

บทวิเคราะห์การก่อตัวและบทบาททางการเมือง  
ของสหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวง



จากการศึกษาการก่อตัวและบทบาททางการเมืองของสภพ. ตั้งแต่ปี 2515 ถึงปี 2519 ในบทที่แล้วมา ก็พอจะศึกษาวิเคราะห์ว่าสภพ. ก่อตัวขึ้นเป็นกลุ่มอิทธิพลที่มีบทบาทในการต่อสู้เรียกร้องใ้ความีลักษณะเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ดังนี้

ในประการแรกการพิจารณาในแง่ความเป็นกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์แนวทฤษฎี ของ เควิก บี. ทูแมน ที่ว่ากลุ่มผลประโยชน์เป็นกลุ่มที่สมาชิกมีทัศนคติร่วมกัน มีการเรียกร้องให้ปรากฏแก่กลุ่มอื่น ๆ ในสังคม และเมื่อใดที่กลุ่มใดเรียกร้องต่อสถาบันการเมืองก็จะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองและแนวความคิดของมอริส คูแวย์แยร์ ที่ว่า กลุ่มอิทธิพลไม่มีบทบาทในการมุ่งแสวงหาอำนาจทางการเมืองโดยตรง แมจะมีอิทธิพลต่อศูนย์ของอำนาจทางการเมือง แต่ก็อยู่ภายนอกศูนย์แห่งอำนาจ

สภพ. เป็นสมาคมของพนักงานระดับตำแหน่งต่ำกว่ารองหัวหน้าแผนกในการไฟฟ้านครหลวง มีการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายแรงงาน มีลักษณะเป็นองค์การที่ถาวรและต่อเนื่อง เป็นองค์การที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย คือจัดตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจของพนักงานพน. โดยมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาชิกในวิธีการร่วมเจรจาต่อรอง ดังนั้นจึงมีลักษณะเป็นกลุ่มอิทธิพลตามแนวความคิดของเควิก บี.ทูแมน และเนื่องจากบางครั้งสภพ.ได้เรียกร้องต่อสถาบันการเมืองคือรัฐบาล โดยเฉพาะคณะรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง และกรมแรงงาน ในการเรียกร้องครั้งที่ 2 ครั้งที่ 3 และครั้งที่ 5 ดังนั้นจึงเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองควย (Political interest group) และ

แม้อาจครั้ง สภพ. จะมีอิทธิพลต่อกันของอำนาจคือรัฐบาลอยู่บ้างในกรณีที่มีการเรียกรวม แต่ก็มีได้แสวงหาอำนาจการเมืองโดยตรง ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าเป็นกลุ่มอิทธิพลตามที่มอริส คูแรว์แยร์อธิบายไว้

สภพ. จะเป็นกลุ่มอิทธิพลประเภทใดใน 4 ประเภทที่ กาเบรียล เอ. อัลมอนต์ แบ่งไว้ ก็พิจารณาได้ว่าเป็นกลุ่มอิทธิพล ประเภทกลุ่มสมาคม ( Associational Group ) กล่าวคือ มีขนาดใหญ่ ประกอบด้วย สมาชิกประมาณ 6,000 คน มีกำลังเงินเข้มแข็งเพราะมีรายได้ค่าบำรุงจากสมาชิกสมาชิกประมาณเดือน มีคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ดำเนินงานเป็นการถาวรและต่อเนื่อง มีจุดประสงค์ที่แน่นอนชัดเจนตั้งที่จดทะเบียนไว้กับกรมแรงงานตามที่กฎหมายกำหนด มีการจัดองค์การอย่างมีระบบและเป็นระเบียบและมีการแบ่งหน้าที่ตามความชำนาญงานเฉพาะอย่าง เช่นการแบ่งหน้าที่ของกรรมการและเสมียน

และในบทที่ 1 ที่ได้หยิบยกทฤษฎีพหุนิยมมาพิจารณา ซึ่งในทฤษฎีนี้กล่าวถึงลักษณะพิเศษของกลุ่มที่จะเป็นปัจจัยอันหนึ่งในการผดุงส่งเสริมและรักษาความเป็นประชาธิปไตยดังนี้<sup>1</sup>

1. ก่อตัวและดำรงคงอยู่ ดำเนินการไปโดยเสรีและโดยสมัครใจ ( Voluntary Association )
2. ไม่ได้ก่อตัวและดำรงอยู่ได้ด้วยการอุปถัมภ์ ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยทางอ้อมจากรัฐ

---

<sup>1</sup> คร.บรรพต วีระสัยและสุชุม นวลสกุล, รัฐศาสตร์ทั่วไป (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2519) หน้า 352 - 359.

3. มีการจัดระเบียบบริหารที่เรียบร้อยพอควร เช่น มีการระบุตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ ในกลุ่ม มีการประชุมเพื่อปรึกษาหารือเป็นครั้งคราว มีการเปิดรับสมัครสมาชิกตามนัยแห่งวัตถุประสงค์ ซึ่งไม่เป็นภัยต่อสังคมส่วนรวม

เมื่อนำสภาพ. มาเปรียบเทียบกับลักษณะของกลุ่มทั้ง 3 ประการ สภาพ. ก่อตัวและดำเนินการโดยความสมัครใจของพนักงานผู้น้อยในการไฟฟ้านครหลวง โดยมีใต้อุปถัมภ์จากกลุ่มอื่น ๆ หรือสถาบันการปกครองใด ๆ และสภาพ. มีใต้อยู่ในการอุปถัมภ์ใด ๆ จากรัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งการอุปถัมภ์ด้านการเงิน เพราะสภาพ. มีรายได้จากค่าบำรุงจากสมาชิกเท่านั้น สภาพ. มีการจัดระเบียบบริหารภายในองค์การอย่างเป็นระเบียบ มีการระบุตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ ของกรรมการและมีการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตำแหน่งสำคัญ ๆ เช่น ประธาน รองประธาน เลขาธิการ เหรัญญิก นายทะเบียน กรรมการ รับเรื่องราวร้องทุกข์ เป็นต้น สภาพ. มีการประชุมกรรมการอยู่อย่างสม่ำเสมอประมาณเดือนละสองครั้งหรือมากกว่า และมีการรับสมาชิกตามที่กฎหมายกำหนดจนกระทั่งมีสมาชิกประมาณ 6,000 คน

การรวมกลุ่มของพนักงานกฟน. เป็นสภาพ. เป็นแบบฝึกหัดประชาธิปไตย กล่าวคือสมาชิกและกรรมการมีโอกาสฝึกฝนการแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมและที่ชุมนุมสาธารณะ ทำให้รู้จักประนีประนอมผ่อนสั้นผ่อนยาว รู้จักแก้ไขปัญหาควยเหตุผลหรือควยการเจรจาแทนการใช้กำลัง<sup>2</sup> ถึงที่สภาพ. ได้ใช้วิธีการเจรจาทรงในการยื่นขอเรียกร้องและการประชุมเจรจากับฝ่ายบริหารกฟน. เกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ การ

<sup>2</sup> ดูรายละเอียดกลุ่มผลประโยชน์ ในคร.บรรพต วีระสัย, เรื่องเดิม, หน้า 354 - 356.

เป็นสมาชิกและกรรมการสภพ. ก็เป็นโอกาสในดำเนินชีวิตแบบประชาธิปไตยหลายประการ เช่น การมีเสรีภาพในการเข้าเป็นสมาชิกของสภพ. และการลาออกจากสภพ. มีโอกาสเรียนรู้การจัดการภายในสภพ. การดำเนินงานร่วมกับคนอื่นโดยต้องฝึกหัดควบคุมใจตนเองให้ยอมรับเสียงข้างมาก ให้ทนต่อความเห็นที่แตกต่างไปได้ เป็นการลดความรู้สึกเป็นศัตรูต่อผู้มีความเห็นขัดแย้ง และรู้จักตกลงโดยสันติวิธีเมื่อเกิดปัญหาข้อขัดแย้ง โอกาสเช่นกล่าวนี้กรรมการสภพ. จะได้ประสบเสมอ ทุกครั้งที่มีการประชุมกรรมการซึ่งไร้อารมณ์โดยการออกเสียง นับเสียงข้างมากเป็นการตัดสินใจขาด เหล่านี้นับเป็นโอกาสของการเรียนรู้ทางการเมือง ( Political Socialization ) ในวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย โดยเป็นผู้เข้าร่วมมีบทบาททางการเมือง ( Political Recruitment Process ) ทำให้สมาชิกและกรรมการสภพ. เข้าใจการเมืองลึกซึ้งขึ้น และมีทัศนคติทางการเมืองที่เรียกว่า "บุคคลิกทางการเมือง" ชัดเจนและถาวรกว่าเดิม<sup>3</sup>

กลุ่มอิทธิพลมีความสำคัญต่อการเมืองแบบประชาธิปไตยอยู่ไม่น้อย คือเป็นช่องทางในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ( Political participation )<sup>4</sup> สภพ. ในฐานะกลุ่มอิทธิพลได้เป็นช่องทางในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของสมาชิก โดยทำหน้าที่แทนสมาชิกจำนวนประมาณหกพันคน ซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกัน ได้แสดงออกซึ่งความต้องการของตนให้เป็นที่ปรากฏแก่รัฐบาลหรือสาธารณชนซึ่งมีการยื่นข้อเรียกร้องจนเรื่องเข้าไปสู่ระดับที่ประชุมคณะรัฐมนตรีหลาย

<sup>3</sup> คุรายละเอียดยใน ดร.กมล สมวิเชียร, ประชาธิปไตยกับสังคมไทย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช , 2516) หน้า 13-16, 41-42,

<sup>4</sup> คุรายละเอียดยใน จรูญ สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ภาคพิศดาร (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช , 2518) หน้า 144 - 146.



ครั้ง ซึ่งลักษณะดังกล่าวสภาพ. ทำหน้าที่เป็นกันชนระหว่างประชาชนกับรัฐบาล นำความต้องการที่ผ่านการกลั่นกรองแล้วให้เป็นระเบียบและมีความชัดเจน มีเหตุผลมาแสดงต่อหน่วยงานของรัฐบาลหรือรัฐบาล แทนที่จะเกิดการประจันหน้าโดยตรงระหว่างกลุ่มชน (mass) กับรัฐบาล ซึ่งอาจทำให้เกิดการวุ่นวาย ดังเช่นปรากฏในสมัยรัฐบาล นายสัญญา ธรรมศักดิ์ และรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช

ถ้าจะพิจารณาในแง่ปฏิกริยาสัมพันธ์ (Interaction) ในระบบการเมืองสภาพ. ได้ทำหน้าที่ในส่วนที่เป็นพลังเคลื่อนไหว (Dynamics) นำข้อเรียกร้องสมาชิกรมาเสนอต่อหน่วยราชการหรือรัฐบาลอันเป็นส่วนปฏิบัติการ (Operation) ในระบบการเมือง เป็นการแสดงออกเพื่อรักษาผลประโยชน์ของสมาชิก (Interest Articulation) ในรูปของการรวมกลุ่มเป็นองค์การโดยสมาชิกสภาพ. ซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกัน (Interest Aggregation) และด้วยการสื่อสารทางการเมือง (Political Communication) ให้รัฐบาลทราบโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การยื่นข้อเรียกร้องเป็นหนังสือ การให้สัมภาษณ์เผยแพร่ผ่านสื่อมวลชน และการจับกลุ่มชุมนุมเคลื่อนไหวให้เป็นที่ประจักษ์ เหล่านี้เป็นส่วนที่ใส่เข้าไป (Input) เพื่อสร้างความกดดัน (Pressure) ต่อสถาบันปกครองเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยการออกระเบียบข้อบังคับ (Rule Making) เพื่อให้มีการนำระเบียบข้อบังคับไปใช้ปฏิบัติ (Rule Application) และเพื่อให้มีการตัดสินชี้ขาดให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ (Rule Adjudication) เหล่านี้นับเป็นส่วนที่เป็นผลออกมา (Output) ในระบบการเมือง สภาพ. ได้ทำหน้าที่ Input ให้รัฐบาลทำหน้าที่ส่วน Output หลายครั้งในรูปของมติคณะรัฐมนตรี และในรูปของความตกลงกับคณะกรรมการไฟฟ้านครหลวง ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลสำหรับการควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจ ผลของมติคณะรัฐมนตรีก็คือ ผลของข้อตกลงก็คือ เป็นส่วนสนองความต้องการของสมาชิกสภาพ. นับว่าปฏิกริยาสัมพันธ์ของส่วนต่าง ๆ ในระบบการเมืองได้ทำหน้าที่แล้ว โดยการเริ่มต้นจากกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลซึ่งในที่นี้คือสภาพ.

เมื่อนำ ส.ภ.พ. มาเปรียบเทียบกับลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ ที่ว่า<sup>5</sup>  
 "มักจะเชิดชูผู้มีอำนาจ... ชาติความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน... เรียกร้องอย่างเลื่อน  
 ลอย... มุ่งการบันเทิง" ก็จะทำให้ไม่ปรากฏว่ามีลักษณะดังกล่าว แต่ ส.ภ.พ. มี  
 ลักษณะเกือบตรงกันข้ามอยู่ทุกประการ

การที่ ส.ภ.พ. ก่อตัวขึ้นได้อย่างไรและแสดงบทบาทได้มากมายกว้างขวาง  
 ตามที่กล่าวมา จะเป็นไปตามสมมติฐานหรือไม่จะขอพิจารณาเป็นข้อ ๆ ตามลำดับข้อ  
 ไปนี้

### ปัจจัยในการก่อตัวของสหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวง

ปัจจัยเบื้องต้นสำหรับการก่อตัวของ ส.ภ.พ. คือการที่พนักงาน กฟน. ใน  
 ระดับผู้น้อยตั้งแต่ระดับหัวหน้าหมวดลงมาถึงระดับคนงานไม่มีฝีมือ (Unskilled  
 Labour) ซึ่งเป็นระดับต่ำสุด มีความรู้สึกร่วมกันในสถานภาพ (Sense of  
 a common status) กล่าวคือในเรื่องอัตราค่าจ้างและเงินเดือน โบนัส ที่รู้สึกว่า  
 น้อยเมื่อเปรียบเทียบกับของพนักงานที่อยู่ในระดับสูงกว่า และเมื่อเปรียบเทียบกับ  
 ค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้นในระยะเวลา 2501 - 2515 ซึ่งช่วงนี้ปราศจากสหภาพแรงงาน  
 ใดเรียกร้องค่าจ้างเพิ่มและรู้สึกร่วมกันอีกว่าควรได้สวัสดิการดีกว่าที่มีอยู่ ควรได้รับความ  
 ความเป็นธรรมจากผู้นบังคับบัญชาในเรื่องให้ทุนให้โทษ ควรได้รับโอกาสที่ดีขึ้นสำหรับ  
 ความก้าวหน้าในการทำงาน ความรู้สึกร่วมกันเหล่านี้ได้แสดงออกมาอย่างมากมาย  
 และชัดเจนในรูปของข้อเรียกร้องและข้อร้องทุกข์ของ ส.ภ.พ. ในระยะปี 2515 -  
 2519 ทั่วไประรณาวังละเอียกแล้วในบทก่อน ๆ

<sup>5</sup> คร. บรรพต วีระสัย, เรื่องเดิม, หน้า 360 - 362.

ความรู้สึกร่วมกันในสถานการณ์นี้เป็นปัจจัยที่ซ่อนเร้นอยู่ในขณะที่ภาวะการณ์ทางการเมืองไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงออกซึ่งความต้องการของตน เช่น ในระยะที่มีกฎอัยการศึก เมื่อทางราชการบ้านเมืองเปิดโอกาสให้กรรมกรมีสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย กรรมกรหรือพนักงานการไฟฟ้านครหลวงจึงกล้าแสดงออกซึ่งการรวมกลุ่มอย่างเปิดเผย โดยมีแรงกดดันจากความรู้สึกร่วมกันดังกล่าว จุดนี้เป็นจุดเริ่มแรกในการก่อตัว ดังนั้นการที่รัฐบาลยอมรับว่าสหภาพแรงงานเป็นองค์การที่ถูกต้องตามกฎหมาย รัฐบาลไม่กีดกันกิจกรรมของกลุ่มของกรรมกรควมมาตรการต่าง ๆ เช่น มาตรการค่านกฎหมาย จึงเป็นปัจจัยภายนอกที่ทำให้ ส.ภ.พ. สามารถก่อตัวขึ้นเป็นองค์การที่เปิดเผยได้ เมื่อก่อตัวขึ้นแล้ว ส.ภ.พ. ได้เจริญเติบโตขึ้นได้ทั้งการเพิ่มจำนวนสมาชิก กำลังเงิน กำลังเจ้าหน้าที่ประจำ และการจัดองค์การที่มีระเบียบ (Well-Organized) ได้ นั้น มีสาเหตุจากการแสดงบทบาทอย่างเข้มแข็งในการรักษาและแสวงหาประโยชน์ของสมาชิก พนักงาน ก.ฟ.น. จึงสมัครเป็นสมาชิกเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว หมายถึงการก่อตัวได้เจริญเติบโตขึ้น มีกำลังมากขึ้น การมีกำลังมากขึ้นทำให้พลังหรืออำนาจในการต่อรอง (Bargaining Power) ได้เพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว สามารถแสดงบทบาทที่เข้มแข็งได้ต่อไปอีก จะเห็นได้ว่าการก่อตัวและบทบาททั้ง 2 ส่วนนี้ได้เป็นปัจจัยของกันและกันอยู่อีกโสดหนึ่งด้วย

สรุปได้ว่าปัจจัยสำคัญในจุดเริ่มแรกของการก่อตัวคือ ท่าทีของรัฐบาลนั่นเองว่าจะกีดกันหรือส่งเสริมการมีสหภาพแรงงาน แต่เมื่อได้ก่อตัวเป็นสหภาพแรงงานแล้ว ปัจจัยที่ส่งเสริมให้การก่อตัวได้เจริญเติบโตขึ้นก็คือบทบาทของ ส.ภ.พ. เองที่สามารถสนองความต้องการของสมาชิกและพนักงาน ก.ฟ.น. ได้มาก ซึ่งมีผลทำให้จำนวนสมาชิกเพิ่มอันหมายถึงการมีกำลังเข้มแข็งขึ้นตามไปด้วย

#### ปัจจัยในการแสดงบทบาทของสหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวง

บทบาทนี้ ส.ภ.พ. ได้แสดงออกในรูปของการยื่นข้อเรียกร้องต่อฝ่ายบริหารของ ก.ฟ.น. เพื่อให้มีการเจรจาต่อรองร่วมตามขั้นตอนที่กฎหมายแรงงานกำหนดไว้



การเรียกร้องบางครั้งได้ขยายขอบเขตเป็นการเรียกร้องต่อรัฐบาล ซึ่งอาจจะเพราะ เป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารส่งปัญหาไปให้รัฐบาลช่วยพิจารณาแก้ไข หรือเป็นเพราะบาง ครั้ง ส.ภ.พ. ได้เรียกร้องต่อรัฐบาลโดยตรง เช่น การเรียกร้องครั้งที่สอง การ เรียกร้องต่อรัฐบาลนี้พิจารณาได้ว่า ส.ภ.พ. แสดงบทบาทในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ ทางการเมือง โดยการทำหน้าที่เป็นส่วนพลังเคลื่อนไหว ( dynamics ) นำ ขอเรียกร้องจากสมาชิกมาเสนอต่อรัฐบาลอันเป็นส่วนปฏิบัติการ ( operations ) ในระบบการเมือง

ปัจจัยที่ส่งเสริมต่อการแสดงบทบาทของ ส.ภ.พ. ผู้เขียนขอเสนอว่า เป็น เพราะช่วงเวลานั้นประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในทางการเมือง คือไม่ถูกจำกัดโดยกฎ อัยการศึกหรือคำสั่งของรัฐบาลที่จำกัดเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การ โฆษณา และการรวมกลุ่มชุมนุมทางการเมืองของประชาชนหรือกรรมกร เช่น ใน ตอนปลายของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ประมาณ ปี 2499 - 2500 ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในทางการเมือง เช่น การพูดไฮค์ปาร์ควิจารณ์รัฐบาลได้ โดยเสรี ระยะเวลาเช่นนี้กรรมกรสามารถแสดงบทบาทในการเรียกร้องได้กว้างขวาง

รวมทั้งกรรมกรไฟฟ้าสมัยมีนายจางงัก พงษ์แสงจันทร์เป็นผู้นำก็ได้มีบทบาท เรียกร้องอย่างกว้างขวางไปทั่ว แม้จะมีใ้การเรียกร้องต่อรัฐบาลโดยตรง

ในช่วงระยะเวลาภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางกรเมือง 14 ตุลาคม 2516 จนถึงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ซึ่งมีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ระยะเวลา 3 ปีนี้ ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพทางการเมืองอย่างมากมายกว้างขวางอย่างไม่เคยปรากฏ มาก่อน เกิดกลุ่มพลังต่าง ๆ มากมาย เช่น กลุ่มนักศึกษา กลุ่มชาวนา กลุ่ม กรรมกร แสดงบทบาทเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองคือเรียกร้องกับรัฐบาลบ่อย ครั้ง ภาวะการณ์ทางการเมืองนี้ทำให้ ส.ภ.พ. สามารถแสดงบทบาททำนองเดียวกันได้อย่างเข้มแข็ง หากภาวะการณ์นี้เปลี่ยนไปในทางตรงข้าม เช่น ในระยะ



ภายหลังการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน กลุ่มพลังหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ สลายตัวไปเกือบหมดสิ้น เหลือเพียงกลุ่มผลประโยชน์ของกรรมกรคือสหภาพแรงงานเท่านั้นที่ยังคงอยู่ และปรากฏว่าบทบาทเริ่มจำกัดลงทันทีด้วยคำสั่งต่าง ๆ ของทางรัฐบาล เช่น ในการประชุมใหญ่ของ ส.ภ.พ. ซึ่งเป็นการเลือกตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ตามปกติทุกปี ถูกทางราชการขอให้ระงับและให้เลื่อนการประชุมหลายครั้งกว่าจะอนุญาตให้จัดขึ้นได้ การเรียกร้องใด ๆ ยังไม่ปรากฏ (ถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2520) นี้แสดงว่าภาวะการณ์ทางการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกก็มีผลต่อการแสดงบทบาททางการเมืองด้วยประการหนึ่ง ปัจจัยภายนอกอีกประการหนึ่ง คือการที่มีมาตรการป้องกันมิให้สหภาพแรงงานถูกแทรกแซงโดยรัฐบาล นักการเมืองหรือนายจ้างหรือบุคคลภายนอก เช่น มีมาตรการทางกฎหมาย เป็นต้นว่ามีบทลงโทษกำหนดไว้ในกฎหมายแรงงาน

ตัวอย่างคือในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เฉพาะช่วงเวลาปี 2491 - 2498 มีองค์การของกรรมกรเกิดขึ้นโดยรัฐบาลเป็นผู้หนุนหลังหรือคนของรัฐบาลเป็นผู้บริหาร เช่น สมาคมกรรมกรไทย สหพันธ์กรรมกรสามล้อ สหพันธ์กรรมกรหญิง สมาคมเสรีแรงงานแห่งประเทศไทย ทั้งนี้จึงขาดความเป็นอิสระ สมาชิกขาดความผูกพันในแง่ความรู้สึกเป็นเจ้าของขององค์การ ที่สำคัญคือองค์การเหล่านี้ไม่อาจแสดงบทบาทในทางเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกได้ เพราะอยู่ในการกำกับโดยตรงและเต็มที่จากรัฐบาล ต่างกับองค์การกรรมกรภายหลัง พ.ร.บ. แรงงาน พ.ศ. 2499 หรือประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 หรือ พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ที่กฎหมายแรงงานเหล่านี้ช่วยป้องกันการแทรกแซงดังกล่าว สหภาพแรงงานจึงเป็นองค์การของกรรมกรโดยแท้จริง จึงสามารถแสดงบทบาทในการแสวงหาและรักษาผลประโยชน์ของกรรมกรได้เต็มที่ ไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องต่อนายจ้างหรือรัฐบาลก็ตาม เช่น บทบาทของ ส.ภ.พ. เป็นตัวอย่าง

ปัจจัยประการต่อไปเป็นปัจจัยภายใน ส.ภ.พ. ที่มีผลต่อการแสดงบทบาท  
ของ ส.ภ.พ. อย่างมากเช่นกัน คือ

1. ผู้นำที่เข้มแข็ง
2. ความสนับสนุนของสมาชิก
3. ส.ภ.พ. สามารถสร้างและประสานประโยชน์ และสามารถสนอง  
ความต้องการของสมาชิก

ผู้นำ ส.ภ.พ. หมายถึง กรรมการบริหารทั้ง 35 คนทั้ง 4 ชุด ประจำปี 2516, 2517, 2518, 2519 ได้แสดงบทบาทในการต่อสู้เรียกร้องอย่างเข้มแข็ง เพื่อแสวงหาและคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิกทั้งในเรื่องค่าแรงและสภาพการทำงาน คักคัศรีของพนักงานผู้น้อย และความมั่นคงปลอดภัยในการทำงาน แม้กระทั่งใน องค์การของกรรมกรที่มีขนาดใหญ่กว่า ส.ภ.พ. เช่น กลุ่มสหภาพแรงงานแห่งประเทศไทยที่ยอมรับข้อนี้ โดยที่นายไพศาล วัชชยันต์ ประธาน ส.ภ.พ. ได้รับการ เลือกตั้งให้เป็นประธานสภาแรงงานแห่งประเทศไทย และกรรมการ ส.ภ.พ. อีกหลายคนได้มีบทบาทในการบริหารงานกลุ่มสหภาพแรงงานอย่างเข้มแข็งอยู่ด้วย

การที่ผู้นำ ส.ภ.พ. มีความเข้มแข็ง เพราะเหตุใดนั้น อาจพิจารณา ได้จากภูมิหลัง ( Background ) ที่ได้ศึกษามาแล้ว เช่น ท่านอายุพบว่า เป็นกลุ่ม คนอยู่ในวัยหนุ่มสาว ท่านการศึกษาส่วนใหญ่เป็นระดับอาชีวศึกษาชั้นสูงและส่วนหนึ่ง ก็มีประโยชน์วิชาชีพชั้นสูงซึ่งอยู่ในระดับอุดมศึกษา แสดงถึงระดับสติปัญญาและความรู้ ว่าคุณอยู่ในระดับค่อนข้างสูงเมื่อเทียบจากกรรมกรทั่วไปซึ่งร้อยละ 80 มีการศึกษาระดับ มัธยมศึกษาปีที่ 1 - 4<sup>6</sup> และผู้นำ ส.ภ.พ. มีอายุงานส่วนใหญ่ 10 - 20 ปี ซึ่งนับว่ามี

---

<sup>6</sup> กรมแรงงาน ฝ่ายวิจัยแรงงาน "สภาพการทำงาน รายได้ และการ ครอบชีพของแรงงานไม่มีฝีมือ", วารสารแรงงานสัมพันธ์, ปีที่ 15 ฉบับที่ 5 (พฤษภาคม 2516), หน้า 13.

ประสบการณ์ในงานประจำเป็นเวลาไม่น้อย ประกอบกับการเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีความมั่นคงในการทำงานไม่น้อยกว่างานราชการเหล่านี้เป็นปัจจัยสนับสนุนให้ผู้นำ ส.ภ.พ. สามารถแสดงบทบาทอย่างเข้มแข็ง สามารถสนองความต้องการของสมาชิก ได้จำนวนสมาชิกจึงเพิ่มอย่างรวดเร็วจาก 744 คน เป็น 5,981 คน ภายในระยะเวลา 4 ปี

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้กลุ่มผู้นำมีความผูกพันหรือรับผิดชอบต่อการทำหน้าที่ตามบทบาทก็คือ ผู้นำทั้ง 35 คนมาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกซึ่งมีขึ้นทุก ๆ ปี ตามวิถีทางแบบประชาธิปไตย หากบุคคลในกลุ่มผู้นำไม่ทำหน้าที่ให้เข้มแข็งแล้ว ก็อาจไม่ได้รับเลือกตั้งซึ่งแม้จะลงสมัครรับเลือกตั้งอีก บางครั้งผู้ที่รู้ตัวว่าไม่อาจทำหน้าที่กรรมการ ส.ภ.พ. ได้เต็มที่ เพราะภาระส่วนตัวก็หนักหรือเพราะเหตุอื่น ๆ คดีก็มักจะถูกถอนตัวจากการเป็นกรรมการโดยไม่สมัครซ้ำ ดังนั้นกรรมการเก่าก็ คดีใหม่ก็ ที่สมัครและได้รับเลือกตั้ง ก็มักจะทำหน้าที่อย่างเข้มแข็งในการแสดงบทบาทรักษา หรือแสวงหาประโยชน์ของสมาชิก

ทางคานสมาชิก ส.ภ.พ. ได้ให้ความสนับสนุนอย่างเข้มแข็งทั้งในฐานะผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ( Electors ) จากที่ได้ศึกษามาแล้วพบว่าจำนวนผู้นำใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีจำนวนมาก คือ บางปีถึงประมาณร้อยละ 80 ของจำนวนสมาชิก ในฐานะของผู้สนับสนุน ( Supporters ) คือ เป็นผู้มีความนิยมชมชอบใน ส.ภ.พ. ช่วยป้องกันและช่วยสนับสนุนทางการเงินโดยการชำระค่าบำรุงจนกระทั่ง ส.ภ.พ. มีฐานะการเงินมั่นคงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามจำนวนสมาชิก ในฐานะผู้ปฏิบัติการ ( Militants ) คือกรรมการเป็นแกนกลางใน ส.ภ.พ. มีบทบาทในการบริหาร การวางนโยบาย การตัดสินใจ กรรมการ 35 คน นี้มาจากสมาชิกผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งประมาณ 50 - 70 คน บทบาทของสมาชิก ส.ภ.พ. ในระยะที่ ส.ภ.พ. เริ่มมีความแข็งแกร่งนับว่าเป็นสมาชิกที่มีวินัย กล่าวคือยอมรับการตัดสินใจของกรรมการ ส.ภ.พ. และปฏิบัติตามทั้งในด้านการชุมนุม การประชุมใหญ่และการยอม



รับข้อตกลงภายหลังการเจรจาต่อรอง ไม่ปรากฏว่าเกิดความวุ่นวายนับแต่การเรียกร้องครั้งที่ 2 เมื่อเดือนกันยายน 2517

สหภาพแรงงานสามารถสร้างและประสานประโยชน์และสามารถตอบสนองความต้องการของสมาชิกได้หรือไม่ ข้อนี้เป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่ง เมื่อพิจารณาย้อนไปถึงบทบาทสหภาพแรงงานของการไฟฟ้าในอดีต เช่น สมาคมคนงานรถรางที่ก่อตั้งเมื่อปี 2440 มิได้แสดงบทบาทในฐานะสหภาพแรงงาน จนกระทั่ง เวอร์จิเนีย ทอมป์สัน เรียกว่า สหภาพแรงงานก้ำมะลอ ( Pseudo Trade Union )<sup>7</sup> และเมื่อปี 2476 สมาคมคนงานรถรางได้แสดงบทบาทในการสนับสนุนนักรบการเมืองแต่ส่วนเดียว แต่ไม่มีบทบาทในด้านการเรียกร้องเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสมาชิก กลับไปปรากฏบทบาทในการเรียกร้องความยุติธรรมจากบริษัทไฟฟ้าสยามบ้าง เป็นตัวแทนในการเจรจาต่อรองให้กับกรรมกรโรงสีบ้าง นับว่าบทบาทที่เป็นประโยชน์กับสมาชิกโดยตรงมีน้อยมาก สหภาพแรงงานของพนักงานการไฟฟ้ากรุงเทพ สมัย พ.ร.บ. แรงงาน 2499 มีบทบาทสนองความต้องการของสมาชิกได้ เช่น การเรียกร้องค่าจ้าง ค่าทำงานล่วงเวลา ค่าชดเชยบุตร แต่แสดงบทบาทได้เพียงปีเศษก็ถูกยุบเพราะเกิดการปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2501 โดยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์

ส่วนสหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวงที่กำลังศึกษาพบว่าสามารถตอบสนองความต้องการของสมาชิกได้ โดยการต่อสู้เรียกร้องครั้งใหญ่ ๆ ถึง 5 ครั้ง ในระยะเวลาตั้งแต่ปลายปี 2516 ถึงต้นปี 2519 ยังผลให้สมาชิกได้รับประโยชน์โดยตรงอย่างมากมายกว้างขวางนับตั้งแต่แรกเข้าทำงานไปจนเกษียณอายุตั้งแต่ได้รวบรวมข้อมูลมาแสดงไว้ในบทก่อน ๆ แล้ว นับว่า ส.ภ.พ. ได้แสดงบทบาทในฐานะสหภาพ

<sup>7</sup> Virginia Thompson, Labour Problem in Southeast Asia



แรงงานได้อย่างค่อนข้างสมบูรณ์เมื่อเทียบกับนิยามความหมายของสหภาพแรงงานที่ทาง  
พรรคฯ ไว้ในบทที่ 1 ทั้งที่ ส.ภ.พ. เพิ่งมีอายุเพียงประมาณ 5 ปีเท่านั้น จึงนับได้  
ว่า สภ.พ. จะเป็นตัวอย่าง ( model ) ในการศึกษาเรื่องกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่ม  
อิทธิพลในระบอบประชาธิปไตยได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการก่อตัวและบทบาท  
ของสหภาพแรงงานเพื่อประโยชน์ในการศึกษาการพัฒนาของกลุ่มผลประโยชน์อื่นเป็น  
รากฐานสำคัญอันหนึ่งในการ เสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย

### สรุปและขอเสนอแนะ

จากการศึกษาการก่อตัวและบทบาททางการเมืองของสหภาพแรงงานการ  
ไฟฟ้านครหลวงว่ามีการก่อตัวขึ้นได้อย่างไร และเหตุใดจึงมีบทบาทในการต่อสู้เรียกร้อง  
รองตามความต้องการของสมาชิกโดยใช้วิธีการทั้งตามกฎหมายแรงงานและการสร้าง  
ความกดดันต่อสถาบันปกครอง พบว่าเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้เป็นส่วนใหญ่และพบ  
อีกด้วยว่าสหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวงมีลักษณะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ  
อยู่โดยปกติ แต่ในหลายครั้งก็แสดงบทบาทเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองได้อย่าง  
เข้มแข็ง จึงมีลักษณะคล้ายคลึงกับกลุ่มผลประโยชน์ระดับสูงของประเทศตะวันตก  
นอกจากปัจจัยภายนอกคือท่าทีของรัฐบาลและสภาพการณ์ทางการเมืองแล้ว ก็พบว่า  
ปัจจัยภายในที่เป็นมูลเหตุให้สหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวงสามารถก่อตัวได้รวดเร็ว  
และมีบทบาทมากมายกว้างขวางก็คือความเข้มแข็งของกลุ่มผู้นำที่มีการจับกลุ่มอย่าง  
เหนียวแน่น เพราะพื้นฐานแห่งผลประโยชน์อย่างเดียวกัน และภูมิหลังของกลุ่มผู้นำ  
เช่น ระดับการศึกษา ระดับฝีมือ อายุและอายุงาน ก็มีสวนสนับสนุนให้กลุ่มผู้นำ  
สามารถแสดงบทบาทอย่างเข้มแข็งได้ สามารถสนองความต้องการของสมาชิกได้  
เป็นส่วนใหญ่ ประกอบกับวิธีคัดเลือกกลุ่มผู้นำด้วยการเลือกตั้งโดยสมาชิก ทำให้ได้  
ผู้นำที่ทำหน้าที่อย่างเข้มแข็งอีกด้วย

การส่งเสริมการลงทุนด้านอุตสาหกรรมอย่างประเทศไทย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่ง  
 ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 จะทำให้จำนวนของกรรมกร  
 เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว หากกรรมกรถูกกักขังในคานาคาแรงและสภาพการทำงานแล้ว  
 จะเกิดปัญหาความเคียดแค้นที่กักคั่นอยู่ สภาพแรงงานจะเป็นองค์กรของกรรมกรที่  
 ช่วยให้การกรรมกรสามารถต่อสู้ได้อย่างอยู่ในระเบียบแบบแผนเพื่อยุติความไม่เป็นอยู่ที่  
 คึกคัก ถ้าปราศจากสภาพแรงงานเสียแล้วกรรมกรก็อาจถูกกดขี่อย่างรุนแรงและเป็น  
 เวลายาวนาน เมื่อใดที่กรรมกรมีเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความต้องการได้  
 กรรมกรที่ขาดองค์กร เช่น สภาพแรงงานก็จะกลายเป็นกลุ่มชนที่มีแรงผลักดันมากมาย  
 และไม่เป็นระเบียบ อาจกลายเป็นกลุ่มชนขนาดเล็กที่เผชิญหน้ากับนายจ้างหรือกับรัฐบาล  
 เป็นกลุ่มที่ยากที่จะติดต่อเจรจาทำความเข้าใจความตกลงควย บังเกิดความวุ่นวายไร้ระเบียบใน  
 บ้านเมืองและอาจกลายเป็นช่องทางในการทำปฏิวัติรัฐประหารได้ นั้นหมายถึงอายุของ  
 ระบอบประชาธิปไตยโดยตลอดสิ้นตามไปควย เมื่อคำนึงถึงข้อนี้ก็ควรที่รัฐบาลจะส่งเสริม  
 ให้องค์กรของกรรมกร เช่น สภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงานและสภาแรงงานได้มี  
 ขึ้นและปล่อยให้โอกาสให้ควยมีเวลาในการพัฒนาไปตามความต้องการของกรรมกรเอง  
 จนสามารถเติบโตใหญ่เข้มแข็งเป็นที่พึ่งอันแท้จริงของกรรมกร เป็นตัวแทนในการประสาน  
 ประโยชน์ระหว่างกรรมกรกับนายจ้างได้ สภาพความวุ่นวายก็อาจจะลดน้อยลง.