

การต่อสู้ทางนโยบาย

ความขัดแย้งและการต่อสู้ทางนโยบาย

ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ปกติที่เกิดขึ้นในทุกสังคม เพราะความหลากหลายขององค์ประกอบทางสังคมซึ่งประกอบกันเข้าอย่างสลับซับซ้อนตามการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของสังคม นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาในสังคมจึงส่งผลกระทบต่อส่วนต่างๆของสังคม หลายด้าน นับตั้งแต่ผู้ริเริ่มนโยบาย ผู้คัดค้านใจผู้ปฏิบัตินโยบายจนถึงผู้ที่ได้รับผลทั้งทางตรงและทางอ้อมไม่ว่าจะเป็นผลดีหรือผลเสียจากนโยบายนั้น ความขัดแย้งจึงเกิดได้ตั้งแต่ระยะเริ่มแรกในการกำหนดนโยบาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง นโยบายกับความขัดแย้งเป็นสิ่งคู่กันและเป็นเรื่องปกติธรรมดา

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายใต้กระบวนการนโยบาย เป็นผลเนื่องมาจากลักษณะธรรมชาติของนโยบาย หากพิจารณาแต่เพียงผิวเผินว่า นโยบายคือแนวทางปฏิบัติอย่างกว้างๆในการแก้ไขปัญหา ก็ไม่มาจะเกิดความขัดแย้งใดๆขึ้น เพราะการแก้ไขปัญหาย่อมทำให้ปัญหาที่มีอยู่หมดไป และทุกฝ่ายได้ประโยชน์ แต่ความเป็นจริงทางสังคมมิได้ให้ความเข้าใจเช่นนั้น แท้ที่จริงแล้วนโยบายใดๆที่กำหนดขึ้นมาย่อมส่งผลกระทบในทางได้ประโยชน์และเสียประโยชน์แก่กลุ่มคนต่างๆเสมอ แม้แต่นโยบายที่คิดว่าดีที่สุด ประเสริฐที่สุด ก็ยังส่งผลเสียแก่คนบางกลุ่ม ยกตัวอย่างที่สุดขั้ว (extreme) เพื่อให้เห็นภาพชัด เช่น นโยบายปราบปรามอาชญากรรม ฆาตกรรม ฆาตกรรม ส่งผลกระทบต่อแก๊งอาชญากร เป็นคน ที่เป็นเช่นนี้เพราะนโยบายมิได้เกิดขึ้นภายใต้สภาพสุญญากาศ หากแต่เกิดขึ้นภายใต้กระบวนการของสังคมที่กลุ่มคนมีผลประโยชน์แตกต่างกันดำรงอยู่ก่อนแล้ว ดังนั้นลักษณะธรรมชาติของนโยบาย จึงควรทำความเข้าใจกันใหม่ด้วยการมองว่า นโยบายเป็นกลไกในการจัดสรรสิ่งมีคุณค่าในสังคม ภายใต้การใช้อำนาจตัดสินใจโดยผ่านกระบวนการทางการเมือง สิ่งมีคุณค่าจะถูกจัดสรรออกไปสู่กลุ่มคนและประชาชนทั่วไปอย่างไม่เท่าเทียมกัน อาจมีทั้งเพิ่มขึ้น ลดลง หมดสิ้นไป หรือแม้กระทั่งได้รับผลร้าย (การถูกลงโทษ) เพราะฉะนั้น ทุกๆขั้นตอนของกระบวนการนโยบายจึงมีความขัดแย้งดำรงอยู่ควบคู่



กันไปด้วยเสมอ ความขัดแย้งดังกล่าวอาจปรากฏโดยเปิดเผย (manifest) หรือเป็นความขัดแย้งที่อำพรางซ่อนเร้น (latent) ก็ได้

จากการที่โดยธรรมชาติของกระบวนการนโยบายก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนที่เสียประโยชน์ ยังผลให้เกิดปฏิกิริยาตอบโต้ระหว่างกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบติดตามมา ปฏิกิริยาตอบโต้นี้เรียกว่า การต่อสู้ทางนโยบายลักษณะของการต่อสู้ทางนโยบายมีทั้งที่ปรากฏให้เห็นอย่างเปิดเผยชัดเจน เช่น การต่อสู้ในการออกกฎหมาย การชุมนุมประท้วง หรือการต่อสู้ที่ปิดบังซ่อนเร้น เช่น การเกลี้ยกล่อมชักชวน การให้ข้อมูลโน้มน้าว การสมคบอย่างลับๆ การข่มขู่ เป็นต้น ลักษณะการต่อสู้ทางนโยบายจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับโครงสร้างอำนาจและสถานการณ์

ในบทที่แล้วได้วิเคราะห์ให้เห็นแล้วว่า องค์การและกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับนโยบายประกันสังคม มีส่วนใดส่วนเสื่กกับนโยบายประกันสังคมไม่เท่ากัน กล่าวคือ องค์การราชการที่ริเริ่มเสนอนโยบายประกันสังคมและกลุ่มลูกจ้างคนงานเป็นฝ่ายได้ประโยชน์จากนโยบาย ส่วนฝ่ายนายจ้างและคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารเสียประโยชน์ อีกทั้งแต่ละองค์การมีค่านิยมแตกต่างกัน ทำให้บรรทัดฐานที่เป็นเกณฑ์การชี้ปัญหาแตกต่างกันด้วย ฝ่ายที่จะได้รับประโยชน์จากนโยบายย่อมชี้ให้เห็นว่าลูกจ้างคนงานมีปัญหาคความมั่นคงในการดำรงชีวิต ฝ่ายที่จะเสียประโยชน์ย่อมต้องชี้ปัญหาไปในทางตรงกันข้าม ทั้งสองฝ่ายจะพยายามใช้วิธีการเพื่อให้การชี้ปัญหาของตนอยู่ในฐานะเหนือกว่า เพื่อให้ผลทางนโยบายเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายของตน เพราะฉะนั้น การต่อสู้ในการชี้ปัญหาก็คือ การต่อสู้ทางนโยบายในขั้นตอนการริเริ่มนโยบาย ฝ่ายที่คาดว่าตนเองจะได้รับประโยชน์จากนโยบายประกันสังคม ย่อมมีการเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อให้เกิดนโยบายนี้ ฝ่ายที่เห็นว่าตนเองอาจเสียประโยชน์ย่อมต้องดำเนินการกีดกัน เพื่อให้เห็นภาพชัดเจนว่าแต่ละฝ่ายได้ดำเนินการต่อสู้ในการริเริ่มนโยบายประกันสังคมอย่างไรบ้าง จะแบ่งช่วงเวลาศึกษาเป็น 2 ช่วงคือ 1) ช่วงรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ 2) ช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

1. การต่อสู้ทางนโยบายช่วงรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

เมื่อพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีภายหลังการปฏิวัติ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 บรรดากาตาท่างการเมืองแบบประชาธิปไตยได้เริ่มท้อแสงขึ้นมาบ้าง ผู้นำสหภาพแรงงานมีโอกาสเข้าพบนายกรัฐมนตรีและแจ้งถึงปัญหาด้านแรงงานให้รัฐบาลได้ทราบสำหรับพลเอกเกรียงศักดิ์ พยายามหาฐานสนับสนุนจากฝ่ายผู้นำแรงงานไม้นอก เช่นการจกตั้งมูลนิธิธรรมกรไทยโดยตนเป็นประธาน ในช่วงเวลานี้เองที่กระทรวงมหาดไทยโดยกรมประชา-

สงเคราะห์ได้เสนอโยบายประกันสังคมให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา เป็นการเสนอแบบปกติซึ่งเมื่อมีการตั้งรัฐบาลใหม่ ส่วนราชการจะเสนอนโยบายที่ฝ่ายการเมืองต้องตัดสินใจเข้าสู่การพิจารณาในคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรียังไม่ยอมรับหลักการ แต่ได้ย้ายไปยังให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ทำการศึกษาวิจัยหาความเหมาะสม ผลการศึกษาวิจัยปรากฏว่าสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์สนับสนุนให้มีการประกันสังคมขึ้นในประเทศไทย คณะรัฐมนตรียังไม่พอใจผลการศึกษาวิจัยในการประชุมคณะรัฐมนตรีจึงได้ตั้งคำถามและข้อสังเกตรวม 9 ข้อให้กรมประชาสงเคราะห์และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์รับไปพิจารณาเพิ่มเติม เมื่อทั้งสองหน่วยงานจัดทำคำชี้แจงข้อสงสัยทั้ง 9 ข้อของคณะรัฐมนตรีโดยละเอียดแล้วเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งคราวนี้คณะรัฐมนตรีหลีกเลี่ยงการตัดสินใจด้วยการรอไว้ให้รัฐบาลใหม่พิจารณา เนื่องจากใกล้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในช่วงรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ยังไม่ปรากฏว่าฝ่ายถูกจ้างงานได้เรียกร้องต่อรัฐบาลให้มีการประกันสังคมอย่างเด่นชัด การต่อสู้ทางนโยบายในช่วงรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ จึงเป็นการต่อสู้ระหว่างหน่วยราชการกับคณะรัฐมนตรีเท่านั้น

2. การต่อสู้ทางนโยบายช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

แรกเริ่มที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีใหม่ๆ พลเอกเปรม เป็นผู้ประกาศท่ามกลางที่ชุมนุมของลูกจ้างงานในวันแรงงานแห่งชาติด้วยตนเองว่าสนับสนุนให้มีการประกันสังคมในหมู่ผู้ใช้แรงงาน หลังจากนั้นไม่นานกระทรวงมหาดไทยโดยสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ จึงได้เสนอโยบายประกันสังคมเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีรับหลักการและแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมขึ้นพิจารณาทำนครายละเอียด เมื่อคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีหาทางออกด้วยการส่งเรื่องขอให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพิจารณาในรายละเอียดอีก จนผลสุดท้ายไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการประกันสังคม เพียงแต่ให้ขยายงานกองทุนเงินทดแทนออกไปให้ครบทุกจังหวัดเท่านั้น

การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2525 ให้ส่งเรื่องการประกันสังคมให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ พิจารณาในรายละเอียดนั้น เป็นที่มาสังเกตว่าคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องนี้หรือไม่เพียงใด เพราะความคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 80/2523 ลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2523 เรื่องแต่งตั้ง

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ระบุนำจากหน้าที่ของ
 คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ไว้แต่เพียงในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาปัญหาส่วน
 ราชการ บุคคลากร กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติราชการฝ่ายพลเรือนเท่านั้น และ
 ในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 74/2526 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2526 เรื่องแต่งตั้ง
 คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ยังคงกำหนดอำนาจหน้าที่
 ของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ในขอบเขตเดิม จนกระทั่งปี พ.ศ. 2528 จึงได้
 กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ เพิ่มขึ้นอีก 1 ข้อ คือดำเนินการใดๆ
 ที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย (คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 108/2528 ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2528
 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน) เกี่ยวกับปัญหา
 อำนาจหน้าที่นี้ ในระยะแรกเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2525 คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ
 ชุดที่พลตรีประภาส อธิเรกสาร รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกั-
 ลังคมที่คณะกรรมการเตรียมการประกัลังคมร่างขึ้นและนายกรัฐมนตรีสั่งการให้คณะกรรมการปฏิรูป-
 ระบบราชการฯ พิจารณาค้นไปซึ่งกระทรวงมหาดไทยโดยให้เหตุผลว่า เป็นเรื่องนโยบายของ
 รัฐบาลควรเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา และควรเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะพิจารณา
 ให้ความเห็นชอบก่อน แต่คณะรัฐมนตรียังคงมีมติส่งร่างพระราชบัญญัติประกัลังคมให้คณะกรรมการ-
 ปฏิรูประบบราชการฯ พิจารณาในรายละเอียดอยู่อีก ทั้งที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ เฝ้า
 ส่งเรื่องคืนกระทรวงมหาดไทยไปเพียง 1 เดือนเท่านั้น

อีกครั้งหนึ่งที่รัฐบาลใช้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ให้เป็นหน่วยงานประวิง
 เวลาในการตัดสินใจเรื่องการประกัลังคม คือเมื่อสภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทย
 มีหนังสือถึงรัฐบาล เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2527 ขอให้รัฐบาลเร่งเสนอร่างพระราชบัญญัติ-
 ประกัลังคมเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีสั่งการให้ส่งคณะกรรมการปฏิรูป-
 ระบบราชการฯ พิจารณาอีก และเรื่องก็เงียบหายไป

ทางด้านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการเคลื่อนไหว เสนอร่างพระราชบัญญัติประกัลังคม
 เข้าสู่สภารวม 2 ครั้งในปี พ.ศ. 2526 ภายหลังจากเลือกตั้งทั่วไป ครั้งแรกเสนอโดยสมาชิก
 สภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ ครั้งหลังซึ่งห่างกันประมาณ 1 เดือนเสนอโดยสมาชิกสภา-
 ผู้แทนราษฎรพรรคกิจสังคม ร่างทั้งสองฉบับมีข้อความเกือบทั้งหมดตรงกับร่างที่คณะกรรมการ-
 เตรียมการประกัลังคมร่างขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2524 เนื่องจากร่างทั้งสองมีบทบัญญัติให้รัฐบาล

จัดสรรเงินงบประมาณอุดหนุนกองทุนประกันสังคม จึงถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ก่อนที่จะเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ต้องให้นายกรัฐมนตรีลงนามรับรองก่อนตามมาตรา 125 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จากอำนาจที่กฎหมายรัฐธรรมนูญเปิดช่องไว้ รัฐบาลจึงได้ใช้อำนาจนี้ "แซ่เขิน" ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมไว้เป็นเวลานาน ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมทั้งสองฉบับที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอไม่ได้เข้าสู่การพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรอีกเลยจนกระทั่งยุบสภาเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2529

ต้นปี พ.ศ. 2528 กระทรวงมหาดไทยโดยสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ เสนอโยบายประกันสังคมเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีก หลักการสำคัญที่เสนอในคราวนี้ให้มีการประกันเฉพาะเรื่องการเจ็บป่วยนอกงานเพียงอย่างเดียว เงินสมทบเรียกเก็บจากฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้างเท่านั้น รัฐบาลไม่ต้องการออกเงินสมทบโดยหวังว่าคณะรัฐมนตรีจะเห็นชอบเพราะคัดค้านการการเงินของรัฐบาลลง แต่คณะรัฐมนตรีก็ยังไม่ยอมรับหลักการ ได้ส่งกลับให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาใหม่พร้อมกับตั้งข้อสังเกต 5 ประการ การที่คณะรัฐมนตรีส่งเรื่องกลับไปให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องพิจารณาทบทวนใหม่ ทำให้เข้าใจได้ว่า คณะรัฐมนตรีต้องการให้มีการพิจารณาให้ละเอียดรอบคอบยิ่งขึ้น เพื่อป้องกันผลเสียหายที่จะตามมาซึ่งเป็นวิธีการตัดสินใจที่ดีของฝ่ายบริหาร หรืออีกนัยหนึ่งอาจมีความหมายว่าคณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยกับเรื่องนั้น¹ แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด การที่คณะรัฐมนตรีมีมติส่งเรื่องกลับไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาใหม่ ก็สามารถยืดเวลาตัดสินใจนโยบายประกันสังคมออกไปได้อีก นั่นเท่ากับว่าคณะรัฐมนตรีได้ตัดสินใจไม่เห็นชอบที่จะให้มีการประกันสังคมในเวลานั้นนั่นเอง

ฝ่ายลูกจ้างคนงานซึ่งเรียกร้องให้มีการประกันสังคมในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ดำเนินการต่อสู้ทางนโยบายโดยการเรียกร้องปีละ 1 ครั้ง ในที่ชุมนุมลูกจ้างคนงานในงานวันแรงงานแห่งชาติ และทำหนังสือแจ้งรัฐบาลให้ทราบถึงความต้องการให้มีการประกันสังคมเท่านั้น ฝ่ายลูกจ้างคนงานมิได้สร้างข่าวการติดต่อกับพรรคการเมืองใดๆ อย่างเป็นทางการ เพื่อให้พรรคการเมืองผลักดันนโยบายประกันสังคมเข้าสู่ระบบการเมือง มีแต่เพียงการพบปะพูดคุย

¹ คร. กระมล ทองธรรมชาติ อดีตรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้ให้ทัศนะว่า เรื่องไหนที่คณะรัฐมนตรีไม่อยากได้ ก็ขอให้นำกลับไปทบทวนก่อน สัมภาษณ์ กระมล ทองธรรมชาติ, คุยกับคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 17 พฤศจิกายน 2529.

อย่างไม่เป็นทางการระหว่างผู้นำฝ่ายลูกจ้างแรงงานกับผู้นำของพรรคการเมืองในบางโอกาส
เท่านั้น² และเมื่อกระทรวงมหาดไทยโดยสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ มีความเคลื่อนไหว
ที่จะเสนอการประกันสังคมที่ประกันเฉพาะการเจ็บป่วยแต่เพียงอย่างเดียวในรูปของกองทุน
สุขภาพ ฝ่ายลูกจ้างแรงงานโดยสภาองค์การลูกจ้าง สหพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย ไม่เห็น
ด้วยเพราะลูกจ้างแรงงานจะถูกลีลาวิธีที่เคยได้รับอยู่แล้ว ได้เคลื่อนไหวคัดค้านด้วยการทำ
หนังสือคัดค้านยื่นต่อนายกรัฐมนตรี³

สำหรับสภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของฝ่าย
นายจ้างและสมาคมประกันชีวิตไทย ซึ่งเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มบริษัทที่ประกอบธุรกิจ
ประกันชีวิต เป็นฝ่ายที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายประกันสังคมในระดัยใดระดับหนึ่ง ยังไม่
ได้แสดงปฏิกิริยาและความเคลื่อนไหวต่อการริเริ่มนโยบายประกันสังคมในลักษณะที่เป็นความ
เคลื่อนไหวของกลุ่มออกมาอย่างเปิดเผย

การต่อสู้ทางนโยบายในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ไม่เพียงแต่เป็นการต่อสู้ระหว่าง
ส่วนราชการกับคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ยังมีองค์กรอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นเช่น สภาองค์การ-
ลูกจ้าง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ อันเป็นที่บังแสดงว่า
สังคมได้ให้ความสนใจในปัญหาการประกันสังคมมากขึ้นกว่าแต่ก่อน

ลักษณะการต่อสู้ทางนโยบาย

จากความเคลื่อนไหวและปฏิสัมพันธ์ตอบโต้กันระหว่างองค์การและกลุ่มต่างๆ ในการ
ริเริ่มนโยบายประกันสังคมในช่วงรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และรัฐบาลพลเอกเปรม
ติณสูลานนท์ ระหว่าง พ.ศ. 2521 - 2529 มีแผนแบบและลักษณะของการต่อสู้ทางนโยบาย

² สัมภาษณ์ โทศาล ธวัชชัยนันท์, ประธานสภาองค์การลูกจ้าง สหพันธ์แรงงาน-
แห่งประเทศไทย, 26 พฤศจิกายน 2529.

³ สภาองค์การลูกจ้าง สหพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย, "หนังสือเรื่องขอคัดค้าน
ร่างพระราชบัญญัติกองทุนการเจ็บป่วยนอกงานและร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน",

11 เมษายน 2529.

ซึ่งสามารถประมวลได้ดังนี้

1. หน่วยราชการที่เสนอโยบายประกันสังคมเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เสนอนโยบายแบบราชการประจำ กล่าวคือเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ ก็ถือว่าเป็นหน้าที่ที่จะต้อง เสนอนโยบายนี้ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา เพื่อให้ทราบว่าคณะรัฐมนตรีเอาจริงเอาจังกับนโยบาย นี้หรือไม่ ความเคลื่อนไหวของส่วนราชการจึงมีแค่เพียงการเสนอตามขั้นตอนปกติ มิได้มีการ ติดต่อเกี่ยวข้องกับ (contact) กับนักการเมืองส่วนอื่นเช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง อาจเป็นเพราะข้อจำกัดของความเป็นข้าราชการประจำ ซึ่งเกรงว่าจะได้รับผลร้าย ภายหลัง หากมีการติดต่อให้นักการเมืองผลักดันนโยบายที่รัฐบาลยังไม่พร้อมคำเป็นการ เพราะ ถือว่าผิดวินัยข้าราชการประจำ⁴ ดังนั้นจึงไม่มีแรงกดดันที่จะโน้มน้าวการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีได้

2. คณะรัฐมนตรีใช้ทรัพยากรทางการบริหารให้เป็นประโยชน์ในการตัดสินใจ ทรัพยากรทางการบริหารที่สำคัญได้แก่ องค์การหรือหน่วยงานทั้งหมด ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุม กฎของฝ่ายบริหาร นโยบายและปัญหาใดๆ ที่คณะรัฐมนตรีมีข้อสงสัยหรือไม่มั่นใจว่าเมื่อตัดสินใจ ไปแล้วจะเป็นประโยชน์แก่ตนหรือไม่เพียงใด ก็จะใช้ทรัพยากรทางการบริหารในฐานะเครื่องมือ ของฝ่ายบริหารมากำหนดวิธีการประวิงเวลาการตัดสินใจออกไป ซึ่งอาจกระทำไ้หลายวิธีได้แก่

ก. มอบให้หน่วยงานอื่นศึกษาพิจารณาในรายละเอียดหรือความเหมาะสมเช่น คณะรัฐมนตรียุคพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ มอบให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ศึกษาความ เหมาะสมที่จะนำระบบประกันสังคมมาใช้ในประเทศไทย และคณะรัฐมนตรียุคพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มอบให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพิจารณา เรื่องการประกันสังคมในรายละเอียด สำหรับรัฐบาลยุคอื่นๆ ก็ใช้วิธีการนี้ เช่น รัฐบาล จอมพลถนอม กิตติขจร มอบให้สภาวิจัยแห่งชาติศึกษาวิจัยเรื่องการประกันสังคมในปี พ.ศ. 2507

ข. ตั้งคณะกรรมการจากหลายหน่วยงานขึ้นพิจารณา การจัดตั้งคณะกรรมการจาก หลายหน่วยงานมีทั้งประโยชน์และข้อจำกัด ประโยชน์ที่เห็นได้ชัดคือทำให้ได้ผลงานที่ละเอียด ครบคอบเพราะมีการมองปัญหาหลายๆ ด้าน ส่วนข้อจำกัดที่สำคัญคือทำให้เกิดความยุ่งยาก เพราะมีหลายความคิดเห็น โดยเฉาะอย่างยิ่งหากเป็นประเด็นปัญหาที่หน่วยงานต่างๆ มีผล- ประโยชน์ขัดแย้งกันจะยิ่งเพิ่มความยุ่งยากมากขึ้น แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด ผลที่เกิดขึ้น

⁴ สัมภาษณ์ ข้าราชการระดับสูง กรมประชาสงเคราะห์, 24 พฤศจิกายน 2529.

จากการตั้งคณะกรรมการที่มองเห็นได้ทันทีแรกคือ สามารถยืดเวลาการตัดสินใจไปหาให้
ยาวนานออกไปได้ เช่น การจกตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมในสมัยรัฐบาล
พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นำสั่งเกินกว่ารัฐบาลชุดอื่นใช้วิธีการทำนองนี้ด้วย ก็จะเห็นได้ว่า
เมื่อมีการเสนอโยบายประกันสังคมขึ้นมา รัฐบาลเกือบทุกชุดจะต้องจกตั้งคณะกรรมการ
เตรียมการขึ้นก่อนเสมอ

ก. การตั้งข้อสงสัยหรือข้อสังเกตให้หน่วยงานที่เสนอนำกลับไปพิจารณาใหม่
ข้อสงสัยหรือข้อสังเกตสามารถมีได้ทุกเรื่องไม่ว่าจะเป็นเรื่องอะไรก็ตาม เนื่องจากลักษณะ
โดยธรรมชาติของนโยบายส่งผลกระทบต่อคนกลุ่มต่างๆ ไม่เท่ากัน การตั้งข้อสงสัยหรือข้อ
สังเกตจึงมิใช่สิ่งผิดปกติ ข้อที่น่าสนใจก็คือข้อสงสัยหรือข้อสังเกตนั้นตั้งขึ้นเพื่อให้ทราบข้อ
เท็จจริงที่กระจ่างชัดยิ่งขึ้นหรือเพื่อมุ่งหยุดยั้งนโยบายนั้น ตัวอย่างเช่น การตั้งข้อสงสัยและ
ข้อสังเกตรวม 9 ข้อของคณะรัฐมนตรีพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เมื่อปี พ.ศ. 2522
มีรายละเอียดปลีกย่อยอย่างกว้างขวาง แต่เมื่อสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ร่วมกับ
กรมประชาสัมพันธ์ทำคำชี้แจงโดยละเอียดแล้ว คณะรัฐมนตรีก็กลับเลื่อนการตัดสินใจออก
ไปรอให้รัฐบาลชุดใหม่พิจารณา หรือมติคณะรัฐมนตรีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เมื่อปี
พ.ศ. 2528 ที่ส่งเรื่องการประกันสังคมให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาใหม่พร้อมกับตั้งข้อสังเกต
5 ประการ เป็นเรื่องที่แทบจะปฏิบัติไม่ได้หากพิจารณาตามข้อสังเกตเหล่านั้น เพราะจำนวน
ลูกจ้างคนงานในโครงการจะมีคนลดลง ฐานค่าจ้างของลูกจ้างต่ำเพราะจะมีแต่เพียงลูกจ้าง
กิจการขนาดเล็กที่ค่าจ้างไม่สูงนัก การเก็บเงินสมทบจะไถนอยไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย
ชดเชยหลักการประกันสังคมที่หลักการเฉลี่ยความเสี่ยงภัยร่วมกัน ดังนั้นข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรี
ตั้งขึ้นจึงไม่สามารถทำให้โครงการประกันสังคมดำเนินไปได้ และนั่นเท่ากับเป็นการระงับ
โครงการประกันสังคมไปโดยปริยาย

3. คณะรัฐมนตรีอาศัยสถานการณ์ให้เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจ สถานการณ์
มีความสำคัญในฐานะที่เป็นเงื่อนไขซึ่งมีเหตุการณ์เฉพาะ สามารถถูกนำมาใช้เป็นข้ออ้าง
ความชอบธรรมในการตัดสินใจได้ เช่น การอ้างปีเกษรกรของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์
ชมะนันทน์ ว่าต้องให้ความสำคัญแก่เกษรกรซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศ การประกันสังคม
เป็นการช่วยคนกลุ่มน้อย หรือการที่คณะรัฐมนตรีพลเอกเกรียงศักดิ์ หลีกเลี่ยงการตัดสินใจโดย
ให้รอเสนอรัฐบาลชุดใหม่ เพราะใกล้จะมีการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2522 หรือคณะรัฐมนตรี

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ อังภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจ ดังปรากฏในข้อสั่งเลขที่ 2 ตามมติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2528 มีความตอนหนึ่งว่า "...การเก็บเงิน จากฝ่ายนายจ้างจะต้องคำนึงด้วยว่าภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน นายจ้างสามารถรับภาระได้ เพียงใด โดยเฉพาะโรงงานหรือบริษัทขนาดเล็ก...."

4. ฝ่ายบริหารมีอำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่จะยับยั้งการเคลื่อนไหวของ ฝ่ายนิติบัญญัติในการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินตามมาตรา 125 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ซึ่งมีบทบัญญัติในวรรคแรกว่า "ร่างพระราชบัญญัติจะ เสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวข้อง การเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี" และใน วรรคสามมีความตอนหนึ่งว่า "ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวข้องการเงิน หมายความว่าร่าง- พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมดหรือแต่ข้อใดข้อหนึ่ง....(2) การจัดสรร รั บรักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน" โดยที่ร่าง- พระราชบัญญัติประกันสังคมที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ และสมาชิกสภาผู้แทน- ราษฎรพรรคกิจสังคม เสนอเมื่อปี พ.ศ. 2526 มีบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐบาลต้องจัดสรร งบประมาณเป็นเงินอุดหนุนกองทุนประกันสังคม จึงถือเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวข้องการเงิน นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญไม่ลงนามรับรองร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทน- ราษฎรเสนอทั้งสองร่าง จึงทำให้ไม่สามารถเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติได้

5. ฝ่ายลูกจ้างคนงานเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อประโยชน์อย่างมีข้อจำกัดทั้งด้านวิธีการ และเป้าหมาย วิธีการเคลื่อนไหวใช้แค่เพียงการโฆษณาชวนเชื่อเรียกร้องในที่ชุมนุมวันแรงงาน แห่งชาติปีละ 1 ครั้ง พร้อมกับยื่นหนังสือถึงรัฐบาลเรียกร้องการประกันสังคม กรณีคัดค้านการ ประกันการเจ็บป่วยก็ใช้วิธีการยื่นหนังสือคัดค้านต่อรัฐบาลเช่นกัน ไม่ปรากฏชัดว่าได้ใช้วิธีการ อื่นๆ นอกเหนือจากนี้ ในด้านเป้าหมายการประกันสังคมที่ฝ่ายลูกจ้างคนงานปรารถนา เน้นด้าน การประกันการว่างงานเป็นอันดับแรก เพราะเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่คุกคามความมั่นคงในการ ดำรงชีวิตของลูกจ้างมากที่สุด การประกันด้านอื่นถือเป็นเรื่องอันดับรองลงไป และไม่เห็นด้วย หากจะมีการประกันเฉพาะการเจ็บป่วยแต่เพียงอย่างเดียว

การต่อสู้ทางนโยบายของฝ่ายลูกจ้างคนงาน สะท้อนให้เห็นลักษณะที่นำสนใจบางประการ

ก) กลุ่มผลประโยชน์ของฝ่ายลูกจ้างคนงาน ในกรณีนี้ได้แก่ สภาองค์การลูกจ้าง

สภาแรงงานแห่งประเทศไทย และสภาองค์การลูกจ้าง สภาพันธแรงงานแห่งประเทศไทยได้ให้ความสำคัญเร่งด่วนแก่นโยบายประกันสังคม ผิดกับการต่อสู้เรียกร้องให้ขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ มีการวางแผนจัดชั้นตอนเคลื่อนไหวต่อสู้ (manipulation) ที่ละเอียดซับซ้อนว่า ปลุกเร้าอารมณ์ความรู้สึก (sentiment) ในหมู่สมาชิกของตนเองรุนแรงมากกว่า ที่เป็นเช่นนี้เพราะค่าจ้างมีความหมายสำคัญต่อการดำรงชีวิตประจำวันของลูกจ้างและเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของลูกจ้างทุกคน ในขณะที่นโยบายประกันสังคมให้ผลประโยชน์แก่ลูกจ้างคนงานในระดับที่แตกต่างกัน และเป็นผลประโยชน์ที่ไม่เห็นชัดเฉพาะเจาะจง กล่าวคือลูกจ้างคนงานที่ได้รับสวัสดิการด้านรักษาพยาบาลจากนายจ้างที่อยู่แล้ว ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการประกันการเจ็บป่วยจากนโยบายประกันสังคมอีก ส่วนการจะเรียกร้องการประกันการว่างงานโดยทันทีก็ตระหนักว่าตั้งเป็นไปไม่ได้ในอนาคตอันใกล้นี้ แต่ต้องการให้รัฐบาลไว้ในกฎหมายประกันสังคมที่กำหนดเงื่อนไขแน่นอนว่าจะให้มีการประกันการว่างงานได้ภายในกำหนดเวลาเมื่อใด⁵ จึงจำเป็นต้องเรียกร้องการประกันสังคมที่ครอบคลุมทุกเรื่องไว้ก่อน แต่มิได้เอาจริงเอาจังในการเคลื่อนไหวต่อสู้

ข) กลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายลูกจ้างคนงานมีอำนาจอิทธิพลน้อย ภายใต้โครงสร้างอำนาจที่เป็นอยู่ จึงไม่สามารถมีบทบาทใดๆ ต่อการตัดสินใจ เรื่องการประกันสังคมของคณะรัฐมนตรี แม้ว่าได้มีการเคลื่อนไหวต่อสู้ในระดับหนึ่งก็ตามฝ่ายลูกจ้างคนงานไม่สามารถแย่งชิงจะยกประเด็นปัญหาการประกันสังคมขึ้นสู่ประเด็นปัญหาทางนโยบาย (policy issues) ในสังคมไทยได้ ถึงแม้จะเห็นว่าปัญหาการประกันสังคมมิได้มีการถกเถียงอภิปรายทางสื่อมวลชนกว้างขวาง และในหมู่ลูกจ้างคนงานเองก็ยังมีความรู้ต่อเรื่องนี้ค่อนข้างจำกัด ประเด็นอำนาจของฝ่ายลูกจ้างคนงานจะวิเคราะห์ละเอียดถึงขั้นในวิสัยโครงสร้างอำนาจกับการต่อสู้ทางนโยบาย และสถานการณ์กับการต่อสู้ทางนโยบายในลำดับต่อไป

6. กลุ่มที่ได้รับผลกระทบด้านลบจากนโยบายประกันสังคมได้แก่ กลุ่มนายจ้างและกลุ่มธุรกิจประกันชีวิต กล่าวคือ สำหรับนายจ้างต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากการถูกเรียกเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม และอาจต้องจ่ายเงินสมทบส่วนของลูกจ้างแทนลูกจ้างหากฝ่ายลูกจ้างเรียกร้อง ส่วนธุรกิจประกันชีวิตได้รับผลกระทบหากนโยบายประกันสังคมกำหนดให้

⁵ สัมภาษณ์ ไพศาล รัชชชันทน์, ประธานสภาองค์การลูกจ้าง สภาพันธแรงงาน -
แห่งประเทศไทย, 26 พฤศจิกายน 2529.

มีประเภทของการประกันมาก นายจ้างที่เคียดแค้นสุขภาพหรือประกันชีวิตหมู่ให้ลูกจ้าง
 ของตนกับบริษัทประกัน อาจเลิกประกันเสีย เพราะเขาประกันสังคมแล้ว ประโยชน์ทางธุรกิจ
 ของบริษัทประกันในส่วนนี้ต้องลดน้อยลง เท่าที่ผ่านมามีทั้งสองกลุ่มยังมีได้แสดงปฏิกิริยาเคลื่อนไหว
 ใดๆให้ปรากฏอย่างเปิดเผย แต่คาดว่าอาจมีความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการกับบุคคลใน
 คณะรัฐมนตรีบ้างไม่มากนักน้อย เพราะรัฐมนตรีหลายท่านในคณะรัฐมนตรีทุกชุดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521
 เป็นต้นมา เป็นนักธุรกิจชั้นนำย่อมจะมีความคุ้นเคยใกล้ชิดเป็นส่วนตัวกับฝ่ายนายจ้างนักธุรกิจด้วยกัน
 ซึ่งเป็นเรื่องปกติธรรมดา การที่คณะรัฐมนตรีทุกชุดยังไม่เห็นชอบที่จะให้มีการประกันสังคม เหตุผล
 ที่ยกขึ้นอ้างประการหนึ่ง คือเกรงผลกระทบต่อฝ่ายนายจ้างนั้นเป็นเหตุผลที่คณะรัฐมนตรี
 มองเห็นอย่างตรงไปตรงมาโดยไม่มีอะไรเคลือบแฝงหรือเพราะหวังที่จะรักษาผลประโยชน์ของ
 ฝ่ายนายจ้างนักธุรกิจด้วยกัน หรือเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนตัว (รัฐมนตรีบางท่าน) ก็ตาม ไม่
 สามารถชี้ชัดได้เพราะขาดข้อมูลที่แท้จริงสนับสนุน หากมีการศึกษาวิจัยต่อไปในอนาคตถึงพฤติกรรมการ
 คัดเลือกใจทางนโยบายของนักการเมือง ก็จะเป็นคุณูปการช่วยเพิ่มพูนความรู้เกี่ยวกับนโยบาย
 สาธารณะขึ้นอีกไม่น้อย เมื่อพิจารณาถึงลักษณะการคัดเลือกใจของคณะรัฐมนตรีทุกชุดที่ผ่านมาทำให้มี
 ข้อสันนิษฐานว่า นายจ้างนักธุรกิจโดยเฉพาะที่อยู่ในระดับนำอาจมีอิทธิพลในรูปใดรูปหนึ่งซึ่งไม่เป็น
 ที่เปิดเผยต่อการคัดเลือกใจนโยบายประกันสังคมของคณะรัฐมนตรีก็ได้

ส่วนการที่สภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นตัวแทนผลประโยชน์ฝ่ายนายจ้าง
 และสมาคมประกันชีวิตไทยซึ่งเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของธุรกิจประกันชีวิตยังไม่ได้แสดงปฏิกิริยา
 เคลื่อนไหวใดๆอย่างเปิดเผย เพราะเห็นว่าเรื่องการประกันสังคมยังมีได้เป็นปัญหาทางนโยบาย
 ที่เกินขีด และคิดว่ารัฐบาลยังไม่พร้อมที่จะให้มีนโยบายนี้ เนื่องจากยังมีความเห็นสับสนกันอยู่
 อีกทั้งภาวะเศรษฐกิจยังไม่เอื้ออำนวย ถึงกระนั้นกลุ่มผลประโยชน์ทั้งสองก็ได้เฝ้าดูการคัดเลือกใจ
 ของรัฐบาลว่าจะออกมาในลักษณะใด มีผลกระทบมากน้อยเพียงใด⁶ ทำให้คิดต่อไปได้ว่า หากผล
 ของนโยบายออกมาในลักษณะที่จะกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของสองกลุ่มนี้อย่างรุนแรง ก็
 สามารถกระตุ้นให้กลุ่มทั้งสองแสดงปฏิกิริยาตอบโต้ออกมาได้ ดังนั้นจึงถือว่า กลุ่มผลประโยชน์

⁶ สัมภาษณ์ สมทรง นครศรี, เลขาธิการสภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย,
 1 ธันวาคม 2529. และ สัมภาษณ์ โทธิพงษ์ ลำชา, นายกสมาคมประกันชีวิตไทย,
 4 มิถุนายน 2529.

ทั้งสองมีศักยภาพที่จะเข้ามามีอิทธิพลต่อการริเริ่มนโยบายประกันสังคมได้ในระดับหนึ่ง

จากภาพการต่อสู้ทางนโยบายที่ประมวลมานี้ สามารถตั้งข้อสังเกตได้ 2 ประการ

1. องค์การและกลุ่มทั้งหลายที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากนโยบายประกันสังคมมีบทบาทและส่วนร่วมในกระบวนการริเริ่มนโยบายนี้ แตกต่างกันไปเนื่องจากผลประโยชน์ที่อาจถูกกระทบกระเทือนไม่เท่ากัน และการเล็งการดำเนินงานในเวลาแตกต่างกัน

2. องค์การและกลุ่มทั้งหลายมีความสามารถกำหนดผลลัพธ์ของนโยบายแตกต่างกัน ความสามารถนี้อาจมาจากที่แต่ละองค์การมีอยู่ องค์การที่มีอำนาจมากกว่าย่อมมีความสามารถกำหนดผลลัพธ์ของนโยบายเหนือองค์การอื่นๆ ผลลัพธ์ของนโยบายก็คือผลของการต่อสู้ทางนโยบายนั่นเอง นั้นหมายความว่า การต่อสู้ทางนโยบายมีความสัมพันธ์กับโครงสร้างอำนาจขององค์การและกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในนโยบายนั้น

โครงสร้างอำนาจกับการต่อสู้ทางนโยบาย

คงได้กล่าวแล้วว่านโยบายเป็นกลไกในการจัดสรรสิ่งมีคุณค่าภายในสังคม เนื่องจากสิ่งมีคุณค่ามีจำนวนจำกัด ทุกคนในสังคมจึงไม่สามารถครอบครองคุณค่าได้เท่าเทียมกันหมดเท่าที่ตนเองต้องการได้ ดังนั้นกระบวนการจัดสรรคุณค่าจึงเกิดขึ้นมาในนามของกระบวนการทางการเมือง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจจัดสรรคุณค่าแก่กลุ่มคนในสังคม ภายใต้กระบวนการทางการเมืองนี้เองที่นโยบายถือกำเนิดขึ้นเพื่อใช้เป็นคัมภีร์ (model) หรือกลไกในการจัดสรรทรัพยากร กิจกรรม และคุณค่าทั้งหลาย⁷ ในกระบวนการทางการเมืองเช่นกันที่อำนาจได้ปรากฏขึ้นมาแสดงบทบาทในการกำหนดนโยบาย ศูนย์ของอำนาจอาจมีเพียงแห่งเดียว หรือมีหลายๆแห่งก็ได้แล้วแต่สภาพของแต่ละสังคม กลุ่มอำนาจในแต่ละศูนย์อำนาจพยายามที่จะเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเพื่อโน้มน้าวให้กลไกนโยบายนั้นเป็นคุณค่าฝ่ายตนให้มากที่สุด แต่ปรากฏเสมอที่การจัดสรรคุณค่าภายใต้นโยบายหนึ่งส่งผลต่อกลุ่มอำนาจทั้งหลายไม่เท่าเทียมกัน คุณค่าที่ได้รับมักสัมพันธ์กับ

⁷ John E. Tropman et al. (eds.), Strategic Perspectives on Social Policy (New York : Pergamon Press, 1976), p. 6.

ระคับของอำนาจ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ซึ่ง ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้แสดงให้เห็นว่า การที่สถาบันใดจะได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐมากน้อยเท่าใดมีความสัมพันธ์กับกำลังอำนาจของสถาบันนั้น เช่น กองทัพบกได้รับงบประมาณสูงกว่ากองทัพเรือและกองทัพอากาศรวมกันตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา เป็นเพราะนอกจากกองทัพบกมีกำลังพลและอาวุธมากกว่าแล้ว ยังมีผู้นำจากกองทัพบกขึ้นมามีอำนาจทางการเมืองด้วยจึงสามารถใช้อิทธิพลในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินได้ และในทำนองเดียวกัน สถาบันกองทัพได้รับงบประมาณมากกว่าสถาบันอื่นๆ เนื่องจากทหารเข้ามาแทรกแซงและมีอิทธิพลทางการเมืองเหนือฝ่ายพลเมือง การจัดสรรทรัพยากรจึงเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายทหาร (20-30% ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด)⁸ นั้นหมายความว่า การจัดสรรผลประโยชน์มีความสัมพันธ์กับโครงสร้างอำนาจระหว่างกลุ่มต่างๆภายในสังคม

ความคิดเรื่องอำนาจเป็นที่สนใจมานานในหมู่นักวิชาการรัฐศาสตร์ แต่การให้คำนิยามความหมายที่ชัดเจนแน่นอนกระทำไม่ได้ง่ายนักเพราะยุ่งยากและมีมิติที่ซับซ้อน แนวการมอง (approach) อำนาจ แบ่งได้เป็น 2 แนวใหญ่ๆคือ แนวที่มองว่าอำนาจเป็นคุณสมบัติของความสามารถ (power as an ability) และแนวที่มองว่าอำนาจเป็นความสัมพันธ์ (power as a relation)⁹ ในที่นี้จะไม่วิเคราะห์แนวคิดเรื่องอำนาจในรายละเอียดเพราะอยู่นอกเหนือวัตถุประสงค์ ความหมายของอำนาจที่ใช้ในการศึกษานี้เป็นอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย ทั้งนี้จึงใช้ในความหมายที่เข้าใจกันทั่วไปว่า หมายถึงคุณสมบัติของความสามารถซึ่งแสดงให้เห็นในรูปปฏิสัมพันธ์ (interactions) ระหว่างกลุ่มทั้งหลายในการกำหนดให้ผลของนโยบายเป็นประโยชน์แก่กลุ่มของตน

มิลส์ (C. Wright Mills) มีข้อสมมติเบื้องต้นว่าอำนาจปรากฏอยู่ในตัวสถาบัน แต่ละสถาบันมีอำนาจไม่เท่ากันเนื่องจากทรัพยากรที่แต่ละสถาบันครอบครองแตกต่างกัน สถาบันทหาร สถาบันการเมือง สถาบันเศรษฐกิจในสังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ย่อมมีอำนาจมากกว่าสถาบันอื่นๆ

⁸ Chai-Anan Samudavanija, The Politics and Administration of the Thai Budgetary Process (Unpublished Ph.D. Dissertation, University of Wisconsin, 1971), pp.140-163.

⁹ Jan-Erik Lane and Huns Stenlund, "Power" in Social Science Concepts ed. by Giovanni Sartori (Beverly Hills : SAGE Publications, 1984), p.314.

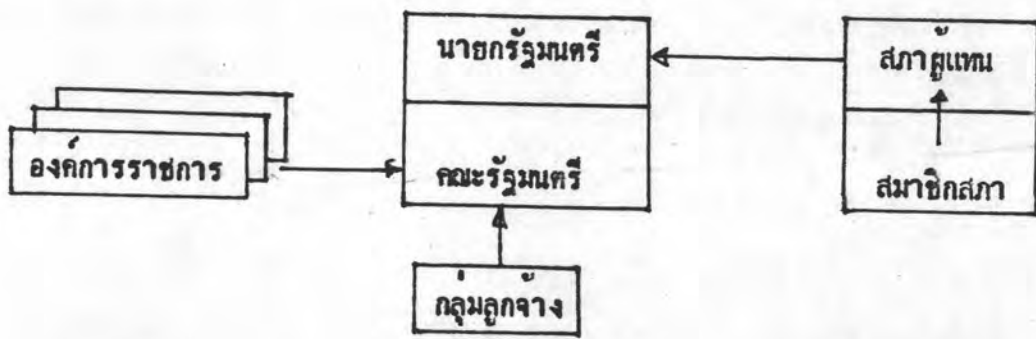
กลุ่มคนที่อยู่ในตำแหน่งระดับยอดของสถาบันที่มีอำนาจก็คือชนชั้นนำซึ่งมีอำนาจที่แท้จริงในสังคม ส่วนมวลชนทั่วไปอยู่อย่างกระจุกกระจายจึงไม่มีอำนาจ เพราะขาดการจัดตั้ง ขาดสถาบันของตน ชนชั้นนำใช้ตำแหน่งหน้าที่และฐานอำนาจจากสถาบันของตนสามารถควบคุมรักษาความลับและทำเป็น กโยบาย (manipulation) ครอบงำความคิดของมวลชนเช่นด้วยการใช้สื่อมวลชนเป็นเครื่องมือ นำไปสู่การกำหนดนโยบายให้เป็นประโยชน์แก่ตนเองในที่สุด¹⁰

จากความคิดของมิลส์ข้างต้น ช่วยให้ความเข้าใจแก่เราว่า อำนาจเป็นคุณลักษณะ ประการหนึ่งของสถาบัน ทุกสถาบันมีอำนาจภายในของตนในการจัดวางระเบียบกฎเกณฑ์และสถาบัน ใช้อำนาจของตนไปสัมพันธ์กับอำนาจของสถาบันอื่นๆ ก่อเกิดเป็นกระบวนการทางสังคมที่ดำเนินไป อย่างไม่มีที่สิ้นสุด แต่เนื่องจากสถาบันเป็นมิติทางนามธรรม ดังนั้นจึงต้องมีการจัดองค์การหรือ จัดเป็นกลุ่มขึ้นมาทำกิจกรรมของสถาบันนั้น เช่นสถาบันทหารมีกองทัพเป็นองค์การทำกิจกรรมของ สถาบันทหาร สถาบันการเมืองการปกครอง มี คณะรัฐมนตรี สภา พรรคการเมือง กระทรวง ทบวง กรม กลุ่มผลประโยชน์ เป็นองค์การทำกิจกรรมคานการเมือง การปกครอง เป็นต้น ทั้งนี้ในทาง รูปธรรม อำนาจของสถาบันจึงไปปรากฏในองค์การที่ทำกิจกรรมให้แก่สถาบันนั้นๆ และสิ่งที่สามารถ สะท้อนให้เห็นอำนาจขององค์การว่ามีมากน้อยเพียงใด พิจารณาได้จากปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ต่างๆในการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งมีคุณค่าประการหนึ่ง และความสามารถขององค์การในการกำหนด ให้ผลของนโยบายเป็นคุณประโยชน์แก่ตนเองอีกประการหนึ่ง ซึ่งกล่าวให้ถึงที่สุดก็คือการได้มาซึ่งสิ่งมี คุณค่านั่นเอง แต่ที่แยกลักษณะประการหลังออกมาเพื่อให้เห็นชัดในด้านที่เกี่ยวกับการต่อสู้ทางนโยบาย

การริเริ่มนโยบายประกันสังคมของไทย มีองค์การหลักที่เป็นตัวกระทำการสำคัญ (key actors) และได้แสดงออกอย่างเปิดเผย ในการริเริ่มนโยบายนี้ ได้แก่ องค์การราชการ ซึ่ง ประกอบด้วยกระทรวงมหาดไทย กรมประชาสงเคราะห์ คณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม และ สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ องค์การทางการเมืองฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะรัฐมนตรี องค์การทางการเมืองฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ และพรรค กิจสังคม ที่เสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร และกลุ่มผลประโยชน์ฝ่าย ลูกจ้างคนงาน ได้แก่ สภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทย และสภาองค์การลูกจ้าง

¹⁰ C. Wright Mills, The Power Elite (London : Oxford University Press, 1956).

สมาคมแรงงานแห่งประเทศไทย องค์การหึ่งสี่กลุ่มที่มีบทบาทที่เกี่ยวข้องในการริเริ่มนโยบายแตกต่างกัน องค์การราชการเสนอโฆบายนี้ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา กลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายลูกจ้างคนงานเรียกร่องต่อรัฐบาล (ก็คือคณะรัฐมนตรี) ขอให้มีนโยบายประกันสังคม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเข้าสู่สภา แต่สภาต้องส่งร่างพระราชบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีรับรองเพราะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินความมกษณ์ของรัฐธรรมนูญ เห็นได้ว่ากระบวนการริเริ่มโฆบายนี้คณะรัฐมนตรี (รวมทั้งนายกรัฐมนตรีด้วย) เป็นองค์การศูนย์กลางที่มีอำนาจในการพิจารณาและตัดสินใจ นโฆบายนี้เป็นอันกัแรก (ดูแผนภูมิที่ 6) หากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบกันโฆบายนี้ การประกันสังคมก็ไม่สามารถมีขึ้นได้ ลักษณะเช่นนี้สื่อแสดงว่าคณะรัฐมนตรีเป็นองค์การที่มีอำนาจสูงสุดในโครงสร้างอำนาจระหว่างองค์การต่างๆ ภายใต้การต่อสู้ทางนโยบายประกันสังคม



แผนภูมิที่ 6 ปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การและการเป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจ
นโยบายประกันสังคมของคณะรัฐมนตรี (และนายกรัฐมนตรี)

การมีอำนาจของคณะรัฐมนตรี (และนายกรัฐมนตรี) มีฐานมาจาก

1. การมีทรัพยากรทางการบริหาร ที่สำคัญได้แก่ มีระบบราชการซึ่งประกอบด้วยกระทรวง ทบวง กรมทั้งหมด ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร สามารถใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนหรือคัดค้านโฆบายที่คณะรัฐมนตรีต้องการหรือไม่ต้องการได้ เช่น การให้หน่วยงานอื่นศึกษาวิจัยพิจารณา การแต่งตั้งคณะกรรมการจากหลายหน่วยงานขึ้นพิจารณา สามารถยืดเวลาการตัดสินใจให้ยาวนานออกไปได้ หากคณะรัฐมนตรียังไม่เห็นชอบด้วยกันโฆบาย ดังเช่น การมอบให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์และคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ พิจารณาศึกษาเรื่อง การประกันสังคมเป็นตัวอย่าง หรือกรณีที่คณะรัฐมนตรีต้องการให้มีนโยบายใดก็สามารถสั่งการให้

หน่วยราชการไปจัดทำเสนอขึ้นมากตามความต้องการได้ เพราะฉะนั้นระบบราชการจึงถือเป็น
ฐานอำนาจของคณะรัฐมนตรี (อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีอาจมีส่วนราชการที่กระทำการขัดขวาง
นโยบายของคณะรัฐมนตรีได้เช่นกัน)

2. มีกฎหมายเป็นเครื่องมือแห่งอำนาจ เรื่องสำคัญๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประเทศ
ชาติโดยส่วนรวม กฎหมายมักกำหนดให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจ ตัวอย่าง
เช่น รัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับรวมทั้งฉบับปี พ.ศ. 2521 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2530)
มีบทบัญญัติกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับความช่วยเหลือการเงิน หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ
จะต้องได้รับการรับรองจากรัฐมนตรีก่อน จึงจะเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้
นั่นหมายความว่า การเปลี่ยนแปลงปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินทั้งหมดไม่ว่า
จะเป็นเรื่องค่าของเงิน ภาษีอากร หรืองบประมาณ เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีแต่ผู้เดียว
(กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่าง) หรือเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี (กรณีคณะรัฐมนตรี
เสนอร่าง) สำหรับในเรื่องการประกันสังคม นายกรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจที่มีอยู่ระงับร่าง
พระราชบัญญัติประกันสังคมจำนวน 2 ฉบับ ซึ่งเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรค-
ประชาธิปัตย์ฉบับหนึ่ง และเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคกิจสังคมอีกฉบับหนึ่งเมื่อ
พ.ศ. 2526 โดยการไม่ลงนามรับรองร่างทั้งสองนั้นจนมีการยุบสภาเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม
พ.ศ. 2529 ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองจึงตกไปโดยปริยาย เพราะฉะนั้นอำนาจของคณะรัฐมนตรี
จึงมีฐานมาจากกฎหมายที่ให้อำนาจไว้

นอกจากนี้ฐานอำนาจของคณะรัฐมนตรีอาจมีที่มาจากทางอื่นๆ ได้อีกมากมาย เช่น
ทรัพยากรทางการเงิน พรรคการเมือง กลุ่มพวกพ้อง ผู้สนับสนุนในเขตเลือกตั้ง รวมตลอดทั้ง
สถาบันอื่นๆ แต่จากการศึกษาการริเริ่มนโยบายประกันสังคมของไทย พบว่าคณะรัฐมนตรี
(รวมทั้งนายกรัฐมนตรี) ได้ใช้วิธีการตัดสินใจที่จะยังไม่ให้มีการประกันสังคมโดยอาศัยฐานอำนาจ
2 ประการที่กล่าวข้างต้นตลอดมา

องค์การที่เสนอนโยบายประกันสังคมให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา มีอำนาจแต่เพียง
การปฏิบัติงานประจำที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานตามนโยบายที่รัฐมนตรีหรือ
คณะรัฐมนตรีให้ไว้เท่านั้น ในกรณีการริเริ่มนโยบายประกันสังคมเป็นการเสนอนโยบายใหม่
ให้รัฐบาลพิจารณา อำนาจที่มีในการปฏิบัติงานประจำจึงมิได้เป็นฐานอำนาจสนับสนุนการริเริ่ม
นโยบายใหม่ ซึ่งถือว่าเป็นการตัดสินใจทางการเมืองได้เลย อีกทั้งลักษณะการเสนอนโยบาย

เป็นการเสนอแผนราชการประจำทุกประการ เพราะต้องอยู่ในแบบธรรมเนียมของราชการ จึงไม่มีอำนาจและพลังผลักดันให้คณะรัฐมนตรีต้องตัดสินใจตามที่เสนอ กล่าวโดยสรุปองค์การ- ราชการหลายหน่วยงานที่ริเริ่มเสนอนโยบายประกันสังคมให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา มีอำนาจน้อยมาก ภายใต้โครงสร้างอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการริเริ่มนโยบายนี้

กลุ่มผลประโยชน์ที่พยายามเรียกร้องรัฐบาลให้มีการประกันสังคมได้แก่ สมางค์การ- ลูกจ้าง สมาแรงงานแห่งประเทศไทย และสมางค์การลูกจ้าง สมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของฝ่ายลูกจ้างคนงาน มีสมาชิกประกอบด้วยสหภาพแรงงานหลายสหภาพ มารวมกันและจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 อำนาจของกลุ่ม ผลประโยชน์ฝ่ายลูกจ้างคนงานไม่อาจระบุให้ชัดในความหมายเชิงสัมบูรณ์ (absolute term) ได้ว่ามีหรือไม่มีอำนาจ ทั้งนี้เพราะอำนาจของฝ่ายลูกจ้างคนงานเป็นไปในเชิงสัมพัทธ์ หมายความว่ากลุ่มลูกจ้างคนงานจะมีอำนาจมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น ประเด็นปัญหา สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมือง ลักษณะของผู้นำตลอดจนปัจจัยภายในของกลุ่มได้แก่ จำนวน สมาชิก การจัดองค์การ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับสมาชิก ความผูกพันร่วมกัน เป็นต้น จะเห็น ได้ว่า ประเด็นปัญหาการเรียกร้องให้ขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ กลุ่มลูกจ้างคนงานมีอำนาจในระดับหนึ่งคือ รัฐบาลในการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ เพราะเป็นปัญหาผลประโยชน์โดยตรงของลูกจ้าง การดำเนินการ เคลื่อนไหวของฝ่ายลูกจ้างจึงมีการประสานงานและกำหนดขั้นตอนการต่อสู้ไว้นัดชัด ดังนั้นจึงต้อง ถือว่ากลุ่มผลประโยชน์ของฝ่ายลูกจ้างคนงานมีอำนาจในระดับหนึ่ง ซึ่งเป็นผลจากการมีองค์การ จัดตั้งของตนเองคือสหภาพแรงงาน ซึ่งเป็นกลุ่มระดับพื้นฐานและสมางค์การลูกจ้างซึ่งเป็นกลุ่มที่ รวบรวมหลายๆ สหภาพแรงงานเข้าเป็นสมาชิก อย่างไรก็ตามสามารถกล่าวได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์ ของฝ่ายลูกจ้างคนงานไม่ว่าจะเป็นสหภาพแรงงานก็ดี หรือสมางค์การลูกจ้างก็ดียังมีอำนาจน้อย ในปัจจุบัน เนื่องจากปัจจัยดังต่อไปนี้

1. มีลูกจ้างคนงานเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน จากสถิติของกรมแรงงานในปี พ.ศ. 2529 มีสหภาพแรงงานจัดตั้งขึ้นรวมทั้งสิ้น 438 สหภาพ มีลูกจ้างคนงานเพียงร้อยละ 14.4 ของลูกจ้างทั้งหมดที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน และในกิจการที่มีการจัดตั้งสหภาพแรงงาน มิใช่ว่าลูกจ้างทุกคนจะสมัครเข้าเป็นสมาชิกสหภาพ แรงงานทั้งหมด แต่มีลูกจ้างเพียงร้อยละ 54.8 ของจำนวนลูกจ้างในกิจการที่มีสหภาพแรงงาน

เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน¹¹ เมื่อสหภาพแรงงานมีลูกจ้างคนงานสมัครเข้าเป็นสมาชิกน้อย ก็เป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่ทำให้อำนาจของสหภาพแรงงานมีจำกัด เนื่องจากลูกจ้างคนงานมิได้มี ทรัพยากรทางอำนาจด้านอื่นๆ เช่น ความมั่งคั่งหรือกำลังอาวุธ อำนาจของสหภาพแรงงานมี ขึ้นจากการรวมตัวของลูกจ้างคนงานซึ่งถือว่าเป็นอำนาจต่อรองอย่างหนึ่ง สหภาพแรงงานจะ ดำเนินการได้อย่างมีพลังมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านจำนวนสมาชิกเป็นอันดับแรก เพราะ ฉะนั้นเมื่อมีสมาชิกน้อยอำนาจของสหภาพแรงงานก็ย่อมจะมีจำกัด นั้นหมายความว่าสหภาพแรงงาน ของไทยทั้งระบบยังมีพลังอำนาจน้อย

2. การที่มีลูกจ้างคนงานเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานมิใช่ เป็นเพียงปัจจัยเดียวหรือปัจจัยชี้ขาดที่ทำให้สหภาพแรงงานมีอำนาจน้อย หากแต่ถือว่าจำนวน สมาชิกเป็นเงื่อนไขที่จำเป็น (necessary condition) ที่กล่าวเช่นนี้เพราะจำนวนสมาชิก เป็นสิ่งจำเป็นที่ทุกสหภาพแรงงานหรือทุกกลุ่มผลประโยชน์จะต้องมีเป็นเบื้องต้น หากไร้เสียซึ่ง สมาชิกความเป็นกลุ่มก็ดำรงอยู่ไม่ได้ และถ้าจำนวนสมาชิกในกลุ่มมีน้อย กลุ่มจะมีอำนาจขึ้นมา ได้ยาก แม้ว่าจำนวนสมาชิกจะเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการมีอำนาจของสหภาพแรงงาน แต่ไม่ ใช่ว่าเงื่อนไขที่เพียงพอ (sufficient condition) หมายความว่าหากที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมี จำนวนสมาชิกมากมายมิได้ทำให้กลุ่มนั้นมีอำนาจขึ้นมาได้เองทันทีโดยปริยาย หากต้องประกอบด้วย เงื่อนไขอย่างอื่นๆ อีกด้วย สำหรับในกรณีของสหภาพแรงงานไทยนั้น ลักษณะของผู้นำ การจัด องค์การบริหารภายใน การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้นำกับสมาชิก และฐานะทางการเงินของสหภาพ ล้วนเป็นปัจจัยที่มีส่วนกำหนดให้สหภาพแรงงานเข้มแข็งหรืออ่อนแอได้ทั้งสิ้น จากการศึกษาของ บีวาร์ส ดี. แมบริ (Bevars D. Mabry) เกี่ยวกับพัฒนาการของสหภาพแรงงานไทยพบว่า สมาชิกของสหภาพแรงงานจำนวนไม่น้อยที่ไม่ค่อยยินยอมจ่ายค่าบำรุงสหภาพ จะจ่ายก็ต่อเมื่อใกล้ ครบกำหนดเวลาที่จะต้องมีการเจรจาขอเรียกร้องกับนายจ้าง ทำให้สหภาพแรงงานต้องประสบ หนักหาค่าทางการเงิน เมื่อขาดแคลนเงินทุน สหภาพแรงงานก็ไม่สามารถจัดบริการให้แก่สมาชิก

¹¹ กรมแรงงาน, สถานการณ์แรงงานไทย ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มีนาคม 2529), หน้า 36.

อย่างต่อเนื่อง และทำให้ความสัมพันธ์ภายในระหว่างสมาชิกของสหภาพแรงงานกับผู้นำของสหภาพอ่อนแอลง¹² จากปัญหาของสหภาพแรงงานที่เมารีได้ระบุถึงนี้ช่วยให้เข้าใจได้ว่า สมาชิกของสหภาพแรงงานซึ่งมีจำนวนน้อยอยู่แล้วนี้ยังขาดความรู้สึกยึดเหนี่ยวผูกพันกับสหภาพแรงงานของตน ซึ่งแสดงออกในลักษณะที่ไม่ค่อยให้ความร่วมมือในการชำระค่าบำรุงสหภาพ ทำให้สหภาพแรงงานต้องอ่อนแอลงไปอีก ยกเว้นบางแห่งที่ฝ่ายนายจ้างให้ความร่วมมือในการหักค่าบำรุงจากค่าจ้าง ณ ที่จ่าย (checkoff) แล้วนำส่งมอบให้สหภาพ

นอกจากนี้ความอ่อนแอของสหภาพแรงงานอีกประการหนึ่ง สืบเนื่องมาจากข้อจำกัดในการติดต่อพบปะระหว่างผู้นำสหภาพแรงงานกับสมาชิก การขาดการพบปะระหว่างผู้นำกับสมาชิกสหภาพเป็นปัญหาของการสื่อสารภายในซึ่งอาจมีส่วนทำให้ขาดความยึดเหนี่ยวในหมู่สมาชิก เนื่องจากสมาชิกจะรู้สึกว่าตนมิได้เป็นส่วนหนึ่งของสหภาพ กล่าวสำหรับสังคมไทยแล้ว การพบปะกันอย่างสม่ำเสมอระหว่างผู้นำกับสมาชิกมีความสำคัญมากในแง่ที่ช่วยส่งเสริมความรู้สึกเป็นพวกเดียวกันให้เกิดความมีน้ำหนึ่งใจเดียวกัน เป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่ช่วยให้กลุ่มมีพลังขึ้นมาได้ กล่าวโดยสรุปคือระบบสหภาพแรงงานของไทยยังขาดความเข้มแข็ง มีอำนาจน้อยเนื่องมาจากจำนวนลูกจ้างคนงานที่เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานยังมีอัตราที่ต่ำมาก ขาดความมั่นคงด้านการเงินและความผูกพันยึดเหนี่ยวระหว่างสมาชิกสหภาพ และระหว่างผู้นำกับสมาชิกยังขาดความเหนียวแน่นเท่าที่ควร

3. จากที่กล่าวไป 2 ประการข้างต้น เป็นการพิจารณาถึงลักษณะความมีอำนาจในระดับสหภาพแรงงานซึ่งเป็นระดับพื้นฐาน เนื่องจากระดับสหภาพแรงงานขึ้นมายังมีการรวมกลุ่มของฝ่ายลูกจ้างคนงานในอีกรูปแบบหนึ่งคือ สหภาพแรงงานหรือสหพันธ์แรงงานไม่น้อยกว่า 15 แห่งสามารถรวมกันจัดตั้งสภาองค์การลูกจ้างได้ ในปัจจุบันมีสภาองค์การลูกจ้าง 4 สภา แต่ที่มีความเคลื่อนไหวชัดเจนในการเรียกร้องรัฐบาลให้มีนโยบายประกันสังคมมี 2 สภา คือ สภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทยและสภาองค์การลูกจ้าง สหพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย ซึ่งต่าง

¹² Bevars D. Mabry, The Development of Labor Institutions in Thailand Data Paper No.112 (Ithaca, N.Y. : Cornell University, 1979), p.81.

มีสหภาพแรงงานเข้าเป็นสมาชิกแห่งละประมาณ 70 - 80 แห่ง เดิมทีเดี่ยวสภาองค์การลูกจ้างทั้งสองนี้รวมกันอยู่เป็นสภาเดียวกัน แต่ในปี พ.ศ. 2526 ได้มีปัญหาคความขัดแย้งแตกแยกระหว่างผู้นำแรงงานในสภาแรงงานแห่งประเทศไทย จนไม่อาจประนีประนอมกันได้ จึงมีผู้นำแรงงานกลุ่มหนึ่งพร้อมทั้งสหภาพแรงงานที่ให้การสนับสนุนแยกตัวออกมาจากสภาแรงงาน มาก่อตั้งเป็นสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย ความแตกแยกในหมู่นำแรงงานมีส่วนทำให้อำนาจของขบวนการแรงงานอ่อนตัวลง เพราะเมื่อนำแรงงานขัดแย้งแตกแยกกัน โอกาสที่จะได้มาพบปะสนทนากันอย่างสม่ำเสมอเป็นไปได้ยาก และเมื่อนำแรงงานห่างเหินกันเป็นเวลานานเข้าความรู้สึกว่าเป็นพวกเดียวกันจะค่อยๆ หดหายไป ซึ่งเป็นลักษณะความรู้สึกนึกคิดตามระบบคุณค่าในสังคมไทย¹³ เมื่อความรู้สึกว่าเป็นพวกเดียวกันมีน้อยลง การจะติดต่อประสานงานร่วมกันก็ทำได้ยาก เพราะต่างก็ถือว่าอีกฝ่ายหนึ่งไม่ใช่พวกของตนหรืออาจมีอิทธิพลต่อกันก็ได้ หลังการรวมกลุ่มของฝ่ายลูกจ้างคนงานจึงอ่อนเปลี้ยลงไป นั่นหมายความว่าอำนาจการต่อรองของฝ่ายลูกจ้างคนงานมีน้อยลง เกิดจากปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ความแตกแยกขัดแย้งในหมู่นำแรงงานที่อยู่ต่างสภาองค์การลูกจ้างด้วย ซึ่งผู้นำแรงงานในสภาองค์การลูกจ้างทั้งสองนี้ก็ยอมรับว่าในการต่อสู้เรียกร้องให้มีนโยบายประกันสังคม มิได้มีการประชุมประสานงานกัน ต่างฝ่ายต่างเคลื่อนไหวเรียกร้อง เนื่องจากความขัดแย้งแตกแยกในหมู่นำแรงงาน¹⁴ การเคลื่อนไหวจึงเลื่อนลอยไม่ชัดเจน ขาดความต่อเนื่องและไร้พลัง

จากการวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจขององค์การและหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญซึ่งเป็นตัวกระทำหลักภายใต้กระบวนการริเริ่มนโยบายประกันสังคม แสดงให้เห็นชัดเจนว่าคณะรัฐมนตรี

¹³ ทนท วรชัยตระหง่าน อธิบายถึงวงจรแห่งความสัมพันธ์ของสังคมไทยสรุปได้ว่าความรู้สึกเป็นพวกเดียวกันเริ่มจากการมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกันก่อน แล้วมีการพบปะกันอย่างสม่ำเสมอ มีความใกล้ชิดไว้วางใจกันแล้วจะเกิดความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน สามารถให้การช่วยเหลือและพึ่งพาอาศัยกันได้ รายละเอียดดู ทนท วรชัยตระหง่าน, การเมืองในระบบประชาธิปไตยไทย พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 336-340.

¹⁴ สัมภาษณ์ ทนง โทธีอ่าน, ประธานสภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทย, 20 พฤษภาคม 2529. และสัมภาษณ์ ไทศาล ธวัชชัยนันท์, ประธานสภาองค์การลูกจ้าง สมาพันธ์-แรงงานแห่งประเทศไทย, 30 พฤษภาคม 2529.

(รวมทั้งนายกรัฐมนตรี) ซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองฝ่ายบริหาร มีอำนาจมากที่สุดเหนือองค์การและหน่วยงานอื่นทั้งหมด อำนาจของฝ่ายบริหารนี้มีฐานที่มาจากความเป็นฝ่ายควบคุมระบบราชการและบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญตลอดจนกฎหมายอื่นๆ ในขณะที่องค์การและหน่วยงานอื่นไม่มีฐานอำนาจในส่วนนี้ ฝ่ายบริหารจึงใช้อำนาจที่มีเหนือกว่าผลักดันให้การชี้ปัญหาของตนอยู่ในฐานะเหนือฝ่ายอื่นๆ ภัยการใช้วิธีการต่างๆ ตามที่กล่าวมาแล้ว เช่น รอไว้เสนอรัฐบาลชุดใหม่ หรือมอบให้หน่วยงานอื่นศึกษาพิจารณาหรือส่งให้หน่วยงานนำกลับไปพิจารณาพบทวนใหม่ เป็นต้น ซึ่งผลในทางนโยบายเท่ากับการคัดลึงใจชั้นนโยบายประกันสังคมไว้ก่อน เป็นการป้องกันไม่ให้เกิดปฏิกริยาต่อต้านจากผู้อยู่เสียผลประโยชน์ และป้องกันมิให้เกิดการระคายจ่ายงบประมาณแผ่นดินนั้นคือการคัดลึงใจที่ขึ้นอยู่กับฐานแห่งผลประโยชน์ของฝ่ายบริหาร อันได้แก่ เสถียรภาพ และความคล่องตัวในการจัดสรรบริหารให้อยู่ในสภาพเดิมเอาไว้ต่อไป

สถานการณ์กับการต่อสู้ทางนโยบาย

สถานการณ์หมายถึง เหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม อันเนื่องมาจากกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ต่อมนุษย์ หรือระหว่างมนุษย์กับวัตถุแวดล้อมภายนอก สถานการณ์เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตลอดเวลาเป็นปกติวิสัยของสังคม สถานการณ์ต่างๆ มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันครอบคลุมกระบวนการทางสังคมทั้งหมดเอาไว้ สถานการณ์ในที่นี้จึงมีความหมายกว้างขวางนับตั้งแต่สถานการณ์ทางการเมือง สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สถานการณ์ทางสังคม ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และวิกฤติการณ์ต่างๆ กระบวนการทางนโยบายเกิดขึ้นภายใต้สภาพแวดล้อมของสังคม เพราะฉะนั้นสถานการณ์จึงมีความสัมพันธ์กับเรื่องราวของนโยบาย ลาสเวลล์ (Harold D. Lasswell) ได้ให้ข้อคิดว่า การศึกษาศาสตร์ทางนโยบาย ต้องให้ความสนใจและทำความเข้าใจอย่างกระจ่างต่อสภาวะแวดล้อมทั้งหมด (contextuality) ซึ่งเป็นสถานการณ์ของสังคม¹⁵ ทั้งนี้เพราะสภาวะแวดล้อมเป็นกระบวนการใหญ่ที่มีอิทธิพลต่อการเกิดของนโยบาย กล่าวคือสภาวะแวดล้อมหรือสถานการณ์เข้ามาเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับกระบวนการนโยบายทุกชั้นตอนอย่างแยกไม่ออก เพราะสถานการณ์จะแทรกตัวเข้ามีส่วนกำหนดรูปลักษณะของนโยบายและผลลัพธ์ของนโยบายตลอดเวลา โศกณันต์สถานการณ์จึงเกี่ยวข้องกับการต่อสู้ในชั้นตอนการริเริ่มนโยบายด้วย

¹⁵ Lasswell, A Pre - View of Policy Sciences, p.4.

ทบทวนวาระแห่งงานได้อธิบายความสำคัญของสถานการณ์ในการต่อสู้ทางการเมืองว่า กล่าวสำหรับการต่อสู้ทางการเมืองของไทยนั้น การประเมินสถานการณ์และการจัดการกับสถานการณ์หรือการใช้สถานการณ์ให้เป็นประโยชน์มีความสำคัญมาก เพราะสามารถส่งผลต่อชัยชนะหรือความพ่ายแพ้ทางการเมืองของผู้กระทำทางการเมืองได้¹⁶ สถานการณ์ที่มีความสำคัญต่อการต่อสู้ทางการเมืองของไทยมากเพียงใด สถานการณ์ก็มีความสำคัญต่อการต่อสู้ทางนโยบายไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน เหตุผลก็เพราะว่า สถานการณ์เกิดขึ้นตามกระบวนการของสังคมซึ่งมีความเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ในบางครั้งทำให้คุณลักษณะภายในสังคมเปลี่ยนแปลงไป ผู้ที่สามารถจัดการกับสถานการณ์หรือใช้ประโยชน์จากสถานการณ์ได้อย่างชาญฉลาดกว่าก็สามารถมีบทบาทและอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะได้ไม่น้อยเช่นกัน ซึ่งหากเป็นภาวะปกติมิได้มีอำนาจแต่อย่างใด ตัวอย่างเช่น กลุ่มสหภาพแรงงานซึ่งตามปกติมีอำนาจน้อยในโครงสร้างอำนาจของสังคมไทย แต่ในสถานการณ์ทางการเมืองที่มีลักษณะประชาธิปไตยสูง เช่น ในระหว่าง พ.ศ. 2518-2519 โคออร์ดิเนชันสถานการณ์ทางการเมืองดำเนินการประท้วงนัดหยุดงานจนสามารถเสริมสร้างอำนาจอิทธิพลขึ้นมาได้สูงพอที่จะต่อรองกับรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ให้ลดราคาข้าวสารและน้ำตาลที่รัฐบาลประกาศขึ้นราคาไปแล้วได้เป็นผลสำเร็จเมื่อต้นเดือนมกราคม พ.ศ. 2519¹⁷ หรือในกรณีครูโรงเรียนราษฎร์จำนวนนับพันคนถูกเจ้าของโรงเรียนเลิกจ้างเมื่อต้นปี พ.ศ. 2517 ได้รวมตัวกันเรียกร้องรัฐบาลให้ช่วยดำเนินการให้เจ้าของโรงเรียนรับครูที่ถูกเลิกจ้างกลับเข้าทำงานตามปกติและเรียกร้องรัฐบาลให้สร้างหลักประกันแก่ครูโรงเรียนราษฎร์ เพื่อให้มีสวัสดิการและความมั่นคงในการประกอบอาชีพครู ยังผลให้รัฐบาลต้องออกกฎหมายให้มีกองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนราษฎร์ขึ้นในปี พ.ศ. 2518 โดยมีหลักการเช่นเดียวกับการประกันสังคม กล่าวคือเก็บเงินสมทบจากครูโรงเรียนราษฎร์ในอัตราร้อยละ 3 ของเงินเดือนเจ้าของโรงเรียนออกเงินสมทบในอัตราส่วนเดียวกัน รัฐบาลออกเงินสมทบในกองทุนร้อยละ 6 เป็นเงินปีละประมาณ

¹⁶ ทบทวนวาระแห่งงาน, การเมืองในระบบประชาธิปไตยไทย พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 330-335.

¹⁷ ทศนัย สุวรรณศิลป์, การก่อตัวและบทบาททางการเมืองของสหภาพแรงงานในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีสหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวงระหว่างปี 2515-2519 (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 123-130.

100 ล้านบาท กองทุนสงเคราะห์ที่จะจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาล ค่าคลอดบุตร และเงินทุนเลี้ยงชีพแก่ครูเมื่อต้องออกจากงาน การที่ครูโรงเรียนราษฎร์สามารถเรียกร้องให้รัฐบาลออกกฎหมายให้มีกองทุนสงเคราะห์ ซึ่งเป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตระดับหนึ่งได้เป็นผลสำเร็จเช่นนี้ สืบเนื่องมาจากสถานการณ์ทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยสูงภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ไม่นาน และสถานการณ์เฉพาะที่มีการเลิกจ้างครูโรงเรียนราษฎร์จำนวนมาก กลุ่มครูจึงได้อาศัยสถานการณ์ที่ชุมนุมเรียกร้องสร้างพลังต่อรองจนสามารถผลักดันให้มีนโยบายที่เอื้อประโยชน์แก่ตนได้สำเร็จ ตัวอย่างทำนองเดียวกันนี้ยังสามารถเห็นได้จากการออกพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2517 มีขึ้นภายหลังการชุมนุมเรียกร้องของชาวนา หรือการแก้ไขกฎหมายคุ้มครองแรงงานในปี พ.ศ. 2517 เปลี่ยนแปลงอัตราเงินค่าชดเชยกรณีถูกเลิกจ้างโดยไม่มีความผิดจากเดิมมีเพียงอัตราเดียวเท่ากับค่าจ้าง 30 วัน แก้ไขเป็น 3 อัตราตามแต่ละระยะเวลาการทำงานซึ่งสูงสุดเท่ากับค่าจ้าง 180 วัน ก็มีขึ้นภายหลังการชุมนุมเรียกร้องของแรงงานที่ท้องสนามหลวงเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2517 โดยเฉพาะแรงงานโรงงานทอผ้าซึ่งขณะนั้นถูกเลิกจ้างเป็นจำนวนมาก เป็นที่น่าสังเกตว่ากรณีทั้งหมดเกิดขึ้นในสถานการณ์ทางการเมืองที่มีบรรยากาศเป็นประชาธิปไตยอย่างมาก และมีสถานการณ์เฉพาะเช่นการขึ้นราคาสินค้า การเลิกจ้าง กลุ่มที่เสียประโยชน์ได้อาศัยสถานการณ์ที่เกิดขึ้นให้เป็นประโยชน์ สร้างอำนาจต่อรองโดยการรวมกลุ่มเพื่อให้มีอิทธิพลต่อรัฐบาลในการตัดสินใจและกำหนดนโยบายที่จะเกิดประโยชน์แก่ฝ่ายตน ซึ่งหากเป็นสถานการณ์อีกแบบหนึ่งอาจไม่มีอิทธิพลถึงขนาดนั้นก็ได้ จากตัวอย่างที่กล่าวมา พอจะแสดงให้เห็นว่า สถานการณ์มีความสำคัญต่อการต่อสู้ทางนโยบาย กลุ่มที่มีความสามารถในการจัดการหรือใช้ประโยชน์จากสถานการณ์ก็สามารถมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะได้ไม่น้อย

จากการศึกษาการต่อสู้ทางนโยบายในการริเริ่มนโยบายประกันสังคม พบว่ามีการใช้สถานการณ์ให้เป็นประโยชน์ในการเคลื่อนไหวและต่อสู้เช่นกัน องค์การราชการที่เสนอนโยบายประกันสังคมเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี มักเลือกจังหวะเวลาเมื่อมีการเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทางการเมืองอย่างหนึ่ง เช่นภายหลังที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบต่อจาก นายธานินทร์ กรัยวิเชียร สถานการณ์ทางการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะผ่อนคลายการปิดกั้นสิทธิเสรีภาพลงไปบ้าง กระทรวงมหาดไทยโดยกรมประชาสงเคราะห์จึงได้เสนอนโยบายประกันสังคมให้รัฐบาลใหม่พิจารณา หรือภายหลังการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีชุดแรกของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กระทรวงมหาดไทย

โดยสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติได้เสนอโหมายประกันสังคมให้คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ พิจารณาอีกเช่นกัน ไม่ปรากฏว่าองค์การราชการได้ใช้สถานการณ์อย่างอื่นให้เป็นประโยชน์ในการเสนอหรือผลักดันโหมายประกันสังคม ดังนั้นการใช้สถานการณ์ให้เป็นประโยชน์ในการต่อสู้เพื่อนโหมายประกันสังคมขององค์การราชการจึงมีจำกัดมาก

คณะรัฐมนตรีได้ใช้ประโยชน์จากสถานการณ์เพื่อหลีกเลี่ยงการตัดสินใจหรือเพื่อกับยั้งนโยบายประกันสังคมมากที่สุดและใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น คณะรัฐมนตรีของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ชุดแรกที่พิจารณาผลคำชี้แจงข้อสังเกตและคำถาม 9 ข้อของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2522 ซึ่งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์และกรมประชาสัมพันธ์กระทรวงมหาดไทยได้ส่งต่อคณะรัฐมนตรีอย่างละเอียดถึงผลดีและประโยชน์จากการมีโครงการประกันสังคม แล้วมีมติให้รอเสนอรัฐบาลชุดใหม่พิจารณา เนื่องจากขณะนั้นใกล้จะมีการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนเมษายน พ.ศ. 2522 หรือในกรณีที่คณะรัฐมนตรีของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2525 แล้วมีมติให้ส่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพิจารณาในรายละเอียดอีกขั้นหนึ่งนั้น อาจเนื่องมาจากสถานการณ์บริษัททางบ้านงบประมาณแผ่นดินคณะรัฐมนตรีจึงต้องพยายามควบคุมการเติบโตของส่วนราชการ ดังเช่นที่มั่นนโยบายจำกัดการเพิ่มของข้าราชการไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี และลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ซึ่งจะช่วยให้ระบบราชการไม่เป็นภาระแก่งบประมาณของรัฐมากเกินไป งานประกันสังคมเป็นงานใหม่ซึ่งหากจะดำเนินการจริงๆ จำเป็นต้องจัดตั้งส่วนราชการใหม่ขึ้นมารับผิดชอบอีกทั้งคณะรัฐมนตรีเคยมีนโยบายอยู่แล้วว่าในกรณีที่ต้องมีการจัดตั้งเปลี่ยนแปลงปรับปรุง หรือยุบเลิกส่วนราชการใดให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ได้พิจารณาเสียก่อน เพราะฉะนั้นคณะรัฐมนตรีจึงเห็นเป็นโอกาสอันดีที่จะชะลอการตัดสินใจออกไปชั่วคราวมอบให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ พิจารณาในรายละเอียดดังกล่าวแล้ว

อีกครั้งหนึ่งที่คณะรัฐมนตรีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ใช้สถานการณ์ให้เป็นประโยชน์ในการตัดสินใจ ก็คือมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2528 ที่ให้คำปรึกษาถึงภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันว่านายจ้างจะสามารถรับภาระในการจ่ายเงินสมทบได้เพียงใด สะท้อนให้เห็นว่าคณะรัฐมนตรีอาจถึงสถานการณ์ความตกต่ำทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจทำให้นายจ้างอยู่ในฐานะไม่พร้อมที่จะจ่าย เงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมมาเป็นเหตุกับยั้งโหมายประกันสังคมเอาไว้ก่อน (แม้มติที่ออกมามีได้แสดงให้เห็นว่า คณะรัฐมนตรีมีเจตนาที่ยั้ง แต่ผลลัพธ์เท่ากับการยั้ง)

โดยปริยายเพราะหลังจากมีมติครั้งนั้นแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีการพิจารณาเรื่องประกันสังคมอีกเลย จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีสิ้นสภาพลงภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2529)

สำหรับฝ่ายลูกจ้างแรงงานไม่ได้อาศัยสถานการณ์ให้เป็นประโยชน์ในการสร้างอิทธิพล หลักคั่นนโยบายประกันสังคมเลย ซึ่งการไม่ได้อาศัยสถานการณ์ให้เป็นประโยชน์นี้สามารถพิจารณา ได้ 2 คำน คำนหนึ่งคือสถานการณ์ไม่เอื้ออำนวยต่อฝ่ายลูกจ้างแรงงานในการเคลื่อนไหว อีกค่าน หนึ่งคือมีสถานการณ์บางอย่างที่เป็นประโยชน์ แต่ฝ่ายลูกจ้างแรงงานขาดการวางแผนที่จะใช้ประโยชน์ จากสถานการณ์

หลังจากการรัฐประหาร 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ระบบประชาธิปไตยปิดฉากลง คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้จำกัดสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและรวมกลุ่มของ ประชาชน ผู้นำแรงงานที่เคยเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อความเป็นธรรมทั้งหลายต้องยุติบทบาทการเคลื่อนไหว ที่เปิดเผย หลายคนถูกจำคุกคุมขังในข้อหาเกี่ยวกับคอมมิวนิสต์และภัยสังคม สหภาพแรงงานแม้จะยัง คงมีอยู่ แต่กิจกรรมและการเคลื่อนไหวใหญ่ๆไม่สามารถกระทำได้ดังแต่ก่อน แม้แต่การประชุม ประจำปีตามปกติก็ยังไม้อาจกระทำไ้หรือต้องอยู่ภายใต้การสอดส่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่าง ใกล้ชิด ภายหลังจากการรัฐประหาร 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 สถานการณ์ทางการเมืองได้ผสมกลายเป็น บรรยากาศเผด็จการลงไปแล้ว แต่ฝ่ายทหารยังคงกุมอำนาจทางการเมืองไว้อย่างเหนียวแน่นโดย อาศัยกลไกกองทัพและรัฐสภา กิจกรรมและการเคลื่อนไหวใหญ่ๆของสหภาพแรงงานยังคงอยู่ภายใต้ ข้อจำกัดทางการเมืองและถูกเผ่าจับตาจากทางราชการอย่างไม่ลกละ ภายใต้อาณัติทางการเมือง การเมืองที่ไม่อำนวยต่อการเคลื่อนไหวของฝ่ายลูกจ้างแรงงานเช่นนี้ ยังผลให้สหภาพแรงงานหรือ สภาองค์กรลูกจ้างมีบทบาทและอิทธิพลลดน้อยลง อย่างไรก็ตาม มีสถานการณ์เฉพาะบางอย่างที่ฝ่าย ลูกจ้างแรงงานสามารถใช้เป็นประโยชน์ได้บ้างในการสร้างแรงผลักดันค่อนนโยบายประกันสังคม ได้แก่

1. สถานการณ์การเลือกตั้ง ภายหลังจากการรัฐประหาร 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 จนถึงเหตุการณ์ยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2529 ได้มีการเลือกตั้งทั่วไป รวม 2 ครั้ง คือเมื่อปี พ.ศ. 2522 และเมื่อปี พ.ศ. 2526 ตามปกติพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัคร รับเลือกตั้ง ย่อมมีความประสงค์ที่จะได้เสียงสนับสนุนให้มากที่สุด ฝ่ายลูกจ้างแรงงานซึ่งมีการ รวมกลุ่มกันในรูปของสหภาพแรงงานและสภาองค์กรลูกจ้าง สามารถใช้ประโยชน์จากเหตุการณ์นี้

เสนอให้พรรคการเมืองสำคัญยอมรับนโยบายประกันสังคมให้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายพรรค แลกเปลี่ยนกับการให้การสนับสนุน แม้ว่าการใช้ประโยชน์จากสถานการณ์นี้มีข้อจำกัดมากและไม่สามารถหวังผลได้ แต่อย่างน้อยที่สุดเป็นการแสดงให้เห็นพรรคการเมืองได้รับรู้ถึงปัญหาและความต้องการของฝ่ายลูกจ้างแรงงานในเรื่องนี้ เพื่อที่จะยกระดับให้นโยบายประกันสังคมเป็นประเด็นปัญหาทางนโยบายที่พรรคการเมืองและนักการเมืองจะต้องให้ความสนใจมากยิ่งขึ้น

2. เหตุการณ์เมื่อองค์การราชการเสนอนโยบายประกันสังคมเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521 เป็นต้นมา ได้มีการเสนอนโยบายประกันสังคมโดยองค์การราชการเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีรวม 4 ครั้ง นโยบายที่เสนอส่วนใหญ่กำหนดประเภทของการประกันไว้มากกว่า 1 ประเภท ยกเว้นครั้งหลังสุดเมื่อปี พ.ศ. 2528 ที่กำหนดประเภทการประกันไว้เฉพาะการเจ็บป่วยแต่เพียงอย่างเดียวซึ่งฝ่ายลูกจ้างแรงงานอาจจะไม่เห็นด้วยถึงกระนั้นก็ความนโยบายประกันสังคมที่องค์การราชการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีทุกครั้งก็ได้ผ่านการพิจารณาสนับสนุนจากคณะกรรมการไตรภาคีที่มีผู้แทนฝ่ายลูกจ้างแรงงานร่วมพิจารณาคอยเสนอแนะนโยบายเหล่านั้นจึงน่าจะให้ประโยชน์แก่ลูกจ้างแรงงานในระบอบหนึ่งใดบ้าง การที่องค์การราชการเสนอนโยบายประกันสังคมเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีถือว่าเป็นเหตุการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายลูกจ้างแรงงาน

แต่ปรากฏว่า สภาองค์การลูกจ้างมิได้อาศัยสถานการณ์เฉพาะให้เป็นประโยชน์ในการเคลื่อนไหว อย่างเช่นในกรณีแรกมิได้ติดต่อกับบุคคลระดับนำของพรรคการเมือง สำคัญอย่างเป็นทางการเมืองเพื่อผลักดันพรรคการเมืองให้ความสนใจนโยบายประกันสังคมอย่างจริงจังหรือในกรณีหลัง สภาองค์การลูกจ้างไม่มีการแสดงออกให้ปรากฏต่อคณะรัฐมนตรีว่าสนับสนุนนโยบายประกันสังคมและขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

กล่าวโดยสรุป สถานการณ์มีความเกี่ยวข้องกับการต่อสู้ในการริเริ่มนโยบายประกันสังคมของไทยอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะสถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทางการเมืองทำให้กลุ่มอำนาจของฝ่ายลูกจ้างแรงงานเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่วาทะรศาทิศทางการเมืองแบบเผด็จการส่งผลให้กลุ่มลูกจ้างแรงงานมีบทบาทและอิทธิพลลดน้อยลง องค์การที่เป็นตัวกระทำสำคัญในการริเริ่มนโยบายประกันสังคมมีความชำนาญชัดเจนในการใช้ประโยชน์จากสถานการณ์ไม่เท่ากัน องค์การราชการอาศัยสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรี

เป็นประโยชน์ในการเคลื่อนไหวผลักดันนโยบายนี้ ส่วนสภาองค์การลูกจ้างซึ่งมีอิทธิพลและบทบาทจำกัดลงไปมากภายหลังการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากสถานการณ์เฉพาะบางกรณีในการเคลื่อนไหว คณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่สามารถใช้ประโยชน์จากสถานการณ์ได้มากที่สุดและอย่างมีประสิทธิภาพในการถ่วงเวลาหรือยับยั้งนโยบายประกันสังคม

สรุป

จากการที่องค์การและกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการริเริ่มนโยบายประกันสังคมซึ่งมีปัญหานโยบายนี้มุ่งแก้ไขขัดแย้งกันเนื่องมาจากความแตกต่างทางค่านิยม ผลประโยชน์ ค่านิยม และบรรทัดฐาน แต่ละฝ่ายจึงแสวงหาหนทางที่จะทำให้การขี้นปัญหาของคนอยู่เหนือฝ่ายอื่น ฝ่ายที่เชื่อว่าลูกจ้างคนงานมีปัญหาคความมั่นคงในการดำรงชีวิตย่อมจะผลักดันต่อสู้ให้มีการประกันสังคมขึ้นมา ส่วนฝ่ายที่เชื่อว่าลูกจ้างคนงานไม่มีปัญหากังกล่าว ย่อมต้องยับยั้งไม่ให้มีการประกันสังคม การต่อสู้เป็นการต่อสู้ทางนโยบายในชั้นคอนการริเริ่มนโยบาย ฝ่ายที่มีอำนาจมากที่สุดและมีความสามารถใช้ประโยชน์จากสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุดย่อมเป็นฝ่ายที่ได้รับชัยชนะ คือสามารถกำหนดผลของนโยบายตามที่ตนต้องการได้ ซึ่งปรากฏว่าคณะรัฐมนตรี (รวมทั้งนายกรัฐมนตรี) ในฐานะฝ่ายบริหารมีอำนาจมากที่สุดในบรรดาองค์การที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการริเริ่มนโยบายประกันสังคม อำนาจของคณะรัฐมนตรีมีฐานมาจากการควบคุมระบบราชการและขบวนการยุติของกฎหมายโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ องค์การราชการมีอำนาจจำกัดอยู่แต่เพียงการปฏิบัตินโยบาย สภาองค์การลูกจ้างซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ของฝ่ายลูกจ้างคนงานมีอำนาจน้อยที่สุด คณะรัฐมนตรีใช้ประโยชน์จากสถานการณ์ทั้งทางการเมืองและสถานการณ์เศรษฐกิจให้เป็นคุณต่อการตัดสินใจได้มากที่สุดและอย่างมีประสิทธิภาพ องค์การราชการใช้ประโยชน์จากสถานการณ์ทางการเมืองเพียงบางส่วนโดยเฉพาะเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรี ส่วนสภาองค์การลูกจ้างไม่ได้ใช้สถานการณ์ให้เป็นประโยชน์ในการต่อสู้ เพราะฉะนั้น คณะรัฐมนตรีจึงสามารถกำหนดผลของนโยบายให้เป็นประโยชน์แก่ตน นั่นก็คือการตัดสินใจยับยั้งนโยบายประกันสังคมไว้ก่อนเพื่อรักษาเสถียรภาพของตนและรักษาความคล่องตัวในการจัดสรรบริการให้อยู่ในสภาพเดิม ซึ่งหมายความว่าเป็นการรักษาสถานะเดิม (status quo) เอาไว้ต่อไปนั่นเอง.