



ผู้นำสตรีในการปกครองระดับท้องถิ่นปัจจุบัน

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มีอยู่มากมายหลายประการ และครอบคลุมภารกิจในหน่วยงานของรัฐที่มีกิจกรรมอยู่ในท้องที่ กำนันผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นบุคลากรที่สำคัญในพื้นที่ที่จะต้องทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างทางราชการกับประชาชน ดังนั้น เมื่อสตรีได้เข้ามามีบทบาทในตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว จึงถือว่าเป็นการเปิดโอกาสให้สตรีได้เข้ามามีบทบาทสำคัญนี้ ซึ่งเท่ากับว่าในวงการการเมืองการปกครองได้มีการยอมรับบทบาทและสิทธิของสตรีมากขึ้น และหากสตรีเหล่านี้สามารถพิสูจน์ความสามารถและศักดิ์ศรีของตนได้สมกับบทบาทหน้าที่นี้แล้ว ก็เท่ากับว่าเป็นบันไดสำคัญที่อาจจะนำไปสู่ตำแหน่งสำคัญ ๆ ทางการเมืองการปกครองในระดับที่สูงยิ่งขึ้น ๆ ไปอีกของสตรีในอนาคตได้

อย่างไรก็ตาม นับจากที่เริ่มมีการเลือกตั้งกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรี ในปี 2525 เป็นต้นมา กำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีเหล่านี้ก็สามารถแสดงให้เห็นว่าสามารถปฏิบัติงานได้เช่นเดียวกับกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านชาย และยังสามารถปฏิบัติงานได้ดีไม่แพ้ชาย กำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีได้รับการคัดเลือกให้เป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านดีเด่น ประจำปี 2528 ถึง 3 ท่าน ด้วยกัน คือ

- คุณมลธิ เขียวเพ็งวงศ์ กำนันตำบลชาง อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดหนองคาย
- คุณอาไพ หนองแสง ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 1 ตำบลดอนมูล อำเภอสว่างเม่น จังหวัดแพร่
- คุณประคอง วงษา ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 5 ตำบลหินลาด อำเภอปากพลี จังหวัดนครนายก

ในปัจจุบันมีกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีทั้งสิ้น 208 คน ซึ่งจำแนกเป็นกำนัน 15 คน และผู้ใหญ่บ้าน 193 คน (สำรวจเมื่อเดือนมีนาคม 2529) โดยทำหน้าที่บริหารและปกครองอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งกระจายอยู่ทุก ๆ ภูมิภาค คือ

ภาคเหนือ 27 คน ในพื้นที่ 14 จังหวัด

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 50 คน ในพื้นที่ 15 จังหวัด

ภาคกลาง 105 คน ในพื้นที่ 25 จังหวัด

ภาคใต้ 26 คน ในพื้นที่ 10 จังหวัด

ในบทนี้จะได้นำเสนอสภาพพื้นฐานทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง ของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรี ซึ่งข้อมูลทั้งหมดที่จะวิเคราะห์ต่อไปนี้ เป็นการรวบรวมข้อมูลจาก กำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรี จำนวน 148 คน จำแนกเป็นกำนันสตรี 6 คน ผู้ใหญ่บ้านสตรี 142 คน (ในขณะที่เก็บรวบรวมข้อมูลคือช่วงประมาณเดือนเมษายน ปี 2528 นั้นมีกำนันสตรีทั้งสิ้น 8 คน และผู้ใหญ่บ้านสตรี 165 คน) ซึ่งจากผลการรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นนี้จะนำเสนอในประเด็นสำคัญ 5 ประเด็น คือ เจ็อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรี สภาพพื้นที่ในเขตปกครอง ของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรี ภูมิหลังของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรี โครงสร้างการจัดการด้านการบริหาร และการปกครองชุมชน และแนวทางการบริหารและการปกครองของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรี โดยจะ นำเสนอข้อมูลเป็นลำดับ ๆ ไป

#### ก. เจ็อนไขทางเศรษฐกิจ-สังคมของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรี

ในด้านอายุ จากการประมวลผลข้อมูลพบว่า กำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรี ที่มีอายุต่ำกว่า 35 ปี มีเพียงร้อยละ 23.6 เท่านั้น โดยผู้ที่มีอายุระหว่าง 35-44 ปี มีร้อยละ 38.6 และผู้ที่มีอายุ ตั้งแต่ 45 ปีขึ้นไปมีอีกร้อยละ 37.8 จึงเห็นได้ว่า กำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีไม่มีความแตกต่างกันทาง ด้านอายุอย่างมีนัยสำคัญ แต่ว่าพิจารณาโดยแยกเป็น 2 กลุ่มอายุ คือ ต่ำกว่า 35 ปี และสูงกว่า 35 ปีขึ้นไปนั้น อยู่ในวัยที่มีความมั่นคงทางครอบครัวแล้ว คือ นอกจากจะมีสามีแล้ว บุตรสาวหรือ บุตรชายก็อยู่ในวัยที่โตพอจะช่วยตนเองได้ หรือมีความสามารถที่จะหางานหารายได้ให้แก่ครอบครัว ได้ ทำให้กำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีไม่ต้องกังวลใจกับปัญหาภายในครอบครัวอีก สามารถหางานอุทิศ ตนเพื่อประโยชน์สุขของชุมชนและราษฎรได้อย่างเต็มที่

ยิ่งไปกว่านั้น ช่วงอายุของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีดังกล่าว อาจจะทำให้เห็นถึงแนว โนม์การเข้ามาแสดงบทบาทหรือการตัดสินใจ เข้ามามีบทบาททางการเมืองของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน สตรีได้ว่า มักจะได้แก่ผู้นำท้องถิ่นสตรีที่มีอาวุโสพอสมควร อันเป็นวัฒนธรรมของสังคมในชนบท ที่ให้ความนิยมยกย่อง และให้ความเชื่อถือต่อผู้อาวุโส นอกจากนี้ยังชี้ถึงแนวโน้มประการหนึ่งคือ ถึง



แม้สตรีในชนบทจะมีความตื่นตัวทางการเมือง และเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นกว่าในอดีตก็ตาม แต่ความตื่นตัวและความสนใจทางการเมืองจะมึ้น้อยในกลุ่มสตรีที่อยู่ในวัยสาว ซึ่งทั้งนี้อาจจะมีปัจจัยสำคัญซึ่งเป็นตัวกำหนดคือ ภาระทางครอบครัว ประสบการณ์การทำงานหรือโอกาสทางการเมือง ซึ่งจะได้กล่าวถึงในภายหลัง

ในด้านข้อมูลเกี่ยวกับระดับการศึกษาของผู้นำท้องถิ่นสตรีปรากฏผลอย่างชัดเจนว่า ความรู้หรือการศึกษามีได้มีผลต่อการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีแต่อย่างใด กล่าวคือ จากการประมวลผลพบว่ากำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีส่วนใหญ่มีวุฒิการศึกษาระดับประถมศึกษา ร้อยละ 70.2 อันดับรองลงมาได้แก่ วุฒิการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่สาม ร้อยละ 14.2 วุฒิการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่ห้า ร้อยละ 5.4 และวุฒิการศึกษาระดับอาชีวศึกษาและครู ร้อยละ 4.7 โดยมีผู้จบวุฒิปริญญาตรีเพียงคนเดียว จึงสรุปได้ว่าผู้นำท้องถิ่นสตรีที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองในระดับตำบลหมู่บ้านส่วนใหญ่ มิได้มีการศึกษาในระดับที่สูง อาจจะเป็นการแสดงให้เห็นว่าการศึกษามีได้มีนัยสำคัญในการเมืองระดับท้องถิ่นเท่าใดนัก การที่สตรีได้รับเลือกให้เข้ามามีบทบาททางการเมือง ก็ด้วยบุคลิกความเป็นผู้นำหรือปัจจัยอื่น ๆ มากกว่าที่จะมองถึงวุฒิการศึกษา หรืออาจจะมองได้อีกแง่มุมหนึ่งได้ก็คือ ผู้มีวุฒิการศึกษาสูงในท้องถิ่นอาจจะประกอบอาชีพในชุมชนเมือง ไม่มีเวลาจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ หรือสตรีที่อยู่ในระดับท้องถิ่นไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาสูง ๆ รวมทั้งการศึกษาก็มิได้มีส่วนสำคัญต่อการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพในระดับท้องถิ่นแต่อย่างใด การศึกษาจึงมิใช่ปัจจัยที่จะมากำหนดการยอมรับความเป็นผู้นำจากประชาชน

เกี่ยวกับสถานภาพสมรสของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรี เดิมได้ตั้งข้อสังเกตว่า เงื่อนไขของการที่สตรีเข้ามามีบทบาททางการเมืองในระดับท้องถิ่นควรจะต้องเป็นหญิงโสด ม่าย หรือหย่าร้าง หรือแยกกันอยู่ เพราะการที่สตรีเข้ามาคลุกคลีการเมืองในระดับท้องถิ่นได้ ควรจะต้องมีเวลาในการปฏิบัติงานตามบทบาทและหน้าที่ มากกว่าการใช้เวลาเพื่อการเป็นแม่บ้าน ทำอาหารการกิน หรือดูแลเลี้ยงดูบุตร ดังนั้น สภาพความคล่องตัวของสตรีที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองได้ ควรจะเป็นผู้ที่มีอิสระไม่มีพันธะใด ๆ และไม่ต้องห่วงกังวลต่อการะหน้าที่ที่ต้องมีต่อครอบครัว แต่จากการประเมินผลข้อมูลด้านสถานภาพสมรสของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรี ปรากฏว่าส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 71.6

เป็นผู้ที่สมรสและยังอยู่กับครอบครัว ส่วนกานัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีที่เป็นม่ายหรือหย่าร้างมีอยู่ร้อยละ 17.6 และที่เป็นโสดมีเพียงร้อยละ 10.8 จึงเป็นข้อประกอบการพิจารณาว่าการมีครอบครัวมิได้เป็นอุปสรรคปัญหาของการเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองของผู้นำท้องถิ่นสตรี อันเป็นประเด็นที่สอดคล้องกับแนวคิดของเคิร์กแพทริกที่ว่า ผู้หญิงธรรมดา ๆ ที่แต่งงาน มีครอบครัว และมีภาระเลี้ยงดูลูกก็สามารถประสบความสำเร็จทางการเมืองได้ โดยการพัฒนาความชำนาญและศึกษาของตนเองให้พร้อมต่อการเผชิญปัญหาต่าง ๆ และสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาททางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>1</sup>

นอกจากนี้ยังเป็นปรากฏการณ์สำคัญในสังคมชนบทซึ่งมีลักษณะเป็นสังคมประเพณีที่เชื่อกันว่าในครอบครัวผู้หญิงคือช้างเท้าหลังนั้น ปัจจุบันผู้หญิงก็มีความสามารถที่จะเป็นช้างเท้าหน้าได้ โดยเข้ามามีบทบาทเป็นผู้นำทางการเมืองปกครองในระดับท้องถิ่นได้ เช่นเดียวกับชาย

อย่างไรก็ดี เมื่อได้พิจารณาจากสัดส่วนของกานัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีที่เป็นม่าย หย่าร้าง และที่เป็นโสด มีอยู่ถึงร้อยละ 28.4 ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนที่น่าจะนำมาพิจารณาประกอบการวิเคราะห์ส่วนหนึ่งว่า แนวโน้มของการที่สตรีได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองการปกครอง ความเป็นม่ายและเป็นอิสระทางครอบครัว มีส่วนช่วยให้มีความคล่องตัวในการเข้ามามีบทบาททางการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่นมากขึ้น

ด้านอาชีพ จากการสำรวจผู้ศึกษาได้จัดกลุ่มอาชีพของกานัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีออกเป็น 3 กลุ่มอาชีพใหญ่คือ อาชีพเกษตรกรรม อาชีพประกอบธุรกิจส่วนตัว และอาชีพค้าขาย ซึ่งปรากฏผลจากข้อมูลที่ได้ว่า กานัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมร้อยละ 52.7 รองลงมาประกอบอาชีพค้าขายมีจำนวนร้อยละ 33.8 และประกอบธุรกิจส่วนตัวจำนวนร้อยละ 13.5 ถ้าพิจารณาโดยภาพรวมแล้วการที่ผู้นำท้องถิ่นสตรีส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมนั้นเป็นเรื่อง

<sup>1</sup> Jean J. Kirkpatrick, Political Women (New York : The Eagleton Institute of Politics, Rutgers University, 1974), pp. 19 - 20.

ตารางที่ 1 แสดงลักษณะทั่วไปทางเศรษฐกิจและสังคมของกานัน-ผู้ใหญ่นบ้านสตรี ทั่วประเทศ

ลักษณะโดยทั่วไปทาง เศรษฐกิจและสังคม		จำนวน 148 คน	ร้อยละ
<u>อายุ</u>	25 - 30 ปี	17	11.5
	31 - 35 ปี	18	12.1
	36 - 45 ปี	57	38.6
	45 ปี ขึ้นไป	56	37.8
<u>สถานสมรส</u>	โสด	16	10.8
	แต่งงาน	106	71.6
	ม้าย หย่าร้าง	26	17.6
<u>ระดับการศึกษา</u>	ต่ำกว่า ป.4	1	0.7
	ป.4	104	70.2
	ป.5 - ป.7	6	4.1
	มศ.1 - มศ.3	21	14.2
	มศ.4 - มศ.5	8	5.4
	อาชีวศึกษา ครู	7	4.7
	ปริญญาตรี	1	0.7
<u>อาชีพ</u>	การ เกษตร	78	52.7
	ธุรกิจ	20	13.5
	ค้าขาย	50	33.8
<u>รายได้ต่อปี (ต่อครอบครัว)</u>			
	ไม่ถึง 30,000 บาท	78	52.7
	30,000 - 50,000 บาท	26	17.6
	50,001 - 80,000 บาท	17	11.5
	80,000 บาท ขึ้นไป	27	18.2



ธรรมดา เพราะประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ผู้ว่าในท้องถิ่นจึงย่อมประกอบอาชีพไม่แตกต่างไปจากประชาชน แต่เป็นที่น่าสังเกตประการหนึ่งว่า มีผู้ว่าท้องถิ่นสตรีอยู่ถึงร้อยละ 47.3 ที่ประกอบอาชีพการค้าขายและธุรกิจส่วนตัว ซึ่งโดยทั่วไปแล้วผู้ประกอบการอาชีพดังกล่าวจะมีฐานะทางเศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมองภาพรวมของการประกอบอาชีพในเศรษฐกิจในชนบทไทยแล้ว จำนวนถึงกว่าร้อยละ 80 ของประชากรไทยประกอบอาชีพทางเศรษฐกิจ มีเพียงจำนวนน้อยที่ประกอบอาชีพค้าขายหรือธุรกิจส่วนตัว ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบอัตราส่วนในอาชีพของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีแล้วจะเห็นว่า อัตราส่วนของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีที่ประกอบอาชีพค้าขายและธุรกิจส่วนตัวอยู่ในระดับที่สูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับสภาพอาชีพของชนบทไทยโดยส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาถึงข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีประกอบแล้ว ปรากฏผลว่าผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม มีรายได้ต่อครอบครัวต่อปีประมาณ 30,000 บาท และผู้ที่ประกอบอาชีพค้าขายและธุรกิจส่วนตัว มีรายได้ต่อครอบครัวต่อปีตั้งแต่ 30,000 บาท ถึง 80,000 บาท โดยแยกเป็นรายได้ตั้งแต่ 30,000-50,000 บาท ร้อยละ 17.6 รายได้ตั้งแต่ 50,001-80,000 บาท ร้อยละ 11.5 และรายได้ตั้งแต่ 80,001 บาท ขึ้นไป จำนวนร้อยละ 18.2 ซึ่งจากตัวเลขแสดงรายได้ของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีดังกล่าว แม้ว่ากำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีประกอบอาชีพทางการเกษตรดังเช่นชาวบ้านส่วนใหญ่ ก็มีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างดีกว่าชาวบ้านทั่วไป กล่าวคือ เป็นผู้ที่มีรายได้ที่ค่อนข้างสูงกว่าระดับรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนเกษตรทั่วประเทศ<sup>1</sup>

ดังนั้น อาจกล่าวโดยสรุปถึงภาวะทางเศรษฐกิจของผู้ว่าท้องถิ่นสตรีได้ว่า ผู้ที่จะสามารถเข้ามาบริหารทางการเมืองได้ จะต้องมียกระดับรายได้ที่ค่อนข้างสูงหรือสูงมากกว่าประชาชนทั่วไป ทั้งนี้เพราะผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างต่ำหรือยากจน จำเป็นต้องใช้เวลาส่วนใหญ่เพื่อการประกอบอาชีพหารายได้มาจุนเจือครอบครัว ไม่มีเวลาพอที่จะมาครุ่นคิดถึงการบริหาร

<sup>1</sup> จากสถิติการเกษตรของประเทศไทย ปีเพาะปลูก 2527/2528 ของศูนย์สถิติการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้สำรวจรายได้เงินสดทางการเกษตรเกษตรเฉลี่ยต่อครัวเรือนเกษตรทั้งหมด รายภาคและรายประเภทการเกษตร ปรากฏผลเฉลี่ยรายได้ต่อครอบครัวต่อปีเท่ากับ 19,422.48 บาท.

ทางการเมือง หรือการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ฐานะทางเศรษฐกิจของผู้นำท้องถิ่นสตรีจึงอยู่ในเกณฑ์ที่สูงกว่าราษฎร โดยทั่วไปในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ประกอบอาชีพค้าขายหรือธุรกิจส่วนตัว อันเป็นอาชีพที่มีรายได้สูงมากกว่าอาชีพเกษตรกรรม จึงมีโอกาสได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองในสัดส่วนที่สูงกว่าผู้ประกอบการทางเกษตรกรรม โดยเปรียบเทียบสัดส่วนในแต่ละอาชีพ

ข. สภาพพื้นที่ในเขตปกครอง

โดยการแบ่งภูมิภาคปกครองออกเป็น 4 ภาค ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ จากข้อมูลภาคสนามที่รวบรวมจากผู้นำท้องถิ่นสตรีทั้งสิ้น 148 ท่าน จำแนกได้เป็นภูมิภาคต่าง ๆ ดังนี้

- ภาคเหนือ	19 คน (ร้อยละ 12.9)
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	38 คน (ร้อยละ 25.7)
- ภาคกลาง	71 คน (ร้อยละ 47.9)
- ภาคใต้	20 คน (ร้อยละ 13.5)

สำหรับลักษณะชุมชนในเขตปกครองของก้านัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรี ผู้ศึกษาได้แบ่งลักษณะชุมชนดังกล่าวออกเป็น 3 ลักษณะคือ

(1) ชุมชนชนบทกึ่งเมือง เป็นลักษณะชุมชนที่ตั้งอยู่ใกล้หรือติดกับเขตเทศบาล หรือตั้งอยู่ในเขตสุขาภิบาล หรือตั้งอยู่ใกล้หรือติดกับเขตสุขาภิบาล ซึ่งเป็นชุมชนที่มีบ้านเรือนราษฎรอยู่หนาแน่น อาจเป็นที่ตั้งของศูนย์การค้าผลิตภัณฑ์เกษตร หรือตั้งอยู่บนเส้นทางคมนาคมระหว่างจังหวัดหรืออำเภอที่สำคัญ ๆ และมีสภาพเศรษฐกิจและสังคมโดยส่วนรวมที่ค่อนข้างเจริญกว่าชุมชนอื่น ๆ

(2) ชุมชนชนบทก้าวหน้า เป็นลักษณะชุมชนชนบทที่ตั้งอยู่ไม่ห่างจากชุมชนที่เจริญมากนัก เป็นชุมชนที่มีบ้านเรือนราษฎรค่อนข้างหนาแน่น มีอาคารร้านค้า และเส้นทางคมนาคมติดต่อได้สะดวก เป็นชุมชนที่ภาวะเศรษฐกิจและสังคมของราษฎรอยู่ในระดับที่ค่อนข้างดี มี



แนวโน้มที่จะพึ่งตนเองได้ ไม่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่รุนแรง เกินกว่า ราษฎรจะแก้ไขด้วยตนเองได้

(3) ชุมชนชนบทล้าหลัง เป็นลักษณะชุมชนที่อยู่ห่างไกลจากตัวว่าการอำเภอ มีบ้านเรือนราษฎรตั้งอยู่อย่างกระจัดกระจาย การคมนาคมไม่สะดวกอาจใช้ได้เฉพาะบางฤดูกาล อาคารร้านค้ามีบ้างหรืออาจไม่มีเลย สภาพโดยทั่วไปเป็นชุมชนที่ประสบปัญหาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมตั้งแต่ระดับปานกลางถึงค่อนข้างมาก ราษฎรส่วนใหญ่ยากจนและขาดศักยภาพที่จะพัฒนาตนเอง

จากการประมวลผลการสำรวจพบว่าชุมชนปกครองของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีส่วนใหญ่เป็นลักษณะชุมชนชนบทก้าวหน้า (ร้อยละ 55.4) รองลงมาได้แก่ลักษณะชุมชนชนบทกึ่งเมือง (ร้อยละ 37.8) โดยมีเพียงจำนวนน้อยที่เป็นลักษณะชุมชนชนบทล้าหลัง (ร้อยละ 6.8) ซึ่งก็ตรงกับข้อสมมติพื้นฐานเบื้องต้นที่คาดคะเนว่าลักษณะชุมชนที่กำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีมีบทบาทด้านการปกครองนั้น จะต้องเป็นชุมชนที่มีความเจริญและอยู่ไม่ห่างไกลจากตัวเมืองเท่าใดนัก

ยิ่งไปกว่านั้น จากการสำรวจข้อมูลก็ได้พบว่าที่ตั้งของหมู่บ้านของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีดำรงตำแหน่งอยู่นั้น เมื่อพิจารณาลักษณะชุมชนปรากฏว่าในชุมชนชนบทกึ่งเมือง ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอไม่ถึง 10 กิโลเมตร (ร้อยละ 82.1) สำหรับชุมชนชนบทก้าวหน้าประมาณครึ่งหนึ่งจะอยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอไม่เกิน 10 กิโลเมตรเช่นกัน ที่เหลือจะอยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอไม่เกิน 20-25 กิโลเมตร ส่วนชุมชนชนบทล้าหลังส่วนใหญ่ (ร้อยละ 70) จะอยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอตั้งแต่ 10-15 กิโลเมตรขึ้นไป มีเป็นส่วนน้อยที่อยู่ห่างที่ว่าการอำเภอไม่เกิน 10 กิโลเมตร

นอกจากนี้ จากข้อมูลสภาพพื้นที่เขตปกครองของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีในด้านจำนวนหลังคาเรือนและจำนวนลูกบ้าน ซึ่งผู้ศึกษาได้จำแนกตามความหนาแน่น โดยเริ่มจาก 50 หลังคาเรือนไปจนถึงมากกว่า 100 หลังคาเรือน และตั้งแต่ 250 คนไปจนถึงมากกว่า 500 คน พบว่ากำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีส่วนใหญ่รับผิดชอบพื้นที่ปกครองที่มีจำนวนหลังคาเรือนหนาแน่นเกินกว่า 100



หลังคาเรือนถึงร้อยละ 52.7 และมีจำนวนลูกบ้านมากกว่า 500 คน ถึงร้อยละ 58.2 สำหรับความหนาแน่นของจำนวนหลังคาเรือนและจำนวนลูกบ้านปานกลาง คือมีจำนวนหลังคาเรือนตั้งแต่ 50-100 หลังคาเรือน และจำนวนลูกบ้านตั้งแต่ 250-500 คน เป็นพื้นที่ปกครองของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีจำนวนร้อยละ 29.1 และร้อยละ 23.6 ตามลำดับ ส่วนสภาพพื้นที่ปกครองของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีที่มีจำนวนหลังคาเรือนไม่ถึง 50 หลังคาเรือน มีจำนวนร้อยละ 18.2 และมีจำนวนลูกบ้านในปกครองไม่ถึง 250 คน มีเพียงจำนวนร้อยละ 18.2 ซึ่งทำให้สามารถสรุปได้ว่าสภาพพื้นที่ในปกครองของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีส่วนใหญ่เป็นสภาพชุมชนที่หนาแน่นหรือค่อนข้างหนาแน่น และมีจำนวนลูกบ้านในความดูแลรับผิดชอบเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นชุมชนที่ค่อนข้างเจริญและตั้งอยู่ไม่ห่างจากที่ว่าการอำเภอเท่าไรนัก

#### ค. ภูมิหลังของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรี

จากแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะการเกิดของผู้นำ ออร์ดเวย์ ทีด<sup>1</sup> ได้แจ้งลักษณะการเกิดของผู้นำไว้เป็น 3 ลักษณะคือ ผู้นำโดยการสร้างตนเอง ผู้นำซึ่งเลือกโดยหมู่คณะ และผู้นำที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจเหนือ จากการประมวลผลข้อมูลที่ได้มาปรากฏว่า ผู้นำท้องถิ่นสตรีของไทยส่วนใหญ่จัดอยู่ในลักษณะประเภทผู้นำซึ่งเลือกโดยหมู่คณะ กล่าวคือ

(1) เป็นผู้นำที่ได้รับเลือกจากประชาชนส่วนใหญ่ในชุมชนของตนและถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งหมดในชุมชน

(2) ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้เป็นผู้ดำเนินนโยบายบริหารและการปกครอง และพร้อมที่จะให้การยอมรับ ปฏิบัติตามตราที่ผู้นำยังปฏิบัติภารกิจที่สอดคล้องกับประโยชน์ของกลุ่ม

กล่าวโดยภาพรวมได้ว่า ผู้นำท้องถิ่นสตรีได้รับการยอมรับจากประชาชนเป็นพื้นฐานสำคัญในการเข้ามารับตำแหน่งผู้นำของชุมชน ซึ่งจากคำถามเกี่ยวกับประเด็นที่ว่า "ท่านคิดว่าได้รับ

<sup>1</sup> Ordway Tead, The Art of Leadership, 7 th ed. (New York : McGraw Hill Book, 1936), p. 20.

เลือกตั้งเพราะเหตุใด" ปรากฏว่าเป็นความมั่นใจของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีส่วนใหญ่ (ร้อยละ 73) ตอบว่า ที่ได้รับเลือกเป็นกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีคนแรกของชุมชนก็ด้วยความรักและศรัทธาจากชาวบ้าน รองลงมาก็ด้วยเหตุผลของความเชื่อถือในประเพณีการหางานของคน (ร้อยละ 18.2) ก็ดูจะเป็นเหตุผลสำคัญที่ชี้ให้เห็นว่าการเข้ามามีบทบาทเป็นผู้นำท้องถิ่นของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีส่วนใหญ่เป็นการได้รับความไว้วางใจจากลูกบ้านซึ่งเป็นคนในชุมชนเดียวกัน และวางใจที่จะให้เป็นผู้นำของชุมชน เพื่อยังผลประโยชน์ให้บังเกิดแก่ชุมชนตามความประสงค์ของสมาชิกในชุมชน

เพื่อเป็นการยืนยันแนวคำตอบข้างต้น จากการสอบถามเรื่องวิธีการเลือกตั้ง ตอนที่สมัครเข้ารับเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งตามกฎหมายวางแนวทางการดำเนินการเลือกตั้งไว้ 3 แนวทางด้วยกันคือ

- (1) การเลือกตั้งโดยวิธีเปิดเผย
- (2) การเลือกตั้งโดยวิธีลับ และ
- (3) ไม่ต้องดำเนินการเลือกตั้ง เนื่องจากมีผู้สมัครเพียงคนเดียว

จากการเลือกตั้งทั้งสามแนวทางดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่าการเลือกตั้งโดยวิธีลับ เป็นการเลือกตั้งที่ค่อนข้างจะซีกและยืนยันถึงความบริสุทธิ์ใจของผู้ออกเสียงเลือกตั้งมากที่สุด เพราะปราศจากการใช้อิทธิพลข่มขู่บีบบังคับ และเป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งจากการสอบถามข้อมูลเบื้องต้นพบว่า กำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีถึงร้อยละ 59.5 ได้รับการเลือกตั้งโดยวิธีลับ โดยเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยวิธีเปิดเผยร้อยละ 25.0 และที่ไม่มีคู่แข่งเนื่องจากสมัครคนเดียวจึงไม่มีการเลือกตั้งมีจำนวนร้อยละ 15.5 อันเป็นการสรุปประเด็นในเรื่องการยอมรับของประชาชนได้ส่วนหนึ่งว่า กำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีเป็นผู้นำท้องถิ่นที่ผ่านกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยสามารถธำรงใจราษฎรในชุมชนให้บังเกิดความไว้วางใจ จนเป็นผู้นำชุมชนและเข้ามาดำเนินนโยบายปกครองและพัฒนาชุมชน และจากข้อมูลเบื้องต้นในเรื่องการได้รับการยอมรับจากลูกบ้าน กำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีเป็นจำนวนเกือบทั้งหมดถึงร้อยละ 97.8 ยืนยันว่าคนได้รับการยอมรับในบทบาทความเป็นผู้นำท้องถิ่นสตรีจากลูกบ้านทั้งเพศชายและหญิงอันเป็นข้อมูลที่นำเสนอเพื่อยืนยันความเห็นของการศึกษาดังกล่าว



จากการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องภูมิหลังของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรี เพื่อให้ได้ภาพที่ชัดเจน จึงได้ศึกษาถึงสาเหตุของการที่สตรีตัดสินใจลงสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน ปรากฏผลว่าร้อยละ 42.6 ตอบว่า "เพราะมีความเชื่อว่าการบริหารงานโดยใช้ความเป็นผู้หญิง เช่น การมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี มีความละเอียดอ่อน ให้ความเห็นอกเห็นใจ และมีความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่ จะช่วยให้ตนปฏิบัติงานได้ดีและสามารถแก้ไขปัญหาของหมู่บ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ" อันดับรองลงมาได้ผู้ที่ตอบว่า "ต้องการแสดงบทบาทที่นอกเหนือจากความเป็นแค่แม่บ้าน" ซึ่งมีจำนวนร้อยละ 20.9 นอกเหนือจากนี้เป็นผู้ที่ตอบว่า "เพราะชาวบ้านหรือเครือข่ายร้องขอให้ลงสมัคร" จำนวน ร้อยละ 13.5 "เพราะต้องการสืบทอดตำแหน่งจากเครือข่าย" จำนวนร้อยละ 11.5 และ "ต้องการมีส่วนร่วมในการพัฒนาความเจริญและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น ตลอดจนเป็นปากเสียงแทนประชาชน" จำนวนร้อยละ 11.5

จากประเด็นการตัดสินใจของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีดังกล่าวข้างต้น ทำให้สามารถสรุปได้ว่า การตัดสินใจของสตรีในการเข้ามาบริหารหมู่บ้านในท้องถิ่นอยู่บนพื้นฐานที่สำคัญคือ มั่นใจในความสามารถของสตรีที่จะเป็นผู้นำในชุมชนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นความต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงบทบาทผู้นำทางการปกครองของสตรีเองเป็นสำคัญ

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับความพอใจในการเข้ามาบริหารงานทางการเมืองระดับท้องถิ่นของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีเอง พบว่าผู้ที่มีความรู้สึกพอใจมากมีร้อยละ 32.4 ผู้ที่มีความรู้สึกพอใจมีร้อยละ 57.5 ส่วนผู้ที่มีความรู้สึกเฉย ๆ ในตำแหน่ง มีเพียงร้อยละ 10.1 กล่าวได้ว่ากำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีส่วนใหญ่พอใจที่จะเข้ามาบริหารงานด้านการปกครองในชุมชนเพื่อพัฒนาความเจริญแก่ท้องถิ่นให้ก้าวหน้าสมกับที่ได้รับควมไว้วางใจจากราษฎรในหมู่บ้านที่เลือกคนเข้ามา

ในส่วนนี้ ผู้ศึกษาได้พบประเด็นที่น่าสนใจนอกเหนือไปจากประเด็นของสาเหตุการเข้ามาบริหารงานทางการเมืองของผู้นำท้องถิ่นสตรี คือ ประสิทธิภาพการทำงานในชุมชน ซึ่งเป็นการมองถึงการให้น้ำหนักความสำคัญต่อบทบาททางด้านใดเป็นพิเศษ อันอาจมีผลสืบเนื่องต่อบทบาทของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีเมื่อได้เข้ามาดำรงตำแหน่งว่า เน้นบทบาทด้านงานปกครองด้านใดเป็นสำคัญ

แตกต่างกันออกไปแต่ละระดับหรือไม่เพียงใด จากการศึกษาได้จำแนกประสบการณ์ในการทำงานในอดีตของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านไว้ดังนี้

- (1) เคยเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงในการพัฒนาหมู่บ้าน เช่น เป็นผู้วิ่งเต้นติดต่อประสานงานหน่วยงานราชการ จัดหางบประมาณ และชักชวนเพื่อนบ้านร่วมแรงกันพัฒนาหมู่บ้าน เป็นตัวกลไกสำคัญในโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการ กสช. เป็นต้น
- (2) เคยเป็นกรรมการควบคุมการเลือกตั้งระดับต่าง ๆ เช่น เคยได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในการเลือกตั้งกำนัน เคยช่วยตรวจสอบผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน เคยเป็นกรรมการควบคุมหน่วยเลือกตั้งในการเลือกตั้ง ส.ส. หรือ ส.จ. เป็นต้น
- (3) เคยเข้ารับการอบรมจากทางราชการ เช่น เคยเข้าร่วมการอบรมซึ่งจัดโดยส่วนราชการหรือองค์กรเอกชนต่าง ๆ เช่น การวางแผนครอบครัว การอบรมฝึกฝนด้านอาชีพ และการตัดเย็บเสื้อผ้า เป็นต้น
- (4) เคยเข้าร่วมไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นทั้งในหมู่บ้านเอง หรือระหว่างหมู่บ้าน เนื่องจากในฐานะที่เป็นผู้ที่คนให้ความเคารพนับถือ เป็นที่รู้จักของคนแพร่หลาย หรือเป็นผู้อาวุโส จึงอาจเข้าร่วมเป็นผู้ไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทหรือกรณีทะเลาะเบาะแว้งให้เกิดขึ้นมิให้บานปลาย
- (5) เคยเป็นหัวคะแนนของพรรคการเมือง ในกรณีดังกล่าวอาจเคยช่วยพรรคการเมืองในการหาเสียงเลือกตั้ง ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม โดยทางตรงก็เป็นหัวคะแนนให้แก่พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้ง ซึ่งอาจจะได้รับสินจ้างรางวัลเป็นการตอบแทนหรือไม่ก็ได้ แต่ก็ถือว่าเป็นการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองที่สำคัญ
- (6) เคยเป็นผู้นำกลุ่มสตรีเพื่อการพัฒนาในหมู่บ้าน เช่น เป็นผู้นำกลุ่มแม่บ้านเกษตรกร ผู้นำกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เป็นต้น
- (7) เคยเป็นกรรมการหมู่บ้าน กล่าวคือ เคยได้รับเลือกให้เป็นกรรมการหมู่บ้านฝ่ายต่าง ๆ อันได้แก่ฝ่ายกิจการพัฒนาหมู่บ้านและส่งเสริมอาชีพ ฝ่ายกิจการปกครองฝ่ายกิจการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย ฝ่ายกิจการคลัง ฝ่ายกิจการสาธารณสุข ฝ่ายกิจการศึกษาและวัฒนธรรม ฝ่ายกิจการสวัสดิการและสังคม หรือฝ่ายกิจการอื่นใดที่คณะกรรมการหมู่บ้านเห็นว่าจำเป็น



(8) เคยช่วยปฏิบัติงานกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในที่นี้อาจหมายถึงได้เป็น 2 นัย คือ เป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมาย เคยเป็นแพทย์ประจำตำบลอีกนัยหนึ่งคือ เคยช่วยงานในหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เช่น ช่วยในการจัดหาทะเบียนและงานด้านสถิติข้อมูลต่าง ๆ ของราชการในพื้นที่ เป็นต้น

ประสบการณ์การทำงานในด้านต่าง ๆ ข้างต้น เป็นส่วนสำคัญต่อการเข้ามีส่วนร่วมในการรับรู้ปัญหาและความต้องการของชุมชนที่บรรดาผู้นำท้องถิ่นสตรีได้รับและทำให้เข้าใจในบทบาทสำคัญที่ตนควรจะเข้าร่วมพิจารณาแก้ไขปัญหา ซึ่งผู้ศึกษาได้สรุปประเด็นสำคัญของประสบการณ์ด้านต่าง ๆ รวมเป็นหมวดหมู่จากข้อมูลเบื้องต้นเพื่อประกอบการศึกษาวิจัยดังนี้

(1) ประสบการณ์ด้านงานราชการของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรี ได้แก่ เคยเป็นผู้ช่วยการปฏิบัติงานของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน (ร้อยละ 3.4) เคยเป็นคณะกรรมการหมู่บ้าน (ร้อยละ 3.4) เคยได้รับการอบรมจากทางราชการ (ร้อยละ 12.8)

(2) ประสบการณ์ด้านงานพัฒนาของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรี ได้แก่ เคยเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงพัฒนาหมู่บ้าน (ร้อยละ 62.8) และเคยเป็นผู้นำกลุ่มสตรีเพื่อการพัฒนาหมู่บ้าน (ร้อยละ 6.1)

(3) ประสบการณ์ด้านงานการเมืองการปกครอง เช่น เคยเป็นหัวคะแนนพรรคการเมือง (ร้อยละ 0.7) เคยเป็นกรรมการควบคุมการเลือกตั้งระดับต่าง ๆ (ร้อยละ 4.1) และเคยเข้าร่วมไกล่เกลี่ยกรณีพิพาท (ร้อยละ 6.7)

จากการประมวลผล พบว่า กำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีมีประสบการณ์ในการทำงานด้านงานพัฒนา จำนวนร้อยละ 68.9 ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประสบการณ์ด้านอื่น ๆ ได้แก่ ประสบการณ์ด้านงานราชการ จำนวนร้อยละ 19.6 และประสบการณ์ด้านงานการเมืองการปกครอง มีเพียงจำนวนร้อยละ 11.5 แสดงให้เห็นว่ากำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีส่วนใหญ่มีประสบการณ์การทำงานที่เน้นหนักไปในงานด้านพัฒนาซึ่งจะเป็นตัวแปรสำคัญที่นำมาใช้ประกอบการศึกษาถึงบทบาทงานด้านการปกครองที่สำคัญ ๆ ในหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ว่าการที่ผู้นำท้องถิ่นสตรีให้ความสำคัญในบทบาทหน้าที่สำคัญ ๆ แตกต่างกันออกไปนั้นเป็นเพราะสาเหตุอะไรบ้างเป็นพื้นฐาน และมีอิทธิพลแนวความคิดอะไรมาเป็นตัวการสำคัญที่กำหนดบทบาทนั้น ๆ

ตารางที่ 2 ตารางจำแนกประสบการณ์การทำงานของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรี

ประสบการณ์การทำงาน	จำนวน	ร้อยละ
(ก) ประสบการณ์ด้านงานราชการ แยก เป็น	29	19.6
(1) เคยเป็นผู้ช่วยการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน	5	3.4
(2) เคยเป็นคณะกรรมการหมู่บ้าน	5	3.4
(3) เคยได้รับการอบรมจากทางราชการ	19	12.8
(ข) ประสบการณ์ด้านงานพัฒนา แยก เป็น	102	68.9
(1) เคยเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงพัฒนาหมู่บ้าน	93	62.8
(2) เคยเป็นผู้นำกลุ่มสตรีในหมู่บ้าน	9	6.1
(ค) ประสบการณ์ด้านงานการเมืองการปกครอง แยก เป็น	17	11.5
(1) เคยเป็นหัวหน้าคณะกรรมการ เมือง	1	0.5
(2) เคยเป็นกรรมการควบคุมการเลือกตั้งระดับต่าง ๆ	6	4.1
(3) เคยเข้าร่วมใกล้เกลี่ยกระสีพิพาท	10	6.7

อีกประเด็นหนึ่งที่เป็นภูมิหลังสำคัญ ที่อาจจะมีผลผลักดันให้ผู้นำท้องถิ่นสตรีเข้ามา มีบทบาททางการเมือง คือ ความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับผู้นำดั้งเดิม เพราะ การมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับผู้นำดั้งเดิม อาจจะเป็นการสร้างโอกาสให้สตรีได้เข้ามาเรียนรู้หรือมีส่วนร่วมทางการเมือง อันจะเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะผลักดันให้สตรีมีความสนใจทางการเมือง ตลอดจนอาจจะได้รับอิทธิพลหรือบารมีของผู้นำดั้งเดิม จนกระทั่งได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเลือกตั้งเข้ามาเป็นกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจากการสำรวจข้อมูลพบว่า กำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีจำนวนร้อยละ 55.4 มี



ความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับอดีตผู้นำดั้งเดิม อีกร้อยละ 44.6 ไม่มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติ ถึงแม้ว่าจะไม่มีความแตกต่างกันมากนัก แต่ก็ต้องยอมรับว่า ถ้าเปรียบเทียบในเชิงโอกาสของการที่สตรีจะเข้ามาเป็นผู้นำในระดับท้องถิ่น ผู้ที่มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับอดีตผู้นำเดิม มีโอกาสเข้ามาเป็นผู้นำได้มากกว่าผู้ที่ไม่มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับอดีตผู้นำดั้งเดิมประมาณ ร้อยละ 10

ง. แนวทางในการบริหารและการปกครองของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรี

การจะวิเคราะห์บทบาททางการเมืองของผู้นำสตรีในระดับท้องถิ่นได้ชัดเจน จำเป็นต้องมองถึงกรอบหรือแนวทางในทางบริหารงานปกครองของผู้นำสตรีแต่ละคน ถ้าหากเราจะยึดเอาแนวทางการกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้นำตามที่ครุฑพิลด์ และบัลลาชี <sup>1</sup> ได้จำแนกหน้าที่หลักของผู้นำว่าประกอบด้วยหน้าที่หลัก 3 ประการ คือ หน้าที่เป็นผู้บริหาร หน้าที่เป็นผู้วางแผน และหน้าที่เป็นผู้วางนโยบาย (ดูรายละเอียดในบทที่ 2) เป็นแนวทางที่จะวิเคราะห์บทบาททางการเมืองของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรี อันจะช่วยให้มีกรอบหรือแนวทางที่จะสามารถวิเคราะห์ความแตกต่างในบทบาทหน้าที่ของผู้นำท้องถิ่นสตรีได้อย่างชัดเจนขึ้น โดยพิจารณาจากหน้าที่สำคัญ 2 ประการ คือ หน้าที่เป็นผู้วางแผนงาน และหน้าที่เป็นผู้วางนโยบาย สำหรับหน้าที่ด้านการบริหาร จะพิจารณาความแตกต่างได้ค่อนข้างยาก เพราะมีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเข้ามาเป็นปัจจัยสำคัญร่วมอยู่ด้วย นอกเหนือไปจากความรู้ความสามารถส่วนบุคคล

แนวทางของบทบาทหน้าที่ในการวางแผนของผู้นำนั้น ผู้นำจะต้องประเมินสถานการณ์ในภายหน้า ว่าอาจมีปัญหอะไรเกิดขึ้น และควรจะทำเนิมาตรการอย่างไรจึงจะแก้ไขปัญหานั้นได้ แล้วจึงวางแผนเตรียมการไว้ล่วงหน้า ซึ่งอาจจะเป็นแผนระยะยาวหรือระยะสั้นก็ได้ จากแผนงานนั้นก็จะมีมาสู่การกำหนดเป็นนโยบายการทำงานด้านต่าง ๆ โดยหึ่งในช่วงของการวางแผนงานและนโยบาย อาจจะเป็นการวางหรือกำหนดโดยผู้เดียว ในกรณีที่ผู้นำนั้นเป็น

<sup>1</sup> Krech D. Crutchfield and E.L. Ballachy, Individual in Society (Bombay : Tata McGraw - Hill, 1948), pp. 420 - 453.

ผู้เชี่ยวชาญในการวางแผนงานและนโยบาย (แต่ก็อาจจะเป็นลักษณะการทำงานของผู้ที่เป็น  
เผด็จการก็ได้) หรืออาจจะมีผู้ร่วมวางแผนงานหรือวางนโยบายด้วย หรือผู้เข้าร่วมอาจจะเป็น  
เพียงผู้เข้าร่วมเฉพาะการเสนอความคิดเห็นโดยผู้ใช้นั้นเองเป็นผู้วางแผนและนโยบายจากการ  
ประมวลความคิดเห็นต่าง ๆ แล้ววิเคราะห์หาทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด

จากการประมวลผลแนวทางการกำหนดนโยบายทำงานของผู้นำสตรีในระดับท้องถิ่น พบ  
ว่าร้อยละ 41.2 ของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีเป็นผู้กำหนดนโยบายการทำงานด้วยตนเอง  
ส่วนอีกร้อยละ 33.8 กำหนดนโยบายตามความเห็นและคำแนะนำจากคณะกรรมการหมู่บ้านและที่  
เหลือกำหนดนโยบายไปตามนโยบายของทางอำเภอและตามคำร้องขอของลูกบ้าน

สำหรับวิธีการวางแผนงานพัฒนาหมู่บ้านของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีจะวางแผนโดยการนำ  
เอาความต้องการของประชาชน และคำแนะนำจากหลาย ๆ ฝ่ายมาประมวลผลแล้วจึงสรุป  
เป็นแผนงานพัฒนาหมู่บ้าน โดยคำแนะนำจากผู้อาวุโสในหมู่บ้าน กรรมการหมู่บ้าน หรืออดีตผู้  
นำในท้องถิ่น จะมีอิทธิพลต่อแนวทางการวางแผนงานของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีมากที่สุด (ร้อยละ  
56.7) รองลงมาคือ การรับทราบความต้องการของประชาชน (ร้อยละ 31.8) และการขอคำ  
ชี้แนะจากข้าราชการบนอำเภอ (ร้อยละ 11.5)

เกี่ยวกับหน้าที่การบริหารงานในชุมชนนั้น ถ้าศึกษาให้ลึกกลงไปในเรื่องเทคนิคของการ  
บริหารงานปกครองเพื่อให้ประสบผลสำเร็จและเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ อาจจะมีประเมิน  
ได้จากคำถามที่ว่า "งานพัฒนาในหมู่บ้านเป็นผลมาจากการผลักดันของใคร" จากผลการ  
สำรวจปรากฏว่ากำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีจำนวนร้อยละ 54.1 ตอบว่าเป็นผลมาจากการดำเนินงานของ  
ตนเองทั้งหมดอีกร้อยละ 24.3 ตอบว่าเป็นแรงผลักดันมาจากนายอำเภอร้อยละ 18.2 ตอบว่า  
เป็นแรงผลักดันมาจากพัฒนากรและเกษตรตำบล และอีกร้อยละ 3.4 ตอบว่าเป็นแรงผลักดันมา  
จากสมภารหรือเจ้าอาวาสในหมู่บ้าน จะเห็นได้ว่าการบริหารงานพัฒนาในหมู่บ้านเป็นการผลักดัน  
จากตัวกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีเองเป็นส่วนใหญ่และนอกเหนือจากนี้ก็ได้รับการชี้แนะหรือกระตุ้นจาก  
ข้าราชการ อันได้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ พัฒนาการ และเกษตรตำบล มีเป็นส่วนน้อยที่ได้รับ  
อิทธิพลจากผู้นำอื่น ๆ ในชุมชน



แต่จากประเด็นคำถามที่ว่า "บุคคลใดหรือฝ่ายใดมีส่วนช่วยท่านในการทำงานมากที่สุด" ผลของการสำรวจพบว่า กำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีเป็นจำนวนมาก (ร้อยละ 76.4) ได้รับความช่วยเหลือจากลูกบ้านและญาติสนิทมิตรสหายในหมู่บ้านให้ความร่วมมือ อันเป็นส่วนทำให้งานกิจกรรมต่าง ๆ สำเร็จบรรลุผลตามเป้าหมาย ที่ตอบว่าได้รับความช่วยเหลือจากนักการเมืองหรือผู้นำท้องถิ่น และข้าราชการอำเภอ มีเพียงจำนวนไม่มากนัก คือร้อยละ 17.6 และร้อยละ 6.0 ตามลำดับ ดังนั้น เมื่อมองภาพรวมแล้วจะพบว่า ความสำเร็จของการดำเนินงานด้านบริหารการปกครองของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านจะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความร่วมมือร่วมใจของชาวบ้านในหมู่บ้านเป็นสำคัญ

จากการสรุปข้อมูลข้างต้นที่ว่าแรงผลักดันในการทำงานอยู่ที่ตัวของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีเองเป็นส่วนใหญ่ นั้น ตามโครงสร้างการทำงานที่แท้จริงแล้วกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีมิได้ทำงานโดยลำพังคนเดียว แต่จะมีผู้ช่วย ซึ่งตามกฎหมายก็ได้เปิดโอกาสให้กำนันผู้ใหญ่บ้านสามารถเสนอชื่อผู้เห็นสมควรมาเป็นผู้ช่วยในการปฏิบัติงานตามกฎหมายต่อนายอำเภอ เพื่อแต่งตั้งให้เป็นการถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้น เพื่อเป็นการศึกษาแนวโน้มของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีในการพิจารณาคัดเลือกผู้ช่วยการปฏิบัติงานว่าจะมีความลำเอียงในเรื่องเพศหรือไม่ ก็ปรากฏผลจากการสำรวจข้อมูลว่า กำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีส่วนใหญ่ร้อยละ 83.1 คัดเลือกบุคคลเป็นผู้ช่วยในการปฏิบัติงาน โดยพิจารณาความสามารถในการทำงานเป็นสำคัญ และการคัดเลือกดังกล่าวก็มิได้จำกัดว่าต้องเป็นเพศชายหรือเพศหญิง และจำนวนร้อยละ 16.2 มีหลักการคัดเลือกคนที่เข้มแข็งและไว้ใจได้มาเป็นผู้ช่วย ดังนั้น มีเพียงส่วนน้อยที่มุ่งเลือกเพศเดียวกันมาเป็นผู้ช่วย จึงสามารถสรุปข้อมูลที่ได้ว่า ประเด็นสำคัญที่กำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรียึดถือเป็นแนวพิจารณาคัดเลือกผู้ช่วยก็คือ ความสามารถของบุคคลโดยไม่สนใจว่าจะเป็นเพศใด

ข้อมูลที่ได้นำมาเสนอขึ้นต้นเป็นการอธิบายถึงแนวทางในการบริหารการปกครองโดยทั่ว ๆ ไปของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรี ข้อมูลที่จะนำเสนอต่อไปนี้ก็จะเป็นการกล่าวถึงวิธีการหรือเทคนิคในการบริหารงานให้ได้ผลสำเร็จตามเป้าหมายได้เร็วที่สุด เพราะการเป็นผู้นำนอกจากจะต้องบริหารกิจการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับความต้องการของสมาชิกในชุมชนแล้ว ยังต้องบริหารกิจการนั้น ๆ ให้บรรลุผลสำเร็จได้โดยเร็วด้วย การที่จะทำงานหรือบริหารงานให้ได้ผลดีและ

รวดเร็วดังนั้น จำเป็นที่จะต้องใช้เทคนิควิธีการที่จะระดมทรัพยากรทางการพัฒนาไปใช้ในการบริหารงานให้บังเกิดผลสมบูรณ์แก่แผนงานหรือโครงการนั้นอย่างมีประสิทธิภาพและด้วยความฉับพลันจะเป็นการสร้างความสำเร็จขึ้นในตัวของผู้นำจากสมาชิกในชุมชนหรือหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งในการสร้างการยอมรับความเป็นผู้นำให้มาเกิดขึ้น จากผลการสำรวจข้อมูลในเรื่องนี้ ผู้ศึกษาได้หางานศึกษา 2 ประเด็น คือ

- (1) แนวทางการดำเนินงานที่ใช้ในการพัฒนาหมู่บ้านให้ได้ผลเร็วที่สุด
- (2) วิธีการที่ใช้ของบประมาณเพื่องานพัฒนาหมู่บ้านที่เร็วที่สุด

ในเรื่องแนวทางการดำเนินงานที่ใช้ในการพัฒนาหมู่บ้าน ปรากฏว่ากำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน สตรีจำนวนร้อยละ 49.3 ใช้เทคนิคการดำเนินงานพัฒนาให้ได้ผลเร็วโดยเรียกรายเงินทองหรือขอแรงงานจากชาวบ้านมาช่วยกันพัฒนาหมู่บ้าน จำนวนร้อยละ 44.6 ใช้เทคนิคในการดำเนินงานพัฒนาโดยขอความช่วยเหลือจากภาคเอกชนหรือบุคคลภายนอกมีเพียงจำนวนน้อยคือร้อยละ 5.4 และ ร้อยละ 0.7 ที่จะใช้วิธีขอความช่วยเหลือจากเจ้าอาวาสวัดในหมู่บ้านและของบประมาณจากทางราชการ ตามลำดับ จากข้อมูลดังกล่าวพบว่า ในสัดส่วนของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีใช้วิธีการที่สำคัญ 2 ประการคือ วิธีการเรียกรายเงินทองหรือขอแรงงานชาวบ้าน กับขอความช่วยเหลือจากภาคเอกชนมาช่วยในการพัฒนาหมู่บ้าน ซึ่งกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีเหล่านี้คิดว่า จะเป็นวิธีการที่เร็วที่สุดในการพัฒนาหมู่บ้าน ประเด็นนี้สามารถมองได้หลายแง่มุมคือ

- (1) ผู้นำท้องถิ่นสตรีมีความสะดวกใจในการขอความช่วยเหลือจากลูกบ้านและบุคคลหรือหน่วยงานภาคเอกชนมากกว่าการขอความช่วยเหลือจากทางราชการ
- (2) ผู้นำท้องถิ่นสตรีมีความสามารถงูงใจลูกบ้านและบุคคล หรือหน่วยงานภาคเอกชนมาร่วมกันพัฒนาหมู่บ้านได้เป็นอย่างดี
- (3) บุคลิกภาพความเป็นผู้หญิงของผู้นำท้องถิ่นสตรีมีผลสำคัญต่อความสำเร็จในการบริหารงานการปกครอง ซึ่งได้แก่ความอ่อนโยน และความเห็นอกเห็นใจ อันเป็นข้อได้เปรียบของสตรี และมักจะได้รับความร่วมมือร่วมใจจากทุกฝ่ายมากกว่าการขัดแย้ง

จากข้อมูลการสอบถามในเรื่องการดำเนินงานในการของบประมาณให้ได้เร็วที่สุดกับทางราชการเพื่อใช้ในการพัฒนาชุมชนพบว่า มีกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีร้อยละ 68.9 เลือกใช้วิธีการ



เสนอแผนของงบประมาณจากสภาตำบล ส่วนร้อยละ 23.7 เลือกใช้วิธีการติดต่อโดยตรงกับอำเภอหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการจัดสรรงบประมาณมาใช้ในการพัฒนาหมู่บ้าน มีเพียงร้อยละ 7.4 ที่เลือกใช้วิธีการของงบประมาณจากนักการเมือง ซึ่งนักการเมืองในนี้ได้แก่สมาชิกสภาจังหวัดในพื้นที่ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้อมูลในเรื่องนี้สามารถพิจารณาได้ว่า

(1) กรณีของงบประมาณปกติธรรมดา กำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีส่วนใหญ่รู้ว่าวิธีการในการของงบประมาณที่จะได้ผลค่อนข้างแน่นอนและรวดเร็ว คือ การเสนอแผนงานต่อสภาตำบลเพื่อของงบประมาณประจำปี (อันเป็นรายได้จากการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ภายในตำบลนั้น ๆ )

(2) มีกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีจำนวนไม่น้อย ใช้วิธีวิ่งเต้นติดต่อขอให้ส่วนราชการส่วนต่าง ๆ บนอำเภอจัดสรรงบประมาณให้แก่หมู่บ้าน แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการติดต่อประสานงานกับส่วนราชการที่อำเภอ ในการที่จะตั้งงบประมาณมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น แม้ว่าจะมีจำนวนน้อยกว่าพวกแรก แต่ก็แสดงให้เห็นถึงความกระตือรือร้นของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีที่จะพัฒนาหมู่บ้านของตนด้วยวิธีการต่าง ๆ แม้แต่การติดต่อขอเงินจากนักการเมือง

อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาในแง่พฤติกรรมการบริหารของผู้นำ การเลือกหรือกำหนดแนวทางในการบริหารต่าง ๆ จะต้องมีการกำหนดกรอบของแนวทางการปฏิบัติงานหรือการวางแผนนโยบายในด้านต่าง ๆ ซึ่งตัวชี้หรือตัวกำหนดพฤติกรรมของการบริหาร ในการวางแผนพัฒนาดังกล่าว จากการสำรวจข้อมูลพบว่า กำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีมีกรอบของแนวทางการทำงานที่สำคัญ 2 ประการคือ คำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลักในการวางแผนพัฒนาหมู่บ้าน และคำนึงถึงความเร่งด่วนที่จะพัฒนาความจริงใจให้หันต่อการขยายตัวของชุมชน ซึ่งทั้ง 2 ประการนี้มีจำนวนสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันมาก คือร้อยละ 49.4 และร้อยละ 44.6 ตามลำดับ จะเห็นได้ว่ากำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีส่วนใหญ่เน้นความสำคัญในการดำเนินงานด้านพัฒนาหมู่บ้านเป็นไปตามหลักการพัฒนาศูนย์ใหม่ คือ คำนึงถึงความต้องการของประชาชน และความจำเป็นพื้นฐานของชุมชน เพื่อให้เป็นไปตามหลักการพัฒนาแบบพึ่งพาตนเองภายในชุมชน

ในแง่ของการบริหารงานประจำตามหน้าที่ของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรี ผู้ศึกษาได้พยายาม

หาตัวแปรที่พอจะนำมาสรุปวิเคราะห์แนวทางการบริหารของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรี พบว่าน่าจะนำประเด็นที่เกี่ยวกับความถี่ในการดำเนินงาน เช่น การประชุมลูกบ้าน การประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้าน ประจำเดือนของอำเภอ มาเป็นตัวแปรประกอบการวิเคราะห์ นอกจากนั้นยังน่าจะนำประเด็นเกี่ยวกับวิธีการในการดำเนินงานในหน้าที่หลัก ๆ ได้แก่ การดูแลความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้านซึ่งเป็นการปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

จากการสอบถามจำนวนครั้งที่กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน เรียกประชุมลูกบ้านพบว่าร้อยละ 54.1 เรียกประชุมลูกบ้านเดือนละอย่างน้อย 1 ครั้ง และร้อยละ 35.8 เรียกประชุมลูกบ้านเมื่อมีราชการต้องชี้แจงมีเพียงร้อยละ 8.8 ที่เรียกลูกบ้านประชุม 2 เดือนครั้ง ซึ่งจะเห็นได้ว่าความถี่ในการเรียกลูกบ้านประชุมอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง ของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีมีจำนวนสูง แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของความตั้งใจในการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประชุมลูกบ้าน เพราะนอกจากจะเป็นการประชุมเพื่อชี้แจงปัญหาและข้อราชการงานเมืองแล้ว ยังถือเป็นโอกาสที่จะได้รับทราบปัญหาของลูกบ้าน ตลอดจนได้พบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน อันจะเป็นการเสริมการยอมรับในบทบาทของความเป็นผู้นำของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีที่สำคัญอีกด้านหนึ่งด้วย

สำหรับความเห็นในการไปร่วมประชุมกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีประจำเดือนที่อำเภอพบว่าจำนวนถึงร้อยละ 86.5 ของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญ เพราะเป็นโอกาสที่จะได้ไปรับรู้ข่าวสาร นโยบายของทางราชการ ส่วนที่เหลืออีกจำนวนร้อยละ 13.5 เห็นว่าไปร่วมประชุมก็ต่อเมื่อมีเรื่อง เกี่ยวข้องจะต้องไปชี้แจง

ผลสรุปจากข้อมูลทั้ง 2 ประเด็นดังกล่าว ทำให้พิจารณาได้ว่ากำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีส่วนใหญ่ หรือเกือบทั้งหมดเห็นว่าการประชุมทั้งการประชุมลูกบ้าน หรือการประชุมของทางราชการ นอกจากจะเป็นงานต้องปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดแล้ว ยังเห็นว่าเป็นการแสดงบทบาทที่สำคัญของผู้นำที่จะปฏิสัมพันธ์กับทั้งฝ่ายราชการและฝ่ายประชาชน ซึ่งผลดีต่องานบริหารการปกครองในหมู่บ้าน และเป็นโอกาสอันดีที่จะได้รับรู้ข่าวสารตลอดจนแนวนโยบายของทางราชการ เพื่อนำข้อมูลมาประกอบการพิจารณาวางแผนพัฒนาหมู่บ้านให้สอดคล้องต่อกัน



ในเรื่องการปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่สำคัญได้แก่การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของหมู่บ้านว่ากำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีจำนวนร้อยละ 38.5 ได้ดำเนินงานในเรื่องนี้โดยจัดเวรยามออกตรวจ และทุกครั้งได้ออกไปร่วมตรวจตราด้วยตนเอง ส่วนอีกจำนวนร้อยละ 36.5 ใช้วิธีมอบผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบเรียบร้อยดำเนินการ และที่เหลือจำนวนร้อยละ 25.0 ได้ดำเนินการจัดเวรยาม โดยจัดลูกบ้านฝึกกันออกตรวจตรา ซึ่งจะเห็นว่ากำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีส่วนใหญ่สนใจในเรื่องที่จะต้องจัดเวรยามระแวดระวังภัยในหมู่บ้าน แต่การตรวจตรานั้นอาจจะทำได้โดย 2 วิธี คือ ออกไปร่วมตรวจตราด้วย หรือมอบหมายจัดลูกบ้านเป็นชุดออกไปตรวจตรา ซึ่งนั้นก็ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมและลักษณะของชุมชนในปกครองของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีนั้น ๆ เป็นสำคัญ

#### จ.สรุป

จากการศึกษาวิเคราะห์ลักษณะข้อมูลทั่วไป เกี่ยวกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรี พบว่า ความตื่นตัวและการเข้ามามีบทบาททางการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่นของสตรีนั้น จะอยู่ในระดับวัยอาวุโสพอสมควร (36 ปีขึ้นไป) และมักเป็นผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างดีกว่าชาวบ้านทั่วไป ส่วนระดับการศึกษาไม่มีผลต่อบทบาทความเป็นผู้นำทางการเมืองรวมทั้งการมีครอบครัวหรือไม่ ก็มีได้เป็นอุปสรรคต่อการแสดงบทบาทความเป็นผู้นำทางการเมืองการปกครองแต่อย่างใดเช่นกัน

ในด้านสภาพพื้นที่ในเขตปกครองของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรี ส่วนใหญ่อยู่ในสภาพชุมชนหนาแน่น มีจำนวนลูกบ้านในความดูแลรับผิดชอบจำนวนมากและตั้งอยู่ไม่ห่างไกลจากที่ว่าการอำเภอ (ไม่เกิน 10 กิโลเมตร) ในด้านภูมิหลังพบว่า ส่วนใหญ่มีประสบการณ์ด้านงานพัฒนา ซึ่งเป็นส่วนสำคัญต่อการเข้ามามีบทบาทความเป็นผู้นำในระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ยังพบว่า มีผู้นำท้องถิ่นสตรีที่มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับผู้นำดั้งเดิมมากกว่าผู้ที่ไม่มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับผู้นำดั้งเดิมอย่างน้อยประมาณร้อยละ 10 โดยมีเหตุผลในแง่ของการยอมรับจากลูกบ้าน ก็คือ ส่วนใหญ่ของผู้นำท้องถิ่นสตรีได้รับเลือกตั้งโดยวิธีลับ อันเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาแน่นแน่วของราษฎรทั้งเพศชายและเพศหญิงในการเลือกผู้นำของชุมชน

ส่วนในด้านแนวทางในการบริหารการปกครองของผู้นำท้องถิ่นสตรีนั้น ปรากฏว่าการที่ผู้หญิงมีบุคลิกภาพพิเศษในเรื่องเกี่ยวกับความอ่อนโยน และความจริงจังในการปฏิบัติงาน ได้เป็นส่วนช่วยให้การปฏิบัติงานตามหน้าที่เป็นไปอย่างได้ผล นอกจากนี้ในการวิงวั้นทางงบประมาณเพื่อใช้ในการพัฒนาหมู่บ้าน ก็ได้ใช้วิธีการเรียกรายเงินทอง แรงงานจากลูกบ้าน ตลอดจนการขอความสนับสนุนร่วมมือจาก เอกชนและบุคคลภายนอกทั้งในด้านงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการพัฒนาเป็นส่วนใหญ่ ส่วนในด้านการวางแผนงานพัฒนา กำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีส่วนมากใช้วิธีประเมินความต้องการของลูกบ้านและคำแนะนำหลาย ๆ ฝ่ายมาประมวลประกอบการจัดทำแผนภายใต้กรอบการทำงานที่คำนึงถึงความต้องการของประชาชน และความเร่งด่วนที่จะพัฒนาความเจริญของหมู่บ้านให้ทันต่อการขยายตัวของชุมชนเป็นสำคัญ

สรุปได้ว่าจากลักษณะข้อมูลทั่วไปของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีที่ได้นำเสนอมาดังกล่าว ตั้งแต่สภาพเศรษฐกิจและสังคม ลักษณะชุมชนในปกครอง ภูมิหลังของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรี ตลอดจนแนวทางในการบริหารงานการปกครองเป็นการนำเสนอในภาพรวม เพื่อให้มองเห็นภาพได้ชัดเจนถึงพื้นฐานการแสดงบทบาทหน้าที่ของผู้นำท้องถิ่นสตรี และเพื่อที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์เกี่ยวกับบทบาทความเป็นผู้นำ และความสำเร็จในการแสดงบทบาทของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านสตรีซึ่งจะได้นำเสนอในบทต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย