

**พลวัตการก่อรูปวาระนโยบายการขยายอายุเกษียณข้าราชการพลเรือนไทย
พ.ศ. 2557–2568**

**Dynamics of Policy Agenda Formation for Extending
the Retirement Age in the Thai Civil Service (2014–2025)**

[Received: July 9, 2026; Revised: August 5, 2026; Accepted: August 10, 2026]

ปิยากร หวังมหาพร

วิทยาลัยบัณฑิตศึกษาด้านการจัดการ
มหาวิทยาลัยศรีปทุม

Piyakorn Whangmahaporn

Graduate College of Management
Sripatum University

CORRESPONDING AUTHOR

Piyakorn Whangmahaporn, Graduate College of Management, Sripatum University,
Thailand. Email: piyakorn.wh@spu.ac.th

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) วิเคราะห์ลำดับเหตุการณ์และการเปลี่ยนแปลงสถานะของวาระนโยบายการขยายอายุเกษียณข้าราชการพลเรือนไทย พ.ศ. 2557–2568 2) อธิบายกลไกการเชื่อมโยงกระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมืองภายใต้เงื่อนไขเชิงสถาบันและวาทกรรมสาธารณะ และ 3) วิเคราะห์บทบาทและกลยุทธ์ของผู้ประกอบการนโยบายในแต่ละช่วงเวลา การวิจัยเชิงคุณภาพนี้ใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารจำนวน 29 รายการ ประกอบด้วยเอกสารทางราชการ 3 รายการ ข่าวและบทความสื่อ 6 รายการ และงานวิชาการ 20 รายการ โดยใช้การลงรหัสเชิงธีมตามกรอบทฤษฎีกระแสร่วมกับการวิเคราะห์กรอบความหมายและการเปรียบเทียบเชิงเวลา ผลการวิจัยพบว่า การก่อรูปวาระนโยบายมีพัฒนาการอย่างไม่เป็นเส้นตรงและเปลี่ยนแปลงสถานะตามบริบทผ่าน 3 ช่วงเวลา โดยพัฒนาจากวาระเชิงยุทธศาสตร์ในช่วงแรกไปสู่สภาวะวาระถูกชะลอชั่วคราวในช่วงที่สองอันเนื่องมาจากวิกฤตโรคระบาดและแรงต้านด้านการแย่งงานคนรุ่นใหม่ และกลับเข้าสู่วาระศึกษาของฝ่ายบริหารในช่วงปัจจุบัน ข้อค้นพบชี้ให้เห็นกลไกสำคัญว่า แรงกดดันด้านประชากรและการคลังเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อการเปิดหน้าต่างโอกาส แต่ต้องอาศัยผู้ประกอบการนโยบายในการใช้กลยุทธ์ประนีประนอมเชิงสถาบันและปรับข้อเสนอสู่ทางเลือกการจ้างงานที่ยืดหยุ่น เพื่อลดแรงต้านด้านวาทกรรมความไม่เท่าเทียมระหว่างรุ่นในพื้นที่สาธารณะ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายคือ รัฐบาลควรส่งเสริมรูปแบบการจ้างงานต่อหลังเกษียณโดยสมัครใจแบบยืดหยุ่น และปรับปรุงระบบบำนาญด้วยกลไกชะลอการรับบำนาญเพื่อรักษาความยั่งยืนทางการคลัง

คำสำคัญ: การกำหนดวาระนโยบาย; อายุเกษียณข้าราชการ; กรอบพหุกระแส; หน้าต่างโอกาสเชิงนโยบาย; วาทกรรมสาธารณะ

Abstract

This study aims to 1) analyze the chronology and status changes of the policy agenda regarding the extension of the civil service retirement age in Thailand during 2014–2025, 2) explain the mechanisms coupling the problem, policy, and political streams under institutional conditions and public discourse, and 3) analyze the roles and strategies of policy entrepreneurs across different periods. Employing a qualitative approach, this study analyzes 29 documents, including 3 official reports, 6 media articles, and 20 academic publications, utilizing thematic coding based on the Multiple Streams Framework combined with framing and longitudinal analysis. The findings reveal that policy agenda-setting evolved non-linearly across three phases, progressing from a strategic agenda to agenda suspension during the COVID-19 pandemic due to generational job-crowding concerns, before re-emerging in the current phase as an executive study agenda. Crucially, the coupling of policy streams is not automatic; demographic and fiscal pressures alone are insufficient to open policy windows. Instead, policy windows depend on policy entrepreneurs who utilize institutional compromise and flexible employment models to mitigate public discourse surrounding intergenerational inequality. The study recommends implementing voluntary continued employment beyond the statutory retirement age and adjusting pension schemes through delayed retirement benefits to ensure long-term fiscal sustainability.

Keywords: Policy Agenda-Setting; Civil Service Retirement Age; Multiple Streams Framework; Policy Window; Public Discourse

บทนำ

ข้อมูลการคาดการณ์ประชากรของโลกชี้ให้เห็นว่า หลายประเทศกำลังเผชิญกับการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนประชากรสูงอายุอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลกระทบต่อโครงสร้างกำลังแรงงานและระบบเศรษฐกิจในระยะยาว (United Nations, 2022) การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างประชากรนี้ส่งผลโดยตรงต่อระบบแรงงาน ความมั่นคงทางการคลัง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งก่อให้เกิดภาระงบประมาณผูกพันด้านบำนาญภาครัฐในระยะยาว เมื่อจำนวนประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐจึงจำเป็นต้องทบทวนบทบาทของประชากรสูงวัยในระบบเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นระบบ ประเด็นสำคัญประการหนึ่งคือ "อายุเกษียณตามกฎหมาย" (Statutory Retirement Age) ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกกำหนดช่วงเวลาการสิ้นสุดสถานะการทำงาน และมักเป็นจุดเชื่อมโยงกับ "อายุเริ่มมีสิทธิรับบำนาญหรือประโยชน์กรณีชราภาพ" (Pension Eligibility Age) ของรัฐบาล (วรเวศม์ สุวรรณระดา และคณะ, 2564) ดังนั้น การทบทวนนโยบายดังกล่าวจึงถือเป็นกลไกเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญยิ่งในการบริหารจัดการโครงสร้างกำลังคนภาครัฐและบรรเทาภาระผูกพันทางการคลังของประเทศ

ในบริบทของประเทศไทย อายุเกษียณตามกฎหมายของข้าราชการพลเรือนถูกกำหนดไว้ที่ 60 ปี ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ขณะที่บริบทของแรงงานภาคเอกชนหรือผู้ประกอบการในระบบประกันสังคมนั้น มีความแตกต่างทางกฎหมายและระเบียบปฏิบัติอย่างสิ้นเชิง จึงถูกนำมาใช้เป็นเพียงกรณีศึกษาเพื่อการเปรียบเทียบเชิงบริบทเท่านั้น สำหรับระบบราชการไทย เมื่อพิจารณาพร้อมกับอายุคาดเฉลี่ยของประชากรที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ระยะเวลาการใช้ชีวิตหลังเกษียณยาวนานขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ รัฐบาลจึงต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายหมวดเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ และสวัสดิการรักษายาบาลเพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ด้วยเหตุนี้ การผลักดันเชิงนโยบายและการศึกษาวิจัยจึงจำเป็นต้องแยกแยะแนวคิดสำคัญ 5 ประการ ที่มักถูกอภิปรายปะปนกันให้เกิดความชัดเจนเชิงทฤษฎีและข้อกฎหมาย ได้แก่ 1) อายุเกษียณตามกฎหมาย อันเป็นเกณฑ์การบังคับพ้นจากตำแหน่งราชการเมื่ออายุครบเกณฑ์ 2) อายุเริ่มมีสิทธิรับบำนาญหรือประโยชน์กรณีชราภาพ ซึ่งเป็นเกณฑ์อายุที่ระบบสวัสดิการเริ่มจ่ายผลประโยชน์ เกื้อกูล 3) การรับราชการต่อหลังอายุ 60 ปี ในตำแหน่งวิชาการหรือสายงานวิชาชีพเฉพาะตามสิทธิทางกฎหมายที่เอื้ออำนวย 4) การจ้างงานใหม่หลังเกษียณในรูปแบบพนักงานสัญญาจ้างชั่วคราวหรือที่ปรึกษาโดยไม่มีสิทธิประโยชน์ราชการผูกพัน และ 5) การเกษียณแบบสมัครใจหรือแบบยืดหยุ่นที่เปิดโอกาสให้บุคลากรเลือกเวลาเกษียณตามความพร้อมของสุขภาพและระบบการคลังบำนาญ การจำแนกแนวคิดเหล่านี้สอดคล้องกับแนวทางของประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) ที่มุ่งปรับเพิ่มอายุเกษียณตามกฎหมายควบคู่ไปกับการออกแบบระบบเกษียณที่ยืดหยุ่นเพื่อรักษาความยั่งยืนทางการคลัง (OECD, 2019) อีกทั้งยังสอดคล้องกับกรอบภาวะพลวัตพลัง (Active Ageing) ขององค์การอนามัยโลก (WHO, 2002) ที่ส่งเสริมให้ประชากรสูงวัยสามารถดำรงชีวิตอย่างมีสุขภาพดี มีส่วนร่วมทางสังคม และมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

งานวิจัยในประเทศไทยจำนวนหนึ่งสนับสนุนแนวทางดังกล่าว โดยเสนอว่าประชากรผู้สูงอายุยังมีศักยภาพในการทำงานและมีส่วนร่วมในระบบเศรษฐกิจหากได้รับการสนับสนุนเชิงระบบ

อย่างเหมาะสม (อรรถวัฒน์ พูนสวัสดิ์ และวริยา ล้ำเลิศ, 2560; Phijaisanit, 2024) อย่างไรก็ตาม แม้แรงกดดันเชิงโครงสร้างประชากรและภาระทางการคลังจะชี้ถึงความจำเป็นเร่งด่วน แต่เหตุใดรัฐบาลไทยจึงยังไม่สามารถผลักดันการปรับเพิ่มอายุเกษียณข้าราชการพลเรือนให้เป็นนโยบายระดับชาติอย่างเป็นรูปธรรมได้ งานวิจัยที่ผ่านมาส่วนใหญ่มักศึกษาเฉพาะในระดับบุคคล ชุมชน หรือการประเมินภาวะสุขภาพทางกาย ขณะที่ยังขาดการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างและเชิงสถาบันในระดับกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างเป็นระบบ

เพื่อเติมเต็มช่องว่างทางองค์ความรู้นี้ งานวิจัยนี้จึงมุ่งประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดพหุกระแส (Multiple Streams Framework: MSF) ของ Kingdon (2014) บูรณาการร่วมกับแนวคิดเชิงสถาบันนิยมใหม่ (New Institutionalism) การผสานสองแนวคิดนี้ช่วยให้อธิบายได้ว่าการที่นโยบายจะถูกยกระดับเข้าสู่วาระการตัดสินใจของรัฐได้นั้นต้องอาศัยปฏิสัมพันธ์และการบรรจบกันของกระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมือง ในขณะเดียวกัน ขอบเขตความเป็นไปได้ของทางเลือกเชิงนโยบายก็ถูกจำกัด ขัดเกลาและหล่อหลอมด้วยความเฉื่อยหรือข้อจำกัดเชิงสถาบันของระบบราชการไทย การศึกษานี้จึงมุ่งวิเคราะห์พลวัตของวาระนโยบายนี้อย่างต่อเนื่องเชิงเวลาเพื่ออธิบายเงื่อนไขทางกลไกที่สนับสนุนหรือปิดกั้นความเป็นไปได้ของการเปลี่ยนแปลงนโยบายการขยายอายุเกษียณข้าราชการพลเรือนไทย

คำถามการวิจัย

1. พัฒนาการของการเข้าสู่และหลุดออกจากวาระนโยบายการขยายอายุเกษียณข้าราชการพลเรือนไทยในช่วง พ.ศ. 2557–2568 เป็นอย่างไร
2. กระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมืองถูกเชื่อมโยงหรือไม่เชื่อมโยงกันอย่างไร ภายใต้ข้อจำกัดเชิงสถาบันและการแข่งขันด้านกรอบความหมายในแต่ละช่วงเวลา
3. ตัวแสดงใดทำหน้าที่เป็นผู้ประกอบการนโยบาย และใช้ทรัพยากรหรือกลยุทธ์ใดในการเปิด รักษา หรือปิดหน้าต่างโอกาสเชิงนโยบาย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์ลำดับเหตุการณ์และการเปลี่ยนแปลงสถานะของวาระนโยบายการขยายอายุเกษียณข้าราชการพลเรือนไทย
2. เพื่ออธิบายกลไกการเชื่อมโยงกระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมืองภายใต้เงื่อนไขเชิงสถาบันและวาทกรรมสาธารณะ
3. เพื่อวิเคราะห์บทบาทและกลยุทธ์ของผู้ประกอบการนโยบายในแต่ละช่วงเวลา

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์พัฒนาการของการก่อรูปวาระนโยบายการขยายอายุเกษียณข้าราชการพลเรือนไทย โดยเฉพาะข้อเสนอในการขยายเป็น 65 ปี เพื่อวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์

ระหว่างปัจจัย 3 ประการ ได้แก่ แรงกดดันเชิงโครงสร้าง ข้อจำกัดเชิงสถาบัน และวาทกรรมสาธารณะว่าส่งผลกระทบต่อเปิดหรือปิดหน้าต่างโอกาสเชิงนโยบายอย่างไรในแต่ละช่วงเวลา โดยใช้กรอบแนวคิดทฤษฎีของ Kingdon ผสมผสานกับแนวคิดเชิงสถาบัน และการวิเคราะห์กรอบความหมาย (Framing Analysis) มาเป็นเครื่องมือหลักในการวิเคราะห์

ขอบเขตด้านระยะเวลา ครอบคลุมระยะเวลาการศึกษาพัฒนาการของการก่อรูปวาระนโยบายตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2568 โดยเหตุผลเชิงวิเคราะห์ที่เลือกปี พ.ศ. 2557 เป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษา เนื่องจากเป็นช่วงเวลาภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีการริเริ่มจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ประเด็นผลกระทบจากโครงสร้างประชากรสูงวัยถูกยกระดับเข้าสู่วาระเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติอย่างเป็นทางการ และมีผลต่อการกำหนดทิศทางนโยบายการบริหารกำลังคนภาครัฐในระยะเวลาต่อมา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เข้าใจถึงพัฒนาการของการก่อรูปวาระนโยบายการขยายอายุเกษียณข้าราชการพลเรือนไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และโครงสร้างสังคมสูงวัยในแต่ละช่วงเวลา
2. ทำให้ทราบถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างแรงกดดันเชิงโครงสร้าง ข้อจำกัดเชิงสถาบันและวาทกรรมสาธารณะ ว่ามีผลต่อการสร้างข้อจำกัดหรือโอกาส (การเปิดหรือปิดหน้าต่างโอกาสเชิงนโยบาย) ในการผลักดันนโยบายการขยายอายุเกษียณข้าราชการพลเรือนไทยอย่างไร
3. เป็นข้อมูลเชิงประจักษ์สำหรับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงาน ก.พ. และกระทรวงการคลัง ในการนำไปปรับประยุกต์ใช้เพื่อออกแบบรูปแบบการจ้างงานที่ยืดหยุ่นและปรับปรุงระบบบำนาญให้สอดคล้องกับสภาพสังคม

นิยามศัพท์เฉพาะ

ปัจจัยเชิงโครงสร้าง หมายถึง เงื่อนไขพื้นฐานทางประชากรศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ที่กดดันให้รัฐต้องตัดสินใจทบทวนนโยบาย ในการศึกษาครอบคลุมถึง สัดส่วนประชากรที่เข้าสู่สังคมสูงวัย และภาระการคลังของรัฐด้านงบประมาณบำนาญข้าราชการ

ปัจจัยเชิงสถาบัน หมายถึง โครงสร้าง บทบาท และอำนาจทางกฎหมายของหน่วยงานรัฐ (เช่น สำนักงาน ก.พ. กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ) ที่ทำหน้าที่เป็นทั้งข้อจำกัดและตัวกำหนดขอบเขตทางเลือกในการเสนอนโยบายการขยายอายุเกษียณของข้าราชการพลเรือน

วาทกรรมสาธารณะ หมายถึง การนำเสนอ การตีความ และการแข่งขันด้านกรอบความหมาย (Framing) เกี่ยวกับการขยายอายุเกษียณราชการ ทั้งในแง่การสนับสนุนและคัดค้าน ผ่านสื่อมวลชนสาธารณะและคำแถลงของฝ่ายการเมือง

ผู้ประกอบการนโยบาย หมายถึง บุคคล กลุ่มบุคคล หรือหน่วยงาน (เช่น ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงาน ก.พ. หรือนักวิชาการ) ที่ลงทุนใช้ทรัพยากร ความเชี่ยวชาญ และเครือข่ายของตนในการ

นำเสนอทางเลือกและเชื่อมโยงกระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมืองเข้าด้วยกัน เพื่อเปิดหน้าต่างโอกาสและผลักดันประเด็นเข้าสู่วาระการตัดสินใจ

หน้าต่างโอกาสเชิงนโยบาย หมายถึง ช่วงเวลาหรือสถานการณ์ที่มีความเอื้ออำนวยอันเกิดจากการบรรจบกันของกระแสปัญหา กระแสนโยบายและกระแสการเมือง ซึ่งส่งผลให้ข้อเสนอเชิงนโยบายการขยายอายุเกษียณข้าราชการพลเรือนไทยได้รับการยอมรับ หลุดพ้นจากการปิดกั้นวาระและถูกยกระดับเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจหรือวาระการศึกษาของฝ่ายบริหารอย่างเป็นรูปธรรม

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. การก่อรูปวาระนโยบายและแนวคิดพหุกระแส การที่ประเด็นหนึ่งถูกยกระดับเป็นวาระนโยบายไม่ได้ขึ้นอยู่กับความรุนแรงของปัญหาเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากกระบวนการคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญภายในระบบการเมือง (Cobb & Elder, 1983) กล่าวคือ แม้สังคมจะเผชิญปัญหาหลายประการพร้อมกัน แต่มีเพียงบางประเด็นเท่านั้นที่ได้รับความสนใจจากรัฐ กรอบแนวคิดพหุกระแสของ Kingdon อธิบายว่าการกำหนดนโยบายเกิดจากการบรรจบกันของสามกระแส ได้แก่ กระแสปัญหา กระแสนโยบายและกระแสการเมือง เมื่อทั้งสามกระแสเคลื่อนมาสอดคล้องประสานกัน จะเกิดการเปิดของหน้าต่างโอกาสเชิงนโยบาย ซึ่งเอื้อให้ประเด็นเข้าสู่วาระการตัดสินใจ (Kingdon, 2014; ประสงค์ชัย เศรษฐสุริวิชัย, 2559) ในกรณีการขยายอายุเกษียณราชการไทย กรอบดังกล่าวช่วยอธิบายว่าแรงกดดันจากสังคมสูงวัยหรือภาระงบประมาณเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะนำไปสู่การปฏิรูป หากยังต้องมีข้อเสนอเชิงนโยบายที่เป็นไปได้และบริบททางการเมืองที่เอื้ออำนวย ดังนั้น การศึกษาประเด็นนี้จึงต้องพิจารณาปฏิสัมพันธ์ของทั้งสามกระแสควบคู่กัน อย่างไรก็ตาม กรอบพหุกระแสมีข้อถกเถียงและข้อจำกัดในการประยุกต์ใช้ โดยเฉพาะในบริบทที่ไม่ได้เป็นประชาธิปไตยแบบสมบูรณ์ ซึ่งกระแสทั้งสามอาจไม่ได้เคลื่อนตัวอย่างเป็นอิสระจากกันอย่างแท้จริง และบริบททางการเมืองอาจมีอิทธิพลครอบงำเหนือกระแสอื่น (Seng, 2016) นอกจากนี้ การที่หน้าต่างโอกาสจะเปิดขึ้นและนำไปสู่นโยบายได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยบทบาทของผู้ประกอบการนโยบายซึ่งการศึกษานี้ได้กำหนดกรอบการวิเคราะห์ผู้ประกอบการนโยบายผ่าน 3 มิติ ได้แก่ 1) การครอบครองทรัพยากร (เช่น ความเชี่ยวชาญ อำนาจหน้าที่ เครือข่าย) 2) การใช้กลยุทธ์ (เช่น การตีกรอบปัญหา การเชื่อมโยงข้อเสนอ) และ 3) ความมุ่งมั่นในการลงทุน (เวลาและต้นทุนทางการเมือง) เพื่อผลักดันประเด็นเข้าสู่วาระการตัดสินใจอย่างเป็นรูปธรรม

2. แนวคิดเชิงสถาบันและข้อจำกัดของการปฏิรูป แม้กรอบแนวคิดพหุกระแสจะช่วยอธิบายจังหวะและโอกาสในการผลักดันนโยบายได้ แต่ขอบเขตของการเปลี่ยนแปลงนโยบายยังคงถูกกำหนดโดยเงื่อนไขเชิงสถาบัน แนวคิดสถาบันนิยมใหม่ (new institutionalism) อธิบายว่า กฎระเบียบทางกฎหมาย โครงสร้างองค์กร และบรรทัดฐานของระบบราชการ ล้วนมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้กำหนดนโยบาย และมักทำให้เกิดความเฉื่อยของสถาบัน (institutional inertia) ซึ่งส่งผลให้การปฏิรูปนโยบายเกิดขึ้นได้ยากหรือเปลี่ยนแปลงได้อย่างค่อยเป็นค่อยไป (Hall & Taylor, 1996; Pierson, 2000) อย่างไรก็ตาม ข้อถกเถียงสำคัญของแนวคิดนี้คือมักถูกวิจารณ์ว่าให้น้ำหนักกับความคงทนของสถาบัน

มากเกินไปจนอธิบายการเปลี่ยนแปลงได้ยาก ดังนั้น การศึกษานี้จึงพิจารณาสถาบันร่วมด้วยในฐานะเงื่อนไขที่มีความยืดหยุ่นที่สามารถปรับตัวเพื่อแสวงหาทางเลือกที่ประนีประนอมได้ ในกรณีการขยายอายุเกษียณราชการ ปัจจัยเชิงสถาบัน เช่น ระบบบำเหน็จบำนาญ โครงสร้างลำดับชั้นของราชการ และความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับระบบราชการ ล้วนมีบทบาทกำหนดขอบเขตของทางเลือกเชิงนโยบาย จึงไม่ใช่เพียงข้อกำหนดทางกฎหมาย แต่เชื่อมโยงกับโครงสร้างตำแหน่ง ความก้าวหน้าในอาชีพ และเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐ

3. การกำหนดกรอบความหมาย การปฏิเสธรวชนโยบายและการเมืองของนโยบาย นอกจากโครงสร้างและสถาบันแล้ว การเมืองของนโยบายยังเกี่ยวข้องกับกระบวนการสร้างความหมายในพื้นที่สาธารณะ แนวคิดเรื่องการกำหนดกรอบความหมายชี้ว่า วิธีการนำเสนอประเด็นสามารถกำหนดการรับรู้ของสาธารณะ และส่งผลต่อการสนับสนุนหรือการคัดค้านนโยบาย (Entman, 1993) สำหรับประเด็นการขยายอายุเกษียณ การตีความอาจปรากฏในหลายกรอบ เช่น ความยั่งยืนทางการเมือง ความเป็นธรรมระหว่างรุ่น หรือสิทธิของแรงงานภาครัฐ กรอบความหมายที่ได้รับการยอมรับในสังคมย่อมส่งผลต่อแรงกดดันทางการเมือง และเชื่อมโยงกับกระแสการเมืองในกรอบทุกระยะ ยิ่งไปกว่านั้น การเมืองของการกำหนดนโยบายยังต้องครอบคลุมถึงแนวคิด "การปฏิเสธวาระ" หรือ "การไม่ตัดสินใจ" (Agenda denial / Non-decision-making) ซึ่งใช้อธิบายกระบวนการที่ผู้มีอำนาจหรือผู้เสียผลประโยชน์ ใช้ทรัพยากรและกลยุทธ์ในการสกัดกั้นไม่ให้ข้อเสนอเข้าสู่วาระการตัดสินใจหรือทำให้วาระนั้นถูกชะลอตัวลง (Cobb & Ross, 1997) แนวคิดการปิดกั้นวาระนี้มีประโยชน์อย่างยิ่งในการนำมาอธิบายช่วงเวลาที่ยืดออกของการขยายอายุเกษียณถูกระงับหรือลดความสำคัญลง

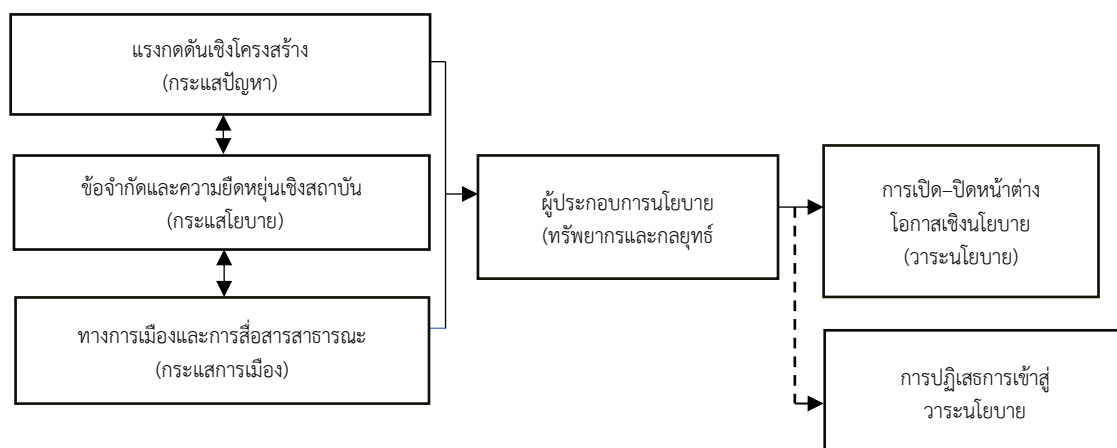
จากการทบทวนวรรณกรรม สามารถสังเคราะห์ได้ว่า พลวัตของการขยายอายุเกษียณข้าราชการ พลเรือนไทยเกิดจากปฏิสัมพันธ์ของสามมิติ ได้แก่ แรงกดดันเชิงโครงสร้างด้านประชากรและการคลัง ข้อจำกัดและกลไกเชิงสถาบัน ตลอดจนบริบททางการเมืองและการกำหนดกรอบความหมายในสังคม รวมถึงกลยุทธ์การปฏิเสธวาระ ทั้งสามมิติดังกล่าวเชื่อมโยงกันผ่านกระบวนการก่อรูปวาระนโยบาย และกำหนดเงื่อนไขของการเปิดหรือปิดหน้าต่างโอกาสเชิงนโยบายในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งนำไปสู่การพัฒนากรอบแนวคิดการวิจัยที่ใช้วิเคราะห์ของการขยายอายุเกษียณข้าราชการพลเรือนไทย

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากภาพที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดที่ใช้อธิบายพลวัตของการก่อรูปวาระนโยบายการขยายอายุเกษียณข้าราชการพลเรือนไทย โดยประยุกต์แนวคิดทุกระยะของ Kingdon ร่วมกับแนวคิดเชิงสถาบันนิยม และแนวคิดการปฏิเสธวาระ เพื่ออธิบายปฏิสัมพันธ์ของปัจจัยที่นำไปสู่การเปิดหรือปิดหน้าต่างโอกาสเชิงนโยบาย ประการแรก แรงกดดันเชิงโครงสร้าง ได้แก่ การเข้าสู่สังคมสูงวัยและแนวโน้มภาระบำนาญที่เพิ่มขึ้น ซึ่งทำให้ประเด็นความยั่งยืนทางการเมืองถูกยกระดับเป็นปัญหาสาธารณะ มิตินี้สอดคล้องกับกระแสปัญหาที่สะท้อนเงื่อนไขเชิงโครงสร้างซึ่งผลักดันให้รัฐต้องพิจารณาทางเลือกเชิงนโยบาย ประการที่สอง ข้อจำกัดและกลไกเชิงสถาบัน เช่น กฎหมายที่กำหนดโครงสร้างตำแหน่งในระบบราชการ และกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย สถาบันทำหน้าที่ทั้งเป็นข้อจำกัดและตัวกำหนดรูปแบบของทางเลือกเชิงนโยบาย เช่น ทางเลือกการทำงานต่อโดยสมัครใจ มิตินี้จึงสัมพันธ์กับกระแส

นโยบาย ประการที่สาม วาทกรรมสาธารณะและบริบททางการเมือง ซึ่งสะท้อนระดับการสนับสนุน การคัดค้าน และการแข่งขันด้านกรอบความหมายในสังคมต่อข้อเสนอการขยายอายุเกษียณ มิตินี้ทำหน้าที่เทียบเคียงกับกระแสการเมืองที่เกี่ยวข้องกับความชอบธรรมของนโยบาย

ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสามมิติเป็นลักษณะปฏิสัมพันธ์ต่อเนื่อง เมื่อแรงกดดันเชิงโครงสร้างมีความเข้มข้นเพียงพอ ทางเลือกเชิงนโยบายมีความพร้อมและบริบททางการเมืองเอื้ออำนวย หน้าต่างโอกาสเชิงนโยบายจึงเปิดขึ้น ในช่วงเวลาดังกล่าว ตัวแสดงที่ทำหน้าที่เป็นผู้ประกอบการนโยบาย เช่น หน่วยงานระดับกรม หรือนักวิชาการจะใช้ทรัพยากรที่ตนมี (เช่น ความเชี่ยวชาญ เครือข่าย) และกลยุทธ์ในการสื่อสาร เพื่อเชื่อมโยงกระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมืองเข้าด้วยกัน ในทางตรงกันข้าม หากบริบททางการเมืองไม่เอื้ออำนวยหรือมีผู้มีอำนาจใช้กลยุทธ์การปฏิเสธวาระนโยบายเพื่อชะลอข้อเสนอ หน้าต่างโอกาสเชิงนโยบายก็จะปิดลง ดังนั้น การขยายอายุเกษียณข้าราชการพลเรือนไทยจึงถูกเข้าใจในฐานะกระบวนการเชิงพลวัตของนโยบาย ที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างแรงกดดันเชิงโครงสร้าง ข้อจำกัดของสถาบัน บริบททางการเมืองและกลยุทธ์ของผู้ประกอบการนโยบายในแต่ละช่วงเวลา



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

1. รูปแบบการวิจัย

การวิจัยเชิงคุณภาพนี้ใช้รูปแบบการศึกษาระณีเดียวแบบตามลำดับเวลา (Longitudinal Single Case Study) โดยใช้การวิเคราะห์เอกสาร การติดตามกระบวนการ (Process Tracing) และการวิเคราะห์กรอบความหมาย (Framing Analysis) เพื่ออธิบายพลวัตของแรงกดดันเชิงโครงสร้าง ข้อจำกัดเชิงสถาบัน และวาทกรรมสาธารณะ ที่มีต่อข้อเสนอการขยายอายุเกษียณข้าราชการพลเรือนในแต่ละช่วงเวลาผ่านกรอบพหุกระแสของ Kingdon

2. ขอบเขตข้อมูลและกระบวนการสืบค้น

การวิจัยนี้เก็บรวบรวมข้อมูลระหว่าง พ.ศ. 2557–2568 โดยสืบค้นผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานราชการ ฐานข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี และฐานข้อมูลสำนักข่าวออนไลน์ (เช่น Thai PBS, BBC Thai) โดยใช้ชุดคำค้นที่ครอบคลุมทั้งกรอบสนับสุนน คัดค้าน และเป็นกลาง ได้แก่ ขยายอายุเกษียณ 65 ปี เลื่อนเกษียณข้าราชการ สมครใจทำงานต่อ ภาระบำนาญภาครัฐ กักตักแห่งคนรุ่นใหม่ และสังคมสูงวัย

ตารางที่ 1 สรุปประเภทข้อมูล แหล่งข้อมูลและจำนวนข้อมูลที่คัดเลือก

ประเภทข้อมูล	แหล่งข้อมูลหลัก	ช่วงเวลา	จำนวนที่พบ	จำนวนที่คัดเลือก
มติและเอกสารครม.	ระบบสืบค้นมติคณะรัฐมนตรี (soc.go.th)	2557–2568	5	1
เอกสารนโยบาย/สถิติ	เว็บไซต์สำนักงาน ก.พ. / สำนักงานสถิติแห่งชาติ	2557–2568	10	1
ข้อมูลรายจ่าย/งบประมาณ	กรมบัญชีกลาง / สำนักงบประมาณ	2557–2568	5	1
ข่าวและสื่อสารสาธารณะ	Thai PBS, BBC Thai, Thairath, etc.	2557–2568	30	6
งานวิชาการ/รายงาน	TDRI, NSO, OECD, ฐานข้อมูล TCI	2557–2568	40	20
รวม			90	29

เกณฑ์การคัดเลือกข้อมูลและเกณฑ์คัดออก ใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง เกณฑ์คัดเข้า เป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอการขยายอายุเกษียณข้าราชการ เผยแพร่ในช่วง พ.ศ. 2557–2568 มีแหล่งที่มาตรวจสอบได้และมีบทบาทสะท้อนการกำหนดวาระหรือการถกเถียงสาธารณะ

เกณฑ์คัดออก 1) เนื้อหาข่าวที่ซ้ำซ้อนหรือคัดลอกมาจากแหล่งเดียวกัน 2) ข่าวที่กล่าวถึงการเกษียณอายุของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ 3) ข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานภาคเอกชนโดยไม่มีเปรียบเทียบหรือเชื่อมโยงกับนโยบายราชการ 4) ข้อมูลที่ไม่มีระบุวันที่เผยแพร่หรือแหล่งที่มา และ 5) เนื้อหาที่แสดงความคิดเห็นส่วนตัวบนสื่อสังคมออนไลน์โดยไม่มีหน่วยงานหรือบุคคลอ้างอิงที่น่าเชื่อถือรับผิดชอบ

3. วิธีการและเครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูล

วิธีการและเครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูล การวิจัยใช้การวิเคราะห์เอกสารโดยพัฒนารอบการวิเคราะห์จากแนวคิดพุทธะแและมีการจัดทำคู่มือการลงรหัส (Codebook) เพื่อกำหนดหมวดรหัสหลัก ได้แก่ ตัวบ่งชี้ปัญหา ทางเลือกเชิงนโยบาย เหตุการณ์ทางการเมือง ผู้มีบทบาทเกี่ยวข้อง การกำหนดกรอบความหมายของประเด็น และหน้าต่างโอกาสเชิงนโยบาย จากนั้นนำข้อมูลมาวิเคราะห์เปรียบเทียบตามช่วงเวลา เพื่ออธิบายปฏิสัมพันธ์ของกระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมืองในแต่ละช่วงเวลา

4. การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล

เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือของงานวิจัย ได้ดำเนินการดังนี้ 1) การตรวจสอบสามเส้าด้านแหล่งข้อมูล (Data Triangulation) โดยเปรียบเทียบข้อมูลจากเอกสารราชการ ข่าว และงานวิชาการ 2) การสร้างลำดับเหตุการณ์จากหลายแหล่งข้อมูลเพื่อแยกข้อเท็จจริงออกจากการอนุมานของผู้วิจัย 3) การตรวจสอบกรณีที่ขัดแย้งกับข้อสรุป 4) การระบุข้อจำกัดของแหล่งข่าวและข้อมูลที่ไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ และ 5) การจัดเก็บบันทึกการตัดสินใจเชิงวิเคราะหและขั้นตอนการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ โดยให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบกรอบการวิเคราะห์

5. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลดำเนินการ อย่างเป็นขั้นตอน 4 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การวิเคราะห์เชิงพรรณนา เพื่อเรียบเรียงลำดับเหตุการณ์และพัฒนาการของประเด็นในแต่ละช่วงเวลา 2) การวิเคราะห์เชิงอิม ตามกรอบทฤษฎีแสบ โดยจำแนกข้อมูลเข้าสู่กระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมือง 3) การวิเคราะห์กรอบความหมายเพื่อศึกษาการสร้างและการแข่งขันด้านกรอบความหมายของประเด็นในเอกสารราชการและสื่อมวลชน และ 4) การสังเคราะห์เชิงกระบวนการ เพื่ออธิบายเงื่อนไขการเปิดหรือปิดของหน้าต่างโอกาสเชิงนโยบาย

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยพบว่า ประเด็นการขยายอายุเกษียณข้าราชการพลเรือนไทยในช่วงปี พ.ศ. 2557–2568 เป็นกระบวนการเชิงพลวัตที่เปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางการเมือง เศรษฐกิจและโครงสร้างประชากรในแต่ละช่วงเวลา การก่อรูปของวาระนโยบายดังกล่าวเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างแรงกดดันเชิงโครงสร้าง ข้อจำกัดเชิงสถาบันและบทบาทของการสื่อสารในพื้นที่สาธารณะ ซึ่งสามารถอธิบายได้ด้วย การประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดทฤษฎีแสบของ Kingdon ร่วมกับแนวคิดเชิงสถาบันนิยมใหม่และการวิเคราะห์กรอบความหมาย ทฤษฎีเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าการกำหนดวาระนโยบายไม่ได้ขึ้นอยู่กับความรุนแรงของปัญหาเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากการบรรจบกันของกระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมือง ซึ่งส่งผลต่อระดับการเปิดหรือปิดของหน้าต่างโอกาสเชิงนโยบายในแต่ละช่วงเวลา

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพอย่างมีระบบ ผู้วิจัยได้จำแนกพัฒนาการของการก่อรูปวาระนโยบายการขยายอายุเกษียณข้าราชการพลเรือนไทยออกเป็น 3 ยุค โดยในแต่ละช่วงเวลาได้วางโครงสร้างและวิเคราะห์ภายใต้หัวข้อย่อยแบบเดียวกันเพื่อให้สามารถเปรียบเทียบเชิงเวลา ดังนี้ ยุคที่ 1 การกำหนดประเด็นนโยบายภายใต้บริบทการปฏิรูปประเทศ (พ.ศ. 2557–2561) ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่หน้าต่างโอกาสเชิงนโยบายเปิดขึ้นในระดับการกำหนดวาระเชิงยุทธศาสตร์เท่านั้น ยุคที่ 2 การชะลอตัวของการผลักดันวาระนโยบาย (พ.ศ. 2562–2566) ซึ่งเป็นระยะที่กระแสปัญหาเผชิญข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ วิกฤตการณ์โรคระบาดและวาทกรรมแรงต้านทางสังคมจนนำไปสู่สภาวะวาระถูกชะลอชั่วคราว ยุคที่ 3 การกลับเข้าสู่วาระศึกษาของฝ่ายบริหารภายใต้บริบทสังคมสูงวัยระดับสมบูรณ์ (พ.ศ. 2567–2568) ซึ่งเป็นช่วงปัจจุบันที่หน้าต่างโอกาสเปิดขึ้นอีกครั้งในระดับการเข้าสู่วาระศึกษาของฝ่ายบริหารภายใต้การพิจารณาข้อเสนอที่มีความสมครใจและยืดหยุ่นมากขึ้น ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ยุคที่ 1 การกำหนดประเด็นนโยบายภายใต้บริบทการปฏิรูปประเทศ (พ.ศ. 2557–2561)

1. ตัวบ่งชี้และการนิยามปัญหา ในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองปี พ.ศ. 2557 รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับตัวบ่งชี้ทางประชากรศาสตร์ที่คาดการณ์ว่าประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างรวดเร็ว โดยข้อมูลจากรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทยระบุว่า ในปี พ.ศ. 2557 ประเทศไทยมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปจำนวนถึง 10,014,699 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 14.9 ของประชากรทั้งหมด ซึ่งถือเป็นการก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2558) แนวโน้มดังกล่าวถูกนำมาใช้นิยามปัญหาในระดับชาติ โดยเฉพาะความกังวลต่อการลดลงของกำลังแรงงานและการะงับประมาณด้านการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว ซึ่งสะท้อนผ่านการบรรจุประเด็นนี้ไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580) โดยระบุว่า หากไม่มีการปรับโครงสร้างแรงงานหรือขยายระยะเวลาการทำงาน ผลผลิตภาพแรงงานของประเทศอาจลดลง (คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ, 2561: 46-47)

2. ทางเลือกนโยบายและระดับความพร้อม ในมิติของกระแสนโยบาย ทางเลือกในการขยายอายุเกษียณข้าราชการพลเรือนยังไม่มีความพร้อมในทางปฏิบัติระดับภาพรวม สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ยังอยู่เพียงในขั้นเริ่มศึกษาประสบการณ์ของต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น (สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์ และคณะ, 2566) และเยอรมนี อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในฐานกรณีเปรียบเทียบ พบว่ามีข้าราชการบางกลุ่มวิชาชีพที่ได้รับการขยายอายุเกษียณไปก่อนแล้ว เช่น ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่มีการใช้ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 เปิดโอกาสให้ตำแหน่งศาสตราจารย์ทำงานต่อหลังอายุ 60 ปีได้ ซึ่งการดำเนินการแบบเฉพาะกลุ่มนี้สะท้อนข้อจำกัดเชิงสถาบันของระบบราชการไทย ที่ทางเลือกนโยบายแบบครอบคลุมทั้งระบบยังไม่ตกผลึก

3. บริบทและการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง บริบททางการเมืองในช่วงเวลานี้อยู่ภายใต้รัฐบาลที่นำโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งมีอำนาจในการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์ สภาพแวดล้อมทางการเมืองดังกล่าวเอื้อต่อการตั้งวาระเชิงโครงสร้างและการจัดทำแผนปฏิรูปประเทศระยะยาว ทำให้ประเด็นที่ต้องอาศัยการเตรียมการอย่างการรับมือสังคมสูงวัย สามารถแทรกซึมเข้าสู่วาระของฝ่ายบริหารได้ง่ายขึ้นผ่านกลไกการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

4. กรอบความหมายสนับสนุนและคัดค้าน การอภิปรายในพื้นที่สื่อสารสาธารณะเริ่มปรากฏกรอบความหมายที่แข่งขันกัน ฝ่ายสนับสนุนได้นำเสนอกรอบความสอดคล้องกับโครงสร้างประชากร โดยมีข้อเสนอผ่านสื่อให้ปรับขยายอายุเกษียณจาก 60 ปีเป็น 63 ปี (ไทยพีบีเอส, 2560) ในขณะที่ฝ่ายคัดค้านได้สร้างกรอบความไม่เท่าเทียมระหว่างรุ่นโดยกังวลว่าการยืดระยะเวลาการทำงานจะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างตำแหน่ง และเป็นการสกัดกั้นหรือกักตำแหน่ง ทำให้บุคลากรรุ่นใหม่เสียโอกาสในการเลื่อนระดับหรือบรรจุเข้ารับราชการ

5. ผู้ประกอบการนโยบายและกลยุทธ์ ตัวแสดงที่ทำหน้าที่เป็นผู้ประกอบการนโยบายในยุคนี้ได้แก่ สำนักงาน ก.พ. และกลุ่มนักวิชาการ ซึ่งไม่ได้ทำหน้าที่เพียงแค่ผลิตข้อมูลทางสถิติเท่านั้น แต่ได้ใช้กลยุทธ์การเชื่อมโยงกระแส (Coupling strategy) โดยอาศัยจังหวะเวลา (Timing) ของการจัดทำแผนปฏิรูปประเทศ นำข้อค้นพบทางวิชาการและบทเรียนจากต่างประเทศ ไปผูกโยงเข้ากับปัญหาสังคมสูงวัย

เพื่อผลักดันให้ฝ่ายการเมืองและคณะกรรมการระดับชาติเห็นความจำเป็นจนสามารถบรรจุประเด็นการขยายอายุการทำงานลงในร่างเอกสารนโยบายระดับชาติได้สำเร็จ

6. สถานะหน้าต่างโอกาส แม้กระแสปัญหา (สังคมสูงวัย) จะมีความชัดเจน และกระแสการเมืองจะเปิดรับการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง แต่เนื่องจากกระแสนโยบายยังขาดทางเลือกที่ยืดหยุ่นและเป็นรูปธรรมสำหรับข้าราชการพลเรือนทั้งระบบ ประกอบกับมีแรงต้านด้านกรอบความหมายเรื่องคนรุ่นใหม่ ทำให้หน้าต่างโอกาสเชิงนโยบายในช่วงเวลานี้ เปิดขึ้นเพียงระดับการกำหนดวาระเชิงยุทธศาสตร์เท่านั้น แต่ยังไม่เปิดกว้างพอที่จะนำไปสู่การตัดสินใจแก้กฎหมายเพื่อขยายอายุเกษียณ

7. ผลลัพธ์ของช่วงเวลา ผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมในยุคนี้นี้คือ การที่ประเด็นผลกระทบจากโครงสร้างประชากรสูงวัยและการขยายเวลาการทำงาน ถูกยกระดับและรับรองไว้ในแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติอย่างเป็นทางการ แม้จะยังไม่มีกรปรับปรุงแก้อายุเกษียณข้าราชการพลเรือนจาก 60 ปีในทางปฏิบัติ แต่การถูกบรรจุไว้ในยุทธศาสตร์ชาติได้กลายเป็นหมุดหมายสำคัญที่สร้างความชอบธรรมให้กับการศึกษาและการถกเถียงนโยบายนี้ในยุคถัดมา

ยุคที่ 2 การชะลอตัวของการผลักดันวาระนโยบาย (พ.ศ. 2562–2566)

1. ตัวบ่งชี้และการนิยามปัญหา ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2562 รัฐบาลยังคงเผชิญกับแรงกดดันจากโครงสร้างประชากรสูงวัยและภาระทางการคลัง ข้อมูลจากเอกสารพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สะท้อนให้เห็นว่าค่าใช้จ่ายในหมวดเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ (ซึ่งเป็นการรวมรายจ่ายทั้งส่วนของเงินบำนาญรายเดือน และเงินบำเหน็จที่จ่ายครั้งเดียว ไม่รวมสวัสดิการรักษายาบาล) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 มีการจัดสรรงบประมาณหมวดดังกล่าวสูงถึง 322,790 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจาก 310,600 ล้านบาทใน พ.ศ. 2565 (สำนักงบประมาณ, 2565) ตัวบ่งชี้ชี้ให้เห็นว่าปัญหาภาระทางการคลังที่ความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

2. ทางเลือกนโยบายและระดับความพร้อม ในด้านกระแสนโยบาย แม้จะมีข้อเสนอจากหลายภาคส่วนให้ขยายอายุเกษียณของข้าราชการจาก 60 ปีเป็น 63 ปี เพื่อรองรับสังคมสูงวัย แต่ทางเลือกดังกล่าวยังขาดความพร้อมในทางปฏิบัติ เนื่องจากต้องอาศัยการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ และยังไม่มีการออกแบบระบบที่สอดคล้องกับโครงสร้างกำลังคนภาพรวมได้อย่างชัดเจน ทำให้ข้อเสนอนี้ยังไม่ถูกนำไปสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการในระยะแรก (วิชญ์ เครืองาม อังโน ไทยพีบีเอส, 2561)

3. บริบทและการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง บริบททางการเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2563–2564 เผชิญกับจุดเปลี่ยนสำคัญคือการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 วิกฤตการณ์ดังกล่าวไม่ได้เพียงแต่เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน แต่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนลำดับความสำคัญของวาระ (Agenda shift) อย่างฉับพลัน ทรัพยากรทางการเมือง งบประมาณแผ่นดิน และความสนใจของฝ่ายบริหาร ถูกดึงไปทุ่มเทให้กับการจัดการวิกฤตสาธารณสุขและการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ส่งผลให้วาระการปฏิรูปเชิงโครงสร้างระยะยาว เช่น การขยายอายุเกษียณ สูญเสียลำดับความสำคัญและถูกพักการพิจารณาไป

4. กรอบความหมายสนับสนุนและคัดค้าน การอภิปรายในพื้นที่สาธารณะมีการแข่งขันด้านกรอบความหมาย ฝ่ายสนับสนุนยังคงใช้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง ในขณะที่ฝ่ายคัดค้านได้สร้างกรอบความไม่เท่าเทียมระหว่างรุ่นและปัญหาเศรษฐกิจ โดยให้เหตุผลว่าในภาวะที่เศรษฐกิจตกต่ำจากโค

วิด-19 การยืดอายุการทำงานของข้าราชการเดิมจะยิ่งไปลดโอกาสการจ้างงานและสกัดกั้นการเข้าสู่ระบบราชการของบัณฑิตจบใหม่ (ไทยรัฐ, 2562) กรอบความหมายนี้สร้างแรงกดดันทางสังคมอย่างหนักต่อรัฐบาล

5.ผู้ประกอบการนโยบายและกลยุทธ์ ในช่วงวิกฤตนี้ ผู้ประกอบการนโยบายที่เคยผลักดันประเด็น (เช่น สำนักงาน ก.พ. หรือนักวิชาการ) มีข้อจำกัดในการใช้ทรัพยากรและเครือข่าย เนื่องจากรัฐบาลมุ่งเน้นไปที่การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ในขณะที่เดียวกัน กลุ่มผู้เสียผลประโยชน์หรือผู้กังวลต่อผลกระทบด้านกำลังคนได้ใช้กลยุทธ์การปฏิเสธวาระนโยบายโดยหยิบยกประเด็นข้อจำกัดด้านงบประมาณและผลกระทบต่อคนรุ่นใหม่ขึ้นมาเป็นข้ออ้าง เพื่อชะลอการตัดสินใจของฝ่ายการเมือง

6. สถานะหน้าต่างโอกาส จากกระแสปัญหาที่รุนแรงขึ้นแต่กระแสการเมืองกลับถูกรอบงำด้วยวิกฤตโรคระบาดและแรงต้านทางสังคม หน้าต่างโอกาสเชิงนโยบายที่เคยเปิดกว้างในระดับยุทธศาสตร์จึงปิดตัวลงชั่วคราว สถานะของนโยบายในช่วงเวลานี้ตกอยู่ในภาวะวาระถูกชะลอ (Agenda suspended) ซึ่งมีความหมายแตกต่างจากคำว่าวาระถูกปฏิเสธ กล่าวคือ รัฐบาลไม่ได้ล้มเลิกแนวคิดนี้ถาวร แต่เลือกที่จะพักการดำเนินการไว้ก่อนเพื่อรอจังหวะเวลาที่เหมาะสมกว่า

7. ผลลัพธ์ของช่วงเวลา ผลลัพธ์ที่ชัดเจนที่สุดของยุคนี้ ปรากฏเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ผ่านมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2564 ซึ่งมีมติให้ชะลอการพิจารณาการขยายอายุเกษียณราชการออกไปก่อน โดยเอกสารของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (ที่ นร 0503/9492) ระบุเหตุผลอย่างชัดเจนว่า เป็นผลมาจากข้อจำกัดด้านงบประมาณและสถานการณ์โควิด-19 (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2564) การตัดสินใจนี้ถือเป็นการนำนโยบายเข้าสู่สภาวะหยุดชะงักตลอดช่วงวิกฤตการณ์

ยุคที่ 3 การกลับเข้าสู่วาระศึกษาของฝ่ายบริหารภายใต้บริบทสังคมสูงวัยระดับสมบูรณ์ (พ.ศ. 2567–2568)

1. ตัวบ่งชี้และการนิยามปัญหา ในยุคนี้ประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2566) ระบุว่าประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมีสัดส่วนถึงร้อยละ 19.5 ของประชากรทั้งหมด ในขณะเดียวกัน ภาระทางการคลังด้านบำนาญของรัฐก็ทวีความรุนแรงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด โดยข้อมูลจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2567 ระบุว่า รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ สูงถึง 329,430 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2566 ถึง 6,640 ล้านบาท ตัวบ่งชี้เหล่านี้ถูกนำมานิยามปัญหาว่า เกณฑ์อายุเกษียณ 60 ปีในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับอายุคาดเฉลี่ยของประชากร และเป็นความท้าทายอย่างยิ่งต่อความยั่งยืนของระบบบำนาญภาครัฐ ซึ่งประเด็นดังกล่าวได้รับการตอกย้ำผ่านรายงานของ ไทยพีบีเอส Policy Watch (2567) ที่ชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างประชากรสูงวัยและงบประมาณบำนาญที่พุ่งสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องกำลังกดดันให้ภาครัฐต้องเร่งทบทวนความยั่งยืนทางการคลัง สอดคล้องกับรายงานเชิงวิเคราะห์ของ บีบีซีไทย (2568) ที่ระบุว่าเกณฑ์อายุเกษียณเดิมเริ่มไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงเชิงประชากรศาสตร์ของประเทศไทย เนื่องจากผู้สูงอายุจำนวนมากยังคงมีผลิตภาพและมีความต้องการจำเป็นเชิงเศรษฐกิจในการทำงานต่อเนื่องหลังอายุ 60 ปี

2. ทางเลือกนโยบายและระดับความพร้อม ในมิติของกระแสนโยบาย แนวคิดเริ่มเปลี่ยนจากการมุ่งขยายอายุเกษียณแบบบังคับทั้งระบบไปสู่ทางเลือกที่ยืดหยุ่นมากขึ้น เช่น การทำงานต่อโดยสมัคร

ใจ (Voluntary continued employment) หรือการจ้างงานตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก (ESCAP, 2022) อย่างไรก็ตาม ระดับความพร้อมของนโยบายดังกล่าวยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น เนื่องจากยังต้องศึกษาผลกระทบอย่างละเอียด ทั้งในด้านงบประมาณและโครงสร้างตำแหน่งของระบบราชการ อีกทั้งตามรายงานของไทยพีบีเอส Policy Watch (2567) ทางเลือกการปรับขยายอายุการทำงานไปสู่ 65–70 ปีอย่างยืดหยุ่นในกลุ่มสายงานขาดแคลน ถือเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายที่ได้รับการยอมรับในเชิงวิชาการเพื่อรองรับวิกฤตกำลังคนในภาครัฐระยะแรก ขณะที่รายงานข่าวของ บีบีซีไทย (2568) ชี้ให้เห็นว่า แนวโน้มการเปลี่ยนผ่านเชิงนโยบายของระบบราชการในกลุ่มประเทศ OECD (2022) ก็ล้วนมุ่งเน้นไปที่การใช้มาตรการทางเลือกแบบสมัครใจและการจ้างงานใหม่ที่ยืดหยุ่น เพื่อประนีประนอมระหว่างเสถียรภาพทางการคลัง บำนาญและความต้องการทำงานของประชากรสูงอายุ

ในระดับนานาชาติ หลายประเทศที่เผชิญกับปัญหาโครงสร้างประชากรคล้ายคลึงกับประเทศไทยได้ปรับเพิ่มเกณฑ์อายุเกษียณ เช่น สิงคโปร์ที่กำหนดเกณฑ์เกษียณอายุการทำงานไว้ที่ 64 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2569 และจะปรับเพิ่มเป็น 65 ปี พร้อมทั้งขยายเกณฑ์อายุการจ้างงานใหม่ (Re-employment) เป็น 70 ปี ภายในปี พ.ศ. 2573 เพื่อรักษากำลังแรงงานและความยั่งยืนของระบบประกันสังคม ซึ่งแนวทางการปรับตัวนี้สอดคล้องกับรายงานของ ศูนย์ข้อมูลเพื่อธุรกิจไทยในสิงคโปร์ (2567) ที่ชี้ให้เห็นถึงความพยายามของภาครัฐในการขยายโอกาสการทำงานของผู้สูงอายุควบคู่กับการประนีประนอมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจระดับชาติ

3.บริบทและการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง บริบททางการเมืองในช่วงนี้อยู่ภายใต้การเปลี่ยนผ่านของรัฐบาลโดยมีรัฐบาลที่นำโดยนางสาวแพทองธาร ชินวัตร (คณะรัฐมนตรีคณะที่ 65) ซึ่งเริ่มต้นบริหารประเทศในช่วงเดือนกันยายน พ.ศ. 2568 รัฐบาลชุดนี้ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นสังคมสูงวัยและเริ่มนำข้อเสนอการบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐกลับมาพิจารณาใหม่อีกครั้ง ซึ่งประเด็นการขับเคลื่อนเชิงการเมืองนี้สอดคล้องกับรายงานเชิงลึกของ บีบีซีไทย (2568) ที่ระบุว่าฝ่ายบริหารในระยะเปลี่ยนผ่านนี้ได้กำหนดให้ประเด็นสังคมสูงวัยและการศึกษาความเป็นไปได้เชิงกฎหมายในการขยายเกณฑ์การปฏิบัติงานของข้าราชการเป็นหนึ่งในลำดับความสำคัญเร่งด่วน เพื่อประเมินความเป็นไปได้เชิงงบประมาณและการจัดการทรัพยากรบุคคลของประเทศให้มีความต่อเนื่อง

4.กรอบความหมายสนับสนุนและคัดค้าน การแข่งขันด้านกรอบความหมายในสื่อสาธารณะกลับมาเข้มข้นอีกครั้ง ฝ่ายสนับสนุนใช้กรอบความยั่งยืนทางการคลังและการใช้ประโยชน์จากผู้สูงวัยที่มีศักยภาพในขณะที่ฝ่ายคัดค้านยังคงยึดมั่นในกรอบความไม่เท่าเทียมระหว่างรุ่น (Intergenerational inequality) โดยกังวลว่าการยืดอายุการทำงานของข้าราชการเดิมจะไปสกัดกั้นโอกาสในการบรรจุเข้ารับราชการและการเลื่อนตำแหน่งของคนรุ่นใหม่ (เอ็มคอดินวิส, 2568)

5.ผู้ประกอบการนโยบายและกลยุทธ์ ตัวแสดงสำคัญ ได้แก่ นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ (เช่น TDRI) และหน่วยงานกำหนดนโยบายกำลังคน (สำนักงาน ก.พ.) ได้ใช้กลยุทธ์การนำเสนอข้อมูลเชิงประจักษ์ด้านงบประมาณและทิศทางของต่างประเทศ (เช่น การปรับเกณฑ์ในสิงคโปร์และญี่ปุ่น) มาเชื่อมโยงกับปัญหาโครงสร้างประชากร เพื่อกระตุ้นให้ฝ่ายการเมืองเห็นความจำเป็นเร่งด่วนในการทบทวนนโยบาย

6. สถานะหน้าต่างโอกาส ภายใต้บริบทดังกล่าว หน้าต่างโอกาสเชิงนโยบายได้เปิดขึ้นอีกครั้ง แต่เป็นการเปิดในระดับการเข้าสู่วาระศึกษาของฝ่ายบริหารเท่านั้น มิใช่การที่รัฐบาลตัดสินใจอนุมัติรับนโยบายแล้วอย่างข้อมูลบางส่วนในสื่อสังคมออนไลน์นำเสนอ

7. ผลลัพธ์ของช่วงเวลา ผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมในยุคนี้คือ การรื้อฟื้นประเด็นเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของหน่วยงานหลัก โดยมีลำดับเหตุการณ์ที่สะท้อนสถานะของนโยบาย ดังนี้

- กันยายน 2568 รัฐบาลแพทองธาร ชินวัตร (คณะรัฐมนตรีคณะที่ 65) เข้ารับตำแหน่งและเริ่มให้ความสนใจกับการปฏิรูปกำลังคนและงบประมาณภาครัฐ

- 11 พฤศจิกายน 2568 สำนักงาน ก.พ. ได้ออกมาชี้แจงอย่างเป็นทางการว่า นายกรัฐมนตรีได้มีข้อสั่งการมอบหมายให้ สำนักงาน ก.พ. กรมบัญชีกลาง สำนักงานงบประมาณและกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ร่วมกันรวบรวมและศึกษาข้อมูลความเป็นไปได้ในการขยายอายุเกษียณราชการเป็น 65 ปี

- สถานะ ณ วันที่ตัดข้อมูล (สิ้นปี 2568) นโยบายนี้มีสถานะเป็นเพียงการเข้าสู่วาระศึกษาของฝ่ายบริหารเท่านั้น ยังไม่มีการจัดทำรายงานผลการศึกษาอย่างเป็นทางการ ยังไม่มีการนำเสนอเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติหลักการ และยังไม่มีการยกร่างแก้ไขกฎหมายแต่อย่างใด

สรุปและอภิปรายผล

1. สรุปผลการวิจัย

การศึกษานี้สามารถตอบคำถามการวิจัยหลักโดยสรุปหลักสำคัญของการก่อรูปวาระนโยบายการขยายอายุเกษียณข้าราชการพลเรือนไทย ผ่านข้อค้นพบหลัก 4 ประการ ดังนี้

1) วาระนโยบายไม่ได้พัฒนาเป็นเส้นตรง (Non-linear development) การก่อรูปวาระนโยบายไม่ได้มีพัฒนาการที่มุ่งไปสู่ความสำเร็จอย่างเป็นเส้นตรง แต่มีพลวัตที่เปลี่ยนแปลงไปตามบริบท โดยเริ่มต้นจากการเข้าสู่วาระเชิงยุทธศาสตร์ในยุคที่ 1 จากนั้นเผชิญกับแรงต้านและวิกฤตการณ์จนเปลี่ยนไปสู่ การถูกลดความสำคัญและชะลอตัวในยุคที่ 2 และล่าสุดได้กลับเข้าสู่วาระศึกษาของฝ่ายบริหารในยุคที่ 3

2) แรงกดดันเชิงโครงสร้างไม่เพียงพอหากขาดทางเลือกและการยอมรับ ตัวบ่งชี้ปัญหาด้านการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและภาระทางการคลังมีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่แรงกดดันจากกระแสปัญหาเพียงอย่างเดียว ไม่เพียงพอที่จะเปิดหน้าต่างโอกาสเชิงนโยบายได้ หากปราศจากข้อเสนอทางเลือก (กระแสนโยบาย) ที่สามารถผ่านข้อจำกัดด้านกฎหมายและโครงสร้างกำลังคน รวมถึงต้องรอให้มีความยอมรับจากบริบททางการเมือง (กระแสการเมือง)

3) การแข่งขันด้านกรอบความหมายนำไปสู่ทางเลือกแบบประนีประนอม วาระนโยบายนี้ถูกจำกัดด้วยการแข่งขันในพื้นที่สาธารณะระหว่างกรอบความหมายเรื่องความยั่งยืนทางการคลังและกรอบความเป็นธรรมระหว่างรุ่น แรงกดดันจากสังคมทำให้ผู้ประกอบการนโยบายและฝ่ายบริหารต้องปรับเปลี่ยนทางเลือกจากการขยายอายุเกษียณแบบทั่วไป (บังคับทั้งระบบ) มาเป็นการเลือกพิจารณาข้อเสนอแบบทำงานต่อโดยสมัครใจหรือขยายเฉพาะกลุ่มความเชี่ยวชาญเพื่อลดแรงต้านทางการเมือง

4) สถานะปัจจุบัน นโยบายการขยายอายุเกษียณเป็นเพียงการเปิดหน้าต่างโอกาสในระดับการเข้าสู่การศึกษาเพื่อรวบรวมข้อมูลผลกระทบอย่างรอบด้านเท่านั้น ยังมีใช้หน้าต่างโอกาสในระดับ การรับรองนโยบาย (Policy Adoption) หรือการตัดสินใจอนุมัติทางกฎหมายแต่อย่างใด

2. อภิปรายผลการวิจัย

1) การบรรจบกันของสามกระแสกับความไม่สมมาตรของการเปิดหน้าต่างโอกาสเชิงนโยบาย ผลการวิจัยชี้ให้เห็นกลไกการก่อรูปวาระนโยบายที่สอดคล้องกับแนวคิดของ Kingdon (2014) ภายใต้กรอบทฤษฎีสามกระแส ซึ่งเสนอว่าการเปิดหน้าต่างโอกาสเชิงนโยบายเกิดขึ้นเมื่อกระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมืองเคลื่อนมาบรรจบกันในช่วงเวลาที่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม ในบริบทของการขยายอายุเกษียณข้าราชการพลเรือนไทย ผลการศึกษายพบกลไกที่ซับซ้อนกว่านั้น กล่าวคือ ในช่วงยุคที่ 1 กระแสปัญหาปรากฏในรูปของวิกฤตโครงสร้างประชากรสูงวัยซึ่งถูกกำหนดความหมายว่าเป็นความท้าทายต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ กระแสดังกล่าวมาบรรจบกับข้อเสนอในยุทธศาสตร์ชาติ (กระแสนโยบาย) และอำนาจนาของรัฐบาล (กระแสการเมือง) ส่งผลให้ประเด็นนี้เข้าสู่วาระเชิงยุทธศาสตร์ได้สำเร็จ แต่ในช่วงยุคที่ 2 แม้ปัญหาทางการคลังจะรุนแรงมากขึ้น แต่กระแสการเมืองกลับเปลี่ยนทิศทางจากวิกฤตโควิด-19 ส่งผลให้หน้าต่างโอกาสปิดลงชั่วคราว

ข้อค้นพบดังกล่าวสอดคล้องกับข้อเสนอของ Cobb & Elder (1983) ที่ชี้ว่า การที่ประเด็นหนึ่งจะเข้าสู่วาระการตัดสินใจไม่ได้ขึ้นอยู่กับความรุนแรงของปัญหาเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับจังหวะเวลาและการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง ขณะเดียวกัน งานวิจัยของ อัครวินท์ ศาสนพิทักษ์ (2559) และ อรรถวัฒน์ พูนสวัสดิ์ กับวริยา ล้ำเลิศ (2560) ชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเป็นแรงกดดันเชิงโครงสร้างที่ผลักดันให้รัฐต้องแสวงหาทางเลือกใหม่อย่างต่อเนื่อง ทว่าข้อค้นพบของงานวิจัยชิ้นนี้ได้ตอกย้ำข้อเสนอของ Phijaisanit (2024) ที่ชี้ว่า แม้ไทยจะเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ แต่การผลักดันนโยบายยังคงเผชิญข้อจำกัดจากบริบททางการเมืองและการยอมรับของสังคม ซึ่งสอดคล้องกับงานของ Zohlnhöfer, Herweg และ Rüb (2015) ที่อธิบายปรากฏการณ์ความไม่สมมาตรระหว่างกระแส โดยเฉพาะกระแสการเมืองที่มีอิทธิพลเหนือกระแสอื่นในทางปฏิบัติ ซึ่งอธิบายกรณีของไทยได้อย่างชัดเจนว่า หากกระแสการเมืองไม่เอื้ออำนวย วาระนโยบายก็ไม่ว่าจะขับเคลื่อนไปสู่การตัดสินใจได้แม้กระแสปัญหาจะชัดเจนเพียงใดก็ตาม

2) ความเฉื่อยเชิงสถาบันและการปรับตัวของนโยบายแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incrementalism) ข้อค้นพบที่วาระรัฐบาลเลือกใช้การขยายอายุเกษียณแบบคัดเลือกเฉพาะกลุ่ม หรือเปลี่ยนมาพิจารณาข้อเสนอแบบสมัครใจ แทนที่จะเป็นการปฏิรูปกฎหมายขยายอายุเกษียณ 65 ปีแบบบังคับทั้งระบบ สามารถอธิบายกลไกได้ผ่านแนวคิดสถาบันนิยมใหม่ซึ่งชี้ให้เห็นถึงปรากฏการณ์ความเฉื่อยเชิงสถาบันในระบบราชการ ระบบราชการไทยมีลักษณะโครงสร้างกำลังคนแบบลำดับขั้นและมีกฎหมายเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญที่ซับซ้อนและผูกพันกับงบประมาณระยะยาว การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายขนาดใหญ่จึงต้องเผชิญข้อจำกัดเชิงสถาบันและต้นทุนทางสถาบันที่สูง

การปรับแนวทางนโยบายในยุคที่ 3 ที่เน้นรูปแบบการทำงานต่อโดยสมัครใจ จึงสะท้อนกลไกการปรับตัวเชิงนโยบายที่พยายามรักษาเสถียรภาพของสถาบันเดิมไว้ ในลักษณะของการพึ่งพาเส้นทางเดิม (Path dependency) ตามข้อเสนอของ Pierson (2000) ที่อธิบายว่ากระบวนการ

ทางการเมืองและสถาบันมักมีลักษณะของผลตอบแทนที่เพิ่มขึ้น (Increasing returns) ซึ่งเมื่อระบบได้ดำเนินไปตามแนวทางหนึ่งแล้ว ต้นทุนในการเปลี่ยนแปลงหรือออกจากเส้นทางเดิมจะสูงขึ้นอย่างมหาศาล ส่งผลให้การปรับเปลี่ยนนโยบายในเวลาต่อมาต้องดำเนินไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป และอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของสถาบันและกฎเกณฑ์ที่มีอยู่เดิม ข้อค้นพบนี้ขยายความสอดคล้องกับการศึกษาของ อรรถวิวัฒน์ พูนสวัสดิ์ และวริยา ล้าเลิศ (2560) ที่พบว่ากฎระเบียบของไทยยังไม่สอดคล้องกับสังคมสูงวัยอย่างเต็มที่ ทำให้การปรับนโยบายมักดำเนินไปในลักษณะการแก้ไขเฉพาะประเด็น รวมถึงงานของ ปาริชาติ ปากขำนิ และคณะ (2566) ที่พบว่า การส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุในไทยยังเป็นเพียงโครงการเฉพาะกิจมากกว่าการออกแบบเชิงระบบ ซึ่งยืนยันถึงลักษณะการก่อรูปนโยบายแบบค่อยเป็นค่อยไป ภายใต้ข้อจำกัดเชิงสถาบัน

3) การเมืองของการให้ความหมาย กลยุทธ์การปฏิเสฐวาระและวาทกรรมสาธารณะ อีกกลไกสำคัญที่ปฏิเสธไม่ได้คือ การแข่งขันด้านกรอบความหมายในพื้นที่สาธารณะ ซึ่งสามารถอธิบายได้ด้วยแนวคิดของ Entman (1993) ที่เสนอว่าวิธีการนำเสนอประเด็นมีอิทธิพลต่อการรับรู้ของสังคม ในช่วงยุคที่ 2 และ 3 วาทกรรมในสื่อสังคมออนไลน์ได้สร้างกรอบความหมายที่ท้าทายนโยบาย โดยเปลี่ยนจุดเน้นจากการรักษาเสถียรภาพทางการเมืองไปสู่กรอบของความไม่เท่าเทียมระหว่างรุ่นและการจำกัดโอกาสการเข้าสู่ระบบราชการของคนรุ่นใหม่

อำนาจของวาทกรรมสาธารณะเช่นนี้มีผลกระทบโดยตรงต่อกระแสการเมือง ทำให้รัฐบาลและผู้ประกอบการนโยบายต้องเผชิญแรงกดดันทางสังคมนำไปสู่การตัดสินใจใช้กลยุทธ์การปิดกั้นวาระและชะลอการตัดสินใจนโยบายออกไปเพื่อลดแรงต้านทางการเมืองในระยะสั้น ข้อค้นพบนี้สะท้อนว่าในบริบทสังคมดิจิทัล อำนาจของวาทกรรมสาธารณะมีบทบาทเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้หน้าต่างโอกาสปิดลง ซึ่งสอดคล้องและช่วยยืนยันการศึกษาของ Seng (2016) ที่พบว่าในบริบททางการเมืองแบบเอเชีย กระแสการเมืองและวาทกรรมสาธารณะมีความเชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออกและสามารถบิดเบือนหรือครอบงำทิศทางของวาระนโยบายได้โดยเฉพาะในประเด็นที่มีความอ่อนไหวทางสังคม

จากกลไกทั้งหมด สามารถอภิปรายสรุปได้ว่า พลวัตของการก่อรูปวาระนโยบายการขยายอายุเกษียณข้าราชการพลเรือนไทย ไม่ได้เกิดจากการบรรจบกันของสามกระแสอย่างเป็นอิสระดังที่ทฤษฎีตะวันตกนำเสนอเพียงอย่างเดียว แต่ในบริบทของประเทศไทย การเปิดหน้าต่างโอกาสเชิงนโยบายถูกกำกับด้วยความหนีตึงสถาบันราชการและความอ่อนไหวต่อกรอบความหมายในวาทกรรมสาธารณะ ผู้ประกอบการนโยบายจึงไม่อาจอาศัยเพียงหลักฐานทางประชากรศาสตร์และการคลังในการผลักดันประเด็น แต่ต้องอาศัยกระบวนการประนีประนอมเชิงสถาบัน (เช่น การเลือกแนวทางสมัครใจ) และการสร้างความชอบธรรมทางสังคมควบคู่กันไปจึงจะสามารถผลักดันนโยบายให้ผ่านข้อจำกัดทางสถาบันและการเมืองได้

ข้อจำกัดของการวิจัย

การศึกษานี้มีข้อจำกัดบางประการที่ควรคำนึงถึงในการนำผลการวิจัยไปใช้หรืออ้างอิง ดังนี้

1. ข้อจำกัดด้านการเข้าถึงข้อมูล การวิจัยนี้พึ่งพาข้อมูลจากเอกสารสาธารณะเป็นหลัก จึงไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับการเจรจาต่อรองหรือเบื้องหลังการตัดสินใจภายในของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้
2. ข้อจำกัดด้านอคติของข้อมูลสื่อ การเลือกใช้ข้อมูลจากสื่อมวลชนและสื่อออนไลน์อาจมีข้อจำกัดเรื่องอคติจากฐานข้อมูลและความพร้อมของการสืบค้นข่าวย้อนหลังในแต่ละสำนักข่าว
3. ข้อจำกัดด้านสถานะของนโยบาย ขอบเขตด้านระยะเวลาของการศึกษาครอบคลุมถึงสิ้นปี พ.ศ. 2568 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่กระบวนการนโยบายยังคงอยู่ระหว่างการดำเนินการศึกษา จึงยังไม่ถึงจุดสิ้นสุดของกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายอย่างสมบูรณ์
4. ข้อจำกัดด้านการยืนยันแรงจูงใจ การวิจัยนี้ไม่ได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์ผู้กำหนดนโยบายระดับสูงหรือผู้ประกอบการนโยบายโดยตรง จึงไม่สามารถยืนยันแรงจูงใจเบื้องลึกของตัวแสดงแต่ละกลุ่มได้อย่างแน่ชัด
5. ข้อจำกัดด้านข้อมูลผลกระทบสุทธิ ข้อมูลตัวเลขรายจ่ายด้านบำนาญที่นำมาอ้างอิง ไม่สามารถนำมาใช้เป็นตัวแทนเพื่อประเมินผลกระทบสุทธิของการขยายอายุเกษียณได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากในความเป็นจริงรัฐบาลยังจำเป็นต้องคำนวณฐานเงินเดือน ค่าจ้างของข้าราชการที่จะทำงานต่อตำแหน่งที่จะว่างลง และการผูกพันระยะยาวร่วมด้วย

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

- 1) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ควรพิจารณาปรับรูปแบบเป็นการจ้างงานตามภารกิจหรือกำหนดสัญญาระยะเวลาเฉพาะ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เกษียณอายุที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านสามารถกลับมาปฏิบัติงานในบทบาทที่ปรึกษาหรือผู้ถ่ายทอดองค์ความรู้ได้ โดยรูปแบบนี้จะช่วยให้ไม่กระทบต่อโอกาสความก้าวหน้าและไม่สกัดกั้นอัตราว่างสำหรับการบรรจุบุคลากรรุ่นใหม่
- 2) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรพัฒนาการสื่อสารสาธารณะเชิงรุก โดยเน้นการนำเสนอข้อมูลหลักฐานที่โปร่งใสเกี่ยวกับความยั่งยืนของระบบบำนาญและสื่อสารเน้นย้ำให้สังคมเห็นภาพชัดเจนว่า นโยบายการทำงานต่อจะเป็นทางเลือกโดยสมัครใจเพื่อสร้างความเข้าใจที่สมดุลและลดข้อกังวลเรื่องความไม่เท่าเทียมระหว่างรุ่นในพื้นที่สาธารณะ

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

กระทรวงการคลัง (โดยเฉพาะกรมบัญชีกลาง) ควรพิจารณาปรับกลไกระบบบำนาญให้มีความยืดหยุ่น โดยการสร้างทางเลือกเชิงนโยบายให้ข้าราชการพลเรือนที่สมัครใจขยายเวลาทำงานต่อสามารถเลือกชะลอการรับบำนาญออกไปก่อน เพื่อแลกกับสิทธิประโยชน์หรืออัตราเงินบำนาญที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต ซึ่งกลไกเชิงนโยบายนี้จะช่วยลดแรงกดดันและบรรเทาภาระรายจ่ายด้านบำนาญของรัฐในระยะสั้นได้อย่างเป็นรูปธรรม

3. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

- 1) ควรมีการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณเพื่อประเมินและเปรียบเทียบผลผลิตภาพในการทำงานของข้าราชการกลุ่มอายุเกิน 60 ปี กับข้าราชการกลุ่มอายุอื่นๆ ในสายงานที่หลากหลาย เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงประจักษ์ในการสนับสนุนการออกแบบระบบค่าตอบแทนที่เหมาะสม
- 2) ควรมีการศึกษาเจาะลึกถึงบทบาทและอิทธิพลของสื่อสาธารณะ ตลอดจนเครือข่ายสังคมออนไลน์ ต่อการกำหนดวาระนโยบายเกี่ยวกับการขยายอายุเกษียณ เพื่อทำความเข้าใจทิศทางการรับรู้ของสังคมและพลวัตของวาทกรรมสาธารณะอย่างเป็นระบบมากขึ้น
- 3) ควรมีการวิจัยและพัฒนาแบบจำลองประมาณการภาระการคลังระยะยาว โดยทำการเปรียบเทียบผลกระทบทางการคลังระหว่างระบบบำนาญในปัจจุบันกับการขยายเวลาการทำงานภายใต้ระบบสมัครใจ เพื่อนำไปสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบายของภาครัฐให้มีความแม่นยำยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ. (2561). ประกาศเรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580). *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก. (13 ตุลาคม 2561).
- ไทยพีบีเอส. (2560). *คกก. ปฏิรูปสังคมเสนอขยายเกษียณอายุทำงาน ชรก.เป็น 63 ปี*.
<https://www.thaipbs.or.th/news/content/267608>
- ไทยพีบีเอส. (2561). *วิษณุเผยยังไม่ขยายราชการ 63 ปี*.
<https://www.thaipbs.or.th/news/content/275309>
- ไทยพีบีเอส Policy Watch. (2567). *ยึด 65-70 ปี รับมือสังคมสูงวัย*.
<https://policywatch.thaipbs.or.th/article/life-152>
- ไทยรัฐ. (2562). *เกษียณอายุ 63*. <https://www.thairath.co.th/news/local/1582275>
- บีบีซีไทย. (2568, December 5). *แนวคิดขยายจาก 60 เป็น 65 ปี แก้ปัญหาสังคมผู้สูงอายุได้จริงแค่ไหน*.
<https://www.bbc.com/thai/articles/ckgk5nk89eno>
- ประสงค์ชัย เศรษฐสุวิชัย. (2559). การศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบาย: วิเคราะห์ตัวแบบพุทธรักษา และการนำไปใช้. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 7 (3): 301-331.
- ปาริชาติ ปากขำนิ, ภาณุวัฒน์ ปากขำนิ, ทนงค์ศักดิ์ ทองศรีสุข, อัจฉราภรณ์ เชื้อช้าง, และ กัลยารัตน์ กำลังเหลือ. (2566). การศึกษาภาวะพลฒพลังในชุมชนอำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ. *วารสารพุทธศาสตร์ มจร อุบลราชธานี*, 5(2), 473-480.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (2558). *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2557*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- วรเวศม์ สุวรรณระดา, พรพจ ปรปักษ์ขาม, และ นภา วะสี. (2564). *กบข.: กลไกช่วยคนไทยมีเงินหลังเกษียณกับความเสี่ยงที่รออยู่*. สืบค้นจาก <https://tdri.or.th/2021/10/the-national-pension-fund/>
- ศูนย์ข้อมูลเพื่อธุรกิจไทยในสิงคโปร์. (2567). *สิงคโปร์เพิ่มเกณฑ์เกษียณอายุเป็น 64 ปี ในปี 2569*. สืบค้นจาก

- https://thaibizsingapore.com/news/sub/policies/increase_retirement_age_to_64/
- สรารุช ไพฑูรย์พงษ์, อุษณีย์ ศรีจันทร์ และกันต์ ธีระพงษ์. (2566). การขยายอายุเกษียณในญี่ปุ่น. สืบค้นจาก <https://tdri.or.th/2023/01/japan-aging-workforce/>
- สำนักงานประมาณ. (2565). พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2566). รายงานสถานการณ์ไทย พ.ศ. 2566. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- https://www.nso.go.th/nsoweb/storage/upload_file/2024/20240410154107_59259.pdf
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2564). ผลการพิจารณารายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การจ้างงานข้าราชการภายหลังเกษียณอายุ 60 ปี เพื่อรองรับสังคมสูงวัย ของคณะกรรมการการพัฒนาระบบราชการและกิจการเด็ก เยาวชน สตรี คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส วุฒิสภา. ที่ นร 0503/9492.
- อรธวัฒน์ พูนสวัสดิ์, และ วริยา ล้ำเลิศ. (2560). สภาพสังคมในปัจจุบันกับความเหมาะสมต่อการกำหนดเกณฑ์เกษียณอายุของประเทศไทย. *วารสารวิจัย มข. (ฉบับบัณฑิตศึกษา) สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 5(3), 83–93. Retrieved from <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/gskkuhs/article/view/107860>
- อัศวินท์ ศาสนพิทักษ์. (2559). การขยายอายุที่จะเกษียณในสังคมสูงวัย. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา*, 8(1), 1–10.
- เอ็มคอตนิวส์. (2568). นักวิชาการชี้ขยายวัย 6 ปี เน้นควรเปลี่ยนตำแหน่งไม่ให้กระทบคนรุ่นใหม่. <https://news1005.mcot.net/news1005/-/news/list/130823>
- Cobb, R. W., & Ross, M. H. (1997). *Cultural strategies of agenda denial: Avoidance, attack, and redefinition*. University Press of Kansas.
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1983). *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*. Allyn and Bacon.
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43(4), 51–58. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-48.1996.tb00343.x>
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). Pearson Education Limited.

- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2019). *Pensions at a glance 2019: OECD and G20 indicators*. OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2022). *Pensions at a glance Asia/Pacific 2022*. OECD Publishing.
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/12/pensions-at-a-glance-asia-pacific-2022_35d73d0b/2c555ff8-en.pdf
- Phijaisanit, E. (2024). Fostering active ageing in Thailand's informal economy: A policy imperative. *Thammasat Review of Economic and Social Policy*, 9(1), 54–73.
Retrieved from <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/TRESP/article/view/269765>
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251–267.
<https://doi.org/10.2307/2586011>
- Seng, T. A. (2016). *The limits of the multiple streams framework in explaining Singapore's policy process* (Unpublished manuscript). Academia.edu. Retrieved from
https://www.academia.edu/29098128/The_Limits_of_the_Multiple_Streams_Model_in_Explaining_Singapores_Policy_Process
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP). (2022). *Asia-Pacific report on population ageing 2022*. UNESCAP.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2022). *World population prospects 2022: Summary of results*. United Nations.
https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/wpp2022_summary_of_results.pdf
- World Health Organization (WHO). (2002). *Active ageing: A policy framework*. WHO.
<https://extranet.who.int/agefriendlyworld/wp-content/uploads/2014/06/WHO-Active-Ageing-Framework.pdf>
- Zohlnhöfer, R., Herweg, N., & Rüb, F. (2015). Theoretically refining the multiple streams framework. *European Journal of Political Research*, 54(3), 412–418.