

มาตรการทางกฎหมายเพื่อผู้สูงอายุในประเทศไทย



นายสันติ ศิริธีราเกษมย์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2543

ISBN 974-13-0982-1

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

LEGAL MEASURES FOR THE ELDERLY IN THAILAND

Mr. Santi Siritheerajed

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws in Laws

Department of Law

Faculty of Law

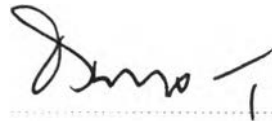
Chulalongkorn University

Academic Year 2000

ISBN 974-13-0982-1

หัวข้อวิทยานิพนธ์ มาตรการทางกฎหมายเพื่อผู้สูงอายุในประเทศไทย
โดย นายสันติ ศิริธีราเกษม
สาขาวิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ มานิตย์ จุมปา
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ศาสตราจารย์ นพ. วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท



คณบดีคณะนิติศาสตร์

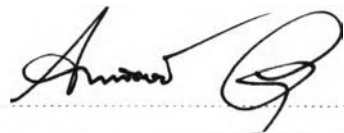
(รองศาสตราจารย์ อดทอง จันทรางศุ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



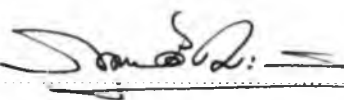
ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ วิฑิต มันทาภรณ์)



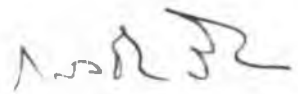
อาจารย์ที่ปรึกษา

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ มานิตย์ จุมปา)



อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

(ศาสตราจารย์ นพ.วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์)



กรรมการ

(อาจารย์ จริญญา ภัคดิธนากุล)

สันติ ศิริธีราเกษม: มาตรการทางกฎหมายเพื่อผู้สูงอายุในประเทศไทย
 (Legal Measures for The Elderly in Thailand) อ.ที่ปรึกษา: ผู้ช่วยศาสตราจารย์
 มานิตย์ จุ่มปา, อ.ที่ปรึกษาร่วม: ศาสตราจารย์ นพ.วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์, 222 หน้า
 ISBN 974-13-0982-1

การเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุประกอบกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลกระทบต่อบทบาทอันดีงามของผู้สูงอายุในสังคมไทยซึ่งเริ่มลดความสำคัญลง ผู้สูงอายุในสังคมประสบปัญหาในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านสุขภาพ ด้านรายได้และความมั่นคงของการทำงาน ด้านการศึกษา ด้านสังคมและวัฒนธรรม และด้านสวัสดิการสังคม สิทธิและสวัสดิการต่างๆ ที่ผู้สูงอายุควรจะได้รับกลับถูกละเลยและขาดการดูแลเอาใจใส่อย่างดีเท่าที่ควร

จากการศึกษามาตรการ และกลไกต่างๆ เพื่อผู้สูงอายุ พบว่า ถึงแม้ว่ารัฐได้พยายามเข้ามาแก้ปัญหาและตระหนักถึงปัญหาโดยกำหนดสิทธิของผู้สูงอายุไว้เป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ แต่มาตรการ กลไก และหลักกฎหมายในประเทศไทยยังไม่น่าพึงพอใจ โดยไม่สามารถรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุได้อย่างชัดเจนเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับแนวทางและหลักเกณฑ์มาตรฐานในระดับสากลระหว่างประเทศหรือต่างประเทศ

ดังนั้นประเทศไทยจึงควรบัญญัติกฎหมายอนุวัติการที่จะรองรับสิทธิของผู้สูงอายุให้ เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและมีความสอดคล้องกับมาตรฐานระดับสากลระหว่างประเทศและต่างประเทศดังกล่าว รวมถึงการปรับปรุงกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการแก้ไขปัญหาในการรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุให้ชัดเจนทั่วถึงมี ประสิทธิภาพ และสอดคล้องต่อความต้องการของผู้สูงอายุอย่างแท้จริงต่อไป

ภาควิชา.....นิติศาสตร์.....
 สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....
 ปีการศึกษา.....2543.....

ลายมือชื่อนิสิต.....สันติ ศิริธีราเกษม.....
 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

4086132534: MAJOR LAW

KEY WORD: ELDERLY/OLDER PERONS/ELDER LAW/SOCIAL WELFARE

SANTI SIRITHEERAJESD: LEGAL MEASURES FOR THE ELDERLY IN THAILAND.

THESIS ADVISOR: ASSIST. PROF. MANIT JUMPA THESIS CO-ADVISOR: PROF.

VITHOON EUNGPRABHANTH 222 pp. ISBN 974-13-0982-1.

The increase of elderly population together with the changing of economical and social environment affect graceful roles of the elderly in Thai society which has become less and less important. The elderly are facing various kinds of problem such as health, income and work security, education, social and cultural evolution, and social welfare. Rights and social welfare which the elderly deserve is being ignored and lack of sufficient attention.

The study of measures and mechanisms for the elderly finds that although the state has tried to play its role and recognize the problems by setting the rights of the elderly as part of the constitution but the measures, mechanisms and legal principles in Thailand are still unsatisfactory as they are unable to support and protect rights of the elderly clearly in comparison to the guidelines and standards, be they international or foreign.

Therefore, Thailand should enact an implementing law to support the rights of elderly to concur with the constitution and comply with such standards, be they international and foreign, improvement of other related laws in order to promote and support the process of correcting problems of support and protection of the rights of elderly to ensure, clarify, efficiency and harmony with the need of the elderly holding the center.

Department Law

Field of study Law

Academic year 2000

Student's signature

Advisor's signature

Co-advisor's signature

Santi Siritheerajesd
Manit Jumpa
V. Eungprabhanth

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความอนุเคราะห์อย่างยิ่งจากคณาจารย์และบุคคลหลายท่าน ผู้วิจัยใคร่ขอกราบพระคุณอย่างสูง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ มานิตย์ จุมปา อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และศาสตราจารย์ นพ.วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ซึ่งท่านได้ให้โอกาส คำแนะนำ คำปรึกษาตลอดจนข้อคิดเห็นต่างๆ ของการวิจัยมาด้วยดีโดยตลอด อีกทั้งได้สละเวลาอันมีค่ายิ่งในการตรวจอ่านวิทยานิพนธ์ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จสมบูรณ์ ผู้วิจัยขอกราบพระคุณไว้ ณ ที่นี้

ผู้วิจัยใคร่ขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ วิฑิต มันทาภรณ์ รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ อาจารย์จรัญ ภักดีอนากุล ที่ท่านกรุณาสละเวลาอันมีค่ามาเป็นประธานกรรมการ และกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ นอกจากนี้ ทุกท่านยังได้กรุณาให้คำแนะนำ คำปรึกษา ตลอดจนข้อคิดเห็นต่างๆ อันเป็นประโยชน์ และกรุณาตอบข้อซักถามที่เป็นประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์เป็นอย่างมาก

นอกจากนี้แล้ว ผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณ คุณอุบล หลิมสกุล ผู้เชี่ยวชาญด้านการสังคมสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ อาจารย์วิมลศิริ ชำนาญเวช คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเซนต์จอห์น คุณดุลยธรรม ธรรมวงศ์ เจ้าหน้าที่ห้องสมุดESCAP รวมถึงเจ้าหน้าที่ขององค์การสหประชาชาติ และเจ้าหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขทุกท่าน ที่ให้ความช่วยเหลือด้านข้อมูลและเอกสารต่างๆ อีกทั้งกรุณาตอบข้อซักถามและให้ข้อเสนอแนะต่างๆ อันเป็นประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอขอบพระคุณ คุณเอนก ศรีสนิท ประธานกรรมการ บริษัท เอนก แอนด์ แอสโซซิเอตส์ จำกัด คุณกรรณ โสภากันท์ หัวหน้าสำนักงานฯ ที่กรุณาอนุมัติให้ผู้วิจัยได้ลาหยุดงานเพื่อทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จ

ท้ายที่สุดนี้ ผู้วิจัยใคร่ขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ คุณยาย น้าชาย และน้องชายของผู้วิจัย คุณพ่อบุญช่วย คุณแม่ธีรนง และพี่กฤตติกา เกิดสุคนธ์ ที่ให้การสนับสนุน ส่งเสริม และเป็นกำลังใจอย่างดีแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด ผู้สูงอายุทุกท่านที่เป็นแรงบันดาลใจในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอขอบคุณ คุณณัฐฐณี เกิดสุคนธ์ ผู้คอยให้ความห่วงใย เป็นกำลังใจและอยู่เคียงข้างเสมอ

ถ้าหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีประโยชน์ และคุณค่าทางการศึกษาอยู่บ้าง ผู้วิจัยขอกราบเป็นกตเวทิตูแก่บิดา มารดา คณาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้อบรม เลี้ยงดู ให้ความรู้ และความเมตตา แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความบกพร่องประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับความผิดไว้แต่เพียงผู้เดียว

สันติ ศิริธีราเกษม์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย	17
1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย	18
1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย	18
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย	18
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย	19
บทที่ 2 ทฤษฎีและแนวความคิดในการคุ้มครองผู้สูงอายุ	20
2.1 ทฤษฎีและแนวความคิดทางนิติศาสตร์	20
2.1.1 หลักสิทธิมนุษยชน	20
2.1.2 ทฤษฎีบริการสาธารณะ	34
2.1.3 หลักรัฐสวัสดิการ	37
2.2 แนวความคิดทางสังคมศาสตร์	41
2.2.1 แนวความคิดสวัสดิการสังคม	41
2.2.2 แนวความคิดวัฒนธรรมชุมชน	45
2.2.3 แนวความคิดการมีส่วนร่วม	47
2.2.4 หลักการสร้างงานในชนบท	51
2.3 ความสอดคล้องระหว่างทฤษฎีและแนวความคิดทางนิติศาสตร์ และสังคมศาสตร์ในการคุ้มครองผู้สูงอายุ	54
2.4 หลักเกณฑ์และมาตรฐานสากลที่เป็นนโยบายในการคุ้มครอง ผู้สูงอายุในระดับระหว่างประเทศ	55
บทที่ 3 หลักเกณฑ์และแนวความคิดในการคุ้มครองผู้สูงอายุในต่างประเทศ	66
3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา	67

	หน้า
3.2 ประเทศในทวีปยุโรป	73
3.2.1 ประเทศอังกฤษ	74
3.2.2 ประเทศนอร์เวย์	78
3.2.3 ประเทศเดนมาร์ค	80
3.2.4 ประเทศสวีเดน	81
3.2.5 ประเทศฝรั่งเศส	83
3.3 ประเทศในทวีปเอเชีย	84
3.3.1 ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน	84
3.3.2 เขตปกครองพิเศษฮ่องกง	87
3.3.3 ประเทศสิงคโปร์	89
3.3.4 ประเทศญี่ปุ่น	91
3.3.5 ประเทศอินโดนีเซีย	92
3.3.6 ประเทศอินเดีย	93
3.4 บทวิเคราะห์การปรับใช้มาตรการ กลไก นโยบาย ในการคุ้มครอง ผู้สูงอายุของต่างประเทศ	95
บทที่ 4 มาตรการ กลไก นโยบาย และหลักกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้สูงอายุ ในประเทศไทย	98
4.1 มาตรการทางกฎหมาย	98
4.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	98
4.1.2 กฎหมายแพ่ง	103
4.1.3 กฎหมายอาญา	110
4.1.4 กฎหมายประกันสังคม	112
4.1.5 กฎหมายบำเหน็จบำนาญข้าราชการ	116
4.1.6 กฎหมายการศึกษา	120
4.1.7 กฎหมายคนพิการ	121
4.1.8 กฎหมายอื่นๆ	122
4.1.9 ระเบียบขององค์กรต่างๆ ของภาครัฐ	123
4.2 นโยบายรัฐบาลและแผนพัฒนาขององค์กรต่างๆ ของรัฐ	125

	หน้า	
4.2.1	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	125
4.2.2	นโยบายรัฐบาล	126
4.2.3	แผนพัฒนาขององค์กรต่างๆ ของรัฐ	132
4.2.3.1	ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย	133
4.2.3.2	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	134
4.2.3.3	แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคม สงเคราะห์แห่งชาติ	135
4.2.3.4	แผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ	136
4.2.3.5	นโยบายและมาตรการผู้สูงอายุระยะยาว	138
4.2.3.6	แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม	139
4.2.3.7	แผนประชาสงเคราะห์แม่บท	140
4.3	องค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลสงเคราะห์และคุ้มครองผู้สูงอายุ	141
4.3.1	องค์กรของรัฐ	142
4.3.1.1	กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและ สวัสดิการสังคม	142
4.3.1.2	กรมการศึกษานอกโรงเรียน กระทรวง ศึกษาธิการ	144
4.3.1.3	กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข	145
4.3.1.4	สถาบันเวชศาสตร์ผู้สูงอายุ กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข	145
4.3.1.5	กรุงเทพมหานคร	146
4.3.1.6	กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย	146
4.3.1.7	กองวิทยาศาสตร์การกีฬา การกีฬาแห่ง ประเทศไทย สำนักนายกรัฐมนตรี้	147
4.3.1.8	สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	147
4.3.2	องค์กรภาคเอกชน	148
4.3.2.1	ชมรมผู้สูงอายุ	148
4.3.2.2	สภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย ในพระราชูปถัมภ์ สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี	149
4.3.2.3	สมาคมคลังปัญญาอาวุโสแห่งประเทศไทย	150

	หน้า
4.3.2.4 สมาคมพญาวิชาและเวชศาสตร์ผู้สูงอายุไทย	150
4.4 โครงการและกิจกรรมต่างๆ เพื่อพัฒนาและคุ้มครองผู้สูงอายุ	152
4.5 บทวิเคราะห์มาตรการ กลไก นโยบาย และหลักกฎหมาย ที่คุ้มครองผู้สูงอายุในประเทศไทย	162
บทที่ 5 แนวโน้มของกฎหมายคุ้มครองผู้สูงอายุในประเทศไทย	165
5.1 การนำหลักเกณฑ์และแนวความคิดจากต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ ในร่างกฎหมายคุ้มครองผู้สูงอายุในประเทศไทย	165
5.2 บทวิเคราะห์กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง	171
5.3 บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้สูงอายุในประเทศไทย	174
5.3.1 หลักการและเหตุผล	174
5.3.2 องค์การดำเนินการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุ	174
5.3.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงาน ผู้สูงอายุแห่งชาติ	175
5.3.4 หน่วยงานธุรการ	175
5.3.5 ขอบเขตของผู้สูงอายุที่ได้รับความคุ้มครอง	176
5.3.6 การคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุ	176
5.3.7 กองทุนเพื่อผู้สูงอายุ	177
5.3.8 บทกำหนดโทษ	177
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	181
6.1 บทสรุป	181
6.2 ข้อเสนอแนะ	184
6.2.1 ข้อเสนอแนะในส่วนของร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.	185
6.2.2 ข้อเสนอแนะในส่วนมาตรการอื่นๆ	187
รายการอ้างอิง	190
ภาคผนวก	201
ภาคผนวก ก ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.	202
ภาคผนวก ข ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ฉบับเสนอแนะ	209
ประวัติผู้วิจัย	222