

โอกาสความก้าวหน้าของข้าราชการสตรี ในระบบราชการไทย*

อัจฉรา สุวพันธ์

“โอกาสความก้าวหน้าของข้าราชการสตรี ในระบบราชการไทย” ในที่นี้ หมายถึงการที่บุคคลซึ่งทำงานอยู่ในองค์กรใด ๆ จะมีหนทางที่จะสามารถได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น มีความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานภายในองค์กรนั้น เมื่อกล่าวถึง โอกาสความก้าวหน้าของข้าราชการสตรีในระบบราชการไทย จึงหมายถึงการที่ข้าราชการสตรีจะมีหนทางที่จะได้รับการเลื่อนขึ้นไปดำรงตำแหน่งสูง ๆ ได้มากขึ้นเพียงใด และความยากง่ายของการที่จะได้รับโอกาส เมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการชาย

เนื่องจากผู้เขียนเป็นข้าราชการและได้ร่วมงานกับส่วนราชการต่าง ๆ หลายแห่งได้สังเกตเห็นว่า จำนวนข้าราชการหญิงมีมากกว่าจำนวนข้าราชการชายเกือบสองเท่า แต่ในระดับบริหารตั้งแต่ระดับ 7 ขึ้นไปนั้น เป็นข้าราชการชายเสียเป็นส่วนใหญ่ หรือเกือบทั้งหมด ในบางแห่งทั้ง ๆ ที่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ก็มีให้มีบทบัญญัติห้ามมิให้ข้าราชการสตรีมีโอกาสดำรงตำแหน่งหน้าที่ราชการเท่าเทียมข้าราชการชายในตำแหน่งที่ดำรงอยู่นั้น

ผู้เขียนจึงต้องการที่จะศึกษาดูว่าสภาพความไม่เสมอภาคระหว่างเพศหญิงและเพศชายที่ได้พบเห็นมาในส่วนราชการต่าง ๆ มีความเป็นจริงแค่ไหน อะไรเป็นปัจจัยสาเหตุของสภาพปัญหาดังกล่าวและจะมีผลกระทบต่อระบบราชการในประเทศไทยอย่างไร

*ผู้เขียนขอขอบคุณอาจารย์ ดร. จุรี วิจิตรวาทการ ที่ได้ให้ความช่วยเหลือในการเขียนและปรับปรุงบทความนี้

สภาพปัญหา

ปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างเพศหญิงและเพศชาย ที่ได้กล่าวถึงไว้แล้วนั้น เป็นสิ่งที่ยังคงเป็นความจริงอยู่ในสังคมไทยปัจจุบันนี้ สถานภาพและบทบาทของสตรีในการประกอบอาชีพ ยังไม่ได้รับความสนใจ ที่จะได้รับการพัฒนาให้ได้รับความเสมอภาคเท่าเทียมกับชาย ที่เห็นได้ชัดคือโอกาสในการประกอบอาชีพ โอกาสก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน และระดับรายได้ของสตรียังน้อยกว่าชายมาก¹ ในทุกวงการ ทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐบาล

ภาครัฐบาลโดยเฉพาะในระบบราชการนั้น มีกฎหมายปิดโอกาสไม่ให้สตรีได้เข้ารับราชการในบางตำแหน่ง เช่น ตำแหน่งเจ้าพนักงานปกครอง (ตำแหน่งปลัดอำเภอ) โดยกล่าวอ้างว่าเป็นงานที่ไม่เหมาะกับสตรี ต้องทำงานในท้องถิ่นในอำเภอทุกกันการเป็นงานที่ต้องเสี่ยงกับภัยอันตราย ฯลฯ แต่เราจะเคยได้เห็น ได้รับทราบถึงข้าราชการครูขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ครูประจำตำบล ครูอาสาสมัครอื่นๆ หรือข้าราชการผดุงครรภ์อนามัย ที่อุทิศตัวเข้าไปอยู่ในท้องถิ่นที่ทุรกันดาร เธอและหรือเขาเหล่านั้นต้องเข้าไปอยู่ในท้องถิ่นระดับหมู่บ้านระดับตำบลเสี่ยงด้วยซ้ำต้องเสี่ยงกับภัยอันตรายต่างๆ มากมาย ดังที่เราได้ทราบข่าวจากหน้าหนังสือพิมพ์เสมอๆ ว่า ครูโรงเรียนในแดนผู้ก่อการร้ายถูกจับเป็นตัวประกันหรือถูกฆ่าตาย เมื่อเปรียบเทียบกับปลัดอำเภอหรือนายอำเภอหนุ่มๆ ที่อยู่ประจำในท้องถิ่นระดับอำเภอ และเท่าที่ผู้เขียนได้รับฟังจากปลัดอำเภอหนุ่มๆ ที่เข้ามาศึกษาในสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ส่วนใหญ่จะเล่าถึงประสบการณ์สนุกสนานเฮฮาดื่มเหล้าเมาสุรา แม้แต่ในระหว่างช่วงเวลาปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือเทคนิควิธีการหลอกผู้บังคับบัญชาว่าออกตรวจท้องที่ตำบลหรือหมู่บ้าน แต่ในความเป็นจริงแล้วจะออกไปหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับเทคนิคของแต่ละบุคคล จากสภาพเช่นนี้ทำให้เกิดความรู้สึกว่า “ผู้หญิงมีสิทธิที่จะเสี่ยงกับภัยอันตรายในท้องถิ่นทุรกันดาร ตราบที่ร่าอยู่ก็งานที่ลำบากยากเข็ญได้เช่นเดียวกับชาย แต่ไม่มีสิทธิจะได้เป็นปลัดอำเภอ นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้เช่นชาย” อย่างนั้นหรือ

อย่างไรก็ตามแม้ว่าในระบบราชการไม่เปิดโอกาสให้สตรี ในบางตำแหน่ง แต่สำหรับตำแหน่งอื่น ๆ ที่เปิดโอกาสให้เข้ารับราชการได้นั้น (ซึ่งต่อไปผู้เขียนจะกล่าว เฉพาะในส่วนที่เมื่อสตรีได้มาสู่ระบบราชการแล้ว) โอกาสในความก้าวหน้า โอกาสในการ ได้รับค่าจ้างอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งพอจะถือได้ว่าเป็นส่วนใหญ่ของทั้งระบบที่สตรีมีโอกา สดีที่สุด แต่เมื่อได้เข้ามาอยู่ในระบบราชการแล้วก็ยังคงปรากฏสัญญาณของปัญหา ความ แตกต่างกันระหว่างเพศบางประการ เพราะปัจจุบันนี้สตรีที่มีความรู้สูงและอยู่ในระดับ นักบริหารชั้นสูง มีไม่มากนักเมื่อเทียบกับเพศชาย ปัญหาของความไม่เสมอภาคของ หญิงชายที่เราได้ยินได้ฟังกันอยู่เสมอนี้ ถ้าพิจารณาให้ดีแล้วจะเห็นว่าไม่ใช่อยู่ที่ “ความ เป็นเพศหญิง” แต่ขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ เช่น ความเชื่อดั้งเดิม ภาระหน้าที่ตาม บทบาทที่สังคมคาดหวัง คือ บทบาทของมารดาและภรรยา รวมทั้งการเป็นแรงงานที่ช่วย เพิ่มรายได้ให้กับครอบครัวด้วย

เพื่อชี้ให้เห็น ถึงความไม่เสมอภาคในโอกาสความก้าวหน้าของชาย — หญิง ในระบบราชการไทย ผู้เขียนจะขอยกสำนักงาน ก.พ. มาเป็นตัวอย่างสำหรับการ เปรียบเทียบความก้าวหน้าระหว่างข้าราชการชาย — หญิง ว่ามีความแตกต่างมากน้อยกัน เพียงใดจากรายงานผลการสำรวจกำลังคนในสำนักงาน ก.พ. ของกองวิชาการสำนักงาน ก.พ. รายงานว่า โครงสร้างของกำลังคนในสำนักงาน ก.พ. (ปีงบประมาณ 2522 — 24) มีข้าราชการทั้งหมดในปีงบประมาณ 2522 จากระดับ 1 ถึงระดับ 11 ในสายงานต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 674 คน โดยมีจำนวนแยกตามเพศ คือเป็นหญิง 399 คน เป็นชาย 275 คน (ดูแผนภูมิที่ 1) ในปีงบประมาณ 2523 มีข้าราชการจากระดับ 1 ถึงระดับ 11 ในสายงาน ต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 696 คน เป็นหญิง 432 คน เป็นชาย 264 คน (ดูแผนภูมิที่ 2) และ ในปีงบประมาณ 2524 มีข้าราชการจากระดับ 1 ถึงระดับ 11 ในสายงานต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 704 คน เป็นหญิง 440 คน เป็นชาย 264 คน (ดูแผนภูมิที่ 3) จากโครงสร้างเหล่านี้ เราจะเห็นว่าในสำนักงาน ก.พ. เป็นหน่วยงานที่มีหญิงมากกว่าชาย แต่เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนข้าราชการที่อยู่ในระดับบริหาร คือระดับ 7 ขึ้นไปแล้ว ปรากฏว่าจะเป็นชาย

มากกว่าหญิง และจะเป็นชายทั้งหมดในระดับ 8, 9, 10 และ 11 เราจะเห็นว่าเป็นลักษณะที่ขัดแย้งกัน เพราะจากโครงสร้างของข้าราชการทั้งหมดในสำนักงาน ก.พ. ซึ่งหญิงมากกว่าชาย แต่ระดับบริหารจะเป็นชายมากกว่าหญิง ซึ่งไม่ได้เป็นไปในลักษณะที่เป็นสัดส่วนที่ตามกัน ถ้าเราจะพิจารณาว่าการเปลี่ยนแปลงที่แสดงถึงความก้าวหน้าของกำลังคนที่สำคัญ คือการเปลี่ยนแปลงจากผู้ปฏิบัติงานเป็นหัวหน้างาน ระดับ 6 จากหัวหน้างานระดับ 6 เป็นหัวหน้าฝ่ายระดับ 7 และจากหัวหน้าฝ่ายเป็นผู้อำนวยการกองระดับ 8 แล้วจึงจะขึ้นไปสู่ระดับสูงสุด คือระดับนักบริหาร แล้วตั้งแต่ปีงบประมาณ 2522 — 2525 ในปัจจุบัน⁴ ก็แสดงให้เห็นถึงโอกาสความก้าวหน้าของข้าราชการหญิงว่ามีโอกาสน้อยกว่าข้าราชการชายนั้นคือการเลื่อนจากตำแหน่งระดับ 5 ขึ้นตำแหน่งระดับ 6 ข้าราชการหญิงได้เลื่อนรวม 46 คน ข้าราชการชายได้เลื่อนรวม 49 คน การเลื่อนจากตำแหน่งระดับ 6 ขึ้นดำรงตำแหน่งระดับ 7 ข้าราชการหญิงได้เลื่อนรวม 12 คน ข้าราชการชายได้เลื่อนรวม 43 คน สำหรับการเลื่อนจากตำแหน่งระดับ 7 ขึ้นดำรงตำแหน่งระดับ 8 และสูงขึ้นไปถึงระดับ 11 นั้น เป็นการเลื่อนเฉพาะในกลุ่มของข้าราชการชายทั้งหมด

ในสำนักงาน ก.พ.⁵ ได้แบ่งกลุ่มกำลังคนออกตามลักษณะงานเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มงานหลักและกลุ่มงานสนับสนุน ในกลุ่มงานหลักแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ตามลักษณะอาชีพ คือกลุ่มงานบริหารงานบุคคล ประกอบด้วยกำลังคนในสายงาน เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล เจ้าหน้าที่การศึกษา เจ้าหน้าที่ฝึกอบรม นักวิชาการสอบ และกลุ่มงานนิติการคือสายงานนิติกร และจากรายงานผลสำรวจสรุปว่า ทางก้าวหน้าของกำลังคนในกลุ่มอาชีพต่าง ๆ มีแต่ทางก้าวหน้าในสายงานบริหารเท่านั้น ถ้าเราจะนำมาพิจารณาเพิ่มเติมเฉพาะในสายงานบริหารงานบุคคลที่เป็นสายงานหลัก ประกอบด้วยสายงานเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล เจ้าหน้าที่การศึกษา เจ้าหน้าที่ฝึกอบรม นักวิชาการสอบ ซึ่งเป็นสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ 3 ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งในสายงานเหล่านี้จะต้องมีระดับการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี โดยเราจะพิจารณาแบ่งแยกตามเพศถึงโอกาสความก้าวหน้าว่าเพศใดจะมีโอกาสมากกว่ากัน⁶ จากจำนวนเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคลทั้งหมด 187 คน เป็น

ชาย 92 คน เป็นหญิง 95 คน เจ้าหน้าที่การศึกษาทั้งหมด 63 คน เป็นชาย 30 คน เป็นหญิง 33 คน เจ้าหน้าที่ฝึกอบรมทั้งหมด 35 คน เป็นชาย 17 คน เป็นหญิง 18 คน และนักวิชาการสอบทั้งหมด 60 คน เป็นชาย 15 คน เป็นหญิง 45 คน จะพบว่าในสามสายงานแรก ข้าราชการชายและหญิงมีจำนวนใกล้เคียงกัน โดยมีหญิงมากกว่าชายสายละไม่เกิน 3 คน สายนักวิชาการสอบหญิงมากกว่าชาย 30 คน แต่พอเข้าสู่ตำแหน่งในระดับ 6—9 จะเป็นชายมากกว่าหญิง ในสามสายงานแรกยกเว้นนักวิชาการสอบ เพราะโดยจำนวนรวมมีหญิงมากกว่าชายอยู่เดิมแล้ว (ดูตารางที่ 1)

นอกจากนี้ สิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าข้าราชการหญิงมีทัศนคติ และความรู้สึกเกี่ยวกับโอกาสความก้าวหน้าของตนว่ามีน้อยกว่าข้าราชการชาย ก็อาจจะพิจารณาได้จาก การแสดงออกโดยตั้งคำถามเพื่อสัมภาษณ์ เลขาธิการ ก.พ. ว่า “เราพวกผู้หญิงรู้สึกว่าการไปประจำต่างประเทศนี้ รู้สึกว่าได้รับการพิจารณาจากฝ่ายบริหารน้อยกว่าฝ่ายชายนะจะสังเกตเห็นว่าการไปประจำต่างประเทศ ถ้าประเทศไหนมีผู้หญิงเยอะก็จะเอาขึ้นมาเป็นข้ออ้างว่า ประเทศนี้ผู้หญิงเยอะแล้ว เพราะฉะนั้นต่อไปขอส่งผู้ชาย บางประเทศเขาไม่ได้ขอมาว่าชายหรือหญิง เพราะฉะนั้นชายและหญิงก็ได้รับการพิจารณาเท่าเทียมกัน ซึ่งความจริงถ้าประเทศไหนมีผู้ชายเยอะแล้วก็น่าจะบอกว่าประเทศนี้ผู้ชายเยอะแล้ว พิจารณาเฉพาะผู้หญิงบ้าง ยกตัวอย่างง่าย ๆ อย่างฟิลิปปินส์ ขณะนี้มีผู้หญิงอยู่ 2 คน นอกนั้นก็ผู้ชายทั้งนั้น ไม่ทราบว่ามีฝ่ายบริหารกี่คนยังงี้”

หรือ “ทำไมหัวหน้างานผู้ดูแลต้องเป็นชาย รู้สึกว่าผู้หญิงน่าจะทำได้ดีกว่า เพราะนักเรียนต้องการความอบอุ่น ขอให้ฝ่ายบริหารพิจารณาอย่างเสมอภาค โดยไม่แบ่งเพศจะได้หรือไม”⁸

จากข้อมูลที่เปรียบเทียบให้เห็นเป็นเพียงตัวอย่างส่วนน้อย ในระบบราชการไทยและจากหน่วยงานที่ค่อนข้างจะเป็นหน่วยงานที่ทันสมัย มีความก้าวหน้ามากที่สุดแห่งหนึ่งและทั้งยังมีลักษณะงานที่เป็นงานทั่วไป ที่ชายทำได้ หญิงทำได้ ถ้าเราลองหยิบยกหน่วยงานแห่งอื่น ๆ มาพิจารณาดู สิ่งที่เราจะพบมีแนวโน้มไปในทางที่สภาพเช่นนี้

จะเห็นได้ชัดยิ่งขึ้น และเป็นสภาพที่มีอยู่จริง ถึงแม้เราไม่อาจจะวัดความรุนแรงของ ความกดดัน การต่อต้านสภาพปัญหาได้เพราะเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้านด้วยกัน ทั้งอายุราชการ ทักษะของผู้บังคับบัญชา ความรู้ความสามารถของข้าราชการ ลักษณะ ของสายงานรวมทั้งปัจจัยทางสังคมอื่น ๆ ซึ่งจะทำให้ระดับความรุนแรงของสภาพปัญหา แต่ละสถานการณ์แตกต่างกันออกไป

การที่สภาพปัญหาความไม่เสมอภาค ของข้าราชการหญิงและชายเป็นอยู่ เช่นนี้ ผู้เขียนเชื่อว่า ปัจจัยสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหานี้คือ กำนियมของสังคม ทั้งที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า สภาพความไม่เสมอภาคระหว่างสตรีและบุรุษโดยเฉพาะในโอกาส ความก้าวหน้าในระบบราชการไทย ยังคงมีอยู่ซึ่งควรจะได้รับการพัฒนาให้เกิดความเสมอ ภาคขึ้น จึงขอคัดคำกล่าวของ ศาสตราจารย์ไอรีน คอร์ทเลส อดีตคหบดี (หญิง) คณะนิติ ศาสตร์ มหาวิทยาลัยฟิลิปปินส์ มีสาระสำคัญว่า

“ความเสมอภาคทางกฎหมาย เป็นสิ่งที่พึงจะต้องแสวงหา ทั้งนี้เนื่องจาก ผู้หญิงทุกคนในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลต่างก็มีศักดิ์ศรีและคุณค่าของความเป็นมนุษย์ เหมือนกับชาย และก็ควรที่จะได้รับการยอมรับและ **การปฏิบัติ** ต่อที่เท่าเทียมกับชาย ในฐานะที่เป็นมนุษย์เหมือนกัน.....ความเสมอภาค ทางกฎหมายเป็นเงื่อนไขอันสำคัญที่จะ ทำให้หญิงแสดงออกซึ่งศักยภาพของเธออย่างเต็มที่ และทำให้หญิงสามารถเข้ามามีส่วน ร่วมในการพัฒนาประเทศในส่วนทั้งหมด.....ดังนั้นความพยายามที่จะให้ได้มาซึ่งความเสมอ ภาคของหญิงนั้น จึงมิใช่เพื่อประโยชน์เฉพาะตัวของหญิงเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากหญิง เป็นประชากรถึงครึ่งหนึ่งของประเทศ.....การเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างเต็ม ศักยภาพของหญิง จะต้องเป็นไปในลักษณะร่วมแรงร่วมใจกับชายในการพัฒนาประเทศ ไปสู่เป้าหมายเดียวกัน และเป็นการเข้ามาในฐานะที่ต่างฝ่ายต่างช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มิใช่เป็นลักษณะของศัตรูที่จะต้องห้าหน้ากัน”

คำกล่าวนี้เป็นความพยายามที่จะชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของความเสมอภาค ทางกฎหมาย ซึ่งเมื่อหันมามองประเทศไทย กฎหมายไทยมีลักษณะที่ค่อนข้างจะเอื้อ

อำนาจต่อความเสมอภาคในตำแหน่งต่างๆ อยู่แล้วในปัจจุบัน โดยเฉพาะในเรื่องความเสมอภาคในโอกาสก้าวหน้าในระบบราชการ ซึ่งกฎระเบียบต่างๆ ก็มีได้ระบุนำข้าราชการสตรีดำรงตำแหน่งในระดับบริหาร ก็อาจจะทำให้เรางงงวยสงสัยว่า ทำไมสภาพความไม่เสมอภาคในโอกาสก้าวหน้ายังคงอยู่ ทั้งที่กฎหมายได้เปิดโอกาสให้แล้ว จึงขอพิจารณาปัจจัยสาเหตุดังนี้

ปัจจัยของความไม่เสมอภาคในโอกาสก้าวหน้าของข้าราชการสตรี

ค่านิยมของสังคมต่อสตรี สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้สตรีมีโอกาสนำหน้าในอาชีพน้อยกว่าชายได้แก่ วัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมของไทย¹⁰ ที่เห็นคุณค่าของการเป็นกุลสตรีมาตลอด คือสตรีเป็นคนที่ต้องอ่อนในหลายกรณี เช่น อ่อนน้อม อ่อนไหว อ่อนหวาน และอ่อนแอ นอกจากนั้น การอบรมสั่งสอนสตรีไทย ตั้งแต่สมัยสุโขทัย ศรีอยุธยา และต้นรัตนโกสินทร์ก่อนรัชกาลที่ 5 ก็ยังเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบหลักของสตรีไทย ว่าคือปฏิบัติงานบ้าน งานครัว ดูแลบิดามารดา ปรนนิบัติสามี อบรมเลี้ยงดูบุตรธิดา ส่วนการทำงานนอกบ้านเพื่อหารายได้ เป็นหน้าที่รองซึ่งสตรีอาจทำหรือไม่ทำก็ได้¹¹ วัฒนธรรมดั้งเดิมเหล่านี้ทำให้คนส่วนใหญ่มีทัศนคติและยอมรับค่านิยมที่ไม่เป็นธรรม เกี่ยวกับสตรี ในการประกอบอาชีพ (นอกบ้าน) จารีตประเพณีเหล่านี้ มีอิทธิพลต่อความเชื่อที่ว่า สตรีมีความรู้ความสามารถน้อยกว่าชาย ดังนั้น การที่สตรีประสบกับปัญหาของสภาพความไม่เสมอภาค ในการประกอบอาชีพและความก้าวหน้า นั้น สืบเนื่องมาจากความเชื่อที่ว่า สตรีขาดความรู้ ขาดความสามารถ ขาดความเชื่อมั่นในตนเอง ฯลฯ นั่นเอง

นอกจากนั้น ยังมีความเชื่ออีกว่า หากสตรีได้ปฏิบัติตนในบทบาทของผู้ที่มีความเข้มแข็งแบบบุรุษ เช่น มีลักษณะของความเป็นผู้นำที่ประสบความสำเร็จในการทำงาน คือ มีความแข็งแกร่ง แข็งกร้าว กล้าเสี่ยงและมีความเชื่อมั่นในตนเอง แล้วสตรีผู้นั้นจะถูกกล่าวหาว่าเป็นสตรีที่ไม่ใช่กุลสตรีที่พึงาม¹¹ ความเชื่อหนึ่งซึ่งเป็นเหมือนสิ่งที่

ผู้มักสตรีไว้กับจารีตประเพณีดั้งเดิม และเป็นกำแพงที่บ้องกั้นไม่ให้สตรีแสดงบทบาทออกนอกวิถีทาง ซึ่งเสี่ยงต่อการถูกประณามจากสังคม

ปัจจัยค่านิยมนี้ เป็นเหตุมาจากวัฒนธรรมดั้งเดิมของไทย โดยรับเอาวัฒนธรรมของจีนและ อินเดีย ซึ่งให้ความสำคัญกับเพศชายมากกว่า มาผสมผสานกัน วัฒนธรรมเหล่านี้เข้ามากำหนดบทบาทของสตรีในสังคมเอาไว้ โดยมีสิทธิและหน้าที่ที่น้อยกว่าชายมาก จากบทบาทที่น้อยกว่าของสตรี ตามที่กำหนดไว้นี้เอง ทำให้เกิดระบบความเชื่อของสังคม เกี่ยวกับสตรีหลายประการ ซึ่งทำให้การมองสตรี การตัดสินสตรีของคนทั่วไปในสังคม เป็นไปอย่างไม่เสมอภาค กับชาย เช่น

การกำหนดบทบาทของสตรีไว้เฉพาะภายในบ้าน ทำให้เกิดความเชื่อว่ากุลสตรีที่ดีควรสงบเสงี่ยมอยู่ในบ้านเท่านั้น เป็นการปฏิเสธ การมีบทบาทในสังคม (นอกบ้าน) ในฐานะผู้นำ ในฐานะนักบริหาร ของสตรีอย่างสิ้นเชิง

จากสภาพทางกายภาพของหญิงที่อ่อนแอกว่า ในสตรี (โบราณ) ที่ต้องใช้แรงงานทำให้เกิดความเชื่อว่างูญงน้อยกว่าชาย ในทุกด้าน ทั้งแรงงานและทั้งความคิด กลายเป็นอคติทางเพศ ที่ฝังรากลึกอยู่ในระบบความเชื่อ ของคนทั่วไปในสังคม ซึ่งจะมียอคติอยู่เสมอในการตัดสิน ผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงาน หรือแม้แต่ผู้บังคับบัญชาที่เป็นสตรีเป็นการส่งผลโดยตรงต่อโอกาสในเรื่องต่างๆ ของสตรี นอกจากนี้ยังมีผลกระทบต่อกำลังใจของสตรี ทำให้ขาดความกระตือรือร้น และเพาะเป็นนิสัยไม่รักความก้าวหน้า ในหน้าที่การงาน และสถานภาพของสตรีก็จะยิ่งต่ำลงไปอีก

ปัจจัยค่านิยมของสังคมอันนี้ ส่งผลต่อโอกาสก้าวหน้าของสตรีในระบบราชการโดยผ่านทางทัศนะของผู้บังคับบัญชา ข้าราชการสตรีเอง ผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงาน ซึ่งจะมีผลต่อการตัดสินใจ การปฏิบัติต่อการยอมรับ การปฏิบัติตน ฯลฯ และในที่สุดก็จะส่งผลต่อโอกาสความก้าวหน้าของข้าราชการสตรีในหน้าที่ราชการ ทั้งๆ ที่ในเรื่องของการทำงาน โดยเฉพาะในระดับบริหาร (ปัจจุบัน) เป็นงานที่ไม่ต้องใช้แรงกายใดๆ เลย สตรีก็มีความสามารถเท่าเทียมกับชายเช่นกัน (ในบางคนอาจมีความ

สามารถมากกว่าด้วยซ้ำ) ถ้าหากสังคมให้ความยอมรับบทบาทหนึ่งของสตรี และให้โอกาสในการฝึกฝนในการทดลองปฏิบัติบ้าง ผู้เขียนเชื่อว่า สตรีจะสามารถพัฒนาศักยภาพของตนได้เท่าเทียมกับชายในที่สุด

ลักษณะบางอย่างภายในตัวสตรี

ลักษณะบางอย่างภายในตัวสตรี เป็นปัจจัยอันหนึ่งที่ทำให้โอกาสความก้าวหน้าของสตรี ในวงราชการต้องตกเป็นรองผู้ชายอยู่เสมอ ซึ่งเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมภายนอกต่อความนึกคิด และภาระหน้าที่ของสตรี จึงทำให้โอกาสของสตรีลดลง

ความเชื่อและความสำนึก¹³ เป็นความรู้สึคนึกคิดของสตรี ที่ได้รับอิทธิพลจากสังคม โดยอาจจะผ่านทางการศึกษา การอบรมสั่งสอน การเรียนรู้ ฯลฯ ทำให้สตรีส่วนใหญ่ยอมรับสภาพ และบทบาทที่ด้อยกว่าชายในทุกๆ ด้าน จากการศึกษาวิจัยของ ศศิพัฒน์ ยอดเพชร และ สุรางค์รัตน์ อรรถศาสตร์ศรี¹⁴ พบว่าข้าราชการสตรี ให้ความสำคัญเห็นตรงกันว่า การที่ข้าราชการชายก้าวหน้าเร็วกว่าข้าราชการสตรี เป็นเรื่องธรรมดา เป็นเรื่องที่สังคมยอมรับและมีความเหมาะสม นอกจากนั้นข้าราชการสตรี ต่างมองในแง่การบริหารว่า ชายควบคุมงานบริหารได้ดีกว่าหญิง รวมทั้งชายมีปัญหาในการทำงานน้อยกว่า จึงทุ่มเทให้กับการทำงานได้มากกว่า จากการศึกษาอันเดียวกันนี้ยังสรุปได้อีกว่า ข้าราชการสตรี คิดว่าตนยังไม่ได้รับการยอมรับในความรู้ความสามารถ จากสังคม ผู้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงาน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อโอกาสความก้าวหน้าของข้าราชการสตรี

ความเชื่อและความสำนึกเช่นนี้เอง ได้ส่งผลกระทบต่อลักษณะการทำงาน ของข้าราชการสตรีในหน้าที่ ส่งผลกระทบต่อความสำนึกและความตั้งใจจริง ในการปฏิบัติงาน และต่อการพัฒนาความรู้ ความสามารถของตนเอง ซึ่งเป็นไปในทางถดถอยลงทุกที กล่าวคือ ยิ่งอายุราชการยิ่งมาก การทำงานยิ่งหย่อนยานลงทุกขณะ จนในที่สุดจะส่งผลกระทบต่อความก้าวหน้า ทำให้ตำแหน่งสูงๆ ถูกข้าราชการชายซึ่งกระตือรือร้นกว่า มีการพัฒนามากกว่า และมีความหวังมากกว่า แย่งชิงเอาไปหมด แม้ว่าความเชื่อ

และความสำนึกนี้ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อความก้าวหน้าของข้าราชการสตรีโดยตรง และทุกคนไป แต่ถ้าเราวิเคราะห์ให้ลึกซึ้งเราจะพบลักษณะเช่นนี้อยู่ในวงราชการไทย เราจะพบว่าอย่างไ้มากมาย เช่น ข้าราชการสตรีที่อายุมาก ๆ มักมีลักษณะการทำงานที่ค่อนข้างล่าช้า และไม่สนใจตำแหน่งสูง ๆ ที่มีความรับผิดชอบมาก ๆ ต้องการเพียงทำงานไปวันหนึ่งวันหนึ่ง เท่านั้น ลักษณะเช่นนี้จะแตกต่างไปจากข้าราชการชาย ในวัยเดียวกันอย่างสิ้นเชิง

ภาระหน้าที่ของสตรีคาบหมบาทในสังคม ดังที่กล่าวแล้วว่า วัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมของไทย ได้กำหนดบทบาทภาระหน้าที่ของสตรีเอาไว้ค่อนข้างชัดเจน เน้นที่ภาระหน้าที่ภายในครอบครัว ซึ่งจะหลีกเลี่ยงมิได้ จนในปัจจุบันนี้ บทบาทภาระหน้าที่ดังกล่าวยังคงเชื่อกันว่า ต้องเป็นภาระหน้าที่ของสตรี ของภรรยาและของมารดา ดังนั้นการที่สตรีจะละทิ้งภาระหน้าที่ดังกล่าวไปเสียเลยย่อมกระทำไม่ได้ ข้าราชการสตรีจึงเหมือนพยายามที่จะแยกภาระทั้ง 2 อย่างไว้ในเวลาเดียวกัน คือ ภาระในหน้าที่ราชการและภาระภายในครอบครัว จากการศึกษาวิจัย พบว่าข้าราชการสตรีส่วนใหญ่ มีความวิตกกังวลทั้งงานหลวงและงานราษฎร์ และทำให้เกิดความมกพร่องในหน้าที่การงาน หรือหน้าที่แม่บ้าน¹⁵

ในประเด็นนี้ ถ้าจะเปรียบเทียบกันระหว่างข้าราชการหญิงและข้าราชการชาย เราจะพบว่า เป็นข้อเสียเปรียบของข้าราชการหญิง ในขณะที่ข้าราชการชายไม่ต้องคอยวิตกกังวลเกี่ยวกับกิจการภายในครอบครัวเลย โดยโยนภาระหน้าที่ทั้งหลายทั้งต่อคู่ครอง และต่อบุตรธิดาไปไว้ในความรับผิดชอบของสตรีแต่เพียงผู้เดียว ลักษณะเช่นนี้ทำให้ข้าราชการชาย มีโอกาสในการทำงานมากกว่า มีความสามารถที่จะทุ่มเทจิตใจให้กับงานได้มากกว่า จนกระทั่งเกิดความแตกต่างในโอกาสก้าวหน้าในหน้าที่การงานขึ้นระหว่างข้าราชการทั้ง 2 เพศ นี้

ค่านิยมของสังคมที่มีต่อสตรี ลักษณะบางอย่างภายในตัวสตรี ความเชื่อและความสำนึกตลอดจนภาระหน้าที่ของสตรีที่ต้องกระทำตามบทบาทที่สังคมกำหนดและ

ด้วยเหตุที่ประเทศเราเป็นประเทศด้อยพัฒนา ซึ่งความด้อยพัฒนา¹⁰ ก็เป็นเหตุหนึ่งของโอกาสที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย เพราะได้ส่งผลกระทบมายังสังคมโดยส่วนรวมเป็นการสร้างทัศนคติและค่านิยมต่างๆ ที่ไม่ค่อยจะดีนักหลาย ๆ อย่าง เช่น เพื่อความอยู่รอดของปัจเจกชน การรักพวกพ้องในทางที่ผิด การวางเฉยที่เห็นคนอื่นทำผิด ฯลฯ รวมทั้งทัศนคติต่อสตรีผิด ๆ และเพราะสตรีเฟื่องจะผันสภาพของการกดขี่อย่างเด็ดขาด มาเพียงแค่ 49 ปี เท่านั้นเอง โดยต้องตกอยู่ในสภาพทรมาน หาส สัตว์เลี้ยง เป็นเวลานานถึง 600 ปี¹⁷ (บังคับโดยกฎหมายลักษณะผัวเมีย ยกเลิกเมื่อ 2478 โดย ป.แห่งลักษณะครอบครัว) ดังนั้นค่านิยม และทัศนคติต่อสตรีจะยังคงสภาพเช่นนี้ไปอีกนาน

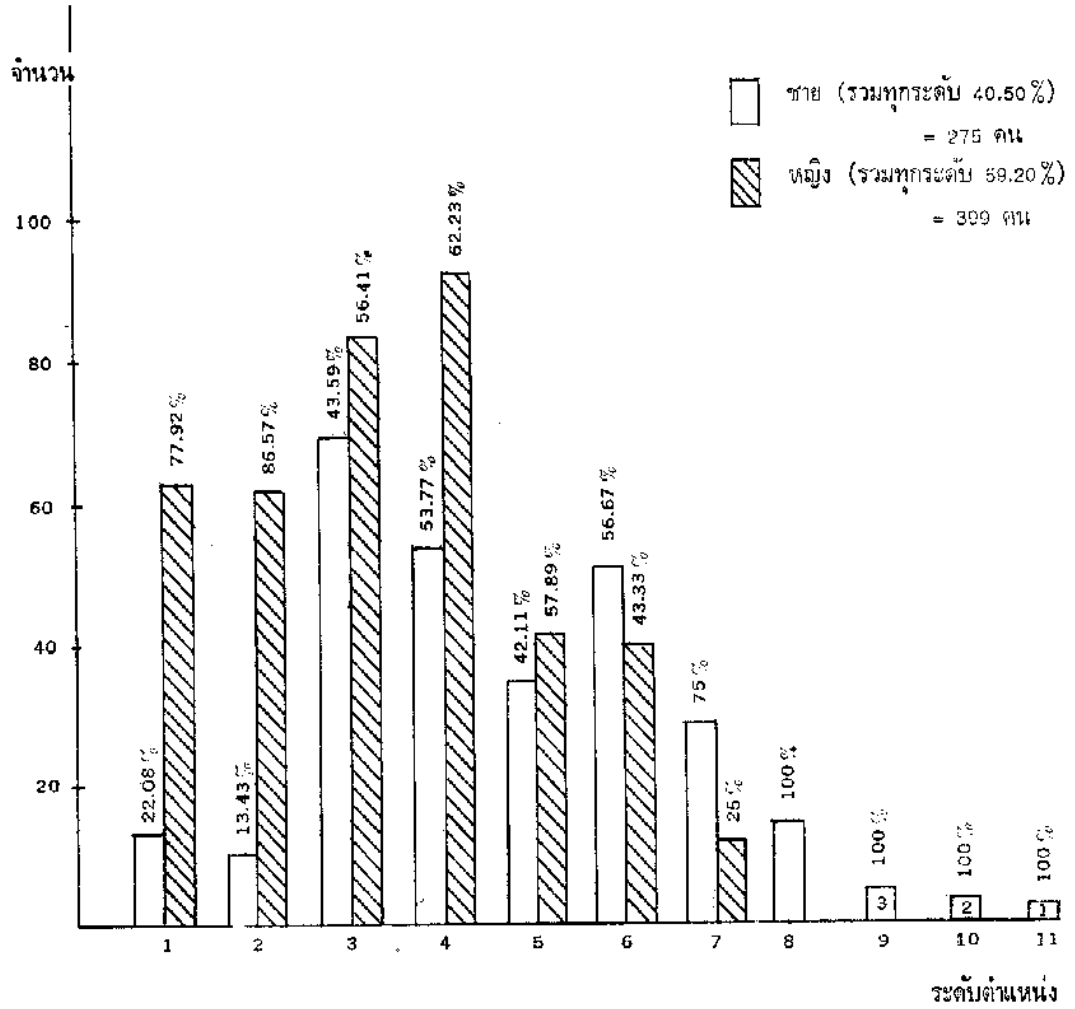
ผลกระทบจากความไม่เสมอภาคในโอกาสก้าวหน้าของข้าราชการสตรี

จากสภาพที่เกิดขึ้นและเป็นอยู่ในสังคมประเทศเรา โดยเฉพาะสภาพในระบบราชการ ดังที่ได้ชี้ให้เห็นในสภาพของปัญหาและปัจจัยสาเหตุดังกล่าวมาแล้วนั้น ถ้าพิจารณาอย่างลึกซึ้งพออย่างรอบคอบพอจะเห็นว่าไม่ใช่เรื่องเล็กน้อยเลย เพราะถ้าจะมองในแง่ของการบริหาร ตามที่อาจารย์สุสดี สัตยมานะ ได้กล่าวถึงไว้ใน "การบริหารรัฐกิจ"¹⁸ ว่าได้มีการศึกษายืนยันแล้วว่า ขวัญ มีผลต่อการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานคือ ถ้าขวัญดี ผลผลิตที่ออกมาจะสูง ในทางกลับกัน ถ้าขวัญไม่ดี ผลผลิตที่ได้จะต่ำลง และยังกล่าวว่า ขวัญจะเกิดขึ้นได้ในหมู่ผู้ปฏิบัติงาน เมื่อผู้ปฏิบัติงานได้รับการสนองตอบต่อความต้องการทางร่างกายและทางจิตใจ อันได้แก่ความต้องการในการยอมรับในความสามรถ ความต้องการที่จะได้รับการยกย่อง ความต้องการในความสำเร็จในชีวิต เหล่านี้ซึ่งไม่ได้ระบุไว้ว่าเป็นความต้องการของผู้ชายเท่านั้น ผู้หญิงก็มีความต้องการอย่างเดียวกันนี้เช่นกัน เพราะฉะนั้นตราบิตที่สังคมยังให้คุณค่าแก่ผู้หญิงเพียงผู้ให้กำเนิดทารกเป็นมารดา ทำงานพิมพ์ดีด งานเลขานุการ งานบริการ และรับใช้ต่างๆ เราก็คงจะเห็นภาพข้าราชการหญิง นั่งคุยโอ้อ้อซุบซิบนินทา ทานผลไม้ตอมในเวลาราชการอยู่ต่อไป..... ในทางการบริหารนี้ สภาพเช่นนี้อาจนำมาซึ่งปัญหาอื่น ๆ อีก เช่น การสูญเสียกำลังคน การจัดเตรียมกำลังคน ฯลฯ

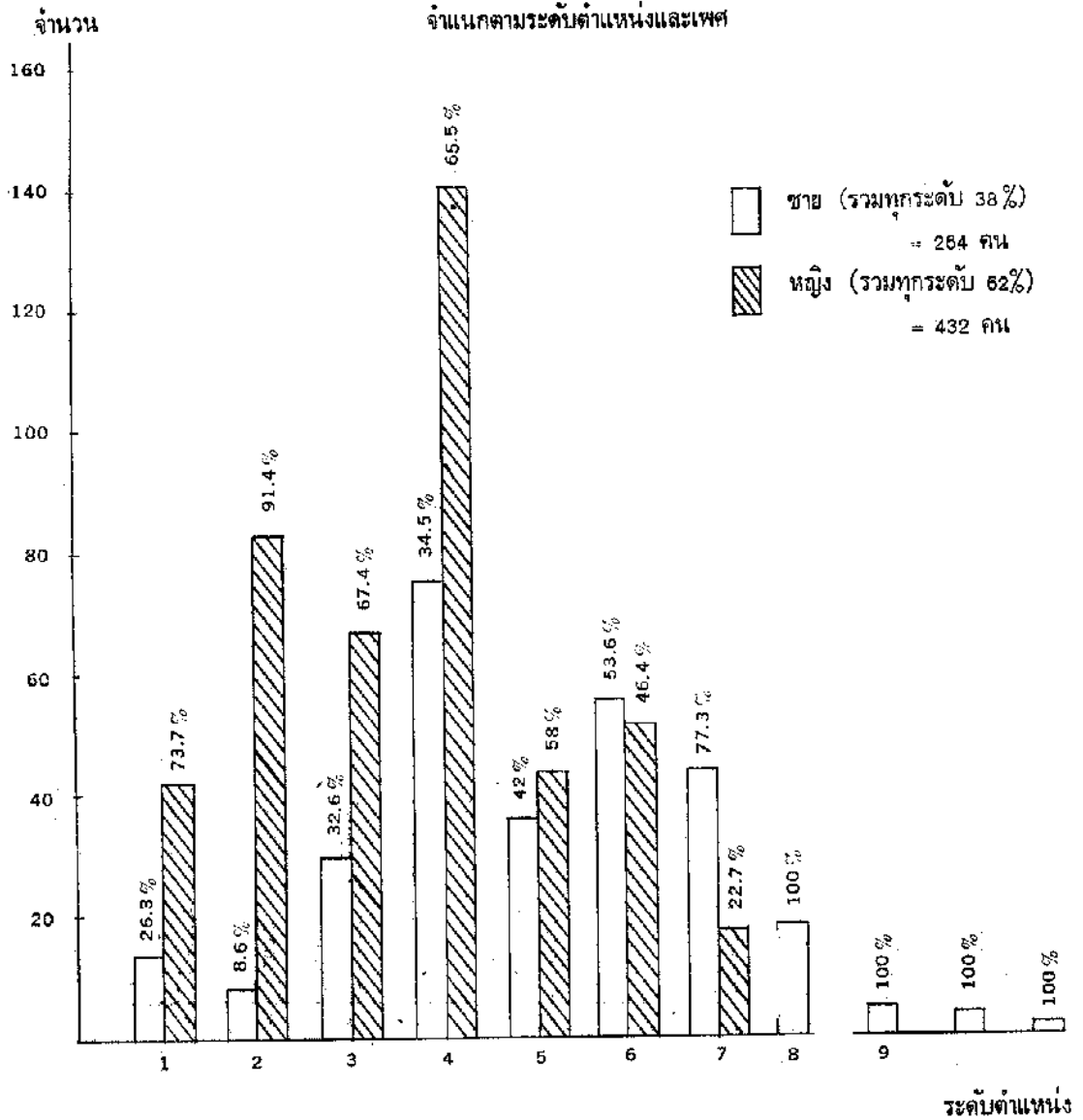
ถ้าจะมองในแง่ของการใช้ทรัพยากรไม่เต็มที่ เราจะเห็นว่า จากการศึกษาที่ประเทศไทยมีประชากรมากกว่าครึ่งหนึ่งเล็กน้อยเป็นหญิง อีกครึ่งหนึ่งเป็นผู้ชาย เรามีผู้นำ มีนักบริหารที่มีความสามารถ มีข้าราชการตำแหน่งสูง ๆ ที่เก่งกาจ มาจากประชากรที่เป็นผู้ชายซึ่งเป็นประชากรเพียงครึ่งเดียว ทั้งหมดนี้เท่ากับว่าเราเอาความหวังของประเทศของสังคมยกให้เป็นหน้าที่ของประชากรเพียงครึ่งเดียว ทำไมเราไม่หันมามองมาหวังในอีกครึ่งหนึ่งของประชากรของเราดูบ้าง เราอาจจะได้ผู้นำที่ดีกว่า นักบริหารที่สามารถกว่า และข้าราชการตำแหน่งสูง ๆ ที่เก่งกาจกว่ามาจากส่วนครึ่งหนึ่งของประชากรก็ได้ เราอาจจะได้รัฐสตรี ที่เสียสละทุกอย่างเพื่อประเทศชาติ เพื่อสังคมของเราบ้างก็ได้ เพราะฉะนั้น “ทรัพยากรคน” ซึ่งนับเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งในการพัฒนาประเทศ เราควรอย่างยิ่งที่จะนำมาใช้ให้เต็มที่ และเป็นประโยชน์สูงสุด การที่เรานำทรัพยากรมาใช้เพียงครึ่งเดียว โดยการบีตกันโอกาสในการพัฒนา และโอกาสในการแสดงความสามารถนี้เท่ากับว่า เราบีตโอกาสของสังคมไว้ถึงครึ่งหนึ่งด้วย ถ้าพิจารณาถึงการส่งเสริม กับการบีตกันสองสิ่งนี้สิ่งไหนเป็นสิ่งที่ดีกว่ากันในการที่เราจะเลือกปฏิบัติต่อสตรี เพราะสตรีก็เป็นสมาชิกคนหนึ่งของสังคมเช่นเดียวกับบุรุษ เป็นเจ้าของสังคมเท่า ๆ กับบุรุษ มีความรักชาติ ต้องการความก้าวหน้า ต้องการใช้ความรู้ความสามารถที่ตนมีอยู่อย่างเต็มที่ เพื่อนำสังคมไปในทิศทางที่ดีกว่า.....เช่นเดียวกับบุรุษ ดังนั้นถ้ามีทางเลือกอยู่ 2 ทาง ทางหนึ่งไม่ได้ประโยชน์อะไรเพิ่มเติมแต่เสียผลประโยชน์อย่างมากมหาศาล เพราะการใช้ทรัพยากรครึ่งหนึ่งอย่างไม่เต็มที่ (ครึ่งหนึ่งของประชากร) กับอีกทางหนึ่งไม่ต้องเสียอะไรเลย แล้วยังมี โอกาสที่จะได้ประโยชน์ ในด้านต่าง ๆ อย่างมากมาย (จากประชากรครึ่งหนึ่งนั้น) เราจะเลือกทางไหน ในระบบราชการก็เช่นกัน การเลือกใช้ทรัพยากรเพียงส่วนเดียว โดยมองข้ามอีกส่วนหนึ่ง เท่ากับว่า เราใช้ **ทรัพยากร** (ข้าราชการทั้งหมดที่เรามีอยู่) ไม่เต็มที่

ดังนั้นเนื่องจากปัจจัยค่านิยมทางสังคมมีอิทธิพลต่อโอกาสความก้าวหน้าของข้าราชการสตรีในระบบราชการ ซึ่งโอกาสความก้าวหน้าของข้าราชการสตรีนี้ เมื่อเทียบกับข้าราชการชายแล้ว อยู่ในสภาพที่เสียเปรียบ จึงยอมส่งผลกระทบต่อการบริหารงานในระบบราชการ และต่อการพัฒนาประเทศชาติไทยส่วนรวมด้วย

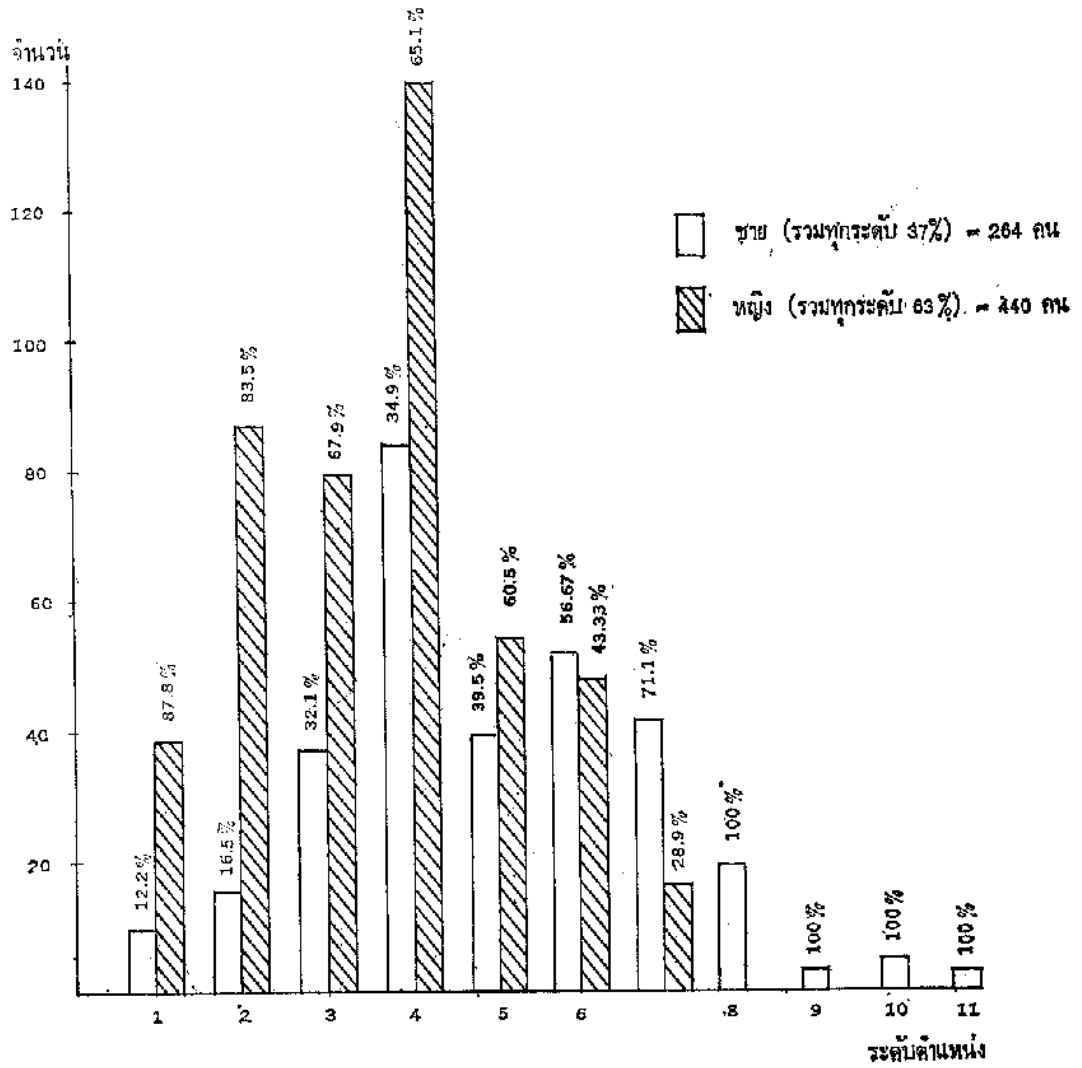
แผนภูมิที่ 1 กำลังคนปัจจุบันของสำนักงาน ก.พ. (30 ก.ย. 2522) จำแนกตามเพศและระดับ



แผนภูมิที่ 2 กำลังคนในสำนัก ก.พ. บึงบรประมาน 2523
 จำนวนตามระดับตำแหน่งและเพศ



แผนภูมิที่ 3 เปรียบเทียบค่าตั้งคนปัจจุบัน (ปีงบประมาณ 2524)
จำนวนตามระดับตำแหน่งและเพศ



ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบจำนวนข้าราชการชายและหญิงที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 6 ขึ้นไป ในสายงานหลัก และสายงานนั้กบริหาร

สายงาน	ระดับ 6		ระดับ 7		ระดับ 8-9		ระดับ 10-11		รวม	
	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง
นั้กบริหาร							4	—	4	
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ งานบุคคล	18	19	16	2	5	—	—	—	39	21
เจ้าหน้าที่การศึกษา	6	7	5	—	4	—	—	—	15	7
เจ้าหน้าที่ฝึกอบรม	4	4	3	—	1	—	—	—	8	4
นักวิชาการสอบ	6	11	1	3	1	—	—	—	8	14
รวม	34	41	25	5	11	—	4	—	74	46

เชิงอรรถ

1. สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ และ ปราโมทย์ ทรายอุทธร, *การทบทวนผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสตรีไทย, การสัมมนาเรื่องสตรีกับการพัฒนาและผลที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงประชากรในประเทศไทย*, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ธันวาคม 2524 (หน้า 4)
2. ศศิพัฒน์ ยอดเพชร สุรางค์รัตน์ อรรถศาสตร์ศรี, *รายงานการวิจัยเรื่อง บทบาทสถานภาพปัญหาและความต้องการของข้าราชการสตรี, คณะทำงานวางแผนพัฒนาสตรีระยะยาว, 4 ธันวาคม 2524.*
3. กองวิชาการสำนักงาน ก.พ., *รายงานผลการสำรวจกำลังคนปัจจุบันในสำนักงาน ก.พ., 2522 - พฤศจิกายน 2524*
4. ที่มา : สำนักงานเลขาธิการกรม สำนักงาน ก.พ.
5. กองวิชาการสำนักงาน ก.พ., *รายงานผลการสำรวจกำลังคนปัจจุบัน* ในสำนักงาน ก.พ. 2522 หน้า 8
6. กองวิชาการสำนักงาน ก.พ., *รายงานผลการสำรวจกำลังคนของสำนักงาน ก.พ. ในรอบปีงบประมาณ 2524, พฤศจิกายน 2524 หน้า 43*
และสำนักงานเลขาธิการกรม สำนักงาน ก.พ.
7. เพ็ญ จุลสารภายในของงานประชาสัมพันธ์ สำนักงาน ก.พ. ปีที่ 4 ฉบับที่ 6 สิงหาคม 2525 หน้า 17
8. *Ibid.*, หน้า 18
9. มาลี พลุฑพงษ์กาวดี, *สตรีกับกฎหมาย, การสัมมนาเรื่องสตรีกับการพัฒนาและผลที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงประชากรในประเทศไทย; สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ธันวาคม 2524 (หน้า 17)*
10. *สภาสตรีแห่งชาติ, สตรีไทย* (กทม, โรงพิมพ์วิทยากร 2519) (หน้า 160 - 185)
11. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ *เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง "สถานภาพสตรีไทย"* (พัตยา 6-9 กันยายน 2524)
12. Linda Putnam and J Stephen Heihen *ในบริบทประเพณีและคณะ, สตรีไทย : บทบาทในการเป็นผู้นำทางการบริหาร, คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2520.*
13. ชักติยา วรรณสุต, *สถานภาพและบทบาทสตรี, คณะทำงานวางแผนพัฒนาสตรีระยะยาว, ธันวาคม 2524.*

14. ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, *Ibid.* (หน้า 31-32)
 15. ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, *Ibid.* (หน้า 25)
 16. มาลี พฤษภงศาวัตี, *Ibid.* (หน้า 12-16)
 17. วิยะภา สมสวัสดิ์, "กฎหมายสามสมัย : ความสอดคล้องในเรื่องเพศ", ตีพิมพ์ใน *ผู้หญิงกับความเป็นจริงในสังคม*, สำนักพิมพ์บีทมา, 2523 (หน้า 79)
 18. ผุสดี สักยมานะ, *การบริหารรัฐกิจ*, โรงพิมพ์มณฑลการพิมพ์ พระนคร, 2524 (หน้า 78-82)
-