่เกิดในเยอรมันแต่อย่างใด คำกล่าวที่ว่า *กฎหมายคือกฎหมาย* จึงมิได้หมายถึงการยืนยันความศักดิ์สิทธิ์เด็ดขาดของกฎหมายที่ต้องมีการบังคับใช้หรือเชื่อฟังปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดตายตัวและไม่ใช่การยืนยันถึงความถูกต้องสมบูรณ์ของกฎหมายในทุกกรณี

การที่ฮาร์ทชี้ว่า *กฎหมายคือกฎหมายไม่ใช่(สิ่งที่ช่วยด้วย)ศีลธรรมเสมอไป* และอย่านำกฎหมายเข้าไปแทนที่ศีลธรรมหรือทำให้กฎหมายกลายเป็นหนึ่งเดียวกับศีลธรรมหรือหลักคุณค่าแห่งความถูกต้องดีงาม

<sup>๖๙</sup> อ้างใน Brian Z. Tamanaha, “The Contemporary Relevance of Legal Positivism”, Op. cit., pp. 7-8.

<sup>๗๐</sup> H. L. A. Hart, “Positivism and the Separation of Law and Morals”, *Harvard Law Review*, 71(593), 1958: 618 as cited in, Brian Z. Tamanaha, *Ibid.*, p. 8; David Dyzenhaus, “Dworkin and Unjust Law”, Retrieved from <https://www.uva.nl/assets/subsites>, pp. 8-9.

ทั้งปวง โดยแก่นแท้คือการยืนยันในหลักการ(แบบสังคมนิยม)รากฐานของปฏิธานนิยมทางกฎหมายในเรื่องการแยกความเป็น/ความสมบูรณ์ของกฎหมายออกจากศีลธรรมหรือหลักคุณค่าใด ๆ (Separation thesis) คุณูปการสำคัญของการแยกศีลธรรมหรือตราประทับทางศีลธรรมออกจากกฎหมาย/ความเป็นกฎหมาย ลึก ๆ แล้วกลับทำให้เราเห็นหรือตระหนักรู้อย่างจริงจังว่า กฎหมายไม่ใช่เป็นหนึ่งกับศีลธรรมเสมอไป กฎหมายในโลกแห่งความเป็นจริงไม่ใช่คำสั่งหรือกฎเกณฑ์ทางสังคมที่มีความชอบธรรมทางศีลธรรมหรือความยุติธรรมเสมอไป กฎหมายในความเป็นจริงจึงเป็นสิ่งที่อาจบกพร่อง/ไร้ศีลธรรมหรือชั่วร้ายไร้ความยุติธรรมได้เสมอ (Fallibility thesis) แน่นอนที่สุด นี่ไม่ใช่เป็นคำกล่าวที่สนับสนุนส่งเสริมให้มีกฎหมายที่ไร้ศีลธรรมหรือไร้ความเป็นธรรม แต่มันคือการยืนยันความเป็นจริงของกฎหมายที่เราต้องตระหนักรู้หรือรู้เท่าทันธรรมชาติแห่งกฎหมายที่ปรากฏในโลกแห่งความเป็นจริงที่ยังห่างไกลจากโลกอุดมคติในจินตนาการอยู่มาก พร้อม ๆ กับการตระหนักรู้ต่อความซับซ้อนไม่แน่นอนของศีลธรรมที่อาจเข้าใจไม่ต้องตรงกัน ยิ่งกว่านั้นในทฤษฎีของฮาร์ท การลบล้างตราประทับทางศีลธรรมที่แนบมาตายตัวออกจากความเป็นกฎหมาย จริง ๆ แล้วกลับก่อเหตุให้เกิดการปฏิเสธทำลายต่อกฎหมายที่ชั่วร้าย ดังปรากฏจากความบางตอนในข้อเขียนของฮาร์ท:<sup>๗๑</sup>

...ในช่วงขณะที่เราต้องเผชิญหน้ากับการบังคับเรียกร้อง(ในนามของกฎหมาย)ให้ต้องปฏิบัติตามสิ่งที่ชั่วร้ายในทางศีลธรรม ความคิด(ในแบบกฎหมายธรรมชาติ)ที่มองว่า “สิ่งนี้(กฎหมายชั่วร้ายนี้)ไม่ใช่กฎหมาย” (จริง ๆ แล้ว)เป็นการคิดที่มีเหตุผลดีกว่าในแง่ใดเมื่อเทียบกับบทสรุป(แบบปฏิธานนิยมทางกฎหมาย)ที่ว่า “สิ่งนี้ คือกฎหมาย แต่มันเป็นสิ่งที่ชั่วร้ายไม่เป็นธรรมเกินกว่าจะเชื่อฟังหรือปรับใช้มัน”

<sup>๗๑</sup> H. L. A. Hart, *The Concept of Law*, (Oxford: Clarendon Press, 1981), pp. 205-206  
ในงานเขียนก่อนหน้าของฮาร์ท (*Positivism and the Separation of Law and Morals*, 1958) เขากล่าวถึงความเชื่ออันมั่นคง (Conviction) ในการปฏิเสธต่อต้านกฎหมายที่ชั่วร้ายไว้เช่นกัน: หากกฎหมายมีความชั่วร้ายไม่เป็นธรรมอย่างชัดเจนถึงขนาด(มนุษย์)ย่อมสมควรมีพันธะทางศีลธรรมอันขัดแย้งในการต่อต้านและเพิกถอนการเชื่อฟังปฏิบัติตามกฎหมายนี้, อ้างใน Lord Lloyd of Hampstead, *Introduction to Jurisprudence*, op. cit., p. 252 สมควรกล่าวเพิ่มเติมด้วยว่า ประเด็นความเชื่ออันมั่นคงทางศีลธรรมต่อพันธะหน้าที่ (ไม่ใช่เพียงแค่อำนาจ) ในการต่อต้านกฎหมายที่ชั่วร้ายไม่ยุติธรรม แท้จริงเป็นหลักคิดที่ปรากฏมายาวนานแล้วในความคิดฝ่ายอุดมคติ ตัวอย่างโดดเด่นที่มักมีการเผยแพร่ในการชุมนุมเรียกร้องความเป็นธรรมทางการเมืองสมัยใหม่ (รวมทั้งในสังคมไทยปัจจุบัน) อาจพบได้ในการอ้างอิงคำกล่าวของเจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) รัฐบุรุษคนสำคัญของสหรัฐอเมริกา: เมื่อความอยุติธรรมกลายเป็นกฎหมาย การต่อต้านย่อมกลายเป็นหน้าที่ (*When injustice becomes law, resistance becomes duty*) หลักการเดียวกันนี้ยังปรากฏในข้อเขียนอันเลื่องชื่อของคิง (Martin Luther King Jr.): *จดหมายจากคุกเบอร์มิงแฮม* (๑๙๖๓) ที่ยืนหยัดต่อความรับผิดชอบทางศีลธรรมในการปฏิเสธไม่เชื่อฟังกฎหมายที่ไร้ความยุติธรรม, อ่านรายละเอียด(ภาษาไทย)ได้ใน ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, *อารยะขัดขืน*, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกลบอลคิมทอง, ๒๕๔๙), หน้า ๑๔๐.



...คนเลวทรามจะตรากฎเกณฑ์(กฎหมาย)อันชั่วร้ายซึ่งมีผู้บังคับใช้มัน...สิ่งจำเป็นอย่างมากที่สุดที่จะทำให้มนุษย์มีสายตาอันชัดเจนขณะเผชิญหน้ากับการฉ้อฉล บิดเบือนอำนาจอย่างเป็นทางการ(ในนามของกฎหมาย) ก็คือ มนุษย์จำต้องรักษาลำนึกแห่งเหตุผลที่ว่า การรับรองต่อบางสิ่ง (คำสั่งของผู้มีอำนาจ) ให้มีความสมบูรณ์ทางกฎหมาย มิใช่เป็นบทสรุปสุดท้ายต่อการเชื่อฟัง/ปฏิบัติตาม(สิ่งนั้น ๆ) และไม่ว่ารัศมีเรื่องรองแห่งอำนาจของพระราชา(ผู้ออกคำสั่ง) จะมีความยิ่งใหญ่เพียงใด หรือไม่ว่าระบบอันเป็นทางการจะทรงสิทธิอำนาจ (Authority) (ในการตรา/บังคับใช้กฎหมาย)อย่างไร ในท้ายสุดแล้วการบังคับเรียกร้องให้มนุษย์ต้องปฏิบัติตามอำนาจใด ๆ ล้วนจำต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบพินิจพิจารณาทางศีลธรรม (Moral scrutiny) (ของปัจเจกบุคคล)เสมอ...”

กล่าวโดยรวมความแล้ว ทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมายร่วมสมัยของฮาร์ทโดยนัยลึก ๆ แล้ว มีลักษณะสำคัญที่หลายฝ่ายเชื่อว่าส่งเสริมประชาธิปไตยเสรีนิยมและเน้นความคิดปัจเจกชนนิยมเชิงเสรี (Liberal individualism) โดยยืนหยัดในท้ายสุดต่ออำนาจสูงสุดแห่งมโนธรรมสำนึกทางศีลธรรมของปัจเจกบุคคล (Individual moral conscience) (ในการวินิจฉัยความถูกต้องทางศีลธรรม-ความยุติธรรมของกฎหมาย) ซึ่งสนับสนุนการมิใช่สิทธิในการวิพากษ์วิจารณ์ความอยุติธรรมของกฎหมายที่บัญญัติขึ้น สิทธิในการชั่งน้ำหนักตัดสินใจต่อการเชื่อฟังหรือไม่เชื่อฟังกฎหมาย รวมทั้งสิทธิหรือกระทั่งพันธะหน้าที่ (Obligation) ในการปฏิเสธ/ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งอันชั่วร้ายที่ปรากฏตัวในนามของกฎหมาย<sup>๗๑</sup>

## การถอดรื้อมายาคติต่อทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมายในคำพิพากษาแนวรัฐประหารนิยม

ที่สุดแล้วหลักคิดเชิงประชาธิปไตย-เสรีนิยมของนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายชั้นนำเช่นเบนแธมหรือฮาร์ทย่อมเป็นหลักคิดร่วมสมัยที่สมควรรับรู้-สืบสานต่อ หากนำเสียดายที่หลักคิดเช่นนี้ไม่ได้รับการเผยแพร่หรือส่งเสริมแพร่หลายจริงจังในการศึกษานิติศาสตร์ของไทยในท่ามกลางความอ่อนแอของการเรียนการสอนนิติปรัชญาในคณะนิติศาสตร์ต่าง ๆ กระทั่งมีข้อวิจารณ์ต่อสถานะของนิติปรัชญาที่กลายเป็นส่วนเกินของการศึกษากฎหมายในโรงเรียนกฎหมายของสังคมไทยที่(ส่วนใหญ่)ยังคงตกอยู่ใต้การชี้นำของกระแสวิชาชีพที่มุ่งเน้นการผลิตนักกฎหมายทางวิชาชีพที่เชี่ยวชาญกฎหมายในทางปฏิบัติมากกว่าการผลิตนักนิติศาสตร์ที่มีความคิดริเริ่มและรอบรู้กฎหมายทั้งทางทฤษฎี-ปฏิบัติซึ่งเชื่อมโยงกับปัญหา/ความเป็นจริงของสังคมต่าง ๆ อันรวมทั้งการตระหนักรู้ต่อจุดหมายของกฎหมายที่มีข้อถกเถียงอันเป็นพลวัตตามแนวคิดทางปรัชญากฎหมายต่าง ๆ

<sup>๗๑</sup> ดูอาทิ D. N. MacCormick, “Law, Morality and Positivism”, *Legal Studies*, 1, 1981: 143; Roger Cotterrell, *The Politics of Jurisprudence: A Critique Introduction to Legal Philosophy*, cited in, Hamish Ross, *Law as a Social Institution*, (Bloomsbury Academic, 2001), pp. 81-82.

อย่างไรก็ตามสมควรกล่าวเน้นความเข้าใจอันถูกต้องด้วยว่า ตัวอย่างศึกษาแนวคิดเชิงประชาธิปไตยเสรีนิยมทั้งในตัวความคิดและนักคิดฝ่ายปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย จริง ๆ แล้วมิใช่มุ่งปกป้องเขตชูความดีเด่นของทฤษฎีกฎหมายสกุลนี้ให้ยึดมั่นถ้อยมั่นแต่อย่างใด ซึ่งจริง ๆ แล้วก็ไม่ได้แตกต่างจากนิติปรัชญาสำนักต่าง ๆ ที่ล้วนมีข้อจำกัดบกพร่องและตกอยู่ใต้ข้อวิจารณ์ในแง่มุมต่าง ๆ เสมอ การปรากฏของข้อวิจารณ์ต่อนิติปรัชญาแต่ละสำนักล้วนเป็นปรากฏการณ์ปรกติ ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้เสมอในเมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยืนหยัดในคำอธิบายที่มีลักษณะเฉพาะตัวต่อธรรมชาติแห่งความเป็นกฎหมาย กำเนิดแห่งทฤษฎีหรือนิติปรัชญาที่เป็นเอกเทศเฉพาะตัวจากการเน้นย้ำจุดเด่นทางความคิดใดความคิดหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง ล้วนปิดกั้นหรือสร้างข้อจำกัดทางความรู้ในตัวเองหรือเกิดการละเลยหรือลดทอนทั้งความรู้แบบอื่น รวมทั้งความรู้เชิงองค์รวมต่อธรรมชาติแห่งความเป็นกฎหมายทั้งในแง่อุดมคติและความเป็นจริงในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตามทวิเคราะห์วิจารณ์ทั่วไปต่อทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมายมิได้อยู่ในขอบเขตของงานเขียนนี้ ซึ่งให้ความสำคัญมากกว่าต่อการตีแผ่มายาคติหรืออคติทางนิติศาสตร์ในสังคมไทยที่ถูกปลูกฝังให้มีความเชื่อและความชิงชังต่อความคิดอำนาจนิยมทั้งในตัวทฤษฎีและนักทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย ขณะที่ทฤษฎีกฎหมายนี้ถูกนำมาเผยแพร่โดยผู้ที่ได้รับการเชิดชูให้เป็นบิดาแห่งกฎหมายไทย ซึ่งไม่ปรากฏสิ่งบ่งชี้ชัดเจนว่าเป็นผู้มีความคิดอำนาจนิยมทางกฎหมายหรือสอนให้นักกฎหมายสยบยอมรับใช้ผู้มีอำนาจโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมใด ๆ ดังคดีพจน์ในเรื่องการมีชีวิตอยู่เพื่อรับใช้ช่วยเหลือผู้อื่น ไม่ใช่คิดเป็นนายคน ย่อมเป็นสิ่งตรงข้ามกับความคิดที่มุ่งรับใช้ผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจหรือผู้ถือเอาอำนาจรัฐเป็นใหญ่เหนือราชฎหรือความเป็นธรรมใด ๆ สมควรสังเกตด้วยว่ากระแสวิพากษ์อย่างกว้างขวางในสังคมไทยต่อทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมายทั้งในแง่อำนาจนิยม ความไม่ใส่ใจเรื่องศีลธรรม/ความยุติธรรมในกฎหมายหรือการเชื่อฟังปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเชื่อง ๆ โดยไม่ใส่ใจต่อหลักการหรือความเป็นธรรมใด ๆ มักเป็นไปภายใต้สมมติฐานหรือจินตนาการ (อันผิดพลาด) ที่ให้ความสำคัญกับพลังความคิดทางนิติปรัชญาแบบปฏิฐานนิยมฯ อย่างมากเกินจริงทั้งในแง่คำสอนทางทฤษฎีและในแง่อิทธิพลทางความคิดต่อความเชื่อทางกฎหมายของนักกฎหมายไทย ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพความจริงของความอ่อนแอ ทั้งองค์ความรู้และการเรียนรู้นิติปรัชญาในระบบการศึกษากฎหมายไทยที่อยู่ใต้การครอบงำของกระแสวิชาชีพเหนือวิชาการ

น่าสังเกตด้วยว่ากระแสวิพากษ์เชิงการเมืองต่อทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมายในสังคมไทยเริ่มก่อตัวขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ ๒๕๒๐ ท่ามกลางบรรยากาศการต่อต้านอำนาจเผด็จการและการเริ่มต้นความตื่นตัวต่อแนวคิดสิทธิมนุษยชน พร้อม ๆ กับการก่อเกิดขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ด้านสิทธิมนุษยชน(ทางการเมือง) ภายหลังรัฐประหาร ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ และรัฐประหาร ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ ซึ่งนำไปสู่สิ่งที่เรียกว่าระบอบ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” ในยุคพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์-พลเอก เปรม ติณสูลานนท์) ขณะเดียวกันความตื่นตัวของความคิดเชิงวิพากษ์นี้ยังกำเนิดคล้อยหลังกระแสเรียกร้องในวงวิชาการกฎหมายให้ใส่ใจต่อวิชาการ-นิติศาสตร์ (ควบคู่เนื้อหาเชิงวิชาชีพกฎหมาย) เพิ่มมากขึ้น อันสอดคล้องกับการถือกำเนิดวิชานิติปรัชญาอย่างเป็นทางการเป็นอิสระเอกเทศในปี ๒๕๑๖ (ในขณะนั้นนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย

ธรรมศาสตร์จากการผลักดันของปรีดี เกษมทรัพย์) ภายใต้บริบททางสังคมดังกล่าวได้ปรากฏการวิจารณ์ความจำกัดบกพร่องหรือกระทั่งความเลวร้ายเชิงอำนาจนิยมของทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย หัวใจสำคัญของปัญหามักรวมศูนย์ไปที่การปฏิวัติรัฐประหารที่เกิดซ้ำซากจนกลายเป็นวงจรอุบาทว์ทางการเมืองไทย โดยเชื่อกันว่านี่คือนักกฎหมายหรือตุลาการที่มีแนวคิดแบบปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย(แบบดั้งเดิม)เข้ามีส่วนร่วมสนับสนุนด้วย ความเช่นนี้อาจเห็นได้ชัดจากการอภิปรายทางวิชาการครั้งสำคัญทางนิติปรัชญาในปี ๒๕๒๓ ในหัวข้อเรื่อง *กฎหมายคืออะไรในแง่ของนิติปรัชญา* ปรีดี เกษมทรัพย์ (อดีตคณบดีและอธิการบดีของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) เป็นผู้จุดประกายการวิพากษ์ต่อคำสอนของสำนักกฎหมายบ้านเมือง/ปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย(ในแบบฉบับดั้งเดิมที่เชื่อว่ากฎหมายคือคำสั่งรัฐอธิปไตย...) ว่าก่อให้เกิดผลเสียหายนานับประการ เช่น ทำให้นักกฎหมายไม่พยายามแสวงหาความเป็นธรรมเพราะได้รับการสั่งสอนว่ากฎหมายกับความยุติธรรมเป็นคนละเรื่อง และเมื่อได้มีการประทุษร้ายต่อกฎหมายสูงของบ้านเมือง (การทำรัฐประหารล้มเลิกรัฐธรรมนูญ) นักกฎหมายที่เชื่อในคำสอนเช่นนี้ก็จะมีไม่มีความกระดากอายหรืออึดอัดที่จะร่วมมือและพร้อมรับใช้ผู้ที่ทำการประทุษร้ายนั้น และตราบไต่ที่นักกฎหมายทางวิชาชีพและนักกฎหมายทางวิชาการยังคงยึดมั่นในหลักคำสอนของสำนักกฎหมายบ้านเมืองอย่างเหนียวแน่นแล้ว ความคิดเรื่อง **“สิทธิมนุษยชน”** ยังไม่มีทางจะหยั่งรากในผืนแผ่นดินไทยได้เลย และในทำนองเดียวกันคำอภิปราย/ข้อเขียนของพนัส ทัศนียานนท์ (อดีตคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) ก็กล่าววิพากษ์ในเวทีสัมมนาเดียวกันนี้ว่า แนวความคิดของ Legal Positivism ทำให้กฎหมายสามารถรับใช้การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การยึดมั่นต่อทฤษฎีกฎหมาย Legal Positivism ของนักกฎหมายไทยส่วนใหญ่ทำให้สิทธิเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยไม่อาจหยั่งรากให้มั่นคงได้ ข้อสำคัญพนัสยังชี้ชัดว่า คำพิพากษาฎีกาต้นบรรทัดฐาน ๒ ฉบับ (Leading cases) ที่รับรองความเป็นกฎหมายของประกาศหรือคำสั่งคณะปฏิวัติ: คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๕/๒๔๔๖ และคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๖๖๒/๒๕๐๕ ซึ่งวินิจฉัยอย่างถูกต้องจากจุดยืนในทางทฤษฎีกฎหมายแบบ Legal Positivism ได้มีผลล้าลึกและกว้างไกล(ในเชิงลบ)ในการกำหนดวิถีทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย<sup>๗๓</sup> เช่นนี้แล้วนักวิชาการหลาย ๆ ฝ่าย **(รวมทั้งผู้เขียนบทความนี้ในอดีตด้วย)** จึงเชื่อว่าทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย(ในแบบฉบับดั้งเดิมของออสติน (John Austin)

<sup>๗๓</sup> อ่านรายละเอียดใน การสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศไทย, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๖-๒๗ เมษายน ๒๕๒๓, *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, ๓(๑๑), ๒๕๒๓: ๓๘๒, ๓๘๖, ๔๔๘-๔๕๒.

ที่มักรู้จักกันในนามทฤษฎีคำสั่งรัฐอธิปไตย) มีส่วนร่วมสนับสนุนหรือรับรองความชอบธรรมทางกฎหมายของอำนาจคณะรัฐประหารมาตลอด<sup>๙๔</sup> แต่ก่อนการยืนยันความถูกต้องของความเชื่อนี้ สิ่งที่เหมาะสมทบทวนศึกษา คือสาระโดยสรุปของคำพิพากษาต้นแบบสองฉบับที่อ้างว่าส่งผลล้าลึกกว้างไกลต่อการเมืองไทย:

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕/๒๔๙๖ ...**ข้อเท็จจริงได้ความว่าใน พ.ศ. ๒๔๙๐ คณะรัฐประหารได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศไทยได้เป็นผลสำเร็จ...การบริหารประเทศชาติในลักษณะเช่นนี้ คณะรัฐประหารย่อมมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลง แก้ไข ยกเลิกและออกกฎหมายตามระบบแห่งการปฏิวัติเพื่อบริหารประเทศชาติต่อไปได้ มิฉะนั้นประเทศชาติจะตั้งอยู่ด้วยความสงบไม่ได้ ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐ (รัฐธรรมนูญที่เกิดจากคณะรัฐประหาร) จึงเป็นกฎหมายอันสมบูรณ์...

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๖๖๒/๒๕๐๕ ...**ศาลฎีกาเห็นว่าเมื่อใน พ.ศ. ๒๕๐๑ คณะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศไทยได้เป็นผลสำเร็จ หัวหน้าคณะปฏิวัติย่อมเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบ้านเมือง ข้อความใดที่หัวหน้าคณะปฏิวัติสั่งบังคับประชาชนก็ต้องถือว่าเป็นกฎหมาย แม้พระมหากษัตริย์จะมีได้ทรงตราออกมาด้วยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร ดั่งนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕/๒๔๙๖...ฉะนั้นประกาศของคณะปฏิวัติ...จึงเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในการปกครองในลักษณะเช่นนี้ได้...

<sup>๙๔</sup> สมควรบันทึกด้วยว่า แนวคิดของนักกฎหมายไทยที่มองบทบาทของทฤษฎีปฏิธานนิยมทางกฎหมายในแง่เป็นฐานรองรับสนับสนุนความเป็นกฎหมายของอำนาจคณะปฏิวัติ อย่างน้อยก็เริ่มแสดงออกนับแต่ปี ๒๕๑๖ (ก่อนหน้าเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖) ดังความตอนหนึ่งในข้อเขียนของอมร จันทรมบูรณ ที่ว่า “ประกาศของคณะปฏิวัติ...อาจเรียกได้ว่าเป็นกฎหมายตามแนวความคิดของนักปรัชญาฝ่าย Positivist เพราะได้ออกมาโดยมีผลบังคับให้ปฏิบัติตาม แต่อาจจะไม่ใช้กฎหมายตามแนวความคิดของนักปรัชญาฝ่าย Idealist”, อมร จันทรมบูรณ, “บทบาทของนักกฎหมายในการวางกฎเกณฑ์เพื่อความเป็นธรรมของสังคม”, *นิติศาสตร์ปริทัศน์*, ๑(๑), ๒๕๑๖: ๑๓ หลังจากนั้นจึงมีนักวิชาการกฎหมายต่าง ๆ (ที่มีทรรศนะต่อต้านทฤษฎีปฏิธานนิยมทางกฎหมาย) กล่าววิพากษ์บทบาทเชิงลบโดยตรงต่อทฤษฎีกฎหมายนี้ในแง่เป็นเครื่องมือรับใช้อำนาจคณะรัฐประหารหรือเผด็จการ ดังอาทิ ปรีดี เกษมทรัพย์, “กฎหมายคืออะไร ในแง่ของนิติปรัชญา”, *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, ๓(๑๑), ๒๕๒๓: ๓๗๙-๓๘๒; พันธุ์ ทศนิยานนท์, “สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของชนชาวไทย”, *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, ๓(๑๑), ๒๕๒๓: ๔๔๘-๔๔๙; วิษณุ เครืองาม, *ความรู้เบื้องต้นทางปรัชญา*, (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๐), หน้า ๑๔๐-๑๔๑; วิชา มหาคุณ, *ศาลยุติธรรมและการพิพากษาคดี*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๓๖), หน้า ๑๐๖ รวมทั้งจรัญ โฆษณานันท์, *กฎหมายกับสิทธิเสรีภาพในสังคมไทย เส้นขนานจาก ๒๔๗๕ ถึงปัจจุบัน*, (กรุงเทพฯ: กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม, ๒๕๒๘), หน้า ๕๒, ๑๐๔.

## ความว่างเปล่าของทฤษฎีคำสั่งของรัฐธรรมนูญในปฐมบทแห่งคำพิพากษาแนวรัฐประหารนิยม

ในเบื้องต้นหากเริ่มจากการพิจารณาเชิงตัวอักษร สมควรสังเกตด้วยว่าไม่มีคำพิพากษาข้างต้นฉบับใดเลยที่ใช้/อ้างวาทกรรม **รัฐธรรมนูญ** โดยตรง มีเพียงคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๖๖๒/๒๕๐๕ ซึ่งใช้ข้อความที่ดูสอดคล้อง/ใกล้เคียงคือคำว่าผู้ใช้อำนาจปกครองบ้านเมือง แต่คำพิพากษาฎีกานี้ที่ สุดแล้วก็ต้องกลับมาอ้างบรรทัดฐานการตีความจากคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๕/๒๔๙๖ อีกทอดหนึ่งซึ่งไม่ปรากฏถ้อยคำรัฐธรรมนูญหรือผู้ใช้อำนาจปกครองบ้านเมืองใด ๆ เลย คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๕/๒๔๙๖ แท้จริงแล้วคือปฐมบทอันสำคัญของการวาง/สร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายรับรองความชอบธรรม/ความสมบูรณ์ทางกฎหมายของการใช้อำนาจคณะรัฐประหาร พร้อม ๆ กับรับรองความชอบธรรมของการรัฐประหาร ๒๔๙๐ เมื่อพิจารณาจากตัวเหตุผลในคำพิพากษาฉบับนี้ เราจะพบหลักสำคัญสองประการที่ศาลฎีกาใช้เป็นเหตุผลสนับสนุนความชอบธรรมทางกฎหมายของอำนาจคณะรัฐประหาร กล่าวคือหลักเรื่อง **ความสำเร็จของการรัฐประหาร** (“...คณะรัฐประหารได้ยึดอำนาจ...เป็นผลสำเร็จ...ย่อมมีอำนาจ...ออกกฎหมายตามระบบแห่งการปฏิวัติ...”)<sup>๗๕</sup> และหลัก **ความสงบเรียบร้อยหรือหลักความจำเป็น** (“...มิฉะนั้นประเทศชาติจะตั้งอยู่ด้วยความสงบไม่ได้...”)<sup>๗๖</sup> หลักเหตุผลทั้งสองประการล้วนไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับวาทกรรมรัฐธรรมนูญในทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมายแบบดั้งเดิม ยิ่งกว่านั้นในขณะนั้นนักกฎหมายไทยบางฝ่ายเชื่อว่าคำพิพากษาอันเป็นต้นแบบนี้วินิจฉัยโดยอาศัยฐานรับรองจากทฤษฎีกฎหมายของจอห์น ออสติน ตลกร้ายสำคัญคือในขณะที่สาระสำคัญในประเด็นพิพาทของคำพิพากษาฎีกานี้คือการตัดสินรับรองความเป็นกฎหมายอันสมบูรณ์ของรัฐธรรมนุญ(ชั่วคราว)ที่ประกาศใช้โดยคณะรัฐประหาร ทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมายของออสตินเองกลับไม่ยอมรับความเป็นกฎหมายอันแท้จริงของรัฐธรรมนุญทั่วไป ดังเห็นว่ากฎหมายรัฐธรรมนุญมีสถานะเป็นเพียงศีลธรรมเชิงปฏิฐาน (Positive morality) ในความหมายของคำสั่งหรือกฎเกณฑ์ที่เกิดจากมติมหาชนหรือบุคคลที่มีใช้รัฐธรรมนูญ<sup>๗๗</sup> การปฏิเสธสถานะทางกฎหมายดังกล่าวของออสติน นอกจากเป็นเพราะเขาเห็นว่ากฎหมายรัฐธรรมนุญไม่ใช่คำสั่งรัฐธรรมนูญที่ต้องมีสภาพบังคับข่มขู่ลงโทษ เหตุผลสำคัญอีก ๆ ผูกพันกับความเชื่อของออสตินในเรื่องรัฐธรรมนูญอันมีอำนาจสูงสุดไร้ข้อจำกัดอำนาจทางกฎหมายใด ซึ่งขัดแย้งกับหลักทั่วไปที่ถือว่ารัฐธรรมนุญเป็นกฎหมายสูงสุดที่จำกัดควบคุมอำนาจอันชอบธรรมของรัฐ หลักคิดล้าหลังพ้นยุคของออสตินในเรื่องอำนาจรัฐธรรมนูญอันสูงสุดไร้ข้อจำกัดทางกฎหมายใด ๆ ผลักดันให้ออสตินต้องปฏิเสธว่ากฎหมายรัฐธรรมนุญไม่ใช่กฎหมายโดยสิ้นเชิง หากเป็นเพียงศีลธรรมเชิงปฏิฐานทำนองเดียวกับกฎหมายจารีตประเพณีหรือกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนไม่ถือเป็นกฎหมายอันแท้จริงเพราะไม่ใช่คำสั่งของรัฐธรรมนูญเช่นกัน

<sup>๗๕</sup> Lord Lloyd of Hampstead, *Introduction to Jurisprudence*, Op. cit., p. 237; J. W. Harris, *Legal Philosophies*, (London: Butterworths, 1980), pp. 26-28.



ดังนั้นแล้วการกล่าวถึงอิทธิพลความคิดของปฏิฐานนิยมทางกฎหมายดั้งเดิม/จอห์น ออสตินเหนือคำพิพากษาที่ ๔๕/๒๔๙๖ จึงขัดแย้งหรือคลาดเคลื่อนจากบรรทัดฐานความคิดในตัวทฤษฎีดังกล่าว ความสำคัญผิดในอิทธิพลความคิดของออสตินยังเป็นผลจากการตีความที่มองข้ามข้อเท็จจริงที่ว่าไม่มีงานเขียนอันชัดเจนใดของออสตินที่กล่าวถึงความเป็นกฎหมาย/ความชอบด้วยกฎหมายของอำนาจหรือประกาศคำสั่งคณะรัฐประหารโดยอาศัยอ้างอิงทฤษฎีคำสั่งรัฐอธิปไตยของเขา อันแตกต่างจากงานเขียนปฏิฐานนิยมทางกฎหมายร่วมสมัยของเคลเซน (Hans Kelsen) ที่ปรากฏข้อเขียนชัดเจนในเรื่องทฤษฎีความชอบด้วยกฎหมายแห่งการปฏิวัติ (Theory of revolutionary legality) ซึ่งถือเอาความสำเร็จในการปฏิวัติหรือความมีประสิทธิภาพในการใช้อำนาจปฏิวัติเป็นบรรทัดฐานแห่งความชอบด้วยกฎหมายของการปฏิวัติรัฐประหาร<sup>๗๖</sup>

ความบกพร่องสำคัญในการปรับใช้ทฤษฎีคำสั่งรัฐอธิปไตยของออสตินต่อการรับรองอำนาจทางกฎหมายของคณะรัฐประหารยังเกี่ยวพันกับคำอธิบายแบบหลงยุคของออสตินในเรื่องรัฐอธิปไตย/ธรรมชาติของรัฐอธิปไตยที่ขัดแย้งกับความเป็นจริงหรือพัฒนาการของรัฐ/นิติรัฐสมัยใหม่ทั่วไป ดังความเชื่อที่กล่าวมาก่อนหน้าของออสตินเรื่องรัฐอธิปไตยที่มีอำนาจอย่างไร้ข้อจำกัดไม่อยู่ใต้อำนาจกฎหมายใด ๆ หรืออีกนัยหนึ่งเป็นรัฐอธิปไตยที่ไม่อยู่ใต้หลักนิติธรรม/นิติรัฐหรือรัฐธรรมนูญใด ๆ ออสตินเชื่อว่าหากมีอำนาจอื่นที่สูงกว่าหรือมีกฎหมายที่อยู่สูงกว่าคอยจำกัดควบคุมผู้เป็นรัฐอธิปไตย บุคคลดังกล่าวย่อมไม่ใช่รัฐอธิปไตยหรือผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐอย่างแท้จริง พร้อม ๆ กับความไม่ศรัทธาเชื่อมั่นในประชาชนที่เขาคิดว่าเต็มไปด้วยความโง่เขลา แนวคิดหรือจินตนาการในระบอบประชาธิปไตยในเรื่องอำนาจอธิปไตยของประชาชน (Popular sovereignty) หรือความเชื่อมั่นในประชาชนผู้เป็นรัฐอธิปไตยแท้จริงซึ่งเป็นทั้งผู้ออกคำสั่ง (ผ่านตัวแทนแห่งอำนาจ) และผู้อยู่ใต้อำนาจกฎหมาย ความจริงในจินตนาการเหล่านี้ย่อมล้วนเป็นสิ่งที่อยู่นอกเหนือความเชื่อของออสตินต่อธรรมชาติอันแท้จริงของรัฐอธิปไตยภายใต้ฐานคิดที่สับสนหลงยุคของออสติน ซึ่งสืบทอดความคิดเชิงจารีต-อำนาจนิยมของฮอบส์ (Thomas Hobbes: 1588-1679) ในเรื่องรัฐอธิปไตยที่ต้องมีอำนาจแบบสมบูรณ์ตามสิทธิเหนือกฎหมาย<sup>๗๗</sup> ใช่หรือไม่ว่าความเชื่อหรือข้อวิจารณ์ใด ๆ ต่ออิทธิพลความคิดของออสตินเบื้องหลังคำพิพากษาของศาลไทยย่อมมีนัยโดยตรรกะด้วยว่าศาลไทยต่างเข้าใจและเห็นด้วยกับทฤษฎีดังกล่าวของออสติน พร้อม ๆ กับเชื่อว่าคณะรัฐประหารมีสถานะเป็น

<sup>๗๖</sup> Hans Kelsen, translated by Anders Wedberg, *General Theory of Law and State*, (New Jersey: The Lawbook Exchange, Clark, 2007), p. 118.

<sup>๗๗</sup> Brian Z. Tamanaha, *On the Rule of Law History, Politics, Theory*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), pp. 47-48.

รัฐประหารที่ไร้ข้อจำกัดทางอำนาจหรืออยู่เหนือกฎหมาย ไม่อยู่ใต้ข้อจำกัดทางกฎหมายใด ๆ น่าสงสัยว่า ตระกูลเช่นนี้จะใหญ่เหนือศาลไทยด้วยกระนั้นหรือ ในความเป็นจริงแล้วแม้เราอาจกล้ากลืนยอมรับชั่วคราวว่าภายหลังความสำเร็จในการทำรัฐประหาร ผู้นำรัฐประหารถือเป็นรัฐประหารผู้ที่มีอำนาจสูงสุด แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วย่อมมิใช่รัฐประหารในแบบฉบับของออสตินแต่อย่างใด ซึ่งเป็นไปไม่ได้หรือเป็นไปได้ยากยิ่งในความเป็นจริงของรัฐสมัยใหม่ที่ผ่านการนำเข้า/ส่งสมวัณธรรมความเป็นใหญ่ของกฎหมาย แม้ผู้ก่อการรัฐประหารกล้าฉีกทำลายรัฐธรรมนูญอันเป็นการกระทำผิดกฎหมายอาญาฐานเป็นกบฏ (มาตรา ๑๑๓) โดยชัดแจ้ง แต่อำนาจคณะรัฐประหารก็มีใช้อำนาจของรัฐประหารที่เป็นใหญ่สูงสุดหรือเป็นอิสระหลุดพ้นจากพลังอำนาจแห่งกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมทางกฎหมายได้โดยสมบูรณ์ กฎหมายอาจเงียบเสียงลงชั่วคราวเมื่อเสียงปืนดังขึ้น (Inter arma silient leges) ตามนิติภาคิตโบราณ แต่กฎหมายก็พร้อมฟื้นตัวแสดงอำนาจได้เสมอเมื่อเสียงปืนเงียบลงหรือบริบททางสังคมการเมืองเกิดการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นจึงไม่แปลกที่ภายหลังการรัฐประหาร รัฐประหารที่ก้าวขึ้นสู่อำนาจด้วยกำลังความรุนแรงทั้งหลาย รวมทั้งคณะรัฐประหาร ๒๕๕๐ ต่างล้วนหวาดกลัวไม่เชื่อมั่นในความเป็นรัฐประหารที่จะอยู่เหนือกฎหมายได้ตลอดไป และจำต้องใช้อำนาจตนในนามของกฎหมายคุ้มครองตัวเองโดยการตรากฎหมายนิรโทษกรรม ความผิดตน รวมทั้งให้ถือว่าประกาศหรือคำสั่งใด ๆ ของคณะรัฐประหารเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ทุกประการ<sup>๗๘</sup> การกระทำดังกล่าวในตัวอย่างรัฐประหาร ๒๕๕๐ โดยเนื้อแท้จึงขัดแย้งกับคำกล่าวอ้าง (แถลงการณ์ ฉบับที่ ๑๕ ของคณะรัฐประหาร) ของคณะรัฐประหารในช่วงต้นของการทำรัฐประหารที่ยืนยันว่าผู้กระทำรัฐประหารสำเร็จถือเป็น “รัฐประหาร” ที่มีอำนาจเล็กลุ่มรัฐธรรมนูญ-กฎหมาย และบรรดาการกระทำที่ถือเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญและกฎหมายย่อมไม่เป็นการละเมิดอีกต่อไป<sup>๗๙</sup> ชำรายสถานะแห่งการเป็นรัฐประหารที่คณะรัฐประหารสถาปนาตนเองขึ้นมา (ประหนึ่งเป็นรัฐประหารโดยพฤตินัย) ยังขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ (ชั่วคราว) ๒๕๕๐ ซึ่งคณะรัฐประหารประกาศใช้เพียง ๑ วัน หลังการทำรัฐประหารจากการบัญญัติรับรอง (มาตรา ๒) หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชนอันเท่ากับการยอมรับ(โดยนิตินัย)ให้ประชาชนเป็นรัฐประหารที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักการที่จอห์น ออสตินปฏิเสธการยอมรับเชื่อถือเช่นกัน ที่สุดแล้วการกล่าวถึงอิทธิพลครอบงำของทฤษฎีคำสั่งรัฐประหารของออสตินเบื้องหลังคำพิพากษากฎีกาที่ ๔๕/๒๕๕๖

<sup>๗๘</sup> ในกรณีตัวอย่างรัฐประหาร 2490 รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ (รัฐบาลหุ่นเชิดชั่วคราวของคณะรัฐประหาร) ได้ออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ทำรัฐประหาร ซึ่งมีสาระสำคัญดังกล่าวมา, สืบค้นจาก [https://th.wiki.source.org/wiki/พระราชบัญญัติ\\_นิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำรัฐประหาร\\_พ.ศ.\\_๒๔๙๐](https://th.wiki.source.org/wiki/พระราชบัญญัติ_นิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำรัฐประหาร_พ.ศ._๒๔๙๐)

<sup>๗๙</sup> อ่านรายละเอียด แถลงการณ์ ฉบับที่ ๑๕ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๐, ใน สุชิน ตันติกุล, รัฐประหาร ๒๕๕๐, (กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๕๓), หน้า ๑๖๖.

หรือคำพิพากษาแนวรัฐประหารนิยมในแวดวงนิติศาสตร์ไทยอันยาวนานหลายทศวรรษ จึงล้วนเป็นการวิเคราะห์ตีความอันสับสนคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงทางทฤษฎี<sup>๕๐</sup>



## ทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย: ผู้ร้ายและแพะรับบาปเบื้องหน้าอำนาจเพด็จการ

แน่นอนว่าการมุ่งชี้ความผิดพลาดสับสนในการแปลความและปรับใช้ทฤษฎีกฎหมายของออสตินในคำพิพากษาแนวรัฐประหารนิยมของสังคมไทย ย่อมมิใช่การกล่าวแก้เพื่อปกป้องความถูกต้องชอบธรรมของทฤษฎีกฎหมายดังกล่าว ซึ่งกล่าวได้ว่า ณ วันนี้ถือเป็นทฤษฎีกฎหมายหลงยุคล้ำหลังและเต็มไปด้วยข้อจำกัดบกพร่องเกินกว่าจะปรับใช้อ้างอิงในโลกสมัยใหม่ภายใต้กระแสประชาธิปไตยเสรีนิยม ทว่าการถอดรื้อวาทกรรมเกี่ยวกับอทธิพลครอบงำของทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมายแบบดั้งเดิมซึ่งตกเป็นเสมือนผู้ร้ายในแวดวงนิติปรัชญาไทยและแพะรับบาปแทนตุลาการอำนาจนิยม ซึ่งสังคมหลงเข้าใจว่าใส่ชื่อเคร่งครัดทางวิชาการต่อความเชื่อทางนิติปรัชญาแบบปฏิฐานนิยม แท้จริงแล้วต้องถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญ

<sup>๕๐</sup> การโต้แย้งความสับสนทางทฤษฎีดังกล่าวยังปรากฏในงานเขียนของปราชญ์ ปัญจคุณาธร ที่กล่าวถึงการบิดเบือนทฤษฎีของออสตินจากการด่วนสรุปว่าทฤษฎีคำสั่งรัฐอธิปไตยของออสตินเป็นเหตุผลเบื้องหลังคำพิพากษาแนวรัฐประหารนิยมของไทย สืบแต่ผู้ทำรัฐประหารมิใช่เป็นรัฐอธิปไตยตามแนวคิดของออสตินซึ่งต้องเป็นผู้มีอำนาจที่เป็นจริง (Actual power) และไม่อยู่ภายใต้อำนาจที่ใช้หรือให้การรับรองโดยบุคคล(หรือองค์กร)อื่น อันรวมทั้งสถาบันตุลาการ การที่ศาลให้การยอมรับและบังคับใช้คำสั่งคณะรัฐประหารย่อมชี้ให้เห็นว่าคณะรัฐประหารไม่สามารถบังคับใช้คำสั่งทั้งหลายของตนได้อย่างเต็มที่โดยตัวเอง ขณะเดียวกันการที่ศาลยอมรับสถานะทางกฎหมายและบังคับใช้คำสั่งคณะรัฐประหาร ย่อมถือเป็นการร่วมมือช่วยเหลือผู้ทำรัฐประหารในการก่อรัฐอธิปไตยใหม่ขึ้นมา ศาลจึงกลายเป็นหุ่นส่วนในการก่อรัฐอธิปไตยใหม่แทนที่รัฐอธิปไตยเก่าซึ่งสมควรต้องร่วมรับผิดชอบในการทำให้เกิดรัฐอธิปไตยใหม่ขึ้นมาอย่างผิดกฎหมายด้วย, Prach Panchakunathorn, “Coups, Courts and John Austin’s Theory of Law”, April 19, 2020, Retrieved from [www.forsea.co/coups-courts-and-john-austins-theory-of-law/](http://www.forsea.co/coups-courts-and-john-austins-theory-of-law/); ปราชญ์ ปัญจคุณาธร, “เสนอดังศาลพิเศษยุคหลัง คสช.เอาผิดการละเมิดสิทธิ นานแค่ไหนก็รอ”, สืบค้นจาก <https://prachatai.com/journal/2015/12/63007#comment-o>

ในการค้นหาหรือตีแผ่เหตุผลแท้จริง(มากกว่า)เบื้องหลังคำพิพากษาแนวรัฐประหารนิยมที่กล่าวมา<sup>๔๑</sup> ที่ผ่านมา แวดวงนิติศาสตร์ไทยหรือกระทั่งปัญญาชนสาธารณะต่างประเมินสถานะและบทบาทซึ่งนำทางความคิดของทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย(โดยเฉพาะในแบบฉบับของออสติน)อย่างล้นเกินความเป็นจริงจนเป็นเสมือน

<sup>๔๑</sup> สมควรเรียนรู้เชิงเปรียบเทียบ (เพิ่มเติม) ด้วยว่า ในทางสากลโดยเฉพาะช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ที่มีการตรวจสอบหรือเอาผิดเอาโทษผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมสงครามหรืออาชญากรรมโดยรัฐเผด็จการนาซีเยอรมัน มีการถกเถียงอย่างเข้มข้นต่อบทบาทของกฎหมาย-นักกฎหมายในการสนับสนุนอำนาจเผด็จการนาซีหลาย ๆ ฝ่ายกล่าวประณามแนวคิดปฏิฐานนิยมทางกฎหมายว่าเอียงข้างหรือสมคบคิดกับพวกนาซีจากการบิดเบือนการใช้อำนาจอย่างผิด ๆ ในนามของกฎหมาย ในทางตรงข้ามฮาร์ทผู้นำความคิดปฏิฐานนิยมทางกฎหมายร่วมสมัยและนักวิชาการรุ่นใหม่อื่น ๆ ในช่วงหลังต่างโต้แย้งความผิดพลาดหรือไร้เดียงสาในข้อกล่าวหาดังกล่าว (ดูหน้า ๓๙-๔๐) ขณะที่บางฝ่ายเชื่อมั่นว่าทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายของนาซีลึกลับ ๆ แล้วตั้งอยู่บนรากฐานสองประการ (ไม่ใช่ปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย) คือหลักว่าด้วยการเป็นผู้นำสูงสุด (กฎหมายคือกฎหมายของท่านผู้นำ (Adolf Hitler) ที่ต้องได้รับความเคารพเสมือนสังฆะยิ่งใหญ่ และหลักเชื้อชาติ ซึ่งเน้นสาระสำคัญแห่งความเป็นกฎหมายแนวชาตินิยมซึ่งกำเนิดจากจิตใจของประชาชนที่มีเชื้อชาติเยอรมัน/อารยันอันบริสุทธิ์และนำไปสู่การกำเนิดและบังคับใช้กฎหมายอันถูกต้องแท้จริงที่มีจุดหมายในการต่อต้านหรือปราบปรามประชาชนที่มีเชื้อชาติไม่บริสุทธิ์ (โดยเฉพาะชาวยิว) นำสังเกตว่าหลักคิดอันวิปริตทางกฎหมายเช่นนี้ล้วนขัดแย้ง/ไม่อาจยอมรับได้จากนักกฎหมายแนวปฏิฐานนิยมชั้นนำของเยอรมันในยุคนั้นซึ่งเป็นฝ่ายประชาธิปไตย-เสรีนิยมและยืนอยู่ตรงข้ามกับระบอบเผด็จการนาซี ไม่แปลกที่นักปฏิฐานนิยมฯ ชี้นำหลาย ๆ คนที่มีเชื้อสายยิวต้องถูกขับไล่พ้นจากตำแหน่งทางวิชาการ/ศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จากฝ่ายนาซี หรือถูกวิพากษ์ต่อต้านจากนักกฎหมายอำนาจนิยมตัวจริงอย่างคาร์ล ชมิตท์ (Karl Schmitt: 1888-1985) นักกฎหมายฝ่ายนิยมนาซีคนสำคัญ (ซึ่งได้รับสมญาว่าเป็น *นักนิติศาสตร์สูงสุด* (Crown jurist) แห่งพรรคชาติสังคมนิยมของฮิตเลอร์) ในทางตรงข้ามศาลหรือผู้พิพากษาส่วนใหญ่เข้าร่วม/รับใช้พรรคนาซี โดยเฉพาะภายหลังความสำเร็จของเผด็จการนาซีในการปรับแปลงทางการเมือง (Politicalization) ต่ออำนาจตุลาการ (ตุลาการภิวัตน์?) และวิชาชีพกฎหมายจนนำไปสู่ความวิปริตบิดเบือนของหลักนิติธรรมในเยอรมัน ทว่าภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ยุติลงพร้อมกับความพ่ายแพ้ของฝ่ายนาซี บางส่วนของผู้พิพากษาเหล่านั้นที่ตกเป็นจำเลยในศาลกลับโยนความผิดจากการบังคับใช้กฎหมายอันฉ้อฉลเลวร้ายของตนให้กับทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมายในลักษณะของความพยายามเอาตัวรอด, ดูเพิ่มเติม อาทิ John J. Michalczyk (Ed), *Nazi Law: From Nuremberg to Nuremberg*, (Paperback, 2019); Alan E. Steinweis & Robert D. Rachlin (Eds), *The Law in Nazi Germany: Ideology, Opportunism and the Perversion of Justice*, (Berghahn Books, 2015), Ingo Muller, *Hitler's Justice: The Courts of the Third Reich*, (Harvard University Press, 1994); David A. J. Richards, "Terror and the Law", *Human Rights Quarterly*, 5(2), May 1983: 172; Matthew Lippman, "The Shoot Lawyers Don't They?: Law in the Third Reich and the Global Threat to the Independence of the Judiciary", *California Western International Law Journal*, 23(2), Spring 1993; Stanley L. Paulson, "Lon L. Fuller, Gustav Radbruch and the 'Positivist' Thesis", *Law and Philosophy*, 13, 1994: 331, 348, 353-359; Brian Z. Tamanaha, "The Contemporary Relevance of Legal Positivism", *Australian Journal of Legal Philosophy*, 32, 2007: 7-9 หรือสุด สุตรา (ผู้แปล), "กฎหมายตามพรรคชนะของนาซี", *คูลพาท*, ๙(๔), เมษายน ๒๕๐๕: ๔๔๖-๔๕๖.

ผู้ร้ายหรือจำเลยสำคัญที่อยู่เบื้องหลังความผิดพลาด ทั้งการบัญญัติ การบังคับใช้กฎหมายและการเชื้อฟังกฎหมายของรัฐอย่างเชื่องๆ และดังนั้นจึงมีผู้เชื่อว่าการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงแนวคิดทางนิติปรัชญา(ที่ผิด ๆ ของออสติน) คือส่วนสำคัญอย่างยิ่งของการปฏิรูปกฎหมายและการปฏิรูปสังคมไทย<sup>๔๖</sup> อย่างไรก็ตาม แม้แนวคิดเช่นนี้จะมีความคลาดเคลื่อนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับออสติน แต่น่าคิดเช่นกันว่าการปฏิรูปแนวคิดทางนิติปรัชญาที่ถูกต้องอาจถือเป็นส่วนสำคัญของการปฏิรูปกฎหมายที่จำเป็นต่อการปฏิรูปสังคม นักกฎหมายที่ยึดมั่นในนิติปรัชญาอันถูกต้องเป็นธรรมย่อมไม่ใช่นักนิติอักษรสากลที่รู้จักกฎหมายเพียงไม่เกินลายลักษณ์อักษรในตัวบทโดยไม่ใส่ใจต่อหลักการหรือจิตวิญญาณเชิงอุดมคติในกฎหมาย รวมทั้งไม่ใช่นักกฎหมายที่ไร้หิริโอตตปะในการพลิกแพลงตัวอักษรกฎหมายเพื่อรับใช้อำนาจเผด็จการหรือผลประโยชน์ชั้นนำและมูสากลบเกลื่อนด้วยวาทกรรมจำพวกปาฏิหาริย์/อภินิหารแห่งกฎหมายที่ไร้ความเป็นธรรม

## นิติปรัชญาแนววิพากษ์: การเผยตัวของเหตุผล/ผู้ร้ายแท้จริงในคำพิพากษาแนวรัฐประหารนิยม

มิฉะทิวินทางนิติปรัชญาหรือการลุ่มหลงอยู่ในมายาคติเรื่องอำนาจอิทธิพลของทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมายในคำพิพากษาแนวรัฐประหารนิยม สร้างผลร้ายสำคัญต่อการไม่ตระหนักรู้ในเหตุปัจจัยแท้จริงที่อยู่เบื้องหลังคำพิพากษาดังกล่าวนับแต่จุดเริ่มต้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ จุดเริ่มต้นสำคัญของปัญหาแยกไม่ออกจากความบกพร่องในการศึกษานิติปรัชญาในอดีตที่มักจรรจ่อแต่ความสำคัญของสำนักนิติปรัชญาที่เชื่อว่าเป็นกระแสหลักดั้งเดิมจำพวกสำนักกฎหมายธรรมชาติ ปฏิฐานนิยมทางกฎหมายหรือสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ การมองข้ามหรือไม่ใส่ใจจริงจังต่อแนวคิดทางนิติปรัชญาฝ่ายก้าวหน้า/สังคมนิยมหรือนิติปรัชญาแนววิพากษ์ที่มุ่งเน้นความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมาย อำนาจและเศรษฐศาสตร์การเมืองเบื้องหลังความเป็นกฎหมายและความไม่แน่นอนไร้ระเบียบของกฎหมาย ทำให้นักนิติศาสตร์ไทยติดหลงอยู่ในกับดักความคิดทางนิติปรัชญา (แบบอนุรักษ-เสรีนิยม) ที่มีกมกมุ่นอยู่กับคู่ความขัดแย้งทางความคิดระหว่างปฏิฐานนิยม

<sup>๔๖</sup> วรรณชนะของปัญญาชนสาธารณะที่ไม่ใช่นักกฎหมายอย่างนายแพทย์ประเวศ วะสี ซึ่งเข้าร่วมในกระแสวิพากษ์ความคิดทางกฎหมายของออสติน: ...กฎหมายของเราที่ออกมาแล้ว ก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคมและความทุกข์ยากแก่ราษฎรเป็นนอเนกอนันต์ เพราะเราไปใช้แนวคิดของสำนักออสตินว่า “กฎหมายคือเครื่องมือของรัฐ” รัฐอยากจะออกกฎหมายอะไรก็ออกพลั้งเลย โดยสังคมไม่มีส่วนร่วมคิดร่วมทำ... การปฏิรูปที่สำคัญอย่างหนึ่งคือการปฏิรูปกฎหมาย การปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่ลึกที่สุดคือ การปฏิรูปแนวคิดจากแนวคิดที่ว่า “กฎหมายคือเครื่องมือของรัฐ” ไปเป็น “กฎหมายคือเครื่องมือของสังคม” เพื่อการอยู่ร่วมกันด้วยความสุข, ประเวศ วะสี, “บนเส้นทางชีวิต”, หมอชาวบ้าน, มีนาคม ๒๕๔๖: ๕๘.



ทางกฎหมายและกฎหมายธรรมชาติ ทางออกจากคำพิพากษาแนวรัฐประหารนิยมในสายตาของนักวิชาการรุ่นเก่าซึ่งมีแนวโน้มในทางกฎหมายธรรมชาติจึงมักปรากฏในรูปข้อเสนอให้ต่อสู้หรือล้มล้างอิทธิพลความคิดแบบปฏิฐานนิยมทางกฎหมายและปลูกฝังความคิดแบบกฎหมายธรรมชาติให้เติบโตใหญ่มั่นคงแทน ความสับสนหลงทางความคิดเช่นนี้ทำให้นักกฎหมายไทยเข้าไม่ถึงหรือมองไม่เห็นคำตอบที่มีเหตุผลน่าเชื่อถือแท้จริง โดยเฉพาะเหตุผลเชิงสำนึกเบื้องหลังปฐมบทแห่งคำพิพากษาแนวรัฐประหารนิยม: คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๕/๒๕๙๖ ดังหากกล่าวโดยสรุปแล้วมีเหตุผลแท้จริงที่ครอบคลุมถึงเรื่องความมื่อคดีส่วนบุคคลของผู้พิพากษา วัฒนธรรมเชิงอำนาจนิยมดั้งเดิมในเนื้อหาของสังคมไทยที่ฝังตัวอยู่ในวาทกรรมเรื่องความเป็นไทย รวมทั้งการเมืองหรืออุดมการณ์ทางการเมืองเบื้องหลังการใช้การตีความกฎหมายของอำนาจตุลาการ<sup>๔๓</sup> แน่แน่นอนว่าคำตอบหรือคำอธิบายเหล่านี้มิได้มีที่มาจากสามัญสำนึกอันแว้งว่าง แต่ตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงที่สำรวจพบซึ่งสอดคล้องกับฐานคิดสำคัญของนิติปรัชญาสกุลวิพากษ์ โดยเฉพาะแนวคิดสำนึกทางกฎหมายแบบอเมริกัน (American Legal Realism) และทฤษฎีกฎหมายแนววิพากษ์ (Critical legal theory) ที่ล้วนมีจุดยืนแนวสำนึกและให้ความสำคัญเชิงวิพากษ์ทั้งต่อเหตุปัจจัยเชิงตัวบุคคล/อคติ/ทัศนคติส่วนบุคคล และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุปัจจัยเชิงวัฒนธรรมและเศรษฐศาสตร์การเมืองเบื้องหลังความเป็นกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายในโลกแห่งความเป็นจริง

## สำนึกทางกฎหมายแบบอเมริกันและนิติศึกษาแนววิพากษ์

กล่าวโดยสรุปเพื่อความเข้าใจในเบื้องต้น สำนึกทางกฎหมายแบบอเมริกันจัดเป็นทฤษฎีกฎหมายแนวสำนึกที่เน้นความเป็นจริงแห่งกฎหมายมากกว่าอุดมคติ (Realistic Jurisprudence) สำนึกทางกฎหมายฯ ถูกรำเนิด-แสดงบทบาทโดดเด่นในแวดวงนิติปรัชญาสหรัฐอเมริกาและสากลในช่วงทศวรรษ ๑๙๒๐-๑๙๔๐ ภายใต้จุดยืนทางปรัชญาแบบปฏิบัตินิยม (Pragmatism) ซึ่งนำไปสู่ท่าทีทางความคิดแบบเคลือบแคลงไม่วางใจ (Skeptical approach) ต่อกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายอันเป็นตัวหนังสือหรือต่อสิ่งที่ผู้คนมักเชื่อว่าเป็นความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย โดยหันมาใส่ใจความเป็นกฎหมายในแง่การปฏิบัติ (Law is as law does) หรือคำพิพากษาที่เป็นจริงซึ่งมักมีปัญหาความไม่แน่นอนของผลลัพธ์/คำตัดสินกฎหมายที่เป็นจริงจึงเป็นกฎเกณฑ์ที่ถูกกำหนด-ตีความโดยศาลในทางปฏิบัติมากกว่าการเป็นบรรทัดฐานหรือกฎเกณฑ์ที่เป็นตัวอักษรอันไร้ชีวิต ขณะเดียวกันเบื้องหลังคำพิพากษาของศาลไม่ใช่เกิดจากการกำหนดของตัวบทกฎหมายหรือหลักนิติวิธีเสมอไปซึ่งเต็มไปด้วยความไม่เด็ดขาดแน่นอน (Indeterminacy thesis) หากส่วนใหญ่แล้วขึ้นอยู่กับความพึงพอใจ (Predirection) หรือแนวโน้มทางจิตใจส่วนตัว (อัตวิสัย)

<sup>๔๓</sup> รายละเอียดของเหตุผลเบื้องหลังเหล่านี้ปรากฏสมบูรณ์ใน จริฎ โฆษณานันท์, *นิติปรัชญา: หลักนิติธรรม สภาวะยกเว้น และปฐมบทแห่งคำพิพากษาแนวรัฐประหารนิยม-ตุลาการวิวัฒน์*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๖๓), หน้า ๑๗๕-๒๓๔.

ของผู้พิพากษาที่ตัดสินคดีนั้น ๆ สัจนิยมทางกฎหมายฯ มุ่งชี้ให้เห็นถึงธรรมชาติแห่งความเป็นมนุษย์ (ปุถุชน) ในกฎหมาย (ทำนองเดียวกับความเป็นมนุษย์ปุถุชนที่มีลมหายใจ) ซึ่งทำให้เกิดความไม่แน่นอนในกฎหมาย/ การบังคับใช้กฎหมาย โดยเน้นย้ำว่าผู้พิพากษาต่างเป็นมนุษย์ธรรมดาสามัญที่ล้วนกระทำผิดพลาดได้ (Judge as fallible human being) ดังอาจใช้อำนาจทางกฎหมายอย่างมีอคติซึ่งเกี่ยวพันไปถึงความคิด ความเชื่อหรือผลประโยชน์ทางการเมืองหรือเศรษฐกิจ กฎหมายจึงห่างไกลจากความเป็นวิทยาศาสตร์และ แท้จริงแล้วไม่ได้อยู่เหนือหรือไม่อาจแยกออกจากการเมือง เศรษฐกิจและวัฒนธรรม ดังนี้แล้วขบวนการสังคมนิยม ทางกฎหมายแบบอเมริกันจึงมุ่งเน้นความสำคัญของบริบททางสังคมของกฎหมาย (Social context of law) ความสำคัญของความรู้ความเข้าใจทางสังคมศาสตร์ที่นักกฎหมาย-ตุลาการควรต้องใส่ใจเพื่อการตัดสินหรือ พิพากษาคืออย่างถูกต้องเป็นธรรม ผู้พิพากษาที่เป็นนักสังคมนิยมต้องไม่ตัดสินคดีโดยดูแต่ตรรกะทางกฎหมาย ซึ่งปรากฏในถ้อยคำกฎหมายต่าง ๆ แต่ต้องประเมินได้ถึงคุณค่าแห่งความเป็นมนุษย์ที่ขัดแย้งกันซึ่งปรากฏ ในข้อพิพาท รวมทั้งให้ความสำคัญเชิงสังคมของคำพิพากษาโดยเน้นความจำเป็นต้องนำเอาเรื่องจุดหมาย ทางสังคม(ที่พึงปรารถนา)เข้าประกอบการพิจารณาคดีเสมอ<sup>๔๔</sup>

ความเข้มข้นในแนวคิดเชิงวิพากษ์ต่อธรรมชาติแห่งกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นจริง ยังปรากฏเพิ่มมากขึ้นต่อในทฤษฎีกฎหมายแนววิพากษ์สมัยใหม่ หากไม่นับทฤษฎีกฎหมายแนวมาร์กซิสต์ (Marxist legal theory) ตั้งแต่ที่มองกฎหมายในมิติทางการเมืองอย่างเข้มข้นในแง่เป็นอาวุธหรือเครื่องมือ ของชนชั้นปกครอง (...ชั้นใดร่างกฎหมายก็แน่ไซ้ไร้เพื่อชั้นนั้น...) นิติศึกษาแนววิพากษ์ (Critical Legal Studies/CLS) ซึ่งถือกำเนิดในสหรัฐอเมริกาอย่างมั่งคั่งเป็นทฤษฎีกฎหมายแนววิพากษ์ที่โดดเด่นในช่วงทศวรรษ ๑๙๘๐ โดยได้รับอิทธิพลความคิดบางส่วนจากสำนักสังคมนิยมทางกฎหมายก่อนหน้า (กระทั่งมีบางฝ่ายกล่าว ยกย่องโฮล์ม (Oliver Wendell Holmes)) ผู้นำความคิดสำคัญของสังคมนิยมทางกฎหมายฯ ให้เป็นเสมือนปู ของนิติศึกษาแนววิพากษ์) ผสมผสานกับความคิดทางสังคมการเมืองที่ก้าวหน้าอื่น ๆ อาทิ แนวคิดแบบมาร์กซิสต์ใหม่

<sup>๔๔</sup> อ่านรายละเอียดในอาทิ William W. Fisher III, Morton J. Horwitz, Thomas A. Reed (Eds), *American Legal Realism*, (New York: Oxford University Press, 1993), pp. 205-207; Steven Vago, *Law and Society*, (New Jersey: Prentice Hall, 2003), p. 66 หรือรัฐ โฆษณานันท์, *นิติปรัชญาแนววิพากษ์*, อ่างแล้ว, หน้า ๗-๑๐; สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, *นิติปรัชญาทางเลือก*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๖), หน้า ๒๑-๕๑ สมควรกล่าวด้วยว่าแนวคิดสังคมนิยมทางกฎหมายฯ (ซึ่งมักถูกมองข้ามในอดีต) ได้รับการกล่าวขานมากขึ้นในวงการนิติศาสตร์ไทยสมัยใหม่ โดยเฉพาะหลังการเกิดปรากฏการณ์*ตุลาการภิวัตน์* (ตุลาการใช้อำนาจแบบเลือกข้างทางการเมือง) ทั้งก่อนและ หลังรัฐประหาร ๒๕๔๙ เรื่อยมา การวิพากษ์วิจารณ์ต่ออคติ(ทางการเมือง)เบื้องหลังการใช้อำนาจตุลาการ แบบสองมาตรฐานใน*ตุลาการภิวัตน์* หลาย ๆ กรณีเป็นไปโดยเชื่อมโยงกับฐานคิดแบบสังคมนิยมทางกฎหมายฯ อย่างไรก็ตามงานเขียนเชิงวิชาการของไทยที่กล่าวถึงสังคมนิยมทางกฎหมายก็มีปรากฏมายาวนานพอควร ดังอาทิ บทความเรื่อง *กฎหมายและความยุติธรรม* ของโสภณ รัตนการ ที่เผยแพร่ในวารสาร*ศาลพาทและบทบัญญัติฉบับ*แต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๑ และตีพิมพ์ซ้ำใน ปรีดี เกษมทรัพย์, *นิติปรัชญา ภาคสอง: บทนำทางประวัติศาสตร์*, อ่างแล้ว, หน้า ๒๙๕-๒๙๖.

(Neo-Marxist) ปรัชญาแบบอัตถิภาวนิยม (Existentialism) รวมทั้งปรัชญาแบบหลังสมัยใหม่ (Postmodernism) ความซับซ้อนเชิงอุดมการณ์ที่ก้าวหน้ามากกว่า ทำให้นิติศึกษาแนววิพากษ์แยกห่างจากสังคมนิยมทางกฎหมาย<sup>๔๕</sup> ที่มุ่งเพียงปฏิรูปความคิดทางกฎหมายภายใต้โครงสร้างระบบเสรีนิยม ขณะที่นิติศึกษาแนววิพากษ์ก้าวไกลไปสู่การวิพากษ์โครงสร้างของระบบเสรีนิยม โดยภาพรวมสรุปนิติศึกษาแนววิพากษ์เชื่อมั่นว่ากฎหมายคือการเมือง (Law is politics) หรือไม่อาจแยกออกจากการเมือง(ในความหมายอย่างกว้างที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและการจัดสรรผลประโยชน์ที่พึงปรารถนาในสังคม) กฎหมายไม่ได้ดำรงอยู่อย่างอิสระจากการต่อสู้ทางอุดมการณ์(การเมือง)ภายในสังคม ลึก ๆ แล้วกฎหมายในสภาพที่เป็นจริงล้วนมีอคติทางสังคม (Social biases) ดำรงอยู่ในตัวเอง (ไม่ต่างจากอคติในมนุษย์ปุถุชนผู้สร้าง/ใช้กฎหมาย) กฎหมายสนับสนุนผลประโยชน์ของผู้สร้างกฎหมาย, สนับสนุนพลวัตทางอำนาจซึ่งเอื้อประโยชน์ต่อผู้มีอภิสิทธิ์-ชนชั้นนำ กฎหมายดำรงอยู่ท่ามกลางความเป็นจริงของความเป็นจริงที่ไม่เด็ดขาดแน่นอนหรือลักษณะที่ไม่อาจกำหนดผลอันเด็ดขาดแน่ชัดของตัวบทกฎหมาย (Legal indeterminacy/Indeterminacy thesis) ที่สัมพันธ์กับความขัดแย้งพื้นฐาน (ความเชื่อที่แตกต่างกันในเรื่องธรรมชาติแห่งความจริงและความเป็นมนุษย์) ที่ฝังตัวอยู่ลึก ๆ ในตัวกฎหมายหรือหลักการแห่งกฎหมายอันหลากหลายในทฤษฎีกฎหมายแบบเสรีนิยมทั้งหลาย แท้จริงแล้วจึงไม่มีสิ่งที่เป็นแบบวิธีการให้เหตุผลทางกฎหมายหรือนิติวิธีที่มีลักษณะเป็นเอกเทศ (อิสระ) เฉพาะตัว การให้เหตุผลทางกฎหมายจึงไม่แตกต่างจากการกำหนดตัดสินทางศีลธรรมและการเมืองอื่น ๆ (ซึ่งล้วนมีลักษณะอัตวิสัยของมนุษย์ปะปนอยู่) ผู้พิพากษาทั่วไปในท้ายสุดจึงล้วนเป็นผู้ปฏิบัติการทางการเมือง (Political actor) ซึ่งผลลัพธ์แห่งการใช้อำนาจตุลาการล้วนก่อผลกระทบต่ออาระทางการเมืองหนึ่ง ๆ ในระบบเสรีนิยม (และ/หรือระบอบเผด็จการ) ในสภาพที่เป็นจริงการตัดสินใจ “เลือก” หรือหยิบยกหลักการและแหล่งที่มาของกฎหมายมาใช้เป็นเหตุผลอ้างอิงในกระบวนการปรับใช้กฎหมายของตุลาการ จะมีที่มาจากสภาพแวดล้อมทางสังคมและการเมืองซึ่งผู้พิพากษาทำหน้าที่อยู่ สภาพแวดล้อมหรือบริบททางสังคม/การเมืองในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ จึงกลายเป็นตัวกำหนดสำคัญต่อการเลือกใช้เหตุผลอธิบายความชอบธรรมในคำพิพากษา โดยมีแนวโน้มของการใช้อำนาจที่สนองตอบผลประโยชน์ของชนชั้นนำ การแบ่งชั้นทางสังคมหรือระบบการเมืองอันไม่เป็นธรรมที่ครองความเป็นใหญ่ในสังคม<sup>๔๕</sup>

<sup>๔๕</sup> ความสรุปโดยย่อของแนวคิดนิติศึกษาแนววิพากษ์ข้างต้นสรุปความจากจรัญ โฆษณานันท์, *นิติปรัชญาแนววิพากษ์*, อ้างแล้ว, หน้า ๑-๗๖; ศึกษาแนวคิดนี้โดยสมบูรณ์ได้ใน อาทิ Roberto Mangabeira Unger, *The Critical Legal Studies Movement*, (Harvard University Press, 1986); Peter Fitzpatrick & Alan Hunt, *Critical Legal Studies*, (Oxford Basil Blackwell, 1987); Andrew Altman, *Critical Legal Studies: A Liberal Critique*, (Princeton: Princeton University Press, 1993); Costas Douzinas & Adam Gearey, *Critical Jurisprudence: The Political Philosophy of Justice*, (Hart Publishing, 2005); Costas Douzinas, *Critical Legal Theory*, 4, London: Routledge, 2011.

ควรเข้าใจเพิ่มเติมด้วยว่านิติศึกษาแนววิพากษ์ก่อตัวขึ้นโดยนักวิชาการกฎหมายฝ่ายก้าวหน้าในมหาวิทยาลัยชั้นนำของสหรัฐอเมริกา (Harvard, Yale, Wisconsin...) ช่วงทศวรรษ ๑๙๗๐-๑๙๘๐ ท่ามกลางบริบททางสังคมที่อยู่ในกระแสคิดก้าวหน้าทางการเมืองหรือเต็มไปด้วยการเรียกร้องต่อสู้เพื่อความเป็นธรรมสารพัดทั้งในเรื่องสันติภาพ การต่อต้านสงครามเวียดนาม การต่อสู้ของขบวนการสิทธิพลเมือง เพื่อความเสมอภาคทางเชื้อชาติเผ่าพันธุ์หรือเพศภาวะ (Gender) ต่าง ๆ แม้แนวคิดทางนิติปรัชญาที่ก้าวหน้านี้จะถูกวิพากษ์โต้แย้งจากทั้งนักนิติศาสตร์และผู้มีอำนาจรัฐบางฝ่าย แต่ก็ได้รับการเผยแพร่/ตอบรับในทางสากลอย่างกว้างขวางเช่นเดียวกัน ดูเหมือนว่าตราบไต่ที่ทั้งสังคมเสรีนิยมและเผด็จการต่างผลิตความบกพร่องไม่เป็นธรรมทางสังคม การแบ่งแยกทางชนชั้น ความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมหรือความยากจนแพร่หลายภายใต้กฎหมายที่บกพร่องหรือเลือกปฏิบัติต่าง ๆ สังคมย่อมอยากจะสูญเสียความใฝ่ฝันเชิงอุดมการณ์ของนิติศึกษาแนววิพากษ์ที่ลึก ๆ มีจุดยืนแบบปฏิรูปเชิงปฏิวัติ (Revolutionary reforms) ในการเปลี่ยนแปลงสังคมโดยอาศัยเครื่องมือทางกฎหมายที่มีการรื้อสร้าง (Deconstruction) ความคิด-การปฏิบัติใหม่เพื่อบรรลุจุดหมายแห่งสังคมที่ดีงามกว่า เป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเข้มข้นท่ามกลางการกระจายอำนาจอย่างกว้างขวางจนทำให้มนุษย์มีอิสระเสมอภาคมากขึ้น พร้อม ๆ กับการเติบโตใหญ่ของจิตสำนึกแห่งความรัก การแบ่งปันช่วยเหลือหรือการเน้นคุณค่าแห่งการเห็นแก่ประโยชน์ของผู้อื่น (Altruism) หาใช่สำนักคับแคบแบบปัจเจกชนนิยมที่คิดถึงแต่ประโยชน์ส่วนตนเข้มข้น<sup>๕๖</sup>

แม้กระนั้นขบวนการทางนิติปรัชญาที่ก้าวหน้าของโลกตะวันตกนี้ก็หนีไม่พ้นช่วงเวลาเฟื่องฟูและตกต่ำอย่างเป็นธรรมดาโลก โดยเฉพาะความเสื่อมถอยหลังการล่มสลายหรือถดถอยของอุดมการณ์สังคมนิยมนับจากทศวรรษ ๑๙๙๐ จนมีบางฝ่ายปรามาสว่าเป็นเสมือนจุดจบของฝ่ายซ้าย (The end of the “Left”) อย่างไรก็ตามในความตกต่ำ-ชะงักงันของขบวนการกฎหมายแนววิพากษ์ในช่วงสมัย ความสนใจหรือใคร่เรียนรู้นิติศึกษาแนววิพากษ์ในวงวิชาการนิติศาสตร์สากลยังคงปรากฏให้รับรู้มิได้ขาดหายไปในปัจจุบัน ความเปลี่ยนแปลงอันน่าสนใจหนึ่งท่ามกลางความเป็นอนิจจังของทฤษฎีกฎหมายอันก้าวหน้านี้ยังปรากฏจากการเคลื่อนไหวของผู้นำความคิดบางคนอย่างปีเตอร์ เกเบล (Peter Gabel: 1947-) ที่หันมาเน้นย้ำความสำคัญของรากฐานเชิงจิตวิญญาณและศีลธรรมของนิติศึกษาแนววิพากษ์ (ดังเชื่อว่าเป็นหัวใจของการกำเนิดขบวนการกฎหมายที่ก้าวหน้าซึ่งในอดีตมักไม่มีการกล่าวเปิดเผย) กล่าวคือ จิตสำนึกแห่งความรักความเห็นอกเห็นใจต่อกัน การแบ่งปันและการยอมรับในความเป็นมนุษย์ซึ่งกันและกัน (Mutual recognition) ดังนั้นแล้วภารกิจสำคัญของนักกฎหมายแนววิพากษ์ นอกเหนือจากการวิพากษ์ถอดรื้อธรรมชาติที่เป็นจริง (เชิงการเมือง) ของกฎหมายและความบกพร่องไม่เป็นธรรมที่ซ่อนเร้น สิ่งสำคัญต้องรวมทั้งการสร้างวัฒนธรรมทางกฎหมายใหม่ที่เข้มแข็งบนรากฐานของความรักหรือบนสายสัมพันธ์แห่งความรักระหว่างตัวเราและผู้อื่น โดยเป็นวัฒนธรรม

<sup>๕๖</sup> จรัญ โฆษณานันท์, เพิ่งอ้าง, หน้า ๔๙-๕๐, ๗๔.

“

**ความยุติธรรม** คือ **ความรัก** ที่ใช้แก้ไขสิ่งซึ่งเป็นปรปักษ์ต่อต้านความรัก  
(Justice as love correcting that which revolts against love)

”

มาร์ติน ลูเธอร์ คิง จูเนียร์ (Martin Luther King Jr.)

ทางกฎหมายใหม่ซึ่งเชื่อมโยง**ความยุติธรรม**เข้ากับสำนักแห่งความเห็นอกเห็นใจต่อกัน ความเมตตากรุณา และการมีสายสัมพันธ์ทางสังคมที่ดีต่อกันและกัน ดังมีการอ้างอิงคำกล่าวใจของมาร์ติน ลูเธอร์ คิง จูเนียร์ (Martin Luther King Jr.): **ความยุติธรรม คือ ความรัก ที่ใช้แก้ไขสิ่งซึ่งเป็นปรปักษ์ต่อต้านความรัก (Justice as love correcting that which revolts against love)** การหันมาเน้นย้ำรากฐานเชิงจิตวิญญาณของนิติศึกษาแนววิพากษ์เช่นนี้อาจถือเป็นการเติมเต็มสิ่งที่ทำให้เกิดพลังผลักดันเชิงอารมณ์ ความรู้สึกอันแรงกล้า (Passion) ซึ่งขาดหายไปในทฤษฎีกฎหมายแนววิพากษ์ก่อนหน้า<sup>๘๗</sup>

---

<sup>๘๗</sup> อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมใน Peter Gabel, “Critical Legal Studies as a Spiritual Practice”, *Pepperdine Law Review*, 36, 2009: 515-533; Peter Gabel, “The Project for Integrating Spirituality, Law and Politics”, Retrieved from [http://www.Spiritlawpolitics.org/people/peter\\_gabel.html](http://www.Spiritlawpolitics.org/people/peter_gabel.html); Peter gabel, “From Individual Rights to the Beloved Community: A New Vision of Justice”, *Tikkun*, 27(1), Winter 2012: 18-20; Peter Gabel, “The Spiritual Dimension of Social Justice”, *Journal of Legal Education*, 63(4), May 2014.

ปีเตอร์ เกเบล เป็นหนึ่งในผู้ร่วมก่อตั้งขบวนการนิติศึกษาแนววิพากษ์นับแต่ทศวรรษ ๑๙๗๐ โดยเป็นศาสตราจารย์ทางกฎหมายของ New College of California School of Law และผู้ประสานจัดตั้งโครงการบูรณาการจิตวิญญาณ กฎหมายและการเมือง นำสังเกตว่าแนวคิดเรื่องความยุติธรรมคือความรักหรือความเมตตากรุณาจริงๆ แล้วเป็นหลักคิดที่ปรากฏมาช้านานแล้วในคำสอนทางศาสนา(คริสต์)ของโลกตะวันตก มีนักคิดและผู้คนไม่น้อยที่ผสมผสานธรรมสองสิ่งนี้เข้าด้วยกัน รวมทั้งนักนิติปรัชญาฝ่ายกฎหมายธรรมชาติอย่างรูดบรุค (Gustav Radbruch) ดังในช่วงบั้นปลายของชีวิตเขาพยายามเชื่อมต่อกับเรื่องพระเจ้าและความรัก รวมทั้งเน้นย้ำคุณค่าของการอุทิศตนเพื่อหลักการทางสังคมอย่างปราศจากความเห็นแก่ตัว โดยที่ทั้งรัฐและกฎหมายต่างล้วนเป็นเครื่องมือเพื่อประกันปกป้องและส่งเสริมหลักคุณค่านี้อย่างยิ่ง; Julius Stone, *Human Law and Human Justice*, (Sydney: Maitland, 1965), pp. 244, 250.



อย่างไรก็ตามในท่ามกลางกระแสเคลื่อนไหวของนิติปรัชญาฝ่ายก้าวหน้าดังกล่าว การเรียนรู้นิติศึกษาแนววิพากษ์ในสังคมไทยกลับดูเหมือนไม่ได้รับการแพร่หลายอย่างจริงจังนัก (โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับนิติปรัชญากระแสหลักเช่นสำนักกฎหมายธรรมชาติหรือปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย) ทั้งที่ความจริงแล้ว การศึกษา/รับรู้นิติปรัชญาแนวก้าวหน้าใน(บาง)คณะนิติศาสตร์ของไทยก็ปรากฏมามากกว่าสามทศวรรษแล้ว<sup>๔๔</sup> แม้กระนั้นเมื่อก้าวโดยภาพรวมนิติศึกษาแนววิพากษ์ยังคงดูเหมือนเป็นนิติปรัชญาทางเลือกหรือนิติปรัชญากระแสรองท่ามกลางสังคมนิติศาสตร์ไทยซึ่งส่วนใหญ่ยังคงอยู่ภายใต้กระแสสังคมแบบอนุรักษ-จารีตนิยมมากกว่าความคิดแบบก้าวหน้า-เสรีนิยม ข้อจำกัดในการเรียนรู้และยอมรับ(ในระดับใดระดับหนึ่ง) ต่อนิติปรัชญาแนวก้าวหน้าดังกล่าว มีส่วนทำให้นิติศาสตร์ไทยยังติดยึดอยู่กับตัวบทกฎหมาย การเล่นแร่แปรธาตุเชิงนิติวิธี ข้อถกเถียงเชิงศีลธรรมในกฎหมาย รวมทั้งวาทกรรมรัฐธูธิปไตยที่มีแต่มิติเชิงอำนาจทางกฎหมายซึ่งหลุดพ้นจากการเมือง/การต่อสู้ช่วงชิงอำนาจรัฐ บทวิพากษ์ต่อกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย (โดยองค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม) ซึ่งเชื่อมโยงกับเศรษฐศาสตร์การเมือง รัฐศาสตร์หรือความรู้ทางสังคมศาสตร์อื่น ๆ ในสายตาของนักนิติศาสตร์กระแสหลักจึงกลายเป็นสิ่งแปลกปลอมนอกเหนือนิติศาสตร์ไม่ใช่กฎหมายหรือกระทั่งทำลายความเป็นกฎหมายอันแท้จริงที่(เชื่อว่า)มีนิติวิธีอันศักดิ์สิทธิ์กำกับอยู่เบื้องหลัง การใช้การตีความกฎหมายอันเที่ยงตรง<sup>๔๕</sup> ผลผลิตแห่งความคิดคับแคบทางกฎหมายเช่นนี้เองที่อยู่เบื้องหลังวาทกรรมอันสับสนหลงผิดในสังคมไทยที่ลากเส้นแบ่งของหลักนิติศาสตร์และหลักรัฐศาสตร์ออกจากกันราวขาวกับดำท่ามกลางมายาคติต่อความเป็นสิ่งสมบูรณ์ในตัวเองของนิติศาสตร์ การเพิกเฉยหรือปฏิเสธ

<sup>๔๔</sup> เท่าที่รับรู้ เนื้อหาคำบรรยายนิติปรัชญาในหัวข้อเรื่อง *สำนักกฎหมายเชิงวิจารณ์ (Critical Legal Studies)* ปรากฏเริ่มต้นที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นับแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยมี ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย (คชภูมบัณฑิตทางนิติศาสตร์จากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด สหรัฐอเมริกา/สถานศึกษาซึ่งเป็นศูนย์กลางหนึ่งของการกำนิตขบวนการนิติศึกษาแนววิพากษ์) เป็นผู้บรรยาย; อ.ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, *นิติปรัชญา*, เอกสารอัดสำเนาคำบรรยายวิชานิติปรัชญา ครั้งที่ ๑๒, วันจันทร์ที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๓๐ อย่างไรก็ตามการริเริ่มบรรยายเรื่อง *สำนักกฎหมายเชิงวิจารณ์* ของสุรเกียรติ์จะเป็นไปอย่างสับสนเนื่องเพียงใดคงเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ไม่ชัดเจน โดยเฉพาะเมื่อผู้บรรยายเข้าสู่วงการเมือง (เป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีสมัยรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ และภายหลังเข้าดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูง ทั้งรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) จะอย่างไรก็ดี ณ ปัจจุบันสุรเกียรติ์ยังรักษาสายสัมพันธ์ทางวิชาการที่ดีกับผู้นำความคิด(บางคน)ของนิติศึกษาแนววิพากษ์อยู่ ดังกรณีความสัมพันธ์กับเดวิด เคนเนดี้ (David Kennedy) ศาสตราจารย์ด้านกฎหมาย/ผู้อำนวยการสถาบันกฎหมายและนโยบายโลก (The Institute for Global Law and Policy) ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ที่เป็นผู้ร่วมก่อตั้งและหนึ่งในคณะกรรมการของคณะมนตรีเพื่อสันติภาพและความปรองดองแห่งเอเชีย ซึ่งมีสุรเกียรติ์ เสถียรไทยเป็นประธานคณะมนตรีนี้

<sup>๔๕</sup> ดูประกอบ ปิยบุตร แสงกนกกุล, *ศาลรัฐประหาร ตุลาการ ระบอบเผด็จการ และนิติรัฐประหาร*, (นนทบุรี: ฟ้ายิวกัน, ๒๕๖๐), หน้า ๑๗, ๓๓.

การเรียนรู้นิติปรัชญาที่ก้าวหน้าข้างต้นจึงนำไปสู่ความอัปยศในการอธิบายปัญหาความแกว่งไกวไม่แน่นอนของทั้งกฎหมายและการใช้การตีความกฎหมาย (Legal indeterminacy) รวมทั้งการปฏิเสธบทบาทความสำคัญของบริบททางสังคมและการเมือง/อุดมการณ์ทางสังคมการเมืองที่อยู่เบื้องหลังกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายหรือเบื้องหลังวาทกรรมเรื่องความยุติธรรมแบบสองมาตรฐาน ตลอดจนปรากฏการณ์ตุลาการภิวัตน์ที่ก่อวิกฤตศรัทธาทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมอย่างรุนแรงตลอดทศวรรษที่ผ่านมา

## ตุลาการกำหนดนำอภิการเมือง ตุลาการภิวัตน์ และคำพิพากษาแนวรัฐประหารนิยม

ข้อจำกัดทางความคิดข้างต้นเป็นส่วนหนึ่งของความบกพร่องในการวิพากษ์ต้นแบบแห่งคำพิพากษาแนวรัฐประหารนิยม (คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๕/๒๕๔๖) โดยหลงจำกัดจรรจอบทวิพากษ์ที่ทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมายกระทั่งมองข้าม/ไม่สนใจเรื่องการเมือง-วัฒนธรรมที่อยู่เบื้องหลังอคติในการใช้อำนาจแบบเลือกข้างของตุลาการ โมหะคติทางนิติศาสตร์ที่หมกมุ่นอยู่กับความบกพร่องเลวร้ายของทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมายและในทางตรงข้ามยกย่องเชิดชูปรัชญากฎหมายธรรมชาติในฐานะเป็นคำตอบหรือทางออกอันแสนบริสุทธิ์ของปัญหาอำนาจนิยมทางกฎหมายในสังคมไทย (ไม่ต่างจากข้อเสนอในการแก้ปัญหาสังคมด้วยการให้ผู้คนหันมาถือศีลปฏิบัติธรรม) ล้วนมีส่วนสำคัญที่ทำให้นักกฎหมายไทยไม่ตระหนักถึงเหตุผลแท้จริงและรากเหง้าแห่งปัญหาอำนาจนิยมในคำพิพากษาแนวรัฐประหารนิยม

เมื่อหันกลับมาทบทวนคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๕/๒๕๔๖ นับเป็นเรื่องยากที่จะปฏิเสธสถานะทางการเมืองของคำพิพากษานี้ ในแง่มุมของนิติศาสตร์แนววิพากษ์การประกาศรับรองทางกฎหมาย (Legal recognition) ต่อการรัฐประหาร โดยเนื้อแท้ถือเป็นคำวินิจฉัยตัดสินทางการเมือง (Political judgment) ที่ซ่อนตัวอยู่ภายใต้การคลุมทับด้วยอารมณ์แห่งกฎหมาย (ภาษาถ้อยคำทางกฎหมาย) เพราะเหตุว่าคำตัดสินยอมรับระบอบปฏิบัติให้เป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย มีความชัดเจนว่าเป็นการตัดสินใจเลือกระหว่างหลักคุณค่า (ทางการเมือง/การปกครอง) ที่เคียงแข่งกันมากกว่าจะเป็นการตัดสินใจเลือกระหว่างหลักคุณค่า (ทางศีลธรรม/ชีวิต) ของผู้พิพากษาจึงกลายเป็นองค์ประกอบสำคัญที่มีผลต่อคำตัดสิน<sup>๔๐</sup> ในขณะที่ความชอบด้วยกฎหมายของศาลในประเด็นปัญหาเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) และความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality) ของการทำรัฐประหาร (ทำนองเดียวกับคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๕/๒๕๔๖) ในทฤษฎีทางวิชาการของเฮิร์ช (Ran Hirschl) จัดเป็นรูปแบบสำคัญหนึ่งของเรื่อง ตุลาการกำหนดนำอภิการเมือง (Judicialization of Mega-politics) อันเป็นส่วนสำคัญหนึ่งของตุลาการกำหนดนำการเมือง (Judicialization of politics) ที่ซึ่งตุลาการแสดงบทบาทหรือใช้อำนาจตัดสินชี้ขาดประเด็นปัญหาที่มีระดับ

<sup>๔๐</sup> cited in, Tayyab Mahmud, “Jurisprudence of Successful Treason: Coup D’E tat & Common Law”, *Cornell International Law Journal*, 27, 1994: 105.

ความสำคัญอย่างมากในระดับ**การเมือง** (*Mega-politics*) ดังหมายถึงปัญหาอันเป็นแก่นแกนทางการเมืองที่สำคัญอย่างยิ่งซึ่งครอบคลุมถึงเรื่องการยืนยันเหตุผลสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงระบอบ-ความชอบด้วยกฎหมายในการทำรัฐประหาร<sup>๕๑</sup>

สมควรทำความเข้าใจเบื้องต้นด้วยว่า วาทกรรม**ตุลาการกำหนดนำการเมือง** (*Judicialization of politics*) โดยทั่วไปหมายถึงการขยาย/แผ่กว้างของอำนาจตุลาการในการตัดสินคดีที่ก้าวล่วงไปสู่แดนอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยที่การใช้อำนาจตุลาการดังกล่าวส่งผลให้เป็นการกำหนดนำหรือเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองทั้งในเชิงนโยบาย กฎหมาย สิทธิเสรีภาพพื้นฐานหรือความยุติธรรมทางสังคมในสภาพที่เป็นจริงการใช้อำนาจตุลาการในลักษณะดังกล่าวมีความเป็นไปได้ที่จะสร้างผลลัพธ์หรือการเปลี่ยนแปลงสังคมทั้งในเชิงบวกและลบหรือมีลักษณะเป็นคำพิพากษาทั้งแบบก้าวหน้า/เสรีนิยมที่ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพ-ความเสมอภาค หรือตรงกันข้ามเป็นคำพิพากษาแบบล่าหลัง/อนุรักษ-อำนาจนิยมซึ่งพิทักษ์ปกป้องฝ่ายอนุรักษนิยมหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพประชาชนได้เช่นกัน กรณีปรากฏการณ์ตุลาการภิวัตน์ในสังคมไทยนับแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจตุลาการ(โดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญ)เชิงการเมืองอันนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลาย ๆ ประการ อาทิ การยุบพรรคการเมือง-เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งปลดออกจากตำแหน่ง ยึดทรัพย์สิน ตรวจสอบขัดขวางการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือเพิกถอนการเลือกตั้งที่อ้างว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ<sup>๕๒</sup> เมื่อพิจารณาสาระแห่งคำพิพากษา(แนวตุลาการภิวัตน์)ที่มีข้อวิจารณ์เรื่อง

<sup>๕๑</sup> อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมใน จรัญ โฆษณานันท์, *นิติปรัชญา: หลักนิติธรรม สภาวะยกเว้น และปฐมบทแห่งคำพิพากษาแนวรัฐประหารนิยม-ตุลาการภิวัตน์*, อ่างแล้ว, หน้า ๒๖๘ สมควรขยายความด้วยการแปลถ้อยคำ *Judicialization of Politics = ตุลาการกำหนดนำการเมือง* ของผู้เขียนเป็นการแปลโดยมุ่งเน้นที่เนื้อหา-ผลลัพธ์ในทางสังคมการเมืองของการใช้อำนาจตุลาการอย่างแผ่กว้าง ยึดหยุ่นไม่ยึดติดในถ้อยคำทางกฎหมาย ก่อนหน้านี้ศัพท์สำนวน *Judicialization of Politics* ได้รับการแปล/ประดิษฐ์คำขึ้นเป็นการเฉพาะในนาม **ตุลาการภิวัตน์/นิติธรรมภิวัตน์** หรือกฎหมายภิวัตน์ (ธีรยุทธ บุญมี, *ตุลาการภิวัตน์*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๙), หน้า ๑๖, ๑๙) หรือก่อนหน้าการเกิดศัพท์ *ตุลาการภิวัตน์* (ของธีรยุทธฯ) มีนักวิชาการบางกลุ่มใช้คำว่า *ตุลาการตีความก้าวหน้า* (พิเชษฐ เมลาณันท์, นิลุบล ชัยอิทธิพรวงศ์ และพรทิพย์ อภิสิทธิ์वासนา, *เอกสารประกอบการระดมความคิดเห็นเรื่อง ตุลาการไทยกับปัญหาสิทธิมนุษยชนและความยากจน*, วันจันทร์ที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๗ ณ ห้องประชุมสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดโดยมูลนิธิสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาฯ) ยังมีนักวิชาการอื่น ๆ แปลความตามถ้อยคำว่าเป็น *การทำให้ประเด็นทางการเมืองอยู่ในอำนาจศาล* (ปิยบุตร แสงกนกกุล, *ศาลรัฐประหาร ตุลาการ ระบอบเผด็จการ และนิติรัฐประหาร*, อ่างแล้ว, หน้า ๓๓) หรือ*การเปลี่ยนข้อพิพาททางการเมืองให้มาอยู่ภายใต้การชี้ขาดตุลาการ* (สมชาย ปรีชาศิลปกุล, *เมื่อตุลาการเป็นใหญ่ในแผ่นดิน*, (กรุงเทพฯ: bookscape, ๒๕๖๒), หน้า ๒๕)

<sup>๕๒</sup> อ่านรายละเอียดเรื่องกำเนิดแห่งตุลาการภิวัตน์, ตุลาการภิวัตน์ ๓ ภาค และผลทางการเมืองของคำพิพากษาแนวตุลาการภิวัตน์ ๔ รูปแบบ ใน ปิยบุตร แสงกนกกุล, *ศาลรัฐประหาร ตุลาการ ระบอบเผด็จการ และนิติรัฐประหาร*, อ่างแล้ว, หน้า ๙-๓๑.

ความอยุติธรรม เลือกปฏิบัติและตอบสนองจุดหมายทางการเมืองแบบจารีต-อนุรักษนิยม กล่าวได้ว่า ตุลาการภิวัตน์เป็นรูปแบบเชิงลบที่ไม่ชอบธรรม/ไม่เสรีนิยมของตุลาการกำหนดนำการเมือง (Judicialization of politics) ขณะที่(นักวิชาการตะวันตก)บางฝ่ายอาจมองว่าตุลาการภิวัตน์(ไทย)เป็นได้เพียงการใช้อำนาจตุลาการแบบเลือกข้าง/เลือกปฏิบัติทางการเมือง (Politicization of the judiciary)<sup>๕๓</sup>

สมควรพิจารณาอย่างมากว่าภายใต้กรอบความคิดเชิงทฤษฎีดังกล่าว เมื่อย้อนกลับมาพิจารณาสถานะทางการเมืองของคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๕/๒๕๕๖ (หรือคำพิพากษาแนวรัฐประหารนิยมทั้งหลาย) ซึ่งโดยเนื้อแท้เป็นการรับรองความชอบด้วยกฎหมายของอำนาจคณะรัฐประหารหรือมีลักษณะของการใช้อำนาจตุลาการแบบเลือกข้างทางการเมืองอยู่กับฝ่ายรัฐประหาร ใช่หรือไม่ที่คำพิพากษาฎีกาดังกล่าว โดยเนื้อแท้คือรูปแบบหนึ่งของตุลาการภิวัตน์หรือตุลาการเลือกข้างทางการเมืองที่ปรากฏมาช้านานแล้ว โดยที่วงการนิติศาสตร์ไทยในอดีตยังไม่เคยรู้จักอันเนื่องจากการไม่ตระหนักรู้หรือไม่ยอมรับผิดชอบต่อความสำคัญของการเมืองในความเป็นกฎหมายและความเป็นการเมือง/การเลือกข้างทางการเมืองในอำนาจตุลาการ<sup>๕๔</sup>

จะอย่างไรก็ตามในกรณีของคำพิพากษาแนวรัฐประหารนิยมที่สำคัญดังกล่าว เมื่ออาศัยฐานคิดของนิติปรัชญาแนววิพากษ์ข้างต้นประยุกต์เข้ากับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้อำนาจตุลาการในคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๕/๒๕๕๖ เราจะพบว่ามีเหตุปัจจัยสำคัญหลาย ๆ ประการอยู่เบื้องหลังปฐมบทแห่งคำพิพากษาแนวรัฐประหารนิยมนี้ นับตั้งแต่:

- ภูมิหลังในการใช้อำนาจตุลาการที่ผ่านมาซึ่งสะท้อนจุดยืนทางการเมืองแบบอนุรักษ-จารีตนิยม ความมีอคติหรือความไม่เป็นอิสระ/ไม่เป็นกลางของตุลาการ(บางคน) ที่โดยข้อเท็จจริงปรากฏการมีส่วนเกี่ยวข้องด้วยกับปัญหาที่เป็นข้อพิพาท (เป็นหนึ่งในผู้ร่วมร่างรัฐธรรมนูญของคณะรัฐประหาร) จนเข้าข่ายเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of interest) ในการตัดสินคดี<sup>๕๕</sup>

- ข้อพิจารณาต่ออิทธิพลความสำคัญของวัฒนธรรมที่มีต่อกฎหมาย-การบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งสัมพันธ์กับวัฒนธรรมการแย่งชิงอำนาจรัฐที่ปรากฏเป็นปกติประเพณีมาช้านานนับแต่อดีตโบราณในนามของการปราบดาภิเษก จนมีผู้กล่าวยอมรับว่าเป็น*สยามวิถี* อันเป็นส่วนสำคัญหนึ่งของความเป็นไทย (ทางการเมือง) หรือวัฒนธรรมทางการเมืองดั้งเดิม กระทั่งมีการแปลความเชิงวิชาการว่า แท้จริงแล้วคำตัดสินของศาลไทยตลอด ๘๐ กว่าปีผ่านมาที่ยอมรับความชอบธรรมของคำสั่งคณะรัฐประหาร มิใช่เกิดจากความกลัวอำนาจป็นแต่เกิดจากความคิดทางกฎหมายที่มีรากสืงยาวไกลในนิติวัฒนธรรมของไทยเองที่ถือว่า

<sup>๕๓</sup> อ่านเพิ่มเติมเรื่องตุลาการภิวัตน์ ใน จรัญ โฆษณานันท์, *นิติปรัชญา: หลักนิติธรรม สภาวะยกเว้น และปฐมบทแห่งคำพิพากษาแนวรัฐประหารนิยม-ตุลาการภิวัตน์*, อ่างแล้ว, หน้า ๒๕๖-๒๖๔.

<sup>๕๔</sup> อ่านเพิ่มเติมเรื่องตุลาการภิวัตน์ในคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๕/๒๕๕๖ ใน จรัญ โฆษณานันท์, *เพ็งอ้าง*, หน้า ๒๖๗-๒๗๐.

<sup>๕๕</sup> อ่านรายละเอียดใน จรัญ โฆษณานันท์, *เพ็งอ้าง*, หน้า ๒๒๑-๒๓๐.

คำสั่งของผู้ถือครองอำนาจรัฐ (อันหมายถึงผู้มีธรรมะหรือผู้มีบุญบารมีสูงตามนัยของปรัชญาการเมืองเชิงพุทธ เรื่องเดช-บุญ) คือกฎหมายอันชอบธรรม<sup>๙๖</sup>

- ข้อพิจารณาต่อความเชื่อมโยงระหว่างการเมืองแบบอนุรักษ-อำนาจนิยมเบื้องหลังรัฐประหาร ๒๕๕๐ และการเมืองตุลาการแบบกษัตริย์นิยม-อำนาจนิยมซึ่งเกี่ยวข้องกับบทวิพากษ์ต่อตุลาการ(บางส่วน) ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองเชิงเครือข่าย ที่สำคัญภายในสิ่งที่รับรู้แพร่หลายในวงวิชาการตะวันตกว่า *สถาบันกษัตริย์เชิงเครือข่าย (Network Monarchy)*<sup>๙๗</sup>

ภายหลังการพิจารณาเชื่อมโยงความเป็นจริงหลายประการดังกล่าว ในท้ายสุดเราย่อมเห็นคำตอบที่สมจริงมากกว่าในเหตุผลเบื้องหลังคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๕/๒๕๕๖ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับอิทธิพลทางความคิดของทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมายตามที่มักเข้าใจกัน ภายใต้ถ้อยคำเชิงเหตุผลในคำพิพากษาเรื่องความสำเร็จในการยึดอำนาจหรือ(ความจำเป็นในการบริหาร) มิฉะนั้นประเทศชาติจะตั้งอยู่ด้วยความสงบไม่ได้ แท้จริงแล้วกลับมีเรื่องภูมิหลังส่วนตัว-ความมีอคติ (รักชอบ) ของตุลาการ วัฒนธรรมและการเมืองเป็นตัวกำหนดนำการให้เหตุผลที่รับรองความชอบธรรมทางกฎหมายของอำนาจคณะรัฐประหาร ดังนี้แล้วบทวิพากษ์ทางสากลต่อแก่นแท้ของคำพิพากษาแนวนั้นในแง่เป็นคำวินิจฉัยตัดสินทางการเมืองที่ห่อคลุมด้วยถ้อยคำทางกฎหมาย จึงไม่ใช่เรื่องไกลเกินความจริงเมื่อปรับใช้กับปฐมบทแห่งคำพิพากษานวรัฐประหารนิยมของไทย การตระหนักรู้ต่อความจริงเบื้องหลังดังกล่าวย่อมทำให้เราไม่สับสนหลงทางแม้แต่เพิ่งโทษต่อทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมายจนเกิดกลายเป็นมายาคติว่าการรับรองความชอบธรรมทางกฎหมายของอำนาจรัฐประหารเป็นความจำเป็นหรือความถูกต้องทางทฤษฎีกฎหมายที่เลี่ยงไม่ได้ โดยเข้าใจอย่างถูกต้องในที่สุดต่อการเมือง-วัฒนธรรมการเมืองแบบจารีต-อนุรักษนิยมเบื้องหลังตุลาการ-คำพิพากษาในฐานะเป็นผู้ร้ายหรือจำเลยตัวจริงที่สังคมไทยต้องเผชิญหน้าและร่วมต่อสู้แก้ไขปัจจัยเชิงลบเหล่านี้ พร้อม ๆ กับการผลักดันให้ศาลไทยยกเลิกการรับรองหรือไม่บังคับใช้จริงจึงต่อคำสั่งหรือประกาศคณะรัฐประหารที่ขัดต่อหลักนิติธรรมหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน

<sup>๙๖</sup> ทรศนะเชิงวิชาการของธงชัย วินิจจะกุล นักวิชาการประวัติศาสตร์ร่วมสมัย ปรากฏรายละเอียดใน *จรัญ โฆษณานันท์, เฟิ่งอ๋าง, หน้า ๒๐๑ และอ่านรายละเอียดเกี่ยวกับความเป็นไทย-สยามวิถี หรือวัฒนธรรมเชิงอำนาจของสังคมไทยในงานเขียนนี้, หน้า ๑๙๗-๒๐๑* อุดมคติทางการเมืองการปกครองเชิงพุทธดั้งเดิมเรื่องเดช-บุญ ซึ่งเชื่อว่าการถือครองอำนาจสูงสุด (เดช) เป็นไปตามบุญบารมีที่สั่งสม ไม่ได้เกิดจากความเห็นชอบของประชาชนหรือโดยกฎหมายกลายเป็นสิ่งที่ผู้มีเรียกขานว่าเป็น *กฎเหนือกฎ* ที่ไม่มีใครบังคับควบคุมได้ ดังนี้แล้วแม้รัฐประหาร (หรือการปราบดาภิเษกในอดีตสมัย) อาจเป็นสิ่งผิดกฎหมายแต่กลับไม่ได้ผิดกฎเหนือกฎแต่อย่างใด; นิธิ เอียวศรีวงศ์, “สวรรคตล้ม”, *มติชนสุดสัปดาห์*, ๖-๑๒ สิงหาคม ๒๕๖๔: ๒๔.

<sup>๙๗</sup> ศึกษารายละเอียดเรื่อง *การเมืองเชิงเครือข่าย และสถาบันกษัตริย์เชิงเครือข่าย* ใน อาทิ Duncan McCargo, “Network Monarchy and Legitimacy Crisis in Thailand”, *The Pacific Review*, 18(4): 499-518 หรือจรัญ โฆษณานันท์, เฟิ่งอ๋าง, หน้า ๑๑๖-๑๑๘, ๒๐๖-๒๒๑.



## หลักนิติธรรม-ความเป็นอิสระของตุลาการ: อุดมคติที่ค้างคาจากยุคสมัยกรมหลวงราชบุรี

สมควรกล่าวทบทวนด้วยว่าผลพวงแห่งการเพ่งโทษทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมายอย่างผิดพลาด ยังอาจนำไปสู่การวิพากษ์อย่างคลาแคลื่อนต่อความรับผิดชอบของกรมหลวงราชบุรีที่เป็นผู้แรกนำเข้าทฤษฎีกฎหมายนี้สู่สังคมไทย โดยละลืมต่อข้อจำกัดในการนำเข้ามาและเรียนรู้ทฤษฎีกฎหมายสกุลนี้นับแต่แรกเริ่ม รวมทั้งมองข้ามต่ออุดมคติเชิงมนุษยนิยมและ/หรือสังคมนิยม(?) ของกรมหลวงราชบุรี(อย่างน้อยในช่วงหนึ่งแห่งชีวิต)ที่มุ่งเน้นคุณค่าแห่งการรับใช้ช่วยเหลือผู้อื่นเช่นเดียวกับการให้ความสำคัญต่อการใช้อำนาจตามกฎหมาย ความยุติธรรม รวมทั้งความคิดที่มุ่งสร้างความเป็นอิสระของตุลาการที่ไม่อยู่ใต้อิทธิครอบงำของฝ่ายบริหาร

น่าสังเกตว่าลึก ๆ แล้วปัญหาของคำพิพากษาแนวรัฐประหารนิยมที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันย่อมถือเป็นส่วนสำคัญหนึ่งของปัญหาความไม่เป็นอิสระไม่เป็นกลางของตุลาการที่เลือกข้างทางการเมืองหรืออยู่ใต้อิทธิพลของการเมือง/อุดมการณ์ทางการเมืองแบบอนุรักษ-อำนาจนิยมดังกล่าวมาข้างต้นทั้งหมดล้วนเป็นปัญหาเกี่ยวพันทั้งกับการสูญเสียความเป็นอิสระของผู้พิพากษาทั้งภายนอก (การเมือง อำนาจ อุดมการณ์ ระบบบริหารงานศาลยุติธรรม...) และภายใน (อคติ ความเชื่อเชิงอุดมการณ์...) ตัวผู้พิพากษาเอง และเป็นปัญหาร่วมสมัยที่สืบเนื่องจากอดีตอันยาวนานของกฎหมายไทย แม้จะมีความพยายามปฏิรูปกฎหมายและการศาลยุติธรรมครั้งสำคัญนับแต่ยุคสมัยรัชกาลที่ ๕ ซึ่งมีกรมหลวงราชบุรีเป็นกำลังสำคัญหนึ่งในกระบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว อย่างไรก็ตามแม้หลักความเป็นอิสระของตุลาการจะถือเป็นอุดมคติสำคัญหนึ่งของการปฏิรูปการศาล/ยุติธรรมดังกล่าว แต่คงต้องยอมรับว่าการปฏิรูปสร้างสรรค์ความเป็นอิสระของตุลาการถือเป็นภารกิจสำคัญหนึ่งในชีวิตที่ยังไม่สำเร็จของกรมหลวงราชบุรี ทั้ง ๆ ที่มีปณิธานในการมุ่งสร้างนักกฎหมายที่มีความรู้กฎหมายเข้มแข็ง สุจริตยุติธรรม ไม่เห็นแก่อำมิสสินจ้าง เป็นอิสระจากอำนาจทางการเมืองและกล่าวหาไม่ลั่นคลอน *โอนเอียงไปตามใจหรือการข่มขู่ของผู้มีอำนาจ*<sup>๙๘</sup> ไม่น่าสงสัยว่าความเป็นจริงที่ดำรงอยู่ในยุคสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่อำนาจตุลาการมิได้แยกออกจากฝ่ายบริหาร (หรือเรียกว่าฝ่ายตุลาการในสมัยนั้น) ทำให้เกิดการแทรกแซงดุลยพินิจในการพิจารณาคดีได้โดยง่ายเสมออันนำไปสู่การสูญเสียความยุติธรรม เช่นนี้เองที่ทำให้กรมหลวงราชบุรีต้องกล่าววิจารณ์ว่า *อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอยู่ใต้อุ้งมือฝ่ายตุลาการนั้นใช้ไม่ได้ มีแต่จะเกิดร้ายขึ้นเสมอ ๆ ดังที่รัฐบาลเองก็เคยได้ประกาศแสดงความอ่อนน้อมหลายครั้ง หรือยืนยันว่า การวินิจฉัย*

<sup>๙๘</sup> หม่อมราชวงศ์อดิน รัตพัฒน, *คำนำราชสกุลรัตพัฒน*, ใน นิกร ทัสสโร, *พระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้า รัตพัฒนศักดิ์ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระบิดาแห่งกฎหมายไทย*, อ่างแล้ว, หน้า ๑๑.

บทกฎหมายเป็นหน้าที่ผู้พิพากษาไม่เกี่ยวข้องกับเสนาบดี<sup>๙๙</sup> จากท่าทีทางความคิดดังกล่าวและความสำคัญของอิสระแห่งตุลาการอันเป็นหลักประกันสำคัญยิ่งต่อการตัดสินคดีอันเที่ยงธรรมเสมอภาค (Fair trial) ในฐานะเป็นหัวใจสำคัญหนึ่งของหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ทั้งหมดน่าจะสื่อถึงอุดมการณ์หลักนิติธรรม



พระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์  
ที่มา: <https://www.pinterest.com>

<sup>๙๙</sup> พระเจ้าลูกยาเธอกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์, พระราชบัญญัติในบัดยบัน, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กองกลุโทษ, ร.ศ. ๑๒๐), เล่ม ๑, หน้า ๑๕๖, อ้างความใน สัญชัย สัจจวนิช, “อิสระของตุลาการ”, *รพีรำลึก ๒๕๑๗*, ชมรมนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๑๗, หน้า ๓๙; นิกร ทัสโส, เฟิ่งอ้าง, หน้า ๑๓๖ นำสังเกตด้วยว่าบทพิพากษณ์ของกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์คล้องกับข้อวิจารณ์ของชาติตะวันตกสมัยนั้นต่อกระบวนการยุติธรรมไทยที่ไร้ความเป็นอิสระและเต็มไปด้วยการฉ้อฉล-รับสินบนต่าง ๆ (เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๗) และโดยหลักการก็เป็นไปตามหลักกฎหมายของอังกฤษ (ตำรากฎหมายของลอร์ดฮอลล์บิวรี่/Lord Hallsbury) ที่เน้นการแบ่งแยกอำนาจปกครองบ้านเมือง โดยที่พระมหากษัตริย์และรัฐมนตรีของพระองค์จะต้องไม่รบกวนในกิจการงานฝ่ายยุติธรรม พระมหากษัตริย์จะต้องไม่ใช่พระบรมเดชานุภาพ บังคับบัญชาความเห็นในการวินิจฉัยคดีของผู้พิพากษาโดยวิธีการทำให้เกรงกลัวการถูกลดออกจากราชการ, อ้างใน พระยานิติศาสตร์ไพศาล, “ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา”, สืบค้นจาก <https://www.facebook.com>TULawLibrary> >posts (บทความจาก *บทบัณฑิตย* ปีที่ ๒๗ ตอนที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๑๓ หน้า ๑๕-๒๒)

อันเข้มแข็งในวัฒนธรรมทางกฎหมายของอังกฤษที่มีอิทธิพลในระดับใดระดับหนึ่งต่อกรมหลวงราชบุรี<sup>๑๐๐</sup> ความสำเร็จ(บางส่วน)ของกรมหลวงราชบุรีอาจปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรม อาทิ การผลักดันให้ศาลในกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจกำหนดโทษในคดีอาญาได้เองโดยไม่ต้องให้กษัตริย์เป็นผู้กำหนดโทษ (ยกเว้นโทษประหารชีวิต ธิราชบาทว์และจำคุกตลอดชีวิตซึ่งต้องกราบบังคมทูลก่อน)<sup>๑๐๑</sup> แต่หากกล่าวโดยรวมแล้ว ภายใต้ข้อจำกัดของบริบททางการเมืองแบบรวมศูนย์อำนาจในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (ที่สามารถสถาปนาขึ้นได้อย่างมั่นคงในรัชกาลที่ ๕) การผลักดันหลักความเป็นอิสระและเป็นกลางของตุลาการย่อมกระทำได้เพียงระดับย่อยหนึ่งเท่านั้นเมื่อคำนึงถึงความเข้มแข็งในพระราชอำนาจและขีดจำกัดในการผ่อนผันยอมรับ

<sup>๑๐๐</sup> หลักนิติธรรมในแง่เป็นอุดมคติทางกฎหมายและการปกครองในโลกสมัยใหม่มีรากที่มาจากปรัชญากรีกโบราณและมีพัฒนาการสำคัญในอังกฤษนับแต่ยุคกลางซึ่งมีการต่อสู้อย่างเข้มข้นระหว่างฝ่ายกษัตริย์และขุนนางซึ่งพยายามจำกัดอำนาจกษัตริย์ให้ต้องอยู่ใต้อำนาจกฎหมาย กำเนิดแห่งกฎบัตรแมกนาคาร์ตา (The Magna Carta) ในปี ค.ศ. ๑๒๑๕ ที่นอกจากจำกัดอำนาจกษัตริย์ให้อยู่ใต้กฎหมาย ยังวางหลักการสำคัญที่ห้ามมิให้คุมขังหรือเนรเทศเสรีชน เว้นแต่จะมีคำพิพากษาอันชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นไปตามกฎหมายของแผ่นดิน มิใช่เป็นไปตามความต้องการของกษัตริย์ หลักความเป็นใหญ่สูงสุดของกฎหมายในการปกครองได้รับการตอกย้ำยืนยันในอังกฤษอย่างสืบเนื่อง อาทิ ในงานเขียนสำคัญของแบรคตัน (Henry Bracton: 1210-1268) นักบวช/ตุลาการเรื่องนามในศตวรรษที่ ๑๓ ที่ยืนยันว่ากฎหมายเป็นสิ่งที่อยู่เหนือและควบคุมอำนาจของกษัตริย์ กฎหมายเป็นผู้ตั้งกษัตริย์ และไม่มีกษัตริย์(แท้จริง) ณ ที่ซึ่งการปกครองเป็นไปตามอำเภอใจไม่ใช่เป็นไปตามกฎหมาย (There is no rex where will rules rather than lex), Henry de Bracton, <https://en.m.wikipedia.org>; หรือในแบบอย่างความกล้าหาญยืนหยัดต่อสู้ของโค้ก (Sir Edward Coke: 1552-1634) ตุลาการคนสำคัญกับพระเจ้าเจมส์ที่ ๑ (James 1) เพื่อยืนหยัดหลักพระราชกฤษฎีกาต้องอยู่ใต้อำนาจกฎหมาย กระแสคิดทางกฎหมายเช่นนี้ดำรงสืบเนื่องมาตลอดประวัติศาสตร์การต่อสู้อันเข้มข้นในการเมืองสมัยใหม่ของอังกฤษที่ครอบคลุมถึงการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (The Glorious Revolution) กำเนิดบัญญัติแห่งสิทธิ (The Bill of Rights, 1689) ที่โดยเนื้อหาประกอบด้วยหลักการเรื่องความเสมอภาคของทุกคนภายใต้กฎหมาย การยืนยันของล็อก (John Locke: 1632-1704) นักปรัชญาการเมืองและกฎหมายต่อความสำคัญของการปกครองโดยกฎหมายเหนืออำนาจตามอำเภอใจ อันรวมทั้งการโต้แย้งต่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พึงสังเกตด้วยว่าในยุคร่วมสมัยเดียวกับกรมหลวงราชบุรียังปรากฏคำอธิบายหลักนิติธรรม (๓ ประการ) อันโดดเด่นของไดซี่ (A. V. Dicey: 1835-1922) นักนิติศาสตร์คนสำคัญของอังกฤษ ในงานเขียนสำคัญ: *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution* ซึ่งตีพิมพ์เผยแพร่ครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๒๘ อันเป็นช่วงเวลาไล่เลี่ยก่อนหน้าที่กรมหลวงราชบุรีเริ่มศึกษาวิชากฎหมายที่มหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ดในปี พ.ศ. ๒๔๓๔ งานเขียนชิ้นสำคัญนี้ไดซี่ก็กล่าวยืนยัน: *หลักนิติธรรมในฐานะเป็นคุณลักษณะพิเศษหนึ่งของประเทศเรา (A characteristic of our country) สำหรับพวกเราแล้ว ไม่เพียงไม่มีมนุษย์คนใดอยู่เหนือกฎหมาย แต่คนทุกคนไม่ว่าจะมีตำแหน่งหรืออยู่ในเงื่อนไขใดล้วนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายปรกติธรรมดา*, ดูเพิ่มเติม Tom Bingham, *The Rule of Law*, (Penguin Books, 2011), pp. 3-4; Brian Z. Tamanaha, *On the Rule of Law History, Politics, Theory*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), pp. 15-50.

<sup>๑๐๑</sup> นิกร ทัสโสโร, *พระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระบิดาแห่งกฎหมายไทย*, อ่างแล้ว, หน้า ๑๔๗-๑๔๘.

การปฏิรูปจากเบื้องบนที่มีก้อยู่ได้วาทกรรม *ยังไม่ถึงเวลา* อยู่เสมอ ความข้อนี้อาจอ่านได้จากนัยระหว่างบรรทัดที่ปรากฏในพระบรมราชาธิบาย (บางตอน) ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ต่อที่ประชุมเสนาบดีสภา (ภายหลังเกิดเหตุเรื่องคดีพินาศระกาที่เป็นมูลเหตุการลาออกจากเสนาบดีฯ ของกรมหลวงราชบุรี):<sup>๑๐๒</sup>

“...ความคิดของกรมราชบุรีเป็นอย่างไรทรงทราบดียิ่งกว่าผู้อื่น คือ**กรมราชบุรีมีความคิดและความประสงค์มานานแล้วที่จะให้ผู้พิพากษาเป็นอิสระ** พระองค์กรมราชบุรีเองอยากเป็นหัวหน้าผู้พิพากษาทั้งปวง...เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นอันจะไม่มีอำนาจอันใดจะว่ากล่าวพวกผู้พิพากษาอย่างหนึ่งอย่างใดไม่ได้จนอย่างเดียว ก็แปลว่า **ศาลเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากรัฐบาล เป็นอำนาจใหญ่ในเมืองอันหนึ่ง...**”

ในแง่ที่ย่อมเห็นชัดว่าหลักความเป็นอิสระของตุลาการอันเป็นแกนสำคัญของหลักนิติธรรมที่มุ่งจำกัดควบคุมอำนาจรัฐมิให้เป็นไปตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจ ยังเป็นหลักการที่มีปัญหาตึงเครียดกับอำนาจรัฐดั้งเดิมที่ลึก ๆ ไม่ยอมรับหรือเห็นว้างไม่ถึงเวลาให้มีการกระจายอำนาจและพอใจให้ฝ่ายบริหาร/เสนาบดีมีอำนาจว่ากล่าวเหนือผู้พิพากษา นึกถึงความขัดแย้งเชิงอำนาจนี้อาจเป็นส่วนสำคัญหนึ่งของปัญหาเชิงหลักการปกครองบ้านเมืองที่ปะปนหรือซ่อนตัวอยู่เบื้องหลังเหตุอื้อฉาวเชิงชู้สาวในคดีพินาศระกาที่ผสมผสานทั้งข้อกฎหมายกรณีหมิ่นประมาทและปัญหาส่วนตัวเชิงอารมณ์ความรู้สึกแบบโลกีย์ชน ที่สำคัญควรรับรู้ด้วยว่าพระบรมราชาธิบายของรัชกาลที่ ๕ ดังกล่าวมีนัยสำคัญเกี่ยวพันกับเรื่องที่กรมหลวงราชบุรีเคยกราบบังคมลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมครั้งแรกอย่างเป็นทางการ (ก่อนหน้าที่จะเกิดกรณีพินาศระกาอันอื้อฉาวที่ทำให้เกิดการลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีฯ ครั้งที่สองในเชิงประท้วงอย่างไม่เป็นทางการ) โดยอ้างเหตุผลเรื่องปัญหาสุขภาพ แต่การขอลาออกครั้งนั้นไม่ได้รับการตอบรับจากรัชกาลที่ ๕ เหตุผลซึ่งทรงนิ่งเฉยไม่ตอบรับปรากฏภายหลังในพระบรมราชาธิบายข้างต้นอันเกี่ยวพันกับความคิดเรื่องอิสระแห่งตุลาการของกรมหลวงราชบุรี ซึ่งรัชกาลที่ ๕ มองว่าทำให้ **ศาลเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากรัฐบาล เป็นอำนาจใหญ่ในเมืองอันหนึ่ง เมื่อทรงทราบความคิดและความประสงค์ของกรมราชบุรีเป็นเช่นนี้อยู่แล้ว เมื่อกราบบังคมลาออกครั้งก่อนนี้ จึงมิได้พระราชทานพระบรมราชานุญาต**<sup>๑๐๓</sup>

อย่างไรก็ตามแม้กรมหลวงราชบุรีจะพยายามผลักดันเรื่องความเป็นอิสระของตุลาการ/หลักนิติธรรมมายาวนาน แต่ลึก ๆ แล้วบุคคลที่ได้รับสมญาว่า *เจลิยวลาตราฟี่* คงไม่หาญกล้า(เยี่ยงแบรคส์ตัน (Henry Bracton)) หรือไค้ก (Sir Edward Coke) ตุลาการเรื่องนามของอังกฤษ) ที่จะเสนอให้มีการปกครอง

<sup>๑๐๒</sup> งาม วชิราวุธ, *ประวัติต้นรัชกาลที่ ๖*, อ้างแล้ว, หน้า ๓๗๐. (เน้นความโดยผู้เขียนบทความ)

<sup>๑๐๓</sup> เฟ็งอ้าง, หน้า ๓๗๐-๓๗๑.

ด้วยหลักนิติธรรมโดยตรงในความหมายของหลักความเป็นใหญ่สูงสุดของกฎหมายในการปกครองเหนือบุคคลใด ๆ อันรวมถึงพระมหากษัตริย์ สืบแต่การกล่าวยืนยันให้อำนาจกษัตริย์ต้องอยู่ใต้บังคับของกฎหมายในบริบทของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ย่อมหมิ่นเหม่อย่างยิ่งต่อการเสียดราชภัยถึงชีวิตจากข้อกล่าวหาว่าเป็นการทงองอาจเข้าข่ายเป็นกบฏได้โดยง่าย ประวัติศาสตร์การพัฒนาหลักนิติธรรมในอังกฤษเผยให้ทราบชัดเจนว่าหลักความเป็นใหญ่สูงสุดของกฎหมายและหลักอิสรภาพของตุลาการกว่าจะตั้งมั่นในอังกฤษได้ก็ต้องผ่านการต่อสู้อย่างรุนแรงที่ผู้พิพากษาหลาย ๆ คนถูกปลดออกจากตำแหน่ง การสังเวชิตชีวิตของนักกฎหมายหรือกระทั่งการประหารชีวิตผู้มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน<sup>๑๐๔</sup> บทเรียนการพัฒนาหลักนิติธรรมในอังกฤษน่าจะอยู่ในวิสัยที่อดีตนักเรียนอังกฤษอย่างกรมหลวงราชบุรีย้อมเรียนรู้อาจได้เช่นเดียวกับการรับรู้เรื่องความเสี่ยงภัยและความล้มเหลวของข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ร.ศ. ๑๐๓ รวมทั้งกรณีกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ วาทกรรมอนุรักษนิยมจำพวกยังไม่พร้อม/ไม่ถึงเวลาหรือกระทั่งอย่าชิงสุกก่อนห่ามยังคงเป็นเหตุผลข้ออ้างของชนชั้นปกครองอนุรักษนิยมที่สร้างความผิดหวังให้แก่คนรุ่นใหม่กลุ่มต่าง ๆ และอาจจะรวมถึงกรมหลวงราชบุรีซึ่งแม้จะถูกฝ่ายเจ้าด้วยกันเสียดสีว่าเป็นหัวหน้าพวกก่อกำเริบต่อพระราชอำนาจ (จากกรณีความขัดแย้งในคดีพญาระกา) แต่ก็มีบางฝ่ายจัดให้เป็น *นักต่อสู้ผู้มาก่อนกาล*<sup>๑๐๕</sup> บางทีแล้วความผิดหวังอันลึกซึ้งดังกล่าวจะปะปนอยู่ในจดหมายที่กรมหลวงราชบุรีเขียนส่งถึงเจ้าพระยาอมราช (ปั้น สุขุม) ผู้เป็นครูที่กรมหลวงราชบุรี

<sup>๑๐๔</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, *ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๓๕), หน้า ๘๕.

<sup>๑๐๕</sup> ในการวิเคราะห์วิจารณ์คดีพญาระกาที่น่าสนใจหนึ่ง กิตติศักดิ์ ปรกติ เชื่อว่ามีเหตุผลเชิงหลักการที่อยู่เบื้องหลังคดีนี้ที่ทำให้กรมหลวงราชบุรีลาออกจากตำแหน่ง อันครอบคลุมถึงหลักความเสมอภาคของบุคคลต่อหน้ากฎหมายหรือหลักเจ้ากับไพร่ต้องอยู่ใต้กฎหมายเดียวกัน อันเป็นหลักสำคัญของหลักนิติธรรมที่(เชื่อว่า)กรมหลวงราชบุรียึดถือ พ้นจากนี้แล้วยังมีเหตุผลในแง่หลักอำนาจอธิปไตยทางการศาลและหลักความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการซึ่งเมื่อต้น ร.ศ. ๑๒๙ กรมหลวงราชบุรีเคยทูลเกล้าถวายความเห็นให้แยกการปกครองผู้พิพากษาเป็นอิสระจากรัฐบาล แต่ในหลวงรัชกาลที่ ๕ ทรงเห็นว่ายังไม่ถึงเวลาและไม่ทรงเห็นชอบด้วย ในทหระสนะของกิตติศักดิ์ กรมหลวงราชบุรีจึงจัดได้เป็น *นักต่อสู้(เพื่อหลักนิติธรรม-ความเป็นอิสระของตุลาการ) ผู้มาก่อนกาล* ที่สำคัญท่านหนึ่งในวงวิชาการนิติศาสตร์ไทย, กิตติศักดิ์ ปรกติ, “คดีพญาระกา เรื่องส่วนตัวหรือเรื่องหลักการ?”, *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, ๓๔(๒), มิถุนายน ๒๕๔๗: ๓๐๒-๓๒๕ นำคิดต่อว่า ความเป็นนักต่อสู้ผู้มาก่อนกาลของกรมหลวงราชบุรีตามการตีความเช่นนี้ มีนัยคล้ายคลึงกับสถานะของผู้ว่าการเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงในกรณีค่างาบั้งคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. ๑๐๓ (ซึ่งไม่ได้รับการยอมรับจากรัชกาลที่ ๕ เช่นกัน) รวมทั้งสถานะของผู้ก่อการขบถ ร.ศ. ๑๓๐ เพียงแต่โดยสถานะแห่งความเป็นลูกเจ้าแผ่นดินอาจทำให้ชะตาชีวิตของกรมหลวงราชบุรีมิได้ตกอับรับเคราะห์กรรมเหมือนเช่นพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ ผู้ว่าการเรียกร้องกรณี ร.ศ. ๑๐๓ แต่กลับกลายเป็นผู้ส่งเคราะห์อุ้มชูพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ (ผู้มาก่อนกาลก่อนหน้า?) ในช่วงบั้นปลายชีวิต



ให้ความเคารพศรัทธาอย่างสูงภายหลังการลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม(จากกรณีคดีพญาระกา) โดยยืนยันความถูกต้องในการกระทำของตนพร้อมกล่าวพาดพิงถึงกรณีการทำร้ายตีหัวขุนหลวงพระยาไกรสี (เปล่ง เภาภระ) เจ้ากรมอัยการคนก่อนซึ่งรัฐบาลหาได้ช่วยคุ้มครองป้องกันไม่<sup>๑๐๖</sup> เพื่อเทียบเคียงกับกรณีหมิ่นประมาทพระองค์ซึ่งไม่เห็นว่รัฐบาลจะช่วยเหลืออย่างไร ยิ่งกว่านั้นความบางตอนในจดหมายนี้ยังประกอบด้วยเนื้อหาอันร้อนแรงชวนให้ไขปริศนาต่อความหมายเบื้องหลัง:<sup>๑๐๗</sup>

“...ความประพฤติตัวอย่างตุลาการฝรั่งจำเป็นต้องประพฤติ เมื่อมีเหตุเช่นนี้ขึ้นแล้ว ไม่มีใครอาจจะประพฤติได้ ฉันหมดอำนาจหนึ่งบัญชาการ ฟืนอยู่ต่อไปจะเป็นผู้ผลาญเมืองไทยลงด้วยมือตนเอง... ถ้าฉันอยู่ต่อไป ฉันบอกได้ว่าปีเดียวไม่มีไทยอีกต่อไปที่ฉันจะว่ากล่าวได้ ข้อความไม่ใช่ส่วนตัว ข้อความถึงอิสราภาพของเมืองไทย ฝ่ายไทยแล้วดูแลส่วนตัว ซึ่งผิดจนถึงสิ้นอำนาจเมืองในรัชกาลนี้เป็นแน่...”

<sup>๑๐๖</sup> ขุนหลวงพระยาไกรสี (เปล่ง เภาภระ: ๒๔๐๕-๒๔๔๔) เป็นนักกฎหมายไทยคนแรกที่สำเร็จเนติบัณฑิตอังกฤษ ดำรงตำแหน่งทั้งอธิบดีอัยการคนแรกของสยามและอธิบดีผู้พิพากษาศาลพระราชอาญา มีบทบาทสำคัญร่วมกับเจ้าพระยาอภัยราชาสยามานุกลกิจ (Gustave Rolin Jacquemynes) ในการร่างพระราชบัญญัติจัดการโรงเรียนกฎหมายถวายรัชกาลที่ ๕ ขุนหลวงพระยาไกรสียังเป็นอาจารย์สอน/ถวายความรู้กฎหมายไทยให้แก่กรมหลวงราชบุรีหลังสำเร็จการศึกษากฎหมายจากอังกฤษ และหลังจัดตั้งโรงเรียนกฎหมายยังเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายรุ่นแรกร่วมกับกรมหลวงราชบุรี ขุนหลวงพระยาไกรสีถือเป็นนักกฎหมายที่รักความเป็นธรรมแนวแน่ ต่อสู้กับความอธรรมในสังคมทั้งในเรื่องขุนนางทำนาบนหลังไพร่ หรือการที่เจ้าของทาสไม่ยอมปล่อยลูกทาสให้เป็นอิสระตามกฎหมายยกเลิกทาส โดยรับว่าความให้ลูกทาสโดยไม่คิดค่าจ้างจนถูกพวกเจ้านายและขุนนางจงเกลียดชังฐานเป็นเชื้อขุนนางแต่ไปเข้าข้างคนชั้นต่ำ; ชัย เรื่องศิลป์, *ประวัติศาสตร์ไทย สมัย พ.ศ. ๒๓๕๒-๒๔๕๓ ด้านสังคม*, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพฯ: ศิลปบรรณาการ, ๒๕๔๕), หน้า ๓๒๗ น่าสนใจว่าขุนหลวงพระยาไกรสีอาจเป็นนักกฎหมายไทยคนแรก ๆ ที่กล่าวถึงเรื่องความเท่าเทียมของมนุษย์ โดยอ้างอิงความคิดของวอลแตร์ (Voltaire: 1694-1778) นักเขียน/นักปรัชญาเรื่องนามชาวฝรั่งเศส ดังปรากฏในบทกวีชิ้นเล็ก ๆ หนึ่งของเขาที่แปลถ่ายทอดจากข้อเขียนของวอลแตร์ที่ว่า *All men are equal; it is not birth, but virtue, that makes difference:*

อาจารย์ฝรั่งเศสหนึ่งอ้าง วอลแต  
 วรพจน์ภาสิตกระแสด ท่านชี้  
 ท่อนไซ้ตระกูลแล มนุษย์ต่ำ สูงนา  
 ความชั่วแลดีนี้ นันให้ผิดกันฯ

อ้างอิง มูลนิธิสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา, *วชิรญาณสุภาสิต*, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา, ๒๕๕๕), หน้า ๒๒๕.

<sup>๑๐๗</sup> อ่านรายละเอียดสมบูรณ์ของจดหมายนี้ ใน ราม วชิราวุธ, *ประวัติต้นรัชกาลที่ ๖*, อ้างแล้ว, หน้า ๓๓๐-๓๓๑.

น่าสังเกตด้วยว่าการกล่าวอ้าง(ที่ปรากฏต่อมาอีกหลายครั้ง)ของกรมหลวงราชบุรีในเรือ การทำร้ายขุนหลวงพระยาไกรสี ตลอดจนการกล่าวถึงสถานะความเป็นเจ้าของผู้ทำการหมิ่นประมาทพระองค์ ซึ่งทำให้ไม่สามารถชำระคดีในศาลปรกติได้ นับสำคัญคงมุ่งชี้ปัญหาจำกัดความอ่อนแอของรัฐบาล/กระบวนการ ยุติธรรมและความมีอภิสิทธิ์ของเจ้าที่ไม่ต้องขึ้นศาลปรกติเหมือนสามัญชน<sup>๑๐๘</sup> อันสะท้อนความไม่เสมอภาค ทางกฎหมายของบุคคล ตลอดจนปัญหาอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลต่อบุคคลอย่างเท่าเทียมกัน จะอย่างไรก็ตามที่สุดแล้วจุดเด่นทางความคิดของกรมหลวงราชบุรีในการผลักดันหลักความเป็นอิสระ ของตุลาการหรือหลักนิติธรรมโดยนัยสำคัญหนึ่ง พร้อม ๆ กับการมุ่งสร้างนักกฎหมายที่มีความกล้าหาญไม่คล้อยตาม คำสั่งที่ไร้ความเป็นธรรมของผู้มีอำนาจ แม้ในท้ายสุดจะไม่ประสบความสำเร็จแต่โดยหลักการสำคัญ ย่อมสะท้อนท่าทีอันชัดเจนที่เป็นปรปักษ์ต่อแนวคิดอำนาจนิยมเผด็จการและความเชื่อมั่นลึก ๆ ในหลักนิติธรรม ความเช่นนี้สมควรรำลึกเสมอควบคู่กับการเป็นผู้นำทฤษฎีคำสั่งรัฐอธิปไตยของออสตินมาเผยแพร่ในโรงเรียน กฎหมายนับแต่แรกเริ่ม พร้อม ๆ กับการตระหนักรู้ต่อทวิภาคย์มายาคติในทฤษฎีปฏิธานนิยมทางกฎหมาย ก่อนหน้า แม้ละว่าสังคมวิชาการกฎหมายไทยจำเป็นต้องศึกษาทบทวนมากขึ้นต่อความซับซ้อนของเหตุผลเบื้องหลัง คำพิพากษาแนวรัฐประหารนิยมที่ผ่านมา เช่นเดียวกับที่สมควรเรียนรู้เพิ่มเติมต่อแนวคิดหรือท่าที ของนักปฏิธานนิยมทางกฎหมายร่วมสมัยที่ล้วนส่งเสริม/สนับสนุนระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยมและมีได้สอน ให้มนุษย์ต้องศิโรราบเชื่อฟังต่อกฎหมายอย่างเชื่อใจ ๆ โดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรม

<sup>๑๐๘</sup> ธรรมเนียมเจ้ามีอภิสิทธิ์ไม่ต้องขึ้นศาล เจ้าเป็นผู้อยู่เหนือกฎหมายหรือรังแกราษฎรได้โดยไม่มีควมผิด เป็นที่มาของสำนวนโบราณ *เล่น(อย่าง)เจ้า* หรือ*เล่นเจ้า*; ชัย เรื่องศิลป์, *ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. ๒๓๕๒-๒๔๕๓ ด้านสังคม*, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพฯ: ศิลปาบรรณาการ, ๒๕๔๕), หน้า ๕๑, ๖๒ *เล่นเจ้า* (ในทศวรรษของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช) ยังอาจหมายถึงการแสดงออกของเจ้านายชั้นสูงที่ใช้เอกสิทธิ์ในการกระทำหรือแสดงออกในลักษณะเกรี้ยวกราด ไม่ฟังใคร; แสงไทย คำภูไทย, *เล่นเจ้า-สยามรัฐ*, สืบค้นจาก <https://siamrath.co.th/n/192813> ไม่น่าสงสัยว่าสำนวน เล่นเจ้าในความหมายของการข่มเหงผู้อื่นโดยไม่เป็นธรรมของเจ้าย่อมสะท้อนความคิดอภิสิทธิ์ปลอดความผิด (Impunity) ในนิติวัฒนธรรมไทยดั้งเดิม ซึ่งปฏิเสธสิทธิเสมอภาคหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันเท่าเทียมจนทำให้การบังคับใช้กฎหมาย ผันแปรแตกต่างกันตามสถานะสูงต่ำของคน น่าสังเกตเพิ่มเติมว่าแม้ในสมัยรัชกาลที่ ๕ จะมีการประกาศใช้กฎหมาย ลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗ แต่ศาลยุติธรรมก็ไม่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาที่พระบรมวงศานุวงศ์ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด เว้นแต่จะได้รับพระบรมราชานุญาต ซึ่งโดยทั่วไปพระมหากษัตริย์จะโปรดเกล้าฯ ให้ตั้ง*ศาลรับสั่ง*พิเศษขึ้นพิจารณาคดี; ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, “จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ”, *จุลนิติ*, มกราคม-กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒: ๔๕ (เชิงอรธ ๑๖), ดังการพิจารณาพิพากษาคดีพญาธรรมาภิบาลเป็นไปภายใต้ศาลรับสั่งเช่นกล่าว ศาลรับสั่ง ซึ่งเป็นศาลพิเศษที่กษัตริย์ตั้งขึ้นเพื่อชำระความพิเศษบางคดีที่ศาลธรรมดาชำระไม่ได้หรือชำระได้ยาก จัดเป็นส่วนหนึ่งของกรรการรักษำานาจตุลาการของกษัตริย์เอาไว้ ซึ่งสะท้อนความจำกัดในการปฏิรูประบอบการปกครอง ศาลพิเศษนี้สิ้นสุดลง พร้อมกับระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕

“

คนเราควรจะให้ ควรจะช่วยเหลือคนอื่น

ไม่ใช่เหยียบย่ำ ควรจะรับใช้ ไม่ควรคิดเป็นนายคน

”

## คนเราควรจะให้ ควรจะช่วยเหลือคนอื่นไม่ใช่เหยียบย่ำ ควรจะรับใช้ ไม่ควรคิดเป็นนายคน: อุดมคติที่ถูกกลบกลืนในยุคสมัยแห่งนิติธรรม (Rule by law)

การทบทวนความเข้าใจอันถูกต้องต่อทฤษฎีปฏิธานนิยมทางกฎหมายข้างต้น โดยแท้จริงย่อมมิได้หมายถึงการปกป้องส่งเสริมความศรัทธาเชื่อมั่นในทฤษฎีกฎหมายนี้ ดังที่สุดแล้วเราอาจต้องตระหนักถึงทั้งจุดเด่นและข้อจำกัดโดยรวมของทฤษฎีกฎหมายแนวเสรีนิยมทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นปรัชญากฎหมายธรรมชาติหรือปฏิธานนิยมทางกฎหมาย ซึ่งล้วนมีปัญหาร่วมสำคัญในการมองข้ามรากฐานทางสังคมการเมืองหรือละเลยความสำคัญของอำนาจ ชนชั้น ตลอดจนระบบ/โครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรมที่อยู่เบื้องหลังกำเนิดแห่งตัวตนที่เป็นจริงของกฎหมายและพฤติกรรมการใช้อำนาจทางกฎหมาย/การบังคับใช้กฎหมายในสภาพที่เป็นจริง จุดอ่อนของทฤษฎีกฎหมายแนวเสรีนิยมทั้งหลายนำไปสู่ความจำเป็นในการเรียนรู้แนวคิดเชิงสังคมนิยมมากขึ้นและยอมรับความสำคัญ(ในระดับใดระดับหนึ่ง)ของทฤษฎีกฎหมายแนวสังคมนิยมหรือแนววิพากษ์ที่มุ่งวิพากษ์ตีแผ่ความเป็นจริงของตัวตนแห่งกฎหมายในทางปฏิบัติ (Law in action) ที่สัมพันธ์กับทั้งภูมิหลังหรืออคติในตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจ ตลอดจนเศรษฐศาสตร์การเมืองหรืออุดมการณ์ทางสังคมการเมืองที่อยู่เบื้องหลังความเป็นกฎหมาย นอกเหนือจากแรงบันดาลใจเชิงบวกจากทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา (Sociological jurisprudence) ที่เน้นความเป็นกฎหมายในแง่เป็นเครื่องมือจัดระเบียบ/ไกล่เกลี่ยผลประโยชน์ในสังคมให้เกิดความสมดุล/เป็นธรรม แนวคิดสังคมนิยมทางกฎหมาย (แบบอเมริกัน) และนิติศึกษาแนววิพากษ์ (CLS) สมควรถือเป็นนิติปรัชญาร่วมสมัยที่พึงได้รับความใส่ใจศึกษาเพิ่มเติมอย่างจริงจัง โดยเฉพาะภายใต้บริบททางสังคมการเมืองร่วมสมัยของไทยที่หลายภาคส่วนในกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมมีปัญหาเกี่ยวกับการแทรกแซงของอำนาจหรืออิทธิพลทางการเมืองและเผชิญกับวิกฤตศรัทธาของสังคมอย่างรุนแรงท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมืองที่ยืดเยื้อมากกว่าหนึ่งทศวรรษบนความล้มเหลวของรัฐประหารสองครั้งที่ผ่านมา แม้นิติปรัชญาร่วมสมัยดังกล่าวจะเน้นความสำคัญของการวิเคราะห์

วิพากษ์ความขัดแย้งและความไม่แน่นอน-ไม่เป็นธรรมของกฎหมาย-การบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนตีแผ่การเมืองหรืออุดมการณ์ทางการเมืองเบื้องหลังความเป็นกฎหมายในโลกแห่งความเป็นจริง แต่ที่สุดแล้ว จุดหมายแห่งการวิพากษ์หรือรื้อสร้างความเป็นจริงทางกฎหมายใหม่ ล้วนมุ่งสู่การปลดปล่อยความทุกข์ยากของมนุษย์ (Human emancipation) และสร้างความเป็นธรรมทางสังคมที่แผ่กว้าง โดยอาศัยกฎหมายที่ผ่านการวิพากษ์-รื้อสร้างกฎหมายและการปฏิบัติใหม่เป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูปสังคมที่เป็นธรรม

เนื้อแท้แห่งความคิดเชิงอุดมคติที่กล่าวมาล้วนมีรากฐานของจิตสำนึกทางกฎหมายแบบมนุษยนิยมและจิตวิญาณแบบสังคมนิยม(แบบใดแบบหนึ่ง)ที่ไฝฝันเห็นโลกอุดมคติที่มีความเสมอภาคและเป็นโลกที่มนุษย์ต่างมีความรักความเห็นอกเห็นใจเสมือนเป็นหนึ่งเดียวกัน ตัวอย่างการเน้นย้ำหัวใจสำคัญในแนวคิดนิติศึกษาแนววิพากษ์ช่วงหลัง(จากผู้นำความคิดบางคน (Peter Gabel))ในเรื่องความรักความเห็นอกเห็นใจ การแบ่งปันหรือการยอมรับต่อความเป็นมนุษย์ซึ่งกันและกัน ย่อมมีส่วนเสริมชัดต่อรากฐานทางจิตวิญาณของแนวคิดทางนิติปรัชญาที่ก้าวหน้านี้ ข้อชวนคิดส่งท้ายคืออุดมคติทางกฎหมาย-ความยุติธรรมเช่นนี้มีจุดร่วมหรือความละม้ายคล้ายคลึงหรือไม่เพียงใดกับคตินิพนธ์อุดมคติของบิดาแห่งกฎหมายไทย: *ชีวิตของฉันทเกิดมาเพื่อรับใช้...คนเราควรจะให้ ควรจะรับใช้...* ใช่หรือไม่ว่าความรักความเมตตา การช่วยเหลือแบ่งปันและการยอมรับต่อความเป็นมนุษย์ซึ่งกันและกันของนิติศึกษาแนววิพากษ์คือรากฐานเชิงจิตวิญาณเดียวกับคตินิพนธ์สำคัญดังกล่าว แม้ว่าหากกล่าวอย่างถึงที่สุดแล้วแนวคิดทางนิติปรัชญาของกรมหลวงราชบุรีอย่างไกลสุดก็ไม่พ้นพรมแดนแห่งทฤษฎีกฎหมายแนวเสรีนิยม ไม่อาจเปรียบได้โดยสิ้นเชิงกับทฤษฎีกฎหมายแนววิพากษ์ที่ก้าวหน้าและข้ามพ้นทั้งความคิดทางกฎหมายในแบบศักดินาและเสรีนิยม ยังมีข้อชวนคิดต่อว่าคตินิพนธ์อุดมคติดังกล่าวโดยเนื้อแท้แล้วเป็นเพียงอุดมคติในการใช้ชีวิตส่วนตนหรือเป็นอุดมการณ์ทางสังคมที่เป็นประทีปนำทางไปสู่การเปลี่ยนแปลงสังคมที่มีความเสมอภาคและมนุษย์ต่างมีความรักความสมานฉันท์กันอย่างแท้จริง นำเสียดายที่กรมหลวงราชบุรีมีชีวิตอยู่ไม่ยาวนานพอจนถึงยุคสมัยแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ หากโอกาสพิสูจน์ความจริงแท้ของตัวตนอุดมคติทางสังคมการเมืองให้ประจักษ์ชัด บทเรียนสำคัญที่เราควรรับรู้เกี่ยวกับกรมหลวงราชบุรีน่าจะรวมถึงการลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีฯ ซึ่งนอกเหนือจะสะท้อนอารมณ์อ่อนไหวเยี่ยงมนุษย์ปุถุชนชัดเจน ยังแฝงนัยสำคัญของการเผชิญหน้าพระราชอำนาจที่เจือปนด้วยอารมณ์ความรู้สึกแห่งความยุติธรรมและนัยแห่งหลักนิติธรรมที่เน้นย้ำความเสมอภาคของบุคคลเบื้องหน้ากฎหมาย-ความเป็นอิสระของตุลาการ ขณะเดียวกันเรายังรับรู้ต่อความมีเมตตากรุณาของกรมหลวงราชบุรีต่อบุคคลอื่น ๆ อันรวมทั้งบรรดาผู้เกิดก่อนกาลอย่างพระองค์เจ้าปฤษฎางค์และเทียนวรรณ รวมทั้งการรับรู้ความศรัทธาเชื่อมั่นของผู้ก่อการ ร.ศ. ๑๓๐ ต่อศักยภาพในการเป็นผู้นำของรัฐประชาธิปไตยใหม่ในจินตนาการที่ลี้มเหลวภายหลัง แม้ตราบจนปัจจุบันเรายังไม่มีหลักฐานศึกษาชัดเจนว่าลึก ๆ แล้วกรมหลวงราชบุรีมีทำที่อย่างไรต่อความพยายามในการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่กลายเป็นการกบฏดังกล่าว พอ ๆ กับความไม่มั่นใจว่าคตินิพนธ์อุดมคติเชิงมนุษยนิยม-สังคมนิยมที่เล่าขานกันราวกับเป็นรับสั่งอมตะในหมู่นักเรียนกฎหมายไทย แท้จริงแล้วจะมีความมั่นคงยั่งยืนสักเพียงไหน หากกรมหลวงราชบุรีจะมีอายุยืนยาว(มากกว่าเดิมอย่างน้อย ๑๒ ปี) จนได้มีส่วนร่วมด้วยยุคสมัย

การเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นประชาธิปไตยเหมือนเช่นพระยามโนปกรณ์นิติธาดา ลูกศิษย์ใกล้ชิดของพระองค์ที่เคยร่วมเสี้ยมราชภัยในกรณีคดีพญาระกาและถูกประวัติศาสตร์พิพากษาความล้มเหลวของการเป็นผู้นำประชาธิปไตยในภายหลัง

จะอย่างไรก็ตามแม้สังคมวิชาการระยะหลังจะมีงานศึกษาเชิงวิพากษ์ต่อกรมหลวงราชบุรีทังในแง่การตั้งคำถามต่อสถานะความเหมาะสมในการเป็นบิดาแห่งกฎหมาย รวมทั้งการเปิดเผยความเป็นมนุษย์ปุถุชนของกรมหลวงราชบุรีในการทำงานและชีวิตส่วนตัว (กระทั่งปัญหาเรื่องชีวิตคู่) เสมือนความพยายามในคืนความเป็นมนุษย์(ปุถุชน)ให้กับกรมหลวงราชบุรีซึ่งมีสถานะเป็นทั้งเจ้าและนายทุน คักคินา (เจ้าของโรงสี-โรงเลื่อยและรถยนต์-รถยนต์จำนวนหนึ่ง) แต่ตราบเท่าที่อย่างไม่มีข้อพิสูจน์ชัดเจนต่อการหันหลังหรือกระทำสิ่งที่ตรงข้ามอย่างสิ้นเชิงกับหลักอุดมคติแห่งชีวิตเช่นกล่าว เช่นเดียวกับที่ไม่มีโอกาสได้เห็นบทบาทหรือตัวตนแท้จริงของกรมหลวงราชบุรีในสถานะของผู้นำประเทศในระบอบประชาธิปไตยตามจินตนาการของคณะผู้ก่อการ ร.ศ. ๑๓๐ ความจริงในจินตนาการต่อบิดาแห่งกฎหมายไทยที่มีความใฝ่ฝันในใจลึก ๆ ต่อหลักนิติธรรม-อิสระแห่งตุลาการและมีจุดยืนตรงข้ามกับระบอบอำนาจนิยมเผด็จการ ย่อมเป็นจินตนาการที่มีความเป็นไปได้เคียงคู่กับการเป็นผู้ริเริ่มเผยแพร่คำสอนเรื่องคำสั่งรัฐาธิปไตยทางกฎหมายแบบปฏิฐานนิยม จะอย่างไรก็ตาม บางทีแล้วความเป็นไปได้ของภาพจำเชิงอุดมคติต่อบิดาแห่งกฎหมายไทย ในฐานะเจ้าผู้มั่งคั่งมีอุดมการณ์สังคมนิยมสายกลาง(อย่างน้อยในช่วงวัยหนึ่งแห่งชีวิต) ไม่ว่าสิ่งนี้จะมีลักษณะสมจริงหรือตรงกันข้ามเป็นเพียงภาพลักษณ์ใหม่ที่เพิ่งสร้างบนความคลาดเคลื่อนในการอ่าน/อ่านผิดเพื่อทำความเข้าใจความคิดแท้จริงของคน ๆ หนึ่ง ในท้ายสุดย่อมอาจถือเป็นกำเนิดใหม่หรือการขยายตัวของความคิด/ความรู้ที่เข้ามาเสริมแต่งหรือแทนที่บทสรุปเดิม ๆ ที่หยุดนิ่งเกี่ยวกับบิดาแห่งกฎหมายไทย รวมทั้งอาจเป็นส่วนหนึ่งแห่งแรงบันดาลใจในการบ่มเพาะจิตสำนึกทางกฎหมายและสังคมที่งดงามแก่นักกฎหมายไทยที่ยังเคารพศรัทธาต่อ**พระบิดาแห่งกฎหมายไทย** และมุ่งข้ามพ้นภาพลักษณ์สามัญแห่งการเป็นเนติบริกร นักนิติอักษรศาสตร์ที่มุ่งแสวงหาอำนาจลาภยศรับใช้ผู้มีอำนาจรัฐโดยไม่คำนึงถึงความยุติธรรมใด ๆ กระทั่งนักกฎหมายฝ่ายก้าวหน้าที่ข้ามพ้นลัทธิบูชาตัวบุคคล เรื่องเล่าของพระยามานวราชเสวีต่อคติพจน์ของกรมหลวงราชบุรีในแง่ของหลักการอุดมคติแห่งความรักต่อเพื่อนมนุษย์โดยเนื้อแท้ย่อมเป็นหลักคุณค่าสำคัญหรือแก่นสารหนึ่งของความยุติธรรมที่อยู่เหนือพันยุคสมัยเสมอ และแน่นอนว่าย่อมมีความสำคัญเหนือกว่าตัวบุคคลใด ๆ รวมทั้งมนุษย์ปุถุชนที่ได้รับสมมติบัญญัติให้เป็นบิดาแห่งศาสตร์ต่าง ๆ

ตราบเท่าที่สังคมไทยปัจจุบันยังมีเสียงวิพากษ์อื้ออึงต่อนักกฎหมายที่หลงระเริงต่อการใช้/การตีความกฎหมายตามอำเภอใจในลักษณะนิติธรรม (Rule by law) เพื่อทำลายหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง นอกเหนือจากการเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูปเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางกฎหมาย (รัฐธรรมนูญ) และการเมืองที่ไม่เป็นธรรม การผลิตซ้ำคติพจน์อุดมคติของบิดาแห่งกฎหมายไทยอาจเป็นส่วนสำคัญหนึ่งของการสร้างนักกฎหมายที่มีความรู้สึกอันแรงกล้า (Passion) ต่อความรักในเพื่อนมนุษย์และมีความหวังความศรัทธาต่อสังคมที่เป็นธรรมจนเกิดกลายเป็นวัฒนธรรมทางกฎหมายใหม่บนรากฐานเชิงจิตวิญญาณแห่งความรักและการแบ่งปัน แม้ละที่ทั้งหมดนี้ย่อมแยกไม่ออกจากการต่อสู้เพื่อยืนหยัดในหลักนิติธรรม



หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางของตุลาการท่ามกลางยุคสมัยมีดิสสั้วแห่งกฎหมายที่กลาดเกลื่อนด้วยวาทกรรมวิพากษ์จำพวกความยุติธรรมสองมาตรฐาน นิติสงคราม (Lawfare) ตุลาการภิวัตน์/ตุลาการเลือกข้างทางการเมือง ซึ่งล้วนเป็นความวิปริตผิดปรกติของการใช้อำนาจทางกฎหมายที่มีรากเหง้าสำคัญหนึ่งมาจากการสูญเสียความเป็นอิสระ-ความเป็นกลางใน(บาง)กระบวนการยุติธรรม กระทั่งปรากฏเป็นเหตุอาเพศในกระบวนการยุติธรรมจากการก่อวินิบัติกรรมของตุลาการที่เรียกร้องความเป็นอิสระแห่งอำนาจตุลาการ: *คืนคำพิพากษาให้ผู้พิพากษา คืนความยุติธรรมให้ประชาชน*<sup>๑๐๙</sup>

ความจำเป็นในการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงทั้งหมดนี้ อาจกล่าวได้เช่นกันว่าเป็นการสืบสานภารกิจทางกฎหมาย-ตุลาการที่ยังไม่สำเร็จของกรมหลวงราชบุรี ดั่งเป็นภารกิจที่ลึก ๆ สร้างความหวาดระแวงต่อชนชั้นปกครองในทุกยุคสมัยที่ไร้จินตนาการต่อความเป็นมนุษย์อันเท่าเทียมและไม่ยอมรับการกระจายอำนาจรัฐอย่างกว้างขวางจริงจัง แต่ใช่หรือไม่ว่ากว่าหนึ่งศตวรรษหลังการจากไปของบิดาแห่งกฎหมายไทย ความหวาดระแวงหรือความกลัวของชนชั้นนำอนุรักษ-จารีตนิยมไทยต่อการปกครองที่กฎหมายเป็นใหญ่สูงสุดภายใต้ศาลที่เป็นอิสระและเป็นกลางพ้นจากอิทธิพลครอบงำของอุดมการณ์ที่ครองความเป็นใหญ่ (Hegemonic ideology) หรือมิได้เป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายอำนาจยิ่งใหญ่ทางการเมืองใด ๆ แท้จริงยังเป็นความกลัวที่ดำรงอยู่อย่างยั่งยืนไม่เปลี่ยนแปลง ท่ามกลางตัวอักษรตรงดงามในรัฐธรรมนูญซึ่งกล่าวอ้างความสำคัญของหลักนิติธรรม ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันเท่าเทียมและอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษาและตุลาการ

---

<sup>๑๐๙</sup> อ่านรายละเอียดการก่อวินิบัติกรรมของนายคณากร เพียรชนะ ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลชั้นต้นในศาลจังหวัดยะลา ในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ใน “ภาคประชาชนออกแถลงการณ์คืนความเป็นธรรม หุดแตกแสวงผู้พิพากษาสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการ”, (๘ มีนาคม ๒๕๖๓), สืบค้นจาก [https://prachatai.com/print/86701?ref=internal\\_relate](https://prachatai.com/print/86701?ref=internal_relate)

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

- จรัญ โฆษณานันท์. *กฎหมายกับสิทธิเสรีภาพในสังคมไทย เส้นขนานจาก ๒๔๗๕ ถึงปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม, ๒๕๒๘.
- \_\_\_\_\_. *ปรัชญากฎหมายไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๑.
- \_\_\_\_\_. *นิติปรัชญาแนววิพากษ์*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, ๒๕๕๐.
- \_\_\_\_\_. *นิติปรัชญา: หลักนิติธรรม สภาวะยกเว้น และปฐมบทแห่งคำพิพากษาแนวรัฐประหารนิยม-ตุลาการภิวัตน์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๖๓.
- ชัย เรื่องศิลป์. *ประวัติศาสตร์ไทย สมัย พ.ศ. ๒๓๕๒-๒๔๕๓ ด้านสังคม*. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพฯ: ศิลปาบรรณาการ, ๒๕๔๕.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. *เทียนวรรณและ ก.ศ.ร. กุหลาบ*. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ, ๒๕๒๔.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. *ประวัติศาสตร์การเมืองไทย ๒๔๗๕-๒๕๐๐*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ๒๕๔๙.
- แถมสุข นุ่มนนท์. *ยังเติร์กุ่นแรก กบฏ ร.ศ. ๑๓๐*. กรุงเทพฯ: เรื่องศิลป์, ๒๕๒๒.
- ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ. *กำเนิดและความเป็นมาของสิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, ๒๕๔๙.
- \_\_\_\_\_. *ความคิดการเมืองไพร่กระฎุมพีแห่งกรุงรัตนโกสินทร์*. กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๔๙.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. *การปฏิวัติสยาม ๒๔๗๕*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ๒๕๓๕.
- นิกร ทัสสโร. *พระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระบิดาแห่งกฎหมายไทย*. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์, ๒๕๔๙.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. *นิติปรัชญา ภาคสอง: บทนำทางประวัติศาสตร์*. กิตติศักดิ์ ปรกติ บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการบริการทางวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๖.
- \_\_\_\_\_. *ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๓๕.
- ปรีดี พนมยงค์. *ปรีดี พนมยงค์กับสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๖.
- ปิยบุตร แสงกนกกุล. *ศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการ ระบอบเผด็จการ และนิติรัฐประหาร*. นนทบุรี: ฟ้ายั่ว, ๒๕๖๐.
- พระเจ้าฟ้างุ้มมหาราชบุรีดิเรกฤทธิ์. *เส็คเซอร์*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนาการ, ๒๔๖๘.

พระยานิติศาสตร์ไพศาล. หัวข้อเล็กเชอร์ธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรุงเทพฯ เดลิแมร์, ๒๔๖๖.

ร. แลงการ์ด. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (เล่ม ๑). กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๖.

ราม วชิราวุธ. ประวัติต้นรัชกาลที่ ๖. (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๔๖.

วรชาติ มีชูบท. เบื้องลึก เบื้องหลัง ในพระราชบันทึกเรื่อง “ประวัติต้นรัชกาลที่ ๖”. กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๕๙.

วิระดา สมสวัสดิ์. มองกฎหมาย. เชียงใหม่: โครงการตำรามหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๒๖.

คันสนีย์ วีระศิลป์ชัย. เจ้าฟ้า เจ้าชาย ในพระพุทธเจ้าหลวง. (พิมพ์ครั้งที่ ๓). กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๕๙.

ส. ศิวรักษ์. ทททควรระงับประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สถาบันสันติประชาธรรม, ๒๕๓๕.

\_\_\_\_\_. ความเข้าใจในเรื่องราชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: ส่องสยาม, ๒๕๓๖.

สมชาย ปรีชาศิลป์กุล. ความมกยย้อนในประวัติศาสตร์ของบิดาแห่งกฎหมายไทย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๖.

\_\_\_\_\_. นิติปรัชญาทางเลือก. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๖.

สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. ประวัติศาสตร์ที่เพิ่งสร้าง. กรุงเทพฯ: ๖ ตุลารำลึก, ๒๕๔๔.

สุชิน ตันติกุล. ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. ๒๔๙๐. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๗.

\_\_\_\_\_. รัฐประหาร ๒๔๙๐. กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๕๗.

สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ. แผนชิงชาติไทย ว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐ สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ครั้งที่สอง (พ.ศ. ๒๔๙๑-๒๕๐๐). (พิมพ์ครั้งที่ ๓). กรุงเทพฯ: พี.เพรส, ๒๕๕๓.

สุพจน์ ด้านตระกูล. ประวัติรัฐธรรมนูญ. นนทบุรี: สถาบันวิทยาศาสตร์สังคม, ๒๕๕๐.

อัจฉราพร กมฺุทพิสมัย. กบฏ ร.ศ. ๑๓๐: กบฏเพื่อประชาธิปไตย แนวคิดทหารใหม่. กรุงเทพฯ: อมรินทร์วิชาการ, ๒๕๔๐.

## วารสาร

กิตติศักดิ์ ปรกติ. “คดีพญาระกา เรื่องส่วนตัวหรือเรื่องหลักการ?”. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๓๔(๒), มิถุนายน ๒๕๔๗.

ชาญ แก้วชูใส. “รำลึกพระบิดาแห่งกฎหมายไทย”. รพี’๓๕ ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชน, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๕.

ณัฐพล ใจจริง. “ความชอบด้วยระบอบ: วิวาทะว่าด้วยอำนาจของ ‘รัฐอธิปไตย’ ในคำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (๒๔๗๕-๒๕๐๐)”. *ศิลปวัฒนธรรม*, ๒๘(๓), มกราคม ๒๕๕๐.

\_\_\_\_\_. “สยามบนทางสองแพร่ง: ๑ ศตวรรษของความพยายามปฏิวัติ ร.ศ. ๑๓๐”. *ศิลปวัฒนธรรม*, ๓๓(๔), กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕.

\_\_\_\_\_. “เจ้าแหวกขนบ: หม่อมเจ้าสกลวรรณกรกับฉายา ‘the socialist prince’”. *มติชนสุดสัปดาห์*, ๒๖ กุมภาพันธ์ - ๔ มีนาคม ๒๕๖๔.

\_\_\_\_\_. “เจ้าแดง: หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ”. *มติชนสุดสัปดาห์*, ๒๖ มีนาคม - ๑ เมษายน ๒๕๖๔.

ธานินทร์ กรีวิเชียร. “จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ”. *จุดนิติ*, มกราคม-กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. “สวรรคตล่ม”. *มติชนสุดสัปดาห์*, ๖-๑๒ สิงหาคม ๒๕๖๔: ๒๔.

พระยานิติศาสตร์ไพศาล. “ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา”. สืบค้นจาก <https://www.facebook.com>TU LawLibrary>posts>

พระยามานวราชเสวี. “พระบิดาแห่งกฎหมายไทยจากความทรงจำของพระยามานวราชเสวี”. *รพี’๓๕ (ราม-จุฬา-ศรีปทุม-ธรรมศาสตร์)*. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, ๒๕๒๕.

“ภาคประชาชนออกแถลงการณ์คัดค้านความเป็นธรรม หยุดแทรกแซงผู้พิพากษา สร้างหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการ”. (๘ มีนาคม ๒๕๖๓), สืบค้นจาก [https://prachatai.com/print/86701?ref=internal\\_relate](https://prachatai.com/print/86701?ref=internal_relate)

วรชาติ มีชูบท. “การเมืองเรื่องนโยบายหลังทหารที่วิวาทมหาดเล็ก ชนวน ร.ศ. ๑๓๐ ประวัติศาสตร์ที่ถูกบิดเบือน”. *ศิลปวัฒนธรรม*, มีนาคม ๒๕๕๗.

สัญชัย สัจจวนิช. “อิสระของตุลาการ”. *รพีรำลึก* ๒๕๑๗. ชมรมนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๑๗.

สายหยุด แสงอุทัย. “ความคิดในทางกฎหมาย”. *นิติสาร*, ๑๓(๒), ๒๔๘๓.

สุเมธ ชุมสาย ณ อยุธยา. “พระองค์เจ้าปฤษฎางค์”. *ศิลปวัฒนธรรม*, ๒๗(๔), ๒๕๔๙.

อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ. “วิวัฒนาการของ ‘นิติปรัชญา’ ในประเทศไทย”. *วารสารกฎหมาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, ๒๓(๓), ๒๕๔๘.

อมร จันทรมบูรณ. “บทบาทของนักกฎหมายในการวางกฎเกณฑ์เพื่อความเป็นธรรมของสังคม”. *นิติศาสตร์ปริทัศน์*, ๑(๑), ๒๕๑๖.

อรรถสิทธิ์ สิทธิดำรง. “จากสภาวะยกเว้นถึงพระเจ้าบนดิน: โทมัส ฮอบส์ในทฤษฎีการเมืองของคาร์ล ชมิทท์”. *รัฐสภาสาร*, ๓๕(๓), กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๗.

อภัสสร จันทวิมล. “พระบิดาแห่งกฎหมายไทย”. *รพี’๓๕ ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชน*, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๕.

## Books

- Bingham, Tom. *The Rule of Law*. Penguin Books, 2011.
- Fisher III, William W., Morton J. Horwitz, Thomas A. Reed (Eds). *American Legal Realism*. New York: Oxford University Press, 1993.
- Harris, J. W. *Legal Philosophies*. London: Butterworths, 1980.
- Hart, H. L. A. *The Concept of Law*. Oxford: Clarendon Press, 1981.
- . *Essays in Jurisprudence and Philosophy*. Oxford: Clarendon Press, 1983.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. translated by Anders Wedberg. New Jersey: The Lawbook Exchange, Clark, 2007.
- Lord Lloyd of Hampstead. *Introduction to Jurisprudence*. London: Steven & Sons, 1979.
- Schofield, Philip. *Utility and Democracy: the Political Thought of Jeremy Bentham*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Stone, Julius. *Human Law and Human Justice*. Sydney: Maitland, 1965.
- Tamanaha, Brian Z. *On the Rule of Law History, Politics, Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Vago, Steven. *Law and Society*. New Jersey: Prentice Hall, 2003.

## Journals

- Charles Kingsley Quotations. Retrieved from <https://www.quotetab.com/quotes/by-Charles-Kingsley>.
- Gabel, Peter. “Critical Legal Studies as a Spiritual Practice”. *Pepperdine Law Review*, 36, 2009.
- Kingsley, Charles. Retrieved from [http://en.wikipedia.org/wiki/Charles\\_Kingsley](http://en.wikipedia.org/wiki/Charles_Kingsley)
- Kingsley, Charles, British Clergyman and Writer/Britannica. Retrieved from <https://www.britannica.com/biography/Charles-Kingsley>
- MacCormick, D. N. “Law, Morality and Positivism”. *Legal Studies*, 1, 1981.
- Mahmud, Tayyab. “Jurisprudence of Successful Treason: Coup D’E tat & Common Law”. *Cornell International Law Journal*, 27, 1994.
- Panchakunathorn, Prach. “Coups, Courts and John Austin’s Theory of Law”. (April 19, 2020), Retrieved from [www.forsea.co/coups-courts-and-john-austins-theory-of-law/](http://www.forsea.co/coups-courts-and-john-austins-theory-of-law/)



Paulson, Stanley L. “Lon L. Fuller, Gustav Radbruch and the ‘Positivist’ Thesis”. *Law and Philosophy*, 13, 1994.

Tamanaha, Brian Z. “The Contemporary Relevance of Legal Positivism”. *Australian journal of Legal Philosophy*, 32, 2007.

## ประชาสัมพันธ์การส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษา สาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออก ๒ เดือน ๑ ฉบับ

### ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป
๒. บทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป และเอกสารอ้างอิง สำหรับการอ้างอิงในเนื้อหาให้ใช้อ้างอิงแบบแทรกในเนื้อหาระบบนามปี และหากมีการอธิบายความเพิ่มเติมสามารถใช้เชิงอรรถอธิบายได้
๓. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A4
๔. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน

### การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรมีขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ TH SarabunPSK ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A4 หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษด้านละ ๑ นิ้ว
๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔
๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานของผู้เขียนบทความอย่างชัดเจน

### การส่งบทความสามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสารจำนวน ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกไฟล์ข้อมูล ไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขที่ ๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com, sapasarn2019@gmail.com

### ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ บาท หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสารได้กำหนดไว้

### ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๕๔๘๐-๒



# ช่องทางติดตามข่าวสาร

ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

 **สภาสาร** 

 **กิจกรรมกลุ่มงานเผยแพร่ฯ** 

 **เยี่ยมชมรัฐสภา**  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 

 **สำนักประชาสัมพันธ์**  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 

**หนังสือและสื่อเผยแพร่**  
e-book 

  
สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา  
TPchannel.org 

  
www.parliament.go.th 

## รัฐสภาสาร

เป็นวารสารฉบับรายสองเดือนเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

## สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๕๔๘๐ - ๒  
e-mail: sapasarn2019@gmail.com