



บทที่ 1

บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาประเทศเป็นสิ่งที่รัฐบาลทั้งในชุดปัจจุบันและในอดีตที่ผ่านมาถือเป็นเป้าหมายที่สำคัญ ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องระดมทรัพยากรทั้งในด้านคน เงิน วัสดุสิ่งของ เครื่องมือเครื่องใช้ เทคโนโลยี ตลอดจนเทคนิควิธีการบริหารต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินงานพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ แต่ในภาวะที่งบประมาณด้านรายรับ-รายจ่ายของประเทศยังมีข้อจำกัด ขณะเดียวกันก็ยังคงประสบกับภาวะการขาดดุลย์การชำระเงินอย่างมหาศาลอยู่ในขณะนี้ รัฐบาลจึงควรใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์ให้มากที่สุด โดยเฉพาะทรัพยากรในด้านกำลังคน

เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบในด้านกำลังคนของประเทศจะพบว่า สตรีเป็นกลุ่มประชากรที่สามารถเป็นพลังผลักดันให้การพัฒนาประเทศเป็นไปด้วยความรวดเร็วและได้ผลดียิ่งขึ้น ดังที่ นายพิชัย รัตตกุล รองนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวคำปราศรัยเนื่องในโอกาสครบรอบ 2 ปี แห่งการสถาปนาคณะกรรมการพัฒนาสตรีแห่งชาติ มีความตอนหนึ่งว่า "สตรีโดยมีจำนวนประชากรเป็นครึ่งหนึ่งของประเทศ นับเป็นพลังอันสำคัญที่ไม่ควรปล่อยให้พลังอันสูญเปล่า ถ้านำมาใช้ให้ถูกทางจะเป็นทรัพยากรอันมีค่า ซึ่งมีส่วนในการพัฒนาสตรีและมีส่วนเชื่อมโยงไปสู่การพัฒนาบ้านเมืองด้วย" (ไทยรัฐ 2528 : 13)

แต่ขณะเดียวกัน เมื่อได้พิจารณาถึงความก้าวหน้าของข้าราชการสตรีในระบบราชการไทยแล้ว จะสังเกตได้ว่าโอกาสความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่และระดับรายได้ของสตรียังด้อยกว่าชายมาก ทั้ง ๆ ที่ระบบราชการไทยได้เริ่มนำระบบคุณธรรม (Merit System) เข้ามาใช้แทนระบบอุปถัมภ์ (Spoils System) อย่างเป็นทางการตั้งแต่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยได้โปรดเกล้าฯ ให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2471 ซึ่งตามหลักของระบบคุณธรรมนั้นประกอบไปด้วยพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งคือ ความเสมอภาคในโอกาส

(Equality of Opportunity) กล่าวคือ จะไม่มีการขีดชั้นแบ่งชนชั้นวรรณะ เพศ อายุ ศาสนา ฯ ในการนำมาใช้พิจารณาจำกัดสิทธิและโอกาสของบุคคล และตราบท่าถึงปัจจุบัน ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ก็มีได้มีบทบัญญัติห้ามไม่ให้ ข้าราชการสตรีมีโอกาสก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ราชการเท่าเทียมกับข้าราชการชายแต่อย่างใด แต่ในทางปฏิบัติแล้ว มักจะพบว่าข้าราชการในระดับสูงจะเป็นชายเสียเป็นส่วนใหญ่ หรือเกือบทั้งหมดในหน่วยงานบางแห่ง และจากการศึกษาของ ลีขิต อีรเวกิน พบว่าระบบราชการไทยมีลักษณะเป็นระบบของบุรุษ ข้าราชการสตรีไม่ค่อยมีโอกาสดำรงตำแหน่งสูง ๆ และ อัตราส่วนของข้าราชการชาย : ข้าราชการหญิง ตั้งแต่ระดับ 7 ขึ้นไป จะเป็นประมาณ 9 : 1 (Likhit Dhiravegin 2521 : 29 อ้างถึงใน ดิน ปรัชญพฤทธิ 2523 : 29) นอกจากนี้ กองวิชาการ สำนักงาน ก.พ. ได้ทำการสำรวจกำลังคนเมื่อ 31 สิงหาคม 2527 พบว่า นักบริหารที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการระดับปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง อธิบดีและรองอธิบดี หรือเทียบเท่า ตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไป ในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทั้งประเทศมีจำนวน 314 คน โดยเป็นชาย 298 คน คิดเป็นร้อยละ 94.9 แต่เป็นหญิงเพียง 16 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 5.1

ถ้าจะพิจารณาปัญหาดังกล่าวในแง่ของการบริหารอาจกล่าวได้ว่า ผลกระทบจากความไม่เสมอภาคในโอกาสก้าวหน้าของข้าราชการชาย-หญิง ย่อมมีผลต่อขวัญของ ข้าราชการ เพราะจากการที่ได้มีการศึกษาและยืนยันไว้แล้วว่า ขวัญมีผลต่อการปฏิบัติงานของ ผู้ปฏิบัติงาน กล่าวคือ ถ้าขวัญดี ผลผลิตที่ออกมาจะสูง ในทางกลับกันถ้าขวัญไม่ดีผลผลิตที่ได้ จะต่ำลง และขวัญจะเกิดขึ้นได้ในหมู่ผู้ปฏิบัติงานเมื่อผู้ปฏิบัติงานได้รับการตอบสนองต่อความต้องการทางร่างกายและจิตใจ อันได้แก่ความต้องการได้รับการยอมรับในความสามารถ ความต้องการที่จะได้รับการยกย่อง ความต้องการในความสำเร็จของชีวิต ซึ่งสิ่งเหล่านี้ไม่ได้บ่งชี้เฉพาะว่าเป็นความต้องการของเพศชายเท่านั้น (มุสสตี สัตยมนะ 2524 : 78-82)

ในขณะที่ประเทศไทยยังจัดได้ว่าเป็นประเทศกำลังพัฒนา ถ้ารัฐบาลสามารถ ระดมกำลังคนที่มีอยู่มาใช้ได้อย่างเต็มศักยภาพแล้ว ก็จะช่วยให้การดำเนินนโยบายและแผน งานต่าง ๆ ของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด แต่ในขณะเดียวกันรัฐก็จำเป็นต้องมีระบบจูงใจและรักษาผู้ที่มีความสามารถไว้ เพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติ

งานด้วย ซึ่งในระบบราชการไทยนั้นมีสิ่งหนึ่งที่ทำให้วิญญูของข้าราชการเสื่อมถอยลงนั่นก็คือ ความเสมอภาคในการได้รับความก้าวหน้าในการทำงานอันเหลื่อมล้ำแตกต่างกันอยู่มาก โดยเฉพาะในตำแหน่งระดับสูงขององค์การสตรีมักถูกจำกัดอยู่ในขอบเขตและในระดับที่ด้อยกว่าบุรุษมาก ทั้ง ๆ ที่ยังไม่มีทฤษฎีหรือแนวความคิดใด ๆ ที่สามารถชี้ชัดได้อย่างสมบูรณ์ว่าหญิงหรือชายที่จะมีความสามารถมากกว่ากันในการดำรงตำแหน่งระดับสูงในองค์การ การพิจารณาเพศของบุคคลว่าถ้าเป็นเพศนั้นจะต้องถูกคาดหวังไว้ก่อนว่ามีความสามารถเหมาะสมมีคุณค่าสำหรับบทบาทอย่างนั้นอย่างนี้ แล้วก็ตัดสินให้ประโยชน์หรือโทษจากมาตรฐานที่วางไว้สำหรับเพศนั้น ๆ โดยไม่คำนึงถึงผลของการกระทำของบุคคลเป็นพื้นฐาน ซึ่งในกรณีนี้อาจถือได้ว่าเป็นการสูญเสียเปล่าในการพัฒนาทรัพยากรบุคคล ดังที่ บวร ประพฤติดี, ทิพาพร พิมพิสุทธิ และ เฉลิมพล ศรีพงษ์ (2520 : 2) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ความล้มเหลวในการบริหารงานในอดีตที่เคยมีมานั้น ในบางกรณีอาจกล่าวได้ว่ามีสาเหตุสำคัญประการหนึ่งมาจากการไม่ยอมรับความสามารถในการบริหารงานของผู้หญิงให้เท่าเทียมกับผู้ชาย

ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยเกื้อหนุนความก้าวหน้าของข้าราชการสตรี โดยเฉพาะผู้ที่ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง ทั้งนี้เพราะพิจารณาเห็นว่าข้าราชการสตรีกลุ่มนี้เป็นผู้ที่ประสบความสำเร็จในหน้าที่การงานจนสามารถก้าวขึ้นมาดำรงตำแหน่งระดับสูงทัดเทียมกับชายได้ ทั้ง ๆ ที่ต้องเผชิญปัญหาและอุปสรรคโดยทั่วไป เช่นเดียวกับสตรีอื่น ๆ คือ "ขนบธรรมเนียม ประเพณี ทัศนคติของสังคม และกฎหมาย ที่ยังยืนยันยอมรับบทบาทดั้งเดิมของชายและหญิง" (มาลี พฤษพงษ์สวัสดิ์ 2527 : 173) นอกจากนี้แม้ว่าสตรีจะต้องออกมาทำงานนอกบ้าน แต่สังคมก็ยังคงคาดหวังให้สตรีเป็นฝ่ายรับผิดชอบงานในบ้าน การเลี้ยงดูบุตร เป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้จึงจะได้ทำการระดมความคิดเห็นของกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นข้าราชการพลเรือนสตรีตำแหน่งนักบริหารระดับสูง (ตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไป) เกี่ยวกับสภาพการทำงาน ปัจจัยที่เกื้อหนุนและที่เป็นอุปสรรคต่อความก้าวหน้า คุณลักษณะของสตรีผู้นำทางการบริหาร ตลอดจนแนวทางการพัฒนาการเป็นผู้นำทางการบริหารของข้าราชการสตรีในระบบราชการไทย การที่ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาจากประชากรตัวอย่างกลุ่มนี้ เนื่องจากพิจารณาเห็นว่าสตรีกลุ่มนี้เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ต่อภาวะการณ์ที่เกิดขึ้นโดยตรง ซึ่งย่อมจะทำให้มีข้อคิดและประสบการณ์ที่คาดว่า จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อแนวทางในการเสริมสร้างความสำเร็จและโอกาสก้าวหน้า

ในการทำงานของข้าราชการสตรี รวมถึงการปรับคนและบทบาทให้เหมาะสมกับสภาพ เศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน และสำหรับ "สังคมไทยนั้น กลุ่มข้าราชการยังมีลักษณะเป็นตัวนำการเปลี่ยนแปลงอย่างเข้มข้นเสมอ ดังนั้นถ้ามีตัวอย่างของทางราชการในเรื่องของการให้ความเสมอภาคอย่างแท้จริงแล้ว ผลอันนี้ย่อมกระจายไปสู่การประพฤติปฏิบัติอย่างกว้างขวางในกิจการอื่น ๆ ตามเอกลักษณ์ของคนไทยที่นิยมการเลียนแบบเอาอย่างกัน" (พิราปขาว 2518 : 65-66) ซึ่งจะส่งผลดีต่อการพัฒนากำลังคนในประเทศให้มีประสิทธิภาพ และมีโอกาสได้ใช้ความสามารถอย่างเต็มที่ในการสร้างสรรค์พัฒนาประเทศต่อไป

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อหาข้อมูล เกี่ยวกับปัจจัยสำคัญที่ ก่อหนุนความก้าวหน้าในระบบราชการของข้าราชการพลเรือนสตรีที่มีตำแหน่ง เป็นนักบริหารระดับสูง
2. วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อโอกาสความก้าวหน้าของข้าราชการพลเรือนสตรี
3. วิเคราะห์คุณลักษณะที่คาดหวังของผู้นำทางการบริหาร ตลอดจนแนวทางในการพัฒนาและส่งเสริมการ เป็นผู้นำทางการบริหารของสตรีที่สอดคล้องกับสภาพ เศรษฐกิจและสังคมไทย
4. ศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ที่อาจเป็นอุปสรรคและปัญหาของผู้บริหารสตรี

#### ขอบเขตของการวิจัย

1. กลุ่มตัวอย่างของการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสตรีในตำแหน่งนักบริหารระดับสูง คือระดับปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง อธิบดี รองอธิบดี หรือเทียบเท่า (ระดับ 9 ขึ้นไป) ซึ่งกำลังปฏิบัติงานอยู่ในกระทรวง กรมต่าง ๆ ที่มี ก.พ. เป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคล ประจำปีงบประมาณ 2529 เพราะพิจารณาว่าเป็นกลุ่มที่ประสบความสำเร็จในวิชาชีพจนสามารถก้าวขึ้นมามีตำแหน่งระดับสูงได้ทัดเทียมชาย ทั้ง ๆ ที่ต้องเผชิญปัญหาและอุปสรรคโดยทั่วไปเช่นเดียวกับสตรีอื่น ๆ จึงนับได้ว่าเป็นผู้ที่

ประสมการณ์ต่อภาวะการณ์ที่เกิดขึ้นโดยตรง ที่คาดว่าจะ เป็นประโยชน์ต่อแนวทางในการเสริมสร้างโอกาสความก้าวหน้าในวิชาชีพของข้าราชการพลเรือนสตรีต่อไป

2. การสอบถามความคิดเห็นจากกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒินี้ จะใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi Techniques) จำนวน 3 รอบ

3. จะศึกษาปัจจัยเกื้อหนุนความก้าวหน้าของข้าราชการพลเรือนสตรีไทย เฉพาะภายในกรอบที่กำหนดขึ้นเท่านั้นคือ

1. สถานภาพของสตรีในระบบราชการ

1.1 ด้านโอกาสเข้ารับราชการในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ

1.2 ด้านโอกาสก้าวหน้าถึงตำแหน่งบริหารระดับสูง

2. ปัจจัยที่มีผลต่อโอกาสก้าวหน้าของข้าราชการพลเรือนสตรีไทย

2.1 ปัจจัยที่ส่งเสริม

2.2 ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค

3. คุณสมบัติในด้านพื้นฐานความรู้และการศึกษาของผู้บริหารสตรี

4. บุคลิกภาพที่คาดหวังของผู้บริหารสตรี

5. ผู้หญิงกับการปฏิบัติงานในฐานะผู้บริหาร

6. บทบาทต่อครอบครัวของผู้บริหารสตรี

7. ผลของบทบาทในฐานะผู้บริหารต่อบทบาทในครอบครัว

8. สถานภาพของสตรีไทยโดยทั่วไป

9. แนวทางในการส่งเสริมบทบาทในการ เป็นผู้นำทางการบริหารของสตรี

### ความไม่สมบูรณ์ของการวิจัย

เนื่องจากเทคนิคเดลฟาย เป็นวิธีการที่มุ่งแสวงหาความคิดเห็นที่สอดคล้องกันของกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ผลที่ได้จากการใช้เทคนิคเดลฟายในเรื่องปัจจัยเกื้อหนุนความก้าวหน้าของข้าราชการพลเรือนสตรีไทย จึงเป็นความคิดเห็นอย่างกว้าง ๆ ของกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่สามารถศึกษาออกมาในรูปแบบแนวโน้มเชิงสถิติที่ชัดเจนได้ นอกจากนี้ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเฉพาะในกรอบที่กำหนดขึ้น ซึ่งอาจไม่ครอบคลุมถึงสภาพการทั้งหมดได้

### คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

บทบาทในด้านผู้นำทางการบริหาร หมายถึง แบบแผนของพฤติกรรมที่สอดคล้องกับสิทธิหน้าที่และโอกาสโดยทั่วไปในการดำรงตำแหน่งระดับสูงในสายงานนักบริหารของข้าราชการพลเรือนสตรี ตามภาวะการณ์ที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นสอดคล้องกันตามเกณฑ์ที่ผู้วิจัยกำหนด

โอกาสก้าวหน้าของข้าราชการสตรี หมายถึง การที่ข้าราชการพลเรือนสตรีจะมีโอกาสได้รับการเลื่อนตำแหน่งขึ้นไปเป็นผู้บริหารระดับสูงในองค์การ

สถานภาพ หมายถึง ฐานะหรือตำแหน่งอันเป็นผลรวมของสิทธิหน้าที่ที่สังคมกำหนดให้

### ข้อตกลงเบื้องต้น

1. กลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบถาม ตอบด้วยความจริงใจ
2. การแสดงความคิดเห็นเรื่องปัจจัยเกื้อหนุนความก้าวหน้า เป็นทัศนะส่วนบุคคลของผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ช่วยให้ทราบถึงสภาพการทำงาน ปัจจัยที่มีผลต่อโอกาสก้าวหน้า แนวทางพัฒนาการเป็นผู้นำทางการบริหาร ตลอดจนคุณลักษณะที่คาดหวังของผู้บริหารสตรี ตามแนวการพิจารณาของผู้ทรงคุณวุฒิจากแบบถาม เดลฟาย

2. เป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับตนของสตรีให้เหมาะสมกับภาวะ เศรษฐกิจและสังคมไทย และยังเป็นแบบอย่างสำหรับเยาวชนที่จะได้ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ เพื่อพัฒนาตนเอง ซึ่งจะส่งผลถึงการพัฒนากำลังคนของประเทศไทยส่วนรวม

3. เป็นข้อมูลพื้นฐานที่อาจนำไปประกอบการพิจารณาแก้ไขปรับปรุง ปัญหาและอุปสรรคต่อสถานภาพและบทบาทในการทำงานและในทางการบริหารของสตรีในระบบราชการพลเรือนไทย สำหรับผู้ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะได้ก่อให้เกิดขวัญและกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงานโดยเสมอภาคยิ่งขึ้นต่อไป

4. เพื่อเป็นการขานรับต่อนโยบายรัฐ ในอันที่จะส่งเสริมสถานภาพและบทบาทการมีส่วนร่วมในกลไกของขบวนการพัฒนาประเทศ ตามแผนพัฒนาสตรีซึ่งถูกบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และยังเป็นการสนับสนุนหลักการของความเสมอภาคตามแนวการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ให้บุคคลได้มีความเท่าเทียมกันในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะในด้านของโอกาส

5. ผลที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ อาจนำไปประยุกต์ใช้หรือเป็นแนวทางสำหรับการศึกษาทั้งในด้านการพัฒนาการบริหารและศาสตร์ที่เกี่ยวกับสตรีต่อไป