

บทศึกษาการรวมกลุ่มเฉพาะกรณี

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อ 5-16 ตุลาคม 2516 ได้มีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองของไทยจากอภิสิทธิ์ชนมาสู่ประชาชน อันเป็นพื้นฐานของสังคมมากขึ้นกว่าเดิมความสำเร็จจากการฉีกกำลังกันทั้งนักเรียนนิสิตนักศึกษาและประชาชน ตลอดจนการมุ่งยื่นข้อเสนอโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยไม่ผ่านชั้นตอนตามลำดับ ทำให้วิธีการเช่นนี้ถูกนำมาเป็นแบบอย่างประการหนึ่งที่มีผลต่อการรวมกลุ่มกันเรียกร้องข้อเสนอต่อฝ่ายรัฐบาล

คุรุสภา และสหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นองค์การที่มีการดำเนินงานของสมาชิกในลักษณะการเรียกร้องไปยังนายกรัฐมนตรีด้วย เช่นเดียวกับกลุ่มอื่น ๆ หากแต่องค์การทั้งสองนี้ได้มีการติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างสมาชิกขององค์การทั้งสองในลักษณะการร่วมมือกัน ทั้ง ๆ ที่องค์การทั้งสองนี้มีความแตกต่างกันในแง่ของอายุการก่อตั้ง กล่าวคือสมาชิกของคุรุสภาจำนวนหนึ่งได้รวมกลุ่มกันเป็น "ศูนย์พิทักษ์สิทธิครูแห่งประเทศไทย" เพราะไม่พอใจการบริหารงานของคุรุสภาและได้ร่วมมือในกิจกรรมบางอย่างกับสหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อการเปลี่ยนแปลงในสังคม

คุรุสภา

"ครู" เป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งของการศึกษา เพราะเป็นหลักสำคัญในการสั่งสอนศิลปวิทยาการโดยตรง และเป็นผู้ที่อบรมจรรยาบรรณในแง่จิตใจให้แก่เด็กโดยทางอ้อม จึงมีอิทธิพลต่อเด็กทั้งด้านวิชาความรู้และทัศนคติ ตลอดจนสภาพความสมบูรณ์ของจิตใจเด็ก "ครู" จึงได้รับการเคารพนับถือแก่บุคคลโดยทั่วไป

แต่เดิม "ครู" เป็นบุคคลที่ศรัทธาในอาชีพการสอนของตน และเอาใจใส่ในการเรียนของ "ศิษย์" ทุกคน พร้อมทั้งจะให้ภัยแก่ "ศิษย์" "ภาพพจน์" ของ "ครู" จึงเป็นไป

ในลักษณะของความตึงาม ประพฤติปฏิบัติแต่ในสิ่งที่ถูกที่ควร เคารพเชื่อฟังในผู้มีอาวุโสกว่า ไม่กระทำในสิ่งที่ก่อความเคืองครอนให้แก่บุคคลทั่วไป และไม่ต่อต้านการปฏิบัติงานในหน้าที่ของผู้อื่น เมื่อทำงานสอนมานานปีและขาดการศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมจึงทำให้ความศรัทธาของ "ครู" ส่วนใหญ่ไม่ก้าวหน้า ขาดความคิดริเริ่มและกลายเป็นพวกที่มีความเฉื่อยชา ปฏิบัติตนอยู่แต่ในกรอบของสังคม และขาดความกระตือรือร้นเพื่อการเปลี่ยนแปลง ยิ่งไปกว่านั้น "ครู" ยังเป็นอาชีพที่ไม่ค่อยมีการแสดงออกทางการเมืองเท่าใดนัก

เมื่อสังคมไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงไปเพราะการติดต่อกับสังคมภายนอก ประกอบกับวิทยาการต่าง ๆ ได้ขยายตัวอย่างกว้างขวาง ระบบการศึกษาเจริญขึ้นมาก มีการศึกษาที่เฉพาะเจาะจง "ภาพพจน์" ของครูเริ่มเปลี่ยนแปลงไป "ครู" กลายเป็นผู้ที่สอนเป็นอาชีพ เพราะปัญหาค่าครองชีพที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ "ครู" ต้องต่อสู้ดิ้นรนทำการสอนมากขึ้นเพื่อการครองชีพของตน จึงขาดความสนใจในหน้าที่การสอนและอบรม อาชีพครูจึงกลายเป็นการสอนเพื่อ "เงิน" ความเคารพนับถือต่อผู้เป็น "ครู" จึงลดน้อยลงกว่าแต่ก่อน

เพราะการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่ทำให้ "ครู" ต้องหาทางสนับสนุนตนเอง เพื่อความอยู่รอดและความก้าวหน้า ตลอดจนจรรยาบรรณของครู จึงมีการรวมกลุ่มของครูขึ้นเป็นสมาคม สมาคมอาชีพครูที่ใหญ่ที่สุดและมีอายุยาวนานที่สุดคือ ครูสภา

ก่อนหน้าที่จะมีการก่อตั้งครูสภาขึ้นนั้น มีแนวความคิดที่ก่อตั้งสมาคมอาชีพครูในประเทศไทยขึ้นมาแล้ว เช่น "วิทยาสถาณ" "สภาไวยาจารย์" "สามัคยาจารย์สโมสรสถาน", และ "สามัคยาจารย์สมาคม" เป็นต้น¹ แต่สมาคมอาชีพครูเหล่านั้นเป็นการรวมกลุ่มเพื่อจัดการอบรมส่งเสริมอาชีพให้แก่ครูด้วยกันเอง และบางทีใช้สมาคมเป็นแหล่งชุมนุมกันเพื่อความบันเทิงด้วย ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะปกป้องรักษาสិทธิของครูในอาชีพครูแต่อย่างใด แต่การรวมกลุ่มของสมาคมเหล่านี้ก็เป็นไปด้วยความสมัครใจของสมาชิกทุกคน จนกระทั่ง

¹ครูสภา (รวบรวม), 30 ปีของครูสภา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ครูสภา 2518) หน้า 1-7.

ปี พ.ศ. 2488 จึงมีพระราชบัญญัติครูฉบับแรกขึ้นและได้มีการจัดตั้ง "คุรุสภา" ซึ่งเป็นสมาคมอาชีพครูเพียงแห่งเดียวที่กำเนิดขึ้น เพราะผลของกฎหมาย และ "ครู" ต้องเป็นสมาชิกของคุรุสภา² แต่คุรุสภาเป็นองค์การที่มีวัตถุประสงค์เพื่องานด้านสวัสดิการเพิ่มขึ้นกว่าการรวมกลุ่มในอดีต

อนึ่ง "ครู" ซึ่งเป็นสมาชิกของคุรุสภานั้น กฎหมายกำหนดไว้ว่าบุคคลต่อไปนี้คือ "ครู"

1. ข้าราชการครู
2. ข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. พนักงานเทศบาล ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาของเทศบาล
4. ผู้ทำการสอนในสถานศึกษาที่อยู่ในความควบคุมของ กระทรวงศึกษาธิการ และได้รับเงินเดือนเป็นประจำ³

วัตถุประสงค์

คุรุสภาเป็นสมาคมอาชีพครูระดับชาติที่อยู่ในกระทรวงศึกษาธิการ และมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488

จากคำสัมภาษณ์บางตอนของนายทวี บุญยเกตุ ผู้ก่อตั้งคุรุสภาและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการขณะนั้น ได้กล่าวถึงการก่อตั้งคุรุสภาไว้ว่า

"...ความมุ่งหมายในการก่อตั้งคุรุสภาก็โดยที่รัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่า

²พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มาตรา 26.

³พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2509 มาตรา 24.

1. การศึกษาของชาติควรจะมีโครงการที่แน่นอนมั่นคงและถาวร มิใช่ รัฐมนตรีคนใดที่มาว่าการในกระทรวงศึกษาธิการมีความเห็นเปลี่ยนแปลงการจัด การศึกษาของ หวยราษฎรอย่างใด ก็จัดไปตามความคิดเห็นของท่านผู้นั้นแต่ ผู้เดียว ซึ่งในทางที่ถูกต้องควรมีความคิดเห็นของผู้ชำนาญการศึกษาหลายท่าน เพราะการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ ย่อมทำให้การศึกษาดูดเวง

2. เห็นว่าอาชีพของครูไม่ได้ทัดเทียมกับข้าราชการในกระทรวงทบวง กรมอื่น จึงควรได้รับการช่วยเหลือในทางฐานะให้ดีขึ้น

3. เพื่อให้ครูได้ปกครองกันเอง โดยทำหน้าที่แทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เพราะอาชีพครูไม่เหมือนกับข้าราชการอื่น ๆ บางอย่างครู ควรได้รับสิทธิหรือได้รับการยกเว้นซึ่งไม่มีใครทราบความจำเป็นและเห็นความ สำคัญได้ นอกจากครูด้วยกันเอง..."⁴

จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ในการก่อตั้งคุรุสภาเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ ทั้งของผู้มี อาชีพครูและทั้งของประเทศชาติในเวลาเดียวกัน เพราะผลประโยชน์ที่มีต่อครูเองย่อมส่งผล สะท้อนไปยังการศึกษาของชาติเป็นเงาตามตัวไปด้วย

โครงสร้าง

คุรุสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ประเภทคือ

1) สมาชิกสามัญ คือ "ครู" ซึ่งได้รับประกาศนียบัตรวิชาครู หรือสำเร็จชั้น

อุดมศึกษา

2) สมาชิกวิสามัญ คือ "ครู" เช่นเดียวกับข้อ 1) หากแต่มีพื้นความรู้ในการ เป็นครูตามกฎหมายว่าด้วยการประถมศึกษา หรือว่าด้วยการโรงเรียนราษฎร์

⁴"วิทยากรย์," "ผู้ให้กำเนิดคุรุสภา," วิทยากรย์, (ปีที่ 71 ฉบับที่ 2 ก.พ.15), หน้า 3.

3) สมาชิกสมทบ คือ ผู้ที่มีความรู้เช่นเดียวกับสมาชิกสองประเภทแรก แต่ยังมีฝีมืออาชีพครู

4) สมาชิกกิตติมศักดิ์ คือ บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา

จำนวนสมาชิกจากสามประเภทแรกของคุรุสภามีมาก ถึง สามแสนสามหมื่นสองพันห้าร้อยแปดสิบห้าคน ดังตารางที่ 5

ตารางที่ 5

จำนวนสมาชิกคุรุสภาประเภทต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
นับเมื่อ 30 มิถุนายน 2518

ส่วนกลาง			ส่วนภูมิภาค			รวมทั้งสิ้น
สามัญ	วิสามัญ	สมทบ	สามัญ	วิสามัญ	สมทบ	
29,779	19,535	2,774	217,397	47,338	15,762	332,585

ที่มา : แผนกทะเบียน สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา

คุรุสภามีคณะกรรมการอำนวยการเป็นผู้วางนโยบายการบริหาร โดยมีเลขาธิการ รองเลขาธิการ และเจ้าหน้าที่คุรุสภาเป็นผู้ดำเนินงานตามมติของคณะกรรมการอำนวยการ ในความควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายของประธานหรือผู้ที่ประธานมอบหมายให้

สำหรับงานใดที่คณะกรรมการอำนวยการจะไม่บริหารงานเอง จะแต่งตั้งอนุกรรมการหรือมอบหมายให้กรรมการอำนวยการคนใดคนหนึ่งไปดำเนินการแทนก็ได้

คณะกรรมการอำนวยการของคุรุสภาประกอบด้วยกรรมการสองประเภท จำนวนรวมทั้งสิ้น 27 คน คือ

1. กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นรองประธาน อธิบดีทุกกรมในกระทรวงศึกษาธิการเป็นกรรมการ ซึ่งปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการได้จัดแบ่งการบริหารออกเป็นกรม หรือ หน่วยงานเทียบกรมเป็น 10 กรม กรรมการโดยตำแหน่งจึงมี 12 คน

2. กรรมการจากการเลือกตั้งของสมาชิก โดยสมาชิกในจังหวัดต่าง ๆ จะเลือกผู้แทนของตนเข้ามาประชุมใหญ่ในคราวประชุมสามัญซึ่งมีทุกปี กรรมการในลักษณะนี้จะอยู่ในวาระนาน 4 ปี และมีจำนวนมากกว่ากรรมการโดยตำแหน่ง 3 คน ตามกฎหมายกำหนด ฉะนั้น กรรมการในลักษณะนี้จะมีจำนวน 15 คน

การที่กฎหมายกำหนดให้มีกรรมการโดยตำแหน่งเป็นจำนวนมากเกือบร้อยละ 50 เช่นนี้จะไม่สอดคล้องกับจุดประสงค์ที่ต้องการจะให้ครูสภาเป็นสภาที่ครูปกครองตนเองเท่าใดนัก เพราะกรรมการโดยตำแหน่งเหล่านี้ เป็นบุคคลในระดับผู้บังคับบัญชาของสมาชิกครูทั่วประเทศ ความต้องการที่จะให้ครูเข้าใจกันเองได้ดีกว่าบุคคลในอาชีพอื่นจึงหวังได้ยาก เพราะครูที่อยู่ในระดับ "เจ้านาย" ย่อมยากที่จะเข้าใจในสภาพความจำเป็นของ "ลูกน้อง" ได้ดีพอ กรรมการจากการเลือกตั้งนั้น แม้จะเป็นไปตามแบบประชาธิปไตย แต่ก็มีข้อสังเกตจากรายชื่ชานคณะกรรมการอำนวยการประเภทที่มาจากกาเลือกตั้งนั้นอยู่หลายประการ คือ :-

1. กรรมการประเภทนี้ทั้ง 9 ชุด น่าจะมีจำนวนถึง 107 คน จากจำนวนคณะกรรมการทั้งสองประเภท แต่ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏนั้น มีจำนวนกรรมการที่มาจากกาเลือกตั้งเพียง 50 คน ทั้งนี้เพราะกรรมการที่มาจากกาเลือกตั้งเหล่านี้มีจำนวนถึง 26 คน ที่ได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งมากกว่า 1 ครั้ง (ตามตารางที่ 6)



ตารางที่ 6

จำนวนครั้งที่มีการประชุมประเภทที่มาจากกาเลือกตั้ง
ซึ่งได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งมากกว่าหนึ่งสมัย

จำนวนครั้ง	จำนวนกรรมการที่มาจากกาเลือกตั้ง มากกว่า 1 สมัย
2	11
3	6
4	6
5	2
6	1
รวมทั้งสิ้น	26

ที่มา : ผู้เขียนรวบรวมเองจากรายชื่อคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาตามผนวก ข.

2. ในจำนวนกรรมการ 26 คนนี้ เป็นบุคคลที่มีตำแหน่งเป็นเลขาธิการและรองเลขาธิการ (ไม่ว่าจะในขณะดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง หรือพร้อมกันทั้งสองสถานภาพก็ตาม) อยู่รวมทั้งสิ้น 5 คน ซึ่งแต่ละคนเป็นกรรมการที่มาจากกาเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 3 ครั้ง

3. กรรมการที่มาจากกาเลือกตั้งนี้มีจำนวนไม่น้อยที่มาจากข้าราชการบำนาญหรือเจ้าของโรงเรียนเอกชน หรือผู้ที่อาจจะได้เป็นกรรมการโดยตำแหน่งต่อไป ซึ่งเป็นบุคคลในระดับบริหารการศึกษา⁵ และเป็นบุคคลกลุ่มเดียวที่หมุนเวียนเปลี่ยนกันเป็นคณะกรรมการ

⁵ คุรุสภาชื่อคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาชุดต่าง ๆ ในผนวก ข.

การอำนวยการคุรุสภา จึงเป็นเหตุประการหนึ่งที่ทำให้คุรุสภาเป็นสภาของผู้บังคับบัญชาครู
เกือบทั้งสิ้น

4. กรรมการที่มาจากการเลือกตั้งหลายท่านมีตำแหน่งอื่น ๆ ในคุรุสภาด้วย เช่น
เป็นประธานกรรมการองค์การค้ำของคุรุสภา กรรมการที่ปรึกษา เป็นต้น

ดังนั้น จากลักษณะคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาทั้งสองประเภท จึงมีผลทำให้
คุรุสภามีความผูกพันกับระบบราชการเป็นอย่างมาก

คุรุสภาจะมีการประชุมสามัญประจำปีทุกปี โดยมีผู้แทนสมาชิกจากทุกจังหวัดเข้าร่วม
ประชุมตามสัดส่วนอย่างน้อยจังหวัดละสองคน ถ้าในปีใดมีการเลือกตั้งกรรมการอำนวยการ
คุรุสภา ผู้แทนสมาชิกเหล่านี้จึงเข้าประชุมเลือกตั้งกรรมการอำนวยการคุรุสภาด้วยเลย หาก
มีกรณีเร่งด่วนและคณะกรรมการอำนวยการเห็นสมควร หรือสมาชิกสามัญจำนวนไม่น้อยกว่า
ร้อยละร้อยขอให้มีการประชุม ก็ให้คณะกรรมการอำนวยการเรียกประชุมวิสามัญได้⁶

จากการสังเกตการณ์การประชุมสามัญประจำปี 2517 และจากรายงานการประชุม
ในปีต่าง ๆ พบว่า บุคคลผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้แทนสมาชิกคุรุสภาจากจังหวัดต่าง ๆ มีแนวโน้มที่
จะมาจากบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสูงทางการศึกษาของแต่ละจังหวัดเป็นส่วนมาก อาจเป็นเพราะ
ระบบความสัมพันธ์แบบส่วนตัวในวงการศึกษาและความเกรงอกเกรงใจที่สืบเนื่องมาจากระ
เบียบประเพณีของครูว่าด้วยวินัยครู ซึ่งกำหนดว่า "...ครูต้องสุภาพเรียบร้อย เชื่อฟังและ
ไม่แสดงความกระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา ผู้ที่อยู่ใต้อำนาจต้องปฏิบัติตามคำสั่งของ
ผู้บังคับบัญชา..."⁷ ข้อกำหนดนี้จะมีผลในการปฏิบัติทั้งในและนอกหน้าที่การงาน ผู้แทนสมาชิก

⁶ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยการประชุมสามัญคุรุสภาประจำปี พ.ศ. 2507 ข้อ 5 และ
ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยการเลือกตั้งกรรมการอำนวยการคุรุสภา พ.ศ. 2495 ข้อ 3 ประกอบ.

⁷ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยวินัยตามระเบียบประเพณีของครู พ.ศ. 2506 ข้อ 3.

ครูสภาจึงเป็นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งบริหารการศึกษา เช่น ครูใหญ่ ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ ฯลฯ เป็นส่วนมาก เพราะเมื่อ "เจ้านาย" สมัยครัดคัดเลือก ลูกน้องก็ย่อมไม่กล้าสมัครเข้าแข่งขันและมักให้การสนับสนุน ดังนั้นโอกาสที่สมาชิกในระดับครูสอนหนังสือจะได้รับเลือกเป็นตัวแทนสมาชิกครูสภาแต่ละจังหวัดเข้าประชุมสามัญจึงมีอยู่น้อยเต็มที

ยิ่งกว่านั้น การประชุมแทบจะไม่มีลักษณะที่จะให้ตัวแทนสมาชิกจากจังหวัดต่าง ๆ สามารถควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการอำนวยการของครูสภาได้มากนัก เพราะ

1. ระยะเวลาของการเป็นตัวแทนของสมาชิกจากจังหวัดต่าง ๆ นั้นสั้นมาก กล่าวคือ ตัวแทนเหล่านี้จะมีเวลาเพียงชั่วระยะเวลาที่มีการประชุมสามัญประจำปี ซึ่งในแต่ละปีจะใช้ระยะเวลาเพียงประมาณ 3-5 วัน และในช่วงเวลาของการประชุมนั้น โอกาสที่จะซักถามถึงการบริหารงานของคณะกรรมการอำนวยการ และเลขาธิการได้มีน้อยมาก เพราะการบรรจุระเบียบวาระการประชุมไว้อย่างมากมาย

2. เมื่อตัวแทนสมาชิกจากจังหวัดต่าง ๆ ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งงานการบริหารการศึกษา ซึ่งไม่เข้าใจสภาพของครูในปัจจุบันได้อย่างถูกต้อง และที่สำคัญคือ ตำแหน่งเหล่านี้บางตำแหน่ง เช่น ศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอนั้น เป็นเจ้าหน้าที่ครูสภาประจำจังหวัด และประจำอำเภอตามลำดับ จึงเป็นบทบาทที่มีความขัดแย้งกันอยู่ในตัว

3. ความสนใจของตัวแทนสมาชิกจากจังหวัดต่าง ๆ ที่จะทำหน้าที่ของตนมีอยู่น้อย จะมีสมาชิกบางคนเท่านั้นที่มีความสนใจอย่างแท้จริง การซักถามถึงการบริหารงานจึงเป็นไปโดยบุคคลเพียงบางคนเท่านั้น อันเป็นผลทำให้เกิดความเบื่อหน่าย ขาดความเอาใจใส่และเพิกเฉยต่อคำทักท้วงของตัวแทนที่มีความสนใจในหน้าที่ของตน

เมื่อครูสภาขาดองค์การที่จะทำหน้าที่ควบคุมนโยบายและการปฏิบัติงานเช่นนี้ จึงทำให้โครงสร้างของครูสภาไม่สอดคล้องกับหลักการของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นระบอบการปกครองของประเทศ ขาดคุณภาพภายในองค์การ ซึ่งจะต้องมีการคุ้ยอำนาจซึ่งกันและกัน โดยไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถใช้อำนาจของตนเข้าครอบงำและมีอิทธิพลต่อองค์การได้อย่าง

เต็มที่ การมีส่วนร่วมของสมาชิกในอันที่จะมีบทบาทต่อการบริหาร ไม่ว่าจะด้านการแสดงความคิดเห็นหรือการควบคุมการบริหารงาน การเป็นผู้ให้ความร่วมมือสนับสนุน หรือการได้ร่วมปฏิบัติการในฐานะของผู้ดำเนินงาน จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ตามหลักของประชาธิปไตยแต่อย่างใด

หน่วยงานของคุรุสภา มีการจัดแบ่งแยกออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ กัน หลักใหญ่ ๆ ในปัจจุบันนี้การแบ่งหน่วยงานของคุรุสภานั้นมีลักษณะดังนี้ คือ :-

1. สำนักงานเลขาธิการ มีเลขาธิการเป็นผู้บริหารงาน โดยมีเจ้าหน้าที่ของคุรุสภาเป็นผู้ปฏิบัติงาน และมีสำนักงานสาขาอยู่ในส่วนภูมิภาค เพื่อการบริการด้านสวัสดิการให้แก่สมาชิกที่อยู่ในส่วนภูมิภาคให้ทั่วถึงมากยิ่งขึ้น โดยมีศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอเป็นเจ้าหน้าที่คุรุสภาประจำจังหวัดและอำเภอ รับผิดชอบ เฉพาะงานในจังหวัดและอำเภอแล้วแต่กรณี

2. องค์การค่า จัดตั้งขึ้นเพื่อหาประโยชน์ให้แก่คุรุสภาและอำนวยความสะดวกให้แก่การศึกษาของชาติ เพราะองค์การค่าจะจัดพิมพ์แบบเรียน จัดอุปกรณ์การสอน เครื่องแบบนักเรียน ฯลฯ ไว้จำหน่ายตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในระเบียบคุรุสภาว่าด้วยการบริหารองค์การค่าของคุรุสภา พ.ศ.2493 ทั้งนี้โดยมีผู้จัดการองค์การค่าของคุรุสภาเป็นผู้บริหารงาน ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการอำนวยการการค่าคุรุสภา

หน่วยงานทั้งสองของคุรุสภานี้จะดำเนินงานไปตามนโยบายและมติของคณะกรรมการอำนวยการในความควบคุมของประธาน หรือผู้ที่ประธานมอบหมาย

อนึ่ง เท่าที่ปรากฏมาในอดีตและปัจจุบัน บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคุรุสภา และรองเลขาธิการคุรุสภา มักจะเป็นบุคคลผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งสูง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการมาก่อน เช่น ตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือรองปลัดกระทรวง และรองเลขาธิการคุรุสภาก็จะเป็นบุคคลที่จะได้รับว่าจ้างให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคุรุสภาในโอกาสต่อไปด้วย ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 7 และตารางที่ 8

ตารางที่ 7

รายชื่อเลขาธิการคุรุสภาตลอดจนตำแหน่งในราชการครั้งสุดท้าย
และช่วงเวลาที่ย่างตำแหน่ง

ลำดับ	รายชื่อ	ตำแหน่งในราชการ ครั้งสุดท้าย	ช่วงเวลาที่ย่าง ตำแหน่งเลขาธิการ
1	พระยาจินตารักษ์	อธิบดีกรมพลศึกษา เลขาธิการสภาวัฒนธรรม	
2	หลวงบริหารสิกขกิจ	ข้าหลวงภาค(ศึกษาธิการ)	15 ก.พ.2489-6 ก.พ. 2498
3	นายประเวศ จันทนียงยง	อธิบดีกรมพลศึกษา	16 ก.พ.98-16 ก.พ.04
4	นายภาค เทพหัสดินา	ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	5 ต.ค.04-1 เม.ย.10
5	นายเปื้อ วิชัยดิษฐ์	รองปลัดกระทรวงศึกษา- ธิการ	1 พ.ค.10-31 ธ.ค.12
6	นายจรัส มหาวัจน์	รองปลัดกระทรวงศึกษา- ธิการ	8 ม.ค.13-7 ม.ค.19

ที่มา : 1) คุรุสภา, (รวบรวม) 30 ปีของคุรุสภา. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
คุรุสภา, 2518).

2) ผู้เขียนรวบรวมเอง.

ตารางที่ 8

รายชื่อรองเลขาธิการครุสภาตลอดจนตำแหน่งในราชการครั้งสุดท้าย
และช่วงเวลาที่ย่างตำแหน่ง

ลำดับ	รายชื่อ	ตำแหน่งในราชการ ครั้งสุดท้าย	ช่วงเวลาที่ย่าง ตำแหน่งรองเลขาธิการ
1	นายวิญญูต ปุระเศรณี	รองอธิบดีกรมอาชีวศึกษา	1 ม.ค.01-12 ม.ค.07
2	นายเปื้อ วิชัยดิษฐ์	รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	3 ก.พ.07- 1 พ.ค.10
3	นายจรัส มหาวังษ์	รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	1 ก.ค.11- 8 ม.ค.13
4	นายกมล ประสิทธิ์สา	รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	25 มิ.ย.14-24 มิ.ย.16

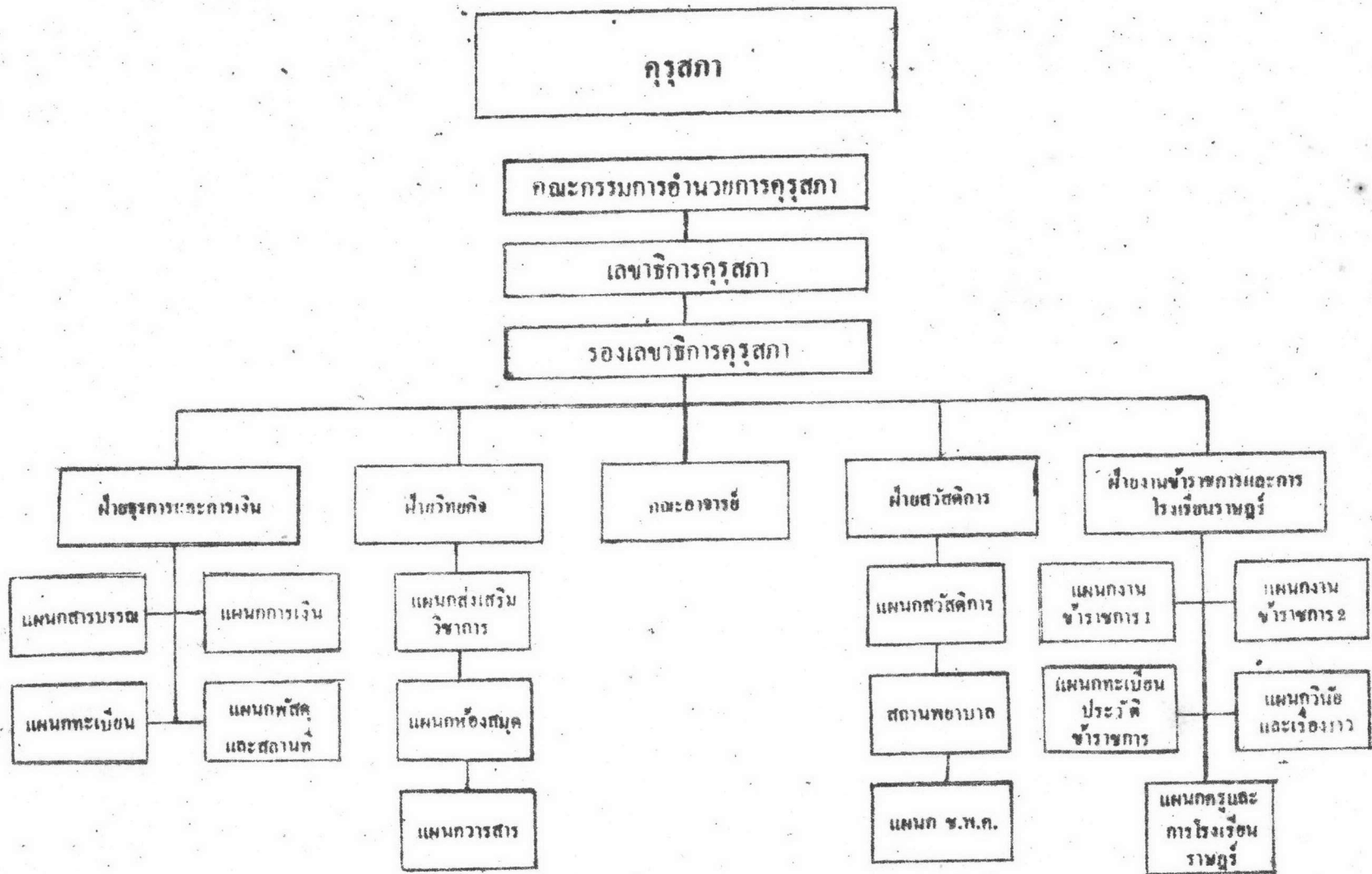
ที่มา : 1) ครุสภา, (รวบรวม) เรื่องเดิม,
2) ผู้เขียนรวบรวมเอง

ตามตารางที่ 7 และตารางที่ 8 แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์กันระหว่างตำแหน่งหน้าที่การงานในวงราชการระดับสูงกับตำแหน่งเลขาธิการ และรองเลขาธิการ ซึ่งน่าจะมีผลในการบริหารงาน การตัดสินใจในพฤติกรรมต่าง ๆ ของครุสภาได้ไม่น้อย กล่าวคืออดีตปลัดกระทรวงหรือรองปลัดกระทรวงย่อมมีอิทธิพลในทางอ้อมต่อการตัดสินใจและวางแผนนโยบายของคณะกรรมการอำนวยการ เนื่องจากสภาพของสังคมไทยยังให้ความสำคัญต่อระบบความสัมพันธ์กันเป็นส่วนตัว ระบบเจ้านายกับลูกน้อง การช่วยเหลืออุปถัมภ์ค้ำชูกันเอง ตลอดจนระบบอาวุโส และความเป็นครูและศิษย์กันมา ย่อมทำให้เกิดความเกรงอกเกรงใจกัน ความเคารพเชื่อถือว่าการกระทำนั้นถูกต้อง เห็นดีเห็นงามตามกัน และความวางเฉยไม่ขัดแย้ง เมื่อเลขาธิการและรองเลขาธิการสามารถใช้อิทธิพลของตนในทางอ้อมต่อการตัดสินใจได้ และเป็นผู้อาวุโสจากระบบราชการ จึงขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน เกิดความเฉื่อยชา และขาดความรู้ความเข้าใจถึงความจำเป็นและความต้องการที่แท้จริงของ

สมาชิกชุมนุม มีความคิดเห็นที่ผูกพันกับระบบราชการ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่มีผลต่อการคัด
ล้นใจและการบริหารงานคุรุสภา

แผนภาพที่ ๑

แสดงลักษณะการจัดหน่วยงานและการบริหารงานภายในสำนักเลขาธิการคุรุสภา



ที่มา : คุรุสภา. (รวบรวม) ๓๐ปีของคุรุสภา, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๑๓), หน้า ๒๖.

การเงิน

แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้คุรุสภามีรายได้จาก 4 แหล่ง⁸ แต่ตลอดระยะเวลา 30 ปีนั้น คุรุสภาคงมีรายรับจาก 2 แหล่งเท่านั้น คือ

1. เงินค่าบำรุงและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จากเงินค่าบำรุงที่สมาชิกจำนวนประมาณ 332,585 คน จะต้องจ่ายให้แก่คุรุสภาปีละ 20 บาททุกคนนั้น รายได้จากเงินค่าบำรุงจะตกประมาณ 6,651,700 บาท และจากจำนวนสมาชิกในส่วนภูมิภาคที่มีมากถึง 280,497 คน คิดเป็นเงินจำนวนมากถึงประมาณ 5,609,940 บาท ดังนั้นรายได้ที่มาจากเงินค่าบำรุงของสมาชิกในส่วนภูมิภาคจะมีประมาณร้อยละ 84 ของเงินค่าบำรุงจากจำนวนสมาชิกทั่วประเทศ

2. เงินรายได้องค์การการค้าของคุรุสภา ซึ่งมาช่วยเหลือเป็นค่าใช้จ่ายให้แก่คุรุสภาได้มากปีละหลายล้านบาท

รายรับจากสองแหล่งนี้ ทำให้คุรุสภามีรายได้ประมาณปีละ 11 ล้านบาท และมีแนวโน้มที่จะสูงมากยิ่งขึ้นตามอัตราการเพิ่มของจำนวนสมาชิกคุรุสภา ตามตารางที่ 9

⁸พระราชบัญญัติครู พ.ศ.2488 มาตรา 5.

ตารางที่ 9

รายรับโดยประมาณแต่ละปีของคุรุสภา
ตั้งแต่ปี พ.ศ.2514 - 2518

พ.ศ.	รายรับโดยประมาณแต่ละปี	หมายเหตุ
2514	14,960,354	
2515	10,030,293	
2516	11,953,056	
2517	13,335,824	
2518	17,498,899	

ที่มา : ผู้เขียนรวบรวมเองจากเอกสารรายงานผลการปฏิบัติงานของคุรุสภาในแต่ละปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2514 - 2518

การดำเนินงาน

อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของคุรุสภา ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น สามารถสรุปหน้าที่สำคัญ ๆ ได้ 4 ประการ คือ

1. บริหารงานบุคคลแทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำหรับข้าราชการครู⁹ และแทนคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) สำหรับครูองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้นคุรุสภาจึงมีหน้าที่ในการสอบคัดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง โอน ให้ออกเลื่อนชั้น ตลอดจนการควบคุม สอดส่อง วินัยและจรรยาบรรณของครู ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไป

⁹สุทิน เอมะพันธ์, "การบริหารงานบุคคลของคุรุสภา: ศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการครู," วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2510.

การพิจารณาในแง่นี้ พบว่าแม้จะเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการหรือกรมต่าง ๆ หรือหน่วยงานเทียบเท่ากรมโดยตรงในการที่จะเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับบุคคลที่เหมาะสมเข้าปฏิบัติตามตำแหน่งต่าง ๆ แต่กระทรวงศึกษาธิการไม่มีสิทธิเด็ดขาดตามกฎหมายที่จะดำเนินการเองได้โดยตลอด จำต้องได้รับอนุมัติจากคุรุสภาซึ่งมีอำนาจทางกฎหมายสูงกว่าเพื่อพิจารณาเห็นควร จึงจะมีผลสมบูรณ์และบังคับใช้ได้ แต่คุรุสภาที่ไม่สามารถจะออกคำสั่งเองได้ คงมีบทบาทแต่เพียงการควบคุมและตรวจสอบว่า กรมต่าง ๆ ภายในกระทรวงศึกษาธิการนั้นปฏิบัติการไปถูกต้องตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนหรือไม่ หากผิดพลาดก็มีหน้าที่ทักท้วงและไม่อนุมัติในเรื่องนั้น ๆ

ในแง่การควบคุมสอดส่อง ลงโทษเกี่ยวกับวินัย และจรรยาบรรณของครูโดยทั่วไปนั้น คุรุสภาจะทำหน้าที่ได้แต่เพียงรับทราบการลงโทษที่เกิดขึ้นเท่านั้น และหากมีการอุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะประธาน ก.พ. ซึ่งเป็นประธานคุรุสภาด้วยนั้น คุรุสภาจะมีบทบาทเพียงการสอบสวนแทน ก.พ. และเสนอความเห็นให้นายกรัฐมนตรีทราบเท่านั้น

การที่คุรุสภามีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อความรวดเร็วในการดำเนินงาน แต่กลับปรากฏว่า ความสัมพันธ์นี้ไม่ได้เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลให้แก่คุรุสภาแต่อย่างใด เพราะมีลักษณะการทำงานซับซ้อนกันโดยบุคคลคนเดียวกันนั่นเอง¹⁰

2. การส่งเสริมด้านวิชาการ เป็นการส่งเสริมด้านวิทยฐานะ¹¹ และเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการให้แก่สมาชิก ด้วยการจัดพิมพ์เอกสารทางวิชาการ เช่นหนังสือชุกภาษา

¹⁰ เรื่องเดิม, หน้า 79 - 90.

¹¹ เผด็จง พัฒนพิชัย, "การส่งเสริมฐานะครูของคุรุสภา," วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505, หน้า 38 - 67.

ไทย หรือมีการสอนการอบรมและปาฐกถาในระหว่างภาคเรียน และการให้บริการส่งเสริมความรู้โดยทั่วไป เช่นการจัดให้มีห้องสมุดของคุรุสภา เป็นต้น

การส่งเสริมทางวิชาการนี้ เป็นไปในลักษณะที่ให้เปล่าเล็กน้อย ทำให้สมาชิกย่อมมีโอกาสในการเพิ่มพูนความรู้ไม่เท่าเทียมกัน และมีขอบเขตจำกัดอยู่ 3 ประการ คือ

1) สมาชิกที่มีวุฒิทางการศึกษาสูงอยู่แล้วย่อมไม่ได้รับประโยชน์จากการส่งเสริมในแง่นี้ เพราะผู้มีวุฒิการศึกษาสูงย่อมมีรายได้ในอัตราที่สูงอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องเพิ่มคุณวุฒิเพื่อการเพิ่มเงินรายได้ของตนเองแต่อย่างใด

2) สมาชิกที่มีรายได้น้อยย่อมไม่สามารถเข้ารับการอบรมต่าง ๆ ได้มากนัก เพราะอุปสรรคด้านการเงินที่ต้องใช้จ่ายไม่น้อยในระหว่างการอบรมหรือการสอบวิชาชุด

3) สมาชิกในส่วนภูมิภาคซึ่งห่างไกลสถานที่อบรม หรือการสอบวิชาชุดย่อมถูกจำกัดความสามารถเพราะต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายไม่น้อย

แม้ว่าการส่งเสริมด้านวิชาการของคุรุสภาจะมีความสำคัญต่อสมาชิกมาก แต่การบริหารงานในแง่นี้ก็ยังมีข้อบกพร่องอยู่ จึงทำให้บทบาทของคุรุสภาไม่สามารถดำเนินไปได้โดยมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ประสงค์มากนัก

3. การส่งเสริมด้านสวัสดิการ¹² เพื่อยกฐานะความเป็นอยู่ของสมาชิกให้เท่าเทียมกับบุคคลในอาชีพอื่น ๆ บริการที่ให้ได้แก่ การให้เงินช่วยเหลือสมาชิกและครอบครัวที่เจ็บป่วย องค์การช่วยเหลือสมาชิกคุรุสภา (ช.พ.ค.) การจัดหาพยาบาลให้แก่สมาชิกและบ้านพักตากอากาศ เป็นต้น บริการต่าง ๆ บางอย่างก็จำกัดโอกาสแก่สมาชิกในส่วนภูมิภาคหรือสมาชิกที่ขาดคุณสมบัติบางอย่าง เช่น อายุสมาชิกที่จะเข้าร่วมกับองค์การช่วยเหลือสมาชิก

¹² เรื่องเสริม, หน้า 68-96.

ครูสภาซึ่งจะต้องมีอายุไม่เกิน 35 ปีเป็นต้น

ที่สำคัญประการหนึ่ง คือสมาชิกครูสภาซึ่งจะต้องเสียค่าบำรุงโดยไม่เต็มใจในจำนวนเงินที่เท่ากันคือปีละ 20 บาท แต่สมาชิกจะได้รับบริการการเป็นสมาชิกไม่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมาชิกที่เป็นครูจากโรงเรียนเอกชน ซึ่งอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบสมาชิกอื่น ๆ อยู่มาไกลแล้วในเรื่องที่ต้องทำงานหนักเฉลี่ยสัปดาห์ละ 21 ชั่วโมง ทั้งยังไม่มีผลตอบแทนในความคิดความชอบ และเงินเดือนที่ต่ำกว่าวุฒิ นอกจากนี้ครูโรงเรียนเอกชนยังขาดสวัสดิการด้านต่าง ๆ ด้วย¹³ ในกรณีของครูโรงเรียนเอกชนนี้ ครูสภามีข้อเสนอถึงความสนใจกับการเสียเปรียบของสมาชิกครูสภาเหล่านี้เท่าไรนัก เช่น ครูสภาไม่สามารถจะเรียกร้องให้เจ้าของโรงเรียนจัดการจ่ายเงินเดือนให้แก่สมาชิกประเภทนี้ได้ตามวุฒิ ตลอดจนชั่วโมงการทำงานที่หนักเกินไป เป็นต้น

บทบาทของครูสภาในแง่การให้สวัสดิการแก่สมาชิก จึงไม่สามารถให้ผลประโยชน์แก่สมาชิกทุกคนได้อย่างเท่าเทียมกัน ทั้ง ๆ ที่สมาชิกทุกคนจะต้องเสียเงินค่าบำรุงในจำนวนที่เท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะ เป็นสมาชิกจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคจากโรงเรียนหรือสถานศึกษาของรัฐบาลหรือเอกชน ความไม่เท่าเทียมกันนี้ ทำให้บทบาทของครูสภาไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมให้แก่สมาชิกทุกคนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกในส่วนภูมิภาคซึ่งมีจำนวนมากกว่าสมาชิกในส่วนกลางกว่าห้าเท่าตัว¹⁴ และสมาชิกครูโรงเรียนเอกชน

4. ให้คำปรึกษาและความคิดเห็นแก่การศึกษาแก่กระทรวงศึกษาธิการ บทบาทครูสภาที่เคยปฏิบัติมาแล้ว เช่น การแก้ไขพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 การแก้ไขหลักสูตรต่าง ๆ การเปลี่ยนแปลงแก้ไขแผนการศึกษาของชาติ เป็นต้น¹⁵ บทบาทในแง่นี้ทำให้

¹³ ข้อมูลที่ได้มาจากการประท้วงของครูโรงเรียนเอกชนที่ถูกลดอรรถเมื่อต้นเดือนพฤษภาคม 2517.

¹⁴ สถิติจากตารางที่ 5

¹⁵ ครูสภา (รวบรวม), 30 ปีของครูสภา, หน้า 103-109.

คุรุสภามีความสัมพันธ์กับกระทรวงศึกษาธิการเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อคณะกรรมการอำนวยการจำนวนเกือบครึ่งหนึ่งที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่งจากกระทรวงศึกษาธิการ แต่คุรุสภาไม่สามารถจะมีบทบาทอย่างมีประสิทธิภาพได้ทุกกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีปัญหาทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่นกรณีการโอนการศึกษาประชาชนจากกระทรวงศึกษาธิการมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งอยู่ในความควบคุมของกระทรวงมหาดไทย¹⁶ อันจะมีประโยชน์ที่อำนวยความสะดวกให้แก่การเมืองทั้งในด้านการเงินมีหลายพันล้านบาท และในด้านจำนวนครูที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกตั้งในทางการเมือง นับจำนวนกว่าแสนคน (ตามตารางที่ 10) แม้ว่าจะเกิดผลคือผลเสียเล็กน้อยเพียงไร¹⁷ คุรุสภา也不能ที่จะแสดงออกซึ่งความต้องการของสมาชิกคุรุสภา ซึ่งเป็นครูประชาชน และไม่สามารถให้คำปรึกษาแนะนำตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ เพราะอิทธิพลของนักการเมืองที่เข้าครอบงำการตัดสินใจปัญหาทางการศึกษาของชาติ

¹⁶ คณะนิติศาสตรากรบริหารการศึกษา, (รวบรวม) โครงการจัดการศึกษาประชาชน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เจริญพัฒน์, 2517).

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 68 - 70.

ตารางที่ 10

จำนวนครูและเงินงบประมาณเพื่อการศึกษาประชาบาล
ตั้งแต่ปี 2510 - 2518

ปี	จำนวนครู (คน)	จำนวนเงินงบประมาณ(บาท)	มากขึ้นกว่าก่อนโอน(เท่า)
2510	110,943	196,619,100	-
2511	117,212	1,476,000,000	8
2512	120,681	1,880,000,000	10
2513	126,003	2,182,000,000	11
2514	132,633	2,466,000,000	13
2515	146,967	2,650,000,000	15
2516	168,655	2,915,000,000	16
2517	197,321	3,457,000,000	18
2518	234,030	5,077,707,660	26

ที่มา : 1) กองการศึกษาประชาบาล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

2) คณะนิสิตสาขาการบริหารการศึกษา, (รวบรวม) โครงการจัดการศึกษาประชาบาล, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เจริญพัฒน์, 2517,

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของครูสภาอย่างละเอียดแล้ว จะพบว่ากฎหมายกำหนดให้ครูสภาต้องทำหน้าที่ซัดแย้งกันในตัวเอง คือเนื่องจากครูสภาจะต้องทำหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคลของ "ครู" ทุกคน จึงทำให้ครูสภาเป็นเสมือนผู้แทนฝ่ายนายจ้างที่จะให้ความดีความชอบแก่ลูกจ้าง แต่ในขณะเดียวกันครูสภายังต้องมีหน้าที่ส่งเสริมด้านสวัสดิการและวิชาการให้แก่ครูเพื่อรักษาผลประโยชน์ให้แก่สมาชิกทุกคน จึงเท่ากับว่า ครูสภาทำหน้าที่ของผู้แทนฝ่ายลูกจ้างที่จะต้องปกป้องและรักษาผลประโยชน์ให้แก่สมาชิกอย่างเต็มที่ และนอกจากนี้ครูสภายังต้องทำหน้าที่ของผู้คัดค้านความผิดของ "ครู" อีกด้วย บทบาทของครูสภาจึงเป็นทั้ง

ผู้แทนนายจ้าง ผู้แทนลูกจ้าง และผู้พิพากษาซึ่งไม่สามารถทำให้คุรุสภาดำเนินงานได้อย่างถูกต้อง เพราะความขัดแย้งกันนี้

นอกจากนี้ เพราะการที่คุรุสภาต้องทำหน้าที่รับปรึกษาและให้ความเห็นเกี่ยวกับการศึกษาแก่กระทรวงศึกษาธิการ แต่การที่คณะกรรมการอำนวยการที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่งมาจากกระทรวงศึกษาธิการ จึงกลายเป็นการให้คำปรึกษาและความเห็นของบุคคลคนหนึ่งที่มีต่อตัวเอง ซึ่งเป็นการไม่ชอบด้วยหลักเหตุผล

ในด้านการดำเนินงานตามหน้าที่ต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ นั้น คุรุสภาสามารถดำเนินงานไปได้อย่างจำกัดในขอบเขต กล่าวคือทั้งในขอบเขตความสามารถของตนเองที่ไม่อาจให้การดำเนินงานนั้นเกิดผลแก่สมาชิกได้อย่างทั่วถึง และเท่าเทียมกันแล้ว ยังถูกจำกัดขีดความสามารถจากอิทธิพลภายนอกคุรุสภาเองอีกด้วย เช่น อิทธิพลจากกระทรวงศึกษาธิการ หรือจากนักการเมือง เป็นต้น จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้คุรุสภาไม่สามารถดำเนินงานตามหน้าที่ได้อย่างเจตนารมณ์ของผู้ก่อตั้งได้

ลักษณะของคุรุสภา

เพื่อช่วยให้มองเห็นถึงความ เป็นไปและข้อเท็จจริงที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานของคุรุสภา จึงใคร่พิจารณาถึงลักษณะความสัมพันธ์ภายในองค์กร การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสมาชิก ตลอดจนลักษณะการตัดสินใจขององค์กร เพื่อประโยชน์ในการศึกษาถึงกลุ่มอิทธิพลในกระบวนการทางการเมืองของไทยต่อไป

1. ความสัมพันธ์ภายในองค์กร

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าคุรุสภา มีลักษณะแบบองค์กรกึ่งราชการ จึงทำให้คุรุสภา มีลักษณะการปฏิบัติงานที่เป็นไปตามลำดับขั้นและมีความสลับซับซ้อน เช่นเดียวกับหน่วยงานราชการตามลักษณะของระบบราชการไทย ความสัมพันธ์ของสมาชิกภายในคุรุสภานั้น จึงมีลักษณะของความสัมพันธ์ที่เป็นแบบส่วนตัวระหว่างบุคคลสองฝ่าย คือฝ่ายผู้บังคับบัญชา กับฝ่ายที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา เป็นไปในลักษณะของการเกื้อหนุนกันเพื่อผลประโยชน์ตอบแทนอันจะมีขึ้น

ระหว่างกันและกันทั้งสองฝ่าย และการอุปถัมภ์เกื้อกูลกันนี้จะนำไปทั้งในและนอกวงการ ปฏิบัติหน้าที่การงาน ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง อย่างใดอย่างหนึ่งหรือทุกอย่างพร้อมกันไป

ความไม่กล้าเสนอความคิดเห็นเพื่อการเปลี่ยนแปลงหรือการเรียกร้องในสิ่งซึ่งเป็นการขัดแย้งกับความคิดเห็นหรือผลประโยชน์ของฝ่ายผู้บังคับบัญชา ไปยังฝ่ายคณะกรรมการอำนวยการ หรือแม้แต่การคัดเลือกผู้แทนสมาชิกคุรุสภาจากจังหวัดต่าง ๆ นั้น สาเหตุประการหนึ่งอาจเป็นเพราะผลสืบเนื่องมาจากระบบเจ้านายกับลูกน้อง (Patron-Client System) ของสังคมไทย คุรุชน้อยย่อมจะไม่กระทำการใด ๆ ที่เป็นความไม่พอใจให้แก่ครูใหญ่ หรือเจ้าของโรงเรียนในกรณีของโรงเรียนเอกชน หรือแก่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่สูงในกระทรวงศึกษาธิการ เพราะความไม่พอใจของผู้บังคับบัญชาย่อมเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินชีวิตในหน้าที่การงานของผู้บอ โดยเฉพาอย่างยิ่งถ้าความไม่พอใจนั้นจะเกิดขึ้นกับบุคคลที่เป็นผู้มีอำนาจต่อการให้ความดีความชอบต่อตนโดยตรง ดังนั้นการคัดค้านการกระทำใด ๆ ของเจ้านายจึงเกิดขึ้นได้ยาก

สาเหตุอีกประการหนึ่งที่น่าจะเป็นอิทธิพลต่อความสัมพันธ์ภายในคุรุสภาก็คือ ความผูกพันของการเป็นครูและศิษย์กันมา ครูผู้น้อยก็คือลูกศิษย์ของครูรุ่นเก่าซึ่งเลื่อนขึ้นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารแล้วเป็นส่วนมาก ระบบอาวุโสและคติที่ยึดถือมิให้ "ศิษย์คิดล้างครู" ยังคงฝังแน่นอยู่ในสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มอาชีพครู จึงมีผลทำให้เกิดความเกรงใจและไม่กล้าที่จะคัดค้านหรือต่อต้านการกระทำที่ตนไม่เห็นด้วยหรือคิดว่าบกพร่องเสียหาย

ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ ทำให้การคัดเลือกผู้แทนสมาชิกคุรุสภาจากจังหวัดต่าง ๆ หรือการเรียกร้องคัดค้านจึงเป็นไปอย่างที่ไม่ปรากฏมา กล่าวคือ ผู้แทนสมาชิกคุรุสภาจากจังหวัดต่าง ๆ หรือกรรมการอำนวยการโดยการเลือกตั้ง มักจะเป็นสมาชิกในระดับบังคับบัญชาครู¹⁸

¹⁸ คุรุชานามกรรมการอำนวยการโดยการเลือกตั้งและรายนามผู้แทนสมาชิกคุรุสภาจากจังหวัดต่าง ๆ ได้จาก 30 ปีของคุรุสภา และเอกสารการประชุมสามัญคุรุสภาในแต่ละปี

และสมาชิกครูชั้นผู้น้อยไม่กล้าที่จะแสดงปฏิกิริยาต่อความคิดเห็นหรือการกระทำของผู้บังคับบัญชาอย่างเปิดเผยและจริงจัง คงมีแต่เพียงการเรียกร้องผ่านทางสื่อมวลชนชั่วคราวชั่วคราว และขาดความต่อเนื่องเท่านั้น

2. การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสมาชิก

นักรัฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศสชื่อ มอริส ดูแวงเซอร์ (Maurice Duverger) ได้พิจารณาระดับอัตราการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด ซึ่งน่าที่จะนำมาใช้ประกอบการพิจารณาการมีส่วนร่วมในกลุ่มอิทธิพลได้โดยอนุโลม โดย มอริส ดูแวงเซอร์ แบ่งแยกระดับการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองไว้ใน 3 ระดับด้วยกัน คือ¹⁹

2.1 การมีส่วนร่วมในฐานะของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (electors) สมาชิกพรรคการเมืองนั้นจะออกเสียงเลือกตั้งบุคคลที่พรรคการเมืองของตนเสนอเข้าแข่งขันกับพรรคการเมืองพรรคอื่น ทั้งในการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของสมาชิกในระดับนี้จะสามารถทำให้พรรคการเมืองพรรคนั้น ๆ ทราบถึงการสนับสนุนของสมาชิกภายในพรรคการเมืองของตน ตลอดจนทราบถึงความมั่นคงของพรรค ทั้งยังช่วยชักจูงผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งคนอื่น ๆ ให้สนับสนุนผู้ที่พรรคเสนอเข้าแข่งขันด้วย การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของกลุ่ม ลักษณะนี้อยู่ในอัตราต่ำที่สุดเพราะอยู่นอกสุดของการมีส่วนร่วมในกิจกรรม

2.2 การมีส่วนร่วมในฐานะของผู้สนับสนุน (supporters) เป็นลักษณะการมีส่วนร่วมในขั้นที่สูงกว่าในฐานะแรก กล่าวคือเป็นผู้ที่มีความนิยมชมชอบในพรรค ช่วยป้องกันพรรค ช่วยเหลือและให้การสนับสนุนด้านการเงิน และอาจเป็นบุคคลที่มีบทบาทในกลุ่มที่พรรคการเมืองนั้นจัดตั้งและควบคุมเอง เช่น กลุ่มอิทธิพลในรูปองค์การ สมาคมต่าง ๆ บุคคลภายใน

¹⁹Maurice Duverger, Political Parties : Their Organization and Activity in the Modern States, translated by Barbara and Robert North, (London : Methuen & Co.Ltd., 1972), pp.90-116.

นอกซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น อาจให้การสนับสนุนและมีส่วนร่วมในฐานะนี้ได้เช่นกัน เพราะบุคคลนั้นอาจจะพอใจที่จะช่วยเหลือมากกว่าที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางความคิดและการเสนอตัวเข้าสู่การเมืองอย่างเต็มตัวนัก

2.3 การมีส่วนร่วมในฐานะของผู้ปฏิบัติการ (militants) ซึ่งสมาชิกในฐานะนี้จะเป็นแกนกลางสำคัญซึ่งเป็นคณะบุคคลที่รวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นภายในพรรคและมีบทบาทในการบริหารงานพรรคอย่างแท้จริง จำนวนคณะบุคคลนี้มีไม่มากนักเมื่อเทียบกับจำนวนสมาชิกของพรรคแต่มีบทบาทอยู่เหนือสมาชิกพรรคโดยทั่วไป และเป็นตัวจักรสำคัญในการวางแนวนโยบายของพรรค การมีส่วนร่วมในฐานะของ "ผู้ปฏิบัติการ" นี้อยู่ในระดับอัตราส่วนที่สูงที่สุด และอยู่ในวงในที่สุดด้วย บุคคลเหล่านี้ได้แก่ประธานพรรคเลขาธิการพรรค เป็นต้น

เมื่อนำเอาอัตราส่วนการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคในกิจกรรมของพรรคการเมืองตามหลักการของ มอริส คูแวนเซอร์ มาเปรียบเทียบกับการมีส่วนร่วมภายในคุรุสภาโดยอนุโลมแล้ว เราพบว่าการมีส่วนร่วมของสมาชิกคุรุสภามีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

1. สมาชิกสามัญของคุรุสภา เป็นผู้ที่มีสิทธิออกเสียงในการเลือกตั้งบุคคลเข้ามาบริหารงานของคุรุสภาโดยทางอ้อม กล่าวคือ สมาชิกคุรุสภาในจังหวัดต่าง ๆ จะคัดเลือกผู้แทนเข้าร่วมประชุมสามัญประจำปี และหากปีใดเป็นปีที่ถึงวาระการเปลี่ยนแปลงกรรมการอำนวยการ ผู้แทนสมาชิกคุรุสภาจากจังหวัดต่าง ๆ จะเป็นผู้ที่ออกเสียงเลือกตั้งกรรมการอำนวยการ จำนวนสมาชิกนี้มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นทุกปีตามจำนวนครูที่เพิ่มขึ้น การมีส่วนร่วมของสมาชิกโดยทั่วไปจะอยู่ในอัตราที่ต่ำ เช่นเดียวกับการมีส่วนร่วมในฐานะแรกตามหลักพรรคการเมืองของคูแวนเซอร์

แม้สมาชิกคุรุสภาจะมีจำนวนมาก แต่เพราะคุรุสภามีได้มีวัตถุประสงค์ที่จะเข้าแข่งขันทางการเมือง หากแต่ต้องการรักษาผลประโยชน์ของสมาชิก ดังนั้นจึงมิได้มีการเสนอบุคคลเข้าแข่งขันทางการเมืองเช่น พรรคการเมือง

2. สมาชิกคุรุสภาทุกประเภท ต่างมีโอกาสที่จะเข้ามีส่วนร่วมในอัตราที่สูงได้ในฐานะของผู้สนับสนุน หากสมาชิกผู้นั้นจะให้ความช่วยเหลือสนับสนุนการปฏิบัติงานของคุรุสภา

เช่น ในปี พ.ศ.2504 นายนาค เทพหัสดิน ฯ ได้ให้เงินช่วยเหลือแกสถานพยาบาลของคุรุสภา
 ผู้สนับสนุนที่มีได้เป็นสมาชิกคุรุสภาแต่ก็มีส่วนร่วมในกิจกรรมของกลุ่มในอัตราที่สูงระดับนี้ก็มี เช่น
 พอลาประชาชน ข้าราชการ และคณะครูที่ร่วมบริจาคเงินอุทิศแก่คุรุสภาเนื่องในวันครู เป็นต้น

การมีส่วนร่วมในระดับนี้ ผู้สนับสนุนยอมเป็นผู้ที่นิยมชมชอบกับการดำเนินงาน
 งานของคุรุสภาไม่น้อย และยอมป้องกันคุรุสภาซึ่งเป็นลักษณะการมีส่วนร่วมมีอัตราส่วนสูงกว่า
 ในประเภทแรก

3. การมีส่วนร่วมในอัตราส่วนที่สูงที่สุดและอยู่ในวงในที่สุดของคุรุสภาคือการ
 มีส่วนร่วมของบุคคลที่เป็นแกนกลางและมีบทบาทสำคัญต่อการวางแผนนโยบายในการบริหารงาน
 ของคุรุสภา คณะบุคคลภายในคุรุสภาที่อยู่วงในนี้มีคณะกรรมการอำนวยการทั้งหมด ซึ่งอาจ
 เป็นบุคคลที่มีอิทธิพลอย่างไม่เป็นทางการก็ได้ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการและรองเลขา
 ธิการคุรุสภา เพราะระบบความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างบุคคลสองฝ่าย คณะบุคคลที่มีอัตรา
 ส่วนการมีส่วนร่วมสูงที่สุดและอยู่วงในที่สุด จึงมักเป็นประธานกรรมการอำนวยการ ซึ่งได้
 แก่ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการและรองเลขาธิการคุรุสภา หรือสมาชิกกิตติมศักดิ์ของ
 คุรุสภา เช่น จอมพล ป.พิบูลสงคราม, จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร
 ซึ่งเป็นนักการเมืองที่มีอิทธิพลในการบริหารประเทศ สามารถมีอิทธิพลต่อการวางแผนนโยบายและ
 การบริหารงานของคุรุสภาไม่น้อย เห็นได้ชัดจากการโอนการศึกษาประชาบาล จากกระทรวง
 ศึกษาธิการมาอยู่ในสังกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวง
 มหาดไทย เป็นต้น

ด้วยเหตุที่คุรุสภาเป็นองค์การกึ่งราชการ และมีลักษณะเสมือนเป็นสภาของผู้
 บังคับบัญชาครู ประกอบกับระบบการอุปถัมภ์และความสัมพันธ์กันเป็นส่วนตัว ระหว่างเจ้านาย
 กับลูกน้อง จึงมีผลทำให้ครูชั้นผู้น้อยที่ทำการสอนอย่างแท้จริงมีโอกาสที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกิจ
 กรรมของคุรุสภาไม่มากนัก คือคงมีส่วนร่วมได้ในฐานะของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและคล้อย
 ตามแนวนโยบายของคณะกรรมการบริหาร ส่วนการมีส่วนร่วมในฐานะของผู้สนับสนุนและผู้
 ปฏิบัติการนั้นมีอยู่น้อยมาก อาจเป็นเพราะสมาชิกเหล่านี้ขาดศรัทธาในการดำเนินงานของ
 คุรุสภาที่ไม่สามารถให้ผลตอบแทนแก่สมาชิกได้อย่างสมเหตุสมผล ไม่มีประสิทธิภาพในการ

ไม่เป็นทางการของบุคคลผู้มีอิทธิพลที่อยู่เบื้องหลังการบริหารงานคุรุสภาและของนักการเมือง เป็นสำคัญ สมาชิกคุรุสภาในระดับทั่วไปแทบจะไม่มีโอกาสในการตัดสินใจต่าง ๆ ของคุรุสภาเลย

คุรุสภากับความหมายของ "กลุ่มอิทธิพล"

เมื่อเราพิจารณาคุรุสภาแล้วก็น่าที่จะนำมาเปรียบเทียบกับความหมายของ "กลุ่มอิทธิพล" ตามนิยามที่ให้ไว้ในตอนต้น

องค์ประกอบประการที่หนึ่ง : เพราะคุรุสภาเป็นการรวมกลุ่มตามผลของกฎหมาย ซึ่งผู้มีอำนาจทางการเมืองเป็นผู้ที่เห็นความสำคัญและความจำเป็น จึงเป็นลักษณะของการกระทำของเบื้องบนเหนือบุคคลที่เป็นสมาชิก ซึ่งมีได้เกิดจากอุดมการณ์ร่วมกัน สมาชิกรวมกลุ่มกันไม่ใช่เพราะความสมัครใจหรือมีแนวความคิดร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจ หรือการเมือง แต่เพื่อมิให้เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย เมื่อสมาชิกมีได้ก่อตั้งกลุ่มขึ้นเองเช่นนี้ จึงขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของ (sense of belonging) หรือเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มและส่งผลไปถึงความไม่ร่วมมือร่วมใจกันในส่วนที่จะสร้างพลังของกลุ่มเพื่อการต่อสู้กับฝ่ายต่าง ๆ เนื่องจากความคิดเห็นที่มีแตกต่างกัน และย่อมมีความขัดแย้งกันอยู่ด้วย

ฉะนั้นในประเด็นแรกนี้ คุรุสภาจึงไม่มีความหมายตามคำนิยามที่ให้ไว้เพราะเหตุของการก่อตั้งนั่นเอง

องค์ประกอบประการที่สอง : พิจารณาอุดมการณ์ที่เป็นทางการแล้ว คุรุสภามีเจตนาที่จะรักษาผลประโยชน์ของบุคคลในอาชีพครู ซึ่งเท่ากับว่า จุดมุ่งหมายในการรวมกลุ่มก็เพื่อจะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนเป็นสำคัญ แต่เมื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติงานของคุรุสภาแล้วจะพบว่าจากกรณีการศึกษาประชาบาลและกรณีปัญหาครูโรงเรียนราษฎร์ที่ปรากฏนั้น คุรุสภาไม่สามารถดำเนินงานตามเจตนารมณ์ได้ในทุกกรณี ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความผูกพันที่คุรุสภามีต่อระบบราชการ และเพราะอิทธิพลทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้อง จึงไม่สามารถทำให้คณะกรรมการอำนวยการทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในประเด็นที่สองนี้ ตามอุดมการณ์แล้วครุสภาก็มีลักษณะตามความหมายของนิยาม แต่ในทางปฏิบัติครุสภาไม่สามารถดำเนินงานได้ตามเป้าหมาย

องค์ประกอบประการที่สาม : เพราะครุสภาขาดอุดมการณ์และความร่วมมือกัน ประกอบกับในทางปฏิบัติครุสภาไม่มีประสิทธิภาพในการรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกได้ทุกกรณี ทำให้สมาชิกมีศรัทธาต่อครุสภาน้อยมาก อันเป็นสาเหตุให้ครุสภาขาดพลังในการต่อสู้ซึ่งเป็นจุดมกพร่องภายในของครุสภา และครุสภายังขาดอำนาจในการต่อรองกับองค์การภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การของรัฐบาลอีกด้วย

ดังนั้น เจตนารมณ์ที่จะใช้ครุสภาให้มีอิทธิพลเหมือนนโยบายสาธารณะของรัฐ โดยทางอ้อมในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มคนนั้น กูจะไร้ผล จึงทำให้ครุสภาไม่สามารถเป็น "กลุ่มอิทธิพล" ตามความหมายในองค์ประกอบที่สามได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าครุสภาจะไม่สามารถเป็นกลุ่มอิทธิพลที่จะเข้าไปมีบทบาททางการเมืองได้ตามความหมายของ "กลุ่มอิทธิพล" ที่นิยามไว้ แต่เพราะลักษณะการรวมกลุ่มของบุคคลในอาชีพเดียวกัน และมีอุดมการณ์ที่จะรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มนั้น เมื่อนำมาพิจารณาโดยเปรียบเทียบกับกรแบ่งประเภทของกลุ่มอิทธิพลตามแนวความคิดของ Almond และ Powell แล้วจะพบว่า ครุสภายังคงมีลักษณะของกลุ่มอิทธิพลในประเภทที่เป็นกลุ่มอิงสถาบัน (institutional) เพราะครุสภาเป็นกลุ่มที่เป็นตัวแทนของปัจเจกชน ซึ่งได้มีการจัดระเบียบและวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการปฏิบัติ จนกลายเป็นองค์การอย่างเป็นทางการ และมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำอยู่ด้วย

ข้อสรุปการวิเคราะห์ครุสภา

ครุสภา เป็นองค์การที่มีการจดทะเบียนโดยถูกต้องตามกฎหมายเป็นนิติบุคคล ซึ่งมีสมาชิกอยู่ทั่วประเทศ อันมีลักษณะเป็นกลุ่มอาชีพ การก่อตั้งเป็นการกำหนดจากเบื้องบน เช่น เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยเมื่อ พ.ศ. 2475 กล่าวคือ การริเริ่มเกิดจากการเล็งเห็นความสำคัญของครูจากบุคคลที่อยู่เหนือสมาชิก คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นนักการเมือง ดังนั้นสมาชิกซึ่งเป็นรากฐานของโครงสร้างครุสภามีได้มีอุดมการณ์

ร่วมกันในการก่อตั้ง จึงขาดความรู้ ความเข้าใจ และความต้องการร่วมกัน การเป็นสมาชิก เป็นไปตามข้อบังคับของกฎหมาย มิใช่ความสมัครใจของสมาชิกเอง ทำให้สมาชิกขาดอุดม การร่วมกันและการรวมพลังกันเพื่อการต่อรองผลประโยชน์ของกลุ่มตนต่อกลุ่มอื่น ๆ

ในส่วนที่เกี่ยวกับอุดมการครุสภามีความขัดแย้งกันในตัวเอง เพราะการกำหนดให้ ครุสภามีสภาพเป็นทั้งตัวแทนฝ่าย "ลูกจ้าง" ในการรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกครู และใน ขณะเดียวกันก็กำหนดให้ครุสภาทำหน้าที่คานการบริหรารงานบุคคล ซึ่งเท่ากับเป็น "นายจ้าง" ที่ให้คุณและโทษแก่สมาชิกครุควย นอกจากนี้ครุสภายังมีหน้าที่ในการสอดส่องควบคุมค่านวินัย ของสมาชิกครู ซึ่งเท่ากับเป็นผู้ตัดสินความผิดของครู

ความสัมพันธ์ภายในของครุสภานั้นมีลักษณะแบบความสัมพันธ์ส่วนตัว ระหว่างบุคคล สองฝ่ายคือฝ่ายเจ้านายกับฝ่ายลูกน้อง ความสัมพันธ์แบบเจ้านายกับลูกน้องนี้เป็นการเกื้อกูล กันเพื่อการแลกเปลี่ยนผลตอบแทนกันในรูปต่าง ๆ และมีผลสะท้อนไปยังการคัดเลือกผู้แทน สมาชิกจากจังหวัดต่าง ๆ ที่เข้าร่วมประชุมสามัญประจำปีทุก ๆ ปี และการเลือกตั้งกรรมการ อำนวยการที่มาจากกาเลือกตั้งควยไม่น้อย และเพราะเหตุที่กฎหมายครุบัญญัติให้มีกรรมการ โดยตำแหน่งจากข้าราชการระดับบริหารในกระทรวงศึกษาธิการเกือบร้อยละ 50 ดังนั้น จึง มีผลทำให้คณะกรรมการอำนวยการของครุสภามีสภาพเสมือนสภาของผู้บังคับบัญชาครู มากกว่า สภาของบุคคลในอาชีพครูไปโดยปริยาย ซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งที่จะให้ครู ปกครองครุควยกันเอง

ครุสภาเป็นองค์การที่มีความผูกพันใกล้ชิดกับกระทรวงศึกษาธิการมาก แต่ความใกล้ชิดเช่นนี้แทนที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่กลับเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานเพราะการทำงานซับซ้อนกัน และทำให้ครุสภาต้องผูกพันกับระบบราชการ การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสมาชิกโดยทั่วไปอยู่ในอัตราที่ต่ำ แต่ผู้ที่มีบทบาทในการตัดสินใจ ของครุสภากลับเป็นบุคคลในระดับบริหารซึ่งยากที่จะเข้าใจสภาพความจำเป็น และความต้องการ อย่างแท้จริงของสมาชิกครุผู้ทำการสอนได้อย่างแท้จริง และเพราะความผูกพันกับระบบ ราชการนี้เองจึงทำให้ครุสภาไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ในฐานะเป็นตัวแทนฝ่าย "ลูกจ้าง" ในสิ่งที่ขัดกับผลประโยชน์ของฝ่ายราชการหรือผู้มีอิทธิพลได้ จึงเท่ากับครุสภาไม่สามารถที่จะ

ทำหน้าที่เป็นปากเสียงให้กับสมาชิกโดยทั่วไปได้

เพราะความไร้ความสามารถของคุรุสภาตลอดระยะเวลายาวนานนี้เอง จึงได้เกิดมีปฏิกริยาต่อต้านและคัดค้านการกระทำของคุรุสภาอยู่เนือง ๆ การโจมตีคัดค้านเริ่มรุนแรงขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อ 5 - 16 ตุลาคม 2516 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่มีการตื่นตัว และมีการเรียกร้องสิ่งที่แต่ละฝ่ายต้องการอย่างมาก เนื่องจากลัทธิเสรีภาพที่เพิ่งได้รับมา กลุ่มที่ก่อบุกริยาเริ่มกล่าวโจมตีคุรุสภาอย่างหนักมากยิ่งขึ้นถึงขั้นเสนอให้ยุบคุรุสภา เป็นกลุ่มที่เกิดจากบุคคลในอาชีพครูบ้าง จากนักศึกษาครูบ้าง ซึ่งมุ่งที่จะเป็นตัวแทนของบุคคลในอาชีพครูแทนคุรุสภา เช่น ศูนย์พิทักษ์สิทธิครูแห่งประเทศไทย ซึ่งได้ร่วมมือและรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มอุดมการณ์อื่น ๆ เช่น สหภาพ เพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในกรณีครูโรงเรียนเอกชนถูก "ลอยแพ" และสหพันธ์นักศึกษาครูแห่งประเทศไทย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้คุรุสภาจะไร้ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน และไม่สามารถมีอำนาจ ในการต่อรองกับฝ่ายต่าง ๆ ได้ในกระบวนการทางการเมืองได้ แต่เมื่อพิจารณาตามแนวความคิดของ Almond และ Powell แล้วเราอาจจะอนุมานได้ว่า คุรุสภาเป็นกลุ่มอิทธิพลตามการแบ่งประเภทของนักรัฐศาสตร์ทั้งสองท่านในประเภทกลุ่มอิงสถาบัน (institutional) เพราะคุรุสภาเป็นการรวมกลุ่มอาชีพ ซึ่งมีการจัดระเบียบและวางกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติ ประกอบกับมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นประจำ ดำเนินงานอย่างเป็นทางการและมีความผูกพันกับระบบราชการเป็นอย่างมาก จัดตั้งขึ้นเพื่อผลทางสังคมของผู้มีอาชีพครู เพราะมุ่งในค่านิยมสวัสดิการและส่งเสริมวิทยฐานะของครู ซึ่งเป็นไปในทำนองที่คล้ายคลึงกับกลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือนโดยทั่วไป แต่คุรุสภาไม่สามารถมีอิทธิพลต่อฝ่ายต่าง ๆ ได้เนื่องจากไม่มีผลต่อสาธารณะประโยชน์

สหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

สหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.) หรือชื่อในภาษาอังกฤษว่า Union for Civil Liberty เป็นองค์การหนึ่งในกว่าร้อยองค์การที่ก่อตัวขึ้นภายหลังจากการเปลี่ยนแปลง

แปลงทางการเมืองของไทยเมื่อ 5 - 16 ตุลาคม 2516 และยังไม่ได้มีการจดทะเบียนที่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่นเดียวกับองค์การต่าง ๆ ในระยะนั้น หากแต่การดำเนินงานของ สสส. ก็ไม่ได้มีอุปสรรคจากเหตุของความไม่ถูกต้องนั้นเลย กลับทำให้การดำเนินงานของ สสส. มีความคล่องตัวและมีผลงานปรากฏแก่สังคมได้

สสส. ก่อตั้งขึ้นจากการรวมกลุ่มของบุคคลจำนวนหนึ่ง แต่เป็นผลจากอิทธิพลทางความคิดที่ได้รับจากสังคมตะวันตก และส่วนใหญ่เป็นอาจารย์ในสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา ทั้งนี้เพราะจากจำนวนสมาชิกผู้ก่อการ 107 คน ปรากฏว่าเป็นบุคคลในสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษามากเป็นอัตราส่วนถึงกว่าร้อยละ 57 (ดังตารางที่ 11) โดยบุคคลเหล่านี้เล็งเห็นถึงความสำคัญของสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเห็นเป็นโอกาสที่จะขำรงรักษาไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทยที่เพิ่งจะปรากฏชัดในระยะนั้นให้คงอยู่ตลอดไป กลุ่มบุคคลเหล่านี้จึงได้รวมประชุมปรึกษาหารือกันเพื่อวางแผนนโยบายตามเป้าหมายของกลุ่ม และภายหลังที่ได้มีการประชุมหารือร่วมกันถึง 4 ครั้ง จึงได้ประกาศใช้ธรรมนูญและก่อตั้ง สสส. ขึ้นเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2516

ตารางที่ 11

จำนวนสมาชิกผู้ก่อการของสหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน
จำแนกตามลักษณะอาชีพ

ลักษณะอาชีพสมาชิกผู้ก่อการ	จำนวนเต็ม	คิดเป็นร้อยละ
อาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา	62	57.94
นิสิตนักศึกษา	7	6.54
ทหารตำรวจ	8	7.48
พนักงานรัฐวิสาหกิจ-เอกชน	11	10.28
แพทย์พยาบาล	4	3.74
นายควม	2	1.87
แม่บ้าน	2	1.87
ไม่ทราบแน่ชัด	11	10.28
รวมทั้งสิ้น	107	100.00

ที่มา : สหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

วัตถุประสงค์

การก่อตั้ง สสส. ขึ้นนี้มีความมุ่งหมายที่จะใช้เป็นสื่อกลางในการกระชับและถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจในปัญหาเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง 5 ประการ คือ

1. ศึกษาและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย

2. ให้บริการโดยทั่วไปเพื่อขจัดการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน
3. ร่วมมือและประสานงานกับองค์การหรือสมาคมที่มีวัตถุประสงค์สอดคล้องกัน
4. ส่งเสริมให้ประชาชนท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วราชอาณาจักรตื่นตัวในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ทั้งนี้เพื่อกระจายความคิดและการปฏิบัติออกไปถึงระดับท้องถิ่น
5. วางมาตรการและดำเนินการพิทักษ์รักษาสิทธิเสรีภาพ

เพื่อให้การดำเนินงานของ สสส. เป็นไปตามวัตถุประสงค์ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติไว้ 4 ประการ คือ

1. สมาชิกภาพนั้นเป็นการเข้าร่วมกัน ด้วยความสมัครใจในฐานะเอกชนคนไทย และเปิดรับสมัครเป็นการทั่วไป
2. เป็นองค์การเอกชน ดำเนินงานของตนเองโดยอิสระ
3. ไม่มีฐานะเป็นตัวแทนหรือปากเสียงเพื่อผลประโยชน์ของชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด โดยเฉพาะ หากแต่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยทั่ว ๆ ไป
4. เป็นกลางทางการเมือง กล่าวคือ ไม่เป็นเครื่องมือเพื่อการแสวงหาอำนาจ หรือสนับสนุนกลุ่มการเมืองหรือผลประโยชน์ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด โดยเฉพาะ

วัตถุประสงค์และหลักการในการดำเนินงานของ สสส. นี้ ชี้ให้เห็นว่า สสส. มุ่งที่จะรวมกลุ่มกันเพื่อออกมการในทางมนุษยธรรม เพราะมุ่งในปัญหาสิทธิเสรีภาพของมวลมนุษย โดยทั่ว ๆ ไป โดยมีได้คำนึงถึงออกมการทางการเมืองใด ๆ ทั้งสิ้น ซึ่งคล้ายคลึงกับองค์การของประเทศในตะวันตก เช่นสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และประเทศทางตะวันออกบางประเทศ เช่นสาธารณรัฐเกาหลีใต้ สหพันธรัฐมาเลเซีย โดยมุ่งจะเป็นองค์การที่ดำเนินการช่วยคนส่วนใหญ่ร่วมมือกันเกิดเป็นพลังทางความคิด มิใช่พลังทางร่างกายหรือความรุนแรง และไม่มีจุดประสงค์ที่จะเน้นบทบาทของบุคคลใดหรือคณะใดที่เป็นผู้ปฏิบัติงานเพียงคนเดียว หรือคณะเดียวอย่างเช่นที่มีการรวมกลุ่มของสังคมนิยมไทยในอดีต

โครงสร้าง

ธรรมนูญของ สสส. กำหนดให้มีสมาชิก 3 ประเภท คือ สมาชิกสามัญ สมาชิกเยาวชน และสมาชิกกิตติมศักดิ์²⁰ มีหน้าที่และสิทธิในการเสนอความคิดเห็นต่อที่ประชุมใหญ่ และต่อคณะกรรมการบริหาร ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือสนับสนุน สอดส่อง และควบคุมการบริหารของคณะกรรมการให้ดำเนินไปตามเป้าหมายและแนวนโยบายของที่ประชุมใหญ่

คณะกรรมการของ สสส. ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 15 นาย คือ ประธาน 1 คน รองประธาน 2 คน และกรรมการซึ่งแบ่งหน้าที่เฉพาะด้านอีก 12 คน กรรมการเหล่านี้จะอยู่ในตำแหน่งได้สมัยละ 2 ปี และไม่มีสิทธิ์ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งเกินกว่าสองสมัยติดต่อกัน เพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจในการบริหารงาน และกรรมการเหล่านี้จะต้องไม่มีตำแหน่งใด ๆ ในคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองใด ๆ ทั้งสิ้น เพื่อป้องกันการครอบงำจากอิทธิพลของพรรคการเมืองต่อการดำเนินงานของ สสส. แต่การที่บุคคลผู้เป็นกรรมการบางคนเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น ก็อาจจะทำให้มติของที่ประชุมคล้อยตามอุดมการณ์ของพรรคการเมืองนั้น ๆ ได้

แต่เดิมนั้น คณะกรรมการของ สสส. ทั้ง 15 คน จะต้องมาจากการเลือกตั้งของที่ประชุมใหญ่ทั้งสิ้น แต่คณะกรรมการในลักษณะเช่นนี้มักจะมีความแตกต่างกันในด้านความคิดเห็น เป็นเหตุให้มีการลาออกบ่อยครั้ง มีการขัดแย้งกันอยู่เสมอ ๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคของการดำเนินงาน คณะกรรมการบริหารจึงได้เสนอต่อที่ประชุมใหญ่ให้มีการปรับปรุงแก้ไขธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการได้มาซึ่งคณะกรรมการของ สสส. และได้กำหนดให้มีกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของที่ประชุมใหญ่ซึ่งเป็นการเลือกตั้งจากสมาชิกโดยตรงเป็นจำนวน 8 คน และให้เป็นกรรมการที่มาจากพรรคคัดเลือกของกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งนั้น โดยพิจารณา

²⁰ ธรรมนูญสหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมาตรา 5-มาตรา 9 ประกอบ

ความเหมาะสมเพื่อเป็นประโยชน์ในการดำเนินงานอีก 7 คน²¹ ซึ่งเท่ากับเป็นการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่โดยทางอ้อม เพื่อหวังจะให้มีการดำเนินงานกันเป็นหมู่คณะและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

แม้ สสส. จะมีเป้าหมายที่จะเป็นองค์กรโดยทั่วไป เพื่อมวลชนและเปิดรับสมาชิกอย่างกว้างขวาง แต่ สสส. ก็มีผู้สนใจที่เข้าสมัครเป็นสมาชิกเป็นจำนวนเพียงไม่ถึงห้าร้อยคนเท่านั้น และยิ่งไปกว่านั้นเมื่อพิจารณาถึงแหล่งเงินที่อยู่อาศัยของสมาชิกแล้วจะพบว่า สมาชิกเกือบทั้งสิ้นหรือประมาณร้อยละ 88.79 ต่างมีเงินที่อยู่อาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานคร และมีสมาชิก ที่อยู่ในถิ่นอื่น ๆ นอกเขตกรุงเทพมหานครเพียงร้อยละ 9.09 เท่านั้น (ตามตารางที่ 12) ซึ่งดูเหมือนจะไม่เป็นการทั่วไปและกว้างขวางอย่างที่เป็เป้าหมายขององค์กร

ตารางที่ 12

เงินที่อยู่อาศัยของสมาชิกสหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน
จำนวนทั้งสิ้นในทุกปีรวมกัน

เงินที่อยู่อาศัยของสมาชิก	จำนวนเต็ม	คิดเป็นร้อยละ
ในเขตกรุงเทพมหานคร	396	88.79
นอกเขตกรุงเทพมหานคร	41	9.19
ไม่ทราบชัด	9	2.02
รวมทั้งสิ้น	446	100.00

ที่มา : ผู้เขียนรวบรวมจากรายชื่อสมาชิก สสส.

²¹ เป็นเหตุการณ์ที่ได้นำมาใช้แล้ว โดยไม่ได้ยกวางขรรมนุญของ สสส. ใหม่.

เกี่ยวกับคณะกรรมการของ สสส. นั้น พบว่าคณะกรรมการทุกชุดเท่าที่ผ่านมาจะประกอบด้วยนักวิชาการในสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาและนักกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ คิดเป็นอัตราส่วนกว่าร้อยละ 50 ขึ้นไป (ตามตารางที่ 13) ซึ่งอาจจะมีผลต่อการบริหารงานของ สสส. ไม่มากนัก

ตารางที่ 13

ลักษณะอาชีพของกรรมการของสหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน
ตั้งแต่ชุดแรกถึงชุดปัจจุบัน

ลักษณะอาชีพของกรรมการ สสส.	ชุดที่ 1		ชุดที่ 2		ชุดที่ 3		หมายเหตุ
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
อาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา	8	53.33	8	53.33	6	40.00	
ทหาร-ตำรวจ	2	13.33	-	-	-	-	
นิสิตนักศึกษา	1	6.67	-	-	-	-	
พนักงานรัฐวิสาหกิจ-เอกชน	2	13.33	4	26.67	6	40.00	เป็นทนาย- ความหรือ นักกฎหมาย 2 คน
แพทย์พยาบาล	1	6.67	2	13.33	3	20.00	
แม่บ้าน	1	6.67	1	6.67	-	-	
รวมทั้งสิ้น	15	100.00	15	100.00	15	100.00	

ที่มา : ผู้เขียนรวบรวมเองจากรายชื่อคณะกรรมการสหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามผนวก ง.

การเงิน

สสส.มีรายได้เพื่อการดำเนินงานจาก 3 ทาง คือ เงินค่างวดทะเบียนเป็นสมาชิก เงินอุดหนุนหรือทรัพย์สินที่บุคคลหรือสถาบันอื่นบริจาคให้โดยไม่มีเงื่อนไข และการจัดหารายได้โดยวิธีการอื่น เท่าที่ปรากฏมาในช่วงเวลากว่า 2 ปี สสส.ต้องประสบปัญหาขาดแคลนเงินเพื่อการใช้จ่ายอยู่ตลอดเวลา เพราะเงินค่างวดทะเบียนเป็นสมาชิกคนละ 20 บาทต่อปีจะได้เป็นจำนวนน้อยตามปริมาณของสมาชิก เงินอุดหนุนหรือทรัพย์สินที่ได้รับการบริจาคก็ไม่ใช่ว่ารายได้ที่แน่นอนที่จะช่วยให้ สสส.ดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องและเป็นไปอย่างเต็มที่ ฉะนั้นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา สสส.จึงต้องจัดกิจกรรมต่าง ๆ ขึ้นเพื่อเป็นการหารายได้มาใช้จ่าย เช่น การจัดการอภิปรายเป็นระยะ ๆ โครงการเดินถนน เป็นต้น

การจัดหารายได้โดยวิธีการต่าง ๆ สสส.ได้รับการสนับสนุนจากบุคคลต่าง ๆ ทั้งที่เป็นสมาชิก และไม่เป็นสมาชิกแต่มีความเลื่อมใสและเชื่อถือในการดำเนินงานของ สสส. สิ่งที่น่าจะตั้งข้อสงสัยประการหนึ่งก็คือ การที่ สสส.ได้รับเงินสนับสนุนจากแหล่งต่าง ๆ ที่บริจาคให้ ไม่สามารถวางใจได้ว่า สสส.จะรอดพ้นจากอิทธิพลทางความคิดของแหล่งต่าง ๆ เหล่านั้น เพราะสภาพของสังคมไทยที่ยังให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์แบบส่วนตัวหรืออย่างไม่เป็นทางการ จึงไม่อาจแน่ใจได้ว่า สสส.จะเป็นอิสระได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ การที่ สสส.ไม่สามารถมีเงินมากพอที่จะดำเนินงานได้อย่างเต็มที่โดยต่อเนื่องเช่นนี้ จึงทำให้ สสส.ขาดความมั่นคงทางการเงิน สสส.จำเป็นต้องดำเนินการจัดหารายได้เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนเงิน แม้จะไม่ทำให้การดำเนินงานของ สสส.ต้องหยุดชะงักลง แต่ก็เป็นการเปลี่ยนแปลงสิ่งทั้งเวลาและความคิดที่จะต้องมามุ่งจัดหาทุนแทนที่จะปฏิบัติงานตามเป้าหมาย トラบโคที่ สสส.ยังไม่สามารถขจัดปัญหาเหล่านี้ได้ สสส.ก็ยังไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การดำเนินงาน

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา 2 ปี สสส.มีการดำเนินงานทั้งในลักษณะงานประจำหรือกิจกรรมหลักที่ดำเนินไปตามโครงการที่ได้วางไว้ และทั้งงานในลักษณะงานจรหรือกิจกรรมที่มี

การปฏิบัติเป็นการแก้ไข้ปัญหาเฉพาะหน้าตามเหตุการณ์ด้วย

ในระยะแรก ๆ ของการก่อตั้ง สสส. มีวัตถุประสงค์มุ่งดำเนินงานด้านกฎหมายที่มีส่วนลิดรอนสิทธิเสรีภาพของมวลชนเช่นเดียวกับองค์การในทำนองเดียวกันในต่างประเทศ เช่น ไคยีนข้อเสนอก่อนคณะรัฐบาลให้ยกเลิกตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ที่มีลักษณะไปในทางที่เอื้ออำนวยต่อพฤติกรรมอันเป็นเผด็จการของคณะผู้บริหารประเทศ อันได้แก่ประกาศคณะปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ฉบับที่ 21 และฉบับที่ 43 รวมทั้งประกาศคณะปฏิวัติชุดจอมพลถนอม กิตติขจร ฉบับที่ 199 หรือการช่วยเหลือให้บริการทางด้านปัญหากฎหมายแก่ประชาชนที่ถูกลิดรอนสิทธิเสรีภาพ แต่เพราะ สสส. ขาดกำลังคนซึ่งเป็นนักกฎหมายและขาดกำลังเงินจึงไม่สามารถให้บริการแก่สมาชิกและประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการของ สสส. จึงหันมาให้ความสนใจและมุ่งดำเนินงานในปัญหาเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในขอบเขตที่กว้างออกไป โดยพิจารณาให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ทั้ง 5 ประการของ สสส.

สสส. พยายามเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจในปัญหาที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพให้แก่สาธารณชนทั้งอยู่ในเมืองและในชนบท ในโรงงานอุตสาหกรรมและในท้องถิ่นต่าง ๆ จึงได้จัดพิมพ์วารสาร "สิทธิเสรีภาพ" ออกจำหน่ายเป็นรายเดือน โดยให้มีบทความที่มีสาระประโยชน์แก่สังคม²² จัดอภิปรายในหัวข้อต่าง ๆ ตามความเหมาะสมของเหตุการณ์ จัดอาสาสมัครออกสู่ชนบทเพื่อการเผยแพร่สิทธิเสรีภาพ ตลอดจนจัดตั้งโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการหมู่บ้านสหกรณ์ที่เมืองกีด อำเภอมะแตง จังหวัดเชียงใหม่ และที่อำเภอสับแล จังหวัดอุตรดิตถ์

²² เนื่องจาก สสส. ต้องประสบกับปัญหารายรับไม่เพียงพอกับรายจ่าย และสมาชิกไม่ให้การสนับสนุนต่อวารสารนี้ดีพอ ที่ประชุมใหญ่ของ สสส. จึงเห็นสมควรให้ยุบเลิกการจัดทำวารสารนี้เสีย ภายหลังจากที่ดำเนินงานมาได้เพียงระยะเวลาดสั้น คือตั้งแต่ มี.ค. 17-มี.ค. 18 จำนวนทั้งสิ้น 11 ฉบับ.

ในระยะแรกของการก่อตั้ง สสส. นั้น ได้เกิดมีกลุ่มต่าง ๆ ขึ้นมากมาย สสส. จึงได้พยายามติดต่อประสานงานกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เหล่านั้น และหากมีความสนใจในกรณีใดร่วมกัน โดยมีแนววิสัยดำเนินงานและอุดมการณ์คล้ายคลึงกัน ก็จะร่วมมือกับกลุ่มเหล่านั้น โดยมุ่งเห็นความสำคัญของการฝึกกำลังทางความคิดเพื่อความสำเร็จ กลุ่มหรือองค์การต่าง ๆ ที่ สสส. เคยประสานงานและร่วมมือกันนั้นมีมากมายหลายกลุ่ม เช่นกลุ่มประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย แนวร่วมอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย ศูนย์กลางนักเรียนอาสาสมัครแห่งประเทศไทย ชมรมบัณฑิตแห่งประเทศไทย และแนวร่วมต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้มีหลายกลุ่มที่ก่อตั้งขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เมื่อ 5 - 16 ตุลาคม 2516 เช่นเดียวกับ สสส. และมีลักษณะ "หัวก้าวหน้า" เหมือนกัน ผลของการฝึกกำลังทางความคิดกันนี้ ทำให้มีพลังทางการเมืองมากและการดำเนินงานประสบความสำเร็จได้หลายกรณี เช่น กรณีโครงการสนามบินหนองงูเห่าของบริษัทนอร์ททรอป กรณีคัดค้านการกลับเข้าประเทศของจอมพลถนอม กิตติขจร เมื่อปี พ.ศ. 2518 กรณีนาวิกโยธินของสหรัฐอเมริกายกพลขึ้นบกที่ฐานทัพยูตะเกาเพื่อการต่อสู้กับกัมพูชา เมื่อกลางปี พ.ศ. 2517 และกรณีที่สำคัญซึ่งนับเป็นความสำเร็จของ สสส. เป็นอย่างมาก คือกรณีโครงการอ่างเก็บน้ำมาบประชัน ซึ่งสมควรจะกล่าวโดยละเอียดในที่นี้

โครงการอ่างเก็บน้ำมาบประชัน เป็นโครงการเพื่อการชลประทาน ณ ตำบลมาบประชัน อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี กำหนดก่อสร้างลงในบริเวณเรือกสวนไร่นาที่อุดมสมบูรณ์ของราษฎรกว่า 200 ครอบครัว และมีจำนวนพื้นที่ถึง 3,500-4,000 ไร่ โครงการนี้ริเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2507 โดยกรมชลประทานว่า เป็นการร้องเรียนของราษฎรและให้การสนับสนุนโดยจัดเงินงบประมาณราชการให้เป็นเงินนับสิบล้านบาท แต่ราษฎรชาวมาบประชันในท้องถิ่นได้พยายามคัดค้านเป็นอย่างมาก จนโครงการนี้ต้องระงับไป

กระทั่งเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2516 ฝ่ายท้องถิ่นจังหวัดชลบุรีได้นำเรื่องนี้เสนอต่อคณะปฏิวัติให้ใช้อำนาจริบพื้นที่โครงการนี้อีกครั้งหนึ่ง โดยที่กรมชลประทานก็จะใช้เงินงบประมาณถึง 109 ล้านบาท และชี้แจงถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากโครงการไว้ 4 ประการคือ

1. เพื่อการอุปโภคบริโภคของราษฎรในท้องถิ่น และบริเวณใกล้เคียงเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 ปี
2. เพื่อการส่งน้ำให้แก่โรงงานอุตสาหกรรมในปัจจุบันและอนาคต
3. เพื่อการแพร่และขยายพันธุ์ปลาและสถานพักผ่อน
4. เพื่อการเพาะปลูกในบริเวณใกล้เคียงในกรณีจำเป็น

ชาวบ้านมาบประชันพยายามต่อต้านโครงการนี้ แต่ไม่สำเร็จ และในราวเดือนมีนาคม พ.ศ. 2517 ผู้แทนนักศึกษาวิทยาลัยการศึกษ บางแสน (ในขณะนั้น) ได้นำผู้แทนชาวบ้านมาบประชันมาพบกับกรรมการของ สสส. ซึ่งรู้จักเป็นส่วนตัวท่านหนึ่ง เพื่อขอความช่วยเหลือเกี่ยวกับความคิดเห็นและการดำเนินการต่อต้าน เมื่อคณะกรรมการของ สสส. ได้ทราบจึงได้ให้ความสนใจ โดยพยายามติดตามศึกษาหาข้อมูลต่าง ๆ ทั้งจากท้องถิ่นมาบประชันและจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นระยะเวลาอันกว่า 2 เดือน ที่สุดก็เห็นว่าเหตุผลของโครงการอ้างเกินน้ำหนักมาบประชันมีไม่เพียงพอและไม่เหมาะสมตามที่กรมชลประทานชี้แจงไว้ กล่าวคือ²³

1. ประมาดการเรื่องการใช้น้ำ เพื่ออุปโภคบริโภคของราษฎรนั้นสูงเกินกว่าความเป็นจริงมาก ตัวเลขที่นำมากล่าวอ้างเป็นตัวเลขเพื่อความเหมาะสมต่อโครงการมากกว่าความเป็นจริง
2. โรงงานอุตสาหกรรมที่มีอยู่ในขณะนั้นไม่ได้ขาดแคลนน้ำแต่อย่างใด เพราะมีการเก็บกักน้ำฝนเองมาตลอดทั้งปี และในอนาคตโรงงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นโรงงานมันสำปะหลังก็จะไม่ขยายเพิ่มขึ้นอีก เพราะมีจำนวนพอเพียงกับผลผลิตอยู่แล้ว หากจะมีการก่อสร้างนิคมโรง

²³ ฝ่ายศึกษาและวิจัย, "โครงการมาบประชัน", ข่าวสหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน, ฉบับที่ 3 (5 มิถุนายน 2517), หน้า 4 - 5.

ซึ่งอยู่สูงกว่าอ่างเก็บน้ำตามโครงการนี้ กรมชลประทานเองก็ยอมรับว่าความจำเป็นของโครงการนี้จะหมดไป

3. การแพร่และขยายพันธุ์ปลานั้นไม่ใช่เหตุผลหลัก หากแต่จะเป็นผลพลอยได้ และจังหวัดชลบุรีก็มีสถานที่พักตากอากาศมากที่สุดอยู่แล้ว ระยะทางก็ไม่ได้ห่างจากกรุงเทพฯ มากนัก จึงไม่จำเป็นแต่อย่างใด

4. ตามที่กรมชลประทานให้เหตุผลไว้เพื่อการเกษตร กรมชลประทานทราบดีว่าที่ดินบริเวณนั้นไม่ขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรของท้องถิ่น คือมันสำปะหลัง

5. ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ไม่ใช่ราษฎรในตำบลมาบประชันโดยส่วนรวม แต่น่าจะเป็นของผู้มีอิทธิพลในกรุงเทพฯ ซึ่งมีที่ดินอยู่โดยรอบบริเวณอ่างเก็บน้ำเป็นจำนวนมาก ตลอดจนเอกชนนักธุรกิจต่าง ๆ

จากความไม่เหมาะสมเช่นนี้ สสส. เห็นว่าจะเป็นการสร้างความรำรวยให้แก่เอกชนที่รำรวยให้รำรวยมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันก็สร้างความเดือดร้อนให้กับคนยากจนซึ่งคุ้นเคยกับการทำมาหากินในท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก แม้คนยากจนเหล่านี้จะได้รับเงินชดเชยแต่ก็ไม่เพียงพอ และไม่สามารถสร้างบ้านเรือนและทำมาหากินได้ในทันที หากจะสร้างโครงการนี้จริงก็น่าที่จะดำเนินการให้บริเวณใกล้เคียง แต่มีความเหมาะสม-มากกว่า คือหนองหินและหนองน้ำคำ ซึ่งเป็นที่สาธารณะ

จากคำสัมภาษณ์ของ ดร. เสน่ห์ จามริก ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานกรรมการในขณะนั้น ได้พูดถึงบทบาทของ สสส. ในกรณีนี้ว่า สสส. ไม่ได้มีบทบาทในฐานะเข้าเป็นตัวแทนของชาวบ้านหรือผู้เดือดร้อน แต่สสส. ได้พยายามให้ความรู้แก่ชาวบ้านมาบประชัน เพื่อให้ได้เห็นถึงสิทธิ เสรีภาพของคนที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นตน มิให้หลงเชื่อกับคำล่อหลอกและบีบบังคับของเจ้าหน้าที่ พยายามกระตุ้นให้ชาวบ้านสำนึกว่าตนเองจะต้องต่อสู้ เพื่อผลประโยชน์ของตนด้วยตัวของตัวเอง หากไม่ดำเนินการเองก็ยากที่จะได้รับผลที่ต้องการ ให้มีการตัดสินใจเลือกวิธีดำเนินการเองด้วยการอธิบายชี้แจง เพื่อให้ชาวบ้านมาบประชันเป็นกลุ่มพลังของตนเองในแนวทางที่ถูกที่ควร

ในวันที่ 15 กรกฎาคม 2517 ผู้แทนชาวบ้านมาบประชัน ผู้แทนนักศึกษาวิทยาลัยการศึกษา บางแสน และกรรมการบางคนของ สสส. เข้าพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อชี้แจงเหตุผลในการคัดค้านโครงการมาบประชันนี้ และออกแถลงการณ์ให้ประชาชนทั่วไปทราบถึงปัญหาและความไม่เหมาะสมของโครงการในวันที่ 18 เดือนเดียวกันนั้น เมื่อข้อร้องเรียนยังไม่ได้รับการพิจารณาในวันที่ 22 เดือนเดียวกันนั้น ชาวบ้านมาบประชันจึงยกขบวนกันเดินทางมาจากจังหวัดชลบุรี เพื่อประท้วงโครงการนี้ โดยได้รับการสนับสนุนด้านกำลังใจและกำลังความคิดของ สสส. ร่วมกับองค์การนักศึกษาวิทยาลัยการศึกษา บางแสน และขบวนการ "ชนวน"²⁴ จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาเรื่องอ่างเก็บน้ำมาบประชันนี้ ในวันที่ 24 กรกฎาคม 2517 และ สสส. ก็ได้ออกแถลงการณ์ฉบับหนึ่งเพื่อกระตุ้นให้การพิจารณาของคณะกรรมการชุดดังกล่าวทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

การสนับสนุนการคัดค้านโครงการอ่างเก็บน้ำมาบประชันนี้ แสดงให้เห็นว่า สสส. มีการดำเนินงานอย่างมีระบบสมกับเป็นกลุ่มผู้มีความรู้ คือเมื่อได้รับการเรียกร้องขอความช่วยเหลือจากชาวบ้าน ก็พยายามศึกษาหาข้อมูลต่าง ๆ จากทุกฝ่าย และเมื่อทราบข้อเท็จจริงแล้ว จึงพยายามให้ชาวบ้านมีความรู้ความเข้าใจในลัทธิเสรีภาพของตนเอง ให้มีความสำนึกในการต่อสู้ด้วยตัวเอง ให้มีการตัดสินใจเอง ไม่ได้มีบทบาทในฐานะเป็นตัวแทนของผู้เดือดร้อน แต่จะให้ความช่วยเหลืออยู่เบื้องหลังซึ่งแตกต่างไปจากกลุ่มพลังต่าง ๆ ที่ก่อตั้งภายหลัง 14 ตุลาคม 2516

แม้จะเป็นการร่วมมือกันกับองค์การอื่น ๆ แต่ สสส. เป็นองค์การที่ได้ศึกษาหาข้อมูลและดำเนินการมาตั้งแต่ต้น จนกระทั่งมีมติคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาโครงการใหม่ แต่การตัดสินใจดำเนินการของชาวบ้านมาบประชันเป็นในลักษณะของการมุ่งไปสู่ศูนย์กลางแห่งอำนาจอย่างนิยามและยึดเป็นหลักในการปฏิบัติของกลุ่มต่าง ๆ ในระยะหลัง 14 ตุลาคม 2516 แต่

²⁴ ผู้นำกลุ่มคืออดีตกรรมการท่านหนึ่งของ สสส.

อย่างน้อยชาวบ้านก็ได้ทราบถึงปัญหาความต้องการในการต่อสู้ของตนเอง ไม่ใช่เพราะการถูกชักจูงมาโดยไม่เห็นความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรม ความสำเร็จของการต่อต้านโครงการมาบประชันนี้ได้พิสูจน์ให้เห็นว่า การดำเนินงานของกลุ่มพลังใด ๆ ไม่ว่าจะมีความหมายน้อยแค่ไหน ถ้าหากผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงไม่สามารถดำเนินถึงความเดือดร้อนและตระหนักถึงความจำเป็นในการต่อสู้ด้วยตัวเองได้แล้ว ก็ยากที่จะประสบผลได้ ซึ่ง สสส. ก็พยายามที่จะดำเนินการในลักษณะเช่นนี้สืบไปในฐานะของกลุ่มพลังที่อยู่เบื้องหลัง²⁵

สิ่งที่เราจะต้องคำนึงถึงประการหนึ่งก็คือ ความสำเร็จจากการคัดค้านโครงการอ่างเก็บน้ำมาบประชันนี้ อาจเป็นเพราะสภาพทางการเมืองในระยะนั้นซึ่งกลุ่มต่าง ๆ ใ้ค้ยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลอย่างมากมาย และรัฐบาล "ชุกพระราชทาน" ก็ขาดความมั่นคงทางการเมือง มีสภาพเหมือนรัฐบาล "รักษาการ" เนื่องจากมีใ้ค้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามครรลองของ-ระบอบประชาธิปไตย จึงอาจใ้รัฐบาลอนุโลมตามข้อเรียกร้องเพื่อผ่อนคลายความตึงเครียดทางการเมืองในระยะนั้นก็เป็นใ้ค้

เพราะเหตุที่ สสส. เป็นการก่อตัวของนักวิชาการเป็นส่วนใหญ่ จึงใ้ความสนใจในกิจกรรมและเข้าร่วมเป็นกรรมการบริหารของ สสส. มากกว่าสมาชิกอื่น ๆ มีความรู้ความเข้าใจในการก่อตั้งกลุ่มเพื่อเป็นสื่อกลางระหว่างระบบการเมืองกับประชาชนซึ่งเป็นพื้นฐานของสังคม และมาตรการอย่างหนึ่งที่ สสส. นำมาใช้ก็คือ การประชุมกันใ้ระหว่างคณะกรรมการบริหารเพื่อประเมินสถานการณ์บ้านเมืองและพิจารณาถึงบทบาทของ สสส. เอง เพื่อให้การดำเนินงานของ สสส. เป็นไปอย่างเหมาะสม ไม่ใช่เป็นการลอกเลียนแบบอย่างจากต่างประเทศ เช่น การปฏิวัติของประชาชนในประเทศฝรั่งเศส เมื่อ ค.ศ. 1789 หรือประกบการณ์ในอดีต เช่น การกระทำรัฐประหารในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้น แต่จะใ้ใช้ความรอบคอบเพื่อความเหมาะสมและสอดคล้องกับแต่ละสถานการณ์ การประเมินสถานการณ์

²⁵ จากคำสัมภาษณ์ของ ดร. โคม อารียา ประธานคณะกรรมการสหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ชุกที่ 3

ทางการเมืองทุก ๆ 3 เดือน ทำให้ สสส. ทราบแนวโน้มของการเมืองในอนาคตระยะใกล้ได้ และสามารถวางแผนปฏิบัติการได้ดียิ่งขึ้น และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ สสส. ได้รับความเชื่อถือและขอความร่วมมือด้านกำลังความคิดเห็น และการยับยั้งชั่งใจจากกลุ่มอุดมการณ์หลายกลุ่ม

การคาดการณ์ทางการเมืองของ สสส. ตัวอย่างหนึ่ง คือการคาดการณ์ภายหลังจากที่คณะรัฐบาลผสม ระหว่างพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเกษตรกรสังคม ไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภา เมื่อกลางเดือนมีนาคม 2518 นั้น สสส. ได้เสนอให้นายกรัฐมนตรีซึ่งมาจากพรรคประชาธิปัตย์ยุบสภา เพราะมองเห็นว่าการจัดตั้งรัฐบาลชุดต่อไปจะต้องเป็นไปในลักษณะของสหพรรค ซึ่งจะก่อให้เกิดความยุ่งยากและอาจเป็นปัญหาในทางการเมืองได้ แม้ว่าข้อเสนอของ สสส. จะไม่ประสบผล แต่เหตุการณ์ภายหลังการจัดตั้งรัฐบาลของสหพรรคซึ่งมี มรว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้พิสูจน์ให้เห็นว่า การประเมินสถานการณ์ทางการเมืองของ สสส. เป็นอย่างแม่นยำ

ในระยะหลัง ๆ คือ เมื่อเลยเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 มากกว่า 2 ปี บทบาทของ สสส. ในสังคมได้ลดน้อยลง ซึ่งอาจจะเป็นด้วยสาเหตุหลายประการด้วยกัน เช่น ความรู้สึกเบื่อหน่ายต่อการรวมกลุ่มเรียกร้องของประชาชน และกระแสการเมืองได้เปลี่ยนแปลงไป เกิดการรวมกลุ่มเพื่อต่อต้านกลุ่ม "หัวก้าวหน้า" ปัญหาความแตกต่างในด้านความคิดเห็นของคณะกรรมการบริหารของ สสส. หรือความสนใจและการอุทิศตัวของสมาชิกที่มีต่อการลดน้อยลง หรืออาจจะเป็นเพราะความรู้สึกต่อตัวบุคคลผู้เป็นผู้นำองค์กร เป็นต้น จึงทำให้ สสส. ไม่มีบทบาทปรากฏอย่างเด่นชัดและสม่ำเสมอในสังคม

ลักษณะของ สสส.

เพื่อประโยชน์ในการศึกษาโดยเปรียบเทียบกับคุรุสภา จึงใคร่ขอพิจารณาถึงลักษณะของ สสส. ดังนี้คือ

1. ความสัมพันธ์ภายในองค์กร สสส. มีลักษณะความสัมพันธ์ภายในแบบส่วนตัวระหว่างบุคคลสองฝ่ายที่เท่าเทียมกันอย่างญาติมิตร เพราะสมาชิกทุกคนสามารถเสนอความ

คิดเห็นและเข้าร่วมกิจกรรมของ สสส. ได้อย่างเสรี โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้ระบบราชการไทย สังเกตได้จากการสมัครเข้าเป็นสมาชิกในระยะเริ่มก่อตั้ง ผู้เลื่อมใสเพียงคนเดียวจะชักจูงเพื่อน ๆ เข้าเป็นสมาชิกด้วยหรือเพราะความเชื่อถือในความคิดเห็นและความสามารถของบุคคลผู้นำการก่อตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเลือกตั้งกรรมการจำเป็นต้องอาศัยลักษณะความสัมพันธ์แบบส่วนตัว เพราะจะต้องอาศัยความรู้จักมักคุ้นกันและความเชื่อถือศรัทธาต่อกันในระยะเริ่มก่อตั้ง ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ย่อมมีความจำเป็นมาก เนื่องจากสมาชิกต่างก็ไม่ตระหนักถึงความสามารถของทุกคน การรู้จักกันเป็นส่วนตัวจึงเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่มีส่วนช่วยในการตัดสินใจของสมาชิก

ในการดำเนินงานของ สสส. ต้องการอาสาสมัครช่วยให้ความร่วมมือด้วย เพื่อกระจายความคิดและการปฏิบัติด้านสิทธิ เสรีภาพไปสู่ระดับท้องถิ่นตามวัตถุประสงค์จากการสัมภาษณ์กรรมการบริหารของ สสส. บางท่านต่างก็ยอมรับว่า ลักษณะความสัมพันธ์กันเป็นส่วนตัวของสมาชิกเป็นสิ่งจำเป็นที่ทำให้การดำเนินงานของ สสส. ประสบผลได้เพราะความใกล้ชิดสนิทสนม ความไว้น้ำใจเชื่อใจกัน จะเป็นสิ่งที่ชักจูงให้สมาชิกเข้าร่วมเป็นอาสาสมัครและร่วมงานกัน ทำให้เป็นการง่ายแก่การเสนอแนะและชักจูงแนวความคิดให้คล้อยตามได้

นอกจากนี้ คณะกรรมการของ สสส. ก็พยายามสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกให้มีความผูกพันกับองค์การด้วย เช่น การออกจดหมายข่าวไปยังสมาชิก การอภิปรายและ "สภากาแฟ" การออกวารสารเป็นประจำทุกเดือน เป็นต้น แต่ความสนใจของสมาชิกโดยทั่วไปมีน้อยมาก จึงทำให้ สสส. ไม่สามารถทำให้สมาชิกโดยทั่วไปผูกพันกับ สสส. ได้มากนัก และเป็นไปในลักษณะเป็นทางการ

ดังนั้นแม้ว่า สสส. จะพยายามสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกกับองค์การให้เกิดขึ้น แต่ก็มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ และความสัมพันธ์ที่ทำให้การดำเนินงานของ สสส. เป็นไปได้ด้วยดีพอควรนั้นเป็นเพราะ ลักษณะความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการของสมาชิกบางส่วน และได้เข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมของ สสส. โดยเป็นกรรมการบ้าง เป็นอาสาสมัครของโครงการด้านต่าง ๆ บ้าง จึงนับได้ว่า ความสัมพันธ์แบบเป็นส่วนตัวระหว่างสมาชิกนั้นมีความสำคัญต่อการดำเนินงานของ สสส. อยู่ไม่น้อย

2. การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสมาชิก หลักการและวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งนั้น ต้องการให้ สสส. เป็นขบวนการของคนกลุ่มใหญ่ เพื่อให้เกิดเป็นพลังโดยมุ่งสร้างให้เป็นพลังทางความคิดมากกว่าที่จะเป็นพลังทางกายภาพหรือจำนวนคน สสส. จึงเปิดโอกาสให้สมาชิกได้เข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมของ สสส. อย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นการแสดงความคิดเห็น การให้การสนับสนุนคณะกรรมการ การควบคุมการบริหาร ตลอดจนการเข้าร่วมเป็นอาสาสมัครของโครงการต่าง ๆ สมาชิกโดยทั่วไปจะไม่ได้มีส่วนร่วมเพียงในฐานะของ "ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง" (electors) ตามหลักการของระบบพรรคการเมืองของคูแควเซอร์²⁶ เท่านั้น แต่ยังมีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมในวงแคบไปกว่านั้นอีก คือ ทั้งในลักษณะของ "ผู้สนับสนุน" (supporters) และ "ผู้ปฏิบัติการ" (militants) ด้วย

เท่าที่ผ่านมาสมาชิกโดยทั่วไปของ สสส. ได้เข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมของ สสส. น้อยเต็มที สังเกตได้จากหนึ่งจากจำนวนสมาชิกที่เข้ามีส่วนร่วมในการประชุมใหญ่ของ สสส. แต่ละครั้ง ตามธรรมนูญกำหนดให้ต้องมีสมาชิกเข้าร่วมด้วยเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 50 คน จึงจะครบองค์ประชุม ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนที่ไม่มากนัก และสมาชิกส่วนใหญ่ก็อยู่ในกรุงเทพมหานคร แต่ สสส. ไม่สามารถจะมีการประชุมใหญ่ได้ในการเรียกประชุมครั้งแรก เพราะจำนวนสมาชิกไม่ครบองค์ประชุม จึงจำเป็นต้องมีการเรียกประชุมใหญ่อีกครั้งหนึ่งอยู่เสมอ ซึ่งจำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมใหญ่ในครั้งต่อมา นี้ แม้ธรรมนูญจะไม่ถือจำนวนสมาชิกเป็นเกณฑ์ จะมีจำนวนเท่าไรก็ให้ประชุมได้ แต่จากตัวเลขที่ปรากฏ การประชุมใหญ่ของ สสส. มีสมาชิกเข้าร่วมประชุมน้อยมาก²⁷ และมีจำนวนกรรมการอยู่เกือบครึ่งของผู้เข้า

²⁶ ใ้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในระบบพรรคการเมืองตามทัศนะของคูแควเซอร์ไว้แล้วในหน้า 99 - 100

²⁷ เช่น เมื่อ 28 เมษายน 2517 มีจำนวน 35 คน, เมื่อ 7 มิถุนายน 2518 มี 32 คน, เมื่อ 7 กันยายน 2518 มี 30 คน และเมื่อ 22 กันยายน 2518 มี 23 คน

ร่วมประชุมทั้งหมด ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความบกพร่องในการดำเนินการเรียกประชุมก็ได้

ในแง่ของการลงมติของที่ประชุมใหญ่ จากการเข้าสังเกตการณ์พบว่า มีหลายครั้งที่มติของที่ประชุมใหญ่จะไม่ปรากฏชัดและบางครั้งก็เป็นมติที่มาจากความเห็นของกรรมการบางคนมากกว่าที่จะเป็นการลงมติกว้างสมาชิกในที่ประชุมใหญ่เอง เพราะสมาชิกในที่ประชุมใหญ่มักคล้อยตามความเห็นของกรรมการบางคน ด้วยสาเหตุใดก็ได้ เช่น เพราะเป็นผู้หนึ่งที่ริเริ่มก่อตั้งหรือเพราะเป็นผู้ที่มีบทบาทในการดำเนินงานของ สสส. มาแต่ต้น หรือเพราะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นต้น

ดังนั้นการมีส่วนร่วมในกิจกรรมนั้น ตามธรรมนูญแล้ว สสส. เปิดโอกาสให้สมาชิกโดยทั่วไปได้มีส่วนร่วมของกิจการอย่างเต็มที่ แต่ในทางปฏิบัติสมาชิกโดยทั่วไปจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ น้อยมาก เพราะสมาชิกขาดความสนใจในการเข้าร่วม และเพราะลักษณะการลงมติที่ประชุมเป็นไปในทางที่ไม่เข้มงวดตามความเห็นของสมาชิกอย่างแท้จริงนั่นเอง ฉะนั้นในปัญหาการมีส่วนร่วมของสมาชิก สสส. จึงต้องพิจารณาทั้งในแง่นิติบัญญัติและพฤตินัยประกอบกัน

3. การคัดค้านใจ เพราะสมาชิกโดยทั่วไปให้ความสนใจเข้าร่วมการประชุมน้อย การคัดค้านใจที่มาจากสมาชิกโดยทั่วไปจึงมีน้อยตามไปด้วย และเมื่อมติของที่ประชุมใหญ่กลายเป็นมติของคณะกรรมการที่ได้เสนอต่อที่ประชุมด้วยแล้ว ทำให้โอกาสที่สมาชิกจะเป็นผู้คัดค้านใจในบทบาทของ สสส. มีน้อยเช่นกัน ข้อสังเกตประการหนึ่งก็คือ คณะกรรมการของ สสส. ส่วนใหญ่เป็นบุคคลประเภทนักวิชาการและปัญญาชน ซึ่งมีอิทธิพลต่อการคัดค้านใจขององค์กรอยู่มาก ฉะนั้นเมื่อการลงมติหรือการคัดค้านใจของที่ประชุมใหญ่เป็นผลของการเสนอแนะของคณะกรรมการเช่นนี้ จึงเท่ากับเป็นการคัดค้านใจของคณะกรรมการที่เป็นนักวิชาการหรือพวกปัญญาชนมากกว่าที่จะเป็นการคัดค้านใจของสมาชิกโดยทั่วไปอย่างสมควรจะเป็น ที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ บุคคลบางคนในคณะกรรมการซึ่งมีลักษณะของความเป็นผู้นำก็ยังคงมีอิทธิพลในการโน้มน้าวการลงมติของสมาชิกโดยทั่วไปอยู่น้อย ซึ่งกรรมการบางคนทำให้สัมภาษณ์ก็ยอมรับว่ายังคงปรากฏอยู่ในการบริหารงาน แม้ว่า สสส. จะพยายามเป็นขบวนการของคนกลุ่มใหญ่ก็ตามที่

เราจึงขอจะกล่าวได้ว่า การตัดสินใจของ สสส. นั้นมักคล้อยตามความคิดเห็นของกรรมการที่เป็นนักวิชาการหรือปัญญาชน ทั้งยังมีอิทธิพลส่วนตัวของบุคคลเข้ามามีบทบาทต่อการตัดสินใจโดยการโน้มน้าวความคิดเห็นของสมาชิกให้คล้อยตามข้อเสนอของคณะกรรมการอีกด้วย การตัดสินใจของ สสส. จึงเป็นไปโดยกลุ่มบุคคลที่ดำเนินงานของ สสส. เป็นสำคัญเช่นเดียวกับองค์การหรือสมาคมอื่น ๆ ของสังคมไทย

สสส. ในฐานะกลุ่มอิทธิพล

สสส. เป็นการรวมตัวของบุคคลเพื่อเข้ามามีบทบาทในสังคมไทย แต่ สสส. จะเป็นกลุ่มอิทธิพลในกระบวนการทางการเมืองตามคำนิยามที่ได้กล่าวไว้ในบทนำหรือไม่ เราจะต้องพิจารณาว่า สสส. มีองค์ประกอบของกลุ่มอิทธิพลหรือไม่

ประการแรก สสส. เป็นการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีความคิดเห็นในเรื่องสิทธิเสรีภาพของมวลชนร่วมกัน ซึ่งเป็นอุดมการณ์ศีลธรรมที่มีใฝ่ไปเฉพาะในปัญหาเศรษฐกิจหรือสังคม หรือการเมือง คำนึงค่านึงโดยเฉพาะเท่านั้น โดยไม่ได้คำนึงถึงสิทธิทางการเมืองใด ๆ ทั้งสิ้น แต่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวม และการเข้าเป็นสมาชิกล้วนก็เป็นไปด้วยความสมัครใจของสมาชิกทุกคนเอง ไม่ได้เกิดจากการถูกบังคับโดยกฎหมายหรือครอบงำให้เชื่อแต่อย่างใดทั้งสิ้น

ประการที่สอง สสส. มุ่งหมายจะพิทักษ์และรักษาไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพของมวลมนุษยชาติคงอยู่ต่อไป โดยให้บุคคลมีสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานในสังคม การที่ สสส. มุ่งดำเนินการทุกวิถีทางที่เป็นไปได้เพื่อแนวความคิดของกลุ่มที่มีมาแต่ต้น โดยกำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่างแน่ชัดถึง 5 ประการ ทำให้ สสส. เป็นการรวมกลุ่มที่มุ่งจะใช้กลุ่มเพื่อการปกป้องรักษาแนวความคิดหรืออุดมการณ์ของกลุ่ม

ประการสุดท้าย การมุ่งที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการต่อรองเรียกร้องกับฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมนั้น สสส. ได้มีลักษณะเช่นนี้ปรากฏให้เห็น กล่าวคือ สสส. พยายามที่จะเข้าไปมีบทบาทเพื่อการตกลงต่อรองกับฝ่ายต่าง ๆ ที่ขัดแย้งกันในปัญหาที่เกี่ยวกับการพิทักษ์สิทธิของผู้เสียประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำด้วย สสส. เพียงกลุ่มเดียวหรือเป็นการประสานงาน



กันหลายกลุ่มก็ตามที่

จากการพิจารณาถึงองค์ประกอบทั้ง 3 ประการ ดังกล่าวข้างต้นนี้ พิจารณาได้ว่า โดยหลักการ สสส. น่าที่จะมีบทบาทเป็น "กลุ่มอิทธิพล" ในกระบวนการทางการเมืองตามค่านิยมได้ และหากพิจารณาตามแนวความคิดของ Almond และ Powell แล้ว สสส. จะมีลักษณะเป็นกลุ่มสมาคม (associational)

ข้อสรุปการวิเคราะห์ของ สสส.

สสส. เป็นองค์การที่รวมกลุ่มกันในลักษณะของกลุ่มอุดมการณ์ด้านศีลธรรม มุ่งในปัญหา ด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน ไม่เป็นการให้ประโยชน์โดยตรงแก่สมาชิกในทางเศรษฐกิจและไม่มีพลังในการต่อรองกับฝ่ายอื่นได้อย่างกลุ่มทางเศรษฐกิจ

ผู้ก่อตั้ง สสส. ได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากสังคมในประเทศตะวันตก ซึ่งมุ่งในสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน แต่สภาพของระบบการเมืองของสังคมไทยที่แตกต่างออกไป ประกอบกับเพราะขาดกำลังคนและกำลังเงิน จึงทำให้ สสส. ไม่สามารถดำเนินงานให้บริการ ตามกฎหมายเช่นองค์การในประเทศตะวันตกได้

เพราะ สสส. เป็นองค์การเพื่อประชาชน จึงเปิดรับสมาชิกอย่างกว้างขวาง ไม่จำกัดความรู้ อาชีพ ฯลฯ เพื่อให้เป็นการทั่วไป และนั่นก็เป็นเหตุให้ สสส. เป็นองค์การที่ใกล้ชิดบุคคลทั่วไป ไม่ได้เกิดผลโดยตรงอย่างองค์การที่มุ่งผลทางเศรษฐกิจ สมาชิกของ สสส. จึงมาจากบุคคลที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันและขาดฐาน (base) ของสมาชิกซึ่งไม่มีลักษณะร่วมกันแต่อย่างใด การสมัครเข้าเป็นสมาชิกเป็นไปด้วยความสมัครใจ ไม่ว่าจะ เป็นเพราะการชักจูงให้คล้อยตามเพื่อนฝูง หรือความอยากรู้อยากเห็นในสิ่งที่กลุ่มนักวิชาการกระทำ หรือ เพราะความเป็นญาติมิตรกับคณะผู้ก่อตั้งก็ตาม แต่ความเข้าใจในหลักการและวัตถุประสงค์ของสมาชิกที่มีต่อ สสส. ในระยะเริ่มก่อตั้งนั้นมีจำนวนไม่น้อยที่ยังไม่เข้าใจดีพอนัก และเมื่อได้เข้าร่วมระยะหนึ่ง ภาวะการตื่นตัวที่ลดลง และความแตกต่างในอุดมการณ์และวิธีดำเนินการ ตลอดจนความสมหวังในการใช้ สสส. เป็นเครื่องมือสนับสนุนเรื่องส่วนตัวแล้ว จึงมีสมาชิกจำนวนหนึ่ง

ที่ลาออกไป²⁸

แม้ว่า สส. ต้องการจะเปิดเป็นการทั่วไป แต่จากจำนวนและแหล่งที่อยู่อาศัยของสมาชิกรวมกัน ปรากฏว่าสมาชิกรวมกันส่วนใหญ่เป็นผู้ที่อยู่ในกรุงเทพมหานครแทบทั้งสิ้น มาในระยะหลังๆ ที่มีสมาชิกรวมกันจากต่างจังหวัดบ้าง แต่ก็ยังเป็นอัตราส่วนที่น้อยมาก จำนวนสมาชิกรวมกันที่น้อยและอยู่เฉพาะในกรุงเทพมหานครเป็นส่วนใหญ่ จึงไม่สามารถทำให้ สส. มีลักษณะเป็นการทั่วไป และเพื่อปวงชนในระยะนี้ การที่ สส. จะเป็นองค์การระดับชาติได้นั้น จะต้องใช้ความพยายามอย่างมาก และในระยะเวลาที่ยาวนานเพื่อที่จะให้ประชาชนโดยทั่วไปยอมรับและสมัครเข้าเป็นสมาชิกของ สส.

ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ดำเนินงานนั้น เพราะ สส. ไม่ต้องการที่จะให้เป็นการดำเนินงานโดยคณะบุคคลเพียงคณะเดียว หรือคนเพียงคนเดียวตามลักษณะการรวมกลุ่มของสังคมไทยเท่าที่ผ่านมา จึงกำหนดให้สมาชิกรวมกันที่มีความช่วยเหลือ สนับสนุน ควบคุม ดูแลการดำเนินงานของคณะกรรมการ ซึ่งเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกรวมกันส่วนรวมมากกว่าในลักษณะของ "ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง" แต่เป็นไปได้ทั้งในลักษณะของ "ผู้สนับสนุน" และ "ผู้ปฏิบัติการ" ด้วย แต่ตามสภาพความเป็นจริงที่ปรากฏนั้น สมาชิกโดยทั่วไปจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมและการตัดสินใจของ สส. น้อยมาก เนื่องจากสมาชิกรวมกันไม่น้อยขาดความสนใจ และบางคนก็ไม่มีเวลามากพอในการเข้าร่วมประชุมกับ สส. ผู้ที่เข้าร่วมประชุมมักเป็นคณะกรรมการและอาสาสมัครที่ปฏิบัติงานตามโครงการต่าง ๆ อยู่แล้ว และการลงมติในที่ประชุมใหญ่ก็มักจะไม่มีการลงมติแน่ชัดหรือเป็นไปตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการมากกว่าที่จะเป็นการลงมติตามทัศนะของสมาชิก และเพราะ สส. ก่อตั้งขึ้นโดยความคิดริเริ่มของปัญญาชน จึงมีสมาชิกรวมกันมาจากปัญญาชนเป็นจำนวนมาก แม้ว่าในระยะหลัง ๆ จะมีสมาชิกรวมกันจากฝ่ายแรงงาน เช่น ช่างนา กรรมกร เพิ่มขึ้นก็ตาม แต่กลุ่มปัญญาชนก็เป็นกลุ่มที่ได้

²⁸ บางคนไปก่อตั้งกลุ่มใหม่ และบางคนก็เข้าสู่งานการเมืองโดยสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น.

รับการเชื่อถือ และเข้าร่วมเป็นกรรมการอยู่เป็นจำนวนไม่น้อย การตัดสินใจหลายกรณี
 ปัญญาชนเหล่านี้จะเป็นผู้นำทางความคิด ดังนั้น สสส. จึงมีสภาพเสมือนองค์กรที่เปิดโอกาส
 ให้สมาชิกได้มีส่วนร่วมอย่างมากมาย แต่โดยพฤติกรรมที่แท้จริงนั้น สสส. ยังคงมีลักษณะที่ไม่
 ห่างจากการรวมกลุ่มในอดีตเท่าไรนัก เพียงแต่ว่า สสส. อยู่ใต้ความครอบงำและการตัดสินใจ
 ใจของปัญญาชน แทนที่จะอยู่ในอิทธิพลของผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจหรือ การเมืองอย่างกลุ่ม
 ต่าง ๆ ในอดีต

ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในองค์กร มีลักษณะไม่เป็นทางการปรากฏอยู่และดูจะ
 มีความจำเป็นและความสำคัญต่อการดำเนินงานของ สสส. อยู่ไม่น้อย เพราะนอกจากลักษณะ
 การเข้าร่วมเป็นสมาชิกในระยะเริ่มก่อตั้งแล้ว การร่วมมือกันดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตาม
 วัตถุประสงค์ขององค์กร จำเป็นต้องมีความใกล้ชิดสนิทสนมกันในการปฏิบัติงาน อาสาสมัคร
 จะต้องมีความคุ้นเคยกันอยู่ด้วย ลำพังหลักการอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะบรรลุเป้าหมาย
 สสส. จึงคล้ายกับองค์กรโดยทั่วไปของสังคมไทยในประเด็นของความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิก
 ในองค์กร และมีลักษณะความเป็นผู้นำในการดำเนินงานด้วย

แม้ว่า สสส. จะไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ได้มากนัก ในระยะ
 เวลานั้นแล้ว แต่ความสำเร็จของ สสส. เช่นกรณีโครงการอ่างเก็บน้ำมาบประชันก็คือ การ
 ประสานงานร่วมมือกับกลุ่มหรือองค์กรต่าง ๆ ซึ่งมีหลักการและวิธีการที่คล้ายคลึงกัน ทำให้
 เกิดการผนึกกำลังในการต่อรองเรียกร้อง และ สสส. ก็เป็นองค์กรหนึ่งที่เป็นที่ยอมรับของกลุ่ม
 อื่น ๆ อยู่บ้างในแง่ของการให้ความช่วยเหลือทางความคิด ข้อมูลบางประการ การรอบคอบ
 ยั้งคิดในการดำเนินงานของกลุ่มต่าง ๆ สสส. ก็ได้พิสูจน์ถึงความจำเป็นที่จะต้องให้กลุ่มชน
 ที่มีส่วนได้เสียกับการถูกดิครอนสิทธิเสรีภาพได้ตระหนักถึงการที่จะต้องต่อสู้ด้วยตัวของตัวเอง
 มากกว่าที่จะให้กลุ่มต่าง ๆ เป็นตัวแทนกลุ่มชนเหล่านั้นเสียเอง อย่างไรก็ตาม สสส. ก็ไม่ได้
 มีบทบาทที่แสดงถึงอำนาจการต่อรอง (bargaining power) ด้วยตัวของตัวเองแต่อย่างใด

โดยหลักการ สสส. มีอิสระในการดำเนินงาน โดยไม่ผูกพันกับพรรคการเมืองหรือ
 กลุ่มการเมืองใด ๆ เช่นไม่รับเงินอุดหนุนที่มีเงื่อนไข กรรมการของ สสส. จะต้องไม่มีตำแหน่ง
 ในคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองใด ๆ แต่การที่กรรมการบางท่านเป็นสมาชิกพรรค

การเมือง การมีปัญหาการเงินอาจทำให้ สสส. ถูกแทรกแซงจากฝ่ายต่าง ๆ และอาจจะได้รับอิทธิพลทางความคิดของสมาชิกพรรคหรือกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ได้ เนื่องจากความสัมพันธ์กันเป็นส่วนตัวระหว่างสมาชิกตามลักษณะของสังคมไทยที่ไม่สามารถขจัดให้หมดไปได้โดยเด็ดขาด

ตลอดระยะเวลาการดำเนินงานตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2516 - เดือนธันวาคม 2518 นั้น สสส. ยังมีฐานะการเงินไม่มั่นคง จำนวนและการอุทิศตัวของสมาชิกมีอยู่น้อย เมื่อพิจารณาถึงสิ่งต่าง ๆ เช่น จำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมใหญ่ การงคออกวารสาร "สิทธิเสรีภาพ" เพราะขาดการสนับสนุนจากสมาชิก หรือการไม่ต่ออายุสมาชิกภาพเมื่อถึงกำหนด เป็นต้น นอกจากนี้ภายในสังคมไทยโดยทั่วไป สสส. ยังไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ สสส. ไม่ได้ให้ผลตอบแทนที่เห็นได้ชัด อย่างกลุ่มทางเศรษฐกิจและเป็นเรื่องที่อยู่ไกลตัวเกินไป สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ช่วยชี้ให้เราประเมินได้ว่า สสส. ไม่สามารถมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานได้ ทั้งยังไม่มีพลังความสามารถในการต่อรองกับฝ่ายต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง เนื่องจากขาดความเหนียวแน่นในการรวมพลังกันต่อสู้

อย่างไรก็ตาม สสส. ก็มีลักษณะที่สามารถจะอนุมานว่าเป็น กลุ่มอิทธิพลได้ตามลักษณะของ "กลุ่มสมาคม" (associational) ตามแนวความคิดของอัลมอนต์และเพาเวลล์ได้.