

บทที่ 1

บทนำ



## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สตรีเพศถูกจำกัดบทบาทมาช้านาน ในประเทศไทยนับตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ สตรีที่จะได้รับการยกย่องว่าเป็นกุลสตรี จะต้องเป็นสตรีที่มีความสามารถในการเย็บปักถักร้อย ปรุงอาหารดูแลบ้านให้เรียบร้อยสวยงาม สตรีไม่มีโอกาสที่จะแสดงออกซึ่งความสามารถทางด้านอื่นนอกจากนี้ออกมาได้ ดังนั้นเรื่องของการเมืองการปกครองประเทศจึงตกอยู่ในมือของบุรุษเพศตลอดมา บทบาททางการเมืองของสตรีเพศเริ่มปรากฏให้เห็นเมื่อกฎหมายเลือกตั้งฉบับแรก พ.ศ. 2476 ที่บัญญัติให้ชายและหญิงมีสิทธิทางการเมืองเท่าเทียมกันทั้งสิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎร และสมัครรับเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของสตรีก็ยังคงมีอัตราเพิ่มขึ้นช้ามาก โดยเฉพาะในระดับผู้นำ เช่น ในปี 2492 ซึ่งมีการเลือกตั้ง มีสตรีเพียงผู้เดียว (นางอรพินทร์ ไชยกาล) ได้รับการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2522 สตรีได้รับเลือก 9 คน จากจำนวนทั้งหมด 301 คน ส่วนในระดับจังหวัดในปี พ.ศ. 2524 สตรีได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาจังหวัด 54 คน จากจำนวนทั้งหมด 1,525 คน และในปีเดียวกันสตรีที่ได้รับเลือกเป็นนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีทั่วประเทศ 17 คน จากจำนวน ทั้งหมด 356 คน<sup>1</sup>

ทางการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่น ภายหลังจากแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2528 ได้ส่งผลให้สตรีสามารถเข้ามาเป็นผู้นำท้องถิ่นอย่างเป็นทางการในตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สาววัดกำนันและแพทย์ประจำตำบลได้ นับแต่กฎหมายนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2528 จนถึงปัจจุบันสตรีได้เข้ามามีบทบาทในทางการเมืองและการปกครองระดับท้องถิ่นมากขึ้น จากข้อมูลของกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2539 พบว่าในจำนวนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั่วประเทศรวม 67,860 คน มีสตรีเข้ามาดำรงตำแหน่ง จำนวน 1,460 คน คิดเป็นร้อยละ 2.15 โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าอัตราสตรีที่ดำรงตำแหน่งกำนันทั่วประเทศมีถึง 110 คน (ในจำนวนทั้งหมด 7,218 คน) และนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 เป็นต้นมา สตรีได้รับการยกย่องเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยอดเยี่ยมของประเทศมาตลอด ซึ่งในปี 2540 มีจำนวน 11 คน ได้แก่<sup>2</sup>

<sup>1</sup>ไพรัตน์ เดชะรินทร์. การมีส่วนร่วมในสังคมการเมืองการปกครองของไทย. กรมการพัฒนารัฐบาลกระทรวงมหาดไทย, 2524. หน้า 5

<sup>2</sup>กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. พิธีมอบรางวัลกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยอดเยี่ยมประจำปี 2540. กรุงเทพฯ, โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2540. หน้า 49

1. นางสาวมาลินี	แสงจันทร์	กำนันตำบลบางไทร อ.บางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
2. นางขันทอง	ทรงสวัสดิ์	กำนันตำบลท่าข้าม อ.ชนแดน จ.เพชรบูรณ์
3. นางเสทือน	มากนวล	กำนันตำบลละลม อ.ภูสิงห์ จ.ศรีสะเกษ
4. นางเหรียญชัย	รองศักดิ์	ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 4 ต.หนองบัวแดง อ.หนองบัวแดง จ.ชัยภูมิ
5. นางยุพิน	ธรรมมาศย์	ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 4 ต.ท่าข้าม อ.ท่าแซะ จ.ชุมพร
6. นางทองใบ	ชาวคำเขด	ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 6 ต.บ้านด้าย อ.แม่สาย จ.เชียงราย
7. นางอุบล	รัตนจักร	ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 6 ต.มะเกลือใหม่ อ.สูงเนิน จ.นครราชสีมา
8. นางสุภาพ	นิมิตรวิลาส	ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 1 ต.บ้านกลาง อ.วังทอง จ.พิษณุโลก
9. นางสุคใจ	มีสวัสดิ์	ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 6 ต.สะแก อ.บางคนที จ.สมุทรสงคราม
10. นางสาวบุญมี	อุป็น	ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 1 ต.ถ่อนนาถ้ำ อ.บ้านดุง จ.อุดรธานี
11. นางวัลลา	อัปป์ปัญญา	ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 2 ต.ข่อยสูง อ.ตรอน จ.อุตรดิตถ์

จึงเป็นที่น่าสนใจว่ากรณีสตรีได้เข้ามามีบทบาทในการปกครองท้องถิ่นจนถึงประสบความสำเร็จในระดับที่ได้รับการยอมรับว่ายอดเยี่ยม ข่อมเป็นการยืนยันในขั้นต้นเช่นเดียวกับการศึกษาเกี่ยวกับสตรีที่ว่า สตรีกับบุรุษไม่มีความแตกต่างในด้านบทบาทอันเนื่องมาจากข้อกำหนดทางธรรมชาติของสตรี การที่สตรีกลุ่มนี้ประสบความสำเร็จจนเป็นที่ยอมรับในระดับนี้ย่อมเป็นเครื่องแสดงถึงขีดความสามารถในการแสดงภาวะผู้นำของสตรีดังกล่าว จึงเป็นกรณีตัวอย่างที่ควรจะมีการศึกษาว่าปัจจัยอะไรบ้างที่ส่งผลให้เกิดการยอมรับในบทบาทผู้นำทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สตรีเหล่านี้ เพื่อสามารถนำมาสรุปเป็นภาพรวมที่จะชี้ให้เห็นถึงแนวทางในการที่สตรีจะสามารถสร้างการยอมรับในบทบาทของผู้นำได้อย่างไร อันจะนำไปสู่แนวทางในการพัฒนาบทบาทสตรีในการเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะผู้นำทางการเมืองในระดับหรือสถานะอื่น ๆ ต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ของปัจจัยด้านคุณสมบัติส่วนตัว ความรู้ ความสามารถ เฉพาะตัว และความสามารถในการปฏิบัติการกิจตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่อการยอมรับบทบาททางการเมืองของผู้นำสตรีท้องถิ่นยอดเยี่ยม

2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบว่าปัจจัยใดจะมีอิทธิพลมากน้อยต่อการยอมรับบทบาททางการเมืองของผู้นำสตรีท้องถิ่นยอดเยี่ยม

## 3. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

3.1 ทำให้ทราบถึงพฤติกรรมในทางการเมืองและการบริหาร ตลอดจนแนวคิดของสตรีผู้นำระดับท้องถิ่น ซึ่งจะนำไปสู่การเข้าใจถึงแนวทางไปสู่การสัมฤทธิ์ผลทางการเมืองและการปกครองเมื่อสตรีเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองปกครองในระดับท้องถิ่น

3.2 ทำให้ทราบถึงรูปแบบการทำงาน และการบริหารงานของสตรีผู้นำระดับท้องถิ่น อันจะเป็นข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาขีดความสามารถของสตรีในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้นำทางการเมืองในระดับต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น

## 4. กรอบความคิดการวิจัย

จากการศึกษาของสมิหรา จิตตลดากร ในเรื่อง ภาวะผู้นำของสตรีในการปกครองท้องถิ่นของไทย พบว่า<sup>3</sup> การยอมรับจากประชาชนเป็นสิ่งสำคัญทำให้เกิดอำนาจในทางการเมืองจากการศึกษาพบว่า หลักธรรมในการปกครองของสตรีผู้นำได้รับการยอมรับมากที่สุด คือ ความสุภาพอ่อนโยน รองลงมาคือความอดทนสูง และ การสำรวจคำพูด ขณะเดียวกับที่ยอมรับไม่ได้หรือน้อยที่สุด คือ การเรียไร ภารกิจตามกฎหมายที่ได้รับการยอมรับมากที่สุด คือ การปฏิบัติหน้าที่ด้านการบำรุงสาธารณสุขประโยชน์ รองลงมาคือการบำบัดทุกข์บำรุงสุข และการรักษาวัฒนธรรมประเพณีที่ยอมรับน้อยที่สุด คือ ภารกิจด้านการสืบสวนข้อเท็จจริง สตรีผู้นำจึงจำเป็นต้องพัฒนาตนเองให้เป็นที่ยอมรับในเรื่องความสามารถในการปกครอง ซึ่งได้แก่การมีไหวพริบ และการมีความรอบรู้ในเขตพื้นที่ พร้อมกับความสามารถในการบริหาร ซึ่งสตรีผู้นำได้รับการยอมรับในเรื่องความสามารถในการประสานงานมากพอ ๆ กับการพบปะประชาชน และการควบคุมงาน อย่างไรก็ตามโดยสรุป กล่าวได้ว่า การยอมรับสตรีผู้นำว่าประสบผลสำเร็จเพียงใดเมื่ออยู่ในตำแหน่งนั้น ขึ้นอยู่กับการยอมรับสตรีผู้นำใน 4 มิติ คือ การใช้ธรรมะในการปกครอง ความสำเร็จในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายในตำแหน่งผู้นำ (เฉพาะกำนัน) ความสำเร็จในด้านการบริหารงานรัฐกิจ และ

<sup>3</sup> สมิหรา จิตตลดากร, ภาวะผู้นำของสตรีในการปกครองท้องถิ่นของไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์วิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529. หน้า 237-238

ความสำเร็จในการที่ประชาชนยอมรับลักษณะส่วนตัวของสตรีที่นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการปกครอง<sup>4</sup> โดยสมิหระ จิตตลดากร เลือกตัวแปรในการศึกษาไว้ดังนี้<sup>5</sup>

1. คุณธรรมของนักปกครองหรือธรรมชาติของการปกครอง ได้แก่
  - 1.1 การสำรวมในคำพูด หมายถึง การระมัดระวัง และมีสติขณะใช้ถ้อยคำ
  - 1.2 ความสุภาพอ่อนโยน
  - 1.3 การมีจริยธรรม หมายถึง การประพฤติในขอบเขตของคุณธรรมและศีลธรรม
  - 1.4 การเรียไร รวมถึงแต่งานการกุศลจนถึงงานที่ไม่ใช้การกุศล
  - 1.5 ความอดทน หมายถึง เฉพาะความอดทนในงาน การเอาชนะอุปสรรคต่าง ๆ
  - 1.6 ความยุติธรรม หมายถึง การไม่มีอคติในการจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ ลูกบ้าน
  - 1.7 ความเสียสละ เป็นการช่วยเหลือปัญหาต่าง ๆ ให้กับลูกบ้าน
2. การปฏิบัติภารกิจ และหน้าที่ในตำแหน่งที่รับผิดชอบ (กำนัน) โดยเลือกตัวแปรที่สำคัญจากภารกิจหน้าที่ของกำนันตามกฎหมายมี 7 ตัวแปร คือ
  - 2.1 วัฒนธรรมและประเพณี หมายถึงการเป็นผู้นำในการดำรงรักษาวัฒนธรรมและประเพณีของท้องถิ่นที่อยู่
  - 2.2 การส่งเสริมอาชีพ หมายถึง การสนับสนุนและพัฒนาอาชีพ เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น
  - 2.3 งานพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง การสนับสนุนในการซ่อมสร้างสาธารณสมบัติ และการพัฒนา ความคิดของชาวบ้านในโครงการต่าง ๆ
  - 2.4 การปราบปราม หมายถึง การปราบปรามอาชญากรรมและการติดตามจับกุมคนร้ายส่งเจ้าหน้าที่บ้านเมือง
  - 2.5 การสืบสวนข้อเท็จจริง หมายถึง ความสามารถในการใช้เหตุผลของกำนันในการสืบเสาะข้อเท็จจริง และข้อสรุปของเรื่องราวและคดีความต่าง ๆ
  - 2.6 การบำบัดทุกข์บำรุงสุข หมายถึง การขจัดเหตุร้ายต่าง ๆ เพื่อความสงบเรียบร้อย
  - 2.7 การบำรุงสาธารณประโยชน์ หมายถึง การเอาใจใส่ดูแลทรัพย์สินส่วนร่วม
3. ความสามารถในการจัดการหรือการบริหารงานโดยเลือกตัวแปรเฉพาะที่เหมาะสมกับลักษณะชนบทไทย ได้แก่
  - 3.1 การประสานงาน หมายถึงการติดต่อประสานงานในส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะกับหน่วยราชการ

<sup>4</sup> สมิหระ จิตตลดากร, ภาวะผู้นำของสตรีในการปกครองท้องถิ่นของไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529. หน้า 216

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 214 - 215

3.2 การพบปะประชาชน หมายถึง การติดต่อพูดคุยทั้งในเชิงรายงานและผลสะท้อนกลับจากประชาชนต่อภารกิจที่สตรีผู้นำได้ปฏิบัติไปแล้ว

3.3 การจัดทำแผนงาน หมายถึง ความสามารถในการจัดทำโครงการต่าง ๆ เพื่อเสนอต่อสภาตำบลและหน่วยราชการได้

3.4 ความเด็ดขาด หมายถึง ความสามารถในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ทันท่วงที และปฏิบัติได้ตามการตัดสินใจนั้น ๆ

3.5 ความใจกว้าง หมายถึง การเป็นผู้รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น และนำความคิดเห็นเหล่านั้น มาเป็นข้อมูลใคร่ครวญในการวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ร่วมกัน ความคิดที่กำนันสตรีมีอยู่

3.6 การควบคุมงาน หมายถึง การติดตามงานตามขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อให้งานนั้นบรรลุไปสู่เป้าหมาย

3.7 ความกระตือรือร้น หมายถึง ความขยันหมั่นเพียรที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ในการปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ

4. ลักษณะส่วนตัวของสตรีผู้นำที่ใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ คือ

4.1 ความรอบรู้ หมายถึง การเป็นผู้รู้ของสตรีผู้นำในสายตาของลูกบ้านต่อการแก้ปัญหาใด ๆ ในตำบล ทั้งนี้อาจจะเนื่องจากการเป็นผู้มีประสบการณ์มาก

4.2 ความสามารถ หมายถึง ไหวพริบของสตรีผู้นำในการปรับใช้หลักการปกครอง

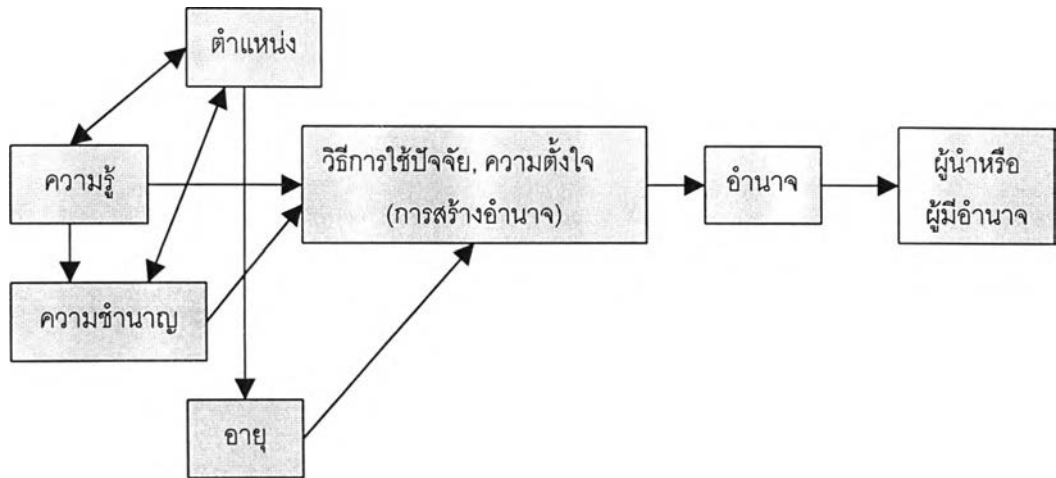
4.3 การรวมกลุ่ม เป็นความสามารถ และวิธีการที่สตรีผู้นำใช้เพื่อการประชุมลูกบ้าน หรือเพื่อรายงานผล แจ้งข่าวสารตลอดจนการขอความร่วมมือจากลูกบ้านในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

4.4 ความขำเกรง หมายถึง การสร้างอิทธิพลและบารมีเพื่อให้ลูกบ้านเกรงกลัว และเกรงใจต่อตำแหน่งกำนัน

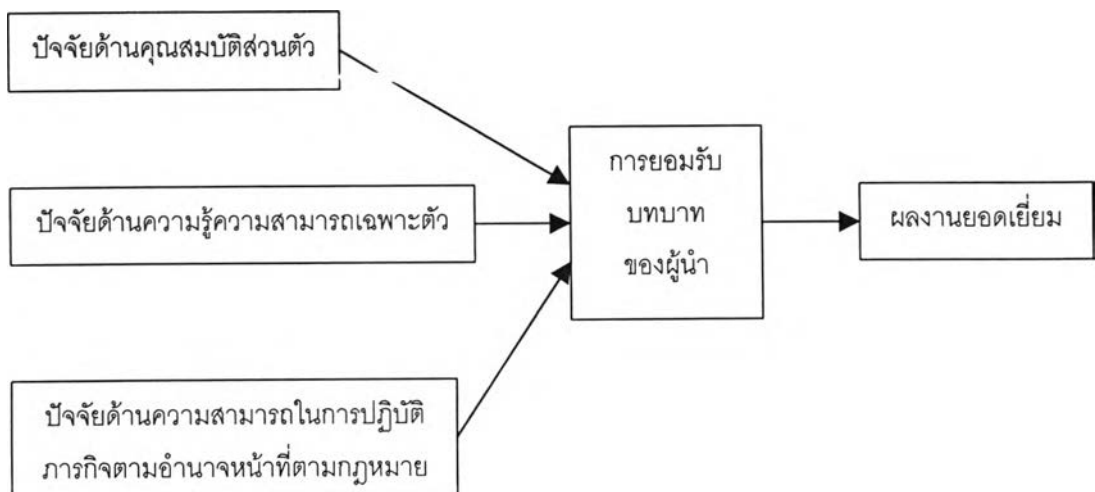
หากจะพิจารณาในแง่ของปัจจัยที่ก่อให้เกิดอำนาจของผู้นำ จากการศึกษาของไพฑูรย์ โปธิสว่าง ในเรื่องผู้นำชุมชนชนบทไทยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ศึกษาเฉพาะกรณีปัจจัยที่ทำให้เกิดอำนาจและการสร้างอำนาจให้กับตน ไพฑูรย์ โปธิสว่าง ได้สรุปผลการศึกษาโดยเสนอ ความเชื่อมโยงของปัจจัยที่ทำให้เกิดอำนาจของผู้นำในชนบทไว้ดังนี้<sup>6</sup>

<sup>6</sup> ไพฑูรย์ โปธิสว่าง, ผู้นำชุมชนชนบทไทยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ : ศึกษาเฉพาะกรณีปัจจัยที่ทำให้เกิดอำนาจและการสร้างอำนาจให้กับตน วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532, หน้า 397

หากจะพิจารณาในแง่ของปัจจัยที่ก่อให้เกิดอำนาจของผู้นำ จากการศึกษาของไพฑูรย์ โปธิสว่าง ในเรื่องผู้นำชุมชนชนบทไทยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ศึกษาเฉพาะกรณีปัจจัยที่ทำให้เกิดอำนาจและการสร้างอำนาจให้กับตน ไพฑูรย์ โปธิสว่าง ได้สรุปผลการศึกษาโดยเสนอ ความเชื่อมโยงของปัจจัยที่ทำให้เกิดอำนาจของผู้นำในชนบทไว้ดังนี้<sup>6</sup>



จากแนวการศึกษาดังกล่าวจึงอาจสรุปเป็นกรอบความคิดในการวิจัยในครั้งนี้ได้ดังนี้



<sup>6</sup> ไพฑูรย์ โปธิสว่าง, ผู้นำชุมชนชนบทไทยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ : ศึกษาเฉพาะกรณีปัจจัยที่ทำให้เกิดอำนาจและการสร้างอำนาจให้กับตน วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532. หน้า 397

## 5. สมมุติฐาน

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา กรอบคิดการวิจัย และวัตถุประสงค์ของการศึกษา สามารถกำหนดสมมุติฐานขึ้นเป็นแนวทางในการศึกษาได้ดังต่อไปนี้

1. การยอมรับบทบาททางการเมืองของผู้นำสตรีท้องถิ่นยอดเยี่ยมมีผลจากปัจจัยด้านคุณสมบัติส่วนตัว ความรู้ ความสามารถเฉพาะตัว และความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย
2. การยอมรับของชุมชนในภาวะผู้นำสตรีท้องถิ่นยอดเยี่ยม เกิดจากความรู้ความสามารถเฉพาะตัว มากกว่าความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ภารกิจตามอำนาจตามกฎหมาย

## 6. ขอบเขตการศึกษา

จะศึกษาเฉพาะสตรีที่เป็นผู้นำท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลยอดเยี่ยมประจำปี 2540 จำนวน 11 คน ในพื้นที่ 11 แห่ง

## 7. นิยามศัพท์

“ผู้นำสตรีท้องถิ่น” หมายถึง ผู้นำ ผู้ใหญ่บ้านสตรี

“การยอมรับ” หมายถึง ความคิดเห็นของบุคคลอื่นในการยอมรับผู้นำว่ามีความรู้ความสามารถในหน้าที่ตามตำแหน่งมีความรู้ความสามารถในการบริหารงาน มีคุณธรรมของนักปกครอง และให้การยอมรับคุณลักษณะเฉพาะตัวของผู้นำ

“คุณสมบัติส่วนตัว” หมายถึง ลักษณะส่วนตัวของสตรีผู้นำ อันได้แก่ ความรอบรู้ ความสามารถ การรวมกลุ่ม และการสร้างความเข้มแข็ง รวมทั้งความมีคุณธรรมของนักปกครอง

## 8. การนำเสนอรายงานการศึกษาวิจัย

รายงานการศึกษาวิจัยจะแบ่งโครงสร้างการเสนอออกเป็น 5 ตอน คือ บทที่ 1 เป็นบทที่กล่าวถึงความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา สมมุติฐานและขอบเขตการศึกษา บทที่ 2 เสนอแนวความคิดในการวิจัย และสรุปผลการศึกษาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของผู้นำสตรีทางการเมือง บทที่ 3 ว่าด้วยระเบียบวิธีศึกษาวิจัย บทที่ 4 ผลการศึกษา และการทดสอบสมมุติฐาน และในบทที่ 5 จะเป็นการสรุปผลการวิจัยรวมทั้งข้อเสนอแนะ