



บทวิเคราะห์การก่อตัวและบทบาทของสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย

จากการศึกษาการก่อตัวและบทบาทของสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทยตั้งแต่เริ่มก่อตั้งถึงปัจจุบันในบทที่แล้วมาก็พอจะวิเคราะห์ว่า สภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทยก่อตัวขึ้น เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทและการเคลื่อนไหว เพื่อคุ้มครองและแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่สมาชิก บทบาททางสังคม และการเมืองได้ว่ามีลักษณะ เป็นไปตามสมมุติฐานที่ตั้งไว้ดังนี้

ในประการแรกบทบาทการเคลื่อนไหวของสภาองค์การลูกจ้างที่สำคัญ ที่รวบรวมมาพอจะแยกเป็น

1. บทบาทในการคุ้มครองและแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่สมาชิก ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การ เป็นส่วนใหญ่ ดังจะเห็นได้จากการเคลื่อนไหวให้มีการปรับค่าจ้างขึ้นต่ำในปีต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การเคลื่อนไหวให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งปรับ เงินเดือนพนักงานให้เท่ากับองค์การโทรศัพท์ ปี 2521 การเรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิกประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ห้ามนัดหยุดงาน การเคลื่อนไหวให้รัฐบาลยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีที่ห้ามรัฐวิสาหกิจปรับปรุ่งค่าจ้าง และสวัสดิการที่คิดเป็นตัวเงินได้ปี 2525 การเคลื่อนไหวกรณีการอนุมัติให้เอกชนทดลองเดินรถในเส้นทางของ ขสมก. เป็น 2526-2527 การเคลื่อนไหวคัดค้านนโยบาย ยุบโอน ข้าราชการกิจของรัฐบาล ปี 2528 การเคลื่อนไหวคัดค้านกรณีการปลดผู้นำแรงงานออกจากการรถไฟปี 2528 และการเคลื่อนไหวเพื่อปรับโครงสร้างเงินเดือนพนักงานรัฐวิสาหกิจปี 2531
2. บทบาทในความรับผิดชอบต่อปัญหาของสังคม ได้แก่ การคัดค้าน การปรับราคา น้ำมัน ปี 2523 และการคัดค้านการปรับอัตราค่าโดยสารรถประจำทาง ปี 2524
3. บทบาทในความรับผิดชอบต่อปัญหาของประเทศชาติ ได้แก่ การเคลื่อนไหวคัดค้านร่างกฎหมาย เจนส์กินส์บิลล์ ของสหรัฐอเมริกา ปี 2528 และการเคลื่อนไหวเพื่อคัดค้านกฎหมาย ฟาร์มแอก ของสหรัฐอเมริกา ปี 2529
4. บทบาททางการเมือง ได้แก่ การเคลื่อนไหวทางการเมือง ปี 2528 และการเคลื่อนไหวกรณีการจับกุมผู้ใช้แรงงานที่หัวพันในการก่อความไม่สงบ เมื่อ 9 กันยายน 2528

บทบาทและการเคลื่อนไหวดังกล่าวข้างต้นส่วนใหญ่จะมีบทบาทในการเสนอความเห็น และนโยบายต่อรัฐบาลมากกว่าที่จะเข้าเกี่ยวข้องกับนายจ้าง ทั้งนี้ เพราะสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย เป็นองค์การลูกจ้างในระดับชาติอีกทั้งกฎหมายแรงงานได้ระบุไว้ชัดว่า สภาองค์การลูกจ้างไม่มีหน้าที่ในทางเรียกร้องและเจรจาต่อรอง¹ แต่การเรียกร้องและเจรจาต่อรองนั้น เป็นหน้าที่โดยตรงของสหภาพแรงงานหรือสหพันธ์แรงงานเท่านั้น ซึ่งบทบาทและความเคลื่อนไหวดังกล่าวของสภาองค์การลูกจ้างในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ ผู้ศึกษาขนานแนวทางทฤษฎีการทำหน้าที่ของระบบการเมือง (Functional Theory of the Polity) ของอัลมอนด์ และโคลแมนมาเป็นแนวทางการวิเคราะห์ กล่าวคือ การเคลื่อนไหวจนได้รับความสำเร็จดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น นับว่าสภาองค์การลูกจ้างฯ ได้ทำหน้าที่ของส่วนที่เข้าไปในระบบการเมือง (Input) คือ การแสดงออกเพื่อรักษาผลประโยชน์ให้แก่สมาชิก ประชาชน ตลอดจนประเทศชาติ โดยการรวมกลุ่มของสมาชิกที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน (Interest Articulation and Aggregation) เพื่อให้รัฐบาลสนองความต้องการของกลุ่ม โดยการออกระเบียบข้อบังคับและการนำระเบียบมาปฏิบัติ (Rule Making and Application) อันเป็นส่วนที่ออกมา (Output) ของระบบการเมือง

การดำเนินงานของสภาองค์การลูกจ้าง เพื่อผลประโยชน์ของผู้ใช้แรงงานในด้านต่าง ๆ นั้นมิได้หยุดนิ่งตราบเท่าที่สถิติ เสรีภาพยังไม่ถูกปิดกั้น และมีการเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลาเพื่อเร่งรัดให้คณะกรรมการดังกล่าวปรับค่าจ้างให้สูงขึ้นอย่างเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงในทางเศรษฐกิจ เร่งรัดให้รัฐบาลออกกฎหมายประกันสังคม เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของผู้ใช้แรงงาน เป็นต้น

หากพิจารณาในแง่ความเป็นกลุ่มอิทธิพล หรือกลุ่มผลประโยชน์แนวทฤษฎีของเดวิด บี. ทูรแมน ที่กลุ่มผลประโยชน์เป็นกลุ่มที่มีสมาชิกมีทัศนคติร่วมกัน มีการเรียกร้องให้ปรากฏแก่กลุ่มอื่น ๆ ในสังคม และเมื่อใดที่กลุ่มได้เรียกร้องต่อสถาบันการเมืองก็จะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง และแนวความคิดของมอริส คูแวย์แยร์ ที่ว่า กลุ่มอิทธิพลไม่มีบทบาทในการมุ่งแสวงหาอำนาจทางการเมืองโดยตรง แม้จะมีอิทธิพลต่อศูนย์อำนาจทางการเมือง แต่ก็อยู่ภายนอกศูนย์แห่งอำนาจ

¹ วารสารแรงงานสัมพันธ์ ปีที่ 20 ฉบับที่ 1-2 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2521) : 2.

สภาองค์การลูกจ้างฯ เป็นองค์การของผู้ใช้แรงงานสหภาพแรงงานจำนวนหนึ่ง มีการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายแรงงาน มีลักษณะเป็นองค์การที่ถาวรและต่อเนื่อง เป็นองค์การที่มีลักษณะค่อนข้างเป็นประชาธิปไตย คือ จัดตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจของสหภาพแรงงานจำนวนหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาชิก ดังนั้นจึงมีลักษณะใกล้เคียงกลุ่มผลประโยชน์ตามแนวความคิดของเดวิด บี. ทูแมน และบทบาทการเคลื่อนไหวส่วนใหญ่เป็นการเรียกร้องต่อรัฐบาลซึ่งเป็นสถาบันการเมือง โดยเฉพาะคณะรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย กรมแรงงาน เป็นต้น ดังนั้นจึงเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองด้วย (Political Interest Group) แต่ก็มีได้แสวงหาอำนาจทางการเมืองโดยตรง ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าใกล้เคียงกับกลุ่มอิทธิพลตามที่มอร์ริส ดูแวย์แยร์ อธิบายไว้

สภาองค์การลูกจ้างฯ จัดเป็นกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลประเภทกลุ่มสมาคม (Associational Group) ตามที่กาเบรียล เอ. อัลมอนต์ แบ่งไว้ กล่าวคือ มีขนาดใหญ่ ประกอบด้วย 109 สหภาพแรงงาน และ 2 สหพันธ์แรงงาน มีสมาชิกหลายหมื่นคน มีคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ดำเนินงานเป็นการต่อเนื่อง มีจุดประสงค์ที่แน่นอนชัดเจน ดังที่จดทะเบียนไว้กับกรมแรงงานตามที่กฎหมายกำหนด มีการจัดองค์การอย่างมีระบบและมีการเป็นระเบียบและมีการแบ่งหน้าที่ตามความชำนาญเฉพาะอย่าง เช่นการแบ่งหน้าที่ของกรรมการ

แต่มีข้อสังเกตที่น่าจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเป็นกลุ่มผลประโยชน์ของสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย ตรงทั้งงบประมาณในการบริหารสถาบันเมื่อเราพิจารณาเรื่องการเงินโดยเทียบ รายได้กับรายจ่ายของสภาแล้วปรากฏว่ารายจ่ายมีมากกว่ารายได้ ในเมื่อเกิดปัญหาอย่างนี้ขึ้นแล้วคงมีหลายคนตั้งคำถามว่า ทำไมสภาอยู่ได้ จากการสัมภาษณ์คณะกรรมการบริหารสภาทำให้ทราบว่า สภาฯ ได้รับเงินช่วยเหลือจากองค์การแรงงานข้ามชาติ แต่ไม่สามารถเปิดเผยจำนวนเงินได้ เช่น จากสถาบันการศึกษาแรงงานเสรีอเมริกัน (Asian American Free Labor Institute: AAFLI) ซึ่งเป็นสถาบันทางวิชาการของสหพันธ์แรงงานแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา (AFL-CIO) ซึ่ง AAFLI นั้นมักจะถูกมองว่าเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐบาลอเมริกัน ที่รับเงินช่วยเหลือจาก CIA โดยมีจุดประสงค์แท้จริงของการจัดตั้ง AAFLI ก็เพื่อป้องกันการขยายอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์ นอกจากนี้ยังรับเงินช่วยเหลือจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของสหประชาชาติโดยวัตถุประสงค์หลักของ ILO เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ให้มีมาตรฐานความเป็นอยู่ดี มีสภาพในการทำงานและรายได้เป็นที่น่าพอใจ และมีการทำงานเท่าที่เหมาะสม

ปัจจัยนี้เองน่าจะส่งผลต่อการดำเนินการของสภา ที่อาจจะถูกครอบงำโดยองค์กร
แรงงานข้ามชาติดังกล่าว โดยการครอบงำแนวความคิดของผู้นำสภา และอาจขึ้นากการปฏิบัติ
การ ซึ่งนับว่าเป็นอันตรายต่อประเทศชาติและผู้ใช้แรงงานเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ยังอาจ
สะท้อนภาพในทางลบให้ แก่สภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทยอีกด้วยที่อาจถูก
กล่าวหาว่าไม่ช่วยตัวเองได้แต่แบมือขอ หรือคอยให้คนอื่นช่วยเหลือเป็นเด็กทารกที่เลี้ยงไม่โต

แต่อย่างไรก็ตามการรวมกลุ่มของสหภาพและสหพันธ์การรวมกลุ่มของสหภาพแรงงาน
และสหพันธ์แรงงาน เป็นสภาองค์การลูกจ้างนับเป็นแบบฝึกหัดประชาธิปไตย กล่าวคือ สมาชิกและ
กรรมการมีโอกาสฝึกฝนการแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมและที่ชุมนุมสาธารณะ ทำให้รู้จักประนี
ประนอมผ่อนสั้นผ่อนยาว รู้จักแก้ไขปัญหาคด้วยเหตุผลการเข้าเป็นสมาชิกและกรรมการของสภา
องค์การลูกจ้างฯ ก็เป็นโอกาสในการดำเนินชีวิตแบบประชาธิปไตยหลายประการ เช่น การมี
เสรีภาพในการเข้าเป็นสมาชิก และการลาออกจากสภาองค์การลูกจ้างฯ มีโอกาสเรียนรู้การ
จัดการภายในสภาองค์การลูกจ้างฯ และการดำเนินงานร่วมกับคนอื่น โดยต้องฝึกหัดควบคุมใจตนเอง
ให้ยอมรับเสียงข้างมาก ให้ทนต่อความเห็นที่แตกต่างไปได้ เป็นการลดความรู้สึกเป็นศัตรูต่อผู้มีความ
เห็นขัดแย้ง และรู้จักตกลงโดยสันติวิธี เมื่อเกิดปัญหาขัดแย้งโอกาส เช่นที่กล่าวนี้กรรมการสภา
องค์การลูกจ้างฯ จะได้ประสบเสมอทุกครั้งที่มีการประชุมกรรมการซึ่งใช้การลงมติโดยการออกเสียง
นับเสียงข้างมากเป็นการตัดสินใจเด็ดขาด เหล่านี้นับเป็นโอกาสของการเรียนรู้ทางการเมือง (Political
Socialization) ในวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย โดยเป็นผู้เข้าร่วมมีบทบาททางการเมือง
(Political Recruitment Process) ทำให้สมาชิกและกรรมการสภาองค์การลูกจ้างฯ เข้าใจ
การเมืองลึกซึ้งขึ้น และมีทัศนคติทางการเมืองที่เรียกว่า "บุคลิกทางการเมือง" ชัดเจนและถาวร
กว่าเดิม ²

กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลมีความสำคัญต่อการเมืองแบบประชาธิปไตยอยู่ไม่น้อย
คือ เป็นช่องทางในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ³ (Political

² กมล สมวิเชียร, ประชาธิปไตยกับสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช,
2516), หน้า 13-16.

³ จรุณ สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ภาคพิสดาร (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช,
2518), หน้า 144-146.

Participation) สภาองค์การลูกจ้างฯ ในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพล ได้เป็นช่องทางในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของสมาชิกโดยทำหน้าที่แทนสมาชิกจำนวนหลายหมื่นคน ซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกันได้แสดงออกซึ่งความต้องการของตนให้เป็นที่ปรากฏแก่รัฐบาล หรือสาธารณชน ดังที่มีการยื่นข้อเรียกร้อง, เสนอแนะความคิดเห็นถึงคณะรัฐมนตรีหลายครั้ง ซึ่งลักษณะดังกล่าว สภาองค์การลูกจ้างฯ ทำหน้าที่เป็นกันชนระหว่างประชาชนกับรัฐบาล นำความต้องการที่ผ่านการกลั่นกรองแล้วให้เป็นที่เรียบร้อยและมีความชัดเจน มีเหตุผลมาแสดงต่อหน่วยงานของรัฐบาลแทนที่จะเกิดการประจันหน้าโดยตรงระหว่างกลุ่มชน (Mass) กับรัฐบาล ซึ่งอาจทำให้เกิดความวุ่นวาย

ถ้าจะพิจารณาในแง่ปฏิกริยาสัมพันธ์ (Interacti๑๓) ในระบบการเมือง สภาองค์การลูกจ้างฯ ได้ทำหน้าที่ในส่วนที่เป็นพลังเคลื่อนไหว (Dynamics) นำข้อเสนอ และในระบบการเมืองเป็นการแสดงออกเพื่อรักษาผลประโยชน์ของสมาชิก (Interest Articulation) ในรูปของการรวมกลุ่ม เป็นองค์การโดยสมาชิกสภาองค์การลูกจ้างฯ ซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกัน (Interest Aggregation) และด้วยการสื่อสารทางการเมือง (Political Communication) ให้รัฐบาลทราบโดยวิธีการต่างๆ เช่น การยื่นข้อเรียกร้องเป็นหนังสือ การให้สัมภาษณ์เผยแพร่ผ่านสื่อมวลชน และการจับกลุ่มชุมนุมเคลื่อนไหวให้เป็นที่ประจักษ์ เหล่านี้เป็นส่วนที่ใส่เข้าไป (Input) เพื่อสร้างความกดดัน (Pressure) ต่อสถาบันปกครองเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยการออกระเบียบข้อบังคับ (Rule Making) เพื่อให้มีการนาระเบียบข้อบังคับไปใช้ปฏิบัติ (Rule Application) และเพื่อให้มีการตัดสินชี้ขาดให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ (Rule Adjudication) เหล่านี้นับเป็นส่วนที่เป็นผลออกมา (Output) ในระบบการเมืองสภาองค์การลูกจ้างฯ ได้ทำหน้าที่ Input ให้รัฐบาลทำหน้าที่ Output หลายครั้งที่สนองความต้องการของสมาชิกสภาองค์การลูกจ้างฯ นับเป็นปฏิกริยาสัมพันธ์ของส่วนต่างๆ ในระบบการเมืองได้ทำหน้าที่แล้ว โดยการเริ่มต้นจากกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล ซึ่งในที่นี้คือ สภาองค์การลูกจ้างฯ

การที่สภาองค์การลูกจ้างฯ ก่อตัวขึ้นได้อย่างไรและแสดงบทบาทได้มากมายกว้างขวางตามที่กล่าวมาแล้วจะเป็นไปตามสมมุติฐานหรือไม่ จะพิจารณาเป็นข้อๆ ตามลำดับต่อไปนี้

ปัจจัยในการแสดงบทบาทของสภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทย

ปัจจัยแรก เกิดจากผู้นำที่เข้มแข็ง ผู้นำสภาองค์การลูกจ้าง หมายถึง กรรมการบริหารทั้งคณะ 39 คน แต่ในที่นี้จะพิจารณาจาก 33 คน ที่ตอบแบบสอบถามกลับคืนมา คณะกรรมการบริหารได้แสดงบทบาทในการต่อสู้เรียกร้องอย่างเข้มแข็ง เพื่อแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์

ของสมาชิกทั้งใน เรื่องค่าจ้างและสภาพการทำงาน คัดสรรของผู้ใช้แรงงาน รวมทั้งบทบาทในความรับผิดชอบต่อปัญหาของสังคม ประเทศชาติ และบทบาททางการเมือง คุณงานความดี เหล่านี้ส่งผลให้ผู้นำของสภาองค์การลูกจ้างฯ ในอดีตถึงปัจจุบันบางคนได้รับการแต่งตั้งให้เป็นวุฒิสมาชิก จึงน่าจะเป็นส่วนที่ทำให้มีบทบาทต่อการผลักดันให้รัฐบาลออกกฎหมาย เหยียบข้อบังคับที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ใช้แรงงานและประชาชนโดยทั่วไป

การที่ผู้นำสภาองค์การลูกจ้างฯ มีความเข้มแข็ง เพราะเหตุใดนั้น น่าจะมีปัจจัยจากตัวผู้นำจากภูมิลำเนา กล่าวคือ (Background) ที่ได้ศึกษามาแล้ว เช่น ด้านอายุ พบว่ากลุ่มคนอยู่ในวัยหนุ่มสาวด้านการศึกษาร้อยละเป็นระดับ ม.3, มศ.3 และส่วนหนึ่งก็มีระดับอาชีวศึกษา ปริญญาตรี และสูงกว่าปริญญาตรี ซึ่งแสดงถึงระดับสติปัญญาและความรู้ว่าจะอยู่ในระดับค่อนข้างสูง เมื่อเทียบจากกรรมกรทั่วไป ซึ่งร้อยละ 80 มีการศึกษาประถมปีที่ 1-4⁴ และผู้นำสภาองค์การลูกจ้างฯ มีอายุงานส่วนใหญ่ 16-20 ปี ซึ่งนับว่ามีประสบการณ์ในงานประจำเป็นเวลายาวนานไม่น้อย เหล่านี้เป็นปัจจัยสนับสนุนให้ผู้นำสภาองค์การลูกจ้างฯ สามารถแสดงบทบาทอย่างเข้มแข็งและสามารถสนองตอบต่อความต้องการของสมาชิกได้เป็นอย่างดี

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้กลุ่มผู้นำมีความผูกพันหรือรับผิดชอบต่อการทำหน้าที่ตามบทบาทก็คือ ผู้นำทั้งหมดมาจากการเลือกตั้ง โดยสมาชิกซึ่งมีขึ้นทุกๆ 2 ปี ตามวิธีทางแบบประชาธิปไตย หากบุคคลในกลุ่มผู้นำไม่ทำหน้าที่ให้เข้มแข็งแล้วก็ อาจไม่ได้รับเลือกตั้งซึ่งแม้จะลงสมัครรับเลือกตั้งอีก บางครั้งผู้ที่รู้ตัวว่าไม่อาจทำหน้าที่กรรมการ สภาองค์การลูกจ้างฯ ได้เต็มที่ เพราะภาระส่วนตัวก็ดี หรือเพราะสาเหตุอื่น ๆ ก็ดี ก็มักจะถอนตัวจากการเป็นกรรมการโดยไม่สมัครซ้ำ ดังนั้นกรรมการเก่าก็ดี ใหม่ก็ดี ที่สมัครและได้รับเลือกตั้ง ก็มักจะทำหน้าที่อย่างเข้มแข็งในการแสดงบทบาทรักษาหรือแสวงหาผลประโยชน์ของสมาชิก

สำหรับปัจจัยภายนอกนั้นน่าจะมาจากการมีผู้สนับสนุนที่มีอำนาจทางการเมือง (Back up) ซึ่งในเรื่องนี้พิจารณาจากการได้รับตำแหน่งวุฒิสมาชิกของผู้นำสภาองค์การลูกจ้างดังกล่าว หลายคนรวมทั้งตัวผู้นำสภาองค์การลูกจ้างฯ คนอื่นที่ข้อสังเกตว่ามั่น เป็นรางวัลทางการเมือง (Political reward) ที่ถูกมอบให้จากการเข้าไปรับใช้ทหารและรัฐในการกำราบฐานอำนาจ

⁴ ฝ่ายวิจัยแรงงาน กรมแรงงาน "สภาพการทำงาน รายได้ และการครองชีพของ คนงานไม่มีฝีมือ" วารสารแรงงานสัมพันธ์, ปีที่ 15 (ฉบับเดือนพฤษภาคม) : 13.

ซึ่งในหลาย ๆ ประเทศผู้นำทหารได้ให้ความสนใจเรื่องเหล่านี้ โดยการดึงเอากลุ่มพลเรือนอื่น ๆ เข้าร่วมในลักษณะของการระดม (Mobilized Participation) เช่น ในกรณีการปกครองของเปรูของเวลลาสโก (Velasco) และเบอร์มิวดา (Bermudez) ในช่วงปี 1968-1973 เพื่อความสนับสนุนจากกรรมกรและชาวนา เช่น ได้จัดตั้งหน่วยงานที่เรียกว่า SIMAMOS เพื่อให้ความรู้ทางการเมืองจากประชาชน และเป็นเครื่องมือระดมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเพื่อฐานอำนาจของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลไทยโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้ใช้วิธีการในลักษณะนี้มาแล้วในอดีต กล่าวคือมีการตั้งสมาคมกรรมกรไทย เพื่อเป็นฐานอำนาจของตน สำหรับในปัจจุบันรัฐบาลและกองทัพมีหน่วยงานในลักษณะดังกล่าวอยู่มากมายที่สำคัญที่จะกล่าวถึงในที่นี้คือ กอ.รมน. (กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน) ซึ่งกองทัพบกนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างสำคัญคือต้องงานของ กอ.รมน. เพราะเจ้าหน้าที่ระดับสูงของ กอ.รมน. กับกองทัพบกเป็นคนๆ เดียวกันทั้งสิ้น

กอ.รมน. ได้จัดตั้ง "องค์การแรงงานเพื่อประชาธิปไตย" ขึ้น ส่วนจุดมุ่งหมายนั้นไม่เป็นที่เปิดเผยแต่บ่งจะคาดเดาได้ก็คือ เพื่อต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ที่อาจเข้ามาเผยแพร่ลัทธิในหมู่ลูกจ้าง กรรมกร นอกจากนี้ กอ.รมน. ได้มีกิจกรรมหลายอย่างในด้านการจัดอบรมด้านแรงงานและความมั่นคงของชาติให้แก่ผู้นำแรงงานอยู่บ่อยๆ ซึ่งบทบาทของกอ.รมน. ในการขึ้นนำ ผู้นำแรงงานเห็นได้ชัดในยุคลหลัง 6 ตุลาคม 2519 โดยผู้นำแรงงานบางส่วนได้ถูกรวบงำโดยมักจะว่ากันในเชิงเปรียบเทียบว่าผู้นำคนใด เป็นพวกเหยี่ยว คนใด เป็นพวกแมวร่วม การต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ จนในที่สุดก็ได้กล่าตัวมาเป็นแนวร่วมชั้นต้นๆ ของการปฏิบัติการทางการเมือง ผลของการมีสายสัมพันธ์แบบแนบแน่นเกินไป ทำให้ผู้นำแรงงานหลายคนรวมทั้งผู้นำสภาฯ เข้าไปมีส่วนร่วมในการเคลื่อนไหวทางการเมือง อย่างเช่นกรณี สนับสนุนกองทัพก็มีผล เอกอภิตตย์ กำลังเอกในการเคลื่อนไหวทางการเมืองปี 2526 ในเรื่องที่กองทัพขอเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นเกี่ยวกับการเลือกตั้ง จากการเลือกตั้งแบบรวมเขตหมายเลขเดียว เป็นแบ่งเขตเรียงหมายเลข, วุฒิสมาชิกมีสิทธิเช่นเดียวกับ สส. และให้ข้าราชการของรัฐ และพนักงานรัฐวิสาหกิจดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองได้ ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อความรู้สึกของคนทั่วไปที่รักและศรัทธาประชาธิปไตย การกระทำดังกล่าวเท่ากับว่าเป็นการสนับสนุนการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของทหาร เท่ากับว่าเป็นการสนับสนุนระบอบเผด็จการและเป็นฐานกำลังทางการเมืองของกองทัพและรัฐ

และเหตุการณ์อีก เหตุการณ์ที่เป็นชื่ออีกอย่างมากมายในหมู่ที่ชี้แจงงานโดยทั่วไปก็คือที่ผู้นำของสภาองค์การลูกจ้างหลายคนถูกจับกุมในข้อหาบทญ 9 กันยายน 2528

ซึ่งลักษณะดังกล่าวน่าจะส่งผลต่อการดำเนินการของสภา ที่อาจจะถูกใช้ เป็นเครื่องมือ
 ใหว่ทางการเมืองของสถาบันทหารและข้าราชการประจำแทนที่จะเป็นตัวแทน เพื่อคุ้มครองและ
 แรงงานผลประโยชน์ให้แก่สมาชิกผู้ใช้แรงงานซึ่งเป็นผู้ที่ด้อยในด้านการศึกษาซึ่งปฏิบัติตามผู้นำ
 เพราะฉะนั้นผู้นำสภา ควรอย่างยิ่งที่จะตระหนักถึงข้อนี้ให้ดี เพราะผู้นำมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อ
 ความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของสภา

ปัจจัยที่สอง เกิดจากความเข้าใจในหลักการและรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การ
 ลูกจ้างฯ ถือว่าความเข้าใจในหลักการและรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของสมาชิกเป็นเรื่องสำคัญ และระบุไว้
 เป็นวัตถุประสงค์ข้อหนึ่งของสภาองค์การลูกจ้างฯ ที่ว่า "จัดและส่งเสริมการศึกษาและการ
 แรงงานสัมพันธ์" ^๕

เรื่องการแรงงานสัมพันธ์ จะนำมาซึ่งความรู้เกี่ยวกับหลักการและวิธีการของระบบ
 สหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน และสภาองค์การลูกจ้าง ตลอดจนวิธีการของระบบขององค์การลูกจ้างฯ
 ดังกล่าวว่าจะทำประโยชน์ให้กับลูกจ้างกรรมกรได้อย่างไรบ้างตามหลักการนั้น

เมื่อคนงาน กรรมกร เข้าใจหลักการขององค์การลูกจ้างฯ ว่ามีวัตถุประสงค์ในการให้
 การคุ้มครองผลประโยชน์ในการทำงาน และเพื่อสวัสดิการของลูกจ้าง เพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่
 และการดำรงชีวิตที่ดีขึ้นของคนงาน เป็นหลักประกันสิทธิโดยธรรมชาติของมนุษย์และเพื่อให้คนงาน
 ได้แสดงออกซึ่งความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองโดยอิสระพอสมควร เมื่อ
 คนงาน เข้าใจหลักการดังกล่าวก็เห็นจำเป็นในการเข้าเป็นสมาชิกขององค์การลูกจ้างฯ ในทางตรงกัน
 ข้าม เมื่อคนงานกรรมกรไม่เข้าใจในหลักการของระบบขององค์การลูกจ้างฯ แล้วก็ไม่เห็นความจำเป็นใน
 การเข้าเป็นสมาชิกขององค์การลูกจ้างฯ เพราะเห็นว่าจะต้องเสียค่าบำรุงโดยใช่เหตุและยังอาจถูก
 พังเล็งจากนายจ้างว่าเป็นพวกหัวแข็งอีกต่างหาก

สภาองค์การลูกจ้างฯ ตระหนักถึงความสำคัญดังกล่าวจึงได้ดำเนินการอย่างมีระเบียบ
 แบบแผน และได้กำหนดงานต่างๆ ที่ต้องทำในเรื่องของการสร้างความเข้าใจในหลักการและรู้ถึง

^๕ ข้อบังคับสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่ม
 เติม 2521, 2524 และ 2526 หมวดที่ 2 ข้อ 8.

สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกโดยฝ่ายการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบและมีหน้าที่ดังต่อไปนี้ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ข้างต้น คือ ⁶

1. จัดและส่งเสริมการศึกษาและการแรงงานสัมพันธ์
2. จัดทำโครงการและหลักสูตรการให้การศึกษาแก่ผู้ใช้แรงงาน
3. จัดให้มีการศึกษาแก่สมาชิกและผู้ใช้แรงงานทั่วไป
4. จัดและส่งเสริมให้ผู้ใช้แรงงานและสมาชิกมีสำนึกร่วมกัน มีส่วนร่วมในขบวนการแรงงานและเสริมสร้างภาพพจน์และศรัทธาก่อสภากองค์การลูกจ้าง
5. จัดทำโครงการให้ทุนการศึกษาแก่สมาชิกและผู้ใช้แรงงานอื่น
6. จัดหาอุปกรณ์และเอกสารในการให้การศึกษา
7. ดูแลรักษาอุปกรณ์เครื่องมือ เครื่องใช้ในการจัดการศึกษาและการประชุมสัมมนา
8. เสนอหลักสูตรวิชาการแรงงานแก่สถาบันการศึกษาอื่น ๆ ให้เหมาะสมกับระดับการศึกษาและท้องถิ่น

และสิ่งที่สภาองค์การลูกจ้างฯ ได้ดำเนินงานไปแล้วในรอบปี 2531 ⁷ พอสรุปได้ดังนี้
สภาองค์การลูกจ้างฯ ได้จัดการอบรมสัมมนาในหลักสูตรแรงงาน เบื้องต้นและระดับกลาง โดยจัดอบรมสัมมนาที่สภาองค์การลูกจ้างฯ เองและตามกลุ่มย่านต่างๆ ตลอดจนสนับสนุนสหภาพแรงงานต่างๆ จัดการอบรมเอง ตามโครงการให้การศึกษาแก่ผู้ใช้แรงงานของฝ่ายการศึกษาโดยการสนับสนุนทุนดำเนินการจากสถาบันต่างๆ เช่น ออฟส์, เอฟอีเอส, สภาคริสตจักร, องค์กร ไอ.ซี. เอฟ.ที.ยู และองค์กรไอ.แอล.โอ. ดังนี้

- ก. จัดอบรมสัมมนาที่สภาองค์การลูกจ้างฯ จำนวน 8 ครั้ง
- ข. จัดอบรมสัมมนาที่ย่านพระประแดง หรือย่านสมุทรปราการ จำนวน 10 ครั้ง

⁶ สภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย, เอกสารในการประชุมใหญ่ปฏิบัติการ เสนอต่อการประชุมสัมมนาคณะกรรมการบริหาร เสนอที่โรงแรมไอร์แลนด์วิว พัทยา จ. ชลบุรี 7-9 กรกฎาคม 2532. (อัดสำเนา)

⁷ สภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย, เอกสารในการประชุมใหญ่ ประจำปี 2532 เสนอต่อที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปี 2532 เสนอที่โรงแรมรอยแยล กรุงเทพฯ 28 พฤษภาคม 2532. (อัดสำเนา)

- ค. จัดอบรมสัมมนาที่ย่านรังสิต หรือย่านนวนคร จำนวน 12 ครั้ง
- ง. จัดอบรมสัมมนาที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 3 ครั้ง
- จ. กำหนดจัดการสัมมนา ร่วมกับสภาองค์การลูกจ้างฯ สมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย จำนวน 2 ครั้ง

จากการดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นน่าเชื่อถือได้ว่าสมาชิกขององค์การลูกจ้างฯ มีความเข้าใจในหลักการและรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของสมาชิก ซึ่งจะสังเกตได้จากการที่สมาชิกของ สภาองค์การลูกจ้างฯ ได้ให้ความสนับสนุนอย่างเข้มแข็ง ทั้งในฐานะผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (Electors) จากการที่ได้ศึกษามาแล้วพบว่าจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง มีจำนวนที่มากพอสมควร ในฐานะของผู้สนับสนุน (Supporters) คือ ช่วยสนับสนุนทั้งด้านการเงินจากสมาชิกทั้งในรูปค่าสมัคร และเงินค่าบำรุง จึงทำให้การแสดงผลงานและการเคลื่อนไหวของสภาองค์การลูกจ้างฯ ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัจจัยที่สาม ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในลักษณะของประเทศด้วยพัฒนาอย่าง ประเทศไทย ที่กลุ่มชนชั้นปกครอง และกลุ่มข้าราชการ เป็นฝ่ายที่มีอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองอย่างสูง กลุ่มนายทุนก็มีภักศนิทิต์ เชื้อกับกลุ่มผู้ปกครองและข้าราชการเป็นพิเศษ ซึ่งหมายถึงการมีผลประโยชน์ใจจะต่อสู้กับกลุ่มผู้ปกครอง ข้าราชการ และนายทุนที่มีอิทธิพลทั้งทางด้านการเงินและทางการเมืองได้จะต้องมีความ เข้มแข็ง เหนียวแน่น เพียงพอในการรวมกลุ่ม ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ การรวมกลุ่มของนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ซึ่งสามารถผนึกกำลังกันได้ทั่วประเทศของประเทศไทย ในสมัยที่จอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร ยังมีอิทธิพลปกครองประเทศอยู่ความ เหนียวแน่นของกลุ่มนิสิตนักศึกษาขึ้นอยู่กับอุดมการณ์ร่วมกันในการต่อต้านความไม่เป็นธรรมต่างๆ ตลอดจนความพยายามให้รัฐบาลคืนอำนาจการปกครองให้กับประชาชน กลุ่มนิสิตนักศึกษาสามารถเป็นกลุ่มอิทธิพลมวลชนที่มีขนาดมหึมา ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน จนสามารถให้รัฐบาลปฏิวัติ ต้องหมดอำนาจลง ความเข้มแข็ง และเหนียวแน่น ในการรวมกลุ่มทำให้ผู้ปกครองและข้าราชการ ที่กุมอำนาจทางการเมืองอยู่ต้องยอมรับความต้องการและยินยอมให้ปฏิบัติตามความประสงค์ในที่สุด ในกรณีของสภาองค์การลูกจ้างฯ ต้องประสบกับปัญหาในเรื่องของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในอดีตที่ผ่านมา ดังจะสังเกตเห็นได้จากเรื่องราวดังต่อไปนี้

นับตั้งแต่ปี 2520-2524 สภาองค์การลูกจ้างฯ มีนายไพศาล ธวัชชัยนันท์ เป็นประธาน มาโดยตลอด แต่อย่างไรก็ตามในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้เกิดความแตกแยกกันในเรื่องแนว

ความคิด และวิถีทางในการปฏิบัติของบรรดาสมาชิก แม้ว่าขึ้นปลายแล้วก็ทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของกรรมกรผู้ซื้อแรงงาน โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม สำคัญคือ

1. กลุ่มนายไฟศาล ธวัชชัยนันท์ ซึ่งมีสหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวง สหภาพแรงงานการประปานครหลวง สหภาพแรงงานองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย สหภาพแรงงานกิจการเหล็กและโลหะ และสหภาพแรงงานในกิจการทอผ้าไหมย่านรังสิต เป็นผู้สนับสนุนสำคัญ

2. กลุ่มนายสวัสดิ์ ลูกโดด - นายอาหมัด ขามเทศทอง ซึ่งมีสหภาพแรงงานในกิจการขนส่ง สหภาพแรงงานธนาคารกรุงไทย และสหภาพแรงงานในโรงงานยาสูบ เป็นผู้สนับสนุนความขัดแย้งสำคัญของทั้งสองกลุ่มนี้ เนื่องจากแต่ละกลุ่มมีแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาแรงงานแตกต่างกันโดยกลุ่มนายไฟศาล เห็นว่าควรรักษาวิธีการสร้างความแข็งแกร่งให้สหภาพหรือที่เรียกว่า "ลัทธิสหภาพแรงงานซึ่งมีหลักการโดยสรุปดังนี้คือ

มีจุดประสงค์ เช่นเดียวกับแนวทางของระบบสหภาพแรงงานสากลของโลกเสรี ที่พัฒนาแล้วทางด้านตะวันตก คือต่อต้านการปกครองโดยปฏิกิริยาทหาร และระบอบเผด็จการทุกรูปแบบ เป้าหมายของแนวคิดตามระบบสหภาพแรงงานสมัยใหม่ ของแนวทางสากลในโลกเสรีที่ต้องการอยู่ร่วมกับนายทุน โดยการแบ่งปันผลประโยชน์จากการผลัดร่วมกันในระดับที่เป็นธรรม ไม่ปรารถนาที่จะเข้าร่วมด้านการเมือง" ส่วนกลุ่มนายสวัสดิ์ - นายอาหมัด เห็นว่าควรรักษาวิถีทางการเมือง เพราะเห็นว่าการที่จะพัฒนาหรือยกระดับความเป็นอยู่ของกรรมกรให้ดีขึ้น มีรายได้หรือค่าจ้างที่ดีขึ้น มีสวัสดิการดีขึ้นต้องอาศัยความร่วมมือและวิธีการทางการเมือง สหภาพแรงงานไม่ควรทำหน้าที่เพียงในขอบเขตที่เขาให้อ่านใจไว้ ซึ่งกลุ่มนายสวัสดิ์ - นายอาหมัด นี้ยังได้ร่วมกับนักการเมืองบางคน จัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมีชื่อว่า "พรรคแรงงานประชาธิปไตย" ด้วย ความขัดแย้งดังกล่าวได้รุนแรงและปรากฏอย่างเด่นชัดขึ้นในตอนที่จะมีการเลือกตั้งกรรมการบริหาร ในปี 2525 และเมื่อผลการเลือกตั้งปรากฏว่ากลุ่มนายสวัสดิ์ - นายอาหมัด เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง กลุ่มนายไฟศาล ก็ได้แยกตัวออกจากสภาองค์การลูกจ้างฯ ไปจัดตั้งเป็นองค์กรใหม่ชื่อว่า "สภาองค์การลูกจ้าง สมาพันธ์-แรงงานแห่งประเทศไทย" จึงเป็นผลให้สภาองค์การลูกจ้างฯ อ่อนกำลังลงไปมากและบทบาทก็ด้อยลงไป

อย่างไรก็ตามบทบาทของสภาองค์การลูกจ้างฯ ในช่วงปี 2529 เป็นไปในแนวทางที่ดีขึ้นหลังจากนายอาหมัด ขามเทศทอง ผู้นำลูกจ้างกลุ่มกรณมีส่วนพัวพันกับเหตุการณ์ก่อความไม่สงบ เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2528 ผู้นำคนใหม่ (ปัจจุบัน) นายทอง โพธิ์อาน ได้กล่าวอยู่เสมอว่าจะพยายามพรรค เพื่อให้ความรู้ด้านแรงงานแก่ลูกจ้างมากขึ้น และจะปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์

โดยทำความเข้าใจและให้ความร่วมมือกับนายจ้างมากขึ้น โดยเฉพาะเรื่องหลักการแรงงานสัมพันธ์
จะนำหลักการประนีประนอมมาใช้ เพื่อเป็นวิธีการช่วยชะลอการเลิกจ้าง

สำหรับความไม่ตกลงระหว่างสภาองค์การลูกจ้างฯ และสภาองค์การลูกจ้าง สมาพันธ์
แรงงานแห่งประเทศไทย ซึ่งเกิดขึ้นจากการที่นายอาหมัด ขามเทศทอง และนายสวัสดิ์ ลูกโดด
ได้เข้าแทนที่นายไพศาล ธวัชชัยนันท์ ในสภาองค์การลูกจ้างฯ หลังจากที่ย้ายหนง ได้ขึ้นเป็นผู้นำ
สภาทั้งสองแสดงออกว่าจะพยายามพัฒนาความสัมพันธ์ให้ดีขึ้น โดยสภาทั้งสองได้มีความร่วมมือกัน
ตั้งแต่ปี 2529 และต่อมาในปี 2530 ได้กำหนดเป้าหมายในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ร่วมกัน
ผลักดันในเรื่องกฎหมายประกันสังคม และในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำและเพื่อให้ความร่วมมือได้พัฒนาขึ้น
มากกว่าเดิมจึงได้กำหนดแนวทางและวิธีการของสภาทั้งสองขึ้น โดยกำหนดนโยบายสำหรับการ
ดำเนินดังต่อไปนี้

1. ผลักดันให้รัฐบาลออกกฎหมายประกันสังคมและกฎหมายอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อ
ผู้ใช้แรงงานโดยเร็ว
2. เคลื่อนไหวให้มีการแก้ไขปัญหาการจ้างงานระยะสั้น
3. คัดค้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เอกชน
4. เคลื่อนไหวให้มีการแก้ไขกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ใช้แรงงาน
5. เสริมสร้างและสนับสนุนบทบาทลูกจ้างในคณะกรรมการไตรภาคี
6. ผลักดันให้รับรองอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ
7. ผลักดันให้รัฐบาล เพิ่มมาตรการและการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองความปลอดภัย

และสุขภาพอนามัยในการทำงานให้แก่ลูกจ้าง

8. ขยายการจัดตั้งสหภาพแรงงานและสหกรณ์ในทุกกลุ่มสาขาอาชีพ
9. เสนอแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจที่ให้ประโยชน์ต่อผู้ใช้แรงงานและประชาชนส่วนใหญ่
10. ให้การศึกษาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมกับผู้ใช้แรงงาน
11. ให้ความร่วมมือกับรัฐบาลในการพัฒนาประเทศและสังคมโดยรวม
12. สนับสนุนส่งเสริมความรู้ ความสามารถ และความเสมอภาคให้แก่สตรีทุกสาขาอาชีพ
13. ส่งเสริมให้มีการป้องกัน คุ้มครองสิทธิ เด็กและเยาวชน
14. ส่งเสริมให้มีการร่วมกลุ่มสหภาพแรงงานตามประเภทกิจการเดียวกัน
15. ดำเนินการให้มีการรวมสองสภาเป็นสภาเดียวกันและส่งเสริมให้มีความเป็น

เอกภาพของขบวนการแรงงาน

16. ดำเนินการให้สภาองค์การลูกจ้างฯ ที่มีอยู่ในปัจจุบันรวมตัวกัน เป็นสภาองค์การลูกจ้างฯ เดียวกัน

17. ผลักดันให้รัฐบาลกระจายรายได้ อย่าง เป็นธรรม และยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นอย่างทั่วถึง

ภายใต้การนำของนายทอง น่าจะนำมาซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทั้งภายใน สภาองค์การลูกจ้างฯ เองและภายนอกสภา ซึ่งจะส่งผลให้สภาองค์การลูกจ้างฯ กลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็งมีอิทธิพลต่อนายจ้าง และแนวนโยบายของรัฐบาลมาโดยตรงนี้จึงเป็นเรื่องที่ปฏิเสธไม่ได้เลยว่าความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสมาชิกสภาองค์การลูกจ้างฯ เป็นปัจจัยในการกำหนดบทบาทของสภาองค์การลูกจ้างฯ

ปัจจัยที่สี่ ในคำรณพัฒนาการที่ต่อเนื่องกันของสภาองค์การลูกจ้างฯ นับว่าเป็นเรื่องที่มีชีวิตที่สภาองค์การลูกจ้างฯ มีการพัฒนาการที่ต่อเนื่องกันมาโดยตลอดนับแต่ปี 2530 - ปัจจุบัน ภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดวิธีการรวมตัวกันเป็นสภาองค์การลูกจ้างฯ ช่วง 10 ปีเศษที่ผ่านมา นับเป็นช่วงเวลาที่มิคุณค่า และยาวนานพอที่จะสร้างผู้นำแรงงานรุ่นใหม่ขึ้นมาแทนที่รุ่นเก่าที่ล้มหายตายจากไปเป็นจำนวนมาก ตลอดจนสร้างจิตสำนึกในเรื่องสิทธิและหน้าที่ของผู้ใช้แรงงานตามกฎหมายแรงงานซึ่งจะเป็นรากฐานด้านต่างๆ เกี่ยวกับสภาองค์การลูกจ้างฯ ซึ่งผลที่ตามมาก็คือ จะทำให้สภาองค์การลูกจ้างฯ มีฐานะรองรับซึ่งได้แก่ จำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้น เงินทุนในการดำเนินการที่ได้จากสมาชิกชำระค่าวารุงก็จะเพิ่มมากขึ้นตามมา อันจะส่งผลให้เกิดผลในเรื่องอิทธิพลต่อแนวนโยบายของรัฐทั้งการ เมืองและ เศรษฐกิจ การต่อสู้เพื่อค่าจ้างแรงงาน ความมั่นคงในการทำงาน ฯลฯ ของสภาองค์การลูกจ้างฯ ล้วนเป็นประสบการณ์ที่สะสมมานาน ทำให้สภาองค์การลูกจ้างฯ มองแง่มุมในการต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ของตนได้ทุกแง่ทุกมุม

ปัจจัยทั้งสี่ที่กล่าวมาข้างต้นล้วนแต่เป็นปัจจัยภายในสภาองค์การลูกจ้างฯ เอง สำหรับปัจจัยภายนอกสภานั้น ปัจจัยที่ส่งเสริมต่อการแสดงบทบาทของสภาองค์การลูกจ้างฯ ผู้ศึกษาข้อเสนอนี้ว่าเป็นเพราะช่วงเวลานี้ประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพในการทางการเมือง คือ ไม่ถูกจำกัดโดยกฎอัยการศึกหรือคำสั่งของรัฐบาลที่จำกัดเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการรวมกลุ่มชุมนุมทางการเมืองของประชาชนหรือกรรมกร เช่น ในตอนปลายของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ประมาณปี 2499-2500 ประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพในการทางการเมือง เช่น การพูด ไซต์ปาร์ควิจารณ์รัฐบาลได้โดยเสรี ระยะเช่นนี้กรรมกรสามารถแสดงบทบาทในการเรียกร้องได้อย่างกว้างขวาง

ในช่วงระยะเวลาภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง 14 ตุลาคม 2516 จนถึงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ซึ่งมีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ระยะ 3 ปีนี้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพทางการเมืองอย่างมากมายกว้างขวางอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน เกิดกลุ่มพลังต่างๆ มากมาย เช่น กลุ่มนักศึกษา กลุ่มชาวนา กลุ่มกรรมกร แสดงบทบาทเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง คือ เรียกร้องกับรัฐบาลบ่อยครั้ง ภาวะการณ์ทางการเมืองนี้ทำให้สภาองค์การลูกจ้างฯ ก่อตัวขึ้นอย่างเป็นทางการในปี 2521 เพราะในระยะภายหลังการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน กลุ่มพลังหรือกลุ่มผลประโยชน์ของกรรมกร คือ สหภาพแรงงานเท่านั้นที่ยังคงอยู่ และปรากฏว่าบทบาทเริ่มจำกัดลงทันทีด้วยคำสั่งต่างๆ จากรัฐบาล สิ่งเหล่านี้แสดงว่าภาวะการณ์ทางการเมืองซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกก็มีผลต่อการแสดงบทบาทของสภาองค์การลูกจ้างฯ ด้วย

ปัจจัยภายนอกอีกประการหนึ่ง คือ การที่สภาองค์การลูกจ้างฯ ได้ถูกยอมรับว่าเป็นองค์การของกรรมกรที่ถูกต้องตามกฎหมายโดยการมีมาตรการป้องกันมิให้สภาองค์การลูกจ้างฯ ถูกแทรกแซงโดยรัฐบาล นักการเมือง หรือนายจ้าง หรือบุคคลภายนอกโดยมีมาตรการทางกฎหมายเป็นต้นว่ามีบทลงโทษกำหนดไว้ในกฎหมายแรงงาน

ตัวอย่างคือ ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เฉพาะช่วงปี 2491 มุ่งองค์การของกรรมกรเกิดขึ้นโดยรัฐบาล เป็นผู้หนุนหลังหรือคนของรัฐบาลเป็นผู้บริหาร เช่น สมาคมกรรมกรไทย สหพันธ์กรรมกรสามล้อ ดังนั้นจึงขาดความเป็นอิสระ สมาชิกขาดความผูกพันในแง่ความรู้สึกเป็นเจ้าของต่อองค์การที่สำคัญคือ องค์การเหล่านี้ไม่อาจแสดงบทบาทในทางเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกได้ เพราะอยู่ในการกำกับโดยตรงและเต็มที่จากรัฐบาล ต่างจากองค์การกรรมกรภายใต้ พรบ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ที่กฎหมายแรงงานเหล่านี้ช่วยเป็นเกราะป้องกันการแทรกแซงดังกล่าว สภาองค์การลูกจ้างฯ จึงสามารถแสดงบทบาทในการแสวงหาและรักษาผลประโยชน์ของสมาชิก ซึ่งได้แก่ มวลกรรมกรผู้ใช้แรงงานได้อย่างเต็มที่

ปัจจัยภายนอก ประการสุดท้ายเห็นจะเป็นความสนับสนุนจากมหาชน เนื่องจากกลุ่มกรรมกรนั้นยังเป็นกลุ่มชนที่มีจำนวนน้อยในสังคมไทย ไม่อาจเทียบกับกลุ่มกรรมกรต่างประเทศที่อุตสาหกรรมเจริญรุ่งเรือง จนมีกรรมกรจำนวนมากดังนั้นจึงต้องหาความสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ เพื่อจะมีบทบาทเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็งขึ้นมาได้ เป็นสิ่งที่ปฏิเสธมิได้เลยว่าที่สภาองค์การลูกจ้างฯ ประสบผลสำเร็จในการเคลื่อนไหวแสดงบทบาทในหลายๆ เรื่องดังที่กล่าวมาแล้ว เช่น การคัดค้านการปรับราคาน้ำมันปี 2523 การคัดค้านการปรับอัตราค่าโดยสารรถประจำทางปี 2524 การเคลื่อนไหวคัดค้านร่างกฎหมายเงินสีกินส์บิลล์ของสหรัฐ

ปี 2528 และการเคลื่อนไหวเพื่อคัดค้านกฎหมาย ฟาร์มแอคของสหรัฐอเมริกา ปี 2529 ล้วนแต่ได้รับความสนับสนุนจาก นิสิตนักศึกษา ชาวไร่ชาวนา ประชาชนที่ได้รับผลกระทบกับปัญหาดังกล่าวโดยตรง

สรุปและข้อ เสนอแนะ

จากการศึกษาการก่อตัวและบทบาทของสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย ว่ามีการก่อตัวขึ้นได้อย่างไรและปัจจัยในการแสดงบทบาทต่างๆ พบว่าเป็นไปตามสมมุติฐานที่ตั้งไว้ เป็นส่วนใหญ่และพบอีกด้วยว่าสภาองค์การลูกจ้างฯ มีลักษณะ เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ค่อนข้างเข้มแข็ง นอกจากปัจจัยภายใน คือ ความเข้มแข็งของผู้นำ เพราะพื้นฐานแห่งผลประโยชน์อย่างเดียวกันและภูมิหลังของกลุ่มผู้นำ เช่น ระดับการศึกษา ระดับฝีมือ อายุ และอายุงาน ความเข้าใจในหลักการ และรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของสมาชิก ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และการพัฒนาการของกลุ่มที่ต่อเนื่อง แล้วก็พบว่าปัจจัยภายนอกคือ ท่าทีของรัฐบาลและสภาพการณ์ทางการเมือง ก็มีสนับสนุนให้สภาองค์การลูกจ้างฯ สามารถแสดงบทบาทมากมายกว้างขวางและเข้มแข็งได้

ในยุคที่ประเทศไทยกำลังจะกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ จะทำให้จำนวนของกรรมกรเพิ่มเป็นเงาตามตัว หากกรรมกรถูกกดขี่ทั้งในด้านค่าแรงและสภาพการทำงานแล้วจะเกิดปัญหาความเดือดร้อนที่กดดันอยู่ สภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงานและสภาองค์การลูกจ้างฯ จะเป็นองค์การกรรมกรที่ช่วยให้กรรมกรสามารถต่อสู้อยู่ในระเบียบแบบแผน เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น ถ้าปราศจากองค์กร เหล่านี้ เสียแล้วกรรมกรก็อาจถูกกดขี่อย่างรุนแรงและเป็นเวลายาวนาน เมื่อใดที่กรรมกรมีเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความต้องการได้ กรรมกรที่ขาดองค์กรก็จะกลายเป็นกลุ่มชนที่มีแรงผลักดันมากมายและไม่เป็นระเบียบ อาจกลายเป็นกลุ่มชนบ้าคลั่งที่เผชิญหน้ากับนายจ้างหรือรัฐบาล เป็นกลุ่มที่ยากที่จะติดต่อเจรจาทำความตกลงด้วย บังเกิดความวุ่นวายไร้ระเบียบในบ้านเมือง และอาจกลายเป็นข้ออ้างในการทำการปฏิวัติรัฐประหารได้ นั้นหมายถึงอายุของระบอบประชาธิปไตยต้องสั้นตามไปด้วย เมื่อคำนึงถึงข้อนี้ เหตุผลส่วนก็ควรที่จะส่งเสริมให้องค์การของกรรมกรทุกระดับ โดยเฉพาะสภาองค์การลูกจ้างฯ ซึ่งเป็นองค์การระดับชาติได้มีโอกาสให้ได้มีเวลาในการพัฒนาไปตามความต้องการของกรรมกรเอง จนสามารถเติบโตใหญ่เข้มแข็งเป็นที่พึ่งอันแท้จริงของกรรมกรเป็นตัวแทนในการประสานประโยชน์ระหว่างกรรมกรกับนายจ้างได้สภาพความวุ่นวายก็อาจจะลดน้อยลง

และในฐานะของสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทยก็ต้องพยายามพึ่งตัวเองให้ได้การที่ผู้นำพาตนเอง และผู้ชี้แรงงาน เพื่อเป็นฐานหรือเครื่องมือทางการเมืองนั้น เป็นจุดที่อันตรายต่อการพัฒนาให้สภาองค์การลูกจ้างฯ กลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็งเทียบเท่ากลุ่มผลประโยชน์ในกลุ่มประเทศตะวันตกได้ นอกจากนี้การรับเงินทุนช่วยเหลือจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่สภาฯ จะต้องตระหนักถึงวัตถุประสงค์แอบแฝงขององค์การนั้นๆ ที่มีส่วนในการครอบงำ แนวความคิดและอาจจะทำให้สภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทยขาดความเป็นอิสระไป

แต่อย่างไรก็ตาม การรวมกลุ่มกันของสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทยก็นับว่าเป็นโอกาสหรือแบบฝึกหัด ประชาธิปไตย กล่าวคือ สมาชิกและกรรมการมีโอกาสฝึกฝนการดำเนินชีวิตแบบประชาธิปไตยหลายประการ และถ้าหากผู้นำสภาองค์การลูกจ้างซึ่งมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของสภาฯ ได้ตระหนักถึงจุดอ่อนในการพัฒนาความเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็งของสภาแล้วและได้ปรับปรุงแก้ไขจุดอ่อนดังกล่าวก็เป็นที่ยืนยันว่าสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทยจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็งกว่าที่เป็นอยู่เป็นอย่างแน่นอน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย