

## บทความวิจัย

## การศึกษาเปรียบเทียบระบบบำนาญของประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น

ปิยชัย นาคอ่อน \*†

## บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบระบบบำนาญของประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น ผ่านการรวบรวมเอกสาร นโยบาย สื่อสิ่งพิมพ์ ข่าว นามวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบของวัตถุประสงค์ ผลการศึกษาพบว่า ประเทศไทยเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างรวดเร็ว จากจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นและอัตราการเกิดที่ลดลง รวมไปถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจ เช่นภาวะเงินเฟ้อ การขาดแคลนแรงงานในระบบและอัตราการว่างงานที่สูงขึ้น ทำให้ระบบบำนาญของญี่ปุ่นไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ผู้สูงอายุชาวญี่ปุ่นส่วนใหญ่จึงเลือกย้ายถิ่นไปยังประเทศที่มีค่าครองชีพถูกกว่า หรือแม้กระทั่งเลือกก่อคดีลหุโทษเพื่อที่จะพึ่งพาการใช้ชีวิตในคุก ในส่วนของประเทศไทยก็กำลังประสบปัญหาเช่นเดียวกันกับประเทศญี่ปุ่น แต่ด้วยการจัดการระบบบำนาญไทยนั้นแตกต่างกับประเทศญี่ปุ่น ที่มีความซับซ้อนและดูแลผ่านหลายองค์กร ไม่มีกองทุนส่วนกลางเช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น เงินยังชีพผู้สูงอายุที่สวนทางกับค่าครองชีพ นั้นอาจทำให้ปัญหาเรื่องการเกษียณอายุของไทยนั้นด้อยกว่าประเทศญี่ปุ่น ข้อเสนอที่ได้จากการศึกษา ได้แก่ การปรับปรุงให้ผู้สูงอายุชาวไทยสามารถเข้าถึงกองทุนสำรองเลี้ยงชีพได้ทุกคน และจัดตั้งระบบการบริหารเกี่ยวกับการเกษียณอายุให้มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

**คำสำคัญ:** เกษียณอายุ, ระบบบำนาญ, ประเทศญี่ปุ่น, ประเทศไทย, สังคมสูงวัย, การศึกษาเปรียบเทียบ

\* นักวิจัยยุทธศาสตร์เชิงรุก สำนักงานบริหารงานวิจัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, Email: piyachai.nako@cmu.ac.th

† นักวิจัยยุทธศาสตร์เชิงรุก คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เชียงใหม่

## Research Article

### A Comparative Study of Pension System Between Japan and Thailand

---

Piyachai Nakon <sup>†§</sup>

#### Abstract

This article is a comparative study between Japan's pension systems and Thailand's pension system. Data used in this article were derived from governmental documents, policy issues, and news and media information, and a content analysis was utilized. This article found that Japan has been becoming an aging society rapidly, which affects the nation's pension system. Because Japan has been facing with the increasing number of elderly people and the decreasing birth rate together with unexpected economic factors, namely inflation, labor shortages, and a higher unemployment rate, Japan's pension system is unable to deal with these problems. This article found that many Japanese elderly people have chosen to move to other countries where the cost of living is cheaper. Interestingly, some of them have chosen to commit minor crimes in order to spend time in prison. Like Japan, Thailand is facing with the disproportion of population structure and the increasing number of aging populations. Thailand's pension system is complex and involves several agencies, which differs from Japan where the pension system is centralized. A subsistence allowance for Thai elders is incompatible with the current cost of living in Thailand. That makes Thailand's pension system become worse comparing to Japan's. All in all, this article proposes that the pension system of Thailand should be improved in order to make it accessible to all. Thailand should also establish its retirement management system and make it to be more flexible, efficient, and effective.

**Keywords:** retirement, pension system, Japan, Thailand, aging society, comparative study

---

<sup>†</sup> Frontier Researcher, Office of Research administration, Chiang Mai University, Email: piyachai.nako@cmu.ac.th

<sup>§</sup> Frontier Researcher, Faculty of Education, Chiang Mai University

(Received: 17/01/24, Revised: 17/06/24, Accepted: 29/06/24)

## 1. บทนำ

สังคมสูงอายุของญี่ปุ่นเริ่มขึ้นช่วงปลายยุค 90 และก้าวกระโดดในช่วงปี ค.ศ. 2012 จนทำให้ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นกลายเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มตัว (Ageing society) (Fukuyama, 2018) หมายความว่า มีประชากรสูงอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป มากกว่า 20 % ของจำนวนประชากร โดยมีตัวเลขของผู้สูงอายุในปี ค.ศ. 2023 อยู่ที่ 29 % ของจำนวนประชากร มีรายงานชาวญี่ปุ่นสูงอายุถึง 92,139 คน และมีอัตราการเจริญพันธุ์ต่ำกว่าปีก่อน ๆ อย่างน่ากังวล (The Japan Times, 2023) สาเหตุหนึ่งเกิดจากชาวญี่ปุ่นทำงานหนักมากจนไม่มีเวลาในการประกอบกิจกรรมอื่น

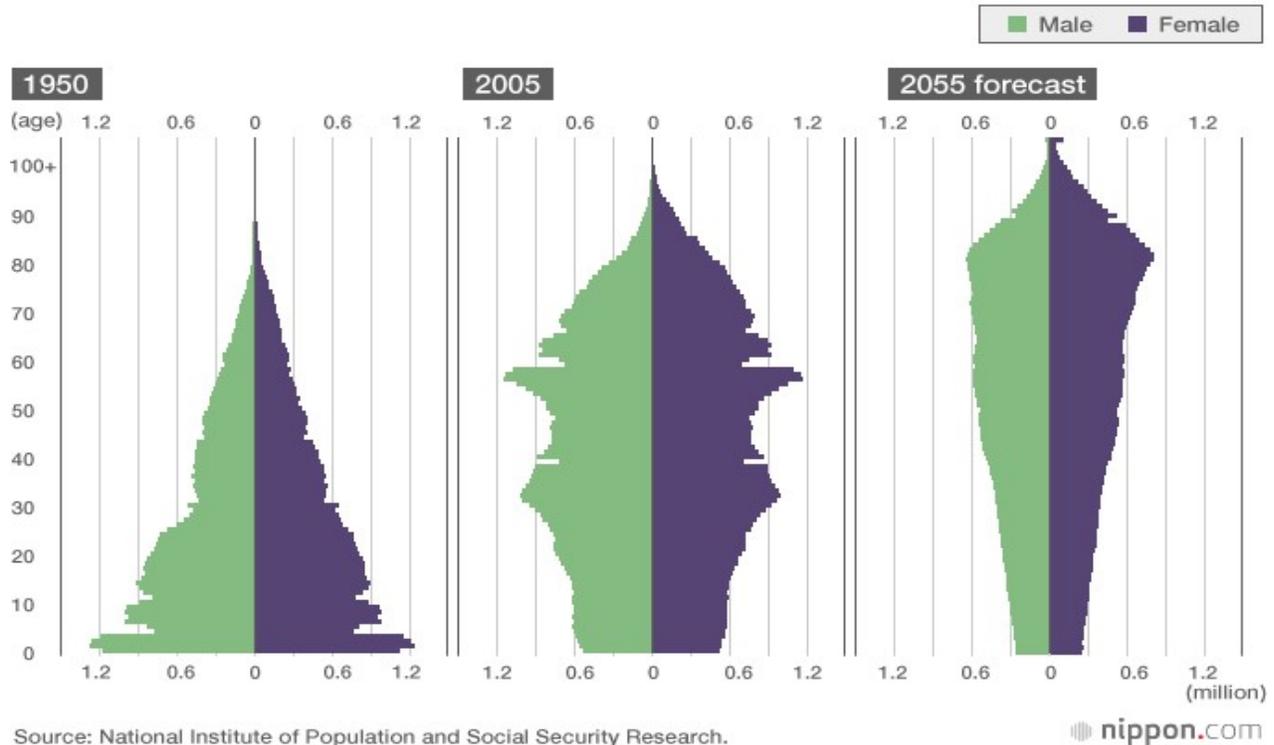
ผลสำรวจจากประชากรญี่ปุ่นพบว่า ทางเลือกของหญิงชาวญี่ปุ่นมีแค่ทำงานและการแต่งงาน หลายคนจึงตัดสินใจที่จะอยู่เป็นโสดเพราะกลัวความสัมพันธ์ที่นำเป็จากการออกเดท ซึ่งคาดว่าในอนาคตกว่าร้อยละ 40 ของประชากรญี่ปุ่นจะเป็นโสด ในด้านของผู้ชายไม่แตกต่างจากผู้หญิงเท่าใดนัก พบว่าส่วนใหญ่เลือกไม่แต่งงานเนื่องจากกลัวความผิดหวังจากความรัก ในบางรายหันไปมีความรักบนโลกเสมือน เช่น ตัวละครในเกม ตัวละครจากอนิเมะ\*\* แทน (Voice Online, 2561) และอีกปัญหาหนึ่งคือภาวะว่างงาน จากปัญหาผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นสวนทางกับอัตราการเกิดที่ลดลง ทำให้ขาดแคลนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมอย่างมาก คนญี่ปุ่นไม่ต้องการที่จะเข้าไปทำงานในเมืองมากนักด้วยค่าครองชีพที่สูง “ข้อมูลจากกระทรวงแรงงานชี้ให้เห็นว่าอัตราว่างงานอยู่ที่ 1.59 ในเดือนธันวาคมจากระดับ 1.56 ซึ่งสูงที่สุดนับตั้งแต่เดือนมกราคม ปี ค.ศ. 1974 หรือในรอบ 44 ปี ” (ประชาชาติธุรกิจ, 2561) หลายบริษัทปรับขึ้นเงินเดือนเพื่อจูงใจให้เข้ามาทำงานในเมืองกันมากขึ้น หรือเปิดรับแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานแทน

ในภาพที่ 1 แสดงให้เห็นว่าสัดส่วนประชากรที่อยู่ในช่วงวัยแรงงาน (20-60 ปี) ตามคาดการณ์ในปี ค.ศ. 2055 จะลดลงอย่างมากและจำนวนผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้น ซึ่งเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาขาดแคลนแรงงานซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาการเงินในระบบบำนาญได้

---

\*\* อนิเมะ (anime) เป็นชื่อเรียกย่อมาจาก animation หรือการ์ตูนเคลื่อนไหว ในญี่ปุ่นเป็นที่นิยมอย่างมาก จนมีแฟนคลับที่ใช้ชื่อเรียกว่า โอตะคุ ซึ่งมีความหมายถึงผู้ที่คลั่งไคล้สิ่งใดมาก ๆ จนติดไปกับสิ่งนั้น

## Japan's Rapidly Changing Population Pyramid



ภาพที่ 1 กราฟแสดงสัดส่วนประชากรของประชากรญี่ปุ่น

ที่มา: <https://themomentum.co/momentum-japan-newborn-babies-decline-below-1-million/>

จากที่กล่าวมานั้นส่งผลกระทบต่อระบบบำนาญของชาวญี่ปุ่นเป็นอย่างมาก โดยระบบบำนาญของญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น 3 ชั้น ได้แก่ ระบบบำนาญแห่งชาติ ระบบบำนาญอิงตามอาชีพ และระบบบำนาญแบบสมัครใจ (ศิริพร สุขุมศิริมงคล, 2560) ทั้งสามระบบจะต้องจ่ายเงินเข้าสู่กองทุนบำนาญในอัตราที่เพิ่มขึ้นทุกปี สามารถเกษียณก่อนกำหนดได้ แต่จะได้รับเงินน้อยลงจากปกติ เมื่อผู้สูงอายุมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น หรือในอีกความหมายหนึ่งคือผู้ได้รับบำนาญมีเพิ่มมากขึ้น แต่มีผู้จ่ายเงินเข้ากองทุนน้อยลง ทำให้กองทุนต้องปรับลดการจ่ายบำนาญลงหรือการเลื่อนการรับบำนาญไปที่อายุ 70 ปี ทำให้ผู้สูงอายุที่วางแผนเกษียณไว้ต้องกินอยู่อย่างประหยัด บางรายเลือกไปพำนักในประเทศอื่นเช่น ไทย หรือเวียดนาม อีกด้านหนึ่งผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่เพียงพอเลือกที่จะก่อคดีเล็กน้อย เพื่อที่จะได้เข้าไปอยู่ในคุกแทนการใช้ชีวิตอยู่อย่างขัดสน มูลเหตุในเรื่องนี้อาจเป็นเพราะความเชื่อมั่นในการบริหารงานของระบบราชการญี่ปุ่น ที่มีเสถียรภาพดีมาตลอดตั้งแต่ช่วงยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา จนเป็นที่วางใจต่อประชาชนทั่วไป ทำให้ประชาชนชาวญี่ปุ่นไม่ได้เตรียมการวางแผนเพื่อรองรับปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

โดยบทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระบบบำนาญของประเทศญี่ปุ่นผ่านมุมมองระบบราชการและศึกษาเปรียบเทียบระบบบำนาญของไทยกับประเทศญี่ปุ่น

## 2. การทบทวนวรรณกรรม

Max Weber นักสังคมวิทยาชาวเยอรมันได้กล่าวถึงระบบการบริหารที่มีเป็นลำดับขั้น สามารถตรวจสอบได้ง่าย และถูกนำมาใช้งานในหลากหลายองค์กรนั้นคือ ระบบราชการ เป็นโครงสร้างทางสังคมรูปแบบหนึ่งที่ใช้ในการบริหารและปกครอง “ผ่านกระบวนการใช้เหตุผลและการคำนึงถึงผลประโยชน์ เพราะการบริหารแบบองค์การเป็นการย้ายอำนาจจากบุคคลมาที่กฎระเบียบ” (สุภางค์ จันทวานิช, 2551) การบริหารราชการของญี่ปุ่นนั้นเป็นการปกครองแบบรัฐเดี่ยว โดยมีพระจักรพรรดิทรงดำรงตำแหน่งเป็นสัญลักษณ์แห่งรัฐ มีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ เป็นผู้บริหารประเทศ เป็นระบบ 2 สภา และแบ่งการปกครองออกเป็น 2 ระดับคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (Yokomichi, 2554) ระบบการปกครองท้องถิ่นที่มีการรับอำนาจโดยตรงจากส่วนกลาง มีเทศบาล โดยจะแบ่งการบริหารกันได้แก่ ระบบโครงสร้างพื้นฐานหลัก การศึกษาระดับมัธยมปลาย จนถึงระดับอุดมศึกษา การป้องกันประเทศ การออกไปประกอบวิชาชีพ จะเป็นหน้าที่ของส่วนกลาง ส่วนที่เหลือเช่นการศึกษาในระดับปฐมวัย สถานบริการทางการแพทย์ ดูแลทรัพยากรทางธรรมชาติต่าง ๆ จะเป็นหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นในเขตพื้นที่ ๆ ตนเองรับผิดชอบอยู่

ระบบบำนาญนั้นได้รับการดูแลจากรัฐส่วนกลาง เป็นระบบที่รองรับผู้สูงวัยหลังเกษียณจากการทำงานแล้ว โดยระบบนี้เริ่มเมื่อปี ค.ศ. 1961 แบ่งเป็น 3 ระบบคือ ระบบบำนาญแห่งชาติ เป็นระบบบำนาญที่ประชาชนชาวญี่ปุ่นทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ 20 ถึง 60 ปี ทุกอาชีพ ต้องจ่ายเงินตามเงื่อนไข เช่น จ่ายเป็นงวด หรือจ่ายเป็นครั้ง เมื่อครบอายุ 60 ปีจะได้รับบำนาญขั้นพื้นฐาน สองคือ ระบบบำนาญลูกจ้างเอกชน เป็นลักษณะคล้ายกับระบบประกันสังคมของไทย ที่บริษัทจะสมทบเงินช่วยส่วนหนึ่ง เมื่อครบกำหนดจะได้รับเงินบำนาญพื้นฐานและเงินบำนาญจากระบบลูกจ้างเอกชนด้วยอีกส่วนหนึ่ง และระบบสุดท้ายคือระบบบำนาญ ข้าราชการและสมาคมอาชีพต่าง ๆ ระบบนี้จะเหมือนกับ 2 ระบบข้างต้นที่กล่าวมา แต่จะได้รับเงินในอัตราที่มากกว่าและสองระบบหลังเงินจะถูกหักออกจากเงินเดือนโดยตรง เมื่อครบกำหนดการจ่ายเงิน (เกษียณอายุ) ก็จะได้รับเงินเป็นรายเดือนจนกระทั่งเสียชีวิต (Chaiwanitphon, 2018)

ระบบบำนาญจึงช่วยให้ประชาชนชาวญี่ปุ่นสามารถใช้ชีวิตต่อไปได้หลังเกษียณ ด้วยเงินที่จ่ายสมทบเข้ากองทุนตลอด เมื่อเทียบกับระบบบำนาญของประเทศอื่น เช่น จีน และฮ่องกง “ที่เปลี่ยนแปลงจากระบบไม่สะสมเงิน มาเป็นแบบกองทุน” (วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, 2561) ซึ่งมีให้เฉพาะข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ ประเทศเพื่อนบ้านอย่างมาเลเซีย มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับผู้ประกอบการอาชีพอื่นนอกเหนือจากข้าราชการ หรือประเทศทางแถบยุโรปที่มีระบบการจัดเก็บเงินบำนาญต่างกัน บางประเทศเป็นระบบที่ใช้ความสมัครใจที่จะเข้าร่วมระบบเก็บเงินบำนาญแลกกับอัตราพิเศษทางภาษี ซึ่งในภาพรวมแล้วระบบบำนาญของญี่ปุ่นมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ระบบบำนาญถูกออกแบบมาให้ “เก็บออม” เนื่องจากทำให้เกิดความเชื่อมั่นและความมั่นคง มีการช่วยสมทบเงิน รวมทั้งการบริหารจัดการจากทางรัฐบาลที่มีความน่าเชื่อถือ ในอนาคตเมื่อต้องเกษียณอายุ รัฐบาลและระบบบำนาญจะเป็นระบบที่คอยช่วยเหลือ รวมถึงสวัสดิการต่าง ๆ เช่นรถไฟฟ้ามหานครที่มีบริการพิเศษและราคาตั๋วที่ถูกกว่าทั่วไป บ้านพักคนชรา เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลและระบบราชการของญี่ปุ่นอาจจะถูกเปรียบเทียบกับตัวแบบในลักษณะทางสังคมอื่น ๆ จากประเทศเพื่อนบ้านอย่างจีน ที่ปกครองโดยระบบสังคมนิยม ซึ่งมีการจัดสรรสวัสดิการให้กับข้าราชการเท่านั้น (วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, 2561) พนักงานเอกชนต้องดำเนินการด้วยตนเอง หรือเปรียบเทียบกับรูปแบบในอดีต เช่น สมัยการปกครองแบบโชกุนที่ไม่มีการจัดการระบบเกษียณนี้ หรือยุคที่ใหม่ขึ้น เช่น ยุคเมจิยังไม่มีระบบเกษียณอายุเช่นกัน ทำให้ชาวญี่ปุ่นรู้สึกว่ารระบบเกษียณอายุนั้นเป็นสิ่งที่ดีและมีความน่าเชื่อถือเป็นอย่างมาก

### 3. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาเรื่องการศึกษาเปรียบเทียบระบบบำนาญญี่ปุ่นกับไทย ใช้การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก จากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และเปรียบเทียบระบบเกษียณอายุของประเทศไทยและญี่ปุ่น ผ่านงานวิจัย บทความวิชาการ ข่าว และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในรูปแบบออนไลน์และเอกสารตีพิมพ์ ในส่วนของวิธีวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content Analysis) และการเปรียบเทียบ ได้ทำการศึกษาเนื้อหาอย่างเป็นระบบมีการแยกแยะ แจกแจงเนื้อหาเพื่อให้ทราบถึงโครงสร้าง ลำดับ และขอบเขตของเนื้อหา จากนั้นจึงนำมาแปลความหมาย วิเคราะห์ ตีความ ให้เข้าใจ นำไปสู่การนำเสนอประเด็นต่าง ๆ ในการศึกษา

### 4. ผลการศึกษา

#### 4.1 ระบบบำนาญของประเทศญี่ปุ่น

ด้วยจำนวนผู้สูงอายุในญี่ปุ่นเพิ่มสูงขึ้นมาก จากการมีอายุที่ยืนยาวขึ้น และอัตราการเกิดที่ลดน้อยลงทุกปี ทำให้เกิดปัญหาใหญ่ของระบบบำนาญตามมา หลังจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยช่วงปี ค.ศ. 2000 ทำให้ญี่ปุ่นมีค่าครองชีพเพิ่มสูงขึ้น เงินเดือนที่ได้รับจากการเก็บเข้ากองทุนเกษียณอายุแทบใช้จ่ายไม่พอ หรือเพียงพอต่อการใช้ชีวิตแบบวันต่อวันเท่านั้น การที่อัตราการเกิดน้อยทำให้ระบบกองทุนเกษียณสะดุด เพราะไม่มีแรงงานเข้ามาช่วยหนุนในการจ่ายเงินเข้ากองทุน หลายองค์กรในญี่ปุ่นผลักดันให้การเก็บเงินเข้ากองทุนในแบบที่ 1 เป็นการเก็บเงินจากระบบภาษีโดยตรง เพื่อความยุติธรรมและใช้กันอย่างแพร่หลาย (วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, 2561) แต่นั่นไม่ใช่การแก้ปัญหาที่ดีเท่าที่ควร ผู้สูงอายุบางรายเลือกแก้ปัญหาโดยการย้ายไปอยู่ในประเทศที่มีค่าใช้จ่ายต่ำ เช่น

ประเทศไทย ที่มีการรองรับผู้สูงอายุชาวต่างชาติอย่างแพร่หลาย เช่น จังหวัดเชียงใหม่ คาดการณ์ว่าจะมีผู้สูงอายุชาวญี่ปุ่นอยู่ราว 3,800 คนที่ลงทะเบียนกับกงสุลญี่ปุ่น (Thai PBS, 2566) บางรายที่ไม่มีครอบครัวจะย้ายไปอาศัยอยู่ที่บ้านพักคนชราซึ่งมีราคาค่อนข้างสูง

สำหรับผู้มีรายได้น้อยที่อยู่ในช่วงวัยเกษียณจะใช้เงินเก็บตัวเองในการใช้จ่าย และเลือกอยู่คนเดียวเพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย ซึ่งในปัจจุบันมีผู้สูงอายุอาศัยอยู่ตัวคนเดียวเป็นจำนวนกว่า 8.9 ล้านคน หรือคิดเป็นอัตราส่วน 17.7 เปอร์เซ็นต์จากจำนวนประชากรทั้งหมด (Voice Online, 2019) บางคนเลือกก่อคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ เพื่อให้ตนเองได้เข้าไปอยู่ในคุก เนื่องจากในคุกนั้นมีความเป็นอยู่ที่ดีกว่าภายนอกเป็นอย่างมาก ดังภาพที่ 2 ที่แสดงให้เห็นสภาพภายในของคุกในประเทศญี่ปุ่นที่ดูมีความสะอาด เป็นระเบียบ และมีความปลอดภัย “มีบริการอาหาร การอำนวยความสะดวกและการดูแลสุขภาพโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย” (ทีมข่าวต่างประเทศโพสต์ทูเดย์, 2559) และยังมีปัญหาอื่น ๆ ตามมาอีก เช่น การไม่จ่ายเงินสมทบของชาวญี่ปุ่น ซึ่งมีปัญหาจากแรงงานชาวญี่ปุ่นบางรายมีรายได้ไม่แน่นอน หรือบางรายว่างงานไม่มีเงินจ่าย ทางรัฐบาลจึงอนุญาตให้จ่ายเป็นงวดได้ แต่หากละเว้นการจ่ายจะมีโทษตามกฎหมาย



ภาพที่ 2 ห้องขังรวมในคุกประเทศญี่ปุ่น

ที่มา: <https://mgronline.com/japan/detail/9610000107517>

บางครอบครัวที่ผู้สูงอายุเสียชีวิตไปแล้วแต่ไม่แจ้งกับทางการยังคงรับเงินอยู่ ดังตัวอย่างจากหนังเรื่อง Shoplifters (2018) (ดูจากภาพที่ 3) ที่สะท้อนสังคมญี่ปุ่นในเรื่องเงินเกษียณผู้สูงอายุ เรื่องราวเกิดจากสมาชิกในบ้านที่มาจากหลายที่แตกต่างกัน ชายหนุ่มที่พาเด็กข้างบ้านที่อยู่เพียงลำพังมาอยู่ด้วย หญิงชราที่อาศัยเงินบำนาญจากสามีที่ตายไปแล้ว ตัวหญิงชราเองไม่ได้แจ้งทางการว่าสามีตายไปแล้ว และรับเงินบำนาญใช้เรื่อย ๆ หญิงสาวที่ทำงานด้วยการเดินอนาจาร การดำเนินเรื่องที่แปลกประหลาดสะท้อนถึงปัญหาของญี่ปุ่นได้อย่างชัดเจน แต่ที่สำคัญที่สุดคือเรื่องสวัสดิการและเงินบำนาญ กรณีแบบนี้ในหนังนี้เกิดขึ้นทั่วไป เช่น บางครอบครัวปล่อยให้คนในบ้านอายุถึง 100 ปี และยังรับเงินบำนาญอยู่เรื่อย ๆ ทางกรจึงเข้ามาตรวจสอบแต่ทางบ้านให้การปฏิเสธ อ้างว่า ไม่อยู่บ้าง นอนเป็นผักบ้าง สุดท้ายความจริงถูกเปิดเผย ผู้สูงอายุได้ตายไปตั้งแต่ 30 ปีที่แล้ว (Chaiwanitphon, 2561)



ภาพที่ 3 ภาพยนตร์เรื่อง Shoplifters (2018)

ที่มา: <https://www.bonanza.com/items/like/592186357/Shoplifters-Poster-Hirokazu-Koreeda-Movie-Art-Film-Print-Size-24x36-27x40->

ไม่เพียงแต่ตัวผู้สูงอายุเท่านั้นที่ได้รับผลกระทบ แต่สังคมรอบข้างก็ได้รับผลกระทบด้วยเช่นกัน จากคนในครอบครัวเริ่มไม่สนใจผู้สูงอายุ โดยจะพาผู้สูงอายุไปทิ้งไว้ที่ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุหรือตามมูลนิธิต่าง ๆ แล้วไม่หันกลับมาดูแลอีกเลย ผู้สูงอายุบางรายก็จากไปอย่างโดดเดี่ยวเพราะไม่มีญาติพี่น้องมาดูแล จนเกิดปัญหาบ้านร้างมากมายในญี่ปุ่น ทำให้เกิดมาตรการบ้าน 0 เยน เพื่อให้คนที่ไม่มีบ้านเข้ามาอยู่อาศัยในบ้านเหล่านี้ ลดภาระค่าครองชีพลงได้

แน่นอนว่าทางญี่ปุ่นไม่ได้นิ่งนอนใจกับปัญหาที่เกิดขึ้น ได้หาทางแก้ไขในหลากหลายรูปแบบ เช่น การขยายเวลาในการเกษียณออกไป ในปัจจุบันอยู่ที่ 65 ปี และจะเพิ่มเป็น 70 ปี หางานให้กับผู้ที่เกษียณอายุออกมาแล้วได้แก่ งานในร้านสะดวกซื้อ งานดูแลรักษาความปลอดภัย งานบริการ และออกมาตรการในการตรวจสอบอายุของผู้สูงอายุอยู่เสมอ หรือผู้สูงอายุที่มีปัญหาการเงิน แต่มีบ้านที่มีห้องว่างอยู่ ทางรัฐบาลก็เปิดโครงการให้นักศึกษามหาวิทยาลัยย้ายเข้ามาอยู่กับผู้สูงอายุเหล่านี้โดยจ่ายค่าเช่าราคาถูก เป็นการดูแลซึ่งกันและกันในอีกทางหนึ่ง และการนำเข้าแรงงานต่างชาตินาเติมเต็มแรงงานที่ขาดไป แต่ก็เหมือนเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุมากกว่า

#### 4.2 ระบบบำนาญของประเทศไทย

ประเทศไทยเข้าสู่สังคมสูงวัยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 โดยตัวเลขจากการสำรวจฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรในปี พ.ศ. 2565 พบว่ามีจำนวนผู้สูงอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป ร้อยละ 18.9 ของประชากรทั้งหมด ทำให้ประเทศไทยเข้าสู่สังคมสูงวัยแบบสมบูรณ์แล้ว (วรเวศม์ สุวรรณระดา, 2566) อย่างไรก็ตามประเทศไทยมีการเตรียมการช่วยเหลือหลังเกษียณ ได้แก่ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) สำหรับข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (Retirement Mutual Fund: RMF) กองทุนการออมแห่งชาติ (ดูภาพที่ 4) กองทุนประกันสังคม และเงินช่วยเหลือคนชรา เป็นต้น แต่นั่นไม่สามารถช่วยให้ปัญหาหลังเกษียณลดลงได้มากนัก เมื่อเทียบกับประเทศญี่ปุ่น กล่าวคือประเทศไทยไม่ได้จัดทำระบบการออมสำหรับเกษียณเพื่อทุกคน แม้จะมีการตั้งกองทุนการออมแห่งชาติขึ้นมาในปี พ.ศ. 2554 เพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนผู้ที่ทำงานอยู่นอกกระบบราชการและระบบประกันสังคมให้มีการออมและมีเงินเก็บจนถึงเกษียณ (กองทุนการออมแห่งชาติ, มปป) แต่การประชาสัมพันธ์ยังไม่ทั่วถึงเท่าใดนัก นอกจากนี้การสนับสนุนจากภาครัฐยังมีน้อยเมื่อเทียบกับระบบบำนาญอื่นและไม่ได้เป็นการบังคับให้ทุกคนเข้าร่วมการออมเหมือนกับระบบบำนาญของประเทศญี่ปุ่น อีกหนึ่งนโยบายที่รัฐบาลไทยช่วยเหลือผู้เกษียณอายุ คือ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ที่จะได้รับเมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์และไม่สามารถที่จะรับซ้อนกับสวัสดิการอื่นที่ตนมีได้ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจะถูกแบ่งจ่ายในลักษณะขั้นบันไดคือ อายุ 60-69 ปีได้รับเบี้ยผู้สูงอายุเดือนละ 600 บาท อายุ 70-79 ปี ได้รับเดือนละ 700 บาท อายุ 80-89 ปีได้รับเดือนละ 800 บาท และอายุ 90 ปีขึ้นไป ได้รับเดือนละ 1,000 บาท (กรมกิจการผู้สูงอายุ, ม.ป.ป.) หากเทียบกับอัตราค่าเงินในปัจจุบัน (พ.ศ. 2567) แทบไม่สามารถที่จะยังชีพได้ด้วยเบี้ยผู้สูงอายุเพียงอย่างเดียว หลังการปรับหลักเกณฑ์การจ่ายเบี้ยยังชีพในปี พ.ศ. 2566 ที่ต้องแสดง

ตนว่าเป็นผู้มีรายได้น้อยจริงนั้นส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง “แม้การปรับหลักเกณฑ์ในปี พ.ศ. 2566 จะไม่กระทบกับผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพเดิม (ตามบทเฉพาะกาล) แต่ประชากรที่กำลังจะได้รับผลกระทบนั้นมีขนาดใหญ่ขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากไทยมีประชากรที่อยู่ในวัย ‘ใกล้สูงวัย’ (วรรณพงษ์ ดุรงค์เวโรจน์, 2566) ซึ่งนั่นเป็นการมองผ่านระบบราชการที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพและการตรวจสอบได้ การตรวจสอบว่าบุคคลใด “จน” จริงถึงสามารถรับเงินได้นั้นสามารถป้องกันการทุจริตได้มากกว่าการให้เงินกับผู้สูงอายุทุกคน อย่างไรก็ตามยังไม่พบปัญหาการก่ออาชญากรรมเพื่ออาศัยคุกเป็นที่พึ่งหรือการแอบอ้างผู้ที่ตายไปแล้วเพื่อรับเงินบำนาญ เนื่องจากสภาพความเป็นอยู่ของคุณในประเทศไทยที่ไม่เหมาะแก่การอยู่อาศัยของผู้สูงอายุและการตรวจสอบเรื่องการรับเงินบำนาญที่ค่อนข้างเข้มงวด

จากที่กล่าวมานั้น ประเทศไทยเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุได้เร็วกว่าประเทศญี่ปุ่น แต่มีระบบที่รองรับการเกษียณที่ช้ากว่าและไม่ครอบคลุมผู้สูงอายุทั้งหมด โดยประเทศไทยนั้นไม่มีระบบรองรับการเกษียณของรัฐที่รองรับผู้ทำงานทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ พนักงานเอกชนหรือผู้ทำงานทั่วไป และเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ไม่เพียงพอกับค่าครองชีพที่สูงขึ้นในปัจจุบันซึ่งปัญหาเหล่านี้ภาครัฐควรหันมาให้ความสำคัญก่อนที่จะเกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่น

**ออมเริ่มต้น 50 บาท**  
**สูงสุด 30,000 บาท/ปี**

อายุ	รัฐสมทบ	วงเงินสะสม	ไม่เกิน
อายุ 15-30 ปี	รัฐสมทบ 50%	วงเงินสะสม	ไม่เกิน 1,800 บาท/ปี
อายุ >30-50 ปี	รัฐสมทบ 80%	วงเงินสะสม	ไม่เกิน 1,800 บาท/ปี
อายุ >50-60 ปี	รัฐสมทบ 100%	วงเงินสะสม	ไม่เกิน 1,800 บาท/ปี

ตรวจสอบสิทธิและสมัคร กอช. @nsf.th

www.nsf.or.th | กอช. @nsf.th | สายด่วน เงินออม 02-049-9000

ภาพที่ 4 โปสเตอร์ประชาสัมพันธ์กองทุนการออมแห่งชาติ(กอช)

ที่มา: <https://www.nsf.or.th/node/877>

### 4.3 เปรียบเทียบระบบบำนาญของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น

เมื่อมองถึงระบบบำนาญของทั้งสองประเทศจะพบว่าระบบของประเทศไทยมีเสถียรภาพมากกว่าระบบบำนาญของประเทศไทย เนื่องจากเป็นระบบที่เป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานของผู้มีอายุตั้งแต่ 20-59 ปี และทุกคนต้องเข้าสู่ระบบบำนาญนี้ไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่งใน 3 รูปแบบ (Japan Pension Service, 2024) ในขณะที่ประเทศไทยนั้นเป็นการให้สวัสดิการที่แบ่งเป็นกลุ่มและมีระบบกองทุนบำนาญที่จัดทำโดยเอกชน (Provident Fund) แม้จะมีการจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติขึ้นมาเพื่อช่วยสนับสนุนให้คนเข้าถึงสวัสดิการมากขึ้น ซึ่งมีข้อดีคือมีความอิสระในการตัดสินใจเลือกชีวิตหลังเกษียณได้ แต่นั่นก็ไม่ได้ทำให้ความเหลื่อมล้ำลดลง เพราะระบบบำนาญของญี่ปุ่นมีความครอบคลุมมากกว่า

อย่างไรก็ตาม การเข้าสู่สังคมสูงวัยและการขาดแคลนแรงงานทำให้ระบบบำนาญเกิดปัญหาทางด้านการเงินแบบเดียวกันทั้งสองประเทศ ซึ่งญี่ปุ่นถูกจัดอันดับจากสำนักข่าว Bloomberg ให้อยู่ในกลุ่มที่มีระบบบำนาญแย่ที่สุดโดยมีคะแนนที่ 32.2 คะแนนในเรื่องความมั่นคงยั่งยืนของกองทุนจากการที่เงินบำนาญออกจ่ายไม่ทันผู้เกษียณอายุ (โพสต์ทูเดย์, 2562) ในขณะที่ประเทศไทยพบการเข้าสู่สังคมสูงวัยเช่นเดียวกันแต่มีลักษณะ “แก่ก่อนรวย” ทำให้ผู้สูงอายุมีรายได้ไม่พอต่อการใช้จ่ายใช้สอย ต้องพึ่งพาลูกหลาน และระบบบำนาญแบบแยกส่วนทำให้เกิดความซับซ้อน (แพรวพรรณ ศิริเลิศ, 2567) การจ่ายสวัสดิการที่ไม่ครอบคลุม ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบสุขภาพและสังคมที่ต้องรับภาระในส่วนนี้ด้วย

อีกประเด็นหนึ่งคือ เงินบำนาญที่ได้รับนั้นไม่ได้มีการปรับขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อ ทำให้ไม่สามารถสู้กับเงินเฟ้อได้ ประเทศญี่ปุ่นจึงมีนโยบายที่ช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ ไม่ว่าจะเป็นการจ้างงานผู้สูงอายุ การสร้างศูนย์ดูแลผู้สูงอายุที่รวมกับศูนย์ดูแลเด็กเล็กเพื่อให้ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และประเทศไทยมีการแก้ปัญหาในลักษณะใกล้เคียงกันคือจัดหางานให้ผู้สูงอายุ เบี้ยผู้สูงอายุ และเพิ่มความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ให้กับผู้สูงอายุ (Young Matter, 2021) ซึ่งการแก้ปัญหาอาจจะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวในระดับหนึ่ง หากผู้สูงอายุเจ็บป่วย นโยบายเหล่านี้อาจไม่ตอบโจทย์ได้

หากมองที่โครงสร้างของระบบบำนาญของญี่ปุ่นและไทย พบว่าระบบบำนาญของไทยมีความซับซ้อนและดูแลโดยหลายหน่วยงานทำให้การบริหารไม่เกิดเสถียรภาพอย่างที่ควรจะเป็น ซึ่งต่างจากญี่ปุ่นที่ระบบบำนาญถูกออกแบบมาให้เป็นระบบเดียว ทำให้การบริหารทำได้ง่ายและคล่องตัวกว่า ซึ่งเกิดจากการที่ประเทศไทยมีลักษณะที่เป็นสังคมชนชั้นทำให้สวัสดิการต่าง ๆ ไม่ได้รับในลักษณะที่เท่าเทียมกัน

## 6. ข้อเสนอแนะ

แนวคิดเรื่องระบบราชการของ Max Weber นั้นอาจช่วยสนับสนุนการสร้างระบบสวัสดิการที่มีการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ด้วยยุคสมัยที่มีความเปลี่ยนแปลง ทำให้ระบบที่เกิดขึ้นมาเมื่อร้อยกว่าปีก่อนพัฒนาไม่ทันตามยุคสมัยที่เปลี่ยนไป ทางออกของปัญหาคือการลดความยุ่งยากของระบบราชการลงเพื่อให้กองทุนได้มีการพัฒนาให้ทันกับยุคสมัย ซึ่งในกรณีของไทยนั้นจะเห็นได้ว่า ระบบสวัสดิการค่อนข้างแบ่งแยกกันอย่างชัดเจนจากข้าราชการและพนักงานเงินเดือนทั่วไป จึงควรพัฒนาสวัสดิการเหล่านี้ให้มีความเหมาะสมและเท่าเทียมกันเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาที่จะส่งผลไปยังผู้เกษียณอายุต่อไป อย่างไรก็ตามการศึกษานี้เป็นแค่การมองเชิงเปรียบเทียบของสองประเทศในเอเชียคือญี่ปุ่นและไทย ทำให้เห็นแค่บริบทในบางประเด็นเท่านั้น ซึ่งควรมีการศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศที่มีระบบรัฐสวัสดิการหรือประเทศในทวีปอื่น ๆ ต่อไป

## 7. บทสรุป

การศึกษานี้ นำแนวคิดระบบราชการที่เป็นแนวคิดคลาสสิกมาวิเคราะห์ระบบบำนาญที่เป็นการวางแผนและคาดเดาโครงสร้างทางสังคมที่จะเกิดขึ้นในอนาคตผ่านระบบบำนาญของสองประเทศคือญี่ปุ่นและไทย โดยระบบกองทุนเกษียณอายุของญี่ปุ่นถูกจัดว่าเป็นระบบที่ดีและมีเสถียรภาพระบบหนึ่งของโลก เพราะสามารถรองรับผู้คนที่ทำงานในทุกอาชีพได้ จากโครงสร้างระบบบำนาญ 3 แบบ แต่ด้วยทิศทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป ญี่ปุ่นที่เคยมีเศรษฐกิจดีแบบก้าวกระโดดกลายเป็นวิกฤตเศรษฐกิจ อัตราว่างงานสูง อัตราการเกิดน้อยลง กลายเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มตัว เงินที่เคยเข้ากองทุนลดลง เปลี่ยนเป็นเงินถูกจ่ายออกไปมากขึ้น ทำให้ความน่าเชื่อถือของระบบบำนาญลดลง นอกจากนี้ยังพบเจอกับปัญหาการรับเงินบำนาญแทน ผู้สูงอายุที่เงินบำนาญไม่พอใช้ก็ต้องดิ้นรนหาทางมีชีวิตรอยู่เพราะค่าครองชีพที่สูงขึ้น ผู้สูงอายุบางกลุ่มเลือกไปตั้งถิ่นฐานที่ต่างประเทศหรือทำผิดกฎหมายเพื่อได้อาศัยอยู่ในยุคที่มีความสะดวกสบายและปลอดภัยกว่า

ขณะที่ประเทศไทยแม้มีการตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้กับผู้ทำงานและมีการจ่ายเงินให้กับผู้สูงอายุซึ่งเป็นระบบที่สามารถรองรับการเกษียณได้ในระดับหนึ่ง นั้นไม่ได้ช่วยให้ผู้สูงอายุมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นนัก ด้วยการที่ระบบบำนาญมีความซับซ้อนและดูแลผ่านหลายหน่วยงาน ขาดระบบกลางที่เป็นพื้นฐานการเกษียณอย่างประเทศญี่ปุ่นให้กับประชาชนทุกคน การจ่ายเงินช่วยเหลือต้องแสดงตนว่าจนจริงและไม่ได้รับสวัสดิการอื่น ๆ มาก่อน ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและสวัสดิการไม่เข้าถึงประชาชนทุกคน

## บรรณานุกรม

- กรมกิจการผู้สูงอายุ. (ม.ป.ป). *การรับเบี้ยผู้สูงอายุ*. <https://www.dop.go.th/th/faq/view=967>
- ทีมข่าวต่างประเทศโพสต์ทูเดย์. (2559). *รอบโลก*. <https://www.posttoday.com/world/424134>
- ประชาชาติธุรกิจ. (2561). *ข่าวรอบวัน*. <https://www.prachachat.net/breaking-news/news-106357>
- แพรวพรรณ ศิริพร (2567). *SDG Updates | ขจัดปัญหา “แก่ก่อนรวย” หลังเข้าสู่สังคมสูงวัย ประเทศไทยพร้อมแค่ไหน?* . <https://www.sdgmovement.com/2024/03/08/sdg-updates-aged-society-preparation-and-policy/>
- โพสต์ทูเดย์. (2562). *ทำไมญี่ปุ่นถูกจัดอันดับให้มีระบบบำนาญแก่ที่สุดเหมือนไทยตามรายงานบลูมเบิร์ก*. <https://www.posttoday.com/international-news/604567>
- วรรณพงษ์ ตระกูลเจริญ. (2566). *เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุปี 2566: จาก ‘แก่ก่อนรวย’ สู่ ‘แก่ด้วย จนด้วย’*. <https://thestandard.co/senior-allowance-2023-old-and-poor/>
- วรรณธร ชาญด้วยวิทย์. (2561). *การออกแบบระบบบำนาญแห่งชาติ นโยบายและการจัดการ*. TDRI.
- วเวศม์ สุวรรณระดา. (2566). *การสร้างคุณภาพชีวิตที่ดียามชราภาพ โดยเน้นผู้สูงวัยเป็นศูนย์กลางการตกลงเรื่อง “คุณค่า” และการให้บทบาทที่ชัดเจนต่อภาครัฐระดับท้องถิ่นจำเป็นต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้สูงวัย*. <https://www.pier.or.th/abridged/2023/21>
- ศิริพร สุขุมศิริมงคล. (2560). *ระบบบำนาญของประเทศญี่ปุ่น save and investment. จุลสารการออมและการลงทุน, 4(62), 1-4.*
- สุภางค์ จันทวานิช. (2551). *ทฤษฎีสังคมวิทยา*. สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- BBC Thai. (2019). *เมื่อโลกมีผู้สูงวัยมากกว่าเด็ก ชีวิตเราเปลี่ยนไปอย่างไร*. <https://www.bbc.com/thai/international-47801600>
- Chaiwanitphon, N. (2018). *‘Nenkin’ เงินบำนาญสำหรับผู้สูงวัยทั่วไป กับปัญหาที่ลูกหลานลี้ก่เอาไปใช้เอง*. <https://thematter.co/thinkers/nenkin-pension-for-elder/57205>
- Fukuyama, E. (2018). *Economy*. [https://asia.nikkei.com/Politics-Economy/Economy/From-elderly-to-superelderly-Japan-wrestles-with-demography?n\\_cid=NARAN185&utm\\_source=facebook&utm\\_medium=infeed&utm\\_campaign=IC%20V2min&utm\\_content=FB%20Japan%20Update](https://asia.nikkei.com/Politics-Economy/Economy/From-elderly-to-superelderly-Japan-wrestles-with-demography?n_cid=NARAN185&utm_source=facebook&utm_medium=infeed&utm_campaign=IC%20V2min&utm_content=FB%20Japan%20Update)

Japan Pension Service. (2024). *National pension system*.

<https://www.nenkin.go.jp/international/japanese-system/nationalpension/nationalpension.html>

Thai PBS. (2023). "เชียงใหม่" ทางเลือกต่างชาติวัยเกษียณ.

<https://www.thaipbs.or.th/news/content/324747>

The Japan Time. (2023). *Number of centenarians in Japan hits record 92,139*.

<https://www.japantimes.co.jp/news/2023/09/15/japan/centenarians-record-number/>

Voice Online. (2018). ฉันทผลอห้ระหว่างออกเดท "สาว ๆ ญี่ปุ่นเหน้อยงานจนไม่้อยากมีแฟน".

<https://voicetv.co.th/read/rkJAGDmcQ>

Voice Online. (2019). ประชากรสูงอายญี่ปุ่นมี้อตราอยู่คนเดียวมากขึ้น.

<https://voicetv.co.th/read/wDmMeG9D7>

Yokomichi, K. (2554). การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น.

<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%AD%E0%B8%B3%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%88%E0%B9%81%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9B%E0%B8%81%E0%B8%84%E0%B8%A3>

Young Matter. (2021). เมื่อโลกเข้าสู่สังคมสูงวัย ส้ารวจสวัสดิการผู้สูงอายุแต่ละประเทศเป็นยังงั้บ้าง?

<https://thematter.co/social/social-welfare-in-other-country/134828>