



แนวความคิดเกี่ยวกับสหภาพแรงงานในฐานะกลุ่มผลประโยชน์

เวนเดล บลางชาร์ด (Wendel blanchard) เคยกล่าวว่า ในประเทศไทยนั้น สมาคมหรือกลุ่มเอกชนต่าง ๆ มีความสำคัญน้อยเหลือเกิน คือไม่มีกลุ่มใดที่จะทรงอิทธิพลพอที่จะทำให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามความต้องการของคนใด¹ คำกล่าวนี้อาจเป็นความจริงสำหรับประเทศไทยก่อนวันที่ 14 ตุลาคม 2516 แต่หลังจากนั้นปรากฏว่าเกิดกลุ่มต่าง ๆ ขึ้นมากมาย รวมทั้งสหภาพแรงงานซึ่งเป็นองค์การของกลุ่มกรรมกรตามกฎหมาย รวมพลังกันขึ้นบีบบังคับให้รัฐบาลหน่วยงานราชการหรือรัฐ - วิสาหกิจเอกชนให้ปฏิบัติตามความต้องการของกลุ่ม

จึงจำเป็นต้องศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับกลุ่มและสหภาพแรงงาน ดังต่อไปนี้

ก. แนวความคิดเกี่ยวกับกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์

1. นิยามความหมาย

เดวิด บี. ทรูแมน (David B. Truman) อธิบายกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) ว่าเป็นกลุ่มที่สมาชิกมีทัศนคติร่วมกัน มีการเรียกร้องให้ปรากฏแก่กลุ่มอื่น ๆ ในสังคม และเมื่อใดที่กลุ่มใดเรียกร้องต่อสถาบันทางการเมือง

¹ ดร. บรรพต วีระสัย และสุชุม นวลสกุล, รัฐศาสตร์ทั่วไป (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2519) หน้า 300.

ปกครอง กลุ่มจะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง (Political interest group)²

เอ็น.ซี.ฮันท์ (N.C.Hunt) ให้ความหมายว่า กลุ่มอิทธิพล คือองค์การใด ๆ ที่พยายามมีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐบาล แต่ไม่ต้องการจะรับผิดชอบด้วยตนเอง หรือมีใ้คต้องการแสวงหาความรับผิดชอบในการบริหารงานราชการโดยตรง แม้ว่าบางครั้งสมาชิกในกลุ่มผลประโยชน์อาจชนะการเลือกตั้ง แต่กลุ่มเองก็มีได้เข้าไปบริหารงานราชการ³

ฮันท์ อธิบายว่า ในทางปฏิบัติ สมาชิกของกลุ่มผลประโยชน์และสมาชิกพรรคการเมืองอาจจะเป็นกลุ่มเดียวกัน แต่ที่สำคัญก็คือ กลุ่มผลประโยชน์เข้าเกี่ยวข้องกับอย่างลึกซึ้งในกรณีคัดเลือกผู้สมัครของพรรคและคอยดูว่าสมาชิกของกลุ่มจะไ้ไปเป็นกรรมการหรือกรรมการบริหารของรัฐบาลหรือไม่ ในอังกฤษและเยอรมันนั้น สหภาพแรงงาน (Trade Union) จะอุปถัมภ์ค้ำชูผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บางครั้งกลุ่มผลประโยชน์ได้เจริญเติบโตไปนักรูปของพรรคการเมือง เช่น พรรคเลเบอร์ ในอังกฤษ ซึ่งบางครั้งผู้นำพรรค เช่น เออเนสต์ เบวิน (Ernest Bevin) ก็มาจากสหภาพแรงงาน⁴

² David B. Truman, The Governmental Process, (New York : Alfred Aknopf, Inc., 1955). p. 37.

³ Gabriel A. Almond, Comparative Politic, Today (Canada : Little, Brown and Company, 1974) p. 74 อ้าง N.C. Hunt, "Pressure Group in the U.S.A." Occidente, 12, (1956), p. 114.

⁴ Ibid.

มอริส ดูแวงแยร์ (Maurice Duverger) ว่ากลุ่มอิทธิพลนั้นไม่มีบทบาทในการมุ่งแสวงหาอำนาจทางการเมืองอย่างโดยตรง กล่าวคือ แมกลุ่มอิทธิพลจะมีอิทธิพลต่อศูนย์ของอำนาจทางการเมืองแต่ก็อยู่นอกของศูนย์แห่งอำนาจ ความพยายามของกลุ่มอิทธิพลอยู่ที่พยายามโน้มน้าวบุคคลที่มีอำนาจ โดยมีได้พยายามเสนอคนของกลุ่มขึ้นมาครองอำนาจแทนอย่างเป็นทางการ กลุ่มอิทธิพลมิใช่องค์การทางการเมือง กิจกรรมทางการเมืองก็มีกิจกรรมที่สำคัญที่สุด คือกลุ่มใด ๆ แม้ว่าจะห่างไกลจากการเมือง แต่ก็อาจกลายเป็นกลุ่มอิทธิพลได้เหมือนกันในบางครั้ง ⁵

ดร.สมพงษ์ ชูமாக กล่าวว่า กลุ่มอิทธิพลในประเทศประชาธิปไตย มีบทบาทสำคัญในทางการเมืองเกือบจะเท่ากับพรรคการเมือง คือแมกลุ่มอิทธิพลมิได้มีบทบาทโดยตรงในการเข้ามาหรือมาใช้อำนาจทางการเมือง กลุ่มอิทธิพลจะมีบทบาทในการบีบบังคับต่อฝ่ายอำนาจบ้านเมืองด้วยวิธีการต่าง ๆ แต่มิใช่เข้าไปกุมอำนาจด้วยตนเอง อาจจะมีข้อยกเว้นบาง คือมีกลุ่มอิทธิพลบางกลุ่มมีผู้แทนของตนเองอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรและในรัฐบาลเหมือนกัน ⁶

ตามที่ยกมาพิจารณานี้ก็อาจจะกล่าวได้ว่า คำว่า "กลุ่มผลประโยชน์" "กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง" และ "กลุ่มอิทธิพล" มีความหมายคล้ายคลึงกัน อาจใช้แทนกันได้ แต่ ดร. บรรพต วีระสัย นักวิชาการของไทยผู้หนึ่ง

⁵ Maurice Duverger, Party Politics And Pressure Groups, แปลโดย Robert Wagoner, (Sheffield : Nelson'University Paperback, 1972.) p. 101 - 102.

⁶ ดร.สมพงษ์ ชูமாக, "กลุ่มอิทธิพลคืออะไร", รัฐศาสตร์นิเทศ (กรกฎาคม - กันยายน , 2517) หน้า 17.

ตั้งข้อสังเกตว่า การแปลคำว่า "Pressure Group" ว่า "กลุ่มอิทธิพล" อาจทำให้เกิดความเข้าใจผิด น่าจะชื่อว่า "กลุ่มผลักดัน" มากกว่า ⁷

2. การจัดประเภทกลุ่มอิทธิพล

กลุ่มอิทธิพลมีแปลกแตกต่างกันไปแล้วแต่ โครงสร้าง นโยบาย การเงิน ฐานกำลัง หรือแตกต่างกันไปแล้วแต่สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ในแต่ละประเทศ หรือแล้วแต่เป้าหมาย ซึ่งอาจเป็นเรื่องเฉพาะพื้นที่ เชื้อชาติ ศาสนา อาชีพหรือวิชาชีพ หรือขึ้นอยู่กับนโยบายอย่างเดียว เช่น สมาคมเพื่อการนำเกาะโอกินาวากลับคืนมาเป็นของญี่ปุ่น เป็นต้น

กาเบรียล เอ. อัลมอนต์ (Gabriel A. Almond) จัดแบ่งกลุ่มอิทธิพล ออกเป็น 4 ประเภท คือ ⁸

ก) Anomic Group เป็นกลุ่มที่รวมกันขึ้นโดยปราศจากเป้าหมายในระยะยาว มีพฤติกรรมที่คาดหมายทิศทางได้ยาก ขาดความต่อเนื่อง มีลักษณะเป็นการรวมกลุ่มชั่วคราว บางครั้งอาจจะมีการจัดระเบียบในกลุ่มบ้าง กลุ่มประเภทนี้มิได้เป็นตัวแทนของผลประโยชน์ทางการเมืองอย่างแท้จริง การจะคาดหมายหรือควบคุมพฤติกรรมจากการรวมกลุ่มให้เป็นประโยชน์ทำได้ยาก ตัวอย่างของกลุ่มนี้ได้แก่กลุ่มฝูงชน (mob) ในเหตุการณ์วุ่นวายทั่วไป

ข) Non-Associational Group คล้ายกับ Anomic Group แต่มีการจัดองค์การดีกว่า มีกิจกรรมเป็นครั้งคราว พบมาก

⁷ คร.บรรพต วีระสัย และสุชุม นวลสกุล เรื่องเดิม หน้า 358.

⁸ Almond, loc.cit.

ในสังคมที่ล้าหลัง อาศัยความผูกพันในเผ่าพันธุ์ ตระกูล เป็นที่ยึดเหนี่ยว โดยมีหัวหน้าเป็นบงการ ชาคกรจ้คองค้การและชาคความช้านาญงานเฉพาะอย่าง หรือจะมีก็น้อย กลุ่มประเทหนีแม่ในสังคมอุตสาหกรรมก็ยังไม่ปรากฏ แต่ถูกจำกัดอิทธิพลจากกลุ่มที่มีการจ้คองค้การที่ค้กว่าจนอ่อนกำลังไป หรือเมื่อมีกำลังมากขึ้น ค้วยผลประโยชน์ที่ต่อเนื่องกัน ในไม่ช้าก็จะพัฒนาการจ้คองค้การ และโครงสร้างจนเป็นกลุ่มประเท ค และ ง ไป

ค) Institutional Group เจริญกว่าหน้กว่าสองกลุ่มแรก โดยมีลักษณะเป็นองค้การอย่างเป็นทางการ (Formal) ค้มีการจัดระเบียบในองค้การ มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ผลประโยชน์ของกลุ่มบางครั้งอาจเป็นเรื่องส่วนตัว ตัวอย่างเช่น กลุ่มข้าราชการทั้งทหารและพลเรือน พรรคการเมืองบางครั้งก่อตัวจากกลุ่มชนค้โน้ไค

ง) Associational Group กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีกำลังมากกว่าสามกลุ่มแรก เป็นกลุ่มที่มีขนาดใหญ่ที่สุด มีกำลังการเงินเข้มแข็งที่สุด เพราะมีรากฐานที่กลุ่มอาชีพหรือวิชาชีพ ซึ่งมักจะถูกกระทบอย่างหนักและโดยตรงจากนโยบายและการกระทำของรัฐบาล กลุ่มนี้มีคณะกรรมการหรือผู้ค้ำเนินงานเป็นการถาวร มีเป้าหมายและจุดประสงค์แน่นอนชัดเจน มีกระบวนการอย่างเป็นทางการ เป็นระเบียบ เพื่อก้ำหนดกฎเกณฑ์ของผลประโยชน์และความต้องการของกลุ่ม กลุ่มประเทหนีไคแก สหภาพแรงงาน สมาคมผู้ประกอบการอุตสาหกรรม กลุ่มเกษตร สมาคมวิชาชีพ เช่น แพทย์ ทนายความ วิศวกร ครู เป็นต้น

จะเห็นไคว่า อัลมอนค้ แบ่งประเทของกลุ่มอิทธิพลตามลำดับชั้นของพัฒนาการของการจัดระเบียบภายในองค้การ และเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์นี้ นักรัฐศาสตร์ของไทยบางท่านกล่าวเป็นเชิงแบ่งประเทไคว่า กลุ่มผลประโยชน์อาจเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (Economic Interest Group) เช่น สมาคมพ่อค้า สหภาพแรงงาน อาจเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคม (Social

•Interest groups) เช่น สมาคมสตรีไทย สมาคมนักเรียนเก่า หรืออาจเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเชื้อชาติ ศาสนาก็ได้ แต่กลุ่มเหล่านี้อาจจะกลายเป็น "กลุ่มกดดัน" (pressure groups) ได้ เมื่อมีอิทธิพลต่อสถาบันการเมือง ⁹

3. ประสิทธิผลของกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์

อัลมอนต์ อธิบายว่า เพื่อประสิทธิผล (Effectiveness) กลุ่มผลประโยชน์จะต้องสามารถเข้าถึงนักการเมืองผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองคนสำคัญ ๆ และแสดงออกซึ่งความต้องการ โดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การเดินขบวน หรือแสดงความรุนแรง โดยการติดต่อทางส่วนตัว เช่น อาจเป็นนักเรียนเก่าของสถาบันการศึกษาแห่งเดียวกันกับนักการเมือง การเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียเองถ้าไม่มีทางอื่น หรือบางครั้งสมาชิกรัฐสภาอาจทำตัวเป็นตัวแทนเป็นปากเสียงให้แก่บางกลุ่มด้วยความเห็นอกเห็นใจก็ได้ นอกจากนี้ก็ยังอาจแสดงออกซึ่งความต้องการโดยผ่านทางสื่อมวลชน ผ่านทางพรรคการเมือง รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือหน่วยงานราชการก็ได้ ¹⁰

อัลมอนต์ ระบุปัจจัยอันเป็นเหตุให้เกิดประสิทธิผล (Effectiveness) ของกลุ่มอิทธิพลไว้ดังนี้ ¹¹

⁹ คร. กระมล ทองธรรมชาติ, การวิเคราะห์ระบบการเมือง, วารสารกฎหมาย, ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 มกราคม 2517, หน้า 107 - 123.

¹⁰ Almond, op.cit. p. 80.

¹¹ Almond, op.cit., p.81.

ก) ความสามารถที่จะระดม (Mobilize) สิ่งสนับสนุน เช่น พลังงาน, ทรัพยากร, สมาชิก, กำลังเงิน, ความชำนาญทางการเมือง, ความเป็นปึกแผ่นขององค์การ, และศักดิ์ศรีที่ปรากฏต่อสาธารณะ หรือคือนักการเมืองที่ทรงอิทธิพล

ข) ขึ้นอยู่กับว่าในเวลานั้น ปัญหาใดกำลังเด่นเป็นที่สนใจในเวลานั้น เช่น ปัญหาการยกระดับความเป็นอยู่ของกรรมกรกำลังเป็นที่สนใจของสังคม สหภาพแรงงานก็จะมีอิทธิพลเด่นมากขึ้น ถ้าปัญหาการบริการสังคมกำลังเป็นที่สนใจ กลุ่มอิทธิพลที่มีความฉันทะเรื่องการเคหะ การขนส่ง การรักษาพยาบาล ฯลฯ ก็จะมีอิทธิพลขึ้น

ค) ขึ้นอยู่กับโครงสร้างของรัฐบาล เช่น ในสหรัฐ ฯ กลุ่มอิทธิพลจำเป็นต้องแสวงหาอิทธิพลต่อกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองหลายกลุ่ม เนื่องจากการปกครองแบบรัฐรวม (Federal State) ในขณะที่อังกฤษที่เป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) ซึ่งมีกลุ่มอำนาจที่แคบกว่า แต่เข้าถึงได้ยากกว่าในสหรัฐ ฯ

ง) ความเป็นตัวของตัวเอง หรือความเป็นอิสระของกลุ่มอิทธิพล ซึ่งมีส่วนสำคัญในเรื่องประสิทธิภาพของกลุ่มอิทธิพล เช่น ในฝรั่งเศสและอิตาลี กลุ่มอิทธิพลอย่างสหภาพแรงงานถูกควบคุมโดยพรรคคอมมิวนิสต์ หรือไม่ก็โดยศาสนจักร ดังนั้นการระดมสิ่งสนับสนุนก็เพื่อพรรคการเมืองหรือสถาบันสังคมที่มุ่งการอยู่ ซึ่งเป็นลักษณะที่ขาดความเป็นตัวของตัวเอง และมีผลร้ายสำหรับกระบวนการทางการเมือง

4. ความสำคัญของกลุ่มอิทธิพล

กลุ่มอิทธิพลมีความสำคัญต่อการเมืองแบบประชาธิปไตยมาก คือ เป็นช่องทางในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (Political participation) โดยทำหน้าที่แทนบุคคลจำนวนมากที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน

เหมือนกัน คล้ายคลึงกัน หรือเป็นไปในอาชีพเดียวกัน ได้แสดงออกซึ่งความต้องการของคนที่ปรากฏแก่รัฐบาลหรือสาธารณชน¹² ในประเทศประชาธิปไตยบางประเทศ เช่น อังกฤษ กลุ่มอิทธิพลเป็นรากฐานสำคัญของพรรคการเมือง เช่น พรรคเลเบอร์ และองค์การกรรมกรในสหรัฐอเมริกา เช่น AFL-CIO ก็มีอิทธิพลต่อการออกเสียงเลือกตั้งทางการเมืองของกรรมกรทั้งประเทศมิใช่น้อย ซึ่งก็หมายถึงว่าพรรคการเมืองที่แข็งแกร่งน่าจะเป็นที่รวมของบรรดากลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์สอดคล้องกัน¹³

5. ทฤษฎีพหุนิยมกับกลุ่มอิทธิพล

การที่ประเทศไทยจะพัฒนาทางการเมืองจนถึงระบบการปกครองเสรีประชาธิปไตยได้นั้น มีผู้ให้ข้อคิดและสร้างทฤษฎีไว้มาก ทฤษฎีหนึ่ง ซึ่งมีผู้นิยมมาก ได้แก่ ทฤษฎีพหุนิยม (Pluralism) หรือที่บางคนเรียกว่า "ทฤษฎีกลุ่มหลากหลาย" ซึ่งมีหลักการว่า ประชาธิปไตยจะมีขึ้น และมั่นคงอยู่ได้ก็ด้วยการที่มีกลุ่ม, สมาคม, สันนิบาต, องค์การ, สหพันธ์ต่าง ๆ มากมายหลายหลากภายในรัฐ กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องมีลักษณะพิเศษอย่างหนึ่งก็คือ¹⁴

ก) ก่อตัวขึ้นมาและดำรงคงอยู่ คำเนนการไปโดยเสรีและโดยสมัครใจ (Voluntary associations)

¹² ดูรายละเอียดใน จรูญ สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ภาคพิสดาร (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2518) หน้า 144 - 146.

¹³ จรูญ สุภาพ, เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน

¹⁴ ดร.บรรพต วีระสัย และสุชม นवलสกุล, เรื่องเดิม หน้า

ข) ไม่ได้ก่อตัวและดำรงอยู่ได้ด้วยการอุปถัมภ์ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยทางอ้อมจากรัฐ

ค) ควรมีลักษณะเพิ่มเติมประกอบบางประการ เช่น มีการจัดระเบียบบริหารที่เรียบร้อยพอควร เช่น มีการระบุตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ ในกลุ่ม มีการประชุมเพื่อปรึกษาหารือเป็นครั้งคราว มีการเปิดรับสมัครสมาชิกตามนัยแห่งวัตถุประสงค์ ซึ่งไม่เป็นภัยต่อสังคมส่วนรวม

ในสหรัฐอเมริกามีการรวมกลุ่มเป็นองค์การจำนวนมากมาย บางกลุ่มมีประวัติอันยาวนานนับร้อยปี บางกลุ่มก็เกิดขึ้นชั่วคราวแล้วสลายตัวไปรวดเร็วเมื่อบรรลุจุดหมายแล้ว หรือเมื่อหมดปัญหา บางกลุ่มมีสมาชิกจำนวนมากเป็นแสนเป็นล้านคน เช่น สหพันธ์แรงงาน สหพันธ์อิสิกร บางกลุ่มมีสมาชิกไม่กี่สิบคน เช่น กลุ่มต่อต้านการถมพื้นที่บริเวณใกล้ย่านซานฟรานซิสโก¹⁵

อเล็กซิส เดอ ทอคเคววิลล์ (Alexis de Tocqueville) นักรัฐศาสตร์ฝรั่งเศส วิเคราะห์เกี่ยวกับกลุ่มหลายหลากในสหรัฐอเมริกาที่เขาประสบเมื่อร้อยปีเศษมาแล้วว่า มีความสัมพันธ์ในเชิงเป็นเหตุเป็นผลระหว่างการมีกลุ่มหลากหลายประเภทองค์การอิสระเป็นปัจจัยสำคัญในการคงส่งเสริมและรักษาความเป็นประชาธิปไตย¹⁶ เหตุผลก็คือ อาจเนื่องจากรวมกลุ่มที่มีกำลังมาก มีอำนาจในการควบคุมสมาชิกของตน ก็จะสามารถแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้ หรืออาจจะจำกัดอำนาจอธิปไตยของรัฐได้¹⁷

¹⁵ คร.บรรพต วีระสัย และสุชุม นวลสกุล, เรื่องเดิม, หน้า 353.

¹⁶ คร.บรรพต วีระสัย และ สุชุม นวลสกุล, เรื่องเดิม, หน้า 354.

¹⁷ จรูญ สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ฉบับพิศดาร (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2518) หน้า 251.

และอาจทำให้อำนาจของรัฐแยกกระจายไม่อยู่ในที่แห่งเดียวกัน ดังนั้น กลุ่มในฐานะแขนงหรือสาขาแห่งอำนาจก็จะระวังรักษามลประโยชน์กลุ่มตน พยายามมิให้ถูกฉกฉดโดยกลุ่มอื่น ผลก็คือสิ่งเป็นคุณค่าแก่ส่วนรวมหรือประโยชน์ต่อสาธารณะ กลุ่มหลากหลายอาจเป็นแบบฝึกหัดประชาธิปไตย กล่าวคือสมาชิกของกลุ่มอิทธิพลมีโอกาสดีกฝืนการแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุม ต่อที่ชุมนุมสาธารณะ การรู้จักประนีประนอมผ่อนสั้นผ่อนยาว การรู้จักแก้ไขปัญหาควยเหตุผลหรือควยการเจรจา แทนการโง่ก้าง¹⁸

มีโอกาสในการดำเนินชีวิตแบบประชาธิปไตยหลายประการ เช่น มีเสรีภาพในการเข้าเป็นสมาชิกหรือการลาออกจากกลุ่ม การเป็นสมาชิกหรือกรรมการบริหารก็เป็นโอกาสเรียนรู้การจัดการ การดำเนินงานร่วมกับผู้อื่นโดยต้องฝึกหัดควบคุมใจตนเองให้อยอมรับเสียงข้างมาก ใ้ทนต่อความเห็นที่แตกต่างจากตน เป็นการลดความรู้สึกเป็นปฏิกษัตยที่มีความเห็นขัดแย้ง และรู้จักตกลงโดยสันติวิธีเมื่อเกิดความขัดแย้ง เหล่านี้นับได้ว่าเป็นโอกาสให้ได้มีการเรียนรู้ทางการเมือง (Political Socialization) ในวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย โดยเป็นผู้ที่เข้าร่วมมีบทบาททางการเมือง (Political Recruitment Process) ทำให้เขาใจการเมืองลึกซึ้งขึ้น และมีทัศนคติทางการเมืองที่เรียกว่า "บุคคลิกทางการเมือง" ชัดเจนและถาวรกว่าเดิม¹⁹

แต่คร. ชัยอนันต์ สมุทวนิช นักรัฐศาสตร์ผู้หนึ่งให้ข้อสังเกตว่า ทฤษฎีพหุนิยมหรือแนวความคิดเสรีนิยม โดยกลุ่มผลประโยชน์ (Interest-Group

¹⁸ คร. บรรพต วีระสัย เรื่องเดิม, หน้า 354 - 356.

¹⁹ คร. กมล สมวิเชียร, ประชาธิปไตยกับสังคมไทย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2516) หน้า 13 - 16, 41 - 42.

Liberalism) มี "รากเงา" จากการเมืองของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีระดับการพัฒนาทางอุตสาหกรรมสูง มีกลุ่มผลประโยชน์มากมาย การจะนำระบบดังกล่าวมาพิจารณาอธิบายลักษณะและความพยายามของประเทศกำลังพัฒนา ดังเช่นที่นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันจำนวนมากกระทำอยู่นั้น จึงเป็นสิ่งทองควรจะทำด้วยความระมัดระวัง²⁰

6. กลุ่มอิทธิพลในฐานะที่เป็นพลังเคลื่อนไหวในระบบการเมือง

ในปัจจุบันนี้จากการศึกษาคานรัฐศาสตร์ที่ใช้วิธีการพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Approach) ถือว่าการเมืองนั้นเป็นผลของปฏิริยาสัมพันธ์ (Interaction) ระหว่างส่วนประกอบ 3 ส่วน คือ²¹

- ก) ส่วนพื้นฐาน (Foundation) ซึ่งได้แก่ประวัติศาสตร์สภาพแวดล้อม โครงสร้างของสังคม และลัทธิหรืออุดมการณ์
- ข) ส่วนปฏิบัติการ (Operation) ได้แก่องค์การปกครองหรือรัฐบาล
- ค) ส่วนเป็นพลังเคลื่อนไหว (Dynamics) ได้แก่กลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง ตลอดจนคณะผู้นำการเมือง ส่วนที่ 3 นี้ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมของส่วนแรก คือเป็นผู้ที่นำข้อเรียกร้องต่าง ๆ ที่เกิดจากส่วนที่หนึ่ง เช่น ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม มาแจ้งให้ส่วนที่สองทราบ เพื่อจะได้มีการตัดสินใจว่าปัญหาใดเป็นปัญหารีบด่วนควรได้รับการแก้ไขโดยรวดเร็ว

²⁰ คร. ชัยอนันต์ สมุทวนิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิชเชศ, 2519) หน้า 27, 32 - 33, 36.

²¹ กระทบด ทองธรรมชาติ, "การวิเคราะห์ระบบการเมือง", วารสารกฎหมาย, ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 มกราคม 2517, หน้า 107 - 108

ในเรื่องนี้อาจจะทำให้เข้าใจได้ชัดเจนขึ้น หากนำเอาแนวความคิดเรื่อง การทำหน้าที่ของระบบการเมืองของ อัลมอนต์และโคลแมน (Functional Theory of the Polity) มาใช้ทำการวิเคราะห์การทำหน้าที่ของผู จะมีส่วนรวมทางการเมืองที่อาจแยกได้เป็น 2 ส่วนคือ ²²

ก) ส่วนที่ใส่เข้าไป (Input) คือส่วนที่เป็นหน้าที่ของประชาชนต่อการเมืองของประเทศ ประกอบด้วยสิ่งต่อไปนี้

- 1) ความรู้เรื่องเกี่ยวกับการเมือง (Political Socialization) และการเข้าร่วมมีส่วนร่วมในกระบวนการเมือง (Political Recruitment) ของประชาชน
 - 2) การแสดงออกเพื่อรักษามวลประโยชน์ชนของประชาชน (Interest Articulation)
 - 3) การรวมกลุ่มของประชาชนที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน (Interest Aggregation)
 - 4) การสื่อสารการเมือง (Political Communication) ของประชาชนไปหองค์การปกครองหรือรัฐบาลได้รับรู้และรับไปดำเนินการ
- ทั้งสี่ประการนี้ คือความต้องการ (Demands) ของประชาชนที่จะเป็นส่วนที่ใส่เข้าไป (inputs) ในกระบวนการเมือง

ข. ส่วนที่เป็นผลออกมา (Output) ได้แก่การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครอง ดังนี้คือ

- 1) การออกระเบียบข้อบังคับ (Rule Making) อันเป็น
ตัวบทกฎหมายหรือระเบียบคำสั่งต่าง ๆ
- 2) การนำระเบียบข้อบังคับไปใช้ปฏิบัติ (Rule App-
lication)
- 3) การตัดสินชี้ขาดให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ
(Rule Adjudication)

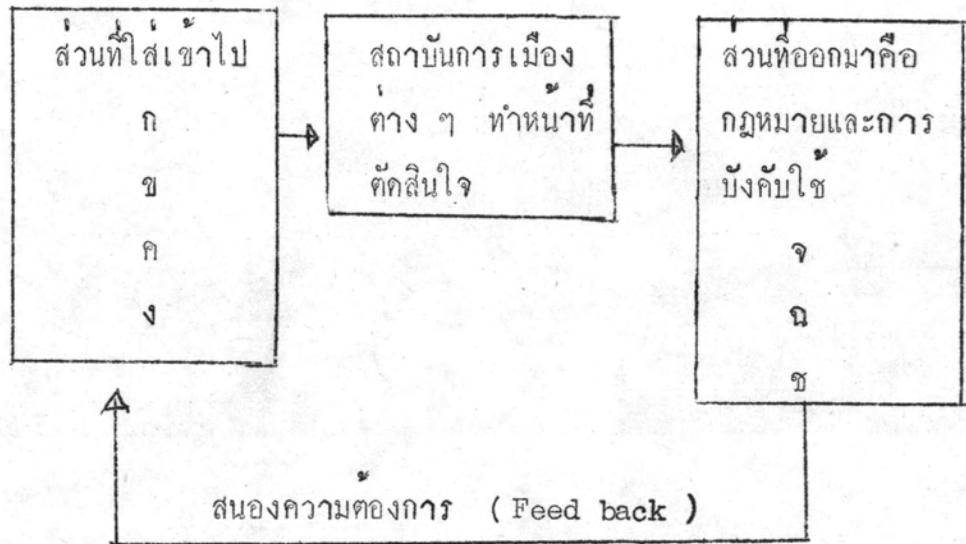
เหล่านี้อธิบายได้ว่าประเทศไทยมีกลุ่มผลประโยชน์หรือพรรคการเมืองที่มีความรู้เกี่ยวกับการเมืองดี มีการแสดงออกให้ปรากฏ เพื่อรักษากลุ่มผลประโยชน์และสิทธิของกลุ่มตน มีการรวมกลุ่มอย่างแน่นแฟ้น พยายามติดต่อส่งข่าวสารความ
ต้องการของกลุ่มไปยังองค์การปกครอง ก็จะเป็นเหตุให้องค์การปกครองทำหน้าที่
ของตนในการสนองตอบความต้องการของประชาชนได้ แต่บางส่วนที่ใส่เข้าไปเป็น
ใต้วงกลับกัน หรือไม่มีหรือไม่ทำหน้าที่ ก็เป็นเหตุให้ส่วนที่ออกมาไม่ดี²³ คือ
สนองความต้องการของประชาชนไม่ได้ อาจจะออกมาเป็นผลประโยชน์ของคนกลุ่ม
น้อยหรือกลุ่มที่ครองอำนาจการเมืองได้

ดังนั้นในประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนมาก น่าจะมีลักษณะปฏิกิริยาสัมพันธ์ใน
แบบที่ ส่วนที่ใส่เข้าไปคือกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองก็มีลักษณะอ่อนแอ
ซาคหลังที่เคลื่อนไหว (dynamic) เพื่อครองอำนาจกับกลุ่มอื่น โดยเฉพาะ
กลุ่มข้าราชการทั้งทหารและพลเรือน เป็นโอกาสให้ส่วนองค์กรปกครองหรือ
รัฐบาลสร้าง output เองโดยปราศจาก Input จากประชาชน จึงไม่อาจ

²³ กระมล ทองธรรมชาติ, "ปัญหาการเมืองของประเทศที่กำลังพัฒนา",
ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ, (กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒน-
บริหารศาสตร์, 2515) หน้า 38 - 39.

หวังไ้ว่า Output อันใดกระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ที่ออกมาจะตรงต่อความต้องการของประชาชนหรือไม่

แผนภาพที่ 1 แสดงวงจรของปฏิกริยาสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบของระบบการเมือง



ที่มา : คัดแปลงจาก กระทบ ทงธรรมชาติ, "ปัญหาการเมืองของประเทศคอยพัฒนา", เรื่องเดิม หน้า 36 - 37.

จากแผนภาพที่ 1 ในส่วนที่ใส่เข้าไป (Input) ประกอบด้วย

ก. คือ ความรู้เกี่ยวกับการเมืองและการเข้าร่วมมีส่วนในกระบวนการเมืองของประชาชน

ข. คือ การแสดงออกเพื่อรักษามวลประโยชน์ตนของประชาชน

ค. การรวมกลุ่มของประชาชนที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน

ง. การสื่อสารทางการเมือง

ในส่วนที่ออกมา (Output) ได้แก่

จ. การออกกระเบียบข้อบังคับ เป็นตัวบทกฎหมายหรือระเบียบคำสั่ง

ต่าง ๆ

- ฉ. การนำระเบียบข้อบังคับไปใช้ปฏิบัติ
- ช. การตัดสินใจชี้ขาดให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ

แม้ว่ากลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองจะเป็นส่วนที่เป็นพลังเคลื่อนไหวในระบบการเมืองด้วยกัน แต่ก็มีจุดประสงค์ต่างกันมาก ในขณะที่พรรคการเมืองต้องการอำนาจทางการเมืองโดยตรง กลุ่มผลประโยชน์ เช่นสหภาพแรงงาน ก็ต้องการเพียงความพยายามมีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น

การเคลื่อนไหวของส่วนต่าง ๆ ในระบบการเมืองดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นหรือราบรื่นขึ้นขึ้นอยู่กับปัญหาสองประการคือ ²⁴

ก) ความต้องการ (Demands) ของกลุ่มพลังต่าง ๆ มีมากเพียงใด และมีความแตกต่างกันมากหรือไม่ ถ้ามีมากหรือแตกต่างกันมาก ก็จะทำให้มีการต่อรองระหว่างกลุ่มกันมาก ทำให้เกิดความล่าช้าขลุกขลักในกระบวนการเมือง และแม้รัฐหรือสถาบันการปกครองจะพิจารณาตัดสินใจก็ไม่แน่ว่าจะเป็นที่สนองความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ เหล่านั้นได้หรือไม่

ข) การยอมรับกติกาของการแข่งขันทางการเมือง และยอมรับอำนาจของสถาบันการเมืองมีมากน้อยเพียงไร ถ้ากลุ่มต่าง ๆ ยอมรับอำนาจรัฐในการตัดสินใจตามกติกา ระบบการเมืองก็ดำเนินไปอย่างราบรื่น และความต้องการของกลุ่มก็จะได้รับการตอบสนองไม่มากก็น้อย

ระบบการเมืองทุกระบบไม่ว่าจะเป็นระบบดั้งเดิม เช่นระบบเกษตรหรือระบบหัวเลี้ยวหัวต่อ เช่น ในประเทศกำลังพัฒนา หรือระบบสมัยใหม่ในประเทศพัฒนาแล้ว จะมีเสถียรภาพหรือไม่ก็อยู่ที่ความสามารถในการแก้ปัญหาของสังคม

²⁴ กรมหลวงนครราชสีมา, "การวิเคราะห์ระบบการเมือง", วารสารกฎหมาย, ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 มกราคม 2517, หน้า 117.

สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เปิดโอกาสให้
กลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ มีส่วนในโครงสร้างแห่งอำนาจทางการเมือง เหล่านี้มีมาก
น้อยแค่ไหน ถ้ามีมากก็ทำให้เกิดการยอมรับของกลุ่มต่าง ๆ ว่าระบบนั้นให้ความ
เป็นธรรม เกิดการยอมรับกติกากาการเมือง นั่นคือเกิดเสถียรภาพทางการเมือง²⁵

7. กลุ่มอิทธิพลในประเทศไทย

ถ้าเอาคำนิยาม "กลุ่มผลประโยชน์" หรือ "กลุ่มอิทธิพล" ที่กล่าวแล้ว
มาเป็นเครื่องวัดในสังคมไทยก่อนหน้าปี 2514 จะมีกลุ่มผลประโยชน์อยู่น้อยมาก
คือสมาคมหรือกลุ่มเอกชนมีได้เข้ายุ่งเกี่ยวกับการเมืองหรือนโยบายของสาธารณะ
สมาชิกของแต่ละสมาคมไม่สนใจกิจการของสมาคม มักปล่อยให้การบริหารกิจการ
ตกอยู่ในมือของคนไม่กี่คน กลุ่มผลประโยชน์ไทยมักยุ่งความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่าง
สมาชิก เช่น การสังสรรค์ กินเลี้ยง และการบันเทิงเป็นใหญ่ ไม่มีความสนใจ
ในกิจกรรมทางการเมือง ถึงขนาดที่ว่าสมาคมบางแห่ง เช่น สมาคมสตรีอุดม
ศึกษา มีข้อบังคับข้อหนึ่งว่า "ไม่มีจุดประสงค์ทางการเมืองใด ๆ ทั้งสิ้น"²⁶

กลุ่มของคนไทยที่เห็นได้บ่อย ๆ คือ "กลุ่มมาตุภูมิ" ซึ่งมีสมาชิกที่เป็น
คนบ้านเดียวกัน เช่น ภาคเดียวกัน จังหวัดหรืออำเภอเดียวกัน มักจัดงาน
บันเทิงเพื่อพบปะสังสรรค์โดยอ้างว่าหาทุนช่วยนักเรียนจากภูมิลำเนาเดียวกัน²⁷

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 122.

²⁶ ดร. กมล สมวิเชียร, ประชาธิปไตยกับสังคมไทย (กรุงเทพฯ :
ไทยวัฒนาพานิช, 2516) หน้า 35.

²⁷ ดร.บรรพต วีระสัย, และสุชัม นวลสกุล, รัฐศาสตร์ทั่วไป
(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2519) หน้า 360 - 362.

"กลุ่มอาสาสมัคร" เช่น สมาคมผู้บำเพ็ญประโยชน์ - สมาคมสตรีไทย กลุ่มนิสิตนักศึกษาอาสาสมัครสังเกตุการณ์เลือกตั้ง กลุ่มประเพณีนี้มีบทบาทต่อสาธารณชนมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ โดยเฉพาะระยะหลังตุลาคม 2516

"กลุ่มอาชีพ" ประกอบด้วยสมาชิกที่มีอาชีพการงานประเภทเดียวกัน เช่น สมาคมผู้ประกอบการต่าง ๆ สมาคมลูกจ้างหรือสหภาพแรงงาน สมาคมเลขานุการ บทบาทของกลุ่มนี้กระตือรือร้นต่อสาธารณชนมาก ลักษณะของกลุ่มดังกล่าวอาจจำแนกได้ดังนี้ 28

ก) เชิดชูผู้มีอำนาจ เห็นได้ชัดในกลุ่มประเภทภาคภูมิใจและอาสาสมัคร นิยมยกย่องผู้มีอำนาจ ซึ่งมักจะไต่ถามบุคคลสำคัญทางการเมืองหรือทางราชการให้เป็นนายกหรือประธานกลุ่ม การที่ผู้มีอำนาจเป็นผู้นำ จะเป็นจริงหรือในนามก็ตาม เป็นที่เชิดชูในหมู่สมาชิกว่า ทำให้กิจการของกลุ่มเป็นไปด้วยดี และสะดวก คุยอาศัยวาสนาขารมีของผู้มีอำนาจ เป็นที่เกรงอกเกรงใจของผู้ที่กลุ่มต้องการความช่วยเหลือ ถ้าเป็นสมาคมของสตรี ก็จะสรรหาประธานที่เป็นภรรยาของผู้มีอำนาจเช่นกัน

ข) ขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน คือในสังคมไทยมีการแก่งแย่งชิงดีชิงเด่นกัน และเพ่งเล็งประโยชน์หรือชื่อเสียงส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวมของกลุ่มทั้งหมด เช่น ในวงการหนังสือพิมพ์ ก็มีสมาคมที่เกี่ยวข้องถึงห้าสมาคม กลุ่มนิสิตนักศึกษาก็แตกเป็นหลายกลุ่ม สหภาพแรงงานการประปา ซึ่งเป็นสมาคมของลูกจ้างระดับล่างด้วยกันยังแยกเป็นสองสหภาพโดยไม่จำเป็น

ก) เรียกร้องอย่างเลือนลอย กิจกรรมที่กลุ่มผลประโยชน์ไทยนิยมก็คือ การจี้สัมภาษณ์และอภิปราย ซึ่งจบลงด้วยมติและข้อสรุปมากมาย แต่เป็นเพียงข้อเสนอแนะลอย ๆ ปราศ จากความพยายามจะแสดงบทบาทเรียกร้องหรือกดดันต่อรัฐบาลหรือหน่วยราชการ แต่หลังเดือนตุลาคม 2516 ลักษณะนี้ก็สับเปลี่ยนไปรวดเร็วในคานตรงข้าม คือมักเรียกร้องในเชิงบังคับผู้รับผิดชอบในปัญหานั้นอย่างค่อนข้างรุนแรงและรุกเร้า

ง) มุ่งการบันทึกลง กลุ่มผลประโยชน์ไทยมักมีจุดประสงค์สนับสนุนกิจการงานรื่นเริงหรืองานสาธารณะกุศล เมื่อจะทำกิจการใดมักมีเรื่องสนุกสนานสอดแทรกอยู่เสมอ เช่น ในงานศพก็จัดให้มีมหรสพ เช่น ลิเก ภาพยนตร์ ในระยะหลังตุลาคม 2516 เมื่อกรรมกรนัดหยุดงานครั้งใดก็จัดเป็นธรรมเนียมว่าจะต้องเซากองยาว และกางเต็นท์เพื่อประกอบการร้องรำทำเพลงเป็นที่สนุกสนาน

สรุป

กลุ่มอิทธิพล เป็นกลุ่มที่สมาชิกมีผลประโยชน์ร่วมกัน และแสวงหาผลประโยชน์โดยการเรียกร้องให้เป็นที่ปรากฏแก่กลุ่มอื่น เพื่อโน้มน้าว ชักนำหรือกดดันให้โอนอ่อนตามความต้องการของกลุ่ม

ข. แนวความคิดเกี่ยวกับสหภาพแรงงาน

สหภาพแรงงาน (Trade Unions, Labour Unions) ก็เป็นกลุ่มผลประโยชน์อย่างหนึ่ง ซึ่งอาจกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองหรือกลุ่มอิทธิพลได้ในหลายโอกาส และเป็นกลุ่มอิทธิพลที่เข้มแข็งใหญ่โตมีพลังมากมาย ทั้งที่อัลมอนต์ได้จัดไว้เป็นกลุ่มอิทธิพลประเภท Associational group

1. นิยามความหมายของสหภาพแรงงาน

มีผู้ให้ความหมายของสหภาพแรงงานไว้ต่าง ๆ กันดังนี้

ก) สหภาพแรงงาน หมายความว่า องค์การที่มีลักษณะการดำเนินงานที่เป็นประชาธิปไตยอย่างถาวรและต่อเนื่อง จัดตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจของคณาเพื่อคุ้มครองรักษาดลประโยชน์ในการทำงานของคณา เพื่อปรับปรุงสภาพการทำงานโดยอาศัยวิธีการเจรจาต่อรอง เพื่อยกระดับฐานะการครองชีพ และรักษาลิทธิอันพึงมีพึงได้ของคณา ตลอดจนเป็นเครื่องมือของคณาในการแสดงออก ซึ่งทัศนคติเกี่ยวกับปัญหาทางสังคมและทางการเมือง ²⁹

ข) สหภาพแรงงาน หมายถึงองค์การแบบประชาธิปไตย ซึ่งก่อตัวขึ้นด้วยความสมัครใจของบรรดาลูกจ้าง เพื่อคุ้มครองตนเอง เพื่อปรับปรุงสภาพการทำงานของสมาชิกโดยวิธีการเจรจาต่อรองรวมเพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่และการดำรงชีวิตที่ดีขึ้นของคณา เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิโดยธรรมชาติของมนุษย์ และเพื่อเป็นแหล่งที่จะได้แสดงออกซึ่งความคิดเห็นของคณาเกี่ยวกับปัญหาสังคมและการเมืองโดยอิสระพอสมควร ³⁰

ค) สหภาพแรงงาน คือองค์การที่ดำเนินการโดยต่อเนื่องและอย่างถาวร จัดตั้งขึ้นโดยคณา เพื่อที่จะปกป้องและปรับปรุงสภาพการทำงานของพวกเขา โดยอาศัยวิธีร่วมเจรจาต่อรอง ทั้งนี้เพื่อยกระดับการดำรงชีวิตของเขาให้ดีขึ้น

²⁹ ออฟฟี่, "หน้าที่และความรับผิดชอบของสมาชิกกับกรรมการของสหภาพแรงงาน" คำบรรยายในการอบรมวิชาแรงงานสัมพันธ์แก่นักคณา, สุกชัย มนต์ไพบูลย์ บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517) หน้า 63.

³⁰ เก็นพงษ์ พลละคร, สหภาพแรงงาน, (พระนคร: โรงพิมพ์ไทยเกษม, 2515) หน้า 84.

และเพื่อที่จะให้พวกเขาได้มีช่องทางที่จะแสดงออกซึ่งความคิดเห็นต่อปัญหาสังคมที่เขาอยู่ 31

ง) สหภาพแรงงาน ได้แก่มัคมาคลูกจ้างคนงานที่ต่ำกว่าระดับบริหาร ร่วมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง และส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และระหว่างลูกจ้างด้วยกัน 32

จากคำจำกัดความของสหภาพแรงงานที่หยิบยกมานี้ ก็พอที่จะประมวล ลักษณะสำคัญของสหภาพแรงงานได้ดังนี้

ก) สหภาพแรงงานมีลักษณะเป็นคณะบุคคลหรือสมาคม มีการจัดหน่วย เป็นรูปขององค์การที่จัดตั้งขึ้นด้วยจุดมุ่งหมายให้เป็นองค์การอย่างถาวรและมีลักษณะ ต่อเนื่อง จึงแตกต่างจากการชุมนุมหรือการจับกลุ่มชั่วคราวชั่วคราว

ข) สหภาพแรงงานเป็นองค์การที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย คือจัดตั้ง ขึ้นโดยความสมัครใจของคนงาน สำหรับคนงานโดยเฉพาะและเพื่อคนงานในการ แสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์ของลูกจ้าง ในเรื่องเงื่อนไขการจ้าง ค่าจ้าง สวัสดิการ เพื่อยกระดับมาตรฐานการครองชีพ และเพื่อคนงานได้มีช่องทางแสดง ออกซึ่งความคิดเห็นต่อปัญหาสังคมที่เขาประสบอยู่

31 สมาพันธ์แรงงานเสรีระหว่างประเทศ (ICFTU) สหภาพ
แรงงาน แปลจาก You and Your union No. 2 โดย แล คิลกวินท์ตัน
(กรุงเทพฯ : มูลนิธิฟรีดริช - เอแบรท, 2519) หน้า 3.

32 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ 2518 หมวด 7, สหภาพแรงงาน.

ค) สหภาพแรงงานไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อหากำไร (Non profit Association) หรือไม่มีวัตถุประสงค์ทางด้านการเงิน วัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงานจำกัดขอบเขตอยู่ในการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาชิกในแง่เศรษฐกิจ โดยใช้วิธีการรวมเจรจาต่อรอง (Collective Bargaining) เป็นเครื่องมือ และใช้วิธีการนัดหยุดงาน (Strike) เป็นอาวุธสำคัญอันสุดท้ายในการต่อสู้เพื่อคุ้มครองและแสวงหาผลประโยชน์ของสมาชิก หรือในบางครั้งก็ใช้วิธีสร้างความกดดันต่อรัฐบาลหรือรัฐสภาให้ดำเนินการโน้มน้าวไปยังในด้านที่เป็นประโยชน์ต่อสมาชิกของสหภาพแรงงาน

2. สหภาพแรงงานในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง

ถึงที่กล่าวมาแล้วว่าอุดมคติแบ่งกลุ่มผลประโยชน์ออกเป็นสี่ประเภท และได้ระบุไว้แล้วว่าสหภาพแรงงานเป็นกลุ่มผลประโยชน์ในประเภทที่ดี คือ Associational group ซึ่งเป็นประเภทที่กำดั่งมากที่สุด มีกำดั่งการเงินเข้มแข็ง มีการจัดองค์การเป็นระเบียบ เหล่านี้อุดมคติหมายถึงถึงสหภาพแรงงานในประเทศตะวันตก ซึ่งมีระดับการพัฒนาทางอุตสาหกรรมในชั้นสูง ดังนั้นผู้เขียนจึงขอศึกษาว่าสหภาพแรงงานในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวงนั้นจะมีลักษณะการก่อตัวจนกระทั่งถึงระดับใดประเภทใดที่อุดมคติแบ่งไว้ เชนจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ประเภท Associational group หรือไม่ หรือยังจะมีลักษณะกลุ่มผลประโยชน์แบบไทยคั้งที่ ดร.บรรพต วีระสัย ระบุไว้คือ "เชิดชูผู้มีอำนาจ ชาติความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เรียกร้องเลื่อนลอย และมุ่งการบันเทิง"

สหภาพแรงงานจะเปลี่ยนจากกลุ่มผลประโยชน์ทั่วไป เป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองก็ต่อเมื่อได้แสดงบทบาทเรียกร้องต่อสถาบันทางการเมือง ปกครอง เชน รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ คั้งที่ทรูแมนกล่าวไว้ ซึ่งก็ออกจะเป็นการกล่าวที่กว้างไป ดังนั้นในการศึกษาเกี่ยวกับบทบาททางการเมืองของสหภาพแรงงานในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง ผู้เขียนจะขอกำหนดขึ้นโดยอาศัยแนวความคิดของอุดมคติและโคลแมนในเรื่องการทำหน้าที่ของระบบการเมือง

(Functional theory of the Polity) เป็นหลัก กล่าวคือจะกำหนดบทบาททางการเมืองของสหภาพแรงงานไว้เพียงเฉพาะการกำหนดหน้าที่ของส่วนที่ใส่เข้าไป (Input) ในระบบการเมืองเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหมายถึงการแสดงออกเพื่อรักษาผลประโยชน์ (Interest Articulation) การรวมกลุ่มของสมาชิกสหภาพแรงงานที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน (Interest Aggregation) และการสื่อสารทางการเมือง (Political Communication) ของสหภาพแรงงาน ให้รัฐบาลรับรู้ความต้องการ บทบาททางการเมืองอันนี้สหภาพแรงงานได้แสดงออกด้วยการยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาล ฉะนั้นในบทความต่อไปจะได้อธิบายว่าสหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวงได้แสดงบทบาทเรียกร้องของนายจ้างซึ่งเป็นบทบาททางเศรษฐกิจ เช่น สหภาพแรงงานจะเรียกร้องโดยปกติอย่างไรบ้าง ยิ่งกว่านั้นได้ขยายขอบเขตการเรียกร้องออกไปเป็นบทบาททางการเมือง เพราะการเรียกร้องต่อรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐอย่างไรบ้าง เพื่อที่จะรักษาผลประโยชน์ของพนักงานการไฟฟ้านครหลวงที่มีการรวมกลุ่มเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน และโดยการสื่อสารด้วยวิธีต่าง ๆ ไปให้รัฐบาลได้รับรู้และรับไปดำเนินการให้เป็นไปตามความต้องการ ซึ่งเป็นส่วนที่เป็นผลออกมา (Output) ของระบบการเมืองดังกล่าวไว้แล้ว

ตามที่ผู้ศึกษาได้ตั้งสมมุติฐานไว้เป็นปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในที่เป็นสาเหตุแห่งการก่อตัว และบทบาทของสหภาพแรงงานก็จะได้อธิบายในบทความต่อไป ปัจจัยใดเป็นสาเหตุแห่งการก่อตัว ปัจจัยใดเป็นสาเหตุในการแสดงบทบาท มากน้อยเพียงไร หรือปัจจัยใดเป็นสาเหตุของการก่อตัว และบทบาททั้งสองประการ

เหตุที่ได้หยิบยกการก่อตัวและบทบาททางการเมืองของสหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวงมาศึกษาเป็นการเฉพาะกรณีนี้เนื่องจากสหภาพแห่งนี้มีข้อน่าสนใจศึกษาอยู่หลายประการ เช่น ในอดีตนั้นกรมการของบริษัทรถรางได้รวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงานหรือ "สมาคมคนงาน" แห่งแรกในประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2440 บริษัทรถรางนี้ต่อมาได้กลายเป็นการไฟฟ้านครหลวง เมื่อ พ.ศ. 2501 และเมื่อรัฐบาลคณะปฏิวัติโดยจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ให้สิทธิแก่กรมการในการรวมกลุ่มเป็นสมาคมลูกจ้าง โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ใน พ.ศ. 2515

ก็ปรากฏว่า สมาคมลูกจ้างการไฟฟ้านครหลวงได้จดทะเบียนก่อตั้งเป็นสมาคมลูกจ้าง
แห่งแรก แสดงถึงความตื่นตัวอย่างมากในการรวมกลุ่มของพนักงานการไฟฟ้านคร
หลวง และระหว่างปี พ.ศ. 2515 ถึง 2519 ปรากฏว่าสหภาพแรงงานนี้ได้เรียก
รณรงค์นายจ้างคือฝ่ายบริหารของการไฟฟ้านครหลวงถึง 5 ครั้งใหญ่ ๆ และบาง
ครั้งก็ขยายตัวเป็นการเรียกร้องต่อรัฐบาล และควยกำลังความเข้มแข็งของจำนวน
สมาชิกที่เพิ่มอย่างรวดเร็ว และการจัดองค์การที่มีระเบียบมีความเหนียวแน่น
ประกอบกับความเข้มแข็งของกลุ่มผู้นำที่สมาชิกได้เลือกตั้งเองทุกปีตามวิถีทางแบบ
ประชาธิปไตย จึงสามารถสร้างกำลังกดดัน (pressure) ต่อรัฐบาลให้ออก
ระเบียบ (Rule making) มาสนองความต้องการของสหภาพแรงงานได้ นอกจากนี้
นี้เมื่อบรรดาสหภาพแรงงานต่าง ๆ ได้รวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มสหภาพแรงงานแห่งประเทศไทย
ในประมาณต้นปี พ.ศ. 2517 และแสดงบทบาททางการเมืองที่สำคัญในการเรียกร้อง
ต่อรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช กรณีประท้วงการขึ้นราคาข้าวสาร เมื่อ
ปลายเดือนธันวาคม 2518 ก็ปรากฏว่าประธานสหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวง
ได้เป็นประธานกลุ่มสหภาพแรงงานแห่งประเทศไทยในการต่อสู้ครั้งนั้น และ"ศูนย์
อำนวยการ" ในการต่อสู้ภาคีสถานที่ของสหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวงเป็น
ที่ปฏิบัติการจนได้รับผลสำเร็จในการต่อสู้

ดังนั้น จึงนำศึกษาเรื่องราวเกี่ยวกับสหภาพแรงงานแห่งนี้เพื่อให้ทราบถึง
ปัจจัยความเป็นเหตุเป็นผลของการก่อตัวและบทบาทการเรียกร้องทั้งทางเศรษฐกิจ
และทั้งในส่วนของกิจกรรมหรือกดดันต่อรัฐบาลแม้เป็นบางครั้งก็ตาม ทั้งนี้อาจจะ
เป็นประโยชน์ในการศึกษาการก่อตัวและบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย
โดยอาศัยสหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวงเป็นแบบจำลอง (Model) ในการ
ศึกษา

ค. สรุป แนวความคิด

เมื่อนำแนวความคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์ของอัลมอนต์มาประกอบกับลักษณะของสหภาพแรงงานแล้ว ก็ถือได้ว่าสหภาพแรงงานเป็นกลุ่มผลประโยชน์ และอัลมอนต์ระบุว่า เป็นกลุ่มผลประโยชน์ประเภท Associational group ซึ่งมีลักษณะเป็นกลุ่มขนาดใหญ่ มีรากฐานจากกลุ่มอาชีพ มีคณะกรรมการดำเนินงานอย่างถาวร มีเป้าหมายของกลุ่มแน่นอนชัดเจน

สหภาพแรงงานในประเทศไทยเคยก่อตั้งขึ้นเมื่อรัฐบาลเปิดโอกาสให้เมื่อ พ.ศ. 2500 แต่ก็มีอายุเพียงปีเศษก็ถูกยุบเลิกไป เพิ่งจะปรากฏขึ้นอีกเมื่อรัฐบาลคณะปฏิวัติของจอมพล ถนอม กิตติขจร เปิดโอกาสให้จดทะเบียนเมื่อ ปี พ.ศ. 2515 และได้แสดงบทบาทในการเรียกร้องมากมายกว้างขวางภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 สหภาพแรงงานมีลักษณะเป็นสมาคมของกรรมกร ลูกจ้างหรือคนงานโดยเฉพาะ ตั้งขึ้นเพื่อแสวงหาคุ้มครองผลประโยชน์ในร้านค้าจ้างและสวัสดิการของสมาชิก ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า สหภาพแรงงานโดยปกติจะมีลักษณะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (Economic interest group) อยู่แล้ว

สหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวง (ส.ภ.พ.) ก็เช่นกัน อาจกล่าวได้ว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แต่เพราะว่ากลุ่มผลประโยชน์และสหภาพแรงงานยังเป็นสิ่งใหม่ในประเทศไทย จึงน่าศึกษาว่า ส.ภ.พ. ได้ก่อตัวและพัฒนาไปถึงกลุ่มผลประโยชน์ประเภทใด เช่นเป็น Associational group หรือไม่ ถ้าเป็นก็จะศึกษาต่อไปว่า เพราะปัจจัยข้อใดเป็นสาเหตุ

ถ้าฟังความเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนั้น อาจไม่น่าสนใจนัก สำหรับนักศึกษาทางวิชาการปกครอง หากจะน่าสนใจศึกษาก็เมื่อเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง (Political interest group) ซึ่งทรูแมนกล่าวไว้แล้วว่า

กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองก็ต่อเมื่อได้เรียกร้องตอสถาบันทางการเมืองปกครอง

เนื่องจาก ส.ภ.พ. เป็นสหภาพแรงงานที่มีสมาชิกเป็นพนักงานของการไฟฟ้านครหลวง ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของการไฟฟ้านครหลวง (ก.พ.น.) คณะกรรมการการไฟฟ้านครหลวงซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการของ ก.พ.น. ซึ่งรวมถึงการกำหนดอัตราเงินเดือนพนักงานด้วย³³ ดังนั้น เมื่อ ส.ภ.พ. แสดงบทบาทในการเรียกร้อง เช่น เพิ่มค่าจ้างและสวัสดิการขอเรียกร้องก็อาจเสนอผ่านไปถึงระดับคณะรัฐมนตรีได้ ซึ่งก็ได้ปรากฏลักษณะเช่นนี้หลายครั้ง ทั้งจะพรรณาคความละเอียดในบทต่อ ๆ ไป ดังนั้นโอกาสที่ ส.ภ.พ. จะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองจึงมีมากกว่าสหภาพแรงงานในวิสาหกิจเอกชน

และการศึกษาบทบาททางการเมืองก็จะอาศัยแนวทฤษฎีการทำหน้าที่ของระบบการเมืองของอัลมอนต์และโคคลแมนเป็นหลัก ซึ่งเน้นเฉพาะส่วนที่ใส่เข้าไป (Input) ในระบบการเมืองเพื่อกดดันให้รัฐบาลดำเนินการในแนวทางที่เป็นการสนองความต้องการของกลุ่มใดเท่านั้น

³³ พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501.