

## บทที่ 2

### ทฤษฎีและแนวความคิดในการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ เพื่อให้การกำหนดประเด็นในการศึกษาและการวิเคราะห์ผลการศึกษา ตรงตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา จึงได้ศึกษาทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องใน 3 ส่วน ได้แก่ สาระเกี่ยวกับผู้นำและภาวะผู้นำ บทบาทของสตรีในการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง และการยอมรับของประชาชนต่อบทบาทของผู้นำสตรี ซึ่งจะแยกศึกษาเป็นประเด็น ๆ ไป ดังนี้

#### ผู้นำและภาวะผู้นำ

ผู้นำ (leader) มีผู้ให้ความหมายไว้มากมายต่าง ๆ กัน แต่ที่น่าสนใจมีดังนี้ ราชสีห์ ชายแดน ได้ให้ความหมายของผู้นำว่า บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งหรือได้รับการยอมรับยกย่องให้เป็นหัวหน้า หรือ ผู้นำ หรือผู้บังคับบัญชาที่มีความสามารถในการปกครองบังคับบัญชาลูกน้อง หรือผู้ได้บังคับบัญชา ให้เป็นไปในทางที่ถูกต้อง เพื่อให้งานสำเร็จสมความมุ่งหมาย ขององค์การหรือหน่วยงานนั้น<sup>1</sup>

พัฒนา บุญรัตพันธุ์ มีความเห็นเกี่ยวกับ “ผู้นำ” คือบุคคลที่มีบุคลิกภาพดีเด่น มีความสามารถพิเศษในกลุ่มชนบทหรือท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันสมาชิกในกลุ่มมีความผูกพันและยอมรับในกันและกันจะมีสถานการณ์หนึ่งเกิดขึ้นและจะทำให้เกิดผู้นำแบบผู้ตาม ซึ่งทำให้ผู้ที่มีบุคลิกภาพดีเด่น มีความรู้ ความสามารถกลายเป็นผู้นำภายในกลุ่มนั้น ลักษณะเช่นนี้เป็นการมองผู้นำในแง่ของสถานการณ์และบุคลิกภาพ<sup>2</sup>

เสถียร เหลืองอร่าม ก็มีความคิดเห็นคล้ายคลึงกันว่า “ผู้นำ” หมายถึง ผู้ที่มีบุคลิกภาพเด่น แตกต่างจากสมาชิกในกลุ่มหรือเป็นผู้นำความรู้ความสามารถที่จะนำกลุ่มชนหรือองค์การบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้<sup>3</sup>

อรุณ รักรธรรม มีความเห็นว่า ผู้นำเป็นเพียงบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งหรือได้รับการยกย่องให้เป็นหัวหน้า ผู้ตัดสินใจ เพราะมีความสามารถในการปกครองบังคับบัญชา และจะพาผู้ได้บังคับบัญชาหรือหมู่ชนไปในทางที่ดีหรือในทางที่ชั่วได้<sup>4</sup>

<sup>1</sup>ราชสีห์ ชายแดน. การจัดการการศึกษาตลอดชีพ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์บริษัทวิทยจักร จำกัด มหาชน, 2538 หน้า 581

<sup>2</sup>พัฒนา บุญรัตพันธุ์. การสร้างชุมชนโดยขบวนการพัฒนาชุมชน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2517 หน้า 126

<sup>3</sup>เสถียร เหลืองอร่าม. หลักการบริหารงานบุคคล. กรุงเทพฯ: โปธิสามต้นการพิมพ์, 2519 หน้า 201

<sup>4</sup>อรุณ รักรธรรม. หลักมนุษยสัมพันธ์กับการบริหาร. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2522 หน้า 187

จิรพรรณ กาญจนะจิตรา ได้กล่าวถึง “ผู้นำ” ไว้ว่า หมายถึงผู้มีความรู้ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง อันเป็นที่ต้องการในการดำเนินงานของกลุ่มและสามารถใช้ความรู้ที่ช่วยให้อีกกลับบรรลุวัตถุประสงค์ได้ในสถานการณ์ต่าง ๆ เป็นลักษณะของผู้นำในด้านการเป็นผู้มีความรู้พิเศษเหนือกว่าคนอื่นที่ทำให้เกิดความสำเร็จจากความรู้ของตนเอง<sup>5</sup> ซึ่งแตกต่างจากความหมาย คำว่า “ผู้นำ” ของโสภา ชูพิกุลชัย ที่กล่าวว่า “ผู้นำ” คือผู้ที่สมาชิกในกลุ่ม เป็นผู้ที่ได้รับเลือกขึ้นมาอย่างเป็นทางการ และเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไป การเป็นผู้นำมิใช่แต่เพียงเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงเท่านั้นยังต้องคำนึงถึงว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากความสัมพันธ์ของผู้นำกับสมาชิกภายในกลุ่มและกระบวนการทางสังคมด้วย<sup>6</sup> Moris และ Seeman ก็มีความเห็นว่า ผู้นำ คือบุคคลที่มีอิทธิพล และใช้อิทธิพลต่อผู้อื่น โดยได้รับการยอมรับของบุคคลในกลุ่มเพื่อนำสมาชิกภายในกลุ่มหรือดำเนินกิจกรรมของกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายได้<sup>7</sup>

เทพนม เมืองแมน ได้ให้คำจำกัดความ ภาวะความเป็นผู้นำ หมายถึง กระบวนการของการมีอิทธิพลต่อกิจกรรมของบุคคลหรือของกลุ่ม เพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายที่ได้กำหนดขึ้นไว้ในสถานการณ์หนึ่ง ๆ<sup>8</sup>

จรรยา สุวรรณทัต และคณะ มีความเห็นว่า ภาวะความเป็นผู้นำเป็นความสัมพันธ์ที่ดีกับบุคคลอื่น โดยมีความคิดริเริ่ม มีความเป็นตัวของตัวเอง มีความสามารถในการจูงใจให้ผู้อื่นกระทำตาม เป็นองค์ประกอบสำคัญ และยังเน้นถึงภาวะความเป็นผู้นำนี้ว่า เป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนาประเทศอีกด้วย<sup>9</sup>

จิรพรรณ กาญจนะจิตรา ได้อธิบายภาวะความเป็นผู้นำไว้ว่า เป็นกระบวนการที่มีอิทธิพลต่อกิจกรรมของกลุ่มรวมตัวกันขึ้นเพื่อนำกลุ่มไปสู่วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้ โดยสามารถจูงใจสมาชิกในกลุ่มมีความเห็นด้วยและลงมือทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งจนนำไปสู่จุดมุ่งหมายปลายทางได้เป็นผลสำเร็จในที่สุด ทั้งนี้โดยอาศัยบุคลิกภาพที่ดีเด่นมีความรู้ความสามารถพิเศษในกลุ่ม<sup>10</sup>

<sup>5</sup>จิรพรรณ กาญจนะจิตรา. การพัฒนาชุมชน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2522 หน้า 47

<sup>6</sup>โสภา ชูพิกุลชัย. จิตวิทยาทั่วไป. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2522 หน้า 75

<sup>7</sup>Moris, R. T. and Seeman. The Problem of Leadership. An Inter-Disiplinary Approach. New York : The Interstate Printers and Publish, Inc, 1958, p.16

<sup>8</sup>เทพนม เมืองแมน. พฤติกรรมองค์กร. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2529 หน้า 182

<sup>9</sup>จรรยา สุวรรณทัต. พฤติกรรมศาสตร์ เล่ม 1. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2521 หน้า 26

<sup>10</sup>จิรพรรณ กาญจนะจิตรา. การพัฒนาชุมชน. หน้า 47

ซุบ กาญจนประกร ได้อธิบายถึงความหมายและความสำคัญของภาวะผู้นำว่าเป็นกระบวนการที่ผู้เป็นหัวหน้าใช้ เพื่อให้อิทธิพลอยู่เหนือจิตใจลูกน้อง ซึ่งทั้ง 2 ประการนี้ก็เพื่อให้บรรดาลูกน้องทั้งหลายปฏิบัติตามที่ผู้เป็นหัวหน้าพึงประสงค์ จะเห็นว่าความหมายคำว่าภาวะความเป็นผู้นำมีสาระสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

1. ความสามารถของหัวหน้าที่จะเป็นผู้อำนวยการในกิจกรรมต่าง ๆ
2. ความสามารถของหัวหน้าที่จะต้องเอาชนะจิตใจของลูกน้อง
3. ความสามารถของหัวหน้าที่จะต้องบากบั่นฝ่าฟันอุปสรรคมีการนำเป้าหมายซึ่งต้องขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพของหัวหน้าเป็นสำคัญ<sup>11</sup>

Hamphill (1950) ได้อธิบายถึงภาวะความเป็นผู้นำไว้ว่า เป็นการแสดงออกถึงการกระทำของบุคคลซึ่งเกี่ยวกับกระบวนการของมวลชน โดยสามารถทำให้งานของมวลชนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี มีประสิทธิภาพ และภาวะความเป็นผู้นำนี้เกิดขึ้นได้ 3 ลักษณะคือ

1. เกิดจากอำนาจตามตัวบทกฎหมาย หรือโดยขนบธรรมเนียมประเพณีในสังคม
2. เกิดจากการใช้อำนาจบารมีของผู้นำเอง ซึ่งเป็นลักษณะของผู้นำอภิสิทธิ์
3. เกิดจากการใช้เทคนิคในการแสดงบทบาท เช่น ภาวะความเป็นผู้นำแบบพ้อปกครอง ลูกภาวะความเป็นผู้นำแบบผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญการเป็นต้น<sup>12</sup>

Esman และ Uphoff ได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์ 3 ประการ สำหรับการมีภาวะการเป็นผู้นำเพื่อการพัฒนา ดังนี้<sup>13</sup>

1. เป็นผู้มีความสามารถที่จะระดมทรัพยากรท้องถิ่น เช่น แรงงานเงิน หรือวัสดุอุปกรณ์ เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนา
  2. เป็นความสามารถในการได้มาซึ่งทรัพยากรจากภายนอก เพื่อนำมาเสริมสร้างทรัพยากรภายในท้องถิ่น
  3. มีความตั้งใจที่จะใช้ทรัพยากรเหล่านี้เพื่อประโยชน์อย่างกว้างขวางของคนในชุมชน
- นอกจากความสามารถทั้ง 3 ประการนี้แล้วผู้นำท้องถิ่นที่จะทำให้เกิดการพัฒนาขึ้นได้จะต้องเป็นผู้มีความรับผิดชอบ และสนองตอบความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ด้วย ซึ่งการสนองความต้องการนั้น ผู้นำจะทำได้ในระดับใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขคือ

<sup>11</sup> ซุบ กาญจนประกร. หลักรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2526 หน้า 290

<sup>12</sup> อังใน โสกา ชูพิกุลชัย. จิตวิทยาทั่วไป. หน้า 230

<sup>13</sup> Esman. M. J and N. T. Uphoff. Local Organization. I tchaca : Cornell University Press, 1984. P.247

1. การมีหุ้นส่วนหรือผลประโยชน์ของผู้นำรวมอยู่ด้วย
2. มีการแข่งขันเพื่อเข้ารับตำแหน่งผู้นำนั้น
3. ประชาชนมีองค์กรที่เข้มแข็งและสามารถต่อรองกับผู้นำได้

วิจิตร ศรีสอ้าน ได้ประมวลปัจจัยที่ช่วยให้ “ภาวะความเป็นผู้นำ” ได้ 6 ลักษณะด้วยกัน คือ<sup>14</sup>

1. กำลังความสามารถ (capacity) เกี่ยวกับสติปัญญาความสามารถปราดเปรียว ความคล่องแคล่ว การเริ่มต้นและการใช้ดุลยพินิจ
2. ความสำเร็จ (achievement) เกี่ยวกับความรู้ความเป็นนักกีฬา
3. ความรับผิดชอบ (responsibility) ทนทานงานได้ริเริ่มเสริมสร้างอดทน อดกลั้น อดออม ออมชอมน้ำใจ กล้าแสดงออก เชื่อมมั่นในตนเอง มุ่งมาดปรารถนาความสำเร็จ
4. การสร้างสรรค์ (participation) เกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ มีความสามารถในการคบหาสมาคม การประสานงานสามารถในการปรับตัวได้ และมีอารมณ์ขัน
5. สถานภาพ (status) มีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจ เป็นที่รู้จักของคนทั่วไป
6. สถานการณ์ (situation) เป็นภาวะที่เกี่ยวกับมันสมอง หน้าที่ทักษะ ความรู้ และความสนใจ ความต้องการของผู้ร่วมงานปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์

โสภา ชูพิกุลชัย (2522:75-76) ได้เสนอทฤษฎีการเกิดภาวะผู้นำไว้ 3 ทฤษฎี ดังนี้<sup>15</sup>

1. ทฤษฎีมหาบุรุษ (great man theory) ผู้นำเกิดขึ้นจากการที่บุคคลมีลักษณะพิเศษที่ตกทอดกันมา การเปลี่ยนแปลงชีวิตในสังคมหรือในกลุ่มจะเป็นผลกระทบมาจากบุคคลประเภทนี้ ซึ่งเป็นผู้มีความสามารถมีความฉลาดคิดไปจากคนอื่น ดังนั้นการเกิดภาวะความเป็นผู้นำจึงเป็นไปในลักษณะประเพณีสืบทอดต่อกันมา
2. ทฤษฎีสถานการณ์ (situational theory) ผู้นำเกิดขึ้นจากสถานการณ์สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ซึ่งเป็นพลังภายนอก เป็นพลังที่ตัวผู้นำเองไม่สามารถควบคุมได้ หรือถ้าควบคุมได้ก็เป็นเพียงส่วนน้อย เช่น สงครามทำให้เกิดวีรบุรุษ (ผู้นำ) สถานการณ์สิ่งแวดล้อมเหล่านี้จะเป็นพลังผลักดันให้เกิดผู้นำขึ้น ดังนั้นภาวะความเป็นผู้นำที่จะเกิดขึ้นจึงอยู่กับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมเหล่านั้นเป็นสำคัญ

<sup>14</sup> สุโขทัยธรรมาราช มหาวิทยาลัย. จัดฝึกอบรมผู้บริหารสถานศึกษาระดับประถมศึกษา: กรุงเทพฯ, 2528 หน้า 127

<sup>15</sup> โสภา ชูพิกุลชัย. จิตวิทยาทั่วไป หน้า 75-76

3. ทฤษฎีทางสังคมมิติ (sociometric approach) ผู้นำเกิดขึ้นเพราะความนิยมชมชอบและเป็นที่ยอมรับของสมาชิกในสังคมนั้น และได้เลือกขึ้นมาเป็นผู้นำ ดังนั้นภาวะความเป็นผู้นำจึงขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพ ความรู้และความสามารถของผู้นำที่ได้คัดเลือกขึ้นมา

ความสำคัญของภาวะความเป็นผู้นำนั้นนอกจากจะมีอยู่ในตัวของมันเองแล้วยังมีความสำคัญต่อความสำเร็จของการทำงานอีกด้วยโดยสามารถนำเอาภาวะความเป็นผู้นำมาเป็นบรรทัดฐานไปสู่ความสำเร็จได้

เมื่อพิจารณาถึงแนวความคิดเรื่องความเป็นผู้นำและความเป็นผู้นำของก้านันและผู้ใหญ่บ้านแล้ว มีความเห็นว่ามีความเป็นไปได้ตามทฤษฎีทั้ง 3 ทฤษฎีดังกล่าว แล้วแต่ว่าตำบลและหมู่บ้านจะมีสภาพสังคมเป็นอย่างไร รวมทั้งตัวก้านันและผู้ใหญ่บ้านด้วย

### ประเภทหรือตัวแบบของผู้นำ

ผู้นำอาจจะจำแนกออกได้หลายประเภท และวิธีการจำแนกก็อาจจะแตกต่างกันออกไป

เจมส์ บาร์เบอร์ (James D. Barber) จำแนกแบบของประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ซึ่งดูจากลักษณะการทำงานและทัศนคติที่มีต่อตำแหน่งประธานาธิบดี<sup>16</sup> โดยพิจารณาว่าประธานาธิบดีที่เป็นคนขยันขันแข็งในหน้าที่จะกระตือรือร้น (active) แต่ถ้ามอบหมายให้คนอื่นทำงานแทนมาก ใช้จำนวนชั่วโมงในการทำงานต่อวันน้อยถือว่าเป็นการเฉื่อยชา (passive) หรือไม่กระตือรือร้น และการพิจารณาว่าประธานาธิบดีมีทัศนคติต่อตำแหน่งประธานาธิบดีอย่างไร เช่น ถ้าเป็นคนที่อยากเป็นประธานาธิบดีมาก มีเป้าหมายการทำงานเพื่อเป็นที่รักใคร่ของประชาชน เป็นคนรักงาน เป็นผู้ใช้เหตุผล ชัดหยุ่นหรือปรับตัวง่าย และมองโลกในแง่ดี ก็เป็นพวกที่มีความรู้สึกทางบวก (positive affect) ต่อตำแหน่งประธานาธิบดี แต่ถ้าเป็นคนที่มีความที่เฉยเมย ไม่ยินดียินร้ายต่อตำแหน่ง มีเป้าหมายการทำงานหรือทำตามหน้าที่ ไม่ใช่คนรักงานใช้เหตุผลน้อย ปรับตัวยาก และมองโลกในแง่ร้าย ก็เป็นพวกที่มีความรู้สึกทางลบ (negative affect) ต่อตำแหน่งประธานาธิบดี

จากการพิจารณาลักษณะการทำงานและทัศนคติที่มีต่อตำแหน่งประธานาธิบดีดังกล่าว นั้นก็อาจจะแบ่งประเภทของประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาออกเป็น 4 แบบ คือ

<sup>16</sup> James D. Barber, *The Presidential Character : Predicting Performance in the White House*. Englewood Cliffs, J.J. :

1. กระตือรือร้นและมองโลกในแง่ดี (active positive) คือ เป็นประธานาธิบดีที่ขยันทำงาน ชอบตำแหน่งประธานาธิบดี มีบทบาทสูง หรือมีผลงานมาก มีทัศนคติต่องานและสิ่งแวดล้อมในทางที่ดี
2. กระตือรือร้นและมองโลกในแง่ร้าย (active negative) คือ เป็นประธานาธิบดีที่ขยันทำงาน ไม่ยินดียินร้ายกับตำแหน่ง มีบทบาทสูงหรือมีผลงานมาก มีทัศนคติต่องานและสิ่งแวดล้อมในทางที่ไม่ดี
3. ไม่กระตือรือร้นหรือเฉื่อยชา และมองโลกในแง่ดี (passive positive) คือ เป็นประธานาธิบดีที่ไม่ชอบทำงานหนัก แต่ชอบเป็นประธานาธิบดี มีทัศนคติต่องานและสิ่งแวดล้อมในทางที่ดี
4. ไม่กระตือรือร้นหรือเฉื่อยชาและมองโลกในแง่ร้าย (passive negative) คือ เป็นประธานาธิบดีที่ไม่ชอบทำงานหนัก และไม่ชอบเป็นประธานาธิบดีมีทัศนคติต่องาน และสิ่งแวดล้อมที่ไม่ดี

เคิร์ก แพททริก (Kirk Patrick) แบ่งลักษณะของผู้นำเป็น 4 แบบ คือ<sup>17</sup>

1. ผู้นำแบบหัวหน้า (leader) จะมีค่านิยมในเรื่องของอำนาจ (power) และเกี่ยวข้องกับการใช้อิทธิพลและอำนาจในหน้าที่ตำแหน่ง (authority) กลยุทธ์ในการสร้างความสัมพันธ์ คือ การอาศัยจิตใจสำนึก
2. ผู้นำแบบนักศีลธรรม (moralizer) จะมีค่านิยมในเรื่องความถูกต้อง ความมีศีลธรรม และการเป็นผู้มีธรรมะ โดยมีเป้าหมายที่มีกรนโยบายทางการเมือง
3. ผู้นำแบบนักสัมพันธ์ภาพ (personalizer) จะมีค่านิยมในเรื่องความรักความเสน่หา โดยมีเป้าหมายหรือการให้ได้มาซึ่งการยอมรับและความพอใจจากผู้อื่น กลยุทธ์ในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอยู่บนพื้นฐานของการประจบประแจง
4. ผู้นำแบบนักแก้ปัญหา (problem solver) จะมีค่านิยมแบบผสมผสานของผู้นำทั้ง 3 แบบข้างต้นรวมกัน โดยมีเป้าหมายที่การให้บริการแก่ชุมชน และใช้กลยุทธ์ในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลด้วยการเป็นคนเปิดเผย มีมิตรภาพ ให้ความเห็นอกเห็นใจ

ออร์ดเวย์ ทีด (Ordway Tead) จำแนกประเภทของผู้นำจากลักษณะการเกิดของผู้นำดังนี้<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Jean J. Kirkpatrick, Political Woman (Princeton : The Eagleton Institute of Politics, Rutgers University, 1979), p.

<sup>18</sup> Ordway Tead, The Art of Leadership (New York : Mc Graw – Hill Book, 1963), pp. 20 – 25.

1. ผู้นำโดยการสร้างตนเอง เป็นผู้นำที่สร้างความเป็นผู้นำด้วยตนเองด้วยการมีบุคลิก ลักษณะที่เข้มแข็ง และมีการสำนึกในตนเองอย่างหนักแน่น มีเป้าหมายแน่วแน่ที่จะปฏิบัติตามที่ตั้งใจไว้ให้บรรลุผลสำเร็จและมีเจตนาที่จะแสดงอำนาจอยู่เสมอ

2. ผู้นำจากการเลือกของกลุ่ม เป็นผู้นำที่เกิดจากการเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน ผู้นำประเภทนี้จะปฏิบัติกรให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และผลประโยชน์ของกลุ่มอย่างแข็งขัน ซึ่งจะ เป็นวิธีการที่จะรักษาอำนาจและการยอมรับจากกลุ่มไว้ได้

3. ผู้นำจากการแต่งตั้งของผู้มีอำนาจเหนือ เป็นผู้นำที่เข้าสู่ตำแหน่งโดยการแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจระดับเหนือขึ้นไป ผู้นำประเภทนี้จะเป็นผู้สร้างกลุ่มและจะต้องพยายามแสดงให้สมาชิกของกลุ่มเห็นว่า การรับใช้หมู่คณะนั้นเป็นความต้องการของตนเอง

#### คุณสมบัติและวิธีการที่ดีบางประการของผู้นำ

ลักษณะของผู้นำที่ดีเป็นสิ่งที่ยากแก่การอธิบาย ผู้รู้แต่ละคนได้พยายามอธิบายลักษณะ ของคนเป็นผู้นำไว้หลายอย่างแตกต่างกันไป เช่น

เมย์ สมิท ได้อธิบายถึงลักษณะของผู้นำที่ดีของผู้นำไว้ดังนี้<sup>19</sup>

1. ต้องฉลาดและมีวิจารณญาณที่ดี (intelligence and judgement)
2. ต้องมีความคิดคำนึงดี (imaginative insight)
3. ต้องมีอารมณ์ดี คงเส้นคงวา (well – balanced temperament)
4. มีความยุติธรรม (interest in being just)
5. มีความรับผิดชอบ (ability to accept – responsibility)
6. มีอารมณ์ขัน (sense of humour)

เซอร์ วอลเตอร์ พักคีย์ ได้อธิบายถึงลักษณะของผู้นำไว้ดังนี้<sup>20</sup>

1. จะต้องมีความสามารถในการชี้แจงวัตถุประสงค์อันร่วมกัน (power of express of common aim)
2. ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง (obvious impartiality)
3. มีความพอใจ (appreciation)
4. มีความเข้าใจ (understanding)
5. รู้จักมอบหมายการงาน (power to delegate)

<sup>19</sup> คุโชนธรรมาราช มหาวิทยาลัย, ชุดฝึกอบรมผู้บริหารสถานศึกษาระดับประถมศึกษา. หน้า 1149

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 1149

6. รู้จักร่วมมือประสานงาน (power to co-ordinate)
7. มีลักษณะสุขุมในการตัดสินใจ (judgement character)
8. มีความเข้มแข็งมั่นคง (force and firmness)
9. ความสามารถในการนำความก้าวหน้ามาสู่กลุ่ม (power to reflect group progress)

10. มีอารมณ์ขัน (sense Of humour)

เชสเตอร์ โจ บาร์นาร์ด กล่าวว่าคุณสมบัติพิเศษของผู้ผู้มี 5 ประการ<sup>21</sup>

1. ความมีชีวิตชีวาและทนทาน
2. มีความสามารถในการตัดสินใจและถูกต้อง
3. มีความสามารถในการจูงใจสูง
4. มีความรับผิดชอบ
5. มีความฉลาดไหวพริบ เต็มไปด้วยความรู้ทันโลกและทันเหตุการณ์

Cecile E Goods ความเห็นว่าผู้นำควรมีลักษณะดังนี้<sup>22</sup>

1. มีปัญญาเหนือคนอื่นโดยทั่วไป
2. มีความรู้และความสนใจรอบด้าน
3. พูดและสอนภาษาง่าย ๆ
4. มีความคิดริเริ่มอย่างแรง
5. มีร่างกายและอารมณ์ดี
6. มีศิลปะให้ผู้อื่นได้บังคับบัญชาร่วมมือ
7. มีความชำนาญในการบริหารและวิชาการ

### ปัจจัยส่งเสริมให้สตรีมีบทบาทเป็นผู้นำทางการเมือง การปกครอง และการบริหาร

เคิร์กแพททริก (Kirkpatrick) อธิบายถึงลักษณะส่วนบุคคลที่สอดคล้องกับการทำงานให้กับส่วนรวมว่าต้องมีพื้นฐาน ดังนี้<sup>23</sup>

1. เป็นคนในภูมิลำเนาเดิม การย้ายถิ่นทำให้บุคคลมีความรู้สึกกับชุมชน ไม่มีความลึกซึ้งเหมือนกับคนพื้นเพเดิม จากการศึกษา ส.ส. สตรีของอเมริกัน พบว่า ส่วนใหญ่เป็นคนในภูมิลำเนาเดิม

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 1150

<sup>22</sup> ราชสีห์ ชายแดน. การจัดการ : การศึกษาดลอดชีพ. หน้า 581

<sup>23</sup> Kirkpatrick, Political Woman p. 30 – 32.



2. สภาพแวดล้อมของชุมชนเล็ก ทำให้บุคคลเกิดความรับผิดชอบต่อสังคมมากกว่าชุมชนใหญ่

3. ชนชั้นในสังคม สร้างโอกาส ประสบการณ์ เกียรติยศ และความรู้สึกให้กับบุคคลว่าการเข้าร่วมงานกับส่วนรวม มีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด ชนชั้นไม่ได้ประกันว่าถ้าสตรีในชนชั้นสูงจะมีความทะเยอทะยานสูงแล้ว สตรีในชนชั้นต่ำจะมีความทะเยอทะยานต่ำด้วย เพราะชนชั้นจะเป็นสิ่งช่วยสร้างโอกาสให้กับบุคคล จากการศึกษาพบว่า ส.ส. สตรี มาจากทุกชนชั้นในจำนวนที่เท่า ๆ กัน

4. การศึกษาและอาชีพของบิดา มารดา ไม่ใช่สิ่งช่วยพัฒนาให้บุตรสาวมีความกระตือรือร้น อย่างไรก็ตามการศึกษาและอาชีพของมารดา จะมีผลกระทบต่อรูปแบบของพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในงานสาธารณะของบุตร

5. ลักษณะสังคมเศรษฐกิจของครอบครัวมีผลกระทบต่อการพัฒนาตนเองและผลกระทบจะลดน้อยลงเพราะปัจจัยด้านตัวบุคคลและการเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวในสังคมสตรีที่กระตือรือร้นเชื่อมั่นในตนเอง แสวงหาความสำเร็จก็จะสามารถสร้างฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมได้

6. การสั่งสมกล่อมเกลாதงการเนื่องจากครอบครัว ว่าเป็นบุคคลที่ปลีกตัวจากสังคมหรือชอบเข้ากับสังคม จะเป็นพื้นฐานจำแนกเป้าหมายการทำงานของบุคคลว่า เพื่อชุมชนหรือเพื่อประเทศชาติ สตรีจะพัฒนาความรู้สึกร่วมเกี่ยวกับความสามารถของตน เรียนรู้ว่าอะไรบ้างที่ตนทำได้ผ่านวิธีการกล่อมเกลาจากรอบครัว การมีบิดามารดาเป็นคนกระตือรือร้นในกิจการส่วนรวมจะทำให้สตรีเกิดการเรียนรู้ว่า เรื่องที่เกี่ยวกับการเมืองไม่ใช่เป็นเรื่องของบุรุษแต่ฝ่ายเดียว และบุคคลที่อยู่ใกล้ศูนย์กลางของสังคม

คณะทำงานวางแผนพัฒนาสตรีระยะยาว ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับสตรีไทยพบว่า ปัจจัยที่สนับสนุนบทบาทผู้นำทางการเมืองของสตรีให้มากขึ้น คือ<sup>24</sup>

1. ปัจจัยจากสิ่งแวดล้อมภายนอก ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงความเชื่อทางสังคม ทำให้อดีตที่มีต่อสตรีลดน้อยลง การให้ความสำคัญเรื่องความสามารถของบุคคลมากขึ้น การสร้างความพร้อมให้กับสตรี ด้วยการให้พึ่งตัวเองมากขึ้น ตลอดจนงานที่สตรียอมรับซึ่งกันและกันมากขึ้น และการร่วมมือระหว่างสตรีเป็นกลุ่มเป็นองค์กรมากขึ้น

<sup>24</sup> คณะทำงานวางแผนพัฒนาสตรีระยะยาว, รายงานการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับสตรีไทย, ธันวาคม 2524

หน้า 41-43

2. ปัจจัยจากตัวสตรีเอง ได้แก่ การที่สตรีได้รับการศึกษาสูงขึ้น มีความเชื่อมั่นตนเองมากขึ้น มีภาระทางครอบครัวน้อยลง ด้วยการสร้างความเข้าใจให้บุรุษมีความรับผิดชอบในภาระครอบครัวและเลี้ยงดูบุตรร่วมกับสตรี

บวร ประพฤติดี และคณะ ได้ทำการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ผลักดันให้สตรีประสบผลสำเร็จและมีโอกาสเป็นผู้นำทางการบริหารได้มากกว่าบุคคลอื่น ๆ คือ<sup>25</sup>

1. การมีระดับการศึกษาสูง
2. ภูมิหลังของสตรีผู้มีส่วนในการกำหนดแนวทางการเป็นผู้นำ แต่ไม่ใช่สิ่งที่กำหนดหรือมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการเป็นผู้นำทางการบริหารของสตรี

โดยสรุปแล้ว สิ่งที่เอื้ออำนวยต่อการมีบทบาทเป็นผู้นำทางการเมือง การปกครองของสตรี คือ ปัจจัยจากตัวสตรีเองและปัจจัยจากภายนอกตัวสตรี ปัจจัยจากตัวสตรีเอง หมายถึง ภูมิหลังของสตรีและของครอบครัว ได้แก่ การศึกษา อายุ อาชีพ ภูมิฐานะ ภาระเรื่องบุตร และวิธีการดำเนินบทบาทของสตรีว่าใช้วิธีการใด เชื้อมั่นในตนเองหรือไม่ ปัจจัยจากภายนอกตัวสตรี ได้แก่ รูปแบบการปกครอง วิธีการเลือกตั้ง และการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่เน้นความสามารถของบุคคลมากกว่าความแตกต่างเรื่องเพศ

### ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรี

ศาสตราจารย์จีน เจ เคิร์กแพททริก (Jean J. Kirkpatrick) แห่งมหาวิทยาลัยจอร์จทาวน์ อธิบายถึงข้อจำกัดที่ทำให้สตรีต้องเผชิญหน้ากับอุปสรรคในการเข้ารับภารกิจทางด้านการเมือง ดังนี้<sup>26</sup>

1. ข้อจำกัดทางด้านจิตวิทยา เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สตรีขาดบุคลิกภาพในการเป็นผู้นำประกอบกับความเชื่อตามคำสอนทางศาสนาที่เน้นบทบาทของบุรุษ ที่จะให้เป็นผู้ใช้อำนาจปกครองครอบครัว มีการให้ทัศนะเกี่ยวกับจุดกำเนิดสังคม ที่ต้องอาศัยการใช้อำนาจบังคับ เพื่อการจัดระเบียบของสังคม จึงทำให้สตรีเชื่อว่าการใช้อำนาจบังคับในสังคมเป็นเรื่องของบุรุษ

<sup>25</sup> บวร ประพฤติดี, ทิมพาร พิมพิสุทธิ์ และเฉลิมพล ศรีวงษ์, สตรีไทย : บทบาทในการเป็นผู้นำทางการบริหาร กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2520, หน้า 214 – 216

<sup>26</sup> Jean J. Kirkpatrick, Political Woman. P. 20

2. ข้อจำกัดทางด้านวัฒนธรรม ซึ่งเป็นสิ่งที่กำหนดบุคลิกภาพที่แตกต่างกันระหว่างสตรีกับบุรุษ วัฒนธรรมจะกำหนดบรรทัดฐานของเพศ จำแนกพฤติกรรมและบทบาทแต่ละเพศ โดยอาศัยกระบวนการสั่งสมและกล่อมเกลาทางการเมือง จึงเป็นที่เชื่อกันว่าวัฒนธรรมจำกัดการพัฒนาตนเองของสตรี จำกัดทางเลือกและโอกาสในการมีส่วนร่วมในสังคม

3. ข้อจำกัดทางด้านบทบาท แง่คิดนี้เชื่อว่าบุคคลจะพยายามรักษาทบทางของตน และจะพยายามประพฤติปฏิบัติตนตามที่ถูกคาดหวังจากสังคมภายนอก ดังนั้นเมื่อสตรีจำต้องปฏิบัติตามบทบาททางเพศที่สังคมคาดหวังในการเป็นมารดา และเป็นภรรยา จึงทำให้สตรีไม่มีเวลาเพื่อการมีส่วนร่วมในงานอื่น ๆ นอกเหนือไปจากงานบ้าน ดังนั้นบทบาทตามที่ชนบธรรมเนียมประเพณีเป็นผู้กำหนดให้จึงไม่ช่วยให้สตรีได้พัฒนาทักษะเพื่อการมีบทบาททางการเมืองได้

4. ข้อจำกัดจากการที่บุรุษวางแผนสมคบคิด เพื่อผูกมัดภรรยาให้มีบทบาทติดอยู่กับความเป็นมารดาและภรรยา และจะยอมรับให้สตรีได้เข้ามามีบทบาทเพื่อช่วยรับภาระด้านเศรษฐกิจเท่านั้น ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากความเชื่อที่ว่าบุรุษต้องการรักษาอำนาจและตำแหน่งที่มีอิทธิพลทางการเมืองของตนไว้นั่นเอง

เคท มิลเลทท์ (Kate Millet) ได้อธิบายถึงปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขไม่ให้สตรีเข้ามาเกี่ยวข้องกับสังคมนการเมือง 8 ปัจจัย คือ<sup>27</sup>

1. เรื่องอุดมการณ์ ซึ่งเป็นผลมาจากการสั่งสมกล่อมเกลาทางสังคม ให้ยอมรับการปกครองฉันทับดากับบุตร และลักษณะของผู้ปกครองต้องก้าวร้าว ใช้การบังคับมีบุคลิกภาพที่เหออบงาบุคคลอื่นได้

2. ความแตกต่างทางชีวภาพ ทำให้แต่ละเพศมีสภาพจิตใจต่างกัน และวัฒนธรรมจะกำหนดวิถีชีวิตให้สอดคล้องกับชีวภาพของสตรีด้วย

3. ลักษณะโครงสร้างทางสังคมที่มีบุรุษเป็นผู้ปกครอง และแนวความคิดทางศาสนา คาทอลิก กำหนดให้บิดาเป็นหัวหน้าของครอบครัว

4. ระดับของชนชั้นในสังคม เป็นสิ่งกำหนดสถานภาพทางบทบาทของสตรี สตรีในชนชั้นที่สูงกว่าจะมีบทบาทมากกว่าสตรีที่อยู่ในชนชั้นต่ำ และในชนชั้นเดียวกันสตรีก็มีบทบาทน้อยกว่าชาย

5. สตรีมีภาระด้านการผลิตภายในบ้านและการให้บริการแก่บุรุษและเด็ก จึงไม่มีส่วนในการเรียนรู้เทคโนโลยี หรือเพิ่มพูนความรู้ให้สูงขึ้น ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยสร้างให้เกิดอำนาจเพื่อการปกครองในชุมชน

<sup>27</sup> Kate Millet, *Sexual Politics* New York : Equinox Books, Doubleday and Company Inc., 1971. pp. 23 - 58

6. การที่บุรุษใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการบังคับสตรีให้อยู่ภายใต้อำนาจของตน เช่น การกำหนดไว้ในกฎหมายอิสลาม ให้บุรุษมีฐานะสูงกว่าสตรี

7. แนวความคิดทางมานุษยวิทยาและทางศาสนา บทบาทของสตรีถูกกำหนดโดยสภาพทางจิตใจ มากกว่าสภาพทางร่างกาย และถูกกำหนดโดยวัฒนธรรมมากกว่าทางด้านชีวภาพ โดยเฉพาะตามคำสั่งสอนทางศาสนา

8. สตรีมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านอารมณ์ และเปลี่ยนแปลงบทบาทไปตามระบบค่านิยมในทางจิตวิทยาที่แตกต่างกับบุรุษ ความคิดที่เกี่ยวกับตัวเองของสตรี จะเป็นไปตามที่สังคมเป็นผู้กำหนดให้ และการที่สตรีมีลักษณะเป็นชนกลุ่มน้อย จึงทำให้ได้รับการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกันกับบุรุษซึ่งเป็นชนกลุ่มใหญ่

จากการศึกษาของคณะอนุกรรมการพัฒนากิจกรรมและบทบาทของสตรีของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ทำการศึกษาไว้ในปี พ.ศ. 2521 ว่า อุปสรรคของสตรีในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองก็คือ<sup>28</sup>

1. ระบอบการปกครองในสมัยโบราณ ไม่เปิดโอกาสให้สตรีได้มีบทบาทในด้านการเมืองการปกครอง

2. ความคิดความเชื่อของสตรี ซึ่งเชื่อว่าหน้าที่ทางการเมืองการปกครองเป็นของบุรุษสตรีไทยจึงขาดความสนใจในด้านนี้ แต่เมื่อมีความจำเป็น สตรีไทยก็สามเณจะทำหน้าที่ในด้านการเมืองการปกครองได้ด้วยควมรับผิดชอบอย่างสูง

3. ลักษณะการอบรมของสตรี ทำให้สตรีขาดลักษณะการเป็นผู้นำ

อภิชาติ จรัสสุทธีรงค์ และ เทพี พันธุมธรา ได้ทำการศึกษาปัญหา และอุปสรรคของผู้นำท้องถิ่นสตรี โดยวิธีการวิจัยแบบจัดกลุ่มสนทนา ปรากฏว่า สิ่งที่เป็นปัญหาและเป็นอุปสรรคต่อการมีบทบาทในฐานะผู้นำทางการเมืองในระดับตำบลหมู่บ้านคือ<sup>29</sup>

1. การไม่ยอมรับจากชาวบ้านที่เป็นชายอายุระหว่าง 40-50 ปี ซึ่งมีทัศนคติว่าเพศชายมีความสามารถมากกว่าเพศหญิง

2. การมีภารกิจที่ต้องปฏิบัติงานออกตรวจเวรยามรักษาความสงบภายในหมู่บ้านในเวลากลางคืน

<sup>28</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สถานภาพปัจจุบันของสตรีไทย กรุงเทพมหานคร : องค์กรศิลปการพิมพ์, 2523, หน้า 194-195

<sup>29</sup> อภิชาติ จรัสสุทธีรงค์ และ เทพี พันธุมธรา, การศึกษาปัญหาและอุปสรรคของผู้นำท้องถิ่นสตรี : การวิจัยแบบจัดกลุ่มสนทนา กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง หน้า 4-16

3. การมีภาระในฐานะแม่บ้านและการเป็นภรรยา

4. ความกระตือรือร้นและความสนใจของสตรีที่ต้องการจะก้าวไปสู่ตำแหน่งทางการเมืองที่สูงขึ้นไปมากกว่าเดิม และต้องการได้รับความรู้เรื่องของหน้าที่การปกครอง การป้องกันตนเองเพิ่มมากขึ้น

บวร ประพฤติกิติ และคณะ ได้ทำการศึกษาพบว่า<sup>30</sup> สาเหตุที่ทำให้มีสตรีเป็นจำนวนน้อยได้มีโอกาสขึ้นไปสู่ผู้นำระดับบริหาร เนื่องมาจากการขาดความเชื่อมั่นในตัวเอง การไม่นิยมความมีอำนาจ การไม่ยึดมั่นในอาชีพใดอาชีพหนึ่งตลอดไป การมีความกระตือรือร้นในการทำงานน้อย และค่านิยมของสังคมที่ไม่ยกย่องให้สตรีเป็นผู้นำ

### สตรีกับการเมืองระดับท้องถิ่นของประเทศไทย<sup>31</sup>

การเมืองการปกครองระดับท้องถิ่นที่ประชาชนในแต่ละพื้นที่มีสิทธิและสามารถเข้าร่วมในการดูแลการบริหารงาน ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีการเลือกตั้งนั้นยังมีรูปแบบที่หลากหลาย ซึ่งเกิดขึ้นตามวิวัฒนาการขององค์กรแต่ละองค์กรที่แตกต่างกัน ดังนั้นเพื่อประโยชน์ในการที่จะวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของสตรีในระดับท้องถิ่น จึงได้แบ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีในระดับท้องถิ่นออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

- การเมืองท้องถิ่นที่เป็นชุมชนเมือง ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา
- การเมืองในระดับจังหวัด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)
- การเมืองในระดับชุมชน ได้แก่ สภาตำบล (สต.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

แม้คนทั่วไปอาจมองว่าการเมืองในระดับท้องถิ่นจะไม่มีผลสำคัญในเชิงอำนาจกว้างขวางเท่าเทียมกับการเมืองในระดับประเทศ แต่การเมืองในระดับท้องถิ่นเป็นเวทีที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมแบ่งปันและดูแลผลประโยชน์ที่มีผลกระทบต่อชีวิตของคนในพื้นที่นั้น ๆ ดังนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีในระดับท้องถิ่นจึงถือได้ว่าเป็นส่วนที่มีความสำคัญ เพราะไม่ว่าจะเป็นการเมืองในระดับใด สตรีควรได้รับโอกาสในการเข้าร่วมทางการเมือง และอาจจะมีผลสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น เพราะเป็นการเข้าร่วม

<sup>30</sup> บวร ประพฤติกิติ, ทิพาพร พิมพ์สุทธิ และเฉลิมพล ศรีรัมย์, สตรีไทย : บทบาทในการเป็นผู้นำทางการบริหาร. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<sup>31</sup> อรุณพันธ์ สฟโชคชัย, สตรีและการมีส่วนร่วมในทางสังคมและการเมือง ในรายงานสถานการณ์สตรีไทยในการประชุมสมัชชาสตรีแห่งชาติ ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2542 หน้า 158 - 165

เพื่อดูแลจัดสรรผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนในนั้น ๆ

### 1. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีในชุมชนเมือง

การกระจายอำนาจทางการเมืองให้ประชาชนในระดับท้องถิ่นเกิดขึ้นในชุมชนเมือง โดยมีการจัดตั้งการปกครองที่เป็นสุขาภิบาล ตั้งแต่ปี 2499 โดยที่กรุงเทพมหานครได้เป็นสุขาภิบาลที่มีรูปแบบการปกครองตนเองเป็นแห่งแรก ซึ่งต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นเทศบาลและเป็นการบริหารกรุงเทพมหานคร ในปัจจุบัน มีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่จัดสำหรับชุมชนเมืองที่มีระดับความเจริญเป็นชุมชนเมืองมีอยู่ 4 ประเภท ได้แก่ กรุงเทพมหานคร พัทยา เทศบาลและสุขาภิบาล ซึ่งจากการประเมินสถานการณ์การมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีพบว่า สตรีมีความสนใจและมีความตื่นตัวในการเข้าร่วมในการเมืองระดับนี้ แต่ระดับการเข้าร่วมและโอกาส ยังมีความแตกต่างกัน ดังนี้

การมีส่วนร่วมของสตรีในการปกครองในลักษณะการบริหารท้องถิ่น ที่เป็นสุขาภิบาลปัจจุบันซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล 2528 มีจำกัด เนื่องจากองค์ประกอบของกรรมการมีกรรมการมาจากการเลือกตั้งเพียง 4 คน อยู่ในวาระครั้งละ 5 ปี ส่วนกรรมการฝ่ายที่มาจากแต่งตั้งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการในพื้นที่ โดยที่พิจารณาตามตำแหน่งก็จะเห็นว่าเป็นตำแหน่งที่เป็นผู้ชายเป็นส่วนใหญ่ คือ มีนายอำเภอเป็นประธานสุขาภิบาล และกรรมการอื่น ๆ ได้แก่ ปลัดอำเภอที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งหัวหน้าสถานีตำรวจอำเภอหรือกิ่งอำเภอสาธารณสุขอำเภอหรือกิ่งอำเภอ สมุหบัญชีอำเภอหรือกิ่งอำเภอ กำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตสุขาภิบาล อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า สตรีในระดับชุมชนสนใจที่จะเข้าร่วมเป็นกรรมการในระดับนี้ โดยการลงสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากเลือกตั้ง

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่จัดขึ้นตั้งแต่ปี 2476 ใช้ในชุมชนเมืองขนาดใหญ่และขนาดกลาง ที่รายได้เกิน 5 ล้านบาท โดยที่ในปัจจุบันมีเทศบาลอยู่ทั้งสิ้น 143 เทศบาล สตรีได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารและการเมืองในระดับนี้มาตั้งแต่ ปี 2479 โดยมีสตรีคนแรกได้รับเลือกให้เป็นเทศมนตรีหญิงของเทศบาลเมืองอุบลราชธานี (นางละมุน สิงคาลวนิชย์) และในปี 2509 นางพิสนย์ สุนทรธรรม ก็ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นนายกเทศมนตรีหญิงคนแรกของประเทศ โดยเป็นนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองจันทบุรี ซึ่งหลังจากนั้นก็ยังมีสตรีได้รับตำแหน่งอีกหลายคน และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นตามลำดับ การศึกษาระบุว่าการที่สตรีได้รับเลือกตั้งให้เข้าสู่ตำแหน่งในระดับนี้เพราะเป็นบุคคลที่ประชาชนให้ความเชื่อถือ มีผลงานในการพัฒนาชุมชนและมุ่งมั่นทำงานเพื่อสังคมมาโดยตลอด การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลจะมีขึ้นทุกปี เนื่องจากมีสภาเทศบาลที่ครบ

วาระหรือมีการเลือกตั้งซ่อม จากการรวบรวมข้อมูลการเลือกตั้งในช่วงสองสามปีหลัง พบว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลทุกครั้งจะมีสตรีที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าสู่ตำแหน่งหลายคน และมีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นจากสัดส่วนในอดีตขึ้นมาอยู่ในระดับประมาณร้อยละ 8

ตารางที่ 1. จำนวนสตรีที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล

ปีที่เลือก	จำนวนสตรีที่ได้รับการเลือกตั้ง
2535	120 (5.5%)
2537	190 (8.4%)
2538	161 (8.1%)

ที่มา: กองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

โดยในปี 2538 มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลทั้งสิ้น 23 ครั้ง มีผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งทั้งสิ้น 1,975 คน เป็นผู้ชาย 1,814 คน และเป็นผู้หญิง 161 คน คิดเป็นร้อยละ 8.15

กรุงเทพมหานคร ได้รับการยกฐานะเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ปี 2516 เป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีผู้ว่ามาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีสภากรุงเทพมหานครและมีสภาเขตอีก 38 เขต ตั้งแต่มีการเลือกตั้งผู้ว่ากรุงเทพมหานครยังไม่เคยมีสตรีที่ได้รับการเลือกตั้ง แต่เคยมีสตรีลงสมัคร เช่น คุณหญิงกนก สามเสน วิไล เก๋ไต้ตัน ทางฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร พบว่า ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2537 มีสตรีที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าสู่สภากรุงเทพมหานคร 9 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 16.36 จากสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งสิ้น 55 คน ในระดับสภาเขตทั้ง 38 เขต มีสตรีที่ได้รับการเลือกตั้งทั้งสิ้น 37 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 13 ของสมาชิกสภาเขตทั้งสิ้น 283 คน

ส่วนการปกครองท้องถิ่นรูปแบบของเมืองพัทยาปรากฏว่า ไม่เคยมีสตรีดำรงตำแหน่งนายกเมืองพัทยา (ข้อมูลการมีส่วนร่วมของสตรีในการเมืองของพัทยายังไม่สมบูรณ์)

## 2. การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรที่ตั้งมาตั้งแต่ปี 2498 เป็นการบริหารงานในระดับจังหวัดที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) เป็นฝ่ายนิติบัญญัติปัจจุบันประเทศไทยมี อบจ. ทุกจังหวัดยกเว้นกรุงเทพมหานคร จากการสำรวจข้อมูลพบว่า สตรีเข้ามามีบทบาทในการเมืองระดับจังหวัดเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกับระดับเทศบาล จากข้อมูลการเลือกตั้งสามครั้งสุดท้ายพบว่าสัดส่วนของสตรีที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าสู่สภาจังหวัดมีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 3.95 ในปี 2528 มาเป็นร้อยละ 6.28 ในปี 2538 ซึ่งมีจำนวนสมาชิก ส.จ. ที่เป็นสตรีเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัว

ตารางที่ 2. จำนวนและสัดส่วนของสตรีที่ได้รับการเลือกตั้งเป็น ส.จ.

วันที่เลือกตั้ง	จำนวนและสัดส่วน
28 สิงหาคม 2528	78(3.95%)
20 ตุลาคม 2533	82 (4.00%)
24 ธันวาคม 2538	135 (6.28%)

ที่มา : กองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับสมาชิกที่เป็นชายก็ยังคงนับว่าต้องมีการผลักดันให้สตรีมีโอกาสเข้าสู่การเมืองระดับจังหวัดมากกว่านี้ การเมืองในระดับจังหวัดกำลังจะทวีความสำคัญโดยเฉพาะในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ระดับการกระจายการพัฒนาไปเป็นพื้นที่ ซึ่งก็จะหมายถึงการเพิ่มศักยภาพการบริหารพัฒนาของระดับจังหวัด รวมทั้งการกระจายทรัพยากรลงสู่ระดับนี้ด้วย

### 3. การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชุมชน

การปกครองท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองในระดับชุมชนนั้นเพิ่งได้รับการจัดตั้งในปี 2537 เมื่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีผลบังคับใช้ ในอดีตประชาชนมีโอกาสนในการบริหารและกระตือรือร้นในระดับท้องถิ่น โดยการที่ประชาชนสามารถเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้แทนดูแลในด้านการบริหารและการปกครอง ในปี 2508 กระทรวงมหาดไทยประกาศให้มีการตั้งคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน ซึ่งผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน และตามประกาศกรรมการหมู่บ้านอาจจะเป็นสตรีหรือบุรุษก็ได้ ซึ่งปรากฏว่าสตรีที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าเป็นกรรมการหมู่บ้านมีจำนวนเล็กน้อย เช่นในปี 2529 พบว่า มีกรรมการหมู่บ้านที่เป็นสตรีทั้งหมด 119,930 คน มีสตรีเพียง 523 คน และในปี 2535 พบว่ามีกรรมการหมู่บ้านสตรีเพิ่มขึ้นเป็น 20,214 คนหรือร้อยละ 5.96 ของกรรมการหมู่บ้านทั้งหมดจำนวน 339,377 คน สถานการณ์มีส่วนร่วมของสตรีในระดับกรม การหมู่บ้านคาดว่าควรมีสัดส่วนที่ดีขึ้นเมื่อกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศให้มีฝ่ายกิจการสตรีอยู่ในคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน และยังแนะนำให้ผู้ใหญ่บ้านพิจารณาแต่งตั้งประธานคณะกรรมการพัฒนาสตรีระดับหมู่บ้าน (กพสม.) เข้าดำรงตำแหน่งนี้ซึ่งเป็นผลจากมติของคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ โดยมีคำสั่งตั้งตั้งแต่ปี 2534 ซึ่งในทางปฏิบัติก็ยังไม่ค่อยมีการ ดำเนินงาน เนื่องจากคณะกรรมการหมู่บ้านไม่ค่อยมีบทบาทในทางการเมืองและการพัฒนามากนัก

ในระดับตำบลได้มีการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นในรูปของสภาตำบล ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 328 พ.ศ. 2515 มีกำนันเป็นประธาน คณะกรรมการประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้าน ครูและผู้



ทรงคุณวุฒิที่ประชาชนเลือกตั้ง สตรีเพิ่มมีโอกาเข้าร่วมในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนันเมื่อมีการแก้ไขกฎหมายในปี พ.ศ. 2525 ซึ่งทำให้ผู้ใหญ่บ้านสตรีหลายคนมีโอกาสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นกำนัน และเมื่อเป็นกำนันก็มีสิทธิในการดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ได้เช่น ประธานสภาตำบลและกรรมการสุขาภิบาล เป็นต้น

ตารางที่ 3. สถิติการมีส่วนร่วมของสตรีในตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ปี 2532-2539

พ.ศ.	กำนัน			ผู้ใหญ่บ้าน		
	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
2532	6,673	6,640	33	55,598	55,180	418
ร้อยละ		99.51	0.49		99.25	0.75
2533	6,950	6,878	72	63,373	62,517	856
ร้อยละ		98.96	1.04		98.65	1.35
2536	7,161	7,059	102	59,934	58,860	1,074
ร้อยละ		98.58	1.42		98.21	1.79
2539	7,240	7,130	110	65,873	59,498	6,375
ร้อยละ		98.48	1.52		90.32	9.68

ภายหลังจากการแก้ไขกฎหมาย สตรีมีโอกาเข้าดำรงตำแหน่งผู้นำระดับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น แต่ก็ยังเป็นสัดส่วนที่ห่างไกลจากจำนวนของผู้ชาย คือในปี 2532 มีกำนันสตรีเพียงร้อยละ 0.49 และมีผู้ใหญ่บ้านร้อยละ 0.75 จำนวนของกำนันสตรีเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากจำนวน 33 คน ในปี 2532 เป็น 110 คน ในปี 2539 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นเช่นเดียวกับการเพิ่มขึ้นของผู้ใหญ่บ้านสตรี ในช่วงเวลาเดียวกัน คือ สัดส่วนของผู้ใหญ่บ้านสตรีเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 0.75 เป็นร้อยละ 9.68 หรือมีจำนวนผู้ใหญ่บ้านสตรีที่สำรวจได้ในปี 2539 จำนวน 6,375 คน ซึ่งเป็นเครื่องแสดงว่าสตรีได้รับการยอมรับจากชุมชนและเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองในระดับท้องถิ่นมากขึ้น

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้สภาตำบลส่วนหนึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 และสภาตำบลอีกส่วนหนึ่งที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน 3 ปี ย้อนหลังติดต่อกันเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ได้รับการยกฐานะเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)” ในปี 2540 มีจำนวนสภาตำบลทั่วประเทศ 564 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6,397 แห่ง

สำหรับตำบลที่ได้รับการเลื่อนฐานะเป็น อบต. ซึ่งได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาแล้ว 3 ครั้ง โดยครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2538 มีจำนวนผู้ได้รับการเลือกตั้ง 11,971 คน เป็นชาย 10,886 คน เป็นหญิง 1,085 คน คิดเป็นร้อยละ 9.06 ของจำนวนผู้ได้รับการเลือกตั้ง การเลือกตั้งครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2539 มีจำนวนผู้ได้รับการเลือกตั้ง 43,332 คน เป็นชาย 40,016 คน หญิง 3,316 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 7.65 ของจำนวนผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง และครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2540 มีผู้ได้รับการเลือกตั้งทั้งสิ้น 63,541 คน เป็นชาย 57,998 คน และเป็นหญิง 5,543 คน หรือร้อยละ 8.72 ของจำนวนผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง จากจำนวนผู้สมัครทั้งสิ้น 147,601 คน เป็นชาย 131,440 คนและหญิง 16,161 คน

ตารางที่ 4. สถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

เรื่อง	วันเลือกตั้ง								
	21 พฤษภาคม 2538			28 เมษายน 2539			11 พฤษภาคม 2540		
	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
ผู้มีสิทธิ	2,406,090	-	-	9,356,166	4,633,164	4,723,002	11,766,081	5,817,762	5,948,319
ผู้มีใช้สิทธิ	1,227,664	-	-	5,625,718	2,669,363	2,856,355	7,480,799	3,610,015	3,870,784
ผู้สมัคร	21,800	-	-	98,062	88,421	9,641	147,601	131,440	16,161
ผู้ได้รับเลือกตั้ง	11,971	10,886	1,085	43,332	40,016	3,316	63,541	57,998	5,543

ที่มา : กองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 5. การมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง จำแนกเพศ พ.ศ. 2541\*

ตำแหน่ง	หญิง	ชาย	รวม	%หญิง
<b>ระดับท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น :</b>				
จากการแต่งตั้ง :				
ผู้ว่าราชการจังหวัด	1	74	75	1.3
รองผู้ว่าราชการจังหวัด	2	165	167	1.2
ปลัดจังหวัด	0	75	75	0.0
นายอำเภอ	1	791	792	0.1
ปลัดอำเภอ	508	5,525	6,033	8.4
จากการเลือกตั้ง :				
สมาชิกสภาจังหวัด (เลือกตั้ง 2538)	136	2,012	2,148	6.3
สมาชิกสภาเทศบาล (เลือกตั้ง 2538)	160	1,796	1,956	8.2
สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล (ขอมรวมถึงปี 2540)	12,172	177,034	189,206	6.4
สมาชิกสภาตำบล (ขอมรวมถึง 2540)	300	7,426	7,726	3.9
กำนัน	131	6,942	7,073	1.9
ผู้ใหญ่บ้าน	1,462	59,565	61,027	2.4
กรุงเทพมหานคร :				
สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (เลือกตั้ง 2541)	10	50	60	16.7
สมาชิกสภาเขตกรุงเทพมหานคร (เลือกตั้ง 2541)	31	229	260	11.9
ผู้อำนวยการเขตกรุงเทพมหานคร	5	45	50	10.0
<b>ระดับชาติ :</b>				
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (เลือกตั้ง 2539)	22	371	393	5.6
วุฒิสมาชิก (แต่งตั้ง 2539)	21	237	258	8.1
คณะรัฐมนตรี	2	47	49	4.1
<b>พรรคการเมืองระดับชาติ (ณ 6 พ.ย. 2541) :</b>				
หัวหน้าพรรค	1	23	24	4.2
เลขาธิการพรรค	2	22	24	8.3
กรรมการบริหารพรรค	48	321	369	13.0

หมายเหตุ: \*ข้อมูลทั้งหมดเป็นข้อมูล ณ ปี 2541 ยกเว้นที่มีวงเล็บข้างท้าย

ที่มา: ศูนย์ข้อมูลและสารสนเทศสตรี สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ

ปัจจัยที่ทำให้การบริหารงานขององค์กรหญิงประสบผลสำเร็จ

มีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้<sup>12</sup>

### 1. องค์ประกอบของผู้นำ หรือประธานองค์กร

- 1) บุคลิกภาพ หรือบุคลิกส่วนตัวของผู้นำ ผู้ดำรงตำแหน่งประธานขององค์กรมีความสำคัญเป็นลำดับแรก ต้องเป็นผู้ที่ชอบแสดงตัว มีความสามารถในการพูด มีสง่าราศรี แต่งตัวดี มีความเชื่อมั่นในตัวเองสูง กล้าพูด กล้าแสดงออก
- 2) ความรู้พื้นฐาน เป็นผู้ที่จบการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นขึ้นไป จะได้รับความเชื่อถือจากสมาชิกหรือกรรมการมากกว่าผู้ที่จบการศึกษาด้านนี้
- 3) ความคิดริเริ่ม และความตั้งใจจริง ผู้นำต้องนำแนวคิดใหม่ ๆ เสนอต่อคณะมิใช่เป็นผู้ตามความคิดผู้อื่น และคิดงาน/กิจกรรมใหญ่ ๆ อย่างมีเหตุผลยอมรับ และมุ่งมั่นผลักดันแนวคิดนั้นออกมาเป็นรูปธรรมชัดเจน
- 4) มนุษยสัมพันธ์ องค์กรหญิงต้องใช้ความเชื่อถือศรัทธาในการทำงานมากกว่าการใช้อำนาจตามกฎหมาย ดังนั้นจึงต้องใช้ความมีมนุษยสัมพันธ์สูงในการทำงานจึงจะได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี
- 5) การสนับสนุนจากผู้ใกล้ชิด (สามี) เป็นหัวใจสำคัญที่จะขาดไม่ได้เช่นกัน ผู้นำองค์กรหญิงที่มีสามีสนับสนุนจะประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี โดยเฉพาะการมีสามีที่มีอำนาจเกื้อหนุน เช่น เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือข้าราชการ เป็นต้น
- 6) ความพร้อมด้านฐานะความเป็นอยู่ องค์กรที่ประสบผลสำเร็จในการบริหารมักจะมีผู้นำที่มีฐานะค่อนข้างดี มีเวลาให้กับส่วนรวม และไม่มีภาระในการเลี้ยงดูบุตรที่ยังเล็ก

### 2. การบริหาร

- 1) การมีเป้าหมาย หากองค์กรรู้จักกำหนดเป้าหมายการทำงานไว้ จะทำให้มีทิศทางและมีความพยายามที่จะทำเพื่อบรรลุเป้าหมาย สามารถจัดลำดับการทำงานที่สำคัญก่อนหลังอย่างเป็นระบบ องค์กรที่ไม่ประสบผลสำเร็จมักบริหารงานอย่างไม่มีเป้าหมายและจะทำงานเฉพาะกิจตามที่ได้รับมอบหมาย หรือร้องขอเป็นเรื่อง ๆ ไป โดยขาดความเป็นเจ้าของกิจกรรมในพื้นที่
- 2) การวินิจฉัย/ตัดสินใจ เป็นคณะแบบมีส่วนร่วม ไม่ใช่อำนาจหรืออิทธิพลของประธานหรือกรรมการคนใดคนหนึ่ง

<sup>12</sup> กองพัฒนาสตรี เด็ก และเยาวชน กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย, รายงานการวิจัยเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อทัศนภาพการบริหารงานขององค์กร : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างองค์กรหญิง-องค์กรชาย, 2539 หน้า 48-49

3) การแบ่งงาน มอบงาน มีการประชุมมอบงานตามความเหมาะสม ความสามารถ ของบุคคลเป็นสำคัญ

4) การสื่อสาร องค์กรหญิงจะมีการสื่อสารหลายรูปแบบ ไม่เน้นรูปแบบพิธีการ มากนัก วิธีการที่ได้ผลจะใช้ตัวแทนหมู่บ้านหรือตัวแทนคุ้ม ซึ่งเป็นคณะกรรมการอยู่แล้ว ไปใช้ ข้อมูลข่าวสารแบบถึงตัวอีกทอดหนึ่ง

### การยอมรับของประชาชนที่มีต่อผู้นำสตรีในประเทศไทย

เรื่องการยอมรับของประชาชน ภัตสร สิมานนท์ ได้ศึกษาโดยสัมภาษณ์ประชาชนใน 38 จังหวัด จำนวน 1,096 คน เพื่อประเมินผู้นำสตรีทางการเมืองในระดับตำบล หมู่บ้าน ปรากฏว่า ประชาชนส่วนใหญ่แสดงความคิดเห็นว่า ผู้นำชายคนก่อน ๆ และผู้นำหญิงคนปัจจุบัน มีความสามารถ พอ ๆ กันในเกือบทุกเรื่อง แต่มีแนวโน้มที่จะนิยมผู้นำเพศเดียวกันกับตน และยังคงมีความนิยมที่จะ เลือกเพศชายเป็นกำนัน ส่วนตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจะเป็นหญิงหรือชายก็ได้ ความมั่นใจของผู้ให้ สัมภาษณ์ลดลงไปตามลำดับเมื่อให้ออกความเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ที่จะมีผู้นำสตรีในระดับที่ สูง ๆ ขึ้นไปตามลำดับ คือ ตำแหน่งปลัดอำเภอ และนายกรัชมุนตรี<sup>33</sup>

เรื่องทัศนคติของกำนันและข้าราชการเวรเวมการปกครองที่มีต่อสตรีผู้นำทางการเมืองใน ระดับตำบล หมู่บ้าน พงษ์ฤทธิ์ คงประสิทธิ์ ได้สรุปผลการสัมภาษณ์ว่า สามารถจำแนกความเห็น ได้เป็น 3 ส่วน คือ<sup>34</sup>

1. ฝ่ายสนับสนุน เห็นว่าสตรีมีความรู้ความสามารถทำอะไรได้เหมือนบุรุษ ผลงานของ สตรีทำให้เกิดศรัทธา สตรีได้เปรียบบุรุษในด้านการประสานงาน และการประชาสัมพันธ์ เพราะ สามารถใช้ความอ่อนโยนในการทำงานได้ดีกว่าบุรุษ
2. ฝ่ายไม่สนับสนุนเห็นว่าข้อจำกัดในเรื่องเพศ ภาวะทางครอบครัว ทำให้สตรีเป็นผู้นำ ไม่ได้ดีเท่าชาย โดยเฉพาะในงานที่ต้องเสี่ยงภัย และการใช้ความเด็ดขาด
3. ฝ่ายที่เป็นกลาง เห็นว่าสิ่งสำคัญอยู่ที่ตัวบุคคลมากกว่าเรื่องเพศ ส่วนความเห็นของ ปลัดอำเภอ ส่วนใหญ่ยอมรับว่าสตรีที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความเข้าใจ มีความรู้ความสามารถ

<sup>33</sup>ภัตสร สิมานนท์, โครงการวิจัยผู้นำท้องถิ่นสตรี : ผลการวิเคราะห์ข้อมูล จากการสัมภาษณ์ประชาชน กองวิชาการ และแผนงาน กรมการปกครอง, 2528 หน้า 5

<sup>34</sup>พงษ์ฤทธิ์ คงประสิทธิ์, โครงการวิจัยผู้นำท้องถิ่นสตรี ผลการวิเคราะห์ข้อมูลและสัมภาษณ์และการส่งแบบสอบถาม ทางไปรษณีย์, กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง 2528 หน้า 12

และสามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ได้ดีไม่ด้อยไปกว่าบุรุษ นอกจากนี้ยังเป็นผู้ที่เอาใจใส่ในหน้าที่สนใจศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม

### การยอมรับของประชาชนที่มีต่อผู้นำระดับตำบลและหมู่บ้านของไทย

ธเนศ เวชกานานนท์ ได้สรุปผลที่สำคัญ ๆ ไว้ดังนี้<sup>35</sup>

สมชัย รักรวิจิตร มุ่งศึกษาว่าใครคือผู้นำที่แท้จริงในระดับหมู่บ้าน และบทบาทที่ ผู้นำในหมู่บ้านนี้ควรมีในการพัฒนาและรักษาความมั่นคงปลอดภัยของหมู่บ้านอย่างไร โดยใช้วิธีการแบบสังคมมิติ พบว่าบุคคลที่ชาวบ้านยึดถือว่าเป็นผู้นำของเขาได้จะต้องเป็นผู้พิสูจน์ตัวเองว่า เป็นผู้ที่ชาวบ้านสมควรไว้วางใจเป็นผู้ที่มีความสนใจในกิจกรรมต่าง ๆ ของหมู่บ้าน เป็นผู้ที่เต็มใจและมีขีดความสามารถที่จะอุทิศประโยชน์มากเพื่อให้เกิดผลดีกับส่วนรวม และยังพบว่า เพศชายจะได้รับเลือกเป็นผู้นำในหมู่บ้านมากกว่าเพศหญิง และผู้นำมักจะมีอายุในระหว่าง 33 - 47 ปี มีฐานะทางเศรษฐกิจดีมีตำแหน่งหน้าที่ในหมู่บ้าน มีการศึกษามีความรู้ มีความชำนาญในเทคนิคบางอย่าง ตลอดจนมีความกระตือรือร้น มีความเชื่อมั่นในตัวเองสูง รวมทั้งการมีความคิดริเริ่มทำอะไรใหม่ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการพัฒนาและปรับปรุงหมู่บ้าน

กัลยาณี สิงห์นาค ศึกษาวิจัยเรื่อง “ทัศนคติของชาวบ้านที่มีต่อผู้นำชุมชน” พบว่า ชาวบ้านส่วนมากมีความต้องการผู้ใหญ่บ้านที่มีน้ำใจรักงานให้ความดูแลเอาใจใส่ต่อความเป็นลูกบ้าน มีความรับผิดชอบมีฐานะทางเศรษฐกิจและมีความรู้พอสมควร

พรเทพ พัฒนารักษ์ ศึกษาวิจัยเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างพลังใจเพื่อความสำเร็จกับปัจจัยอื่นบางประการในการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน” พบว่า ผู้ใหญ่บ้านที่ใช้การตัดสินใจด้วยตนเองเป็นผู้เสนอหรือวางแผนกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเองจะมีแนวโน้มที่จะมีพลัง ใจเพื่อความสำเร็จสูงกว่าผู้ใหญ่บ้านที่มีการตัดสินใจแบบอื่น และจะมีความขยันขันแข็งแต่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำจะไม่มีผลกล้าในการตัดสินใจ แต่จะมีลักษณะเป็นผู้นำแบบเสรีนิยม

<sup>35</sup>ธเนศ เวชกานานนท์. ภาวะผู้นำของผู้ใหญ่บ้านในชนบทไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอหนองหลวง จังหวัดอุบลราชธานี. ภาคนิพนธ์ คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2540 หน้า 27-29

ทองพูน หงส์พันธ์ (อ้างถึงใน เรื่องโรจน์. 2531:17) ซึ่งได้ศึกษาวิจัยของค์ประกอบหรือปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการทำงานพัฒนาชุมชนของผู้นำท้องถิ่น พบว่าความสำเร็จในการทำงานขึ้นอยู่กับองค์ประกอบเชิงมนุษย์ ซึ่งประกอบด้วยความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนของผู้นำท้องถิ่น ความรู้เกี่ยวกับแหล่งที่จะให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาความเป็นผู้นำในหมู่บ้าน ความซื่อตรงสุจริต มีความรู้ และยอมรับวิทยาการแผนใหม่ มีความเชื่อมั่นในตนเองและความภาคภูมิใจในการเป็นอาสาพัฒนาชุมชน รวมถึงการมีทัศนคติแบบประชาธิปไตยและความสัมพันธ์กับบุคคลในหมู่บ้าน

สมเดช สิทธิพงษ์พิทยา ได้ทำการวิจัยพบว่า บทบาทผู้นำถูกกำหนดโดยตำแหน่งและโดยบุคลิกภาพของบุคคลนั้น กล่าวคือ บทบาทที่ถูกกำหนดโดยตำแหน่ง ได้แก่ บทบาทในทางระเบียบกฎหมาย หน้าที่ ความรับผิดชอบสิทธิ และข้อผูกพัน ซึ่งกำหนดไว้เป็นปทัสถานสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งนั้น และบทบาทหน้าที่ที่กำหนดโดยบุคลิกภาพของบุคคล ได้แก่ ทัศนคติ ประสิทธิภาพ การศึกษาอบรม ตลอดจนวัฒนธรรมประเพณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ

สุทธิพงษ์ แสงมณี ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ความคิดเห็นของผู้นำท้องถิ่นที่มีการปฏิบัติงานของพัฒนาการในท้องถิ่น 3 จังหวัดภาคใต้” พบว่า การพัฒนาการแก้ไขปัญหาในเรื่องของการพัฒนาชุมชน และสังคมท้องถิ่นจะใกล้เคียงหรือไม่เพียงใดขึ้นอยู่กับความคิดเห็นและความช่วยเหลือของผู้นำท้องถิ่นในระดับหมู่บ้าน

เรวดี ไชยพาน ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “พฤติกรรมของผู้นำที่เป็นอุปสรรคและหรือส่งเสริมงานพัฒนาชุมชน” พบว่า ผู้นำที่มีความสำคัญต่องานชุมชนนั้นจะมีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่ทำให้งานพัฒนาชุมชนเริ่มต้นและแผ่ขยายกว้างออกไป โดยเป็นผู้แพร่ความคิด ความรู้ ต่าง ๆ เป็นผู้สอนชาวบ้านในเรื่องเฉพาะอย่างที่ตนเองมีความชำนาญ เป็นผู้คอยประสานงาน กำหนดนโยบาย การพัฒนาชุมชน ตลอดเป็นตัวแทนของชาวบ้านที่จะติดต่อกับทางราชการ รวมถึงการเป็นผู้อำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการพัฒนา และเป็นผู้นำให้เกิดกระบวนการพัฒนาที่ต่อเนื่อง

นอกจากนี้ยังพบว่า พฤติกรรมของผู้นำที่ส่งเสริมงานพัฒนาชุมชนนั้นมีส่วนสัมพันธ์กับคุณลักษณะของผู้นำและการดำเนินงานตามบทบาทในฐานะผู้นำหมู่บ้านด้วย

สมิหรา จิตตลากร ได้ศึกษาการยอมรับของประชาชนที่มีต่อผู้นำสตรี จากการยอมรับในเรื่องต่าง ๆ ประกอบด้วย<sup>36</sup>

1. คุณธรรมของนักปกครองหรือธรรมชาติของการปกครอง โดยเลือกตัวแปรบางตัวจากหลักธรรมในทางพุทธศาสนา ซึ่งเป็นคุณธรรมในการปกครองที่สำคัญยิ่งสำหรับผู้ปกครองจะต้องยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติหลักธรรมข้อนี้ เช่น บางส่วนจากทศพิธราชธรรม เป็นต้น ตัวแปรของธรรมชาติ ได้แก่

- 1.1 การสำรวจในคำพูด หมายถึง การระมัดระวังและมีสติขณะใช้ถ้อยคำ
- 1.2 ความสุภาพอ่อนโยน
- 1.3 การมีจริยธรรม หมายถึง การประพฤติในขอบเขตของคุณธรรมและศีลธรรม
- 1.4 การเรียไร รวมถึงแต่งานการกุศลจนถึงงานที่ไม่ใช่การกุศล
- 1.5 ความอดทน หมายถึง เฉพาะความอดทนในงานการเอาชนะอุปสรรคต่าง ๆ
- 1.6 ความยุติธรรม หมายถึง การไม่มีอคติในการจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ลูกบ้าน
- 1.7 ความเสียสละ เป็นการช่วยเหลือปัญหาต่าง ๆ ให้กับลูกบ้าน

2. การปฏิบัติภารกิจและหน้าที่ในตำแหน่งที่รับผิดชอบ โดยเลือกตั้งตัวแปรที่สำคัญจากภารกิจหน้าที่ของกำนันตามกฎหมาย 7 ตัวแปร คือ

- 2.1 วัฒนธรรมและประเพณี หมายถึง การเป็นผู้นำในการดำรงรักษาวัฒนธรรมและประเพณีของท้องถิ่นที่อยู่
- 2.2 การส่งเสริมอาชีพ หมายถึง การสนับสนุนและพัฒนาอาชีพ เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น
- 2.3 งานพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง การสนับสนุนในการซ่อมสร้างสาธารณสมบัติและการพัฒนาความคิดของชาวบ้านในโครงการต่าง ๆ
- 2.4 การปราบปราม หมายถึง การปราบปรามอาชญากรรมและการติดตามจับกุมคนร้ายส่งเจ้าหน้าที่บ้านเมือง
- 2.5 การสืบสวนข้อเท็จจริง หมายถึง ความสามารถในการใช้เหตุผลของกำนันในการสืบเสาะหาข้อเท็จจริงและข้อสรุปของบเรื่องราวและคดีความต่าง ๆ
- 2.6 การบำบัดทุกข์บำรุงสุข หมายถึง การขจัดเหตุร้ายต่าง ๆ เพื่อความสงบเรียบร้อย

<sup>36</sup> สมิหรา จิตตลากร. "สตรีในการปกครองท้องถิ่นของไทย". หน้า 214-281



2.7 การบำรุงสาธารณประโยชน์ หมายถึง การเอาใจใส่ดูแลทรัพย์สินส่วนรวม

3. ความสามารถในการจัดการหรือการบริหารงาน โดยเลือกตัวแปรเฉพาะที่เหมาะสมกับลักษณะของชนบทไทย ได้แก่

3.1 การประสานงาน หมายถึง การติดต่อประสานงานในส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะกับหน่วยงานราชการ

3.2 การพบปะประชาชน หมายถึง การติดต่อพูดคุยทั้งในเชิงรายงานและดูแลสะท้อนกลับจากประชาชนต่อภารกิจที่สตรีผู้นำได้ปฏิบัติไปแล้ว

3.3 การจัดทำแผนงาน หมายถึง ความสามารถในการจัดทำโครงการต่าง ๆ เพื่อเสนอต่อสภาตำบลและหน่วยงานราชการได้

3.4 ความเด็ดขาด หมายถึง ความสามารถในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ทันท่วงทีต่อการกระทำและการปฏิบัติได้ตามการตัดสินใจนั้น

3.5 ความใจกว้าง หมายถึง การเป็นผู้รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น และนำความคิดเห็นเหล่านั้น มาเป็นข้อมูลใคร่ครวญในการวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ร่วมกับความคิดที่ก้านั้นสตรีมีอยู่

3.6 การควบคุมงาน หมายถึง การติดตามงานตามขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อให้งานนั้นบรรลุไปสู่เป้าหมาย

3.7 ความกระตือรือร้น หมายถึง ความขยันหมั่นเพียรที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการสร้างในการปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ

4. ลักษณะส่วนตัวของสตรีผู้นำที่ใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ คือ

4.1 ความรอบรู้ หมายถึงการเป็นผู้รู้ของสตรีผู้นำในสายตาของลูกบ้านต่อการแก้ปัญหาใด ๆ ในตำบล ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากการเป็นผู้มีประสบการณ์มาก

4.2 ความสามารถ หมายถึง ไหวพริบของสตรีผู้นำในการปรับใช้หลักการปกครอง

4.3 การรวมกลุ่ม เป็นความสามารถและวิธีการ ที่สตรีผู้นำใช้เพื่อการประชุมลูกบ้าน หรือเพื่อการรายงานผล แจ้งข่าวสารตลอดจนการขอความร่วมมือ จากลูกบ้านในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

4.4 ความขำเกรง หมายถึง การสร้างอิทธิพลและบารมีเพื่อให้ลูกบ้านเกรงกลัวและเกรงใจต่อตำแหน่งก้านั้น

ผลการศึกษาพบว่าการยอมรับสตรีผู้นำว่าประสบผลสำเร็จเพียงใดเมื่ออยู่ในตำแหน่งนั้น ขึ้นอยู่กับการยอมรับสตรีผู้นำใน 4 มิติ คือ การใช้ธรรมะในการปกครองความสำเร็จในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายในตำแหน่งสตรีผู้นำ (เฉพาะกำนัน) ความสำเร็จในด้านการบริหารงานรัฐกิจ และความสำเร็จในการที่ประชาชนยอมรับลักษณะส่วนตัวของสตรีที่นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการปกครอง

ในการปฏิบัติงานของกำนันสตรี ปรากฏว่า ได้รับการยอมรับค่อนข้างสูง ยกเว้นงานตามหน้าที่ในตำแหน่งกำนันที่ระบุไว้ตามกฎหมาย ซึ่งได้รับการยอมรับในระดับน้อยกว่าในด้านอื่น ๆ สำหรับในด้านธรรมะในการปกครองนั้น ผู้นำชุมชนเห็นว่ากำนันสตรีมีความสุภาพอ่อนโยนมากที่สุด ทั้งนี้เพราะยอมรับกันว่า ความอ่อนโยนเป็นลักษณะเด่นของสตรี ซึ่งควบคู่ไปกับการสำรวมในคำพูดซึ่งมักจะขาดแคลนในกลุ่มของบุรุษ เป็นที่น่าสังเกตว่าลักษณะการสู้งานหรือความอดทนต่องานนั้น กำนันสตรีได้รับการยกย่องสูง ทั้งนี้มักจะคิดกันว่าสตรีไม่น่าจะมีลักษณะเป็นอคทนและสู้กับงานได้เที่ยงกับบุรุษ อย่างไรก็ตาม ส่วนมากอาจมีความรู้สึกไม่ดีต่อการเรียไรเงินทองของสตรีผู้นำ ทั้งนี้เพราะว่าการเรียไรเงินทอง เป็นการสร้างความเดือดร้อนเนื่องจากถูกเบียดเบียนอย่างไม่เต็มใจจากผู้ให้ อันอาจมีผลกระทบต่อความนิยมในตัวสตรีผู้นำ

ในด้านการปฏิบัติงานในหน้าที่ตามตำแหน่งกำนัน ซึ่งระบุในกฎหมายนั้นพบว่า ผู้นำชุมชนเห็นว่ากำนันสตรีอาจมีข้อบกพร่องทางด้านนี้อยู่ โดยเฉพาะมีผู้เห็นว่ากำนันสตรีแม้จะมีความอ่อนโยน แต่ก็มี ความอ่อนแอในการปฏิบัติหน้าที่ในด้านการปราบปรามอาชญากรรมและโจรผู้ร้ายเช่นกัน รวมถึงได้ชี้ให้เห็นข้อบกพร่องในการใช้เหตุผลซึ่งเห็นได้จากการสืบสวนข้อเท็จจริง แต่ในทางกลับกัน ผู้นำชุมชนเห็นว่าสตรีมีความสามารถในการบำรุงรักษาสาธารณสุขประ โยชน์ค่อนข้างสูง ทั้งนี้อาจเป็นไปได้ที่ผู้ประเมินมองเห็นว่าสตรีมีความสามารถในเชิงรับ หรือมีความคิดริเริ่มน้อยเมื่อเทียบกับบุรุษ สำหรับงานอื่น ๆ เช่น การรักษาวัฒนธรรมประเพณี การบำบัดทุกข์บำรุงสุข และงานพัฒนาท้องถิ่น

สำหรับความสำเร็จในด้านการบริหารงานรัฐกิจ หรือด้านการจัดการนั้น พบว่าสตรีได้รับการยอมรับในด้านการเป็นผู้มีความสามารถในการประสานงานสูง ความสำเร็จในด้านการพบปะประชาชน และการควบคุมงาน แต่การประสานงานนั้น มีผู้เห็นด้วยอย่างยิ่งสูงสุด เมื่อเทียบกับตัวแปรทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นความสำเร็จในด้านใด สำหรับการพบปะประชาชนนั้น สตรีสามารถเข้ากับประชาชนได้ง่าย ทั้งนี้อาจเนื่องจากความอ่อนโยนของสตรีดังที่ได้ศึกษาในตัวแปรก่อนหน้านี้

เช่นเดียวกับความละเอียดของสตรี โดยทั่วไปความละเอียดของสตรีทำให้สตรีพิถีพิถันกับการ ควบคุมงานในทุกขั้นตอน สำหรับความใจกว้างและความกระตือรือร้นนั้น เมื่อเทียบกับค่าต่ำสุดและสูงสุด ในบรรดาตัวแปรด้านการบริหารงานนี้พบว่าการจัดทำแผนงาน และความเด็ดขาดในการตัดสินใจ มีค่าเฉลี่ยต่ำกว่าตัวแปรอื่น ๆ ในกลุ่มเดียวกัน แม้ว่าจะมีระดับปานกลางเมื่อเทียบค่าเฉลี่ยต่ำสุดและสูงสุด ทั้งนี้อาจเป็นเพราะผู้ประเมินส่วนใหญ่เป็นบุรุษ จึงมีทัศนคติต่อความเด็ดขาดและการวางแผนงานของสตรีผู้ นำมีค่าเฉลี่ยน้อยดังกล่าว

ในด้านการยอมรับลักษณะส่วนตัวของสตรี ซึ่งเป็นเครื่องมือในการปกครองนั้นว่า เครื่องมือทางการปกครองของสตรีที่ได้รับการยอมรับสูงสุด คือความสามารถหรือไหวพริบของสตรีที่รู้หลักในการปกครองลูกบ้าน การใช้อำนาจและบารมีผ่านการขำเกรงและการรวมกลุ่มนั้น อาจได้ผลน้อยต่อสตรี เพราะบุรุษไม่ยอมรับลักษณะดังกล่าวในตัวสตรี เท่ากับการที่สตรีผู้นำใช้ไหวพริบในทางการปกครอง ทั้งนี้อาจเป็นไปได้ว่าลักษณะสังคมเป็นสังคมที่ยอมรับผู้ชายเป็นผู้นำสตรีจึงต้องหลีกเลี่ยงไปใช้ปฏิภาณในการปกครองมากขึ้น