

การเสริมสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย :
ความเป็นไปได้ของการนำระบบโควตาผู้หญิงในการเมืองมาใช้ในสังคมไทย
ENHANCING GENDER EQUALITY : POSSIBILITY OF IMPLEMENTING THE GENDER
QUOTA SYSTEM IN THAI POLITICS

ดร.ตรีวิทย์ อัครศิริศิลป์ *

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้นำเสนอความเป็นไปได้ของการนำระบบโควตาผู้หญิงในการเมืองมาใช้ในสังคมไทย เพื่อเป็นเครื่องมือทางสังคมในการเพิ่มจำนวนผู้หญิงในระบบการเมืองและการบริหาร พร้อมทั้งชี้ให้เห็นถึงข้อดีและข้อเสียของระบบโควตาผู้หญิงในการเมือง ซึ่งผู้เขียนได้สรุปว่าการสร้างความเสมอภาคของหญิงชายอย่างยั่งยืน ไม่สามารถใช้เพียงระบบโควตาผู้หญิงอย่างเดียว ต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงค่านิยมของสังคมไทย โดยบทความนี้ใช้ข้อมูลบางส่วนจากการสำรวจเจตคติประชาชนต่อการนำระบบโควตาผู้หญิงมาใช้ในสังคมไทยที่จัดทำโดยศูนย์สาธารณประโยชน์และประชาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

คำสำคัญ : ความเสมอภาคหญิงชาย ระบบโควตาผู้หญิงในการเมือง การเมืองการบริหาร

Abstract

This article has proposed the possibility of implementing the ‘gender quota system’ as a social tool to increase women’s proportion in the Thai political and administrative system in order to improve women’s participation and representation. Advantages and disadvantages of such a system have also been discussed. The data were the result of people survey by Center of Philanthropy and Civil Society, The National Institute of Development Administration.

Keywords : Gender equality, Gender quota system, Thai political and administrative system

* ผู้ช่วยคณบดี บัณฑิตวิทยาลัย วิทยาลัยเซาธ์อีสท์บางกอก, e-mail : dhriwit@yahoo.com

บทนำ

การเพิ่มสัดส่วนจำนวนของผู้หญิงในระบบการเมือง ที่สามารถสร้างผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญเพื่อก่อให้เกิดความเสมอภาคหญิงชายนั้น ถือเป็นประเด็นทางสังคมที่ทุกประเทศหันมาให้ความสนใจเพิ่มมากขึ้น (Franceschet & Piscopo, 2008) ทั้งนี้ประชาคมโลกได้เล็งเห็นประโยชน์และคุณค่าของความเสมอภาคระหว่างหญิงชายผ่านการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้หญิงต่อประเด็นการพัฒนาทางการเมืองอย่างเท่าเทียม ปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นอย่างมากมายจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยไม่คำนึงถึงมิติหญิงชาย (Dollar, Fisman, & Gatti, 2001) ได้กลายเป็นประเด็นในหลาย ๆ ประเทศในประชาคมโลกได้มีการออกกฎหมายกำหนดสัดส่วนของผู้หญิงในระบบการเมืองและหลาย ๆ ประเทศก็มองเห็นความสำเร็จของการนำระบบสัดส่วนผู้หญิงเข้ามาใช้ในการเมือง (Gender Quota System in Politics) เพื่อช่วยส่งเสริมให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพมากขึ้นด้วย (King & Andrew, 2001)

ในสังคมไทยมีจำนวนผู้หญิงมากกว่าครึ่งหนึ่งของประชากรทั้งประเทศ (ประกาศสำนักทะเบียนกลาง, 2558) การศึกษาของนักสตรีศึกษาหลายท่าน (จรี วิจิตรวาทการ, 2543) ได้ชี้ว่า ผู้หญิงไทยถือเป็นชนกลุ่มใหญ่ ซึ่งเป็นชนกลุ่มใหญ่ที่ยังเผชิญปัญหาด้านอคติ การถูกเลือกปฏิบัติ และได้รับโอกาสทางสังคมและโอกาสในการมีส่วนร่วมทางการเมืองน้อยกว่าผู้ชายเป็นอย่างมาก เพราะสังคมไทยยังคงเป็นสังคมที่กำหนดให้ผู้ชายเป็นใหญ่ (Patriarchy) และด้วยเงื่อนไขจากอดีตกาลและโครงสร้างของจารีตประเพณี วัฒนธรรม และความเชื่อ ล้วนแต่เป็นปัจจัยที่ตอกย้ำสถานภาพของผู้หญิงไทยให้มีคุณค่าน้อยลงและด้อยลงอีกด้วย

วัตถุประสงค์ของบทความนี้จึงเป็นการนำเสนอข้อมูลบางส่วนของผลการสำรวจเจตคติประชาชนด้านการนำระบบโควตาผู้หญิงมาใช้ในสังคมไทย ที่จัดทำโดยศูนย์สาธารณประโยชน์และประชาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เพื่อชี้ให้เห็นความสำคัญของการเสริมสร้างความเสมอภาคของหญิงชาย โดยการประยุกต์ใช้เครื่องมือทางสังคม เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้หญิง ตลอดจนสนับสนุนการเพิ่มจำนวนสัดส่วนของผู้หญิงที่ถือว่าเป็น “หุ้นส่วนอีกครึ่งหนึ่ง” ของกระบวนการพัฒนา (Dollar et al., 2001) ให้จำนวนของผู้หญิงมีสัดส่วนจำนวนเพิ่มมากขึ้นในระบบการเมืองไทย ซึ่งช่วยส่งผลให้เกิดประโยชน์ให้เกิดการพัฒนาที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย และมีความสมดุล (Balanced Development Efforts) อีกด้วย เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยวิธีระบบโควตาผู้หญิงในบริบทของสังคมไทย

ความหมายของระบบโควตาผู้หญิงในการเมือง ความหมายของคำว่า “ระบบโควตาผู้หญิงในการเมือง” มีความหมายตรงกับคำศัพท์ในภาษาอังกฤษว่า Gender Quota System ซึ่งหมายถึง การกำหนดสัดส่วน ไม่ว่าจะเป็นระบบจำนวนคงที่ (Fixed Number) หรือการกำหนดเป็นสัดส่วนที่เป็นร้อยละ (Percentage) ของผู้หญิงในระบบการเมืองทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นระดับชาติ

ระดับชุมชนหรือระดับท้องถิ่น ตลอดจนในพรรคการเมืองเองก็ตาม เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้หญิงเข้าสู่ระบบการเมืองเพิ่มมากขึ้นในเชิงปริมาณ (Quantitative Increase) ไม่ว่าระบบโควตาผู้หญิงนั้น จะได้รับการรับรองหรือการคุ้มครองทางกฎหมาย (Legislative Quota System) หรือเป็นระบบที่อาศัยความสมัครใจ (Voluntary Quota System) ของทุกหน่วยในระบบการเมือง (Political Units) ก็ตาม (Jones, 2009)

คำจำกัดความข้างต้นของระบบโควตาผู้หญิงในการเมืองมีความหมายและนัยที่สำคัญอย่างน้อยสี่ประการ **ประการที่หนึ่ง** การใช้ระบบโควตาผู้หญิงในการเมืองมุ่งเน้นให้มีการเพิ่มสัดส่วนของจำนวนผู้หญิง โดยมีความมุ่งหวังว่า จำนวนผู้หญิงที่เพิ่มขึ้นมีอิทธิพลสำคัญต่อการผลักดันนโยบายสาธารณะที่ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างสมดุลต่อทั้งสองเพศ **ประการที่สอง** ความหมายข้างต้น ไม่ได้จำกัดขอบเขตของระบบโควตาที่ได้รับรองทางกฎหมายเท่านั้น แต่ให้รวมถึงทุกหน่วยในสังคมที่พยายามจะเพิ่มสัดส่วนของจำนวนผู้หญิงในการเมืองให้เพิ่มขึ้น **ประการที่สาม** ความหมายข้างต้น ไม่ได้ระบุถึงคุณภาพหรือคุณสมบัติที่เหมาะสมของผู้หญิงกลุ่มใดที่มีสิทธิในการเข้าสู่เวทีการเมือง ทั้งนี้ โดยมีข้อสมมติฐานที่ว่า การเพิ่มในเชิงปริมาณของผู้หญิงในระบบการเมือง น่าจะเพิ่มคุณค่าของนโยบายสาธารณะที่มองเห็นประโยชน์ของผู้หญิงมากขึ้น **ประการสุดท้าย** ที่น่าสังเกตจากความหมายข้างต้นคือ การเพิ่มสัดส่วนของจำนวนผู้หญิงในระบบการเมืองด้วยวิธีโควตา ควรจะนำไปใช้ในช่วงเวลาหนึ่งที่มีเวลาจำกัดแน่นอน เนื่องจากระบบโควตาสำหรับผู้หญิงอาจมีข้อเสีย ทำให้นักการเมืองหญิงที่ “ขาดความรู้ความสามารถ” สามารถเข้าสู่ระบบการเมืองได้ และยังเป็นแนวทางพิเศษในการเพิ่มจำนวนของผู้หญิงโดยไม่คำนึงถึงแนวคิดที่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย

การส่งเสริมให้ผู้หญิงเข้าสู่เวทีการเมืองและการบริหาร

ปัญหาสิทธิหญิงและชายในสังคมไทยที่ไม่เท่าเทียมกัน แสดงถึงการที่ผู้หญิงไม่ได้รับการส่งเสริมให้เข้าสู่เวทีการเมืองและการบริหาร แสดงให้เห็นตามหลักฐานทางวิชาการ ดังนี้

1. สัดส่วนจำนวนผู้หญิงไทยในระบบการเมืองระดับชาติ (Women's Representation in National Politics)

จากการสำรวจข้อมูลของคณะรัฐมนตรี (ประกาศแต่งตั้งรัฐมนตรี, 2554) คณะที่ 60 (5 สิงหาคม พ.ศ.2554 - 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557) ประกอบด้วย คณะรัฐมนตรีทั้งหมด 36 คน มีผู้หญิงที่อยู่ในคณะฯ เพียง 4 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 11.11 และจากจำนวนวุฒิสมาชิกทั้งหมด 149 คน ผู้หญิงที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นวุฒิสมาชิกเพียง 25 คนหรือคิดเป็นร้อยละ 16.78 (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2554)

เมื่อพิจารณาสัดส่วนจำนวนของผู้หญิงที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากจำนวนสมาชิกทั้งหมด 480 คนจากการเลือกตั้งปี พ.ศ.2550 ผู้หญิงที่เข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ที่ร้อยละ 11.7 และ เพียงร้อยละ 15.8 (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2554) ใน

การเลือกตั้งปี พ.ศ.2554 ซึ่งถือว่ายังต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยของประชาคมโลกที่ปรากฏอยู่ที่ร้อยละ 22-25 เมื่อพิจารณาสัดส่วนจำนวนของนักการเมืองผู้หญิงในส่วนของพรรคการเมือง พบว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหญิงแยกตามพรรคการเมืองมีจำนวนเพียง 79 คน จากจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 500 ตำแหน่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 15.8 เท่านั้น (วิกิพีเดีย, 2554)

2. สัดส่วนจำนวนผู้หญิงในระบบการเมืองระดับท้องถิ่น (Women's Representation in Local Administration)

ข้อมูลปี พ.ศ.2552 (สถาบันวิจัยบทบาทหญิงชายและการพัฒนา (Gender and Development Research Institute ; GDRI), 2554) ในกลุ่มของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นายก อบจ.) มี ผู้หญิงที่เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นายก อบจ.) อยู่เพียง 7 คนจากนายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด (นายก อบจ.) ทั้งหมด 75 คนหรือคิดเป็นร้อยละ 9.3 ยิ่งไปกว่านั้น จำนวนนายกองค์การ บริหารส่วนตำบล (นายก อบต.) ทั้งประเทศ 6,060 คน มีผู้หญิงที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกองค์การ บริหารส่วนตำบล (นายก อบต.) เพียง 297 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 4.8 นอกจากนั้น กำนันและ ผู้ใหญ่บ้าน จากทั้งหมด 6,959 คนและ 68,606 คน ตามลำดับ พบว่ามีกำนันที่เป็นผู้หญิงเพียง 295 คนและที่เป็นผู้ใหญ่บ้านที่เป็นผู้หญิงเพียง 4,405 คนหรือคิดเป็นร้อยละ 4.2 และ 6.42 ตามลำดับ ซึ่ง สะท้อนให้เห็นว่า ผู้หญิงยังมีบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองน้อยมาก

ในส่วนของการบริหารส่วนท้องถิ่น ในกรณีของเขตปกครองพิเศษอย่างกรุงเทพมหานคร พบว่า ในจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวน 61 คน และ 256 คนในสมาชิกสภาเขต กรุงเทพมหานคร พบว่ามีสัดส่วนจำนวนผู้หญิงในทั้งสองส่วนโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 16.1 ในปี พ.ศ. 2553 (Wikipedia, 2011)

3. สัดส่วนจำนวนผู้หญิงในบริบทอื่นในสังคมไทย

ในส่วนขององค์กรในบริบทอื่นในสังคมไทย ซึ่งได้แก่ องค์กรอิสระตามกฎหมาย รัฐธรรมนูญปี 2540 (รวมถึง สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ เป็นต้น) องค์กรสาธารณะ รัฐวิสาหกิจ และ บริษัทที่อยู่ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ พบสัดส่วนจำนวนผู้หญิง (GDRI, 2554) ดังนี้

3.1 องค์กรอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญปี 2540 ทั้งหมด 7 องค์กร พบว่า สัดส่วน จำนวนของผู้หญิงที่ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการมีเพียง 5 คนในจำนวนคณะกรรมการทั้งหมด 45 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 11.1

3.2 องค์กรสาธารณะทั้งหมด 36 แห่งมีสมาชิกคณะกรรมการอำนวยการทั้งหมด 370 คน เป็นผู้หญิงเพียง 69 คนหรือคิดเป็นร้อยละ 18.6 และมีผู้หญิงที่อยู่ในตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดเพียง 1 คนหรือคิดเป็นร้อยละ 3.0 เท่านั้น (ศูนย์สารสนเทศประโยชน์และประชาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒน บริหารศาสตร์, 2554)

3.3 รัฐวิสาหกิจทั้งหมด 57 แห่งมีจำนวนสมาชิกคณะกรรมการอำนวยการทั้งหมด 585 คน มีสัดส่วนจำนวนผู้หญิงที่อยู่ในคณะกรรมการอำนวยการเพียง 83 คนหรือคิดเป็นร้อยละ 14.2 และหากพิจารณาจำนวนคณะทูตทั้งหมด 65 ประเทศ มีเอกอัครราชทูตทั้งหมด 65 คน แต่มีเอกอัครราชทูตที่เป็นผู้หญิงเพียง 10 คนหรือคิดเป็นร้อยละ 15.4 และท้ายที่สุด นักวิจัยพบอีกว่าผู้หญิงในระบบการเมืองไทยเผชิญปัญหาการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง

3.4 บริษัทที่อยู่ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ เช่น กลุ่มบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ในอุตสาหกรรมทรัพยากรและพลังงาน อุตสาหกรรมบริการด้านการเงิน อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง สินค้าอุตสาหกรรม เทคโนโลยี การเกษตรและอุตสาหกรรมอาหาร เป็นต้น พบว่า จากจำนวนสมาชิกคณะกรรมการอำนวยการในบริษัทที่ได้สุ่มจากอุตสาหกรรมต่าง ๆ ทั้งหมด 624 คน มีสัดส่วนจำนวนผู้หญิงเพียง 74 คนที่เป็นสมาชิกคณะกรรมการบริหาร หรือคิดเป็นร้อยละ 11.9 และยังเป็นระดับของจำนวนผู้หญิงที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของสัดส่วนจำนวนผู้หญิงในระบบการเมืองการบริหารอยู่ดี (ศูนย์สารสนเทศประโยชน์และประชาสัมพันธ์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2554)

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยของสัดส่วนจำนวนผู้หญิงในระบบการเมืองและการบริหารในระดับประชาคมโลก พบว่า ค่าเฉลี่ยของสัดส่วนจำนวนผู้หญิงที่อยู่ในรัฐสภาของประชาคมโลกอยู่ที่ร้อยละ 19 โดยมีประเทศรวันดา เป็นประเทศที่มีสัดส่วนผู้หญิงในระบบการเมืองและการบริหารสูงที่สุด คือ ร้อยละ 56.3 ตามข้อมูลของสมัชชาสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliament Union, 2011) และในปี 2010 ค่าเฉลี่ยสัดส่วนจำนวนผู้หญิงในระบอบรัฐสภาทั้งหมด 107 ประเทศ อยู่ที่ร้อยละ 21.2 และค่าเฉลี่ยประชาคมโลกอยู่ที่ร้อยละ 19 (Inter-Parliament Union, 2011) ส่วนประเทศไทย ผู้หญิงในฐานะ “หุ้นส่วนทางการพัฒนา” ครึ่งหนึ่งของประชากรไทยทั้งหมด แต่มีอัตราสัดส่วนที่ผู้หญิงสามารถเข้าสู่เวทีการเมืองและการบริหารอยู่ที่ร้อยละ 11-18 เท่านั้น ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบโควตาผู้หญิงในการเมือง

การสำรวจของศูนย์สารสนเทศประโยชน์และประชาสัมพันธ์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ แสดงการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัย พบว่า คำว่า “ระบบโควตาผู้หญิง” เกิดจากกระแสการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงสังคมโดยผู้หญิงในช่วงปี ค.ศ. 1970 และได้ถูกกล่าวขานกันอย่างต่อเนื่องจนปี ค.ศ.1985 กล่าวคือ ในปี ค.ศ.1985 เป็นปีสุดท้ายของทศวรรษแห่งองค์การสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องผู้หญิง

ตามทัศนคติของศาสตราจารย์ Rae Blumberg (Blumberg, 2009) แห่งมหาวิทยาลัย Virginia ชี้ว่า ในช่วงระหว่างปี ค.ศ.1985 ถึง ค.ศ.1995 มีเพียง 21 ประเทศเท่านั้นที่ใช้ระบบโควตาผู้หญิง หลังจากนั้นผ่านไปอีกหนึ่งทศวรรษ ในช่วงปี ค.ศ.2005 มีเพียง 55 ประเทศเท่านั้นที่ใช้ระบบโควตาผู้หญิงในระบบการเมือง จนถึงการสำรวจล่าสุดในปี ค.ศ.2010 พบว่า มีทั้งหมด 107 ประเทศ

ได้ใช้ระบบโควตาผู้หญิงในการเมือง และสัดส่วนโดยเฉลี่ยของผู้หญิงในระบบการเมืองอยู่ที่ร้อยละ 19.3 ซึ่งถือเป็นระดับที่ไม่สูงมากนัก หากเปรียบเทียบกับจำนวนประเทศที่หันมาใช้ระบบโควตาผู้หญิง (International Data Encryption Algorithm; IDEA, 2010)

หากมองในแง่ของกลุ่มประเทศ พบว่า ในปี ค.ศ.2005 ประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวียถือเป็นประเทศที่มีสัดส่วนของจำนวนผู้หญิงในระบบการเมืองสูงที่สุดเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 42.1 (Inter-Parliamentary Union; IPU, 2011) และจำนวนของผู้หญิงในระบบการเมืองได้เพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในหลาย ๆ ส่วนทั่วโลก นอกจากนั้น ศาสตราจารย์ Blumberg ได้ชี้ว่า องค์การสหประชาชาติ และสมัชชาสหภาพรัฐสภา มีอิทธิพลอย่างยิ่งในการผลักดันนโยบายระบบโควตาสำหรับผู้หญิง โดยได้กำหนดอัตราส่วนคร่าว ๆ ไว้ว่า ผู้หญิงในระบบการเมืองควรอยู่ที่ร้อยละ 30

รูปแบบระบบโควตาผู้หญิงที่มีประสิทธิภาพ

การศึกษาโดย Andrew Reynolds (Reynolds, 1999) ชี้ว่าระบบโควตาผู้หญิงมีประสิทธิภาพปานกลางในการเพิ่มสัดส่วนจำนวนผู้หญิงในระบบการเมือง จากการศึกษาในประเทศที่บังคับใช้ระบบดังกล่าว เปรียบเทียบกับประเทศที่ไม่ได้ใช้ระบบโควตา การศึกษาของ Tripp และ Kang (Tripp & Alice, 2008) ชี้ว่า ระบบโควตาผู้หญิงแบบสมัครใจ (Voluntary Quota System) เป็นระบบที่ใช้มากที่สุด 61 ประเทศในปี ค.ศ.2006 และอีก 21 ประเทศใช้ระบบโควตาบังคับจำนวนนักการเมืองต้องเป็นผู้หญิงในระดับพรรคการเมือง (Compulsory Quota System) และจำนวน 12 ประเทศใช้ระบบโควตาแบบกำหนดจำนวนที่นั่งในรัฐสภาที่เป็นนักการเมืองหญิง (Reserved Seats) เท่านั้น นอกจากนั้น รูปแบบของระบบโควตาที่จะถูกนำไปใช้ในแต่ละประเทศ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของตัวแบบในการเพิ่มสัดส่วนจำนวนผู้หญิงในระบบการเมืองแต่อย่างใด แต่ประเทศที่ลักษณะสังคมแบบ “ผู้ชายเป็นใหญ่” สูง มักพบว่า จำนวนนักการเมืองผู้หญิงในระบบการเมืองที่สูงขึ้นมีอำนาจต่อรองทางการเมืองกับนักการเมืองชายได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Fallon, Swiss, & Viterna, 2011; Paxton, Melanie, & Matthew, 2010) ซึ่งจากการศึกษาของ Fallon และคณะ พบว่ากระบวนการพัฒนาระบบประชาธิปไตยและสัดส่วนจำนวนผู้หญิงในระบบการเมืองมีความสัมพันธ์กันทางสถิติอย่างมาก โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา การศึกษาของ Fallon ข้างต้น ชี้ว่า สัดส่วนจำนวนผู้หญิงในระบบการเมืองมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญหากประเทศนั้น ๆ เปลี่ยนผ่านสู่การปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตยด้วยกระบวนการสงครามกลางเมือง ที่ประชาชนพยายามต่อสู้ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง นอกจากนั้น งานของ Fallon ชี้ว่า ความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากสงครามกลางเมืองมีอิทธิพลอย่างมากในเชิงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมของประเทศนั้น ๆ และทำให้การนำระบบโควตามีแนวโน้มที่มีประสิทธิภาพมากกว่าประเทศที่ไม่ได้เผชิญการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างรุนแรง

นอกจากนั้น ข้อสังเกตของ Fallon และคณะ ชี้ว่า กระบวนการเปลี่ยนแปลงสู่ระบอบประชาธิปไตยผ่านเหตุการณ์รุนแรงที่สำคัญของประเทศ พัฒนาการสู่ระบอบเผด็จการ และการถือ

กำเนิดของระบอบคอมมิวนิสต์ก่อนการเปลี่ยนแปลงสู่ระบอบประชาธิปไตย มีผลในทางบวกต่อแนวคิดที่จะส่งเสริมให้ระบบโควตาผู้หญิงถูกนำไปประยุกต์ใช้ได้รวดเร็วมากยิ่งขึ้น

ข้อดีและข้อเสียของระบบโควตาผู้หญิงในการเมือง

การศึกษาของ Rae Blumberg (Blumberg, 2009) ชี้ว่าการเพิ่มสัดส่วนจำนวนผู้หญิงในระบบการเมือง ปรากฏข้อดีอยู่อย่างน้อย 3 ประการดังต่อไปนี้

1. ระดับการทุจริตคอร์รัปชันลดลง จากการศึกษาพบว่า การเพิ่มจำนวนผู้หญิงในระบบรัฐสภาทำให้สังคมเผชิญปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันลดลง และการเพิ่มสัดส่วนจำนวนผู้หญิงในตลาดแรงงาน ก็ช่วยลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้เช่นกัน (King et al., 2001 อ้างอิงใน Blumberg, 2009) ข้อมูลจากการสำรวจค่านิยมของโลก ก็ชี้ไปในทิศทางเดียวกันว่า ผู้หญิงมีความอดทนอดกลั้นต่อปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันน้อยกว่า และมีความลังเลในการรับสินบนทุกรูปแบบมากกว่าผู้ชาย

2. การเพิ่มจำนวนผู้หญิงในระบบการเมืองทำให้ประเด็นทางสังคม เช่น คุณภาพชีวิต สุขภาพ และปัญหาความยากจนได้รับการใส่ใจมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ การศึกษาของ Tripp และ Kang (Tripp et al., 2008) การเพิ่มสัดส่วนนักการเมืองหญิงในระบบการเมืองมีผลดีต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับการศึกษา สุขภาพ ทุนมนุษย์ และนโยบายที่ลดอัตราความรุนแรงที่เกิดขึ้นในสังคม

3. การเพิ่มจำนวนผู้หญิงในระบบการเมืองช่วยลดความขัดแย้ง (Melander, 2005) ชี้ว่าการเพิ่มสัดส่วนจำนวนผู้หญิงในระบบรัฐสภา มีความสัมพันธ์โดยตรงต่อการลดอัตราความขัดแย้งที่มีอยู่ในสังคม โดย Melander มองว่า จำนวนของผู้หญิงในระบบรัฐสภาที่เพิ่มขึ้น ไม่จำเป็นที่จะต้องถึงระดับร้อยละ 30 สามารถส่งผลช่วยลดความรุนแรงที่เกิดในสังคมได้อย่างมีนัยสำคัญ

ผลกระทบที่ไม่เด่นชัดจากการนำระบบโควตาผู้หญิงในการเมืองไปใช้

1. ปัญหาความรุนแรงต่อผู้หญิง Rea Blumberg (Blumberg, 2009) ได้ศึกษา การเพิ่มอำนาจทางเศรษฐกิจให้แก่ผู้หญิงใน 61 ประเทศ มีผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการลดลงของอัตราปัญหาความรุนแรงภายในครอบครัว บนเหตุผลที่ว่า การที่ผู้หญิงเข้ามีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจมากขึ้นเป็นปัจจัยหลักในการลดสภาพการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจต่อผู้ชาย

2. การเสริมอำนาจมิติทางการเมือง วรรณกรรม (Blumberg, 2009) ชี้ว่า การเพิ่มสัดส่วนจำนวนผู้หญิงในการเมือง ไม่ได้รับรองว่าผู้หญิงในสังคมนั้น ๆ จะเป็นกลุ่มที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายหลัก ๆ ที่ช่วยสังคมได้ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคทางเพศ การศึกษา และปัญหาความยากจนก็ตาม แม้ว่ากฎหมายที่ได้ตราขึ้นจากผู้หญิงที่มาจากระบบโควตา มีแนวโน้มที่จะผลักดันนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อผู้หญิงและเด็กก็ตาม (Franceschet & Piscopo, 2008) กลับพบว่า จำนวนกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อผู้หญิงและเด็กตามที่กล่าว ไม่ได้เพิ่มขึ้นอย่างเด่นชัดในประเทศอาร์เจนตินาแต่อย่างใด การเพิ่มจำนวนผู้หญิงในระบบสภา เพียงช่วยให้เกิดการอภิปราย

ปัญหาของผู้หญิงและเด็กมากขึ้นเท่านั้น แต่ไม่ได้มีผลอย่างใดต่อการกำหนดนโยบายดังกล่าวออกมาเป็นรูปธรรม

การใช้ระบบโควตาผู้หญิงในการเมืองระดับท้องถิ่น

การศึกษาของ IDEA (International Data Encryption Algorithm (IDEA), 2010) กล่าวว่า การประยุกต์ใช้ระบบโควตาในระดับท้องถิ่นมีมากถึง 40 ประเทศ หรือคิดเป็นร้อยละ 37.3 ใน 107 ประเทศ ที่ได้ใช้ระบบโควตาอยู่ นอกจากนั้น ปัญหาการใช้ระบบโควตาในการเมืองระดับชาติ มักเป็นกระเจกเงาที่ดีต่อการประยุกต์เครื่องมือดังกล่าวในระบบการเมืองระดับท้องถิ่น เนื่องจากทั้งสองระดับการปกครอง มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด (Jones, 2009) ตัวอย่างกรณีประเทศอาร์เจนตินา พบว่า การประยุกต์ใช้ระบบโควตาผู้หญิงในการเมืองระดับชาติ มีผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการนำระบบโควตาไปใช้ในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ มีสาเหตุมาจากการเรียนรู้ของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น ที่จะประยุกต์ใช้แนวคิดดังกล่าวให้เป็นที่ยอดคล้องกับนโยบายระดับชาติ ปรากฏการณ์เดียวกันก็ได้เกิดขึ้นในประเทศอินเดีย เมื่อรัฐบาลกำหนดสัดส่วนจำนวนผู้หญิงในระบบการเมืองระดับชาติให้อยู่ที่ร้อยละ 33 ปรากฏว่ามีผู้หญิงไม่น้อยกว่า 700,000 คนในระดับท้องถิ่น ได้รับการสนับสนุนเป็นผู้บริหารส่วนท้องถิ่น

ส่วนของประเทศปากีสถานกลับให้ภาพที่แตกต่างจากประเทศอินเดีย การกำหนดสัดส่วนจำนวนผู้หญิงในระบบการเมืองทำให้ผู้หญิงจำนวนมากสามารถเข้าสู่เวทีการเมืองระดับท้องถิ่น จำนวนผู้หญิงในระบบการเมืองที่เพิ่มขึ้นในระดับท้องถิ่น พบว่าร้อยละ 73 เคยเป็นเพียงแม่บ้านและมากกว่าร้อยละ 50 ไม่สามารถอ่านออกเขียนได้ หรือมีทักษะในการสื่อสาร

การศึกษาของ Jean Drage (Drage, 2001) มีขอบเขตการศึกษาที่กว้างขวางและครอบคลุมหลายประเทศในเอเชีย เช่น ศรีลังกา อินเดีย บังคลาเทศ จีน เวียดนาม ออสเตรเลีย ซึ่งประเทศในขอบเขตของการศึกษามีสัดส่วนจำนวนผู้หญิงในระดับการเมืองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ร้อยละ 2 จนถึงร้อยละ 33 ข้อค้นพบจากการศึกษาครั้งนี้ชี้ว่า (1) ผู้หญิงมีแนวโน้มจะเข้าสู่เวทีการเมืองระดับท้องถิ่นมากกว่าระดับชาติ เนื่องจากจำนวนตำแหน่งนักการเมืองระดับท้องถิ่นมีมากกว่า (2) ผู้หญิงสามารถแสดงฝีมือตนเองในระบบเลือกตั้งได้ดีกว่าระบบแต่งตั้ง (3) ผู้หญิงที่เข้าสู่เวทีการเมืองระดับท้องถิ่นมักมีความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือเชิงครอบครัวกับนักการเมืองผู้ชายในระดับท้องถิ่น กล่าวคือ ระบบเครือญาติยังเป็นระบบที่เอื้อต่อผู้หญิงในการเข้าสู่เวทีการเมืองท้องถิ่น (4) ผู้หญิงในระบบการเมืองท้องถิ่น มักใช้การประนีประนอม และใช้ระบบผู้นำแบบรับฟังปัญหาเข้าแก้ปัญหาในระดับท้องถิ่นได้ดีกว่าผู้ชาย

ระบบโควตาผู้หญิงในการเมืองประเทศไทย

การศึกษาเรื่องการนำระบบโควตาผู้หญิงในการเมืองสำหรับสังคมไทย ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากอนุสัญญาว่าด้วยการกำจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงทุกรูปแบบ นักสตรีนิยม ท่านสุริรา

วิจิตรานนท์ (อ้างอิงใน จูรี วิจิตรวาทการ, 2546) เป็นบุคคลที่ริเริ่มการศึกษาเรื่องดังกล่าวตั้งแต่การประชุมสตรีโลกในปี ค.ศ.1995 ที่กรุงปักกิ่ง ประเทศจีน

คำว่า “ระบบโควตาผู้หญิงในการเมือง” เป็นประเด็นครั้งแรกสืบเนื่องจากนโยบายรัฐบาลสมัยหนึ่งที่มีการจัดสรรงบประมาณ 1 ล้านบาทต่อหมู่บ้านเพื่อชาวชนบท (สุวิทย์ สงคราม, 2552) จากกองทุนที่ได้มีการจัดสรรครั้งนั้น ทำให้เกิดการเรียกร้องให้กำหนดสัดส่วนจำนวนของผู้หญิงให้อยู่ในตำแหน่งกรรมการจัดสรรเงิน ซึ่งการเรียกร้องครั้งนั้นถือว่าเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญต่อสังคมไทยในการประยุกต์ใช้ระบบโควตาผู้หญิง

Juree Vichit-Vadakan (2008a) ได้ชี้ว่า การเมืองในสังคมไทยถูกครอบงำโดยผู้ชายเกือบทั้งหมด และพบว่า การศึกษาเรื่องระบบโควตาสำหรับผู้หญิงยังไม่ปรากฏ และวรรณกรรมส่วนใหญ่จะเป็นงานวิจัยที่ทำในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่พยายามศึกษาถึงคุณลักษณะของผู้หญิงไทยกับการเมืองปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่เวทีการเมืองของผู้หญิง ตลอดจนประสิทธิภาพของนักการเมืองผู้หญิง ไม่ว่าจะเป็นภาวะผู้นำ การยอมรับจากสังคมต่อการมีผู้นำเป็นผู้หญิงก็ตาม

กฤษณา ไวรสารวง และ การุณยลักษณ์ พหลโยธิน (2551) ชี้ว่าการเคลื่อนไหวของผู้หญิงไทยในการเข้าสู่เวทีการเมือง ยังไม่ส่งผลต่อการส่งเสริมสถานภาพของผู้หญิง และเปิดทางให้ผู้หญิงเข้าสู่เวทีการเมืองได้อย่างสง่างาม

ฐิติรัตน์ วิชัยดิษฐ (2549) ได้ชี้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้หญิงไทย ในฐานะผู้มีบทบาทสำคัญ ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านเศรษฐกิจของผู้หญิงเอง ผู้หญิงไทยที่มาจากครอบครัวฐานะดี การศึกษาสูง และมีรายได้ดี จะมีความอ่อนไหวต่อประเด็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้หญิงที่มาจากพื้นฐานยากกว่า

ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนว่าเรื่องของการประยุกต์ใช้ระบบโควตาผู้หญิงในสังคมไทยยังเป็นเรื่องใหม่และยังไม่มีงานวิจัยฉบับใดที่จะมีการอภิปรายเรื่องดังกล่าวในเชิงลึกและกว้างได้อย่างครอบคลุม

การศึกษาความเป็นไปได้ในการนำระบบโควตาผู้หญิงมาใช้ในสังคมไทย : เสี่ยงจากประชาชน

การสำรวจเจตคติของประชาชน (ศูนย์สารสนเทศประโยชน์และประชาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2554) ต่อการยอมรับของการใช้ระบบดังกล่าวในระบบการเมืองไทยจากตัวอย่างทั้งหมด 429 คน แบ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างที่มีที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจำนวน 129 คน และผู้อาศัยอยู่ในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ภาคละ 100 คน ตามลำดับ โดยใช้เครื่องมือเป็นแบบสอบถามที่เป็นคำถามปลายปิดทั้งหมด 13 คำถาม วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลกำหนดให้ผู้ตอบออกสัมภาษณ์อธิบายความหมายของคำว่า “ระบบโควตาผู้หญิงในการเมือง” ให้แก่กลุ่มตัวอย่างฟังก่อน แล้วให้กลุ่มตัวอย่างแสดงความคิดเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยต่อ

คำถามต่าง ๆ และขอความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ รายละเอียดของคำถามทั้ง 13 ข้อ และผลการสำรวจที่ประชาชนมี “ความเห็นด้วย” ต่อประโยคที่กำหนดไว้ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ร้อยละของประชาชน (n = 429 คน) ที่เห็นด้วยต่อข้อความเกี่ยวกับการประยุกต์ใช้ระบบ
โควตาผู้หญิงในระบบการเมืองไทย

ข้อความ	เห็นด้วย ร้อยละ
1. ในปัจจุบัน ผู้หญิงไทยมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารยังไม่มากพอ	74.6
2. ปัจจุบันผู้หญิงไทยยังมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่มากพอ จึงควรใช้วิธีพิเศษในการ คัดสรรผู้หญิงเข้ามาสู่เวทีการเมือง	74.1
3. ระบบสัดส่วนสำหรับผู้หญิงในการเมืองและการบริหารช่วยเพิ่มการมีส่วนร่วม ของผู้หญิง	88.6
4. ระบบสัดส่วนสำหรับผู้หญิงในการเมืองและการบริหารช่วยให้สังคมมีความ เสมอภาคมากขึ้น	89.5
5. ระบบสัดส่วนสำหรับผู้หญิงในการเมืองและการบริหารเปิดโอกาสให้ผู้หญิงที่มี ความสามารถในเวทีการเมืองแสดงฝีมือได้อย่างเต็มที่	87.2
6. ระบบสัดส่วนสำหรับผู้หญิงในการเมืองและการบริหารเหมาะสมสำหรับประเทศที่มี ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันระหว่างหญิงชายอย่างมาก	80.2
7. ระบบสัดส่วนสำหรับผู้หญิงในการเมืองและการบริหารช่วยสนับสนุนการเมือง แนวใหม่ที่ทุกคนมีส่วนร่วม	88.6
8. ระบบสัดส่วนสำหรับผู้หญิงในการเมืองและการบริหารควรนำมาใช้เพราะ ประเทศที่ก้าวหน้าทางการเมืองนำระบบนี้ไปสร้างความเป็นธรรมทางสังคม	81.1
9. ระบบสัดส่วนสำหรับผู้หญิงในการเมืองและการบริหารจะช่วยลดอิทธิพลของ กลุ่มการเมืองเก่าที่ยังเป็นผู้ชาย	67.6
10. ระบบสัดส่วนสำหรับผู้หญิงในการเมืองและการบริหารควรได้รับการคุ้มครอง ตามกฎหมาย	89.5
11. ระบบสัดส่วนสำหรับผู้หญิงในการเมืองและการบริหารไม่สอดคล้องกับแนวคิด ประชาธิปไตย เนื่องจากกำหนดให้ผู้หญิงเข้าสู่เวทีการเมืองด้วยวิธีพิเศษ	58.7
12. เนื่องจากสังคมไทยมีนายกรัฐมนตรีหญิงแล้ว บทบาทการมีส่วนร่วมของผู้หญิง ทางการเมืองและการบริหารจะมากขึ้น	80.9
13. เนื่องจากสังคมไทยมีนายกรัฐมนตรีหญิงแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องใช้ระบบสัดส่วน สำหรับผู้หญิงในการเมืองและการบริหารอีก	51.1

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ข้อความ	เห็นด้วย ร้อยละ
14. สัดส่วนผู้หญิงที่เหมาะสมในระบบการเมืองอยู่ที่ร้อยละ 50-50 ระหว่างหญิงและชาย	35.9

ที่มา : ข้อมูลบางส่วนจาก โครงการ Methods to Increase the Number of Women in Politics with a Particular Focus on the Option of Implementing Gender Quotas in Thailand's National and Local Elections (ศูนย์สาธารณประโยชน์และประชาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2554)

เมื่อวิเคราะห์จากผลการสำรวจความคิดเห็นประชาชนดังกล่าว พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มองเห็นประโยชน์ของการนำระบบโควตาผู้หญิงมาใช้ในสังคมไทย โดยระบบดังกล่าวจะช่วยทำให้สังคมมีความเสมอภาคมากขึ้น (ร้อยละ 89.5) และควรได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย (ร้อยละ 89.5) ซึ่งกลุ่มตัวอย่างมากกว่าร้อยละ 80 ให้ความเห็นว่า ระบบสัดส่วนโควตาผู้หญิง ยังใช้ช่วยแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันระหว่างหญิงชาย และเป็นแนวทางที่ช่วยสนับสนุนการเมืองแนวใหม่ที่เปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมและเป็นระบบที่ควรได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

เมื่อพิจารณากรณีการมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้หญิง กลุ่มตัวอย่างเชื่อว่าการมีผู้นำเป็นผู้หญิง จะช่วยให้ผู้หญิงเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น ในส่วนที่ประชาชนมองว่าระบบโควตาผู้หญิง อาจจะไม่ได้ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญมากนัก คือ การช่วยลดอิทธิพลจากการเมืองระบบเก่า ๆ ที่ยังถูกรบงการโดยนักการเมืองผู้ชาย และบางส่วนมองว่าระบบโควตาผู้หญิงเป็นระบบที่ขัดแย้งต่อแนวคิดระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนประชาชนส่วนหนึ่งเชื่อว่า การมีผู้นำเป็นผู้หญิงในคณะรัฐบาล อาจไม่ใช่เงื่อนไขที่สำคัญนักต่อการนำระบบโควตาผู้หญิงไปใช้

จากผลการสำรวจข้างต้น ตัวอย่างส่วนใหญ่มีเจตคติที่ดีต่อการนำระบบโควตาผู้หญิงมาใช้ในสังคมไทย เพื่อเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้หญิงให้มากขึ้นในสังคมไทย ทั้งนี้ ได้ให้ความเห็นว่า การนำระบบดังกล่าวมาใช้อย่างระมัดระวัง ส่งผลทางบวกในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้หญิง ช่วยให้ผู้หญิงที่มีความรู้ความสามารถเข้าสู่เวทีการเมืองได้มากขึ้น และเป็นกลไกหลักในการลดช่องว่างทางบทบาทและโอกาสที่ควรได้รับอย่างเท่าเทียมกันระหว่างหญิงชายในสังคมไทยได้อีกด้วย กลุ่มตัวอย่างคิดเป็นร้อยละ 35.9 เห็นว่า สัดส่วนหญิงชายในเวทีการเมืองอยู่ที่ร้อยละ 50-50 อาจเป็นแนวคิดที่อาจก้าวหน้าเกินไปในการเพิ่มจำนวนผู้หญิงในระบบการเมืองในระยะอันสั้น

นอกจากนี้จากการรวบรวมข้อมูลที่ได้โดยการสัมภาษณ์เจาะลึก การประชุมกลุ่มย่อย และการระดมสมองจากกลุ่มคน 4 กลุ่ม ได้แก่ นักธุรกิจหญิง 6 คน และนักธุรกิจชาย 2 คน นักการเมือง 54 คน ทั้งหญิงและชาย นักวิชาการและตัวแทนภาคประชาสังคม (ผู้หญิง 10 คน ผู้ชาย 2 คน) และข้าราชการ (ผู้หญิง 3 คน) ผลการเก็บและการสังเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับคุณลักษณะของผู้หญิง มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- ผู้หญิงเป็นผู้ที่ทำงานหนักและมีความรับผิดชอบสูงหากได้รับโอกาส
- ผู้หญิงมีความน่าเชื่อถือ และมีเป้าหมายชัดเจนในการทำอะไรก็ตาม
- ผู้หญิงให้ความทุ่มเทและเสียสละเพื่องาน
- ผู้หญิงในตำแหน่งสำคัญ มีแนวโน้มในการประพฤติดุจจริตน้อยกว่า ผู้หญิงเป็นผู้มีละเอียดรอบคอบสูงกว่า

- ผู้หญิงสามารถปฏิบัติงานหลายอย่างพร้อม ๆ กัน ทั้งครอบครัว อาชีพการงานและสังคมในเวลาเดียวกัน

- ผู้หญิงไม่นิยมภาวะอำนาจและมีแนวโน้มน้อยกว่าผู้ชายในการใช้อำนาจในทางที่ผิด
- ในสังคมไทย ยังมีอคติต่อการเปิดโอกาสให้ผู้หญิงในทุกระดับ ปัญหาเพศานแกวยังปรากฏอยู่ในสังคมไทย

- สังคมและระบบการเมืองยังต้องการให้ผู้หญิงเข้าไปมีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น
- ผู้หญิงมองสังคมเชิงอุดมการณ์มากกว่าชาย และมีความสนใจต่อความเป็นไปของผู้อื่นสูงกว่า

- การกำหนดให้มีกองทุนส่งเสริมผู้หญิงถือว่าเป็นเรื่องที่ดี หากนำไปปฏิบัติอย่างระมัดระวัง

- กลุ่มตัวอย่างผู้หญิงภายในการศึกษานี้ เห็นความสำคัญของการที่นายกรัฐมนตรีของไทยคนแรกเป็นผู้หญิง

นอกจากนี้โดยผลการสัมภาษณ์ความคิดเห็นดังกล่าว ได้ชี้ประเด็นเกี่ยวกับข้อพึงระวังในการนำระบบโควตาผู้หญิงมาใช้ในสังคมไทย ดังนี้

- การเข้าสู่เวทีการเมืองอย่างมีเกียรติ ควรมาจากความรู้ความสามารถของบุคคลนั้น ๆ มากกว่าปัจจัยเพศ

- การใช้ระบบโควตาผู้หญิง อาจเป็นวิธีที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ชาย และเป็นกลไกการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย

- ผู้หญิงที่ได้รับการคัดสรรจากระบบโควตา อาจถูกมองว่าเป็นผู้เอาเปรียบผู้อื่นและไม่มีความสามารถ

- ระบบโควตาขาดระบบและกลไกในการกลั่นกรองผู้หญิงที่มีความสามารถเข้าสู่ระบบการเมือง เนื่องจากเครื่องมือดังกล่าว มุ่งเน้นไปที่ปริมาณของผู้หญิงที่เข้าสู่ระบบการเมืองเท่านั้น
- ระบบโควตาผู้หญิงในการเมือง อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือของนักการเมืองชายกลุ่ม “เก่า” ที่พยายามผลักดันผู้หญิงที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับตนให้เข้าสู่เวทีการเมืองได้ง่ายขึ้น และส่งผลให้ไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างใดต่อนโยบายต่าง ๆ ที่สะท้อนมิติหญิงชายเพื่อสร้างความเท่าเทียมในสังคม
- ระบบโควตาผู้หญิงในการเมือง อาจได้รับการต่อต้านจากนักการเมืองที่มีอุดมคติและความสามารถ ซึ่งมองว่า การเพิ่มสัดส่วนจำนวนผู้หญิงในระบบการเมืองควรเป็นไปอย่างช้า ๆ
- ประเด็นสุดท้ายคือ ระบบโควตาผู้หญิง อาจเป็นเรื่องยากที่จะได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มคนต่าง ๆ เกี่ยวกับประสิทธิภาพของการเพิ่มการมีส่วนร่วมของผู้หญิงให้เกิดขึ้นในสังคม

ข้อสรุปจากการศึกษาความเป็นไปได้ในการนำระบบโควตาผู้หญิงมาใช้ในสังคมไทย

ระบบโควตาผู้หญิงในการเมืองของสังคมไทย ควรถูกนำไปใช้อย่างระมัดระวัง เนื่องจากเครื่องมือดังกล่าว แม้จะสามารถเปิดโอกาสให้ผู้หญิงเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น แต่ก็เป็นการเพิ่มขึ้นเชิงปริมาณ ซึ่งเครื่องมือดังกล่าว ยังขาดกลไกคัดกรองไม่ให้ผู้หญิงเป็นเครื่องมือของระบบการเมืองที่ถูกครอบงำโดยผู้ชาย และส่งผลให้ผู้หญิงที่ขาดความ “เป็นตัวของตัวเอง” ตลอดจนขาดความรู้ความสามารถ ให้เข้าสู่เวทีการเมืองได้ง่ายขึ้น ระบบดังกล่าว แทนที่จะช่วยส่งเสริมสภาพผู้หญิงให้มีส่วนร่วมทางการเมืองที่สูงขึ้น กลับกลายเป็นการเปิดโอกาสให้ระบบอุปถัมภ์เก่า ๆ ที่มีอยู่ในสังคมไทยรุนแรงขึ้นอีกด้วย

นอกจากนั้น การศึกษานี้ชี้ว่า การนำระบบโควตาผู้หญิงในการเมืองมาประยุกต์ใช้ในสังคมไทย ควรเริ่มต้นจากการเมืองระดับส่วนท้องถิ่นก่อน เนื่องจากนักการเมืองผู้หญิงในระดับท้องถิ่น มักจะเป็นกลุ่มคนที่มีความรู้ดีเกี่ยวกับสภาพท้องถิ่นของตนเอง เข้าใจปัญหาในระดับท้องถิ่นได้มากกว่า และการเมืองระดับท้องถิ่นยังไม่ซับซ้อน สามารถทำความเข้าใจได้อย่างถ่องแท้ และมักมีขอบเขตกิจกรรมที่ชัดเจนกว่าการเมืองระดับชาติ ดังนั้น การพัฒนาทักษะฝีมือนักการเมืองระดับท้องถิ่น เพื่อสร้างความพร้อมก่อนที่จะก้าวสู่การเมืองระดับชาติ ดูเหมือนว่าจะมีความเป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติมากกว่า การบังคับใช้ระบบโควตาให้ผู้หญิงเข้าสู่การเมืองระดับชาติ แต่ขาดความรู้ ความเข้าใจอย่างถ่องแท้ต่อปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้หญิง และ ต่อปัญหาความไม่เท่าเทียมกันทางเพศที่มีอยู่ในสังคมไทย

ผลการศึกษาของศูนย์สารานุกรมประโยชน์และประชาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ครั้งนี้ ให้ข้อคิดเห็นว่า เป้าหมายที่ระบบโควตาผู้หญิงในการเมือง ควรอยู่ในระดับให้ผู้หญิงเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองให้สูงขึ้นไม่เกินร้อยละ 30 ทั้งนี้โดยเริ่มต้นการนำระบบดังกล่าวมาใช้ในการส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงชาย โดยหันไปให้ความสำคัญการเมืองระดับท้องถิ่นก่อน โดยการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนจำนวนผู้หญิงในระบบการเมืองควรถูกนำไปปฏิบัติอย่างรอบคอบและด้วยความ

ระมัดระวังอย่างยิ่ง นอกจากนี้การนำระบบโควตาผู้หญิงในระบบการเมือง ควรได้รับการคุ้มครองให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นการสร้างเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการสร้างการยอมรับจากสังคมเสียก่อน การใช้ระบบดังกล่าวด้วยความสมัครใจของหน่วยต่าง ๆ ในระบบการเมือง จะทำให้เกิดการเสริมสร้างความเสมอภาคทางเพศให้เกิดขึ้นได้ โดยระบบโควตาผู้หญิงในการเมือง ควรถูกนำไปใช้ในรอบของเวลาทางการเมืองอย่างชัดเจน เพราะการกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจน ช่วยให้ผู้หญิงที่มีความกระตือรือร้นที่เข้าสู่ระบบการเมือง ได้เข้าสู่เวทีการเมืองโดยปราศจากอคติที่มีอยู่ในวัฒนธรรมไทย นอกจากนั้น การกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจน เป็นการกระตุ้นให้สังคมตื่นตัวต่อประเด็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้หญิง และความใส่ใจต่อ “ข้อเสีย” ต่าง ๆ ที่มีอยู่มิให้เกิดขึ้นได้อีกด้วย นอกจากนั้น การกำหนดเวลาที่ชัดเจนของระบบโควตาผู้หญิงในการเมือง จะช่วยลด “แรงเสียดทาน” จากกลุ่มคนบางส่วนที่มองว่าระบบดังกล่าวขัดแย้งต่อแนวคิดระบอบประชาธิปไตยได้อีกด้วย

ประการสุดท้ายที่สำคัญอย่างยิ่งจากการศึกษาครั้งนี้ให้ข้อเสนอแนะว่า ระบบโควตาผู้หญิงในการเมืองเป็นเพียงเครื่องมือที่ช่วยเพิ่มสัดส่วนจำนวนผู้หญิงในระบบการเมืองเท่านั้น แต่มิใช่การแก้ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้หญิง เพราะการส่งเสริมความเท่าเทียมกันทางเพศให้เกิดขึ้นในสังคมไทยอย่างยั่งยืนนั้น จะเป็นได้ก็ต่อเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงของค่านิยมในสังคม ได้แก่ อคติต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติระหว่างเพศหญิงชาย การจัดการเอารัดเอาเปรียบสตรีเพศ การเลือกปฏิบัติทางเพศจากความคิดที่ได้ฝังรากลึกในสังคมไทยเกี่ยวกับ “ผู้ชายเป็นใหญ่” เป็นต้น

ดังนั้น กระบวนการสร้างความเสมอภาคหญิงชายอย่างยั่งยืน ควรเริ่มต้นที่กระบวนการเปลี่ยนแปลงค่านิยมที่มีอยู่ในสังคมอย่างแท้จริง โดยมีกิจกรรมและเงื่อนไขของเวลาที่แตกต่างกันของแต่ละกิจกรรมดังต่อไปนี้

1. เปลี่ยนแปลงค่านิยมเรื่องความเสมอภาคของหญิงชายผ่านสื่อสาธารณะ เพื่อส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย และสร้างความตระหนักของสังคมต่อการให้ผู้หญิงได้มีโอกาสเป็นผู้นำในภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการเมืองที่เป็นทางการหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ อิทธิพลของสื่อจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของค่านิยมไปในทิศทางที่ถูกต้องได้อย่างกว้างขวาง

2. ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลักสูตรการเรียนการสอนที่มุ่งเน้นกิจกรรมเพื่อเปลี่ยนแปลงค่านิยมของเยาวชนในประเด็นความเสมอภาคของหญิงชาย กระบวนการเปลี่ยนแปลงหลักสูตร ควรมุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงทางความคิดและพฤติกรรมเกี่ยวกับความเสมอภาคของหญิงชายด้วยกิจกรรมอย่างเป็นธรรมชาติ

3. ปลูกฝังให้สังคมรู้จักแยกแยะค่านิยมที่ถูกต้องเกี่ยวกับความเสมอภาคของหญิงชาย ตัวอย่างเช่น การปฏิเสธไม่ยอมรับพฤติกรรม “หลายสามีหลายภรรยา” (Polygamy) อย่างเด็ดขาด

4. มีการรณรงค์อย่างต่อเนื่องและจริงจังเกี่ยวกับบทบาทของผู้หญิงต่อการเสริมสร้างกระบวนการพัฒนาทางการเมืองที่สมดุล ตลอดจนลักษณะของผู้นำหญิงที่พึงประสงค์ในระบบการเมืองเพื่อหลีกเลี่ยงข้อเสียของการนำระบบโควตาผู้หญิงมาใช้ในสังคมไทย

สรุป

บทความนี้นำเสนอผลการศึกษาศึกษาของศูนย์สาธิตนโยบายและประชาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ถึงปัญหาของสังคมไทยด้านความไม่เสมอภาคของหญิงชาย โดยเริ่มต้นชี้ถึงประเด็นว่า สัดส่วนจำนวนของผู้หญิงในการเมืองและการบริหาร ยังเป็นสัดส่วนที่ต่ำและไม่มากพอที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมไทย เมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยของประชาคมโลกเกี่ยวกับสัดส่วนจำนวนของผู้หญิงที่อยู่ในการเมืองและการบริหาร ดังนั้นควรมีเครื่องมือทางสังคมที่จะช่วยเพิ่มสัดส่วนจำนวนผู้หญิงในการเมืองในระยะสั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการเลือกใช้ระบบโควตาผู้หญิงในการเมือง ซึ่งการนำระบบดังกล่าวไปใช้จะต้องมีความระมัดระวังอย่างยิ่ง เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการเข้ามาของผู้หญิงที่ขาดความสามารถเข้าสู่เวทีการเมืองได้ด้วยวิธีลัดและหลีกเลี่ยงปัญหาของแนวคิดระบบโควตาผู้หญิงนี้ว่าไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การสร้างความเสมอภาคของหญิงชายอย่างยั่งยืน จะอาศัยเพียงระบบโควตาผู้หญิงเพียงอย่างเดียวไม่ได้ แต่ต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงค่านิยมของสังคมไทยเกี่ยวกับความเสมอภาคของหญิงชายให้แกทุกภาคส่วนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง จึงจะสามารถสร้างความเสมอภาคของหญิงชาย ตลอดจนการพัฒนาที่ใส่ใจต่อมิติหญิงชายได้อย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2554). *แผนพัฒนาสตรี*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว.
- กฤษณา ไวรสารวาท. และการรณรงค์ลักษณะ พลลโยธิ. (2551). Women and Thai politics: Limited status and under representation. *วารสารวิจัยมหาวิทยาลัยรามคำแหง*, 11(2), สืบค้น 10 มิถุนายน 2554, จาก http://www.rd.ru.ac.th/journal/so_11_2/3%
- จรี วิจิตรวาทการ. (2543). *องค์กรสตรีกับการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของหญิงไทยในกระบวนการประชาธิปไตยของรัฐ*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- จรี วิจิตรวาทการ. (2546). *ผู้นำทางสาธารณประโยชน์ในประเทศไทย: สุธีรา วิจิตรานนท์ ทอมป์สัน*. กรุงเทพฯ: ศูนย์สาธารณประโยชน์และประชาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ฐิติรัตน์ วิชัยดิษฐ. (2549). *ผู้หญิงกับการเมืองศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง*. (วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).
- ประกาศแต่งตั้งรัฐมนตรี. (2554, 9 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 128 ตอนพิเศษ 88ง, หน้า 1. สืบค้น 25 ตุลาคม 2558, จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2554/E/088/1.PDF>
- ประกาศสำนักทะเบียนกลาง. (2558, 1 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 132 ตอนพิเศษ 49ง, หน้า 11. สืบค้น 12 กันยายน 2558, จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2558/E/049/11.PDF>
- วิกิพีเดีย. (2554). *สภาผู้แทนราษฎรไทย ชุดที่ 24*. สืบค้น 20 ตุลาคม 2558, จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/สภาผู้แทนราษฎรไทย ชุดที่ 24>
- ศูนย์สาธารณประโยชน์และประชาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (2554). *Methods to Increase the Number of Women in Politics with a Particular Focus on the Option of Implementing Gender Quotas in Thailand's National and Local Elections*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สถาบันวิจัยบทบาทหญิงชายและการพัฒนา (Gender and Development Research Institute; GDRI). (2554). *การบริหารและการเมืองระดับท้องถิ่น*. สืบค้น 12 เมษายน 2558, จาก <http://www.gdrif.org/articles/726>
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2554). *สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง*. สืบค้น 20 ตุลาคม 2558, จาก <http://www.ect.go.th>

- สุวิทย์ สงคราม. (2552). นโยบายและผลงานรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ปี 2544 – 2548. สืบค้น 12 เมษายน 2558, จาก <http://pantip.com/topic/35423782>
- Blumberg, Rae Lesser. (2009, February). The consequences of women's economic empowerment vs. disempowerment: From the 'magic potion' for development to the 'four horsemen of the apocalypse'? Submitted to UNESCO, Paris, December 2008. *Presented at the UNESCO women's studies and gender research networking conference*. Bangkok.
- Dollar, David., Fisman, Raymond., and Gatti, Roberta. (2001). Are women really the 'fairer' sex? corruption and women in government. *Journal of Economic Behavior and Organization*, Retrieved September 9, 2011, from <http://www.worldbank.org/gender/prr/dfgpaper.pdf>
- Drage, Jean. (2001, June). Women in local government in Asia and the Pacific: A comparative analysis of thirteen countries. *Paper presented at the Asia-Pacific Summit of Women Mayors and Councilors*. Phitsanulok, Thailand.
- Fallon, Kathleen M., Swiss, Liam., and Viterna, Jocelyn. (2011). Resolving the democracy paradox: Democratization and women's legislative representation in developing nations, 1980-2009. *American Sociological Review*, 77(3), 380-408.
- Franceschet, Susan., and Piscopo, Jennifer M. (2008). Gender quotas and women's substantive representation: Lessons from Argentina. *Politics & Gender*, (4), 393-425.
- International Data Encryption Algorithm (IDEA). (2010). *Country overview, Quota project global database of quotas for women*. Retrived September 9, 2011, from <http://www.quotaproject.org/country.cfm?>
- Inter-Parliamentary Union (IPU). (2011). *Women in National Parliaments: Situation as of 31 July 2011*. Retrieved September 9, 2011, from <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm> and <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

- Jones, Mark P. (2009). Gender quotas, Electoral laws, and the election of women: Evidence from the Latin American Vanguard. *Comparative Political Studies*, 42(1), 56-81.
- Juree Vichit-Vadakan. (2008a). A glimpse of women leaders in Thai local politics. In Kazuki Iwanaga (Ed.), *Women and politics in Thailand: Continuity and change*, Malaysia: NIAS Press.
- Juree Vichit-Vadakan. (2008b). Women in politics and women and politics: A socio-cultural analysis of the Thai context. In Kazuki Iwanaga (Ed.), *Women and politics in Thailand: Continuity and change*, Malaysia: NIAS Press.
- King, Elizabeth M., and Andrew, D. (2001). *Engendering development: Through gender equality in rights, Resources and voice*. Washington, D.C. and New York: The World Bank and Oxford University Press. A World Bank Policy Research Report.
- Melander, Eric. (2005). Gender equality and intrastate armed conflict. *International Studies Quarterly*, 49(4), 695-714.
- Paxton, Pamela., Melanie, Hughes., and Matthew, Painter. (2010). Growth in women's political representation: A longitudinal exploration of democracy, Electoral system and gender quotas. *European Journal of Political Research*, (49), 25-52.
- Reynolds, Andrew. (1999). Women in the legislatures and executives of the World knocking at the highest glass ceiling. *World Politics*, (51), 547-571.
- Tripp, Aili Mari., and Alice, Kang. (2008). The global impact of quotas: On the fast track to increased female legislative representation. *Comparative Political Studies*, (41), 338-361.
- Wikipedia. (2011). *Women in Governance*. Retrieved September 9, 2011, from http://en.wikipedia.org/wiki/Women_and_governance