

วิวัฒนาการของการแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย

ในบทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการแรงงานสัมพันธ์ของไทยในแต่ละช่วงเวลา เพื่อการเข้าใจระบบแรงงานสัมพันธ์ของไทยในปัจจุบัน โดยจะทำการศึกษาการแรงงานสัมพันธ์ควบคู่ไปกับพัฒนาการทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เห็นภาพรวมของการแรงงานสัมพันธ์ในแต่ละช่วงเวลาจึงมีประเด็นหลักที่นำมาพิจารณาคือ กระบวนการระดมทุน ขบวนการแรงงานและความขัดแย้งทางด้านแรงงาน และบทบาทรัฐในการควบคุมความขัดแย้งทางด้านแรงงาน

1. การระดมทุนกับการแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทยก่อน พ.ศ. 2501

1.1 การระดมทุนก่อน พ.ศ. 2501

หลังการลงนามในสนธิสัญญาเบาริ่งระหว่างรัฐบาลสยามกับอังกฤษในปี พ.ศ. 2398 สนธิสัญญาดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ต้องยินยอมให้คนอังกฤษเข้ามาลงทุนทำมาค้าขายในประเทศไทยได้อย่างเสรี ให้ไทยเก็บภาษีสินค้าเข้าได้ไม่เกินร้อยละ 3 และในเวลาต่อมาไทยก็ต้องทำสนธิสัญญากันเองเดีวกันกับประเทศต่างๆ อีกหลายประเทศ ผลของการทำสนธิสัญญาทำให้การผูกขาดการค้าโดยพระคลังสินค้าถูกยกเลิกโดยสิ้นเชิง อำนาจของระบบศักดินาถูกทำลายลงไปหลายส่วน¹ กระบวนการแข่งขันกันทำเริ่มเกิดขึ้นในระดับระหว่างประเทศ ได้มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในกระบวนการแปรรูปผลผลิตเพื่อส่งออก เช่น ในกิจการโรงสี โรงเลื่อยและเหมืองแร่ ทำให้การผลิตเพื่อการค้าสามารถขยายตัวได้เร็วขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงที่

¹ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, "การขยายตัวของทุนนิยมในประเทศไทยตั้งแต่พ.ศ. 2488 ถึงปัจจุบัน," วารสารเศรษฐศาสตร์ปริทัศน์ 4(มกราคม-มิถุนายน 2524): 76-77.

สำคัญในโครงสร้างสินค้าออกและสินค้าเข้าดั้งเดิม เกิดมีการผลิตเฉพาะอย่าง สินค้าเข้าซึ่งแต่เดิมประกอบด้วยสินค้าฟุ่มเฟือยเพื่อการบริโภคของชนชั้นนำ ก็เปลี่ยนมาเป็นสินค้าหลายชนิดเพื่อการบริโภคของคนทั่วไป ส่วนสินค้าออกซึ่งประกอบด้วยสินค้าจำนวนน้อยแต่มาชนิด ก็เปลี่ยนลักษณะเป็นสินค้าสำคัญมากขึ้น สินค้าอุตสาหกรรมจากต่างประเทศราคาถูกกว่าสินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตภายในประเทศ ทำให้อุตสาหกรรมชนบทของไทยโดยเฉพาะในที่ราบภาคกลางเสื่อมโทรมลง เพื่อหาเงินซื้อสิ่งของที่มาจากต่างประเทศ ชาวบ้านหันมาขายพื้นที่เพาะปลูกข้าวเพื่อขายเพิ่มขึ้น ทำให้สินค้าออกข้าวเพิ่มขึ้นจนมีมูลค่าสูงกว่าสินค้าอื่นแต่ละชนิดมาก ใน พ.ศ. 2408 สินค้าออกข้าวคิดเป็นประมาณ 55% ของสินค้าออกทั้งหมด ไม่นานกระบวนการนี้ก็ทำให้เกิดการผลิตเฉพาะข้าวขึ้น ทำให้อุตสาหกรรมชนบทของไทยค่อยๆ ล่มทะลาย นั่นคือทำให้เศรษฐกิจพอเพียงซบเซา

การขยายตัวของการค้าภายหลังสนธิสัญญาเบาว์ริง ได้ทำให้ประเทศไทยอยู่ในฐานะที่ขึ้นต่อสถานการณ์ภายนอกมากขึ้น ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากความเปลี่ยนแปลง ไม่ได้ตกถึงมือคนส่วนมากของสังคม หากแต่ตกกับคนจำนวนน้อย เช่น เจ้านาย ขุนนาง พ่อค้าชาวจีน และพ่อค้าชาวตะวันตก เทคโนโลยีที่นำมาใช้มิได้ช่วยยกระดับความสามารถในการผลิต เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นเทคโนโลยีที่ใช้กับการแปรรูปผลผลิตเพื่อความสะดวกในการจำหน่าย ถ้าการเปลี่ยนแปลงหลังสนธิสัญญาเบาว์ริงจะมีผลอย่างถาวรต่อสังคมไทย สิ่งนั้นก็คือการปูพื้นที่ให้การเติบโตของระบบทุนนิยมและชนชั้นนายทุนในประเทศไทย³

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

² ฉัตรทิพย์ นาถสุภาและสุธี ประศาสน์เศรษฐ, "ระบบเศรษฐกิจไทย ค.ศ. 1851-1910," ใน วิวัฒนาการทุนนิยมไทย, ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: สารศึกษาการพิมพ์, 2523), หน้า 2-22.

³ แล คิลกวิธรัตน์, "ความเป็นมาของเศรษฐกิจไทยในระบบทุนนิยมโลก," ใน เศรษฐกิจไทยในระบบทุนนิยมโลก, กำชัย ลายสมิต, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 14.

อาจกล่าวได้ว่า การขยายตัวของทุนนิยมต่างประเทศเป็นตัวกระตุ้นให้ทุนนิยมแห่งชาติของไทยถือกำเนิดขึ้นและพัฒนาไปก่อนปี พ.ศ. 2475 ทุนตะวันตกเข้าครอบงำเศรษฐกิจของไทยในระดับที่สูงมาก นายทุนตะวันตกควบคุมธุรกิจการเงิน การเดินเรือ การประกันภัย การส่งสินค้าเข้าและสินค้าออก อุตสาหกรรมคูปกและป่าไม้ เป็นต้น ในขณะที่นายทุนไทยส่วนใหญ่ที่ถือกำเนิดขึ้นเป็นนายทุนนายหน้าและนายทุนขุนนาง และนอกเหนือจากเจ้านายและขุนนางที่ปรับตัวเองเป็นนายทุนขุนนางสมัยใหม่แล้ว นายทุนส่วนใหญ่ของไทยเป็นชาวจีนซึ่งต้องพึ่งพาเจ้านายหรือขุนนางชั้นผู้ใหญ่คนใดคนหนึ่งหรือมากกว่าในระบบราชการเสมอ

ลักษณะเศรษฐกิจที่ล่าช้าของไทย อันเนื่องมาจากถูกระบบศักดินาครอบงำถูกจักรวรรดินิยมตะวันตกถ่ายทอดเอาผลผลิตส่วนเกินของสังคมออกไป รวมทั้งการค้าภายในประเทศจำนวนมากตกอยู่ในมือของชาวจีนโพ้นทะเล ทำให้หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลใหม่ซึ่งนำโดยคณะราษฎรพยายามที่จะนำเอาระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมโดยรัฐ (STATE CAPITALISM) มาใช้ กล่าวคือ รัฐบาลพยายามเข้าไปดำเนินกิจการการผลิตต่างๆ โดยตรง และขณะเดียวกันก็ยังคงระบบที่เอksenมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเอาไว้ การดำเนินตามแนวนี้อาศัยหลักชาตินิยมทางเศรษฐกิจเป็นพื้นฐาน นั่นก็คือ การคิดทำลายการครอบงำทางเศรษฐกิจของนายทุนต่างชาติ ไม่ว่าจะชาวจีนหรือชาวตะวันตก ชนชั้นนำใหม่ไม่ยอมให้ภาคอุตสาหกรรมของไทยซึ่งยังไม่เติบโตมากนักต้องตกไปอยู่ในกำมือของชาวต่างชาติอีก จึงมุ่งเข้า

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴สังคีต นิริษะสังสรรค์, ทุนนิยมขุนนางไทย(พ.ศ. 2475-2503) (กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2526), หน้า 72-83.

มาชยอาชีพการอุตสาหกรรมและได้สร้างรัฐวิสาหกิจขึ้น ส่วนหนึ่งก็เพื่อเป็นฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มคน⁵ นอกจากนี้ในช่วง พ.ศ. 2481-2487 รัฐบาลจอมพลแปลก พิบูลสงคราม ได้เข้าแทรกแซงในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยเข้ามีส่วนร่วมในกิจการภาคอุตสาหกรรมโดยตรง โดยเฉพาะในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2481-2484 รัฐบาลสามารถควบคุมอุตสาหกรรมสำคัญๆ ที่สร้างกำไรเกือบทั้งหมดในประเทศไทย ซึ่งสามารถแบ่งกิจการที่รัฐบาลเข้าแทรกแซงได้เป็น 4 พวก ตามความแตกต่างของชนิดกิจกรรมและโครงสร้างการเป็นเจ้าของทุน คือ⁶

1. การผูกขาดอุตสาหกรรมสีข้าวและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น ธนาคารพาณิชย์ กิจการประกันภัย และการเดินเรือ
2. การผูกขาดในกิจการนำเข้า การกระจายและการขนส่งสินค้าบริโภคนำเข้ารวมทั้งสินค้าผลิตในประเทศไทย
3. การเข้าร่วมในกิจการธนาคารพาณิชย์
4. การเข้าร่วมในอุตสาหกรรมการผลิตและอุตสาหกรรมหัตถกรรม

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่านายทุนในไทยจะถูกบีบบังคับด้วยมาตรการแบบชาตินิยมทางเศรษฐกิจระดับหนึ่ง แต่ชนชั้นนี้มิได้ถูกกระทบกระเทือนมากนัก เพราะความสามารถในการที่จะยอมผสมกลมกลืนเป็นไทย และการซื้อความคุ้มครองจากชนชั้นนำไทย ตรงกันข้ามนายทุนกลุ่มนี้ก็ได้ขยายกิจการออกไปอย่างมากมาในระหว่างปี พ.ศ. 2479 และพ.ศ. 2483⁷ (ดูตารางที่ 1)

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵ สฐี ประศาสน์เศรษฐ, "วิวัฒนาการของชนชั้นนายทุนไทย," ใน วิวัฒนาการทุนนิยมไทย, ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: สารศึกษาการพิมพ์, 2523), หน้า 128-129.

⁶ อากิรา ชูเออิโร, "การสะสมทุนและการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย," แปลโดย ไว จามรมานและสุรชัย ชรรณทวิกุล วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 4 (มีนาคม 2529): 51-52.

⁷ สฐี ประศาสน์เศรษฐ, "วิวัฒนาการของชนชั้นนายทุนไทย," หน้า 132-133.

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนบริษัทใหญ่ซึ่งเป็นผู้ส่งออกและนำเข้าชั้นนำของไทยในปี พ.ศ. 2479 และ พ.ศ. 2483

	พ.ศ. 2479	พ.ศ. 2483
บริษัทยุโรป	112	103
บริษัทจีน	61	98
บริษัทไทย	38	56
บริษัทอินเดีย	16	35
บริษัทญี่ปุ่น	8	7

ที่มา : สตี ประศาสน์เศรษฐ์, วัฒนาการของชนชั้นนายทุนไทย ในวิวัฒนาการทุนนิยมไทย หน้า 133.

ผลจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ถึงแม้ว่าจะไม่ได้เปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากหน้ามือเป็นหลังมือก็ตาม แต่ก็ได้ลดอิทธิพลของศักดินาในแบบแผนการผลิตลงไประดับหนึ่ง

หลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ทำให้จอมพลแปลก พิบูลสงครามกลับมาใช้อำนาจอีกในเวลาต่อมา คณะรัฐประหารได้แปรการปกครองของไทยในทศวรรษนั้นให้ตกอยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการทหาร คณะรัฐประหารมิได้ปฏิเสธระบบทุนนิยมโดยรัฐที่คณะราษฎรก่อตั้งขึ้น และยอมรับแบบแผนการผลิตของสังคมที่ผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจประกอบด้วย รัฐ ผู้ปกครอง นายทุนและนายทุนต่างชาติ รัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งขึ้นก่อนปีพ.ศ. 2490 ยังคงถูกรักษาเอาไว้เพียงแต่เปลี่ยนผู้บริหารงานใหม่จากสมาชิกคณะราษฎร มาเป็นสมาชิกของคณะรัฐประหาร คณะรัฐประหารยังได้เข้าร่วมจัดตั้งและคุ้มครองธุรกิจภาคเอกชนอย่างกว้างขวางยิ่งกว่าที่คณะราษฎรเคยปฏิบัติ

คณะรัฐประหารได้แตกออกเป็น 2 กลุ่มอย่างเด่นชัดในเวลาต่อมา คือกลุ่มของจอมพล ผิน ชุณหะวัณ-พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์(กลุ่มชอชราชครู)และกลุ่มของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (กลุ่มสี่เสาเทเวศร์) นายทหารทั้งสองกลุ่มต่างเข้าไปควบคุมสถาบันการเงินที่สำคัญของประเทศ ในขณะนั้นเอาไว้ กล่าวคือขณะที่ชอชราชครูเข้าควบคุมธนาคารศรีอยุธยา ธนาคารกรุงเทพฯ และธนาคารไทยพาณิชย์นั้น กลุ่มสี่เสาเทเวศร์ก็มีธนาคารเอเซียฯ สหธนาคารกรุงเทพฯ และธนาคารแหลมทองเป็นฐานกำลังของตนเช่นกัน ทหารทั้งสองกลุ่มต่างแข่งขันกันสร้างธุรกิจส่วนตัวของตนขึ้น ทั้งในภาคพาณิชย์กรรม การเงิน และอุตสาหกรรม ทั้งยังแผ่อิทธิพลของตนไปให้ความคุ้มครองแก่ ธุรกิจต่างๆ ของพ่อค้าอีกด้วย อย่างไรก็ตามความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์สองกลุ่มนี้ ยุติลงในปีพ.ศ. 2500 เมื่อจอมพลสฤษดิ์ทำรัฐประหารสำเร็จ^๑

1.2 การแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทยก่อน พ.ศ. 2501

การขยายตัวของทุนนิยมในประเทศไทยอันเป็นผลมาจากแรงกระตุ้นของทุนนิยมโลก ภายหลังพ.ศ. 2398 ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของกระบวนการสะสมทุนอุตสาหกรรมขึ้นควบคู่ไปกับการขยายตัวของกระบวนการสะสมทุนอุตสาหกรรมก็ได้เกิดการขยายตัวของความขัดแย้งทางด้านแรงงาน และได้คลี่คลายมาเป็นสถาบันทางสังคมที่สำคัญอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่งคือขบวนการแรงงานและการต่อสู้เรียกร้อง อีกด้านหนึ่งได้แก่ กฎหมายและนโยบายแรงงานของรัฐ^๒

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑สังคีต พิริยะสังสรรค์, ทุนนิยมขนนางไทย(พ.ศ. 2475-2503) หน้า 281-284.

^๒แอล คิลกวิทส์ตัน, การพัฒนาเศรษฐกิจ นโยบายแรงงานและปัญหาแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย 2501-2526 : ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2528), หน้า 10.

ภายหลังการก่อตั้งโรงสีไฟของบริษัท AMERICAN STEAM RICE MILL ซึ่งเป็นของ นายทุนชาวอเมริกันในปี พ.ศ. 2401 ต่อมาก็ได้เกิดโรงสีไฟขึ้นในกรุงเทพฯ เป็นจำนวนมาก คือ จาก 10 โรง ใน พ.ศ. 2422 เป็น 83 โรงใน พ.ศ. 2467 พร้อม ๆ กับการเกิดขึ้นของโรงงาน อุตสาหกรรมซึ่งส่วนใหญ่เป็นโรงสีไฟในระยะแรกก็ได้เกิดกรรมกรทำงานในโรงสีไฟซึ่งโรงสีขนาดใหญ่จะมีลูกประมาณ 200 คน แต่ถ้าเป็นโรงสีขนาดเล็กจะมีลูกประมาณ 100 คน กรรมกร โรงสีส่วนใหญ่เป็นชาวจีนอพยพเข้ามา¹⁰ ประมาณว่าจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2483 กรรมกรที่เป็นคน จีนมีถึง 75% ของกรรมกรทั้งหมดในประเทศไทย¹¹ ชาวจีนที่อพยพมาในประเทศไทยในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ได้นำเอา "สมาคมลับฮั้งฮี้" เข้ามาด้วย นอกเหนือจาก "สมาคมอาชีพ" แล้ว โดย "สมาคมลับฮั้งฮี้" ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่ใช้เป็นการรวมตัวเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หากแต่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ทางสังคมเป็นสำคัญกล่าวคือ เพื่อการสงเคราะห์และการอยู่ร่วมกันอย่างมีระเบียบแบบแผนของชุมชนชาวจีน ดังนั้นในระยะแรกรัฐบาลจึงปล่อยให้สมาคมประเภทนี้ดำเนินกิจกรรมของตนเองไปได้อย่างอิสระเพราะถือว่าเป็นกลไกอันหนึ่งในการควบคุมชาวจีนด้วยตนเอง

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความเลื่อมทางอุดมการณ์ของ "สมาคมลับฮั้งฮี้" และการไร้ระเบียบวินัยของสมาชิก ทำให้กรรมกร "ฮั้งฮี้" กลายเป็นตัวสร้างปัญหาให้แก่ราชการและสังคม

ศูนย์วิทยพัชยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰ สมเกียรติ วันทะนะ, วิวัฒนาการชนชั้นแรงงานไทย: เค้าโรงประวัติศาสตร์แรงงาน ครอบรอบ 200 ปี (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 25-26.

¹¹ BEVARS D. MABRY, THE DEVELOPMENT OF LABOUR INSTITUTIONS IN THAILAND ITHACA, (NEWYORK : CORNELL UNIVERSITY-DEPARTMENT OF ASIAN STUDENT, 1979), P. 39.

ไทยโดยส่วนรวม จนกระทั่งในท้ายที่สุดรัฐบาลต้องเลือกปกครองคนเหล่านี้ด้วยวิธีการปราบปรามอย่างรุนแรง นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ใช้มาตรการทางกฎหมายเข้าสอดส่องดูแลอย่างเข้มงวด¹² จุดเสื่อมของ "สมาคมลับอันธ" มาถึงในปี พ.ศ. 2453 เมื่อมีการเผชิญหน้าระหว่างสมาคมลับของจีนกับรัฐบาลไทย อันเนื่องจากทางราชการได้ประกาศเลิกวิธีผูกป้อมมือเงินมาเป็นการเรียกเก็บเงินค่าราชการจากคนจีนปีละ 6 บาทซึ่งเท่ากับที่เรียกเก็บจากคนไทย ผลจากการนี้ทำให้สมาคมของคนจีนพยายามก่อการหยุดงานอย่างกว้างขวางแต่ทางราชการก็สามารถรักษาความสงบส่วนใหญ่ไว้ได้ การหยุดงานก็สลายไปภายใน 5 วัน และนับเป็นจุดจบของการเอาใจเงินอพยพ¹³

เหตุการณ์ที่อาจนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของขบวนการสหภาพแรงงานไทยก็คือ การนัดหยุดงานของคนงานรถรางในบริษัทไฟฟ้าสยาม (Siam Electric Co.) ของนายทุนชาวเดนมาร์ก ในปี พ.ศ. 2465-2466 ซึ่งสาเหตุของการนัดหยุดงานมาจาก¹⁴

- 1.) ความรู้สึกชาตินิยมของคนงานไทยที่มีต่อนายตรวจชาวเงินซึ่งใช้อำนาจไม่เป็นธรรม
- 2.) ความไม่พอใจของคนงานต่อสภาพการจ้างของบริษัท ซึ่งมีชั่วโมงการทำงานยาวนาน ไม่มีเวลาพักที่แน่นอน ไม่มีค่าล่วงเวลา
- 3.) ความรู้สึกชาตินิยมที่คนงานไทยมีต่อผู้จัดการชาวเดนมาร์ก กับปัญหาการสื่อสารที่ไม่เข้าใจกัน และวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹²สังคีต พิริยะสังสรรค์, ประวัติการต่อสู้ของกรรมกรไทย (กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2529), หน้า 50-55.

¹³สมเกียรติ วันทะนะ, วิวัฒนาการขบวนการแรงงานไทย: เค้าโครงประวัติศาสตร์แรงงานครบรอบ 200 ปี หน้า 32.

¹⁴กรรณชฎา พูนพิณซ์, "ประวัติศาสตร์ขบวนการสหภาพแรงงานไทยยุคเริ่มต้นถึง พ.ศ. 2500" ใน ประวัติศาสตร์ขบวนการแรงงานไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์พิมพ์จุลา, 2533), หน้า 19.

การนัดหยุดงานครั้งนี้มีผู้เข้าร่วมประมาณ 300 คน เป็นพนักงานขับรถรางและพนักงานเก็บเงินเป็นหลักและนายตรวจรถรางอีกจำนวนหนึ่ง การนัดหยุดงานฮึดเชื้อหลายสัปดาห์และคนงานเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ การนัดหยุดงานครั้งนี้มีความสำคัญต่อประวัติศาสตร์ขบวนการแรงงาน เพราะเป็นนัดหยุดงานที่ส่งผลสะท้อนต่อเนื่องให้เกิดการก่อตัวของคนงานขึ้นเป็น "สมาคมคนงานรถรางแห่งสยาม" ซึ่งจดทะเบียนในเดือนตุลาคม พ.ศ.2475 อันนับได้ว่าเป็นการจัดตั้งองค์กรแรกของคนงาน¹⁵

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ได้เกิดการขยายตัวของ การนัดหยุดงานขึ้นทั้งในพระนครและต่างจังหวัด ซึ่งการนัดหยุดงานครั้งที่สำคัญ ได้แก่ การนัดหยุดงานของคนเงินลากรถประมาณ 6,000 คนในเขตจังหวัดพระนคร(2475) การนัดหยุดงานของคนงานหญิงโรงงานย้อมผ้าในจังหวัดชลบุรี(2475) การนัดหยุดงานของคนงานโรงสีข้าวในพระนคร(2476) การนัดหยุดงานของคนงานรถไฟ(2477) การนัดหยุดงานของคนงานบริษัทเหมืองแร่แองโกลไซมีสทิน ในจังหวัดศรีสะเกษ(2477) การนัดหยุดงานของคนงานเหมืองแร่ ในจังหวัดยะลา(2479)¹⁶ เป็นต้น

การขยายตัวของ การนัดหยุดงานในช่วงนี้ พอจะสรุปได้ว่ามีสาเหตุมาจาก¹⁷

1. ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ราวพ.ศ.2471 และส่งผลให้มีการปลดคนงานออก ลดค่าจ้าง ลดสวัสดิการบางอย่างลง ตลอดจนเกิดการว่างงานขึ้นอย่างกว้างขวาง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19-20.

¹⁶ นิคม จันทรวาทู, แรงงานไทย-กับสหภาพแรงงาน (กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2525), หน้า 88-89.

¹⁷ กรรณชฎา พูนพนิช, "ประวัติศาสตร์ขบวนการสหภาพแรงงานไทยยุคเริ่มต้นถึงพ.ศ.2500," ใน ประวัติศาสตร์ขบวนการแรงงานไทย (กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์คุลา, 2533), หน้า 21.

2. เสรีภาพทางการเมือง เป็นผลมาจากการปฏิบัติประชาธิปไตยซึ่งนำโดยคณะราษฎร รัฐบาลใหม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนรวมตัวกันในที่สาธารณะเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมือง และแสดงท่าทีเป็นมิตรต่อคนต่างชาติ มีการประกาศหลัก 6 ประการซึ่งข้อหนึ่งระบุว่า รัฐบาลจะหางานให้ประชาชนทำ

3. การหนุนช่วยของปัญญาชน นักหนังสือพิมพ์ต่อการเคลื่อนไหวของแรงงาน

การแก้ไขข้อพิพาทแรงงานในระยะดังกล่าวนี้ นับว่าไม่ได้มีมาตรการแน่นอนเพราะไม่มีกฎหมายแรงงานสัมพันธ์โดยเฉพาะและไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบทางด้านแรงงานโดยตรง เพียงแต่รัฐบาลมีบทบาทในการเข้าไปไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานให้ทั้งสองฝ่ายตกลงกันและให้ลูกจ้างคนงานกลับเข้าทำงานตามเดิม ในกรณีนี้เห็นว่าข้อพิพาทแรงงานจะมีความรุนแรงและจะกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ และที่สุดแล้วรัฐบาลจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่หน่วยงานใดเข้าไปดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานนั้นเป็นราช ๗ ไป¹⁸

รูปแบบในการเคลื่อนไหวของกรรมกรในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง พบว่ามีลักษณะกระจัดกระจายตามโรงงานหรือแหล่งสถานประกอบการ ยังไม่มีการรวมตัวตามสาขาอาชีพหรือในระดับชาติ จนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่สองภายใต้บรรยากาศทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยและท่ามกลางความตึงเครียดทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากผลของสงคราม ทำให้การเคลื่อนไหวของกรรมกรขยายตัวมากขึ้นประมาณกันว่าในระหว่างปี พ.ศ. 2488-2489 มีการนัดหยุดงานถึง 173 ครั้ง¹⁹ ขณะเดียวกันแรงงานเริ่มที่จะจัดตั้งองค์กรของตนในรูปแบบสมาคมเพิ่ม

¹⁸ นิคม จันทรวิทุร, แรงงานไทย-กับสหภาพแรงงาน หน้า 89.

¹⁹ พิชิต จงสฤษดิ์วัฒนา, "การเคลื่อนไหวของกรรมกรไทยตั้งแต่พ.ศ. 2488-14 ตุลาคม 2516," ใน ขบวนการกรรมกรไทย, พิชิต จงสฤษดิ์วัฒนา, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พิมพ์พิเศษ, 2518), หน้า 88.

มากขึ้น เช่น สมาคมช่างพิมพ์ สมาคมสามล้อ สมาคมขนส่ง นอกจากนี้ก็มีความพยายามที่จะรวมตัวเป็นกลุ่มก้อนใหญ่ในรูปของสหพันธ์ เช่น สหพันธ์คนงานขนข้าวสาร สหพันธ์คนงานรถไฟ สหพันธ์คนขับรถ ในที่สุดก็ได้ก่อตั้งขึ้นเป็นสภาแรงงานในปีพ.ศ.2490 คือ สหอาชีพกรรมกรแห่งประเทศไทย²⁰ มีสาขา 64 แห่ง สมาชิกส่วนใหญ่เป็นพวกกรรมกรโรงสี โรงเลื่อย โรงงานไฟฟ้า โรงงานซีเมนต์ และโรงงานไม้ขีดไฟ ส่วนพวกที่ไม่ใช่คนงานอุตสาหกรรมส่วนมากเป็นคนงานในชนบทและพวกที่เคยทำงานได้คืนระหว่างสงคราม ในปีพ.ศ.2490 มีสมาชิกประมาณ 75,000 คน²¹

จุดมุ่งหมายของสหอาชีพกรรมกรแห่งประเทศไทย นอกจากจะสร้างฐานอำนาจในการต่อรองเพื่อสมาชิกแล้ว ยังมีแนวโน้มที่จะให้กรรมกรผู้ใช้แรงงานได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในการมีอำนาจรัฐด้วย แนวโน้มนี้ทำให้สหอาชีพกรรมกรเข้าไปเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองที่มีนายปรีดี พนมยงค์เป็นผู้นำ²²

ภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ.2490 รัฐบาลจอมพลแปลก พิบูลสงคราม ได้พยายามที่จะวิเคราะฐานอำนาจของสหอาชีพกรรมกร และเพื่อทำลายการนำของสหอาชีพกรรมกร รัฐบาลจอมพลแปลก ได้สนับสนุนให้จัดตั้งสมาคมกรรมกรไทยขึ้นในปีพ.ศ.2491 โดยรัฐบาลให้เงินสนับสนุนอย่างเต็มที่ด้วยการจัดสรรงบประมาณผ่านทางกรมประชาสัมพันธ์ปีละหลายแสนบาท ในปีพ.ศ.2492 รัฐบาลจอมพลแปลกไม่ยอมต่อทะเบียนตามกฎหมายให้แก่สหอาชีพกรรมกร ซึ่งเท่ากับว่าสหอาชีพกรรมกรต้องถูกยุบเลิกไปโดยปริยาย

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁰นิคม จันทรวิฑูร, แรงงานไทย: การเดินทางที่ยาวนาน (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2524), หน้า 2.

²¹นิคม จันทรวิฑูร, แรงงานไทย-กับสภาพแรงงาน หน้า 90-91.

²²สุมาลี ปิตานนท์, "วิเคราะห์สภาพแรงงานไทย," ใน วารสารวิชาการคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 3(เมษายน-กันยายน 2522): 27.

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่สมาคมกรรมกรไทยภายใต้การสนับสนุนจากรัฐบาลไม่ได้จัดตั้งด้วยวัตถุประสงค์ที่มุ่งปกป้องผลประโยชน์ของกรรมกรอย่างแท้จริง สมาคมกรรมกรไทยจึงไม่ได้ได้รับความรักจากสมาชิก และนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498 เป็นต้นมากรรมกรหน่วยต่างๆ เริ่มเคลื่อนไหวให้รัฐบาลออกพระราชบัญญัติแรงงาน เพื่อให้ความคุ้มครองการทำงานต่อพวกตน ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ ได้เกิดองค์กรของกรรมกรขึ้นมาอีกองค์กรหนึ่งและมีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวยิ่งกว่าสมาคมกรรมกรไทยขององค์กรนี้คือ "กลุ่มกรรมกร 16 หน่วย" จึงเท่ากับว่ากรรมกรฝ่ายก้าวหน้าได้แยกตัวจากองค์กรจัดตั้งของรัฐบาล พร้อมกับก้าวสู่บทบาทนำการเคลื่อนไหวโดยตัวเอง

ท่ามกลางเสียงเรียกร้องของกรรมกรให้รัฐบาลออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานรัฐบาลได้ยินยอมให้กรรมกรจัดงานเฉลิมฉลองวันกรรมกรสากลขึ้น ในวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2499 โดยอยู่ในความอุปถัมภ์ของรัฐบาล หลังจากถูกสั่งห้ามจัดงานนี้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 มีกรรมกรเข้าร่วมที่สนามเสือป่าหลายหมื่นคน ระยะนี้มีสมาคมนักกรรมกรถึง 154 สมาคม พร้อมกันนั้นก็ได้มีการเรียกร้องให้รัฐบาลออกพระราชบัญญัติแรงงานรับรองสิทธิการตั้งสหภาพแรงงาน และสิทธิในการเฉลิมฉลองวันกรรมกรสากล²³

ในปีเดียวกันนั้นเอง รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแรงงานเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร และได้มีมติเห็นชอบให้ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ในวันที่ 20 กันยายน

ศูนย์วิทยุทรพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²³ สมศักดิ์ สัมคคีธรรม, "การเปลี่ยนแปลงและความขัดแย้งของขบวนการแรงงานภาคเอกชน พ.ศ. 2515-2534," ใน โฉมหน้าแรงงานไทย, บัณฑิตส์ ธรรมดวีรัตน์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: พิมพ์โดยมูลนิธิธิดารมณีย์ พงศ์พจน์, 2534), หน้า 108-111.

พ.ศ.2499 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2500 พระราชบัญญัติแรงงานฉบับดังกล่าว ถือเป็นกฎหมายแรงงานฉบับแรกของไทย ที่วางข้อกำหนดการคุ้มครองแรงงานไว้อย่างกว้างขวาง ชัดแจ้งโดยเฉพาะในเรื่องชั่วโมงทำงาน เวลาพักผ่อน การหยุดงาน การหยุดพักรักษาคัว การใช้แรงงานหญิงและเด็ก การกำหนดการจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา เงินชดเชย เงินทดแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้สิทธิคนงานก่อตั้งสหภาพแรงงานและทำการต่อรองกับนายจ้าง²⁴ ภายใต้อำนาจพระราชบัญญัติแรงงานพ.ศ.2499 กรรมกรมีการเคลื่อนไหวกันอย่างกว้างขวางในช่วงหนึ่งปี มีการก่อตั้งสหภาพแรงงานถึง 200 แห่ง และมีสภาแรงงาน 2 สภา²⁵

อย่างไรก็ตามกฎหมายแรงงานฉบับนี้มีผลบังคับใช้เพียงปีเศษเท่านั้น ก็ต้องยกเลิกไปด้วยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 หลังจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยึดอำนาจเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501

2. การพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้ากับการแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย

2.1 ผลของการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า

การรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 ถือได้ว่าเป็นการเปิดฉากการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในประวัติศาสตร์การเมืองและเศรษฐกิจของไทย การรัฐประหารครั้งนี้มีผลทำให้การเมืองการปกครองของไทย ต้องเข้าสู่รูปแบบของเผด็จการอำนาจนิยม (AUTHORITARIANISM) เป็นเวลานานถึง 15 ปี และทำให้ทหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งทหาร

²⁴นิคม จันทรวิทุร, กฎหมายแรงงาน : แนวคิดและปัญหา (กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 41-42.

²⁵นิคม จันทรวิทุร, แรงงานไทย: การเดินทางที่ยาวนาน หน้า 3.

บทมีบทบาทอย่างสูงต่อการเมืองการปกครองของไทยในระยะเวลาต่อมา เมื่อจอมพลสฤษดิ์ขึ้นสู่อำนาจแล้วก็ได้อาศัยอำนาจเด็ดขาดตามมาตรการ 17 จัดการปัญหาต่างๆ ตลอดจนทำการกวาดล้างผู้ที่จอมพลสฤษดิ์เห็นว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือเป็นปฏิปักษ์ทางการเมือง ตลอดจนปัญญาชน นักคิด นักเขียนเป็นจำนวนมาก กล่าวกันว่าภายใต้แนวความคิดเรื่องความเด็ดขาดต่อผู้กระทำ ความผิดนี้ ได้กลายเป็นเครื่องมือในการสร้างความสะดวกทั่วแก่ประชาชนทั่วไป และในหลายกรณีได้มีผู้ซึ่งกลายเป็นเหยื่อทางการเมืองหรือนัยหนึ่งแพะรับบาปไปเป็นจำนวนมาก²⁶

ในด้านเศรษฐกิจ นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของจอมพลสฤษดิ์ ได้รับอิทธิพลโดยตรงจากข้อเสนอแนะธนาคารโลก หลังจากจากการสำรวจเศรษฐกิจไทยเป็นเวลาประมาณ 1 ปี ธนาคารโลกได้ให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลไทยหลายประการในการปรับปรุงประเทศทางเศรษฐกิจและสังคม ข้อเสนอแนะเหล่านี้รวมถึงการเสนอให้วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง การขยายการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (INFRASTRUCTURE) เพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมและการให้สิทธิประโยชน์พิเศษเพื่อขยายการลงทุนเอกชน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ข้อเสนอแนะของธนาคารโลกได้เปลี่ยนทิศทางการสะสมทุนไทยจากทุน โดยรัฐผ่านการดำเนินรัฐวิสาหกิจ มาเป็นการสะสมทุนโดยเอกชน โดยมีรัฐช่วยประคับประคองอยู่ห่างๆ แนวความคิดของธนาคารโลกคล้ายกับความคิดของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาขณะนั้น นั่นคือ ไม่มีอะไรจะเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเมืองได้ดีเท่ากับการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาเศรษฐกิจจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการต่อต้านภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ พร้อมทั้งรัฐบาลก็ได้รับเงินช่วยเหลือหลายรูปแบบจากธนาคารโลก²⁷

²⁶ ลีลิต ชีร์เวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองของไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 156-157.

²⁷ แล คิลกวินท์, การพัฒนาเศรษฐกิจนโยบายแรงงานและปัญหาแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย 2501-2526 : ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจ หน้า 12.

จากข้อเสนอแนะของธนาคารโลกดังกล่าว นำมาซึ่งนโยบายส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาล ซึ่งปรากฏอยู่ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 33 ดังนี้

1. รัฐบาลจะไม่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมใหม่เพื่อแข่งขันกับเอกชน
2. รัฐบาลจะไม่โอนกิจการอุตสาหกรรมของเอกชนมาเป็นของรัฐ
3. รัฐบาลจะให้สิทธิพิเศษต่างๆกับบริษัทเอกชนทั้งไทยและต่างประเทศคือ

3.1 ให้งดอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร ส่วนประกอบและอุปกรณ์ที่ใช้ในกิจการอุตสาหกรรมเมื่อเริ่มประกอบกิจการและเมื่อขยายงานขนาดใหญ่

3.2 ในกรณีที่ผู้ประกอบอุตสาหกรรม เป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ในระยะเวลาเริ่มกิจการ ให้งดเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้จากการจำหน่ายผลิตภัณฑ์อื่นเป็นผลผลิตจากงานอุตสาหกรรมนั้นในระยะเวลาตามที่คณะกรรมการตามประกาศนี้ จะได้ตกลงกำหนดให้ตามความเหมาะสม ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่า 2 ปีและไม่เกิน 5 ปี

3.3 อนุญาตให้ส่งผลิตภัณฑ์ออกนอกประเทศได้

3.4 อนุญาตให้นำเงินออกนอกประเทศได้

4. รัฐบาลจะงดหรือลดการเก็บภาษีศุลกากรขาเข้า สำหรับวัสดุที่จำเป็นต้องใช้ในกิจการอุตสาหกรรมและจำเป็นต้องสั่งมาจากต่างประเทศ งดหรือลดการเก็บภาษีศุลกากรขาออกสำหรับผลิตภัณฑ์ที่ส่งออกนอกประเทศ ให้ความคุ้มครองโดยห้ามสินค้าชนิดเดียวกันเข้าประเทศ

จากแนวนโยบายดังกล่าว จึงได้มีการก่อตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนและสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติในปีพ.ศ. 2502 ออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนปีพ.ศ. 2503 ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก (2504-2509) เมื่อปีพ.ศ. 2504 และออกพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรมเมื่อปีพ.ศ. 2505 ทั้งหมดนี้เป็นไปตามคำแนะนำของธนาคารโลกและผู้เชี่ยวชาญชาวอเมริกัน และในการดำเนินเพื่อให้เป็นไปตามคำแนะนำเหล่านี้จึงได้มีบรรดาผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการอเมริกันในองค์การรัฐข้อม (UNITED STATE OPERATIONS MISSION) คอยดูแลและแนะนำอย่างใกล้ชิด²⁸

²⁸ ฝรั่งค์ เพ็ชรประเสริฐ, "สภาพภาพของทุนไทยในกระแสของทุนนิยมโลก," ใน เศรษฐกิจไทยในระบบทุนนิยมโลก, กำชัย ลาชสมิต, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 37-38.

จากการใช้นโยบายและสร้างสิ่งจูงใจต่างๆ ในการส่งเสริมการลงทุนเอกชนดังกล่าวมาส่งผลให้เมื่อสิ้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (2504-2509) อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจอยู่ในระดับที่สูง ต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 (2510-2514) ถึงแม้เศรษฐกิจจะมีอัตราการขยายตัวลดลงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับแผนฯ 1 เนื่องจากในช่วงปลายแผนฯ ได้เกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยอันเนื่องมาจากอิทธิพลของเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองโลก อย่างไรก็ตามอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยก็ยังคงถือว่าอยู่ในระดับที่สูง โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรม (ดูตารางที่ 2)

อาจกล่าวได้ว่าความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยตั้งแต่เริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (2504-2509) จนถึงสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 (2510-2514) เป็นผลมาจากการที่รัฐใช้ภาคอุตสาหกรรมเป็นส่วนนำในการพัฒนาเศรษฐกิจ และนโยบายที่ใช้ในการพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วงนี้ก็คือ นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า โดยมีมุ่งหวังที่จะพึ่งพาสินค้าจากต่างประเทศให้น้อยลง โดยเฉพาะการนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภคจากต่างประเทศ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะช่วยแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงินที่มีอยู่ขณะนั้นให้บรรเทาลง รัฐบาลได้ใช้มาตรการต่างๆ เพื่อส่งเสริมให้นโยบายนี้บรรลุผล เช่น มาตรการทางด้านภาษี การคุ้มครองป้องกันและการให้สิทธิพิเศษต่างๆ เพื่อให้อุตสาหกรรมภายในประเทศสามารถตั้งตัว และขยายตัวต่อไปได้โดยไม่ต้องประสบกับการแข่งขันจากอุตสาหกรรมในต่างประเทศซึ่งมีการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพและมีต้นทุนที่ต่ำกว่า ทั้งนี้ได้มีการควบคุมไม่ให้มีการนำเข้าสินค้าชนิดที่มีการผลิตในประเทศ หรือมีเงินนั้นก็ใช้มาตรการกำแพงภาษี ทำให้สินค้าเหล่านั้นมีต้นทุนสูงขึ้น

การพัฒนาอุตสาหกรรมแบบทดแทนการนำเข้า ถึงแม้ว่าจะชะลอการนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภค แต่เนื่องจากกฎหมายส่งเสริมการลงทุนได้ให้การยกเว้นหรือลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรและวัตถุดิบ ดังนั้นผู้ผลิตจึงมีแรงจูงใจในการนำเข้าสินค้าทั้ง 2 ประเภทนี้ ทำให้อัตราการเพิ่มของสินค้าทุนและสินค้าขั้นกลางและวัตถุดิบในระหว่างพ.ศ. 2500-2515 มีอัตราสูง (ดูตารางที่ 3) ดังนั้นนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมแบบทดแทนการนำเข้าจึงไม่สามารถลดระดับการพึ่งพิงสินค้าเข้าของประเทศไทยได้ ถึงแม้ว่าการส่งออกของประเทศไทยจะมีมูลค่าเพิ่มขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าว แต่ก็ยังเพิ่มน้อยกว่าการนำเข้า จึงทำให้ประเทศไทยมีขนาดของการขาดดุลการค้าเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ พิจารณาได้จากตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงผลของการพัฒนาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-6

ผลของการพัฒนา	แผนฯ1 (2504-2509)	แผนฯ2 (2510-2514)	แผนฯ3 (2515-2519)	แผนฯ4 (2520-2524)	แผนฯ5 (2525-2529)	แผนฯ6 (2530-2534)
อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ(ร้อยละ)	8.07	7.25	6.50	7.47	5.37	10.91
เกษตรกรรม	6.33	3.69	4.21	3.99	3.31	4.18
อุตสาหกรรม	11.17	10.06	11.26	8.48	5.70	15.57
ก่อสร้าง	12.88	6.67	2.82	5.51	6.23	17.77
บริการ	7.89	8.36	6.40	10.53	7.33	6.11
อัตราเงินเฟ้อ(ร้อยละ)	1.87	2.38	10.84	11.58	2.84	4.68
การค้าระหว่างประเทศ(พันล้านบาท)						
สินค้าออก	11.28	14.45	41.35	108.37	179.80	502.19
(อัตราการขยายตัว ร้อยละ)	8.70	4.11	31.48	20.14	9.55	25.67
สินค้าเข้า	13.56	24.83	54.39	153.36	234.27	659.78
(อัตราการขยายตัว ร้อยละ)	11.60	8.15	23.10	25.17	3.20	31.86
ดุลการค้า	(2.28)	(10.39)	(13.05)	(44.99)	(54.47)	(157.59)
ดุลบัญชีเดินสะพัด	(0.54)	(3.39)	(5.04)	(37.38)	(35.29)	(99.01)
(สัดส่วนใน GDP ร้อยละ)	(0.74)	(2.51)	(1.68)	(6.34)	(3.76)	(4.84)
ดุลการชำระเงิน	1.77	(0.43)	1.99	(4.21)	8.37	67.90
ทุนสำรองระหว่างประเทศ (ล้านเหรียญ สหรัฐ)	646.18	959.42	1,574.82	2,670.68	2,935.04	10,957.76
ฐานะการคลังรัฐบาล(พันล้านบาท)						
รายได้ตามงบประมาณ	9.51	17.78	31.74	76.89	162.80	321.45
รายจ่ายตามงบประมาณ	10.62	24.08	42.14	99.27	192.20	281.69
ดุลเงินโอนงบประมาณ	(1.11)	(6.30)	(10.40)	(22.38)	(29.40)	39.76
ดุลเงินสด	(0.17)	(3.28)	(4.31)	(13.10)	(35.69)	60.94

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 3 มูลค่าและสัดส่วนสินค้าเข้า ตามลักษณะการใช้ทางเศรษฐกิจและอัตราเพิ่ม ระหว่างพ.ศ. 2500-2515

ประเภทสินค้าเข้า	มูลค่า:ล้านบาท									
	2500	2503	2506	2509	2512	2515	อัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ย ต่อปีระหว่าง2500-2515*			
1. สินค้าอุปโภคบริโภค	3,177.0 (37.2)	3,365.0 (35.0)	3,619.0 (28.3)	4,644.0 (25.1)	5,628.0 (21.7)	4,950.0 (16.0)	3.0%			
2. สินค้าขั้นกลางและวัตถุดิบ	1,460.0 (17.1)	1,746.0 (18.1)	2,197.0 (17.1)	3,941.0 (21.3)	5,866.0 (22.6)	9,131.0 (29.6)	13.0%			
3. สินค้าทุน	2,001.0 (23.4)	2,367.0 (24.6)	4,056.0 (31.7)	5,701.0 (30.8)	9,172.0 (35.3)	9,783.0 (31.7)	11.1%			
4. สินค้าอื่น ๆ**	1,899.0 (22.2)	2,144.0 (22.3)	2,931.0 (22.9)	4,218.0 (22.8)	5,300.0 (20.4)	7,011.0 (22.7)	9.1%			
5. รวมมูลค่าสินค้าเข้าทั้งสิ้น	9,537.0 (100.0)	9,622.0 (100.0)	12,803.0 (100.0)	18,504.0 (100.0)	25,966.0 (100.0)	30,875.0 (100.0)	9.0%			

ที่มา กรมศุลกากร ตามที่แสดงใน รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ของธนาคารแห่งประเทศไทย
สำหรับปี 2500 และ 2503 จากฉบับเดือนธันวาคม 2516 และสำหรับปีอื่นๆ จากฉบับเดือนธันวาคม 2522
หมายเหตุ ตัวเลขในวงเล็บ แสดงสัดส่วนร้อยละ

*คิดจาก COMPOUND GROWTH RATE ระหว่างปี 2500-2515

** สินค้าอื่นๆ ประกอบด้วย ยานพาหนะและอุปกรณ์ เชื้อเพลิงและน้ำมันหล่อลื่น และอื่นๆ
อ้างอิงไปราณี กัทธกร, เส้นทางการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย, ในเศรษฐกิจไทย: บท เส้นทางแห่งสันติประชาธรรม เล่มที่ 1.,
รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร บรรณาธิการ, พ.ศ.2531, หน้า 181

2.2 การแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทยภายใต้การพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า

เข้า

จากแนวนโยบายของรัฐบาลที่จะนำประเทศไปสู่ความทันสมัย (MODERNIZATION) ด้วยการเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมโดยการใช้ในนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการผลิตของประเทศ กล่าวคือสัดส่วนผลผลิตภาคเกษตรกรรมในผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศได้ลดลงจากร้อยละ 40.51 ในปีพ.ศ. 2503 เหลือร้อยละ 32.20 ในปีพ.ศ. 2513 ขณะที่สัดส่วนผลผลิตของภาคอุตสาหกรรมได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 11.74 ในปีพ.ศ. 2503 เป็นร้อยละ 15.54 ในปีพ.ศ. 2513

นอกจากนี้ ยังส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานออกจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง ด้วยสาเหตุของความขาดแคลนในชนบทซึ่งมีที่มาจากระบบการผลิตในภาคเกษตรกรรมยังมีลักษณะก่อนหน้าทุนนิยม คือต้องพึ่งธรรมชาติเป็นสำคัญ การเพิ่มผลผลิตกระทำผ่านการขยายพื้นที่เพาะปลูกออกไปมากกว่าการปรับปรุงผลิตภาพแรงงาน จึงให้ผลผลิตต่อไร่ต่ำ ชาวนามักจะประสบกับปัญหาการทำงานต่ำระดับ และมีการว่างงานตามฤดูกาล นอกจากนี้ยังมีสาเหตุมาจากนโยบายการเก็บภาษีเม็สมข้าว และภาษีส่งออก ส่งผลให้ราคาข้าวในประเทศตกต่ำมาตลอด²⁰

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁰ วรวิทย์ เจริญเลิศ, "วิกฤตการณ์ทุนนิยมโลกกับพัฒนาการเศรษฐกิจไทย," ใน เศรษฐกิจไทยในระบบทุนนิยมโลก, กำชัย ลายสมิต, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 151.

อาจกล่าวได้ว่านโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงนี้ ได้โยกย้ายผู้คนที่ประกอบอาชีพอยู่กับครอบครัวมาเป็นลูกจ้างมากขึ้น สัดส่วนของลูกจ้างที่ยังชีพอยู่ได้ด้วยค่าจ้างได้เพิ่มจาก 11.8% ในปีพ.ศ. 2503 เป็น 15.4% ในปีพ.ศ. 2513³⁰ จากการศึกษาที่ต้องเปลี่ยนวิถีชีวิตเข้าสู่โรงงานมากขึ้น ชีวิตจะต้องขึ้นต่อค่าจ้างมากขึ้น ทำให้ลูกจ้างซึ่งมีพื้นฐานมาจากสังเกศกรรมคั่นเคยกับวิถีชีวิตแบบ "ไม่เป็นทางการ" ไม่เคร่งครัดระเบียบกฎเกณฑ์ ต้องตกอยู่ในโรงงานซึ่งเต็มไปด้วยระเบียบกฎเกณฑ์และการปฏิบัติต่อกันอย่าง "เป็นทางการ" ซึ่งเพิ่มมากขึ้นตามขนาดของโรงงาน ก่อให้เกิดสภาพแปลกแยกของคนงาน

ในส่วนของความขัดแย้งระหว่างทุนกับแรงงาน และบทบาทของรัฐในการจัดการกับความขัดแย้งดังกล่าวนี้ ภายหลังการยึดอำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 จอมพลสฤษดิ์ได้ทำลายขบวนการแรงงาน โดยการกวาดล้างจับกุมผู้นำกรรมกร นอกจากนี้ยังได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ส่งผลให้องค์กรแรงงานและสิทธิของลูกจ้างในการเจรจาต่อรองต้องสิ้นสุดลงด้วย

ขบวนการแรงงานถูกควบคุมจากรัฐบาลเผด็จการทหารโดยกลไกการปราบปรามมิให้มีการจัดตั้งองค์ของตนเองนับจากปีพ.ศ. 2501-2515 รวมระยะเวลา 15 ปี ในเมื่อคนงานต่างกระจัดกระจาย ไม่มีการรวมตัวกันจึงทำให้ไร้อำนาจต่อรองโดยสิ้นเชิง อัตราค่าจ้างของคนงานไร้ฝีมือจึงถูกแช่แข็งในอัตราวันละ 8-10 บาท เป็นเวลานานกว่า 10 ปี³¹ ความกดขี่ด้านค่า

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁰ สมเกียรติ วันทะนะ, วิวัฒนาการชนชั้นแรงงานไทย: เค้าโรงประวัติศาสตร์แรงงานครบรอบ 200 ปี หน้า 63.

³¹ ไตรรงค์ สุวรรณคีรี, "การต่อสู้ของกรรมกรกับภาวะเศรษฐกิจผันผวนในประเทศไทย (2515-2518)," ใน เศรษฐกิจไทย: โครงสร้างกับการเปลี่ยนแปลง, (กรุงเทพฯ: พ.จีระการพิมพ์, 2522), หน้า 147.

ครองชีพเริ่มปะทะออกมามากขึ้น ในช่วงพ.ศ.2508 ดังจะพบว่าข้อพิพาทแรงงานที่มีสาเหตุมาจากค่าจ้างแรงงานได้เพิ่มจำนวนสูงขึ้นในช่วงนี้และมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ (ดูตารางที่ 4) ขณะที่จำนวนการนัดหยุดงานก็มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ในช่วงก่อนพ.ศ.2508 และในปีพ.ศ.2508 นี้จำนวนการนัดหยุดงานได้เพิ่มสูงถึง 17 ครั้ง(ดูตารางที่ 5)

ก่อนที่ความขัดแย้งทางด้านแรงงานจะมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น รัฐก็ได้ปรับกลไกการควบคุมแรงงานให้มีความยืดหยุ่นมากกว่าเดิม โดยในปีพ.ศ.2508 รัฐบาลได้ประกาศใช้กฎหมายแรงงานฉบับหนึ่ง คือพระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงานพ.ศ.2508 ซึ่งวางแนวทางการเจรจา การเรียกร้อง และการระงับข้อพิพาทแรงงาน กฎหมายฉบับนี้ได้ให้สิทธิลูกจ้างในการเจรจาคัดรองได้ แต่ขณะเดียวกันยังไม่ได้รับรองสิทธิในการก่อตั้งสมาคมหรือสหภาพแรงงาน³² เมื่อพิจารณาจากกฎหมายฉบับนี้ลูกจ้างมีสิทธิที่จะนัดหยุดงานได้ และนายจ้างก็มีสิทธิที่จะปิดงานงดจ้างได้เช่นกัน แต่จะกระทำได้นั้นก็ต่อเมื่อกฎหมายเปิดช่องให้เท่านั้น เช่น ถ้าอีกฝ่ายหนึ่งไม่ยอมเจรจาด้วยเจ้าหน้าที่ไกล่เกลี่ยจนครบกำหนดแล้ว แต่ไม่สามารถทำการชี้ขาดได้ หรือคู่กรณีพิพาทไม่ปฏิบัติตามคำชี้ขาดภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้เป็นต้น ซึ่งกว่าที่ลูกจ้างจะทำการนัดหยุดงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายบางครั้งต้องใช้เวลาจนถึงกว่า 3 เดือน³³ ส่งผลให้การนัดหยุดงานในปีพ.ศ.2510 ลดลงเหลือเพียง 2 ครั้งเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐจะได้พยายามยืดหยุ่นกลไกการควบคุมแรงงานดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่รัฐก็ไม่สามารถควบคุมความขัดแย้งให้อยู่ในกรอบของกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นได้ ดังจะพบว่า

³²นิคม จันทรวีทร, กฎหมายแรงงาน : แนวคิดและปัญหา หน้า 42.

³³เสาวลักษณ์ ช่างวิป, "บทบาทของรัฐกับการพัฒนาอุตสาหกรรมควบคุมแรงงานไทยในทศวรรษที่ 2515(2515-2525)," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาวชิราลงกรณ, 2533), หน้า 74.

ตารางที่ 4 จำนวนข้อพิพาทแรงงานจำแนกตามสาเหตุข้อพิพาท ในนครหลวงกรุงเทพมหานคร ปีพ.ศ.2501-2514

สาเหตุข้อพิพาท	จำนวนข้อพิพาท													
	2501	2502	2503	2504	2505	2506	2507	2508	2509	2510	2511	2512	2513	2514
เงินชดเชย	95	121	146	206	243	266	184	197	219	194	284	251	249	249
ค่าจ้างแรงงาน	29	37	55	53	93	55	50	75	108	135	175	334	277	316
เงินสะสม	0	0	1	2	1	3	0	3	4	0	1	3	3	2
เงินประกัน	3	2	1	7	7	5	1	10	17	5	7	13	6	9
ค่าล่วงเวลา	0	0	0	0	0	4	89	60	32	30	24	41	17	25
ไม่ได้รับความเป็นธรรม	2	3	5	2	2	0	3	5	0	0	3	2	2	0
ชกกลับเข้าทำงาน	9	15	24	23	23	37	16	1	0	2	1	0	0	0
คำรักขาทายาบด	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0
สาเหตุหลายกรณี	5	16	17	0	0	0	1	0	23	26	50	117	95	96
อื่น ๆ	1	1	5	8	8	2	0	10	9	2	8	8	6	1
รวม	144	195	254	301	379	372	344	361	432	396	533	769	655	698

ที่มา: กองวิชาการและแผนงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

ตารางที่ 5 จำนวนการพิพาทแรงงานในนครหลวงกรุงเทพธนบุรีและการนัดหยุดงานทั่วประเทศ พ.ศ.2499-2515

ปี พ.ศ.	การพิพาทแรงงาน		การนัดหยุดงาน		
	จำนวนการพิพาท(ครั้ง)	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนการนัดหยุดงาน	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	วันทำงานที่สูญเสีย
2499	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	12	66	3,673
2500	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	21	203	12,947
2501	144	802	4	458	4,202
2502	195	613	11	846	8,160
2503	254	825	2	23	64
2504	301	683	2	68	93
2505	379	8,320	3	81	63
2506	372	2,084	4	118	159
2507	344	1,610	6	300	539
2508	361	751	17	3,753	6,566
2509	432	771	17	5,413	18,764
2510	396	1,183	2	470	470
2511	533	1,718	14	1,867	3,216
2512	769	3,187	18	5,345	23,593
2513	655	1,667	25	2,888	6,004
2514	698	2,590	27	5,153	12,646
2515	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	34	7,803	19,903

ที่มา: กองวิชาการและแผนงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

การนัดหยุดงานในช่วง 6 ปีหลังพ.ศ. 2508 เป็นการนัดหยุดงานที่ไม่สอดคล้องกับขั้นตอนของกฎหมายทั้งสิ้น^{๓๔}

ขณะเดียวกัน นอกจากรัฐจะได้เข้ามากำหนดกรอบความสัมพันธ์ระหว่างทุนกับแรงงานแล้ว รัฐยังได้ปรับปรุงกลไกรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานอีกด้วย กล่าวคือรัฐบาลได้ยกฐานะของกองแรงงานขึ้นเป็นกรมแรงงาน สังกัดกระทรวงมหาดไทย และโอนกิจการของกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย เฉพาะที่เกี่ยวกับราชการของส่วนแรงงานไปเป็นของกรมแรงงาน ตั้งแต่วันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2508 ในช่วงตั้งกรมแรงงานใหม่นั้น กรมแรงงานมีหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้คือ^{๓๕}

- การให้บริการจัดหางานให้กับบุคคลที่ต้องการทำงาน และจัดหางานให้แก่บุคคลที่ต้องการคนทำงาน
- การให้การส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานฝึกอาชีพและพัฒนากำลังคน
- การสำรวจ ศึกษา ค้นคว้า และวิจัยปัญหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับแรงงาน
- การคุ้มครองแรงงาน
- การป้องกันระงับข้อพิพาทแรงงาน
- การเผยแพร่ความรู้และการให้การศึกษอบรมแก่นายจ้างและลูกจ้างเพื่อ เสริมสร้างสัมพันธ์ภาพอันดีในสถานประกอบการ

^{๓๔} BEVARS D. MABRY, THE DEVELOPMENT OF LABOUR INSTITUTIONS IN THAILAND ITHACA, (NEWYORK: CORNELL UNIVERSITY-DEPARTMENT OF ASIAN STUDENT, 1979), P. 50.

^{๓๕} คณะกรรมการรวบรวมประวัติกรมแรงงาน, ประวัติและการบริหารงานของกรมแรงงาน, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, 2533), หน้า 12-14.

จากภาวะที่ได้เกิดการนัดหยุดงานนอกชั้นตอนของกฎหมายเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องส่งผลให้เกิดแรงงานกดดันให้เจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบด้านแรงงานโดยตรง จำต้องเร่งหาวิธีที่จะกำกับการขยายตัวของความขัดแย้ง เมื่อประกอบเข้ากับเหตุผลทางการเมืองที่ประเทศไทย ถูกโจมตีและถูกเรียกร้องให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าบาตรในฐานะที่กดขี่ขบวนการแรงงาน ซึ่งผู้บริหารประเทศกังวลต่อภาพพจน์ของประเทศในเรื่องนี้ กล่าวว่าการคว่ำบาตรดังกล่าวจะเป็นอันตรายต่อโอกาสการได้รับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา^{๓๐} ดังนั้นรัฐบาลเผด็จการของถนอม-ประภาสจึงจำเป็นต้องออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2515 เรื่องการคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์

ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ได้วางบทบัญญัติให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยกำหนดการคุ้มครองแรงงานไว้หลายประการด้วยกัน คือ การใช้แรงงานทั่วไป การใช้แรงงานหญิง การใช้แรงงานเด็ก อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุด การจ่ายค่าชดเชยในกรณีที่มีการเลิกจ้าง การจ่ายเงินทดแทนและสวัสดิการต่างๆของลูกจ้าง นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติให้มีการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนสำหรับจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างซึ่งได้รับอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน^{๓๗}

ส่วนที่เกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ หลังจากที่พระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงานพ.ศ.2508 ได้ถูกยกเลิกไปโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ได้มอบอำนาจให้กระทรวงมหาดไทยออกประกาศกำหนดเรื่องแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งมีหลักใหญ่ๆทั้งหมด 5 ประการคือ^{๓๘}

^{๓๐} แด คิลกวითร์ตัน, การพัฒนาเศรษฐกิจ นโยบายแรงงานและปัญหาแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย 2501-2526 : ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจ หน้า 18.

^{๓๗} นิคม จันทรวิทุร, กฎหมายแรงงาน : แนวคิดและปัญหา หน้า 71.

^{๓๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า 105-106.

1. หลักเกณฑ์และวิธี เรียกร้องของนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้าง
2. วิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานที่กระทำโดยพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน ผู้
ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน และคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์
3. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปิดงานงคจ้างของนายจ้าง และการนัดหยุดงานของลูกจ้าง
4. ให้มีคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ เพื่อทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานและวินิจฉัย
ชี้ขาดการกระทำซึ่งกระทบวมหาคไทยกำหนดว่าเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรม
5. การจัดตั้ง การดำเนินกิจการ และการควบคุมสมาคมนายจ้างและสมาคมลูกจ้าง

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 นี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีขอบเขตกว้างขวางที่สุดฉบับ
หนึ่งของไทย โดยมีบทบัญญัติทั้งในด้านการคุ้มครองแรงงาน การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การจัด
ตั้งกองทุนเงินทดแทน วิธีการระงับข้อพิพาทแรงงาน และการยอมรับสิทธิของลูกจ้าง นายจ้างใน
การจัดตั้งสมาคม อย่างไรก็ตาม เนื่องจากช่วงนี้ยังคงมีกฎหมายเผด็จการอยู่หลายฉบับ ทำให้
ลูกจ้างเกิดความหวาดกลัวในการจัดตั้งสมาคมและทำการเคลื่อนไหว ดังนั้นในปี.ศ.2515 จึงมี
การจัดตั้งสมาคมลูกจ้างเพียง 9 แห่งเท่านั้น จนกระทั่งหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 จึง
เริ่มมีการเคลื่อนไหวทางด้านแรงงานอย่างกว้างขวาง

3. การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกกับการแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย

3.1 ผลของการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (2515-2519) รัฐบาลเริ่มหัน
มาใช้นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกควบคู่ไปกับนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมทด
แทนการนำเข้า ทั้งนี้เนื่องจากผลของการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าทำให้ประเทศ
ไทยขาดดุลการค้าสูงมาก การนำเข้าไม่ได้ลดน้อยลงเพียงแต่เปลี่ยนรูปจากการนำเข้าสินค้า
สำเร็จรูปอุปโภคบริโภคมาเป็น การนำเข้าสินค้าชิ้นกลางและวัตถุดิบและสินค้าทุนเพิ่มมากขึ้น ขณะ
เดียวกันตลาดในประเทศเพื่อรองรับสินค้าก็มีจำกัด ทำให้นับแต่แผนพัฒนาฉบับที่ 3 เป็นต้นมา
รัฐบาลได้ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกเพิ่มมากขึ้น ซึ่งมาตรการที่รัฐใช้ได้แก่

การปรับปรุงการเก็บภาษีอากรสำหรับวัตถุดิบ โดยวัตถุดิบที่สามารถผลิตได้ในประเทศจะเก็บภาษีนำเข้าในอัตราที่สูง เพื่อเป็นการสนับสนุนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศ และมีการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนในปีพ.ศ. 2520 เพื่อส่งเสริมการผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก และสร้างแรงจูงใจให้ชาวต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศมากขึ้น โดยโครงการอุตสาหกรรมใดที่ตั้งอยู่ในเขตที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน จะได้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากรนำเข้าวัตถุดิบ เครื่องจักร อุปกรณ์ รวมทั้งการยกเว้นภาษีรายได้ให้ช่วงระยะเวลาหนึ่ง แม้จะมีการส่งเสริมการผลิตเพื่อการส่งออกในช่วงนี้ค่อนข้างเด่นชัด แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะไม่มีการสนับสนุนอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า เพราะถ้าพิจารณานโยบายโครงสร้างภาษีต่างๆ ก็ยังเป็นประโยชน์แก่อุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าสำหรับความต้องการตลาดภายในอยู่อย่างมาก³⁰

นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ปรากฏเด่นชัดในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (2525-2529) ซึ่งเป็นช่วงที่เกิดปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงินของประเทศอย่างรุนแรง ทำให้รัฐบาลมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกในระยะดังกล่าวหลายประการด้วยกัน เช่น มีการลดขั้นตอนในการทำงานของหน่วยราชการต่างๆ การขอคืนและชดเชยภาษี ตลอดจนลดขั้นตอนในการขออนุญาตส่งออกลง ข้อจำกัดตลอดจนภาษีส่งออกก็ได้รับการลดหย่อนหรือยกเลิก นอกจากนั้นแล้วยังมีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศขึ้น ส่วนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (2530-2534) นั้น การแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้ายังเป็นเป้าหมายหลักประการหนึ่งของแผนฯ นอกเหนือจากปัญหาการว่างงาน และปัญหาความยากจน ตลอดจนการกระจาย

³⁰ ศิววงศ์ จังคศิริ, "ทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย," ใน ศึกษาภาพและอนาคตของเศรษฐกิจไทย, ตีพิมพ์ พงศ์มพัฒน์และจารุมา อึ้งกุล, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 62.

รายได้ โดยแผนฉบับนี้เน้นในแง่ของการพัฒนาคุณภาพของสินค้าเพื่อแข่งขันในตลาดโลกอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น⁴⁰

ผลของการพัฒนาเศรษฐกิจโดยเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ในช่วงที่ผ่านมา ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการผลิตของประเทศอย่างสำคัญ ภาคอุตสาหกรรมมีความสำคัญเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ขณะที่ภาคเกษตรกรรมก็ลดความสำคัญลงเป็นลำดับเช่นกัน อัตราการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมสูงถึง 15.57 ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (2530-2534) ขณะที่อัตราการขยายตัวของภาคเกษตรกรรมเพียงแค่ 4.18 ในช่วงเวลาเดียวกัน และเมื่อพิจารณามูลค่าการส่งออกของประเทศพบว่านับแต่ปีพ.ศ. 2528 เป็นต้นมา มูลค่าการส่งออกของภาคอุตสาหกรรมได้สูงกว่าภาคเกษตรกรรมและมีแนวโน้มสูงกว่าเพิ่มมากขึ้นด้วย ดังจะพบว่าในปีพ.ศ. 2533 สัดส่วนการส่งออกของภาคอุตสาหกรรมสูงถึง 74.7 ขณะที่ภาคเกษตรกรรมมีสัดส่วนเพียงแค่ 22.6 (ดูตารางที่ 6)

เมื่อพิจารณาประเภทของสินค้าอุตสาหกรรมที่ส่งออก พบว่าส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่มีการผลิตแบบใช้แรงงานหนาแน่น (LABOUR INTENSIVE) เช่น สิ่งทอ เสื้อผ้าสำเร็จรูป ชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ อิฐดินเผา อาหารกระป๋อง แผงวงจรไฟฟ้า รองเท้า ผลิตภัณฑ์พลาสติกและเครื่องใช้ไฟฟ้า สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจไทยซึ่งเคยอิงอยู่กับภาคเกษตรกรรมมาเป็นการพึ่งการผลิตในภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น และอุตสาหกรรมที่เฟื่องฟูที่สุดก็คืออุตสาหกรรมส่งออกที่ใช้แรงงานหนาแน่น และจ้างแรงงานหญิงกว่าร้อยละ 80 แรงงานเหล่านี้มีการศึกษาค่ำเป็นแรง

⁴⁰ เจษฎา โทห่อนจิตรและณัฐพล ชาลิตชีวิน, "ประเทศไทยกับการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกในอนาคต," ใน เศรษฐกิจไทยะบนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม เล่ม 1, รั้งสรรค์ ชนะพรพันธุ์และนิพนธ์ พึ่งพงศกร, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 297-298.

ตารางที่ 6 โครงสร้างสินค้าออกของไทย ปี 2522-2533

มูลค่าการส่งออก : ล้านบาท					
ปี	รวม	เกษตรกรรม	อุตสาหกรรม	แร่	อื่นๆ
2522	108,179.0	56,161.1	32,646.3	11,530.2	7,841.4
	(100.0)	(51.9)	(30.2)	(10.7)	(7.2)
2523	133,197.2	66,945.5	40,451.9	15,300.5	10,499.3
	(100.0)	(50.3)	(30.4)	(11.5)	(7.9)
2524	153,000.7	78,389.7	53,814.3	11,674.1	9,122.6
	(100.0)	(51.2)	(35.2)	(7.6)	(6.0)
2525	159,728.2	79,604.3	62,057.3	9,706.7	8,359.9
	(100.0)	(49.8)	(38.9)	(6.1)	(5.2)
2526	146,471.4	74,053.9	58,533.6	6,694.9	7,189.0
	(100.0)	(50.6)	(40.0)	(4.6)	(4.9)
2527	175,237.5	85,889.5	74,608.4	7,428.2	7,311.4
	(100.0)	(49.0)	(42.6)	(4.2)	(4.2)
2528	193,365.5	83,391.6	93,416.2	9,497.8	7,059.9
	(100.0)	(43.1)	(48.3)	(4.9)	(3.7)
2529	231,224.9	93,804.1	124,024.0	4,969.5	8,427.3
	(100.0)	(40.6)	(53.6)	(2.1)	(3.6)
2530	299,852.9	101,126.1	184,060.7	5,310.8	9,355.3
	(100.0)	(33.7)	(61.4)	(1.8)	(3.1)
2531	403,566.8	124,531.6	257,420.5	6,689.2	14,925.5
	(100.0)	(30.9)	(63.8)	(1.7)	(3.7)
2532	516,315.0	146,341.5	332,849.1	6,932.0	30,192.4
	(100.0)	(28.3)	(64.5)	(1.3)	(5.8)
2533	589,813.0	133,263.0	440,395.0	7,438.0	8,717.0
	(100.0)	(22.6)	(74.7)	(1.2)	(1.4)

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บแสดงสัดส่วนการส่งออก:ร้อยละ

งานไร้ฝีมือและค่าแรงต่ำ คนงานหญิงส่วนใหญ่ต้องทำงานกับระบบสายพานและในหลายอุตสาหกรรมที่มีการส่งออกเช่น โรงงานตัดดา โรงงานผลิตแผงวงจรคอมพิวเตอร์ โรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า คนงานมีชั่วโมงการทำงานสูงมาก⁴¹

3.2 การแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทยภายใต้การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก

จากนโยบายของรัฐที่ให้ภาคอุตสาหกรรม เป็นส่วนนำในการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมา ส่งผลให้ภาคอุตสาหกรรมได้เพิ่มความสำคัญมากขึ้น ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาทางด้าน การจ้างแรงงานของประเทศ พบว่า ภาคเกษตรกรรมกลับเป็นภาคที่สามารถดูดซับแรงงานได้มากที่สุด ถึงแม้สัดส่วนการจ้างงานจะมีแนวโน้มลดลง ขณะที่การจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมมีอัตราการขยายตัวน้อย แต่สัดส่วนการจ้างงานก็มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น(ดูตารางที่ 7)

ท่ามกลางการขยายตัวของกระบวนการสะสมทุนอุตสาหกรรมผ่านการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ความขัดแย้งขึ้นพื้นฐานระหว่างทุนกับแรงงานยังคงดำรงอยู่ ก่อนพ.ศ. 2516 ค่าจ้างที่คนงานไร้ฝีมือส่วนใหญ่ได้รับถูกกดให้อยู่ในอัตราวันละ 8-10 บาท เมื่อเกิดเหตุการณ์เศรษฐกิจโลกในช่วงปีพ.ศ. 2516 ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อเศรษฐกิจไทย ทำให้ระดับราคาทั่วไปเพิ่มขึ้น 15.5% โดยเฉพาะหมวดอาหารและเครื่องดื่มซึ่งเป็นรายจ่ายหลักของคนจนเพิ่มขึ้นถึง 40%⁴² ประกอบกับได้เกิดบรรยากาศประชาธิปไตยหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ทำให้ในช่วงนี้คนงานมีการเคลื่อนไหวอย่างคึกคัก ซึ่งพิจารณาได้จากจำนวนสมาคมลูกจ้างที่ถูกจัดตั้งเพิ่มขึ้น การพิพาทแรงงานและการนัดหยุดงานที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากในช่วงนี้(ดูตารางที่ 8 และ 9)

⁴¹ วรวิทย์ เจริญเลิศ, "เศรษฐกิจไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์," ใน โลกาภิวัตน์กับสังคมเศรษฐกิจไทย, มาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต นิธิระรังสรรค์ , บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์179การพิมพ์, 2538), หน้า 99-100.

⁴² แล คิลกวითร์ตัน, การพัฒนาเศรษฐกิจ นโยบายแรงงานและปัญหาแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย 2501-2526 : ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจ หน้า 21.

ตารางที่ 7 ผู้มีงานทำจำแนกตามอุตสาหกรรม

(หน่วย: พันคน)

อุตสาหกรรม	2503	2513	2523	2533	2534	2535	2536
เกษตรกรรม	11,334.4 (82.3)	13,201.9 (79.3)	16,642.7 (71.9)	19,725.7 (64.0)	15,585.3 (54.0)	15,940.8 (53.3)	16,269.5 (53.0)
เหมืองแร่	29.6 (0.2)	86.6 (0.5)	92.2 (0.4)	53.9 (0.2)	63.4 (0.2)	60.5 (0.2)	58.0 (0.2)
อุตสาหกรรม	471.0 (3.4)	682.6 (4.1)	1,319.6 (5.7)	3,132.6 (10.2)	3,802.0 (13.2)	4,054.7 (13.6)	4,179.0 (13.6)
การก่อสร้าง	68.8 (0.5)	181.5 (1.1)	350.5 (1.5)	1,026.4 (3.3)	1,563.4 (5.4)	1,762.7 (5.9)	1,615.2 (5.3)
สาธารณูปโภค	15.5 (0.1)	25.3 (0.2)	62.0 (0.3)	108.7 (0.4)	121.9 (0.4)	124.6 (0.4)	145.6 (0.5)
พาณิชยกรรม	779.9 (5.7)	850.5 (5.1)	1,606.3 (6.9)	2,976.2 (9.6)	3,560.3 (12.3)	3,604.1 (12.1)	909.1 (3.0)
การขนส่ง	165.9 (1.2)	268.4 (1.6)	422.4 (1.8)	732.9 (2.4)	858.5 (3.0)	857.1 (2.9)	3,806.7 (12.4)
บริการ	655.3 (4.8)	1,209.5 (7.3)	2,029.6 (8.8)	3,065.0 (9.9)	3,283.9 (11.4)	3,453.6 (11.6)	3,696.6 (12.0)
กิจการที่ไม่ระบุ ชัดเจน	251.7 (1.8)	145.9 (0.9)	615.1 (2.7)	21.6 (0.1)	19.1 (0.1)	25.9 (0.1)	0.0 (0.0)
รวม	13,772.1 (100.0)	16,652.2 (100.0)	23,140.4 (100.0)	30,843.0 (100.0)	28,857.8 (100.0)	29,884.0 (100.0)	30,679.7 (100.0)

- หมายเหตุ : ข้อมูลปีพ.ศ.2536 เป็นข้อมูลเบื้องต้น
: ตัวเลขในวงเล็บคือสัดส่วนร้อยละของผู้มีงานทำจำแนกตามอุตสาหกรรม
: ผู้มีงานทำในปีพ.ศ.2503,2513,2523 เป็นบุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 11 ปีขึ้นไป
สำหรับผู้มีงานทำในปีพ.ศ.2533-2536 เป็นบุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 13 ปีขึ้นไป
- ที่มา : ข้อมูลปีพ.ศ.2503 จากสมุดสถิติรายปีของประเทศไทย บรรพ24 พ.ศ.2506
: ข้อมูลปีพ.ศ.2513 จากสมุดสถิติรายปีของประเทศไทย บรรพ31 พ.ศ.2517-2518
: ข้อมูลปีพ.ศ.2523 จากสำมะโนประชากรและเคหะทั่วราชอาณาจักร พ.ศ.2523
: ข้อมูลปีพ.ศ.2533-2536 จากรายงานการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร
ปี 2533-2536 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 8 จำนวนองค์กรนายจ้าง-ลูกจ้างทั่วประเทศ พ.ศ.2515-2537

ปี พ.ศ.	สหภาพ แรงงาน	สหพันธ์ แรงงาน	สภาองค์ การลูกจ้าง	สมาคม นายจ้าง	สหพันธ์ นายจ้าง	สภาองค์ การนายจ้าง	จำนวนสมาชิก สหภาพแรงงาน
2515	9	0	0	0	0	0	ไม่มีข้อมูล
2516	22	0	0	0	0	0	ไม่มีข้อมูล
2517	45	0	0	0	0	0	ไม่มีข้อมูล
2518	111	1	0	1	0	0	50,000
2519	184	1	0	10	1	0	70,483
2520	164	1	0	11	1	1	ไม่มีข้อมูล
2521	174	1	2	13	1	1	95,951
2522	206	2	3	11	1	1	114,349
2523	254	6	3	11	1	1	150,193
2524	334	8	3	11	1	1	153,960
2525	377	10	3	12	1	1	214,636
2526	414	14	4	12	1	1	221,739
2527	430	16	4	15	1	1	212,343
2528	436	16	4	14	1	1	234,359
2529	469	15	4	15	1	1	241,709
2530	514	15	4	16	1	1	272,608
2531	562	15	4	17	1	1	295,901
2532	593	15	5	18	1	1	309,041
2533	713	17	5	19	1	1	336,061
2534	657	19	7	19	1	1	169,424
2535	749	19	7	20	1	1	190,142
2536	839	19	8	51	1	1	231,480
2537	888	18	8	108	2	3	242,730

ที่มา: สำนักงานทะเบียนกลาง กองแรงงานสัมพันธ์

ตารางที่ 9 จำนวนการพิพาทแรงงานและการนัดหยุดงานทั่วประเทศ พ.ศ.2516-2537

ปี พ.ศ.	การพิพาทแรงงาน		การนัดหยุดงาน		
	จำนวนการพิพาท(ครั้ง)	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนการนัดหยุดงาน	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	วันทำงานที่สูญเสีย
2516	577	189,664	501	177,887	296,887.00
2517	477	135,114	357	105,883	507,607.50
2518	460	187,107	241	94,747	722,946.00
2519	340	194,469	133	65,342	495,619.50
2520	61	49,673	7	4,868	12,331.00
2521	156	98,247	21	6,842	8,599.75
2522	205	75,468	64	16,203	33,837.75
2523	174	58,461	18	3,230	5,356.50
2524	206	115,774	54	22,008	173,398.00
2525	376	100,959	22	7,061	116,795.00
2526	229	100,729	28	10,532	54,537.00
2527	86	32,752	17	6,742	183,698.50
2528	220	49,073	4	648	13,078.50
2529	168	27,982	6	5,191	157,858.00
2530	145	29,006	4	1,092	15,484.00
2531	120	29,178	5	1,444	32,386.00
2532	85	27,854	6	2,678	42,006.00
2533	127	35,792	7	2,799	22,775.00
2534	135	37,819	7	5,316	142,131.00
2535	195	52,318	20	6,614	215,186.00
2536	184	46,770	14	4,817	214,029.00
2537	165	41,353	8	4,186	42,933.00

ที่มา: กองวิชาการและแผนงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

สาเหตุส่วนใหญ่ของการนัดหยุดงานในช่วงนี้มาจากการเรียกร้องขอขึ้นค่าจ้าง การเรียกร้องให้นายจ้างปรับปรุงสวัสดิการ ตลอดจนข้อบังคับและวิธีการบริหารงานโดยเฉพาะในกิจการที่มีชาวต่างประเทศเป็นฝ่ายจัดการ ในปีพ.ศ. 2516 การนัดหยุดงานส่วนใหญ่กินเวลาเพียง 1 วันและเป็นการหยุดงานที่ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย ก่อนที่ความขัดแย้งจะทวีความรุนแรงมากขึ้น รัฐบาลก็ได้ประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มขึ้น กล่าวคือ จากที่ได้มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำครั้งแรกให้เท่ากับ 12 บาทในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2516 รัฐบาลได้ปรับเพิ่มเป็น 16 บาทในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2516 และหลังการชุมนุมที่ท้องสนามหลวงก็ได้ปรับเพิ่มเป็น 20 บาท ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2517 ⁴³

ช่วงปีพ.ศ. 2517-2519 การนัดหยุดงานส่วนใหญ่มีระยะเวลาขบวนการขึ้นโดยใช้เวลามากกว่า 3 วัน ขณะเดียวกันการเคลื่อนไหวนัดหยุดงานของแรงงานที่เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายก็มากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากหลังเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2517 ได้มีการแก้ไขกฎหมายโดยลดเวลาการปฏิบัติตามขั้นตอนลง⁴⁴ ส่งผลให้จำนวนการนัดหยุดงานในช่วงนี้ลดลงจากปี พ.ศ. 2516 เพราะสามารถเจรจาตกลงกันได้มากขึ้นก่อนที่แรงงานจะใช้มาตรการการนัดหยุดงาน และในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2518 ก็ได้มีการประกาศใช้กฎหมายแรงงานอีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กฎหมายฉบับนี้ให้สิทธิคนงานในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน และสภาแรงงาน ดังนั้นภายใต้กฎหมายฉบับนี้ทำให้สมาคมลูกจ้างเดิมหลายสภาพเป็นสหภาพแรงงานนับจากนั้นเป็นต้นมา

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
สำหรับองค์การระดับชาติของขบวนการแรงงาน หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴³ นิคม จันทรวิทุร, แรงงานไทย: การเดินทางที่ยาวนาน หน้า 5.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12-13.

นั้นมียศด้วยกัน 2 องค์คือ⁴⁵

"ศูนย์ประสานงานงานกรรมกรแห่งชาติ" เป็นองค์กรที่ประสานกันระหว่างขบวนการนักศึกษาที่มี เสกสรรค์ ประเสริฐกุล เป็นตัวเชื่อมกับคนงานในภาคเอกชน ซึ่งมีฐานกำลังหลักอยู่ที่กรรมกรทอผ้าย่านอ้อมน้อย ภายใต้การนำของประสิทธิ์ ไชโยและลูกจ้างโรมแรมภายใต้การนำของเทิดภูมิ ใจดี การเคลื่อนไหวของกรรมกรที่นำโดยองค์กรนี้ยึดหลักการอื่นที่เข้มข้นกว่าการประนีประนอม และจากการที่องค์กรนี้มีความสัมพันธ์แนบแน่นกับกลุ่มพลังปีกซ้ายในสังคมไทยยุคนั้น ซึ่งมีจุดยืนทางการเมืองเอนเอียงไปทางสังคมนิยมอย่างเด่นชัด ทำให้กลุ่มนี้ตกเป็นเป้าโจมตีจากฝ่ายทุนและรัฐบาลว่าเป็นกรรมกรฝ่ายซ้ายหัวรุนแรง จนกระทั่งตั้งแต่กลางปีพ.ศ. 2518 ต้องลดบทบาทการเคลื่อนไหวลงเมื่อเผชิญหน้ากับการใช้ความรุนแรงทั้งจากการปราบปรามด้วยการใช้กำลัง ตำรวจและการข่มขู่คุกคามของกลุ่มก่อวินาศกรรมทางการเมืองฝ่ายขวา เช่น กลุ่มกระทิงแดง และในที่สุดต้องยุติบทบาทการเคลื่อนไหวอย่างสิ้นเชิง เมื่อมีการใช้นโยบายจัดการอย่างเด็ดขาดของรัฐบาลด้วยการจับกุมกรรมกรและนักศึกษาจำนวน 9 คนในวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2519

ขณะที่ "กลุ่มสหภาพแรงงานแห่งประเทศไทย" เดิมชื่อกลุ่มสมาคมลูกจ้างแห่งประเทศไทย ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 จึงได้เปลี่ยนชื่อเป็นกลุ่มสหภาพแรงงานแห่งประเทศไทย องค์กรนี้มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ กลุ่มสมาคมลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ และกลุ่มสมาคมลูกจ้างอุตสาหกรรมภาคธุรกิจเอกชน กลุ่มลูกจ้างรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นกลุ่มที่มีบทบาทนำในองค์กรนี้นั้น มีแนวทางที่จะประนีประนอมผลประโยชน์กับฝ่ายนายจ้างกับรัฐบาลมากกว่ากลุ่มของศูนย์ประสานงานกรรมกรแห่งชาติ และจากการที่กลุ่มสหภาพแรงงานแห่งประเทศไทยมีลักษณะเป็นองค์กรมวลชน มีสมาชิกที่หลากหลาย จึงเป็นการง่ายที่จะถูกแทรกแซงและสร้างความแตกแยกให้เกิดขึ้นโดยผู้ใกล้ชิดอำนาจรัฐ

⁴⁵ ประกายพรึก ชัยพงศ์, "ขบวนการกรรมกรไทย 1 ทศวรรษแห่งความแตกแยก," ในวารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง 6(3-4 ตุลาคม 2531) : 40-42.

ขณะเดียวกันในช่วงปีพ.ศ.2518-2519 ฝายนายจ้างก็ได้ใช้กลยุทธ์ในการตอบโต้คณ งานที่นัดหยุดงานด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การจัดตั้งกรรมกรที่ไม่เข้าร่วมนัดหยุดงานขึ้นมาคัดค้าน กลุ่มที่นัดหยุดงาน เริ่มนำประเด็นทางกฎหมายมาใช้ในการเอาชนะคนงาน นอกจากนี้นายจ้างยังมีการหนุนช่วยกันต่อสู้กับกรรมกรที่นัดหยุดงาน จนทำให้การนัดหยุดงานนับจากปี พ.ศ.2518 เป็นต้น มามีลักษณะยืดเยื้อยาวนาน

ภายหลังการยึดอำนาจการปกครองโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 ได้มีการออกกฎหมายที่ห้ามมีการนัดหยุดงานถึง 2 ฉบับ กล่าวคือ ประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ.2519 เรื่องห้ามนายจ้างปิดงานและลูกจ้างนัดหยุดงาน และให้ข้อพิพาทแรงงานเข้าสู่การชี้ขาด อีกฉบับหนึ่งได้แก่คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 22 มีข้อความว่าด้วยคามผิดฐานบุคคลอื่นเป็น "ภักซังคม" ซึ่งข้อกำหนดตามคำสั่งนี้ได้กล่าวถึงพฤติกรรมของบุคคลที่เป็นภักซังคมไว้ใน ข้อ 1.9 ว่าเป็นบุคคลที่ร่วมกันนัดหยุดงานหรือ ปิดงานงคจ้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁴⁰ ทำให้ขบวนการแรงงานต้องหลบบทบาทการเคลื่อนไหว เร็วหรือถ่วง

อย่างไรก็ตามเมื่อเกิดการยึดอำนาจด้วยกำลังทหารอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2520 ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี คือ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งนโยบายของนายกรัฐมนตรีท่านนี้ที่มีต่อผู้ใช้แรงงานแสดงออกอย่างแตกต่างจากรัฐบาลชุดก่อนๆ ที่ผ่านมา โดยพลเอกเกรียงศักดิ์ ได้แสดงท่าทีอุ้มชูคนงานในฐานะแนวร่วมอย่างเด่นชัด มีการเสนอให้คนงานทุกคนต้อง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁰ สมศักดิ์ สามีคศิริธรรม, "การเปลี่ยนแปลงและความขัดแย้งของขบวนการแรงงานภาค เอกชน พ.ศ.2515-2534," ใน โฉมหน้าแรงงานไทย, บัณฑิตย์ ธรรมศิริรัตน์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ:พิมพ์โดยมูลนิธิธิดารามณ์ พงศ์พจน์, 2534), หน้า 135.

เข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน และนายกรัฐมนตรี้ได้จัดตั้ง"มูลนิธิกรรมกรไทย"ขึ้นเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ.2520 โดยหวังที่จะรวมศูนย์พลังกรรมกรมาไว้ที่ตัวเองซึ่งผลเอกเกรียงศักดิ์ได้เข้าไปดำรงตำแหน่งมูลนิธิเอง⁴⁷ กระแสการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานจึงเริ่มสูงขึ้นอีกครั้งหนึ่ง สืบเนื่องได้จากการจัดตั้งองค์กรแรงงาน จำนวนการพิพาทแรงงานและการนัดหยุดงานที่เพิ่มสูงขึ้นในช่วงนี้(ดูตารางที่ 8 และ 9)

ขณะเดียวกันฝ่ายนายจ้างก็ได้พัฒนากลยุทธ์เพื่อตอบโต้การเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานโดยการทำลายหรือบั่นทอนความเข้มแข็งของสหภาพแรงงานด้วยวิธีการต่างๆ ดังนี้⁴⁸

1. การเลิกจ้างผู้นำ เป็นวิธีการสำคัญวิธีการหนึ่งที่นายจ้างนำมาใช้เพื่อทำลายสหภาพแรงงานอย่างได้ผลนับตั้งแต่ปีพ.ศ.2519 เป็นต้นมา โดยเฉพาะในกิจการที่เพิ่งเริ่มมีการจัดตั้งสหภาพแรงงาน หรือคนงานเริ่มมีการเรียกร้อง กลยุทธ์อันหนึ่งซึ่งนายจ้างใช้เลิกจ้างผู้นำอย่างได้ผลก็คือ การยุบแผนกในแผนกที่มีกรรมกรสหภาพแรงงานจำนวนหลายคน ซึ่งเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในช่วงปี พ.ศ.2522-2524 หลังจากยุบแผนกเลิกจ้างไม่นาน ก็เปิดดำเนินการใหม่อีก

2. การยื่นข้อเรียกร้องส่วน ในช่วงก่อนหน้าปีพ.ศ.2524 การยื่นข้อเรียกร้องเกือบทั้งหมดเป็นการยื่นของฝ่ายลูกจ้างฝ่ายเดียว แต่ภายหลังจากปี พ.ศ.2524 เป็นต้นมา นายจ้างได้กลายมาเป็นฝ่ายยื่นข้อเรียกร้องเพื่อลดสวัสดิการ ขอลดค่าชดเชยข้อบังคับต่างๆ เป็นต้น ก่อให้เกิดผลสะท้อนต่อสหภาพแรงงานในหลายๆ แห่ง สหภาพแรงงานต้องประสบกับปัญหาอย่างยากในการเจรจาต่อรองและการเจรจามีแนวโน้มมีข้อเสีย

3. มีการนำการจ้างงานแบบชั่วคราวระยะสั้นมาใช้ในงานที่มีลักษณะประจำตัวหรือชราชตัวอย่างมากนับจากปีพ.ศ.2526 เป็นต้นมา ซึ่งการจ้างงานระยะสั้น ส่งผลให้คนงานขาดความมั่นคงในการทำงาน เพราะเมื่อครบกำหนดตามสัญญาจ้างแล้ว นายจ้างอาจไม่ต่อสัญญาจ้างก็ได้ ทำให้คนงานไม่กล้าสมัครเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน นอกจากการจ้างงานระยะสั้นแล้วยังมีการจ้างงานผ่านนายหน้ารับเหมาค่าแรงอีกด้วย

⁴⁷ ประกายพรทิพย์ ชัยพงศ์, "ขบวนการกรรมกรไทย 1 ทศวรรษแห่งความแตกแยก," หน้า 45.

⁴⁸ อ่านรายละเอียดกรณีศึกษาต่าง ๆ ได้ใน สมศักดิ์ สามีศรีธรรม, กลยุทธ์แรงงานสัมพันธ์: การเลิกจ้างผู้นำการยื่นข้อเรียกร้องส่วนและการตอบโต้ การนัดหยุดงาน (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พี.เอ.ลีฟวิ่ง, 2531)

จากกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่ฝ่ายนายจ้างได้นำมาใช้ตอบโต้การเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานดังที่กล่าวมา ได้ทำให้อำนาจการต่อรองของขบวนการแรงงานภาคเอกชนลดน้อยลงเป็นลำดับตั้งแต่พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา นอกจากนี้ภายใต้นโยบายพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เน้นการผลิตเพื่อส่งออก ซึ่งส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของไทยต้องขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจโลกเพิ่มมากขึ้น ในภาวะที่ตลาดมีการแข่งขันสูง นายจ้างได้หันมาจ้างงานที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้นเพื่อลดค่าใช้จ่ายลง โดยใช้วิธีปลดคนงานออกควบคู่กับการจ้างงานแบบชั่วคราว การจ้างงานตามสัญญาจ้างระยะสั้น การให้บริษัทอื่นเข้ามารับช่วงการผลิต การใช้มาตรการดังกล่าวของนายจ้างได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในอาชีพและชีวิตความเป็นอยู่ของลูกจ้าง ลูกจ้างที่ตกอยู่ในสภาพไม่มั่นคงเหล่านี้มีค่าแรงที่ต่ำ ไม่มีสวัสดิการ และการคุ้มครองโดยกฎหมายแรงงาน เป็นแรงงานที่สามารถถูกปลดออกตามความผันแปรของตลาด เป็นแรงงานที่ยืดหยุ่นและเหมาะสมกับการสะสมทุนแบบส่งออก ซึ่งต้องพึ่งตลาดโลกที่มีความผันแปรสูง แรงงานเหล่านี้ขาดอำนาจการต่อรองเพราะไม่มีสิ่งกีดอยู่ในสภาพแรงงานใด ๆ และนายจ้างมักใช้แรงงานเหล่านี้เข้ามาสลายการนัดหยุดงาน⁴⁹

ในส่วนของบทบาทรัฐกับการควบคุมความขัดแย้งทางด้านแรงงานนับตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา จากการขยายตัวของความขัดแย้งระหว่างทุนกับแรงงานอย่างรวดเร็วในช่วงก่อนหน้านั้น การใช้มาตรการต่อรองของฝ่ายแรงงานด้วยการนัดหยุดงานซึ่งส่วนใหญ่เป็นการนัดหยุดงานที่ผิดขั้นตอนของกฎหมาย ได้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและบรรยากาศการลงทุนเป็นอย่างมาก การแก้ไขปัญหาด้วยการใช้มาตรการปราบปรามอย่างเข้มงวดของรัฐย่อมส่งผลกระทบต่อการรักษาความชอบธรรมในการปกครองและการยอมรับจากมวลชน และอาจนำมาซึ่งการสูญเสียอำนาจการปกครองในที่สุด ดังนั้นเพื่อหลีกเลี่ยงวิกฤตการณ์ดังกล่าวรัฐจึงได้หันมาใช้กลยุทธ์แบบใหม่ คือใช้ระบบไตรภาคีเป็นกลไกในการควบคุมความขัดแย้งระหว่างสองฝ่าย โดยการโอนย้ายเวทีการต่อรองแบบใช้พลังกดดัน มาสู่การร่วมปรึกษาหารือและตัดสินใจผ่านองค์กรไตรภาคีคณะต่าง ๆ ซึ่งรัฐจัดตั้งขึ้น รายละเอียดเกี่ยวกับระบบไตรภาคีและศาลแรงงานซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคีองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการระงับข้อพิพาทหรือความขัดแย้งระหว่างทุนกับแรงงานจะได้กล่าวถึงในบทต่อไป

⁴⁹ วรวิทย์ เจริญเลิศ, "ไทยกับการเป็นนิกร์ ความจริงหรือภาพลวงตา," ใน โฉมหน้าแรงงานไทย, บัณฑิตย์ ธรรมศรีรัตน์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: จัดพิมพ์โดยมูลนิธิธิดารามณ์ พงศ์พจน์, 2534), หน้า 52.

ขณะที่ชนชั้นนายทุนไทย ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจสูงสุดในสังคมได้หันมาแสวงหาอำนาจทางการเมืองมากขึ้นนับตั้งแต่ช่วงพ.ศ. 2520 เป็นต้นมา โดยการจัดตั้งพรรคการเมือง หรือสนับสนุนนักการเมืองและพรรคการเมืองให้ทำหน้าที่แทนตน คนกลุ่มนี้ได้กลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์สำคัญที่ดำรงอยู่ควบคู่กับกลุ่มทหาร ข้าราชการ และเทคโนโลยีภายใต้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ขณะที่ไม่มีใครรู้ว่าในประเทศไทยมีพรรคการเมืองใดที่จะทำหน้าที่เป็นปากเสียงให้แก่กลุ่มผู้ใช้แรงงานซึ่งในระยะใกล้ ๆ นี้พรรคการเมืองเช่นนี้ก็คงจะยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เพราะภายใต้ระบบการเมืองแบบที่เป็นอยู่ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของพรรคการเมืองสูงมากจนเกินกว่าที่ปัญญาชนอิสระและกลุ่มลูกจ้างจะสามารถลงทุนได้⁵⁰

อำนาจการต่อรองและความเติบโตของขบวนการแรงงาน ต้องถูกบั่นทอนลงไปอีกภายหลังจากการรัฐประหารของคณะนายทหารในนามคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือคณะ รสช. ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ด้วยหลังการยึดอำนาจเพียง 5 วัน คือในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 คณะ รสช. ได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 54 เรื่องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์พ.ศ. 2518 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นการแก้ไขกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ครั้งสำคัญที่กระทบอำนาจการต่อรองของลูกจ้างภาคเอกชนเป็นอย่างมาก โดยประเด็นสำคัญที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม มีดังนี้⁵¹

⁵⁰ สึงคิด นิธิยะรังสรรค์, "การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกกับแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย," ใน รัฐ ทน เจ้าพ่อท้องถิ่น กับสังคมไทย, ผาสัก พงษ์ไพจิตรและสึงคิด นิธิยะรังสรรค์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ:พิมพ์โดยศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 290.

⁵¹ บัณฑิตย์ ธรรมศรีรัตน์, "ชีวิตขบวนการสหภาพแรงงานไทยภายใต้ระบอบ รสช.," ใน โฉมหน้าแรงงานไทย, บัณฑิตย์ ธรรมศรีรัตน์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ:พิมพ์โดยมูลนิธิอิอาร์มพ์ พงศ์พจน์, 2534), หน้า 241-246.

1. นายจ้างหรือลูกจ้างแต่งตั้งที่ปรึกษาได้ไม่เกิน 2 คน เพื่อให้คำปรึกษาแนะนำในการเจรจาข้อเรียกร้องและทำความเข้าใจ โดยต้องมีคุณสมบัติตามที่อธิบดีกรมแรงงานกำหนดและต้องได้รับการจดทะเบียนจากอธิบดีด้วย ผู้ได้รับการจดทะเบียนที่ปรึกษามีกำหนด 2 ปี นับตั้งแต่วันที่ได้รับการจดทะเบียน หากขาดคุณสมบัติตามที่อธิบดีกำหนด อาจถูกสั่งให้พ้นจากการเป็นที่ปรึกษา
2. การหยุดงานเมื่อมีข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ จะกระทำได้อาจต้องมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสหภาพแรงงาน และต้องลงคะแนนเสียงเป็นการลับ
3. กรรมการสหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน และสภาองค์การลูกจ้าง ซึ่งนายทะเบียนสั่งปลดจากตำแหน่ง เพราะฝ่าฝืนพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ จะดำรงตำแหน่งคราวต่อไปได้เมื่อพ้น 1 ปี นับตั้งแต่วันที่นายทะเบียนสั่งปลดจากตำแหน่ง

พิจารณาเนื้อหาของประกาศรศช. ฉบับที่ 54 แล้ว หลักการสำคัญก็คือการควบคุมที่ปรึกษา โดยวิธีจดทะเบียนตามคุณสมบัติที่กรมแรงงานกำหนดฝ่ายเดียว เพื่อสร้างเงื่อนไขกีดกันบุคคลภายนอกไม่ให้สนับสนุนการเรียกร้องต่อสู้ของแรงงานได้โดยง่าย และยับยั้งการนัดหยุดงานให้เกิดขึ้นได้ยากลำบากขึ้น โดยวิธีบังคับให้ต้องมีสมาชิกสหภาพแรงงานเกินกึ่งหนึ่งลงมติเห็นด้วยก่อน จึงจะเกิดสิทธินัดหยุดงานได้ โดยก่อนหน้านั้นทั้งนายจ้างและลูกจ้างมีอิสรภาพในการเลือกที่ปรึกษาของตนเอง และการนัดหยุดงานของลูกจ้างเพียงแต่จัดประชุมใหญ่สมาชิก ให้มีมตินัดหยุดงานล่วงหน้า โดยไม่จำเป็นต้องมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสหภาพแรงงานทั้งหมดเห็นด้วย

นอกจากนี้ทั้งที่คณะรศช. เข้ายึดอำนาจการปกครอง ก็ได้มีกระแสข่าวออกมาว่า รศช. มีความคิดจะแยกรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายแรงงาน ในที่สุดรัฐบาลก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเป็นวาระคว่ำผ่าน 3 วาระ โดยประกาศลงในราชกิจจานุเบกษามีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2534⁵²

⁵² บัณฑิตย์ ชรรณศรีวัฒน์, "ชีวิตขบวนการสหภาพแรงงานไทยภายใต้ระบอบ รศช.," ใน โฉมหน้าแรงงานไทย, บัณฑิตย์ ชรรณศรีวัฒน์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: พิมพ์โดยมูลนิธิอารมณีสงเคราะห์, 2534), หน้า 259.

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ มีดังนี้

1. พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้กับกิจการรัฐวิสาหกิจทุกประเภท
2. แต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เป็นคณะกรรมการระดับชาติ
3. แต่งตั้งคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ขึ้นในรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง
4. ชุบเลิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจที่มีมาแต่เดิมทั้งหมดและให้ตั้งสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจขึ้นทำหน้าที่แทน

ตามกฎหมายฉบับนี้ พนักงานรัฐวิสาหกิจต้องตกอยู่ในภาวะของการถูกควบคุมมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น สิทธิในการรวมตัวของพนักงานที่ถูกลดทอนลงจาก "สหภาพแรงงาน" เหลือเป็น "สมาคมพนักงาน" ซึ่งวัตถุประสงค์ของสมาคมพนักงานแคบกว่าของสหภาพแรงงานมาก นอกจากนี้อำนาจการต่อรองของพนักงานก็ลดลง เนื่องจากสมาคมสามารถเสนอความต้องการหรือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ แต่ไม่สามารถเสนอข้อเรียกร้องได้ ดังนั้นสถานะของสมาคมเมื่อเทียบกับฝ่ายบริหารแล้ว จึงถูกลดลงจาก "คู่เจรจา" ที่เคยมีฐานะเท่าเทียมกันบนโต๊ะเจรจามาเป็น "ผู้น้อย" ที่ต้องร้องขอผลประโยชน์จาก "ผู้ใหญ่" แทน^{๕๖}

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๕๖} สังคีต นิริยะรังสรรค์, "การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกกับแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย," ใน รัฐ ทน เจ้าพ่อท้องถิ่น กับสังคมไทย, ผาสก พงษ์ไพจิตรและสังคีต นิริยะรังสรรค์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ:พิมพ์โดยศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 320-321.

4. สรุป ภายหลังจากลงนามในสนธิสัญญาเบาริ่งกับอังกฤษในปีพ.ศ. 2398 ได้ทำให้เศรษฐกิจไทยเปลี่ยนแปลงไปจากที่เคยเป็นมา จากเศรษฐกิจที่ผลิตเพื่อยังชีพได้กลายมาเป็นผลิตเพื่อการค้าเพิ่มมากขึ้น ถือเป็น การปฏิวัติให้กับการเติบโตของระบบทุนนิยมและชนชั้นนายทุนในประเทศไทย กลุ่มทุนที่มีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจไทยก่อนปี พ.ศ. 2475 มีอยู่ด้วยกันสองกลุ่ม คือ นายทุนตะวันตกซึ่งเข้าครอบงำเศรษฐกิจของไทยในระดับที่สูงมาก และนายทุนชาวจีนภายใต้การมีของขุนนาง ขณะที่นายทุนไทยส่วนใหญ่ที่ถือกำเนิดขึ้นเป็นนายทุนขุนนางซึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในช่วงนี้วิธีการผลิตส่วนใหญ่ของสังคมยังเกี่ยวข้องกับปลูกข้าว เทคโนโลยีที่นำมาใช้ก็ยังไม่พัฒนามากนักเนื่องจากการนำมาใช้เพียงเพื่อแปรรูปผลผลิตจากภาคเกษตรเพื่อการส่งออกเท่านั้น หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ. 2475 เพื่อทำลายการครอบงำทางเศรษฐกิจของนายทุนต่างชาติ รัฐบาลใหม่ซึ่งนำโดยคณะราษฎรจึงได้นำระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมโดยรัฐมาใช้ นอกจากจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นแล้ว รัฐยังได้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการขยายตัวของกระบวนการสะสมทุนอุตสาหกรรม โดยเฉพาะนับตั้งแต่ พ.ศ. 2481 เป็นต้นมา เป็นผลให้ความสัมพันธ์ทางการผลิตเปลี่ยนแปลงไป แรงงานกลายเป็นที่มาของมูลค่าส่วนเกินแทนที่จะเป็นสินค้าอย่างที่เคยเป็นมา ความคู่กับการขยายตัวของกระบวนการสะสมทุนอุตสาหกรรม ก็ได้เกิดการขยายตัวของความขัดแย้งทางด้านแรงงานจนกลายเป็นการนัดหยุดงานในช่วงนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ได้มีการนัดหยุดงานครั้งสำคัญ ๆ หลายครั้ง เช่นการนัดหยุดงานของคนงานลากรถและคนงานหญิงโรงงานฮ้อมผ้าในปี 2475 การนัดหยุดงานของคนงานโรงสีข้าวในปี 2476 การนัดหยุดงานของคนงานรถไฟ และคนงานเหมืองแร่ในปี 2477 อย่างไรก็ตามรูปแบบการเคลื่อนไหวของกรรมกรในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง พบว่ามีลักษณะกระจัดกระจายตามโรงงานหรือสถานประกอบการ ขณะเดียวกันรัฐยังมีมาตรการที่แน่นอนในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งทางด้านแรงงานที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังจะพบว่าในช่วงเวลาดังกล่าว ไม่มีกฎหมายแรงงานสัมพันธ์โดยเฉพาะและไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านแรงงานโดยตรง หลังสงครามโลกครั้งที่สองกรรมกรเริ่มเคลื่อนไหวนัดหยุดงานและจัดตั้งองค์กรของตนในรูปสมาคมเพิ่มมากขึ้น และในที่สุดก็ได้จัดตั้งองค์กรระดับชาติของตนขึ้นในปี พ.ศ. 2490 คือ สหภาพชีวกรรมกรแห่งประเทศไทย แต่ภายหลังจากรัฐประหารในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2490 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามได้เข้าควบคุมและแทรกแซงขบวนการแรงงาน โดยการจัดตั้ง

สมาคมกรรมกรไทยขึ้นในปี พ.ศ. 2491 เพื่อแย้งชิงการนำจากสหอาชีพกรรมกร และในปี พ.ศ. 2492 สหอาชีพกรรมกรก็ถูกยุบเลิกไปเนื่องจากรัฐบาลไม่ยอมต่อทะเบียนตามกฎหมายให้ ในเวลาต่อมาเมื่อเสถียรภาพของรัฐบาลจอมพล ป. เริ่มสั่นคลอนเนื่องจากเกิดความแตกแยกในกลุ่มผู้กุมอำนาจรัฐ และจากการเคลื่อนไหวเรียกร้องของขบวนการแรงงานให้รัฐออกกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ทำให้เพื่อสร้างการยอมรับจากมวลชนและจากต่างประเทศโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายแรงงานฉบับแรกของไทยที่วางข้อกำหนดการคุ้มครองแรงงานอย่างกว้างขวาง และให้สิทธิคนงานในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน และทำการต่อรองกับนายจ้าง อย่างไรก็ตามกฎหมายแรงงานฉบับนี้มีผลบังคับใช้เพียงปีเศษเท่านั้นก็ต้องถูกยกเลิกไปด้วยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 หลังการปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2501

การยึดอำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในปี พ.ศ. 2501 ถือเป็นกาเปิดฉากการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในประวัติศาสตร์การเมืองและเศรษฐกิจของไทย ทำให้การเมืองการปกครองของไทยต้องเข้าสู่รูปแบบของเผด็จการอำนาจนิยมนานถึง 15 ปี ขณะเดียวกันรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ได้นำนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจตามคำแนะนำของธนาคารโลกมาใช้ มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง การขยายการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (INFRASTRUCTURE) เพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรม มีการให้สิทธิประโยชน์พิเศษเพื่อขยายการลงทุนของเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงนี้ได้นำมาซึ่งทิศทางใหม่ของการสะสมทุนไทย จากทุนโดยรัฐผ่านการดำเนินรัฐวิสาหกิจและการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยตรงมาเป็นการสะสมทุนโดยเอกชน ซึ่งมีรัฐคอยสร้างเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยต่อการสะสมทุนเอกชน เป็นการเปิดทางให้ทุนเอกชนเข้ามามีบทบาทในกระบวนการใช้ประโยชน์จากแรงงาน (Labour Process) โดยตรง ด้วยการเป็นผู้ดำเนินการในกิจการอุตสาหกรรมแทนรัฐดังที่เคยเป็นมา จากแนวนโยบายดังกล่าวทำให้กระบวนการสะสมทุนเอกชนภายใต้การประคับประคองของรัฐนั้นประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ภายใต้ต้นนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2 แผนแรก (พ.ศ. 2504-2509 และ 2510-2514) เศรษฐกิจมีอัตราการขยายตัวถึงร้อยละ 8.07 และ 7.25

ขณะที่ภาคอุตสาหกรรมมีอัตราการขยายตัวถึงร้อยละ 11.17 และ 10.06 ตามลำดับ นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงนี้ได้โยกย้ายผู้คนที่ประกอบอาชีพอยู่กับครอบครัวมาเป็นลูกจ้างเพิ่มมากขึ้น ในส่วนของความขัดแย้งระหว่างทุนกับแรงงาน และบทบาทของรัฐในการจัดการกับความขัดแย้งดังกล่าวนั้น ภายหลังจากวิกฤตอำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ในปี พ.ศ. 2501 เพื่อเป็นการเปิดทางให้กับการระดมทุนเอกชน จอมพลสฤษดิ์ได้ทำหลายขบวนการแรงงานโดยการกวาดล้างจับกุมผู้นำแรงงาน และได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงานพ.ศ. 2499 ส่งผลให้องค์กรแรงงานและสิทธิของลูกจ้างในการเจรจาต่อรองต้องสิ้นสุดลงด้วย ในเมื่อลูกจ้างไร้ซึ่งอำนาจในการต่อรองจึงทำให้อัตราค่าจ้างถูกกดให้ต่ำอยู่เป็นเวลานาน ดังจะพบว่าอัตราค่าจ้างของแรงงานไร้ฝีมือถูกกดให้อยู่ในอัตราวันละ 8-10 บาท เป็นเวลานานกว่า 10 ปี แสดงให้เห็นถึงการระดมทุนในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเป็นการขูดรีดมูลค่าส่วนเกินจากแรงงานในระดับที่สูง อย่างไรก็ตามความกดดันด้านค่าครองชีพของลูกจ้างเริ่มปะทุออกมามากขึ้น ในช่วงปี พ.ศ. 2508 ซึ่งสะท้อนออกมาด้วยจำนวนการพิพาทแรงงานที่มีสาเหตุมาจากค่าจ้างแรงงาน และจำนวนการนัดหยุดงานที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในช่วงนี้ ก่อนที่ความขัดแย้งทางด้านแรงงานจะมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น รัฐก็ได้ปรับกลไกการควบคุมความขัดแย้งทางด้านแรงงานให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้นกว่าเดิม โดยการประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508 ให้สิทธิลูกจ้างในการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง และลูกจ้างสามารถใช้สิทธินัดหยุดงานได้หากดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย ถึงแม้รัฐจะได้พยายามยืดหยุ่นกลไกการควบคุมความขัดแย้งทางด้านแรงงานโดยส่งเสริมกระบวนการเจรจาต่อรองตามขั้นตอนของกฎหมายฉบับนี้ แต่เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีระยะเวลาในทางปฏิบัติของแต่ละขั้นตอนที่ยาวนานมาก ความพยายามของรัฐที่จะดึงความขัดแย้งทางด้านแรงงานเข้าสู่กรอบของกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นจึงไม่บรรลุผลนัก ส่งผลให้การนัดหยุดงานในช่วง 6 ปีหลังพ.ศ. 2508 เป็นต้นมาเป็นการนัดหยุดงานที่ไม่สอดคล้องกับขั้นตอนของกฎหมายทั้งสิ้น จากแนวโน้มของการนัดหยุดงานนอกขั้นตอนของกฎหมายที่เพิ่มสูงขึ้น และจากเหตุผลทางการเมืองที่รัฐบาลกลัวการสูญเสียโอกาสที่จะได้รับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจากต่างประเทศ ทำให้รัฐบาลขณะนั้นจึงต้องออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 เรื่องการการคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ในปี พ.ศ. 2515 โดยยอมให้ลูกจ้างจัดตั้งองค์กรของคนในรูปสมาคมเพื่อทำการเรียกร้องเจรจาต่อรองกับนายจ้างได้

เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ. 2516 เป็นผลให้เกิดอัตราเงินเฟ้อในระดับสูง ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาวะค่าครองชีพของประชาชนโดยเฉพาะลูกจ้างซึ่งมีรายได้น้อย ประกอบกับบรรยากาศประชาธิปไตยหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ทำให้มีการเคลื่อนไหวทางด้านแรงงานอย่างกว้างขวาง ลูกจ้างมีการจัดตั้งองค์กรของคนในรูปสมาคมเพิ่มขึ้น การพิพาทแรงงานและการนัดหยุดงานที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากในช่วงนี้ สะท้อนให้เห็นถึงการที่รัฐไม่สามารถควบคุมเงื่อนไขที่เอื้อต่อการสะสมทุนให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ต่อไป ดังนั้นในปี พ.ศ. 2518 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กฎหมายฉบับนี้ให้สิทธิลูกจ้างรวมตัวกันได้ในรูปแบบของสหภาพ สหพันธ์ และสภาแรงงาน ซึ่งเป็นความพยายามของรัฐที่จะสร้างระบบการเจรจาต่อรอง ให้เป็นกลไกควบคุมความขัดแย้งทางด้านแรงงานที่มีประสิทธิภาพ เพื่อส่งเสริมให้ความขัดแย้งดังกล่าวอยู่ในกรอบของกฎหมายที่รัฐสามารถควบคุมได้ นอกจากนี้ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา รัฐได้ส่งเสริมให้ความขัดแย้งระหว่างทุนกับแรงงานพัฒนาเข้าสู่ความเป็นสถาบันมากยิ่งขึ้นมีการจัดตั้งองค์กรไตรภาคี ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของฝ่ายลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลขึ้นเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพื่อเป็นการโอนย้ายความขัดแย้งซึ่งอาจมีความรุนแรงจนกลายเป็นการเผชิญหน้าอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อการพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นการผลิตเพื่อส่งออกและความมั่นคงของตัวรัฐเอง

เมื่อขบวนการแรงงานเริ่มมีการรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรของคนเพื่อทำการเจรจาต่อรองกับฝ่ายนายจ้างเพิ่มมากขึ้น ฝ่ายนายจ้างก็ได้พัฒนากลยุทธ์ในการตอบโต้การเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงาน โดยการทำลายหรือบั่นทอนความเข้มแข็งของสหภาพแรงงานด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การเลิกจ้างผู้นำ การยื่นข้อเรียกร้องส่วน การนำการจ้างงานแบบชั่วคราวระยะสั้น และการจ้างงานแบบรับเหมาช่วงมาใช้ เป็นต้น นอกจากนั้นขบวนการแรงงานเองก็เกิดความแตกแยกเกิดขึ้น ส่งผลให้นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา อำนาจการต่อรองขบวนการแรงงานโดยเฉพาะลูกจ้างภาคเอกชนลดน้อยลงอย่างมาก และภายหลังจากยึดอำนาจของคณะนายทหารในนามคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือคณะร.ส.ช. ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 อำนาจการต่อรองและความเติบโตของขบวนการแรงงานต้องถูกบั่นทอนลงไปอีกด้วยประกาศร.ส.ช. ฉบับที่ 54 ซึ่งมีสาระสำคัญคือการควบคุมที่ปรึกษาในการให้คำแนะนำในการเจรจาข้อเรียกร้อง โดยวิธีการจดทะเบียน

ตามคุณสมบัติที่กรมแรงงานกำหนดฝ่ายเดียว เพื่อสร้างเงื่อนไขที่กดดันบุคคลภายนอกไม่ให้สนับสนุน การเรียกร้องต่อสู้ของแรงงานได้โดยง่าย และยับยั้งการนัดหยุดงานให้เกิดขึ้นได้ยากลำบากขึ้น โดยวิธีบังคับให้ต้องมีสมาชิกสหภาพแรงงานเกินกึ่งหนึ่งลงมติเห็นด้วยก่อน จึงจะเกิดสิทธินัดหยุดงาน ได้ นอกจากนี้ยังได้มีการออกพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ให้ขุบเลิก สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นกลุ่มนำในการต่อรองผลประโยชน์ของขบวนการแรงงาน นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา ตามกฎหมายฉบับนี้ พนักงานรัฐวิสาหกิจต้องตกอยู่ในภาวะของ การถูกควบคุมมากยิ่งขึ้น สิทธิในการรวมตัวของพนักงานถูกลดทอนจากสหภาพแรงงานเหลือเป็น เพียงสมาคมพนักงาน



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย