



บทที่ 3

วิวัฒนาการของบทบาทของสตรีไทยในการปกครอง

สังคมไทยเป็นสังคมที่ผสมผสานอิทธิพลจากอารยธรรมอินเดีย ขอม มอญ และแม้แต่จีน ขณะเดียวกันวรรณกรรมและวัฒนธรรมความเชื่อของชาติต่าง ๆ ที่แทรกซึมเข้าสู่สังคมไทยนั้น ต่างก็เป็นสิ่งที่กำหนดสถานภาพและบทบาทของสตรีให้แตกต่างกันไปจากบุรุษในทางที่ค้ำค้ำกว่า จะเห็นได้จากคำสั่งสอนบุคคลชั้นสูงในสังคม เช่น พระคัมภีร์มพุทธธรรมศาสตร์ อรรถศาสตร์ ราชনীติ ทำให้เกิดการแบ่งแยกสตรีให้เป็นชนชั้นที่มีฐานะค้ำค้ำกว่าบุรุษ ประกอบกับการกำหนดบทบาทความเป็นเพศหญิงหรือชายให้แตกต่างกันออกไปนั้น เป็นสิ่งที่เกิดจากการอบรมขัดเกลาทางสังคมมากกว่าอย่างอื่น¹ ฉะนั้นจึงปรากฏว่าเป็นธรรมเนียมประเพณีสืบทอดกันมาแต่โบราณว่า หรือ "ผู้ชายเป็นข้างเท้าหน้า ผู้หญิงเป็นข้างเท้าหลัง" จนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ และแม้แต่เหตุผลในปัจจุบันนี้ที่อ้างเหตุผลความไม่เหมาะสมในการให้สตรีเป็นนักปกครอง ก็มีรากฐานความเชื่อมาจากความสำเร็จของการรุ่งเรืองจากวรรณกรรม การตีความคำสั่งสอนในพุทธศาสนาและการตีความกฎหมายตามลายลักษณ์อักษรแทบทั้งสิ้น

บทบาทของสตรีไทยในการปกครองในระดับชาติ

การพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของบทบาทของสตรีไทยในระดับชาตินั้น จะต้องพิจารณาสิ่งแวดล้อมอื่นประกอบกันด้วย โดยจะจำแนกออกเป็นยุคหรือสมัยต่าง ๆ ตามช่วงเวลาในเชิงประวัติศาสตร์ทางการเมือง สิ่งแวดล้อมที่จะศึกษาประกอบนี้ จะศึกษาในเรื่องของวรรณกรรม ความเชื่อทางศาสนาและการตีความตามค้ำค้ำกฎหมาย เพื่อเป็นแนวทางช่วยให้เข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงของบทบาทดังกล่าว

¹ สุภัทรา สุภาพ, "ครอบครัวกับการขัดเกลาทางสังคม," วารสารสังคมศาสตร์

ยุคสมัยก่อนกรุงสุโขทัย

ตามพงศาวดารเมืองศรีอยุธยา มีหลักฐานว่า¹ เคยมีสตรีเป็นผู้ปกครองบ้านเมืองมาก่อน คือ ภายหลังฤๅษี 3 คน คือ พระवासเทพ พระสุกกทันต์ และพระสังขนาโลย มาช่วยกันสร้างเมืองใหม่ในเขตเมืองลำพูนในปัจจุบันนี้แล้ว ก็ช่วยกันเลือกคนที่จะมาปกครองเมืองและได้ไปเชิญพระธิดาพระเจ้าลโวราช มาปกครองเมือง ทั้งนี้เนื่องจากพระธิดานั้น "เป็นสุชาติ มีรูปร่าง มีศิลปะ มีปรีชา"² พระธิดานี้มีพระนามว่า "จามเทวี" มิเพียงแต่พระนางจามเทวีจะมีคุณสมบัติเฉพาะตน คือการเป็นผู้มีศิลปะแล้วนั้น แต่จำเป็นที่พระบิดาของพระนางจะต้องเป็นผู้ทรงประพฤตินิยมด้วย จากตำนานระบุนี้เห็นว่าก่อนที่จะพระสุกกทันต์จะขอพระนางจามเทวีจากพระเจ้าลโวราช ก็ได้ตามข้อความซึ่งจะยืนยันเสียก่อนว่าพระเจ้าลโวราช นั้นยังคงทรงประพฤตินิยมเหมือนเดิม การขอให้สตรีมาเป็นผู้ปกครองนี้นับว่าเป็นเรื่องที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน เพราะไม่ว่าจะเป็นชาดกหรือในคัมภีร์โบราณอื่น ๆ ยังมีความเชื่อว่าถ้าสตรีเพศเป็นผู้ปกครองมักจะนำมาซึ่งความเสื่อม แต่ในกรณีของพระนางจามเทวีนี้เป็นสิ่งที่ยกเว้น เพราะพระนางจามเทวี เป็นผู้ทรงศิลปะ หลักเกณฑ์ที่ใช้วัดความดีงามของผู้ปกครอง ซึ่งเน้นที่การมีธรรมหรือเป็นการปกครองที่อ้างความชอบธรรมจากหลักธรรมมากกว่าหลักเทวสิทธิ์ ซึ่งเป็นความเชื่อของฮินดู และจะเป็นอุปสรรคขัดขวางเพราะจะไม่ยอมให้สตรีเป็นผู้ปกครองได้เลย สำหรับการอ้างว่าพระนางจามเทวีเป็นผู้มีความสามารถในการปกครอง นั้นพระหทัยหนักแน่นเยือกเย็นจนปรากฏชัด พระฤๅษีवासเทพจึงเชิญเสด็จไปปกครองเมืองลำพูนนั้น³ การอ้างนี้ขัดกับความเชื่อของสังคมไทย ซึ่งได้รับอิทธิพลจากพุทธศาสนา เชื่อถือว่าการปกครองโดยธรรมเป็นสิ่งที่ผู้ใดปกครองยอมรับได้มากกว่าการปกครองโดยยึดหลักความสามารถในการปกครอง หรือโดยอุปนิสัยใจคอของผู้ปกครอง

¹ กรมศิลปากร, จามเทวีวงศ์ พงศาวดารเมืองศรีอยุธยา (พระนคร : บรรณกิจเทรดดิ้ง, 2516), หน้า 3-10.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 76.

³ บวร ประพฤติดี, ทิพาทรริมพิสุทธิ์ และเฉลิมพล ศรีพงษ์, สตรีไทย : บทบาทในการเป็นผู้นำทางการบริหาร (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2524), หน้า 41.

เอง หนึ่งพระนางจามเทวีเป็นเชื้อสายกษัตริย์ สังคมไทยยอมรับว่าคุณคณมีฐานะสูงได้โดยยี่ดสายโลหิต (ชาติวุฒิ) เป็นเกณฑ์ ฉะนั้น พระนางจามเทวีจึงเกิดความชอบธรรมในการปกครองได้ง่าย

สถานการณ์และบทบาทผู้นำทางการปกครองของสตรี ซึ่งเกิดจากหลักคุณธรรมหรือหลักธรรมะเช่นนี้ ได้รับการยืนยันตามหลักความเชื่อในทางพุทธศาสนา กล่าวคือ ในพุทธปรัชญามีทัศนะว่า สตรีและบุรุษเป็นผู้ที่มีความสามารถเสมอกัน บุคคลจะดีได้นั้นเพราะความรู้ความสามารถและการกระทำของตนเอง ไม่ใช่เพราะการมีเพศเป็นเพศชายหรือเพศหญิง¹ สตรีในฐานะที่เป็นภรรยา มีฐานะเป็นผู้ช่วยเหลือสามี ไม่ใช่เป็นผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของสามี และภรรยาไม่ต้องปรนนิบัติสามีตามหน้าที่ของภรรยา คือสามารถปลดภาระหน้าที่ภรรยาได้ในกรณีที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ทางศาสนา เช่น ฟังธรรม การเตรียมปัจจัยถวายภิกษุ นอกจากนั้นภรรยาจะสามารถมีอำนาจครอบงำสามี หรือมีอำนาจเหนือสามีได้ หากภรรยาผู้นั้นประกอบด้วยหลัง 5 คือการมีรูป โภคะ ญาติ บุตร และการมีศีล² ซึ่งหมายความว่าหลักความเชื่อในศาสนาพุทธนั้น เชื่อว่าเพศไม่ใช่สิ่งกำหนดสถานการณ์และบทบาทของผู้ที่เหนือกว่า แต่การเป็นคนมีคุณธรรม มีศีล ปฏิบัติตามหลักของธรรมะ จะเป็นสิ่งที่กำหนดให้คุณคณนั้น มีสถานการณ์ที่เหนือกว่าบุคคลอื่น มีอำนาจมากกว่าคนอื่น ๆ

คำสอนในศาสนาพุทธ มิได้ยอมรับให้สตรีสามารถเป็นผู้นำได้อย่างไม่มีขอบเขต แต่คำสอนในศาสนาพุทธ ได้จำกัดสถานการณ์การเป็นผู้นำของสตรีไว้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น คือการเป็นผู้นำของชุมชน และไม่ยอมรับให้สตรีเป็นผู้นำในฐานะของจักรพรรดิราช กล่าวคือได้บัญญัติไว้ว่า สตรีไม่สามารถจะเป็นพระเจ้าจักรพรรดิได้ เพราะพระเจ้าจักรพรรดิต้องมีนางแก้ว และต้องมีความสามารถทำสงคราม ขยายอาณาเขตได้³ สตรีไม่สามารถจะมี

¹ กรมการศาสนา, พระไตรปิฎกภาษาไทยฉบับหลวง 15 (พระนคร : โรงพิมพ์กรมการศาสนา 2514), หน้า 19.

² เรื่องเดียวกัน, เล่มที่ 18, หน้า 281.

³ เรื่องเดียวกัน, เล่มที่ 20, หน้า 35-36.

ภรรยาที่เป็นนางแก้วได้ และไม่อาจจะทำสงครามได้เสมือนกับบุรุษ ฉะนั้นข้อจำกัดทาง สรีระเช่นนี้จึงเป็นเหตุให้สตรีถูกจำกัดระดับของการเป็นผู้นำดังกล่าว คุณลักษณะอีกประการ หนึ่งของสตรีที่เป็นอุปสรรคต่อการเป็นผู้นำ ซึ่งกล่าวไว้ในพระไตรปิฎกหลายตอน ส่วนใหญ่ จะอธิบายถึงความไม่สามารถควบคุมอารมณ์ และการมีมายาของสตรีว่าเป็นข้อจำกัดที่สำคัญ ประการหนึ่ง¹

ถึงแม้ว่าสตรีจะไม่สามารถเป็นผู้นำทางการปกครองในระดับสูงได้ แต่สตรีก็ได้ รับการคุ้มครองให้มีสิทธิสูงกว่าบุรุษในด้านการปกครองในระดับครัวเรือน เช่นในกรณี กฎหมายของพระเจ้ามังราย กษัตริย์ของล้านนา ให้สิทธิแก่สตรีสูงกว่าบุรุษในเรื่องการรับ มรดก และการแบ่งสินสมรสและให้สิทธิแก่สตรีเสมอกับบุรุษในเรื่องการทำนิติกรรม²

สมัยสุโขทัย

พอจะประมวลได้ว่าสตรีไทยในยุคสมัยนี้มีสิทธิเสมอด้วยกับบุรุษ ในหลาย ๆ ด้าน ด้วยกัน กล่าวคือ หากพิจารณาว่า ตำรับศรีจุฬาลักษณ์³ เป็นวรรณกรรมที่สะท้อนสภาพชีวิต สังคมของสตรีไทยในยุคสุโขทัย ก็สามารถทราบได้ว่า สตรีไทยสามารถได้รับการศึกษา เรียนรู้วิชาการได้ เสมอกับบุรุษ ความไม่เสมอภาคกันนั้น เกิดจากพื้นฐานทางสติปัญญา และ ฐานะทางครอบครัวเท่านั้น สตรีจะศึกษาไปตามหน้าที่ การปฏิบัติงานจึงศึกษาเน้นวิชาช่าง ฝีมือมากกว่าวิชาการหนังสือ ซึ่งเป็นการศึกษาคณะแนวกับบุรุษ สตรีมีเสรีภาพในด้านการ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

² ประเสริฐ ๗ นคร, มังรายศาสตร์ (เอกสารโรเนียวแปลงข้อความ เป็นภาษา ปัจจุบัน), หน้า 24.

³ นพมาศ, ตำรับท้าวศรีจุฬาลักษณ์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณคดี, 2513), หน้า 14 แม้ว่านักวิชาการบางท่านจะเห็นว่าวรรณคดีดังกล่าวแต่งขึ้นในสมัย รัชกาลที่ 3 ก็อาจกล่าวได้ในทำนองเดียวกัน สำหรับในช่วงรัตนโกสินทร์ตอนต้น.

แสดงออก การหาความเพลิดเพลินและการเที่ยวเตร่¹ โอกาสในการประกอบอาชีพเท่าเท่าเทียมกันและเป็นอิสระ อย่างไรก็ตามสังคมสุโขทัยก็ได้ให้การยกย่องสตรีว่าเป็นบุคคลที่มีความรับผิดชอบต่อครอบครัวสูงกว่าบุรุษ เป็นผู้มีสติปัญญา และให้สามีเชื่อฟังภรรยาในเรื่องการใช้จ่ายเงินทอง² แสดงว่าสถานภาพของสตรีไทยที่สะท้อนจากวรรณกรรมในยุคสุโขทัยนั้น สตรีมีฐานะเทียบเท่ากับบุรุษ แต่แตกต่างกันที่หน้าที่การปฏิบัติงานเท่านั้น

ความแตกต่างกันในเรื่องของแนวทางการศึกษา และลักษณะหน้าที่การปฏิบัติงานในสมัยสุโขทัยนี้จึงเป็นเครื่องจាក់ มิให้สตรีได้มีบทบาทในด้านการเมืองและการปกครอง แต่ยังคงมีสิทธิเท่าเทียมกับบุรุษตามกฎหมาย กล่าวคือ มีสิทธิเท่าเทียมกันในเรื่องการแจ้งความหรือฟ้องร้อง และในเรื่องสิทธิในการรับมรดก³

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจากการศึกษาจากวรรณกรรมและจากกฎหมายในสมัยสุโขทัย จะพบว่าสตรีไม่มีบทบาทในทางการเมืองและทางการเมืองปกครองอย่างเห็นได้ชัด แต่ก็ปรากฏว่าในปลายสมัยสุโขทัย ซึ่งได้เกิดการสู้รบทำสงครามระหว่างกรุงศรีอยุธยากับกรุงสุโขทัยติดต่อกันมาหลายรัชกาล สตรีได้มีบทบาททางการเมืองที่สำคัญและเป็นผู้รวม 2 อาณาจักรเข้าด้วยกัน (จากข้อสันนิษฐานของสมเด็จพระนเรศวรมหาราชานุภาพ ในหนังสือราชาธิราช ตอนสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทรงออกผนวช) คือ เจ้าหญิงสุโขทัย ได้อภิเษกสมรสกับสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ และประสูติพระราชโอรสทรงพระนามว่า สมเด็จพระเชษฐาธิราช ทรงดำรงตำแหน่งพระมหาอุปราช ตั้งแต่นั้นมาทั้ง 2 อาณาจักรก็ไม่เคยทำสงครามรบพุ่งกันอีกเลย

¹ พระมหาธรรมราชาลิไท, ไตรภูมิพระร่วง 4 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คลังวิทยา, 2509), หน้า 87.

² สุดใจ ทัศนทาภาศ, จดหมายเหตุเรื่องพระราชไมตรีในระหว่างกรุงสยามกับกรุงจีน (พระนคร : พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพมหาอำมาตย์ตรี พระยาโชฎิกกราชเศรษฐี, 2476), หน้า 40-41.

³ ฉ่ำ ทองคำวรรณ, คำอ่านศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ศิลาจารึกสุโขทัยหลักที่ 1 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2514), หน้า 14.

สมัยกรุงศรีอยุธยา

บทบาทของท้าวศรีสุดาจันท์ พระสนมของสมเด็จพระไชยราชาธิราช ก็ได้เป็นพระสนมคนแรก ที่ได้ดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เนื่องมาจากการเสด็จสวรรคตของสมเด็จพระไชยราชาธิราช และขณะนั้นพระองค์มีพระราชโอรสที่ประสูติแต่ท้าวศรีสุดาจันท์ 2 พระองค์ แต่พระชนม์ได้ 11 และ 5 พรรษาเท่านั้นจึงไม่สามารถจะปฏิบัติราชการได้ เมื่อพระยอดฟ้าหรือพระแก้วฟ้าขึ้นเสวยราชสมบัติ พ.ศ. 2089-2091 พระราชมารดา คือ ท้าวศรีสุดาจันท์ จึงได้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ชั่วระยะเวลาเพียง 2 ปี ท้าวศรีสุดาจันท์ก็ถูกปลดออก เพราะขุนวรวงศาธิราชจับพระราชโอรสของนางปลงพระชนม์ มีหลักฐานตามประวัติศาสตร์ ว่าเป็นการสมคบระหว่างขุนวรวงศาธิราชกับนางเพื่อปลงพระชนม์พระราชโอรสของนางเอง จากความเชื่อตามพงศาวดารเช่นนี้ ทำให้มีการมองว่าสตรีเป็นผู้ปกครองนำมาแต่ความเสื่อมและความยุ่งยาก หากพิจารณาด้วยความเป็นธรรมแล้ว สตรีไทยมีความปรารถนาหรือมีจิตสำนึกทางการเมืองอยู่มาก ดูจากการรู้จักปรับตนเองทางการเมืองของท้าวศรีสุดาจันท์ และสามารถได้ในสิ่งที่ตนปรารถนา แม้ว่าจะเป็นระยะเวลาอันสั้นก็ตาม สตรีไทยมีความสามารถพิเศษในการให้ได้อ่านนาง และมีอิทธิพลต่อบุคคลใกล้ชิดได้มากแต่ขาดปัจจัยภายนอก ซึ่งจะช่วยรักษาอำนาจที่ได้มานั้น จึงปรากฏว่าเป็นการขึ้นมาสู่อำนาจเพียงช่วงเวลาอันสั้น ๆ

หลังจากรัชกาลสมเด็จพระยอดฟ้าในสมัยกรุงศรีอยุธยาแล้วก็ไม่ปรากฏว่ามีสตรีท่านใดก้าวมาบทบาททางการเมืองและการปกครองอีก ยกเว้นเป็นบทบาทที่อยู่เบื้องหลังจวบสิ้นแผ่นดินกรุงศรีอยุธยา แต่หากจะพิจารณาถึงความเด็ดเดี่ยว กล้าหาญ เชื่อมั่นในตัวเอง ซึ่งเป็นคุณสมบัติของการเป็นผู้นำที่ดีแล้ว สตรีไทยที่แสดงออกซึ่งคุณสมบัตินี้ก็คือสมเด็จพระศรีสุริโยทัย

เมื่อพิจารณาจากวรรณกรรมในยุคนี้ ปรากฏว่าเรื่อง ความกล้าหาญ ความเด็ดเดี่ยว และความมีอำนาจในทางปกครองของสตรีไทย จะเห็นได้จากกรณีที่ย่าของพระเพื่อน

พระแพง มีคุณสมบัติดังกล่าว และได้สั่งการให้ประหารพระลอเสีย¹ ส่วนมากวรรณกรรมสมัยอยุธยาจะยกย่องคุณสมบัติของสตรี² และเป็นการชี้ให้เห็นว่ารูปสมบัตินั้นไม่เป็นสิ่งวัดคุณค่าของสตรีไทย แต่นั่นคุณสมบัติในการเป็นภรรยาที่ทำหน้าที่ปฏิบัติต่อสามีมากกว่าคุณสมบัติด้านอื่น ๆ³

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

บทบาททางการเมืองการปกครองของสตรีไทย ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากสมัยกรุงศรีอยุธยามากนัก แต่หลังจากสมัยรัชกาลที่ 4 เป็นต้นมาการติดต่อกับต่างประเทศมีมากขึ้น ทำให้เกิดการซึมซับวัฒนธรรมของต่างชาติ และการที่สตรีได้รับการศึกษามากขึ้น ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบทบาทของสตรีจากการเป็นผู้ดูแลภายในครัวเรือน ออกมาสู่สังคมภายนอก และเข้ารับราชการมากขึ้นเป็นลำดับเช่น ในสมัยรัชกาลที่ 4 ได้มีทหารหญิงรุ่นแรกแต่งกายแบบทหารสก็อต มีหน้าที่ซึ่งมีส่วนร่วมในขบวนตามเสด็จทางสถลมารค ในฐานะทหารรักษาพระองค์ ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงต่อสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเท่านั้น ทหารหญิงรุ่นแรกนี้ทั้งหมดล้วนเป็นเจ้าของในพระเจ้าอยู่หัวทั้งสิ้น เช่น เจ้าจอมมารดาเปี่ยม (สมเด็จพระปิยมมาวดีศรีทศรินทรมาตา) เจ้าจอมมารดาสู่น (ท้าววนิดาพิจาริณี) เจ้าจอมมารดาवाद (ท้าววรจันทร์) เจ้าจอมมาดาเขียน และเจ้าจอมมารดาห้วง เป็นต้น และด้วยเหตุที่ทหารหญิงรุ่นแรกเป็นถึงเจ้าจอมก็ย่อมมีศักดิ์เป็นนายทหารเพียงแต่ไม่มียศเป็นนายร้อย นาย

¹ หอสมุดแห่งชาติ, ลิลิตพระลอ, (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นท.นพ.สวน กมลนาวัน รน. ณ เมรุวัดประยูรวงศาวาส 20 กุมภาพันธ์ 2510), หน้า 153.

² พระศรีมโหสถ, บทกวีนิพนธ์พระศรีมโหสถ (กรุงเทพฯ : กรมศิลปากร พิมพ์เนื่องในงานปรับปรุงบูรณะพระนารายณ์ราชนิเวศน์ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติประจำจังหวัดลพบุรี, 2502), หน้า 29-39.

³ สุณีย์ สอนณรงค์, การวิเคราะห์วรรณคดีเรื่องกำสรวลศรีปราชญ์ (ปริญา นิตนธ์การศึกษามหาบัณฑิต วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร, 2516), หน้า 463.

หันเหมือนทหารชายเท่านั้น¹ ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 สมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินี ทรงได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินแทนพระองค์ ในขณะที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เสด็จประพาสยุโรป

สตรีในแวดวงของชนชั้นที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมสูง จะมีโอกาสยกฐานะได้ดีกว่าสตรีที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำกว่า ด้วยวิธีการที่ได้รับการศึกษาค้นคว้าความรู้ทางหนังสือได้มากกว่า² สำหรับสตรีสามัญโดยทั่ว ๆ ไปจะได้รับความรู้โดยผ่านทางบิดามารดาหรือได้ยินได้ฟังจากพระเทศน์ ซึ่งเน้นให้สตรีมีบทบาทในฐานะที่เป็นมารดาและภรรยาเท่านั้น³

ถึงแม้ว่าสตรีจะไม่มีบทบาทในทางการปกครองในระดับชาติโดยตรง ด้วยตัวของสตรีเอง สตรีก็อาจจะมีบทบาทในทางอ้อม โดยการเป็นสื่อทางการเมือง กล่าวคือเมื่อศึกษาจากวรรณกรรมในยุคสมัยกรุงรัตนโกสินทร์นี้จะพบว่า ในการดำเนินนโยบายทางการเมืองจะใช้สตรีเป็นสื่อเพื่อให้เกิดความสงบสุขในการปกครอง ด้วยการยกสตรีให้เป็นของกำนัล เช่น กรณีนางลาวทอง ถูกยกให้หลายแก้ว (ขุนช้างขุนแผน) ระบุบันจะรากัน กับระบุปักมา หงัน ยกธิดาให้แก่อิเหนา (อิเหนา) หรือการใช้สตรีเป็นเครื่องบรรณาการทางการเมือง กรณีพระเจ้าล้านช้างถวายนางสร้อยฟ้าให้พระพันวษา (ขุนช้างขุนแผน) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็น เชลยหรือตัวจ่านาเป็นหลักประกันทางการเมืองหรือการใช้สตรีเป็นทรัพย์สินสิ่งของเพื่อชายฝากหรือชดเชย กรณีนางอมิตตดาถูกยกให้ชูชก (มหาเวสสันดาชาดก กัณฑ์ชูชก)

¹ หันเอกหญิง ปรีชา วิมลศิลป์, บทบาทของสตรีไทยกับความมั่นคงของชาติ (กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2518-19), หน้า 3.

² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, 42 พระประวัติบุคคลสำคัญ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์บรรณาคาร, 2509), หน้า 324.

³ สว่างวงศ์ กรීบุตร, ความรู้เรื่องเมืองสยาม (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สารานุกรม, 2508), หน้า 270-271.

สมัยปัจจุบัน

นับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้โปรดให้มีการเลิกทาส สตรีจะไม่ถูกซื้อขายหรือจำนำเหมือนสินค้าอีกต่อไป และมีโอกาสได้รับการศึกษาดีขึ้น ซึ่งช่วยให้สามารถออกไปทำงานนอกบ้านได้มากขึ้นด้วย ต่อมาหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรก และกฎหมายเลือกตั้งฉบับแรก พ.ศ. 2476 มีผลทำให้บุรุษและสตรีมีสิทธิทางการเมืองเท่าเทียมกันโดยนิตินัย คือมีสิทธิเลือกตั้ง และรับเลือกตั้งได้ทั้งบุรุษและสตรี

เมื่อสิทธิทางการเมืองของสตรีถูกยอมรับโดยนิตินัยแล้ว ปรากฏว่าสตรีได้ใช้สิทธิ และมีบทบาทในทางการเมืองมากขึ้นตามลำดับ ดังจะเห็นได้จากการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2500 ปรากฏว่า ประมาณร้อยละ 40 ของผู้ไปลงคะแนนเป็นสตรีและสตรีที่มาลงคะแนนนี้คิดเป็นประมาณร้อยละ 34 ของจำนวนสตรีทั้งหมดที่มีสิทธิเลือกตั้ง¹ ส่วนในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 ปรากฏว่าประมาณร้อยละ 43 ของผู้ไปลงคะแนนเป็นสตรี²

นอกจากสตรีจะสนใจทางด้านการเมือง ดังที่เห็นได้จากการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งดังกล่าวแล้ว สตรียังได้สมัครรับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเริ่มมีสตรีสมัครรับเลือกตั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา และสตรีที่ได้รับเลือกเป็นผู้แทนราษฎรคนแรกของสตรีไทย คือนางอรหิณี ไชยกาล จากจังหวัดอุบลราชธานี ต่อจากนั้น เป็นต้นมาสตรีที่ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มีอัตราการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นหรือลดลงไม่แน่นอน ทั้งนี้สุดแล้วแต่สถานการณ์ทางการเมืองของประเทศ แต่หากจะ

¹ กองการเลือกตั้ง กรมมหาดไทย, รายงานการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กรมมหาดไทย, 2502), หน้า 107.

² กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, รายงานวิเคราะห์ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 10 กุมภาพันธ์ 2512 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2513), หน้า 128-135.

พิจารณาจากปี พ.ศ.2518 เป็นต้นมาจะพบว่า สตรีได้รับเลือกตั้งมากขึ้นเป็นลำดับ (ดูตารางที่ 3.1)

นอกจากนั้นยังมีสตรีอีกหลายท่าน ที่ได้ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง เช่น ในปี พ.ศ.2518 มีสตรี 2 ท่านที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมือง คือนางอภิรัตน์ บริบูรณ์ หัวหน้าพรรคเกษตรกร และนางสุนีรัตน์ เตลาน หัวหน้าพรรคแผ่นดินไทย เป็นต้น¹

สตรีไทยที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองในระดับชาติโดยวิธีการได้รับการแต่งตั้งก็มีอยู่เป็นจำนวนไม่น้อยและดูเสมือนว่าจะได้รับการแต่งตั้งเป็นจำนวนร้อยละมากกว่า สตรีที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองในระดับชาติโดยวิธีการเลือกตั้งกล่าวคือ ในการแต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ (หรือสภาสมัชชา) เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2516 สตรีได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ จำนวน 122 คน เป็นบุรุษ 2,347 คน คิดเป็นสตรีร้อยละ 5.5 ของจำนวนสมาชิกสมัชชาแห่งชาติทั้งหมด² และเมื่อสมาชิกสมัชชาแห่งชาติทั้งหมดต่างลงคะแนนเลือกระหว่างกัน เพื่อคัดให้ได้จำนวน 299 คน เพื่อเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติสตรีได้รับเลือก 16 คน และรัฐบาลได้แต่งตั้งเพิ่มอีก 3 คนแทนตำแหน่งที่ว่างลง จึงเป็นสตรีทั้งสิ้น 19 คน คิดเป็นสตรีร้อยละ 6.4 ของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีที่ปรากฏในระดับชาติเมื่อเปรียบเทียบกับแล้วยังอยู่ในปริมาณที่น้อยกว่าบุรุษ คือที่สูงที่สุดไม่เกินร้อยละ 5 ของบุรุษ (จากตารางที่ 3.1) แต่ก็แสดงให้เห็นถึงการยอมรับบทบาทที่สูงขึ้นของสตรีในทางการเมืองถึงแม้ว่าในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วประเทศครั้งหลังสุดในวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ.2529 นั้น สตรีจะได้รับเลือกตั้งเข้ามาเพียง 12 คน คิดเป็นร้อยละ 3.5

¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, คณะอนุกรรมการพัฒนากิจกรรมและบทบาทของสตรี, สถานการณ์ปัจจุบันของสตรีไทย, หน้า 215.

² ชัดติยา กรรณสูต, หองศรี กาญ ฌ อมุทธยา และ สินี กมลนาวิน, สะท้อนภาพสตรีไทย (กรุงเทพมหานคร : สมาคมนักธุรกิจและวิชาชีพแห่งชาติแห่งประเทศไทย, 2518), หน้า 133-137.

ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ซึ่งลดน้อยลงกว่าการเลือกตั้งครั้งก่อน คือในปี พ.ศ. 2526 สตรีที่ได้รับเลือกคิดเป็นร้อยละ 4.3 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่เมื่อดูค้ำจำนวนแล้ว สตรีที่ได้รับเลือกน้อยลงจากเดิมเพียง 1 คนเท่านั้น และในจำนวนสตรีที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาทั้ง 12 คนนี้เป็น ส.ส. ใหม่เพียง 6 คน และอีก 6 คน เป็น ส.ส. ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในชุดเดิมที่เพิ่งถูกยุบสภาไปเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2529

ตารางที่ 3.1 จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนตามเพศ

ปีเลือกตั้ง (พ.ศ.)	สตรี		บุรุษ		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
2492	1	4.8	20	95.2	21	100
2495	4	3.3	119	96.7	123	100
2500(กพ.)	1	0.6	159	99.4	160	100
2500(ธค.)	4	2.5	156	97.5	160	100
2512	5	2.5	214	97.7	219	100
2518	3	1.1	266	98.9	269	100
2519	7	2.5	272	97.5	279	100
2522	9	2.9	292	97.1	301	100
2526	13	4.3	311	95.7	324	100
2529	12	3.5	335	96.5	347	100

ที่มา: เอกสารกองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

และงานทะเบียนประวัติและสถิติ รัฐบาล.

บทบาทของสตรีไทยในการปกครองในระดับท้องถิ่น

อาจจะกล่าวได้ว่าสถานการณ์ของสตรีไทยในทุกยุคทุกสมัยมี 2 ระดับที่แตกต่างกัน คือ สถานภาพของสตรีไทยในระดับที่มีสถานภาพของ เศรษฐกิจและสังคมสูงกับสตรีไทยที่มี สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำ หรือสตรีระดับชนชั้นสูงและระดับชาวบ้าน สตรีไทยใน ระดับชาวบ้านจะมีเสรีภาพมากกว่าสตรีในชนชั้นสูง ซึ่งจะถูกจำกัดด้วยวัฒนธรรมของชนชั้น นอกจากนั้นสตรีไทยในระดับชาวบ้านจะมีการกิจกรรมด้าน มีอาชีพกระจายไปในทางทุกสาขา วิชาชีพ แต่ส่วนใหญ่แล้วจะยึดอาชีพด้านเกษตรกรรมและการขายปลีกมากกว่าบุรุษ สำหรับ งานรับราชการนั้นถูกผูกขาดโดยบุรุษ¹ และอาชีพในการปกครองของสตรีเป็นสิ่งต้องห้าม โดยเด็ดขาด เพราะจากราชบัณฑิต² ซึ่งเป็นคัมภีร์โบราณสั่งสอนกษัตริย์ว่า "พลเมืองไม่มี ผู้ นำก็พินาศ มีผู้นำมากก็พินาศ มีหญิงเป็นหัวหน้าก็พินาศ..." ฉะนั้นจึงเป็นการยากที่สตรีจะ ก้าวไปสู่ตำแหน่งผู้นำทางการเมืองได้

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าสตรีจะมีการกิจทั้งด้านการดูแลครัวเรือนและการต้องรับผิดชอบด้านเศรษฐกิจของครอบครัว ประกอบกับการที่สังคมมีค่านิยมไม่สนับสนุนให้สตรีเป็น ผู้นำทางการเมืองและการปกครอง สตรีก็มีได้ขาดจิตสำนึกที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ปกครองในระดับท้องถิ่น กล่าวคือ ถึงแม้สตรีจะไม่เคยมีส่วนร่วมในกิจการพัฒนาในระดับ ตำบลหรือหมู่บ้าน สตรีก็ตระหนักดีว่าตนเองควรจะมีบทบาทอย่างไรในสังคม³ และถึงแม้ว่า สตรีส่วนใหญ่จะมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน และกรรมการสภาตำบลน้อย แต่สตรีก็มีความสนใจต่อชุมชนที่อยู่ใกล้ตนเองมาก คือสามารถตอบได้ว่าหมู่บ้านของตนมี

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ตำนานเรื่องอิเหนา พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพนายใหญ่ จารุติลก ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม 21 มีนาคม 2506, หน้า 6.

² สมบัติ จันทรวงศ์ และคณะ, ความคิดทางการเมืองและสังคมไทย, หน้า 130.

³ กรมพัฒนาชุมชน, บทบาทการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมของสตรีชนบท (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงมหาดไทย, 2524), หน้า 13.

ปัญหาอะไร¹ ลักษณะเช่นนี้อาจจะพิจารณาได้ว่า สาเหตุที่สตรีมีส่วนร่วมทางการปกครองน้อย ทั้ง ๆ ที่มีศักยภาพในการเข้ามีส่วนร่วมในด้านการพัฒนาสูงก็เนื่องมาจาก ยังมีข้อจำกัดอื่น ๆ ในสังคมที่ไม่ค่อยเปิดโอกาสให้สตรีเข้ามามีส่วนร่วมมากนัก รวมทั้งค่านิยมของคนส่วนมากที่ยังมองสตรีว่ามีความสามารถด้อยกว่าบุรุษ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505 เป็นต้นมา กรมพัฒนาชุมชนได้เริ่มจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาตำบลและคณะกรรมการหมู่บ้านขึ้น พร้อมทั้งได้เปิดโอกาสให้สตรีเข้ามามีบทบาทเป็นกรรมการ² ปรากฏว่ามีสตรีร้อยละ 1.07 ได้เข้าร่วมเป็นกรรมการพัฒนาหมู่บ้านและตำบล และอีกร้อยละ 5.30 เข้าร่วมเป็นกรรมการกลุ่มต่าง ๆ³ ในระยะแรกกรมพัฒนาชุมชนได้ เริ่มพัฒนาสตรีโดยเน้นการให้ความรู้ เพื่อการปรับปรุงชีวิตครอบครัวให้มีความเป็นอยู่ดีขึ้น ระยะต่อมาได้เน้นให้มีการก่อตั้งกลุ่มในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มสตรีด้านอาชีพหัตถกรรม ความสนใจของสมาชิก เพื่อใช้พลังกลุ่มดำเนินงานการบริหารในระดับหมู่บ้านเองและประสานงาน เชื่อมโยงซึ่งกันและกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ การตั้งกลุ่มพัฒนาสตรี เพื่อส่งเสริมให้สตรีมีบทบาทในสังคม และมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้นนั้น ยังขาดการพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบัน ฉะนั้นในระยะเวลาค่อมาจึงได้มีความพยายามที่จะเชื่อมโยงภารกิจของกลุ่มสตรีเข้าด้วยกัน ตั้งแต่ระดับหมู่บ้านไปจนถึงระดับตำบล อำเภอและจังหวัดในรูปของคณะกรรมการพัฒนาสตรีของหมู่บ้าน คณะกรรมการพัฒนาสตรีของตำบล คณะกรรมการพัฒนาสตรีของอำเภอและคณะกรรมการพัฒนาสตรีของจังหวัด ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฯ ฉบับที่ 5

การที่ส่วนราชการ เช่นกรมพัฒนาชุมชนซึ่งเป็นหน่วยงานแรกที่ได้มีส่วนเสริมสร้างศักยภาพของสตรีให้มีความพร้อมที่จะเข้ามามีบทบาททางการเมืองการปกครองมากขึ้น โดย

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

² ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านและตำบล พ.ศ. 2505.

³ กรมการพัฒนาชุมชน, รายงานการสำรวจสภาวปัญหาและความต้องการของสตรีในชนบท (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงมหาดไทย, 2524), หน้า 33.

การส่งเสริมให้สตรีได้เพิ่มพูนความรู้ทางวิชาชีพด้านต่าง ๆ และสนับสนุนให้มีการจัดตั้งกลุ่มสตรีในระดับท้องถิ่นขึ้นนั้น ซึ่งนอกจากจะเป็นการเพิ่มความเชื่อมั่นในตนเองให้กับสตรีแล้วยังจะเป็นการเตรียมสตรีให้พร้อมที่จะปฏิบัติงานด้านการบริหาร และลดอคติของบุคคลที่มีต่อสตรีให้น้อยลงด้วย

นอกจากการที่กรมพัฒนาชุมชนได้พยายามส่งเสริมให้สตรีไทยมีบทบาทในชุมชนในเขตท้องที่มากขึ้นแล้ว แต่ก็ยังมีกฎหมายบางฉบับที่เป็นอุปสรรคมิให้สตรีมีบทบาททางการปกครองในระดับท้องที่มากขึ้น ฉะนั้นจึงได้มีความพยายามแก้ไขกฎหมายดังกล่าว คือ ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2523 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่...) พ.ศ. ต่อรัฐสภา โดยขอแก้ไขมาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เพื่อเปิดโอกาสให้สตรีเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมสภาผู้แทนฯ ครั้งที่ 1/2524 (วิสามัญครั้งที่สอง) ได้ลงมติในวาระแรกรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยมีมติให้ส่งคณะกรรมการการศึกษาและการปกครองได้พิจารณาแล้ว และในครั้งสุดท้ายคณะกรรมการการศึกษาและการปกครองได้พิจารณาร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ 3 ครั้ง และได้ส่งให้คณะกรรมการการศึกษาและการปกครองของวุฒิสภาพิจารณา คณะกรรมการการศึกษาและการปกครองของวุฒิสภาพิจารณาแล้ว เสนอร่างกฎหมายให้วุฒิสภา และวุฒิสภาได้มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติม จากนั้นจึงได้ส่งร่างที่แก้ไขให้สภาผู้แทนราษฎร

1 "สำเนาหนังสือสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาที่ 304/2523 ลงวันที่ 26

สภาทั้งสองต่างได้ตั้งบุคคลประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้² สภาละ 18 คน ที่ประชุมเห็นควรร่างกฎหมายฉบับนี้ เสนอต่อที่ประชุมรัฐสภา เพื่อพิจารณาร่วมกันอีกครั้งหนึ่ง และได้มีการประชุมรัฐสภาครั้งที่ 9/2525 เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2525 และได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จากนั้นได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับ เป็นกฎหมาย ได้ มีสาระสำคัญโดยสรุป คือ

1. ให้ยกเลิกความในมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 364 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

2. เปิดโอกาสให้สตรีเป็นผู้ใหญ่บ้านได้

3. ผู้ที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย โดยกำเนิด

4. นอกจากจะกำหนดห้ามมิให้ผู้ที่ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดของศาล และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสามปีนับแต่วันพ้นโทษ มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว ยังได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ที่ถูกคำสั่งที่ขอยกกฎหมายให้จำคุก และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสามปี นับแต่วันพ้นโทษ มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ใหญ่บ้านด้วย

เป็นที่น่าสังเกตว่าภายในระยะเวลาอันสั้น หลังจากการให้สิทธิแก่สตรีเป็นผู้นำทางการปกครองในระดับท้องที่ได้ ปรากฏว่ามีสตรีที่ได้รับเลือกตั้งและแต่งตั้งในตำแหน่งต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นในอัตราส่วนที่รวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) จะเพิ่มมากกว่าตำแหน่งที่มาจากการแต่งตั้ง (ผู้ช่วยผู้ใหญ่

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 128 (3) บัญญัติว่า กรณีวุฒิสภาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติม ให้ส่งร่างตามที่แก้ไขไปยังสภาผู้แทนราษฎร โดยให้สภาทั้งสองต่างตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ มีจำนวนเท่ากัน ตามสภาผู้แทนฯ กำหนดเป็นคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างกฎหมาย แล้วรายงานต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองเห็นด้วยกับร่างฯ ก็ให้ดำเนินการต่อไป หากสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างฯ นั้นไว้ก่อน.

บ้าน สารวัตรกำนันและแพทย์ประจำตำบล) ทั้ง ๆ ที่ข้อกำหนดของคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งมีมากกว่า เช่น ระดับการศึกษาต้องจบประถมศึกษา แสดงว่าสตรีไทยมีศักยภาพพร้อมที่จะเข้าสู่ตำแหน่งผู้นำได้แล้ว ชัดแต่ด้วยทฤษฎีหมายเท่านั้นที่ไม่เอื้ออำนวย แต่เมื่อพิจารณาในกลุ่มของผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง ปรากฏว่าสตรีเข้าสู่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้ง่ายกว่าตำแหน่งกำนัน ทั้งนี้อาจจะเป็นเนื่องมาจากการเลือกตั้งยิ่งในระดับสูงขึ้นไปก็ยิ่งมีความละเอียดเรื่องเพศมากขึ้นหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ประชาชนยอมรับสตรีเป็นผู้นำบ้านได้ง่ายกว่ายอมรับสตรีเป็นกำนัน พิจารณาจากตารางที่ 3.2 ประกอบ

เมื่อพิจารณาการเมืองในระดับท้องถิ่นอีกระดับหนึ่ง จะพบว่า สตรีมิได้มีความสนใจที่จะมีบทบาททางการเมืองในระดับท้องถิ่นหรือในระดับชาติแต่เพียงเท่านั้น แต่ในขณะที่เดียวกันการเมืองในระดับท้องถิ่น เช่น สภาเทศบาล และสภาจังหวัด สตรีก็ให้ความสนใจอยู่ไม่ใช่น้อย ดังจะเห็นได้จากการที่มีสตรีสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาจังหวัดอยู่เสมอ โดยเฉพาะในระดับเทศบาล สตรีจะได้รับการ

ตารางที่ 3.2 จำนวนสตรีในตำแหน่งต่าง ๆ ในแต่ละปี

ตำแหน่ง/ ปี พ.ศ.	2525	2526	2527	2528	อัตราส่วนของการเพิ่มขึ้น
กำนัน	1	6	9	17	1 : 17
ผู้ใหญ่บ้าน	8	97	151	183	1 : 23
ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน	32	186	348	393	1 : 12
สารวัตรกำนัน	26	70	89	95	1 : 4
แพทย์ประจำตำบล	2	12	22	26	1 : 13
รวม	69	371	619	714	1 : 10

ที่มา : ใญ่ชี้ทำเนียบกำนันผู้ใหญ่บ้าน ตามรายงานสิ้นเดือน ธันวาคม 2528

กองปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.

เลือกตั้งเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลในจำนวนร้อยละที่สูงกว่าจำนวนสตรีที่ได้รับเลือกตั้งเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัด ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากสภาพของเทศบาลมีลักษณะเป็นชุมชนเมืองที่สนใจสตรีของประชาชนในเขตเมืองยอมรับความรู้ความสามารถของสตรีมากกว่าในเขตชนบท ประกอบกับการที่สตรีมีสิ่งช่วยอำนวยความสะดวกและช่วยลดภารกิจในครัวเรือนในบทบาทการเป็นภรรยา และมารดาได้มากกว่าในเขตที่ไม่เจริญ ฉะนั้นสตรีจึงมีเวลาว่างพอที่จะทำงานให้กับส่วนรวมได้มากขึ้น และการมีชีวิตอยู่ในเมือง ช่วยให้สตรีได้รับข่าวสารข้อมูลได้มากกว่า มีความรู้มากกว่าสตรีในเขตชนบท จึงอาจจะเป็นสาเหตุให้สตรีได้รับการเลือกตั้งมากกว่าในระดับจังหวัด ซึ่งมีเขตพื้นที่รับผิดชอบกว้างขวางกว่าเขตเทศบาล และมีพื้นที่ในเขตชนบทมาก ซึ่งอาจจะยอมรับสตรีเป็นผู้นำได้ยากกว่าเพราะมีลักษณะเป็นชุมชนที่ยึดถือประเพณีมากกว่าที่จะยอมรับการเปลี่ยนแปลง เหมือนชุมชนที่กำลังเปลี่ยนแปลงหรือเจริญแล้ว เช่น ในเขตเทศบาล พิจารณาตารางที่ 3.3 ประกอบ

ตารางที่ 3.3 จำนวนสมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาเทศบาล จำนวนคนเพศ

ระดับการเลือกตั้ง (ปี พ.ศ.)	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
สมาชิกสภาจังหวัด						
พ.ศ. 2523	46	2.6	1880	97.6	1926	100
พ.ศ. 2528	67	3.4	1907	96.6	1974	100
สมาชิกสภาเทศบาล						
พ.ศ. 2523	95	5.1	1771	94.9	1866	100
พ.ศ. 2528	110	5.8	1781	94.2	1890	100

ที่มา: เอกสารกองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

จึงเห็นได้ว่า วัฒนาการของสตรีที่ได้เข้ามามีบทบาทในด้านการปกครองท้องถิ่น นั้น เริ่มต้นด้วยการเปิดโอกาสให้สตรีมีบทบาทอย่างไม่เป็นทางการและโดยไม่มีกฎหมายรับรองแต่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยราชการที่ดำเนินการด้านการพัฒนาคุณภาพของประชาชน คือกรมพัฒนาชุมชน จนสตรีได้แสดงบทบาทความสามารถในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการปกครองและการวางแผนในการพัฒนาได้อย่างจริงจังจนในที่สุด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เห็นถึงความสำคัญในด้านการพัฒนาสตรี และได้แก้ไข พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 เพื่อรองรับและให้เป็นหลักประกันคอบบาทของสตรีในการเข้ามามีส่วนพัฒนาท้องถิ่น

ในปัจจุบันนี้ ถึงแม้ว่าจะได้มีการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับให้สตรีมีสิทธิเท่าเทียมชาย ทั้งในด้านสิทธิทางกฎหมายและสิทธิในการเข้าดำรงตำแหน่งทางราชการ เช่น การแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพครอบครัว การแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 และการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 ในส่วนที่ว่าด้วยคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้าน แต่ก็ยังคงมีกฎหมายอีกเป็นจำนวนมากที่ยังกีดกันไม่ให้สตรีมีสิทธิเสมอกับบุรุษ เช่น มติของคณะรัฐมนตรีตามหนังสือที่ สร. 0203/10304 ลงวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2521 ซึ่งกำหนดให้บุรุษเท่านั้นที่ดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอได้

กล่าวโดยสรุป บทบาทของสตรีไทยในการปกครองในระดับชาติไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปมากนัก กล่าวคือ ภาวะผู้นำของสตรีจะเกิดจากสายสัมพันธ์หรือความใกล้ชิดระหว่างสตรีกับผู้นำเดิม เช่น การสืบสายโลหิต หรือการเป็นภรรยา ซึ่งจะได้รับการถ่ายทอดประสบการณ์ทางการปกครองมายังตัวสตรี จนสตรีสามารถถ่ายทอดอำนาจมาสู่ตนเองได้ง่าย การมีคุณสมบัติพิเศษในด้านศีลธรรม ก็เป็นสิ่งสนับสนุนให้สตรีเข้าสู่ตำแหน่งผู้นำทางการปกครองได้เช่นกัน ขณะเดียวกันสตรีไม่อาจจะเป็นผู้นำทางการปกครองได้ด้วยตัวของตัวเอง โดยอาศัยหลักของความรู้ความสามารถ แต่สตรีอาจจะเป็นเพียงตัวแทนของผู้นำเดิมหรืออาศัยความผูกพันกับผู้นำคนปัจจุบัน เช่น กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีคนแรก นางอรพินท์ ไชยกาล และส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีในสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน

บทบาทของสตรีไทยในการปกครองในระดับท้องถิ่น ซึ่งจำแนกออกเป็นระดับเทศบาลหรือจังหวัด และระดับท้องที่คือระดับตำบลและหมู่บ้าน สตรีผู้นำในระดับนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นสตรีผู้นำในระดับชาวบ้านทั่ว ๆ ไป ปัจจุบันนี้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปมากขึ้นจากการที่สตรีไม่สนใจในบทบาทผู้นำทางการปกครองเลย เริ่มจะมีสตรีที่ให้ความสนใจสูงขึ้นเป็นลำดับ ถึงแม้ว่าค่านิยมในสังคมไทยไม่เปลี่ยนแปลงมาก แต่การเข้ามามีส่วนร่วมทางการปกครองของสตรีมีมากขึ้น โดยมีสาเหตุจากการเข้าพัฒนาคุณภาพของคนให้สูงขึ้นจากส่วนราชการ และการแก้ไขข้อจำกัดด้านกฎหมาย ประกอบกับวัฒนธรรมของชนชั้นสามัญทั่ว ๆ ไปพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงได้ง่าย

การดำรงตำแหน่งทางการเมืองของสตรี ไม่ว่าจะในระดับใด จะสะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์ทางการเมืองการปกครองของสตรีที่เริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม แต่ถึงกระนั้นก็ตามยังคงมีการกีดกันมิให้สตรีมีส่วนเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยเท่าเทียมกับบุรุษ โดยเฉพาะการมีบทบาททางการเมืองบริหาร ซึ่งเป็นกลไกทางการเมืองการปกครองที่จะมีผลกระทบต่อภารกิจคือผู้ดีของประชาชนเป็นส่วนรวม จากประสบการณ์การต่อสู้ของสตรีในอดีต จะเห็นได้ว่าการที่สตรีจะได้สิทธิเท่าเทียมกับบุรุษในแต่ละเรื่องนั้น ต้องต่อสู้มาด้วยความยากลำบาก ไม่ว่าจะเป็นการให้สิทธิเพื่อการเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือความพยายามจะแก้ไขมติดังธรรมนูญให้สตรีเป็นปลัดอำเภอได้ ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าสถานการณ์ทางการเมืองการปกครองของสตรีไทยในปัจจุบันยังคงมีลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกับบุรุษทั้ง โดยทางนิตินัยและพฤตินัย.

ศูนย์วิทยพัชรากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย