

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทของผู้นำสตรีกับการบริหารท้องถิ่น: กรณีศึกษานายกองค์การบริหารส่วนตำบลริมเหนือ อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ ในครั้งนี้ จะกล่าวถึงแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย ซึ่งเป็นของนักวิชาการ นักบริหาร และนักปกครองหลายท่าน โดยผู้วิจัยจะได้นำแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ไปประยุกต์ใช้ในการศึกษาวิจัยต่อไป และเพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงได้ทำการประมวลแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ออกเป็น 4 ประเด็น ดังต่อไปนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสตรีกับการพัฒนา
- 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำ
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.4 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสตรีกับการพัฒนา

อุไรรัตน์ จันทรีธำรง (2529: 384-385) ได้กล่าวถึง “ผู้หญิงและการพัฒนา” ว่าการพัฒนาสตรีหมายถึง การทำให้สถานะภาพและบทบาทของสตรีเท่าเทียมกับบุรุษ ถ้าหากสตรีสามารถตัดสินใจเรื่องสำคัญๆ เกี่ยวกับชีวิตของตนโดยอิสระ ไม่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจของผู้อื่นและมีสิทธิหน้าที่ตลอดจนโอกาสในการประกอบกิจการต่างๆ ภายในครอบครัวและสังคมเท่าเทียมกับบุรุษ ก็อาจจะกล่าวได้ว่าสตรีมีสถานะสูง

กมล จันทรปารม, 2535: 16) อธิบายว่า อุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรี ได้แก่ 1. ปัจจัยด้านการกล่อมเกลாதองสังคม 2. ปัจจัยด้านกายภาพ 3. ปัจจัยด้านโครงสร้างสังคม 4. ปัจจัยด้านการจัดลำดับชนชั้นทางสังคม 5. ปัจจัยด้านครอบครัวและความรับผิดชอบในฐานะแม่บ้านและมารดา 6. ปัจจัยด้านกฎหมายและข้อบังคับทางสังคม 7. ปัจจัยด้านความเชื่อทางศาสนา และแง่คิดทางมนุษยวิทยา และ 8. ปัจจัยด้านค่านิยมและความเชื่อด้านจิตวิทยา

โทม ฮาร์ธา และคณะ (2540: 36-37) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีว่า สตรีไทยมีการรวมกลุ่มเพื่อเรียกร้องสิทธิทางการเมืองเรื่อยมาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2475 โดยเน้นว่าการเรียกร้องสิทธิในทางการเมืองที่เท่าเทียมกันของหญิงและชาย แม้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าว แนวคิดเรื่องนี่ยังคงเป็นแนวคิดใหม่ โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชีย รูปธรรม ประการหนึ่งคือการที่บทบาททางการเมืองในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ที่ระบุให้แก้ไขกฎหมายอื่นๆ ที่ขัดต่อความเท่าเทียมกันของชายและหญิง ในทางการเมืองและการบริหารราชการ นอกจากนี้ การเรียกร้องสิทธิสตรีอีกประการที่ถือได้ว่ามีนัยสำคัญอย่างมากต่อบทบาทและสถานะของสตรี นั่นคือ การเรียกร้องสิทธิทางการศึกษาโดยให้สตรีมีโอกาสเลือกเรียนวิชาสามัญเช่นเดียวกับชาย ผลที่ตามมาก็คือการที่สตรีมีความรู้ด้านวิชาชีพสามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานเพื่อทำงานได้อย่างเท่าเทียมกับบุรุษ

เมทินี พงษ์เวช (2541: 16) ระบุถึงสาเหตุที่ทำให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมทางการเมืองน้อย ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม และความก้าวหน้าของผู้หญิงในทางการเมือง อาจสรุปได้ 2 ปัจจัย คือ

ปัจจัยภายนอก ซึ่งรวมถึงวัฒนธรรมทางการเมืองที่พรรคการเมืองปิดกั้นโอกาสของผู้หญิง จึงทำให้ผู้หญิงไม่อยากเข้าร่วมพรรคการเมือง นอกจากนี้ ส่วนต่างๆ ของสังคมไม่ให้โอกาสผู้หญิง และไม่ได้ให้การสนับสนุนผู้หญิงเท่าที่ควร รวมทั้งทัศนคติและพันนาการทางความคิดที่กีดกันผู้หญิงหรือที่ไม่มั่นใจในผู้หญิง

ปัจจัยภายใน ซึ่งเชื่อมโยงกับตัวผู้หญิงเอง คือ ผู้หญิงขาดความมั่นใจ ขาดความรู้ทางการเมือง ขาดเป้าหมาย ขาดข่าวสาร รวมทั้งการยอมรับสภาพ ไม่เห็นคุณค่าของตัวเอง ซึ่งหลายๆ ส่วนเหล่านี้เนื่องจากประเพณีวัฒนธรรมที่หล่อหลอมมาทำให้ผู้หญิงเป็นผู้ตาม และมีบทบาทหลักในฐานะมารดา และภรรยา

วารุณี ภูริสินสิทธิ์ (2545: 182, 207-209) ได้กล่าวถึง “สตรีนิยม” ว่าเป็นความหมายทั้งส่วนที่เป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม และเป็นองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับสถานะที่ด้อยกว่าของผู้หญิง ในสังคมนวมทั้งคำอธิบายต่อความเป็นรองของผู้หญิงที่ดำรงอยู่ สตรีนิยมแม้ว่าจะเป็นคำที่ถูกสร้างขึ้นจากสังคมตะวันตก แต่ความหมายของมันไม่ได้จำกัดอยู่เพียงขอบเขตของประเทศทางภูมิศาสตร์เท่านั้น สังคมไทยก็มีประวัติการต่อสู้เพื่อสถานะที่ดีขึ้นของผู้หญิงของตัวเองอยู่ไม่ใช่น้อย อีกทั้งมีความพยายามที่จะหาองค์ความรู้เกี่ยวกับผู้หญิงที่เป็นของตนเองอยู่ ดังนั้นสตรีนิยมจึงไม่ใช่ “ของแปลกปลอม” หรือของ “สั่งเข้า” จากตะวันตกเสียทั้งหมดสำหรับสังคมไทย

โดยท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ที่แพร่กระจายไปทั่วโลก รวมทั้งอิทธิพลแนวคิดหลังสมัยใหม่ที่ปฏิเสธคำอธิบายที่เป็นสากล โดยให้ความสำคัญในความแตกต่างทางวัฒนธรรม ซึ่งได้ก่อให้เกิดการตั้งคำถามต่อความคิดต่างๆ ที่มาจากตะวันตก สตรีนิยมก็หนีไม่พ้นที่จะถูกมองว่าเป็นแนวคิดของตะวันตกซึ่งอาจไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์หญิงชายในสังคมไทย การเสนอประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับผู้หญิงมักถูกเสนอผ่านทางสื่อ ซึ่งส่วนใหญ่คือทัศนยะของชนชั้นกลาง รวมถึงนักการเมืองผู้หญิงที่มีโอกาสเข้าถึงสื่อ คนเหล่านั้นมักเสนอถึงภาพของผู้หญิงชนชั้นกลางที่คล้ายคลึงกับตะวันตกมากกว่าภาพของผู้หญิงไทยกลุ่มอื่นๆ ที่มีความแตกต่างจากผู้หญิงชนชั้นกลาง ทำให้สตรีนิยมไทยถูกมองว่าถูกรวบงำโดยผู้หญิงชนชั้นกลางในเมือง มโนภาพเกี่ยวกับสถานภาพผู้หญิงไทยถูกรวบงำโดยสถานภาพของผู้หญิงในเมือง การเคลื่อนไหวของผู้หญิงก็ถูกรวบงำด้วยทัศนคติของการเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิสตรีของชนชั้นกลางในเมือง ซึ่งชนชั้นกลางเหล่านั้นได้รับอิทธิพลจากการเคลื่อนไหวในโลกตะวันตก เพราะมุมมองหรือทัศนวิสัยที่เข้ากัน ได้ดีกับทัศนวิสัยตะวันตก เนื่องจากชนชั้นกลางไทยมีวิถีชีวิตที่ใกล้เคียงกับตะวันตก ซึ่งการเคลื่อนไหวเหล่านั้นอาจไม่สัมพันธ์กับปัญหาของผู้หญิงไทยส่วนใหญ่ที่มีวิถีชีวิตที่แตกต่าง ดังนั้นจึงเกิดการปฏิเสธการเคลื่อนไหวของผู้หญิงในบางส่วน และพยายามเสนอว่ามีความสัมพันธ์หญิงชายที่เป็นลักษณะเฉพาะในสังคมไทย และมีความยุติธรรมแบบไทย ที่ต่างจากตะวันตก เช่น สถานะของผู้หญิงไทยในอดีต (ที่ไม่ได้รับอิทธิพลจากตะวันตกและจีน) มีฐานะที่สูงส่ง มีอภิสิทธิ์อันยิ่งใหญ่ไม่เหมือนสภาพของนักสตรีนิยมไทยพยายามเสนอ เช่น มีอิสระเลือกคู่แทนตัว มีสิทธิเลือกคู่ครองอย่างเสรี และเมียหลายประเภทของชายไทยได้รับการคุ้มครองดูแลจากตัว โดยงานของวราณี ฐิริสินธิ์ ไม่ได้เสนอว่าผู้หญิงไทยสูงส่งหรือแม้แต่อยู่สถานะที่เท่าเทียมกับผู้ชาย แต่ก็แสดงให้เห็นว่าผู้หญิงไทยในชนบทอย่างน้อยก็เมื่อ 40 - 50 ปีที่ผ่านมาไม่ได้อยู่ในสถานะที่ด้อยกว่าผู้ชายนัก เพราะผู้หญิงมีบทบาททางเศรษฐกิจอย่างสูง มีอำนาจในการตัดสินใจทางการเงินไม่น้อยกว่าผู้ชาย มีสิทธิในการเลือกคู่ครอง มีสิทธิในการครอบครองทรัพย์สินเป็นของตนเอง รวมทั้งคุณค่าของผู้หญิงไทยในอดีตก็ไม่ได้อยู่ที่เรื่องฉาบฉวย เช่น พรหมจารีหรือความสวยงามของเรือนร่างและหน้าตา ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับผู้หญิงตะวันตกก็ถือว่าแตกต่าง (ยกเว้นผู้หญิงในชนชั้นสูงซึ่งถูกจำกัดในสิทธิต่างๆ มากกว่าผู้หญิงชนชั้นล่าง เช่น สิทธิในการเลือกคู่ครองหรือสิทธิในการไปไหนมาไหนอย่างอิสระ) อย่างไรก็ตาม การพบว่าความสัมพันธ์หญิงชายหรือสถานะของผู้หญิงไทยมีลักษณะที่แตกต่างจากสังคมตะวันตก มิได้หมายความว่าไม่มีความสัมพันธ์หญิงชายที่มีลักษณะร่วมของสังคมต่างๆ ในโลกนี้ ที่สำคัญลักษณะร่วมที่ว่านี้อาจจะมีจำนวนมากกว่าลักษณะที่ต่างกันด้วย และลักษณะร่วมเช่นนี้มีมากขึ้นด้วยอิทธิพลของโลกาภิวัตน์ ไม่ว่าจะเป็นการไม่มีอำนาจทางการเมือง การถูกกดขี่ทางเศรษฐกิจ การได้รับค่าแรงที่ต่ำกว่าผู้ชาย

การทำงานระดับล่างมากกว่าผู้ชาย การตกเป็นเหยื่อในธุรกิจการค้าประเวณีและธุรกิจความสวยความงาม การถูกจำกัดให้อยู่ในโลกที่แคบกว่าผู้ชายโดยอ้างว่าเพื่อความปลอดภัยของผู้หญิง สิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งที่ผู้หญิงส่วนใหญ่ในโลกนี้ประสบเช่นกันแม้ว่าระดับความเข้มข้นอาจจะแตกต่างกัน การอ้างถึงลักษณะเฉพาะที่เป็นไทยและไม่พูดถึงความเหมือนที่ปรากฏอยู่ และปฏิเสธตรินิยมตะวันตกเสียทั้งหมดจึงไม่สามารถเป็นข้อเสนอที่น่าสนใจ แต่น่าจะใช้ความรู้ที่มีเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของสังคมไทยมาต่อเติมคำอธิบายของสตรีนิยมตะวันตกซึ่งมีอยู่อย่างหลากหลาย อันเกิดจากการสังสมความรู้ การลองผิดลองถูกในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา เพื่อให้คำอธิบายเหล่านั้นสมบูรณ์ขึ้น และอาจใช้เป็นคำอธิบายใหม่ต่อสังคมอื่นๆ ที่มีลักษณะใกล้เคียงกับสังคมไทยได้

วันทนี วาสิกะสิน (2546: 1 - 3) กล่าวถึง “ผู้หญิง” ว่าย่อมมีเรื่องที่เกี่ยวข้องมากมายในทุกๆ ด้าน ผู้หญิงทุกสังคมมีบทบาทหลายอย่างตั้งแต่ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ค่านิยมในสังคมโดยทั่วไปยังก่อให้เกิดความแตกต่าง ในเรื่องความเสมอภาคระหว่างผู้หญิงกับผู้ชาย ดังนั้นประเด็นความเสมอภาคยังเป็นประเด็นที่ถูกนำมาวิพากษ์วิจารณ์อยู่เสมอ ซึ่งเกิดเป็นขบวนการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับสิทธิสตรี แนวคิดเกี่ยวกับสตรีในด้านต่างๆ เป็นต้น คำว่า “สตรีนิยม” (Feminist) มีผู้ให้จำกัดความไว้หลายความหมาย เช่น Lena Dominelli ให้ความหมายว่าหัวใจของแนวคิดทางด้านสิทธิสตรี หรือสตรีนิยมก็คือ ความไม่แบ่งแยกชนชั้นของคนในโลก และ Dominelli and Mcleod ได้ให้ความหมายของสตรีนิยมว่าไม่มีผู้อยู่เหนือและผู้อยู่เบื้องล่าง ทุกคนต้องได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันไม่ว่าหญิงหรือชาย ความสัมพันธ์ทางสังคมที่ไม่เคยมีในลักษณะความไม่เสมอภาคที่แบ่งแยกทางเพศ จำเป็นต้องได้รับการเปลี่ยนแปลงเสียใหม่ นอกจากนั้น Linda Gadon ให้ความหมายว่าสตรีนิยมเป็นการวิเคราะห์สถานะที่ด้อยกว่าของผู้หญิง โดยมีวัตถุประสงค์จะค้นหาว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะสามารถดำเนินการได้อย่างไร และ Maite Albistur and Daniel Armogathe ได้สรุปว่าสตรีนิยม หมายถึง การวิเคราะห์ หรือการกระทำใดๆ ที่มีจุดยืนว่าความสัมพันธ์ระหว่างชาย หญิง เป็นความสัมพันธ์ที่ขัดแย้งซึ่งผู้หญิงเป็นฝ่ายเสียเปรียบและมีเป้าหมายที่จะทำความเข้าใจในสาระ เพื่อการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน ความไม่เสมอภาคระหว่างผู้หญิงและผู้ชายก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ ทั้งปัญหาในระดับจุลภาค ได้แก่ ปัญหาครอบครัว จนถึงระดับมหภาค ได้แก่ ชุมชนและสังคมส่วนร่วม ความไม่เสมอภาคระหว่างผู้หญิงและผู้ชายเริ่มจากความเชื่อและค่านิยมในเรื่องเพศของเด็ก ในประเทศจีนและประเทศอินเดียจะเห็นความเชื่อนี้ค่อนข้างชัดเจน การนิยมเพศของลูกโดยเฉพาะผู้ชาย ทำให้การเลี้ยงดูที่แตกต่างกัน เช่น บทบาทความเป็นลูกสาว ลูกชาย บทบาทความเป็นสามี ภรรยา บทบาทความเป็นบิดามารดา รวมถึงบทบาทในการทำงานของผู้หญิงและผู้ชาย นอกจากนั้นยังก่อให้เกิดปัญหาการคุกคามทางเพศ

(sexual harassment) การกดขี่ผู้หญิง ความไม่รับผิดชอบต่อครอบครัวของผู้ชาย การข่มขืน การค้าประเวณี ความรุนแรงในครอบครัว (Family violence) เป็นต้น

วิระดา สมสวัสดิ์ (2546: 16) ได้กล่าวถึงสถานภาพการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีว่าการที่สตรีเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมีอุปสรรคต่อการเมืองและสังคมโดยรวม ในแง่ของการเพิ่มประสิทธิภาพทางการเมืองที่จะได้จากมุมมอง ความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ที่แตกต่างของสตรี การทำให้รูปแบบการพัฒนามีความหลากหลายเนื่องจากสตรีจะสะท้อนความต้องการที่แตกต่างของเพศหญิงที่ควรจะมีการให้ความสนใจเป็นพิเศษ และการทำให้ระบอบประชาธิปไตยเข้มแข็งขึ้น เพราะการเข้าร่วมมีส่วนตัดสินใจทางการเมืองของสตรีเป็นการทำให้คนทุกกลุ่มในสังคมได้มีส่วนร่วมในการปกครอง นอกจากนี้ ในแง่ของกฎหมายการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีเป็นสิ่งสำคัญที่เป็นหลักประกันว่าจะมีการวางนโยบายและออกกฎหมายรวมทั้งบังคับใช้กฎหมายที่คุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนสตรี

แม้ในอดีตที่ผ่านมาสถานภาพการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีจะอยู่ในระดับต่ำ เพราะความเชื่อและค่านิยมของสังคมต่อความสัมพันธ์ระหว่างเพศชายและเพศหญิงยังคงยึดถือให้เพศชายเป็นใหญ่ อย่างไรก็ตาม เมื่อปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจและสังคม มีการเปลี่ยนแปลงไปรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหญิงและชายก็วิวัฒนาการตามไปด้วย ตัวอย่างเช่น การที่สตรีมีโอกาสด้านการศึกษาและเข้ามาเป็นกำลังแรงงานในตลาดแรงงานเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทำให้บทบาทดั้งเดิมของหญิงและชายค่อยๆ คลายความชัดเจนลง อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่น่าสนใจคือแม้ว่าบทบาทของผู้หญิงนั้นมิได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างเท่าเทียมกัน การเหลื่อมล้ำกันของบทบาทและทัศนคตินั้นนำมาซึ่งการไม่ยอมรับและการต่อต้านการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในสังคมต่างๆ ทั้งที่เปิดเผยและไม่เปิดเผย

นอกจากนี้ในทัศนะของ วิระดา สมสวัสดิ์ ผู้หญิงเผชิญกับอุปสรรคเชิงวัฒนธรรมและโครงสร้างทางสังคมหลายประการที่จะมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น 1. เจตคติและการเลือกปฏิบัติ 2. ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างหญิงชายที่ไม่เท่าเทียมกันในครอบครัว 3. การกำหนดให้ผู้ชายเป็น “หัวหน้าครอบครัว” ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง 4. ความรับผิดชอบในบ้านและในการดูแลลูก 5. การขาดประสบการณ์ในกิจการสาธารณะ 6. การขาดแบบอย่าง และการสนับสนุนของผู้หญิงที่อยู่ในอำนาจ 7. ความกลัวความรุนแรง การคุกคาม การวิพากษ์วิจารณ์ และการถูกหย่าขาดจากสามี 8. การไม่เห็นคุณค่าของตนเอง 9. วัฒนธรรมของการเผชิญหน้าทางการเมืองที่สร้าง “ผู้ชนะ” และ “ผู้แพ้” 10. การเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง 11. ค่าใช้จ่ายในการลงสมัครรับเลือกตั้ง และการอยู่ในตำแหน่งมีสูง และ 12. การขาดการศึกษา

พรเพ็ญ เพชรสุขศิริ (2549: 168-183) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีในระดับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยว่า ในสภาพสังคมปัจจุบันผู้หญิงไม่เสมอภาคกับผู้ชายทั้งในด้านสิทธิ การตัดสินใจทางการเมือง การได้รับการยอมรับ เป็นต้น แม้ว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 30 และมาตรา 80 ได้วางหลักประกันความเสมอภาคหญิงชายไว้ และกำหนดให้รัฐต้องมีหน้าที่จัดให้มีมาตรการใดๆ เพื่อส่งเสริมให้ผู้หญิงสามารถเข้าถึงสิทธิและโอกาสต่างๆ อย่างเสมอภาคกับผู้ชาย

โดยได้สรุปสถานการณ์ความเท่าเทียมทางเพศ จากรายงานผลตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals-MDGs) ของประเทศไทย พ.ศ. 2547 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2547 พบว่า ในภาพรวมผู้หญิงการมีส่วนร่วมการเป็นตัวแทนทางการเมืองต่ำ ในปี พ.ศ.2544 สัดส่วนผู้หญิงในรัฐสภาและองค์การบริหารส่วนตำบล มีเพียงร้อยละ 9.6 และ 8.9 ตามลำดับ และสัดส่วนของผู้หญิงในคณะกรรมการระดับชาติมีเพียงร้อยละ 16 เท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้สตรีตระหนักถึงความสำคัญในการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง และการบริหารทุกระดับ ตลอดจนมีบทบาทนำเสนอมุมมองในการกำหนดนโยบายการบริหาร และการออกกฎระเบียบต่าง ๆ อันจะส่งผลให้สตรีสามารถเข้าถึงทรัพยากรและสิทธิต่างๆ อย่างเป็นธรรม รัฐบาลจึงกำหนดให้การให้สตรีมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทุกระดับเป็น 1 ใน 5 ยุทธศาสตร์หลักของการพัฒนาสตรีตามแผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) โดยได้กำหนดเป้าหมายเพิ่มจำนวนสตรีในระดับการตัดสินใจทางการเมืองและการบริหารทุกระดับอย่างน้อยเป็นสองเท่า นอกจากนี้ยังกำหนดเป้าหมาย MDGs ที่จะเพิ่มสัดส่วนผู้หญิงในรัฐสภา องค์การบริหารส่วนตำบล และตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในราชการส่วนกลาง เป็นสองเท่าภายในช่วง พ.ศ. 2549 และต่อมาแผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) ก็มีเป้าประสงค์ให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีความเสมอภาคระหว่างหญิงและชาย มีวัตถุประสงค์หนึ่งคือเพื่อการส่งเสริมและเปิดโอกาสให้สตรีได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ จึงมีเป้าหมายที่สำคัญหนึ่งก็คือ การเพิ่มสัดส่วนของสตรีในภาคการเมืองและการบริหาร

เหตุที่จำเป็นต้องผลักดันให้สตรีเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองและการบริหารมากขึ้น โดยเฉพาะในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะการที่จะดำเนินการผลักดันนโยบายทางสังคม ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาสังคม และโดยเฉพาะในการพัฒนาเด็กและสตรีในระดับพื้นฐานทางสังคมที่ใกล้ชิดกลุ่มที่มีความจำเป็นมากขึ้น เพราะสตรีมีลักษณะที่ละเอียดอ่อนที่จะสามารถสังเกต และเข้าใจในปัญหา ความต้องการ และการนำไปกำหนดเป็นนโยบายที่

เหมาะสมต่อเด็กและสตรีต่อไป และสังคมต้องตระหนักว่า การพัฒนาเด็กและสตรีเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาสังคม

นอกจากนี้ พรเพ็ญ เพชรสุขศิริ ยังได้กล่าวถึงปัจจัยระดับปัจเจกที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีว่าปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีเป็นองค์ประกอบเฉพาะตัวของสตรีเองที่น่าจะช่วยเสริมให้ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีเพิ่มขึ้น (ส่งผลเชิงบวกต่อการมีส่วนร่วม) ปัจจัยเหล่านี้เป็นปัจจัยเชิงสมมติ (hypothetical factor) ที่ได้สังเคราะห์มาจากวรรณกรรมที่ได้ทบทวนไปแล้ว โดยสามารถจำแนกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกปัจจัยย่อยที่สำคัญๆ มาเป็นตัวอย่างประกอบด้วย ได้แก่ (แน่นอนว่าปัจจัยที่ผู้มีส่วนร่วมโดยตรงในการปกครองท้องถิ่นของสตรีเห็นว่าเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของสตรีอาจมีมากกว่าปัจจัยที่น่าเสนอนี้ก็เป็นได้ กรอบการวิเคราะห์นี้ย่อมมีการปรับเปลี่ยนไปตามข้อมูลเชิงลึกที่เก็บได้จริงในพื้นที่)

1.1 ปัจจัยส่วนบุคคล คือ ปัจจัยที่เป็นคุณลักษณะเฉพาะตัวของสตรี ได้แก่ อายุ การศึกษารายได้ และอาชีพ

1.2 ปัจจัยด้านการเมือง ได้แก่

- 1) ความรู้ด้านการเมืองของสตรี หมายถึง ความสามารถของสตรีในการทำความเข้าใจและอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น
- 2) ความสำนึกในหน้าที่ทางการเมืองของสตรี หมายถึง การตระหนักและแสดงออกด้านการเมืองตามสิทธิที่ตนมีอยู่
- 3) การรับข่าวสารทางการเมืองของสตรี หมายถึง ระดับการติดตามข่าวสารทางการเมืองของสตรี

1.3 ปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรม ได้แก่

- 1) การที่สตรีเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคม ได้แก่ การที่สตรีเข้าไปมีส่วนร่วมกิจกรรมในกลุ่มสหกรณ์ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเกษตรกร กลุ่มผลิตสินค้าชุมชนต่างๆ
- 2) ความรู้สึกเป็นชุมชนของสตรี คือ การที่สตรีมีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน มีความต้องการที่จะทำในสิ่งที่มีประโยชน์ต่อชุมชนของตนเอง
- 3) การรับรู้บทบาทที่สังคมคาดหวังของสตรี หมายถึง การตระหนักถึงสิ่งที่สตรีควรจะต้องแสดงออกภายใต้บรรทัดฐานของสังคม
- 4) การสนับสนุนของครอบครัว ได้แก่ การที่ครอบครัวของสตรีให้ความร่วมมือและความช่วยเหลือทั้งทางกายภาพและทางจิตใจแก่สตรีในการที่จะมีส่วนร่วมทางการเมือง

และพระเพ็ญ เพชรสุขศิริ ได้กล่าวถึงปัญหาระดับปัจเจกที่กระทบต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีซึ่งตรงกันข้ามกับปัจจัยที่ผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรี ปัญหาเฉพาะตัวสตรีที่กระทบต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีเป็นองค์ประกอบที่ขัดขวางเบียดบัง ลดทอนการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรี ทำให้ระดับการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีลดลง (ส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วม) ปัญหาเหล่านี้จำแนกออกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่

- 1.1) ปัญหาส่วนบุคคล
- 1.2) ปัญหาด้านการเมือง
- 1.3) ปัญหาด้านสังคมและวัฒนธรรม

ทั้งนี้ พระเพ็ญ เพชรสุขศิริ ได้กล่าวถึงสภาพแวดล้อมหรือปัจจัยภายนอกของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีว่า หมายถึง ปัจจัยภายนอกที่อยู่ล้อมรอบตัวสตรีโดยอยู่นอกเหนือการควบคุมของสตรี ปัจจัยเหล่านี้นอกจากจะส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของสตรีแล้วยังได้รับผลกระทบจากการมีส่วนร่วมของสตรีด้วยเช่นกัน ซึ่งมีหลายปัจจัยเป็นองค์ประกอบที่เกี่ยวข้อง อาทิ

บรรยากาศทางการเมือง หมายถึง ความรู้สึกและการแสดงออกต่างๆ ไปของตัวแสดงทางการเมือง เช่น นักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชน เป็นต้น

โครงสร้างเชิงสถาบันขององค์การทางการเมือง หมายถึง โครงสร้างของกฎระเบียบต่างๆ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่สร้างขึ้นโดยองค์การทางการเมือง

เสถียรภาพทางการเมือง หมายถึง แนวโน้มที่ฝ่ายบริหารจะสามารถทำงานได้ตลอดวาระการทำงานและความถี่ของการเปลี่ยนแปลงผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหาร

วัฒนธรรมทางการเมือง ได้แก่ ขนบธรรมเนียมประเพณี ทัศนคติ ค่านิยม ความเชื่อทางการเมืองของบุคคลที่มีต่อการเมืองที่ได้รับการปลูกฝัง อบรม และถ่ายทอดสืบต่อกันมาในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งมีผลสะท้อนต่อแบบแผนพฤติกรรมของบุคคลที่มีต่อระบบการเมืองและองค์ประกอบต่างๆ ทางการเมือง

สภาพเศรษฐกิจ หมายถึง สภาวะโดยทั่วไปของการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการของประเทศ

ลักษณะของสังคม หมายถึง สภาพความเป็นอยู่โดยทั่วไปของคนในชุมชน

วัฒนธรรมของสังคม หมายถึง แบบแผนของการกระทำหรือแบบอย่างการดำเนินชีวิตที่กลุ่มสร้างขึ้นมาเพื่อใช้ในการดำรงชีวิตร่วมกันได้อย่างผสมผสานและถาวร โดยมีการถ่ายทอดจากกลุ่มหนึ่งไปยังอีกกลุ่มได้

ดังนั้น พรเทัญ เพชรสุขศิริ จึงได้สรุปแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของสตรี ซึ่งเน้นที่การส่งเสริมคุณสมบัติส่วนบุคคลของสตรีให้พร้อมที่จะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นในระดับสูง (ลงสมัครรับเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งทางการเมือง) ได้แก่

(1) ส่งเสริมการรวมกลุ่มทางการเมือง เมื่อสังคมใด ๆ มีกลุ่มทางการเมืองที่เป็นทางการและกลุ่มนั้นดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอยู่อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีสมาชิกกลุ่มที่ได้รับการเลือกตั้งแล้วจำนวนมาก กลุ่มทางการเมืองกลุ่มนั้นจะมีอิทธิพลอย่างมากต่อการได้หรือไม่ได้รับการเลือกตั้งของสตรี

(2) ส่งเสริมการสร้างเครือข่าย หากสตรีได้รับการส่งเสริมให้มีเครือข่าย สตรีก็จะมีโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรและข้อมูลที่สำคัญต่อการได้รับเลือกเข้าไปบริหารจัดการท้องถิ่นได้

(3) ส่งเสริมการเข้ากลุ่มทางสังคม การส่งเสริมการเข้าร่วมกลุ่มทางสังคมนั้น นับว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งในสังคมที่มีการกีดกันหรือไม่เปิดโอกาสให้สตรี กลุ่มทางสังคมจะเป็นที่ซึ่งสตรีสามารถแสดงออกได้ซึ่งความสามารถด้านต่างๆ และภาวะผู้นำ ซึ่งจะช่วยให้เกิดการยอมรับจากสมาชิกกลุ่มทางสังคมนั้นๆ ซึ่งนั่นเท่ากับว่าส่วนหนึ่งของสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่ยอมรับสตรีมากขึ้น

(4) ส่งเสริมการให้การศึกษาความรู้ การส่งเสริมการศึกษามีความรู้เพราะจะทำให้สตรีความสมรรถนะที่สูงขึ้น สามารถดำเนินแก้ปัญหาให้แก่ชุมชนได้มากขึ้น ซึ่งจะทำให้ได้รับการยอมรับจากชาวบ้านมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ แต่แน่นอนว่าการเพียงวุฒิการศึกษาที่เป็นทางการนั้นไม่เพียงพอ สตรีจะต้องมีความรู้ในด้านที่จำเป็นต่อการทำงานให้แก่ชุมชนอีกด้วย ซึ่งความรู้ตรงนี้เองที่ต้องได้มาจากการเรียนรู้ผ่านทางประสบการณ์ตรง

(5) ส่งเสริมความพร้อมในการให้ความช่วยเหลือชาวบ้าน การส่งเสริมการมีความพร้อมในการให้ความช่วยเหลือชาวบ้านจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สตรีมีโอกาสดำเนินการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับท้องถิ่นที่ลักษณะด้านเศรษฐกิจเป็นแบบพึ่งพาเกษตรกรรม เพราะในท้องถิ่นเช่นนี้ ความคาดหวังของชาวบ้านต่อผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ที่มุ่งหวังจะดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะอยู่ที่ความสามารถในการให้ความช่วยเหลือชาวบ้านได้

(6) ส่งเสริมความสามารถในการพัฒนา ถ้าหากสภาพเศรษฐกิจของสังคมมีลักษณะพึ่งพาอุตสาหกรรมมาก รายได้ของคนในท้องถิ่นส่วนมากผูกโยงกับอุตสาหกรรม แนวทางการส่งเสริมที่มีความสำคัญเป็นพิเศษก็คือการส่งเสริมความสามารถในการพัฒนาของสตรี เพราะในสังคมที่มีลักษณะเช่นนั้น กิจกรรมทางเศรษฐกิจจะเป็นปัจจัยหลักที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ที่จะมาเป็นผู้แทนของเขาในการปกครองท้องถิ่น

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำ

บวร ประพตติ และคณะ (2520: 221) ได้รวมคุณสมบัติ 4 ประการผู้นำ ซึ่งน่าจะมีต่อความสำเร็จขององค์กร ซึ่งได้แก่

1. เชาวนปัญญา (Intelligence) ผลจากการวิจัยพบว่าผู้นำมีเชาวนปัญญาสูงกว่าผู้ตามโดยเฉลี่ย ถึงแม้กระนั้นก็ไม่ได้หมายความว่าผู้นำจะต้องมีเชาวนปัญญาเป็นเลิศกว่าผู้ตามอย่างมาก
2. วุฒิทางสังคมและความกว้างขวาง (Social Maturity and Breadth) ผู้นำที่มีสภาวะอารมณ์ที่เป็นผู้ใหญ่รวมทั้งมีความสนใจและแนวความคิดที่กว้างไกล นอกจากนี้ยังมีความน่าเคารพและมั่นใจในตนเอง
3. มีความสูงในไฟฝัน (Achievement Drives) ผู้นำย่อมมีแรงผลักดันจากภายในอย่างแรงกล้าที่จะทำให้เกิดความสัมฤทธิ์ผลในกิจกรรม
4. ความมีมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) ผู้นำประสบความสำเร็จย่อมตระหนักถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้ตาม และมีความเห็นอกเห็นใจผู้อื่น

แนวคิดในทางการเป็นผู้นำเป็นการรวบรวมคุณสมบัติบางประการของผู้นำที่มีความเหมาะสมที่จะเป็นถึงสนับสนุนให้เกิดสภาวะการนำชุมชน เข้าสู่ระบบกระบวนการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะคุณสมบัติส่วนบุคคลที่ผู้นำจะต้องพยายามพัฒนาตนเองให้มีคุณสมบัติที่เหมาะสมดังกล่าว โดยเฉพาะผู้นำชุมชนในระดับปัจเจกบุคคลที่จะต้องใช้การตั้งใจและแรงกระตุ้นจากสมบัติความเป็นผู้นำ แสดงให้ชุมชนได้เห็นประจักษ์ ย่อมสร้างความเชื่อถือศรัทธาให้เกิดขึ้น และสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหาาร่วมกันต่อไป

เนื่องจากในการพัฒนาชุมชนและการพัฒนาชุมชน จำเป็นต้องอาศัยผู้นำชุมชนที่มีลักษณะและกำหนดบทบาทได้อย่างเหมาะสม จึงจะสามารถนำชุมชนเข้าสู่กระบวนการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาต่างๆ

สมพงษ์ เกษมสิน (2521: 292) ได้สรุปภาระหน้าที่ของผู้นำไว้ดังต่อไปนี้

1. เป็นนักบริหารที่ดี
2. เป็นผู้กำหนดนโยบายการดำเนินงาน
3. เป็นผู้วางแผน
4. เป็นผู้เชี่ยวชาญ
5. เป็นผู้แทนของกลุ่มในการติดต่อกับภายนอก
6. เป็นผู้รักษาสัมพันธระหว่างผู้ได้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชา
7. เป็นผู้ให้ทุนและให้โทษ

8. เป็นอนุญาโตตุลาการ
9. เป็นสัญลักษณ์ของสมาชิก
10. เป็นแบบอย่างที่ดี
11. เป็นนักอุดมคติ
12. เป็นผู้รับผิดชอบและยอมรับในผลของการปฏิบัติงานขององค์กร

ฌวงส์ ตินสวีสต์ (2523: 4-5) ได้สรุปวิธีการจำแนกลักษณะของผู้นำตามแนวคิดของ เจมส์ บาร์เบอร์ ไว้ดังต่อไปนี้

1.1 การทำงาน กล่าวคือ ถ้าผู้นำคนนั้นเป็นคนขยันขันแข็ง ทำงานวันละหลายๆ ชั่วโมง ก็ถือว่าเป็นคนกระตือรือร้น (Active) แต่หากชอบใช้ผู้อื่น ไม่ชอบทำงานด้วยตนเอง ใช้เวลาในการทำงานให้น้อยที่สุด ถือได้ว่าเป็นคนเป็นคนที่เฉื่อยชา (Passive)

1.2 ทักษะที่มีต่อตำแหน่งหน้าที่ กล่าวคือ หากเป็นผู้ที่มีความต้องการในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองมากๆ ถือได้ว่าเป็นผู้ที่มี Positive Affect แต่หากเป็นผู้ที่เฉยเมยต่อการดำรงตำแหน่งทางการเมืองถือได้ว่าเป็นผู้ที่มี Negative Affect

โดยเมื่อพิจารณาจากลักษณะทั้ง 2 ประการดังกล่าวข้างต้น จึงสามารถจำแนกลักษณะของผู้นำเป็น 4 ประเภท ได้แก่

- 1) Active - Positive ได้แก่ ผู้นำที่กระตือรือร้นและมีความต้องการในการดำรงตำแหน่งและรักษาตำแหน่งทางการเมือง
- 2) Active - Negative ได้แก่ ผู้นำที่กระตือรือร้นแต่เป็นผู้ที่เฉยเมยต่อการดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- 3) Passive - Positive ได้แก่ ผู้นำที่เฉื่อยชาแต่มีความต้องการในการดำรงตำแหน่งและรักษาตำแหน่งทางการเมือง
- 4) Passive - Negative ได้แก่ ผู้นำที่เฉื่อยชาและเป็นผู้ที่เฉยเมยต่อการดำรงตำแหน่งทางการเมือง

บุทซ์สกี เอกฮักร (2523: 18-19) ได้รวบรวมคำจำกัดความของผู้นำทางการเมืองไว้ดังต่อไปนี้

1. ผู้นำทางการเมืองครอบคลุมถึงผู้กุมอำนาจอันสำคัญ และเป็นหัวใจของแก่นการเมือง มีที่มาเป็นพิเศษ และได้รับการยอมรับ มีความสามารถในการดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำ เป็นต้น
2. ผู้นำทางการเมืองมักจะแสดงออก โดยเป็นทุกๆ ที่ สำหรับทุกๆ คน

3. ผู้นำทางการเมืองคือคนกลุ่มน้อยที่มีสติปัญญา และความมั่งคั่ง และเป็นบุคคลซึ่งประกอบด้วยคุณสมบัติพิเศษเหนือผู้อื่นในด้านต่างๆ
4. ผู้นำทางการเมืองเป็นผู้ซึ่งผูกขาดการปกครองเอาไว้ในมืออย่างมีประสิทธิภาพ
5. ผู้นำทางการเมืองคือผู้ที่มีการแสดงออก การกระทำ และการปฏิบัติงานในทางการเมืองและการปกครองมาที่สุดในชุมชนนั้นๆ
6. ผู้นำทางการเมืองเป็นบุคคลซึ่งใช้อิทธิพลได้มากในการควบคุม และกระทำการเกี่ยวกับการตัดสินใจทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ผู้ได้รับอำนาจจากความมั่งคั่ง สถานภาพทางด้านครอบครัว ชน วรรณะ หรือความมีสติปัญญาเลิศ ผู้นำเป็นองค์ประกอบของโครงสร้างและอำนาจของท้องถิ่น ชาติ และชุมชน
7. ผู้นำทางการเมืองอยู่ในอำนาจหรือตำแหน่งที่ถูกกำหนดให้เป็นผู้นำ เป็นผู้ซึ่งสามารถมีอิทธิพลในการจัดสรรและจัดการสิ่งมีคุณค่าต่างๆ ในสังคมได้มากกว่าบุคคลอื่น เพื่อให้เกิดความสำเร็จตามเป้าหมายทั้งของตนเองและสมาชิกของชุมชน
8. ผู้นำทางการเมืองคือผู้ที่ดำรงตำแหน่งสูงอยู่ในสังคมใดๆ มีอำนาจในเขตพื้นที่ของตนมากกว่าบุคคลอื่น สามารถรับข่าวสารได้มากที่สุด และความคิดเห็นของเขามีอิทธิพลต่อสังคมมากที่สุด

เทพพนม เมืองแมน (2529: 181-182) ให้คำจำกัดความของ “ภาวะผู้นำ” ว่าหมายถึงกระบวนการของการมีอิทธิพลต่อกิจกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งมีองค์ประกอบสามส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้นำ ผู้ตาม และสถานการณ์ ซึ่งมีความสัมพันธ์กัน โดยปฏิสัมพันธ์ของตัวแปรที่กล่าวถึงจะเป็นสิ่งกำหนดผลลัพธ์หรือภาวะผู้นำ โดยผู้นำที่คืบคลาน สำคัญที่บุคลิกภาพส่วนตัวเป็นสำคัญ โดยเชื่อว่าบุคลิกภาพที่ดีและเหมาะสมจะเป็นคุณสมบัติที่ช่วยให้เป็นผู้นำที่ดีได้

นอกจากนี้ยังได้สรุปลักษณะ 4 ประการที่มีผลต่อการประสบความสำเร็จในฐานะผู้นำ ได้แก่

1. มีสติปัญญาดี
2. มีความชัดเจนและกว้างในวงสังคม
3. มีแรงกระตุ้นภายในและความปรารถนาที่จะประสบความสำเร็จในการทำงาน
4. มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี

วิสุทธิ โพธิแท่น (2529: 25-62) กล่าวถึงลักษณะของผู้ปกครองที่พึงประสงค์สำหรับประเทศไทยหรือประเทศพัฒนาแล้วอย่างสูง ต้องมีลักษณะใหญ่ๆ 3 ประการ ได้แก่

1. มีความชอบธรรม (Legitimacy)
2. มีคุณภาพที่พึงประสงค์
3. มีทรัพยากรที่จำเป็นอย่างพอเพียงและรู้จักใช้ทรัพยากร

ผู้ปกครองที่มีความชอบธรรม (Legitimacy) หมายถึงการได้รับการยอมรับจากคนทั่วไปว่าเป็นผู้ที่มีความเหมาะสมที่จะปกครองประเทศนั้นๆ ซึ่งย่อมขึ้นอยู่กับอุดมการณ์ทางการเมืองของประเทศนั้นๆ ที่เป็นตัวกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเหตุผลในการดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

ผู้ปกครองที่มีคุณภาพที่พึงประสงค์ ได้แก่ การเป็นผู้นำที่มีจริยธรรม ซึ่งหมายถึงหลักเกณฑ์แห่งความถูกต้อง การประพฤติที่ชอบ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการประเมินค่าพฤติกรรมของมนุษย์ เช่น การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว การมีศีลธรรม มีความรับผิดชอบ เคารพกติกาสังคม มีความซื่อสัตย์ และยุติธรรม เป็นต้น

คุณภาพในความสามารถ เช่น เป็นผู้ฉลาดรอบรู้ในกิจการบ้านเมือง ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติงาน เข้าใจบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนในฐานะผู้นำ ถ้าตัดสินใจ รู้สถานการณ์ และมีความสามารถในการปรับตัว เป็นต้น

ผู้ปกครองที่มีทรัพยากรที่จำเป็นอย่างพอเพียงและรู้จักใช้ทรัพยากร ได้แก่ ทรัพยากรที่เป็นวัตถุ คือ สามารถพึ่งพาตนเองได้ และทรัพยากรมนุษย์ คือ ผู้ร่วมงานและผู้ปฏิบัติตามนโยบาย และการสั่งการที่มีคุณภาพและพอเพียง

ฉลาดชาย รมิตานนท์ (2533: 78) ได้ให้ความสำคัญของความสามารถของผู้นำว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญที่สามารถผลักดันให้ก่อตั้งองค์กรชุมชน/กลุ่ม สำเร็จขึ้นมาได้ และให้ภาพของผู้นำไว้ดังนี้

1. เป็นผู้ที่มีประวัติการทำงานเพื่อส่วนรวมดีเด่น
2. มีความจริงใจที่ปรากฏให้เห็นตลอดเวลา
3. มีความตั้งใจในการปรับปรุงสภาพชีวิตให้หมู่บ้าน
4. ได้รับการยอมรับนับถือจากชาวบ้าน และมีตำแหน่งการทำงานในส่วนรวมอื่นๆ
5. มีความมุ่งมั่นและทัศนคติในการดำรงชีวิตเพื่อชุมชน มีความปรารถนาดีต่อชุมชน
6. ได้รับการศึกษาและเคยอยู่ในวัฒนธรรมที่ผ่านการพัฒนา (2 วัฒนธรรม)

7. มีความสามารถในการที่จะรวบรวมคนให้เข้ากลุ่มและสามารถถ่ายทอดปัญหาและแสวงหาความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาจากชุมชน

8. มีความสามารถในการจัดการและบริการ

โดยจากการศึกษาพบว่า ความสามารถของผู้นำในด้านต่างๆ ที่มีความเหมาะสมและสามารถสร้างสรรค์ทำให้เกิดขึ้นแก่สมาชิกในชุมชนจะมีส่วนผลักดันให้การก่อตั้งองค์การชุมชนกระทำได้เป็นผลสำเร็จ

สมพันธ์ เตชะอธิกและคณะ (2540: 41) ได้ศึกษาเกี่ยวกับศักยภาพและเครือข่ายผู้นำท้องถิ่น และได้มีการจัดประเภทของผู้นำสามารถจัดได้ ดังนี้

1. ผู้นำทางความคิด
2. ผู้นำทางด้านศีลธรรม โดยมีพระสงฆ์เป็นผู้นำเริ่มจากการเทศน์สอนกรรมฐาน การลดอบายมุข และประยุกต์ใช้กับการพัฒนา
3. ผู้นำด้านการพูดแบบกระตุ้นเร้าทั้งแนวความคิดและการปฏิบัติการ การพูดในสิ่งที่ตนเองทำมากับมือ
4. ผู้นำทางด้านอาชีพ เทคนิคการปฏิบัติ แบ่งได้ 2 ประเภท คือ ผู้นำที่เน้นหนักการทำกิจกรรมเฉพาะด้าน และผู้ที่มีกระบวนการทำงานที่ดีกับชาวบ้าน คือมีความสัมพันธ์กับชุมชน การจัดประชุม อบรม ศึกษาดูงาน วิเคราะห์ชุมชน ตัดอันดับปัญหาเน้นการมีส่วนร่วมของชาวบ้าน
5. ผู้นำที่สามารถประยุกต์งานราชการกับเป้าหมายเพื่อชาวบ้านได้ โดยเสนอแผนงาน และกิจกรรมเข้าสู่หน่วยงานราชการได้
6. ผู้นำทางการประสานทรัพยากรภายในและภายนอกชุมชน การมีบารมีและความสามารถในการระดมทุนภายในชุมชนและภายนอก

มนตรี สิริจันทร์ชื่น (2540: 33) ได้กล่าวถึงการพิจารณาการเป็นผู้นำว่ามีอยู่ 2 ลักษณะ ได้แก่

1. การพิจารณาจากตำแหน่งที่เป็นทางการ โดยมากเป็นตำแหน่งที่ทางราชการยอมรับ ผู้นำลักษณะนี้มาจากการเลือกตั้งของคนในชุมชนแล้วจึงถูกแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ จากหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่โดยตรง เช่น ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประธานกลุ่มต่างๆ ผู้นำประเภทนี้จะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการติดต่อกับหน่วยงานราชการ เพราะต้องติดต่อประสานงานกับหน่วยงานของรัฐอยู่เสมอและเข้ารับการอบรมบ่อยครั้ง กล่าวคือ หน่วยงานราชการจะมีโครงการอบรมผู้นำชุมชนอยู่เสมอ การจัด โครงการหรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐที่ต้องการความร่วมมือ

จากประชาชน หรือการจัดกิจกรรมภายในชุมชนเองจะผ่านผู้นำของชุมชนก่อนเสมอ ลักษณะดังกล่าวทำให้ชุมชนต้องพึ่งพาอาศัยผู้นำชุมชนอย่างมาก เพราะเป็นที่มาของการได้รับโอกาส ความสะดวก และผลประโยชน์ในด้านต่างๆ ของทั้งตนเองและครอบครัว ดังนั้น ผู้นำชุมชนจึงเป็นผู้ที่มีบทบาทสูงมากในการกำหนดการมีส่วนร่วมของผู้อยู่อาศัยในชุมชน

2. การพิจารณาจากผู้นำแบบไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นผู้นำที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งจากหน่วยงานของรัฐ แต่เป็นการยอมรับของประชาชนส่วนใหญ่ในชุมชนนั้น ผู้นำลักษณะนี้จะเป็นผู้ที่เคยกระทำความดีหรือสาธารณประโยชน์ให้กับชุมชนเป็นระยะเวลายาวนาน ซึ่งสมาชิกในชุมชนยอมรับและให้ความเชื่อถือ และปัจจุบันยังเป็นที่พึ่งพาอาศัยของประชาชนได้ ผู้นำลักษณะนี้ปรากฏในด้านความมีชื่อเสียง เช่น ผู้นำเหมืองฝาย อดีตผู้นำที่เป็นทางการ ผู้มั่งคั่ง ผู้มีความรู้ในด้านต่างๆ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า ผู้นำทั้งสองแบบนี้มีลักษณะที่เหมือนกันตรงที่ การเป็นที่พึ่งพาอาศัยของชาวบ้าน ซึ่งเป็นลักษณะของวัฒนธรรมชุมชนของสังคมไทย และเป็นที่มาของการให้ความเชื่อถือและความเคารพนับถือซึ่งจะมีผลเหนี่ยวนำการตัดสินใจของชุมชน เห็นได้จากการที่คนไทยมีค่านิยมหนึ่งคือความเกรงใจและเคารพผู้ที่ตนเองเคยพึ่งพาอาศัย ผู้มีอุปการคุณ และผู้ที่มีตำแหน่ง ซึ่งผู้ที่จะมีลักษณะดังกล่าวได้แก่ ผู้ที่มีความมั่งคั่ง มีความรู้ความสามารถ เรียกกันโดยทั่วไปว่า มีสถานภาพเหนือกว่า การแสดงความคิดเห็น ได้แย้งต่อผู้ที่มีสถานภาพสูงถือว่าเป็นการไม่สุภาพ ก่อเกิดเป็นวัฒนธรรมอุปถัมภ์ ซึ่งมีทั้งผู้ให้และผู้รับ ความเป็นผู้นำแสดงออกโดยการขอความร่วมมือ ผู้นำที่ได้รับการยอมรับสูงก็จะได้รับความร่วมมือจากชาวบ้านสูงด้วย และในการเลือกตั้งตำแหน่งผู้นำชุมชนชาวบ้านได้คำนึงถึงองค์ประกอบหลายประการ เช่น เป็นคนดี มีความรู้ความสามารถ ติดต่อกับทางราชการได้ มีความมั่นคง และได้รับการยอมรับสูง เพราะเป็นที่มาของการนำเอาทรัพยากรจากภายนอกเข้ามาพัฒนาชุมชน

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518: 48) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจในการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมดหรือแค่เพียงบางส่วนในการบริหาร ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของคนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2520: 12) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจ หรือการกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เกิดจากการกระจายอำนาจให้อำนาจในการปกครองรวมทั้งรับผิดชอบทั้งหมดหรือแค่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของงานที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

อุทัย หิรัญโต (2523: 2) ให้คำนิยามไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจกรรมบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารจัดการเป็นรูปองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม โดยได้จำแนกองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ ดังนี้

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำคัญในการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ควรมีประชากรประมาณ 5,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ คือ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคลจัดตั้งโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

5. การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อการเข้ามีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องของอนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2525: 107) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นในระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้ จะเกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2528: 8) นิยามไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นแบบการปกครองที่เป็นผลมาจากการกระจายอำนาจ ทางารปกครองของรัฐ โดยจะเกิดองค์ การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ ถูกจัดตั้งและควบคุมจากรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

วิญญู อังคนารักษ์ (2529: 4) ให้ความหมายว่า “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้ดำเนินงานไปอย่างประหยัคมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร”

อุทัย หิรัญโค (2531: 28) ให้ความหมายว่าการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินการบางอย่างโดยการดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานท้องถิ่นต้องมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีอิสระในการบริหาร แต่รัฐบาลยังต้องควบคุมด้วยวิธีต่างๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากควบคุมของรัฐไม่ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มีผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย 2 ฝ่าย ได้แก่

1.1 ฝ่ายการเมือง ประกอบด้วย

1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนหมู่บ้านละ 2 คน ยกเว้นองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกได้หมู่บ้านละ 3 คน

อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 มาตรา 46 มีดังนี้

1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตาม (1) และกฎหมายระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2) คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยนายก อบต. 1 คน และรองนายก 2 คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือก แล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง และมีเลขานุการคณะผู้บริหาร โดยเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย (แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2546)

อำนาจหน้าที่ของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2546 มีดังนี้

1. บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติข้อบังคับ และแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2. จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

3. รายงานผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง

4. ปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

1.2 ฝ่ายข้าราชการประจำ ประกอบด้วย พนักงานส่วนตำบล ซึ่งได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนราชการ และลูกจ้าง โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นข้าราชการประจำสูงสุด

ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น

1. สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ส่วนต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น ซึ่งในส่วนของส่วนต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะจัดตั้งให้มีขึ้นให้คำนึงถึงภารกิจ หน้าที่ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยอย่างน้อยควรมีโครงสร้างทางการบริหาร ดังนี้

1. สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานพิมพ์ดีด งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการ งานการประชุม งานเกี่ยวกับตราข้อบังคับตำบล งานนิติการ งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานจัดทำข้อบังคับ งานจัดทำข้อบังคับงบประมาณประจำปี งานขออนุมัติดำเนินการตามข้อบังคับ งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

2. ส่วนการคลัง ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน การหักเงินภาษีเงินได้และการนำส่งเงินภาษี งานเกี่ยวกับการตัดโอนเงินเดือน งานรายงานเงินคงเหลือประจำวัน งานขออนุมัติเบิกตัดปีและขอขยายเวลาเบิกจ่าย งานการจัดทำงบแสดงฐานะการเงิน งบทรัพย์สิน หนี้สิน งบโครงการ เงินสะสม งานการจัดทำบัญชีทุกประเภท งานทะเบียนคุมเงินรายได้ รายจ่าย งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3. ส่วนโยธา ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบถนน อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ ฯลฯ งานการประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุมอาคาร งานการก่อสร้าง และซ่อมบำรุงทาง อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานควบคุมการก่อสร้าง งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542

1) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 มาตรา 66 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมและตามมาตรา 67 องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

และสิ่งปลูก
และสิ่งปลูก

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน ที่สาธารณะ กำจัดขยะมูลฝอย
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย
- และตามมาตรา 68 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

12. การท่องเที่ยว

13. การผังเมือง

2) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้เทศบาลเมืองพญา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณสุขและการก่อสร้างอื่นๆ
5. การสาธารณสุข
6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ

ผู้ด้อยโอกาส

11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

14. การส่งเสริมกีฬา

15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

16. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

18. การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย
24. การจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
25. การผังเมือง
26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
28. การควบคุมอาคาร
29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สิน
31. กิจการอื่นๆ ที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

หลวงศุภชัยบุตร (2539: 14-18) มีแนวคิดว่าการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองและบริหารกันเองนั้น มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดในการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) หลักการกระจายอำนาจการปกครองนี้มีเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่างๆ ได้โดยมีความเป็นอิสระปลอดจากการชี้นำจากรัฐบาลมีความสามารถที่จะสนองความต้องการของพลเมืองในท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ในด้านนโยบายที่สำคัญๆ ยังคงต้องยึดตามแนวนโยบายแห่งรัฐอยู่ เช่น นโยบายการเงินการคลัง นโยบายการป้องกันประเทศ เป็นต้น ดังนั้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่งในการที่จะดำเนินกิจกรรมการบริหารของตนเองได้ แต่อีกส่วนหนึ่งนั้นรัฐบาลยังคงต้องคงเอกสิทธิ์ในการควบคุมเอาไว้ ทั้งนี้ก็เพื่อรักษาสภาพความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความมั่นคงของชาติไว้นั่นเอง ดังนั้น แนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้มีอิสระในการปกครองตนเอง มีส่วนร่วมในการบริหาร มีสิทธิมีเสียงดำเนินการปกครองกันเอง อันเป็นรากฐานและวิถีทางของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้อง มีส่วนได้เสียในการบริหารที่ตนเอง

ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง เช่น ไปเลือกตั้ง ไปหาเสียงสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นต้น ทำให้เกิดความรับผิดชอบ เกิดความหวงแหนและปกป้องต่อสิทธิผลประโยชน์ที่พึงได้รับ เป็นเครื่องมือที่ดีในการพัฒนาการเมืองระดับชาติต่อไป แต่ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นที่เห็นอย่างเป็นรูปธรรม ก็คือเหตุผลที่ว่า ไม่มีผู้ใดจะรู้ถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีที่สุด ซึ่งในการนี้จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเองได้เรียนรู้กระบวนการเมือง การปกครองและการบริหารท้องถิ่น อันจะก่อให้เกิดผู้นำท้องถิ่นที่จะก้าวมาเป็นผู้นำระดับชาติต่อไป และยังเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของนักรัฐศาสตร์เสรีนิยม ซึ่งสนับสนุนการปกครองของตนเองของท้องถิ่นด้วยทัศนะที่ว่า เป็นการสนับสนุนประชาชนให้มีส่วนร่วมทางการเมือง มีสิทธิมีเสียงดำเนินการปกครองตนเองอันเป็นรากฐาน และวิถีทางการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

โดยหลักการทั่วไปในการจัดระเบียบการปกครองประเทศ มักใช้หลักสำคัญอยู่ 2 ชนิด ได้แก่ หลักการรวมอำนาจปกครอง และหลักการกระจายอำนาจปกครอง แต่สำหรับประเทศที่มีรูปแห่งรัฐเป็นแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) ดังเช่นไทย มักนิยมใช้หลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศออกเป็น 3 หลัก ได้แก่ หลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) โดย ชวงค์ ฉายะบุตร ได้สรุปข้อเสียของการปกครองแบบรวมอำนาจไว้ 4 ประการ ได้แก่

1. ย่อมไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทุกอย่าง ให้ได้ผลทั่วทุกท้องถิ่นในเวลาเดียวกันได้ เพราะมีพื้นที่กว้างขวาง
2. ระเบียบแบบแผนต่างๆ มีมากมายหลายขั้นตอน เพราะเจ้าหน้าที่ต้องขึ้นต่อกันตามลำดับขั้นการบังคับบัญชา และรายงานขอคำสั่งตามลำดับชั้นจนถึงผู้บังคับบัญชาในส่วนกลาง ย่อมทำให้เสียเวลามาก
3. ไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
4. ไม่อาจสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

โดยหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางไปจัดทำบริหารสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่ในการบังคับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจในการปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นมิใช่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง

ลิขิต วีรเวทิน (2539: 315 - 317) การปกครองท้องถิ่น มีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ในแง่ที่ว่า ผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นย่อมเข้าใจถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นดีกว่า คนต่างถิ่น ดังนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลสำคัญคือ ทำให้ท้องถิ่นรู้จักการแก้ไขปัญหา ด้วยตนเอง โดยรัฐบาลกลางเป็นเพียงแต่หน่วยเสริมด้วยงบประมาณบางส่วนในท้องถิ่นเอง จะต้องอาศัยความร่วมมือหรือสร้างการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เพราะการส่งเสริมให้เกิดสภาพตำบล หรือ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแล้ว เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการ ปกครองตนเอง และการพัฒนาชุมชนอย่างกว้างขวาง ตั้งแต่การริเริ่มโครงการ การวางแผนเป็น ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ การดำเนินงานตามแผนเป็นขั้น ผลของการทำให้เกิดการปกครองตนเอง และการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของมวลสมาชิกในการพัฒนาชุมชน ย่อมเกิดผลต่างๆ ดังต่อไปนี้

ผลทางเศรษฐกิจ

1. การมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาดังแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุดโครงการ ย่อมมีผลในทาง เศรษฐกิจคือ ช่วยให้การใช้จ่ายเพื่อการดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีการระมัดระวัง เพราะสมาชิกชุมชนจะรู้สึกว่าการพัฒนาที่เกิดขึ้นเป็นประโยชน์ต่อชุมชนของตนเอง และ ทรัพยากรที่มีอยู่นั้นเป็นของชุมชนของตน จึงต้องใช้จ่ายอย่างระมัดระวังเพื่อให้เกิดผลอย่างเต็มที่

2. การมีโครงสร้างการปกครองตนเองโดยสมาชิกส่วนใหญ่รู้สึกว่าคุณมีสิทธิหน้าที่และ มีบทบาทสำคัญจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ย่อมส่งผลด้านความรับผิดชอบ ช่วยกันดูแลควบคุม โดยมวลสมาชิกอื่น จึงเป็นการควบคุมทรัพยากรให้เกิดการใช้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งเป็นผลต่อ สภาพทางเศรษฐกิจอีกประการหนึ่ง

ผลทางการเมือง

1. ผลที่ชัดเจนหรือการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น

2. การมีสิทธิในการริเริ่มโครงการและดำเนินโครงการจนสิ้นสุด โดยมีความอิสระนั้น ย่อมก่อให้เกิดความเชื่อมั่นทางการเมือง ซึ่งเป็นการเสริมความรู้สึกเรื่องการมีส่วนร่วม และการ ปกครองตนเอง เป็นการเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในลักษณะของการมีส่วนร่วมมากขึ้น

ผลทางสังคมและจิตวิทยา

1. ก่อให้เกิดความรู้สึกว่าตนเองเป็นเจ้าของท้องถิ่น เกิดความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

2. การปกครองตนเอง และมีการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท จะส่งผลให้จิตความ ซัดแย้งและความเห็นไม่ตรงกันด้านนโยบาย

ผลทางวิทยาการ

1. ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้วิทยาการต่างๆ ในด้านการวางแผน การบริหารโครงการ ฯลฯ อย่างน้อยก็เกิดขึ้นในขั้นพื้นฐาน

2. การติดตามข่าวคราว โดยเฉพาะความรู้ทางวิทยาการเพราะมีผลโดยตรงและมีความสัมพันธ์กับชีวิตในท้องถิ่นและชีวิตของตนในชุมชนทำให้เกิดความตื่นตัวในการรับรู้วิทยาการ

ผลต่อนโยบายระดับชาติ

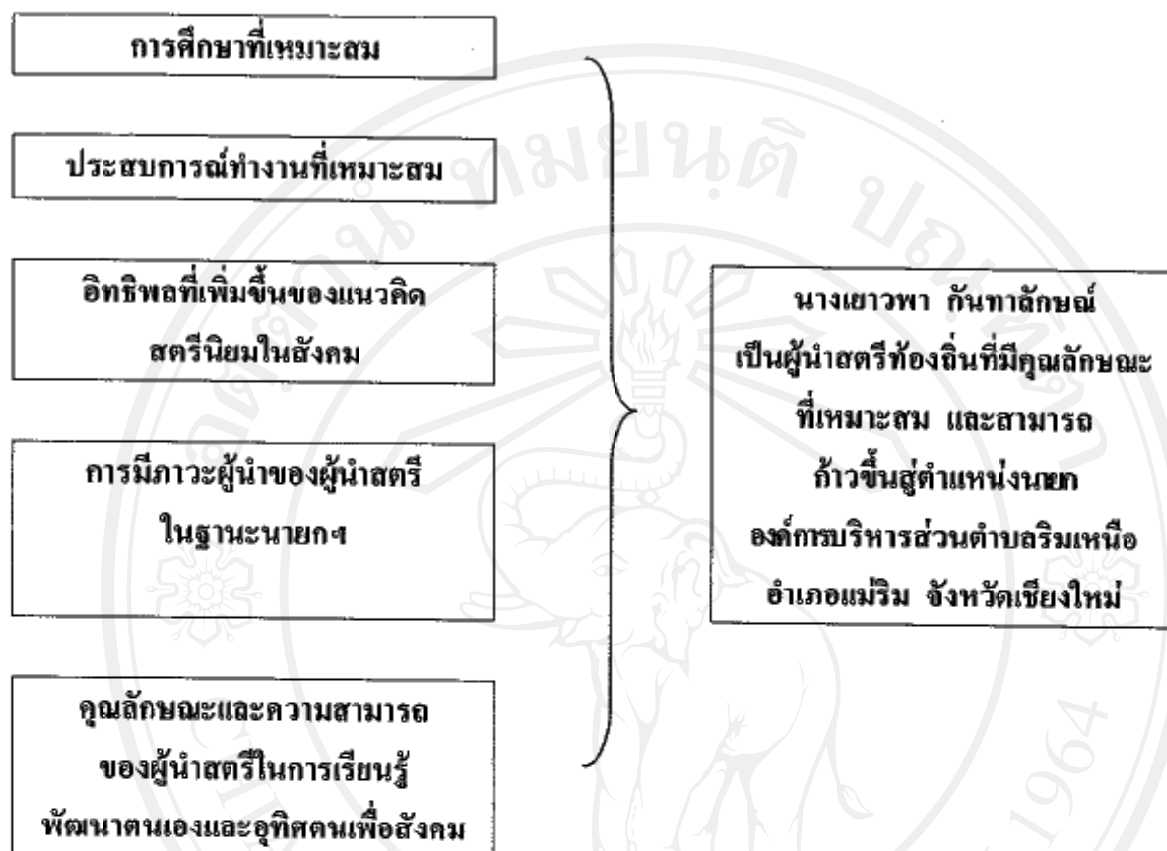
1. รู้จักการวางแผนพัฒนาชุมชนในลักษณะการประสานกับแผนระดับอำเภอ จังหวัด และระดับชาติเท่ากับเป็นหน่วยๆ หนึ่ง ซึ่งเปรียบได้กับชิ้นส่วนของการต่อภาพให้ครบรูป

2. เกิดการแข่งขันกันระหว่างชุมชนที่ปกครองตนเอง และมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นกับชุมชนอื่น ทำให้พยายามปรับปรุงแก้ไขความด้อยต่างต่างๆ การแข่งขันเช่นนี้ย่อมนำไปสู่การสร้างสรรค์เป็นการช่วยพัฒนาประเทศในระดับชาติ

3. เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางและส่วนภูมิภาคปลอดจากภารกิจขั้นพื้นฐาน และสามารถใช้ทรัพยากรในการพัฒนาความรู้ทางวิทยาการการวางแผนระดับมหภาค เพื่อคอยเป็นผู้ให้คำปรึกษาแนะนำในทางวิทยาการแก่ท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ลิขิต ชีรเวทิน ให้ความเห็นเสริมว่า การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งในแง่ที่เป็นฐานเสริมการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นถ้าดำเนินไปได้โดยสมบูรณ์แล้ว จะมีส่วนช่วยส่งเสริมที่สำคัญ คือ จะช่วยเสริมสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตย, จะเป็นเวทีการฝึกฝนกระบวนการปกครองระบบประชาธิปไตย และจะเป็นทางเลือกสรรและสร้างผู้นำทางการเมือง

กรอบแนวคิดในการวิจัย



2.4 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ชาติทยา กรรณสูตและคณะ (2519) ซึ่งได้ศึกษาวิจัยเรื่องที่สะท้อนภาพสตรีไทยในนามของสมาคมสตรีนักธุรกิจ และวิชาชีพแห่งประเทศไทย กรุงเทพฯ ในพระบรมราชินูปถัมภ์ พบว่าในระยะหลังๆ นี้ สถานภาพของสตรีไทยสูงขึ้น โดยพิจารณาจากสิ่งสำคัญ 3 ประการ คือ

1. สิทธิและ โอกาสทางการศึกษาเชื่อว่า เพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับชาย เมื่อใช้อัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นของหญิงและชายที่ได้รับการศึกษาชั้นมหาวิทยาลัยเป็นเครื่องชี้
2. บทบาทในสังคมเชื่อว่า บทบาทของสตรีไทยเพิ่มมากกว่าชาย โดยเฉพาะในการทำงานของผู้ที่อยู่ในวัยทำงาน เมื่อใช้อัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นของหญิงและชายเป็นเครื่องชี้วัด
3. การได้รับการยกย่องในสังคมเชื่อว่า สตรีได้รับการยกย่องเพิ่มมากขึ้น มีส่วนสัมพันธ์กับสองสิ่งแรกด้วย

บวร ประพฤติดี, ทิพาพร พิมพ์สุทธิ์ และเฉลิมพล ศรีหงษ์ (2520) ได้ศึกษาเรื่องบทบาทในการเป็นผู้นำทางการบริหารของผู้หญิงไทยระดับบริหารโดยตรงจากกลุ่มต่างๆ 4 กลุ่ม คือ กลุ่มราชการ รัฐวิสาหกิจ กลุ่มธุรกิจเอกชน กลุ่มองค์กรระหว่างประเทศ พบประเด็นที่น่าสนใจคือ

1. ระดับการศึกษามีความสัมพันธ์กับผู้นำสตรี กล่าวคือ ผู้นำสตรีที่บรรลุผลสำเร็จในการบริหารงานนั้น การศึกษามีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้ประสบผลสำเร็จ และสตรีที่มีการศึกษาสูงยิ่งขึ้น ก็มีโอกาสเป็นผู้นำทางการบริหารมากกว่าสตรีที่มีการศึกษาในระดับต่ำกว่า

2. ค่านิยมทางสังคมไทย มีสหสัมพันธ์ในลักษณะเชิงบวกกับผู้นำทางการบริหารของสตรี กล่าวคือ

2.1 สตรีขาดความเชื่อมั่นในตนเอง มีโอกาสที่จะได้เข้าไปสู่ผู้นำระดับบริหารน้อย

2.2 สตรีที่ไม่นิยมความมีอำนาจ สนใจแต่การบ้านการเรือนมีโอกาสดังกล่าวได้เข้าไปสู่ตำแหน่งทางการบริหารน้อย

2.3 สตรีไม่นิยมยึดมั่นในอาชีพหนึ่งอาชีพใด ตลอดจนไปทำให้โอกาสในการประสบความสำเร็จการเป็นผู้นำทางการบริหารน้อย

2.4 สตรีที่มีความกระตือรือร้นในการทำงานน้อย ทำให้โอกาสในการเป็นผู้นำทางการบริหารน้อยไปด้วย

2.5 ความนิยมยกย่องให้ผู้หญิงเป็นผู้นำในระดับบริหารมีน้อย จึงมีโอกาสดังกล่าวได้ไปเป็นผู้นำทางการบริหารของสตรีน้อย

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2525) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมในสังคม การเมือง การปกครองของสตรีไทย ได้กล่าวว่าในสมัยก่อนกรุงรัตนโกสินทร์ สตรีไทยส่วนใหญ่ถูกจำกัดโดยขนบธรรมเนียมประเพณี ให้สตรีมีบทบาทหน้าที่อยู่ในครอบครัว และสมัยรัตนโกสินทร์ ก่อนการเปลี่ยนแปลง พ.ศ. 2475 เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงสมัยสงครามโลก ครั้งที่ 2

แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงในสิทธิความเสมอภาค ตามข้อบัญญัติทางกฎหมายต่างๆ ก็ตามแต่จากสภาพความเป็นจริงแล้ว บทบาทของสตรีทางการเมืองการปกครองเปลี่ยนแปลงไปน้อยและช้ามาก มีสตรีจำนวนน้อยได้เข้ามามีบทบาทมีส่วนร่วมในบทบาทการเมืองการปกครอง ทั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงมานับสิบๆ ปี สตรีก็ยังมีเปลี่ยนแปลงบทบาทน้อยมาก จากการกล่าวถึงสาเหตุแห่งปัญหาของการมีส่วนร่วมในบทบาททางสังคม การเมือง การปกครองนั้น จากค่านิยมความเห็นและความเชื่อของสตรีที่ทำการสำรวจชี้ว่า จะทำให้มีการเปลี่ยนแปลงเรื่องการเข้ามามีส่วนร่วมทางสังคม การเมืองการปกครองคงจะไม่เร็วนักในช่วง 10 ปีข้างหน้า

พร้อมกันนี้มาจากการศึกษาเรื่องเดียวกัน ได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ถึงเรื่องการเปลี่ยนแปลง ทรศนะคำนิยาม ให้คนในสังคมทุกระดับเห็นความสำคัญที่ต้องหยิบยกมาพิจารณาหามาตรการและ วางกลยุทธ์ให้เร่งเปลี่ยนทรศนะกับคนในสังคมไทยผู้หญิงและผู้ชายควบคู่กันไป ตั้งแต่ระบบ ครอบครัว โรงเรียน และองค์การอาชีพต่างๆ พร้อมทั้งสร้างสิ่งแวดล้อมและ โอกาสที่เอื้อให้สตรี เข้ามามีส่วนร่วมในสังคม การเมือง การปกครอง จะเห็นได้ว่าเรื่องของทรศนะ คำนิยามของบุคคล เป็นจุดที่ได้รับความสนใจในการพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมในสังคม การเมือง การปกครองของสตรี

เมทินี พงษ์เวช (2541) ระบุถึงสาเหตุที่ทำให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมทางการเมืองน้อย ซึ่งเป็น อุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม และความก้าวหน้าของผู้หญิงในทางการเมือง อาจสรุปได้ 2 ปัจจัย คือ

ปัจจัยภายนอก ซึ่งรวมถึงวัฒนธรรมทางการเมืองที่พรรคการเมืองปิดกั้น โอกาส ของผู้หญิง จึงทำให้ผู้หญิงไม่ยอมเข้าร่วมพรรคการเมือง นอกจากนี้ ส่วนต่างๆ ของสังคมไม่ให้ โอกาสผู้หญิงและไม่ได้ให้การสนับสนุนผู้หญิงเท่าที่ควร รวมทั้งทัศนคติและพันธนาการทาง ความคิดที่กีดกันผู้หญิงหรือไม่มั่นใจในผู้หญิง

ปัจจัยภายใน ซึ่งเชื่อมโยงกับตัวผู้หญิงเอง คือ ผู้หญิงขาดความมั่นใจ ขาดความรู้ทางการเมือง ขาดเป้าหมาย ขาดข่าวสาร รวมทั้งการยอมรับสภาพ ไม่เห็นคุณค่าของตัวเอง ซึ่งหลายๆ ส่วนเหล่านี้ เนื่องจากประเพณีวัฒนธรรมที่หล่อหลอมมาให้ผู้หญิงเป็นผู้ตาม และมีบทบาทหลักในฐานะมารดา และภรรยา

ธีรนาถ กาญจนอักษร (2542) ให้ความเห็นว่า เรื่องของบทบาทสตรีจะต้องให้เวลานาน และจะต้องพยายามต่อไป ระบบการปกครองที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีอะไร ไม่ชอบมาพากล ผู้ปกครองต้องดูแลทุกข์สุขของผู้ที่อยู่ได้ปกครอง แต่กลับมากวักมวักเกี่ยวผลประโยชน์ บทบาท ของผู้หญิงจึงอยู่ในโครงสร้างของความสัมพันธ์ไม่เสมอภาค ฝ่ายหนึ่งมีอำนาจมากกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง ความเสมอภาคแท้จริงจึงขึ้นอยู่กับโอกาสของแต่ละคน และตรงนี้บทบาทของสตรีจะถูกเฉลย เพราะผู้ชายสนใจเรื่องของอำนาจมากเกินไป เพศชายมีอำนาจเหนือกว่าสตรี ที่ว่าเหนือกว่าในสังคม ได้แก่ วัย คุณวุฒิ ฐานะ เพศ ซึ่งใครได้สถานภาพดีกว่าก็สามารถมีอำนาจ อำนาจจึงฝังอยู่ในกรอบ ความคิดของความเป็นเพศชาย ผู้หญิงกลับยอมให้เพศชายแปรเป็นเรื่องของอำนาจ

การต่อสู้เพื่อสิทธิสตรี คือ การต่อสู้เพื่อความเสมอภาค ผู้หญิงไม่ได้แย่งความเป็นใหญ่ จากผู้ชาย แต่ต้องการเกื้อกูล ร่วมมือกันให้มีการประสานงานกันมากขึ้น โดยต้องเปลี่ยนความคิดใหม่ การที่ผู้หญิงรู้จักคิดมากขึ้นในปัจจุบัน ทำให้ผู้หญิงสามารถปกครองได้ดี การหล่อหลอมของสังคม หรืออะไรที่เกิดขึ้น ผู้หญิงมีส่วนร่วมทั้งนั้น เพราะฉะนั้นผู้หญิงต้องผนึกกำลัง ส่วนผู้ชายส่วนใหญ่

ถูกหล่อหลอมให้เห็นแก่ตัว เราจะทำให้ความเห็นแก่ตัวปกครองอยู่หรือปัญหาสิทธิสตรีไม่ใช่ปัญหาผู้หญิงกับผู้ชาย แต่เป็นปัญหาระบบความสัมพันธ์เรื่องของสิทธิเสรีภาพ เป็นเรื่องของระบอบประชาธิปไตย เป็นเรื่องของสังคมซึ่งผู้หญิงต้องร่วมมือกัน

วิระดา สมสวัสดิ์ (2546) ได้สรุปว่าผู้หญิงเผชิญกับอุปสรรคเชิงวัฒนธรรมและโครงสร้างทางสังคมหลายประการที่จะมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น 1. เจตคติและการเลือกปฏิบัติ 2. ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างหญิงชายที่ไม่เท่าเทียมกันในครอบครัว 3. การกำหนดให้ผู้ชายเป็น “หัวหน้าครอบครัว” ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง 4. ความรับผิดชอบในบ้านและการดูแลลูก 5. การขาดประสบการณ์ในกิจการสาธารณะ 6. การขาดแบบอย่าง และการสนับสนุนของผู้หญิงที่อยู่ในอำนาจ 7. ความกลัวความรุนแรง การถูกความ การวิพากษ์วิจารณ์ และการถูกหย่าขาดจากสามี 8. การไม่เห็นคุณค่าของตนเอง 9. วัฒนธรรมของการเผชิญหน้าทางการเมืองที่สร้าง “ผู้ชาย” และ “ผู้แพ้” 10. การเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง 11. ค่าใช้จ่ายในการลงสมัครรับเลือกตั้ง และการอยู่ในตำแหน่งมีสูง และ 12. การขาดการศึกษา

พรเพ็ญ เพชรสุทธิ (2549) ได้สรุปแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของสตรี ซึ่งเน้นที่การส่งเสริมคุณสมบัติส่วนบุคคลของสตรีให้พร้อมที่จะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นในระดับสูง (ลงสมัครรับเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งทางการเมือง) ได้แก่

(1) ส่งเสริมการรวมกลุ่มทางการเมือง เมื่อสังคมใด ๆ มีกลุ่มทางการเมืองที่เป็นทางการและกลุ่มนั้นดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอยู่อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีสมาชิกกลุ่มที่ได้รับการเลือกตั้งแล้วจำนวนมาก กลุ่มทางการเมืองกลุ่มนั้นจะมีอิทธิพลอย่างมากต่อการได้หรือไม่ได้รับการเลือกตั้งของสตรี

(2) ส่งเสริมการเข้ากลุ่มทางสังคม การส่งเสริมการเข้าร่วมกลุ่มทางสังคมนั้น นับว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งในสังคมที่มีการกีดกันหรือไม่เปิดโอกาสให้สตรี กลุ่มทางสังคมจะเป็นที่ซึ่งสตรีสามารถแสดงออกได้ซึ่งความสามารถด้านต่าง ๆ และภาวะผู้นำ ซึ่งจะช่วยให้เกิดการยอมรับจากสมาชิกกลุ่มทางสังคมนั้น ๆ ซึ่งนั่นเท่ากับว่าส่วนหนึ่งของสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่ยอมรับสตรีมากขึ้น

(3) ส่งเสริมการสร้างเครือข่าย หากสตรีได้รับการส่งเสริมให้มีเครือข่าย สตรีก็จะมีโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรและข้อมูลที่สำคัญต่อการได้รับเลือกเข้าไปบริหารจัดการท้องถิ่นได้

(4) ส่งเสริมการให้การศึกษาความรู้ การส่งเสริมการศึกษามีความรู้เพราะจะทำให้สตรีความสมรรถนะที่สูงขึ้น สามารถดำเนินแก้ปัญหาให้แก่ชุมชนได้มากขึ้น ซึ่งจะทำให้ได้รับ

การยอมรับจากชาวบ้านมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ แต่แน่นอนว่าการเพียงวุฒิการศึกษาที่เป็นทางานั้น ไม่เพียงพอ สตรีจะต้องมีความรู้ในด้านที่จำเป็นต่อการทำงานให้แก่ชุมชนอีกด้วย ซึ่งความรู้ตรงนี้เองที่ต้องได้มาจากการเรียนรู้ผ่านทางประสบการณ์ตรง

(5) ส่งเสริมความพร้อมในการให้ความช่วยเหลือชาวบ้าน การส่งเสริมการมีความพร้อมในการให้ความช่วยเหลือชาวบ้านจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สตรีมีโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับท้องถิ่นที่ลักษณะด้านเศรษฐกิจเป็นแบบพึ่งพาเกษตรกรรม เพราะในท้องถิ่นเช่นนี้ ความคาดหวังของชาวบ้านต่อผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ที่มุ่งหวังจะดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะอยู่ที่ความสามารถในการให้ความช่วยเหลือชาวบ้านได้

(6) ส่งเสริมความสามารถในการพัฒนา ถ้าหากสภาพเศรษฐกิจของสังคมมีลักษณะพึ่งพาอุตสาหกรรมมาก รายได้ของคนในท้องถิ่นส่วนมากผูกโยงกับอุตสาหกรรม แนวทางการส่งเสริมที่มีความสำคัญเป็นพิเศษก็คือการส่งเสริมความสามารถในการพัฒนาของสตรี เพราะในสังคมที่มีลักษณะเช่นนั้น กิจกรรมทางเศรษฐกิจจะเป็นปัจจัยหลักที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ที่จะมาเป็นผู้แทนของเขาในการปกครองท้องถิ่น

จากวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ยกมา มีข้อสรุปคือ แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงในสิทธิความเสมอภาคตามบริบทต่างๆ ก็ตาม แต่สภาพความเป็นจริงแล้วผู้หญิงยังขาดการยอมรับและโอกาสในบทบาททางการเมืองการปกครอง โดยสาเหตุแห่งปัญหาของการมีส่วนร่วมในบทบาททางสังคม การเมือง การปกครองนั้น มาจากค่านิยม ความเห็น และความเชื่อที่ถูกสร้างและสะสมเกี่ยวกับความอ่อนแอของสตรี แต่ไม่ว่าอย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันก็คือ สตรีได้ทวีบทบาทและความสำคัญในสังคมมากยิ่งขึ้น มีสตรีหลายท่านที่ก้าวขึ้นมามีบทบาทในสังคมและประสบความสำเร็จเป็นที่ยอมรับของผู้คนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นวงการวิชาการ การเมือง การพัฒนาสังคม ฯลฯ ดังนั้น การเกิดขึ้นของความเปลี่ยนแปลงของสถานภาพทางสังคมของสตรีดังกล่าว จึงเป็นที่น่าสนใจศึกษาว่ามีเหตุและปัจจัยที่ทำให้เกิดขึ้นอย่างไร ซึ่งในการนี้ ผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาถึงบทบาทของผู้นำสตรีกับการบริหารพัฒนาท้องถิ่น โดยจะศึกษาจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลริมเหนือ อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นผู้นำสตรีที่เป็นที่ยอมรับและเป็นแกนนำคนสำคัญคนหนึ่งของคณะผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ โดยรายละเอียดของการศึกษาจะได้กล่าวถึงในบทอื่นๆ ของงานวิจัยฉบับนี้ต่อไป