



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
Chulalongkorn University  
Pillar of the Kingdom

# บทเรียนประสบการณ์ทางนโยบาย การขยายอายุการทำงานจากประเทศญี่ปุ่น

รองศาสตราจารย์ ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา

วิทยาลัยประชากรศาสตร์

อาจารย์ประจำ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เวทีเสวนาบทเรียนต่างประเทศ

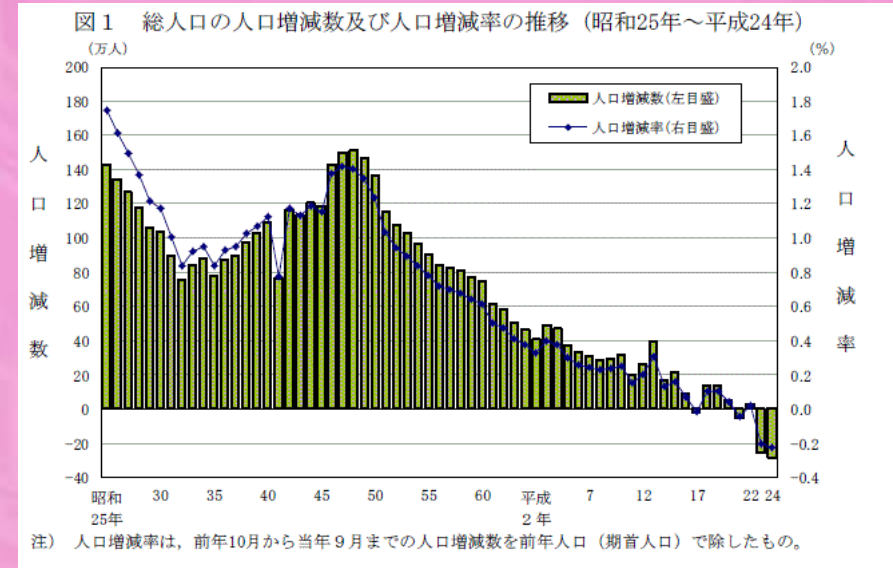
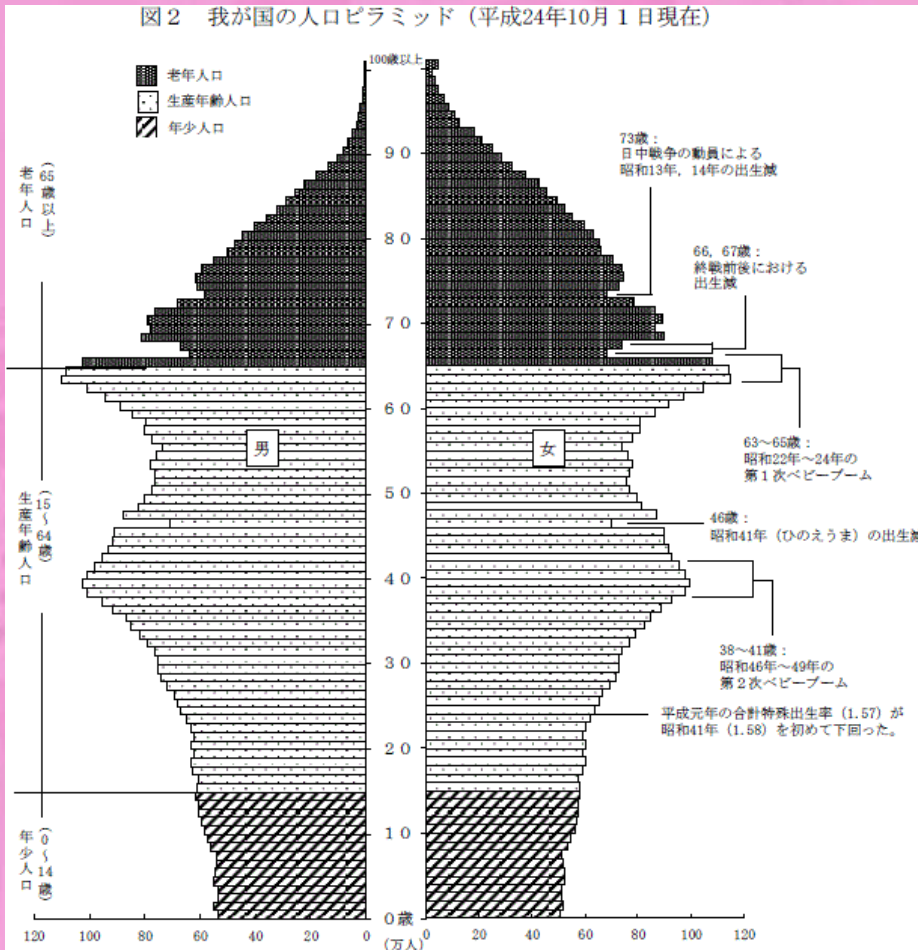
จัดโดยมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.)

10 กันยายน 2556

สถาบันวิจัยจุฬาภรณ์

# อาการบทร: ภาพของ “ประชากรญี่ปุ่น” ในปัจจุบัน (2012)

Source: <http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2012np/>



# เนื้อหาของการนำเสนอ

- สถานการณ์ปัจจุบันของอายุเกษียณของภาครัฐและภาคเอกชน
- พัฒนาการของการขยายอายุเกษียณของในช่วงที่ผ่านมา
- ระบบบำนาญและอายุเริ่มรับบำนาญ
- บทเรียนสำหรับประเทศไทย

# สถานการณ์ปัจจุบันของอายุเกษียณของภาครัฐและภาคเอกชน

- ภาคเอกชน

- เริ่มต้นจาก มีอายุเกษียณ 55 ปี เฉพาะในบริษัทขนาดใหญ่และไม่มีกฎหมายบังคับ (หลังสงครามโลกครั้งที่สอง)
- ปัจจุบัน อายุเกษียณ 65 ปี บังคับโดยกฎหมาย เริ่มเมษายน 2013

- ภาครัฐ

- เริ่มต้นจาก การแสดงความจำนงออกจากงานเองโดยความสมัครใจ (แต่ได้รับการแนะนำ/บอกกล่าวโดยผู้บังคับบัญชา)
- ปัจจุบัน อายุเกษียณ 60 ปี แต่บางสายงาน/อาชีพอาจจะมากหรือน้อยกว่า

## สถานการณ์ปัจจุบันของอายุเกษียณของภาครัฐและภาคเอกชน (ต่อ)

- อายุเกษียณ 62 ปี เช่น Administrative Vice Ministers เป็นต้น
- อายุเกษียณ 63 ปี เช่น guards, patrolmen, janitors, laborers, อัยการ ผู้ปฏิบัติงานในสถานทูตประจำต่างประเทศ รองผู้อำนวยการสถาบันวิจัย/สถานีทดลอง เป็นต้น
- อายุเกษียณ 65 ปี ผู้อำนวยการสถาบันวิจัย/ สถานีทดลอง แพทย์ ทันตแพทย์ ผู้อำนวยการวิทยาลัยพยาบาล ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ อาจารย์ เป็นต้น
- กรณีอื่นๆ เช่น
  - ผู้พิพากษา อาจจะ 65 ปีหรือ 70 ปี ขึ้นอยู่กับประเภทของศาล หากเป็นศาลสูงสุด 70 ปี
  - ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในกองกำลังป้องกันตนเองจะขึ้นอยู่กับยศ อายุเกษียณจะอยู่ระหว่าง 53-62 ปี

# พัฒนาการนโยบายการขยายอายุการทำงานของภาคเอกชน

- ช่วงที่ 1 (ก่อนปี 1955)
  - บริษัทเอกชนส่วนใหญ่ยังไม่มีระบบอายุเกษียณ จะมีเฉพาะในบริษัทขนาดใหญ่ และมักกำหนดอายุเกษียณที่ 55 ปี
- ช่วงที่ 2 (1955-1973)
  - 1955 มีการขยายอายุเริ่มรับบำนาญลูกจ้างเอกชน (Kousei Nenkin) จาก 55 ปีเป็น 60 ปี ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างอายุเกษียณกับอายุเริ่มรับบำนาญ
  - 1955-1970 เศรษฐกิจพัฒนาในอัตราที่เติบโตที่สูงมาก หรือ High Great Period และมีการพัฒนาเทคโนโลยีอย่างก้าวกระโดด เกิด mismatch ด้านทักษะของแรงงาน ทำให้ฝ่ายแรงงานเริ่มมีความกังวล
  - บริษัทขนาดใหญ่เริ่มที่จะขยายอายุเกษียณให้สูงขึ้น ขณะที่บริษัทขนาดกลางและขนาดเล็กเริ่มพิจารณากำหนดอายุเกษียณ

# พัฒนาการนโยบายการขยายอายุการทำงานของภาคเอกชน (ต่อ)

- ช่วงที่ 3 (1973-1998)

- **ทศวรรษ 1970** วิกฤตการณ์น้ำมันสองครั้งในทศวรรษ 1970 ทำให้บริษัทเอกชนต้องปรับตัวด้านเทคโนโลยีการผลิตมากยิ่งขึ้นและการบริหารจัดการ
- แนวโน้มของการสูงอายุของประชากรเริ่มเห็นชัดมากยิ่งขึ้น
- **1973-1994** รัฐบาลแก้ไขกฎหมายเพื่อส่งเสริมการจ้างงานต่อเนื่องสำหรับแรงงานสูงอายุ และเพื่อสนับสนุนให้นายจ้างพยายามจ้างลูกจ้างต่อหลังเกษียณ (55 ปี) จนถึงอายุ 60 ปี
- **1994** แก้ “กฎหมายเสถียรภาพการจ้างงานผู้สูงอายุ” บังคับอายุเกษียณ 60 ปี
- **1998** เริ่มบังคับให้ลูกจ้างเกษียณอายุ 60 ปี

# พัฒนาการนโยบายการขยายอายุการทำงานของภาคเอกชน (ต่อ)

- **ช่วงที่ 4 (1999-ปัจจุบัน)**
  - การสูงอายุทางประชากรเพิ่มขึ้นเรื่อยๆและประชากรมีแนวโน้มลดลง
  - **1999-2004** รัฐบาลแก้ไขกฎหมายเพื่อส่งเสริมการจ้างงานต่อเนื่องสำหรับแรงงานสูงอายุ โดยสนับสนุนให้นายจ้างพยายามจ้างลูกจ้างต่อหลังเกษียณ (60 ปี) จนถึงอายุ 65 ปี รวมทั้งส่งเสริมให้นายจ้างมีลำดับขั้นของมาตรการเพื่อจ้างแรงงานสูงอายุ และให้บริษัทไม่นำอายุมาเป็นเกณฑ์ในการรับเข้าทำงานหรือต้องระบุเหตุผลของการกำหนดอายุ
  - **2004** ออกกฎหมายบังคับอายุเกษียณ 65 ปี
  - **2007** บังคับให้นายจ้างยกเลิกการจำกัดอายุในการรับสมัครหรือการรับเข้าทำงาน
  - **2013** บังคับอายุเกษียณ 65 ปี



# ผลของการบังคับใช้กฎหมายในแต่ละช่วงเวลา

ตารางที่ 2 การเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนของบริษัทแยกประเภทตามการกำหนดอายุเกษียณ (ร้อยละ)

การกำหนดอายุเกษียณ	ต่ำกว่า 60 ปี	60 ปีขึ้นไป	60 ปีพอดี		มากกว่า 60 ปี	หมายเหตุ
			60 ปีพอดี	มากกว่า 60 ปี		
1980	60.3	39.7	36.5	3.2	-	
1985	44.6	55.4	51.0	4.4	เริ่มบังคับให้บริษัทพยายามกำหนดอายุเกษียณ 60 ปี	
1990	36.1	63.9	60.1	3.8	-	
1994	15.9	84.1	77.1	7.0	ออกกฎหมายบังคับให้บริษัทกำหนดอายุเกษียณ 60 ปี	
1995	14.2	85.8	78.6	7.2	-	
1998	6.7	93.3	86.7	6.6	กฎหมายบังคับให้บริษัทกำหนดอายุเกษียณ 60 ปีเริ่มบังคับใช้	
2000	0.8	99.2	91.6	7.6	-	
2005	0.1	99.9	91.1	8.8	เกษียณ 65 ปีร้อยละ 6.1	
2010	0.0	100.0	82.3	17.7	เกษียณ 65 ปีร้อยละ 12.5	

หมายเหตุ เป็นการสำรวจบริษัทที่ลูกจ้างประจำมากกว่า 10 คน (ข้อมูลปี 2004) และ "การสำรวจเรื่องปทัศน์" (พ.ศ. 2548)

ลดลงเรื่อยๆ

ก่อนบังคับ 60 ปี  
เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และ  
ช่วงหลังค่อยลดลง  
หลัง 2000

ในภาพรวมค่อย  
เพิ่มขึ้นช้าๆใน  
ช่วงแรก ก้าวกระโดด  
หลัง 2005

# พัฒนาการนโยบายการขยายอายุการทำงานของข้าราชการ

- ระบบการเกษียณอายุราชการ ณ อายุที่กำหนดไว้ล่วงหน้าเริ่มปี 1985 (กรม.เห็นชอบ 1977 หลังจากนั้นเริ่มกระบวนการนิติบัญญัติ)
- ก่อนหน้านั้นข้าราชการญี่ปุ่นยังไม่มีระบบเกษียณอายุ ยกเว้นเพียงข้าราชการบางกลุ่มเช่น ผู้พิพากษา เป็นต้น รัฐบาลอาศัยเพียงกลไกการแนะนำให้ออกจากงาน กล่าวคือผู้บังคับบัญชาจะแนะนำหรือเสนอให้ข้าราชการที่มีอายุถึงระดับหนึ่งออกจากงาน หากมีการตกลงปลงใจ ข้าราชการก็จะยื่นใบลาออกด้วยตนเองโดยเสนอผู้บังคับบัญชาเพื่ออนุมัติ
- 1997 มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงอายุเกษียณตามสายงาน/สายอาชีพดังที่กล่าวไว้ในตอนที่แล้ว

ปี	อายุเกษียณ	อายุเริ่มรับบำนาญ			
		ชาย		หญิง	
1944	บริษัทใหญ่ 65 ปี บริษัทขนาดกลางเล็กพยายามริเริ่ม	55		55	
1954		55		↓	
1957		56			
		ฉบับขึ้นทิวะ 1 ปีต่อทุกๆ 4 ปี			
1973	1973-1986 รัฐบาลพยายามที่จะกำหนดเป้าหมายอายุเกษียณที่ 60 ปี / ส่งเสริมการทำงานของผู้มีอายุ 60-64 ปี และพยายามส่งเสริมให้บริษัทจ้างลูกจ้างจนถึงอายุ 60 ปี	60		↓	
1985					
1986					
1986	1986 รัฐบาลออกกฎหมายบังคับให้บริษัทพยายามกำหนดอายุเกษียณที่ 60 ปี			55	
1987				56	
1998	1998 เริ่มบังคับอายุเกษียณเท่ากับ 60 ปี	↓		ฉบับขึ้นทิวะ 1 ปีต่อทุกๆ 3 ปี	
1999		60		60	
2000	2000 รัฐบาลออกกฎหมายบังคับให้บริษัทพยายามจ้างจนถึงอายุ 65 ปี				
2001		61	60	60	
		เฉพาะบำนาญส่วนคนที่ฉบับขึ้นทิวะ 1 ปีทุกๆ 3 ปี	60 (บำนาญส่วนคนทั่วไป)	61	60
2006				เฉพาะบำนาญส่วนคนที่ฉบับขึ้นทิวะ 1 ปีทุกๆ 3 ปี	60 (บำนาญส่วนคนทั่วไป)
2013	2013 เริ่มบังคับอายุเกษียณเท่ากับ 65 ปี	65 (ส่วนคนที่)	61		60 (บำนาญส่วนคนทั่วไป)
2018	แนวทางในอนาคต ได้แก่ เพิ่มอายุเกษียณ ส่งเสริมการทำงานต่อเนื่อง และหรือ เด็กกำหนดอายุเกษียณ	↓		ฉบับขึ้นทิวะ 1 ปีต่อทุกๆ 3 ปี	
				65	
2025		↓		↓	
2030		65	65	65	65

แหล่งที่มา: สรุปโดยผู้เขียน

# อายุเกษียณกับอายุเริ่มรับบำนาญ

- ระบบบำนาญของญี่ปุ่นเป็นระบบ 3 ชั้น

## ระบบบำนาญภาคสมัครใจของปัจเจกบุคคล/บริษัทจัดให้

เกือบทั้งหมดอยู่ในรูปแบบส่วนบุคคล มีระบบทั้งสำหรับลูกจ้าง/ผู้ไม่ใช่ลูกจ้าง

## ระบบบำนาญตามกลุ่มอาชีพ

เฉพาะลูกจ้างเอกชน / ราชการ / ครูเอกชน /  
จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนตามรายได้ / เงินบำนาญตามรายได้

## ระบบบำนาญถ้วนหน้า

ประชาชนทุกคนเป็นสมาชิก / จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน / เงินบำนาญคงที่ต่อเดือน  
เริ่มรับอายุ 65 ปี

# บำนาญของกลุ่มลูกจ้างเอกชน

- พิจารณาเฉพาะบำนาญของกลุ่มลูกจ้างเอกชน กลุ่มนี้จะมีบำนาญ 2 ส่วนคือส่วนที่เป็นบำนาญคงที่รายเดือน (เทียบเท่ากับบำนาญพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนได้รับ) และบำนาญตามระดับรายได้

## บำนาญตามระดับรายได้

ปัจจุบันรับ 60 ปี

กำลังจะค่อยๆเพิ่มเป็น 65 ปีภายในปี 2018

## บำนาญคงที่รายเดือน (พื้นฐาน)

ปัจจุบัน เริ่มรับอายุ 65 ปี

เดิม รับ 60 ปีค่อยปรับจากปี 2000 - 2013

# ความสัมพันธ์ระหว่างอายุเกษียณกับอายุเริ่มรับบำนาญ

ปี	1998	2000	2001	2004	...	2013	2014	...	2025
อายุเกษียณ	เริ่มบังคับ อายุ เกษียณ 60 ปี	ออก กฎหมาย บังคับ อายุ เกษียณ 65 ปี				เริ่มบังคับ อายุ เกษียณ 65 ปี			
อายุรับ บำนาญ พื้นฐาน (คงที่)	60	60	61	62	..63..64..	65	65	65	65
อายุรับ บำนาญ ตาม รายได้	60	60	60	60	60	60	61	...	65

ปรับอายุให้สอดคล้องกับอายุเกษียณใหม่

เป็นแหล่งรายได้ช่วงเปลี่ยนผ่าน

หมดหน้าที่เป็น buffer เพิ่มให้สอดคล้องกับอายุเกษียณใหม่

# บทเรียนจากญี่ปุ่นสำหรับประเทศไทย

- การกำหนดให้มี/ขยายอายุเกษียณต้องกำหนดเป็นแผนระยะยาว และควรมีแผนระยะสั้นหรือระยะกลางเพื่อส่งเสริมการทำงานสนับสนุนของแรงงานสูงอายุ (เช่น การจ้างงานต่อเนื่อง การรับเข้าทำงานใหม่ เป็นต้น) ในช่วงเปลี่ยนผ่าน
- ความสำเร็จในการออกกฎหมายเพื่อการกำหนด/ขยายอายุเกษียณควรที่ได้รับการผลักดันจากกลุ่มลูกจ้าง มีการยอมรับจากนายจ้าง และได้รับการสนับสนุนเชิงนโยบายจากรัฐบาล
- ควรมีการสำรวจสถานการณ์ของอุตสาหกรรม/บริษัท (อุตสาหกรรมอะไร บริษัทขนาดใหญ่ กลาง หรือเล็ก ประกอบกิจการลักษณะใด) ที่มีความจำเป็นที่จะต้องจ้างงานต่อเนื่องหรือรับแรงงานสูงอายุเข้าทำงานใหม่ เนื่องด้วยกลุ่มนี้จะเป็นเชื้อไฟของการผลักดันการกำหนดให้มี/ขยายอายุเกษียณ

## บทเรียนจากญี่ปุ่นสำหรับประเทศไทย (ต่อ)

- การกำหนดให้มี/ขยายอายุเกษียณมีความสัมพันธ์กับอายุเริ่มรับบำนาญ ดังนั้นการออกแบบมาตรการจำเป็นต้องพิจารณาระบบบำนาญและทิศทางของระบบบำนาญในอนาคตควบคู่ไปด้วย รวมถึงการกำหนดกติกาเกี่ยวกับรูปแบบการจ่ายเงินบำนาญกรณีที่มีการกำหนดอายุเกษียณหรือการขยายอายุเกษียณ
- กรณีของการขยายอายุเกษียณของข้าราชการ มีความเป็นไปได้ที่จะกำหนดอายุเกษียณที่แตกต่างกันตามลักษณะของงาน/อาชีพ/สถานภาพของข้าราชการ