



วิวัฒนาการระบบแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย

ในการศึกษาบทนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะต้องทำความเข้าใจต่อภาพรวมของวิวัฒนาการระบบการแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย โดยทำการวิเคราะห์ถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับระบบแรงงานสัมพันธ์ได้แก่ กระบวนการสะสมทุน โครงสร้างอำนาจทางการเมือง การเคลื่อนไหวของแรงงานและบทบาทรัฐในการควบคุมแรงงาน โดยแบ่งช่วงเวลาในการศึกษาออกเป็น 3 ช่วงคือ

1. ปีพ.ศ. 2475-2500
2. ปีพ.ศ. 2501-2515
3. ปีพ.ศ. 2516-2535

ซึ่งในแต่ละช่วงเวลาดังกล่าว ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทางเศรษฐกิจการเมือง ที่ได้ส่งผลกระทบต่อระบบแรงงานสัมพันธ์เป็นอย่างมาก โดยก่อนที่จะเข้าสู่เนื้อหา จะบรรยายถึงสภาพสังคมเศรษฐกิจก่อนปี 2475 เพื่อเป็นพื้นฐานก่อน

สภาพสังคมเศรษฐกิจไทยก่อนปี 2475

ภายหลังจากการลงนามในสนธิสัญญาเบาริ่งเมื่อปี 2398 ทำให้ชาวต่างประเทศสามารถทำการค้ากับคนไทยได้อย่างเสรี ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของไทยเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงจากการผลิตแบบพึ่งพาตนเองมาเป็นการผลิตเพื่อการค้ามากขึ้น การค้าระหว่างประเทศได้กลายเป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญทางเศรษฐกิจ โดยที่การผลิต และการค้าขนาดใหญ่ทั้งระดับภายในประเทศ และเพื่อการส่งออกล้วนแต่ขยายตัวออกไปตามอุปสงค์ของนายทุนตะวันตก เช่น ข้าว ไม้สัก ฝ้าย

เป็นต้น โดยมีข้าวเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญที่สุด¹ อย่างไรก็ตามแม้ว่าข้าวจะเป็นผลผลิตหลักที่สามารถผลิตได้มาก แต่วิทยาการการผลิตของชาวนากลับพัฒนาได้ช้ามาก การเพิ่มผลผลิตข้าวไม่ได้ใช้วิทยาการใหม่ ๆ อะไรเลย เพียงแต่ขยายพื้นที่การเพาะปลูกและทุ่มเทเวลาให้แก่การปลูกข้าวมากขึ้นชาวนาก็สามารถเพิ่มผลผลิตได้มากมายแล้ว² ส่วนการผลิตในภาคอุตสาหกรรมยังเป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็กและอยู่ในวงจำกัด มีเพียงอุตสาหกรรมบางชนิดที่ได้พัฒนาขึ้นตามการขยายตัวของ การส่งออกเช่น โรงสีข้าว โรงเลื่อย และการขุดแร่ดีบุก เป็นต้น³ อาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาทุนนิยมยุคเริ่มต้นของไทยอาศัยการสะสมทุนผ่านการค้าระหว่างประเทศ โดยมีข้าวเป็นสินค้าหลักที่สำคัญที่สุด ในขณะที่เดียวกันได้มีนายทุน 2 กลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการสะสมทุนคือนายทุนตะวันตกและนายทุนคนจีน โดยทั้ง 2 กลุ่มนี้มีผลประโยชน์ร่วมกัน กล่าวคือนายทุนตะวันตกมักจะเป็นนายทุนอุตสาหกรรมหรือนายทุนพาณิชย์ขนาดใหญ่ ขณะที่นายทุนจีนซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นนายทุนพาณิชย์ระดับที่เล็กกว่า จะเป็นผู้ทำการรวบรวมสินค้าให้นายทุนตะวันตกและเป็นผู้นำสินค้าจากนายทุนตะวันตกออกจำหน่ายในตลาดทั่วประเทศ ขณะเดียวกันนายทุนคนจีนที่เป็นนายทุนอุตสาหกรรมก็เริ่มมีมากขึ้นเช่นเป็นเจ้าของโรงสี โรงเลื่อย เป็นต้น⁴ ซึ่งจากการขยายตัวของระบบทุนนิยมและการเกิดอุตสาหกรรมในบางชนิดดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ได้ก่อให้เกิดความต้องการแรงงานรับจ้างเสรีตามมาด้วย แต่แรงงานในภาคอุตสาหกรรมก็ยังมีจำนวนน้อย และส่วนใหญ่เป็นชาวจีนเนื่องจากคนไทยส่วนใหญ่ยังเป็นไพร่ ต้องทำงานส่งส่วยให้เจ้านายอยู่ในภาคเกษตรกรรม ขณะที่ภาคอุตสาหกรรมเองก็ขยายตัวค่อนข้างช้าด้วย

¹ เอกสารการสอนชุดวิชา, เศรษฐกิจกับการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุโขทัยธรรมาธิราช, 2537), หน้า 143.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 146.

³ อากิรา ชูเออิโร, "การสะสมทุนและการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย." แปลและเรียบเรียงโดยไฉ จามรมานและสุรชัย ธรรมทวีกุล ใน วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 4 (มีนาคม 2529): 47.

⁴ ฝรั่งค์ เพชรประเสริฐ, "การขยายตัวของทุนนิยมในประเทศไทยตั้งแต่พ.ศ. 2488 ถึงปัจจุบัน." ใน การขยายตัวของระบบทุนนิยมในประเทศไทย(พ.ศ. 2488 - ปัจจุบัน), สมภพมานะรังสรรค์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2524), หน้า 83.

อย่างไรก็ตาม จากการเกิดระบบทุนนิยมอุตสาหกรรมที่ความสัมพันธ์ระหว่างทุนกับแรงงานเป็นความขัดแย้งที่ถูกกำหนดโดยโครงสร้าง จึงได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งและได้เริ่มมีการนัดหยุดงานขึ้นหลายครั้งในช่วงก่อนปี 2475 ในกิจการโรงสี โรงเลื่อย ทราย เหมืองแร่ เป็นต้น⁵ ปรากฏการณ์เหล่านี้ เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการก่อตัวของความขัดแย้งจากความสัมพันธ์ทางการผลิตแบบใหม่ได้เป็นอย่างดี

กระบวนการสะสมทุนและโครงสร้างอำนาจทางการเมืองพ.ศ. 2475-2500

จากการขยายตัวของระบบทุนนิยมผ่านกระบวนการสะสมทุนโดยการค้าตั้งแต่ปี 2398 เป็นต้นมา ส่งผลให้นายทุนจีนสามารถเติบโตขึ้นมาได้ แต่ก็พัฒนาขึ้นมาอย่างมีข้อจำกัดต้องแอบอิงอยู่กับอำนาจการเมืองของกลุ่มขุนนางมิได้เป็นกระดุมพีสระที่จะสามารถทำการเปลี่ยนแปลงสังคมและสถาปนาตัวเองขึ้นมาจนอำนาจรัฐได้ตั้ง เช่น กระดุมพีสระในยุโรป ดังนั้นบทบาทในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจทางการเมืองจึงตกไปอยู่ที่กลุ่มทหารและข้าราชการ ซึ่งได้รับอิทธิพลแนวคิดเสรีนิยมจากประเทศตะวันตกและได้กลายเป็นผู้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี 2475⁶ โดยกลุ่มผู้ก่อการมีชื่อว่าคณะราษฎรแม้ว่าจะสามารถยึดกุมอำนาจทางการเมืองการปกครองไว้ได้แต่ยังขาดฐานอำนาจทางเศรษฐกิจและสังคม ขณะที่ชนชั้นศักดินาแม้ว่าจะสูญเสียอำนาจทางการเมืองการปกครองไป แต่ก็ยังคงควบคุมปัจจัยการผลิตที่สำคัญไว้ได้โดยเฉพาะที่ดินจำนวนมากที่สุด

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵ สมศักดิ์ สัมคศิริธรรม, " การเปลี่ยนแปลงและความขัดแย้งของขบวนการแรงงานภาคเอกชน พ.ศ. 2515 - 2535." ใน โฉมหน้าแรงงานไทย, บัณฑิต ธรรมดรีรัตน์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: มุณีธอามณ์ พงศ์วัน, 2534), หน้า 105.

⁶ เสาวลักษณ์ ช่างทวีป, "บทบาทของรัฐกับการพัฒนาอุตสาหกรรมการควบคุมแรงงานไทยในทศวรรษที่ 2515 (พ.ศ. 2515-2525)," (วิทยานิพนธ์สังคมวิทยา มหาวิทยาลัยมหิดล คณะสังคมวิทยาและมนุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 49.

ของสังคม ด้วยเหตุนี้ชนชั้นศักดินาจึงยังคงรักษาอำนาจที่แท้จริงในสังคมเอาไว้ได้⁷ ขณะที่นาฮ์ปรีดี พนมยงค์ซึ่งเป็นหนึ่งในผู้นำคนสำคัญของคณะราษฎรได้เสนอเค้าโครงเศรษฐกิจซึ่งมีเจตนาที่จะทำลายฐานอำนาจและโครงสร้างทางเศรษฐกิจของกลุ่มผู้มีอำนาจเดิม แต่ได้ถูกกล่าวหาว่าเป็นเค้าโครงคอมมิวนิสต์และถูกล้มเลิกไป ขณะเดียวกันในคณะราษฎรก็เกิดความแตกแยกออกเป็น 2 กลุ่มคือปีกก้าวหน้าและปีกอนุรักษนิยม โดยที่การดำเนินนโยบายเองคณะราษฎรยังคงใช้วิถีประนีประนอมกับกลุ่มผู้มีอำนาจเดิม และข้อวิตกกังวลสำคัญอย่างหนึ่งก็คือการครอบงำทางเศรษฐกิจของไทยจากชาวต่างชาติโดยเฉพาะชาวจีน ได้นำไปสู่การนำนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมมาใช้โดยมุ่งจะกำจัดอิทธิพลทางเศรษฐกิจของชาวต่างชาติ แรงจูงใจนี้จึงเป็นมูลฐานของการเกิดระบบทุนนิยมโดยรัฐขึ้น⁸ (State Capitalism) นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมของคณะราษฎรได้ระบุเอาไว้ว่าจะให้รัฐบาลเป็นผู้ประกอบการเศรษฐกิจในอุตสาหกรรม แต่ยังคงอนุญาตให้เอกชนประกอบธุรกิจหรืออาชีพอิสระได้⁹ คณะราษฎรได้สร้างสถาบันทางเศรษฐกิจเพื่อเป็นเครื่องมือสนองนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภทคือ¹⁰

1. รัฐวิสาหกิจและบริษัทกึ่งราชการ
2. วิสาหกิจส่วนตัวของสมาชิกคณะราษฎร
3. ธุรกิจภายใต้การอุปถัมภ์ของสมาชิกคณะราษฎร

⁷สังคิต พิริษะรังสรรค์, ทุนนิยมชนนางไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2526), หน้า 77.

⁸สุธี ประศาสน์เศรษฐ์, "ระบบทุนนิยมโดยรัฐในประเทศไทย ค.ศ. 1932-1959." ใน วิวัฒนาการทุนนิยมในไทย, ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สารศึกษาการพิมพ์, 2523), หน้า 162.

⁹สังคิต พิริษะรังสรรค์, ทุนนิยมชนนางไทย, หน้า 78.

¹⁰เรื่องเดียวกัน, หน้า 82.

โดยรัฐได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างจริงจังในสมัยแรกของรัฐบาลจอมพล. ปิบูลสงคราม (ปี 2481-2488) ซึ่งอาจแบ่งกิจกรรมที่รัฐได้เข้ามามีบทบาทในการแทรกแซงและดำเนินการออกเป็น 4 ประเภทดังนี้ คือ¹¹

1. การผูกขาดอุตสาหกรรมสีข้าวและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกข้าว เช่น ธนาคารพาณิชย์ กิจกรรมประกันภัย และการเดินเรือ
2. การผูกขาดในกิจการนำเข้า การกระจายและการขนส่งสินค้าบริโภคนำเข้า รวมทั้งสินค้าที่ผลิตภายในประเทศด้วย
3. การเข้าร่วมในกิจการธนาคารพาณิชย์
4. การเข้าร่วมในอุตสาหกรรมการผลิตและอุตสาหกรรมหัตถกรรม



ศูนย์วิทยพัทยาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹¹ อากิรา ชูเออิโร, "การสะสมทุนและการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย" ใน วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, หน้า 52.

ตารางที่ 1
แสดงกิจการที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทต่าง ๆ
พ.ศ. 2482-2499

จัดตั้ง พ.ศ.	รัฐวิสาหกิจ
2482	ธนาคารแห่งประเทศไทย
2483	บริษัท จังหวัดเชียงใหม่ จำกัด
2483	บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด
2483	บริษัท ปราชญ์บุรีจังหวัดพณิชยศาสตร์ จำกัด
2483	บริษัท ลำพูนจังหวัดพณิชยศาสตร์ จำกัด
2485	บริษัท บัณฑิตจังหวัดพณิชยศาสตร์ จำกัด
2485	โรงแรมเขาใหญ่
2491	บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
2491	สถานชานูเคราะห์
2492	องค์การส่วนยาง
2492	โรงงานกระสอบป่าน
2494	การทำเรือแห่งประเทศไทย
2494	การรถไฟแห่งประเทศไทย
2495	บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด
2495	บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด
2496	องค์การสะพานปลา
2496	โรงงานยาสูบ
2496	องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์
2496	โรงพิมพ์กรมตำรวจ

ตารางที่ 1 (ต่อ)
แสดงกิจการที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทต่าง ๆ
พ.ศ. 2482-2499

จัดตั้ง พ.ศ.	รัฐวิสาหกิจ
2496	ธนาคารอาคารสงเคราะห์
2496	บริษัท กระจกอบิฮาน จำกัด
2497	องค์การโทรศัพท์
2497	องค์การสวนสัตว์
2497	บริษัท ส่งเสียงทางสาย จำกัด
2497	บริษัท จังหวัดเลย จำกัด
2498	องค์การแก้ว
2498	องค์การคลังสินค้า
2498	องค์การทอผ้า
2498	องค์การแบดเจอร์
2498	องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป
2498	องค์การฟอกหนัง
2498	บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด
2498	บริษัท หินอ่อน จำกัด

ที่มา : คัดลอกมาจาก ตารางที่ 8.1 และภาคผนวกหมายเลข 8.1 ใน เศรษฐกิจกับ
การเมืองไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุโขทัยธรรมาธิราช, 2537)

ส่วนทางด้านนายทุนจีน แม้ว่าจะถูกรัฐดำเนินนโยบายต่อต้านและกีดกันอย่างหนัก เช่น การออกกฎหมายสงวนอาชีพสำหรับคนไทย การออกกฎหมายให้อำนาจรัฐเข้าควบคุม และยึดทรัพย์สินชาวต่างชาติ การจำกัดที่อยู่อาศัยของคนจีนในบางจังหวัด เป็นต้น นอกจากนี้รัฐยังได้ใช้อุคมการณ์ชาตินิยมปลุกระดมมวลชนให้ต่อต้านคนเชื้อสายจีนอีกด้วย อย่างไรก็ตามนายทุนจีนก็ยังสามารถขยายกิจการให้เติบโตขึ้นไปได้อีกในกิจการต่าง ๆ เช่น กิจการโรงแรม การท่องเที่ยว โรงน้ำแข็ง โรงสุรา และโรงงานน้ำตาล เป็นต้น โดยนายทุนจีนได้พัฒนาธุรกิจของตน ด้วยการยินยอมอยู่ใต้บารมีของเจ้านายศักดินาและขุนนาง เพื่ออาศัยบารมีนั้นไปขยายกิจการ¹² นอกจากนี้ยังได้มีการรวมกลุ่มจัดตั้งสมาคมขึ้นมา เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของพวกเขา เช่น สมาคมพ่อค้าสุรา สมาคมพ่อค้าเพชรพลอย สมาคมพ่อค้าสุรา สมาคมธุรกิจการโรงแรมและท่องเที่ยว สมาคมพ่อค้าขายส่งน้ำแข็ง เป็นต้น

ขณะที่การประกอบกิจการของรัฐบาลภายใต้การนำของจอมพล ป. ประสพผลสำเร็จอยู่ชั่วระยะเวลาหนึ่ง แต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 กิจการที่ดำเนินงานโดยรัฐหลายแห่งเริ่มประสบกับภาวะขาดทุน และตัวจอมพล ป. ได้ตกเป็นผู้ต้องหาทางการเมือง พร้อมกับการขึ้นมาใช้อำนาจของกลุ่มนายปรีดี แต่การปกครองภายใต้การนำของนายปรีดีดำเนินไปได้ในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ก็ได้ถูกทำลายลง จากข้อกล่าวหาในกรณีสวรรคตของรัชกาลที่ 8 และการรัฐประหารของคณะผู้นำทหารเมื่อปี 2490 ซึ่งเป็นการทำให้อำนาจการปกครองและอุคมการณ์ของคณะราษฎรสิ้นสุดลงอย่างสิ้นเชิง¹³ หลังจากนั้นจอมพล ป. จึงได้กลับเข้ามาครองอำนาจอีกครั้ง แต่ก็มีได้อำนาจที่แท้จริงเช่นเดิม เนื่องจากการเติบโตขึ้นของ 2 กลุ่มแกนนำสำคัญในการรัฐประหาร ได้แก่ กลุ่มชอชราชครุณาโดยจอมพลผิน ชุณหะวัณ และ พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ซึ่งได้สร้างฐานอำนาจขึ้นมาจากกรมตำรวจ กับกลุ่มของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ได้สร้างฐานกำลังขึ้นภายในกองทัพ ขณะเดียวกันทั้ง 2 ฝ่ายต่างก็ได้พยายามขยายฐานทางเศรษฐกิจของตนเองไว้ด้วย กล่าวคือกลุ่มผิน เผ่า ได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการธนาคารพาณิชย์ 10 แห่ง บริษัทอุตสาหกรรม 15 แห่ง และ บริษัทการค้า 7 แห่ง ส่วนกลุ่มสฤษดิ์ ได้เข้าไปควบคุมธนาคารพาณิชย์ 12 แห่ง บริษัทอุตสาหกรรม

¹² ผนัง เพชรประเสริฐ, การขยายตัวของทุนนิยมในประเทศไทย (พ.ศ. 2488-ปัจจุบัน)

, หน้า 90.

¹³ สวัสดิ์ พิริยรังสรรค์, ทุนนิยมขุนนางไทย, หน้า 170.

กรรม 15 แห่ง และ บริษัทการค้า 10 แห่ง¹⁴ นอกจากนี้แต่ละฝ่ายยังได้เข้าควบคุมรัฐวิสาหกิจกันอีกคนละส่วน ขณะที่จอมพล ป. ทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ประสาน หรือผู้ไกล่เกลี่ยความขัดแย้งของทั้ง 2 กลุ่มนี้เท่านั้น ส่วนทางด้านกลุ่มนายทุนจีนก็ยังคงสามารถขยายการสะสมทุนของตนได้ต่อไป โดยยังคงพึ่งพากับกลุ่มผู้มีอำนาจ ซึ่งได้เปลี่ยนจากเจ้านายศักดินามาเป็นกลุ่มทหาร ตำรวจ ด้วยการเชิญนายทหารหรือตำรวจระดับสูงมาดำรงตำแหน่งประธานหรือกรรมการในกิจการของคน

กล่าวโดยสรุปในช่วงเวลาระหว่างปี 2475-2500 นโยบายของรัฐในการกีดกันนายทุนคนจีนออกไปจากระบบเศรษฐกิจได้กลับกลายเป็นการคุ้มครองธุรกิจของคนจีนให้ได้อภิสิทธิ์ และได้อำนาจผูกขาดในการสร้างกำไรให้กิจการได้มากขึ้น โดยเฉพาะจากการแข่งขันกันสะสมฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มผู้ประกอบการ ได้นำไปสู่การขยายความคุ้มครองให้แก่ธุรกิจของนายทุนมากยิ่งขึ้น ทำให้กลุ่มทุนจีนสามารถขยายการสะสมทุน ให้เติบโตและเจริญรุดหน้าไปได้อย่างรวดเร็ว ขณะที่รัฐวิสาหกิจซึ่งรัฐมุ่งหวังที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่กลับได้กลายเป็นเครื่องมือในการแบ่งปันผลประโยชน์ในกลุ่มผู้ประกอบการ และลูกน้องในอุปถัมภ์ของกลุ่มผู้ประกอบการเท่านั้น นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจโดยส่วนใหญ่เป็นการลงทุนโดยใช้เทคนิคในการผลิตแบบง่าย ๆ ไม่มีการนำเทคโนโลยีการผลิตสมัยใหม่มาใช้ ทำให้รัฐไม่สามารถใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมให้เกิดขึ้นอย่างจริงจังและกว้างขวางได้ในเวลานี้

การเคลื่อนไหวของแรงงานและบทบาทรัฐในการควบคุมแรงงานพ.ศ. 2475-2500

ภายใต้การขยายตัวของระบบทุนนิยมที่รัฐได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในขบวนการสะสมทุน โดยเน้นไปที่การพัฒนาอุตสาหกรรมมากขึ้น เป็นผลให้ความสัมพันธ์ทางการผลิตเริ่มเปลี่ยนแปลงไป แรงงานได้กลายเป็นที่มาของมูลค่าส่วนเกิน (surplus value) แทนที่จะเป็นสินค้าอย่างที่เคยเป็นมา ทำให้จำนวนผู้ประกอบการอาชีพแรงงานรับจ้างในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยใน

¹⁴ อากิรา ชูเออิโร, "กระบวนการสะสมทุนและการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย" ในวารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, หน้า 53-54.

ปี 2480 มีแรงงานรับจ้างในภาคหัตถอุตสาหกรรมและอุตสาหกรรมโรงงานจำนวน 110,322 คน ปี 2490 มี 195,875 คน และได้เพิ่มเป็น 212,500 คน ในปี 2497¹⁵ ควบคู่ไปกับการขยายตัวของจำนวนแรงงานรับจ้าง ความขัดแย้งด้านแรงงานสัมพันธ์ก็ได้เริ่มขยายตัวมากขึ้นเรื่อย ๆ หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 ได้มีการขยายตัวของการทำงาน การนัดหยุดงาน และการถวายเป็นปฏิภาณ ในหมู่คณะคนงานรถราง รถไฟมักกะสัน ปูนซิเมนต์ โรงสี โรงเลื่อย กรรมกรรถลาก คนขับแท็กซี่ คนเก็บสามล้อ คนแจวเรือจ้าง คนงานโรงพิมพ์ ตลอดจนคนว่างงาน¹⁶ อันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจตกต่ำ เสรีภาพทางการเมืองที่เป็นผลมาจากการปฏิวัติประชาธิปไตย และการหนุนช่วยของปัญญาชน นักหนังสือพิมพ์ ตั้งแต่นั้นมามีการเคลื่อนไหวและนัดหยุดงานในอีกหลายครั้งของคนงานในสาขาอาชีพต่าง ๆ แต่การเคลื่อนไหวของแรงงานก็ยังมีลักษณะกระจัดกระจายตามโรงงานหรือสถานประกอบการ ยังไม่มีการรวมตัวตามสาขาอาชีพหรือในระดับชาติ¹⁷ โดยการรวมตัวของคนงานในรูปสหภาพแรงงานได้เกิดขึ้นในปลายสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี 2487 ได้มีการรวมกลุ่มของคนงานขึ้นเรียกว่าสหบาลกรรมกรกลาง ในปี 2490 รัฐบาลได้ยอมรับสหบาลกรรมกรกลางอย่างเป็นทางการโดยมีชื่อว่า สหาคมนสหอาชีพะกรรมกรแห่งประเทศไทย ถือได้ว่าเป็นสหาคมนแห่งแรกที่รวมเอาแรงงานในสาขาอาชีพต่าง ๆ เข้ามาอยู่ในสหาคมนเดียวกันตามหลักและอุดมการณ์ของขบวนการแรงงานสากล โดยมีสมาชิกจากแรงงานโรงสี-รถไฟ ไฟฟ้า ปูนซิเมนต์ ไม้ขีด เป็นต้น เข้าร่วมประมาณ 51 สหาคมน มีสมาชิกประมาณ 75,000 คน¹⁸ อาจกล่าวได้ว่า สหอาชีพะกรรมกรเป็นสภาแรงงานแห่งแรกของประเทศไทย โดยมีเป้าหมายใน

¹⁵ แล คิลกวิกยรัตน์, "กระบวนการสะสมทุน แรงงาน และพัฒนาการของอุตสาหกรรมกรรมกรกรรมกร" ใน ความรู้ันักเศรษฐศาสตร์ไทยปี2529, ไกรยุทธ ชีวคชาคินันท์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สหาคมนเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2530), หน้า 297.

¹⁶ กรรณชฎา พูนพนิช, "ประวัติศาสตร์ขบวนการแรงงานไทยยุคเริ่มต้นถึงพ.ศ. 2520," ใน ประวัติศาสตร์ขบวนการแรงงานไทยยุคเริ่มต้นถึงพ.ศ. 2532 (กรุงเทพฯ: มูลนิธิอารมณัง พงศ์พงษ์, 2533), หน้า 21.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

¹⁸ คณะผู้ดำเนินงานมูลนิธิอารมณัง พงศ์พงษ์, "การเคลื่อนไหวต่อสู้ของขบวนการกรรมกรไทยช่วง พ.ศ. 2488-พ.ศ. 2501" ใน ประวัติศาสตร์ขบวนการแรงงานไทยยุคเริ่มต้นถึงพ.ศ. 2532, หน้า 41.

การสร้างอำนาจต่อรองด้านสภาพการจ้างและยังมีเป้าหมายทางด้านการเมืองในการให้แรงงานเข้าไปมีส่วนร่วมในอำนาจรัฐด้วย¹⁰

ส่วนทางด้าน การเคลื่อนไหวของแรงงานในสหอาชีพะกรรมกร คนงานได้มีการรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นมากขึ้นและมีความตื่นตัวสูง รวมทั้งได้เข้าไปมีบทบาทในการเคลื่อนไหวทั้งเศรษฐกิจและการเมือง เช่น ได้จัดให้มีการชุมนุมเฉลิมฉลองวันกรรมกรขึ้นเป็นครั้งแรกในวันที่ 1 พฤษภาคม 2488 มีคนงานเข้าร่วมประมาณพันคนเศษ และได้เพิ่มเป็นกว่าแสนคนในการจัดงานปีถัดมา²⁰ ด้านการเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจ สหอาชีพะได้เรียกร้องให้รัฐบาลออกกฎหมายชั่วโมงการทำงานให้อย่างสูงไม่เกินอาทิตย์ละ 48 ชั่วโมง เรียกร้องสิทธิการรวมกลุ่มของคนงาน สิทธิในการนัดหยุดงาน ตลอดจนการประกันสังคม ส่วนการเคลื่อนไหวทางการเมืองได้สนับสนุนพรรคสหอาชีพและกลุ่มนายปรีดี ต่อมาในปี 2492 สหอาชีพะกรรมกรได้สมัครเป็นสมาชิกของสหพันธ์สหบาลกรรมกรแห่งโลก (WFTU) จะเห็นว่าในยุคนั้นขบวนการแรงงานสามารถเข้ามามีบทบาททั้งในทางเศรษฐกิจและการเมือง เนื่องจากปัจจัยแวดล้อมที่เอื้ออำนวยกล่าวคือ ภาวะเศรษฐกิจในช่วงปลายสงครามโลกครั้งที่ 2 ก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ ซึ่งส่งผลกระทบต่อแรงงานโดยตรง และการขึ้นมามีอำนาจรัฐของกลุ่มนายปรีดีทำให้บรรยากาศทางการเมืองเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ประกอบกับการขยายตัวของจำนวนคนงานที่เพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตามจากการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างอำนาจทางการเมืองภายหลังการรัฐประหารเมื่อปี 2490 กลุ่มจอมพล ป. ได้กลับมามีอำนาจอีกครั้ง ได้ทำให้บทบาทของสหอาชีพะกรรมกรได้เริ่มเสื่อมลงเรื่อย ๆ และถูกยุบเลิกไปในปี 2492 เนื่องจากการบ่อนทำลายของอำนาจรัฐ โดยอาศัยวิธีการแบ่งแยกเชื้อชาติและข้อหาคอมมิวนิสต์²¹ รวมทั้งการจัดตั้งองค์กรแรงงานขึ้นเพื่อแย่งชิงการนำจากสหอาชีพะกรรมกร ในปี 2491 รัฐได้จัด

¹⁰ อารมณ พงศ์พจน์, กรรมกรไทยกับปัญหาแรงงาน (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2521), หน้า 8-9.

²⁰ คณะผู้ดำเนินงานมูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์, ประวัติศาสตร์ขบวนการแรงงานไทยยุคเริ่มต้นถึงพ.ศ. 2532, หน้า 42.

²¹ แล คิลกวითร์ตัน, "พัฒนาการของขบวนการสภาพแรงงาน พ.ศ. 2501-ปัจจุบัน." ใน คำบรรยายวิชาแรงงานสัมพันธ์, จุฑา มณีสีไพบูลย์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 2.

ตั้งสมาคมกรรมกรไทยขึ้นอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของจอมพล ป. มีจอมพลผินเป็นนายกสมาคม โดยได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลอย่างเต็มที่ ด้วยการจัดสรรงบประมาณผ่านทางกรมประชาสัมพันธ์และหลายแสนบาท สมาชิกไม่ต้องเสียค่าบำรุงสมาคมเลย นอกจากนี้รัฐยังได้บีบบังคับให้สมาคมกรรมกรต่าง ๆ ทั่วประเทศเข้ามาเป็นสมาชิกของสมาคมกรรมกรไทย รวมทั้งสมาคมที่อยู่ในสายของสหอาชีพะกรรมกรด้วย และต่อมาสมาคมกรรมกรไทยได้เข้าเป็นสมาชิกของสมาพันธ์แรงงานเสรีระหว่างประเทศ (ICFTU) อาจกล่าวได้ว่ารัฐได้ดำเนินมาตรการในการควบคุมแรงงานด้วยการผนวกเอาพลังของแรงงานเข้าอยู่ภายใต้กลไกรัฐ ขณะเดียวกันก็สร้างความแตกแยกให้เกิดขึ้นในขบวนการแรงงาน²² แม้ว่ารัฐจะพยายามเข้าไปแทรกแซงและควบคุมขบวนการแรงงานอย่างมากแต่ก็อาจทำการควบคุมได้หมดทุกส่วน เพราะสมาคมกรรมกรต่าง ๆ ที่ถูกกวาดต้อนและบีบบังคับให้เข้ามาอยู่ในสังกัดสมาคมกรรมกรไทย แต่ด้วยเหตุที่สมาคมกรรมกรไทยไม่ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อผลประโยชน์ของแรงงานอย่างแท้จริง ทำให้สมาคมกรรมกรไทยเริ่มเสื่อมความศรัทธาลงและสูญเสียการนำให้แก่แรงงานฝ่ายก้าวหน้า ในปี 2497 รัฐบาลจอมพล ป. จึงได้สนับสนุนให้มีการตั้งสมาคมกรรมกรเสรีแรงงานแห่งประเทศไทย อยู่ภายใต้การดูแลและอุปถัมภ์ของพลตำรวจเอกเผ่า โดยมีจุดประสงค์ในการควบคุมกรรมกรอย่างใกล้ชิด และใช้เป็นฐานอำนาจทางการเมือง แต่องค์กรที่ได้เข้ามามีส่วนสำคัญในการเคลื่อนไหวของแรงงาน จนได้มีบทบาทมากกว่าสมาคมกรรมกรไทย คือกรรมกร 16 หน่วย ซึ่งได้เข้ามาดำเนินการเรียกร้อง ผลักดันให้รัฐออกกฎหมายแรงงาน ขณะเดียวกันจอมพล ป. ก็ต้องการเอาใจขบวนการแรงงาน เพื่อสร้างฐานอำนาจทางการเมือง ดังนั้นในปี 2499 รัฐบาลจอมพล ป. จึงได้ออกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 มกราคม 2500 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายแรงงานฉบับแรกของไทย ที่มีการยอมรับให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงาน และให้สิทธิคนงานในการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง สิทธิในการนัดหยุดงาน และมีกระบวนการคุ้มครองแรงงานและการแรงงานสัมพันธ์ โดยมีกองกรรมกรสังกัดกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในช่วงเวลาที่มีการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ได้ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวของแรงงานมากมาย เช่น มีการก่อตั้งสหภาพแรงงาน 200 แห่ง มีสภาแรงงาน 2 แห่ง และมีการนัดหยุดงาน 12 ครั้ง²³ อย่างไรก็ตามการเคลื่อนไหวของแรงงานภายใต้กรอบของกฎหมายฉบับนี้ ก็ถูกยกเลิกไปจากการรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ เมื่อปี 2501

²² สมศักดิ์ สามีคศิริธรรม, โฉมหน้าแรงงานไทย, หน้า 110.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 113.

กระบวนการสะสมทุนและโครงสร้างอำนาจทางการเมืองพ.ศ. 2501-2515

การรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ในปี 2501 จัดได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองครั้งสำคัญของไทย คือเป็นการเปลี่ยนแปลงจากระบบทุนนิยมโดยรัฐหรือทุนนิยมขุนนาง ซึ่งเป็นรูปแบบทางเศรษฐกิจที่ถูกใช้เพื่อสนองผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ปกครอง โดยใช้รัฐเป็นตัวนำในการพัฒนาเศรษฐกิจมาเป็นทุนนิยมที่ใช้เอกชนเป็นตัวนำในการพัฒนาเศรษฐกิจ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นการเปลี่ยนแปลงกระบวนการสะสมทุนจากทุนโดยรัฐผ่านรัฐวิสาหกิจมาเป็นการสะสมทุนโดยเอกชน ส่วนรัฐมีบทบาทจำกัดอยู่เฉพาะการสนับสนุนและเอื้ออำนวยความสะดวกแก่กระบวนการสะสมทุนเอกชน ลักษณะของรัฐเช่นนี้กล่าวได้ว่ามีลักษณะที่เรียกว่า รัฐทุนนิยม ซึ่งแตกต่างจากทุนนิยมโดยรัฐ²⁴ แนวนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจของจอมพลสฤษดิ์นั้น ได้รับอิทธิพลมาจากสหรัฐผ่านทางธนาคารโลก เนื่องจากการก้าวขึ้นมาใช้อำนาจรัฐของจอมพลสฤษดิ์ นอกจากเงื่อนไขภายในประเทศที่เอื้ออำนวยแล้ว อีกส่วนหนึ่งก็คือ การสนับสนุนของสหรัฐที่ได้ก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำของประเทศศูนย์กลาง และต้องการชักนำประเทศไทยให้เข้าสู่วงจรทุนนิยมโลก แต่อุปสรรคสำคัญก็คือ ระบบเศรษฐกิจที่ไม่เอื้ออำนวยจากนโยบายชาตินิยมที่มีลักษณะผูกขาดโดยรัฐและกีดขวางชาวต่างชาติ สหรัฐฯจึงสนับสนุนการรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์อื่นเป็นการชั่วคราวสำหรับการพัฒนาทุนนิยมบริวารโดยสะดวกขึ้นในประเทศไทย²⁵ จากแนวความคิดที่ว่าเสถียรภาพทางการเมืองและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการพัฒนาประเทศ ตามคำแนะนำของธนาคารโลก ซึ่งได้ส่งคณะผู้เชี่ยวชาญเข้ามาดำเนินการสำรวจภาวะเศรษฐกิจไทยเป็นระยะเวลาประมาณ 1 ปี และได้ทำรายงานเสนอต่อรัฐบาลไทยโดยมีชื่อว่า โครงการพัฒนาของ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁴ กฤช เพิ่มทันจิตต์, "อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจไทย: กรณีศึกษาว่าด้วยธนาคารโลก." ใน ทฤษฎีการพึ่งพิงกับสังคมเศรษฐกิจไทย รั้งสรรค์ ชนะพรพันธ์และสมบุรณ์ ศิริประชัย, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), หน้า 174.

²⁵ พรภิรมย์ (เอี่ยมธรรม) เข็ญกุล, ประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่เล่ม 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2535), หน้า 140.

รัฐสำหรับประเทศไทย (A PUBLIC DEVELOPMENT PROGRAM FOR THAILAND) ซึ่งโดยสรุป มีข้อเสนอแนะดังนี้คือ²⁶

1. รัฐบาลไทยควรส่งเสริมระบบเศรษฐกิจเสรีของเอกชน
2. รัฐบาลไทยควรเป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวกทางเศรษฐกิจ การวางแผน นโยบาย และการจัดสรรทรัพยากร โดยการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและ สาธารณูปโภค
3. รัฐบาลไทยไม่ควรประกอบธุรกิจในลักษณะรัฐวิสาหกิจที่แข่งขันกับเอกชน
4. รัฐบาลไทยควรส่งเสริมการค้าและการลงทุนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะการพัฒนาอุตสาหกรรม ด้วยการส่งเสริมบรรยากาศการลงทุนให้กับนายทุนต่างชาติ

จากข้อเสนอแนะเหล่านี้ จอมพลสฤษดิ์ได้นำมาใช้เป็นนโยบายในการพัฒนาประเทศโดย อาจสรุปเนื้อหาของนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจได้ดังนี้²⁷

1. ยอมรับคำข้อเสนอแนะของคณะสำรวจภาวะเศรษฐกิจไทยจากธนาคารโลก และเริ่ม ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (2504-2509)
2. ลดบทบาทของรัฐในฐานะที่เป็นผู้ผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ เองโดยตรง หันไป เน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก
3. ออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2503 เพื่อส่งเสริมและให้หลักประกันแก่นักลงทุนทั้งในและนอกประเทศ รวมทั้งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนทำหน้าที่ดูแลและให้การสนับสนุนการลงทุน โดยให้สิทธิประโยชน์แก่นักลงทุนหลายประการ เช่น การยกเว้นภาษีนำเข้าเครื่องจักรและภาษีเงินได้ อนุญาตให้กำไรออกนอกประเทศได้ เป็นต้น
4. ตั้งกำแพงภาษีการนำเข้าในผลิตภัณฑ์สินค้าหลัก เพื่อการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁶ วิฑูรย์ ปิณฑากุล, ธนาคารโลก การพัฒนา อิทธิพลและผลกระทบ (กรุงเทพฯ: เอ็ดดิสันเพรสโพรดักส์, 2534), หน้า 84.

²⁷ สวีนิช ภรณวลัย, ทฤษฎีบริษัทข้ามชาติกับการพัฒนาเศรษฐกิจไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 217.

กล่าวโดยสรุป นโยบายเหล่านี้ก็คือนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมแบบทดแทนการนำเข้า ที่มีทุนเอกชนทั้งจากภายในและภายนอกประเทศเป็นแกนหลัก โดยรัฐทำหน้าที่คอยอำนวยความสะดวกและคอยให้การสนับสนุน จากนั้นนโยบายนี้เองมีผลให้รัฐต้องหันมาพึ่งพากระบวนการระดมทุนของเอกชน ในการพัฒนาประเทศมากขึ้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการเติบโตในสาขาอุตสาหกรรมซึ่งเป็นแรงจูงใจสำคัญของรัฐไทยในยุคนั้น

ภายใต้้นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าว ได้ทำให้การลงทุนขยายตัวเพิ่มขึ้นขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการลงทุนจากต่างประเทศได้เพิ่มขึ้นอย่างมากมาช จากปี 2501 มีการลงทุนจากต่างในประเทศไทยประมาณ 70 ล้านบาท กลายเป็น 1,427.1 ล้านบาท ในปี 2515 (ดูตารางที่ 2) ในขณะที่ตัวรัฐก็ได้ทำหน้าที่ของตนเป็นอย่างดีในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชน ด้วยการทุ่มเทงบประมาณที่ใช้ในการพัฒนาประเทศไปในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ซึ่งพิจารณาได้จากงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (2504-2509) และฉบับที่ 2 (2510-2514) จะพบว่าสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลเป็น งบประมาณทางด้านคมนาคมสูงที่สุดในทั้งสองแผนคือ 31.4 % และ 26.0 % ในแผน 1 และแผน 2 ตามลำดับ²⁸ และอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก็ได้ขยายตัวในอัตราที่สูง คือ 8.1% และ 7.5 % ในแผน 1 และแผน 2 ตามลำดับ แม้ว่าอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจจะขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่ก็เป็น การเติบโตที่ไม่สมดุลในโครงสร้าง ทั้งนี้เนื่องจากภาคอุตสาหกรรมมีอัตราการเติบโตที่สูงคือ 11.1 % ในแผน 1 และ 10.1 % ในแผน 2 ขณะที่ภาคเกษตรกรรมกลับมีอัตราการเติบโตที่ลดลงมากคือจาก 6.2 % ในแผน 1 เหลือเพียง 4.4 % ในแผน 2 ตามลำดับ²⁹ หรือเมื่อดูจากมูลค่าผลผลิตของสาขาการผลิตต่าง ๆ คิดเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ ก็พบว่า มูลค่าผล

²⁸ อุกฤษณ์ ปัทมานันท์, "อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจไทย: กรณีศึกษาว่าด้วยอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา." ใน ทฤษฎีพึ่งพากับสังคมเศรษฐกิจไทย, หน้า 268.

²⁹ เอกสารการสอนชุดวิชา, เศรษฐกิจกับการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2537), หน้า 207.

ตารางที่ 2
แสดงการลงทุนจากชาวต่างประเทศในประเทศไทย
พ.ศ. 2501-2515

พ.ศ.	จำนวน (ล้านบาท)
2501	70.0
2502	72.0
2503	60.9
2504	120.9
2505	156.0
2506	354.0
2507	274.2
2508	590.8
2509	570.6
2510	894.4
2511	1,239.7
2512	1,057.5
2513	890.5
2514	808.4
2515	1,427.1

ที่มา : ไตรรงค์ สุวรรณคีรี "การต่อสู้ของกรมกรกับภาวะเศรษฐกิจผันผวนในประเทศไทย (2515-2518) ใน เศรษฐกิจไทย: โครงสร้างกับการเปลี่ยนแปลง, หน้า 120-121.

ผลิตภาคเกษตรกรรมได้ลดลงเรื่อย ๆ ขณะที่มูลค่าผลผลิตภาคอุตสาหกรรมกลับขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3
แสดงการผลิตภัณฑที่ประจำชาติจำแนกตามสาขาการผลิต
พ.ศ. 2501-2515 (หน่วย: ร้อยละ)

สาขาการผลิต	2501	2501-2505	2506-2510	2511-2515
ผลผลิตทางการเกษตร	40.5	38.6	34.8	30.0
เหมืองแร่และการขุดหิน	1.1	1.4	1.9	1.9
อุตสาหกรรม	11.1	11.1	13.2	16.1
การก่อสร้าง	3.1	3.6	5.7	5.8
การขนส่งและปลีก	17.3	17.4	17.2	17.7
การธนาคารและการป้องกันประเทศ	5.4	4.9	4.3	4.4
บริหารอื่น ๆ	9.5	9.2	9.2	10.4
การขนส่งและคมนาคม	5.6	6.6	7.8	6.3
อื่น ๆ	4.6	4.9	2.9	4.4
รวมทั้งสิ้น	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, อ้างใน
เสาวลักษณ์ ช่างทวีป, บทบาทของรัฐกับการพัฒนากลยุทธ์การควบคุมแรงงานไทยในทศวรรษที่
2515 (พ.ศ.2515-2525), หน้า 62.

ควบคู่ไปกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ชนชั้นนายทุนสามารถแสวงหาประโยชน์ภายใต้นโยบายสนับสนุนของรัฐจนสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับตัวเอง อาจกล่าวได้ว่านับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2503 (ค.ศ.1960) เป็นต้นมา ได้เกิดกลุ่มทุนต่าง ๆ ที่พัฒนาขึ้นมาเป็น 3 กลุ่มใหญ่ คือ³⁰

1. กลุ่มทุนต่างชาติ สำหรับกลุ่มทุนต่างชาติเคยเข้ามามีบทบาทในช่วงตั้งแต่สนธิสัญญาเบาริงเป็นต้นมา แต่จากนโยบายการสร้างทุนนิยมโดยรัฐและนโยบายชาตินิยมในสมัยจอมพล ป. ได้ทำให้ทุนต่างชาติมีบทบาทในเศรษฐกิจไทยน้อยลง จนหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทุนต่างชาติจึงเริ่มกลับเข้ามามีบทบาทอีกครั้ง โดยเฉพาะทุนจากอเมริกาและยุโรป ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ นายทุนต่างชาติจึงได้หลั่งไหลเข้ามาลงทุนในประเทศไทยอย่างมากมา เป็นผลให้ระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงประเทศทุนนิยมศูนย์กลางมากขึ้น สำหรับทุนต่างชาติที่สำคัญได้แก่ ทุนจากอเมริกา ยุโรป และญี่ปุ่น โดยทุนอเมริกาและยุโรปลงทุนในการผลิตสินค้าบริโภค เช่น เครื่องดื่ม เครื่องสำอางค์ สบู่ ยาสีฟัน และในอุตสาหกรรมน้ำมัน ขณะที่ทุนญี่ปุ่น จะลงทุนในอุตสาหกรรมสิ่งทอ แผ่นกระจก พลาสติก เหล็ก เครื่องไฟฟ้า และรถยนต์ เป็นต้น

2. กลุ่มทุนอุตสาหกรรม กลุ่มนี้โดยส่วนใหญ่คือนายทุนจีนที่เติบโตขึ้นในประเทศไทย และพยายามจะรักษาสภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคมของตนไว้ โดยใช้วิถีการปรับตัวให้กลมกลืนกับคนไทยหรือทำให้ตัวให้มีความเป็นไทยมากขึ้น และมีความจำเป็นที่จะต้องฝังรกรากในไทย จึงต้องเปลี่ยนแปลงตนเองจากทุนการค้าที่ไม่แน่นอนไปเป็นทุนอุตสาหกรรมที่แน่นอน³² กลุ่มทุนเหล่านี้ได้พัฒนาขึ้นมาจากการร่วมลงทุนกับบริษัทต่างชาติ โดยอาศัยความเชี่ยวชาญและเครือข่ายของตลาดภายในประเทศของตนควบคู่ไปกับเงินทุน เทคโนโลยี และการตลาดต่างประเทศของบริษัทต่างชาติ เป็นผลให้กลุ่มนี้สามารถเพิ่มการสะสมทุนได้มาก และขยายตัวอย่างรวดเร็วในทศวรรษแรกของการพัฒนาอุตสาหกรรมเช่น ตระกูลโพธิ์นังกูรในอุตสาหกรรมสิ่งทอ ตระกูลพรประภาในอุตสาหกรรมรถยนต์ ตระกูลเจียรนวนนท์ในอุตสาหกรรมการผลิตอาหาร เป็นต้น

³⁰ เสาวลักษณ์ ช่างทวีป, บทบาทของรัฐกับการพัฒนากลยุทธ์การควบคุมแรงงานไทยในทศวรรษที่ 2515 (พ.ศ. 2515-2525), หน้า 63-64.

³¹ สุวินัย ภรณวลัย, ทฤษฎีบริษัทข้ามชาติกับการพัฒนาเศรษฐกิจไทย, หน้า 217.

3. กลุ่มทุนธนาคารหรือทุนการเงิน กลุ่มนี้เช่นเดียวกับกลุ่มทุนอุตสาหกรรมคือ มาจาก นายทุนเงินแล้วขยายกิจการของตนขึ้นมาโดยได้รับความช่วยเหลือจากกลุ่มข้าราชการ ทหารที่มี อิทธิพลทางการเมืองและนโยบายรัฐที่ส่งเสริมความมั่นคงให้แก่กลุ่มทุนธนาคาร คือการห้ามจัดตั้ง ธนาคารพาณิชย์แห่งใหม่ ทำให้ธุรกิจธนาคารพาณิชย์มีลักษณะผูกขาด ประกอบกับความสามารถในการบริหารทุน การปรับตัวในการนำเทคนิคและการบริหารสมัยใหม่มาใช้ จนสามารถสร้างความเป็นปึกแผ่นและกลายเป็นกลุ่มทุนที่มีบทบาทที่สำคัญที่สุดในระบบเศรษฐกิจไทย กลุ่มทุนธนาคารเริ่มสร้างธุรกิจของตนได้อย่างมั่นคงด้วยการใช้ธุรกิจการเงินของตนไปขยายบริษัทการผลิต บริษัทการค้า และยังสามารถดูดกลืนธุรกิจอื่น ๆ เข้าไว้ในเครือของตนได้ในฐานะเจ้าหนี้จนกลายเป็นระบบสามขาคือกลุ่มทุนธนาคาร สามารถควบคุมได้ทั้งการผลิต การค้า และการเงินโดยไม่ต้องอิงกลุ่มใด ๆ³² จึงทำให้กลุ่มนายทุนธนาคารมีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ กลุ่มทุนธนาคารขนาดใหญ่ก็ได้ติดอยู่ภายใต้การควบคุมของนายทุนไม่กี่ตระกูล เช่น ตระกูลโสภณพานิช ในธนาคารกรุงเทพฯ ตระกูลล้ำชาในธนาคารกสิกรไทย ตระกูลเดชะไพฑูริย์ในธนาคารศรีนคร และธนาคารเอเชีย ตระกูลรัตนรักษ์ในธนาคารกรุงศรีอยุธยาและธนาคารนครหลวงไทย นอกจากนี้ยังมีทุนท้องถิ่นที่สามารถเติบโตขึ้นมาในกิจการธนาคารคือกลุ่มขุนนางดั้งเดิมที่มีสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นตัวแทนผลประโยชน์ในธนาคารไทยพาณิชย์

ขณะที่ด้านโครงสร้างอำนาจทางการเมือง จอมพลสฤษดิ์ได้ปรับกลไกรัฐเพื่อรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ตน ด้วยการยกเลิกสถาบันทางการเมือง จำกัดสิทธิ เสรีภาพในการแสดงออกของประชาชน โดยหันไปเน้นด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ มีการจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นหลายแห่ง จอมพลสฤษดิ์ได้ให้ความสำคัญต่อบรรดาผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเช่น นักบริหาร นักเศรษฐศาสตร์ นักสถิติ เป็นต้น ขณะเดียวกันก็ใช้อุบายแบบพ่อขุนอุปถัมภ์ในการสร้างความชอบธรรมให้แก่ตนเอง เช่น การยกเลิกภาษีบางประเภท บริการรักษาพยาบาลให้แก่คนยากจน เปิดตลาดนัดให้ชาวนินค้ำราคาถูก เป็นต้น ภายหลังการถึงแก่กรรมของจอมพลสฤษดิ์ ผู้สืบทอดอำนาจต่อก็คือจอมพลถนอม ได้ดำเนินแนวนโยบายที่อาจกล่าวได้ว่าแทบจะไม่แตกต่างจากยุคจอมพลสฤษดิ์เลย

³² ฝรั่งค์ เพชรประเสริฐ, การขยายตัวของระบบทุนนิยาในประเทศไทย(พ.ศ. 2488-ปัจจุบัน), หน้า 104.

การเคลื่อนไหวของแรงงานและบทบาทรัฐในการควบคุมแรงงานพ.ศ. 2501-2515

ภายหลังการรัฐประหารเมื่อปี 2501 รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงานพ.ศ. 2499 อันเป็นการยกเลิกสิทธิในการรวมกลุ่มจัดตั้งองค์กรเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของแรงงาน โดยคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ได้ให้เหตุผลไว้ดังนี้³³

โดยที่พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 มีบทบัญญัติไม่เหมาะสมเปิดช่องให้เป็นเครื่องมือของสังเสวิมให้เกิดความวุ่นวายระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ทำลายความเห็นใจ และการการประนีประนอมระหว่างกัน กับทั้งเป็นโอกาสให้ตัวแทนคอมมิวนิสต์อาศัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ เป็นเครื่องมือของลูกจ้างในทางมิชอบ อันเป็นกลวิธีเพื่อจู่โจมประสังค์ตามแผนการ ทั้งนี้ทำให้เกิดระส่ำระสายในการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม เป็นภัยร้ายแรงแก่การดำเนินงานเศรษฐกิจ เพื่อความเจริญรุ่งเรืองของประเทศดังปรากฏ ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้ว คณะปฏิวัติเห็นสมควรให้ยกเลิกพระราชบัญญัตินี้เสีย และในขณะเดียวกันควรกำหนดการคุ้มครองและอำนวยประโยชน์แก่ลูกจ้างตามสมควร

นอกจากนี้รัฐยังได้ทำการกวาดล้างจับกุมบรรดาผู้นำแรงงานที่มีบทบาทเคลื่อนไหวในชุดจอมพล ป. โดยเฉพาะที่สังกัดสมาคมกรรมกรไทยและกรรมกร 16 หน่วย อย่างไรก็ตามเพื่อไม่ให้กระบวนการระดมทุนของเอกชนชุดนี้ติดมูลค่าส่วนเกินจากแรงงาน จนกลายเป็นอันตรายต่อระบบโดยรวม รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานจำนวน 5 ฉบับ ในรูปประกาศของประกาศมหาดไทยคือ³⁴

³³ คณะผู้ดำเนินงานมูลนิธิอารมภ์ พงศ์พจน์, "การเคลื่อนไหวต่อสู้ของกรรมกรไทยช่วง 20 ตุลาคม 2501 ถึง 14 ตุลาคม 2516," ใน ประวัติศาสตร์ขบวนการแรงงานไทยยุคเริ่มต้น ถึงพ.ศ. 2532, หน้า 66.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 67.

1. ประกาศเรื่องกำหนดเวลาการทำงาน วันหยุดงานของลูกจ้าง การใช้แรงงานหญิงและเด็ก การจ่ายค่าจ้าง และการจัดให้มีสวัสดิการเพื่อสุขภาพอนามัยของลูกจ้าง
2. การประกาศเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินทดแทน ตลอดจนจำนวนเงินค่าทดแทน
3. ประกาศว่าด้วยโรค ซึ่งเกิดขึ้นเกี่ยวเนื่องจากการทำงาน
4. ประกาศเรื่องกำหนดงานอันเป็นภัยต่อสุขภาพและอนามัย หรือร่างกายของลูกจ้างและคนงาน
5. ประกาศเรื่องวันหยุดงานประจำสัปดาห์

นอกจากนโยบายการส่งเสริมการลงทุนแล้ว นโยบายที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ช่วยเกื้อหนุนต่อกระบวนการสะสมทุนอุตสาหกรรมก็คือ นโยบายการเก็บภาษีพรีเอมิชชั่น ซึ่งมีผลเท่าเป็นการโอนรายได้ของชาวนามาสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรม เพราะเป็นการลดราคาข้าวในประเทศให้ต่ำ ทำให้สามารถลดราคาข้าวให้ต่ำ มีผลให้ค่าจ้างแทบจะคงที่ โดยตั้งแต่ปี 2500 ถึง 2515 ค่าจ้างแรงงานไร้ฝีมืออยู่ในระดับ 8-10 บาทตลอด³⁵ เมื่อผนวกกับอำนาจรัฐเผด็จการใช้กลไกด้านการปราบปรามอย่างรุนแรงเช่น การใช้มาตรา 17 ประหารชีวิตนายสุภชัย ศรีศิริ ผู้นำคนงานคนหนึ่งด้วยข้อหาคอมมิวนิสต์ และการจับกุมผู้นำคนงานอีกหลายคน จากปัจจัยเหล่านี้มีผลให้การเคลื่อนไหวของแรงงานในช่วงนี้หยุดชะงักลง แต่จากการถึงแก่กรรมของจอมพลสฤษดิ์ ประกอบกับความล้มเหลวของมาตรการควบคุมแรงงานของรัฐ ได้ทำให้ความขัดแย้งด้านแรงงานเริ่มขยายตัวมากขึ้น โดยพิจารณาจากจำนวนการนัดหยุดงาน ดังตารางที่ 4 จะเห็นได้ว่าจำนวนการนัดหยุดงานตั้งแต่ปี 2501-2507 มีการนัดหยุดงานรวม 32 ครั้ง มีลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง 1,974 คน ขณะที่ปี 2508 เพียงปีเดียวมีการนัดหยุดงานถึง 17 ครั้ง และมีลูกจ้างที่เกี่ยวข้องถึง 3,753 คน ดังนั้นการที่รัฐห้ามไม่ให้มีการรวมกลุ่มจัดตั้งองค์กรของคนงาน เมื่อพิจารณาในอีกแง่มุมหนึ่งแล้ว อาจจะเป็นประโยชน์ต่อการรวมกลุ่มสร้างพลังต่อรองที่อยู่นอกระบบของคนงาน เพราะเป็นการ

³⁵นิคม จันทรวิทุร, "แรงงานกับรัฐ : สามทศวรรษแห่งการพัฒนา," ใน ปาฐกถาพิเศษป๋วย อึ๊งภากรณ์ ครั้งที่ 1, นิพนธ์ พิวพงศ์กร, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 72.

ตารางที่ 4

แสดงการพิพาทแรงงานและการนัดหยุดงานทั่วประเทศ พ.ศ. 2499-2535

ปี	การพิพาทแรงงาน		การนัดหยุดงาน			
	จำนวนการพิพาท(ครั้ง)	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนการนัดหยุดงาน	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนวันหยุดงาน	วันทำงานที่สูญเสีย
2499	na.	na.	12	66	na.	3,673
2500	na.	na.	21	203	na.	12,947
2501	na.	na.	4	458	na.	4,202
2502	na.	na.	11	846	na.	8,160
2503	na.	na.	2	3	na.	64
2504	na.	na.	2	68	na.	93
2505	na.	na.	3	81	na.	63
2506	na.	na.	4	118	na.	159
2507	na.	na.	6	300	na.	539
2508	na.	na.	17	3,753	na.	6,566
2509	na.	na.	17	5,413	na.	18,764
2510	na.	na.	2	470	na.	470
2511	na.	na.	14	1,867	na.	3,216
2512	na.	na.	18	5,345	na.	23,593
2513	na.	na.	25	2,888	na.	6,004
2514	na.	na.	27	5,153	na.	12,646
2515	na.	na.	34	7,803	na.	19,903

ตารางที่ 4

แสดงการพิพาทแรงงานและการนัดหยุดงานทั่วประเทศ พ.ศ. 2499-2535

ปี	การพิพาทแรงงาน		การนัดหยุดงาน			
	จำนวนการพิพาท(ครั้ง)	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนการนัดหยุดงาน	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนวันหยุดงาน	วันทำงานที่สูญเสีย
2516	577	185,664	501	177,877	905	296,887
2517	477	135,114	357	105,883	1,230	507,607.5
2518	460	187,107	241	94,747	1,664	722,946
2519	340	194,469	133	65,342	900.8	495,619.5
2520	61	49,673	7	4,868	12	12,331
2521	156	98,247	21	6,842	34.4	8,599.75
2522	205	75,468	64	16,203	119.25	33,837.75
2523	174	58,461	18	3,230	44.5	5,356.5
2524	206	115,774	54	22,008	263.5	173,398
2525	376	100,959	22	7,061	315	116,795
2526	229	100,729	28	10,532	194	54,537
2527	86	52,752	17	6,742	277	183,698.5
2528	220	49,073	4	648	54	13,078.5
2529	168	27,982	6	5,191	169.5	157,858
2530	145	29,006	4	1,092	92.0	15,484
2531	120	29,178	5	1,444	101.0	32,386
2532	85	27,854	6	2,678	190.5	42,006
2533	127	35,792	7	2,799	51.0	22,775
2534	135	37,819	7	5,316	240	142,131
2535	195	52,318	20	6,614	576	215,186

ที่มา : กองวิชาการและแผนงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

รวมตัวอย่างไม่เปิดเผย และไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ³⁶ จากความขัดแย้งด้านแรงงาน ที่ได้ขยายตัวออกไปในวงกว้างมากขึ้น ได้ผลักดันให้รัฐบาลจอมพลถนอมออกพระราชบัญญัติวิธีระงับข้อพิพาทแรงงานพ.ศ. 2508 โดยกำหนดวิธีการด้านแรงงานสัมพันธ์ให้สิทธิลูกจ้างทำการต่อรองกับนายจ้างได้ ความยืดหยุ่นของมาตรการจึงกลายเป็นยุทธศาสตร์การควบคุมแรงงานอย่างใหม่นั้นคือ รัฐยอมให้ลูกจ้างต่อรองกับนายจ้างได้ นอกจากนั้นยังยอมให้นัดหยุดงานได้ หากดำเนินการผ่านขั้นตอนที่มีกลไกอำนาจรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย แต่สิ่งที่รัฐยังคงสงวนไว้คือ เสรีภาพของลูกจ้างที่จะจัดตั้งองค์กรเพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชนชั้นของตน³⁷ ในขณะที่เดียวกันรัฐได้เริ่มเล็งเห็นถึงความสำคัญของกลไกทางสถาบัน เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมแรงงานให้อยู่ในกรอบที่รัฐกำหนดแทนที่จะใช้กลไกด้านการปราบปรามเป็นหลัก จึงได้ยกฐานะส่วนแรงงาน สังกัดกรมประชาสงเคราะห์ มาเป็น กรมแรงงาน เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2508³⁸ อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐจะพยายามปรับกลไกการควบคุมแรงงานให้ยืดหยุ่นลง แต่ความขัดแย้งและการเคลื่อนไหวของแรงงานก็ยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี 2511 เป็นต้นมาการนัดหยุดงานได้มีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ได้แก่

1. การขยายตัวของจำนวนแรงงานรับจ้าง จากในปี 2503 มีจำนวนแรงงานรับจ้างภาคอุตสาหกรรม 454,807 คน³⁹ ได้เพิ่มขึ้นเป็น 982,143 คนในปี 2514⁴⁰ และจากภาวะการรวมศูนย์ของภาคอุตสาหกรรมที่ได้มีการกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้ชนชั้นแรงงานกลายเป็นคนกลุ่มใหญ่กลุ่มหนึ่งในชุมชนเมืองที่มีบทบาทสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจการเมืองของประเทศ

³⁶ เสาวลักษณ์ ช่างทวิป, บทบาทของรัฐกับการพัฒนาอุตสาหกรรมควบคุมแรงงานไทยในทศวรรษที่ 2515 (พ.ศ. 2515-2525), หน้า 73.

³⁷ แล ดิลกวิษรัตน์, "กระบวนการระดมทุน แรงงานและพัฒนาการของยุทธศาสตร์การควบคุม" ใน ความรู้ันักเศรษฐศาสตร์ไทยปี 2529, หน้า 303.

³⁸ กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, การบริหารแรงงานในประเทศไทย 2533-2534, หน้า 8.

³⁹ กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, สถิติแรงงาน 2511, หน้า 21.

⁴⁰ กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, สถิติแรงงาน 2513-2514, หน้า 28.



2. การเกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจในระบบทุนนิยมโลก ซึ่งเริ่มตั้งเค้ามาตั้งแต่ปี 2512 ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยตามมาด้วย ทำให้คนงานต้องเผชิญกับความเดือดร้อนในการดำรงชีพจากภาวะเงินเฟ้อที่เริ่มขยายตัวมากขึ้นเรื่อย ๆ

3. การถูกโจมตีจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่ได้เรียกร้องให้มีการคว่ำบาตรไทยในฐานะประเทศที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนและกดขี่ขบวนการแรงงาน ได้ส่งผลเสียหายต่อภาพพจน์ของประเทศและเป็นอันตรายต่อโอกาสการได้รับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

ดังนั้นเพื่อเป็นการรองรับสถานการณ์เหล่านี้และรักษาความชอบธรรมของรัฐ รวมทั้งรักษาภาพพจน์ของประเทศ พลักดันให้รัฐบาลออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 พ.ศ. 2515 ซึ่งใช้บังคับแทนกฎหมายแรงงาน โดยมีบทบัญญัติอย่างกว้างขวางในด้านต่าง ๆ เช่น การคุ้มครองแรงงาน การยอมรับสิทธิในการจัดตั้งสมาคมของลูกจ้าง การเจรจาต่อรอง การนัดหยุดงาน กำหนดให้มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นต้น อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐจะเปิดโอกาสให้คนงานสามารถรวมตัวจัดตั้งองค์กรเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของคนได้ แต่รัฐก็ได้เข้าควบคุมอย่างใกล้ชิด เพื่อไม่ให้องค์กรของแรงงานได้เติบโตเข้มแข็ง⁴¹ เห็นได้จากการรวมกลุ่มของคนงานต้องอิงอยู่กับกฎหมายสมาคม โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งสมาคม ห้ามอย่างเด็ดขาดไม่ให้สมาคมยุ่งเกี่ยวกับการเมือง ทั้ง ๆ ที่โดยหลักการแล้ว สหภาพแรงงานหรือองค์กรจัดตั้งของคนงานเป็นองค์กรด้านการเมืองโดยธรรมชาติอยู่แล้ว⁴² บทบาทของสมาคมลูกจ้างตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้จึงมีเพียงแต่การดำเนินการร้องทุกข์ จัดสวัสดิการ ผลประโยชน์บางอย่างให้สมาชิก และช่วยรัฐขยายการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน ทำให้สมาคมลูกจ้างดำเนินการเคลื่อนไหวได้ยากลำบาก นอกจากนี้ในการพิจารณาอนุมัติผู้แสดงความจำนงขอจดทะเบียนสหภาพ ได้ใช้หน่วยสันติบาลของกองบัญชาการสอบสวนกลาง กรมตำรวจ ทำหน้าที่สืบค้นประวัติบรรดาหัวหน้าคนงานและสมาชิกสหภาพ ทำให้ในช่วงปี 2515 มีลูกจ้างขอจดทะเบียนเพียง 9 สมาคมเท่านั้น ในปี 2515 ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นก่อตัวของขบวนการแรงงานยุคใหม่ แต่การเคลื่อนไหวอย่างกว้างขวางของขบวนการแรงงาน ได้เกิดขึ้นภายหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา

⁴¹ แล คิลกวิทย์รัตน์, พัฒนาทางเศรษฐกิจนโยบายรัฐบาลและความขัดแย้งในด้านแรงงาน : การศึกษาเน้นแรงงานรัฐวิสาหกิจ, หน้า 18.

⁴² อารมภ์ พงศ์พจน์, กรรมกร (พระนคร: บพิธการพิมพ์, 2522), หน้า 81.

กระบวนการสะสมทุนและโครงสร้างอำนาจทางการเมืองพ.ศ. 2516-2535

ผลจากนโยบายการพัฒนาตั้งแต่ยุคจอมพลสฤษดิ์เป็นต้นมา ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทางโครงสร้างต่อระบบเศรษฐกิจสังคม เช่น การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม การค้าและบริการ การก่อตัวของกลุ่มชนต่าง ๆ เช่น กลุ่มนิสิตนักศึกษา กลุ่มชนชั้นกลางในเมือง กลุ่มผู้ใช้แรงงาน เป็นต้น ขณะที่ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจสังคม แต่สภาพทางการเมืองกลับหยุดนิ่ง ปราศจากการสร้างกลไกที่จะมารองรับและตอบสนองความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ที่ จะสามารถเรียกร้องต่อระบบการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งความยุติธรรม การแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่า อันได้แก่ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสถานะทางสังคม ความยุติธรรม เป็นต้น⁴³ นอกจากนี้ภายในกลไกรัฐเองยังเกิดความแตกแยกออกเป็นหลายกลุ่ม เมื่อผนวกกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกและวิกฤตการณ์น้ำมันซึ่งทำให้ราคาน้ำมันในตลาดโลกสูงขึ้นมาก ได้ส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจของไทยเป็นอย่างมาก ก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็วและเกิดการว่างงานมากขึ้น ปัจจัยเหล่านี้ได้บั่นทอนความชอบธรรมของรัฐลงเรื่อย ๆ จนนำไปสู่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

จากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางโครงสร้างอำนาจคือ การก้าวเข้ามามีส่วนร่วมในอำนาจรัฐของชนชั้นนายทุนร่วมกับข้าราชการและทหารจากระบบการเมืองที่ได้เปิดกว้างขึ้น มีส่วนผลักดันให้นายทุนได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรงอย่างแจ่มชัดเป็นครั้งแรก ผ่านระบบการเมืองประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ทั้งนี้เนื่องจากชนชั้นนายทุนได้กลายสภาพมาเป็นไทยเรียบร้อยแล้ว⁴⁴ ซึ่งอาจคุ้ได้จากอัตราส่วนของสมาชิกสภาผู้แทน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴³ ลีลิต ซีร์เวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 186.

⁴⁴ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, "ธุรกิจบนเส้นทางประชาธิปไตย : ทฤษฎีกับความจริง." ใน ชนชั้นกลางบนกระแสประชาธิปไตยไทย, สังคิต พิริยะรังสรรค์และหาสุก พงษ์ไพจิตร, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คนหนังสือ, 2536), หน้า 167.

ราษฎรที่มีภูมิหลังเป็นนักธุรกิจ ได้มีเพิ่มขึ้นมากตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ (ดูตารางที่ 5) หรืออาจดูจากภูมิหลังทางอาชีพของคณะรัฐมนตรีชุดต่าง ๆ เช่น ในระหว่างปี 2475-2518 จากจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด 815 คน เป็นข้าราชการถึง 707 คน (86.7%) เป็นนักธุรกิจ 25 คน (3.1%) แต่ในระหว่างปี 2518-2531 จากจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด 483 คน เป็นข้าราชการ 198 คน (41.0%) เป็นนักธุรกิจ 25 คน (37.3%)⁴⁵

ส่วนทางด้าน การพัฒนาเศรษฐกิจนั้น กระบวนการสะสมทุนแบบทดแทนการนำเข้า ที่ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วงทศวรรษที่ 2503 นั้น มีรากฐานสำคัญมาจากการดึงส่วนเกินจากภาคเกษตรกรรม และนโยบายการคุ้มครองอุตสาหกรรมของรัฐ แต่ได้เริ่มประสบปัญหาอันเนื่องมาจากสาเหตุสำคัญคือ

1. โดยส่วนใหญ่เป็นการผลิตสินค้าที่ฟุ่มเฟือย ไม่คงทน จึงไม่เกื้อหนุนต่อการส่งออก ขณะที่การขยายตัวของตลาดภายในก็เป็นที่ไปอย่างจำกัด
2. ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกและวิกฤตการณ์น้ำมัน
3. การถอนทัพออกจากอินโดจีนของสหรัฐ ทำให้ไทยสูญเสียรายได้เป็นจำนวนมาก เช่น ค่าใช้จ่ายด้านการพักผ่อนและกิจกรรมบันเทิงของสหรัฐมีมูลค่ากว่า 850 ล้านดอลลาร์ ค่าดำเนินการและค่าจ้างแก่กองทัพไทยที่ไปรบเวียดนามประมาณ 750 ล้านดอลลาร์ ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างฐานทัพประมาณ 205 ล้านดอลลาร์ เป็นต้น⁴⁶

ศูนย์วิทยทรัพยากร

⁴⁵ รังสรรค์ ชนะพรพันธ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530 (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532), หน้า 68-69.

⁴⁶ อุนสรณ์ ลิมมณี, ที่มาด้านโครงสร้างของนโยบายการร่วมมือระหว่างรัฐกับทุน : การวิเคราะห์เชิงเศรษฐกิจการเมืองเกี่ยวกับการปรับกลยุทธ์ของรัฐในประเทศไทย รายงานการวิจัย คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2534, หน้า 64. (อัดสำเนา)

ตารางที่ 5
แสดงพื้นฐานอาชีพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ร้อยละ)

ปีเลือกตั้ง	จำนวน ส.ส	ธุรกิจ	อิสระ	รับราชการ	รับจ้าง	เกษตรกร	อื่นๆ
2476	78	19.2	33.3	34.6	-	10.3	2.6
2480	91	19.8	19.7	53.9	-	5.5	1.1
2481	91	21.9	27.7	39.6	-	7.7	1.1
2489(1)	96	20.8	20.8	45.8	-	7.3	5.2
2489(2)	92	10.9	18.3	62.2	-	4.8	3.6
2491	99	22.2	31.3	34.4	-	6.1	6.1
2492	21	33.3	28.6	23.9	-	4.8	9.5
2495	123	20.3	39.0	31.8	-	3.3	5.7
2500(1)	160	26.3	28.6	31.9	-	6.9	6.3
2500(2)	160	21.5	30.0	29.4	-	8.1	5.0
2512	219	45.7	19.1	22.0	-	5.5	7.8
2518	269	34.6	23.4	19.7	-	8.6	13.7
2519	279	29.0	17.5	30.8	-	5.7	16.8
2522	301	40.8	16.3	25.9	7.3	6.0	3.7
2526	324	49.7	15.1	20.7	4.3	4.0	6.2

ที่มา : อุกฤษณ์ ปัทมานนท์, "บทบาทชนชั้นนายทุนไทยจากปี 2519 ถึง ปี 2534" ,

สาเหตุเหล่านี้ได้ส่งผลเสียหายแก่เศรษฐกิจไทยอย่างมากมาเช่น ภาวะเงินเฟ้อที่สูงขึ้นจากโดยเฉลี่ยในระดับ 1-4 % ในช่วงทศวรรษที่ 2503 กลายเป็น 15.5 % และ 24.3 % ในปี 2516 และ 2517 ตามลำดับ การขาดดุลการค้าได้เพิ่มสูงขึ้น จากปี 2504 ขาดดุลการค้า 290.288 ล้านบาท มาเป็น 9,513.049 ล้านบาทในปี 2514⁴⁷ จำนวนหนี้สินต่างประเทศทั้งภาครัฐและเอกชน (ยอดหนี้คงค้าง) ได้เพิ่มจาก 223.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2504 มาเป็น 920.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2516⁴⁸

จากปัญหาเหล่านี้ผลักดันให้รัฐ จำเป็นต้องปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจเสียใหม่ เพื่อให้การสะสมทุนดำเนินไปได้อย่างราบรื่น นำไปสู่การนำนโยบายการส่งเสริมการผลิตเพื่อการส่งออกมาใช้ เริ่มจากการที่รัฐได้เข้ามาส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก เช่น ปอ ข้าวโพด มันสำปะหลัง อ้อย เป็นต้น ควบคู่ไปกับอุตสาหกรรมการผลิตและแปรรูปสินค้าที่จะช่วยส่งเสริมการส่งออกสินค้าขึ้นปรุ้ม เช่น อุตสาหกรรมอาหารกระป๋อง ผลไม้กระป๋อง เป็นต้น ซึ่งแนวความคิดของกระบวนการสะสมทุนแบบใหม่นี้คือเน้นการแข่งขันเสรี โดยการส่งเสริมการแข่งขันจะกระตุ้นโรงงานต่าง ๆ ให้หันมาสนใจปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตอยู่เสมอ ๆ ด้วยการนำเอาเทคนิคการผลิตใหม่ ๆ มาใช้ และมีการจัดระบบการผลิตและองค์กรการทำงานในโรงงานให้มีคุณภาพและมีเหตุมีผลมากขึ้น⁴⁹ ภายใต้การใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจแบบใหม่ รัฐได้เข้ามา มีบทบาทสำคัญในการพัฒนามากยิ่งขึ้น ในการสร้างเงื่อนไขที่ให้การคุ้มครองอุตสาหกรรมภายใน เพื่อไปแข่งขันในตลาดภายนอกได้ โดยนอกจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 แล้ว ภารกิจที่รัฐเข้ามารับผิดชอบคือการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน และสิ่งจูงใจในการส่งออก มีการลดขั้นตอนในการทำงานของหน่วยงานราชการในการขอคืนและชดเชย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁷ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สมุดสถิติรายปีประเทศไทย 2534 (ฉบับย่อ), หน้า 79.

⁴⁸ วิวัฒน์ชัย อัดดากร, "การพึ่งพาเงินทุนต่างประเทศของระบบเศรษฐกิจไทย : กรณีศึกษาว่าด้วยหนี้ต่างประเทศและความช่วยเหลือระหว่างประเทศ." ใน ทฤษฎีการพึ่งพา กับ สังคมเศรษฐกิจไทย, หน้า 337-338.

⁴⁹ วรวิทย์ เจริญเลิศ, "วิเคราะห์การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยในฐานะประเทศทุนนิยมบริวาร." ใน วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง 4 (กันยายน 2527) : 45.

ภาษี การขออนุญาตส่งออก ลดหรือยกเว้นภาษีส่งออก รวมทั้งตั้งกองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศขึ้น^{๕๐} ในขณะที่เดียวกันก็ได้เกิดการแบ่งงานระหว่างประเทศแบบใหม่ (new international division of labour) ผลักดันให้ประเทศทุนนิยมศูนย์กลางหันมาลงทุนในประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มมากขึ้น เพื่อลดต้นทุนการผลิต แต่การลงทุนนี้ไม่ได้เป็นการโอนกระบวนการผลิตทั้งหมดเหมือนในอดีต แต่เป็นการแบ่งซ้อกระบวนการผลิตออกมา และย้ายขั้นตอนการผลิตบางช่วง (segmentation delocation) เข้ามาตั้งในประเทศกำลังพัฒนา โดยขั้นตอนการผลิตที่ถูกโอนมานี้เป็นขั้นตอนที่ใช้แรงงานหนาแน่น (labour intensive) ไม่ต้องการแรงงานที่มีความเชี่ยวชาญมาก่อนเพราะเป็นการผลิตด้วยระบบสายพาน (assembly line) เป็นการผลิตที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการส่งออกโดยอาศัยแรงงานราคาถูกในประเทศโลกที่ 3 ซึ่งการเคลื่อนย้ายขั้นตอนการผลิตบางตอนมาให้ประเทศกำลังพัฒนารับช่วงการผลิตต่อจะมีผลให้^{๕๑}

1. บริษัทลงทุนต่างชาติสามารถปรับสภาพการผลิตได้อย่างพลิกแพลง เช่น จะมีการใช้เทคนิคการผลิตที่ใช้แรงงานมากในบางช่วงเพื่อลดต้นทุนการผลิต แต่ในบางช่วงใช้เครื่องจักรและเทคโนโลยีที่ทันสมัย ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดการหมุนรอบของแรงงาน (rotation) ในอัตราที่สูง (จ้างคนอายุน้อย ทำงานมากแบบเร่งรัด และปลดออกเร็วเมื่อแรงงานเสื่อมสมรรถภาพลงอันเนื่องมาจากการทำงานหนัก) ขณะเดียวกัน ก็ใช้ประโยชน์จากแรงงานราคาถูกจำนวนมากในประเทศกำลังพัฒนา

2. ระบบการค้าระหว่างประเทศเปลี่ยนไป คือแทนที่จะเป็นการซื้อขายสินค้าระหว่างประเทศเป็นสำคัญ กลับกลายเป็นการค้าภายในบริษัทในเครือเดียวกันระหว่างบริษัทแม่กับสาขา (internal transfer) โดยมีการโอนกำไรกลับบริษัทแม่ผ่านการบิดเบือนราคา (transfer pricing) ทำให้การแข่งขันเป็นไปอย่างไม่สมบูรณ์เพราะบริษัทยักษ์ใหญ่สามารถกำหนดราคาผลผลิตโดยไม่ต้องผ่านกลไกของตลาด กล่าวคือ กลดราคาขึ้นส่วนที่ซื้อมาจากบริษัทที่เป็นสาขา แต่ขายสินค้าทุนประเภทเครื่องจักรและชิ้นส่วนนั้นกลางให้บริษัทสาขาในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดที่แท้จริง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๕๐} วารวิทย์ เจริญเลิศ, "วิกฤตการณ์ทุนนิยมโลกกับพัฒนาการเศรษฐกิจไทย" ใน เศรษฐกิจไทยในระบบทุนนิยมโลก, กำชัย ลายสมิต, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 158.

^{๕๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า 138-139.

3. การแบ่งงานทำระหว่างประเทศมีความเหลื่อมล้ำกันยิ่งขึ้น เช่น หน่วยงานผลิตแบบทันสมัยและใช้เครื่องจักรกลแบบอัตโนมัติ จะถูกตั้งในประเทศพัฒนาแล้ว ส่วนการผลิตแบบง่ายและใช้แรงงานมากจะถูกกระจายตั้งในประเทศกำลังพัฒนา การผลิตจะเป็นรูปแบบรับช่วงการผลิต (international subcontracting) โดยบริษัทแม่จะแบ่งซอร์ซซึ้นตอนการผลิตมาให้บริษัทสาขา รับช่วงต่อ เพื่อเอาประโยชน์สูงสุดจากการทำงานเฉพาะอย่าง (specialization) โดยประเทศกำลังพัฒนาจะเป็นผู้ผลิตชิ้นส่วน ส่งให้บริษัทแม่ในประเทศพัฒนาแล้วซึ่งเป็นผู้นำชิ้นส่วนเหล่านี้ไปประกอบในอีกชิ้นตอนหนึ่งเป็นสินค้าสำเร็จรูปและเป็นเจ้าของสินค้า

4. การเคลื่อนย้ายซึ้นตอนการผลิตบางตอนมายังประเทศกำลังพัฒนา จะช่วยประหยัดการลงทุนเพราะทางบริษัทต่างชาติไม่จำเป็นจะต้องถือหุ้นแบบ 100 เปอร์เซ็นต์ แต่สามารถทำในรูปแบบการลงทุนร่วมกัน (joint venture) หรือการถือหุ้นร่วมกัน การลงทุนในลักษณะนี้จะลดความเสี่ยงต่อการที่กิจการนั้นจะถูกโอนเป็นของรัฐ (nationalisation) เพราะโอนมารัฐก็ไม่สามารถทำการผลิตได้เพราะต้องพึ่งพาเทคโนโลยีและเทคนิคการผลิตจากบริษัทแม่ ขณะเดียวกัน ถ้าเกิดความแปรปรวนทางการเมืองในประเทศ ก็สามารถเคลื่อนย้ายหรือโอนโรงงานไปตั้งยังอีกประเทศหนึ่งได้โดยไม่ลำบากนัก (foot-loose industries)

จากการปรับทิศทาง การสะสมทุนและการสร้างเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยของรัฐ ควบคู่ไปกับการแบ่งงานระหว่างประเทศแบบใหม่ดังกล่าว ทำให้เศรษฐกิจไทยเริ่มอยู่ในภาวะดีขึ้นอีกครั้ง แม้ว่าจะประสบปัญหาในช่วงต้นทศวรรษที่ 2523 จากผลกระทบของวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 แต่หลังจากนั้นในช่วงกลางทศวรรษก็ได้ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากการฟื้นตัวของระบบเศรษฐกิจโลกและการหลั่งไหลเข้ามาลงทุนในไทยของประเทศญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศนิคส์เอเซียคือ ไต้หวันและเกาหลีใต้ เพื่อลดต้นทุนการผลิตจากอัตราค่าจ้างและค่าของเงินที่สูงขึ้น โดยที่การลงทุนส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกกล่าวคือ เป็นโครงการซึ่งจะส่งสินค้าออกอย่างน้อย 80 % ของผลผลิต⁵² เป็นผลให้มูลค่าการส่งออกของไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากในปี 2514 มี

⁵² พาสัก พงษ์ไพจิตร, "การลงทุนครั้งใหม่ของญี่ปุ่น : ตัวกำหนดและผลกระทบที่เป็นไปได้ต่อทุนภายในประเทศไทยในทศวรรษหน้า," ใน วารสารเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์ 1 (ธันวาคม 2532) : 312.

มูลค่าเท่ากับ 17,281.120 ล้านบาท กลายเป็น 834,838.630 ล้านบาทในปี 2535⁵³ และยังเป็นผลให้การพัฒนาอุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็วตามไปด้วย สินค้าออกของไทยซึ่งเดิมส่วนใหญ่เป็นสินค้าเกษตรกรรมได้ถูกแทนที่โดยสินค้าอุตสาหกรรม คุ้ได้จากสัดส่วนของสินค้าส่งออกในปี 2516 เป็นผลิตภัณฑ์เกษตร 62.6% แต่ลดเหลือเพียง 27.9 % ในปี 2530 ขณะที่ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมได้ขยายตัวจาก 10.0 % ในปี 2516 มาเป็น 62.7 % ในปี 2530⁵⁴ โดยมีสินค้าส่งออกที่สำคัญ ได้แก่ ชิ้นส่วนและแผงวงจรไฟฟ้า สิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูป อาหารกระป๋อง อัญมณีและเครื่องประดับ รองเท้า เป็นต้น

ภายใต้กระบวนการสะสมทุนแบบส่งเสริมการส่งออกนี้ ผู้ได้รับประโยชน์เป็นอย่างมากยังคงเป็นกลุ่มทุนธนาคารที่พัฒนาขึ้นอย่างมั่นคงและสามารถขยายกิจการออกไปครอบคลุมกิจการอื่นได้อีกมากมาย ขณะที่กลุ่มทุนอุตสาหกรรม ก็สามารถอาศัยประโยชน์จากกระบวนการดังกล่าวขยายกิจการของตนให้เติบโตขึ้นมาก ควบคู่ไปกับการแสวงหาประโยชน์ของบริษัทข้ามชาติ ซึ่งอาจดูได้จากยอดขายของบริษัทเอกชนในประเทศไทย (ดูตารางที่ 6) ตัวอย่างในปี 2531 จะเห็นได้ว่าในบรรดา 20 บริษัทเอกชนที่มียอดขายสูงสุด โดยส่วนใหญ่ก็คือ กลุ่มทุนธนาคาร กลุ่มบริษัทข้ามชาติ และกลุ่มทุนอุตสาหกรรมนั่นเอง นอกจากกลุ่มทุนหลักเหล่านี้แล้ว กลุ่มอื่น ๆ ก็ได้เริ่มเติบโตอย่างรวดเร็วโดยอาศัยประโยชน์จากกระบวนการนี้ด้วย เช่น ทุนบริการในสาขาต่าง ๆ รวมทั้ง การก่อสร้าง อสังหาริมทรัพย์ ทุนการเงินและธุรกิจการค้าทุน เป็นต้น⁵⁵

นอกจากจะมีบทบาทสูงทางเศรษฐกิจและเข้าไปมีส่วนร่วมในอำนาจรัฐผ่านระบบพรรคการเมืองแล้ว รัฐยังได้นำเอาแนวคิดเกี่ยวกับการร่วมมือระหว่างรัฐกับทุนมาดำเนินการ โดยดึงองค์กรตัวแทนฝ่ายทุนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในนโยบายนี้อย่างทั่วหน้า ได้แก่ สภาหอการค้าไทย

⁵³ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สมุดสถิติรายปีประเทศไทย 2536 (ฉบับย่อ), หน้า 83.

⁵⁴ วรวิทย์ เจริญเลิศ, เศรษฐกิจไทยในระบบทุนนิยมโลก, หน้า 159.

⁵⁵ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, "เหลียวหลังแลหน้าเศรษฐกิจเมืองไทย" ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต นีริยะรังสรรค์ (บรรณาธิการ). รัฐ ทุน เจ้าพ่อท้องถิ่นกับสังคมไทย (ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจเมือง, 2529), หน้า 31.

รายชื่อ 20 บริษัทเอกชนที่มียอดขายสูงสุดในประเทศไทยประจำปี 2531 (หน่วย : ล้านบาท)

ชื่อบริษัท	สัญชาติ	ชื่อกลุ่มหรือ ชื่อบริษัทแม่	ประเภทธุรกิจ	ยอดขาย
1. ธนาคารกรุงเทพ	ไทย	ธนาคารกรุงเทพ	ธนาคารพาณิชย์	31,247
2. เอสโซ่แอสตนดาร์ต	สหรัฐ	Exxon	กลั่นน้ำมัน	27,133
3. เชลล์แห่งประเทศไทย	อังกฤษกับ เนเธอร์แลนด์	Shell	น้ำมัน	26,317
4. ไทยออยล์	ไทย	ปตท./Shell	น้ำมัน	22,701
5. ปูนซีเมนต์ไทย	ไทย	ปูนซีเมนต์ไทย	ปูนซีเมนต์	16,459
6. น้ำมันศาลเท็กซ์	สหรัฐ	Texaco	น้ำมัน	16,053
7. บางจากปิโตรเลียม	ไทย	ธนาคารกรุงเทพ	น้ำมัน	14,525
8. โตโยต้ามอเตอร์ ประเทศไทย	ญี่ปุ่น	โตโยต้า	ประกอบ รถยนต์	13,904
9. ธนาคารกสิกรไทย	ไทย	ธนาคารกสิกรไทย	ธนาคารพาณิชย์	13,877
10. ซีเกทเทคโนโลยี	สหรัฐ	Seagate	ส่งออกฟรอปดิคส์	11,837
11. ตรีเพชรอีซูซุเซลส์	ญี่ปุ่น	อีซูซุ	รถปิคอัพ	9,782
12. ยูโนคอล (ไทย)	สหรัฐ	Unocal	แก๊สธรรมชาติ	9,584
13. ธนาคารไทยพาณิชย์	ไทย	สำนักงานทรัพย์สินฯ	ธนาคารพาณิชย์	8,927
14. เนชั่นแนล เซมิคอน ดักเตอร์	สหรัฐ	National Semi- conductor	IC	8,926
15. ดีทแฮล์ม	อังกฤษ	Diethelm	การค้าทั่วไป	8,009
16. สหยูเนี่ยน	ไทย	สหยูเนี่ยน	ส่งออกสิ่งทอ	7,381
17. สุรามหาราชาดัวร์	ไทย	ธนาคารศรีนคร	สุรา	6,915
18. กรุงเทพโปรดิเวส์	ไทย	ซีพี	สินค้าเกษตร	6,825
19. เอ็มเอ็มซีลิกอิล	ญี่ปุ่น	มิตซูบิชิ	ประกอบรถยนต์	6,820
20. บุญรอดบริวเวอรี่	ไทย	บุญรอด	เบียร์	6,703

ที่มา : ตัดตอนมาจากสำนักรวบรวมข้อมูล, ทฤษฎีบริษัทข้ามชาติกับการพัฒนาเศรษฐกิจไทย

สมาคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย จนนโยบายนี้ได้พัฒนาเป็นคณะกรรมการพิเศษขึ้นมาคณะหนึ่งเมื่อกลางปี 2524 คือคณะกรรมการภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) นอกจากนั้นยังมีคณะกรรมการร่วมมือเฉพาะด้านติดตามมาภายหลังอีกหลายชุด เช่น คณะกรรมการประสานแก้ไขปัญหากล้าอากาศ (กปอ.) คณะกรรมการประสานความร่วมมือพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐบาลกับเอกชน และคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อพัฒนาการศึกษาเพื่ออาชีพ (กรอ.พอ.) เป็นต้น จากนโยบายเหล่านี้ได้ชี้ให้เห็นว่ารัฐต้องพึ่งพิงฝ่ายนายทุนมากขึ้น และในมุมมองกลับกันฝ่ายนายทุนก็เริ่มจะมีอำนาจต่อรัฐสูงขึ้น^{๕๐}



ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๕๐} อนุสรณ์ ลิมมณี, ที่มาด้านโครงสร้างของนโยบายการร่วมมือระหว่างรัฐกับทุน : การวิเคราะห์เชิงเศรษฐกิจเกี่ยวกับการปรับกลยุทธ์ของรัฐในประเทศไทย, หน้า 110-114.

การเคลื่อนไหวของแรงงานและบทบาทรัฐในการควบคุมแรงงานพ.ย. 2516-2535

ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ความขัดแย้งและการเคลื่อนไหวด้านแรงงาน ได้ขยายตัวออกไปในวงกว้างมีสาเหตุมาจากการถูกบีบคั้นมาเป็นระยะเวลานาน อัตราค่าจ้างที่แทบจะไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงไปตามการขยายตัวของเศรษฐกิจ การหนุนช่วยของขบวนการนิสิตนักศึกษาและผลกระทบจากปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จากข้อพิพาทแรงงานและการนัดหยุดงานที่ได้เพิ่มขึ้นอย่างมากมาอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนคือ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2501-2515 มีการนัดหยุดงานรวม 186 ครั้ง มีลูกจ้างที่เกี่ยวข้องรวม 34,566 คน จำนวนวันทำงานที่สูญเสียรวม 104,343 วัน ขณะที่ในปี พ.ศ. 2516 เพียงปีเดียว มีการนัดหยุดงานมากถึง 501 ครั้ง มีลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง 177,887 คน จำนวนวันที่สูญเสียเท่ากับ 296,887 วัน (ดูตารางที่ 4) ควบคู่ไปกับการเคลื่อนไหว คนงานได้มีการรวมตัวจัดตั้งองค์กรเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนมากขึ้นเรื่อย ๆ ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้งสมาคมลูกจ้างเพิ่มขึ้นจาก 9 แห่งในปี พ.ศ. 2515 เป็น 22 แห่งและ 45 แห่งในปี พ.ศ. 2516 และ พ.ศ. 2517 ตามลำดับ และต่อมารัฐได้ออกพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2518 เปิดโอกาสให้คนงานจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ ทำให้สมาคมลูกจ้างเดิมแปรสภาพมาเป็นสหภาพแรงงาน นับจากนั้นเป็นต้นมา ในปี พ.ศ. 2518 มีการจัดตั้งแรงงานจำนวน 111 แห่ง มีจำนวนสมาชิก 50,000 คน และเพิ่มเป็น 184 แห่ง มีจำนวนสมาชิก 70,483 คนในปี พ.ศ. 2519 (ดูตารางที่ 7) นอกจากการรวมตัวกันในรูปสมาคมลูกจ้างก่อนที่จะมาเป็นสหภาพแรงงานแล้ว คนงานได้จัดตั้งองค์กรระดับชาติที่สำคัญขึ้นมา 2 องค์กรคือ⁵⁷

1. ศูนย์ประสานงานกรรมกรแห่งชาติ เป็นการรวมตัวกันของคนงานภาคเอกชนล้วน ๆ มีกำลังหลักอยู่ที่โรงงานทอผ้าย่านอ้อมน้อย อ้อมใหญ่และพระประแดง ภายใต้การนำของนายประสิทธิ์ ไชโย และสมาคมลูกจ้างโรงแรมและหอพักภายใต้การนำของนายเทือกภูมิ ใจดี

⁵⁷ สมศักดิ์ สามีคศิธรรม, โฉมหน้าแรงงานไทย, หน้า 118-122.

ตารางที่ 7
แสดงจำนวนองค์กรลูกจ้างทั่วประเทศ พ.ศ. 2515-2535

ปีพ.ศ.	จำนวน สหภาพแรงงาน	จำนวนสมาชิกของ สหภาพแรงงาน	จำนวน สหพันธ์แรงงาน	จำนวน สภาองค์กรลูกจ้าง
2515	9	na.	-	-
2516	22	na.	-	-
2517	45	na.	-	-
2518	111	50,000	1	-
2519	184	70,483	1	-
2520	164	na.	1	-
2521	174	95,951	1	2
2522	206	114,349	2	3
2523	254	150,193	6	3
2524	334	153,960	8	3
2525	377	214,636	10	3
2526	414	221,739	14	4
2527	430	212,343	16	4
2528	436	234,359	16	4
2529	469	241,709	15	4
2530	514	272,608	15	4
2531	562	295,901	15	4
2532	593	309,041	15	5
2533	713	336,061	17	5
2534	657	169,424	19	7
2535	749	190,142	19	7

ที่มา : สำนักงานทะเบียนกลาง กองแรงงานสัมพันธ์

na. = ไม่มีข้อมูล

โดยมีแรงหนุนที่สำคัญจากขบวนการนักศึกษา ศูนย์ประสานงานกรรมการเน้นการต่อสู้โดยใช้พลังกดดันและยื่นหยัด จึงมักจะถูกรัฐมองอย่างหวาดระแวง เนื่องจากมีเป้าหมายของสังคมนิยมค่อนข้างชัดเจน

2. กลุ่มสหภาพแรงงานแห่งประเทศไทย เดิมชื่อกลุ่มสมาคมลูกจ้างแห่งประเทศไทย มีฐานกำลังอยู่ที่คนงานภาครัฐวิสาหกิจ โครงสร้างของกลุ่มวางอยู่บนพื้นฐานการจัดตั้งภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ช่วงแรกกลุ่มนี้ไม่เป็นที่ยอมรับจากฝ่ายก้าวหน้าและกรรมการภาคเอกชนมากนัก เพราะภาพของกลุ่มที่ปรากฏคือ ได้รับการหนุนหลังจากรัฐให้มีบทบาทเด่นขึ้นมา เพื่อลดฐานะการนำจากศูนย์ประสานงานกรรมการแห่งชาติ กลุ่มสหภาพแรงงานแห่งประเทศไทยเน้นการจัดตั้งแบบเป็นทางการและเดินตามแนวทางกฎหมาย โดยไม่ได้เน้นที่ความสัมพันธ์ส่วนตัว จึงมีลักษณะเปิดกว้างต่อการรับสมาชิกที่มีความหลากหลาย เปิดทางให้รัฐเข้าแทรกแซงได้โดยง่าย กลุ่มที่ใกล้ชิดอำนาจรัฐที่สำคัญมี 2 สาย ได้แก่ สายนายประเสริฐ ทวีชัยสุนทร และสายนายสะอาด จันดี อย่างไรก็ตามผู้นำที่ได้ใกล้ชิดกับอำนาจรัฐก็อาจเข้ามามีบทบาทนำในกลุ่มได้ กลุ่มสหภาพแรงงานแห่งประเทศไทย จึงนำโดยผู้นำที่ต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ของคนงานอย่างแท้จริง อาทิ นายไพศาล ฐวิชัยนันท์ จากสหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวง และ นายอามณ์ หงษ์พงษ์ จากสหภาพแรงงานการประปานครหลวง เป็นต้น

สำหรับการเคลื่อนไหวของแรงงาน โดยอาศัยกลยุทธ์การนัดหยุดงานเป็นเครื่องมือสำคัญ ได้ประสบความสำเร็จค่อนข้างมาก ในช่วงปี พ.ศ.2516-2517 เนื่องจากฝ่ายนายทุนยังไม่มีมาตรการเตรียมรับมือต่อการเติบโตของขบวนการแรงงานมากนัก ฝ่ายคนงานจึงเป็นฝ่ายรุก โดยการนัดหยุดงานเฉลี่ยประมาณ 1-5 วันต่อแห่ง ชื่อเรียกร้องก็ได้รับการตอบสนองเกือบทุกครั้ง^{๕๘} โดยกลยุทธ์การนัดหยุดงานของคนงานในช่วงปี พ.ศ.2516-2517 มีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้^{๕๙}

^{๕๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า 123.

^{๕๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า 124.

1. เป็นการนัดหยุดงาน โดยปฏิเสธกรอบกฎหมาย
2. ใช้วิธีชุมนุมมวลชนอยู่ในสถานประกอบการ ทำให้นายจ้างต้องกังวลกลัวคนงานทำลายเครื่องจักร จึงตอบสนองข้อเรียกร้องของคนงานอย่างรวดเร็ว
3. การนัดหยุดงานได้รับการหนุนช่วยจากองค์กรแรงงานระดับชาติ และขบวนการนักศึกษาอย่างเอาจริงเอาจัง ทำให้การนัดหยุดงานมีอำนาจต่อรองเพิ่มขึ้นอย่างมาก

ชัยชนะจากการนัดหยุดงานในสถานประกอบการแต่ละแห่งได้กลายเป็นแบบอย่างให้แก่สถานประกอบการอื่นๆ อย่างแพร่หลาย เป็นการยากที่รัฐจะสามารถควบคุมสถานการณ์เอาไว้ได้ ซึ่งส่งผลเสียต่อการสะสมทุนภายในประเทศ ทำให้รัฐต้องหาทางดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อควบคุมไม่ให้เกิดการนัดหยุดงานขยายตัวอีกต่อไป โดยรัฐได้พยายามตีกรอบให้คนงานหันมาปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายมากยิ่งขึ้น เช่นการฝึกอบรมให้คนงานเรียนรู้เกี่ยวกับกฎหมายแรงงานลดระยะเวลาในการยื่นข้อเรียกร้อง เจรจา ต่อรอง ของคนงานที่กำหนดไว้ในกฎหมายให้สั้นลง เป็นต้นและในอีกด้านหนึ่ง รัฐยังได้ใช้กลไกด้านการปราบปรามควบคุมคนงานให้เกิดความเกรงกลัวเพื่อให้ยุติการเคลื่อนไหว เช่น ทหาร ตำรวจและหน่วยจัดตั้งของรัฐคือ กลุ่มกระต๊องแดง และกลุ่มนวมพล ทางด้านฝ่ายนายทุนเองในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2518-2519 ก็ได้มีการพัฒนากลยุทธ์ในการตอบโต้คนงานที่นัดหยุดงานโดยอาศัยวิธีต่าง ๆ เช่น

1. วิธีจัดตั้งคนงานที่ไม่เข้าร่วมการนัดหยุดงาน มาคิดค้ำกลุ่มที่นัดหยุดงาน
2. นำประเด็นทางกฎหมายมาใช้ในการเอาชนะคนงาน
3. มีการหนุนช่วยกันต่อสู้กับคนงานที่นัดหยุดงาน

นอกจากนี้นายทุนยังมีการรวมกลุ่มจัดตั้งสมาคมนายจ้างในปี พ.ศ. 2518 จำนวน 1 แห่งในปี พ.ศ. 2519 เพิ่มขึ้นเป็น 10 แห่ง และจัดตั้งสหพันธ์นายจ้างขึ้นและใน 250 ก็ได้จัดตั้งสภาองค์การนายจ้างขึ้น (ดูตารางที่ 8)

ซึ่งจากการปรับมาตรการทางกฎหมายที่ฮึดหยุ่นลง และการใช้กลไกปราบปรามของรัฐ ประกอบกับการปรับกลยุทธ์แรงงานสัมพันธ์ของนายทุน ได้ทำให้การเคลื่อนไหวของแรงงานผ่านรูปแบบการนัดหยุดงานได้ลดจำนวนลงจาก 501 ครั้งในปี พ.ศ. 2516 เหลือ 357 , 241 และ 133 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2517 , 2518 และ 2519 ตามลำดับ และข้อพิพาทที่ยุติลงได้โดยไม่ถึงขั้นนัดหยุดงานได้เพิ่มขึ้นจาก 76 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2516 เป็น 210 , 219 และ 209 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2517 , 2518 และ 2519 ตามลำดับ

ในด้านของขบวนการแรงงานในช่วงปลายปี พ.ศ. 2518 ศูนย์ประสานงานกรรมกรแห่งชาติดูถูกปราบปรามโดยการลอบฆ่าจนผู้นำต้องหลบหนีไป ทำให้ศูนย์ประสานงานกรรมกรแห่งชาติดึงดูดบทบาทลง ขณะเดียวกันกลุ่มสหภาพแรงงานแห่งประเทศไทยภายใต้การนำของนายไพศาล วัชชีวินันท์ และ นายอารมย์ พงศ์พจน์ ได้ก้าวขึ้นมาบทบาทนำขบวนการแรงงาน นอกจากบทบาทในการต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ของคนงานแล้ว กลุ่มสหภาพแรงงานแห่งประเทศไทยยังได้เข้ามาบทบาทนำในการประท้วงโดยวิธีการนัดหยุดงานทั่วประเทศ เพื่อคัดค้านกรณีการขึ้นราคาข้าวสาร และประกันราคาข้าวเปลือกให้แก่ชาวนาในช่วงเดือนมกราคม 2519 และยังเรียกร้องให้รัฐบาลหามาตรการในการช่วยเหลือชาวนา เช่น การปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น^{๑๐} ทำให้กลุ่มสหภาพแรงงานแห่งประเทศไทย ได้รับการยอมรับจากคนงานและองค์กรเคลื่อนไหวอื่น ๆ มากยิ่งขึ้น และต่อมาได้มีการเปลี่ยนชื่อเป็นสภาแรงงานแห่งประเทศไทย

แต่ภายหลังจากการรัฐประหารเมื่อ 6 ตุลาคม 2519 การก้าวขึ้นมาปกครองประเทศของรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ภายใต้การสนับสนุนของกลุ่มทหารและข้าราชการ ทำให้ระบบการเมืองได้กลับเข้าสู่ยุคเผด็จการเบ็ดเสร็จอีกครั้งหนึ่ง รัฐได้ทำการวิตรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น ประกาศกฎอัยการศึก ห้ามชุมนุมในที่สาธารณะ ห้ามนัดหยุดงาน เป็นต้น นอกจากนี้รัฐยังได้พยายามที่จะจำกัดความเคลื่อนไหวแรงงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นองค์กรที่เข้มแข็งและมีพลังต่อรองสูงที่สุดในขบวนการแรงงาน เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นแหล่งรวมของวิถีชีวิตแบบโรงงาน ความแปลกแยกและความขัดแย้งในกระบวนการใช้แรงงานแบบทุนนิยมเป็นแห่งแรกและมีความยืดหยุ่นที่สุดในบรรดาสถาบันประกอบการด้วยกัน จึงมีประสบการณ์ในการต่อสู้ที่ยาวนานและจากความใหญ่โตของสถาบันประกอบการ หมายถึง โอกาสในการรวมตัวของลูกจ้างขอบเขตผลกระทบที่เกิดกับสังคม และขนาดความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นจากการนัดหยุดงานมีสูง^{๑๑} รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร จึงได้ทำการแยกแรงงานแยกแรงงานรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายแรงงาน ทำให้การเคลื่อนไหวของแรงงานได้หยุดชะงักลงอีกครั้ง แต่ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

^{๑๐} เสาวลักษณ์ ช่างทวีป, บทบาทของรัฐกับการพัฒนาอุตสาหกรรมควบคุมแรงงานไทยในทศวรรษที่ 2515 (พ.ศ.2515-2525), หน้า 164.

^{๑๑} แล คิลกวิทธรัตน์, พัฒนาทางเศรษฐกิจ นโยบายรัฐบาลและความขัดแย้งในด้านแรงงาน : การศึกษาเน้นแรงงานรัฐวิสาหกิจ, หน้า 24-25.

ตารางที่ 8
แสดงจำนวนองค์การนายจ้างทั่วประเทศ พ.ศ. 2518-2535

ปีพ.ศ.	สมาคมนายจ้าง	สหพันธ์นายจ้าง	สภาองค์การนายจ้าง
2518	1	-	-
2519	10	1	-
2520	11	1	1
2521	13	1	1
2522	11	1	1
2523	11	1	1
2524	11	1	1
2525	12	1	1
2526	12	1	1
2527	15	1	1
2528	14	1	1
2529	15	1	1
2530	16	1	1
2531	17	1	1
2532	18	1	1
2533	19	1	1
2534	19	1	1
2535	20	1	1

ที่มา : สำนักงานทะเบียนกลาง กองแรงงานสัมพันธ์

มาเป็นรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ดำเนินนโยบายการผ่อนปรนมากขึ้น เช่น การยกเลิกมติการแยกแรงงานรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายแรงงาน ประกอบกับการทรุดตัวของภาวะเศรษฐกิจจากผลกระทบของวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 การเคลื่อนไหวของแรงงานสูงขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง โดยการนัดหยุดงานได้เพิ่มขึ้นจาก 7 ครั้ง ในปีพ.ศ. 2520 มาเป็น 21 และ 64 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2521 และ 2522 ตามลำดับและมีการจัดตั้งสหภาพใหม่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 23, 52 และ 54 แห่งในปีพ.ศ. 2521-2523^{๕๒} โดยองค์กรแรงงานระดับชาติที่ก่อตัวขึ้นในยุคนั้นประกอบไปด้วย 3 กลุ่มคือ^{๕๓}

1. สภาองค์กรลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย เป็นกลุ่มที่ใหญ่ที่สุดและมีบทบาทในการเคลื่อนไหวเพื่อผลประโยชน์ของแรงงานอย่างกว้างขวางนำโดย นายไพศาล ชวิชัยนันท์มีพื้นฐานมาจากกลุ่มที่สังกัดอยู่ในกลุ่มสหภาพแรงงานแห่งประเทศไทยเดิมนั่นเอง

2. สภาองค์กรลูกจ้างแรงงานเสรีแห่งชาติ นำโดยนายทอง เหล่าวานิช เป็นกลุ่มที่มีสายสัมพันธ์ใกล้ชิดกับ กอ.รมน. และเจ้าหน้าที่รัฐบาล

3. สภาองค์กรลูกจ้างแห่งประเทศไทย นำโดยนายสนั่น วงศ์สุธี มีกิจกรรมหลักคือ การจัดการศึกษาและมีความใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่รัฐบาล เช่นเดียวกับสภาองค์กรลูกจ้างแรงงานเสรีแห่งชาติ

สภาองค์กรลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย จัดเป็นองค์กรหลักในการเคลื่อนไหวแรงงานในทิศทางที่ก้าวหน้า ทำให้เป็นที่รู้จักยอมรับกันจากคนงานและประชาชนทั่วไปอย่างกว้างขวาง โดยมีบทบาทการเคลื่อนไหวที่สำคัญในช่วงปี พ.ศ. 2520-2524 เช่น^{๕๔}

^{๕๒} สมศักดิ์ สามีคศิริธรรม, โฉมหน้าแรงงานไทย, หน้า 136

^{๕๓} เสาวลักษณ์ ช่างทวีป, ประวัติศาสตร์ขบวนการแรงงานไทย ยุคเริ่มต้น ถึง พ.ศ. 2532, หน้า 107.

^{๕๔} บัณฑิต ชรรณตรีรัตน์, ประวัติศาสตร์การต่อสู้ของขบวนการแรงงานไทย ยุคเริ่มต้น ถึง พ.ศ. 2532, หน้า 137-147.

1. บทบาทในการเป็นแกนนำเรียกร้องให้มีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
2. การเคลื่อนไหวคัดค้านประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกเลิกวันหยุดชดเชยและการจ่ายเงินชดเชยแก่ลูกจ้างเกษียณอายุ
3. การเคลื่อนไหวผลักดันให้ยกเลิกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการห้ามนัดหยุดงาน
4. การเคลื่อนไหวคัดค้านการแต่งตั้งครส. ที่มีสัดส่วนไม่เท่ากัน และผู้แทนฝ่ายลูกจ้างไม่ได้มาจากการคัดเลือกของสหภาพแรงงานทั่วประเทศ
5. การเคลื่อนไหวคัดค้านการขึ้นราคาน้ำมันร่วมกับนักการเมือง องค์กรนักศึกษา และกลุ่มพลังต่าง ๆ

แม้ว่าสภาจะกลายเป็นองค์กรแรงงานที่มีความเข้มแข็ง และมีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวแรงงาน แต่ความขัดแย้งและแตกแยกกันของผู้ นำได้ลดทอนความเข้มแข็งของตัวองค์กรลงจากการแยกตัวออกไปจัดตั้งสภาองค์กรลูกจ้างแห่งใหม่ ภายใต้การนำของนายไพศาล วัชชัยนันท์ คือ สภาองค์กรการลูกจ้างสหพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย และนอกจากนั้นในองค์กรแรงงานระดับชาติอื่น ๆ ก็มีความขัดแย้งและแตกแยกกันมากมายของกลุ่มผู้นำองค์กร อันเนื่องมาจากแนวความคิดและเป็นเป้าหมายที่แตกต่างกัน ตลอดจนผลประโยชน์ของผู้ นำในการดำรงตำแหน่งในองค์กรไตรภาคีต่าง ๆ และสิทธิในการไปศึกษา อบรมหรือประชุมด้านแรงงานในต่างประเทศ ทำให้มีความพยายามในการจัดตั้งสภาแรงงานระดับชาติขึ้นมาอีกหลายแห่ง เพื่อหวังผลประโยชน์ดังกล่าว

จนถึงปี พ.ศ. 2536 มีสภาองค์กรการลูกจ้างทั้งสิ้น 8 แห่งคือ^{๑๕}

1. สภาองค์กรการลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย วันจดทะเบียน 14 ก.ย. 2521
2. สภาองค์กรการลูกจ้างแรงงานเสรีแห่งชาติ วันจดทะเบียน 29 มี.ค. 2521

^{๑๕} บัณฑิตย์ ธนชัยเสรีรัฐวุฒิ, "บทวิเคราะห์เสรีภาพการรวมตัวต่อรองของลูกจ้างในสังคมไทย" ใน สิทธิแรงงานไทยยุคโลกาภิวัตน์, บัณฑิตย์ ธนชัยเสรีรัฐวุฒิ, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: โพรโตไทป์, 2537), หน้า 84-86.

3. สภาองค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย วันจดทะเบียน 27 ม.ค.2522
4. สภาองค์การลูกจ้างสัมพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย
วันจดทะเบียน 16 ก.ย.2526
5. สภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
วันจดทะเบียน 28 เม.ย.2532
6. สภาองค์การลูกจ้างสภาลูกจ้างแห่งชาติ วันจดทะเบียน 12 มิ.ย.2534
7. สภาองค์การลูกจ้างแรงงานเอกชนแห่งประเทศไทยวันจดทะเบียน 11 ก.พ.2536
8. สภาองค์การลูกจ้างพัฒนาแรงงานแห่งประเทศไทย วันจดทะเบียน 29 ต.ค.2536

อาจกล่าวได้ว่าการมีสภาองค์การลูกจ้างขึ้นมาหลายแห่ง เป็นการลดทอนความเข้มแข็งของขบวนการแรงงานลง เนื่องจากขบวนการแรงงานขาดเอกภาพในการเคลื่อนไหวระดับชาติและขาดการยอมรับจากองค์กรแรงงานในระดับฐานทั่วประเทศ ซึ่งเป็นการยากที่จะสามารถผลักดันปัญหาในระดับนโยบายรัฐ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่คนงานได้และมีผลให้อำนาจการต่อรองของขบวนการแรงงานลดต่ำลงด้วย

ด้านนายทุนตั้งแต่ปีพ.ศ. 2525 เป็นต้นมา ได้พัฒนากลยุทธ์แรงงานสัมพันธ์เพิ่มขึ้นมากมาย เพื่อใช้ทำลายหรือบั่นทอนความเข้มแข็งของสหภาพแรงงานเช่น^{๑๑}

1. การจ้างงานระยะสั้น หรือจ้างงานผ่านนายหน้ารับเหมาช่วง ซึ่งเป็นการตัดนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายแรงงานและลูกจ้างออกไป ซึ่งการจ้างงานแบบนี้กำลังขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างแพร่หลายนับจากปี พ.ศ.2536 เป็นต้นมา
2. การห้ามคนงานที่นัดหยุดงานชุมนุมภายในโรงงาน ซึ่งเป็นการบั่นทอนพลังในการต่อสู้ของคนงานให้ลดลงไปอีก
3. การปิดงานบางส่วนเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นผู้นำหรือสมาชิกของสหภาพแรงงาน

^{๑๑} สัมภาษณ์ สัมภาษณ์ธรรม, โฉมหน้าแรงงานไทย, หน้า 182-191.

4. การยื่นข้อเรียกร้องส่วนทาง โดยฝ่ายนายจ้างเป็นฝ่ายยื่นข้อเรียกร้องเพื่อขอลดค่าจ้างและสวัสดิการของคณงานลง ซึ่งเรียกว่าข้อเรียกร้องส่วนทาง ทำให้นายจ้างเปลี่ยนสถานะจากการเป็นฝ่ายตั้งรับต่อการยื่นข้อเรียกร้องฝ่ายเดียวมาเป็นฝ่ายรุกต่อคณงานอีกด้วย

5. การประกาศเลิกกิจการในกรณีที่ลูกจ้างนัดหยุดงาน เพื่อหวังทำลายสหภาพที่เข้มแข็งโดยการเลิกจ้างคณงานทั้งโรงงาน หลังจากนั้นจึงค่อยจดทะเบียนเปิดโรงงานใหม่และรับคณงานชุดใหม่เข้ามาทำการผลิตต่อไป

ส่วนทางด้านฝ่ายรัฐ แม้ว่าจะมีการปรับปรุงกลยุทธศาสตร์การควบคุมแรงงานให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้นโดยการเปิดโอกาสให้คณงานได้มีสิทธิเสรีภาพในการรวมตัว การเจรจาต่อรองและการนัดหยุดงาน รวมทั้งมีการนำเอาระบบไตรภาคีมาใช้นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา แต่รัฐก็ยังคงไม่ได้ให้ความสำคัญกับระบบไตรภาคีมากนักโดยจะเห็นได้จากยังคงมีการใช้กลไกปราบปรามเข้าคุกคามขบวนการแรงงาน และการใช้วิธีแยกสลายสร้างความแตกแยกแก่ผู้นำคณงานในองค์กรแรงงานระดับชาติ เพื่อสร้างความอ่อนแอแก่ขบวนการแรงงานยังคงเป็นกลยุทธหลักที่รัฐนำมาใช้ รัฐได้เริ่มให้ความสำคัญกับการนำระบบไตรภาคีมาใช้ในการควบคุมแรงงานในภายหลัง ซึ่งรายละเอียดจะกล่าวถึงในบทต่อไป

ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2525 เป็นต้นมา อาจกล่าวได้ว่าอำนาจการต่อรองของคณงานได้ลดต่ำลงมาก เมื่อมีการนัดหยุดงานก็มักจะประสบกับความพ่ายแพ้ การเรียกร้องให้มีการปรับค่าจ้างขึ้นต่ำก็ไม่ค่อยประสบความสำเร็จ ดังจะเห็นได้ว่าค่าจ้างขั้นต่ำในช่วงปีพ.ศ. 2524-2532 มีการเปลี่ยนแปลงในอัตราที่ต่ำมาก ค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงจึงไม่ได้เพิ่มขึ้นเลย ซึ่งสภาพเช่นนี้มีสาเหตุมาจาก

1. การที่สถานประกอบการในประเทศไทยส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก การรวมกันจัดตั้งสหภาพแรงงานจึงกระทำได้อ่อนช้อยยาก ขณะที่สหภาพแรงงานที่มีอยู่ก็มีขนาดเล็ก โดยสหภาพแรงงานทั่วประเทศเฉลี่ยมีสมาชิกเพียงแห่งละ 248 คนเท่านั้น^{๑๗} ในขณะที่เดียวกันสหภาพแรงงานส่วนใหญ่เป็นสหภาพแรงงานระดับสถานประกอบการ การรวมตัวในรูปสหภาพแรงงานระดับอุตสาหกรรมมีน้อยมาก ทำให้อำนาจการต่อรองของคณงานส่วนใหญ่ของประเทศมีอำนาจต่อรองต่ำ

^{๑๗}สังศิต นิธิระรังสรรค์, "การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกกับแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย." ใน รัฐ ทน เจ้าพ่อท้องถิ่นกับสังคมไทย, หน้า 299.

2. ความเห็นห่างระหว่างขบวนการแรงงานรัฐวิสาหกิจกับเอกชน ทำให้คนงานเอกชนขาดพันธมิตรหนุนช่วยที่เข้มแข็ง ขณะที่แรงงานรัฐวิสาหกิจเองก็ถูกกดดันจากกระแสการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ การเคลื่อนไหวส่วนใหญ่จึงเป็นการต่อสู้เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน โดยปราศจากการเคลื่อนไหวเพื่อสังคม ทำให้สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจขาดการยอมรับและไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนดังเช่นการเคลื่อนไหวในอดีต

3. บทบาทรัฐผ่านระบบไตรภาคี ได้ลดพลังต่อรองของคนงานลงและยังสร้างความแตกแยกในหมู่ผู้นำคนงาน

4. การพัฒนากลยุทธ์แรงงานสัมพันธ์เชิงรุกของฝ่ายนายจ้างดังที่กล่าวมาแล้ว

5. ความแตกแยกของสภาแรงงานในระดับชาติดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

แม้ว่าขบวนการแรงงานจะอ่อนแอลงจากการขาดองค์กรนำในระดับชาติที่เข้มแข็ง แต่ก็ได้เกิดการรวมตัวกันแบบใหม่ ในรูปของกลุ่มอิสระเรียกว่า กลุ่มย่าน ที่ได้กลายเป็นองค์กรนำในการเคลื่อนไหวแรงงานอย่างจริงจังนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา กลุ่มอิสระเหล่านี้ไม่จดทะเบียนต่อรัฐ ทำให้การเคลื่อนไหวคล่องตัวไม่ติดอยู่กับกฎระเบียบกฎหมาย โดยกลุ่มย่านได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวต่าง ๆ เช่น^{๑๖}

1. การชุมนุมแสดงพลังเพื่อให้รัฐบาลทบทวนมติปรับค่าจ้างขึ้นต่ำ
2. การเคลื่อนไหวผลักดันกฎหมายประกันสังคม
3. การเคลื่อนไหวผลักดันเพื่อให้รัฐบาลแก้กฎหมายห้ามมิให้นายจ้างจ้างงานระยะสั้น

อย่างไรก็ตาม บทบาทนำในการเคลื่อนไหวแรงงานของกลุ่มย่าน ดำรงอยู่ได้ไม่นานก็ต้องยุติลง จากการรัฐประหารของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ทำให้ประเทศหวนคืนสู่ระบบการเมืองแบบเผด็จการทหารอีกครั้ง โดยรสช. ได้เข้ามาทำการควบคุมแรงงานด้วยการใช้ประกาศ รสช. ฉบับที่ 54 เป็นการแยกรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ส่งผลให้ขบวนการแรงงานภาคเอกชน กับรัฐวิสาหกิจต้องแยกขาดจากกันอย่างสิ้นเชิง อันเป็นการทำลายความเข้มแข็งของขบวนการแรงงานให้ลดน้อยลงไปอีกครั้งหนึ่ง แม้ว่าต่อมาในภายหลังจะมีการเปลี่ยนแปลงอำนาจรัฐมาเป็นรัฐบาลประชาธิปไตยแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่ได้มีการคืนสิทธิการรวมตัวในรูปสหภาพให้กับแรงงานในรัฐวิสาหกิจอีก

^{๑๖} สมศักดิ์ สามีคศิริธรรม, โฉมหน้าแรงงานไทย, หน้า 209-210.