

นโยบายภาครัฐในการส่งเสริมการประกอบอาชีพคนพิการ:
ศึกษากรณีคนพิการทางด้านสายตา

นายเทพพงษ์ พวงเพชร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2550
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

STATE POLICY IN VOCATIONAL PROMOTION FOR PEOPLE WITH DISABILITIES:
A CASE STUDY OF VISUALLY IMPAIRED PERSONS

Mr. Tevapong Puangpetch

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in Government

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2007

Copyright of Chulalongkorn University

501588

หัวข้อวิทยานิพนธ์

นโยบายภาครัฐในการส่งเสริมการประกอบอาชีพคนพิการ:
ศึกษารณียคนพิการทางด้านสายตา

โดย

นายเทวพงษ์ พวงเพชร


สาขาวิชา

การปกครอง

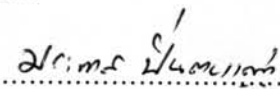
อาจารย์ที่ปรึกษา

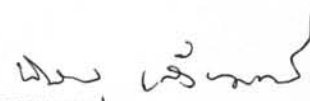
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พิษณุ เสี่ยงมพงษ์

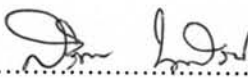
คณะกรรมการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ


.....คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประภาส ปิ่นตบแต่ง)


.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พิษณุ เสี่ยงมพงษ์)


.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สิริพรรณ นกสวน)

เทวพงษ์ พวงเพชร: นโยบายภาครัฐในการส่งเสริมการประกอบอาชีพคนพิการ: ศึกษากรณีคนพิการทางด้านสายตา (STATE POLICY IN VOCATIONAL PROMOTION FOR PEOPLE WITH DISABILITIES: A CASE STUDY OF VISUALLY IMPAIRED PERSONS) อ. ที่ปรึกษา : ผศ. ดร. พิษณุ เสงี่ยมพงษ์ 251 หน้า.

งานวิจัยชิ้นนี้ได้ศึกษาถึงนโยบายภาครัฐด้านการส่งเสริมการประกอบอาชีพของคนพิการ โดยเน้นศึกษาการประกอบอาชีพของคนพิการทางสายตา คำถามการวิจัยที่สำคัญคือ โอกาสด้านการประกอบอาชีพของคนพิการและคนพิการทางสายตาเป็นอย่างไรในสภาพการณ์ปัจจุบัน โดยได้นำทฤษฎีทางการเมืองที่เกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชน การจัดสรรในสังคม การส่งเสริมความเสมอภาค ตลอดจนทฤษฎีผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มาใช้เพื่อเป็นกรอบในการวิเคราะห์ งานวิจัยนี้อาศัยวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพและการพรรณนาเป็นหลัก ประกอบกับการสำรวจข้อมูลคนพิการด้วยแบบสอบถามแบบมีโครงสร้าง

ผลการศึกษาวิเคราะห์ที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้คือ นโยบายภาครัฐยังคงขาดซึ่งประสิทธิภาพในการส่งเสริมโอกาสในการประกอบอาชีพของคนพิการ โดยนโยบายดังกล่าวยังมีลักษณะค่อนข้างกว้าง ซึ่งเป็นผลให้ความต้องการจำเป็นของคนพิการแต่ละประเภทไม่ได้รับการตอบสนองอย่างเฉพาะเจาะจงด้วยเหตุนี้ คนพิการในประเทศไทยจึงยังถูกจำกัดโอกาสและทางเลือกในการประกอบอาชีพอยู่ แม้แต่การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของคนพิการเองก็ตาม ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้ส่งผลในทางลบต่อสิทธิและศักดิ์ศรีของคนพิการ และสุดท้าย การศึกษาวิจัยครั้งนี้ยังพบด้วยว่า ในทางปฏิบัติแล้ว หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนยังมีการจำกัดโอกาสการจ้างงานคนพิการ โดยเฉพาะคนพิการทางสายตา

จากผลการศึกษาวิเคราะห์ข้างต้น งานวิจัยนี้จึงได้เสนอให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องปรับปรุงนโยบายภาครัฐที่อาจกระทบต่อสิทธิและศักดิ์ศรีของคนพิการให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งการพัฒนานโยบายเพื่อยกระดับการส่งเสริมอาชีพของคนพิการควรต้องได้รับการสนับสนุนในหลายด้าน โดยต้องคำนึงถึงความต้องการจำเป็นที่แตกต่างกัน อันเนื่องมาจากความพิการที่แตกต่างกัน อีกทั้งคนพิการยังต้องได้รับการส่งเสริมทักษะการประกอบอาชีพด้วย โดยหากสิ่งดังกล่าวเกิดขึ้นได้จริงแล้ว เชื่อได้ว่านายจ้างเองก็จะมีเหตุผลไม่เพียงพอที่จะปฏิเสธการรับคนพิการเข้าทำงาน

ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2550

ลายมือชื่อนิติศ.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

4781118524 : MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD: VOCATIONAL PROMOTION POLICY / PEOPLE WITH DISABILITIES / VISUALLY IMPAIRED PERSONS. TEVAPONG PUANGPETCH : STATE POLICY IN VOCATIONAL PROMOTION FOR PEOPLE WITH DISABILITIES : A CASE STUDY OF VISUALLY IMPAIRED PERSONS. THESIS ADVISOR : ASST.PROF. PISANU SANGIAMPONGS, Ph.D., 251 pp.

This thesis studies the State policy on vocational promotion for disabled people, with a focus on people with visual impairment. The main inquiry is the current state of vocational opportunities among people with disabilities and those with visual disability. The study uses political theories on human rights, income distribution, affirmative action, and street-level bureaucracy as the framework for analysis. The descriptive, qualitative approach is used as the main research method, with a supplement of structured survey of disabled people.

Following are the major findings and analyses. The State policy still lacks the efficacy in promoting job opportunities for the disabled people. The policy is rather general, in that it does not pay specific attention to the needs of people with different types of impairments. The Thai people with disabilities, therefore, remain having limited job opportunities and resort to such jobs as lottery vending, further negatively affecting their rights and dignity. Lastly, the research also finds that in practice, both the public and private sectors still manage to limit employment opportunities among people with disabilities and especially those with visual impairment.

With the above findings and analyses, this research proposes the necessity in further improving State policy that could affect the rights and dignity of disabled people. More progression in terms of policy enhancement in many aspects of vocational promotion is encouraged, with more attention to people with specific needs due to different types of impairment. Their job skills have to be promoted. As such, it is expected that employers would have less reason to unwelcome people with disabilities.

Department : Government
 Field of study : Government
 Academic year : 2007

๔๗๗๗๗

Student's signature :
 Advisor's signature :
 Co-advisor's signature :

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จไปได้ด้วยดี โดยได้รับความช่วยเหลือจาก ผศ. ดร. พิษณุ เสี่ยมพงษ์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผศ.ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง ประธานคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และ ผศ.สิริพรรณ นกสวน กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ช่วยกรุณาให้คำแนะนำเพื่อทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากขึ้น ขอขอบคุณ คุณกิติพงศ์ สุทธิ ผู้อำนวยการสถาบันคนตาบอดแห่งชาติเพื่อการวิจัยและพัฒนา สมาคมคนตาบอดแห่งประเทศไทย ที่ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับข้อมูลการประกอบอาชีพของคนตาบอด ขอขอบคุณ คุณบัณฑิต เจ้าหน้าที่สำนักส่งเสริมและพิทักษ์คนพิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ได้ช่วยรวบรวมข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐซึ่งเกี่ยวกับการประกอบอาชีพของคนพิการ ขอขอบคุณ คุณกาญจนา เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่ส่งข้อมูลการประกอบอาชีพของคนพิการในหน่วยงานภาครัฐมาให้ ขอขอบคุณ คุณวาสนา กสิบเมฆ และอาสาสมัครห้องสมุดคนตาบอดแห่งชาติ ที่ช่วยอ่านหนังสือและเอกสารต่าง ๆ ลงแผ่นซีดีให้ ขอขอบคุณ คุณจิตติญา จันทพรหม ซึ่งช่วยกรุณาตรวจสอบความถูกต้องของวิทยานิพนธ์และทำตารางต่าง ๆ ที่ปรากฏในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ภาควิชาการปกครองและเจ้าหน้าที่ฝ่ายบัณฑิตของคณะรัฐศาสตร์ที่กรุณาเป็นธุระในเรื่องเอกสารต่าง ๆ ให้ด้วยดี ขอขอบพระคุณบริษัทดวงฤทธิ์ มุนนาท จำกัด ที่ให้โอกาสในการทำงาน ขอขอบคุณเพื่อน ๆ ที่เรียนภาควิชาการปกครอง ทุกคน ทั้ง ญาเรศ อัครพัฒนานุกุล ที่ช่วยตรวจงานให้ทุกชิ้นก่อนถึงมืออาจารย์ ศรีณย์ จิระพงษ์สุวรรณ ที่ร่วมฝ่าฟันอุปสรรคต่าง ๆ จนจบได้พร้อมกัน วัชรพล พุทธิรักษา ที่คอยให้กำลังใจตลอด ส่วน วารุณี ณ นคร และ กนกพร หินเระวี่ ที่เป็นเพื่อนที่ดีเสมอมา ขอขอบคุณพี่ขวัญชัย เกิดแดน ที่ช่วยแปลเอกสารเป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ขอขอบคุณ ชลธิชา สวรรค์กสิกร มนทิรา ปานอ่วม และรสสุคนธ์ โตประยูร ที่ช่วยเป็นสละเวลามาช่วยทำแบบสอบถาม ขอขอบคุณผู้ที่ให้สัมภาษณ์ และผู้ที่ช่วยตอบแบบสอบถามทุกท่านที่ช่วยให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์สำหรับการทำวิทยานิพนธ์ ขอขอบคุณ คุณปฏิการ เทพมงคล ที่ให้ความช่วยเหลืออย่างดีมากในทุกเรื่อง ๆ และเหนือสิ่งอื่นใด ขอขอบพระคุณคุณพ่อทวิศักดิ์ และคุณแม่พรรณิ พวงเพชร ที่คอยห่วงใย คอยเป็นกำลังใจที่ดีโดยตลอด

ประโยชน์อันใดที่เป็นผลมาจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ขอมอบให้กับผู้ที่มีส่วนร่วมในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ทุกท่าน ตลอดจนเพื่อนคนตาบอดและเพื่อนคนพิการทุกคน คุณความดีอันเกิดจากการวิจัยครั้งนี้ขอมอบแด่บุพการี และอาจารย์ทุกท่านด้วย

สารบัญ

บทที่	หน้า
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	10
1.3 คำถามในการวิจัย.....	10
1.4 สมมติฐานของงานวิจัย.....	10
1.5 อธิบายสมมติฐานและวิธีพิสูจน์สมมติฐาน.....	11
1.6 ระเบียบวิธีวิจัย.....	13
1.7 ขอบเขตของงานวิจัย.....	14
1.8 นิยามศัพท์.....	14
1.9 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	15
บทที่ 2 งานวิจัย แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	16
2.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	16
2.2 ทฤษฎีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชน.....	20
2.3 ทฤษฎีการจัดสรรในสังคม.....	26
2.4 ทฤษฎีการส่งเสริมความเสมอภาค "Affirmative Action".....	28
2.5 ทฤษฎีผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ "Street Level Bureaucracy".....	31
บทที่ 3 ความเป็นมาและโอกาสในการประกอบอาชีพของคนพิการทางสายตา.....	37
3.1 ความเป็นมาของคนตาบอดในการประกอบอาชีพในหน่วยงานของ รัฐและสถานประกอบการเอกชน.....	39
3.2 ความเป็นมาของคนตาบอดในการประกอบอาชีพอิสระ.....	47
บทที่ 4 นโยบายภาครัฐกับอุปสรรคในการประกอบอาชีพของคนพิการทางสายตา.....	62
4.1 นโยบายของภาครัฐทั้งในส่วนของนโยบายทั่วไปและนโยบาย การส่งเสริมอาชีพคนพิการกับอุปสรรคในการประกอบอาชีพของคนพิการ และคนพิการทางสายตา.....	63
4.2 นโยบายการส่งเสริมอาชีพคนพิการของภาครัฐที่มุ่งการแก้ไขปัญหา คนพิการแบบรวมหมู่กับโอกาสในการประกอบอาชีพของคนพิการทางสายตา.....	96

บทที่	หน้า
4.3 การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติกับการสร้างความเป็นธรรม ในสังคมให้กับคนพิการและคนพิการทางสายตาในการประกอบอาชีพ.....	120
4.4 การปรับปรุงนโยบายภาครัฐเพื่อส่งเสริมโอกาสในการ ประกอบอาชีพของคนพิการตลอดจนคนพิการทางสายตา.....	129
บทที่ 5 บทสรุปของงานวิจัยและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากผู้วิจัย.....	140
5.1 บทสรุปของงานวิจัย.....	140
5.2 ข้อเสนอของผู้วิจัยต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพคนพิการ.....	144
5.3 ข้อเสนอของผู้วิจัยถึงแนวทางในการทำวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้อง กับการประกอบอาชีพของคนพิการในอนาคต.....	154
รายการอ้างอิง.....	156
ภาคผนวก.....	165
ภาคผนวก ก. แบบสอบถามคนพิการทางสายตาที่ทำงานอยู่ในหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรคนพิการ หรือสถานประกอบการเอกชนเกี่ยวกับ การประกอบอาชีพและอุปสรรคในการประกอบอาชีพอันเป็นผลจาก นโยบายภาครัฐ.....	166
ภาคผนวก ข. แบบสอบถามคนพิการทางสายตาที่ประกอบอาชีพจำหน่าย สลากกินแบ่งรัฐบาล เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ และอุปสรรคใน การประกอบอาชีพอันเป็นผลจากนโยบายภาครัฐ.....	178
ภาคผนวก ค. แบบสอบถามคนพิการทางสายตาที่ประกอบอาชีพรับจ้างเกี่ยวกับ การประกอบอาชีพและอุปสรรคในการประกอบอาชีพอันเป็นผล จากนโยบายภาครัฐ.....	189

บทที่	หน้า
ภาคผนวก ข.	ผลการตอบแบบสอบถามของคนพิการทางสายตาที่ทำงานอยู่ใน หน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรคนพิการหรือสถานประกอบ การเอกชนเกี่ยวกับการประกอบอาชีพและอุปสรรคในการประกอบ อาชีพอันเป็นผลจากนโยบายภาครัฐ..... 197
ภาคผนวก ง.	ผลการตอบแบบสอบถามของคนพิการทางสายตาที่ประกอบอาชีพ จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ และ อุปสรรคในการประกอบอาชีพอันเป็นผลจากนโยบายภาครัฐ..... 208
ภาคผนวก จ.	ผลการตอบแบบสอบถามของคนพิการทางสายตาที่ประกอบอาชีพ รับจ้าง เกี่ยวกับการประกอบอาชีพและอุปสรรคในการประกอบ อาชีพอันเป็นผลจากนโยบายภาครัฐ..... 216
ภาคผนวก ฉ.	พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550..... 223
ภาคผนวก ช.	หนังสือจากสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1012/1357 เรื่อง ข้อมูลเกี่ยวกับข้าราชการพิการ..... 240
ภาคผนวก ซ.	หนังสือจากสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 26 เรื่อง การรับคนพิการเข้ารับราชการ..... 242
ภาคผนวก ฅ.	หนังสือจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว 79 เรื่อง การให้โอกาสคนพิการเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐและ รัฐวิสาหกิจ..... 244
ภาคผนวก ฉ.	หนังสือจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี นร 0504/ว 143 เรื่อง การให้โอกาสคนพิการเข้าทำงานในหน่วยงานภาครัฐ..... 245
ภาคผนวก ฎ.	หนังสือจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0505/ว 38 เรื่อง การปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่อง การให้โอกาสผู้ติดเชื้อ เอดส์คนพิการ และผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดซึ่งพ้นจากสภาพการไต่ยา เสพติดเข้าทำงาน หรือรับการศึกษาต่อในหน่วยงานภาครัฐ..... 247
ภาคผนวก ฏ.	หลักเกณฑ์การให้โอกาสผู้ติดเชื้อเอดส์ คนพิการและผู้เสพ/ผู้ติดยา เสพติด ซึ่งพ้นจากสภาพการไต่ยาเสพติด เข้าทำงานหรือรับการ ศึกษาต่อในหน่วยงานภาครัฐ..... 249

รอยขาว

บทที่	หน้า
ภาคผนวก ฐ. รายชื่อมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่อง การให้โอกาสผู้ติดเชื้อเอดส์ คนพิการและผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดซึ่งพ้นจากสภาพการใช้จ่ายยาเสพติด เข้าทำงานหรือรับการศึกษาต่อในหน่วยงานภาครัฐ ที่ยกเลิก.....	250
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	251

ตาราง	หน้า
ตารางที่ 3.1 ตารางแสดงรายได้ของกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ.....	58
ตารางที่ 3.2 ตารางแสดงจำนวนคนพิการที่ได้รับการอนุมัติให้กู้ยืมเงินจากกองทุนฟื้นฟู สมรรถภาพคนพิการเพื่อนำไปเป็นทุนประกอบอาชีพอิสระ.....	59
ตารางที่ 3.3 ตารางแสดงจำนวนคนพิการแต่ละประเภทที่ได้รับการอนุมัติให้ กู้ยืมเงินจากกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการเพื่อนำไปเป็นทุน ประกอบอาชีพอิสระ.....	60
ตารางที่ 4.1 ตารางแสดงจำนวนของสถานประกอบการที่ปฏิบัติตามและไม่ปฏิบัติ ตามกฎหมายกระทรวงเรื่องการจัดงานคนพิการประจำปี พ.ศ. 2543-2550.....	69
ตารางที่ 4.2 คนพิการที่มีอายุตั้งแต่ 15ปีขึ้นไป ที่ได้ทำงานและไม่ได้ทำงานจำแนก ตามลักษณะความพิการ และประเภทความพิการ พ.ศ. 2544.....	100
ตารางที่ 4.3 คนพิการที่มีอายุตั้งแต่ 15ปีขึ้นไปทำงาน จำแนกตามอาชีพ ลักษณะความพิการ และประเภทความพิการ พ.ศ. 2544.....	102
ตารางที่ 4.4 คนพิการที่มีอายุตั้งแต่ 15ปีขึ้นไปทำงาน จำแนกตามสถานภาพการ ทำงาน ลักษณะความพิการ และประเภทความพิการ พ.ศ. 2544.....	106
ตารางที่ 4.5 ตารางแสดงจำนวนและร้อยละของข้าราชการพลเรือนสามัญที่พิการ จำแนกตามระดับตำแหน่งและประเภทความพิการ พ.ศ. 2544.....	108
ตารางที่ 4.6 ตารางแสดงข้อมูลจำนวนคนพิการที่เข้ารับการฝึกอาชีพในศูนย์ฝึกอาชีพ สำหรับคนพิการของภาครัฐ.....	117