

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1. หลักการและเหตุผล

ปัจจุบัน ข้อมูลขององค์การอนามัยโลก พบว่า สัดส่วนคนพิการมีจำนวนประมาณร้อยละ 15 ของจำนวนประชากรโลกทั้งหมด สำหรับประเทศไทย จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าจำนวนคนพิการในปี พ.ศ.2550 มีจำนวน 1.9 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 2.9 ของประชากรทั้งหมด ซึ่งเพิ่มขึ้นจาก ปี พ.ศ.2517 ประมาณ 2 แสนคน หรือร้อยละ 0.5 สำหรับสถิติข้อมูลการออกบัตรประจำตัวคนพิการของสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (พก.) พบว่ามีคนพิการที่มีบัตรประจำตัวคนพิการแล้วจำนวนทั้งสิ้น 1,315,030 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2555) มีภูมิลำเนาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 505,608 คน (ร้อยละ 38.45) ภาคเหนือ 303,048 คน (ร้อยละ 23.04) ภาคกลางและภาคตะวันออก 272,067 คน (ร้อยละ 20.69) ภาคใต้ 144,435 คน (ร้อยละ 10.98) กรุงเทพมหานคร 49,824 คน (ร้อยละ 3.79) และไม่ระบุภูมิลำเนา 40,048 คน (ร้อยละ 3.05)

นอกจากนี้ ยังพบว่าความพิการมีความสัมพันธ์กับความชราภาพค่อนข้างสูง เนื่องจากการเสื่อมสภาพของอวัยวะต่าง ๆ ทำให้ผู้สูงอายุจำนวนมากมีโอกาสที่จะมีความพิการเกิดขึ้น สำหรับประเทศไทย จากข้อมูลของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล พบว่า ประเทศไทยมีจำนวนผู้สูงอายุ (อายุเกิน 60 ปีขึ้นไป) จำนวน 8,219,657 คิดเป็นร้อยละ 12.75 (ข้อมูล ณ วันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ.2555) และสัดส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มสูงขึ้นอีกในอนาคต

สิทธิของคนพิการไทยได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ในหลายมาตรา อาทิ มาตรา 54 ระบุถึงสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกควม สะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ และมาตรา 80 กำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม รวมถึงการสงเคราะห์ และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และพึ่งพาตนเองได้ นอกจากนี้ คนพิการไทย ยังได้รับการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิจากกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ อีกหลายฉบับ ที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ พ.ศ.2550 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2553 พระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 พระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ.2551 พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 และ

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550 รวมถึงอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ซึ่งเป็นพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาดังกล่าว เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2551

สำหรับกลไกที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิคนพิการของประเทศไทยมีหลายระดับ ทั้งในเชิงพื้นที่และเชิงประเด็น ได้แก่ คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ คณะอนุกรรมการตามประเภทความพิการ คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการประจำจังหวัด กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ การจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ การรับรองมาตรฐานองค์กรด้านคนพิการ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาคมสภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทย และหน่วยงานของรัฐ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ.2550 เพื่อให้คนพิการได้รับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยการฟื้นฟูสมรรถภาพ การจัดสวัสดิการ การส่งเสริมและพิทักษ์สิทธิ การสนับสนุนให้คนพิการสามารถดำรงชีวิตอิสระ มีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และความเสมอภาคกับบุคคลทั่วไป มีส่วนร่วมทางสังคมอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ ภายใต้สภาพแวดล้อมที่คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ มาตรา 12 กำหนดให้มีสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติขึ้นเป็นส่วนราชการในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มาตรา 13 (2) กำหนดให้สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการสำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ รวบรวมและเก็บรักษาข้อมูลเกี่ยวกับคนพิการ สถานการณ์ของคุณภาพชีวิตคนพิการ เพื่อประโยชน์ต่อการป้องกัน การรักษา การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ และจัดทำแผนงานวิเคราะห์ ติดตาม ประเมินผลต่อคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

นอกจากนี้ มาตรา 20 ในพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ ตลอดจนสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ดังนี้ (1) การบริการฟื้นฟูสมรรถภาพโดยกระบวนการทางการแพทย์และค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ค่าอุปกรณ์ เครื่องช่วยความพิการ และสื่อส่งเสริมพัฒนาการ (2) การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติหรือแผนการศึกษาแห่งชาติตามความเหมาะสมในสถานศึกษาเฉพาะหรือในสถานศึกษาทั่วไป หรือการศึกษาทางเลือก หรือการศึกษานอกระบบ (3) การฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ การให้บริการที่มีมาตรฐาน การคุ้มครองแรงงาน มาตรการเพื่อการมีงานทำ ตลอดจนได้รับการส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ และบริการสื่อ สิ่งอำนวยความสะดวก เทคโนโลยีหรือความช่วยเหลืออื่นใด เพื่อการทำงานและประกอบอาชีพของคนพิการ (4) การยอมรับและมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง (5) การช่วยเหลือให้เข้าถึงนโยบาย แผนงาน โครงการ กิจกรรม การพัฒนาและบริการ

อันเป็นสาธารณะ ผลิตภัณฑ์ที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิต การช่วยเหลือทางกฎหมายและการจัดหา  
ทนายความว่าต่างแตกต่างกัน (6) ข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร บริการโทรคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศ  
และการสื่อสาร และเทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวก เพื่อการสื่อสารสำหรับคนพิการทุกประเภท ตลอดจน  
บริการสื่อสารสาธารณะจากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ (7) บริการ  
ล่ามภาษามือ (8) สิทธิที่จะนำสัตว์นำทาง เครื่องมือหรืออุปกรณ์นำทาง หรือเครื่องช่วยความพิการใด ๆ  
ติดตัวไปในยานพาหนะหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการเดินทาง และการได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก  
สะดวกอันเป็นสาธารณะ โดยได้รับการยกเว้นค่าบริการ ค่าธรรมเนียม และค่าเช่าเพิ่มเติมสำหรับสัตว์  
เครื่องมืออุปกรณ์ หรือเครื่องช่วยความพิการ (9) การจัดสวัสดิการเบี้ยความพิการ (10) การปรับสภาพ  
แวดล้อมที่อยู่อาศัย การมีผู้ช่วยคนพิการ หรือการจัดให้มีสวัสดิการอื่น

สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ได้พัฒนามาตรฐานคุณภาพชีวิตคน  
พิการขึ้น ซึ่งประกอบด้วย 7 ดัชนี 8 องค์ประกอบ และ 26 ตัวชี้วัด โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเป็น  
เครื่องมือในการสำรวจสถานการณ์คุณภาพชีวิตคนพิการและการเข้าถึงสิทธิคนพิการตามกฎหมาย และ  
เป็นข้อมูลสะท้อนกลับ (feedback) เพื่อนำไปสู่การพัฒนากระบวนการจัดบริการสำหรับคนพิการต่อไป

อย่างไรก็ตาม จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากการปฏิบัติงานที่ผ่านมา หรือการเผยแพร่ข่าวสาร  
ของสื่อมวลชน พบว่า คนพิการส่วนใหญ่ยังเผชิญกับความยากจน ขาดโอกาสและความเท่าเทียม จึงทำ  
ให้เผชิญกับความยากลำบากในการดำเนินชีวิตหลาย ๆ ด้าน สอดคล้องกับรายงานการสำรวจความ  
พิการ พ.ศ. 2550 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ที่พบว่าคุณภาพชีวิตทางด้านการศึกษาของประชากร  
พิการ ที่มีอายุตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป ร้อยละ 24.3 ไม่ได้รับการศึกษา และมีมากกว่าครึ่ง (ร้อยละ 59.5) ที่  
สำเร็จการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ในขณะที่คุณภาพชีวิตด้านการมีงานทำของคนพิการ พบว่า มี  
คนพิการในวัยแรงงาน เพียงร้อยละ 15 ที่มีงานทำ และส่วนใหญ่เป็นอาชีพด้านการเกษตรและประมง  
มากที่สุด (ร้อยละ 19.4) ในส่วนการเข้าถึงความช่วยเหลือหรือสวัสดิการของรัฐ พบว่ามีประชากรพิการ  
ร้อยละ 20.3 ขาดการสนับสนุนเครื่องช่วยความพิการตามความจำเป็น รวมถึงมีความยากลำบากใน  
ประกอบกิจวัตรประจำวัน ร้อยละ 0.4 และมีปัญหาสุขภาพอันเป็นข้อจำกัดในการร่วมกิจกรรมต่าง ๆ  
ร้อยละ 2.8

ด้วยสภาพปัญหาและความสำคัญของคนพิการไทยดังกล่าวแล้ว สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่  
ของสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ในการดำเนินการติดตามตรวจสอบการ  
เข้าถึงสิทธิของคนพิการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ดังนั้น จึงได้  
มอบหมายให้คณะผู้วิจัยจากมหาวิทยาลัยมหิดล จัดทำข้อเสนอโครงการ “การติดตามการเข้าถึงสิทธิ  
ของคนพิการและการพัฒนารูปแบบระบบสวัสดิการที่ส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิของคนพิการ” ขึ้น โดยจะ  
ดำเนินการสำรวจ วิเคราะห์ รวบรวม จัดเก็บ และนำเสนอข้อมูลสถานการณ์ของคุณภาพชีวิตคนพิการ  
ในลักษณะข้อมูลสารสนเทศ เพื่อนำเสนอต่อผู้บริหาร หน่วยงาน องค์กรที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเป็นข้อมูล  
ในการกำหนดนโยบาย และจัดทำแผนงาน โครงการเชิงบูรณาการเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนา

คุณภาพชีวิตคนพิการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้คนพิการไทยเป็นพลเมืองที่มีผลิตภาพ สามารถดำรงตนอยู่ในสังคมอย่างมีศักดิ์ศรี และมีความอยู่เย็นเป็นสุขตามเป้าหมายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 ต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์

- 2.1 เพื่อศึกษาการเข้าถึงสิทธิคนพิการตามมาตรฐานคุณภาพชีวิตคนพิการ ของสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ
- 2.2 เพื่อศึกษาและพัฒนาารูปแบบการบริหารจัดการระบบสวัสดิการสังคมด้านคนพิการที่ส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิของคนพิการและสอดคล้องกับสถานการณ์ ความต้องการของคนพิการและบริบทของสังคมไทย

## 3. ขอบเขตการศึกษา

### 3.1 ขอบเขตด้านวิธีการ

สืบเนื่องจากการที่สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (พก.) ได้พัฒนามาตรฐานคุณภาพชีวิตคนพิการขึ้น เมื่อปี พ.ศ.2554 และยังไม่ได้เริ่มจัดเก็บข้อมูลตามมาตรฐานในช่วงเวลาดังกล่าว ประกอบกับสถานการณ์ทางสังคมอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมในช่วงที่มีการพัฒนามาตรฐานฯ ดังนั้น เพื่อให้มาตรฐานคุณภาพชีวิตคนพิการที่พัฒนาขึ้น มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน การศึกษาการเข้าถึงสิทธิคนพิการตามมาตรฐานคุณภาพชีวิตคนพิการในการวิจัยครั้งนี้ จึงออกแบบดำเนินการในลักษณะคู่ขนานทั้งเพื่อการทดสอบ (implement) มาตรฐานคุณภาพชีวิตคนพิการที่พัฒนาขึ้นและการจัดเก็บข้อมูลการเข้าถึงสิทธิของคนพิการตามมาตรฐานคุณภาพชีวิตคนพิการไปพร้อมกัน โดยดำเนินการในพื้นที่นำร่องตำบลต้นแบบการพัฒนาสังคมและสวัสดิการสังคม (ตำบลต้นแบบ) ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจำนวน 32 ตำบลทั่วประเทศ

อนึ่ง นอกจากการทดสอบมาตรฐานฯ และการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อให้ทราบสถานการณ์การเข้าถึงสิทธิตามมาตรฐานคุณภาพชีวิตคนพิการ ดังกล่าวแล้ว คณะผู้วิจัยร่วมกับสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ยังได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการติดตามการเข้าถึงสิทธิของคนพิการที่ต้องมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับการติดตามสถานการณ์การเข้าถึงสิทธิของคนพิการดังกล่าวนี้ สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ มิได้เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการเองโดยลำพัง แต่ดำเนินการร่วมกับภาคีเครือข่ายในพื้นที่ จึงได้ออกแบบการดำเนินงานที่ผนวกวัตถุประสงค์ด้านการเรียนรู้แก่ผู้เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมคุณภาพชีวิตคนพิการขึ้น ในรูปแบบการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาศักยภาพบุคลากรขององค์กรภาคีที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีศักยภาพที่จะเป็นกลไกในการขับเคลื่อนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการที่รับผิดชอบในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้มาตรฐานคุณภาพชีวิตคนพิการเป็นเครื่องมือสร้างการเรียนรู้ร่วมกัน

### 3.2 ด้านเนื้อหา จะครอบคลุม เนื้อหาดังต่อไปนี้

3.2.1 ศึกษาและจัดเก็บข้อมูลการเข้าถึงสิทธิของคนพิการตามเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพชีวิตคนพิการ

3.2.2 ศึกษานโยบาย แผนงาน สถานการณ์ และปัญหาอุปสรรค ครอบคลุมของสวัสดิการสังคมด้านคนพิการ และช่องว่างหรือข้อจำกัดของระบบสวัสดิการสังคมด้านคนพิการในปัจจุบัน

3.2.3 วิเคราะห์และสังเคราะห์รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมในต่างประเทศหรือในประเทศที่สามารถเป็นต้นแบบในการส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิของคนพิการในประเทศไทยได้อย่างเป็นรูปธรรม

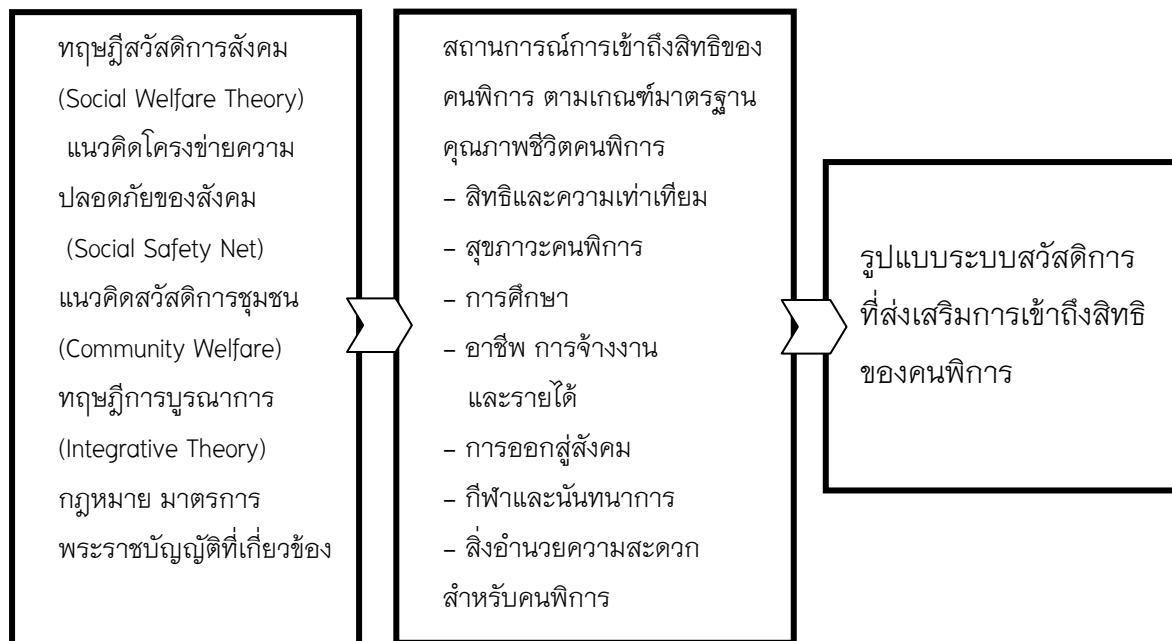
3.2.4 พัฒนารูปแบบการบริหารจัดการระบบสวัสดิการสังคมด้านคนพิการที่ส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิของคนพิการและสอดคล้องกับสถานการณ์ ความต้องการของคนพิการและบริบทของสังคมไทย

### 3.3 ด้านกลุ่มเป้าหมาย ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย ดังนี้

3.3.1 ข้อมูลเชิงปริมาณ ซึ่งมีหน่วยวิเคราะห์เป็นรายบุคคล ได้แก่ ข้อมูลการสำรวจการเข้าถึงสิทธิของคนพิการตามเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพชีวิตคนพิการจากกลุ่มตัวอย่างคนพิการและ/หรือผู้ดูแลคนพิการ ในพื้นที่โครงการตำบลต้นแบบการพัฒนาสังคมและสวัสดิการสังคม (ตำบลต้นแบบ) ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจำนวน 32 ตำบลทั่วประเทศ โดยขนาดกลุ่มตัวอย่างดังกล่าว จะได้รับการสุ่มตัวอย่างให้เป็นตัวแทนของประชากรคนพิการในพื้นที่เป้าหมาย ตามหลักการทางสถิติ

3.3.2 ข้อมูลเชิงคุณภาพ ซึ่งรวบรวมจากนักวิชาการ ผู้ดูแลคนพิการ ผู้ช่วยคนพิการ ผู้แทนองค์กรด้านคนพิการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการด้านคนพิการ เพื่อประกอบการวิเคราะห์ศักยภาพ ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการด้านคนพิการ

#### 4. กรอบแนวคิดการวิจัย



กรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ โดยใช้แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิต สิทธิและสวัสดิการของคนพิการ ศึกษาสถานการณ์การเข้าถึงสิทธิของคนพิการ ตามเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพชีวิตคนพิการ และเสนอรูปแบบระบบสวัสดิการที่ส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิของคนพิการ ที่เป็นทางเลือกให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย

#### 5. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 องค์ความรู้ด้านการส่งเสริมและพัฒนาพัฒนาอาชีพคนพิการจากการการวิเคราะห์-สังเคราะห์ เอกสาร

5.2 ข้อมูลสารสนเทศการเข้าถึงสิทธิคนพิการตามเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพชีวิตคนพิการ ของสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ

5.3 รูปแบบการบริหารจัดการระบบสวัสดิการสังคมด้านคนพิการที่ส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิของคนพิการและสอดคล้องกับสถานการณ์ ความต้องการของคนพิการและบริบทของสังคมไทย