

บทบาทของทุนขุนนางที่มีต่อแรงงาน

ทุนขุนนางในภาพหน้าของรัฐในช่วงพ.ศ. 2500-2516 ดำเนินนโยบายปิดกั้นการเคลื่อนไหวสิทธิการเรียกร้องของกลุ่มคนงาน เพื่อให้การขยายทุนของกลุ่มทุนเอกชนเติบโตขึ้นอันเป็นเครื่องหมายที่รัฐแสดงการเอาใจใส่ต่อการพัฒนาในภาคอุตสาหกรรม การปิดกั้นสิทธิแรงงานที่รัฐบาลยุคนี้ดำเนิน คือ การยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 แล้วหันมาใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 พ.ศ. 2501 ซึ่งได้วางแนวทางหรือกรอบสำหรับปัญหาแรงงานไว้ และการใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 52 พ.ศ. 2502 มีเนื้อหาสาระการให้ความคุ้มครองแรงงานซึ่งขยายจากแนวทางประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ในพ.ศ. 2504 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการแรงงานแห่งชาติขึ้น เมื่อสิ้นสุดยุคหน้าเผด็จการสมัยที่ ระบบการลิดรอนอำนาจทางการเมืองตามแนวทางเดิมยังคงดำรงอยู่ ในยุคก่อน-ประชาธิปไตยทางด้านการแรงงานยังคงรูปแบบเดิมเช่นก่อนหน้านั้น อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงยังคงมิให้เห็นอยู่บ้างในพ.ศ. 2508 เมื่อรัฐบาลได้ยกฐานะขึ้นเป็นกรมแรงงาน ซึ่งจากเดิมเป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งในสังกัดกรมประชาสงเคราะห์เท่านั้น และรัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองบัญชาการแรงงาน พ.ศ. 2508 ให้สิทธิลูกจ้างเจรจาแก่นายจ้างซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้ให้สิทธิลูกจ้างในการเจรจาคัดกรองได้ แต่ยังไม่ได้รับรองสิทธิในการก่อตั้งสมาคมหรือสหภาพแรงงานใน พ.ศ. 2511 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนงาน อันเป็นกฎหมายแทนพระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงานจัดหางานและพระราชบัญญัติจัดหางานประจำท้องถิ่น พ.ศ. 2475 หลังการปฏิวัติในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2514 รัฐบาลชุดเดิมภายใต้การนำของจอมพล-ประภาส ได้ใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้การคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ซึ่งมีผลให้มีการนำเอาพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานและพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ออกใช้ โดยให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกประกาศต่างๆ ตามความเหมาะสม นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 กำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตการทำงานของคนต่างด้าวเพื่อสงวนอาชีพไว้ให้แก่คนไทย เมื่อสิ้นยุคเผด็จการทหารนโยบายทางด้านแรงงานของรัฐบาลต่อมาเริ่มมีทิศทางที่ดีขึ้นในยุครัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สภาพการทำงานและสวัสดิการของแรงงานดีขึ้น จนเป็นที่ไม่พอใจจากนายจ้างและตอบโต้นโยบายดังกล่าว ด้วยขู่วิศัยแรงงานเพิ่มขึ้น เช่น การลดสวัสดิการ ยกเลิกการให้อาหารและที่พักฟรี และบรรดานายจ้างยังได้ปฏิเสธกฎหมายแรงงานฉบับดังกล่าว รวมทั้งยังได้เปลี่ยนแปลงสภากรรมการจ้างงาน สิ่งทีกล่าวนี้ยอมรับได้ว่านายทุนเป็นพันธมิตรกับรัฐบาลเผด็จการทหาร ต้องการอิสระทางเศรษฐกิจแต่อยากให้การเมืองเป็นแบบปิด เพื่อใช้เป็นเงื่อนไขขู่วิศัยแรงงานอันเป็นการขยายทุนแนวกว้างอย่างเป็นระบบของทุนนิยม ส่วนการต่อสู้ของแรงงานที่ไข่มก้องผลประโยชน์ของคนในช่วงนั้น คือ การร้องทุกข์ เนื่องจากคนงานต่างคาดหวังต่อความเมตตาจากนายจ้างและรัฐบาลซึ่งเป็นวัฒนธรรมแบบสังคมนิยมแต่หลังจากสิ้นสุดยุคการปกครองของทหารแรงงานได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบจากการร้องทุกข์มาเป็นการปฏิบัติโดยตรง คือ การนัดหยุดงาน ซึ่งไร้อิทธิพลมากในช่วงนี้เพราะได้รับการสนับสนุนทั้งจากอุตสาหกรรมประเภทเดียวกันและอุตสาหกรรมประเภทอื่น ขณะที่แรงงานในรัฐวิสาหกิจนั้นทั้งการนัดหยุดงานและการเจรจาคัดกรองก็ฝ่ายบริหารควบคุมกันไป เนื่องจากเห็นว่าฝ่ายบริหารเป็นสาเหตุทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจของคนแย่งจากที่กล่าวมาข้างต้นจึงได้ดำเนินนโยบายทางด้านแรงงานของรัฐบาล

ทุนขุนนางได้มีส่วนให้การสะสมทุนของนายทุนขยายเติบโตมากขึ้น ขณะที่ฝ่ายแรงงานถูกเอารัดเอาเปรียบเป็นอย่างมาก เมื่อสิ้นสุดรัฐบาลทหารนโยบายด้านแรงงานของรัฐบาลต่อมาได้เน้นความเป็นธรรมให้แรงงานมากขึ้นจนฝ่ายทุนไม่อาจยอมรับต่อนโยบายที่กล่าวนี้ได้

ส่วนมาตรการควบคุมแรงงานที่กล่าวข้างต้นนั้น ถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีการแทรกแซงเข้ามาจากรัฐและนายทุนด้วยรูปแบบและกลยุทธ์ต่างๆโดยฝ่ายทุนได้มีการพัฒนากลยุทธ์และการควบคุมแรงงานทั้งในกระบวนการผลิต เช่น การบีบเวลาทำงานและการเร่งผลิตงานรายชิ้น หรือ การอาศัยช่องโหว่ทางกฎหมาย อาทิ การจ้างงานระยะสั้น การเลิกจ้างกะทันหัน เป็นต้น ขณะที่ฝ่ายรัฐจะปรากฏในรูปของการควบคุมทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือในการควบคุมนั้นจะปรากฏในรูปของการออกกฎหมาย การจับกุม และการปราบปราม ส่วนทางอ้อมจะปรากฏในรูปของการแทรกแซงทางการเมือง ส่วนในการให้ความช่วยเหลือ รัฐจะให้การคุ้มครองในเรื่องการจ้างงานและสวัสดิการต่างๆ รวมทั้งการให้สิทธิในการจัดตั้งองค์กรของแรงงาน ผลจากนโยบายรัฐที่ควบคุมแรงงานนั้น ทำให้การสะสมทุนของนายทุนเติบโตขึ้นอย่างมาก ซึ่งการควบคุมแรงงานเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการควบคุมทางสังคมซึ่งรัฐจะเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญ โดยการเข้ามาแทรกแซงในกระบวนการต่างๆทางสังคมซึ่งการควบคุมเป็นไปเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบขึ้นในสังคม (Social Order) อันเป็นลักษณะพื้นฐานของรัฐทุนนิยมแบบเผด็จการทหาร ที่ต้องการเข้ามาจัดการและดำรงรักษาความเป็นในการจัดระเบียบทางสังคมและรักษาแบบแผนการผลิตแบบทุนนิยมไว้ เพื่อให้กระบวนการสะสมทุนเติบโตและสามารถขยายปริมาณผลของทุนกว้างขวางขึ้น อันเป็นรากฐานของฝ่ายครอบครองปัจจัยการผลิตเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้เกิดสูงสุดจากฝ่ายที่ค้อยกว่า รัฐจะเป็นตัวการสำคัญที่จะเข้ามามีบทบาทในกระบวนการสะสมทุนดังกล่าว รวมทั้งบทบาทในการเข้ามาดำเนินการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างทุนกับแรงงานอีกด้วย

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## 5.1 ทุนชุนนางกับสถาบันแรงงาน

### 5.1.1 จอมพล. พิบูลสงครามกับทุนงาน

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อพ.ศ. 2475 รัฐได้เข้ามามีบทบาทสำคัญอย่างมากในเศรษฐกิจ ทั้งในรัฐวิสาหกิจและวิสาหกิจเอกชนโดยเข้ามาดำเนินการและถือหุ้นในธุรกิจสำคัญต่างๆ ก่อให้เกิดทุนนิยมโดยรัฐขึ้น ในสมัยจอมพล. พิบูลสงครามรัฐยังคงมีบทบาททางเศรษฐกิจมาอย่างสูง จนกลายเป็นความล้มเหลวในนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมดังกล่าว จนหันแปรเป็นทุนชุนนางในที่สุด ซึ่งทุนชุนนางนอกจากควบคุมกลไกรัฐแล้ว ทุนชุนนางในฐานะรัฐยังแสดงบทบาทเป็นพันธมิตรกับนายทุนนักธุรกิจอีกด้วย ดังนั้นนโยบายเศรษฐกิจจึงเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ต่างตอบแทนกับฝ่ายนายทุนเรื่อยมา อาทิเช่น รัฐบาลให้การส่งเสริมการลงทุนแก่นายทุนนักธุรกิจด้วยเงื่อนไขพิเศษหลายประการในรัฐบาลกลับเห็นว่าการเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มคนงานเป็นสิ่งที่ไม่ชอบไม่ควร มาตรการต่างๆ ของรัฐที่ออกมาล้วนเพื่อเป็นการควบคุมและกำกับสิทธิการเคลื่อนไหวของกลุ่มคนงานทั้งสิ้น การควบคุมและกำกับเริ่มขึ้นเมื่อรัฐบาลได้เสนอกฎหมายการสอบสวนภาวะของกรรมกรพ.ศ. 2479 ถึงแม้ว่าร่างกฎหมายฉบับนี้จะตกไปในช่วงต่อมา อันเนื่องมาจากสถานการณ์ทางการเมืองเปลี่ยนไปหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลพลเรือนที่เข้ามาบริหารประเทศ ได้อนุญาตให้กลุ่มคนงานสามารถจดทะเบียนเป็นสหภาพแรงงานตามหลักสากลได้ในพ.ศ. 2490 เรียกว่า สหภาพกรรมกรกลาง แต่เมื่อสถานการณ์ทางการเมืองเปลี่ยนไปอีกวาระหนึ่ง อันเนื่องมาจากเกิดการรัฐประหารโดยการนำของทหารจากขอยราชครู และการเข้ามามีอำนาจของผู้นำกลุ่มนี้ได้เข้าแทรกแซงสถาบันคนงานอย่างลึกซึ้งทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น การแทรกแซงและจัดตั้งสหภาพแรงงานโดยให้การอุปถัมภ์ด้านค่าใช้จ่าย ทลายสหภาพแรงงานกลุ่มตรงข้าม อันเป็นทางอ้อม ส่วนการเสนอกฎหมายแรงงานเพื่อให้คนงานมีสิทธิจัดตั้ง เรียกร้องในผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นทางตรง สำหรับการจัดตั้งองค์กรแรงงานในขณะนั้นมีเป็นจำนวนมากทั้งกลุ่มย่อยและกลุ่มใหญ่ กลุ่มคนงานที่มีบทบาทสำคัญอีกกลุ่มหนึ่งนอกจากสหภาพกรรมกรกลางนั้นคือ สมาคมกรรมกรไทย ซึ่งจัดตั้งในเฝ้าศมาโดยผู้นำคนงานกลุ่มนี้ต้องการที่จะให้สถาบันแรงงานที่ตนตั้งขึ้นขึ้นมาเพื่อคานอำนาจและทำลายความเป็นปึกแผ่นของกลุ่มคนงาน สหภาพกรรมกรกลาง กลยุทธ์อันนี้ได้มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการดำเนินกิจกรรมของ สหภาพกรรมกรกลาง จนทำให้องค์กรนี้เริ่มเสื่อมลงและถูกยุบเลิกอีกสองปีต่อมา ทั้งนี้รัฐบาลจอมพล. พิบูลสงคราม กล่าวหาว่าคนงานกลุ่มนี้เป็นพวกต่างดาวและเป็นคอมมิวนิสต์<sup>1</sup> ขณะที่กลุ่มคนงานในนามสมาคมกรรมกรไทยกลับได้รับการอุปถัมภ์จากรัฐบาลด้วยการจัดสรรเงินอุดหนุนทุกปีโดยมีจอมพลหิน ชูตะวัณเป็นนายกสมาคม เงินอุดหนุนที่กล่าวนั้นได้รับการจัดสรรงบประมาณผ่านกรมประชาสงเคราะห์ สมาชิกไม่ต้องเสียค่าบำรุงสมาคมแต่อย่างใด นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้บีบบังคับให้สมาคมกรรมกรต่างๆ ทั่วประเทศเข้ามาเป็นสมาชิกสมาคมกรรมกรไทยอีกด้วย จนกระทั่งสมาคมกรรมกรไทยได้เข้าเป็นสมาชิกของสหพันธ์แรงงานเสรีระหว่างประเทศ และได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลให้เป็นตัวแทนไปประชุมกรรมกรระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม

<sup>1</sup> อารมณ์ พงศ์พจน์, กรรมกรไทยกับปัญหาแรงงาน, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2521), หน้า 8-9.

สมาคมกรรมกรไทยดำเนินการได้ไม่นาน เนื่องจากสมาคมกลุ่มนี้ขาดอุดมการณ์เป็นของตนเองและขาดเป้าหมายที่ชัดเจนในการดำเนินการเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อกลุ่มคนงานอย่างแท้จริง ทำให้สมาชิกส่วนใหญ่ เริ่มเสื่อมศรัทธา จนต้องสูญเสียการเป็นผู้นำให้แก่กลุ่มคนงานฝ่ายก้าวหน้าที่มีอุดมการณ์และมีเป้าหมายปกป้องผลประโยชน์ของคนงานอย่างแท้จริง ในพ.ศ.2497 รัฐบาลจอมพล ป. ได้สนับสนุนให้มีการจัดตั้งสมาคมกรรมกรเสรีแรงงานแห่งประเทศไทยขึ้นอีกกลุ่มหนึ่ง โดยอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ โดยมีเป้าหมายเพื่อใช้กรรมกรกลุ่มนี้เป็นฐานทางการเมืองให้ตน อย่างไรก็ตามกรรมกร 16 หน่วย กลับเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการเรียกร้องและผลักดันต่อรัฐบาลในการรับรองสถาบันของตนให้ออกต้องตามกฎหมาย หมายถึงกฎหมายแรงงานซึ่งประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายดังกล่าวนี้ อย่างไรก็ตามเนื่องจากบรรยากาศทางการเมืองของไทยช่วงนี้มีความขัดแย้งระหว่างชนชั้นผู้นำ ประกอบด้วย ทหารจากกลุ่มขอยราชครู ทหารจากสี่เสาเทเวศร์ และจอมพล ป.พิบูลสงคราม ทั้งสามกลุ่มมีอำนาจแตกต่างกันไป การปกครองในช่วงนี้เรียกว่า การปกครองแบบอำนาจสามฐาน<sup>2</sup> (Triumvirate Rule) ทหารจากขอยราชครูมีกรมตำรวจเป็นฐานอำนาจทางการเมือง ทหารจากสี่เสาเทเวศร์มีกองทัพเป็นฐานอำนาจ ทหารทั้งสองกลุ่มนี้ได้ใช้อำนาจทางการเมืองไปหาผลประโยชน์ในธุรกิจการค้าอย่างกว้างขวาง ส่วนจอมพล ป.พิบูลสงคราม มีฐานะเป็นนายกรัฐมนตรีได้พยายามแสวงหาฐานอำนาจทางการเมืองใหม่โดยมุ่งมาที่กลุ่มคนงาน ซึ่งเป็นมวลชนขนาดใหญ่โดยคาดหวังว่าจะได้รับการสนับสนุนจากคนกลุ่มนี้ ทำให้จอมพล ป.พิบูลสงครามผลักดันกฎหมายแรงงานให้สภาพิจารณาในพ.ศ.2499 และประกาศใช้ในปีต่อมาเรียกว่า พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ.2499 จึงเห็นได้ว่าจอมพล ป.พิบูลสงครามได้ใช้ความพยายามอย่างมากในการที่จะแทรกแซงสถาบันแรงงาน ในการที่จะเข้าไปสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับกลุ่มคนงาน รวมทั้งต้องการที่จะนำมวลชนคนงานมาเป็นฐานทางการเมืองให้แก่ตน บังคับเหล่านี้ได้เหนี่ยวรั้งพัฒนาการสถาบันแรงงานสำคัญประการหนึ่งในอันที่จะบรรลุถึงยุทธศาสตร์การพัฒนาการของคนงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีอุดมการณ์ร่วมกันอย่างสมานฉันท์ ทั้งนี้จากข้อจำกัดที่ว่าความร่วมมือกันของกลุ่มคนงานได้กลายเป็นสิ่งต้องห้ามในยุครัฐบาลทหารทำให้พัฒนาการเหล่านั้นจึงหยุดนิ่ง เรื่อยมานับตั้งแต่พ.ศ.2475 จนกระทั่ง พ.ศ.2519 มาตรการที่รัฐบาลได้ใช้เรื่อยมาและดำเนินการอย่างได้ผล คือ การควบคุมและปราบ

## สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1 สมศักดิ์ สัมคศิริธรรม, " การเปลี่ยนแปลงและความขัดแย้งของขบวนการแรงงานภาคเอกชน พ.ศ.2515-2535 " ใน โฉมหน้าแรงงานไทย, โดยบัณฑิต ชรรณศิริรัตน์ บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิอารมย์ พงศ์วัน, 2534 ), หน้า 110.

2 ลิจิต ชีรเวทิน, วิวัฒนาการการเมืองและการปกครองไทย, (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : กรุงเทพฯ , 2535 ), หน้า 138-141.

ปราม มาตรการที่กล่าวนี้จะเห็นได้ก่อนข้างชัดเจนในยุคลของรัฐบาลทหาร<sup>1</sup> เช่น การยกเลิกสหภาพแรงงานหรือการจับกุมผู้นำแรงงานในข้อหาคอมมิวนิสต์ เป็นต้น

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่ารัฐทุนชนนางคาเน้นนโยบายต่อกลุ่มคนงานทั้งในด้านสร้างสรรค์และทำลายในเวลาเดียวกัน ความพยายามเหล่านั้นพิจารณาจากที่รัฐคาเน้นมาตรการในการควบคุมคนงานด้วยการผนวกเอาพลังของคนงานเข้าอยู่ภายใต้กลไกของรัฐและยังได้สร้างความแตกแยกให้เกิดขึ้นในขบวนการแรงงานอีกด้วย<sup>2</sup>

### 5.1.2 จอมพลสฤษดิ์ ระบอบรัฐกับคนงาน

เมื่อจอมพลสฤษดิ์ขึ้นมามีอำนาจ ภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ได้เปลี่ยนแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจใหม่โดยเน้นการสนับสนุนภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้นำในการพัฒนาเศรษฐกิจและลดบทบาทการดำเนินงานของรัฐลงมีความเชื่อพื้นฐานที่ว่า เสถียรภาพทางการเมืองความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการพัฒนาประเทศโดยมีภาคอุตสาหกรรมเป็นตัวนำ (Industrialization) ซึ่งนับเป็นการสะสมทุนแบบกว้างที่ให้เสรีแก่ภาคเอกชนอันเป็นจักรเยื้องของระบบทุนนิยม แสดงถึงแนวคิดทางเศรษฐกิจแตกต่างจากรัฐบาลที่ผ่านมาในด้านการสะสมทุนอย่างเป็นระบบ โดยมีกลไกของรัฐเป็นเครื่องมือในการสะสมทุน ที่นายทุนนักธุรกิจภายใต้การอุปถัมภ์เป็นคนสานต่อทั้งนายทุนต่างชาติและนายทุนการเงิน ที่ผ่านการสะสมทุนมาก่อนและพร้อมที่ลงทุนในภาคอุตสาหกรรมตามนโยบายของรัฐบาล ท่ามกลางการสะสมทุนในทุกๆ ทางนั้น รัฐได้สกัดกั้นอำนาจต่อรองของกลุ่มแรงงานด้วยการออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ยกเลิกสิทธิการรวมตัวเพื่อการเรียกร้องและเจรจาต่อรองของลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 เสีย การยกเลิกสิทธิการรวมตัวเรียกร้องนี้ เท่ากับการตัดสินใจในการต่อสู้เพื่อการจัดสรรผลได้จากการสะสมทุนของฝ่ายแรงงาน คงเหลือแต่เพียงการคุ้มครองแรงงานบางส่วนซึ่งปรากฏในประกาศกระทรวงมหาดไทย 5 ฉบับโดยรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการ ระบบแรงงานสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ซึ่งเคยใช้ได้ผลในสังคมเกษตรและสถานประกอบการขนาดเล็กถูกทำลายลงด้วยขนาดของสถานประกอบการที่ใหญ่ขึ้นเป็นการเปิดทางให้กับความขัดแย้งยิ่งขึ้น<sup>3</sup> และในการพัฒนาประเทศในช่วงสองทศวรรษแรกของไทย แรงงานเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งนอกเหนือจากความอุดมสมบูรณ์ทางทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดึงดูดให้เกิดการลงทุนอย่างกว้างขวางของนายทุนทั้งในและต่างประเทศแรงงานส่วนเกินมีเป็นจำนวนมากและระดับค่าจ้างค่อนข้างต่ำ จึงเป็นผลดีต่อการผลิตอันเกิดจากผลิตภาพของแรงงาน นโยบายส่งเสริมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า ตลอดจนนโยบายการผลิตเพื่อการส่งออกล้วนเป็นนโยบายที่ช่วยเสริมสร้างต่อกระบวนการสะสมทุน นโยบายการเก็บ

<sup>1</sup> Sungsidh Piriyarangsarn, The Formation of A Workers-strategic Group : Analysis of the Labour Movement in Thailand (1958-1976), (A dissertation submitted for the degree of doctor of social science at The University of Bielefeld, May 1989), Chapter 1.

<sup>2</sup> แกล คิลกวินยาร์สัน, พัฒนาทางเศรษฐกิจ นโยบายรัฐบาล และความขัดแย้งในด้านแรงงานศึกษาเน้นแรงงานรัฐวิสาหกิจ, (ในโครงการศึกษา นโยบายสาธารณะ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2530), หน้า 11.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

ภาษีรีเมียมข้าวมีผลกระทบต่อชาวนาในวงกว้าง เนื่องจากนโยบายดังกล่าวไม่เพียงแต่สนับสนุนภาคอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่ยังเป็นการกีดกันราคาข้าวในประเทศให้ต่ำลงมีผลให้ค่าจ้างแทบจะคงที่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 ถึง พ.ศ. 2515 ค่าจ้างแรงงานไร้ฝีมืออยู่ในระดับ 8-10 บาทเท่านั้น เมื่อประสานกับอำนาจเผด็จการของรัฐกลายเป็นปัจจัยหยุดยั้งการเคลื่อนไหวของแรงงานให้ชะงักลง เมื่อจอมพลสฤษดิ์ รัชชต์ถึงแก่กรรมมาตรการหลายอย่างของรัฐ เป็นสิ่งที่ล้าสมัยไปไม่สามารถควบคุมความขัดแย้งด้านแรงงานที่ขยายตัวมากขึ้นได้ ขณะเดียวกันนักธุรกิจเอกชนเริ่มมีบทบาทมากขึ้นเช่นกันในยุคของจอมพลสฤษดิ์ รัชชต์ โดยรัฐบาลได้สร้างระบบจูงใจให้มีการลงทุนทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ อาทิ การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน ในขณะที่รัฐก็ได้ใช้ระบบการควบคุมแรงงานด้วยวิธีการแบบเผด็จการ โดยออกกฎหมายควบคุมไม่ให้กรรมกรมีโอกาสรวมตัวกันเคลื่อนไหวเรียกร้องเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง นโยบายของรัฐบาลเพิ่มกำไรและการลงทุนให้กับชนชั้นนายทุนอย่างมหาศาล นโยบายรัฐบาลได้เร่งสร้างความเติบโตให้กับระบบทุนนิยมอย่างเต็มที่ ด้วยการวางหลักประกันและสร้างเสถียรภาพทั้งทางเศรษฐกิจและทางการเมือง สำหรับด้านการเมือง จอมพลสฤษดิ์ได้สถาปนาระบบการปกครองแบบเผด็จการทหารอย่างเต็มรูปแบบ สร้างมาตรการในการควบคุมประชาชนมิให้ทำการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาล เช่น การบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์อย่างเคร่งครัดของนายกรัฐมนตรี ด้วยตามมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502 เป็นต้น

ดังนั้นในสมัยจอมพลสฤษดิ์ รัชชต์รัฐทุนขุนนางคำนึงนโยบายต่อกลุ่มคนงานอย่างเข้มงวดในลักษณะเป็นการทำลายเสียมากกว่า ความพยายามเหล่านั้นพิจารณาจากที่รัฐดำเนินการในการควบคุมคนงานมิให้มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิพึงมีของกลุ่มคนค่อนายจ้างได้ ด้วยข้อจำกัดหลายด้านดังที่กล่าวมา ขณะเดียวกันรัฐบาลกลับสนับสนุนการลงทุนแก่นักธุรกิจนายทุนโดยให้สิทธิพิเศษหลายประการอันเป็นปัจจัยกระตุ้นให้เกิดการลงทุนของนายทุน

### 5.1.3 จอมพลถนอม-ประภาสกับคนงาน

ทุนขุนนางกลุ่มถนอม-ประภาสได้พยายามดำเนินยุทธศาสตร์ทางการเมืองและเศรษฐกิจแบบแผนเดียวกันสมัยจอมพลสฤษดิ์ที่สรรสร้างเอาไว้ รวมทั้งโครงการที่จะรักษาการรวมศูนย์อำนาจรัฐไว้ดังเดิม อย่างไรก็ตามเนื่องจากข้อจำกัดหลายประการอันเนื่องมาจากความเติบโตของภาคธุรกิจซึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายแผนการพัฒนาประเทศในช่วงที่ผ่านมาทำให้กลุ่มทุนมีความเติบโตมากขึ้น ขณะที่กลุ่มคนงานได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นเป็นลำดับสอดคล้องกับการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากรัฐบาลจำนวนมากในช่วงนี้ รวมทั้งผลอันเกิดจากการเติบโตของเมืองทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลแล้วยังเกิดขึ้นตามเมืองหลักๆ อีกหลายเมืองในส่วนภูมิภาคอีกด้วย ดังนั้นปัจจัยที่กล่าวนี้ได้ กักถ่วงความเข้มแข็งระบบการเมืองแบบพ่อขุนอุปถัมภ์เป็นอย่างยิ่งและเสื่อมอำนาจลงในเวลาต่อมา

<sup>1</sup> นิคม จันทรวิทุร, "แรงงานกับรัฐ : สามทศวรรษแห่งการพัฒนา," ปาฐกถาพิเศษ บัณฑิตวิทยาลัย ครั้งที่ 1, โดยนิพนธ์ หวังสงครมบรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 72.

รัฐบาลจอมพลถนอม ได้แก้ไขกฎหมายเหล่านั้นเพื่อเป็นการควบคุมกลุ่มคนงานด้วยการออกพระราชบัญญัติวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ.2508 โดยกำหนดวิธีการดำเนินแรงงานสัมพันธ์ให้สิทธิลูกจ้างทำการต่อรองกับนายจ้างได้ ความยืดหยุ่นของมาตรการดังกล่าวนี้จึงกลายเป็นยุทธศาสตร์การควบคุมแรงงานแบบใหม่ที่รัฐเป็นฝ่ายดำเนินการเพียงเพื่อลดความขัดแย้งทางด้านแรงงานลง แต่รัฐยังสงวนการจัดตั้งองค์กรของแรงงานไว้<sup>1</sup> นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ยกฐานะส่วนแรงงานสังกัดกรมประชาสงเคราะห์ขึ้นเป็นกรมแรงงานเพื่อกำกับดูแลการบริหารในด้านแรงงานให้เกิดความคล่องตัวขึ้น เพื่อยับยั้งความขัดแย้งทางแรงงานที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตั้งแต่ พ.ศ.2511 เป็นต้นมา ประกอบกับผลอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลง จากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองหลายด้าน อันเป็นผลมาจากการขยายตัวของจำนวนแรงงานรับจ้าง ตั้งแต่พ.ศ.2503 มีจำนวนแรงงานรับจ้างในภาคอุตสาหกรรม 454,807 คนเพิ่มเป็น 982,143 คน พ.ศ.2514<sup>2</sup> และการกระจุกตัวของการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมที่รวมศูนย์อยู่เฉพาะเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ทำให้ชนชั้นแรงงาน กลายเป็นคนกลุ่มใหญ่กลุ่มหนึ่งในชุมชนเมืองที่มีบทบาทสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจการเมืองของประเทศ<sup>3</sup> และวิกฤตการณ์เศรษฐกิจโลกในช่วงทศวรรษ 1970 มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศไม่น้อย ทำให้ชนชั้นแรงงานได้รับผลกระทบต่อการดำรงชีพ อันเนื่องมาจากภาวะที่ราคาสินค้าสูงขึ้น ขณะที่ระดับรายได้ที่แท้จริงลดลง<sup>4</sup> รวมทั้งผลอันเกิดจากสถาบันทหารซึ่งเคยผูกขาดอำนาจมาโดยตลอดนั้น เริ่มจะสูญเสียความชอบธรรมในการปกครอง เนื่องจากปัญหาทางด้านเศรษฐกิจไม่มีปัจจัยเอื้ออำนวยจากบรรยากาศทางการเมืองแบบปิดแต่อย่างใด กลุ่มทหารจึงมิได้เปิดบรรยากาศทางการเมืองให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ยิ่งเมื่อเกิดการปฏิวัติในพ.ศ.2514 ก็ยิ่งเป็นการทำลายพัฒนาทางการเมืองที่หมกมุ่น ซึ่งการยึดอำนาจในครั้งนี้ สะท้อนถึงความสามารถของรัฐบาลทหารมีขีดจำกัดมากกว่ารัฐบาลแบบประชาธิปไตย ความพยายามที่จะสถาปนาระบบการปกครองแบบเผด็จการแบบใหม่ จึงเกิดขึ้นแต่ท้ายที่สุดปัญหาแบบใหม่ก็เอาตัวไม่รอด เนื่องจากกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมเติบโตใหญ่ที่ภายใต้ข้อจำกัดทางการเมืองที่มีมานานจึงพร้อมที่จะปะทุเมื่อโอกาสเอื้ออำนวย ประกอบกับการถูกโจมตีจากองค์กร

<sup>1</sup> แล คิลกวิตยรัตน์, "กระบวนการสะสมทุน แรงงานและพัฒนาการของยุทธศาสตร์การควบคุม " ในความรู้ันักเศรษฐศาสตร์ไทยปี 2522, โดยไกรยุทธ ชีรคยานันท์ บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2530), หน้า 303.

<sup>2</sup> กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, สถิติแรงงาน 2511, 2513-2514, หน้า 21, 28.

<sup>3</sup> Sungsidh Piriyarangsarn, The Formation of A Workers-strategic Group : An Analysis of the Labour Movement in Thailand (1958-1976), Chapter 1.

<sup>4</sup> วรวิทย์ เจริญเลิศ, "วิกฤตการณ์นิยมโลกกับการพัฒนาเศรษฐกิจไทย " ใน ระบอบเศรษฐกิจไทยในระบอบทุนนิยมโลก, โดยกษัย ลายสมิต บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 70-75.

การแรงงานระหว่างประเทศ ที่เรียกร้องให้มีการคว่ำบาตรไทยในฐานะประเทศที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน และกีดกันขบวนการแรงงาน ได้ส่งผลเสียต่อภาพพจน์ของประเทศและเป็นอันตรายต่อโอกาสการได้รับความช่วยเหลือจากการพัฒนา<sup>1</sup>

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น รัฐบาลจอมพลถนอมจึงมีความพยายามที่จะสร้างภาพพจน์ของประเทศและรัฐบาลให้ดีขึ้น ด้วยการประกาศใช้คณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 เพื่อใช้แทนกฎหมายแรงงานที่มีอยู่เดิม โดยกฎหมายฉบับนี้ได้ผ่อนปรนให้สิทธิแก่แรงงานในการจัดตั้งสมาคมของลูกจ้างได้ รวมทั้งการเจรจาต่อรอง การนัดหยุดงาน และกำหนดให้มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยให้อำนาจแก่กระทรวงมหาดไทยในการกำหนดแบบแผนปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ ส่วนการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามที่จริงแล้วเป็นเพียงการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์การบริหารของคณะปฏิวัติเพื่อลดกระแสต้านของกลุ่มแรงงานและกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ ที่เริ่มต่อต้านมากขึ้น อย่างไรก็ตามยังรัฐบาลถนอมปฏิบัติรวบรวมอำนาจเบ็ดเสร็จมากเพียงใด ยังถูกต่อต้านจากนักศึกษาและประชาชนมากขึ้นเท่านั้น รวมทั้งกระแสการเรียกร้องรัฐธรรมนูญฉบับถาวรทวีจำนวนเพิ่มขึ้น รัฐบาลจึงได้ใช้มาตรการขั้นเด็ดขาด ในการสั่งจับกุมผู้นำในการเรียกร้องครั้งนั้นจนกลายเป็นเหตุการณ์รุนแรง และเป็นชนวนนำไปสู่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 อันเป็นการสิ้นสุดระบอบรัฐเผด็จการกลุ่มนี้อย่างถาวร และเป็นการสิ้นสุดระบบทุนขุนนางกลุ่มสฤษดิ์-ถนอม-ประภาสในที่สุด

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ทุนขุนนางกลุ่มถนอม-ประภาสถึงแม้ว่าดำเนินกลยุทธ์ทางการเมืองแบบเดียวกับสมัยจอมพลสฤษดิ์ก็ได้สรรสร้างไว้ แต่ผลอันเกิดจากการประสานประโยชน์ระหว่างทุนกลุ่มนี้ไม่ลงตัวทำให้ความเข้มแข็งของระบบการเมืองแบบทุนอุปถัมภ์จึงเสื่อมลง อย่างไรก็ตามทุนขุนนางกลุ่มนี้ดำเนินนโยบายต่อกลุ่มคนงานอ่อนแอลงขึ้นเมื่อเทียบกับสมัยจอมพลสฤษดิ์ อาทิเช่น ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508 รวมทั้งการประกาศใช้คณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ใน พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายที่อำนวยความสะดวกประโยชน์ให้แก่กลุ่มคนงานอย่างมากทำให้กลุ่มคนงานสามารถจัดตั้งสถาบันของตนขึ้นมาเรียกร้องผลประโยชน์ในสิทธิอันพึงมีพึงได้

#### 5.1.4 รัฐบาลขุนนางกับการปกครองคนงานแบบรัฐตะวันออก<sup>2</sup>

การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมตั้งแต่ทศวรรษที่ 2493 เป็นต้นมา ช่วยส่งเสริมให้เกิดการเติบโตของกลุ่มแรงงานในส่วนต่างๆของประเทศตามไปด้วย จนกระทั่งถึงต้นทศวรรษที่ 2513 การเปลี่ยนแปลงของมวลชนคนงานเหล่านี้ ได้ก้าวไปสู่การเป็นกลุ่มคนงานที่มีการจัดตั้งและมีจิตสำนึก

<sup>1</sup> อีระ ศิริรัตนพานิชย์, การแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย : กรณีศึกษาคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์, (วิทยานิพนธ์คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 50.

<sup>2</sup> เสาวลักษณ์ ชายทวีป, บทบาทของรัฐกับการพัฒนากลยุทธ์ในการควบคุมแรงงานไทยในทศวรรษที่ 2515 (พ.ศ. 2515-2525), (วิทยานิพนธ์คณะสังคมศาสตร์และมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 101-105.

<sup>3</sup> ประเด็นนี้ผู้วิจัยเก็บความมาจาก Sungsidh Piriya-rangsan, The Formation of A Workers-strategic Group: Analysis of the Labour Movement in Thailand (1958-1976), Chapter 2-5.



ที่จะปฏิบัติภารกิจ เพื่อประโยชน์ของตนเองอย่างจำกัด ในขณะที่การพัฒนาอุตสาหกรรมมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว กระบวนการก่อตัวของกลุ่มผู้ใช้แรงงานที่จะมีจุดมุ่งหมายในระยะยาวจึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก ทั้งนี้ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการเรียนรู้ในการสร้างสถาบันแรงงาน นั่นคือ นโยบายด้านแรงงานของรัฐ กลายเป็นเงื่อนไขให้รัฐบาลและนายจ้างต้องแสดงต่อคนงานในรูปของผู้อุปถัมภ์ฉันทิมา (Government and Employer Paternalism) กล่าวคือ การที่คนงานมีความคาดหวังต่อบทบาทและหน้าที่ของรัฐบาลและนายจ้างควร เป็นผู้ให้การคุ้มครองหรือผู้อุปถัมภ์แก่ลูกจ้าง ในขณะที่ตัวรัฐบาลและนายจ้างก็มีความสัมพันธ์ร่วมกันกับลูกจ้างในทางอนันต์เช่นเดียวกัน<sup>1</sup> ในยุคของรัฐบาลจอมพล สนับสนุนให้มีการจัดตั้งสมาคมแรงงานรวมทั้งให้เงินอุดหนุนในการดำเนินกิจกรรมทางด้านมวลชน ส่วนในยุคจอมพล สฤษดิ์สิทธิในการรวมตัวของลูกจ้างถูกยกเลิกไปและกิจกรรมด้านแรงงานก็ถูกสั่งห้ามโดยสิ้นเชิง ความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมกับโครงสร้างการจ้างงาน จึงมีลักษณะเป็นการจ้างงานสมัยใหม่โดยเป็นความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวระบบเศรษฐกิจจึงมีความสัมพันธ์กับอำนาจระบบราชการที่มีอยู่เหนือระบบการเมือง ดังนั้นการครอบงำในรูปของประเพณีนิยม (Traditional Domination) ที่มีข้าราชการเป็นเจ้านายต่อราษฎรทำให้เกิดมีการเปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างล่าช้า แบบแผนดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึงกับความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างด้วยดูเหมือนว่าลัทธินายจ้างอุปถัมภ์ฉันทิมา (Employer Paternalism) ยังคงดำรงอยู่โดยทั่วไปแม้ในวิสาหกิจสมัยใหม่ ทั้งนี้เนื่องจากมีปัจจัยหลายประการด้วยกัน อาทิ โครงสร้างของวิสาหกิจเอกชนในภาคเมืองส่วนใหญ่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก ดังนั้นความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างทุนกับแรงงานจึงมีความต่อเนื่องและธุรกิจขนาดใหญ่จำนวนมากซึ่งเป็นของพ่อค้าเชื้อสายไทย-จีนมักบริหารงานแบบธุรกิจครอบครัว นอกจากนี้เป็นเพราะความอ่อนแอของกฎหมายแรงงานและการบริหารงานของรัฐบาล ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการที่จะสร้างมาตรฐานในการจ้างงานระหว่างทุนกับแรงงานขึ้น<sup>2</sup> ด้วยเหตุนี้จึงมักพบที่ยังคงมีโรงงานขนาดเล็กจนถึงขนาดกลางโดยที่นายจ้างจะรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยไม่มีการทำสัญญาจ้างงาน แม้แต่โรงงานขนาดใหญ่จนถึงต้นทศวรรษที่ 2510 การทำสัญญาจ้างระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างก็ยังมีค่อนข้างน้อย อัตราค่าจ้างและเงื่อนไขการจ้างงานมักเป็นสิ่งที่นายจ้างกำหนดแต่ฝ่ายเดียว นอกจากนี้เงื่อนไขการจ้างงานอาจถูกยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงได้ตามความต้องการของนายจ้างอีกด้วย ที่กล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าฝ่ายนายจ้างมีการเอาใจเอาเปรียบต่อลูกจ้างค่อนข้างสูง ลูกจ้างถูกบังคับให้ทำงานโดยใช้ชั่วโมงทำงานค่อนข้างยาว แต่กลับได้รับค่าจ้างต่ำ ไม่มีเงินจ่ายค่าล่วงเวลา วันหยุดประจำมีมีค่อนข้างน้อยและสวัสดิการค่อนข้างต่ำหรือแทบไม่มีเลย นอกจากนี้แล้วนายจ้างมักจะไม่นับปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน แต่จะยึดมั่นอยู่กับหลักการที่ใช้อำนาจอย่างไรชอบเขตในการทำธุรกิจ ลัทธินายจ้างอุปถัมภ์ฉันทิมาที่แสดงออกในรูปของการจัดหาอาหารและที่พักฟรีแก่คนงานนั้น มิได้ดำรงอยู่ในกิจการขนาดเล็กและขนาดกลางเท่านั้น แต่ลัทธิที่กล่าวนี้ ยังครอบคลุมถึงกิจการขนาดใหญ่ก็ยิ่งปรากฏให้เห็น เช่น กิจการผลิตอาหารสำเร็จรูป เครื่องดื่ม เครื่องนุ่งห่ม ผลิตภัณฑ์หนังสัตว์ ผลิตภัณฑ์ยาง เหมืองแร่ รถเมล์ ฯลฯ มักจะจัดหาที่พักอาหารและยารักษาโรคให้แก่คนงานที่เจ็บป่วย โดยมีได้คิดมูลค่าถึงแม้ว่าไม่มีกฎหมายที่บังคับให้นายจ้างต้องปฏิบัติ เช่นว่านั้นของคนที่ตาม ในพ.ศ. 2508 การสำรวจของกรมแรงงานในอุตสาหกรรม 5 ประเภท คือ

<sup>1</sup> Sungsidh Piriya-rangsan, op. cit.

<sup>2</sup> Ibid.

อาหาร เครื่องดื่ม เครื่องนุ่งห่มผลิตภัณฑ์หนังสัตว์และผลิตภัณฑ์ยาง ทั้งตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ชลบุรี และระยอง จำนวน 63 แห่ง พบว่า คนงานร้อยละ 44 อาศัยอยู่ในโรงงานโดยไม่ต้องเสียค่าเช่า คนงานร้อยละ 45 ได้รับประทานอาหารฟรี และคนงานร้อยละ 13 ได้เสื้อผ้าชุดทำงานฟรี ในพ.ศ. 2518 ผลของการสำรวจอุตสาหกรรมการผลิตจำนวน 1,800 แห่ง จำนวนการจ้างงาน 39,022 คน คิดเป็นร้อยละ 15 ของลูกจ้างในอุตสาหกรรมการผลิตทั้งหมดในกรุงเทพมหานคร ปรากฏว่ามีลูกจ้าง ร้อยละ 32 ยังได้รับอาหารจากนายจ้างร้อยละ 31 ได้ค่าที่พัก และอีกร้อยละ 6 ได้เสื้อผ้าชุดทำงาน ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลได้แสดงบทบาทเป็นผู้อุปถัมภ์ค้ำจุนที่มีค่าต่อลูกจ้าง (Government Paternalism) เช่นเดียวกันใน พ.ศ. 2515 รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจรได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ซึ่งมีสาระสำคัญ 4 ประการด้วยกัน คือ (1) การคุ้มครองแรงงาน (2) กลไกในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ (3) การตั้งกองเงินทุนทดแทน (4) การแรงงานสัมพันธ์ ภายใต้กฎหมายแรงงานฉบับนี้รัฐบาลกำหนดให้นายจ้างมีมาตรการต่าง ๆ ในการให้ความคุ้มครองแก่การทำงานของลูกจ้าง นอกจากนี้ก็กำหนดให้ นายจ้างจ่ายค่าล่วงเวลา ค่าจ้างในวันหยุด และชดเชยแก่ลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้าง ตลอดจนเงินทุนทดแทน และสวัสดิการต่างๆ นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับแรงงานไร้ฝีมือในเขต กรุงเทพมหานคร เป็นวันละ 12 บาท รวมทั้งรัฐบาลยังได้ก่อตั้งกองเงินทุนทดแทนสำหรับลูกจ้างที่ได้รับ อุบัติเหตุ หรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน รายได้ของกองเงินทุนทดแทนนี้มาจากนายจ้างที่มีลูกจ้าง ตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป และอีกส่วนหนึ่งมาจากรัฐบาล นอกจากนี้รัฐบาลยังอนุญาตให้ลูกจ้างสามารถรวม ตัวกันได้ในรูปของ สมาคมลูกจ้าง หรือเป็นผู้อุปถัมภ์แก่คนงานที่จัดงานวันแรงงานแห่งชาติอีกด้วย

สำหรับปัจจัยที่เป็นแรงจูงใจของลัทธิอุปถัมภ์ค้ำจุนที่มีค่าของฝ่ายนายจ้าง สังเกต มองว่า นายจ้างมีความเคยชินกับประเพณีปฏิบัติแบบนี้อย่างยาวนาน และความสัมพันธ์แบบนี้นำประโยชน์แก่นายจ้าง มากกว่าลูกจ้าง เหตุเพราะว่า ความสัมพันธ์แบบนี้อยู่บนพื้นฐานที่ว่านายจ้างสามารถเรียกร้องต่อ บ่าวหรือลูกจ้างของคนได้ แรงจูงใจอีกประการหนึ่งอาจมาจากการคำนึงถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ที่นายจ้างจะได้รับจากลูกจ้าง กล่าวคือ ภายใต้ความสัมพันธ์แบบไม่เท่าเทียมกันระหว่างนายจ้างกับ ลูกจ้าง สัญญาการจ้างงานและเงื่อนไขต่างๆ ในการทำงาน นายจ้างจะเป็นฝ่ายกำหนดแต่ฝ่ายเดียว ที่พักและอาหารที่นายจ้างจัดหาให้แก่ลูกจ้าง นายจ้างได้รวมค่าใช้จ่ายส่วนนี้เข้าไว้เป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการผลิต ต้นทุนดังกล่าวเป็นสัดส่วนค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่นายจ้างจะได้รับจาก ลูกจ้าง ในแง่ของการกำหนดค่าจ้างที่ต่ำ ชั่วโมงทำงานที่ยาวนาน การทำงานในวันหยุดโดยไม่มีค่า ล่วงเวลา และการมีวันหยุดประจำปีค่อนข้างน้อย ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าลัทธิอุปถัมภ์ค้ำจุนของนายจ้าง เกี่ยวพันโดยตรงกับการคำนวณถึงผลได้ผลเสียทางด้านเศรษฐกิจของนายจ้าง ได้แก่ การที่ลูกจ้าง โครงานพลาสติกแห่งหนึ่งในจังหวัดสมุทรปราการ ได้เรียกร้องขอลดจำนวนชั่วโมงทำงานจาก 2 เกะ ละ 12 ชั่วโมงเหลือเป็น 3 เกะ ๆ ละ 8 ชั่วโมง โดยขอให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างเท่าเดิม ในท้ายที่สุดแล้วนายจ้างยินยอมลดชั่วโมงทำงานตามที่ลูกจ้างเรียกร้อง แต่นายจ้างก็ขอลดค่าจ้างของลูกจ้าง ลงด้วย นอกจากนี้จากการศึกษาของพิรพลไพบรณะเต็นนี้ได้ชี้ว่า พหุชนคติในการอุปถัมภ์ค้ำจุนของบรรดานายจ้างนั้น ได้มีการเพิ่มค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างเป็นไปค่อนข้างน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับ การเพิ่มขึ้นค่าจ้าง ทั้งหมดนี้ขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้จัดการ หรือเจ้าของซึ่งพยายามรักษาผลประโยชน์ของตนเองด้วยการจ่ายน้อยที่สุด ขณะที่ลัทธิอุปถัมภ์ค้ำจุนที่มีค่านี้น่าจะมีแรงจูงใจทางด้านการเมืองที่ต้องการแย่งชิงมวลชนลูกจ้างจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย โดยทั่วไปรัฐบาลมักมองว่าพวกคนงานเป็นฐานกำลังของ พรรคคอมมิวนิสต์ รัฐบาลจึงพยายามช่วงชิงความภักดีจากคนงานด้วยการห้ามมิให้คนงานดำเนินกิจ

กรรมใดเลย ดังนั้นรัฐบาลจึงกำหนดกลยุทธ์ช่วงชิงคนงานโดยการสนับสนุนให้ผู้นำลูกจ้างที่มีความใกล้ชิดกับรัฐบาลจัดกิจกรรมต่างๆ แข่งขันกับผู้นำปฏิบัติงานของพรรคคอมมิวนิสต์ เช่น การจัดวันแรงงานแห่งชาติ การร่างกฎหมายแรงงาน และรัฐบาลนำส่วนหนึ่งของร่างดังกล่าวมาประกาศใช้เป็นคำสั่งของคณะปฏิวัติ ซึ่งทำให้เกิดการปรับปรุงสิทธิและสวัสดิการในบางด้านของลูกจ้างขึ้น<sup>1</sup>

ในอีกด้านหนึ่งความสัมพันธ์มาตรฐาน (Norm) แบบนายกับบ่าวนั้นเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างควรจะต้องเป็นแบบนายกับบ่าวนั้นดำรงอยู่ทั่วไปให้ผู้นำจ้างในแง่ประเพณีนิยม นายหรือผู้ใหญ่สามารถเรียกร้องหรือผู้น้อยให้เชื่อฟังและแสดงความจงรักภักดีได้ตามหน้าที่ ในแง่นี้ประเพณีปฏิบัติในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างนายกับบ่าว จึงเป็นโครงสร้างทางสังคมแบบประเพณีนิยมของไทยซึ่งมีอิทธิพล ในการกำหนดผลตอบแทนและความเจริญก้าวหน้าในอาชีพการงานของบ่าวหรือผู้น้อยก่อนจ้างชัดเจนว่าในแง่ประเพณีปฏิบัติ หลักการเรื่องความสามารถมีความสำคัญน้อยกว่าหลักความสัมพันธ์ส่วนบุคคลในโลกอุตสาหกรรมของไทยซึ่ง Frank Lombard ได้สะท้อนทัศนคติแบบประเพณีนิยมของนายจ้างเชื้อสายจีน-ไทยเอาไว้ว่า นายจ้างต้องการลูกจ้างที่มีบุคลิกภาพ "เป็นคนหัวอ่อนเมื่อยค่ามากกว่าความสามารถ การเชื่อฟัง และการจงรักภักดี มีคุณค่ามากกว่าผลผลิต" ทัศนคติของนายจ้างแบบนี้ แสดงให้เห็นจากข้อโต้แย้งของนายจ้างในกิจการรับเหมาวางท่อประปาแห่งหนึ่ง เมื่อลูกจ้างยื่นข้อเรียกร้องขอให้นายจ้างจ่ายโบนัสแก่ลูกจ้างทุกคนนายจ้างก็ปฏิเสธและกล่าวว่า "การจ่ายโบนัสนั้นจะจ่ายให้เฉพาะผู้ที่นายจ้างได้พิจารณาเห็นว่า ได้ทำงานมาด้วยความขยันหมั่นเพียรเท่านั้น" นั่นก็คือ ภายใต้การผสมผสานกันระหว่างความสัมพันธ์ทางการผลิตแบบตลาดกับความสัมพันธ์ทางสังคมที่เป็นทั้งแบบตลาดและแบบประเพณีนิยม ผลตอบแทนและความก้าวหน้าในอาชีพของลูกจ้างยังต้องขึ้นต่ออำนาจแบบเบ็ดเสร็จของนายจ้างแต่ละคน นายจ้างมีแนวโน้มที่จะลงโทษพวกลูกจ้างอย่างรุนแรง ถ้าหากเห็นว่าลูกจ้างเป็นพวกหัวแข็ง หรือมีการกระทำที่ท้าทายต่ออำนาจการบังคับบัญชาแบบเบ็ดเสร็จของตนดำเนินยอมตามข้อเรียกร้องของลูกจ้าง นายจ้างจะเกิดความรู้สึกสูญเสีย "ศักดิ์ศรีหรือเสียหน้า" และนายจ้างโดยทั่วไปเห็นว่า การที่ลูกจ้างจัดขึ้นคำสั่งหรือมาเรียกร้องผลประโยชน์กับนายจ้างเพิ่มมากขึ้น เป็นการลบหลู่ดูหมิ่นซึ่งผู้น้อยสมควรจะกระทำต่อนาย นอกจากนี้นายจ้างยังมีการบังคับทางศีลธรรม (Moral Coercion) เป็นการบังคับนอกเหนือเหตุผลทางเศรษฐกิจ มิได้เพียงแต่แสดงออกในแง่ที่นายจ้างเรียกร้องให้ลูกจ้างขึ้นต่ออำนาจบังคับบัญชาแบบเบ็ดเสร็จของนายจ้างเท่านั้น หากแต่ยังแสดงออกในรูปการดูค่าหรือการใช้กำลังขู่ขู่ลูกจ้าง กรมแรงงานรายงานว่า ก่อนพ.ศ.2516 โรงงานจำนวนมากไม่มีแผนกบริหารงานบุคคล ในโรงงานขนาดใหญ่ ผู้จัดการฝ่ายบุคคลมักไม่ใช้บุคคลผู้มีความรู้ด้านกฎหมายแรงงาน หรือ มิใช่ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการสื่อความเข้าใจระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง หากแต่มักจะเป็นญาติพี่น้องหรือคนสนิทของเจ้าของกิจการที่ทำหน้าที่ควบคุมประสิทธิภาพการทำงานของลูกจ้าง และมักจะเป็นผู้ลงมือทำร้ายร่างกายของลูกจ้างที่มาทำงานสายหรือทำความผิดพลาดในกระบวนการผลิต นอกจากนี้ยังคิด ยังได้รัข้อคิดของลัทธินายจ้างอุปถัมภ์บ่าวไว้ว่า จะช่วยลดความตึงเครียดและความขัดแย้งระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างได้ในบางระดับ อย่างไรก็ตามลัทธินี้เป็นอุปสรรคต่อลูกจ้างในการแก้ปัญหาของตนเองในระยะยาว ปฏิบัติการที่สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์แบบตั้งเดิมของลูกจ้างในเรื่องนี้ รวมทั้งแสดงถึงทัศนคติของลูกจ้างที่ยังหวังพึ่งพิงต่อนายจ้าง ลูกจ้างยัง

<sup>1</sup> Ibid.

ไม่ได้ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีผลประโยชน์ของคนโดยผ่านองค์กรจัดตั้งของตนเอง ข้อเสียอีกประการหนึ่งของลัทธินายจ้างอุปถัมภ์นั้นก็คือ การปิดบัง ซ่อนเร้น ลักษณะการเอาใจเอาเปรียบของระบบทุนนิยม ถูกจ้างมองความทุกข์ยากของคนว่า มีสาเหตุมาจากนายจ้างในลักษณะบังเอิญบุคคลไม่ไร้สาเหตุเชิงโครงสร้างหรือระบบ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการที่จะพัฒนากลยุทธ์ในการปรับปรุงผลประโยชน์ในระยะยาวของลูกจ้าง อย่างไรก็ตามการคลี่คลายของบรรยากาศทางการเมืองหลัง พ.ศ. 2523 และการหันมาเน้นนโยบายการสะสมทุนด้วยกลยุทธ์ส่งเสริมการส่งออก มีผลให้รัฐมาสนใจปัญหาทางด้านแรงงานอย่างจริงจัง และพยายามปรับมาตรการควบคุมแรงงานให้เป็นเป็นกัมพูชามากขึ้น กล่าวได้ว่า เมื่อทุนนิยมได้เติบโตและขยายตัวมากขึ้น ความสัมพันธ์ทางสังคมภายใต้การผลิตแบบทุนนิยม ก็ยิ่งซับซ้อนรูปแบบการควบคุมแรงงานของรัฐทุนนิยมเพราะได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบใหม่ ซึ่งโดยเนื้อแท้แล้วก็คือ การควบคุมเพื่อให้กระบวนการใช้แรงงาน (Labour Process) ดำเนินไปอย่างราบรื่นนั่นเอง

### 5.1.5 ทุนกับแรงงาน

ก. กลุ่มทุน อันเนื่องมาจากนโยบายการเร่งรัดอุตสาหกรรมของรัฐบาลในทศวรรษแรกของการพัฒนานั้น ยังคงมีระดับการจ้างงานค่อนข้างต่ำอยู่ ดังนั้นการขยายความสัมพันธ์แบบแรงงานรับจ้างยังมีไม่มาก ในพ.ศ. 2503 มีผู้ประกอบการอาชีพในภาคหัตถอุตสาหกรรมเพียงร้อยละ 3.4 และเพิ่มเป็นร้อยละ 3.5 ในพ.ศ. 2513 ในขณะที่มีผู้ประกอบการในภาคเกษตรกรรมถึงร้อยละ 83.7 ในพ.ศ. 2513 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า อัตราการขยายตัวของกิจการจ้างงานภาคอุตสาหกรรมในระยะแรกของการพัฒนาดำเนินไปอย่างเชื่องช้า อย่างไรก็ตามกลุ่มทุนสามารถพัฒนาตนเองได้อย่างโดดเด่นจนเติบโตใหญ่กลายเป็นทุนระดับชาติและได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองในระดับสูงเวลาต่อมา โดยอาศัยการสนับสนุนจากนโยบายของรัฐบาลนั่นเอง นอกจากนี้นโยบายการส่งเสริมการลงทุนโดยเน้นให้ชาวต่างประเทศเข้ามาลงทุนของจอมพลสฤษดิ์นั้น ได้ส่งผลทำให้นายทุนจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศไทยอย่างมาก โดยเฉพาะจากประเทศสหรัฐอเมริกาที่เป็นพันธมิตรสำคัญ มีการเข้ามาลงทุนมากที่สุดในทศวรรษแรก ดังนั้นนอกจากกล่าวได้ว่าในช่วงการพัฒนาตามแผนพัฒนาประเทศ ได้เกิดกลุ่มทุนต่างๆ ขึ้นที่สาคัญมีดังนี้

1) ทุนต่างชาติ เริ่มมีบทบาทมากขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สองโดยทุนจากอเมริกาและยุโรปได้หลั่งไหลเข้ามาลงทุนแสวงหาผลประโยชน์ อันเนื่องมาจากระบบเศรษฐกิจของไทยต้องเข้าไปพึ่งพิงกับกลุ่มประเทศทุนนิยมกับกลุ่มประเทศทุนนิยมศูนย์กลางมากขึ้น สำหรับทุนต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในไทยที่สำคัญคือ ทุนจากอเมริกา ยุโรป และญี่ปุ่นลงทุนในอุตสาหกรรมสิ่งทอ แผ่นกระจก พลาสติก เหล็ก เครื่องไฟฟ้า รถยนต์ และอุตสาหกรรมเกี่ยวกับการอุปโภคบริโภค

<sup>1</sup> เสาวลักษณ์ ชายทวีป, บทบาทของรัฐกับการพัฒนากลยุทธ์ในการควบคุมแรงงานไทย ทศวรรษที่ 2515 (พ.ศ. 2515-2525), หน้า 63-64.

2) ทุนไทยเชื้อสายจีน จากกลุ่มทุนธนาคารพาณิชย์ ทุนกลุ่มนี้เติบโตอย่างมาก อันเนื่องมาจากเป็นภาคธุรกิจที่ได้รับการอุปถัมภ์จากผู้นำทางการเมืองมาตลอด จนทุนกลุ่มนี้สามารถขยายการลงทุนเข้าไปในภาคอุตสาหกรรมต่างๆอย่างหลากหลาย จึงส่งผลให้สร้างการครอบงำในภาคเศรษฐกิจของประเทศได้มากขึ้น และกลุ่มอุตสาหกรรมซึ่งเติบโตมาเป็นกลุ่มทุนท้องถิ่นที่สามารถขยายอิทธิพลเข้าไปครอบงำทางการเมืองได้ ในยุคต่อมาเมื่อภาคอุตสาหกรรมเติบโตขึ้นได้มีการร่วมลงทุนกับบริษัทต่างชาติทำให้สามารถเพิ่มการสะสมทุนได้มากและขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในช่วงทศวรรษแรกของการพัฒนาอุตสาหกรรมซึ่งทุนกลุ่มนี้มักเป็นตระกูลชาวจีนที่มีสัญชาติไทย เช่น ตระกูลโพธิ์นังกูรในอุตสาหกรรมสิ่งทอ ตระกูลพรประภา ในอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ ตระกูลเจียรนันทน์ ในอุตสาหกรรมเกษตรขนาดใหญ่

3) ทุนท้องถิ่น เช่น สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ได้มีการกระจายลงทุนทั้งภาคการเงิน และภาคอุตสาหกรรม ขณะที่กลุ่มบริษัททอมูรอคบริเวอรี่ได้รับการช่วยเหลือทางการเงินจากสถาบันซึ่งถือได้ว่าเป็นกลุ่มทุนท้องถิ่นดั้งเดิม ส่วนกลุ่มบริษัทอิตัลไทยเป็นทุนท้องถิ่นอีกกลุ่มหนึ่งที่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะธุรกิจรับเหมาก่อสร้างโครงการทางด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานเป็นบริษัทผูกขาดสัมปทานจากรัฐบาลที่สำคัญ

จ. กลุ่มคนงาน การรวมตัวของกลุ่มคนงานในสังคมล้วนแต่เรียกร้องเสรีภาพและต้องการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และเข้าไปดูแลผลประโยชน์ของตนเองในทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของคนงานนี้เป็นไปอย่างจำกัด ในช่วงก่อนพ.ศ.2500 คนงานได้มีส่วนร่วมทางการเมืองและเศรษฐกิจอยู่บ้างปลายทศวรรษ 2490 ในช่วงที่จอมพล เป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่สองซึ่งเป็นที่ต้องแสวงหาฐานการเมืองใหม่กรอบอมมาตยาธิปไตย กลุ่มคนงานเป็นกลุ่มเป้าหมายที่จอมพลป. ต้องการดึงมาเป็นฐานทางการเมืองให้แก่ตนจนคนงานถึงกับมีการ ตั้งพรรคแรงงานเพื่อเตรียมเลือกตั้งในพ.ศ.2500 อย่างไรก็ตาม เมื่อสถานการณ์ทางการเมืองได้เปลี่ยนไปอันเนื่องมาจากการปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ โอกาสที่แรงงานจะมีส่วนร่วมทางการเมืองและรวมตัวต่อรองทางด้านเศรษฐกิจนั้นไม่มี การปกครองระบอบเผด็จการกดขี่คนงานได้สร้างสรรค่อำนวยประโยชน์ให้แก่นายทุนเป็นที่ตั้ง ขณะที่กลุ่มคนงานกลับกลายเป็นมีปัจจัยการผลิตอย่างหนึ่งที่ซื้อหรืออย่างไรชอบใจจากนายทุน ความมั่งคั่งและความเติบโตทางเศรษฐกิจมีคนส่วนน้อยที่ได้รับผลประโยชน์ คือ ข้าราชการและนายทุน ส่วนกลุ่มคนที่เหลือเป็นเพียงมีปัจจัยหนึ่งในสายพานการผลิตของระบบทุนนิยมเท่านั้น การรวมตัวของคนงานกลายเป็น สิ่งต้องห้าม ถ้าฝ่าฝืนจะถูกกำจัดอย่างอนาถอนาถ ในสมัยจอมพลถนอมรัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างบรรยายกาศทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมขึ้นมาโดยเริ่มประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511 ติดตามด้วยการประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมืองและกฎหมายเลือกตั้ง กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นในวันที่ 10 กุมภาพันธ์พ.ศ.2512 ภายหลังจากการเลือกตั้งปรากฏว่า ได้เกิดความขัดแย้งและการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองกันเองในกลุ่มของทหารและบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนที่ได้รับเข้ามา สิ่งเหล่านี้ มีผลกระทบต่อความมั่นคงต่อรัฐระบอบราชการภายใต้การยึดกุมอำนาจของกลุ่มเผด็จการทหารเป็นอย่างยิ่ง รัฐบาลจึงพยายามที่จะประวิงเวลาการเสื่อมสลายของระบบเผด็จการทหารทำให้จอมพลถนอม กิตติขจร จึงต้องทำการปฏิวัติตนเองเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 และพยายามปรับปรุงระบบบริหารเพื่อให้สอดคล้องกับการเติบโตของกลุ่มทุน อาทิ การปรับนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมมาเป็นนโยบายส่งเสริมการส่งออก การปรับปรุงกฎหมายส่งเสริมการลงทุนในพ.ศ. 2515 ด้วยการออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 และฉบับที่ 323 ที่ให้สิทธิพิเศษต่อการผลิตเพื่อการส่งออกตามยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบส่งเสริมการส่งออก นอกจากนี้การรวมตัวของ

กลุ่มคนงานในรูปของสภาพแรงงานในวิสาหกิจของรัฐไม่มีเช่นกัน เนื่องจากในเวลานั้นรัฐบาลประกาศไม่ให้มีการรวมตัวกันในรูปสหภาพหรือสมาคม แม้จะมีการออกกฎหมายหรือประกาศหลายฉบับในส่วนที่เกี่ยวกับลูกจ้าง แต่ยังคงเป็นการจำกัดสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานทั้งสิ้น ไม่ว่าประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ยังคงไม่ให้สิทธิลูกจ้าง ในการจัดตั้งสหภาพแรงงานหรือพระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508 ให้สิทธิในการเจรจากับนายจ้างแต่ไม่ให้สิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ดังนั้นการบริหารของวิสาหกิจของรัฐส่วนใหญ่ จึงมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจทั้งหมดไว้ที่ฝ่ายบริหารเท่านั้น โดยที่พนักงานไม่มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมแต่อย่างใด จากการศึกษาการมีส่วนร่วมของแรงงานในรัฐวิสาหกิจกรณีการไฟฟ้านครหลวงของวิญญู บุญมาร์ตัน<sup>1</sup> พบว่าอุปสรรคในการเข้าไม่มีส่วนร่วมของแรงงานเมืองคัมประกอบด้วย 6 ด้าน คือ 1) รูปแบบการปกครองของรัฐบาล 2) ทิศนคติของฝ่ายบริหารที่มีต่อคนงาน 3) คนงานขาดประสบการณ์ในการเรียกร้องอย่างเป็นรูปแบบทั้งนี้เพราะระหว่าง พ.ศ. 2501-2516 คนงานไม่สามารถจัดตั้งสถาบันของคนได้สืบเนื่องมาจากการปกครองแบบเผด็จการทหาร 4) ขาดความเป็นเอกภาพในหมู่คนงานทั้งนี้เพราะสถานที่ตั้งอยู่ไกลกันรวมทั้งขาดการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน 5) ขาดกฎหมายรองรับในการจัดตั้งสถาบันคนงานเป็นผลทำให้องค์กรจึงขาดความเข้มแข็ง และ 6) คนงานขาดข้อมูลในการเจรจาท่องเพราะคนงานไม่มีการเรียนรู้และขาดประสบการณ์ และท้ายสุดวิญญู ได้สรุปไว้ว่า การมีส่วนร่วมของคนงานรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้านครหลวงในช่วงพ.ศ. 2501-2516 ไม่มีแต่อย่างใด กล่าวคือ กลุ่มคนงานไม่สามารถรวมกลุ่มเข้าเจรจาท่องเพื่อขอเข้ามีส่วนร่วมทั้งฝ่ายบริหารได้เลย เนื่องจากรัฐบาลประกาศไม่ให้มีการรวมตัวกันในรูปสหภาพแรงงาน หรือสมาคม แม้จะมีการออกกฎหมาย หรือประกาศหลายฉบับในส่วนที่เกี่ยวกับคนงาน แต่ยังคงจำกัดสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานทั้งสิ้น นอกจากนี้แล้วลักษณะการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจเป็นการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจทั้งหมดกับฝ่ายบริหารอีกด้วย คนงานจึงไม่มีส่วนร่วม แต่หลังจาก พ.ศ. 2516 เมื่อกลไกการควบคุมของรัฐอ่อนแอลงประกอบกับรัฐบาลออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ทำให้คนงานมีส่วนร่วมมากขึ้นทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจ และชัดเจนมากขึ้นหลังพ.ศ. 2519 เป็นต้นมา

## 5.2 ทฤษฎีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

### 5.2.1 องค์การแรงงานต่างประเทศกับประเทศไทย

นโยบายปราบปรามแรงงานอย่างเข้มงวดในสมัยสฤษดิ์-อินทรม-ประกาศมีได้ทำให้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างคนงานกับนายจ้างและการนัดหยุดงานของคนงานลดลงแต่อย่างใด สถิติการนัดหยุดงานของกรรมกรยังคงมีสูงขึ้นทุกปี ซึ่งจะเห็นได้จากรายงานของกรมแรงงานเกี่ยวกับสถิติการนัดหยุดงานในระหว่างพ.ศ. 2510-2514 รวม 86 ครั้ง โดยพ.ศ. 2510 เพียง 2 ครั้ง และเพิ่มขึ้นเรื่อยจนถึง 27 ครั้ง ใน พ.ศ. 2514 ดังตารางที่ 5.2 การใช้มาตรการในการควบคุมแรงงาน ด้วยวิธีเผด็จการที่ไม่อาจจะแก้ไขความขัดแย้งทางด้านแรงงานได้ ตลอดจนอิทธิพลทางความคิดจาก

<sup>1</sup> วิญญู บุญมาร์ตัน, การมีส่วนร่วมของแรงงานในกิจการรัฐวิสาหกิจ : กรณีศึกษาการไฟฟ้านครหลวง, (วิทยานิพนธ์คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 111-115.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 119-120.

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ซึ่ง  
 ธรรมนูญ ILO ระบุให้รัฐบาลเป็นผู้กำหนดตัวผู้แทนลูกจ้างและผู้แทนนายจ้าง โดยความตกลงยินยอม  
 ขององค์การที่เป็นผู้แทนของสหภาพแรงงานและสมาคมนายจ้างส่วนใหญ่<sup>1</sup> พ.ศ.2530 ILO ได้ออกมติ  
 ประกาศใช้ 159 อนุสัญญา (Convention) และ 162 ข้อแนะนำ (Recommendation) รวม 14  
 หมวดแล้วแต่ปกมือ คู่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน และผลประโยชน์ของผู้ใช้แรงงานอย่างกว้างขวาง<sup>2</sup>  
 ด้วยเหตุนี้ทำให้รัฐบาลจอมพลถนอมถนอมแนวคิดใหม่เน้นไปในการควบคุมแรงงาน ที่ไม่ต้องใช้วิธีการ  
 ปราบปรามแต่รัฐเข้ามามีบทบาททั่วไปในด้านให้การช่วยเหลือและการควบคุมในรูปแบบใหม่ ภายใต้  
 ข้อจำกัดของกฎหมาย กล่าวคือ หลังจากที่จอมพลถนอม ถัดพิจารณาการปฏิวัติเมื่อพ.ศ.2514 ได้ออก  
 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2515 อันถือเป็นกฎหมายแรงงานที่ค่อนข้าง  
 สมบูรณ์ฉบับแรกนับตั้งแต่ พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ.2499 ซึ่งออกในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม  
 ถูกยกเลิกไป ซึ่งในยุคนั้นจึงกล่าวได้ว่า เป็นยุคแรกของการก่อตัวใหม่ในการควบคุมแรงงานของรัฐบาล  
 หลังการพังทลายของระบบเผด็จการทหารเมื่อพ.ศ.2516 ขณะนั้นนายทุนได้เข้ามามีบทบาทภายในกลไก  
 รัฐมากขึ้น ในขณะที่ขบวนการกรรมกรได้เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งยังได้มีการเคลื่อนไหวต่อสู้ร่วม  
 กับพลังของนักศึกษา ขบวนการในลักษณะสามประสานอีกด้วย อย่างไรก็ตาม สภาพความขัดแย้งทาง  
 สังคม การเมืองหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 มีผลให้รัฐใช้วิธีการควบคุมทางสังคมอย่างเข้มงวด  
 มากขึ้น ส่วนกรรมกร ถึงแม้ยังมีการรวมตัวได้แต่ก็ถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดและยังถูกจำกัดสิทธิในการ  
 นัดหยุดงานเช่นเดิม

### 5.2.2 เปรียบเทียบประเทศไทยกับประเทศอื่น

กฎหมายแรงงานได้ออกกำเนิดขึ้นในประเทศตะวันตกเมื่อต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 ในยุค  
 ปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนแก่คนงานหลายประการ  
 โดยเฉพาะประเทศอังกฤษ เห็นว่ากฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถให้ความคุ้มครองแก่คนงาน รัฐบาลจึง  
 ประกาศใช้กฎหมายฉบับแรกใน พ.ศ.2345 หลังจากนั้นได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับคนงาน  
 เรื่อยมาอีกหลายฉบับ ไม่เพียงแต่ในประเทศอังกฤษเท่านั้นยังแพร่ขยายไปยังประเทศอื่นๆ เช่นประเทศ  
 ฝรั่งเศสมีกฎหมายโรงงาน พ.ศ.2417 เยอรมันมีกฎหมายโรงงาน พ.ศ.2421 นอกจากนั้นก็ยังม  
 ประเทศรัสเซีย เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ ฟินแลนด์ สวีเดน ส่วนในภูมิภาคเอเชียเริ่มมีกฎหมายแรง  
 งานในประเทศอาณานิคมของประเทศยุโรป เช่น ประเทศอินเดียมีกฎหมายแรงงาน พ.ศ.2434  
 ศรีลังกามีกฎหมายแรงงาน พ.ศ.2466 มาเลเซียมี พ.ศ.2455 อินโดนีเซียมี พ.ศ.2451 ฟิลิปปินส์  
 พ.ศ.2478 และญี่ปุ่น พ.ศ.2483 โดยประเทศเหล่านี้ได้ออกกฎหมายให้สิทธิคนงานก่อตั้งสหภาพและ  
 เจริญต่อรองแล้ว<sup>3</sup> ปัจจุบันภูมิภาคเอเชียได้มีกฎหมายแรงงานให้การคุ้มครองแรงงานหญิงและผู้ใช้

<sup>1</sup> คาบรรายประกอบโครงการอบรมวิชาการแรงงานสัมพันธ์สำหรับผู้นำคนงาน  
 เอกสารประกอบคำบรรยายหมายเลข 10 (ศูนย์พัฒนาแรงงานและการจัดการ คณะเศรษฐศาสตร์  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 2.

<sup>2</sup> นิคม จันทรวิฑู , กฎหมายแรงงาน : แนวคิดและปัญหา, (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย  
 เศรษฐศาสตร์ : กรุงเทพมหานคร, 2530), หน้า 20.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-19.

แรงงานในหลายสาขาแตกต่างกันออกไป และประเทศส่วนใหญ่ได้มีหลักการคุ้มครองอย่างสมบูรณ์เริ่มตั้งแต่เข้าทำงาน ส่วนในแง่การเผยแพร่อุดมการณ์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมี WFTU (World Federation of Trade Unions) หลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงซึ่งสหภาพกรรมกรกลางของไทยเป็นสมาชิกเมื่อ พ.ศ. 2492 WFTU เป็นความร่วมมือกันหลายประเทศที่ชนะสงครามคือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และโซเวียต เพื่อส่งเสริมให้มีการจัดตั้งองค์การกลางของสภาแรงงานในยุโรปขึ้น เพื่อให้พลังกรรมกรมีความแข็งแกร่งในการต่อต้านอำนาจของนายทุนที่จะร่วมกับรัฐบาลทหารหรือรัฐบาลเผด็จการในการนำประเทศเข้าสู่สงคราม<sup>1</sup> WFTU แยกออกเป็น ICFTU (International Confederation of Free Trade Unions) เนื่องจาก WFTU ไปคัดค้านแผนการมาชวล อันเป็นแผนการฟื้นฟูประเทศยุโรปของสหรัฐอเมริกา ดังนั้นองค์การแรงงานโลกจึงเป็นตัวแทนสองอุดมการณ์ คือ WFTU เป็นตัวแทนของสภาแรงงานฝ่ายคอมมิวนิสต์มีสำนักงานตั้งที่กรุงปารีส ประเทศเชโกสโลวาเกีย ส่วน ICFTU เป็นตัวแทนของสภาแรงงานฝ่ายทุนนิยมมีสำนักงานตั้งที่กรุงบรัสเซล ประเทศเบลเยียม ซึ่งสมาคมกรรมกรไทยสมัครเป็นสมาชิก ICFTU ในเวลาต่อมา ICFTU เข้าเผยแพร่ในภูมิภาคเอเชียมีสำนักงานในประเทศสิงคโปร์ เพื่อเผยแพร่อุดมการณ์ในประเทศเอธิโอเปีย และได้ส่งนาย V C Cornall มาประจำประเทศไทยเพื่อให้ความช่วยเหลือองค์การแรงงานไทย ในด้านการศึกษา คูงาน และประชุมสัมมนา รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดสหภาพแรงงานที่มีอิสระเสรีภาพจากการควบคุมของรัฐบาลต่อต้านการเคลื่อนไหวของฝ่ายคอมมิวนิสต์ในหมู่คนงาน<sup>2</sup> นอกจากนี้ยังมีองค์การแรงงานจากต่างประเทศอื่นๆ ในประเทศไทย ดังนี้<sup>3</sup>

ILO (International Labor Organization) มีสำนักงานในประเทศไทย แต่มีบทบาทและความสำคัญต่อคนงานค่อนข้างน้อยทั้งนี้เพราะ ILO ค่าเงินงานเกี่ยวข้องกับรัฐบาลเป็นหลัก เอกสารเผยแพร่และผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงาน ไม่ได้เอื้ออำนวยให้แก่กลุ่มคนงานเท่าที่โอกาสความสัมพันธ์กับ ILO แทบไม่มีนอกเหนือจากการจัดประชุมประจำปีลักษณะไตรภาคีระหว่างรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้างเท่านั้น

AAFLI (Asian-American Free Labor Institute) ซึ่งเป็นองค์การแรงงานจากสหรัฐอเมริกาประจำภูมิภาคเอเชีย เพื่อดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่สหภาพแรงงานและสภาแรงงานต่างๆ ในโลกเสรีในทวีปเอเชีย ทั้งนี้เพื่อนำมาให้อยู่ในค่ายโลกเสรี และต่อต้านคอมมิวนิสต์โดยการสนับสนุนจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกา และมี CIA ค่าเงินงานร่วมกับ AAFLI มีการจัดตั้งหน่วยงานประจำประเทศต่างๆ ทั่วโลกมีงบประมาณค่าใช้จ่ายจำนวนมาก การช่วยเหลือ AAFLI ต่อแรงงานไทยนับว่ามีมหาศาลและในขณะเดียวกันมิตรภาพระหว่าง AAFLI กับหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านแรงงานของไทยก็นับว่าอยู่ในขั้นดี

1 คำนวณรายประกอบโครงการอบรมวิชาการแรงงานสัมพันธ์สำหรับผู้นำคนงาน เอกสารประกอบคำบรรยายหมายเลข 10 , หน้า 4-5.

2 เรื่องเดียวกัน.

3 เรื่องเดียวกัน, หน้า 9-11.



FES (Friederich Ebert Stiftung) เป็นมูลนิธิที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นอนุสรณ์แก่อดีตนายกรัฐมนตรี ฟรีดริช เอแบร์ท ซึ่งเป็นประธานาธิบดีคนแรกของสาธารณรัฐเยอรมัน พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย การดำเนินงานของ FES เน้นสร้างสภาพแรงงานที่เป็นอิสระและเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โครงการศึกษาอบรมแรงงานที่สภาพแรงงานติดต่อขอความช่วยเหลือสภาพแรงงานสามารถเลือกผู้บรรยายจากมหาวิทยาลัยได้ซึ่งแนวปฏิบัตินี้ FES ดำเนินมาตลอด ประเทศไทยกับ FES นั้นได้ทำความตกลงกับรัฐบาลไทย ผ่านกรมวิเทศสหการและได้ดำเนินการให้การฝึกอบรมช่วยเหลือค่าใช้จ่าย จัดพิมพ์เอกสารประกอบให้แก่แรงงานเป็นจำนวนมากทุกปี แม้ในช่วงพ.ศ. 2522-2523 มีปัญหาที่รัฐบาลของไทยอยู่บ้าง แต่ปัจจุบัน FES ยังคงมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการเงินทุนสนับสนุนงานวิจัยและศึกษาทางด้านแรงงาน ให้แก่สถาบันศึกษา เช่น คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นต้น

BATU (Brotherhood of Asian Trade Unions) เป็นองค์การแรงงานอีกหน่วยที่มีบทบาทในภาคพื้นเอเชีย ดำเนินการช่วยเหลือแรงงานไทยทั้งในเมืองและชนบทต่อเนื่องกันมา โดยผ่านสมาชิกของตนในประเทศไทย คือ สมางค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทยที่มีตำแหน่งเป็นรองประธานของ BATU อีกด้วย\* กิจกรรมที่ดำเนินของ BATU ได้รับการช่วยเหลือจาก FES อีกทางหนึ่ง

จึงเห็นได้ว่าองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อความช่วยเหลือต่อสถาบันแรงงานในประเทศไทย ทั้งในแง่การศึกษา อบรม และการดำเนินกิจกรรม อันเป็นการพัฒนาให้ระบบแรงงานสัมพันธ์มีความเข้มแข็งและมีทิศทางที่ชัดเจนบนพื้นฐานในผลประโยชน์ร่วมกันของหมู่คนงานต่อไป แน่แน่นอนว่าหากปราศจากความช่วยเหลือจากองค์การต่างประเทศเหล่านี้แล้ว การพัฒนาสถาบันแรงงานของไทยจะยากยิ่งขึ้นเพราะรัฐบาลไทยที่ผ่านมามีได้สนับสนุนให้แรงงานหรือผู้นำสภาพแรงงานให้ได้รับการศึกษาอบรม ให้มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและวิธีปฏิบัติที่ถูกต้องอย่างจริงจังตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นอกจากนี้องค์การแรงงานเหล่านี้ได้มีส่วนสำคัญในการกดดันให้รัฐบาลทุนนางต้องปรับเปลี่ยนท่าทีมาเป็นการระนีประนอมแทนกับหมู่คนงาน แทนที่จะปราบปรามอย่างเข้มงวดเหมือนรัฐบาลทุนนางยุคก่อน

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

\* นายสนั่น วงศ์สุธี เป็นเลขาธิการสภาองค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทยดำรงตำแหน่งรองประธานของ BATU ในขณะนั้น

### 5.3 ทฤษฎีนางกับกฎหมายแรงงาน

#### 5.3.1 กฎหมายแรงงานไทย

ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานโดยตรงจนถึงพ.ศ. 2444 มีข้อบังคับของกรมตำรวจเกี่ยวกับการควบคุมคนไร้ที่ทำงานอยู่ในบ้านชาวต่างประเทศ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้แม้ว่าเกี่ยวกับเรื่องกฎหมายโดยตรง แต่ก็มุ่งไปในด้านที่จะควบคุมและรักษาผลประโยชน์ของนายจ้าง ถ้าตีบทพัฒนาการกฎหมายแรงงาน<sup>1</sup> ดังนี้ พ.ศ. 2459 มีบทบัญญัติออกมาให้กรรมกรลากรต้องจดทะเบียนใบอนุญาต ซึ่งจะกำหนดมาตรฐานการใช้แรงงานและความคุ้มครองอาชีพรคนต่างด้าว ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศมีการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมขั้นแรกเริ่ม พ.ศ. 2472 ได้มีการร่างกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยกษัตริย์โดยมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการจ้างแรงงานขึ้น เรื่องการจ้างแรงงานโดยตรงฉบับแรก มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำเนิดและการสิ้นสุดของการจ้างแรงงาน การจ่ายค่าจ้างเป็นสำคัญ และการวางมาตรการการคุ้มครองลูกจ้างพอสมควร พ.ศ. 2482 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานออกใช้ โดยมีการร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวเมื่อพ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นระยะที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมีผลต่อความคิดต่อด้านการปกครองเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ดังในคำประกาศของคณะราษฎรว่าด้วยหลัก 6 ประการ ซึ่งมีนโยบายด้านแรงงานด้วย กล่าวได้ว่าเป็นนโยบายด้านแรงงานฉบับแรกของไทย คือ การช่วยให้ราษฎรได้มีงานทำอันเป็นรากฐานของการประกาศใช้ พระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงานจัดหางาน พ.ศ. 2475 รวมทั้งพระราชบัญญัติสำนักงานจัดหางานประจำท้องถิ่น กฎหมายทั้งสองฉบับให้อำนาจรัฐบาลที่จะจัดตั้งสำนักงานของรัฐเพื่อหางานให้ผู้ว่างงานทำ และควบคุมสำนักงานเอกชนให้เสนอบริการอย่างยุติธรรม และในปีเดียวกันรัฐบาลก็ได้ออกกฎหมายอีกฉบับหนึ่งเรียกว่าพระราชบัญญัติสอบสวนภาวะกรรมกร พ.ศ. 2475 คือมีหลักการที่จะเข้าไปศึกษาภาวะความเป็นอยู่ของกรรมกร เพื่อนำมาวางนโยบายและออกกฎหมายแรงงานที่เหมาะสมยิ่งขึ้น ตั้งแต่ พ.ศ. 2482 มีการเคลื่อนไหวในการเสนอร่างพระราชบัญญัติแรงงานหลายครั้งแต่ไม่สำเร็จเนื่องจากไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทน พ.ศ. 2488 เป็นช่วงที่บรรยากาศทางการเมืองเป็นประชาธิปไตย รัฐบาลได้ให้ความสนใจปัญหาเศรษฐกิจ สังคมมากขึ้น นอกจากนี้คนงานและประชาชนเองต่างก็ให้ความสนใจด้านการเมืองและปัญหาต่างๆ คนงานได้เริ่มตั้งเป็นสมาคมและรวมหลายๆ สมาคมเข้าด้วยกันในรูปสภาแรงงานตามระบบปัจจุบัน พ.ศ. 2491 ประเทศไทยเป็นสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งบรรดาคนงานได้พยายามเรียกร้องให้รัฐบาลออกกฎหมายแรงงานให้สอดคล้องกับแนวทางที่องค์การได้วางแนวทางไว้ จึงเสนอให้ทางรัฐบาลอนุมัติร่างพระราชบัญญัติสองฉบับ คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน และพระราชบัญญัติสหแรงงาน คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติร่างทั้งสองดังกล่าวแล้วส่งไปให้สำนักคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา แต่ยังไม่ได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีรับหลักการ พ.ศ. 2498 มีการนัดหยุดงานกันมากรัฐบาลจึงเร่งรัดให้กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานพ.ศ. 2499 กรมประชาสงเคราะห์จึงได้รวบรวมพระราชบัญญัติทั้งหมดที่ร่างไว้ด้วยกัน 5 ฉบับ คือ (1) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (2) พระราช

<sup>1</sup> นิคม จันทรวิทุร , กฎหมายแรงงาน : แนวคิดและปัญหา, (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : กรุงเทพฯ , 2530), หน้า 37-46.

บัญญัติสภาพแรงงาน (3) พระราชบัญญัติข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง (4) พระราชบัญญัติสวัสดิภาพการทำงานของกรรมกรหญิงและเด็ก (5) พระราชบัญญัติกำหนดวันหยุดงานของสถานร้านค้า คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นสมควรรวมเป็น 3 ร่าง คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานโดยรวม พระราชบัญญัติสวัสดิภาพคนงานหญิงและเด็กเข้าด้วยกัน ขณะที่พระราชบัญญัติสภาพแรงงานและพระราชบัญญัติข้อพิพาทรวมเข้ากัน อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาครั้งสุดท้ายเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2499 ได้เปลี่ยนชื่อใหม่เป็นพระราชบัญญัติแรงงาน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติรับหลักการในวันที่ 18 สิงหาคมศกเดียวกัน แล้วต่อไปยังสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอนุมัติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติแรงงาน แล้วประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 โดยมีผลบังคับใช้วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2500 พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 เป็นกฎหมายแรงงานฉบับแรกที่วางข้อกำหนดการคุ้มครองแรงงานไว้อย่างกว้างขวางชัดเจน โดยเฉพาะในเรื่องชั่วโมงทำงาน เวลาพักผ่อน การหยุดงาน การหยุดรักษาตัว การใช้แรงงานหญิงและเด็ก การกำหนดการจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา เงินชดเชย และเงินทดแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้สิทธิคนงานก่อตั้งสมาคมและสหภาพต่อรองกันนายจ้าง เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ปฏิวัติ ได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 และให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกประกาศเรื่องการคุ้มครองแรงงานขึ้นใหม่ จากประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้มีผลให้การก่อตั้งสมาคมของลูกจ้างต้องสิ้นสุดลง ส่วนการคุ้มครองแรงงานส่วนใหญ่เป็นไปตามพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 จนถึง พ.ศ. 2508 รัฐบาลได้ประกาศใช้กฎหมายแรงงาน เป็นพระราชกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508 ซึ่งได้วางแนวทางการเจรจาเรียกร้องและการระงับข้อพิพาทแรงงานเป็นวิธีวินิจฉัยขาด และไม่ได้อำนาจในการเรียกร้องและเจรจาต่อรอง กฎหมายนี้ได้ให้สิทธิลูกจ้างในการเจรจาต่อรองได้ และขณะเดียวกันยังมิได้รับรองสิทธิในการก่อตั้งสมาคมหรือสหภาพแรงงาน ใน พ.ศ. 2511 รัฐบาลได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 อันเป็นกฎหมายที่ออกมาใช้แทนพระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงานจัดหางานและพระราชบัญญัติจัดหางานประจำท้องถิ่น พ.ศ. 2475 มีแนวทางรัดกุมมากขึ้น พ.ศ. 2514 หลังการปฏิวัติในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2514 คณะปฏิวัติได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 เรื่องการคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งมีผลให้มีการนำเอาพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานและพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ออกมาใช้เป็นกฎหมาย โดยให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกประกาศต่าง ๆ กำหนดแนวทางการใช้แรงงาน ตลอดจนถึงแนวทางที่จะให้ลูกจ้างสมาคมและองค์การต่างๆ ในการเจรจาต่อรองและเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีงาม นอกจากนี้ยังกฎหมายอีกฉบับหนึ่งคือประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย ออกมาใช้บังคับเป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีแนวทางที่จะช่วยเหลือคนไทยให้มีงานทำ พ.ศ. 2518 รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 โดยมีการแก้ไขยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ในส่วนของการแรงงานสัมพันธ์กฎหมายแรงงานฉบับนี้ยอมรับสิทธิคนงานที่จะตั้งสหภาพแรงงานสหพันธ์และสภาแรงงานอย่างกว้างขวาง และใน พ.ศ. 2521 รัฐบาลได้มีพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2512 ออกมาใช้แทนประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 และใน พ.ศ. 2522 รัฐบาลก็ได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ซึ่งได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลแรงงานขึ้นเพื่อพิจารณาคดี และข้อพิพาทแรงงานและกำหนดวิธีการในการพิจารณาคดี หากพิจารณาแล้วจึงมีความว่ากฎหมายแรงงานที่รัฐบาลออกมามิฉะนั้นเป็นการให้ เกิดประโยชน์ไครกันแน่ระหว่างนายทุนกับคนงาน ทั้งนี้โดยที่ฐานพบว่า

รัฐบาลมักคำนึงนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของนายทุนมากกว่าแรงงาน ทั้งนี้พิจารณาจากนโยบายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลที่ผ่านมา อย่างไรก็ตามในการวิเคราะห์จะพิจารณาทางโครงสร้างดังนี้

### ก. รัฐบาลทหารกับนายทุนเป็นพันธมิตรกัน

ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ชนะรัชต์มีการควบคุมคนงานอย่างเข้มงวด ในลักษณะเป็นการทำลายเสียมากกว่า ความพยายามเหล่านั้นพิจารณาจากที่รัฐดำเนินมาตรการในการควบคุมคนงานมิให้มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิซึ่งมีของกลุ่มคนงานต่อนายจ้างได้ ด้วยข้อจำกัดหลายด้านดังที่กล่าวมา ขณะเดียวกันรัฐบาลกลับสนับสนุนการลงทุนแก่นักธุรกิจนายทุน โดยให้สิทธิพิเศษหลายประการอันเป็นปัจจัยกระตุ้นให้เกิดการลงทุนของนายทุน หอถึงรัฐบาลเองมีความพยายามที่จะสร้างสภาพงานในด้านแรงงานให้ดีขึ้นบ้าง อันเป็นผลจากกระแสกดดันจากต่างชาติ และการต่อต้านของกลุ่มคนงานที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี จึงต้องประกาศใช้คณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 แทนกฎหมายแรงงานที่มีอยู่เดิม โดยกฎหมายฉบับนี้ได้ผ่อนปรนให้สิทธิแก่นายจ้างในการจัดตั้งสมาคมของลูกจ้างได้ รวมทั้งการเจรจาต่อรอง การนัดหยุดงานและกำหนดให้มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำกับดูแลในการกำหนดแบบแผนปฏิบัติของแรงงาน ซึ่งก็เป็นเพียงการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการควบคุมคนงานให้ทันสมัยเท่านั้น ขณะที่รัฐบาลเองยังคงให้การส่งเสริมการลงทุนจากต่างชาติจึงเป็นการอำนวยความสะดวกในการดูดซับแรงงานส่วนเกินอย่างเป็นระบบซึ่งจะมีต่อผลกำไรเพิ่มขึ้นของนายทุนนั่นเอง ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่ารัฐทุนชนนางสมัยสฤษดิ์-ถนอม คำนึงนโยบายต่อคนงานในลักษณะทำลายเสียมากกว่า พิจารณาได้จากที่รัฐดำเนินมาตรการในการควบคุมคนงานด้วยการผนวกเอาพลังของคนงานเข้าอยู่ภายใต้กลไกของรัฐด้วยการใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 อันเป็นวิธีการควบคุมคนงานสมัยใหม่ และเป็นวิธีการที่สามารถดูดซับแรงงานอย่างเป็นระบบได้อีกด้วย

### ข. คำนึงนโยบายเศรษฐกิจเพื่อตอบสนองต่อนายทุน

ด้านเศรษฐกิจ ระบบราชการมีบทบาทอย่างสำคัญในแง่ของการเป็นผู้ส่งเสริมและชี้นำกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ชนชั้นนำที่ประกอบด้วยผู้นำของกองทัพทหาร และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ได้ร่วมกันสถาปนาระบบทุนนิยมโดยรัฐ ซึ่งในเวลาต่อมาได้แปรเปลี่ยนเป็นระบบทุนนิยมขุนนางไป ชนชั้นนำเหล่านี้กับนักธุรกิจที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ได้ร่วมมือกันบริหารธุรกิจของภาครัฐและภาคเอกชนร่วมกัน พวกเขาชนชั้นนำได้อาศัยสถานะของตนในระบบราชการและในทางการเมืองไปเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อมาตอบสนองผลประโยชน์ของตนเองและพรรคพวก เห็นได้ชัดเจนว่าชนชั้นนำในหมู่ข้าราชการได้ผลึกกำลังกันเป็น กลุ่มยุทธศาสตร์กลุ่มหนึ่งในสังคมที่มีนโยบายเด่นชัดว่าจะไม่มีการแบ่งแยกอำนาจทางการเมืองออกจากระบบเศรษฐกิจ ถึงแม้จอมพลสฤษดิ์จะได้ประกาศนโยบายทางด้านเศรษฐกิจแบบใหม่ ภายหลังจากรัฐประหาร พ.ศ. 2501 แล้วก็ตามองค์ประกอบที่สำคัญของนโยบายด้านเศรษฐกิจแบบใหม่ของจอมพลสฤษดิ์ อาจสรุปโดยได้ดังนี้ คือ

ประการแรก เป็นครั้งแรกที่รัฐบาลมีการกำหนดการวางแผนทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยอาศัยคำแนะนำจากธนาคารโลกใน พ.ศ. 2502 รัฐบาลได้ก่อตั้งสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ในเวลาต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นหน่วยงานพิเศษเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการเตรียม ร่าง และดำเนินการแผนการพัฒนาเศรษฐกิจขึ้น พ.ศ. 2504 แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกของไทยได้เริ่มต้นขึ้น ภายใต้อุปถัมภ์สนับสนุนทางด้านการเงินและทางด้านสถาบันจากสหรัฐอเมริกา

ประการที่สอง รัฐบาลจีนโอบน้อมส่งเสริมการลงทุนโดยการสร้างแรงจูงใจแก่นักลงทุนท้องถิ่นและนักลงทุนจากต่างประเทศ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 33 ที่ออกมาในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2501 ได้เสนอสิทธิพิเศษจำนวนมากแก่นักลงทุน อาทิ การยกเว้นภาษี การยกเว้นภาษีชั่วคราวและการให้สิทธิพิเศษในการส่งผลกำไรกลับไปยังประเทศของนักลงทุน เป็นต้น นอกจากนี้ นักลงทุนชาวต่างประเทศยังได้รับอนุญาตให้ถือครองที่ดิน ในจำนวนที่มากกว่าที่พระราชบัญญัติการถือครองที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดไว้ หากนักลงทุนนั้นได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากรัฐบาลในพ.ศ. 2502 รัฐบาลได้ก่อตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (บีโอไอ) เป็นหน่วยงานอิสระเพื่อทำหน้าที่นี้โดยตรง พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมพ.ศ. 2503 ยังได้ให้อำนาจแก่บีโอไอในการทำหน้าที่วางกลยุทธ์ในการส่งเสริมการลงทุนโดยทั่วไปอีกด้วย

ประการที่สาม ความรู้เกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุน รัฐบาลได้มีการปรับปรุงระบบภาษีนำเข้าของสินค้าบางประเภท แตกต่างจากช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ระบบภาษีนำเข้าของไทยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐ การปรับปรุงระบบภาษีนำเข้าสมัยสมัยศรัทธามีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การคุ้มครองแก่อุตสาหกรรมทารกในประเทศ ซึ่งครอบคลุมไปถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของนักลงทุนชาวต่างประเทศในประเทศไทยด้วย

ประการที่สี่ท้าย รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ประกาศนโยบายอย่างชัดเจนว่า ไม่อนุญาตให้กิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจของรัฐทั้งในภาคอุตสาหกรรมและการค้าแข่งขันกับธุรกิจของภาคเอกชนโดยรัฐบาลได้ให้สัญญาด้วยว่าจะควบคุมการขยายตัวของรัฐวิสาหกิจในอนาคต รัฐจะจำกัดบทบาทของตนลงโดยหันมาทำหน้าที่ จัดหาโครงสร้างพื้นฐานและปรับปรุงบรรยากาศของลงทุนแก่ภาคเอกชนมากยิ่งขึ้น

ทุนขุนนางในฐานะรัฐ นโยบายส่งเสริมการลงทุนในทศวรรษที่ 2500 และต้นทศวรรษที่ 2510 ก็ยังคงเป็นการร่วมมือกันระหว่าง " กลุ่มข้าราชการกับกลุ่มนักธุรกิจ " กลุ่มข้าราชการในที่นี้ได้แก่จอมพลสฤษดิ์-ถนอม-ประภาส-นายทหารชั้นผู้ใหญ่และกลุ่มคนใกล้ชิดที่ห้อมล้อมคนกลุ่มนี้ นอกจากจะดำเนินธุรกิจของตนเองแล้วในฐานะที่เป็นรัฐบาลก็ได้ออกนโยบายบางประการที่จะยังประโยชน์ให้แก่ธุรกิจของตนเองและพวกพ้อง คนกลุ่มนี้ยังได้ขยายขอบเขตการแสวงหาผลประโยชน์เข้าไปยังธุรกิจของบริษัทต่างชาติ เมื่อธุรกิจของบริษัทตะวันตกและของญี่ปุ่นขยายตัวเข้ามายังประเทศไทย ธุรกิจที่ชนชั้นนำเหล่านี้เข้าไปเกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและทางอ้อม โดยการลงทุนร่วมกับนักลงทุนต่างชาติ และพ่อค้าคนไทยเชื้อสายจีนได้แก่ธนาคารพาณิชย์ การก่อสร้าง เหมืองแร่ การเดินเรือและประกันภัย นอกจากนี้การที่รัฐบาลเข้มแข็งค่าจ้างของลูกจ้างไว้เกือบ 3 ทศวรรษ ทำให้นายจ้างสามารถสะสมทุนได้ค่อนข้างมาก ตารางที่ 5.1 แสดงให้เห็นกำไรเฉลี่ยต่อลูกจ้าง 1 คน ที่นายจ้างได้รับใน พ.ศ. 2515 ตารางนี้ แสดงให้เห็นว่าขนาดของสถานประกอบการตามขนาดของการจ้างงานมีนัยยะต่อมูลค่าส่วนเกิน (Surplus Value) ที่นายจ้างจะได้รับจากแต่ละคน กล่าวคือ ยิ่งโรงงานมีขนาดใหญ่เท่าไร นายจ้างก็จะได้รับกำไรจากกำลังแรงงานของลูกจ้างมากขึ้นตามไปด้วย

ตารางที่ 5.1  
 ภาวะเฉลี่ยต่อลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม พ.ศ.2515

สภาพประกอบการจำแนกตามขนาดการจ้างงาน (คน)	จำนวนสภาพประกอบการ	ภาวะเฉลี่ยต่อลูกจ้าง
1-5	9,134	11,300
6-9	6,761	7,600
10-49	1,775	9,900
50-99	374	34,100
100-249	184	31,800
250-500	71	61,400
500-1000	24	19,700
มากกว่า 1000	17	46,300

ที่มา : Sungsidh Piriyarangsana, Table 2.1 Chapter 2.

ค. ความคุ้มค่าแรงงานเพื่อขยายการผลิต  
ระดับค่าจ้างต่ำกว่าระดับ

เป็นเวลาเกือบ 3 ทศวรรษแล้วที่ค่าจ้างไม่เปลี่ยนแปลงเลยหรือเปลี่ยนแปลงก็เป็นไปอย่างเชื่องช้า ในพ.ศ.2490 แรงงานที่มีมือได้รับค่าจ้างประมาณ 10 บาทต่อวัน แรงงานที่ไร้มือได้รับค่าจ้าง 8 บาทต่อวัน ระหว่างพ.ศ.2505-2515 ค่าจ้างของแรงงานที่ไร้มือลดต่ำลง<sup>1</sup> ทั้งนี้หากนำเอาดัชนีราคาผู้บริโภคในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเข้ามาพิจารณาจะพบว่าค่าจ้างที่แท้จริงของลูกจ้างในพ.ศ.2515 ต่ำกว่าค่าจ้างที่แท้จริงของลูกจ้างใน พ.ศ.2490 หรือหากถือเอา พ.ศ.2503 เป็นปีฐานดัชนีราคาผู้บริโภคสำหรับกรุงเทพมหานครระหว่าง พ.ศ.2503-2515 ได้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 24.9 นั่นก็ คือ ในพ.ศ.2515 ค่าจ้างที่แท้จริงสำหรับแรงงานที่ไร้มืออยู่ราว 6.0-7.5 บาทต่อวัน และ 7.5-11.27 บาทต่อวันสำหรับแรงงานที่มีมือตัวเลขนี้แสดงให้เห็นว่าผลตอบแทนของลูกจ้างมีแนวโน้มที่ลดลง แม้ว่าตัวเลขนี้จะมิได้แทนภาพของอัตราค่าจ้างโดยทั่วไปในตลาดแรงงาน แต่อาจกล่าวได้ว่าค่าจ้างมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ตรงกันข้ามกับการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของค่าครองชีพซึ่งเป็นสาเหตุให้มาตรฐานในการดำรงชีพของลูกจ้างตกต่ำลงโดยตลอด<sup>2</sup> และอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายมิได้มีขึ้นก่อน พ.ศ.2515 ดังนั้น ระดับราคาค่าจ้างในตลาดแรงงานจึงถูกกำหนดโดยภาคเอกชน ระดับราคาค่าจ้างทั่วไปขึ้นอยู่กับกาหนดของนายจ้างซึ่งเป็นไปตามระดับของทักษะ เพศ

<sup>1</sup> นิคม จันทรวิทุร, " แรงงานกับรัฐ : สภาทศวรรษแห่งการพัฒนา," ปรากฏการณ์ บัณฑิตวิทยาลัย ครั้งที่ 1, หน้า 70.

<sup>2</sup> Sungsidh Piriyarangsana, op.cit., Chapter 2.

และพื้นฐานการศึกษาของลูกจ้างในบางระดับ อัตราค่าจ้างยังขึ้นอยู่กับสภาพทางภูมิศาสตร์อีกด้วย กล่าวคือ ค่าจ้างโดยทั่วไปจะค่อนข้างต่ำในภาคชนบทและสูงขึ้นในเขตพระนครและธนบุรีใน พ.ศ. 2512 กิจการสิ่งทอที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 500 คน ลูกจ้างรายวันได้รับค่าจ้างระหว่าง 10-15 บาทต่อวัน และลูกจ้างรายเดือนได้รับ 200-400 บาทต่อเดือน ในกิจการที่มีลูกจ้างมากกว่า 500 คนขึ้นไป ลูกจ้างรายวันได้รับค่าจ้างระหว่าง 8-25 บาทต่อวัน และ 400-1,000 บาทต่อเดือนในกิจการขนส่งในเขตกรุงเทพฯ ใน พ.ศ. 2513 พนักงานเก็บค่าโดยสารรถเมล์ได้รับค่าจ้างเฉลี่ย 250-300 บาท คนขับรถเมล์ได้รับค่าจ้างเฉลี่ย 300-600 บาทต่อเดือน พนักงานรถเมล์ทั้งสองประเภทข้างต้นยังได้รับค่าตอบแทนพิเศษในรูปของการทำงานล่วงเวลา โบนัสพิเศษ และอื่นๆ อีก ค่าจ้างของคณงานเหมืองแร่อยู่ระหว่าง 10-20 บาทต่อวัน จึงเห็นได้ว่าระดับค่าจ้างต่ำกว่าระดับที่มีผลต่อการดำรงชีพของลูกจ้างเป็นอย่างมาก ทำให้นายจ้างมีผลกำไรมากขึ้นตามขนาดของธุรกิจของตน ดังตารางที่ 5.1

#### แรงงานกับความกตริสร้างสรรค์

เงื่อนไขการทำงานและสภาพการทำงานที่เลวร้าย ทำให้ลูกจ้างจำนวนมากตกอยู่ในภาวะที่ยอมจำนนต่อชะตากรรมของตนเอง ลูกจ้างส่วนหนึ่งใช้การลาออกจากงานเป็นวิธีการแก้ปัญหา แต่ก็ยังมีลูกจ้างจำนวนมากไม่ยอมที่หาทางออกด้วยการหันไปเค็มสุราและเล่นการพนัน ปรากฏการณ์แบบนี้เห็นได้ชัดเจนในหมู่แรงงานไร้ฝีมือ เช่น คนงานก่อสร้างและคณงานเหมืองแร่ โดยทั่วไปลูกจ้างที่มาจากชนบทมักมีทัศนคติที่ยอมจำนนต่อชะตากรรม ด้วยสาเหตุดังนี้

ประการที่หนึ่ง อาจมาจากข้อจำกัดในการเข้าถึงข่าวสารในตลาดแรงงานทำให้โอกาสในการที่จะถูกจ้างงานมีน้อย

ประการที่สอง ชั่วโมงทำงานที่ยาวนานในระหว่างพ.ศ. 2490-2520 พบว่า จำนวนชั่วโมงในการทำงานไม่มีความแตกต่างกัน โดยทั่วไปลูกจ้างต้องทำงานมากกว่า 8 ชั่วโมงต่อวันหรือประมาณ 50 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ โดยมีวันหยุดพักผ่อนสัปดาห์ละ 1 วัน ซึ่งโรงงานขนาดเล็กจะมีชั่วโมงทำงานที่ยาวนานกว่าโรงงานขนาดใหญ่ คือ โรงงานขนาดเล็กมีชั่วโมงทำงานเฉลี่ย 12 ชั่วโมงต่อวัน จำนวนชั่วโมงทำงานของลูกจ้างมีความแตกต่างกัน ทั้งในอุตสาหกรรมเดียวกันและอุตสาหกรรมที่แตกต่างกันในพ.ศ. 2513 ลูกจ้างสิ่งทอในจังหวัดพระนคร-ธนบุรีประมาณร้อยละ 38 เท่านั้น ที่ทำงานตามมาตรฐานของกฎหมาย คือ 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ลูกจ้างร้อยละ 32 ต้องทำงานสัปดาห์ละ 45-49 ชั่วโมง ลูกจ้างอีกร้อยละ 11 ทำงานระหว่าง 60-69 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และลูกจ้างอีกร้อยละ 18 ต้องทำงานมากกว่า 70 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ สภาพข้างต้นนี้จึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาองค์กรจัดตั้งและจิตสำนึกของลูกจ้าง

ประการที่สาม ความมั่นคงในอาชีพทำให้ความรู้สึกและความสำนึกเรื่องความสมานฉันท์ของลูกจ้างพัฒนาไปค่อนข้างล่าช้า นอกจากวิสาหกิจขนาดใหญ่ที่มีจำนวนไม่กี่ประเภทเช่น กิจการน้ำมัน ธนาคาร และการจ้างงานในภาคเอกชนโดยทั่วไปยังขาดความมั่นคง ในช่วงต้นทศวรรษที่ 2513 วิสาหกิจขนาดใหญ่ที่จ้างงานมากกว่า 500 คน อาทิเช่น ในกิจการสิ่งทอ ปูนซีเมนต์ เครื่องดื่ม สุรา

1 นิคม จันทรวิทุร, "แรงงานกับรัฐ : สามทศวรรษแห่งการพัฒนา," ปาฐกถาพิเศษ บัณฑิตวิทยาลัย, ครั้งที่ 1, หน้า 86.

รถยนต์ โรงรถหนึ่ง ลูกจ้างประมาณครึ่งหนึ่งในกิจการเหล่านี้เป็นลูกจ้างรายวันและลูกจ้างราย ชั่วโมง ในพ.ศ.2518 จากการศึกษาของกรมแรงงาน ว่าด้วยเงื่อนไขการจ้างงานในกิจการภาค หัตถอุตสาหกรรมที่มีการจ้างงานระหว่าง 10-99 คนใน 29 จังหวัดทั่วประเทศ แสดงให้เห็นว่าลูก จ้างร้อยละ 9 เป็นลูกจ้างทำงานรายวัน ร้อยละ 53 เป็นลูกจ้างรายวัน และอีกร้อยละ 38 เป็น ลูกจ้างรายเดือน ในกิจการที่จ้างงานน้อยกว่า 50 คนลูกจ้างมักไม่มีสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล บำเหน็จหรือบำนาญเมื่อเกษียณอายุการทำงาน ลูกจ้างอาจถูกเลิกจ้างได้โดยง่ายโดยปราศจากการ จ่ายเงินค่าชดเชย ในกิจการที่จ้างงานน้อยกว่า 10 คน ความมั่นคงในอาชีพของลูกจ้างจะอยู่ในระดับ ที่ต่ำมาก ภาพเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าลูกจ้างมีความผูกพันต่องานของตนเองในระดับที่ค่อนข้างต่ำ ดูเหมือนว่าโดยทั่วไปลูกจ้างจะทำงานเพียงชั่วคราว เพียงเพื่อที่จะแก้ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจของเขา ลูกจ้างพร้อมที่จะละทิ้งงานเดิมไปเพื่อหางานใหม่เมื่อพวกเขาไม่มีเงินออมก้อนหนึ่ง โบนัสจึงดูเหมือนว่า เป็นการยากที่ลูกจ้างจะพยายามปรับปรุงเงื่อนไขในการทำงานของตนเองให้ดีขึ้นในระยะยาว<sup>1</sup>

### 5.3.2 การเคลื่อนไหวของแรงงาน

เครื่องมือที่คนงานใช้ในการปกป้องตนเอง เมื่อเกิดความขัดแย้งกับนายจ้างในช่วงนี้ คือ การร้องทุกข์ (Petition) และการนัดหยุดงาน (Strike) โดยเปรียบเทียบแล้ว ในขณะที่การ ร้องทุกข์เป็นเครื่องมือที่สำคัญของลูกจ้างมากกว่าการนัดหยุดงาน เนื่องจากการนัดหยุดงานซึ่งเป็น เครื่องมือในการแก้ไขปัญหาลูกจ้างที่ค่อนข้างแพร่หลายในช่วงระหว่าง พ.ศ.2499-2500 ถูก รัฐบาลประกาศให้กลายเป็น "สิ่งต้องห้าม" และผิดกฎหมาย โดยที่รัฐบาลอ้างว่าการนัดหยุดงานเป็น การทำลาย "เศรษฐกิจของประเทศและเป็นการทำลายความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ" ภายใต้ ยุทธนาถนโยบายพวกนัดหยุดงานอาจถูกตีคดีตามจากตำรวจสันติบาลหรืออาจจะถูกตั้งข้อหาเป็นคอมมิวนิสต์ ได้อย่างง่ายดาย นอกจากนี้พวกลูกจ้างก็มีประสบการณ์ว่าการนัดหยุดงานเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ ค่อนข้างน้อย เนื่องจากการนัดหยุดงานมักจะถูกนายจ้างเลิกจ้างภายหลังการนัดหยุดงานยุติลงเสมอ การที่จำนวนการนัดหยุดงานมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ พ.ศ. 2501 ก็เป็นเพราะว่า ลูกจ้างยังไม่อยากเสี่ยง ต่อการว่างงาน ตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 2493 เป็นต้นมา พวกนัดหยุดงานและลูกจ้างที่ถูกนายจ้างมอง ว่าเป็นพวก "หัวแข็ง" ถูกเลิกจ้างมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ใน พ.ศ.2502 2503 2504 และ 2505 นาย จ้างได้เลิกจ้างลูกจ้างประเภทนี้เพิ่มขึ้นจาก 295 คนเป็น 307 554 และ 627 คนตามลำดับ ในทาง ตรงกันข้ามในระยะนี้ลูกจ้างหันมาใช้การร้องทุกข์ต่อข้าราชการกันอย่างแพร่หลายแทนที่การนัดหยุดงาน ทั้งนี้เพราะการร้องทุกข์เป็นสิ่งที่รัฐบาลยอมรับและออกทุนได้ ในขณะที่เดียวกับการใช้วิธีการร้องทุกข์ก็ทำ ให้พวกลูกจ้างได้รับผลประโยชน์ไม่แตกต่างจากการนัดหยุดงานมากนัก แต่ต้นทุนของการเสี่ยงต่อการ ตกงานมีน้อยกว่ากันมาก ลูกจ้างที่นัดหยุดงานและเรียกร้องขอเพิ่มค่าจ้างได้รับผลสำเร็จบ้างเล็กน้อย แตกต่างจากความขัดแย้งที่เจ้าหน้าที่แรงงานเข้าไปไกล่เกลี่ยซึ่งมีแนวโน้มประสบความสำเร็จมากกว่า กล่าวคือ การพิพาทแรงงานระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างโดยมีข้าราชการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยในพ.ศ.2504 มี 301 ราย เจ้าหน้าที่ไกล่เกลี่ยสำเร็จ 290 รายและที่เหลือไม่สามารถประนีประนอมกันได้ในพ.ศ.

<sup>1</sup> Sungsidh Piriyarangsarn, The Formation of A Workers-strategic Group : Analysis of the Labour Movement in Thailand (1958-1976), Chapter 2.



2506 มีข้อพิพาทแรงงานจำนวน 372 รายเจ้าหน้าที่ใกล้เกลี้ยกลืนสำเร็จ 366 ราย และประนีประนอมกันไม่ได้เพียง 6 ราย กล่าวโดยสรุป ในระหว่างพ.ศ. 2501-2514 การร้องทุกข์เป็นเครื่องมือการรักษามลประโยชน์ที่เด่นชัดที่สุดของพวกลูกจ้าง

สำหรับการพิพาทแรงงานระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างในช่วงนี้มี 2 ประเด็นสำคัญ คือ ความต้องการของลูกจ้างที่จะเอากฎหมายแรงงานเข้าแทนที่อำนาจเบ็ดเสร็จของนายจ้างและประเด็นที่สอง ได้แก่ ค่าจ้าง ดังที่ได้แสดงให้เห็นจากตัวอย่างจำนวนมากข้างต้นแล้วว่า ภายใต้อำนาจสัมพันธภาพกึ่งไพร่ระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างนั้น ฆะตกรรมของลูกจ้างต้องขึ้นต่ออำนาจเบ็ดเสร็จของนายจ้าง ดังนั้นเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงจากฆะตกรรมดังกล่าวลูกจ้างจำนวนหนึ่งจึงเริ่มต้นใช้ความพยายามที่จะเรียกร้องให้เอากฎหมายแรงงานมาเป็นสิ่งที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่ายแทนที่ความสัมพันธ์แบบดั้งเดิม และตั้งแต่มีการเลิกพระราชบัญญัติแรงงานพ.ศ.2499 เป็นต้นมา การพิพาทแรงงานส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากการที่นายจ้างให้ลูกจ้างออกจากงาน และลูกจ้างได้ร้องขอให้เจ้าหน้าที่แรงงานช่วยใกล้เกลี้ยประนีประนอมให้นายจ้างรับกลับเข้าทำงานอีกหรือไม่ก็ขอให้นายจ้างจ่ายเงินชดเชย ให้ตามประกาศของกระทรวงมหาดไทยซึ่งในพ.ศ.2506 มีถึง 266 รายหรือร้อยละ 72 ของกรณีการพิพาทแรงงานทั้งหมด<sup>2</sup>

การพิพาทแรงงานส่วนใหญ่เกิดขึ้นในภาคหัตถอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเกษตรกรรมและภาคบริการ ในพ.ศ.2504 มีข้อพิพาทแรงงานจำนวน 301 ครั้งเกิดขึ้นในภาคหัตถอุตสาหกรรม 232 ครั้ง ภาคบริการ 66 ครั้งและภาคเกษตรกรรม 3 ครั้ง และภาคเกษตรกรรม 3 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 83 17 และ 10 ของข้อพิพาทแรงงานทั้งหมดตามลำดับ จำนวนลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับการพิพาทแรงงานมีจำนวนค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนลูกจ้างทั้งหมด (ดูตารางที่ 5.2) ลูกจ้างเหล่านี้เกือบทั้งหมดอยู่ในสถานประกอบการที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครลูกจ้างต่างจังหวัดมีบ้างแต่จำนวนค่อนข้างน้อย ลูกจ้างที่ทาเรื่องร้องทุกข์ถึงเจ้าหน้าที่แรงงานส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างที่อยู่ในกิจการระหว่าง 1-20 คน การนัดหยุดงานไม่มีเหตุการณ์ร้ายแรง พวกมันหยุดงานไม่ค่อยก้าวร้าวและไม่ทำลายทรัพย์สินของนายจ้าง ช่วงเวลาการนัดหยุดงานก็ค่อนข้างสั้น กล่าวคือ กินเวลาเพียง 1-3 วันก็ยุติ<sup>3</sup>

กล่าวโดยสรุปในช่วงนี้ความไม่พอใจของลูกจ้างแสดงออกให้เห็นสองประเด็นใหญ่ๆ คือ ความต้องการให้เอากฎหมายแรงงานมาเป็นเครื่องกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างและการเรียกร้องเกี่ยวกับค่าจ้าง แม้ว่า จะอยู่ในยุคอำนาจนิยมความไม่พอใจของลูกจ้างก็เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ อย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ จำนวนข้อพิพาทแรงงานได้เพิ่มขึ้นจาก 141 ครั้ง ในพ.ศ.2501 เป็น 698 ครั้งใน พ.ศ.2514 ความไม่พอใจของลูกจ้างที่สะสมเป็นเวลานานนี้จะแสดงตัวออกมาอย่างชัดเจนเมื่อเงื่อนไขทางด้านการเมืองเอื้ออำนวย

1 กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย , สถิติแรงงาน , 2507, หน้า 7.

2 Sungsidh Piriyarangsarn, Ibid.

3 Ibid.

ตารางที่ 5.2  
 ขีดความสามารถและภาระของงานโยธาในประเทศไทย พ.ศ. 2499-2519

พ.ศ.	จำนวนข้อคำถาม	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	รายการการจัดของ	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง
2490	10	น.บ.	12	3,673
2500	84	น.บ.	21	12,947
2501	141	น.บ.	4	458
2502	195	น.บ.	11	846
2503	254	น.บ.	2	23
2504	301	683	2	68
2505	379	8,620	3	81
2506	372	2,084	4	118
2507	344	1,610	6	300
2508	361	751	17	3,753
2509	432	771	17	5,413
2510	396	1,183	2	470
2511	533	1,718	14	1,867
2512	769	3,187	18	5,345
2513	655	1,667	25	2,888
2514	698	2,590	27	5,153
2515	น.บ.	น.บ.	34	7,803
2516	577	198,644	501	177,887
2517	477	135,114	357	105,883
2518	460	187,107	241	94,747
2519	340	194,469	133	65,342

ที่มา : Sungsidh Piriyarangsarn, Table 2.2 Chapter 2.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## 5.4 บทบาทของรัฐบาล

### 5.4.1 ประวัติความเป็นมาของรัฐบาลในประเทศไทย

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงริเริ่มกิจการอันเป็นพื้นฐานที่สำคัญทางเศรษฐกิจหลายอย่าง เช่น การรถไฟ การเดินเรือ โทรศัทพ์ และการประปา จนกระทั่งเปลี่ยนแปลงการปกครองในพ.ศ.2475 รัฐบาลยังคงได้รับการพัฒนาต่อเนื่องมาทั้งภาคการเงิน การค้า และอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี การดำเนินวิสาหกิจโดยรัฐมีอย่างกว้างขวางด้วยเหตุผลปัจจัยแวดล้อมที่เกิดขึ้นในขณะนั้น เนื่องมาจากสงครามโลกครั้งที่ 2 มีการขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภคหลายอย่าง เนื่องจากขาดการติดต่อกับต่างประเทศ เพราะเส้นทางเดินเรือถูกตัดขาดจึงเกิดความจำเป็นต้องผลิตสินค้าหลายอย่างใช้เองภายในประเทศซึ่งส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่มีความจำเป็นแก่การยังชีพ ประกอบกับนโยบายชาตินิยมของผู้นำประเทศ ที่ไม่ต้องการให้คนต่างชาติเข้ามามีกิจการทางธุรกิจ โดยเฉพาะการค้า ทำให้รัฐบาลเข้ามาดำเนินการทางธุรกิจหลายชนิด อาทิ การจัดตั้งบริษัทจังหวัดขึ้น เพื่อจำหน่ายสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น และเมื่อหลังสงครามสิ้นสุดลงรัฐบาลได้เข้าครอบครองทรัพย์สินของบริษัทจากต่างชาติโดยเฉพาะประเทศที่แพ้สงครามหลากหลายประเภท รวมทั้งได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐเพื่อดำเนินการปรับปรุงและจัดตั้งวิสาหกิจขึ้น จึงทำให้ระยะนี้มีวิสาหกิจเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก มองได้ว่า การที่ผู้นำในขณะนั้นเข้าเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะวิสาหกิจนั้น เพราะวิสาหกิจเป็นเครื่องมือของการสะสมทุน คือ กลไกของการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจที่นำโดยรัฐ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจาก ลักษณะเฉพาะของการก่อตัวทางชนชั้นในกระบวนการสะสมทุนก่อนการเปลี่ยนแปลง ถ้านายทุนพื้นเมืองประสบความสำเร็จ ในการก่อตัวทางชนชั้นและขั้นสู่อำนาจจำเป็นต้องเข้ายึดกุมอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยอาศัยการดำเนินการของวิสาหกิจเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจเพื่อเข้าสู่อุตสาหกรรมสมัยใหม่ การเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจที่กล่าวนี้ มิได้มีเพียงการดำเนินการวิสาหกิจเท่านั้น หากยังได้มีส่วนขยายการสะสมทุนอุตสาหกรรมอีก 4 ประเภทของลักษณะกิจกรรมและการถือหุ้น ได้แก่ (1) กิจการผูกขาดเกี่ยวกับการค้าข้าว และธุรกิจที่เกี่ยวข้อง เช่น การประกันภัย การธนาคาร และการเดินเรือ (2) กิจการนำเข้า การจำหน่าย และการขนส่ง (3) กิจการธนาคารภายในประเทศ และ (4) กิจการอุตสาหกรรมโรงงาน เช่น โรงงานยาสูบ ดังนั้นความสัมพันธ์ทางการผลิตซึ่งปกติจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างระหว่างทุนแรงงาน และรัฐ ได้รวมลงเหลือเพียงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับผู้ใช้แรงงาน ความขัดแย้งด้านแรงงานในวิสาหกิจจึงเป็นความขัดแย้งระหว่างชนชั้นแรงงานกับรัฐโดยตรง<sup>2</sup> เป็นที่น่าสังเกตว่า ภาครัฐบาลอุปถัมภ์ค้ำชูที่บิดาที่ให้ความคุ้มครองแก่พนักงานวิสาหกิจและลูกจ้างภาคเอกชนนั้นไม่กัน กล่าวคือพนักงานวิสาหกิจได้รับการคุ้มครองมากกว่าพนักงานเอกชน พนักงานวิสาหกิจได้รับการ

<sup>1</sup> แด คิลกวินยาร์ตัน, พัฒนาทางเศรษฐกิจ นโยบายรัฐบาลและความขัดแย้งในดินแดน ศึกษาแรงงานวิสาหกิจ, หน้า 8.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

ช่วยเหลือจากรัฐบาลในเรื่องของค่ารักษาพยาบาลและการศึกษาของบุตรแต่รัฐบาลปล่อยให้ชะตากรรมของลูกจ้างภาคเอกชนขึ้นต่อการอุปถัมภ์ของนายจ้างแต่ละคนไป โดยที่รัฐบาลมิได้มุ่งหมายที่จะกำหนดให้สวัสดิการของลูกจ้างภาคเอกชน เท่าเทียมกับของพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นที่น่าสังเกตว่าถ้าถิรัฐบาลอุปถัมภ์เงินที่บิดาที่ให้ความคุ้มครองแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจและลูกจ้างภาคเอกชนนั้นไม่กัน คือ พนักงานรัฐวิสาหกิจได้รับการคุ้มครองมากกว่าพนักงานเอกชน พนักงานรัฐวิสาหกิจได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลในเรื่องของค่ารักษาพยาบาลและการศึกษาของบุตร แต่รัฐบาลปล่อยให้ชะตากรรมของลูกจ้างภาคเอกชนขึ้นต่อการอุปถัมภ์ของนายจ้างแต่ละคนไป โดยที่รัฐบาลมิได้มุ่งหมายที่จะกำหนดให้สวัสดิการของลูกจ้างภาคเอกชน เท่าเทียมกับของพนักงานรัฐวิสาหกิจ

สำหรับนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจนั้น ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจแต่ละฉบับได้กล่าวถึง แนวนโยบายในการดำเนินงานทุกแผนที่ประกาศใช้ รวมทั้งการแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจหลายคณะในเวลาต่อมา เช่น อนุกรรมการพิจารณาเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของคณะปฏิวัติ พ.ศ.2515 คณะที่ปรึกษาส่วนองค์การของรัฐของหัวหน้าคณะปฏิวัติพ.ศ. 2515 คณะที่ปรึกษาส่วนองค์การของรัฐของนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2516 และคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงรัฐวิสาหกิจเป็นต้น แยกพิจารณาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ดังนี้

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) ในช่วงแรกของแผนได้กล่าวไว้ว่า รัฐจะดำเนินงานด้านรัฐวิสาหกิจในงานพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น การคมนาคม ส่วนด้านพลังงานก็จะจัดให้จำหน่ายในราคาถูกลงเพื่อสนองความต้องการของประชาชนและเลี้ยงตนเองได้ ด้านอุตสาหกรรม รัฐจะไม่ประกอบกิจการขึ้นใหม่หรือขยายอุตสาหกรรมที่มีอยู่แล้วอันจะเป็นการแข่งขันกับเอกชน ส่วนด้านพาณิชย์กรรมจะปล่อยให้เอกชนดำเนินการค้าอย่างเสรี โดยมีองค์การคลังสินค้าคอยดูแลความเคลื่อนไหวในด้านราคาและคอบพุงราคาให้อยู่ในระดับที่สมควรเพื่อช่วยเหลือผู้ผลิต ขณะที่ในช่วงที่สองของแผนฯ ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนกล่าวคือ รัฐจะหาการขยายกิจการรัฐวิสาหกิจ ที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยปรับปรุงการวิจัยด้านการตลาด การบริหารและการดำเนินงานให้การลงทุนเกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด รัฐจะส่งเสริมการลงทุนอย่างเสรีของเอกชนและจะไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนและรัฐจะประกอบการเฉพาะกิจการที่มีความสำคัญ เกี่ยวกับสาธารณสุข โภคภัณฑ์

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514) ในแผนพัฒนาฉบับนี้ได้กำหนดบทบาทของรัฐวิสาหกิจไว้ดังนี้คือ รัฐจะดำเนินการรัฐวิสาหกิจเฉพาะที่เกี่ยวกับสาธารณสุข โภคภัณฑ์เพื่อประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวม รัฐจะไม่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาใหม่เพื่อเป็นการแข่งขันกับภาคเอกชนรัฐจะส่งเสริม ปรับปรุงเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่เห็นสมควรจะรักษาเอาไว้ โดยจะปรับปรุงสมรรถภาพในการบริหารให้สูงขึ้น เพื่อให้สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องขอเงินอุดหนุนด้านการเงินจากรัฐ และรัฐจะควบคุมการขยายงานของรัฐวิสาหกิจให้ดำเนินการโดยเฉพาะในโครงการที่แน่นอนและเหมาะสมเท่านั้น<sup>2</sup>

1 มุสสดี สัตยมาณะ, รัฐวิสาหกิจไทย : องค์การและการจัดการ, (สำนักพิมพ์โอเคียน สโตร์ : กรุงเทพฯ), หน้า 22-23.

2 เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นี้ได้กำหนดนโยบายไว้อย่างชัดเจน มุ่งให้ความสำคัญในกิจการสาธารณูปโภคและอนามัยมากขึ้น ลดบทบาทรัฐวิสาหกิจที่แข่งขันกับเอกชน และเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมให้มากขึ้น โดยมีแนวทางดังนี้

ก. รัฐวิสาหกิจที่รัฐสนับสนุนให้ดำเนินการต่อไป ได้แก่ กิจการประเภทสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ ใช้เงินทุนสูง มีความสำคัญทางด้านอาหารและความมั่นคง รวมทั้งประเภทที่เห็นว่าจะมีการผูกขาดทางด้านราคาอีกด้วย

ข. จะไม่ตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมขึ้นมาเพื่อแข่งขันกับเอกชน วันแต่กรณีที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคและความมั่นคงปลอดภัยของชาติ

ค. ปรับปรุงนโยบายและการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการ

ง. ควบคุมแผนการลงทุนและการขยายงานให้อยู่ในขอบเขตตามนโยบายการเงินของรัฐ ให้เป็นไปโดยประหยัด และจัดทําแผนการลงทุนทั้งระยะสั้นและระยะยาว เพื่อให้เหมาะสมแก่การดำเนินงาน

จ. ทบทวนการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจทุกแห่งที่มีอยู่แล้ว เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด

จึงกล่าวได้ว่าในแผนพัฒนาฯ แต่ละฉบับ รัฐมุ่งส่งเสริมรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคที่เป็นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ จะไม่ประกอบกิจการด้านอุตสาหกรรมอันเป็นการแข่งขันกับเอกชนและปรับปรุงเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการที่ทันสมัย รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการอยู่เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อคนส่วนรวม ควบคุมโครงการขยายการลงทุนและการขยายงานรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามขอบเขตนโยบายการเงินของรัฐ ตลอดจนแก้ไขปรับปรุงระเบียบข้อบังคับเพื่อให้การดำเนินงานสะดวก รวดเร็วยิ่งขึ้นและศึกษาทบทวนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ว่าสมควรยกเลิกหรือคงไว้ จะเห็นว่านโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในแต่ละแผนจะ เน้นอยู่ 3 อย่างคือ ห้ามแข่งขันกับเอกชน เร่งรัดปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพ และจะลงทุนกิจการที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคเป็นหลัก นอกจากนี้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับต่อๆ มา มักจะมีแนวทางของแผนงานคล้ายๆ กัน เช่น ห้ามแข่งขันกับเอกชน เร่งรัดปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพ และจะลงทุนกิจการที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคเป็นหลัก เป็นต้น

#### 5.4.2 รัฐวิสาหกิจในฐานะภาคเศรษฐกิจเชิงยุทธศาสตร์

ลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการพัฒนาอุตสาหกรรมตั้งแต่ทศวรรษที่ 2503 ก็ได้แก่ การที่รัฐวิสาหกิจยังคงไว้ซึ่งสถานะที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจ เมื่อพิจารณาจากการเจริญเติบโตของ รัฐวิสาหกิจทั้งในแง่ของจำนวน ขนาดของทุนและขนาดการจ้างงาน การเติบโตของจำนวนรัฐวิสาหกิจ หลัง พ.ศ. 2500 สืบเนื่องมาจากสาเหตุประการหนึ่ง ก็คือ การที่รัฐบาลโอนธุรกิจของทุนขุนนาง กลุ่มจอมพลผิน ชุณหะวัณ และพล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ทั้งที่เป็นธุรกิจส่วนตัว และธุรกิจที่คนกลุ่มนี้ถือ ครอบครองบางส่วนมาเป็นของรัฐ อาทิเช่น บริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ โรงงานน้ำตาลสุพรรณบุรี โรงงานทอกระสอบอีสาน และโรงงานน้ำตาลชลบุรี เป็นต้น นอกจากนี้หลังพ.ศ. 2506 เมื่อจอมพลสฤษดิ์ถึงแก่อสัญกรรม รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ก็ได้โอนธุรกิจและหุ้นบางส่วนของจอมพลสฤษดิ์มาเป็นของรัฐอีก อาทิเช่น บริษัทวิทยุประพันธ์ ชนาคาร์เอเซีย บริษัทบูรพาสากลเศรษฐกิจ บริษัท กรุงเทพมหานคร และบริษัทวิจิตรก่อสร้าง เป็นต้น โดยผ่านกระบวนการอันนี้ จำนวนของรัฐวิสาหกิจได้เพิ่มขึ้นจากประมาณ 80 แห่ง เป็นมากกว่า 100 แห่งในระหว่างพ.ศ. 2500- 2513

นอกจากนี้การลงทุนของรัฐวิสาหกิจก็มีการเติบโตอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากรัฐบาลมุ่งปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเพื่อกระตุ้นการลงทุนของภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจที่มีการเติบโตอย่างค่อนข้างรวดเร็วในช่วงนี้ อาทิเช่น การไฟฟ้าประปา การสื่อสาร และการขนส่ง เป็นต้น ในพ.ศ.2513 รัฐบาลลงทุนในรัฐวิสาหกิจเท่ากับ 2,580 ล้านบาท และเพิ่มเป็น 2,923 6,820 18,798 และ 30,670 ล้านบาท ในพ.ศ.2516 2519 2522 และ 2523 ตามลำดับ เห็นได้ชัดเลยว่าในราว 1 ทศวรรษรัฐบาลได้ลงทุนในกิจการรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นประมาณ 11 เท่า แม้ว่าจำนวนรัฐวิสาหกิจจะมีไม่มาก เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนของวิสาหกิจในภาคเอกชนแต่รัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีนัยยะต่อระบบเศรษฐกิจมาก เมื่อพิจารณาจากในแง่ของประเภทอุตสาหกรรมขนาดของการจ้างงานและที่ตั้ง ดังที่ได้กล่าวมาข้างแล้วว่า รัฐวิสาหกิจจำนวนมากทำหน้าที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานให้แก่ธุรกิจภาคเอกชน เช่น เกี่ยวกับการให้บริการแก่หน่วยงานของรัฐ การดำเนินงานอย่างต่อเนื่องของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้จึงเป็นสิ่งจำเป็นอันขาดมิได้ หากการดำเนินงานเกิดการชะงักงันขึ้นแล้ว ก็จะต้องปล่อยให้เศรษฐกิจโดยรวมเกิดภาวะวิกฤติขึ้นโดยทันที ยิ่งกว่านั้น รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ยังตั้งอยู่ในบริเวณกรุงเทพมหานครและรอบๆ กรุงเทพมหานครอันเป็นศูนย์กลางของการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งเป็นศูนย์กลางทางการค้าและอุตสาหกรรมของประเทศ ดังนั้นความขัดแย้งทางด้านแรงงานในรัฐวิสาหกิจ จึงสามารถส่งผลกระทบต่อการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศไปพร้อมๆ กัน ตัวอย่างของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ก็ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าภูมิภาค การรถไฟ องค์การโทรศัพท์ องค์การท่าเรือ ยาสูบ การประปานครหลวง และการประปาส่วนภูมิภาค เป็นต้น นอกจากนี้แหล่งที่มาของอิทธิพลในทางเศรษฐกิจและการเมืองของรัฐวิสาหกิจมาจากขนาดในการจ้างงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งแต่ละแห่งมักจะจ้างเกินกว่า 5,000 คนขึ้นไป เช่น พ.ศ 2516 การรถไฟแห่งประเทศไทย 33,388 คน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย 11,642 คน โรงงานยาสูบ 9,699 คน องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย 7,463 คน การไฟฟ้านครหลวง 6,908 คน การประปานครหลวง 5,254 คนและ องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ 5,748 คน (ผังตารางที่ 5.3)

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ชัดเลยว่า ขนาดของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้นใหญ่มากในแง่ของการจ้างงาน ขนาดของการจ้างงานที่ใหญ่จึงทำให้สถานประกอบการของรัฐวิสาหกิจกลายเป็นที่รวมศูนย์ของลูกจ้างจำนวนมาก อันเป็นเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยให้ลูกจ้างมีศักยภาพที่จะรวมตัวเป็นกลุ่มก้อนได้ง่าย นอกจากนี้ การที่สินค้าหรือการให้บริการของรัฐวิสาหกิจมีสถานะที่ทรงความหมายต่อระบบเศรษฐกิจตลาดโดยรวม ก็ส่งผลให้พนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้ควบคุมเทคนิคของสถานประกอบการพลอยมีอำนาจต่อรองกับฝ่ายบริหารและกับรัฐบาลสูงตามไปด้วย ยิ่งกว่านั้นการที่รัฐวิสาหกิจที่สำคัญส่วนใหญ่ เช่น การไฟฟ้า การประปา องค์การโทรศัพท์ การท่าเรือ และการรถไฟ ฯลฯ ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร และบริเวณรอบๆ กรุงเทพมหานครด้วยแล้ว ก็เป็นเงื่อนไขอย่างหนึ่งที่ช่วยให้พนักงานสามารถสื่อสารกันได้สะดวกและเป็นไปอย่างรวดเร็ว การพบปะเพื่อดำเนินกิจกรรมต่างๆ ร่วมกันและการสร้างความสมานฉันท์ระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจก็เป็นไปได้โดยง่าย

ตารางที่ 5.3  
จำนวนรัฐวิสาหกิจ จำแนกตามขนาดของงบลงทุน  
ระหว่าง พ.ศ.2516-2519

ขนาดของงบลงทุน	2516	2517	2518	2519
0-100	2	2	2	2
101-500	8	8	8	8
501-1000	7	7	6	6
1001-2000	4	4	3	2
2001-3000	2	2	2	1
3001-4000	1	1	1	1
4001-5000	-	-	-	-
> 5001	7	7	7	7

หมายเหตุ : รวมพนักงานประจำ ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว  
ที่มา : รวบรวมจากนาง เรืองสวรรณ , การจัดองค์การรัฐวิสาหกิจ 2513, (สถาบันวิจัย  
สถาบันวิจัยพัฒนาบริหารศาสตร์, 2514)

แผนผังที่ 5.1  
แผนผังการจัดองค์การรัฐวิสาหกิจไทย



ที่มา : มุสดี ลัดดมาระ, รัฐวิสาหกิจไทย ; องค์การและการจัดการ, หน้า 48.

### 5.4.3 บทบาทของทุนขุนนางในรัฐวิสาหกิจ

การที่รัฐวิสาหกิจ นอกจากขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรีแล้วรัฐวิสาหกิจยังข้องเกี่ยวกับหน่วยงานต่างๆ อีกหลายหน่วยงาน อาทิ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานปรมาณู กระทรวงการคลัง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน รัฐมนตรีที่รัฐวิสาหกิจสังกัดคั่งอยู่ คณะกรรมการเพื่อปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ รัฐสภา และฝ่ายตุลาการ<sup>1</sup> ซึ่งตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจได้กำหนดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการและมีอำนาจสั่งการ ให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามแนวทางที่ตนให้ไว้ได้ ซึ่งแสดงถึงอำนาจอย่างกว้างขวางของนักการเมืองเหนือรัฐวิสาหกิจต่างๆ เช่น ตำแหน่งประธาน หรือกรรมการรัฐวิสาหกิจมักเป็นใกล้ชิดของนักการเมืองเจ้าของกระทรวงที่รัฐวิสาหกิจนั้นสังกัดเสมอ หรือไม่ก็รัฐมนตรีเจ้าของกระทรวงนั้นเป็นประธานกรรมการเอง ด้วยเหตุนี้เองการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจึงเกี่ยวพันและถูกรอบงาโดยอิทธิพลทางการเมือง ตลอดจนที่ปรากฏชัดเจนที่สุดของอิทธิพลทางการเมืองต่อรัฐวิสาหกิจ คือ การนำเอาระเบียบอุปถัมภ์เข้ามาใช้ในการบริหารบุคคลขององค์การจึงเป็นเหตุให้ นักการเมือง ข้าราชการประจำและพรรคพวก เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ โดยอาศัยอิทธิพลและอำนาจทางการเมืองเหล่านั้นจนกล่าวกันว่า รัฐวิสาหกิจเป็นที่พำนักของนักการเมืองและข้าราชการประจำ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจที่หารายได้ปีละมากๆ เช่น โรงงานยาสูบ สำนักงานสลากกินแบ่งจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่นักการเมืองที่มีอำนาจควบคุมดูแล นอกจากนั้นงานรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรแผ่นดินที่สำคัญเช่น ป่าไม้ แร่ธาตุ น้ำตาล และกระสอบ จะสังกัดกระทรวงผู้แทนทางการเมืองที่มีอำนาจเช่นกัน ดังแสดงในภาคผนวก ข พบว่าบรรดาคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ยุคของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จนถึงจอมพลถนอม กิตติขจร ดำรงตำแหน่งประธานหรือกรรมการในรัฐวิสาหกิจแทบทั้งคณะ ซึ่งแต่ละคนจะมีบทบาทตามขารมีทางการเมืองที่ตนมี เช่น กลุ่มจอมพลถนอม กิตติขจร-จอมพลประภาส จารุเสถียรจะควบคุมดูแลในรัฐวิสาหกิจที่สำคัญที่หารายได้ต่อบีคอนข้างมาก เช่น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โรงงานยาสูบ องค์การเชื้อเพลิง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การไฟฟ้านครหลวง การประปานครหลวง และองค์การเหมืองแร่ นอกจากนี้จะมีนักการเมืองและนายทหารระดับสูงเข้าเป็นกรรมการควบกันไปอย่างทั่วถึง เช่น พล.อ.กฤษณ์ สีวะรา คุมดูแลองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นต้น

### 5.4.4 ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจภายใต้การบริหารของทุนขุนนาง

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นกิจการขนาดใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก การดำเนินงานเพื่อผลกำไรคงมีอย่างจำกัด เนื่องจากต้องใช้เงินลงทุนค่อนข้างสูงและแหล่งเงินทุนที่สำคัญยังคงมาจากงบประมาณแผ่นดินซึ่งเป็นภาษีอากรของประชาชน หรือเงินกู้จากต่างประเทศและเงินกู้ในประเทศ นอกจากนี้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งไม่มีการประสานงานกัน จึงทำให้ต้นทุนการผลิตต่อหน่วยสูงกว่าที่ควรจะเป็น เช่น การขุดถนน การประปา และองค์การโทรศัพท์ มักต่างคนต่างทำจึงสะท้อนถึงประสิทธิภาพในการบริหารต้นทุนการผลิตได้อีกอย่างหนึ่งเช่นกันในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ใช้เงินปรับปรุงกิจการประปาถึง 2,000 ล้านบาท ซึ่งปรากฏว่าได้มีการใช้เงินจำนวนดังกล่าว



พัฒนากิจการมากขึ้น แต่เงินจำนวนดังกล่าวใช้ไปเพื่อให้อินจ้างรางวัล และมีการคอร์รัปชันอย่างกว้างขวาง<sup>1</sup> นอกจากนี้ธนาคารโลกยังได้แนะนำให้การงบประมาณปรับปรุงการบริหารการคลังให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเป็นเงื่อนไขก่อนให้เงินกู้สูงถึง 4,000 ล้านบาท การขาดประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจจะเห็นได้จากตารางที่ 5.4 พบว่า รายได้กับรายจ่ายระหว่างปีงบประมาณ 2504-2509 ขาดทุนแทบทั้งหมด อาจกล่าวในแง่ดีว่ารัฐวิสาหกิจในช่วงเริ่มแรกและอยู่ระหว่างขยายการลงทุน ทำให้การดำเนินงานจึงขาดทุน อย่างไรก็ตามหลังจากปีงบประมาณ 2512 เป็นต้นไปกิจการบางแห่งเริ่มมีกำไรให้เห็นอยู่บ้าง

ตารางที่ 5.4  
รายได้รัฐวิสาหกิจที่ว่างคลังระหว่าง พ.ศ.2504-2515  
หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	รายได้สังคลัง	งบประมาณรายจ่าย
2504	434	482
2505	428	368
2506	617	605
2507	609	670
2508	852	754
2509	812	734
2512	1,322	ก.ล.
2513	1,388	ก.ล.
2514	1,496	ก.ล.
2515	1,610	ก.ล.

ที่มา : สำนักข่าวเศรษฐกิจ, สำนักงบประมาณ, งบประมาณสังเขปประจำปีงบประมาณ 2509, 2515  
ฉบับที่ 5, (พระนคร: โรงพิมพ์สว่างทอง, 2508, 2514)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> ไสว พรหมขุนทอง, บทบาทของรัฐวิสาหกิจที่มีต่อการพัฒนาประเทศไทย, (สถาบันวิจัยสถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, 2518), หน้า 44-45.

5.4.5 ผลตอบแทนคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจะได้รับค่าตอบแทนในรูปของเบี้ยประชุมซึ่งอาจเป็นรายเดือนหรือรายครึ่งและรายได้อื่นในรูปของโบนัสทุกสิ้นปี สำหรับพนักงานรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ ผู้จัดการ รวมทั้งตำแหน่งอื่นๆ จะได้รับค่าตอบแทนในรูปของเงินเดือนและค่าจ้างตามลักษณะงาน ซึ่งแต่ละรัฐวิสาหกิจ จะมีเงินเดือนและค่าตอบแทนแตกต่างกันไปในการพิจารณาค่าจ้างและเงินเดือนจะพิจารณาจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งกำหนดโดย อัตราค่าครองชีพเป็นสำคัญ และอีกปัจจัยหนึ่งจะพิจารณาจากสังคมและสภาพแวดล้อมซึ่งกำหนดโดยตลาดแรงงาน อัตราค่าจ้างหรือเงินเดือนประเภทเดียวกัน อนาคตของและกฎหมายของประเทศ เช่น พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2518 กำหนดว่า "พนักงาน หมายถึง พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจและให้รวมถึงผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ และที่ปรึกษาคณะกรรมการที่ปรึกษาวิสาหกิจ..."<sup>1</sup> ดังนั้นค่าจ้างและค่าตอบแทนพนักงานรัฐวิสาหกิจในความหมายข้างต้นจะได้รับจึงอาจได้แก่ เบี้ยกรรมการ โบนัส เงินเดือน และค่าตอบแทนอื่นๆ ที่ไม่อยู่ในรูปตัวเงิน รัฐวิสาหกิจบางแห่งเฉพาะเงินเดือนและค่าตอบแทนสูงถึงร้อยละ 60 ของการดำเนินงาน<sup>2</sup> จึงเป็นเหตุผลว่าทำไมบรรดาทุนขุนนางทั้งหลาย จึงต้องเข้ามาเป็นคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจจำนวนมากในช่วงก่อน พ.ศ. 2516 จากตารางที่ 5.5 จะเห็นว่าในพ.ศ.2512 รัฐวิสาหกิจ 23 แห่ง มีกำไรรวม 1,484 ล้านบาท กำไรสุทธิเป็นร้อยละ 54.8 ของกำไรสุทธิของรัฐ ร้อยละ 38.9 ภาระเพื่อขยายงาน และร้อยละ 6.3 เป็นโบนัสแก่พนักงาน (เป็นเงินรวม 93 ล้านบาทโดยประมาณ) ดังนั้นการที่จอมพลประภาส จารุเสถียรเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจเป็นจำนวนมาก (ดังภาคผนวกที่ 3 จะเห็นว่าจอมพลประภาสเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจที่สำคัญไม่ต่ำกว่า 7 แห่ง) รัฐวิสาหกิจจึงเป็นแหล่งผลประโยชน์ที่สำคัญแห่งหนึ่งของกลุ่มทุนขุนนาง ดังนั้นปัญหาการคอร์รัปชันจึงมีเกิดขึ้นเมื่อทุนขุนนางกลุ่มถอนอม-ประภาสสิ้นอำนาจลง พบว่าจอมพลประภาสได้รับโบนัสพิเศษในการให้ผ่านครหลวงติดต่อกันนานถึง 16 ปี คิดเป็นราว 50 ล้านบาท<sup>3</sup> เป็นต้น

5.4.6 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับทุนขุนนาง

การที่รัฐวิสาหกิจเป็นแหล่งสะสมทุนที่สำคัญแห่งหนึ่งของบรรดาทุนขุนนาง ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศใน พ.ศ.2475 มา รัฐวิสาหกิจกลายเป็นแหล่งหาผลประโยชน์ของบรรดาผู้มีอำนาจทั้งหลายเรื่อยมาตลอด ยิ่งในช่วงระบอบทหารนิยมขึ้นมาอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จตั้งแต่ พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา รัฐวิสาหกิจกลายเป็นแหล่งธุรกิจยุทธศาสตร์ที่ต้องมีการแข่งขันหรือควบคุมอย่างกว้าง ในช่วงนั้นทหารกลุ่มอยุธยาจะครอบครองไว้เป็นเป็นจำนวนมาก หลังพ.ศ.2500 เป็นต้นมา รัฐวิสาหกิจยังคงเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของบรรดาทุนขุนนางจากกลุ่มสี่เสาเทเวศร์ ถึงแม้ว่านโยบาย

1 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจพ.ศ. 2518 มาตรา 4.  
 2 รายงานพิเศษ สยามรัฐรายวัน" งานและรัฐวิสาหกิจ(ตอน 2-12 รัฐวิสาหกิจที่ฐานะขั้นวิกฤต) ประจำวันที่ 7 มกราคม 2527, หน้า 11.  
 3 ศาสตราจารย์ไพจิตรและสังคีต หิริยะรังสรรค์, คอร์รัปชันกับประชาธิปไตย, หน้า 172.

การพัฒนาประเทศ ได้กำหนดจากทัศนภาพของรัฐวิสาหกิจลงและส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทเพิ่มขึ้นอีกด้วย แต่เนื่องจากรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่เกี่ยวข้องกับคนจำนวนมากเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของประเทศ และเกี่ยวกับสังคมดังนั้นรัฐบาลยังต้องคอยกำกับดูแลในรัฐวิสาหกิจส่วนนี้ไว้ ซึ่งประเทศกำลังพัฒนารัฐบาลจะพยายามเข้ามามีบทบาทในการดำเนินธุรกิจของเอกชนด้วย โดยรัฐพยายามสกัดกั้นการเข้าแทรกของเอกชน ซึ่งอาจจะสามารถเข้ามาแข่งขันกับรัฐวิสาหกิจได้ การที่รัฐให้เครดิตโดยตรงแก่รัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นการจูงใจการลงทุน ทำให้เอกชนถูกกีดกันออกจากตลาดของการได้เครดิตนั้น

## ตารางที่ 5.5

การจัดสรรกำไรองค์การรัฐวิสาหกิจไทย 10 อันดับแรกปีงบประมาณ 2512

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรัฐวิสาหกิจ	กำไรรวม	รายได้ของรัฐ		โบนัสพนักงาน		สำรองเพื่อขยายงาน	
		จำนวน	% ของกำไร	จำนวน	% ของกำไร	จำนวน	% ของกำไร
1. โรงงานยาสูบ	700	500	71.4	38	5.4	163	23.2
2. องค์การอศร ข่าไม้	112	65	58.1	8	7.2	39	34.7
3. องค์การเชื้อเพลิง	110	65	59.1	8	7.0	37	33.9
4. การไฟฟ้านครหลวง	150	60	40.0	11	7.0	80	53.0
5. การท่าเรือ	116	29	25.0	6	5.2	81	70.0
6. การรถไฟ	84	21	25.0	6	7.0	58	68.0
7. องค์การโทรศัพท์	72	18	25.0	5	6.9	49	68.0
8. องค์การ ร.ส.ท.	61	15	24.8	5	7.8	41	67.4
9. องค์การแก้ว	18	10	55.2	2	9.9	6	34.8
10. องค์การสรา	11	8	68.8	1	7.3	3	24.8
รวมทั้งรวม	1,484	813	54.8	93	6.3	577	38.9

ที่มา : สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงบประมาณ, งบประมาณเพื่อความก้าวหน้าทางงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ. 2513

โดยสังเขป, (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักพิมพ์, 2513), หน้า 21-22.

รวมทั้งรัฐพยายามปกป้องความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารของรัฐ ทำให้เกิดค่านิยมที่ไม่มีประสิทธิภาพในกฎหมาย ส่งผลทำให้เอกชนมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินธุรกิจสูง และมีโอกาสในการขยายกิจการที่จำกัดโดยเฉพาะธุรกิจขนาดเล็ก<sup>1</sup> ดังนั้นจึงรู้ได้ว่าการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจ มีผลต่องบประมาณและหนี้สิน รัฐมักจะปกป้องรัฐวิสาหกิจที่มีค่าใช้จ่ายสูงด้วยการแทรกแซง เพื่อให้การสนับสนุนทางการเงินหรือให้อภิสิทธิ์ทางการเงิน หรือ ภาษีค้ำจุนบ้างตบ้าง และเพราะค่าใช้จ่ายที่สูงของรัฐวิสาหกิจเป็นผลมาจากภาระของรัฐ รัฐจึงต้องวางกฎเกณฑ์เพื่อป้องกันรัฐวิสาหกิจจากการแข่งขันให้มากที่สุดซึ่งเป็นภาระของสังคม ซึ่งอาจทำให้กิจการต้องประสบความล้มเหลวหรือค้างอยู่ได้

จากการศึกษาของสวาท เข้มวงศ์ศรีพบว่านักธุรกิจจำนวน 136 ที่สัมภาษณ์เห็นว่าการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจยังไม่ดีร้อยละ 73.5 ขณะที่ร้อยละ 9.0 เห็นว่าผลการดำเนินงานดีสาเหตุที่ผลการดำเนินงานไม่ดีนักธุรกิจกว่าร้อยละ 54.0 เห็นว่าเป็นเพราะผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ ร้อยละ 31.0 เห็นว่าเป็นเพราะนโยบายรัฐบาลร้อยละ 7.0 เห็นว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจไร้ประสิทธิภาพ ร้อยละ 6.0 เป็นเพราะตลาดมีปัญหา และอีกร้อยละ 2.0 เป็นเพราะระบบงาน นอกจากนี้ในประเด็นที่ว่าแนวทางการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ นักธุรกิจกว่าร้อยละ 49.2 เห็นว่าควรให้เอกชนเข้าร่วมลงทุน ร้อยละ 37.1 เห็นว่าควรเปลี่ยนผู้บริหารและอีกร้อยละ 6.0 เห็นว่าควรปรับปรุงนโยบายของรัฐบาล และเปลี่ยนแปลงระบบงาน ส่วนอีกร้อยละ 4.5 เห็นควรลดพนักงาน การศึกษาของสวาท ยังได้ชี้ถึงความต้องการของนักธุรกิจในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจใดก่อนพบว่ารัฐวิสาหกิจ 10 อันดับแรก ที่นักธุรกิจเห็นว่าควรแปรรูป คือ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ร้อยละ 72.8 องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ร้อยละ 66.9 บริษัทการบินไทย จำกัด ร้อยละ 64.7 การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ร้อยละ 62.5 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ร้อยละ 60.3 การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ร้อยละ 60.3 บริษัทเคมิคอลไทย จำกัด ร้อยละ 53.7 ธนาคารกรุงไทย จำกัด ร้อยละ 52.9 การท่าเรือแห่งประเทศไทย ร้อยละ 49.3 และการไฟฟ้านครหลวง ร้อยละ 47.8

จากการศึกษาดังกล่าวพอจะเห็นว่า ผู้บริหารในรัฐวิสาหกิจต่างๆ ขาดประสิทธิภาพในการบริหารองค์กรซึ่งมีผลกระทบต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจและการที่ผู้บริหารเป็นข้าราชการเกษียณอายุ นักการเมืองและทหารซึ่งบุคคลเหล่านี้ไม่มีประสบการณ์ในการบริหารธุรกิจมาก่อน และเป็นเพียงการตอบแทนความชอบทางการเมือง ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้บริหารอุปถัมภ์ของผู้มีอำนาจทางการเมืองในแต่ละยุคแต่ละสมัยเท่านั้น ซึ่งจะทำให้พื้นฐานแห่งผลประโยชน์ของประชาชนจึงถูกบิดเบือนไป เนื้อหาสาระของนโยบายจึงขาดความชัดเจนและดำเนินต่อเนื่อง จึงนับเป็นผลเสียต่อการบริหารโดยแท้ขณะที่อุปสรรคสำคัญต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่ากลุ่มทุนอิสระจากกลุ่มการเมืองที่มุ่งหวังต้องการพัฒนาธุรกิจพื้นฐานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น จึงขาดความมั่นใจในนโยบายของรัฐบาล เช่น หากรัฐบาลกำหนดเงื่อนไขในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแล้วเอกชนก็ยังไม่มั่นใจหรือเชื่อใจได้แน่นอนว่าจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงอีก เพราะเท่าที่ผ่านมารัฐบาลมีนโยบายไม่แน่นอนเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ ผู้บริหารชุดใหม่ก็มักจะเปลี่ยนแปลงนโยบายและแผนงานตามมาเสมอ

<sup>1</sup> หลอย สิววิเศษ, การแปรรูปกิจการรัฐวิสาหกิจ: บทเรียนจากเศรษฐกิจแบบตลาด, (สถานศึกษาและวิจัยรัฐวิสาหกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 4-6.

<sup>2</sup> สวาท เข้มวงศ์ศรี, โอกาสทางการตลาดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ, (ศูนย์วิจัยธุรกิจและพาณิชย์ศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 4-20.

## 5.5 ทุนขุนนางไทยปัจจุบันและอนาคต

สำหรับประเด็นนี้ ผู้วิจัยแบ่งออกเป็นสองช่วง คือ ระหว่าง พ.ศ.2516-2533 และระหว่างพ.ศ.2534-2538 เพื่อเป็นการสำรวจขุมข่ายธุรกิจของทุนขุนนางสมัยใหม่ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐ หรือการรวมตัวของกลุ่มทหารในการดำเนินธุรกิจ ตลอดจนสำรวจขุมข่ายธุรกิจของกลุ่มทุนที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมืองของไทยในปัจจุบัน อันเป็นการสะท้อนถึงทิศทางของทุนขุนนางไทยในสถานการณ์ปัจจุบัน ว่าได้มีการปรับเปลี่ยนไปตามเงื่อนไขของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่

### 5.5.1 ทุนขุนนางไทย (พ.ศ.2516-2533)

อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนผ่านในแง่เนื้อหาของทุนขุนนางอีกราวะหนึ่งซึ่งจุดเปลี่ยนผ่านที่กล่าวนี้เป็นการเชื่อมต่อบริเวณประวัติศาสตร์ระหว่างช่วงก่อน พ.ศ.2500 และเปลี่ยนผ่านมาสู่ช่วงหลัง พ.ศ.2500 อันมีเป็นช่วงที่มีการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจของประเทศโดยรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุนทุนนิยมในประเทศแทนการปฏิเสธรูปแบบทุนนิยมเหมือนรัฐบาลช่วงก่อนหน้า การสิ้นสุดการปกครองของรัฐบาลทหาร พ.ศ.2516 ก็เป็นจุดปรับเปลี่ยนอีกครั้งหนึ่งที่หันทางการเมืองหรือทางการเมืองซึ่งส่วนใหญ่จะมาจากนายทุนนักธุรกิจ ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีพลังต่อรองทางการเมืองสูงขึ้นมาภายหลังที่เป็นอิสระเมื่อสิ้นสุดรัฐบาลทหารที่ปกครองประเทศติดต่อกันอย่างยาวนาน อย่างไรก็ตามนายทุนนักธุรกิจมีความอ่อนแอเกินกว่าที่จะเป็นฝ่ายนำในการพัฒนาประชาธิปไตยและระบบทุนนิยมให้ก้าวหน้าได้ และเป็นระบบที่ยอมรับดังเช่นระบบราชการซึ่งเป็นระบบหลัก เป็นแกนนำในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศมาช้านาน นอกจากนี้กลุ่มทุนบางกลุ่มยังคงเกาะเกี่ยวกับระบบราชการเพื่อหาผลประโยชน์และได้ประโยชน์ประโชยกับกลุ่มอำนาจเก่า (กองทัพ) เพื่อความได้เปรียบในการแข่งขันและเป็นแนวทางไปสู่การผูกขาดในธุรกิจประเภทนั้นๆ ดังนั้นระบบการเมืองในช่วงนี้จึงเป็นผสมผสานทั้งตัวแทนจากระบบราชการ ตัวแทนจากภาคธุรกิจอย่างหลากหลายเข้าไปเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในการกำหนดนโยบายของประเทศ ตัวอย่างเช่นในสมัยรัฐบาลพลเรือนระหว่าง พ.ศ.2515-2520 ตั้งแต่รัฐบาลสัญญาธรรมศักดิ์ถึงรัฐบาลธานินทร์ กรัยวิเชียร สัดส่วนของนักธุรกิจในคณะรัฐบาลอยู่ระหว่างร้อยละ 3.7-39.3 โดยนักธุรกิจเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในรัฐบาลเสนีย์ ปราโมช และสัดส่วนที่ต่ำมากในสมัยรัฐบาลสัญญาธรรมศักดิ์ คือร้อยละ 3.7 ในสมัยแรกและกระโดดขึ้นเป็นร้อยละ 9.7 ในสมัยที่สอง ในสมัยรัฐบาลธานินทร์สัดส่วนนักธุรกิจเพียงร้อยละ 5.5 เท่านั้น ส่วนสมัยรัฐบาลคึกฤทธิ์มีสัดส่วนนักธุรกิจร้อยละ 25.0<sup>1</sup> อย่างไรก็ตามกลุ่มข้าราชการโดยเฉพาะทหารยังคงเป็นกลุ่มอำนาจเก่าที่ยังคงมีบทบาทอยู่มากและยังมีความสำคัญต่อการเลือกผู้นำประเทศ รวมทั้งยังเป็นเพียงจักรทางการเมืองที่แสดงบทบาทเดิมๆ อยู่เสมอ จะเห็นได้จากการยึดอำนาจเมื่อ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519, 20 ตุลาคม พ.ศ.2520, 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 และความพยายามที่จะยึดอำนาจอีกสองครั้งที่ไม่สำเร็จเมื่อ 1-3 เมษายน พ.ศ.2524 และ 9 กันยายน พ.ศ.2529 จึงชี้ได้ว่ากองทัพยังคงมีความสำคัญต่อการเมืองไทยไม่น้อย ส่วนการกำหนดตัวผู้ประเศนั้น จะเห็นได้จากหลังยึดอำนาจเมื่อ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 กองทัพเลือกนายธานินทร์ กรัยวิเชียรขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี และกองทัพโดยทหารหม่อมได้สนับสนุนให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีเป็นคนต่อมา รวมทั้งกดดันให้รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณซึ่งเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ต้องยอมให้ผู้นำ

<sup>1</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ.2475-2530, (สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532)

กองทัพเข้ามาเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล พร้อมกับกดดันให้รัฐบาลต้องสร้างประเพณีใหม่ที่ผู้รัฐบาล  
กับผู้นำกองทัพต้องร่วมรับประทานอาหารกันทุกวันพุธ

### 1) รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

เป็นผู้นำกองทัพที่ได้รับการสนับสนุนจากทหารให้ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี และยอมรับ  
เงื่อนไขทางการเมืองที่ว่า นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งซึ่งกล่าวกันว่ามี การซื้อเสียงกันมาก  
ในการเลือกตั้งครั้งนั้น ภายใต้การนำของนายฯ ท่านนี้ นอกจากการเมืองที่เป็นปัญหาพื้นฐานเดิม  
อยู่แล้ว ทางด้านเศรษฐกิจรัฐบาลต้องประสบปัญหาทั้งภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำทั่วโลก ประกอบกับการ  
ถีบตัวขึ้นของราคาน้ำมันของโลก จึงส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยที่หมักคั่วตัวเองเข้ากับระบบ  
เศรษฐกิจโลก การแก้ปัญหาที่กล่าวนี้สำหรับรัฐบาลเพียงอย่างเดียวดูเหมือนจะเป็นสิ่งที่ยากเกินไปความ  
คิดคั่งกล่าวนี้ จึงเป็นการเห็นสอดคล้องของบรรดานายทุนนักธุรกิจทั้งหลายที่ต้องการเข้ามามีบทบาทใน  
เรื่องดังกล่าวนี้ นอกจากเป็นการแก้ปัญหาของชาติแล้วยังเป็นการรักษามลประโยชน์ของกลุ่มคนอีกด้วย  
ประกอบกับบรรดาพ่อค้าได้มีการรวมตัวจัดตั้งสมาคมการค้าต่างๆ ขึ้นเป็นจำนวนมากและมีการประสาน  
ร่วมมือกันรวมตัวกัน เรียกว่า คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน (กกร.) ซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนจาก  
กลุ่มธุรกิจการค้า กลุ่มอุตสาหกรรม และกลุ่มสถาบันการเงิน โดยมีนายอวบ วสุรัตน์ นายถาวร  
พรประภา และนายบุญชู โรจนเสถียรเป็นตัวแทนของแต่ละกลุ่มประสานงานกับนายสถาพร กวิตานนท์  
ซึ่งเป็นตัวแทนของทางราชการ เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับภาคเอกชนอย่างเป็นทางการ  
เรื่องดังกล่าวก่อนเสนอไปยังพลเอกเกรียงศักดิ์ ซึ่งก็เห็นชอบพร้อมได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาความ  
ร่วมมือภาครัฐและเอกชนขึ้นเพื่อหาแนวทางร่วมกัน อย่างไรก็ตามเนื่องจากมีความเห็นไม่ตรงกันหลาย  
ด้านทำให้การทำงานจึงชะงักลงรวมทั้งผู้ร่วมก่อการหลายคนได้เข้าสู่ทางการเมือง ที่กล่าวนี้จึงชี้ได้ว่า  
แนวโน้มที่กลุ่มทุนธุรกิจจะเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายของรัฐมีเพิ่มขึ้น ความพยายามเหล่านั้น  
จะเห็นได้จากความพยายามจัดตั้งคณะกรรมการภาครัฐและเอกชน (กรอ.) ซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นทาง  
การ<sup>1</sup> รวมทั้งแนวโน้มที่บรรดานักธุรกิจเข้าไปกำหนดนโยบายในฐานะรัฐบาลก็มีเพิ่มขึ้นโดยมีสัดส่วน  
จำนวนนักธุรกิจจากร้อยละ 15.0 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 21.7 ในสมัยสุดท้ายของรัฐบาลเกรียงศักดิ์<sup>2</sup>

### 2) รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

เป็นนายกรัฐมนตรีที่ได้รับการสนับสนุนจากทหารหมู่กลุ่มยังเติร์กและทหารกลุ่มนี้ได้เข้า  
มามีบทบาททางการเมืองตลอด 8 ปีของการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกเปรม และในช่วง  
นี้เองที่มีการแบ่งรุ่นของทหารในกองทัพเกิดขึ้น จนนักวิชาบางท่านสรุปว่าพลเอกเปรมกลายเป็นปัญหา  
ต่อทั้งกองทัพและระบอบการเมืองไทย<sup>3</sup> อย่างไรก็ตามในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรมได้มีบรรดานายทุน  
นักธุรกิจจำนวนมากเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจทั้งในคณะรัฐบาลโดยผ่านพรรคการเมือง  
เมืองต่างๆ ตลอดทั้ง 8 ปี พบว่า มีสัดส่วนนักธุรกิจในคณะรัฐบาลอยู่ระหว่างร้อยละ 28.2-51.1 มี  
สัดส่วนสูงสุดในสมัยเปรม 5 และต่ำสุดในสมัยเปรม 2 นอกจากนั้นความพยายามจัดตั้งองค์กรร่วมมือ

<sup>1</sup> สุเนตรตรา สังข์สุวรรณ, กรอ.กับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย, (วิทยานิพนธ์  
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534)

<sup>2</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup> อุกฤษณ์ ปัทมานันท์, บทบาทชนชั้นนายทุนไทยจากปี 2519 ถึงปี 2534, (ใน รัฐ ทุน  
เจ้าพ่อท้องถิ่นกับสังคมไทย โดยผาสก พงษ์ไพจิตรและสังคีต พิริยะรังสรรค์ บรรณาธิการ ศูนย์ศึกษา  
เศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 68.

อย่างเป็นทางการจึงเกิดขึ้นเป็นรูปธรรมโดยการประสานประโยชน์กันทั้งสองฝ่าย ดังนั้นคณะกรรมการร่วมเมืองภาครัฐกับเอกชน (กรอ.) จึงได้รับการยอมรับเป็นอย่างดีจากรัฐบาลชุดนี้ แสดงให้เห็นว่ากลุ่มทุนได้สานคงพลังของตนขึ้นมามีบทบาทในการเมืองเพิ่มขึ้นตามลำดับ ดังนั้นมาตรการหลายอย่างของรัฐบาลจึงเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อกลุ่มทุน เช่น เมื่อเศรษฐกิจตกต่ำช่วงปลายทศวรรษ 2520 รัฐบาลได้ใช้มาตรการปรับตัวเศรษฐกิจ (Economic Adjustment) อันเป็นการใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบใหม่จากเดิมเน้นพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้ามาเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกโดยใช้กลไกทางการเงินด้วยการลดอัตราแลกเปลี่ยน ให้สินเชื่อกู้ส่งออก เปลี่ยนแปลงค่าธรรมนิยมและภาษีต่างๆ เพื่อให้การส่งออกมีความสะดวกคล่องตัว รวมทั้งควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ที่กล่าวนี้ได้สะท้อนถึงบทบาทของชนชั้นนำทุนไทยที่สามารถแทรกเข้าไปในการกำหนดนโยบายของประเทศได้เป็นครั้งแรก และยังสามารถผลักดันให้รัฐบาลเข้าไปลงทุนในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่เช่น โครงการ Eastern Seaboard ซึ่งเกิดจากการประสานผลประโยชน์กันระหว่างนายทุนไทยกับนายทุนต่างชาติ

### 3) รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

เป็นนายกรัฐมนตรีที่มาจากรพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งจำนวนมากที่สุด ในการเลือกตั้งวันที่ 24 กรกฎาคม 2531 พลเอกชาติชายเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ทางการเมืองสูงคนหนึ่ง และผ่านเหตุการณ์สำคัญทางการเมืองของไทยมาตลอด จากประสบการณ์เหล่านี้ทำให้พลเอกชาติชายสามารถประสานประโยชน์กับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ได้ดีทั้งกองทัพ และพรรคการเมืองต่างๆ รวมทั้งการสร้างเครือข่ายระหว่างประเทศได้ดีด้วย นโยบายที่รัฐบาลพลเอกเปรมได้สร้างไว้ได้แสดงอันสืบเนื่องในสมัยรัฐบาลชาติชาย การกระตือรือร้นของเศรษฐกิจโลกและการพึ่งหลายของประเทศสังคมนิยมหลักๆ ได้ทำให้ภาวะทางการเมืองในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์มีความมั่นคงขึ้น ด้วยประสบการณ์ที่ถูกหล่อหลอมมาอย่างยาวนาน เมื่อขึ้นเป็นผู้นำประเทศพลเอกชาติชายจึงถือเป็นโอกาสดีในอันที่จะสร้างบรรยายการลงทุนในภูมิภาคนี้ ดังนั้นรัฐบาลจึงดำเนินโครงการลงทุนขนาดใหญ่ต่างๆ จำนวนมากทั้งในและต่างประเทศ ในประเทศที่สำคัญ เช่น สานต่อโครงการ Eastern Seaboard, Southern Seaboard โครงการเกี่ยวกับระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานขนาดใหญ่จำนวนมาก รวมทั้งความพยายามที่จะสร้าง Gateway หรือ DPZ ในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์โดยมีไทยเป็นศูนย์กลางนั้น ได้เป็นปัจจัยกระตุ้นให้เกิดการลงทุนจากนักลงทุนไทยและนักลงทุนต่างชาติอย่างกว้างขวาง ทั้งการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม อสังหาริมทรัพย์ และตลาดทุน ซึ่งนักธุรกิจไทยได้มีการยอมรับและได้กระจายการลงทุนในภาคธุรกิจที่ให้ผลตอบแทนสูงอย่างกว้างขวาง เช่น ตลาดทุนหรือธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก จึงกล่าวได้ว่าภายใต้การบริหารของรัฐบาลที่มาจากตัวแทนทุนนั้น ได้เสริมสร้างพลังทางเศรษฐกิจให้กลุ่มอย่างกว้างขวาง รวมทั้งความพยายามที่จะสร้างเครือข่ายแหล่งผลประโยชน์ใหม่เข้าไปสู่ประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากนี้กลุ่มทุนยังสามารถฉวยตัวขึ้นมาเป็นกลุ่มนำทางการเมืองและทางเศรษฐกิจได้เป็นครั้งแรก นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา อีกทั้งสัดส่วนของนักธุรกิจในคณะรัฐบาลสูงถึงร้อยละ 66.7 และภายในพรรค

1 ผาสุก พงษ์ไพจิตร, เทคโนโลยีครุฑ นายทุน นายพล : การเมืองและการกำหนดนโยบายในประเทศไทย, (เอกสารวิชาการฉบับที่ 5 /2534 ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 1.

ชาติไทยเองมีภาพพจน์เป็นพรรคของนักธุรกิจแล้ว ยังเป็นพรรคที่มีผู้มีอิทธิพลหรือเจ้าพ่อท้องถิ่นอยู่เป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้ทำให้รัฐบาลชาติชายจึงถูกมองว่ามีพฤติกรรมคอร์รัปชันอย่างกว้างขวาง จนถูกยึดอำนาจจากกลุ่มทหารในที่สุด

### 5.5.2 ทูตขุนนางไทย (พ.ศ.2534-2538)

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเกิดขึ้น เมื่อคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือ รสช. นำโดยนายทหาร จปร.5 ได้ยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเรือนเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 เป็นปรากฏการณ์สำคัญที่ชี้ให้เห็นถึงความพยายามที่จะกลับเข้ามาสู่อำนาจทางการเมืองของทหารอีกครั้งหนึ่ง หลังจากกลุ่มทุนขึ้นมามีบทบาทในการกำหนดนโยบายของประเทศระยะหนึ่ง การยึดอำนาจครั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่านักการเมืองใช้อำนาจเกินขอบเขต (ล้ำ สันก้องทัตและข้าราชการประจำ) ด้วยผลสืบเนื่อง 5 ประการ<sup>2</sup> คือ 1) ใช้ตำแหน่งหน้าที่การงานแสวงหาผลประโยชน์ 2) ใช้อำนาจข่มขู่ข้าราชการประจำ 3) รัฐบาลเพด็จการในสภา 4) ทำลายสถาบันทหารและ 5) บิดเบือนคติสัมถ้างสถาบันพระมหากษัตริย์ เหตุผลดังกล่าวนี้ทำให้รัฐมนตรีและนักการเมืองกว่า 25 คนถูกอายัดทรัพย์สิน แต่ภายหลังการสอบสวนของคณะกรรมการตรวจทรัพย์สิน (คตส.) ได้ประกาศยึดทรัพย์สินนักการเมืองจำนวน 10 คน<sup>3</sup> โดยให้ทรัพย์สินที่ยึดมาตกเป็นทรัพย์สินแผ่นดินเป็นเงินรวมทั้งสิ้น 1,917.86 ล้านบาท ภายหลังจากได้มีการวินิจฉัยตามคำร้องอุทธรณ์การยึดทรัพย์สินต่อศาลแพ่ง เพื่อรวบรวมคำร้องขอเสนอต่อศาลฎีกาวินิจฉัย ผลการวินิจฉัยปรากฏว่า การยึดทรัพย์สินของคตส.ไม่ชอบด้วยกฎหมายและวิธีการพิจารณาไม่ได้ให้ความเป็นธรรมตามที่ถูกต้อง<sup>4</sup>

#### 1) คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.)

ทหารกลุ่มนี้มีสายสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มถนอม-ประภาส แสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมที่ว่า ผู้นำทหารคือผู้ปกครองประเทศ ดังนั้นเมื่อนายทหารจปร.5 ก้าวขึ้นมาคุมกำลังในกองทัพจึงเพียรพยายามสร้างพันธมิตรให้เป็นจริง ด้วยการสร้างอำนาจทางการเมือง และสร้างฐานเศรษฐกิจเจรจาดังรองบรรดานักการเมืองและนักธุรกิจต่างๆ ให้กลับเข้ามาอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของกลุ่มตน หลังจากที่มีฝ่ายทุนและนักการเมืองเติบโตขึ้นหลังพ.ศ.2516 เป็นต้นมา ซึ่งทั้งกลุ่มทุนและนักการเมืองได้ให้การตอบรับเป็นอย่างดี เช่น รวบรวมบรรดานักการเมืองจากหลากหลายกลุ่มหลายพรรคก่อตั้งพรรคสามัคคีธรรมเพื่อ

<sup>1</sup> สังคีต หิริยะรังสรรค์, พรรคชาติไทย : จากกลุ่มขอยราชครูถึงกลุ่มเจ้าพ่อท้องถิ่น, (ในจิตสำนึกและอุดมการณ์ของขบวนการประชาธิปไตยร่วมสมัย โดยสังคีต หิริยะรังสรรค์และผาสุกพงษ์ไพจิตรบรรณาธิการ, ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 38.

<sup>2</sup> โบรคคุณแดงการันต์คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับที่ 1 เรื่อง เหตุผลการเข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ ประกาศเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534

<sup>3</sup> ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับที่ 26 เรื่อง ให้อายัดทรัพย์สินและห้ามจำหน่ายโอนทรัพย์สิน ประกาศ ณ วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2534 และคำสั่งคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 5/2534 เรื่องให้ทหารอายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินใดๆ

<sup>4</sup> คำอุทธรณ์ของนักการเมือง, การยึดทรัพย์สินนักการเมืองไทย, (สยามออสมานแนค, 2533-2534 บริษัท สยามบรรณ จำกัด), หน้า 73-80.



เป็นฐานอำนาจให้ทหารกลุ่มนี้ของบรรดานักการเมือง ขณะที่นายทุนนักธุรกิจต่างเชื่อเชิญนายทหารกลุ่มนี้เป็นประธาน กรรมการหรือที่ปรึกษาอย่างกว้างขวาง นักวิชาการบางคนกล่าวว่าการทหารกลุ่มนี้ได้พยายามปรับเปลี่ยนบทบาทตัวเองไม่จำกัดเฉพาะด้านการเมืองการปกครองเท่านั้นแต่ยังเข้าไปข้องเกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจด้วย โดยพยายามสร้างเครือข่ายอำนาจของตนไปยังพันธมิตรกับนายทุนที่คิดทั้งหลาย ที่ทำสวนเกษตร สวนป่า สนามกอล์ฟเพื่อให้ได้มาซึ่งรายได้แหล่งใหม่ๆ หากเปรียบกองทัพเหมือน Coperate แล้ว สภาพการเงินของกองทัพคงอยู่ในฐานะที่ย่ำแย่ไม่มียอด เพราะแหล่งรายได้เริ่มหดหายไป ดังนั้นความพยายามที่จะเข้าไปจัดสรรที่ดินเสื่อมโทรมหรือที่ดินของกองทัพในเขตเมืองจึงเป็นแนวทางใหม่ที่กองทัพให้ความสนใจ<sup>1</sup> ดังนั้นการก้าวขึ้นสู่หิ้งอำนาจสูงสุดของรัฐไม่เพียงแต่เป็นเป้าหมายหลักเท่านั้น แต่ยังมีเป้าหมายที่จะแสวงหาผลประโยชน์เบี่ยงเบนไปจากการจัดสรรที่ดินที่ใหญ่ในเขตป่าสงวนหรือป่าที่ก้างเสื่อมโทรมอีกด้วย ทั้งนี้จะสะท้อนได้จากการดำเนินโครงการ คจก. ของ รสช. ซึ่งเป็นการผลักดันจากกลุ่มทุนที่เป็นพันธมิตรที่มีธุรกิจเกี่ยวกับธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่ จึงชี้ได้ อีกประการหนึ่งว่า ฝ่ายทุนยังไม่สามารถสถาปนาทางการเมืองของกลุ่มตนได้แน่ชัด ทุนยังจะต้องต่อสู้กับกลุ่มอำนาจดั้งเดิมที่มีกองทัพเป็นตัวนำ ทุนยังไม่สามารถก่อตั้งฐานะอำนาจที่ชอบธรรมของตนในกระบวนการทางการเมืองที่เป็นทางการได้<sup>2</sup> ทั้งนี้ฝ่ายทุนสามารถก้าวผ่านขึ้นมาสู่ยอดคนสุดท้ายทางการเมืองได้แล้วในสมัยรัฐบาลชาติชาย นอกจากนี้ทหารกลุ่มนี้ยังได้มีเจตจำนงสืบทอดอำนาจทางการเมืองไม่น้อยกว่า 10 ปีโดยมีกองทัพเป็นฐานรองรับ ดังจะเห็นจากลำดับการสืบทอดอำนาจในกองทัพของทหารกลุ่มนี้ เริ่มจากพลเอกสุจินดา คราประยูร-พลเอกอิสระพงษ์ หนุ่แก้ว-พลเอกวิโรจน์ แสงสนิท ส่วนจปร.5 และข้ามรุ่นไปที่จปร.รุ่น 12 นำโดยพล.ท.ชัยณรงค์ หนุ่แก้วและพล.ท.สาภา ชูศรีลา ส่วนตำแหน่งสำคัญ ในกองทัพได้มีการจัดสรรอย่างครบครันในหมู่พวกห้อง ดังนั้นกล่าวได้ว่าความพยายามใช้อำนาจและการใช้ตำแหน่ง เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการเงินและความมั่นคงทางทรัพย์สินเป็นปรากฏการณ์ที่แทบจะหลีกเลี่ยงไม่พ้นในระบอบที่มีการรวมศูนย์อำนาจ รวมทั้งความพยายามของ รสช. ที่จะให้รัฐบาลที่ตนตั้งขึ้น อนุมัติการจัดสรรงบประมาณหรืออาวุธให้เป็นการล่วงหน้าเป็นเวลาถึง 10 ปี ชี้ให้เห็นว่าผู้นำทหารพยายามให้ได้มาซึ่งค่าตอบแทนจากการซื้อขายอาวุธซึ่งถือเป็นสิทธิอันชอบธรรมของกองทัพในรูปของการจัดสรรงบประมาณ การซื้อขายอาวุธจากรายได้ของรัฐบาลอย่างที่เคยเป็นมาและการได้ส่วนแบ่งจากความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจ ในรูปของอภิสิทธิ์ที่กองทัพเคยได้รับ จึงนับเป็นการก่อตัวระบอบทุนขุนนางสมัยใหม่ขึ้น

## 2) กลุ่มธุรกิจการเมือง

พรรคการเมือง-กลุ่มทุน เมื่อกลุ่มทหารถูกตีกรอบด้วยพลังของสังคม ขณะที่พรรคการเมืองซึ่งถูกถือถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนจึงเข้ามาทดแทนการขาดหายไปของกลุ่มทหาร ดังนั้นนายทุนนักธุรกิจจึงเข้ามาบทบาทสำคัญทางการเมืองเพิ่มขึ้นตามลำดับ บางครั้งบทบาทของกลุ่มการเมืองและกลุ่มทุนมักเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์จำนวนมหาศาลจากการบริหารประเทศเสมอ พิจารณาความสัมพันธ์ในพรรคการเมืองต่างๆ ของไทยกับกลุ่มทุน (ดังตารางที่ 5.6) สำหรับเหตุผลที่กลุ่มทุนต้องทำเช่นนั้น

<sup>1</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร, เหลียวหลังแลหน้าเศรษฐกิจการเมืองไทย, (ในรัฐ ทุน เจ้าพ่อห้องดินกับสังคมไทย โดยผาสุก พงษ์ไพจิตรและสังคีต พิริยะรังสรรค์ บรรณาธิการ ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจการเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 57.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

เพราะต้องการได้สิทธิพิเศษจากรัฐบาลในโครงการลงทุนต่างๆ และการอำนวยความสะดวกในการดำเนินธุรกิจ รวมทั้งตำแหน่งสำคัญในรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล เพื่อจะให้นโยบายเหล่านั้นไม่มีผลกระทบต่อธุรกิจของคน หากสำรวจกลุ่มทุนที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมืองของไทยในปัจจุบัน พบว่า กลุ่มทุนธนาคารพาณิชย์ กลุ่มยูคอม กลุ่มสุราทิพย์จะให้การสนับสนุนทุกพรรคการเมือง ส่วนกลุ่มทุนอื่นๆ จะให้การสนับสนุนพรรคการเมืองที่ตนเองมีความสัมพันธ์มาก่อน เช่น กลุ่มซีพี กลุ่มกฤษดาพานคร และกลุ่มบ้านฉางให้การสนับสนุนพรรคความหวังใหม่ ขณะที่กลุ่มสามารถ กลุ่มชินไทย กลุ่มสหวิริยา กลุ่มอิตัลไทย และกลุ่มจัสมินให้การสนับสนุนพรรคชาติพัฒนา เป็นต้น การสนับสนุนนี้เป็นไปโดยไม่เปิดเผย อย่างไรก็ตามการให้การสนับสนุนพรรคการเมืองของกลุ่มทุนเป็นสิ่งที่อยู่คู่กับระบอบประชาธิปไตยมายาวนาน ดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกาเองที่เป็นต้นแบบของระบอบนี้ มีกลุ่มนักธุรกิจให้เงินอุดหนุนพรรคการเมือง 2 พรรค เป็นจำนวนมากทั้งเป็นไปโดยเปิดเผยและไม่เปิดเผยเช่นกัน อาทิ พรรคเดโมแครต ของประธานาธิบดีคลินตัน มีกลุ่มทุนให้การสนับสนุนดังนี้ กลุ่มมอร์แกนดาเนินธุรกิจผลิตและขายอาวุธทั่วโลก กลุ่มคูปองท์ผลิตสี กลุ่มธุรกิจสื่อสารโทรคมนาคมและธุรกิจบันเทิงต่างๆ ขณะที่พรรคริพับลิกัน กลุ่มทุนให้การสนับสนุนดังนี้ กลุ่มร็อกกีเฟลเลอร์ ผูกขาดน้ำมันทั่วโลก กลุ่มซิคาโก ผลิตรถยนต์และเครื่องบิน กลุ่มฟอร์ด ผลิตรถยนต์และเครื่องบิน<sup>2</sup> เป็นต้น

### 5.5.3 แผลงผลประโยชน์

1) งบประมาณ เริ่มมีขึ้นในสมัยรัฐบาลเผด็จการจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แล้ว ด้วยการใช้อำนาจคณะปฏิวัติฉบับที่ 57 ด้วยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ปัจจุบัน งบประมาณการคลังยังคงมี แต่ไม่อาจมีกลไกของสังคมนตรวจสอบได้ หากเมื่อพิจารณาเงินงบประมาณประจำปีที่จัดสรรในด้านการป้องกันประเทศนั้น พบว่า ตั้งแต่ พ.ศ.2518-2534 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณด้านนี้เป็นเงินรวม 513,829 ล้านบาท โดย พ.ศ.2518 เป็นเงิน 8,093 ล้านบาท (ร้อยละ 17.9 ของรายจ่ายทั้งหมดและร้อยละ 2.7 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ) และใน พ.ศ. 2534 เป็นเงิน 66,464 ล้านบาท (ร้อยละ 18.3 ของรายจ่ายทั้งหมด และร้อยละ 2.9 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ)<sup>3</sup> หากเฉลี่ยต่อปีงบประมาณทางทหารจะได้รับการจัดสรรสูงถึงร้อยละ 45.1 ของรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศตลอดช่วง 17 ปีที่ผ่านมา

2) รัฐวิสาหกิจ เป็นแหล่งรายได้ของผู้นำทางการเมืองมายาวนานนับตั้งแต่พ.ศ.2490 สมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงครามแล้ว ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจยังคงเป็นแหล่งผลประโยชน์ของผู้นำทางการเมืองและผู้นำทางการเมืองทหารมาตลอด โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่ให้ผลตอบแทนสูง เช่น สถานีงานสลากกินแบ่งรัฐบาล องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย บริษัทการบินไทย การไฟฟ้านครหลวง การสื่อสารแห่งประเทศไทย และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย หน่วยงานเหล่านี้จะมีนายทหารเป็นคณะกรรมการจำนวนมากก่อนพ.ศ.2535 หลังจากที่รัฐบาลอานันท์

<sup>1</sup> ผู้จัดการรายสัปดาห์, 9-15 กันยายน 2539

<sup>2</sup> มติชน, 15 ธันวาคม 2539

<sup>3</sup> อธิราช กาญจนอักษร, ทหารกับธุรกิจ, (ในหนังสือกลางบนกระแสรักษาประชาธิปไตย สังคิต พิริยะรังสรรค์และผาสัก พงษ์ไพจิตรบรรณาธิการ ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 295.

ตารางที่ 5.6  
ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มทุน

พรรค กลุ่มทุน	ความหวังใหม่	ประชาธิปไตย	ชาติพัฒนา	ชาติไทย	กิจสังคม
	ธนาคารพาณิชย์ ยุคอม งษ์ สรุทธิย์ กฤษดาพาสคร บ้านฉาง ยูนิเวสส์ ช.การช่าง เอเซียวิชัย เอสเอสเอจกริย	ธนาคารพาณิชย์ ยุคอม งษ์ สรุทธิย์ เกษตรรุ่งเรือง จิรวัด	ธนาคารพาณิชย์ สามารถ จัมมชอนเดอร์ จีไอ-โดย ประธาวิฬา สรวีธา บ้านฉาง อิตัลไทย โอสถสภา สังฆ สรุทธิย์	ธนาคารพาณิชย์ อาชาสิกริย NTS สรุทธิย์ อิตัลไทย	ธนาคารพาณิชย์ ยุคอม สรุทธิย์

ที่มา : พังงอสัมพันธ์, 15 ธันวาคม 2539 หน้า 17.

บันยารชุน มีนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจและทหารถูกกระแสดังคมนตรีรอบ รายได้เหล่านี้จึงลดลง ถึงแม้ว่ารัฐวิสาหกิจบางแห่งยังมีความจำเป็นต้องพึ่งพาทหาร อาทิ บริษัทการบินไทย จำกัด และองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) เป็นต้น เมื่อพิจารณารายได้จากโบนัสและเบี้ยประชุมในแต่ละปีที่กรรมการจะได้แล้วเป็นจำนวนไม่น้อย โดยโบนัสที่จ่ายให้คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง คิดเป็นร้อยละ 3 ของกำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ประธานจะได้รับมากกว่ากรรมการ คือ ร้อยละ 25 และร้อยละ 12.5 ตามลำดับ<sup>1</sup> เช่น ในท.ศ.2535 องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ประธานจะได้รับโบนัสเป็นเงินสูงถึง 150,000 บาท กรรมการได้รับ 120,000 บาท การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ประธานได้รับ 125,000 บาท กรรมการได้รับ 100,000 บาท และบริษัทการบินไทย ประธานได้รับ 125,000 บาท<sup>2</sup> เป็นต้น จึงไม่เป็นที่แปลกใจว่าเมื่อผู้นำทางการเมืองและผู้นำทหารเข้ามามีอำนาจจึงเข้ามาเป็นประธาน หรือกรรมการในรัฐวิสาหกิจสำคัญ เหล่านี้เพราะผลตอบแทนค่อนข้างสูงนั่นเอง ทั้งนี้ไม่รวมถึงค่าตอบแทนอื่นๆ ที่เป็นผลจากการอนุมัติโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของรัฐบาล หากพิจารณารายชื่อคณะกรรมการในแต่ละบอร์ด พบว่า ผู้นำทางการเมืองหรือผู้นำทหารที่มีอำนาจจะเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจที่ให้ผลตอบแทนสูง หรือเกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจที่มีโครงการลงทุนสูง

<sup>1</sup> ผศ.สตี สัตยมานะ, รัฐวิสาหกิจไทย : องค์การและการจัดการ, อ่างแก้ว, หน้า 105.

<sup>2</sup> ชีรนาง กาญจนอักษร, หน้า 288-289.

รัฐวิสาหกิจถือได้ว่าเป็นแหล่งผลประโยชน์ที่สำคัญของผู้นำทางการเมืองมาตลอด จนถึง พ.ศ. 2534 ยังคงมีนายทหารระดับสูงเป็นกรรมการตามรัฐวิสาหกิจจำนวนมาก โดยเฉพาะกลุ่มนายทหาร รสช. ที่ร่วมการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2534 ปรากฏว่า เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจสำคัญทั้งสิ้น เช่น องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยมีพลเอกอิสระพงศ์ หนุนภักดีเป็นประธานกรรมการ ทำอากาศยานแห่งประเทศไทยมี พล.อ. เกษตร โรจนนิลเป็นประธานกรรมการ การสื่อสารแห่งประเทศไทยมี พล.อ. อนันต์ กลินทะเป็นประธานกรรมการ ฯลฯ<sup>1</sup> ซึ่งบอร์ดรัฐวิสาหกิจต่างๆ มักมีข่าวว่ามีส่วนได้เสียในโครงการสัมปทานเสมอ หรือการใช้ตำแหน่งหน้าที่การงานเพื่อผลประโยชน์ต่างตอบแทนกับกลุ่มคนที่มีสายสัมพันธ์กับตน เช่น การขายเครื่องบิน 6 ลำของบริษัทการบินไทยราคาถูก พร้อมอะไหล่มูลค่ากว่าร้อยล้านบาทโดยไม่ต้องจ่ายเงินสดให้แก่สายการบินบางกอกแอร์เวย์ส ขณะที่พรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาลมักจะมีผลัดกันให้กลุ่มทุนที่ให้การสนับสนุนการเงินแก่ตน เป็นผู้ได้รับสัมปทานในโครงการต่างๆ เสมอ ตัวอย่างเช่น โครงการก่อสร้างถนนหรือทางด่วน มักมีเพียง 2 บริษัทเท่านั้นที่มีสิทธิได้รับสัมปทาน คือ บริษัท ช.การช่าง และบริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวลลอปเม้นท์ ถ้าเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับระบบโทรคมนาคมสื่อสารจะมีกลุ่มซีพี กลุ่มยูคอม และกลุ่มชินวัตรมักได้รับการสัมปทาน กลุ่มธุรกิจที่กล่าวนี้มีความสัมพันธ์กับกลุ่มอำนาจทางการเมืองทั้งสายทหารและนักการเมืองเป็นอย่างดี

3) ธุรกิจเอกชน หลังจากการเมืองไทยเปิดกว้างขึ้นกลุ่มทุนสามารถพัฒนาขึ้นมาเป็นแกนนำทางการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างนายทุนกับผู้นำทางการเมืองไม่อาจแยกกันได้ ถึงแม้เงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองได้เปลี่ยนไป แต่การรวมศูนย์ของระบบราชการยังคงมีแน่นอนเกินกว่าจะระแสบจะครอบงำได้ อำนาจรัฐจึงอิงต่อระบบราชการจนแยกไม่ออก แม้จะมีรัฐบาลมาจากการเลือกตั้งก็ตาม ตัวอย่างเช่น เมื่อนายทหาร จปร. 5 ยึดอำนาจการปกครองใน พ.ศ. 2534 ความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงชัดเจนขึ้นอีกครั้งหนึ่ง การตีกรอบนักการเมืองได้มีผลทำให้กลุ่มทุนต้องวิ่งเข้าหากลุ่มอำนาจใหม่กลุ่มนี้เป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ คือ โครงการก่อสร้างสนามกอล์ฟที่ผุดขึ้นราวดอกเห็ดทั้งในเขตพื้นที่ป่าสงวนและไม่สงวนขณะนั้น บริษัทเหล่านั้นจะต้องจ่ายในราคาต้นทุนค่อนข้างสูง ทั้งค่านายหน้าเป็นวงเงินสูงถึง 300 ล้านบาท แถมรถยนต์รับดินแก่นายทหารกลุ่มนี้อีก แถมต้องมอบหุ้นลมให้แก่นายทหารกลุ่มนี้อีกจำนวนหนึ่งเพื่อแลกกับความสะดวกในการดำเนินธุรกิจดังกล่าว<sup>2</sup> จึงไม่น่าแปลกใจที่โครงการลงทุนที่ต้องใช้เงินค่าเงินการสูงๆ ต้องเชิญนายทหารเข้ามาเป็นประธาน กรรมการ หรือที่ปรึกษา เพราะเป็นเกราะกำบังอย่างดีให้แก่กลุ่มนักธุรกิจดังกรณีธุรกิจโครงการสนามกอล์ฟจำนวนมาก ได้เชิญ พล.อ. สุจินดา คราประยูร พล.อ. อิสระพงศ์ หนุนภักดี พล.อ. เกษตร โรจนนิล พล.อ. วิโรจน์ แสงสนิทและ พล.อ. สุภัทร คงสมพงษ์ เป็นประธาน กิตติมศักดิ์ ประธาน หรือกรรมการ<sup>3</sup> เป็นต้น

4) ธุรกิจของครอบครัวและคนใกล้ชิด เช่น บริษัทเบญจมาศ จำกัดและบริษัท เอส.เอ. เอส. เทรคคิง จำกัด ซึ่งทั้งสองบริษัทมีนายทหารจปร. 5 ร่วมถือหุ้นอยู่มาก ส่วนบริษัท เอส.เอ. เอส. เทรคคิง จำกัด เป็นการร่วมลงทุนกันระหว่างนายทหารกลุ่มนี้กับนักการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในปัจจุบัน อาทิ ตระกูลศิลปอาษา ตระกูลเทียนทอง ตระกูลระหงษ์ ตระกูลกลิ่นประทุม และตระกูลหาญสวัสดิ์

1 ชีรนาถ, เรื่องเดียวกัน, (ภาคผนวก 2 และ 3), หน้า 296-297.

2 สถานการณ์, 12-18 มิถุนายน 2538

3 ชีรนาถ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 290-291.

เป็นต้น โดยมีทุนจดทะเบียน 400 ล้านบาท สำหรับรายนามผู้ถือหุ้นสำคัญได้แก่ พล.อ.อ.สมบุญ ระหงษ์ จำนวน 7,762,000 หุ้น พล.อ.สุจินดา คราประยูรจำนวน 500,000 หุ้น พล.อ.อ.เกษร โรจนนิลจำนวน 500,000 หุ้น พล.อ.วิโรจน์ แสงสนิทจำนวน 200,000 หุ้น พล.ร.อ.วิเชษฐ์ การุญชัยจำนวน 100,000 หุ้น พล.อ.อ.พิศิษฐ์ ศาสถิตจำนวน 320,000 หุ้น พล.อ.อ.ประชุม ฉายศิริจำนวน 250,000 หุ้น พล.อ.อ.วีระ กิจจาทรจำนวน 100,000 หุ้น และพล.อ.อ.อนันต์ กลินทะจำนวน 300,000 หุ้น<sup>1</sup> นอกจากนี้ธนาคารทหารไทยเองก็เป็นแหล่งผลประโยชน์ที่สำคัญตลอด มาของกองทัพ ตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์แล้วทั้งนี้พิจารณาได้จากตำแหน่งกรรมการมักเป็นทหารส่วนใหญ่ รวมทั้งธนาคารทหารผ่านศึก (อพศ.)เอง หากได้รับอนุมัติก็จะเป็นแหล่งผลประโยชน์ที่สำคัญแห่งหนึ่งในอนาคต

อาจกล่าวได้ว่าทุนขุนนางไทยได้เสื่อมถอยลงตามระยะเวลาที่เปลี่ยนไป กล่าวคือนับตั้งแต่สิ้นสุดการปกครองของรัฐบาลทหารในพ.ศ. 2516 นั้นได้มีบรรดานักการเมืองและนักธุรกิจรวมกลุ่มเป็นพรรคการเมืองเข้ามาผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนเป็นรัฐบาลบริหารประเทศอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม กองทัพยังคงมีบทบาทสำคัญในทางการเมือง รวมทั้งยังเป็นผู้กำหนดผู้นำประเทศอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลธานินทร์ รัฐบาลเกรียงศักดิ์ รัฐบาลเปรม รวมทั้งรัฐบาลอานันท์ หรือเมื่อกองทัพเห็นว่ารัฐบาลเป็นปฏิปักษ์ก็จะทำการยึดอำนาจรัฐ ดังเช่น การยึดอำนาจของ รสช. ซึ่งภายหลังจากการยึดอำนาจของทหารกลุ่มนี้ได้แสดงความพยายามที่จะสถาปนาระบบทุนขุนนางขึ้นใหม่ โดยทหารกลุ่มนี้ได้สร้างฐานการเมืองด้วยการตั้งพรรคการเมืองใหม่ขึ้น โดยรวบรวมนักการเมืองจากพรรคการเมืองอื่นมาอยู่ในสังกัด กล่าวกันว่า ค่าใช้จ่ายในการตั้งพรรคการเมืองและดึงคนนักการเมืองเข้ามาสังกัดมีการใช้เงินจำนวนมหาศาล ขณะเดียวกันทหารกลุ่มนี้ยังได้สร้างระบบอุปถัมภ์กับกลุ่มธุรกิจต่างๆอย่างกว้างขวางเช่นกัน เป็นต้นว่าบริษัทสุรามหาราชบุรี ผลิตเหล็กส่งออก คงสมพงษ์เป็นประธานกรรมการของบริษัท หรือกลุ่มบริษัทพีทีดี ผลิตเหล็กส่งออกเป็นประธานบริษัทในเครือหลังหมคอง นอกจากนี้ธุรกิจสนามกอล์ฟที่ปรากฏอย่างแพร่หลายดังที่กล่าวมาแล้ว หลังจากที่ถูกคองทหารการเมืองลงทหารกลุ่มนี้ยังคงมีบทบาทในทางธุรกิจไม่น้อย เช่น ร่วมลงทุนกับนักการเมืองที่มีบทบาทสำคัญทางการเมืองในปัจจุบันที่ทหารกลุ่มนี้เคยให้การอุปถัมภ์มาก่อน อย่างไรก็ตาม แนวโน้มที่กลุ่มการเมืองและนักธุรกิจจะประสานประโยชน์โดยอาศัยสถานะทางการเมืองไปเพื่อเกื้อกูลธุรกิจของนายทุนมีแนวโน้มสูงขึ้น

## 5.6 สรุป

ทุนขุนนางช่วงก่อน พ.ศ. 2500 เข้าไปแทรกแซงต่อกลุ่มแรงงานมาตลอด โดยรัฐบาลจอมพล. แทรกแซงการนำของขบวนการกรรมกรจากฝ่ายรัฐ ด้วยรูปแบบของการจัดตั้งองค์กรนำขึ้นมาคานอำนาจกับกรรมกรฝ่ายก้าวหน้าจนหมดความสำคัญลง เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ณะรัชต์ทำการรัฐประหารครั้งที่สอง ในวันที่ 20 ตุลาคม 2501 และขึ้นปกครองประเทศด้วยระบบเผด็จการทหารอย่างเต็มรูปแบบ ขบวนการเคลื่อนไหวต่างๆ ในสังคมจึงถูกกวาดล้างและต้องยุติการต่อสู้อย่างเปิดเผยทุกรูปแบบ ขณะที่ยุคนอม-ประภาส การแทรกแซงของรัฐยังคงใช้มาตรการที่เด็ดขาดในการปราบปรามผู้เคลื่อนไหว แต่หลังจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2511 ทำให้กรรมกรมีการเคลื่อนไหวหนักยุค

<sup>1</sup> ผู้จัดการรายสัปดาห์, 9-15 กันยายน 2539.

งานเพิ่มขึ้น รวมทั้งผลอันเกิดจากการกดดันจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ทำให้รัฐบาลต้องผ่อนคลายเป็นพิเศษด้วยการอนุญาตให้คนงานรวมตัวในรูปสมาคม และสามารถเจรจาต่อรองกับนายจ้างได้ ซึ่งเป็นที่มาของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ทั้งนี้ระดับการแทรกแซงของรัฐบาลแต่ละช่วงมีความสำคัญที่แตกต่างกัน กล่าวคือ รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามโดยเหตุผลความเป็นชาตินิยมของรัฐบาลและเห็นว่ากลุ่มกรรมกรฝ่ายก้าวหน้าได้รับการสนับสนุนจากคอมมิวนิสต์ ทำให้จอมพล. ต้องแทรกแซงซึ่งการแทรกแซงของรัฐบาลจอมพล. ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง ขณะที่ระดับการแทรกแซงในสมัยจอมพลสฤษดิ์มีความเข้มงวดกว่าโดยไม่ให้สิทธิในการเคลื่อนไหวใดๆแก่กรรมกร โดยใช้มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502 ก้าวอย่างเฉียบขาดต่อผู้เคลื่อนไหว ทำให้การแทรกแซงของจอมพลสฤษดิ์ประสบความสำเร็จอย่างสูง ส่วนระดับการแทรกแซงในสมัยจอมพลถนอมมีความผ่อนคลายเป็นเมื่อเทียบกับสมัยจอมพลสฤษดิ์ แม้ว่าจะมีมาตรา 17 เป็นเครื่องมือสำคัญ ผลอันเกิดจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำและแรงกดดันจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ทำให้รัฐบาลต้องผ่อนผันความเข้มงวดลง เหตุที่รัฐบาลทั้งสองช่วงหลังแทรกแซงขบวนการกรรมกรนั้น เพื่อให้คนไทยขายส่ง เสริมการลงทุนของรัฐบาลดำเนินไปด้วยความสะดวก และเพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจและสร้างความมั่นใจในการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติ แน่แน่นอนว่าผลของการแทรกแซงของรัฐบาลทหารนี้ได้ส่งผลดีต่อกลุ่มทุนทำให้กลุ่มทุนสามารถสะสมกำไรได้เพิ่มขึ้น ส่วนกรรมกรถูกจำกัดขอบเขตจนไม่อาจพัฒนาขึ้นเป็นองค์กรที่เข้มแข็งได้จนถึงปัจจุบัน

ทุนขุนนางนอกจากแทรกแซงสถาบันคนงานแล้ว ยังแสดงเป็นผู้ให้การอุปถัมภ์แก่กลุ่มกรรมกรด้วย เช่น สมัยจอมพล. ได้จัดตั้งสมาคมกรรมกรไทยขึ้นและให้เงินสนับสนุนแก่กลุ่มคนงานที่ตนจัดตั้งขึ้น รวมทั้งให้โอกาสในการจัดตั้งสหภาพแรงงานและรัฐบาลยังให้การสนับสนุนการจัดงานวันกรรมกรแห่งชาติอีกด้วยและให้สิทธิในการดำเนินกิจกรรมด้านแรงงานสัมพันธ์อยู่อย่าง จึงเป็นผลทำให้กรรมกร 16 หน่วย อันเป็นการรวมตัวของกรรมกรหลายสาขาอาชีพได้เรียกร้องจนได้มาซึ่งพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ซึ่งกฎหมายแรงงานฉบับนี้ได้วางข้อกำหนดการคุ้มครองแรงงานหลายด้าน เช่น ชั่วโมงการทำงาน เวลาพักผ่อน การนัดหยุดงาน และสิทธิประโยชน์อื่นๆ

ทุนขุนนางในช่วง พ.ศ. 2500-2516 แม้ว่ารัฐบาลจะแทรกแซงและควบคุมแรงงานอย่างเข้มงวด และได้ยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 โดยจอมพลสฤษดิ์ได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานในรูปประกาศของกระทรวงมหาดไทยจำนวน 5 ฉบับซึ่งมีหลักการคล้ายกัน ในสมัยรัฐบาลถนอมได้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 แทนกฎหมายแรงงานไว้แต่เดิม ซึ่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้จะกล่าวถึง การคุ้มครองแรงงาน การยอมรับสิทธิของลูกจ้างในการก่อตั้งสมาคม รวมทั้งข้อบัญญัติเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำและข้อบัญญัติว่าด้วยการก่อตั้งเงินกองทุนค่าทดแทนเพิ่มเติม

นอกจากนี้เงื่อนไขจากจารีตประเพณีดั้งเดิม (Traditional) ทำให้แนวความคิดคนงานถูกกำหนดโดยบทพื้นฐาน (Norm) ในรูปของความสัมพันธ์แบบนายกับบ่าว อันเป็นการสอดคล้องกับระบบราชการไทยที่ดำรงต่อเนื่องยาวนาน ที่นายจะต้องให้ความเมตตาต่อบ่าวจึงเป็นที่มาของลัทธิอุปถัมภ์อันที่บิดาจากรัฐบาลและนายจ้าง ปฏิสัมพันธ์ทั้งสองประการดังกล่าว ทำให้นายจ้างสามารถกดขี่คนงานได้ตามอำเภอใจแล้ว ยังบีบบังคับแยกเหนือเหตุผลทางเศรษฐกิจอีกด้วย

การพัฒนาประเทศด้วยแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้ขนาดของแรงงานรับจ้างในภาคอุตสาหกรรมมีจำนวนเพิ่มอย่างมาก การต่อสู้ของแรงงานได้มีการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการดำเนินการเคลื่อนไหวให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองในช่วงต่างๆ เช่น ช่วงก่อน พ.ศ.2516 กลุ่มแรงงานจะใช้วิธีร้องทุกข์เป็นเครื่องมือในการเคลื่อนไหวเรียกร้องปกป้องผลประโยชน์ของตน แต่หลังจากที่การเมืองเป็นแบบเปิดคนงานได้ใช้วิธีการปฏิบัติโดยตรง(ประท้วงนัดหยุดงาน)ในการเคลื่อนไหวทั้งสองวิธีได้ผลพอสมควรในแต่ละช่วงเวลา

นโยบายเศรษฐกิจแบบเปิด โดยเน้นการส่งเสริมการลงทุนในประเทศอย่างเสรีได้มีผลทำให้ความต้องการระบบสาธารณสุขภาคพื้นฐานเพิ่มขึ้น รัฐวิสาหกิจจึงมีบทบาทสำคัญในการเร่งจัดหาสาธารณสุขภาคพื้นฐานด้านต่างๆ รัฐวิสาหกิจจึงกลายเป็นภาคเศรษฐกิจเชิงยุทธศาสตร์ เนื่องจากที่ตั้งของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีที่ตั้งอยู่ในเขตศูนย์กลางทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศ คือ ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ปัจจัยเหล่านี้จึงทำให้ผู้นำทางการเมืองต้องการควบคุม เหตุผลประการที่หนึ่ง เพื่อควบคุมการเคลื่อนไหวพนักงานรัฐวิสาหกิจที่มีจำนวนมาก และค่อนข้างมีอำนาจต่อรองสูง เพราะเกี่ยวข้องกับสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ซึ่งจะมีผลกระทบต่อสังคมโดยตรง ส่วนประการที่สอง รัฐวิสาหกิจมีขนาดผลตอบแทนค่อนข้างสูงทำให้ผู้นำทางการเมืองทุกยุคทุกสมัยต้องเข้าไปควบคุมกิจการเหล่านี้โดยตรง ดังเห็นได้จากรายงานกรรมการตามรัฐวิสาหกิจต่างๆช่วงก่อน พ.ศ.2516 ส่วนใหญ่จะเป็นผู้นำทางการเมืองและผู้นำทางทหารเป็นกรรมการจำนวนมาก

ตั้งแต่ พ.ศ.2516-2533 ระบบทุนขุนนางเริ่มเสื่อมลง เนื่องจากกองทัพมีบทบาททางการเมืองเป็นไปอย่างจำกัด ขณะที่ผู้นำทางการเมืองเปลี่ยนไปเป็นพวกนักธุรกิจมากขึ้น นักการเมืองอิสระและกลุ่มนักธุรกิจที่หันตัวมาเป็นนักการเมืองร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อลงสมัครเลือกตั้งในพ.ศ. 2518 จนสามารถเข้ามาเป็นรัฐบาลและผลักดันเปลี่ยนแปลงวินัยในการใช้อำนาจรัฐไปตามพรรคการเมืองต่างๆ อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งกระแสประชาธิปไตยเติบโตขึ้นมากย่อมมีผลกระทบต่อกองทัพโดยตรง ที่กล่าวนี้จึงไร้ครอนอำนาจกองทัพเป็นอย่างมากการที่จะหันไปใช้อำนาจแบบเก่าจึงเป็นไปอย่างจำกัดและยากยิ่ง แม้ว่าในพ.ศ.2519 จะยึดอำนาจแต่ทหารก็ไม่ได้ขึ้นเป็นรัฐบาลเป็นเพียงคนคุ้มครองรัฐบาลดังเช่นเบล็อกหอยเท่านั้น อย่างไรก็ตามก็ยังคงปรากฏว่าในรัฐวิสาหกิจต่างๆ ยังคงมีบรรดานายทหารและข้าราชการประจำระดับสูงเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจต่างๆ จำนวนมาก และยังคงมีธุรกิจบางแห่งยังคงต้องการความอุปถัมภ์ โดยการเชิญผู้นำกองทัพไปเป็นประธาน เป็นกรรมการหรือเป็นที่ปรึกษาอยู่ไม่น้อย

ระหว่าง พ.ศ.2534-2538 ผู้นำกองทัพได้พยายามที่จะเข้ามาควบคุมอำนาจรัฐอีกครั้งหนึ่งทหารกลุ่มนั้น คือ รสช.เป็นปรากฏการณ์สำคัญในอันที่จะสานต่อระบอบอุปถัมภ์ทางการเมืองและทางเศรษฐกิจขึ้น โดยทหารกลุ่มนี้มีเป้าหมายสืบทอดอำนาจไม่ต่ำกว่า 10 ปีเป็นอย่างน้อย และยังมีปฏิบัติการเคลื่อนไหวใดๆ ของกลุ่มคนงานด้วย ระบบทุนขุนนางที่ รสช.พยายามสถาปนาขึ้นต้องหยุดชะงักลงหลังเกิดเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2535 ทำให้ทหารกลุ่มนี้ต้องหมดอำนาจลง และกองทัพต้องจำกัดบทบาทของตนเอง รวมทั้งยังมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำกองทัพตำแหน่งสำคัญ หลายตำแหน่งที่มีแนวความคิดเป็นประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้นักการเมืองจึงเข้ามามีบทบาทในการบริหารประเทศและสร้างกติกาสังคมใหม่ในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดว่า ผู้นำประเทศจะต้องมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น ทำให้โอกาสที่ผู้นำกองทัพหรือข้าราชการประจำระดับสูงจะมาเป็นผู้นำประเทศหมดไป คงเปิดโอกาสให้เฉพาะนักการเมืองเท่านั้น