**บทความที่ :**
**Article :** **14**

# มาตรการในการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ

# Measures of Older Employee

กิติมา ติรเศรษฐเสมา*

Kittima Tirasethasema*

* คณะนิติศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ [Faculty of Law, National Institute of Development Administration]; E-mail: tkitima@yahoo.com

**บทคัดย่อ**

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายคุ้มครองการจ้างงานผู้สูงอายุตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกฎหมายสหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่นเรื่อง ชั่วโมงทำงาน ประเภทของงาน และการกำหนดอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการส่งเสริมและมาตรการทางกฎหมายคุ้มครองการจ้างงานผู้สูงอายุตามกฎหมายไทยในเรื่อง ชั่วโมงทำงาน ประเภทของงาน และการกำหนดอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ เพื่อเสนอแนะแนวทางกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานสูงอายุ ซึ่งเน้นพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยวิเคราะห์ เรียบเรียง และเปรียบเทียบข้อมูลแนวคิด นโยบาย ทฤษฎี มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองการทำงานของผู้สูงอายุจากหนังสือและบทความกฎหมาย รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ เอกสารที่เกี่ยวข้องขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) ประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และประเทศไทย เกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานสำหรับผู้สูงอายุ เรื่อง ชั่วโมงทำงาน ประเภทของงาน และการกำหนดอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ บทความนี้ยังได้เสนอแนวทางการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพิ่มความคุ้มครองสำหรับแรงงานสูงอายุไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อให้เกิดการบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

**คำสำคัญ** : มาตรการ; คุ้มครองแรงงาน; แรงงานผู้สูงอายุ

**Abstract**

This article was written to study and analyze measures of the elderly employment protection by Thai law compared with the United States and Japan laws in terms of working hours, types of work, and the determination of the proper wages. Besides, this article will study and analyze the problems of the promotion and measures of the protection of elderly employment by Thai law in terms of working hours, types of work, and the determination of the proper wages. These studies and analysis will provide the guidelines to determine the measures of the protection of aging workforces by focusing on Labour Protection Act B.E. 2541. This article will analyze, compile, and compare the data, concepts, policies, theories, legal measures of elderly employment protection from books, legal articles, research reports, thesis, Independent Study and other related documents of International Labour Organization in the United States, Japan, and Thailand in terms of elderly employment protection in working hours, types of work, and the determination of proper wages. Also, this article will provide the measures of additional protection for aging workforces specifically in the Labor Protection Act, B.E. 2541 for efficient and fair enforcement.

**keyword** : Measure; Labour Protection; Older Employee

**บทนำ**

ประเทศไทยกำลังประสบปัญหาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว จากผลการสำรวจประชากรสูงอายุครั้งล่าสุดในปี 2560 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, มปป.) พบว่ามีจำนวนผู้สูงอายุคิดเป็นร้อยละ 16.8 ของจำนวนประชากรทั้งประเทศ เพิ่มขึ้นจากปี 2558 ที่มีผู้สูงอายุคิดเป็นร้อยละ 15.6 และปี 2557 ซึ่งมีอัตราร้อยละ 14.9 ของประชากรทั้งหมด มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป ประมาณร้อยละ 15 ของประชากรทั้งหมด และคาดการณ์ว่าภายในปี 2583 จะมีประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นเกือบ 1 ใน 3 ของประชากรทั้งประเทศ ขณะที่คนวัยทำงานหรือประชากรวัยแรงงาน อายุ 15-59 ปี เริ่มมีสัดส่วนและจำนวนที่ลดลง ทำให้โครงสร้างของประชากรเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งมีผลต่อโครงสร้างกำลังแรงงานที่มีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย จากการสำรวจแรงงานในปี 2560 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2560) พบว่า มีผู้สูงอายุทำงาน 4.06 ล้านคน จากจำนวนผู้สูงอายุทั้งสิ้น 11.35 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 35.8 หรือมีสัดส่วนของผู้สูงอายุ 1 ใน 3 คน ที่ยังต้องดำรงชีวิตด้วยการทำงานต่อเนื่อง และผู้สูงอายุบางส่วนมีความต้องการทำงานต่อหลังเกษียณ

จำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทำให้โครงสร้างของประชากรไทยวัยสูงอายุมีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้น แต่ประชากรวัยทำงานกลับมีสัดส่วนลดลง ส่งผลกระทบต่อการจ้างงานเกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ผลการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ร่วมกับสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม (สศอ.) (Econ News, 2015) เมื่อปี 2555 คาดว่าในปี 2565 มีแรงงาน 42.5 ล้านคน แต่ความต้องการมีถึง 48.9 ล้านคน ทำให้ขาดแคลนแรงงานกว่า 6 ล้านคน และการพึ่งพิงแรงงานเพื่อนบ้านมีข้อจำกัด เนื่องจากประเทศเหล่านั้นเข้าสู่สังคมสูงวัยเช่นเดียวกัน และเมื่อถึงปี พ.ศ. 2576 ทุกประเทศในอาเซียนจะเข้าสู่สังคมสูงวัย ซึ่งหมายถึงว่าอนาคตประเทศไทยจะตกอยู่ในสภาวะขาดแคลนแรงงาน

การเปลี่ยนแปลงเข้าสู่สังคมสูงวัยส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ ระบบการจ้างงาน ระบบสถาบันครอบครัว ชุมชน และระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ (National Transfer Accounts : NTA) พบว่าการเพิ่มสัดส่วนผู้สูงอายุทำให้ขาดดุลรายได้เพิ่มขึ้น ภาครัฐมีภาระการคลังที่ต้องจ่ายค่าสวัสดิการสังคมเพิ่มขึ้น เช่น ค่าใช้จ่ายการบริการทางสุขภาพ เงินอุดหนุนชราภาพ แต่

คนสูงอายุจำนวนมากยังคงมีความต้องการทำงานต่อไป และมีสุขภาพแข็งแรง ซึ่งเป็นการเพิ่มประชากรทำงานที่กำลังขาดแคลน และลดภาระของสังคมในการเลี้ยงดูผู้สูงอายุ เพราะจากรายงานสำรวจสภาวะการมีงานทำปี พ.ศ. 2558 มีผู้สูงอายุทำงานเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2537 ตลาดแรงงานไทยจำเป็นต้องจ้างผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น ซึ่งย่อมจะเกิดปัญหาในการทำงานของผู้สูงอายุ เพราะผู้สูงวัยอาจมีปัญหาด้านสุขภาพ จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการสำหรับคุ้มครองการทำงานที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ

แม้ว่ารัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้ผู้สูงอายุทำงานต่อหลังจากเกษียณอายุ แต่ยังไม่กำหนดสิทธิหน้าที่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างผู้สูงอายุ และไม่มีมาตรการให้ความคุ้มครองการทำงานสำหรับลูกจ้างสูงอายุอย่างเหมาะสม พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานทั่วไป ไม่ได้บัญญัติคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุไว้เป็นการเฉพาะการศึกษาปัญหา พบว่าผู้สูงอายุในประเทศไทย ทำงานเกินกว่า 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ปัญหาเรื่องการทำงานหนักลักษณะงานที่ทำไม่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ และปัญหาเรื่องค่าจ้างมากที่สุดร้อยละ 55.4 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2558) ซึ่งมีความจำเป็นในการกำหนดอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมกับจำนวนชั่วโมงที่ผู้สูงอายุทำงาน จึงศึกษามาตรการ 3 เรื่อง 1. เรื่องชั่วโมงทำงาน 2. เรื่องประเภทของงานที่เหมาะสมกับลูกจ้างสูงอายุ และ 3. เรื่องค่าจ้างที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ เพื่อให้ความคุ้มครองผู้สูงอายุต่างจากการคุ้มครองแรงงานทั่วไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

## วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายคุ้มครองการจ้างงานผู้สูงอายุตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศในเรื่อง ชั่วโมงทำงาน ประเภทของงาน และการกำหนดอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ

2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการส่งเสริมและมาตรการทางกฎหมายคุ้มครองการจ้างงานผู้สูงอายุตามกฎหมายไทยในเรื่อง ชั่วโมงทำงาน ประเภทของงาน และการกำหนดอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ

3. เพื่อเสนอแนะแนวทางกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานสูงอายุ

## วิธีการวิจัย

ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพจากข้อมูลเอกสารเป็นสำคัญ โดยวิเคราะห์เรียบเรียง และเปรียบเทียบข้อมูลแนวคิด นโยบาย ทฤษฎี มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองการทำงานของผู้สูงอายุจากหนังสือและบทความกฎหมาย รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ เอกสารที่เกี่ยวข้องขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) ประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และประเทศไทย เกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานสำหรับผู้สูงอายุโดยเน้นพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เรื่อง ชั่วโมงทำงาน ประเภทของงาน และการกำหนดอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ โดยพิจารณาวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ข้อมูลจากตำรา รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ เอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารมาวิเคราะห์ เปรียบเทียบกฎหมายสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และประเทศไทย เรื่อง ชั่วโมงทำงาน ประเภทของงาน และการกำหนดอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ นอกจากนี้ยังใช้ประสบการณ์โดยตรงของผู้เขียนจากการทำงานด้านคุ้มครองแรงงานไม่น้อยกว่า 20 ปี โดยนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ และเรียบเรียงเป็นระบบ ในการนำเสนอแนวทางปรับปรุง เพื่อให้ได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

## ผลการศึกษา

**การไม่มีคำนิยามของแรงงานสูงอายุ** ทำให้เกิดปัญหาในการตีความเกี่ยวกับแรงงานสูงอายุ จึงจำเป็นต้องกล่าวถึงเรื่องการขาดคำนิยามแรงงานสูงอายุ จากการศึกษาพบว่า องค์การสหประชาชาติ ไม่ได้กำหนดเกณฑ์อายุเริ่มต้นคำว่า “ผู้สูงอายุ”ที่เป็นมาตรฐาน เพียงยอมรับโดยทั่วไปว่าหมายถึงบุคคล หรือกลุ่มประชากรที่มีอายุตามปีปฏิทิน ตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ซึ่งเป็นเกณฑ์อายุเริ่มต้นเกณฑ์เดียวกับคำแนะนำขององค์การอนามัยโลกที่ใช้ในการกำหนดช่วงอายุของผู้สูงอายุ และองค์การสหประชาชาติให้นิยามว่า ประเทศใดที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปเป็นสัดส่วนเพิ่มเป็นร้อยละ 20 จะเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society) แต่ประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดความหมายของแรงงานสูงอายุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจ้างงานผู้สูงอายุปี

1971 (Law Concerning Stabilization of Employment of Older Person 1971) ว่า แรงงานผู้สูงอายุ หมายถึง ผู้ที่อยู่ในวัยกลางคน และผู้ที่มีอายุมากกว่าที่รัฐมนตรีกระทรวงสุขภาพแรงงานและสวัสดิการสังคมกำหนด คือคนที่มีอายุ 55 ปีขึ้นไป และกฎหมายว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางอายุในการจ้างงานของประเทศสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติความหมายของแรงงานสูงอายุว่า หมายถึง ลูกจ้างชาย ลูกจ้างหญิง หรือผู้สมัครงานที่มีอายุอย่างน้อย 40 ปี ส่วนประเทศไทยได้กำหนดเรื่องการเกษียณอายุไว้ ซึ่งจะหมายถึง การยุติการทำงานประจำที่ทำปกติ เมื่ออายุครบกำหนดตามเกณฑ์ โดยทั่วไปจะใช้เกณฑ์เกษียณอายุที่ 60 ปี โดยเฉพาะผู้ที่ทำงานหน่วยงานราชการ ส่วนงานเอกชนจะกำหนดเกษียณอายุต่ำกว่าและกำหนดแตกต่างกัน อีกทั้ง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2560 มาตรา 118/1 ได้กำหนดเกษียณอายุไว้ตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน หรือตามที่นายจ้างกำหนด ซึ่งให้ถือว่าเป็นการเลิกจ้างตามมาตรา 118 วรรคสอง และในวรรคสองกำหนดไว้ว่ากรณีที่ไม่ได้ตกลงหรือกำหนดการเกษียณอายุไว้ หรือตกลงกันไว้เกิน 60 ปี ให้ลูกจ้างที่มีอายุครบ 60 ปีขึ้นไป มีสิทธิแสดงเจตนาเกษียณอายุได้ แสดงให้เห็นสิ่งสำคัญ 2 ประการ ประการแรก เกณฑ์อายุที่จะตัดตอนการทำงานจะจบสิ้นที่ 60 ปี ประการที่สอง คือ หากลูกจ้างมีอายุ 60 ปีขึ้นไป สามารถจะทำงานต่อไปได้ โดยขึ้นอยู่กับข้อบังคับการทำงานของสถานประกอบการกำหนดไว้ ถ้าไม่ได้กำหนดจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ทันที นั่นคือ 60 ปี จากข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเกณฑ์อายุ 60 ปีหลายประการทั้งในสากลต่างประเทศและประเทศไทย การตัดตอนอายุการทำงานจะจบสิ้นที่ 60 ปี และหลังจากนั้นก็ไม่ได้ตัดสิทธิคนทำงานที่มีอายุเกินกว่า 60 ปีจะทำต่อไป ถ้าเขาเหล่านั้นยังสามารถทำต่อไปได้และสมัครใจที่จะทำ จึงทำให้มีผู้ที่มีอายุมากกว่า 60 ปีมีความต้องการทำงานต่อจะด้วยวิธีการจ้างต่อเนื่องโดยขยายอายุเกษียณต่อไป หรือตัดตอนเลิกจ้างที่อายุ 60 ปีโดยรับเงินค่าชดเชยเนื่องจากการเลิกจ้างด้วยเหตุเกษียณอายุ แล้วจึงตกลงจ้างงานกันเริ่มต้นเป็นสัญญาจ้างงานใหม่ ตามข้อตกลงสภาพการจ้างและสภาพการทำงานของสัญญาใหม่ ซึ่งจะเป็นผู้ที่มีอายุเกินกว่า 60 ปีขึ้นไป และจัดอยู่ในกลุ่มการทำงานของผู้สูงอายุ

ดังนั้น การกำหนดกฎหมายเพื่อเป็นมาตรการในการให้ความคุ้มครองการทำงานสำหรับผู้สูงอายุของประเทศไทย ยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานในประเทศ

ไทยฉบับใดที่ให้คำนิยามของแรงงานสูงอายุ ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาในการตีความของแรงงานผู้สูงอายุที่กฎหมายมุ่งหมายให้ความคุ้มครองนั้นหมายถึงคนทำงานกลุ่มใด มีอายุตั้งแต่เท่าใดที่ได้รับสิทธิคุ้มครองตามกฎหมาย ดังนั้น ควรกำหนดมาตรการในการให้ความคุ้มครองการทำงานสำหรับผู้สูงอายุ เพื่อให้มีการบังคับใช้ด้วยความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ ให้เกิดความเหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุที่ยังทำงาน ให้เป็นไปโดยถูกต้องสมบูรณ์ จึงจำเป็นต้องกำหนดคำนิยามแรงงานสูงอายุ ซึ่งหมายถึง ลูกจ้างที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป

**ชั่วโมงการทำงาน** การกำหนดชั่วโมงทำงานมักจะมีความสัมพันธ์กับเวลาพักที่มีในระหว่างเวลาทำงานด้วย ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้กำหนดว่า ชั่วโมงการทำงาน หมายถึง เวลาที่บุคคลใช้หมดไปเพื่อการงานของนายจ้าง โดยไม่รวมถึงช่วงเวลาพัก ซึ่งปรากฏในอนุสัญญาฉบับที่ 30 ว่าด้วยชั่วโมงการทำงาน (งานพาณิชย์และงานสำนักงาน) ค.ศ. 1930 เมื่อพิจารณาชั่วโมงทำงานของกฎหมายต่างประเทศ พบว่า องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มีข้อกำหนดเรื่องชั่วโมงทำงานปรากฏใน อนุสัญญาฉบับที่ 1 ว่าด้วยชั่วโมงการทำงาน (งานอุตสาหกรรม) ค.ศ. 1919 ซึ่งเป็นอนุสัญญาฉบับแรกกำหนดให้สถานประกอบการอุตสาหกรรมต้องกำหนดเวลาทำงานไม่เกิน 8 ชั่วโมงต่อวัน และไม่เกิน 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และอนุสัญญาฉบับที่ 30 ว่าด้วยชั่วโมงการทำงาน (งานพาณิชย์และงานสำนักงาน) ค.ศ. 1930 กำหนดชั่วโมงทำงาน หมายถึง เวลาที่บุคคลใช้หมดไปเพื่อการงานของนายจ้าง โดยไม่รวมถึงช่วงเวลาพัก ซึ่งชั่วโมงทำงานที่อนุสัญญาฉบับนี้ใช้บังคับต้องไม่เกิน 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และไม่เกิน 8 ชั่วโมงต่อวัน

ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายมาตรฐานแรงงาน 1947 (Labour Standards Law 1947) กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองแรงงานแก่คนทำงานทุกคน ซึ่ง “คนทำงาน” (workers) หมายถึง บุคคลที่ถูกว่าจ้างให้ทำงานในสถานประกอบการหรือสถานที่ดำเนินธุรกิจ และได้รับค่าจ้าง รวมถึงคนทำงานผู้สูงอายุ เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดจำนวนชั่วโมงทำงานสำหรับลูกจ้างสูงอายุไว้เป็นการเฉพาะ กฎหมายฉบับนี้กำหนดไม่ให้นายจ้างให้คนทำงานเกินกว่า 8 ชั่วโมง และเมื่อรวมตลอดทั้งสัปดาห์จะต้องไม่เกิน 40 ชั่วโมง โดยลูกจ้างต้องมีชั่วโมงทำงานไม่น้อยกว่า 20 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ (ไม่รวมการทำงานล่วงเวลา) และมีกำหนดระยะเวลาจ้างงานไม่น้อยกว่า 31

วันขึ้นไป (เอกสารประกอบการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาอัตราค่าจ้างผู้สูงอายุ กระทรวงแรงงานครั้งที่ 3/2561 )

ส่วนสหรัฐอเมริกามีกฎหมาย The Fair Labor Standards Act Of 1938, As Amended ใน section 207 (a) กำหนดให้ชั่วโมงทำงานสูงสุดสำหรับลูกจ้างทุกคนในการทำงานทุกประเภท ไม่เกิน 40 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ถ้านายจ้างให้ลูกจ้างทำงานมากกว่า 40 ชั่วโมง เวลาส่วนที่เกิน 40 ชั่วโมงนั้น นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างในอัตรา 1.5 เท่าของอัตราค่าจ้างปกติที่ลูกจ้างได้รับ

เห็นได้ว่าทั้งประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาได้กำหนดชั่วโมงทำงานสำหรับลูกจ้างทั่วไปไว้เช่นเดียวกันโดยกำหนดให้ทำงานไม่เกินวันละ 8 ชั่วโมง หรือไม่เกินสัปดาห์ละ 40 ชั่วโมง แต่องค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนดให้ทำงานไม่เกิน 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และไม่เกิน 8 ชั่วโมงต่อวัน ส่วนประเทศไทยได้กำหนดชั่วโมงทำงานสำหรับลูกจ้างที่ทำงานทั่วไปให้ทำงานไม่เกินวันละ 8 ชั่วโมง หรือไม่เกินสัปดาห์ละ 48 ชั่วโมงตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ปรากฏในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งกำหนดไว้สำหรับแรงงานในวัยทำงานหนุ่มสาวทั่วไปที่มีสุขภาพร่างกายปกติ แต่ไม่เหมาะสมกับแรงงานสูงอายุ เนื่องจากสภาพร่างกายของคนวัยหนุ่มสาวมีความแตกต่างกับผู้สูงอายุ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น กำหนดชั่วโมงทำงานไม่เกิน 40 ชั่วโมงต่อสัปดาห์เท่ากัน ทั้งที่เป็นข้อกำหนดสำหรับคนในวัยทำงานปกติ แสดงว่าทั้ง 2 ประเทศเห็นว่าการทำงานของวัยหนุ่มสาวทั่วไปไม่เกินกว่าสัปดาห์ละ 40 ชั่วโมง ที่ร่างกายคนทั่วไปจะทำงานได้ และผลงานมีคุณภาพดี

จำนวนชั่วโมงทำงานแรงงานสูงอายุขึ้นอยู่กับสภาพร่างกาย ประกอบกับลักษณะของงานที่ทำ การพิจารณาจำนวนชั่วโมงทำงานปกติต่อหนึ่งวัน และต่อสัปดาห์ในมาตรา 23 ที่บังคับใช้กับแรงงานทั่วไปจะเหมาะสมกับลูกจ้างวัยทำงานหนุ่มสาวที่ร่างกายมีความแข็งแรงมากกว่าลูกจ้างสูงอายุ จำนวนชั่วโมงการทำงานสำหรับแรงงานสูงอายุจึงต้องกำหนดให้น้อยกว่าวันละ 8 ชั่วโมงและต่ำกว่า 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ซึ่งมีผลดีต่อสุขภาพแรงงานสูงอายุให้สามารถรักษาสภาพร่างกายอยู่ได้ ไม่เสื่อมโทรมเร็วเกินไป

เมื่อพิจารณากลุ่มลูกจ้างหญิง และลูกจ้างเด็ก ซึ่งอ่อนแอทางร่างกาย พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดห้ามมิให้ทำงานระหว่างเวลา 24.00 – 06.00 นาฬิกา และห้ามแรงงานหญิงทำงานอันตรายที่กำหนดไว้ในมาตรา 38 และหญิงมีครรภ์ห้ามทำงานระหว่างเวลา 22.00 – 06.00 นาฬิกา ห้ามทำงานล่วงเวลาและทำงานในวันหยุด รวมทั้งงานที่เป็นอันตรายที่กำหนดไว้ในมาตรา 39 และหากเป็นหญิงมีครรภ์จะมีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษ และนอกจากนี้ยังให้ความคุ้มครองแก่กลุ่มแรงงานเด็กอีกด้วย โดยห้ามลูกจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีทำงานระหว่างเวลา 22.00 – 06.00 นาฬิกา เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย หรือเด็กนั้นเป็นผู้แสดงภาพยนตร์หรือละคร หรือการแสดงอย่างอื่นที่กำหนดไว้ในมาตรา 47 จึงควรกำหนดจำนวนชั่วโมงทำงานสำหรับลูกจ้างสูงอายุ ให้แตกต่างกับลูกจ้างวัยทำงานร่างกายปกติ ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น กำหนดชั่วโมงทำงานวัยทำงานปกติไม่เกิน 40 ชั่วโมงต่อสัปดาห์เท่ากัน แสดงว่าทั้ง 2 ประเทศเห็นว่าการทำงานคนวัยทำงานปกติทั่วไปไม่เกินสัปดาห์ละ 40 ชั่วโมง สามารถทำงานได้และผลการทำงานมีคุณภาพดี แต่ปัจจัยความเสื่อมของร่างกายผู้สูงอายุ และนักวิจัยมหาวิทยาลัยโคลัมเบีย เมดิคัล เซ็นเตอร์ พบว่า การนั่งทำงานในออฟฟิศเป็นเวลานานส่งผลอันตรายใกล้เคียงกับการสูบบุหรี่ โดยการทำงานหนักและหักโหมเกินไปเพิ่มความเสี่ยงในการเป็นโรคเส้นเลือดอุดตันในสมองถึง 5 เท่า และคนทำงานยุคใหม่จะทำงานได้ดีและมีประสิทธิภาพที่สุดวันละ 4 ชั่วโมง การทำงานนานกว่า 39 ชั่วโมงต่อสัปดาห์มีความเสี่ยงต่อสุขภาพ จากเหตุผลของงานวิจัย จึงต้องพิจารณาลดชั่วโมงทำงานลูกจ้างสูงอายุให้ลดลงวันละ 1 ชั่วโมง เป็นทำงานวันละไม่เกินกว่า 7 ชั่วโมง และทำงานไม่เกินสัปดาห์ละ 5 วัน เมื่อรวมทั้งสิ้นแล้วต้องทำงานไม่เกินกว่าสัปดาห์ละ 35 ชั่วโมง ทั้งนี้ นายจ้างกับลูกจ้างสูงอายุสามารถทำความตกลงจำนวนชั่วโมงทำงานปกติต่อวัน หรือต่อสัปดาห์ รวมกระทั่งถึงเวลาพักที่เหมาะสมสำหรับแต่ละคนได้ โดยข้อตกลงดังกล่าวอาจจะมีความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับแรงงานสูงอายุ

**รูปแบบการทำงาน** รูปแบบการทำงานที่เหมาะสมกับสภาวะของแรงงานสูงอายุ คือ ลักษณะการทำงานแบบไม่เต็มเวลา การทำงานแบบชั่วคราว หรือการทำงานแบบเป็นช่วงเวลา ซึ่งจะเรียกว่า การทำงานแบบยืดหยุ่น (flexible working)

ลักษณะการทำงานแบบยืดหยุ่นเป็นรูปแบบการทำงานที่ไม่เคร่งครัด เหมาะสมกับสภาพร่างกายของผู้สูงอายุ โดยนายจ้างและลูกจ้างสามารถตกลงเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดเงื่อนไขการจ้างงาน ชั่วโมงการทำงาน วันและเวลาทำงานให้เหมาะสมกับสภาพสุขภาพของลูกจ้างสูงอายุแต่ละราย และให้มีความอิสระในการทำงาน ซึ่งความมีอิสระในการทำงานเป็นคุณลักษณะของงานที่เปิดโอกาสในผู้สูงอายุมีอิสระในการจัดการงานที่เขาต้องรับผิดชอบด้วยตัวเองตามทฤษฎีของมอร์กสันและฮัมเฟรย์ และ Ryan & Deci ในการจัดงานให้มีความยืดหยุ่น มีวันและเวลาในการทำงานที่ไม่กำหนดแน่นอนตายตัว สามารถทำงานเป็นบางเวลาได้ สามารถเลือกเวลาในการทำงานได้หรือไม่จำเป็นต้องกำหนดเวลาเริ่มทำงานและเวลาเลิกทำงานในแต่ละวัน โดยเฉพาะการจ้างงานในรูปแบบของการจ้างงานบางช่วงเวลา (Part-Time Work) สามารถนำมาใช้เพื่อเป็นทางเลือกที่เหมาะสมกับสภาพร่างกายของผู้สูงอายุ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้รับรองอนุสัญญาและข้อแนะหลายฉบับที่เกี่ยวข้องทางอ้อม ในปี ค.ศ. 1994 (พ.ศ. 2537) ได้รับรองอนุสัญญาฉบับที่ 175 ว่าด้วยงานบางช่วงเวลา ค.ศ. 1994 (C175 Part-Time Work Convention, 1994) เริ่มให้ประเทศสมาชิกให้สัตยาบันตั้งแต่ พ.ศ. 2541 และกำหนดว่า “คนงานบางช่วงเวลา” หมายถึง บุคคลที่มีชั่วโมงทำงานปกติน้อยกว่าจำนวนชั่วโมงทำงานของคนทำงานเต็มเวลาที่เทียบเคียงได้กับคนทำงานเต็มเวลาที่ทำงานประเภทเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน และทำงานในสถานประกอบการเดียวกันหรือสาขา ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมาย Part-Time work Law งานบางช่วงเวลา (1994) เป็นกฎหมายฉบับที่ 76 เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2536 ให้คนทำงานบางช่วงเวลาได้รับการดูแลเช่นเดียวกับคนทำงานปกติ ให้ส่งเสริมการจ้างงานบางช่วงเวลาสำหรับผู้สูงอายุ โดยนายจ้างควรจัดหางานที่เหมาะสมเพื่อให้ผู้สูงอายุได้ทำงานบางช่วงเวลา และมีเวลาพักผ่อนตามสมควร แต่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายกำหนดเวลาทำงานที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งนโยบายของรัฐบาลได้ส่งเสริมให้มีการจ้างงานผู้สูงอายุ

ดังนั้น นายจ้างสามารถตกลงว่าจ้างกับลูกจ้างผู้สูงอายุโดยกำหนดชั่วโมงเวลาทำงานสำหรับผู้สูงอายุแบบยืดหยุ่นได้ สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 175 ว่าด้วยงานบางช่วงเวลา ค.ศ. 1994 ที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนด

**ลักษณะงานที่เหมาะสม** รัฐบาลประเทศญี่ปุ่นส่งเสริมให้มีการจ้างผู้สูงอายุทำงาน ไม่พบการจำกัดลักษณะงานหรือประเภทงานที่ห้ามทำ งานที่ผู้สูงอายุทำ ได้แก่ ผู้ประกอบวิชาชีพและช่างเทคนิคด้านต่างๆ ผู้จัดการและเจ้าหน้าที่อาวุโส และพนักงานให้บริการ ผู้สูงอายุสามารถทำงานได้แม้แต่ในงานอุตสาหกรรมการผลิต ดังปรากฏข้อมูลของบริษัทคาวาซากิ บริษัทซันโย และบริษัทโตโยต้า ได้กำหนดโครงการจ้างผู้สูงอายุทำงานต่อหลังจากเกษียณอายุ โดยให้ทำงานต่อจนถึงอายุ 63 ปี หรือต่อสัญญาจ้างไปอีก 5 ปี คัดเลือกจากลูกจ้างสูงอายุที่เคยทำงานให้ โดยพิจารณาจากระดับทักษะ และผลการปฏิบัติงาน (skill & work performance) คุณสมบัติ (qualification) และ ทัศนคติในการทำงาน โดยพิจารณารวมไปถึงความสามารถในการทำงานร่วมกับทีมงาน หรือความสามารถในลักษณะงานที่เขาเหล่านั้นเคยทำมาก่อน เห็นได้ว่านายจ้างยังคำนึงถึงทักษะและความสามารถที่ติดตัวแรงงานผู้สูงอายุเหล่านั้นเป็นสำคัญ ทั้งนี้ การจะทำการจ้างต่อไปหรือไม่ ย่อมต้องเกิดขึ้นจากความสมัครใจ หรือความเต็มใจของลูกจ้างสูงอายุ โดยให้ลูกจ้างสามารถเลือกวันและเวลาทำงานใหม่ได้ งานวิจัยของสำนักสถิติแรงงาน กรมแรงงานสหรัฐอเมริกา กล่าวถึงการเลือกอาชีพของแรงงานสูงอายุ ซึ่งเผยแพร่ใน Monthly Labor Review เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2017 พบว่าช่วงอายุ 45 – 65 ปี อาชีพที่ทำมากที่สุด คือ management รองลงมาคือ ทำงานในสำนักงานและสนับสนุนด้านธุรการ ไม่พบการจำกัดประเภทงานที่ห้ามผู้สูงอายุทำ

สำนักงานสถิติแห่งชาติประเทศญี่ปุ่น พบว่า แรงงานอายุ 60 - 64 ปี ประมาณ 5.2 ล้านคน ทำอาชีพเสมียน หรือธุรการมากที่สุด (clerical worker) ร้อยละ 17 รองลงไปทำงานวิชาชีพ เท่ากับงานด้านกระบวนการผลิตในอัตราร้อยละ 13 ส่วนผู้มีอายุ 65 ปีขึ้นไปประมาณ 8 ล้านคน ทำอาชีพให้บริการมากที่สุดร้อยละ 15 รองลงไปคืองานเกษตรกรรมและประมง ร้อยละ 13 ถัดไปคือ งานทำความสะอาด บรรจุภัณฑ์ และงานที่เกี่ยวข้อง (Carrying, cleaning, packaging, and related workers) ร้อยละ 12

รัฐบาลประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นมีนโยบายให้ความสำคัญการส่งเสริมช่วยเหลือ และอำนวยความสะดวกให้ผู้สูงอายุมีงานทำ โดยจัดตั้งหน่วยงานบริการจัดหางานให้ผู้สูงอายุมีงานทำจำนวนมาก ให้เข้าถึงประชาชนสูงอายุอย่างแท้จริง

และมีนโยบายห้ามเลือกปฏิบัติด้านอายุของผู้ที่จะถูกจ้างงานอย่างจริงจัง เป็นกฎหมายบังคับนายจ้างปฏิบัติ ส่งเสริมผู้สูงอายุได้ทำงานตามอัตภาพของตนเอง เป็นนโยบายด้านสังคมและเศรษฐกิจที่ให้ความสนใจ และได้รับการยอมรับจากประชาชน การจ้างผู้สูงอายุต่อเนื่องหลังจากเกษียณอายุ หรือการจ้างงานผู้สูงอายุใหม่หลังเกษียณอายุเป็นไปด้วยความสมัครใจของผู้สูงอายุ นายจ้างพิจารณาจากทักษะการทำงาน ผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา และคุณสมบัติของผู้สูงอายุ

ลักษณะงานที่ผู้สูงอายุทำในประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เป็นงานการค้าและงานบริการมากที่สุด เนื่องจากเป็นงานที่ทำเป็นครั้งคราว สามารถปรับเปลี่ยนเวลาในการทำงานได้ สามารถเลือกเวลาทำงาน และเลือกระยะเวลาทำงานได้

การกำหนดประเภทงานลูกจ้างในประเทศไทย มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างทำ งานยก แบก หาม หาบ ทูน ลาก หรือเข็นของหนักเกินอัตราน้ำหนักตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งใช้กับลูกจ้างทุกเพศทุกวัยรวมถึงลูกจ้างแรงงานสูงอายุ กฎหมายกำหนดห้ามมิให้ลูกจ้างหญิง หรือลูกจ้างหญิงมีครรภ์ และลูกจ้างเด็กทำงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพร่างกายของลูกจ้าง ซึ่งลูกจ้างผู้สูงอายุก็เป็นลูกจ้างที่มีความอ่อนแอทางสภาพร่างกายเช่นเดียวกับกลุ่มลูกจ้างหญิง ลูกจ้างหญิงมีครรภ์ หรือลูกจ้างเด็ก เนื่องจากโครงสร้างกายภาพของผู้สูงอายุเปลี่ยนแปลงจากความเสื่อมของเซลล์และความชราภาพ ทำให้ระบบกล้ามเนื้อ ภูมิคุ้มกัน ระบบนาฬิกาชีวภาพ และความคล่องแคล่วในการเคลื่อนไหวต่ำกว่าคนวัยอื่น ในขณะที่ประสบการณ์และความคิดสูงกว่าคนวัยอื่น จำเป็นต้องพิจารณากำหนดประเภทงานอาจเกิดอันตรายต่อสุขภาพร่างกายของผู้สูงอายุที่มิให้ผู้สูงอายุทำ ซึ่งนอกจากประเภทของงานตามมาตรา 37 แล้ว งานตามมาตรา 38 กำหนดห้ามลูกจ้างหญิงทำงานอันตราย ได้แก่ งานเหมืองแร่หรืองานก่อสร้างที่ต้องทำใต้ดิน ใต้น้ำ ฯลฯ งานตามมาตรา 39 ห้ามลูกจ้างหญิงมีครรภ์ทำงาน งานยก แบก หาม หาบ ทูน ลาก หรือเข็นของหนักเกินสิบห้ากิโลกรัม หรืองานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง งานตามมาตรา 49 กำหนดห้ามลูกจ้างเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำเกี่ยวกับสารเคมีอันตรายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง รวมถึงกฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2541) กำหนดงานซึ่งห้ามมิให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีทำ ซึ่งเป็นงานที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ลูกจ้างสูงอายุ เนื่องจาก การเคลื่อนไหวความคล่องแคล่วทางร่างกายของผู้สูงอายุลด

น้อยลง และกล้ามเนื้อมีน้อยลง และการทำงานในโรงงานที่มีแสง หรือต้องใช้สายตามาก ทำให้ลูกจ้างทั่วไปและผู้สูงอายุมีปัญหาสายตาเสื่อมเร็ว หรืองานลักษณะเฉพาะซึ่งมีความเสี่ยงอันตราย เหล่านี้ต้องกำหนดเป็นงานห้ามผู้สูงอายุทำ หากให้ทำต้องมีกฎหมายคุ้มครองความปลอดภัยเป็นการเฉพาะ เช่น Mine Safety and Health Act (MSHA) ซึ่งบัญญัติให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างและคนทำงานในอุตสาหกรรมเหมืองแร่ของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีกฎหมายจำกัดประเภทหรือลักษณะงานที่ผู้สูงอายุทำ นายจ้างและลูกจ้างสูงอายุสามารถทำงานได้ตามข้อตกลงในสัญญา แต่อยู่ภายใต้ความควบคุมของกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน (The Occupational Safety and Health Act) หรือ OSHA ซึ่งให้ความคุ้มครองด้านความปลอดภัยในการทำงานแก่ลูกจ้างทุกประเภทงานทั่วไป

ประเภทงานที่ผู้สูงอายุสามารถทำได้สำหรับประเทศไทย ต้องพิจารณาจากภาวะถดถอยของร่างกายจากความเสื่อมของเซลล์และกล้ามเนื้อในมุมมองเชิงทฤษฎีกายจิตสังคมของธนยศ สุมาลย์โรจน์ ประกอบกับ ทฤษฎีการกำหนดด้วยตัวเอง (Self – determination theory) โดย Ryan & Deci ซึ่งมองว่า มนุษย์ต้องการมีความอิสระในการกำหนดด้วยตนเอง (Need for autonomy) ความต้องการมีความสามารถ (Need for competence) และความต้องการมีความสัมพันธ์กับผู้อื่น (Need for relatedness) ซึ่งจะส่งเสริมการพัฒนาภาวะทางจิตใจของบุคคลให้เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม และพัฒนาแรงจูงใจของบุคคล อันจะส่งผลให้บุคคลมีความสุขในการทำงานและการดำเนินชีวิต

จากทฤษฎีดังกล่าวพบว่า ประเภทงานที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุเป็นงานที่ไม่ใช้แรงกายภาพจากมวลกล้ามเนื้อ ไม่ต้องอาศัยความว่องไวในการเคลื่อนไหวร่างกาย งานไม่เสี่ยงภัย งานให้บริการ และมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับผู้อื่น หรืองานหน้าที่ประจำในสำนักงาน ให้เขาริเริ่มกระทำการบางอย่างด้วยตนเอง รู้สึกว่างานสนุกน่าสนใจ มีความหมาย และผูกพันกับงาน และเขามีอิสระในการตัดสินใจเลือกวิธีทำให้งานสำเร็จด้วยตนเอง ซึ่งเป็นงานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของผู้สูงอายุ

ดังนั้น การพิจารณาลักษณะงานที่เหมาะสมสำหรับแรงงานสูงอายุ ควรคำนึงถึงปัจจัยทางด้านทักษะ (skills) ในการทำงาน และปัจจัยด้านสมรรถนะร่างกาย (physical fitness) ของผู้สูงอายุ งานที่ผู้สูงอายุมีความสนใจ มีประโยชน์ต่อสังคม งานที่ใช้แรงงานน้อย หลีกเลี่ยงงานยกของหนัก แบกหาม ไม่ให้ทำงานที่เสี่ยงอันตราย ควรให้ทำงานที่มีประสบการณ์ สามารถสร้างความคุ้นเคยและความภูมิใจในงานได้ เช่นงานด้านการสอน งานที่มีความยืดหยุ่นของเวลาทำงาน อาจกำหนดประเภทงานสงวนไว้เฉพาะสำหรับผู้สูงอายุ เช่น งานบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขนอกเวลาราชการ ให้โอกาสผู้สูงอายุสามารถทำงานชั่วคราว การทำงานแบบสัญญาระยะสั้น หรือการจ้างงานใหม่ในฐานะที่ปรึกษา

**อัตราค่าจ้างที่เหมาะสมสำหรับแรงงาน** องค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนดอนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับคนงานชายและหญิงซึ่งทำงานที่มีค่าเท่ากัน มาตรา 1 ค่าตอบแทน หมายถึงค่าจ้าง เงินเดือน รวมถึงผลประโยชน์อื่น แต่ไม่ได้กำหนดอัตราค่าจ้างสำหรับแรงงานผู้สูงอายุ ในประเทศญี่ปุ่นเดิมอัตราค่าจ้างจะคำนึงถึงความอาวุโส (seniority) ในการทำงาน คิดว่าความสามารถในการทำงาน (ability) มีเพิ่มขึ้นตามความยาวนานในการทำงานที่แห่งนั้น และระดับค่าจ้างจะเพิ่มขึ้นตามระยะเวลาทำงานที่เพิ่มขึ้น ต่อมาการตัดสินใจเพิ่มค่าจ้างจะพิจารณาจาก ระดับของความรับผิดชอบ (responsibility) หรือหน้าที่ (function) ประกอบการพิจารณางานที่อยู่ในความรับผิดชอบ (carrying out their work) ของคนนั้น รูปแบบนี้เรียกว่า “responsibility-based wage system” หรือ “function-based wage system” การที่อัตราค่าจ้างขึ้นอยู่กับอายุงาน จึงเป็นเหตุผลให้นายจ้างมักไม่จ้างคนสูงอายุทำงานต่อไป หากจะจ้างงานต่อหลังจากอายุเกษียณจะจ้างในราคาที่ลดลงประมาณร้อยละ 30 (สมรักษ์ รักษาทรัพย์, ถวิล นิลใบและนงนุช อินทรวิเศษ, 2551)

การพิจารณาอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมสำหรับคนทำงาน ให้เกิดความเป็นธรรมและสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น รัฐบาลแต่ละประเทศจำเป็นต้องกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อให้เป็นมาตรฐานในการจัดการค่าตอบแทนสำหรับแรงงาน ซึ่งรวมถึงประเทศไทย เรื่องค่าจ้างขั้นต่ำจึงเป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวข้องกับค่าจ้างสำหรับแรงงานทุกวัย กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศญี่ปุ่นกำหนดหลักเกณฑ์เรื่อง

ค่าจ้างขั้นต่ำ ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการกำหนด และประกาศใช้บังคับ ซึ่งกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ตามที่กฎหมายกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศญี่ปุ่นมี 2 ประเภทคือ 1) ค่าจ้างขั้นต่ำตามเขตท้องที่ (Minimum Wage for Prefectures) โดยท้องที่เมืองใหญ่ย่อมมีค่าครองชีพสูงกว่าท้องที่เมืองเล็ก Tokyo ชั่วโมงละ 739 เยน ในขณะที่อัตราต่ำที่สุดอยู่ที่ Okinawa and Akita ชั่วโมงละ 618 เยน เป็นการสร้างดุลยภาพการมีชีวิตอยู่ในพื้นที่ที่แตกต่างกัน 2) ค่าจ้างขั้นต่ำตามประเภทอุตสาหกรรม (Industrial Minimum Wage) กำหนดจำนวนเงินตามความหนักเบาของอุตสาหกรรม ในปี 2545 มีค่าจ้างขั้นต่ำเฉลี่ยทุกอุตสาหกรรม วันละ 6,571 เยน ค่าจ้างขั้นต่ำสูงสุดคืออุตสาหกรรมผลิตสี ส่วนค่าจ้างรายวันต่ำสุดคือผลิตเครื่องเรือนจากไม้ วันละ 5,085 เยน

ประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมาย The Fair Labor Standards Act Of 1938, As Amended Section 206 (a) กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำชั่วโมงละ 7.25 เหรียญดอลลาร์สหรัฐ

ส่วนประเทศไทยมีประกาศคณะกรรมการค่าจ้างเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ฉบับที่ 9 เป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีอัตราแตกต่างกันไปตามพื้นที่ที่ลูกจ้างทำงาน ซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างเป็นไตรภาคีประกอบด้วยกรรมการ 3 ฝ่าย คือฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละ 5 คน คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่สำคัญคือ กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในขณะนั้น สำหรับค่าจ้างเพื่อตอบแทนการทำงานของแรงงานสูงอายุมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องคือ มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดให้คณะกรรมการค่าจ้างทำหน้าที่กำหนดอัตราค่าจ้างสำหรับลูกจ้างสูงอายุ แต่ยังไม่ได้กำหนดอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมสำหรับลูกจ้างสูงอายุควรเป็นจำนวนเท่าใด เนื่องจากรูปแบบการทำงานที่เหมาะสมกับแรงงานสูงอายุ เป็นการทำงานไม่เต็มเวลา ทำงานแบบชั่วคราว หรือการทำงานเป็นช่วงเวลา เป็นรูปแบบการทำงานแบบยืดหยุ่น (flexible working) ซึ่งไม่เคร่งครัดและเหมาะสมกับร่างกายผู้สูงอายุ มีความอิสระในการทำงาน มีวันและเวลาทำงานไม่แน่นอนตายตัว หรือแบบจ้างงานบางช่วงเวลา (Part-Time Work) ซึ่งแบบการจ้างงานเหล่านี้หากกำหนดอัตราค่าจ้างเป็นรายวัน และลูกจ้างสูงอายุไม่มาทำงานในบางวัน หรือบางวันทำงานเพียง 1-2 ชั่วโมง แต่รับค่าจ้าง

เท่ากับลูกจ้างที่ทำงานวันละ 7-8 ชั่วโมง ซึ่งไม่เป็นธรรมสำหรับนายจ้างที่ต้องจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างที่ทำงานไม่ครบจำนวนชั่วโมงในหนึ่งวัน ถ้าจะกำหนดเวลาทำงานแบบยืดหยุ่นสำหรับลูกจ้างสูงอายุอาจจะกำหนดให้ทำงานวันละกี่ชั่วโมงก็ได้ แต่ไม่เกินกว่าวันละ 7 ชั่วโมง ค่าจ้างที่ได้รับควรจะขึ้นอยู่กับจำนวนเวลาที่ทำงานจริง แต่เดิมการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของกฎหมายไทยไม่ได้กำหนดหน่วยค่าจ้างเป็นรายชั่วโมง ต่างกับประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งกำหนดอัตราค่าจ้างรายชั่วโมงจากรัฐบาลกลาง และแต่ละมลรัฐสามารถกำหนดอัตราค่าจ้างรายชั่วโมงที่เหมาะสมสำหรับลูกจ้างได้เอง ปัจจุบันพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2560 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 87 วรรคสาม ให้คณะกรรมการค่าจ้างอาจพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่แตกต่างจากเดิมได้ สำหรับลูกจ้างกลุ่มนั้นหรือประเภทนั้นในกิจการ งาน หรือสาขาอาชีพประเภทใดเพียงใด ในท้องถิ่นใดก็ได้ เพื่อส่งเสริมการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานสำหรับลูกจ้างบางกลุ่มหรือบางประเภท ซึ่งหมายถึง นักเรียน นักศึกษา ผู้พิการ รวมถึงลูกจ้างผู้สูงอายุ ซึ่งค่าจ้างดังกล่าวต้องไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนดไว้ ขณะนี้อยู่ระหว่างการประชุมพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างรายชั่วโมงสำหรับลูกจ้างสูงอายุ

ดังนั้น การพิจารณาค่าจ้างสำหรับผู้สูงอายุจึงควรกำหนดด้วยค่ากลางและค่ามัธยฐาน ซึ่งไม่ควรเป็นค่าจ้างสูงสุดของตำแหน่งนั้น เพราะสุขภาพของผู้สูงอายุที่ได้เสื่อมสภาพลงตามอายุที่เพิ่มขึ้นทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานลดลง และขณะเดียวกันก็ไม่ควรเป็นค่าจ้างต่ำสุดของตำแหน่งนั้น เพราะผู้สูงอายุเป็นผู้ที่มีประสบการณ ค่าจ้างสำหรับผู้สูงอายุจึงควรต้องบวกค่าประสบการณ์รวมไว้ในค่าจ้าง และควรเป็นค่ากลางที่อยู่ระหว่างค่าจ้างสูงสุดของตำแหน่งนั้น แต่จะเป็นตำแหน่งใดขึ้นอยู่กับตลาดแรงงานของผู้สูงอายุและสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น ซึ่งจะกำหนดเป็นรายชั่วโมงก็ได้แต่ต้องมีจำนวนไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่คณะกรรมการค่าจ้างประกาศกำหนด และในการพิจารณาดังกล่าวควรคำนึงถึงจำนวนเวลาที่ทำงานประกอบกับประเภทของงานที่ทำ

**ข้อเสนอแนะ**

จากการศึกษามาตรการและบทกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ เห็นว่า ยังไม่เพียงพอที่จะคุ้มครองการทำงานสำหรับลูกจ้างสูงอายุ ในเรื่องชั่วโมงทำงาน ประเภทงาน และค่าจ้าง ผู้เขียนเห็นว่าสมควรเพิ่มเติมกฎหมายและกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพิ่มเติม โดยการเพิ่มคำจำกัดความของลูกจ้างสูงอายุ และเพิ่มความคุ้มครองสำหรับแรงงานสูงอายุไว้โดยเฉพาะอยู่ในหมวดที่ 4/1 การใช้แรงงานสูงอายุ ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ดังนี้

1. ปัญหาการกำหนดคำจำกัดความของแรงงานสูงอายุ สำหรับประเทศไทยยังไม่ปรากฏการให้นิยามคำว่า แรงงานสูงอายุ ไว้ในกฎหมายฉบับใด แต่พบการให้ความหมายของผู้สูงอายุ ซึ่งใช้เกณฑ์อายุที่ 60 ปีเป็นการกำหนดความเป็นผู้สูงอายุ พบได้จากสำนักงานสถิติแห่งชาติที่ให้ความหมายของผู้สูงอายุ และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 โดยเฉพาะงานราชการที่กำหนดเกณฑ์เกษียณอายุไว้ให้ข้าราชการทำงานถึงอายุ 60 ปีบริบูรณ์ และประกอบกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2560 มาตรา 118/1 วรรคสอง กำหนดให้ลูกจ้างที่มีอายุครบ 60 ปีขึ้นไป มีสิทธิแสดงเจตนาเกษียณอายุต่อนายจ้างได้ แสดงให้เห็นว่า ในสังคมไทยทั่วไปกำหนดให้ผู้ที่มีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปเป็นบุคคลสูงอายุ และมีค่านิยมให้ชีวิตการทำงานต้องจบสิ้นลงเมื่อถึงอายุดังกล่าว เมื่อนำความหมายของ “ผู้สูงอายุ” ในสังคมไทยมาพิจารณาประกอบกับความหมายของคำว่า “แรงงาน” ซึ่งหมายถึง คนงาน ผู้ใช้แรงงานในการทำงาน ประชากรวัยทำงาน ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2534 แล้ว สามารถกำหนดนิยามได้ว่า บุคคลที่ทำงานซึ่งมีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป เป็น “แรงงานสูงอายุ” ซึ่งควรเพิ่มคำจำกัดความของแรงงานสูงอายุในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพิ่มเติมว่า ลูกจ้างสูงอายุ หมายความว่า ผู้ซึ่งมีอายุ 60 ปีขึ้นไป และตกลงทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร

2. ปัญหาเรื่องชั่วโมงทำงาน ในการกำหนดชั่วโมงทำงานสำหรับผู้สูงอายุ ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดชั่วโมงทำงานที่ตายตัว ไม่ยืดหยุ่นจะไม่มีความเหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ เนื่องจากสภาพร่างกายของผู้สูงอายุ ควรกำหนดชั่วโมงทำงานสำหรับ

ผู้สูงอายุในลักษณะที่ไม่บีบบังคับต่อสุขภาพของผู้สูงอายุจนเกินไป ควรกำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมาย ดังนี้

มาตรา 52/1 นายจ้างให้ลูกจ้างสูงอายุทำงานได้วันละไม่เกินกว่า 7 ชั่วโมง เมื่อรวมทั้งสิ้นแล้วต้องทำงานไม่เกินกว่าสัปดาห์ละ 35 ชั่วโมง หรือนายจ้างกับลูกจ้างสูงอายุสามารถกำหนดจำนวนชั่วโมงทำงาน และเวลาทำงานได้ตามที่ตกลงกันในลักษณะไม่ตายตัว และมีความยืดหยุ่นได้เท่าที่ไม่มีผลกระทบต่อสุขภาพของลูกจ้างภายใต้เกณฑ์มาตรฐานชั่วโมงทำงานสำหรับผู้สูงอายุไม่เกินสัปดาห์ละ 35 ชั่วโมง และแรงงานสูงอายุมีเวลาพักในระหว่างวัน หลังจากที่ทำงานมาแล้วไม่เกิน 4 ชั่วโมงติดต่อกัน นายจ้างต้องจัดให้พักไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมง

3. ปัญหาเรื่องประเภทงาน จากการทำงานของลูกจ้างสูงอายุควรได้รับการจ้างงานที่เหมาะสมกับสภาพของลูกจ้างสูงอายุ การกำหนดประเภทงาน และเงื่อนไขการทำงานที่ยืดหยุ่นสำหรับลูกจ้างสูงอายุ ดังนี้

มาตรา 52/2 ลูกจ้างสูงอายุอาจทำหนังสือร้องขอต่อนายจ้าง เพื่อทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการทำงาน เปลี่ยนรูปแบบการทำงาน โดยอาจกำหนดลักษณะงาน เวลาทำงานให้เหมาะสมกับลูกจ้าง

มาตรา 52/3 ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างสูงอายุทำงานตามมาตรา 37 งานตามมาตรา 38 งานตามมาตรา 39 และงานประเภทที่มีความเสี่ยงต่อสุขภาพ หรืองานประเภทที่มีความเสี่ยงอันตราย

มาตรา 52/4 ลูกจ้างเกษียณอายุที่ประสงค์จะทำงานต่อไปกับนายจ้างเดิมหลังจากเกษียณอายุ อาจร้องขอต่อนายจ้างเพื่อทำงานต่อไป โดยนายจ้างอาจกำหนดมาตรฐานด้านความสามารถและสมรรถภาพในการทำงานเพื่อทดสอบสำหรับลูกจ้างสูงอายุ

การร้องขอทำงานต่อ ลูกจ้างต้องทำเป็นหนังสือก่อนถึงกำหนดเกษียณอายุไม่น้อยกว่า 30 วัน

4. ปัญหาเรื่องค่าจ้าง การกำหนดค่าจ้างที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุควรกำหนดด้วยค่ากลางและค่ามัธยฐาน ซึ่งไม่ใช่ค่าสูงสุดของตำแหน่ง และไม่เป็นค่าจ้างต่ำสุดของตำแหน่งนั้น ค่าจ้างสำหรับผู้สูงอายุต้องบวกค่าประสบการณ์รวมไว้ในค่าจ้างควรเป็นค่ากลางระหว่างค่าจ้างสูงสุดของตำแหน่งนั้น แต่จะเป็นตำแหน่งใดขึ้นอยู่กับ

ตลาดแรงงานของผู้สูงอายุและสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น ในการพิจารณาควรคำนึงถึงจำนวนเวลาที่ทำงานประกอบกับประเภทของงานที่ทำ จึงควรมีมาตรการกำหนดอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมสำหรับลูกจ้างสูงอายุ อาจจะกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเป็นรายชั่วโมงโดยคณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำตามมาตรา 90 ที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2560 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 87 วรรคสาม ออกเป็นประกาศกระทรวงแรงงานเรื่องกำหนดค่าจ้างสำหรับลูกจ้างสูงอายุ

5. หน่วยงานที่รับผิดชอบ ในสังคมไทยได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดนโยบายให้การรองรับด้านสวัสดิการและประโยชน์อื่นที่จำเป็นสำหรับผู้สูงอายุ ในส่วนการกำหนดข้อกฎหมายที่มีความเหมาะสมและจำเป็นสำหรับผู้สูงอายุนั้น หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยงานได้ดำเนินการพิจารณากำหนด และให้มีผลการบังคับใช้ตามนโยบายของรัฐบาล แต่พบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องผู้สูงอายุมีหลายหน่วยงาน เช่นกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน กรมกิจการผู้สูงอายุ ซึ่งแต่ละหน่วยงานไม่มีอำนาจในการดำเนินการเรื่องของผู้สูงอายุให้เบ็ดเสร็จเพียงหน่วยงานเดียว การจะให้หน่วยงานดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งเกี่ยวกับผู้สูงอายุจะเกิดความไม่สะดวกรวดเร็วในการประสานงานติดต่อ และทำให้ผลของงานนั้นล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ยุคปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปด้วยความรวดเร็ว เห็นควรกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะทำนองเดียวกับประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่ผู้สูงอายุ ให้คำแนะนำบริการจัดหางานที่เหมาะสมให้แก่ผู้สูงอายุที่ต้องการทำงาน รวมถึงกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งเสริมสวัสดิการที่เป็นประโยชน์ และส่งเสริมศักยภาพในการทำงานสำหรับผู้สูงอายุ ให้การตอบปัญหาฟื้นฟูสุขภาพกาย และสุขภาพจิตแก่ผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข โดยไม่รู้สึกเป็นภาระของสังคม

## เอกสารอ้างอิง

กระทรวงแรงงาน. (2561). **เอกสารประกอบการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาอัตราค่าจ้างผู้สูงอายุ ครั้งที่ 3/2561**, (เอกสารอัดสำเนา).

ชลัยพร อมรวัฒนา และคณะ. (2551). **รายงานโครงการศึกษาวิจัยแนวทางและมาตรการส่งเสริมการมีงานทำในผู้สูงอายุ.** กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สมรักษ์ รักษาทรัพย์, กาญจนี กังวานพรศิริและนงนุช อินทรวิเศษ (2553). **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาอาชีพและโอกาสที่จะได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมสอดคล้องกับผู้สูงอายุ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). **สรุปผลที่สำคัญการทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2560,** (ออนไลน์) สืบค้นจาก http://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/ด้านสังคม/สาขาแรงงาน/การทำงานของผู้สูงอายุ/การทำงานประชากรสูงอายุในประเทศไทย_2560.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2558). **สรุปผลที่สำคัญการทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2557**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

Econ News. (2558). “การทำงานของผู้สูงอายุความจำเป็นที่ต้องผลักดัน”(ออนไลน์), สืบค้นจาก www.econnews.co.th/การทำงานของผู้สูงอายุ/(25 กุมภาพันธ์ 2558)

The Japan Institute for Labour Policy and Training. (2016). **Labor Situation in Japan and Its Analysis: General Overview 2015/2016**. Tokyo: The Japan Institute for Labour Policy and Training.

## Translated Thai References

Amornwattana, C. et al. (2008). **the Report of the guideline and working promotion measures for aging people**. Bangkok: Chulalongkorn University,

Econ News. (2015). “The Working of Aging Workforces, the Necessity to be Pushed,” EconNews (25 February 2015) from Online), Retrieved from www.econnews.co.th/ the working of aging workforces/.

National Statistical Office. (2017). **Key summary of the working by aging workforces in Thailand B.E.2560**, (Online), Retrieved from http://www.nso.go.th/sites/ 2014/DocLib13/social/labor field/ the working by aging workforces/ the working of the aging population in Thailand_2560.

National Statistical Office. (2015). **Key summary of the Working of Aging People in Thailand**. Bangkok : National Statistical Office.

Raksasap, S. et al. (2010). **The Project of Suitable Occupation and Earned Income Opportunities in Accordance with Older Workers**. Bangkok: Thailand Reesearch Fund.