

ขบวนการแรงงานกับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา, ค.ศ. 1988-
2018



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐศาสตร์ ไม่สังกัดภาควิชา/เทียบเท่า
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2561
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

LABOUR MOVEMENT AND DEMOCRATIZATION IN THE REPUBLIC OF THE UNION OF
MYANMAR, 1988-2018



A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Doctor of Philosophy in Political Science

Common Course

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2018

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ขบวนการแรงงานกับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยใน
	สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา, ค.ศ. 1988-2018
โดย	นายณัฐพล ตันตระกูลทรัพย์
สาขาวิชา	รัฐศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นฤมล ทับจุมพล

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

.....	คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตังทรัพย์วัฒนา)	
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์	
.....	ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ สมบูรณ์)	
.....	อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นฤมล ทับจุมพล)	
.....	กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.สุนทร ชุตินธรรานนท์)	
.....	กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง)	
.....	กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ม.ล.พินิตพันธุ์ บริพัตร)	

ณัฐพล ตันตระกูลทรัพย์ : ขบวนการแรงงานกับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา, ค.ศ. 1988-2018. (LABOUR MOVEMENT AND DEMOCRATIZATION IN THE REPUBLIC OF THE UNION OF MYANMAR, 1988-2018) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ผศ. ดร.นฤมล ทัບจุมพล

งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการทำความเข้าใจกับกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในพม่าและผลต่อขบวนการแรงงาน โดยเฉพาะในช่วงปี 1988-2018 โดยมีคำถามสำคัญของงานวิจัยคือ ขบวนการแรงงานพม่ามีบทบาทและการเปลี่ยนแปลงอย่างไรในช่วงระยะการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย โดยปัจจัย เงื่อนไข และกระบวนการก่อตัวของขบวนการแรงงานดังกล่าวนี้ จะเป็นกรณีศึกษาของการวิเคราะห์กระบวนการประชาธิปไตยที่กำลังดำเนินอยู่ในพม่าด้วย

ภายใต้ทิศทางการวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยที่สำคัญ ได้แก่ การสำรวจเอกสารทั้งข้อความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับปรากฏการณ์ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนงานวิชาการที่มีการศึกษาก่อนหน้า รวมถึงใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 16 คน เพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์ในเชิงลึก ตรวจสอบข้อมูล และสร้างการเชื่อมโยงที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลแบบ Protest event analysis (PEA) ในการวิเคราะห์การเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานเพื่อช่วยในการตีความข้อมูลและพัฒนาข้อสรุปของงานวิจัย

จากการวิจัยพบว่า ขบวนการแรงงานพม่าได้ก่อตัวขึ้นอีกครั้งในช่วงเวลาที่ศึกษา หากแต่ไม่ได้ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยที่กำลังเกิดขึ้น การขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานมีแนวโน้มตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐหรือเรียกว่าเป็น “ขบวนการแรงงานที่ถูกรัฐกลืน” ซึ่งทำให้การขับเคลื่อนของขบวนการฯไม่สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการเมืองได้ หากแต่ขบวนการที่ก่อตัวขึ้นก็สามารถเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการนโยบาย ในฐานะโครงสร้างเชิงสถาบันที่รัฐสร้างขึ้น ซึ่งเป็นช่องทางและโอกาสสำคัญในการเรียกร้องและปกป้องสิทธิของตน ลักษณะของขบวนการแรงงานดังกล่าวสะท้อนลักษณะของภาคประชาสังคมพม่าในช่วงการเปลี่ยนผ่านเช่นกัน ที่แม้จะกลับมามีบทบาทอีกครั้งในช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย หากแต่เป็นบทบาทที่ค่อนข้างจำกัดขาดลักษณะการขับเคลื่อนทางการเมือง และไม่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจในโครงสร้างการเมือง

สาขาวิชา รัฐศาสตร์
ปีการศึกษา 2561

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

5681353824 : MAJOR POLITICAL SCIENCE

KEYWORD: DEMOCRATIZATION, LABOUR MOVEMENT, MYANMAR

Nattapon Tantrakoonsab : LABOUR MOVEMENT AND DEMOCRATIZATION IN THE REPUBLIC OF THE UNION OF MYANMAR, 1988-2018. Advisor: Asst. Prof. NARUEMON THABCHUMPON, Ph.D.

This research seeks to understand the process of democratic transition in Myanmar and its impact on the labor movement, particularly during the years 1988-2018. The key questions this study explores are: *What is the role of the labor movement in Myanmar's transition to democracy?* and *How has the labor movement changed throughout this period of transition?* The factors, conditions, and procedures that shape the labor movement will be analyzed through the use of case studies to observe the ongoing democratic transition process in Myanmar as a whole.

The data collection for this research was conducted by use of qualitative methods, including survey of documents, news, related laws, and other academic works. Additionally, in-depth interviews were conducted with 16 key informants to further understand phenomena, examine the data, and establish concrete links. The author utilized the Protest Event Analysis (PEA) method to analyze the labor movement in order to interpret the data and develop the arguments.

The findings indicated that while the Myanmar labor movement was reformed during the period of study, it has not had a significant effect on the current process of democratic transition. The labor movement is likely to be under the control of the state, referred to as a "Co-opted labor movement", which limits its ability to push for change. However, the movement can play a role in policymaking process as an institutional structure that is created by the state, which remains an important channel providing the opportunity to claim and protect labor rights. Such a feature of the labor movement also reflects the characteristics of Myanmar civil society as well, as Myanmar civil society has resurrected during the democratic transition period, but it is in a relatively limited, depoliticized role and does not impact power relations in the political structure.

Field of Study: Political Science

Student's Signature

Academic Year: 2018

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จขึ้นได้ด้วยความเมตตาของบุคคลจำนวนมาก ที่ต้องขอบพระคุณเป็นอันดับแรกคือ ผศ. ดร.นฤมล ทับจุมพล ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และได้ให้ความช่วยเหลือ แนะนำ ให้คำปรึกษา ตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ด้วยความเอาใจใส่เป็นอย่างดี ข้าพเจ้ากราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง นอกจากนี้ยังต้องขอบพระคุณคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ที่ชี้แนะจุดอ่อนของงานวิจัย และแนะนำแนวทางการปรับปรุงด้วยความกรุณา ยิ่ง จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงออกมาได้

ขอบคุณครอบครัวและญาติพี่น้องทุกคนที่ช่วยเหลือสนับสนุนทั้งด้านกำลังใจและกำลังกาย แบ่งเบาภาระด้านอื่น ๆ ของชีวิต จนผู้เขียนสามารถทุ่มเทกับงานได้อย่างเต็มที่ รวมถึงเพื่อนร่วมรุ่น ต่างรุ่น และเจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตร ที่คอยให้คำแนะนำและช่วยเหลืออย่างดียิ่ง ผู้เขียนยังระลึกอยู่เสมอ นอกจากนี้ ยังมีผู้ที่ให้ความช่วยเหลืออีกหลายท่าน ซึ่งผู้เขียนไม่สามารถกล่าวถึงในที่นี้ได้หมด จึงขอขอบคุณทุกท่านเหล่านั้นไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

ขอบคุณผู้ให้ข้อมูลทุกท่าน ผู้ช่วยที่ช่วยติดต่อนัดหมาย และเป็นล่ามในการสัมภาษณ์ ทุกท่านมีส่วนสำคัญอย่างแท้จริง ที่ทำให้งานวิจัยชิ้นนี้เกิดขึ้นบนพื้นฐานของข้อมูล ทุกท่านให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี หลายท่านยินดีให้ข้าพเจ้าสัมภาษณ์ซ้ำแล้วซ้ำอีก และอดทนอธิบายจนข้าพเจ้าสามารถทำความเข้าใจความซับซ้อนของปรากฏการณ์ และดำเนินงานต่อจนแล้วเสร็จ

คุณค่าทั้งหลายที่ได้รับจากการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอมอบเป็นกตัญญูแก่เวทีแต่บิดามารดา และบูรพาจารย์ที่เคยอบรมสั่งสอน รวมทั้งผู้มีพระคุณทุกท่าน และหากมีข้อผิดพลาดประการใดเกิดขึ้นในงานชิ้นนี้ นั้นย่อมเป็นความอ่อนด้อยของข้าพเจ้าเองซึ่งขอน้อมรับโดยุษณี

ณัฐพล ตันตระกูลทรัพย์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฌ
สารบัญภาพ.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยกับภาคประชาสังคมในพม่า	1
1.2 คำถามวิจัย.....	7
1.3 วัตถุประสงค์	7
1.4 วิธีการศึกษาวิจัย.....	8
1.5 การวิเคราะห์ข้อมูล	14
1.6 ขอบเขตการศึกษา	15
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	16
1.8 ข้อจำกัดของงานวิจัย	16
1.9 คำโครงการนำเสนองานวิจัย.....	18
บทที่ 2 ทฤษฎี แนวคิด และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	22
2.1 ประชาสังคม ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม กับการเป็นประชาธิปไตย	22
2.2 การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยภายใต้การครอบงำของชนชั้นนำ.....	26
2.3 ภาคประชาสังคมกับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย.....	31
2.4 ขบวนการแรงงานกับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย	37

2.5 ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมกับการตอบสนองของรัฐในช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย	41
2.6 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	47
2.7 สมมุติฐานและกรอบแนวคิดของงานวิจัย.....	55
บทที่ 3 ขบวนการแรงงานในฐานะพลังของชนชั้นนำในประวัติศาสตร์การเมืองพม่า	58
3.1 อุตสาหกรรมอาณานิคม กระแสชาตินิยม กับการก่อตัวของขบวนการแรงงานพม่า	59
3.2 ประชานิยมแรงงาน (Labor populism) กับการเรียกร้องเอกราชและประชาธิปไตยในพม่า (1949-1961).....	70
3.3 การรวมเข้าด้วยกันกับรัฐ (State incorporation) ของขบวนการแรงงานภายใต้ระบอบพรรคเดียว (1962-1988).....	81
3.4 ขบวนการแรงงานที่ถูกปราบปราม (State repression) ภายใต้ระบอบเผด็จการทุนนิยม (1988 - 2009).....	95
3.5 สรุป: ขบวนการแรงงานพลังทางการเมืองที่ถูกกดทับ.....	102
บทที่ 4 คลื่นการประท้วงของแรงงานในสมัยรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง (2011-2017).....	106
4.1 การวิเคราะห์คลื่นการประท้วงของแรงงาน.....	107
4.2 คลื่นการประท้วงคลื่นที่ 1 (ช่วงปี 2011): Resurrecting Wave	109
4.3 คลื่นการประท้วงคลื่นที่ 2 (ช่วงปี 2012 - 2013): Mobilizing Wave	112
4.4 คลื่นการประท้วงที่ 3 (ช่วงปี 2014 - 2017): Demobilizing Wave	119
4.5 สรุป	126
บทที่ 5 การเปิดเสรีแบบมีระเบียบวินัย (Disciplined liberalization): กรอบความสัมพันธ์กับรัฐ (cooptation framework) ของขบวนการแรงงานหลังปี 2011.....	128
5.1 การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยกับการเปลี่ยนผ่านบทบาทของกองทัพ.....	128
5.2 การเปิดเสรี (liberalizing) การขับเคลื่อนของขบวนการแรงงาน.....	134
5.3 ข้อจำกัดและความล้มเหลวของการสร้างโครงสร้างเชิงสถาบัน (institutionalizing) และการกลับมาของมาตรการปราบปราม (repressing).....	147

5.4 การลดความเป็นการเมือง (depoliticizing) ของขบวนการแรงงาน.....	162
5.5 เสรีภาพในช่วงเปลี่ยนผ่านของขบวนการแรงงานภายใต้กรอบควบคุมโดยรัฐ	170
บทที่ 6 ขบวนการแรงงานในช่วงปี 2011-2017 กัับการขับเคลื่อนแบบสายกลาง	174
6.1 องค์ประกอบพื้นฐานและโครงสร้างการระดม (mobilizing structure) ของขบวนการ เคลื่อนไหวก.....	174
6.2 ยุทธศาสตร์ ยุทธวิธี ของขบวนการแรงงาน.....	197
6.3 กระบวนการทางการเมือง (Political process) ที่จำกัดของขบวนการแรงงานพม่า	209
บทที่ 7 บทสรุป: ขบวนการแรงงานกับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในพม่า	213
7.1 บทบาทและการเปลี่ยนแปลงของขบวนการแรงงานพม่าในช่วงระยะเวลาการเปลี่ยนผ่านสู่ ประชาธิปไตยในปี ค.ศ. 1988 - 2018 เป็นอย่างไร ภายใต้ปัจจัย เงื่อนไข และกระบวนการ อะไรบ้าง.....	214
7.2 ลักษณะของขบวนการแรงงานในช่วงระยะเวลาการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยดังกล่าวสะท้อน กระบวนการประชาธิปไตยในพม่าอย่างไร.....	220
7.3 ข้อจำกัดของงานและข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาเพิ่มเติม	225
บรรณานุกรม.....	226
ประวัติผู้เขียน.....	247

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์.....	13
ตารางที่ 2 เหตุการณ์การนัดหยุดงานและการประท้วงของแรงงานในช่วงปลายอาณานิคม (ทศวรรษที่ 1910-1940).....	63
ตารางที่ 3 รายชื่อสมาชิก Dobama Asiayone ที่เข้ามามีบทบาทในขบวนการแรงงาน (Gyi, 1938, 1968).....	74
ตารางที่ 4 ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสภาพแรงงานในช่วงปี 1948-1962	78
ตารางที่ 5 จำนวนแรงงานซึ่งเป็นสมาชิกพรรค BSPP ในช่วงปี 1966-1973 (โรเบิร์ต เอช เทย์เลอร์, 2550, น. 440-441).....	90
ตารางที่ 6 กลไกเชิงสถาบันในการขับเคลื่อนมวลชนแรงงานของสภาปฏิวัติ.....	91
ตารางที่ 7 การประท้วงของแรงงานพม่าในปี 2011 (ที่มา: รวบรวมและจัดทำโดยผู้วิจัย)	110
ตารางที่ 8 การประท้วงของแรงงานพม่าในปี 2012-2013 (ที่มา: รวบรวมและจัดทำโดยผู้วิจัย)....	114
ตารางที่ 9 การประท้วงของแรงงานพม่าในปี 2014-2017 (ที่มา: รวบรวมและจัดทำโดยผู้วิจัย)....	120
ตารางที่ 10 การรวมตัวเป็นองค์กรของแรงงานในระดับต่าง ๆ ตามที่ระบุในกฎหมาย	140
ตารางที่ 11 ความสัมพันธ์แบบร่วมมือกันระหว่างองค์กรแรงงานในการเดินขบวนกดดัน กระบวนการกำหนดอัตราค่าแรงขั้นต่ำ.....	191
ตารางที่ 12 กระบวนการทางการเมืองของขบวนการแรงงานพม่าตั้งแต่ปี 2011-2017	210

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 1 ที่ตั้งเขตอุตสาหกรรมชานกรุงอย่างกึ่ง (ที่มา: The Hong Kong Trade Development Council).....	11
ภาพที่ 2 จำนวนแรงงานพม่าที่เข้าร่วมกิจกรรมการประท้วงแยกตามพื้นที่ ในช่วงปี 2011 -2017 (หน่วย: คน) (ที่มา: รวบรวมข้อมูลและจัดทำโดยผู้วิจัย).....	11
ภาพที่ 3 กรอบแนวคิดในการวิจัย	57
ภาพที่ 4 ภาพแท่นขุดเจาะน้ำมันในพื้นที่ Yenangyaung ในปี 1915	60
ภาพที่ 5 ความเสียหายของท่าเรืออย่างกึ่งหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (1945).....	67
ภาพที่ 6 จำนวนสหภาพแรงงานและสมาชิกภาพนับแต่พม่าได้รับเอกราช จนถึงการยึดอำนาจของกองทัพ 1948-1961.....	83
ภาพที่ 7 เหรียญเชิดชูเกียรติแรงงาน “แรงงานต้นแบบ”	93
ภาพที่ 8 ธนบัตรใบละ 45 จัต ซึ่งตีพิมพ์รูป Po Hla Gyi วีรบุรุษแรงงานด้านหน้า และรูปอุตสาหกรรมน้ำมัน ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของขบวนการแรงงานไว้ด้านหลัง	94
ภาพที่ 9 การกระจุกตัวและการกระจายตัว (คลื่น) ของการประท้วงของคนงานในแต่ละช่วงเวลาตั้งแต่เดือนมกราคม 2011 – เดือนธันวาคม 2017 (หน่วย: คน) (ที่มา: รวบรวมข้อมูลและจัดทำโดยผู้วิจัย).....	109
ภาพที่ 10 ลักษณะเสรีภาพทางการเมืองในช่วงการเปลี่ยนผ่านของพม่า ที่เรียกว่า Disciplined liberalization.....	133
ภาพที่ 11 ผลกระทบของการประกาศใช้กฎหมายกับการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงาน (ที่มา: จัดทำโดยผู้วิจัย).....	151
ภาพที่ 12 บทบาทของผู้ประกอบการและรัฐที่ส่งผลต่อการประท้วงของแรงงาน (ที่มา: จัดทำโดยผู้วิจัย).....	158
ภาพที่ 13 ลักษณะของระดับเสรีภาพของขบวนการแรงงานในช่วงการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง (ที่มา: จัดทำโดยผู้วิจัย).....	172

ภาพที่ 14 โครงสร้างความสัมพันธ์ของหน่วยพื้นฐาน (node of network) ของขบวนการ แรงงานพม่า (ที่มา: จัดทำโดยผู้วิจัย).....	193
ภาพที่ 15 บทบาทของนักกิจกรรมแรงงานในการขับเคลื่อนขบวนการแรงงานในช่วงต่าง ๆ (ที่มา: จัดทำโดยผู้วิจัย).....	201
ภาพที่ 16 การใช้ยุทธวิธีขับเคลื่อนในช่วงเวลาต่าง ๆ ของขบวนการแรงงานพม่า (ที่มา: จัดทำโดยผู้วิจัย).....	208



บทที่ 1

บทนำ

1.1 การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยกับภาคประชาสังคมในพม่า

กระแสการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยได้กลายเป็นแนวโน้มที่สำคัญของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาตั้งแต่ยุคสิ้นสุดอาณานิคม โดย Neher และ Marlay (1995) ได้ชี้ให้เห็นว่า กระแสประชาธิปไตยในภูมิภาคนี้ ซ้อนทับอยู่กับกรอบกระแสประชาธิปไตยโลก ระหว่างช่วงปลายของคลื่นลูกที่สองกับช่วงหลังจุดสิ้นสุดของคลื่นลูกที่สาม¹ โดยเริ่มจากช่วงพัฒนาโครงสร้างประชาธิปไตยหลังเป็นเอกราชจากอาณานิคมตะวันตกจนกระทั่งถึงยุคหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็น (Neher & Marlay, 1995) ภายใต้กระแสดังกล่าวปรากฏการณ์การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดยเฉพาะในทางการเมือง อันเป็นลักษณะสำคัญหนึ่งของคลื่นลูกที่ 3 ของการเป็นประชาธิปไตยได้เริ่มแสดงตัวอย่างเด่นชัด ทั้งในลักษณะการรวมตัวกันเพื่อต่อต้านเผด็จการและเรียกร้องประชาธิปไตย รวมถึงการมีส่วนร่วมหลังการเป็นประชาธิปไตยแล้ว เพื่อคอยตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของรัฐบาล รวมทั้งผลักดันนโยบายต่าง ๆ หรือในอีกแง่หนึ่งก็คือการจำกัดและควบคุมอำนาจรัฐโดยสังคม (Diamond, 1999)

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนดังกล่าวนำไปสู่การก่อตัวของภาคประชาสังคมในหลายลักษณะ ในลักษณะแรกที่เป็นกรขับเคลื่อนเพื่อต่อต้านเผด็จการและเรียกร้องประชาธิปไตยนั้น มักเกิดในประเทศที่เคยเป็นประชาธิปไตยหลังได้รับเอกราชจากประเทศเจ้าอาณานิคม หากแต่ประชาธิปไตยดังกล่าวได้ล่มสลายลงในภายหลัง อาทิ พม่า ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย ภาคประชาสังคมจึงมักเผชิญกับการกดปราบจากรัฐ (state repression) ซึ่งได้กลายเป็นเงื่อนไขหลักในการกำหนดรูปแบบการต่อสู้ หรือรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในเวลาต่อมา (Boudreau, 2009) ในบางประเทศนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบอบ เช่น ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย ในขณะที่บางประเทศ

¹ คลื่นลูกที่สองของการเป็นประชาธิปไตยเกิดจากการปรับใช้ระบอบประชาธิปไตยของรัฐเอกราชใหม่ในละตินอเมริกา เอเชียและแอฟริกา ส่วนคลื่นลูกที่สามเกิดจากการล่มสลายของระบอบคอมมิวนิสต์จากค่ายสหภาพโซเวียต ซึ่งนำไปสู่การขยายตัวของระบอบประชาธิปไตยทั้งในยุโรปตะวันออก ละตินอเมริกา เอเชีย และ แอฟริกา ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Huntington (1993)

อย่างพม่า ไม่สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงได้ ในขณะที่ประเทศซึ่งสามารถประคับประคองระบอบประชาธิปไตยให้ดำรงอยู่ได้อย่างไทย หรือประเทศที่สามารถกลับสู่ประชาธิปไตยอย่าง ฟิลิปปินส์ และ อินโดนีเซีย กลับเผชิญปัญหาอีกรูปแบบหนึ่งอันเนื่องจากเงื่อนไขของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเช่นเดียวกัน คือการประท้วงรัฐบาลในวาระต่าง ๆ นำไปสู่ความไร้เสถียรภาพทางการเมือง และกลับเป็นการสร้างปัญหาให้ประชาธิปไตยเอง ซึ่งลักษณะดังกล่าวก็ได้กลายเป็นลักษณะร่วมที่สำคัญของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในปัจจุบันเช่นกัน (Ricklefs, Lockhart, Lau, Reyes, & Aung-Thwin, 2010, pp. 462-463)

สำหรับพม่า แม้จะมีการเปลี่ยนสู่ระบอบประชาธิปไตยนับตั้งแต่ได้รับเอกราชจากอังกฤษในปี 1948 โดยมีการร่างรัฐธรรมนูญและให้สัตยาบรรณในปี 1947 และจัดการเลือกตั้งทั่วไปในปี 1951 หากแต่ประชาธิปไตยพม่าก็ดำรงอยู่ไม่นาน กลับล่มสลายอย่างรวดเร็วจากการทำรัฐประหารของกองทัพในปี 1962 อันเนื่องมาจากสถานการณ์การสู้รบระหว่างรัฐบาลและชนกลุ่มน้อย ตลอดจนการขยายอิทธิพลของพรรคคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศประชาธิปไตยใหม่ในขณะนั้น (Huntington, 1996) กล่าวได้ว่าพม่าหลังจากได้รับเอกราชและปกครองในรูปแบบระบอบประชาธิปไตยนั้น พม่ามีช่วงระยะเวลาประชาธิปไตยเพียงราว 10 ปี เท่านั้น ก่อนจะกลายเป็นระบอบเผด็จการทหารตั้งแต่นั้นมา รวมระยะเวลาเกือบ 50 ปี ซึ่งแม้ภาคประชาสังคมจะมีความพยายามต่อสู้เพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยและการต่อต้านรัฐหลายครั้ง โดยเฉพาะในรูปแบบการประท้วงขนาดใหญ่ อาทิ การประท้วงของแรงงานในปี 1974 / การประท้วงใหญ่ทั่วประเทศเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยในปี 1988 และการประท้วงของพระสงฆ์ในปี 2007 หากแต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จในการโค่นล้มระบอบเดิม อีกทั้งภาคประชาสังคมยังถูกกดปราบและควบคุมอย่างเข้มงวด

การกดปราบอย่างรุนแรงทำให้ภาคประชาสังคมโดยเฉพาะกลุ่มที่ดำเนินงานทางการเมือง ต้องหลบหนีออกนอกประเทศและใช้ต่างประเทศเป็นฐานในการดำเนินงาน โดยเฉพาะการหลบหนีจากการปราบปรามในปี 1988 ของกลุ่มนักศึกษาที่เป็นแกนนำการประท้วงเข้าไปอาศัยในพื้นที่กองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มกะเหรี่ยงในช่วงปี 1988-1990 และหลังจากค่ายมเนอพลอร์ ศูนย์บัญชาการใหญ่ของกองกำลังกะเหรี่ยงก๊กชาติแตกในปี 1995 นักศึกษาเหล่านี้ก็เข้ามาเคลื่อนไหวตามแนวชายแดนไทย โดยเฉพาะที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยกลุ่มองค์กรขับเคลื่อนที่เข้มแข็งที่สุด ได้แก่ กลุ่มแนวร่วมนักศึกษาเพื่อประชาธิปไตยพม่า (All Burma Student Democratic Front: ABSDF)

ซึ่งตั้งขึ้นมาตั้งแต่การประท้วงรัฐบาลในปี 1988 เป็นองค์กรกลางของเครือข่ายแนวร่วมทางการเมืองนอกประเทศอื่น ๆ อาทิ กลุ่มสหภาพนายความพม่า กลุ่มภาคีสตรีพม่า กลุ่มเสียงแห่งประชาธิปไตยพม่า และองค์กรสมานฉันท์แรงงานพม่า เป็นต้น โดยเครือข่ายสมาชิกของกลุ่มแนวร่วมนักศึกษาเพื่อประชาธิปไตยพม่าเคยมีมากถึง 20,000 คน ในช่วงปี 1990 โดยกลุ่มเหล่านี้นอกจากขับเคลื่อนเพื่อต่อต้านรัฐบาล SPDC ผ่านการสร้างเครือข่ายกดดันในต่างประเทศแล้ว ยังทำหน้าที่ช่วยเหลือแรงงานพม่าที่ทำงานในต่างประเทศโดยเฉพาะในไทย และยังมีบทบาทในการระดมความช่วยเหลือจากนอกประเทศเข้าไปช่วยเหลือชาวพม่าในช่วงวิกฤต อย่างภัยธรรมชาติจากพายุไซโคลนนาร์กีสในช่วงปี 2008 เป็นต้น (Arnold, 2013)

ภายใต้ระบอบเผด็จการทหารพม่าที่รัฐได้ปิดตายพื้นที่ทางการเมือง ภาคประชาสังคมจึงหันไปมีบทบาทในด้านอื่นแทน โดยเฉพาะบทบาทในทางสังคม (Prasse-Freeman, 2012) องค์กรประชาสังคมพม่าสามารถเกิดขึ้นได้อย่างประปรายทั้งในชุมชนเมืองและชนบท โดยมีผู้ขับเคลื่อนสำคัญทั้งจากภาคธุรกิจ นักแสดง สถาบันสงฆ์ และสถาบันศาสนาต่าง ๆ องค์กรและสมาคมเหล่านี้ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์ประชาชนพม่าในระดับรากหญ้า นับตั้งแต่การดูแลด้านการรักษาพยาบาล การดูแลด้านการจัดการงานศพ การตั้งโรงเรียน โรงพยาบาล และคลินิก ตลอดจนการอบรมอาชีพ ซึ่งเป็นการเติมเต็มช่องว่างที่รัฐบาลไม่สามารถจัดหาให้กับประชาชนได้อย่างทั่วถึง องค์กรเหล่านี้มีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ (พรพิมล ตรีโชติ, 2551) Heidel (2006) ได้ชี้ให้เห็นว่าแม้ภายใต้สภาวะปิดทางการเมืองแต่องค์กรประชาสังคมพม่าก็ยังมีบทบาทสำคัญสามารถดำเนินงานทางสังคมได้อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะหลังปี 1990 ที่เริ่มมีบทบาทที่ชัดเจนและมีจำนวนที่เพิ่มมากขึ้น จากการสำรวจและการคาดประมาณในปี 2003 พบว่าพม่ามีองค์กรเอกชน (NGOs) อยู่ 270 องค์กร และมีองค์กรประชาสังคมในระดับชุมชน (CBOs) อยู่ราว 214,000 องค์กร โดยส่วนใหญ่ทำงานด้านสุขภาพ ศาสนา และสวัสดิการสังคม และประสบปัญหาเกี่ยวกับการขับเคลื่อนประเด็นต่าง ๆ ให้ส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงในระดับชาติซึ่งไม่สามารถทำได้ (Heidel, 2006, pp. 60-67)

บทบาทดังกล่าวขององค์กรภาคประชาสังคมในพม่าขยายตัวอย่างเห็นได้ชัด จากกรณีภัยพิบัติไซโคลนนาร์กีสที่พัดเข้าสู่ทางตอนใต้ของพม่าในวันที่ 2-3 พฤษภาคม 2008 ส่งผลเสียหายร้ายแรงต่อพื้นที่บริเวณสามเหลี่ยมปากแม่น้ำอิรวดี ทั้งที่อยู่อาศัยและพื้นที่เกษตรกรรมเสียหายมีผู้บาดเจ็บจำนวนมาก เฉพาะผู้เสียชีวิตก็มากกว่า 130,000 คน พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดคือ

หมู่บ้านทางตอนใต้ของเขตเอยาวดี ซึ่งเป็นพื้นที่หลักในการปลูกข้าวเพื่อการส่งออก และส่วนใหญ่เป็นที่อยู่อาศัยของชาวกะเหรี่ยง พม่า และอินเดีย แม้ว่าภายหลังจากการเกิดไซโคลนความช่วยเหลือจากต่างประเทศจะพยายามเข้าสู่พื้นที่พิบัติภัย หากแต่รัฐบาลพม่ากลับยื่นกรานที่จะควบคุมปฏิบัติการต่าง ๆ เอง โดยเฉพาะผ่านเครือข่ายอุปถัมภ์ของตนในพื้นที่ การกระจายสิ่งของจำเป็นจึงมักกระจุกอยู่กับเครือข่ายผู้สนับสนุนรัฐบาล ทำให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศรวมถึงรัฐบาลเองไม่สามารถเข้าถึงผู้เดือดร้อนได้อย่างทั่วถึง ช่องว่างดังกล่าวนี้จึงทำให้เกิดการตื่นตัวของชุมชนท้องถิ่นในการร่วมมือกันรับมือกับปัญหาเฉพาะหน้า อาทิ บทบาทของพระสงฆ์ที่นำชาวบ้านเข้าเก็บกวาดพื้นที่ทำงานด้านการกักกัน และจัดการเรื่องที่พักพิงชั่วคราวแก่ผู้ประสบภัย นอกจากนี้ ยังเห็นบทบาทของสมาคมท้องถิ่นทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่เข้ามารับมือกับปัญหาต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงดารานักแสดง เครือข่ายโบสถ์คริสต์ ต่างขับเคลื่อนความช่วยเหลือทั้งในลักษณะการระดมเงินและสิ่งของที่จำเป็นจากการบริจาค (South, 2008a, pp. 33-35) การขยายตัวของภาคประชาสังคมดังกล่าวกลับทำให้รัฐบาลรู้สึกกระอักกระอ่วน เนื่องจากการแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลนั้นไร้ประสิทธิภาพ และล้มเหลวในการแก้ปัญหาให้กับประชาชน จนได้ออกประกาศผ่านหนังสือพิมพ์ของรัฐว่าไม่ให้ประชาชนส่งผ่านความช่วยเหลือผ่านองค์กรเหล่านี้และให้ส่งผ่านหน่วยงานที่เป็นทางการของรัฐเท่านั้น รวมถึงมีการจับกุมนักแสดงตลกและนักกิจกรรมประชาธิปไตยที่ระดมความช่วยเหลือและเงินบริจาคด้วยท้ายที่สุด ด้วยความหนักหน่วงของปัญหารัฐบาลจึงต้องยอมเปิดให้ความช่วยเหลือจากต่างชาติเข้าสู่พื้นที่โดยตรงในท้ายที่สุด (South, 2008a, pp. 36-37)

จะเห็นได้ว่าภาคประชาสังคมพม่าก่อนการเลือกตั้งในปี 2010 นั้นถูกจำกัดพื้นที่อย่างมาก โดยเฉพาะในทางการเมืองที่ต้องออกไปดำเนินการนอกประเทศ หรือแม้แต่องค์กรภาคประชาสังคมที่เน้นบทบาทในทางสังคมก็ไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐบาล ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากการลงประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญในปี 2008 และการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2010 ภาคประชาสังคมจึงไม่มีบทบาทมากนัก โดยในช่วงการลงประชามติที่ภาคประชาสังคมทุ่มเททรัพยากรทั้งหมดไปกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเหตุไซโคลนนาร์กิส รัฐบาลกลับมุ่งความสนใจไปที่การทำประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญทั่วประเทศ รวมถึงการทำประชามติในเขตภัยพิบัติ 47 แห่งด้วย แม้การดำเนินการจะล่าช้าไปกว่า 2 อาทิตย์ก็ตาม ซึ่งผลการทำประชามติก็คือประชาชนรับร่างถึงกว่าร้อยละ 92.4 โดยมีผู้ออกมาใช้สิทธิถึงร้อยละ 99 โดยรัฐบาลยังประกาศอีกกว่าเป็นสัดส่วนเดียวกับพื้นที่สามเหลี่ยมปาก

แม่น้ำและย่างกุ้งซึ่งเป็นพื้นที่ประสบภัยที่หนักที่สุด (South, 2008a, p. 33) ในทำนองเดียวกัน การเลือกตั้งทั่วไปที่เกิดขึ้น เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2010 ก็ขาดการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมด้วย อีกทั้งยังมีการกีดกันพรรคฝ่ายค้านซึ่งเป็นคู่แข่งคนสำคัญอย่างองซานซูจี รวมถึงแกนนำสำคัญจากกลุ่มชาติพันธุ์ที่ส่วนใหญ่ยังถูกคุมขังโดยรัฐบาล และยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมสื่ออย่างเข้มงวดด้วย การเลือกตั้งครั้งนี้จึงไม่ใช่การเลือกตั้งที่เสรีและเป็นธรรม หากแต่เกิดขึ้นภายใต้การครอบงำของกองทัพและถูกมองว่าเป็นแค่เพียงฉากละครที่ถูกกำกับ ซึ่งไม่สามารถส่งผลคุกคามต่ออำนาจอันมั่นคงของกองทัพแต่อย่างใด (The Burma Fund UN Office, 2011)

อย่างไรก็ดี การเลือกตั้งในครั้งนี้กลับแสดงให้เห็นแล้วว่าได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างมากในระดับโครงสร้างทางการเมือง ที่แต่เดิมกองทัพเป็นกลุ่มอำนาจเดียวที่ผูกขาดอำนาจทางการเมืองทั้งหมด (Closed hegemony) กลับมีการเปิดพื้นที่ให้กลุ่มอื่น ๆ เข้าต่อรองทางอำนาจภายใต้กติกาประชาธิปไตยมากขึ้น ไม่ได้มีลักษณะแบบเบ็ดเสร็จเหมือนช่วงก่อนการเลือกตั้งอีกต่อไป ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของภาคประชาสังคมอย่างมาก ทั้งบทบาทในทางสังคมและการเมือง ซึ่งเป็นลักษณะหนึ่งของการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยที่เรียกว่าการฟื้นคืนของภาคประชาสังคม (resurrection of civil society) อย่างน้อยปรากฏการณ์ที่เป็นตัวบ่งชี้ชัดเจนชัดคือการประท้วงในกรณีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมากมาย รวมถึงการจัดตั้งกลุ่มและสมาคมต่าง ๆ เพื่อเคลื่อนไหวครอบคลุมประเด็นในมิติต่าง ๆ ที่หลากหลาย ทั้งการปกป้องผลประโยชน์และสิทธิของตน อย่างการถูกยึดที่ดินทำกิน การประท้วงของแรงงานเพื่อค่าแรงและสวัสดิการที่เป็นธรรม การได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาต่าง ๆ ปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้ารวมถึงการขับเคลื่อนเพื่อมุ่งการเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบาย หรือแม้กระทั่งการประท้วงที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งทางศาสนา การประท้วงที่เกิดขึ้นนี้ต่างจากการประท้วงในอดีตตรงที่ไม่ได้จำกัดเป้าหมายเพื่อโจมตีความชอบธรรมของระบอบการปกครองเท่านั้น หากแต่ยังได้เพิ่มมิติของการต่อต้านการขยายตัวของทุนนิยม และยังสะท้อนความขัดแย้งที่ดำรงอยู่ในสังคมด้วย (ณัฐพล ตันตระกูลทรัพย์, 2557)

กลุ่มภาคประชาสังคมที่เริ่มก่อตัวและแสดงให้เห็นความเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ทางสังคมที่ชัดเจนกลุ่มหนึ่ง ได้แก่ กลุ่มแรงงาน ที่เกิดการประท้วงเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย มักจะเกิดในเมืองใหญ่ในแหล่งนิคมอุตสาหกรรมต่าง ๆ โดยเฉพาะในเขตย่างกุ้ง ซึ่งเกิดขึ้นมาโดยตลอดแม้แต่ในช่วงของรัฐบาลเผด็จการ และเกิดขึ้นในช่วงหลัง 2010 โดยมีทั้งการรวมตัวเป็นกลุ่มขนาดเล็กหลายสิบคน จนถึงการ

รวมตัวเป็นกลุ่มขนาดใหญ่หลายพันคน และเป็นการรวมตัวของแรงงานหลาย ๆ โรงงานดำเนินการร่วมกัน ที่ผ่านมาก็มีการนัดหยุดงานเพื่อเรียกร้องให้ขึ้นค่าจ้างแรงงานหลายครั้งในอย่าง กุ้ง อาทิ การนัดประท้วงหยุดงานครั้งใหญ่ของคนงานกว่า 5,000 คน ของโรงงาน 5 แห่ง ในเขตนิคมอุตสาหกรรม Hlaing Tharyar ในย่างกุ้ง ซึ่งเรียกร้องการขึ้นค่าแรงจากเดือนละ 17.90 เหรียญสหรัฐฯ เป็น 35.80 เหรียญสหรัฐฯ ที่ได้เกิดขึ้นในช่วงเดือนพฤษภาคม 2012 (Nyein, 2012b) เป็นต้น โดยรวมแล้วเฉพาะในเขตอุตสาหกรรมในย่างกุ้ง ประมาณการว่าเฉพาะในช่วงวันที่ 1 พฤษภาคม ถึง 30 มิถุนายน ก็มีแรงงานเข้าร่วมประท้วงหยุดงานมากกว่า 50,000 คน (Lwin, 2014, pp. 137-139) การประท้วงดังกล่าวแม้จะมีข้อถกเถียงเกิดขึ้นว่าเป็นผลมาจากความต้องการของแรงงานเองหรือแท้จริงแล้วเป็นผลมาจากการยุบของเหล่านักกิจกรรมแรงงานกันแน่ (ฉัฐพล ตันตระกูลทรัพย์, 2557) หากแต่ก็ได้แสดงให้เห็นแล้วว่ากลุ่มแรงงานกลายเป็นกลุ่มที่เริ่มมีบทบาทโดดเด่นในภาคประชาสังคมพม่าในปัจจุบัน

การประท้วงของเหล่าแรงงานยังกลายเป็นพลังทางสังคมที่ส่งผลในเชิงนโยบาย เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านแรงงานอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะการสร้างมาตรฐานแรงงานใหม่ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลผ่านการออกกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อการปกป้องสิทธิของแรงงานและสร้างความเป็นสถาบันให้กับการจัดการความขัดแย้งของคนงานกับนายจ้าง อาทิ การออกกฎหมายการจัดตั้งสมาคมแรงงาน (The Labour Organization Law) ซึ่งออกในปี 2011 ที่กำหนดให้แรงงานสามารถจัดตั้งสมาคมแรงงานได้ตามกฎหมาย และยังได้ออกกฎหมายเพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างแรงงานกับนายจ้าง (The Settlement of Labour Disputes Law) ซึ่งออกในปี 2012 โดยให้แรงงานสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเจรจาเพื่อบรรลุข้อตกลงกับนายจ้างด้วย เป็นต้น

ภายใต้บริบทของการขยายตัวของภาคประชาสังคมดังกล่าว ซึ่งเกิดขึ้นพร้อมกับการเปิดพื้นที่ให้กับกลุ่มการเมืองอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นหลังการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2010 รวมถึงการที่รัฐบาลมีขั้นตอนการประท้วงมากขึ้น โดยลดการใช้ความรุนแรงต่อผู้ประท้วงลงอย่างเห็นได้ชัด จึงทำให้ขบวนการแรงงานในช่วงเวลาดังกล่าวมีบทบาทที่โดดเด่น โดยสามารถหยิบฉวยโอกาสในการสร้างการกระทำรวมหมู่ กลายเป็นสถานการณ์ที่ก่อให้เกิดสัมพันธภาพทางอำนาจแบบใหม่ ที่ขบวนการเคลื่อนไหวสามารถฉกฉวย ช่วงชิง ให้เอื้อประโยชน์ต่อขบวนการเคลื่อนไหวของตน (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2552, น. 97-98) รวมถึงสัมพันธภาพระหว่างกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ในพม่าด้วย

แม้กระนั้นก็ตามการขยายตัวของภาคประชาสังคมนี้ยังต้องเผชิญกับความท้าทายใหม่ ๆ ทั้งจากปัจจัยภายในและสภาวะแวดล้อมขบวนการในอนาคต

งานวิจัยชิ้นนี้จึงต้องการพิจารณาการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานในฐานะตัวอย่างหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงของภาคประชาสังคมในพม่า ที่ต้องเผชิญความท้าทายต่าง ๆ และนำไปสู่การก่อรูปของภาคประชาสังคม โดยความท้าทายที่สำคัญคือการเปลี่ยนผ่านระบอบการเมืองในฐานะปัจจัยแวดล้อมหลักที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนและการขยายตัว รวมถึงพิจารณาบทบาทของชนชั้นนำทางการเมืองฝ่ายต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อทำความเข้าใจขบวนการแรงงานพม่าในฐานะตัวแสดงทางการเมืองในช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย ตลอดจนพิจารณาปฏิสัมพันธ์ระหว่างขบวนการแรงงานกับตัวแสดงแวดล้อมทั้งนี้เพื่อสะท้อนภาพการพัฒนาประชาธิปไตยในพม่าในท้ายที่สุด

1.2 คำถามวิจัย

1. บทบาทและการเปลี่ยนแปลงของขบวนการแรงงานพม่าในช่วงระยะเวลาการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในปี ค.ศ. 1988- ปัจจุบัน เป็นอย่างไร ภายใต้ปัจจัย เงื่อนไข และกระบวนการอะไรบ้าง
2. ลักษณะของขบวนการแรงงานดังกล่าวสะท้อนกระบวนการประชาธิปไตยในพม่าอย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์

1. ศึกษาการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของพม่าและบทบาทของขบวนการแรงงานในช่วงการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย
2. ศึกษาบทบาทและการเปลี่ยนแปลง รูปแบบการจัดตั้งองค์กร ตลอดจนยุทธศาสตร์ ยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงาน
3. ศึกษาปัจจัย เงื่อนไข และกระบวนการทางการเมืองและเศรษฐกิจ ที่ส่งผลต่อการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงาน ทั้งปฏิภพจากรัฐ ปฏิสัมพันธ์กับองค์กรธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มการเมืองทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนปฏิสัมพันธ์กับองค์กรประชาสังคมอื่น ๆ ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ

1.4 วิธีการศึกษาวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ดำเนินการตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยเน้นการค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร (documentary research) และการวิจัยภาคสนาม (field research) ดังนี้

1.4.1) การวิจัยเอกสาร (documentary research)

เอกสารที่ใช้เน้นจะเน้นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาลประธานาธิบดี Thein Sein ที่สำคัญได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม โดยเฉพาะขบวนการแรงงาน ที่ออกและมีผลบังคับใช้ (ตอบวัตถุประสงค์ข้อ 3) ได้แก่

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา (2008) เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และใช้บังคับในช่วงที่มีการศึกษา โดยมีข้อกำหนดสำคัญเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง และมีการกำหนดเฉพาะสำหรับแรงงานในหลายประเด็น อาทิ Section 24 ที่กำหนดให้รัฐออกกฎหมายต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อปกป้องสิทธิแรงงาน เป็นต้น

The Right to Peaceful Assembly and Peaceful Procession Law (2011) เป็นกฎหมายที่อนุญาตให้จัดการประท้วงได้ในประเด็นต่าง ๆ อย่างถูกกฎหมาย โดยมีข้อกำหนดและขั้นตอนต่าง ๆ ในการจัดการประท้วง เพื่อรับประกันสิทธิของพลเมืองในการแสดงออก ในขณะที่เดียวกันก็กำหนดหน้าที่รับผิดชอบให้กับสิทธิดังกล่าว

Foreign Direct Investment Law (2011) เป็นกฎหมายที่ระบุเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการลงทุนของต่างชาติ รวมถึงระบุหน้าที่รับผิดชอบที่ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตาม อาทิ หน้าที่ในการรักษาสิ่งแวดล้อม หน้าที่รับผิดชอบต่อชุมชนรอบสถานประกอบการ รวมถึงหน้าที่ต่อแรงงานที่ว่าจ้างด้วย

Labor Organization Law (2012) เป็นกฎหมายที่ระบุเกี่ยวกับสิทธิของแรงงานในการจัดตั้งรวมตัวกันในรูปแบบของสมาคม ทั้งนี้เพื่อเป็นกลไกในการปกป้องสิทธิของตน จากการถูกละเมิด

The Settlement of Labor Disputes Law (2012) เป็นกฎหมายที่ระบุเกี่ยวกับกลไกในการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างแรงงานกับผู้ประกอบการ ใช้กลไกการเจรจา มีรัฐเข้าร่วมในฐานะตัวกลางไกล่เกลี่ย ตลอดจนเป็นผู้รักษาสีทธิของทั้งแรงงานและผู้ประกอบการ

Employment and Skill Development Law (2013) เป็นกฎหมายที่ปกป้องสิทธิของนายจ้างและคนงาน โดยระบุเกี่ยวกับคุณสมบัติที่เหมาะสมของลูกจ้างและหน้าที่ในการพัฒนาทักษะให้กับคนงาน

Social Security Act (2013) เป็นกฎหมายเพื่อประกันสวัสดิการต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับลูกจ้างทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมด้วย โดยกำหนดให้นายจ้างและรัฐเป็นผู้ร่วมรับผิดชอบร่วมต่อสวัสดิการที่จำเป็นดังกล่าว

Minimum Wages Act and Rules (2013) เป็นกฎหมายเพื่อประกันค่าแรงขั้นต่ำ ตลอดจนกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการจ่ายค่าจ้าง ทั้งนี้เพื่อเป็นการปกป้องสิทธิของแรงงานในด้านผลตอบแทนจากการทำงานที่เป็นธรรม

นอกจากนี้ ยังศึกษากระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่อาจเรียกได้ว่าเป็น “การปฏิรูป” ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองของพม่า จากข้อมูลทั้งเอกสารนโยบายของหน่วยงานราชการ ตลอดจนแนวทางปฏิบัติของรัฐบาลผ่านสื่อในลักษณะต่าง ๆ ผู้วิจัยยังใช้บทความวิเคราะห์ หนังสือ และบทความวิชาการที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยเพิ่มเสริมประเด็นวิเคราะห์ให้มีความแหลมคมและรอบด้านมากยิ่งขึ้น โดยข้อมูลดังกล่าวจะแสดงให้เห็นสภาพแวดล้อมทางการเมือง อันเป็นสภาพแวดล้อมสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อขบวนการเคลื่อนไหวโดยตรง โดยเอกสารด้านสื่อที่สำคัญจะเน้นสื่อพม่าทั้งสื่อรัฐบาลและสื่อเอกชน อาทิ

หนังสือพิมพ์ *The new light of Myanmar* ซึ่งเป็นสื่อของรัฐและให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐในด้านต่าง รวมถึงเป็นกระบอกเสียงของรัฐบาลในการสื่อสารกับสังคมด้วย

หนังสือพิมพ์ *Myanmar time* เป็นสื่อเอกชนที่ดำเนินการในพม่ามาตั้งแต่ยุครัฐบาลทหาร ไม่เน้นการแสดงจุดยืนทางการเมือง แต่จะเน้นข่าวเกี่ยวกับธุรกิจและการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจของประเทศ

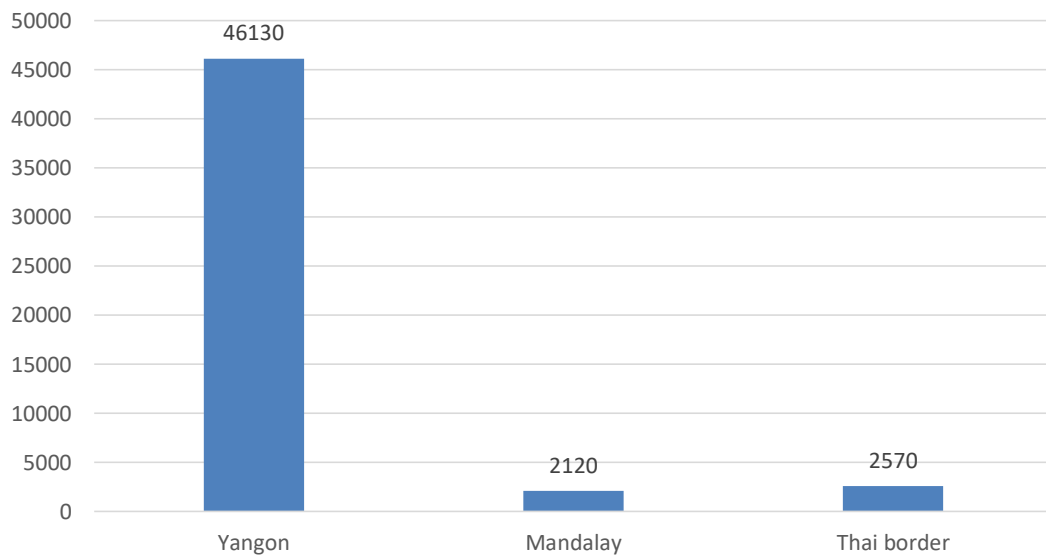
วารสารข่าว Irawaddy / เว็บไซต์ข่าว Mizzima และเว็บไซต์ข่าว DVB เป็นสื่อฝ่ายต่อต้านรัฐบาล ก่อตั้งโดยผู้ลี้ภัยทางการเมืองที่หลบหนีอยู่นอกประเทศ มีฐานการดำเนินงานในไทย อินเดีย และนอร์เวย์ ตามลำดับ โดยเนื้อหาข่าวมักเน้นประเด็นทางการเมืองและมีจุดยืนในทางการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล ปัจจุบันสามารถกลับเข้ามาดำเนินการในประเทศได้แล้วอย่างอิสระ แต่ก็ยังคงรักษาจุดยืนเดิม หากแต่เน้นความหลากหลายของประเด็นข่าวมากขึ้น

1.4.2) การวิจัยภาคสนาม (field research)

ผู้วิจัยเลือกพื้นที่การเก็บข้อมูลในเขตอุตสาหกรรมชานเมืองย่างกุ้ง ซึ่งเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมที่ใหญ่ที่สุดของประเทศและมีการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานเข้มข้นที่สุด โดยเฉพาะกิจกรรมการประท้วงของคนงานที่กระจุกตัวอยู่ในพื้นที่อุตสาหกรรมต่าง ๆ โดยเฉพาะเขตอุตสาหกรรม Hlaing Thar Yar พื้นที่ดังกล่าวยังมีการกระจุกตัวของการลงทุนจากต่างประเทศอย่างเข้มข้น เนื่องจากความพร้อมด้านสาธารณูปโภคมากที่สุด ทั้งไฟฟ้า ประปา และการเชื่อมโยงกับโครงข่ายคมนาคม ทั้งท่าเรือนำเข้า-ส่งออกที่ย่างกุ้ง และสนามบินนานาชาติมิงกาลาดอน (พรพิมล ตรีโชติ, ดวงใจ เด่นเกศินีล้ำ, ธานี ชัยวัฒน์, และ อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, 2552, น. 79-80)



ภาพที่ 1 ที่ตั้งเขตอุตสาหกรรมชานกรุงย่างกุ้ง
(ที่มา: The Hong Kong Trade Development Council)



ภาพที่ 2 จำนวนแรงงานพม่าที่เข้าร่วมกิจกรรมการประท้วงแยกตามพื้นที่
ในช่วงปี 2011 -2017 (หน่วย: คน) (ที่มา: รวบรวมข้อมูลและจัดทำโดยผู้วิจัย)

ปัจจุบันเขตที่มีการลงทุนมากที่สุดก็คือ Hlaing Thar Yar Industrial Zone (HTYZ) ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือของย่างกุ้ง ติดกับแม่น้ำ Hlaing ทางตะวันออก Shwe Than Lwin Industrial Zone ทางตะวันตก และมีแม่น้ำ Panhlaing ไหลผ่านด้านใต้ และมีถนนสาย Yangon-Pathein ผ่านด้านเหนือ มีพื้นที่ 1401.44 เอเคอร์ ใช้ประโยชน์ไปแล้ว 1087.98 เอเคอร์ (Myanmar Industries Association, 2016) ซึ่งเป็นการลงทุนของบริษัทราว 500 แห่ง อุตสาหกรรมในเขตอุตสาหกรรมแห่งนี้ส่วนใหญ่จะเป็นอุตสาหกรรมเบา โดยเฉพาะอุตสาหกรรมอาหารและเครื่องนุ่งห่ม ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น คนงานส่วนใหญ่จะมาจากมณฑลเอยาวตีซึ่งตั้งอยู่ไม่ไกลนัก ห่างจากเขตอุตสาหกรรมเพียง 16 กิโลเมตร และพื้นที่ดังกล่าวยังเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบอย่างหนักจากไซโคลนนาร์กิสในปี 2008 ทำให้มีผู้สูญเสียที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินกว่า 2.4 ล้านคน และหลังไหลเข้ามาทำงานที่นี้จำนวนมาก (Sandar Oo, 2015)

การกระจุกตัวของการลงทุนนำไปสู่การกระจุกตัวของกิจกรรมการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานเช่นเดียวกัน โดยกิจกรรมของขบวนการแรงงานโดยเฉพาะการรวมตัวประท้วงในรูปแบบต่าง ๆ ล้วนเกิดในพื้นที่เหล่านี้ ผู้วิจัยจึงใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) การสนทนากลุ่ม (focus group interview) และการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (non-participant observation) ผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งผู้ให้ข้อมูลจากขบวนการแรงงาน หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง นักการเมือง องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) สื่อสารมวลชน และประชาชนโดยทั่วไป เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วน และมุมมองที่รอบด้าน และยังสัมภาษณ์กลุ่มอื่น ๆ เพิ่มเติม โดยเน้นสัมภาษณ์องค์กรภาคประชาสังคม กลุ่มการเมือง และแหล่งทุนสนับสนุนที่เกี่ยวข้องอื่น เพื่อเพิ่มเติมข้อมูลใหม่ที่มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยเป้าหมายของการสัมภาษณ์ที่สำคัญมีดังนี้

1) สัมภาษณ์เพื่อศึกษาบทบาทและการเปลี่ยนแปลง รูปแบบการจัดตั้งองค์กร ตลอดจนยุทธศาสตร์ ยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงาน

2) สัมภาษณ์เพื่อศึกษาปัจจัย เงื่อนไข และกระบวนการทางเมืองและเศรษฐกิจ แวดล้อมที่ส่งผลต่อการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงาน ทั้งปฏิภนจากรัฐ ปฏิสัมพันธ์กับองค์กรธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มการเมืองทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนปฏิสัมพันธ์กับองค์กรประชาสังคมอื่น ๆ ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ

ตารางที่ 1

ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์	องค์กร / สถานะ	วันที่สัมภาษณ์
Toe Toe Yi	ผู้อำนวยการ LRC Myanmar	14 กันยายน 2015
Bo Bo	เลขาธิการกลุ่ม Generation Wave	15 กันยายน 2015
Thu Rein Aung	ผู้ร่วมก่อตั้ง Action Labour Right	16 กันยายน 2015
นายเวียงชัย อภิโช	กรรมการหอการค้าจังหวัดกาญจนบุรี	2 มีนาคม 2017
Thu Zaw Kyi Win	นักกิจกรรมแรงงานอิสระ	20 พฤษภาคม 2017
Naing Zaw Kyi Win	นักกิจกรรมแรงงานอิสระ	20 พฤษภาคม 2017
Tun Tun Naing	ผู้ก่อตั้ง Cooperative Committee of Trade Unions	21 พฤษภาคม 2017
Wunna Soe	ผู้ร่วมก่อตั้ง WE Generation Network	21 พฤษภาคม 2017 2 ตุลาคม 2017
Thet Thet Aung	- The 88 Generation Peace and Open Society - ผู้ก่อตั้ง The Future Light Center	22 พฤษภาคม 2017 3 ตุลาคม 2017
Nandar Sitt Aung	- ผู้ก่อตั้ง WE Generation Network - อดีตเลขาธิการ All Burma Federation of Student Unions	2 ตุลาคม 2017
Sai Yu Maung	นักกิจกรรมแรงงานสังกัด Action Labour Rights	6 ตุลาคม 2017
Ye Naing Win	- ผู้ก่อตั้ง Cooperative Committee of Trade Unions - กรรมการตัวแทนฝ่ายแรงงาน คณะกรรมการพิจารณาค่าจ้างขั้นต่ำ	4 ตุลาคม 2017
- Nainghtay Lwin - Myo Min Min	นักกิจกรรมแรงงานสังกัด 'Yaung Chi Oo Workers' Association	5 ตุลาคม 2017
Rory Mungoven	Head officer International Labour Organization (ILO) liaison office in Myanmar	25 ตุลาคม 2017
Keh Zer	ผู้ก่อตั้ง Bedar Social Development Group	18 กุมภาพันธ์ 2018

1.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

ในขั้นการวิเคราะห์จะใช้การวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงคุณภาพ ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าเอกสารและการสัมภาษณ์ นำมาแยกประเภทและจัดหมวดหมู่ แล้วนำมาวิเคราะห์ในเบื้องต้นเป็นระยะด้วยวิธีอุปนัย ที่เป็นการตีความข้อมูลจากปรากฏการณ์ที่ได้รับซึ่งจะได้ข้อสรุปในระดับหนึ่ง และค้นหาว่าเหตุการณ์ใดสามารถอธิบายความได้มากน้อยอย่างไร แล้วนำข้อมูลทั้งหมดมาเปรียบเทียบเพื่อตัดทอนข้อมูลส่วนที่แตกต่างให้เหลือในส่วนที่มีคุณลักษณะร่วม เพื่อพัฒนาข้อสรุป (thesis) แบบพรรณนาตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ นอกจากนี้ ยังใช้แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะแนวคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย และแนวการวิเคราะห์ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม เพื่อช่วยพิจารณาหาความสัมพันธ์ของข้อมูล ให้การตีความมีความครบถ้วนและรอบด้าน สามารถกลายเป็นส่วนหนึ่งของการถกเถียงเชิงทฤษฎี ซึ่งจะทำงานวิจัยชิ้นนี้มีส่วนช่วยต่อยอดองค์ความรู้ทางวิชาการ

งานวิจัยชิ้นนี้ยังประยุกต์ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณแบบ **Protest event analysis (PEA)** ซึ่งเป็นวิธีประมวลข้อมูลเอกสารจากแหล่งต่าง ๆ อาทิ ข่าว รายงานตำรวจ รวมถึงสื่อดิจิทัล โดยแปรผลข้อมูลที่เป็นเชิงคุณภาพในเอกสารเหล่านี้ให้เป็นตัวเลขและนำไปวิเคราะห์โดยใช้วิธีทางสถิติร่วม วัตถุประสงค์หลักของกระบวนการวิเคราะห์แบบ PEA นี้ก็เพื่อวัดผลกระทบจากโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่ส่งผลต่อขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเป็นสำคัญ (Hutter, 2014) โดยในงานชิ้นนี้ได้นำวิธี PEA มาวิเคราะห์การประท้วงของคนงานพม่าตั้งแต่ปี 2011 – 2017 โดยรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนคนงานที่เข้าร่วมการประท้วงในแต่ละช่วงเวลา โดยผู้วิจัยเลือกใช้แหล่งข้อมูลหลักได้แก่ เว็บไซต์ <https://www.altsean.org/> ซึ่งเป็นเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมที่ขับเคลื่อนประเด็นสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย ก่อตั้งในปี 1996 รวบรวมข้อมูล จัดทำบทความวิเคราะห์สถานการณ์ของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพม่า

ข้อมูลสำคัญที่หน่วยงานดังกล่าวเก็บรวบรวมและเผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์คือการสรุปข่าวรายเดือน โดยเน้นข่าวที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย ซึ่งข่าวความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับขบวนการแรงงานพม่าก็เป็นหนึ่งในประเด็นที่ถูกเก็บรวบรวมและนำเสนอ อย่างไรก็ตาม เพื่อความครบถ้วนและความถูกต้องของข้อมูลการประท้วงที่เกิดขึ้น ผู้วิจัยจึงใช้วิธีตรวจสอบจากสื่ออื่นที่รายงานข่าวเดียวกัน รวมถึงใช้การประเมินจากการลงภาคสนาม โดยเฉพาะ

ข้อมูลจำนวนคนงานที่เข้าร่วมประท้วงในแต่ละครั้งซึ่งมีความคลาดเคลื่อนและไม่ต้องตรงกันนัก ระหว่างการรายงานข่าวของสื่อแต่ละสำนัก โดยข้อมูลดังกล่าวจะถูกนำมาใช้ในการเขียนแผนภูมิเส้นที่แสดงถึงการกระจุกตัวและกระจายตัวของกิจกรรมการประท้วงของเหล่าแรงงาน เพื่ออธิบายถึงผลกระทบที่เกิดจากโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อน

1.6 ขอบเขตการศึกษา

งานศึกษาชิ้นนี้มุ่งศึกษาภาคประชาสังคมพม่าในช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย โดยเน้นศึกษาขบวนการแรงงานในพม่า ทั้งนี้เพื่อเป็นกรณีศึกษาให้เห็นรูปธรรมที่ชัดเจนขององค์กรภาคประชาสังคม ตลอดจนบทบาทของภาครัฐ กลุ่มธุรกิจ และกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ต่อขบวนการในช่วงของการเปลี่ยนผ่านระบอบ โดยใช้ทฤษฎีการเป็นประชาธิปไตย และแนววิเคราะห์ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเป็นกรอบทิศทางและขอบเขตด้านเนื้อหาที่สำคัญ โดยในการวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตช่วงระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษานี้ ใช้ช่วงปี 1988 – 2018 เนื่องจากเป็นช่วงที่เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบอบการเมือง จากระบอบเดิมที่มีลักษณะเผด็จการอำนาจนิยมโดยมีคณะนายทหาร ที่เรียกว่า สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ หรือ State Peace and Development Council (SPDC) เป็นผู้ปกครองประเทศ ไปสู่ระบอบที่มีลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นของรัฐบาลประธานาธิบดี Thein Sein ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2010 และการขึ้นมาเป็นรัฐบาลของฝ่ายตรงข้ามนำโดย Aung San Su Kyi ในปี 2016 ดังนั้น ช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านดังกล่าวจึงกินเวลา 3 รัฐบาลที่อยู่ในช่วงสำคัญของการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองจากระบอบอำนาจนิยมสู่ระบอบประชาธิปไตย

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้กำหนดขอบเขตด้านเนื้อหาของการศึกษาอยู่ที่ขบวนการแรงงานที่ขับเคลื่อนในภาคอุตสาหกรรมซึ่งเป็นภาคที่มีการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานมากที่สุด อันเนื่องมาจากแผนพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐที่สนับสนุนภาคเอกชนทั้งในและนอกประเทศให้เข้ามาลงทุนให้มากขึ้นผ่านมาตรการหลายประการ ที่สำคัญคือการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศและการกำหนดเขตนิคมอุตสาหกรรมกระจายไปทั่วประเทศ ปัจจุบันมีทั้งหมด 23 แห่ง ทั้งนี้ เพื่อจัดเตรียมความพร้อมด้านสาธารณูปโภครองรับอุตสาหกรรมต่าง ๆ บริบทการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมดังกล่าวยังเกิดขึ้นสอดคล้องกับช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนผ่านทางเมืองและถือเป็นบริบทและเงื่อนไข

ทางเศรษฐกิจที่สำคัญของการเปลี่ยนผ่านซึ่งสัมพันธ์กับผลประโยชน์ของตัวแสดงต่าง ๆ ทั้งตัวแสดงในระบอบเดิมและผู้ท้าทายซึ่งแสดงให้เห็นการต่อสู้ในระยะเวลาการเปลี่ยนผ่านได้ชัดเจนมากขึ้น

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

องค์ความรู้ที่สำคัญทั้งในเชิงของการต่อยอดทฤษฎีการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย (Democratic Transitions) และแนวทฤษฎีการเคลื่อนไหวทางสังคม (Social Movement) และยังเป็นการต่อยอดองค์ความรู้ทางด้านพหุศาสตร์ เพื่อทำให้เกิดผลผลิตทางวิชาการ ทั้งบทความวิชาการ และสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ เพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานด้านการวิจัยของสถาบันการศึกษาและของประเทศไทย

งานวิจัยยังเป็นประโยชน์โดยตรงในเชิงนโยบายที่สามารถเป็นข้อมูลสำคัญของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการวางยุทธศาสตร์ทางนโยบายที่ถูกต้อง ชัดเจน และเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงเวลาของการเป็นประชาคมอาเซียน ตลอดจนเป็นประโยชน์ต่อภาคเอกชนไทยโดยเฉพาะในภาคธุรกิจ ที่จะเป็ข้อมูลสำคัญในการประกอบการตัดสินใจในการดำเนินธุรกิจในประเทศพม่า

1.8 ข้อจำกัดของงานวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้มีข้อจำกัดหลายประการอันเป็นผลจากสภาพแวดล้อมของงานวิจัยและเป็นผลจากข้อจำกัดของผู้วิจัยเอง โดยผู้วิจัยตระหนักถึงข้อจำกัดต่าง ๆ อย่างดีและพยายามใช้เทคนิควิธีเพื่อลดข้อจำกัดดังกล่าว จนมั่นใจว่าข้อค้นพบจากงานวิจัยชิ้นนี้แม้จะไม่ได้ตอบคำถามอย่างละเอียดครบถ้วน ชัดเจน และต้องตรงตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นทั้งหมด แต่ก็ได้ทำความเข้าใจกับประเด็นปัญหาหลักอย่างกระจ่างชัดและสามารถยึดกุมลักษณะหลักของปรากฏการณ์ได้อย่างไม่ผิดพลาด โดยข้อจำกัดและวิธีในการลดข้อจำกัดของผู้วิจัยมีดังนี้

ข้อจำกัดเรื่องการเข้าถึงข้อมูล เนื่องจากพื้นที่วิจัยหลักอยู่ในเมืองย่างกุ้งประเทศพม่า การเดินทางไปเก็บข้อมูลจึงทำได้ไม่บ่อยนัก ซึ่งนำไปสู่ข้อจำกัดของการนัดหมายเข้าสัมภาษณ์ที่ไม่สามารถสัมภาษณ์ได้ครบถ้วนครอบคลุมกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder) ทั้งหมด ผู้วิจัยลดข้อจำกัดดังกล่าวด้วยการวางแผนการสัมภาษณ์โดยเจาะจงเฉพาะผู้ให้ข้อมูลสำคัญเท่านั้น โดยกำหนดจากการทำวิจัยเอกสารอย่างรอบด้านก่อนการเก็บข้อมูลภาคสนาม

รวมถึงใช้การนัดหมายเข้าสัมภาษณ์ล่วงหน้าเพื่อให้การลงภาคสนามแต่ละครั้งสามารถเก็บข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ข้อจำกัดเรื่องการตีความข้อมูล ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากอุปสรรคด้านภาษาที่ใช้ในการทำวิจัย เนื่องจากผู้ให้ข้อมูล (key informants) ล้วนเป็นชาวพม่าที่ใช้ภาษาพม่าในการสื่อสาร ในขณะที่ผู้วิจัยใช้ภาษาอังกฤษที่ค่อนข้างจำกัดในการสื่อสาร การสัมภาษณ์ในแต่ละครั้งจึงต้องดำเนินการผ่านล่าม (อังกฤษ-พม่า) ซึ่งสุ่มเสี่ยงต่อความคลาดเคลื่อนและครบถ้วนของข้อมูลเป็นอย่างมาก ผู้วิจัยจึงมีแนวทางในการลดข้อจำกัดดังกล่าว 4 ประการ

ประการแรก เลือกใช้ล่ามที่มีทักษะภาษาอยู่ในเกณฑ์ดี และมีการพูดคุยเพื่อสร้างความเข้าใจต่อประเด็นที่ศึกษาระหว่างผู้วิจัยกับล่าม ตลอดจนสร้างความคุ้นเคยกับประเด็นด้วยการให้ล่ามเป็นผู้ช่วยผู้วิจัยในการทำวิจัยเอกสารทั้งที่เป็นภาษาพม่าและภาษาอังกฤษ นอกจากนี้ ยังใช้ล่ามเพียงคนเดียวตลอดการเก็บข้อมูลทั้งหมดที่จะสามารถเข้าใจความสอดคล้องของข้อมูลของการสัมภาษณ์แต่ละครั้งได้

ประการที่สอง ใช้การสัมภาษณ์ซ้ำกับผู้ให้ข้อมูลคนเดิมหรือสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลรายใหม่แต่เป็นบุคคลากรในสังกัดองค์กรเดิมที่เคยสัมภาษณ์ไปแล้ว ทั้งนี้เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลจากการสัมภาษณ์ครั้งก่อนและขยายความเข้าใจเพิ่มเติมในบางประเด็นที่ยังไม่กระจ่างชัดสำหรับผู้วิจัย

ประการที่สาม ตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กับผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder) รายอื่น ที่ทั้งอยู่ในจุดยืนเดียวกันและต่างกัน การตรวจสอบนี้ยังรวมไปถึงข้อมูลจากเอกสาร ข่าวกการให้สัมภาษณ์ต่าง ๆ ของผู้เกี่ยวข้องด้วย

ประการที่สี่ เลือกใช้ข้อมูลเฉพาะที่มีความสอดคล้องกัน (consistency) โดยการพิจารณาความสอดคล้องจะทำเมื่อได้รับข้อมูลจากทุกฝ่ายอย่างรอบด้านแล้วเท่านั้น เพื่อไม่ให้เกิดการตัดข้อมูลกลายเป็นการทำลายมิติความซับซ้อนของงานวิจัยโดยไม่จำเป็น

ข้อจำกัดเรื่องการสร้างข้อเสนอ งานวิจัยเกี่ยวกับขบวนการแรงงานกับการเป็นประชาธิปไตย รวมถึงงานที่ศึกษาเกี่ยวกับขบวนการแรงงานพม่ามีน้อยมาก โดยเฉพาะงานที่

ศึกษาขบวนการแรงงานพม่าที่คาบเกี่ยวกับช่วงเวลาในปัจจุบันเป็นผลงานการศึกษาของนักวิชาการเพียง 2 ท่านเท่านั้นคือ Kyaw Soe Lwin และ Stephen Campbell ดังนั้น งานชิ้นนี้จึงถือว่าอยู่ในกลุ่มบุกเบิกซึ่งมีข้อจำกัดอยู่ที่ความขาดแคลนข้อถกเถียงเชิงวิชาการที่มีมาก่อนหน้า ทำให้การสร้างข้อเสนอในทางวิชาการที่สัมพันธ์ (relevant) กับพัฒนาการในเชิงทฤษฎีและบริบทความเปลี่ยนแปลงของขบวนการแรงงานจึงค่อนข้างยากลำบาก ผู้วิจัยลดข้อจำกัดดังกล่าวโดยใช้การศึกษบริบทความเปลี่ยนแปลงของพม่าในมิติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในลักษณะอาณาบริเวณศึกษา (area studies) ทั้งนี้เพื่อช่วยในการตีความข้อมูลที่จะสัมพันธ์กับข้อถกเถียงอื่น ๆ เกี่ยวกับลักษณะการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของพม่า พร้อมกันนี้ก็สะท้อนลักษณะการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของพม่าในปัจจุบันด้วย

1.9 คำโครงการนำเสนองานวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้แบ่งโครงสร้างเนื้อหาออกเป็น 4 ส่วน รวมทั้งสิ้น 6 บท โดยแต่ละส่วนมีเนื้อหาดังนี้

ส่วนที่ 1 บทนำ ประกอบด้วยบทที่ 1 และบทที่ 2

บทที่ 1 ประกอบด้วยที่มาและความสำคัญของปัญหา การระบุคำถามการวิจัยและวัตถุประสงค์การวิจัย ระเบียบวิธีวิจัย ตลอดจนรายละเอียดของวิธีการทำวิจัย โดยระบุเป้าหมายของเอกสารที่จะใช้เป็นแหล่งข้อมูลหลักในการค้นคว้า และบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นเป้าหมายในการสัมภาษณ์ พร้อมวัตถุประสงค์ในการสัมภาษณ์แต่ละกรณี ตลอดจนขอบเขตในด้านเวลาและขอบเขตทางด้านพื้นที่ของการวิจัยที่ชัดเจน พร้อมทั้งเหตุผลที่เลือกใช้ขอบเขตดังกล่าว

บทที่ 2 ประกอบไปด้วย ทฤษฎี แนวคิด และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้กำหนดทิศทางของการทำวิจัยในรูปของกรอบแนวคิด อีกทั้งยังใช้เป็นทิศทางในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำไปสู่ข้อสรุปของงานวิจัยที่จะมีส่วนในการต่อยอดองค์ความรู้ทางทฤษฎี โดยทฤษฎีและแนวคิดที่ใช้ ได้แก่ ทฤษฎีการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย และแนววิเคราะห์ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม อีกทั้งยังศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในพม่า ประชาสังคมพม่าก่อนและหลังการเลือกตั้งในปี 2010 และขบวนการ

แรงงานก่อนและหลังการเลือกตั้งในปี 2010 โดยสุดท้ายได้สรุปออกมาเป็นสมมุติฐานและกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

ส่วนที่ 2 บริบททางประวัติศาสตร์ของขบวนการแรงงานพม่า เป็นเนื้อหาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 คือศึกษาบริบททางประวัติศาสตร์ของขบวนการแรงงานในพม่า นับแต่จุดกำเนิดจนถึงช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในปี 2010 ประกอบด้วยเนื้อหาในบทที่ 3 ซึ่งชี้ให้เห็นบริบทที่ก่อเกิดขบวนการแรงงานในสมัยปลายอาณานิคมและกลายเป็นพลังสำคัญในการปลดแอกประเทศเป็นเอกราช ขบวนการแรงงานยังคงเป็นพลังทางการเมืองที่สำคัญในยุคต่อมาทั้งในช่วงรัฐบาลประชาธิปไตยและอำนาจนิยม อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอลักษณะสำคัญของบทนี้คือขบวนการแรงงานตกอยู่ภายใต้การครอบงำของชนชั้นนำเพื่อประโยชน์ทางการเมือง ขาดความเป็นตัวของตัวเองและพึ่งพิงชนชั้นนำในการปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตน นอกจากนี้ ในช่วงหลังปี 1988 เกิดการขยายตัวของอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นแต่ขบวนการแรงงานก็ไม่สามารถเติบโตขึ้นมาได้หากแต่ถูกกดปราบอย่างรุนแรงจากรัฐบาลและนำไปสู่การเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานนอกประเทศ ดังนั้น ขบวนการแรงงานจึงอ่อนแอและไม่สามารถเป็นพลังที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

ส่วนที่ 3 เนื้อหาหลักของงานวิจัย ประกอบไปด้วยบทที่ 4 บทที่ 5 และบทที่ 6

ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 และ 3 คือ ศึกษาบทบาทและการเปลี่ยนแปลง รูปแบบการจัดตั้งองค์กร ตลอดจนยุทธศาสตร์ ยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานในช่วง ค.ศ. 2010-2015 และศึกษาปัจจัย เงื่อนไข และกระบวนการทางการเมืองและเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงาน ทั้งปฏิกิริยาจากรัฐ ปฏิสัมพันธ์กับองค์กรธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มการเมืองทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนปฏิสัมพันธ์กับองค์กรประชาสังคมอื่น ๆ ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ

บทที่ 4 เป็นการเสนอลักษณะโดยรวมของการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานผ่านการศึกษาการประท้วงในวาระต่างๆ ซึ่งให้ภาพการเคลื่อนไหวในลักษณะของ “คลื่น” ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้จะใช้เป็นเป้าหมายของการอธิบายการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานพม่าในช่วงที่ศึกษาในขั้นต่อไป

บทที่ 5 ว่าด้วยลักษณะโครงสร้างโอกาสทางการเมืองซึ่งก็คือการพิจารณาลักษณะโครงสร้างการเมืองพม่าในระยะการเปลี่ยนผ่าน โดยในบทนี้ได้เสนอว่าเกิดการเปิดเสรีทางการเมืองอย่างมากหลังการเลือกตั้งในปี 2010 และยังมีผลกระทบทำให้เกิดการพัฒนามาตรฐานด้านสิทธิแรงงานในหลาย ๆ ด้าน รวมถึงขั้นตติธรรมของรัฐต่อการประท้วงของเหล่าแรงงาน อย่างไรก็ตาม การเปิดเสรีดังกล่าวเป็นการเปิดอย่างมีขอบเขต ผ่านการจำกัดสิทธิทางอ้อมของแรงงานในรูปแบบต่าง ๆ หรือที่งานวิจัยชิ้นนี้เรียกลักษณะโครงสร้างโอกาสทางการเมืองในลักษณะดังกล่าวว่า การเปิดเสรีอย่างมีระเบียบวินัย (Disciplined liberalization)

บทที่ 6 ว่าด้วยการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานภายใต้โครงสร้างโอกาสทางการเมืองดังกล่าว โดยวิเคราะห์ผลของโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนเชื่อมโยงการอธิบายเรื่อง “คลื่น” การประท้วงของคนงาน ตลอดจนวิเคราะห์ลักษณะและข้อจำกัดของโครงสร้างการระดม ซึ่งเป็นตัวก่อรูปของระบอบแรงงานในพม่าในระยะเปลี่ยนผ่านนี้ โดยเสนอว่าขบวนการแรงงานพม่าไม่สามารถก้าวพ้นการเป็นกลุ่มผลประโยชน์สู่การเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม และไม่สามารถมีบทบาทในการผลักดันกระบวนการประชาธิปไตยในพม่าได้ หากแต่เป็นเพียงกลุ่มผลประโยชน์ที่สามารถเข้าสู่กระบวนการนโยบายในช่วงการเปลี่ยนผ่านได้สำเร็จ

ส่วนที่ 4 การสร้างข้อเสนอ เพื่อตอบคำถามการวิจัยทั้งสองข้อ ได้แก่ บทบาทและการเปลี่ยนแปลงของขบวนการแรงงานพม่าในช่วงระยะการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยและปัจจัย เงื่อนไขที่แวดล้อมอยู่ และลักษณะของขบวนการแรงงานดังกล่าวสะท้อนกระบวนการประชาธิปไตยในพม่าอย่างไร โดยเป็นเนื้อหาในบทที่ 7 เป็นส่วนของการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อทำความเข้าใจ (understanding) กระบวนการที่กำหนดลักษณะการเปลี่ยนแปลงของขบวนการแรงงาน ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย โดยผู้วิจัยได้สร้างข้อเสนอที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่

- การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในพม่า ซึ่งเป็นการเปลี่ยนผ่านที่อยู่ภายใต้การกำกับของชนชั้นนำ ขบวนการแรงงานไม่มีบทบาทในการผลักดันกระบวนการเปลี่ยนผ่านดังกล่าว อีกทั้งขบวนการแรงงานยังถูกหลอมกลืนโดยรัฐ (coopted) การเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานจึงเป็นไปเพื่อผลประโยชน์เฉพาะหน้าของกลุ่มเท่านั้น โดยขับเคลื่อนผ่านช่องทางเชิงสถาบันที่สร้างขึ้นโดยรัฐ และหลีกเลี่ยงการขับเคลื่อนในพื้นที่สงวน (reserve

domain) ซึ่งก็คือพื้นที่ผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจเดิม ซึ่งกลายเป็นข้อถกเถียงที่สำคัญ
ภายในงานชิ้นนี้ว่า การขับเคลื่อนในลักษณะดังกล่าวของขบวนการแรงงานอยู่บนพื้นฐาน
แนวคิดและยุทธวิธีที่เหมาะสมหรือไม่

- สถานการณ์ของขบวนการแรงงานยังสะท้อนถึงสถานการณ์ภาคประชาสังคม
โดยรวมของพม่า โดยกระบวนการเปลี่ยนผ่านในพม่าที่มีชนชั้นนำเดิมเป็นผู้ออกแบบและ
ควบคุมดังกล่าวได้นำไปสู่ลักษณะการเมืองที่ภาคประชาสังคมที่ถูกลดความเป็นการเมือง
(depoliticization) ดังนั้น ประชาสังคมในช่วงเปลี่ยนผ่านจึงยากที่จะขึ้นมาท้าทายและ
เปลี่ยนแปลงแผนการก่อรูปของระบอบใหม่ของพม่าที่วางแผนไว้โดยชนชั้นนำในระบอบเดิมได้



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 2

ทฤษฎี แนวคิด และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 ประชาสังคม ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม กับการเป็นประชาธิปไตย

แนวคิดประชาสังคม (civil society) อาจนิยามอย่างกว้างได้ว่าหมายถึงพื้นที่หรือส่วนของสังคมที่ไม่ใช่ภาครัฐ ประชาชนทั่วไปจะดำเนินการอย่างเป็นอิสระในกิจการสาธารณะด้วยตนเอง กลไกและการดำเนินการในภาคประชาสังคมจะถูกกำหนดทิศทางผ่านการถกเถียงต่อรองระหว่างวัฒนธรรมที่หลากหลายของผู้คนในสังคม จนนำไปสู่ความเห็นและจุดยืนร่วม ซึ่งมุ่งต่อประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง ประชาสังคมไม่รวมถึงกิจกรรมการแข่งขันทางการเมืองและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แต่อาจเข้าไปปฏิสัมพันธ์กับพื้นที่ทั้งสองได้ หรือแม้กระทั่งถูกครอบงำจากอิทธิพลของพื้นที่ทั้งสอง (ธีรยุทธ บุญมี, 2547, น. 19-22) Cohen และ Arato (1994) มองว่าประชาสังคมในปัจจุบันมีลักษณะใหม่ที่แตกต่างไปจากอดีต โดยปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นคือการกำหนดเป้าหมายของตนเอง โดยการริเริ่มของพลเมือง สมาคม หรือการเคลื่อนไหวต่าง ๆ สู่ประเด็นทางสังคม ดังนั้น ประชาสังคมสมัยใหม่ (modern civil society) จึงมีส่วนเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนทางสังคม (social movement) โดยเริ่มเกิดจากลักษณะของการต่อต้านระบอบอำนาจนิยม ที่เกิดขึ้นในยุโรปตะวันออก ยุโรปใต้ ละตินอเมริกา ทั้งนี้มีจุดร่วมสำคัญคือความต้องการสถาปนาระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตยขึ้นมา ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของประชาสังคมสมัยใหม่ รวมถึงลักษณะที่ประกอบด้วยการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อจุดมุ่งหมายของการเป็นประชาธิปไตย ในแง่นี้ประชาสังคมมีอิทธิพลต่อทั้งสังคมการเมืองและสังคมเศรษฐกิจ ประชาสังคมสมัยใหม่ไม่เพียงหมายถึงสังคมของชนชั้นกลางตามนิยามในอดีต หากแต่แสดงถึงลักษณะของพลุสังคมในสังคมประชาธิปไตยด้วย

การเคลื่อนไหวทางสังคมในประชาสังคมสมัยใหม่ยังมีความเกี่ยวข้องกับแนวคิดการจำกัดตนเอง (self-limited) โดยการเคลื่อนไหวจะกำหนดบทบาทไม่ให้เกิดถึงขั้นเป็นการปฏิวัติ แต่อาจเรียกว่าเป็นสถานะก่อนปฏิวัติ (prerevolutionary) กล่าวคือ แม้การเคลื่อนไหวทางสังคมนั้นมีรากมาจากการปฏิวัติเพื่อแย่งชิงอำนาจรัฐ หากแต่ประชาสังคมสมัยใหม่ไม่ได้มีเป้าประสงค์เช่นนั้น หากแต่จำกัดเพียงเป้าประสงค์เพื่อการแสดงบทบาททางสังคมและส่งอิทธิพลต่อระบบ ซึ่งเป็นมิติที่สอดคล้องกับประเทศตะวันตกที่เป็นประชาธิปไตยแล้ว กลายเป็นตัวแบบการมีส่วนร่วมของระบอบ

ประชาธิปไตย คือมีส่วนร่วมในการปกครองและการอยู่ใต้ปกครอง ทั้งนี้เพื่อรักษาหลักการของประชาธิปไตยเอง หรือก็คือการมองว่าการเคลื่อนไหวทางสังคมคือประชาสังคมที่ตื่นตัว (active civil society) เป็นการป้องกันตัวเอง (self-defense) จากรัฐและเศรษฐกิจทุนนิยม ที่ขับเคลื่อนโดยตัวแสดงร่วม (collective actor) ที่มีอิสระในการเลือก (Cohen & Arato, 1994, pp. 15-18)

Cohen และ Arato (1994) เห็นว่าขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเป็นส่วนประกอบเชิงพลวัตที่สำคัญของประชาสังคมสมัยใหม่ เนื่องจากเป็นองค์ประกอบที่แสดงให้เห็นถึงบทบาทประชาธิปไตยของประชาสังคม และยังชี้ให้เห็นถึงชีวิตของประชาสังคม เป็นรูปแบบที่สำคัญของการมีส่วนร่วมของพลเมืองในชีวิตสาธารณะ อีกทั้งขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมยังก่อให้เกิดประเด็นและคุณค่าทางสังคมใหม่ ๆ ในพื้นที่สาธารณะและนำไปสู่การเกิดฉันทามติในเรื่องต่าง ๆ ด้วย (Cohen & Arato, 1994, pp. 492-532) ดังนั้น ภายใต้แนวคิดเหล่านี้ประชาสังคมในปัจจุบันจึงแสดงออกในรูปของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นการเคลื่อนไหวของมวลชน โดยการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของมวลชนกับการเป็นประชาธิปไตยนั้นเกี่ยวข้องโดยตรงกับแนวคิดเรื่องภาคประชาสังคม (civil society) ซึ่งพัฒนาควบคู่ไปกับแนวคิดพหุนิยมทางสังคมและแนวคิดประชาธิปไตย (democracy) โดยจากการสำรวจวรรณกรรมของ Bermeo (2003) พบว่า ภาคประชาสังคมนั้นมีบทบาททั้งในฐานะผู้สนับสนุนให้ระบอบประชาธิปไตยเข้มแข็ง และในบางครั้งก็สามารถส่งผลในทางบ่อนเซาะระบอบประชาธิปไตยได้เช่นกัน โดยมุมมองทั้งสองมีข้ออธิบายลักษณะความสัมพันธ์ตลอดจนผลที่ตามมา ดังนี้

- 1) ในแง่ของการเป็นผู้สนับสนุน นั้นมีนักคิดคนสำคัญได้แก่ de Tocqueville (1945) ในงานเรื่อง Democracy in America ที่มองประชาสังคมในฐานะตัวแปรต้นของการพัฒนาประชาธิปไตย เป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องสร้าง ประชาสังคมที่อ่อนแอเป็นอันตรายต่อประชาธิปไตย ความเข้มแข็งของประชาสังคมจะช่วยสร้างประสิทธิภาพในสังคม เพิ่มความร่วมมือและความสามัคคี และป้องกันการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายในทางการเมือง โดยบทบาทดังกล่าวอาจแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ ลักษณะแรกคือ*การเป็นอุปสรรคของทรราช* เป็นวิธีการเดียวในการปกป้องรักษาเสรีภาพ ป้องกันรัฐที่ชั่วร้าย เป็นแหล่งสั่งสมกำลังเพื่อโค่นล้มอำนาจเผด็จการ หากปราศจากประชาสังคม สังคมจะตกอยู่ภายใต้การครอบงำของอำนาจรัฐ ประชาสังคมจึงไม่เพียงจำกัดอำนาจของรัฐเท่านั้น หากแต่ยังทำหน้าที่ แทรกซึม ถ่วงดุล และ

แยกกระจายอำนาจรัฐ ลักษณะที่สองคือ *เป็นพื้นฐานของรัฐที่ดีและมีประสิทธิภาพ* โดยมองว่าประชาสังคมช่วยเสนอแนะทางนโยบายที่เป็นรูปธรรม เปรียบเสมือนที่ปรึกษาที่น่าเชื่อถือของชนชั้นนำ โดยสิ่งที่นำเสนอนอกจากจะมีความเป็นรูปธรรมแล้วยังมีลักษณะรวบยอดความต้องการและมาจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือและตรวจสอบได้ ในแง่นี้จึงถือว่าประชาสังคมเป็นผู้มีบทบาทนำในกลไกการแก้ปัญหาของรัฐที่ประสบความสำเร็จ ประชาสังคมที่เข้มแข็งจะนำไปสู่ความเท่าเทียมทางสังคมและเศรษฐกิจ ในแง่นี้ประชาสังคมถูกเชื่อมโยงเข้ากับรัฐบาลที่ดี โดยเชื่อว่าเป็นกลไกสะท้อนความต้องการของปัจเจกที่อยู่ในสังกัดในทางที่เป็นประโยชน์ และลักษณะสุดท้ายคือการเป็นโรงเรียนฝึกพลเมืองสำหรับประชาธิปไตย เป็นการทดลองการปกครองตนเอง เป็นที่เรียนรู้มารยาทของสังคมการเมือง (civic manner) ที่จะช่วยป้องกันการสร้างความเกลียดชังระหว่างคู่ตรงข้าม โดยเฉพาะการปลุกฝังคุณธรรมในเรื่องความอดทนอดกลั้นและการยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่น และเป็นพื้นที่ที่พลเมืองจะสามารถสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันอย่างมีประสิทธิภาพและมีความหมายในสังคมการเมือง การสร้างจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ตลอดจนสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน (Bermeo, 2003, pp. 8-11)

2) ในทางตรงกันข้าม ประชาสังคมถูกมองว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในบางแง่มุมได้เช่นกัน โดยมีนักคิดที่สำคัญได้แก่ Almond และ Verba (1963) ในงานเรื่อง *The Civic Culture* ที่มองว่าภาคประชาสังคมที่มีบทบาทมากเกินไป (overly active) เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย วัฒนธรรมพลเมืองที่ดีคือควรเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างพอดี คือมีกิจกรรมทางการเมืองอย่างสม่ำเสมอแต่ไม่มากจนกระทั่งทำลายอำนาจรัฐ อีกทั้ง Huntington (1968) ในงานเรื่อง *Political Order in Changing Societies* ยังมองว่าบทบาทที่มากเกินไปของภาคประชาสังคมยังส่งผลในเชิงการสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาล โดยเฉพาะภาคประชาสังคมที่ไม่ได้ผ่านการจัดตั้งและจัดการอย่างดี หรือมีความเป็นสถาบันที่เข้มแข็งจะเป็นตัวเพิ่มแรงตึงเครียดให้กับสังคม มากกว่าภาคประชาสังคมที่มีความเป็นสถาบัน (institutionalized societies) ที่จะป็นช่องทางในการแสดงออกทางการเมืองและลดความตึงเครียดในสังคมลง อีกทั้ง Linz (1978) ในหนังสือเรื่อง *Crisis, Breakdown and Reequilibration* ยังมองการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มประชา

สังคมว่ามีจุดอ่อนในเรื่องชนชั้นนำของกลุ่ม ที่มักจะรวมตัวกับชนชั้นนำอื่น ๆ ในสังคม อาทิดังกรศาสนา หรือกลุ่มธุรกิจใหญ่ ซึ่งจะนำไปสู่สภาวะวิกฤติทางการเมืองที่มากขึ้นและมักจะไม่มียึดมั่นในหลักประชาธิปไตย รวมถึง O'Donnell (1979) ในหนังสือเรื่อง Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism ที่ชี้ว่าจากประสบการณ์ในหลายประเทศการรวมกลุ่มอย่างหลวม ๆ ของประชาชน ยังเป็นเงื่อนไขสำคัญเบื้องต้นในการก่อรัฐประหารเพื่อล้มล้างระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย (Bermeo, 2003, pp. 11-13)

นอกจากนี้ Tilly และ Wood (2015) ยังเสนอให้พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (Social Movement) กับการเป็นประชาธิปไตย (Democratization) โดยเน้นการพิจารณาที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคล โดยพิจารณาประชาธิปไตยในฐานะระบอบประเภทหนึ่ง เป็นชุดของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับบุคคลซึ่งอยู่ภายใต้รัฐบาลนั้น ลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าวถูกพิจารณาทั้งในแง่ของสิทธิและพันธะที่รัฐบาลมีต่อบุคคลและที่บุคคลมีต่อรัฐบาลด้วย ประชาธิปไตยเป็นระบอบที่ต่างจากระบอบอื่น ๆ โดยจะเน้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับบุคคลบนหลักนิติธรรม (Rule of Law) โดยมีลักษณะที่สำคัญคือ มีความสม่ำเสมอและไม่เลือกปฏิบัติ มีความเสมอภาคกันระหว่างบุคคลและกลุ่มบุคคล รัฐบาลมุ่งตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวมผ่านลักษณะของการปรึกษาหารือร่วมกัน และกลุ่มชนส่วนน้อยได้รับการคุ้มครองจากการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จของรัฐบาล ดังนั้น การทำให้เป็นประชาธิปไตยจึงหมายถึงการก่อตัวของระบอบที่เมื่อเปรียบเทียบกับระบอบอื่นแล้ว รัฐจะให้ความสำคัญมากกว่า ต่อการเปิดกว้าง ความเสมอภาค การปรึกษาหารือร่วมกัน และการคุ้มครอง (Tilly & Wood, 2015, pp. 127-128)

ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองดังกล่าวส่งผลต่อการขยายบทบาทของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ทั้งนี้เนื่องจากแต่ละองค์ประกอบของระบอบประชาธิปไตยตามที่ได้กล่าวไปจะเป็นเครื่องส่งเสริมกิจกรรมของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม นอกจากนี้ยังสนับสนุนการก่อตั้งสถาบันต่าง ๆ อาทิ พรรคการเมือง หรือสหภาพแรงงาน ที่จะเป็นเครื่องอำนวยความสะดวกให้กับขบวนการเคลื่อนไหว โดยจะนำไปสู่ปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการขับเคลื่อนขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ที่สำคัญได้แก่การเกิดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองที่เป็นแบบแผน ขยายขอบข่ายของสิทธิและพันธะหน้าที่ตลอดจนความเสมอภาคในการเมืองสาธารณะ แปรความต้องการความเปลี่ยนแปลงสู่กระบวนการเชิงนโยบาย ขยายการปกป้องสิทธิของชนกลุ่มน้อยจากการ

กระทำของรัฐบาล และการก่อเกิดความเป็นสถาบันเพื่อเติมเต็มโครงสร้างที่ขาดหายไป (Tilly & Wood, 2015, pp. 138-140)

ในขณะเดียวกัน ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมก็มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตย เช่นเดียวกัน อันที่จริงแล้วขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมไม่จำเป็นต้องนำไปสู่ประชาธิปไตยเสมอไป โดยทั่วไปการเคลื่อนไหวส่วนใหญ่มักมุ่งอยู่กับผลประโยชน์เฉพาะมากกว่าต้องการเรียกร้องความเป็นประชาธิปไตย นอกจากนี้ การเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยยังมักนำไปสู่การเกิดขบวนการโต้กลับ (counter movement) ขึ้นมาด้วย ยิ่งไปกว่านั้นในบางครั้งประเทศประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้ว ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมก็ขับเคลื่อนประเด็นที่ไม่เป็นประชาธิปไตย อาทิ การกีดกันผู้อพยพ การเหยียดชาติพันธุ์ และการเหยียดศาสนา เป็นต้น (Tilly & Wood, 2015, p. 126) ดังนั้นการศึกษาบทบาทของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในช่วงการเปลี่ยนผ่านทางทางการเมืองย่อมต้องพิจารณาประเด็นและมิติของการขับเคลื่อนควบคู่ไปด้วย ทั้งนี้เพื่อพิจารณาลักษณะขบวนการเคลื่อนไหวในช่วงเปลี่ยนผ่านและความสอดคล้องต่อการพัฒนาประชาธิปไตยที่ยั่งยืน โดยขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมจะส่งผลในทางสนับสนุนความเข้มแข็งของประชาธิปไตย เมื่อขบวนการนั้น ๆ ให้ความสำคัญกับอำนาจการตัดสินใจกับผู้เข้าร่วมในประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อตน โดยลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้จากการขยายขอบข่ายของการมีส่วนร่วมในการเมืองสาธารณะ และสร้างความเท่าเทียมของผู้มีส่วนร่วมแต่ละคน โดยพยายามสร้างข้อจำกัดต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นและนำไปสู่การสร้างความปลอดภัย (Tilly & Wood, 2015, pp. 143-144)

2.2 การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยภายใต้การครอบงำของชนชั้นนำ

ในวรรณกรรมร่วมสมัยเกี่ยวกับการศึกษาการเป็นประชาธิปไตยมักแบ่งออกเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการเปลี่ยนผ่าน แม้ว่าจะยังคงเป็นที่ถกเถียงเกี่ยวกับขอบข่ายและความหมายที่แท้จริงของขั้นตอนต่าง ๆ ตัวชี้วัดเชิงประจักษ์ ตลอดจนวิธีการวัดระดับการเป็นประชาธิปไตย หากแต่โดยทั่วไปแล้วก็เข้าใจการเปลี่ยนผ่านว่าเป็นช่วง (interval) ระหว่างการสลายตัวของระบอบเดิมและการก่อตัวของระบอบใหม่ การเปลี่ยนผ่านเป็นกระบวนการที่ไม่จบสิ้นและไม่แน่นอนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทิศทางพื้นฐานของระบอบ การเปลี่ยนผ่านมักถูกพิจารณาว่าสิ้นสุดอย่างสมบูรณ์เมื่อเกิดการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์แล้ว ในเชิงประจักษ์แล้วก็หมายถึงการมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

และความสำเร็จของการจัดการเลือกตั้งที่เสรี การศึกษาตามกระบวนการทัศน์การเปลี่ยนผ่าน (transitology) นี้ไม่ได้ระบุชัดเกี่ยวกับชนิดของประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นใหม่ หรือสนใจเกี่ยวกับ เสถียรภาพและการหยั่งรากที่จะเกิดตามมา นักวิชาการบางท่านยังยืนยันแม้กระทั่งว่ากระบวนการ สร้างความเข้มแข็งให้กับประชาธิปไตยจะเกิดตามมาเองหลังการเปลี่ยนผ่านที่มีลักษณะเฉพาะบาง ประการ ดังนั้น คำจำกัดความประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นใหม่นี้จึงเป็นความหมายขั้นต่ำของประชาธิปไตย ซึ่งก็คือประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง (electoral democracy) (Doorenspleet & Kopecký, 2008)

อย่างไรก็ดี สิ่งที่การศึกษาการเปลี่ยนผ่านมุ่งให้ภาพเจาะลึกและให้ความสำคัญคือพลวัตทาง การเมืองในระยะเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และวัดประเมินผลลัพธ์ของกระบวนการ ดังกล่าวอย่างกว้าง ๆ ซึ่งเมื่อพูดโดยเจาะจงแล้ว Democratization ก็จะมีความหมายตรงกับคำว่า Democratic transition ซึ่งหมายถึงขั้นตอนสำคัญ (Critical Step) ของการเปลี่ยนชนิดของระบอบ ไปสู่ประชาธิปไตย โดยมุ่งศึกษาถึงเงื่อนไขและปัจจัยต่าง ๆ ที่นำไปสู่การเปลี่ยนผ่านหรือการ เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง ภายใต้กระบวนการทัศน์การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวแนวทางการศึกษา กระแสหลักมักมุ่งทำความเข้าใจของชนชั้นนำ (elite) โดยเฉพาะบทบาทในการเป็นผู้เปลี่ยนผ่าน ระบอบการเมืองสู่ประชาธิปไตย โดยมองว่าการเปลี่ยนผ่านเป็นผลจากการ “ประดิษฐ์” (crafting) ของผู้นำทางการเมืองที่มีความสามารถและเจตจำนงในการเปลี่ยนแปลงการเมืองของประเทศ (Huntington, 1996) การพิจารณาบทบาทของชนชั้นนำในฐานะเป็นปัจจัยที่เป็นตัวตัดสิน (deterministic) และขับเคลื่อนกลไกที่แท้จริงของการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง ทำให้จุดมุ่งเน้นใน การศึกษาอยู่ที่การอธิบายพฤติกรรมของชนชั้นนำที่ส่งผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ที่สำคัญ อาทิ ความแตกแยก การร่วมเป็นพันธมิตร ทางเลือกต่าง ๆ การคิดคำนวณ รวมถึงยุทธวิธีที่ใช้ในหมู่ชนชั้น นำ และให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมการเมืองของชนชั้นนำในการสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืนด้วย เช่นกัน โดยเฉพาะความเห็นพ้องต้องกันที่จะรักษากฎเกณฑ์ของระบอบประชาธิปไตย จารีตการศึกษา และการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ในลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดชุดทฤษฎีที่เข้มแข็งเกี่ยวกับการก่อเกิด ประชาธิปไตยโดยเป็นผลมาจากการสร้างกลุ่มทางการเมือง (political pacts) ของเหล่าชนชั้นนำทาง การเมือง และชนชั้นนำเหล่านี้โดยเฉพาะนักการเมืองจึงเป็นผู้ขับเคลื่อนและรักษาเสถียรภาพของ ประชาธิปไตย (Diamond, 1997)

งานชิ้นแรก ๆ ที่เน้นการศึกษาบทบาทของชนชั้นนำและมีอิทธิพลในการอธิบายการเปลี่ยนผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ได้แก่งานของ O'Donnell และ Schmitter (1986) ที่มองว่าการก้าวจากระบบหนึ่งสู่อีกระบบหนึ่ง ลักษณะสำคัญของการเปลี่ยนแปลงนั้นก็คือความไม่แน่นอน ความเปลี่ยนแปลงนั้นล้วนเกิดจากพลวัตของการดิ้นรนแข่งขันอย่างรุนแรงของฝ่ายต่าง ๆ โดยในทุก ๆ การเปลี่ยนผ่านย่อมมีการดิ้นรนแข่งขันทางอำนาจ ซึ่งเป็นความพยายามโดยพื้นฐานเพื่อที่จะกำหนดเค้าโครงหลักเกณฑ์และกระบวนการ โดยเค้าโครงดังกล่าวจะเป็นสิ่งที่ตัดสินสถานะผู้แพ้ชนะในอนาคต โดยการแข่งขันที่สำคัญคือการแข่งขันทางการเมืองภายในกลุ่มเดียวกัน โดยชี้ให้เห็นว่าระบบอำนาจนิยมโดยทั่วไปในระยะของการเปลี่ยนผ่านล้วนถูกแบ่งออกเป็น สายแข็ง (Hard-liners) ซึ่งก็คือผู้ที่ไม่ต้องการสละจากอำนาจและปฏิเสธประชาธิปไตยอย่างเด็ดขาดและ สายอ่อน (Soft-liner) ซึ่งก็คือผู้ที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบอำนาจนิยม หากแต่ถูกชักจูงให้เห็นความจำเป็นของการเปิดประเทศ ยอมให้เกิดเสรีภาพที่มากขึ้นในหมู่พลเมือง และพยายามจะใช้ประโยชน์จากรูปแบบและที่มาของความชอบธรรมจากการเลือกตั้ง การเปลี่ยนผ่านระบบมักจะมีปัญหาหรือความผิดพลาดของการดำเนินงานของตัวระบบเองและจบลงด้วยการส่งต่ออำนาจให้กับฝ่ายตรงข้าม อย่างไรก็ตาม ไม่มีการเปลี่ยนผ่านใดที่จะเกิดจากแรงกดดันของฝ่ายตรงข้ามอย่างโดด ๆ โดยเฉพาะแรงกดดันต่อระบบอำนาจที่มีความเป็นปึกแผ่น และมีความสามารถในการควบคุมบังคับ (O'Donnell & Schmitter, 1986, pp. 6-21)

นอกจากนี้ งานศึกษาของ Huntington (1991) ได้ชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองเป็นกระบวนการที่ซับซ้อน มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดิ้นรนแสวงหาอำนาจของกลุ่มต่าง ๆ ที่หลากหลายที่มีเป้าหมายทางการเมืองที่แตกต่างกัน โดยผู้มีส่วนสำคัญในการเปลี่ยนแปลงอาจแบ่งได้เป็น 4 กลุ่มสำคัญ คือ ฝ่ายยืนกราน (Standpatters) / ฝ่ายปฏิรูป (Reformers) ซึ่งอยู่ในขั้วรัฐบาล และ ฝ่ายประชาธิปไตยสายกลาง (Democratic Moderates) / ฝ่ายปฏิวัติ (Revolutionary extremists) ซึ่งอยู่ในขั้วฝ่ายตรงข้าม โดยความสัมพันธ์ทางอำนาจของกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นตัวกำหนดลักษณะของกระบวนการเปลี่ยนผ่าน โดยหากฝ่ายยืนกรานเป็นผู้ครอบงำรัฐบาล ในขณะที่ฝ่ายปฏิวัติครอบงำขั้วฝ่ายตรงข้าม การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยจะไม่มีทางเกิดขึ้นได้ ในทางตรงข้ามหากฝ่ายปฏิรูปและฝ่ายประชาธิปไตยสายกลางครอบงำกลุ่ม กระบวนการเปลี่ยนผ่านก็จะสามารถเกิดขึ้นได้ (Huntington, 1991, p. 123)

การศึกษาของ Haggard และ Kaufman (2016) ยังชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนผ่านโดยชนชั้นนำ นั้น เป็นผลสืบเนื่องจากปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรกเป็นอิทธิพลจากต่างประเทศ (international influence) ซึ่งส่งผลต่อการคิดคำนวณของชนชั้นนำ โดยแรงกดดันในลักษณะดังกล่าวเริ่มมีอิทธิพลอย่างโดดเด่นตั้งแต่ช่วงหลังสงครามเย็น โดยเฉพาะประเทศขนาดเล็กที่อ่อนไหวต่อการแทรกแซงในรูปแบบต่าง ๆ โดยแรงกดดันดังกล่าวจะบังคับให้เกิดการเปลี่ยนกลุ่มชนชั้นนำ (elite displacement) โดยชนชั้นนำกลุ่มใหม่เข้ามามีบทบาทมากขึ้นและเปิดทางสู่การพัฒนาประชาธิปไตย ประการที่สอง ไม่ได้เกิดจากแรงกดดันใด ๆ หากแต่เป็นผลต่อการคำนวณผลได้เสียในกลุ่มชนชั้นนำเอง ที่เห็นว่าการเปลี่ยนผ่านจะนำไปสู่ผลประโยชน์ที่เพิ่มมากขึ้นให้กับตน ร่วมกับการคำนวณผลได้เสียและความไม่แน่นอนจากการย่นกรานที่จะอยู่ในระบอบอำนาจนิยมต่อไป (Haggard & Kaufman, 2016, pp. 171-172)

การคิดคำนวณของชนชั้นนำดังกล่าวยังแสดงให้เห็นว่าแท้ที่จริงแล้วชนชั้นนำในระบอบอำนาจนิยมไม่จำเป็นต้องต่อต้านการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยเสมอไป สอดคล้องกับงานศึกษาของ Slater และ Wong (2013) ที่ในหลายกรณีชนชั้นนำในระบอบอำนาจนิยมกลับเป็นผู้สนับสนุนการเปลี่ยนผ่าน ในฐานะทางออกที่จะสามารถปกครองต่อไปได้ ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีลักษณะอำนาจนิยม โดยสถานการณ์ดังกล่าวมักเกิดจากการที่ชนชั้นนำเดิมสามารถผูกขาดทรัพยากรต่าง ๆ จนไร้คู่แข่ง และการเปลี่ยนผ่านก็เป็นเพียงสัญญาณเริ่มต้นของการเสื่อมถอยของระบอบเดิมเท่านั้น (Slater & Wong, 2013) การเปลี่ยนผ่านในลักษณะนี้ Schedler (2010) ตั้งข้อสังเกตว่าระบอบหลังการเปลี่ยนผ่านมักจะมีการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองตามรูปแบบของประเทศประชาธิปไตยโดยเฉพาะการจัดให้มีการเลือกตั้ง หากแต่กลุ่มอำนาจเดิมยังคงครอบงำและชักใยอยู่เบื้องหลังสถาบันต่าง ๆ ทั้งรัฐสภา ศาล สื่อ ภาคประชาสังคม และรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งไม่ได้สะท้อนลักษณะใด ๆ ของประชาธิปไตยโดยสิ้นเชิง (Schedler, 2010) การศึกษาปรากฏการณ์ในละตินอเมริกาของ Albertus (2019) ยังชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนผ่านโดยชนชั้นนำมีบทบาทนำดังกล่าว โดยเฉพาะการเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญเองนั้นมักจะตามมาด้วยการรักษาสถานะทางการเมืองและเศรษฐกิจของกลุ่มชนชั้นนำเดิม ซึ่งจะส่งผลต่อความมั่นคงและคุณภาพของประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นหรือกล่าวได้ว่าเป็นเส้นทางเปลี่ยนผ่านที่อันตราย (Albertus, 2019)

Valenzuela (1990) ได้แสดงให้เห็นอันตรายของการเปลี่ยนผ่านโดยชนชั้นนำอย่างชัดเจน โดยชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนผ่านดังกล่าวทำให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งไม่มีอำนาจเต็มที่ในการกำหนดนโยบาย หรือกล่าวได้ว่าสิ่งที่บ่อนเซาะอำนาจของรัฐบาลคือการคงอยู่ของ “อำนาจอภิสิทธิ์” (tutelary powers) ซึ่งก็คืออำนาจของชนชั้นนำเดิมและเป็นปัจจัยที่ขัดขวางการสร้างความตั้งมั่นให้กับประชาธิปไตย อำนาจอภิสิทธิ์ในที่นี้หมายถึงอำนาจพิเศษนอกกรอบอำนาจของกฎหมายหรือโครงสร้างปกติอื่น ๆ ที่ใช้ในการกำหนดความสัมพันธ์ในสังคม ซึ่งทำให้อำนาจของรัฐบาลไม่ใช่อำนาจสูงสุดเพียงอำนาจเดียว หากแต่ถูกแทรกแซงได้จากอำนาจอภิสิทธิ์นี้ อาทิ การสร้างสถาบันเพื่อดูแลด้านความมั่นคงของรัฐ หรือการระบุในรัฐธรรมนูญให้กองทัพมีสถานะพิเศษในการเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญและรัฐ ซึ่งทำให้กองทัพสามารถแทรกแซงกระบวนการนโยบายหรือแม้กระทั่งกำหนดนโยบายเองในนามความมั่นคงแห่งรัฐได้ ซึ่งหมายความว่าในพื้นที่อภิสิทธิ์ดังกล่าวรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งกลับต้องอยู่ใต้การกำหนดหรือต้องประนีประนอมกับกลุ่มที่มีอำนาจอภิสิทธิ์ ซึ่งก็คือกลุ่มชนชั้นนำเดิมที่มีส่วนร่วมในการเปลี่ยนผ่านนั่นเอง

มรดกจากการเปลี่ยนผ่านโดยชนชั้นนำเดิมอีกประการได้แก่การเกิด “พื้นที่สงวน” (reserved domains) ซึ่งเป็นการกีดกันส่วนอื่นของสังคมจากอำนาจและกระบวนการนโยบายบางประการ เป็นกรอบจำกัดการทำงานของส่วนอื่น ๆ ในสังคมโดยเฉพาะรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในกระบวนการนโยบายที่เกี่ยวข้องหรือส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของคนกลุ่มน้อยในสังคมซึ่งก็คือกลุ่มชนชั้นนำเดิมนั่นเอง พื้นที่ดังกล่าวนอกจากจะเป็นการขัดขวางการใช้อำนาจรัฐบาลแล้วยังเป็นสิ่งที่ถูกใช้ในการข่มขู่ พื้นที่สงวนเป็นผลผลิตของตัวแสดงทางการเมืองที่เป็นชนชั้นนำในระบอบเดิม อาทิ กองทัพ สถาบันกษัตริย์ ตุลาการ ข้าราชการพลเรือนระดับสูง และตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐเช่นนายทุน ซึ่งเป็นผู้ไม่อยู่ภายใต้อำนาจที่กำหนดโดยการเลือกตั้ง แต่ได้รับสิทธิพิเศษผ่านองค์ประกอบของอำนาจรัฐที่จะทำให้สามารถคุกคามต่อเสถียรภาพทางการเมืองได้ พื้นที่สงวนจึงหมายถึงความเข้าใจร่วมในสังคมเกี่ยวกับผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจเดิมซึ่งสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยภายใต้เงื่อนไขของการคุ้มครองผลประโยชน์หลังเกิดการเปลี่ยนผ่าน ซึ่งแม้จะเป็นเสมือนกุญแจสำคัญให้เกิดการเปลี่ยนผ่านได้แต่จะกลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาธิปไตย (Valenzuela, 1990)

2.3 ภาคประชาสังคมกับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย

นอกจากการเปลี่ยนผ่านโดยการวางแผนและขับเคลื่อนโดยชนชั้นนำแล้ว การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยยังเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงและขับเคลื่อนภายในภาคประชาสังคมเองด้วยโดยปัจจัยที่มีการนำเสนอในยุคแรกมักเป็นปัจจัยในเชิงโครงสร้าง เริ่มต้นจากงานของ Lipset (1959, p. 75) ที่มองความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจกับการเป็นประชาธิปไตย โดยมองว่าประเทศยังมีระดับการพัฒนามากเท่าไร ยิ่งมีความเป็นไปได้ที่จะรักษาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยได้มากขึ้นเท่านั้น โดยระดับการพัฒนาส่งผลต่อการขยายฐานของชนชั้นกลาง ซึ่งจะเป็ตัวกลางในการลดระดับความขัดแย้งในสังคมไม่ให้เกิดโศกตอง เอื้อต่อการเกิดค่านิยมประชาธิปไตย และย้งนำไปสู่การขยายตัวขององค์กรชั้นกลางที่เป็นช่องทางในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองด้วย (ไชยวัฒน์ คำชู และ นิธิ เนื่องจำนงค์, 2559, น. 201)

นอกจากนี้ ยังมีงานที่พยายามชี้ให้เห็นเงื่อนไขทางวัฒนธรรมของประชาธิปไตย โดยงานชิ้นสำคัญของ Almond และ Verba (1963) ได้ชี้ว่าการนำตัวแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมไปใช้ในประเทศกำลังพัฒนา นอกจากการประยุกต์ใช้ลักษณะโครงสร้างสถาบันแล้ว การปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมืองที่สอดคล้องกับสถาบันดังกล่าวยังเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง ที่จะส่งผลต่อเสถียรภาพของประชาธิปไตย โดยวัฒนธรรมที่สำคัญคือลักษณะการมีส่วนร่วมของพลเมืองที่เรียกว่า วัฒนธรรมพลเมือง (civic culture) ซึ่งหมายถึงความตื่นตัวของกรมีส่วนร่วมของพลเมือง แต่ไม่ตื่นตัวมากเกินไปจนทำให้ไม่สามารถประนีประนอมกันได้และเกิดความขัดแย้ง (ไชยวัฒน์ คำชู และ นิธิ เนื่องจำนงค์, 2559, น. 202-203)

งานในเชิงโครงสร้างดังกล่าวได้รับการศึกษาต่ออย่างรวดเร็วมาจนถึงปัจจุบัน กลายเป็นปัจจัยที่สัมพันธ์กับการทำให้ทันสมัย (modernization) โดยมองว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตย โดยส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม วัฒนธรรม และการเมือง โดยการพัฒนาเศรษฐกิจในที่นี้สัมพันธ์กับการเปลี่ยนจากสังคมเกษตรกรรมสู่สังคมอุตสาหกรรม (industrialization) นำไปสู่การเปลี่ยนรูปของชีวิตทางสังคมในทุกมิติ เกิดการสร้างผู้เชี่ยวชาญในสาขาอาชีพ เกิดสภาพของความเป็นเมือง เกิดการขยายตัวของการศึกษา ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมของประชากรและเปลี่ยนมุมมองต่อโลกของคน โดยเฉพาะในเรื่องการเคารพกฎระเบียบ ความเท่าเทียม บทบาทศาสนา เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งในท้ายที่สุดจะ

นำไปสู่การสถาปนาสถาบันทางการเมืองและเกิดประชาธิปไตยที่แท้จริง แม้แต่ประเทศสังคมนิยมที่ฝังรากอย่างจีนหรือรัสเซีย ปัจจัยอื่น ๆ อาทิ สงคราม ความตกต่ำทางเศรษฐกิจ ตัดสินใจของชนชั้นนำ หรือผู้นำที่พิเศษเฉพาะ เป็นเพียงปัจจัยเสริมในกระบวนการประชาธิปไตยเท่านั้น (Inglehart & Welzel, 2009)

นอกจากงานในเชิงโครงสร้างแล้ว ประชาสังคมยังถูกพิจารณาในฐานะตัวแสดงในกระบวนการเปลี่ยนผ่านด้วย การศึกษาของ Diamond (1997) ที่ชี้ชัดถึงความสัมพันธ์ระหว่างประชาสังคมกับการพัฒนาประชาธิปไตย โดยในขั้นตอนของการเปลี่ยนผ่านนั้น ประชาสังคมเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทในการช่วยส่งผลกระทบในทางบั่นทอนเสถียรภาพของระบอบเดิมและโค่นล้มระบอบเผด็จการ และในขั้นตอนของการปลูกฝังประชาธิปไตยให้ยั่งยืนนั้น ประชาสังคมจะเป็นฝ่ายตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของรัฐบาล อีกทั้งมวลชนยังมีบทบาทในการเติมเต็มบทบาทของชนชั้นนำในการสร้างแรงกดดันทางการเมืองตลอดจนสร้างแรงกดดันให้เกิดการเจรจาที่นำไปสู่การสร้าง (transition pact) ในหมู่ชนชั้นนำ (Diamond, 1997, pp. 4-5, 25-33) ภายใต้ข้อสรุปดังกล่าว Diamond (1999) ได้พยายามสร้างความชัดเจนของข้อสรุปผ่านการนิยามภาคประชาสังคมใหม่ ให้มีขอบเขตที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น โดยนิยามภาคประชาสังคม (civil society) ว่าเป็นพื้นที่ชีวิตทางสังคมที่ถูกจัดการแล้ว คือมีลักษณะเปิด การอาสาสมัคร การช่วยเหลือตนเอง เป็นอิสระจากอำนาจรัฐ และสมาชิกในกลุ่มมีพันธะต่อกันตามกฎหมายระเบียบที่ตั้งขึ้น ซึ่งประชาสังคมนี้มีความแตกต่างจากสังคมโดยทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการกระทำร่วมของพลเมืองในพื้นที่สาธารณะเพื่อแสดงถึงผลประโยชน์ของตนเอง ความมุ่งหวัง ความพอใจ และความคิดต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและผลักดันร่วมกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมซึ่งเป็นการต้องการต่อรัฐ ประชาสังคมเป็นพื้นที่กึ่งกลางระหว่างพื้นที่ส่วนตัวกับพื้นที่ของรัฐ (Diamond, 1999) ซึ่งเป็นนิยามที่แคบกว่าความหมายของภาคประชาสังคมโดยทั่วไปที่มักจะหมายถึงเพียงการรวมตัวของปัจเจกบุคคล โดยทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคลเท่านั้น

ประชาสังคมของ Diamond (1997) นี้ได้แยกพื้นที่ของปัจเจกชนรวมถึงครอบครัว หรือกลุ่มที่มีประโยชน์เฉพาะตน รวมถึงกิจการเพื่อหวังผลกำไรต่าง ๆ ออกไป โดยถือเป็นสังคมวงแคบ (parochial society) และเช่นกันประชาสังคมก็แตกต่างจากสังคมการเมือง (political society) ที่มีเป้าหมายเพื่อเข้าไปควบคุมรัฐหรืออย่างน้อยก็เข้าไปมีอำนาจบางส่วน (Diamond, 1997) ดังนั้น การ

นิยามดังกล่าวจึงเป็นการตัดพื้นที่และผลประโยชน์ส่วนตัว รวมถึงความเชื่อมโยงกับการเมืองออกจาก นิยามของประชาสังคม ในแง่นี้ข้อบ่งชี้ของภาคประชาสังคมในสายตาของนักทฤษฎีประชาธิปไตยแม้ จะคับแคบ หากแต่ก็มีความชัดเจน และสามารถนำไปสู่การศึกษาเพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับความสัมพันธ์ ระหว่างประชาสังคมกับการพัฒนาประชาธิปไตยได้

ภายใต้นิยามดังกล่าวนี้ Diamond (1999) สร้างข้อสรุปได้ว่า ภาคประชาสังคมเป็น ผู้สนับสนุนประชาธิปไตยในช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย (democratic transition) โดย บทบาทของประชาสังคมเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนผู้คนจำนวนมากออกมาตามท้องถนนเพื่อแสดงถึง การต่อต้านรัฐบาลในขณะนั้น และนำไปสู่การล่มสลายของระบบในบางประเทศหรือนำไปสู่การถูก ปรามปรามอย่างรุนแรงด้วยเช่นกันในบางประเทศ โดยเฉพาะหากลอบเดิมที่ปกครองประเทศอยู่ ยังมีความเป็นเอกภาพสูง อย่างไรก็ตาม นอกจากผลเฉพาะหน้าจากการขับเคลื่อนผู้คนเพื่อล้มระบอบ แล้ว การสร้างเครือข่ายการระดมดังกล่าวยังส่งผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในระยะยาว ทั้งการ ขับเคลื่อนในลักษณะเครือข่ายใต้ดินหรือเครือข่ายนอกประเทศเพื่อทำลายความชอบธรรมของระบอบ ซึ่งเป็นการบ่อนเซาะความมั่นคงยั่งยืน (consolidation) ของระบอบเผด็จการ อีกทั้งการร่วมงานกัน ระหว่างประชาชนในระดับรากหญ้านี้ยังเป็นตัวบ่มเพาะวัฒนธรรมประชาธิปไตยจนกลายเป็นวิถี ปฏิบัติและพัฒนาจนกลายเป็นทุนทางสังคมที่สำคัญต่อการสร้างประชาธิปไตยในอนาคต (Diamond, 1999)

นอกจากนี้ ภาคประชาสังคมยังเป็นตัวแปรสำคัญในการสนับสนุนการสร้างความมั่นคงยั่งยืน ให้กับประชาธิปไตย (democratic consolidation) โดยมีบทบาทสำคัญคือการจำกัดอำนาจรัฐ หรือ ก็คือการควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยสังคม การจำกัดและควบคุม (limiting and checking) รัฐ ดังกล่าวนำไปสู่การพัฒนาในหลายลักษณะ อาทิ การกระตุ้นบทบาทของพรรคการเมืองในการมีส่วนร่วม ทางการเมือง เป็นการให้การศึกษาโดยทั่วไปเกี่ยวกับประชาธิปไตย การแสดงออกในฐานะตัวแทน ผลประโยชน์ที่ชัดเจน การเปลี่ยนผ่านจากระบบอุปถัมภ์สู่ความสัมพันธ์แบบพลเมือง การเพิ่มอำนาจ ให้กับพลเมือง สร้างความหลากหลายและทับซ้อนให้กับโครงสร้างผลประโยชน์ในประเทศลดลักษณะ สุดโต่งและความขัดแย้งสุดขั้วตลอดจนเพิ่มขึ้นศีลธรรมให้กับพลเมืองในประเทศ และยังเป็นการสร้าง และฝึกฝนผู้นำทางการเมืองรุ่นใหม่ ๆ ด้วย เป็นต้น (Diamond, 1999, pp. 239-249)

การศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการประชาธิปไตย (democratization) ในปัจจุบันหันมาให้ความสนใจกับบทบาทของประชาสังคมและมวลชนมากขึ้น ไม่ว่าจะมองในฐานะปัจเจกเชิงโครงสร้าง หรือมองในฐานะตัวแสดงแบบรวมหมู่ (collective actor) งานชิ้นสำคัญ อาทิ Della Porta (2014) ซึ่งเห็นว่ากระบวนการประชาธิปไตยไม่ได้เป็นกระบวนการที่ขับเคลื่อนโดยชนชั้นนำแต่ฝ่ายเดียว หากแต่เป็นผลจากการขับเคลื่อนในภาคประชาสังคมด้วย หากพิจารณาลักษณะการขับเคลื่อนเพื่อเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยจะเห็นได้ว่าเส้นทางการเปลี่ยนผ่านแบ่งได้ 4 เส้นทาง ได้แก่ เส้นทางที่ครอบงำโดยบทบาทของชนชั้นนำที่เรียกว่า “กลุ่มเปลี่ยนผ่าน” (pacted transition) เส้นทางนี้การเปลี่ยนผ่านเป็นผลมาจากการเจรจาภายในหมู่ชนชั้นนำเท่านั้น เส้นทางที่สองคือ “กลุ่มมีส่วนร่วม” (participatory pact) คือการเปลี่ยนผ่านเป็นผลมาจากการเจรจาของชนชั้นนำภายใต้การกำกับทิศทางและการสร้างแรงกดดันโดยมวลชน เส้นทางที่สามคือ “การปลุกระดมมวลชน” (disruptive coup d'etat) หมายถึงการที่ชนชั้นนำฝ่ายตรงข้ามใช้การปลุกระดมและชักใยมวลชนเพื่อโค่นล้มอำนาจของชนชั้นนำเดิม และเส้นทางสุดท้ายคือการเกิด “ปรากฏการณ์มวลชน” (eventful democratization) หมายถึงการเปลี่ยนผ่านอันเกิดจากการขับเคลื่อนผ่านการประท้วงของมวลชนที่เป็นอิสระจากการครอบงำของชนชั้นนำ (Della Porta, 2014, pp. 15-16)

ปรากฏการณ์มวลชนที่กล่าวถึงแตกต่างจากการขับเคลื่อนมวลชนทั่วไปที่มักจะทำอาศัยการจัดตั้งร่วมด้วย หากแต่เป็นการเกิดขึ้นอย่างไม่คาดฝันทั้งจากชนชั้นนำฝ่ายต่าง ๆ หรือแม้กระทั่งผู้มีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนมวลชนเอง การขยายตัวจนกลายเป็นปรากฏการณ์ขนาดใหญ่ไม่ได้เป็นผลมาจากทรัพยากรที่ถูกระดมเข้ามาอย่างต่อเนื่องเท่านั้น หากแต่ถูกทวีคูณด้วยการสร้างเครือข่ายใหม่ รวมถึงเกิดทรัพยากรใหม่ขึ้นมาภายในการขับเคลื่อนเองนั่นคือความรู้สึกสมานฉันท์ (solidarity) ระหว่างผู้ร่วมประท้วงหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นความรู้สึกเป็นชุมชนเดียวกัน (a sense of community) ซึ่งเป็นภาวะทางอารมณ์ของการประท้วงที่สามารถเปลี่ยนความกลัวให้เป็นความกล้าได้ สร้างผลสะท้อนอย่างใหญ่หลวงให้การประท้วง นอกจากนี้ยังนำไปสู่การเกิดกระบวนการพัฒนาและตกผลึกสถานะของการเรียกร้อง (growth in generalization) กลายเป็นสถานะทางการเมืองอันเข้มแข็งของการเคลื่อนไหว (Della Porta, 2014, pp. 64-65) ในแง่นี้ “ปรากฏการณ์มวลชน” จึงไม่ได้มีบทบาทเพียงการกดดันต่อชนชั้นนำให้เกิดการเปลี่ยนผ่านเท่านั้น หากแต่ยังกลายเป็นตัวแสดงที่สามารถกำหนดวาระทางการเมืองเองและขับเคลื่อนภายใต้ทรัพยากรที่สร้างขึ้นเองอย่างอิสระ

จุดยืนดังกล่าวที่มองว่าภาคประชาสังคมสามารถเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทนำในกระบวนการประชาธิปไตยจึงเป็นสิ่งที่ท้าทายความเชื่อของข้อเสนอดั้งเดิมที่มองภาคประชาสังคมไม่ได้มีฐานะเป็นตัวแสดง (agency) แต่มีฐานะเป็นปัจจัยเชิงโครงสร้าง (structure) และโต้แย้งกับข้อเสนอที่ว่าภาคประชาสังคมมีบทบาททรงในฐานะผู้สั่นคลอนเสถียรภาพและสร้างแรงกดดันต่อชนชั้นนำเท่านั้น ข้อเสนออย่างหลังนี้ยังนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่าบทบาทของภาคประชาสังคมที่ควรจะเป็นคือการยึดแนวทางสายกลาง (moderation) คือไม่ยอมต่ออำนาจครอบงำของระบอบอำนาจนิยมเกินไป ในขณะที่เดียวกันก็ต้องไม่สร้างแรงกดดันและสั่นคลอนเสถียรภาพกระบวนการเปลี่ยนผ่านมากเกินไปจนเปิดช่องให้ชนชั้นนำเดิมในระบอบอำนาจนิยมกลับมาใช้อำนาจ ซึ่งถูกโต้แย้งมากขึ้นในปัจจุบันภายใต้กระบวนการที่มองภาคประชาสังคมเป็นบทบาทหลักในกระบวนการประชาธิปไตย โดยงานของ Bermeo (1997) ชี้ให้เห็นว่าจากประสบการณ์เปลี่ยนผ่านการเมืองในหลายประเทศยืนยันได้ว่าการขับเคลื่อนของมวลชน (popular polarization) อย่างสุดโต่งไม่จำเป็นที่จะทำให้เกิดการหันเหทิศทางออกจากเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยแต่อย่างใด และความเชื่อที่ว่าการยึดแนวทางประนีประนอม (moderation) เป็นหนทางเดียวที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยที่ประสบความสำเร็จได้นั้นเป็นมายาคติ (myth) การเปลี่ยนผ่านที่ประสบความสำเร็จในหลายกรณีเกิดขึ้นพร้อมกับการขับเคลื่อนอย่างสุดโต่งหรือแม้กระทั่งนองเลือด

มายาคติที่ครอบงำดังกล่าวเกิดจากความเข้าใจผิดเกี่ยวกับการคำนวณผลลัพธ์ของชนชั้นนำ ความเชื่อโดยทั่วไปมาจากการพิจารณาเกี่ยวกับต้นทุนของการปราบปราม (cost of suppression) และต้นทุนของการอดกลั้น (toleration) โดยเชื่อว่าการขับเคลื่อนของมวลชนที่เพิ่มสูงขึ้นจะทำให้ต้นทุนของการปราบปรามเพิ่มสูงจนทางเลือกที่จะใช้วิธีปราบปรามนั้นไม่ถูกนำมาใช้ โดยสุดท้ายแล้วระบอบเดิมตัดสินใจที่จะเลือกให้มีการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม หากการขับเคลื่อนนั้นสุดโต่งมากจนเกินไปจะทำให้ต้นทุนของการอดกลั้นลดลง จนเมื่อระบอบเดิมเชื่อว่าตนจะสูญเสียทุกอย่างจากการเปลี่ยนแปลง เมื่อนั้นระบอบเดิมจะไม่คำนึงถึงต้นทุนใด ๆ และทุ่มเทพยายามทั้งหมดเพื่อยับยั้งการเปลี่ยนผ่าน ดังนั้น ทางสายกลางที่ประนีประนอม (moderation) จึงเป็นทางเลือกเดียวที่จะประกันได้ว่าการเปลี่ยนผ่านจะสามารถเกิดขึ้นได้

Bermeo (1997) ชี้ว่านอกเหนือจากเส้นทางความเป็นไปได้ดังกล่าวแล้ว ยังมีแนวทางความเป็นไปได้อื่น ๆ อีกอย่างน้อย 2 แนวทางซึ่งเกิดขึ้นจริงในหลายประเทศแต่ยังไม่ถูกนับรวมเข้ามาใน

บริบททางทฤษฎีอย่างจริงจัง แนวทางทั้ง 2 ดังกล่าวล้วนแสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมของชนชั้นนำที่ต่างออกไปในการตอบสนองต่อการขับเคลื่อนในภาคประชาสังคมอย่างสุดโต่ง *แนวทางแรก* การขับเคลื่อนของมวลชนอย่างสุดโต่งทำให้ชนชั้นนำในระยะเปลี่ยนผ่านเชื่อว่าตนเองไม่สามารถควบคุมการขับเคลื่อนที่เกิดขึ้นได้ จึงยอมให้มีการเปลี่ยนผ่านและจัดการเลือกตั้ง โดยเชื่อมั่นว่ากลุ่มสายกลางจะชนะการเลือกตั้งและขึ้นมาใช้อำนาจได้ ซึ่งแนวทางนี้เรียกว่าเป็น “วิธีการในการหลบหนี” (a means of escape) *แนวทางที่สอง* การขับเคลื่อนอย่างสุดโต่งทำให้ชนชั้นนำในช่วงการเปลี่ยนผ่านยอมให้มีการเปลี่ยนผ่านและจัดการเลือกตั้ง เพราะเชื่อมั่นว่าตนจะชนะการเลือกตั้งกลับสู่อำนาจอีกครั้งซึ่งจะเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับตน ทั้งในกรณีที่เกิดจากการร่วมมือกับชนชั้นนำเดิม หรือชนชั้นนำใหม่มาจากกลุ่มนอกระบบเมืองอย่างกองทัพ เป็นต้น ซึ่งแนวทางที่สองเรียกว่าเป็น “การก่อตัวของความชอบธรรม” (a form of legitimation) (Bermeo, 1997)

จะเห็นได้ว่าบทบาทประชาสังคมและมวลชนในกระบวนการประชาธิปไตยที่เป็นอยู่และที่ควรจะเป็นยังเต็มไปด้วยข้อถกเถียง หากแต่จุดร่วมสำคัญหนึ่งของงานในกลุ่มนี้นับจากอดีตล้วนมองการเปลี่ยนผ่านว่าเป็นการขยายพื้นที่ให้กับภาคประชาสังคม โดยเฉพาะงานของ O'Donnell และ Schmitter (1986) ที่มองว่าการผ่อนคลายทางการเมืองนำไปสู่การเคลื่อนไหวโดยทั่วไปหรือที่เรียกว่า “การฟื้นคืนของภาคประชาสังคม” (Resurrecting civil society) อย่างรวดเร็ว อย่างไม่คาดหมาย และไร้ทิศทางที่แน่นอน ซึ่งทำให้การยึดอำนาจเพื่อนำสังคมกลับเข้าสู่ระบอบเดิมต้องเผชิญกับต้นทุนที่สูงลิ่วจนไม่สามารถทำได้ และการฟื้นคืนของภาคประชาสังคมนี้จะทำหน้าที่สำคัญในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนผ่าน ซึ่งจะนำไปสู่การเลือกตั้งในท้ายที่สุด (O'Donnell & Schmitter, 1986, pp. 48-56)

ในแง่การฟื้นคืนหรือการขยายตัวของภาคประชาสังคมสามารถก่อรูปให้กับการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองผ่านปฏิบัติการที่ Garreton เรียกว่าการนำเข้าความเป็นการเมืองสู่สังคม (Re-inject Politic into Society) โดยการเป็นเสมือนโรงเรียนสอนประชาธิปไตยและทำให้บุคคลได้มีโอกาสที่จะเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน ผ่านการมีส่วนร่วมและการแสดงตัวตน หรือโดยการให้การอบรมหรือการศึกษาเกี่ยวกับการเมืองสามารถผลิตความต้องการทางการเมืองใหม่ ๆ และสร้างวาระทางการเมืองใหม่ ๆ ขึ้นมา ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมจึงมีบทบาทเสมือนพลังประชาธิปไตยโดยการฟื้นฟูพื้นที่สาธารณะขึ้นมาใหม่ซึ่งได้สูญหายไปภายใต้ระบอบอำนาจนิยม

อย่างไรก็ดี Weiss (2008) พบว่ารัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น องค์กรภาคประชาสังคมมักจะอ่อนแอเนื่องจากรัฐในภูมิภาคนี้มีพัฒนาการเริ่มแรกจากรัฐเผด็จการ แต่องค์กรภาคประชาสังคมก็ไม่ได้ไม่มีอยู่เลย บ่อยครั้งที่รัฐเปิดพื้นที่ทางการเมืองบางส่วนให้กลุ่มเหล่านี้เพื่อตอบสนองต่อพลังทางสังคมที่ก่อตัวขึ้นตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจ องค์กรภาคประชาสังคมมักไม่ใช่ตัวจุดชนวนกระแสการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย หากแต่มักจะสามารรถกดดันให้รัฐเปิดพื้นที่ (liberalize) และขยายการมีส่วนร่วมตลอดจนเสรีภาพทางการเมือง แม้กระทั่งภายใต้ระบอบเผด็จการหรือกึ่งเผด็จการ กล่าวโดยทั่วไปแล้ว องค์กรภาคประชาสังคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่เข้มแข็งพอที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง แต่เป็นตัวกระตุ้นรัฐให้ประนีประนอมและเปิดกว้างต่อสังคมมากยิ่งขึ้น (Weiss, 2008)

2.4 ขบวนการแรงงานกับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย

ขบวนการแรงงานคือการก่อตัวของสังคมบนฐานของโครงสร้างเศรษฐกิจในสังคมนั้น ๆ ซึ่งอาจประกอบไปด้วยการรวมตัวภายใต้การยอมรับของกฎหมายและมีลักษณะเชิงสถาบัน อาทิ สหภาพแรงงาน พรรคการเมือง และสภาคนงาน เป็นต้น และยังหมายถึงการรวมกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการของคนงานและพันธมิตรแนวร่วม อาทิ กลุ่มประท้วง (industrial actions) ศูนย์คนงาน และกลุ่มต่อต้านร่วมสหภาพ เป็นต้น ขบวนการแรงงานเคลื่อนไหวอยู่ตรงจุดบรรจบของพื้นที่เศรษฐกิจ ประชาสังคม และรัฐ มีความเป็นสถาบันมากขึ้นแตกต่างกันไปในแต่ละสังคมและช่วงเวลา และสามารถขยายบทบาทในกระบวนการแรงงานสัมพันธ์ องค์กรประกอบทางสังคมของขบวนการแรงงาน และความเข้มข้นของการเคลื่อนไหวในเชิงสถาบันจึงเป็นประเด็นการพิจารณาสำคัญในการทำความเข้าใจต่อบทบาทและผลกระทบของขบวนการแรงงานในสังคม (Fantasia, Voss, & Eidlin, 2013)

การศึกษาของ Haggard และ Kaufman (2016) ชี้ให้เห็นว่าประเทศที่มีสหภาพแรงงานที่เข้มแข็งมีแนวโน้มว่าการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยจะเป็นการเปลี่ยนโดยประชาชนมีบทบาทนำ รวมถึงการมีภาคการผลิตขนาดใหญ่ก็เป็นตัวชี้วัดในทำนองเดียวกัน (Haggard & Kaufman, 2016) สหภาพแรงงานมักจะเป็นผู้นำหรือแกนกลางของการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านระบอบอำนาจนิยม หรือแม้กระทั่งการเพิ่มแรงกดดันอย่างได้ผลกับระบอบผ่านการนัดประท้วงหยุดงาน การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองโดยประชาชนราวสองในสามจากกรณีศึกษาล้วนเป็นผลจากบทบาทของการขับเคี่ยวของสหภาพแรงงาน อาทิ คลื่นการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในทวีปอเมริกาใต้ช่วงทศวรรษที่ 1980 ใน

ทวีปแอฟริกาในช่วงปลายทศวรรษเดียวกัน หรือแม้กระทั่งบทบาทในประเทศคอมมิวนิสต์ที่มีระดับรายได้ปานกลางถึงต่ำในแถบยุโรปตะวันออกก็พบบทบาทอย่างเข้มข้นของสหภาพแรงงานในช่วงการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง โดยใช้ยุทธวิธีต่าง ๆ ในการเคลื่อนไหวรวมถึงการเป็นแกนนำในการสร้างแนวร่วมกับกลุ่มอื่น ๆ ในเมืองอย่างกลุ่มนักศึกษา เป็นต้น โดยศักยภาพที่สำคัญของกลุ่มแรงงานคือการขับเคลื่อนของสหภาพจะเป็นการกดดันต่อทั้งพื้นที่ทางการเมืองและพื้นที่เศรษฐกิจ ในทางการเมืองแรงงานสามารถต่อต้านระบอบทั้งในฐานะแกนนำหรือแนวร่วมกับขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมอื่นเพื่อสร้างการขับเคลื่อนมวลชนขนาดใหญ่ ในขณะที่เดียวกันก็สร้างแรงกดดันต่อโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศผ่านการหยุดงาน การยับยั้งการผลิตในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งเป็นการทำลายผลประโยชน์ของชนชั้นนำทางเศรษฐกิจโดยตรง (Haggard & Kaufman, 2016, pp. 103-104)

การศึกษาของ Collier และ Mahoney (1997) ชี้ให้เห็นว่าขบวนการแรงงานมักจะมีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย เป็นหนึ่งในตัวแสดงหลักของฝ่ายตรงข้ามกับระบอบเดิม (opposition) ซึ่งแสดงออกถึงความต้องการระบอบประชาธิปไตย ในบางกรณีสหภาพแรงงานกลายเป็นผู้นำในการเรียกร้องประชาธิปไตย ซึ่งเป็นพลังที่บ่อนเซาะความชอบธรรมและความสามารถในการปกครองของระบอบเดิม ซึ่งนำไปสู่การสูญเสียเสถียรภาพของระบอบอำนาจนิยม ยิ่งไปกว่านั้นการประท้วงของแรงงานที่ดำเนินอย่างยาวนานต่อเนื่องไม่ได้นำไปสู่การถอยกลับไปสู่อำนาจนิยมเสมอไป หากแต่กลับเป็นพลังสำคัญในการผลักดันให้ประชาธิปไตยตั้งมั่นยั่งยืนมากขึ้น

Collier และ Mahoney (1997) ยังเสนอว่าการประท้วงที่นำโดยสหภาพแรงงานเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยควรถูกพิจารณาในฐานะศูนย์กลางการวิเคราะห์การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยมากกว่าบทบาทชนชั้นนำ โดยมีรูปแบบ 2 ลักษณะ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของขบวนการแรงงาน ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงต้นของการเปลี่ยนผ่าน โดยเป็นตัวแปรต้นที่ทำให้ชนชั้นนำตัดสินใจสร้างความเปลี่ยนแปลงและนำไปสู่การเจรจาต่อรองของระบอบเดิมกับฝ่ายตรงข้าม และกระบวนการดังกล่าวดำเนินต่อเนื่องไปจนหลังการเปลี่ยนผ่าน ลักษณะแรกคือเกิดการเปลี่ยนผ่านโดยที่ชนชั้นนำเดิมไม่ได้เตรียมการอะไรไว้ การประท้วงของแรงงานจะเป็นเครื่องบ่อนเซาะความชอบธรรมของระบอบและเป็นผู้ลั่นไกให้เกิดการเปลี่ยนผ่าน ลักษณะที่สองคือชนชั้นนำเดิมได้เตรียมการเปลี่ยนผ่านเอาไว้ หากแต่การดำเนินการเป็นไปอย่างล่าช้า การประท้วงของแรงงานจะเป็นตัวกระตุ้นและกดดันให้กระบวนการเปลี่ยนผ่านขับเคลื่อนต่อเนื่อง (Collier & Mahoney, 1997)

นอกจากนี้ Collier และ Collier (2002) ยังทำการศึกษาเปรียบเทียบประวัติศาสตร์การเมืองของ 8 ประเทศในละตินอเมริกาโดยวิเคราะห์ผลกระทบของ "จุดเชื่อมต่อที่สำคัญ" (critical juncture) หรือก็คือช่วงเวลาของการปฏิรูphanทางการเมืองในการก่อตั้งสถาบันใหม่ซึ่งประเทศต่าง ๆ มีเส้นทางการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกัน การวิเคราะห์ของ Collier มุ่งเน้นไปที่การตอบสนองทางเลือกของรัฐต่อชนชั้นแรงงานที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่และขบวนการแรงงานที่เกิดขึ้นในทศวรรษแรกของศตวรรษที่ 20 เพื่อตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงจากการปราบปรามของรัฐไปสู่ "การรวมเข้าด้วยกัน" (incorporation) กับขบวนการแรงงาน โดยพยายามที่จะกำหนดกรอบสถาบันใหม่ในการเมืองของชนชั้นแรงงาน ซึ่งสะท้อนกลยุทธ์ที่แตกต่างกันของการควบคุมและการระดมกลายเป็นมรดกที่แตกต่างในแง่ของพันธมิตรทางการเมือง ระบบพรรคการเมือง และรูปแบบของความขัดแย้งทางการเมือง ผลลัพธ์เหล่านี้ส่งผลต่อรูปแบบของการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองรวมถึงเส้นทางประชาธิปไตยหรืออำนาจนิยมในแต่ละประเทศ โดยแบ่งออกเป็น 4 เส้นทาง ได้แก่

1. *การรวมเข้าด้วยกันกับรัฐ (State incorporation)* เป็นกรณีที่เกิดขึ้นในประเทศชิลี (1920-31) และบราซิล (1930-45) เป็นการดำเนินการขับเคลื่อนโดยรัฐ มีเป้าหมายในการสร้างขบวนการแรงงานให้เกิดการขับเคลื่อนในกรอบกฎหมายและสถาบันอย่างเป็นทางการและลดความเป็นการเมือง ควบคุม และแทรกซึมโดยรัฐ โดยความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวมักเกิดในประเทศอำนาจนิยม ในบริบทการเมืองดังกล่าวความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสหภาพแรงงานถูกห้ามและการเคลื่อนไหวทางการเมืองของขบวนการแรงงานถูกปราบปราม การรักษารวมตัวทางการเมืองในลักษณะดังกล่าวอยู่ที่การรักษาความสัมพันธ์กับสังคมในชนบท

ในทางตรงข้าม ในช่วงจุดเชื่อมต่อสำคัญในหลายกรณีตัวอย่างชี้ให้เห็นเส้นทางที่แตกต่างออกไป ซึ่งเป็นรูปแบบที่ไม่ได้ขับเคลื่อนโดยรัฐ หากแต่ตัวแสดงที่สำคัญกลับเป็นพรรคการเมืองหรือการขับเคลื่อนทางการเมืองซึ่งในท้ายที่สุดก็ได้กลายเป็นพรรคการเมืองหรือที่เรียกว่าการรวมเข้าด้วยกันกับพรรค (Party incorporation) โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การสร้างการสนับสนุนจากกลุ่มแรงงาน โดยเฉพาะการแสวงหาการสนับสนุนในสนามการเลือกตั้ง โดยความแตกต่างของการรวมเข้าด้วยกันระหว่างพรรคการเมืองกับแรงงานในกรณีศึกษาต่าง ๆ อยู่ที่ความแนบแน่นของความสัมพันธ์รวมถึงสายสัมพันธ์กับกลุ่มชนวนา ซึ่งสร้างลักษณะการรวมตัวทางการเมือง 3 รูปแบบ ได้แก่

2. การขับเคลื่อนมวลชนแรงงานโดยกระบวนการเลือกตั้ง (Electoral Mobilization)

ซึ่งเกิดในกรณีประเทศโคลัมเบียและอุรุกวัยในช่วงปี 1930–1945 เป็นลักษณะของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งโดยพึ่งพิงเสียงสนับสนุนจากกลุ่มแรงงาน หากแต่ความพยายามที่จะเชื่อมโยงระหว่างพรรคการเมืองกับสหภาพแรงงานเป็นไปอย่างจำกัดหรือไม่เกิดขึ้น และการรวมเข้าด้วยกันไม่ได้ขยายแนวร่วมไปยังกลุ่มชาวนา โดยบริบททางการเมืองคือการยกระดับการแข่งขันผ่านการเลือกตั้งระหว่างสองพรรคการเมืองดั้งเดิม การเข้ามามีบทบาทของกลุ่มแรงงานในพรรคการเมืองจึงเป็นไปอย่างค่อนข้างจำกัด อันเนื่องมาจากความพยายามของพรรคการเมืองในการรักษาความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับชนชั้นนำทางเศรษฐกิจของประเทศ

3. ประชาานิยมแรงงาน (Labor Populism) เกิดในกรณีประเทศเปรู (1939-48)

และอาร์เจนตินา (1943-55) มีลักษณะของการพึ่งพิงฐานเสียงในกลุ่มแรงงานและความพยายามในการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างพรรคการเมืองหรือการเคลื่อนไหวกับสหภาพแรงงาน หากแต่ไม่ได้รวมเข้าด้วยกันกับกลุ่มชาวนา เนื่องจากยุทธวิธีการขับเคลื่อนยังจำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มแรงงานในเมือง ซึ่งเรียกว่าเป็นประชาานิยมแรงงาน บริบททางการเมืองคือการเกิดขึ้นของพรรคการเมืองหรือการขับเคลื่อนเพื่อต่อต้านพรรคการเมืองดั้งเดิมหรือชนชั้นนำทางการเมืองตามรีต การเคลื่อนไหวเป็นการต่อต้านลักษณะคณาธิปไตยในเมืองอย่างเด่นชัด แต่ไม่ถึงกับเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงการถือครองทรัพย์สินในภาคชนบท

4. ประชาานิยมสุดโต่ง (Radical Populism) เกิดในกรณีประเทศเม็กซิโก (1917-

40) และเวเนซุเอลา (1935-48) มีลักษณะการรณรงค์เลือกตั้งโดยเน้นเสียงสนับสนุนในกลุ่มแรงงานมีความพยายามอย่างชัดเจนในการสร้างความสัมพันธ์กับสหภาพแรงงานทั้งกลุ่มแรงงานในเมืองและแรงงานในภาคเกษตรผ่านการผลักดันการปฏิรูปเกษตรกรรม ซึ่งเป็นการเคลื่อนไหวที่สำคัญในการโจมตีชนชั้นนำโดยเฉพาะการเคลื่อนไหวในการปฏิรูประบบการถือครองทรัพย์สิน (Collier & Collier, 2002, pp. 161-165)

การศึกษาเหล่านี้ล้วนชี้ให้เห็นว่า ขบวนการแรงงานเป็นตัวแปรรวมหมู่ (collective actor) ที่มีนัยสำคัญต่อการเปลี่ยนผ่านทางทางการเมืองโดยเฉพาะการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย โดยลักษณะยุทธวิธี รวมถึงชนิดของปฏิสัมพันธ์ระหว่างขบวนการแรงงานกับรัฐและพรรคการเมืองกลายเป็นตัว

แปรสำคัญในการก่อรูปลักษณะการเปลี่ยนผ่าน รวมถึงสถาบันทางการเมืองที่จะเกิดขึ้นใหม่หลังการเปลี่ยนผ่านด้วย โดยการขับเคลื่อนสามารถส่งผลสะท้อนทั้งในพื้นที่การเมือง เศรษฐกิจ และประชาสังคม กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาศักยภาพของขบวนการในการสั่นคลอนเสถียรภาพของระบอบ และอาจนำไปสู่การสร้างลักษณะความสัมพันธ์ทางอำนาจขึ้นใหม่ในสังคม

2.5 ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมกับการตอบสนองของรัฐในช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย

แนววิเคราะห์ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่จะนำมาใช้ในที่นี้จะเน้นแนวการวิเคราะห์การระดมทรัพยากรและแนววิเคราะห์กระบวนการทางการเมือง โดยเป็นแนววิเคราะห์ที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทของการลุกขึ้นมาท้าทายสภาพสังคมที่ดำรงอยู่และมองขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในฐานะการกระทำรวมหมู่ที่มีเหตุผล (rational) โดยให้ความหมายของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมว่าคือชุดความเห็น ความเชื่อของกลุ่มคนที่น่าเสนอเป็นทางเลือกสำหรับการเปลี่ยนแปลงบางมิติในโครงสร้างสังคม และให้ได้มาซึ่งการกระจายผลประโยชน์ของสังคม ซึ่งแม้จะมีการนิยามที่คล้ายคลึงกับกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มผลักดัน หากแต่มีความแตกต่างสำคัญที่ช่องทางในการปฏิบัติการ โดยกลุ่มผลประโยชน์จะกระทำอยู่ภายใต้โครงสร้างการเมืองปกติ ในขณะที่ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมมีพื้นที่ที่อยู่ตรงชายขอบหรือนอกระบบการเมืองปกติ และยังใช้ยุทธวิธีในการทำทลายและขัดขวางระบบการเมืองปกติด้วย ทั้งนี้เพื่อมีฐานะเป็นตัวกระทำการทางสังคมที่มุ่งเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจเดิมที่หลงหลักปักฐานอยู่ในสถาบันทางสังคม (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2552, น. 21-22)

การวิเคราะห์ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในแนวมุ่งที่จะตอบคำถามที่ว่า ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเกิดขึ้นได้อย่างไร โดยมิติด้านการระดมทรัพยากรจะเน้นให้ความสนใจในด้านองค์กรเป็นหลัก โดยเฉพาะในเรื่องทรัพยากร ผู้นำ ยุทธวิธีการเคลื่อนไหว การระดมมวลชน และการเลือกใช้ยุทธวิธีอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่การวิเคราะห์ในมิติกระบวนการทางการเมืองได้ขยายกรอบการวิเคราะห์มาสู่ปัจจัยหรือบริบทแวดล้อมขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม หรือที่เรียกว่าเป็นการวิเคราะห์โครงสร้างโอกาสทางการเมือง (political opportunity) ที่เอื้อหรือเป็นอุปสรรคขัดขวางปฏิบัติการของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2552, น. 24-25)

การขับเคลื่อนของขบวนการซึ่งมุ่งเน้นการพิจารณาปัจจัยภายในและภายนอกของขบวนการเองโดยใช้แนววิเคราะห์การระดมทรัพยากร (resource mobilization: RM) เป็นการพิจารณาปัจจัย

ภายในที่ส่งผลต่อการเกิดและความสำเร็จของขบวนการเคลื่อนไหว โดยแนววิเคราะห์การระดมทรัพยากรไม่ได้มองการเกิดขึ้นของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมว่าเป็นผลมาจากความทุกข์ยากคับแค้นของผู้คนในสังคม หากแต่มองว่าเป็นผลจากความสามารถในการระดมทรัพยากรต่าง ๆ อาทิ เงิน มวลชนที่เข้าร่วม องค์กรต่าง ๆ โครงสร้างการสื่อสาร ทักษะและวิธีการ ตลอดจนการสนับสนุนจากสังคม เข้าสู่การกระทำรวมหมู่ (collective action) โดยความสามารถในการระดมดังกล่าวนี้จะเป็นตัวตัดสินความสำเร็จของขบวนการในการบรรลุเป้าหมายให้เกิดความเปลี่ยนแปลง

ความสามารถในการระดมทรัพยากรดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับต้นทุน (costs) และผลรับ (benefits) อยู่เสมอ ผ่านการคิดคำนวณของตัวแสดงต่าง ๆ ในการตัดสินใจเข้าสู่การกระทำรวมหมู่ การระดมจึงถูกพิจารณาในฐานะการกระทำอย่างมีเหตุผล (rational action) ของบุคคลที่เข้าสู่ขบวนการ บุคคลตัดสินใจที่จะเข้าร่วมเมื่อพิจารณาแล้วว่าสามารถได้รับผลรับมากกว่าต้นทุนที่จะต้องสูญเสียไป และด้วยความแตกต่างของต้นทุน-ผลรับของแต่ละบุคคล จึงทำให้การตัดสินใจเข้าร่วมตลอดจนบทบาทของผู้เข้าร่วมแต่ละคนแตกต่างกันออกไป ผู้เข้าร่วมในช่วงการก่อตั้งซึ่งมีต้นทุนสูงมักจะต้องแบกรับภาระที่มากกว่าผู้ที่มาทีหลังหรือแม้กระทั่งผู้ที่ไม่เข้าร่วม แม้ว่าในท้ายที่สุดผลรับอาจจะตกอยู่กับสังคมโดยรวม ผู้เข้าร่วมในช่วงแรกจึงมักเป็นผู้ที่มีทรัพยากรสูงที่สามารถนำมาใช้ในการระดม และต้องสร้างแรงจูงใจเพื่อเพิ่มพูนผลได้เพื่อโน้มน้าวให้บุคคลที่มีทรัพยากรน้อยเข้าสู่การระดม (Edwards, 2014, pp. 42-55)

โครงสร้างการระดมสามารถพิจารณาในฐานะโครงสร้างขององค์กร (social movement organization: SMO) และสามารถพิจารณาในฐานะของเครือข่ายทางสังคม (social movement network) โดย SMOs จะเน้นพิจารณาจากทั้งการจัดการภายในและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ๆ ทั้งในแง่ของความร่วมมือและการแข่งขันระหว่างกัน โดยปัจจัยที่สนใจเช่น ความสัมพันธ์กับชนชั้นนำ นอกองค์กร เครือข่ายทางสังคมในท้องถิ่น ขบวนการโต้กลับ และสื่อ เป็นต้น ซึ่งปฏิสัมพันธ์ระหว่าง SMOs จะเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะตัดสินความสามารถในการระดมและความสำเร็จขององค์กร ในขณะที่การพิจารณาเครือข่ายทางสังคมจะเน้นที่พลวัตของเครือข่ายและให้ความสำคัญที่รูปแบบของเครือข่าย อาทิ การเป็นพันธมิตร การแข่งขัน ความขัดแย้ง และการแลกเปลี่ยน เป็นต้น ซึ่งเป็นตัวกำหนดลักษณะของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมและความสามารถในการระดม (Edwards, 2014, pp. 55-60, 67-68)

นอกจากนี้ ยังใช้การวิเคราะห์กระบวนการทางการเมืองในการขยายแง่มุมในการวิเคราะห์เงื่อนไขหรือปัจจัยที่มีความเกี่ยวข้องกับกำเนิด การพัฒนา การเติบโต รวมถึงความสำเร็จและความล้มเหลวในการบรรลุเป้าหมายของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมจากฐานการอธิบายของทฤษฎีการระดมทรัพยากรดั้งเดิม โดยขยายจาก “ปัจจัยภายในองค์กร” ที่เน้นลักษณะการระดมทรัพยากรเข้าสู่กระบวนการ ตลอดจนลักษณะของขบวนการเคลื่อนไหว มาสู่ “ปัจจัยภายนอกองค์กร” ได้แก่ โครงสร้างโอกาสทางการเมือง และฝ่ายต่อต้านขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (counter movement) (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2552, น. 93) ดังนั้น ฐานคติของตัวแบบการวิเคราะห์นี้จึงเป็นการผสมผสานและต่อยอดจากฐานการวิเคราะห์การระดมทรัพยากร ทำให้การวิเคราะห์เน้นไปที่ปัจจัยด้านการก่อกำเนิด พัฒนาการ ความเข้มแข็ง-อ่อนแอ ความก้าวหน้า-ถดถอย ความสำเร็จ-ล้มเหลว ตลอดจนการสร้างผลสะท้อนทางสังคม 3 ประการ

ประการแรกคือ *ระดับความพร้อมด้านองค์กร* โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญในการวิเคราะห์ ได้แก่ ผู้นำหรือแกนนำขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ซึ่งจะมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้จัดตั้งองค์กรและเป็นผู้ตัดสินใจในการกำหนดยุทธวิธีการเคลื่อนไหว ความพร้อมของสมาชิกในองค์กร ความยึดมั่นผูกพัน แรงกระตุ้นในการเข้าร่วม และความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน (solidarity) และปัจจัยสุดท้ายคือ โครงสร้างแรงจูงใจเพื่อให้สมาชิกมีความเป็นเอกภาพ ซึ่งมีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพของสมาชิก ซึ่งจะทำให้การเคลื่อนไหวเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และสามารถรักษาความเป็นขบวนการไว้ได้ และยังส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการระดมสมาชิกใหม่ และการเคลื่อนไหว โดยแรงจูงใจดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้ระบบความสัมพันธ์แบบตอบแทนซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกภาพกับองค์กร ประการที่สองคือ *ระดับความพร้อมทางด้านจิตสำนึกของการต่อสู้* ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการพัฒนาและการดำรงอยู่ของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม โดยจิตสำนึกของการต่อสู้นี้มีความเกี่ยวข้องกับการตระหนักรู้อันเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะนำไปสู่การเกิดจิตสำนึกของการลุกขึ้นสู้ร่วมกัน ให้เกิดขึ้นในตัวของสมาชิกแต่ละคนขึ้นมาและประการสุดท้ายคือ *โครงสร้างโอกาสทางการเมือง* หมายถึงเหตุการณ์หรือกระบวนการทางสังคมในระดับกว้าง ที่มีผลทำให้โครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองซึ่งลงหลักปักฐานในระบอบการเมืองปกติเกิดการเปลี่ยนแปลงอันส่งผลในทางที่เอื้อหรือไม่เอื้อต่อขบวนการ เนื่องจากก่อให้เกิดสภาวะไร้เสถียรภาพทางการเมือง นำไปสู่การสั่นคลอนสัมพันธ์ภาพแบบเดิมซึ่งเปิดโอกาสให้เกิดการสร้างสัมพันธ์ภาพทางอำนาจแบบใหม่ (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2552, น. 98-99)

อย่างไรก็ดี แนววิเคราะห์กระบวนการทางการเมือง (political process theory: PPT) ให้น้ำหนักของการอธิบายลักษณะการขับเคลื่อนตลอดจนความเป็นไปได้ของความสำเร็จอยู่ที่ปัจจัยภายนอกที่แวดล้อมขบวนการอยู่มากกว่า โดยมีสมมุติฐานว่าขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมจะเกิดขึ้นและประสบความสำเร็จได้หากสิ่งแวดล้อมทางการเมืองเป็นใจ (favorable) เท่านั้น และปัจจัยแวดล้อมที่สำคัญที่สุดก็คือปัจจัยทางการเมืองหรือระบอบการเมืองนั่นเอง (Edwards, 2014, pp. 77-83) ทั้งนี้เนื่องจากปัจจัยแวดล้อมดังกล่าวจะเป็นตัวกำหนดโครงสร้างโอกาสทางการเมือง (political opportunity structure) ของขบวนการเคลื่อนไหว ดังนั้น โอกาสของการเกิดปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองรวมถึงทางเลือกที่เกิดขึ้นภายใต้ระบอบหนึ่ง ๆ จึงกลายเป็นเงื่อนไขและลักษณะของการเกิดโอกาสทางการเมือง

โครงสร้างโอกาสทางการเมืองส่งผลโดยตรงต่อขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในหลายลักษณะ โดย Tarrow (1994) ได้แจกแจงลักษณะของสภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโอกาสทางการเมือง อาทิ การเพิ่มช่องทางการเข้าถึงหรือการมีส่วนร่วม (increasing access) ทั้งช่องทางที่ไม่เป็นทางการอันเกิดจากการลดระดับการควบคุมของระบอบเดิมหรือช่องทางที่เป็นทางการอย่างการเลือกตั้ง รวมถึงการเข้าถึงเครือข่ายข้ามชาติ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างพันธมิตรในกลุ่มชนชั้นนำ (unstable alignments) อันมีที่มาจากหลายสาเหตุ อาทิ การเลือกตั้งซึ่งทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนแนวร่วมของชนชั้นนำและเปลี่ยนโครงสร้างของแรงสนับสนุน ซึ่งเป็นสภาวะที่ขาดเสถียรภาพ โดยขบวนการที่ดำเนินงานอยู่ชายขอบสามารถใช้ช่องว่างดังกล่าวเป็นโอกาสในการขับเคลื่อน ในทำนองเดียวกัน การแบ่งแยกในหมู่ชนชั้นนำ (divided elites) ก็นำไปสู่โอกาสของการขับเคลื่อน เนื่องจากทำให้ต้นทุนของการเข้าร่วมเคลื่อนไหวต่ำลง ส่งผลดีต่อทั้งขบวนการเคลื่อนไหวที่มีทรัพยากรน้อย รวมถึงชนชั้นนำชายขอบอำนาจ ที่สามารถเข้ามาแข่งขันได้มากขึ้น (Tarrow, 1994, pp. 86-89)

การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยถือเป็นโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่สำคัญและส่งผลต่อกระบวนการทางการเมืองและโครงสร้างการระดมเป็นอย่างมาก โดยจากงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับผลของการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองต่อขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมพบว่า ภายใต้การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองมักส่งผลต่อขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมใน 2 ลักษณะ ลักษณะแรกเรียกว่า*การลดการขับเคลื่อนทางสังคม (Demobilization)* โดยมองว่ากระบวนการประชาธิปไตยเป็นตัวก่อรูปขบวนการ

เคลื่อนไหวทางสังคมด้วยเช่นกัน โดยผลที่สำคัญหนึ่งคือการลดการเคลื่อนไหว (Demobilized) และการก่อตัวของสถาบันทางการเมือง (Institutionalized) ซึ่งเกิดขึ้นในหลาย ๆ ที่ทั่วโลก โดยมักจะเริ่มจากการเกิดการประท้วงใหญ่ในช่วงของการเสื่อมลงของระบอบอำนาจนิยม หากแต่หลังจากนั้น ขบวนการขับเคลื่อนการประท้วงเหล่านี้กลับมีแนวโน้มลดการเคลื่อนไหวและมีแนวโน้มแสดงการกระทำร่วม (Collective Action) ผ่านองค์กรเชิงสถาบัน และคนที่เข้าร่วมการประท้วงก็มีน้อยลงเรื่อย ๆ รวมถึงกิจกรรมที่ขบวนการเคลื่อนไหวเข้าไปมีส่วนร่วมก็ลดน้อยลงเรื่อย ๆ โดยขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมมักจะใช้รูปแบบสายกลางในการดำเนินกิจกรรมซึ่งเป็นช่องทางที่ถูกพิจารณาว่ามีความเหมาะสมมากกว่า โดยมีสิ่งที่เกิดขึ้นรองรับการปรับเปลี่ยนกิจกรรมได้แก่การเปิดช่องทาง (Opening of Channel) สำหรับกระบวนการทางกฎหมายและการมีส่วนร่วมอย่างสันติซึ่งเกิดขึ้นพร้อมกับประชาธิปไตย โดยช่องทางดังกล่าวสามารถพัฒนากลายเป็นพรรคการเมือง การเลือกตั้งสภา ซึ่งลดความต้องการที่จะเข้าสู่การประท้วง (Hipscher, 1998)

การศึกษาของ Hipscher (1998) โดยใช้กรณีในแถบยุโรปใต้และอเมริกาใต้ ชี้ว่าผลจากการเป็นประชาธิปไตยกลับนำมาซึ่ง การลดการขับเคลื่อนทางสังคมของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเอง อย่างไรก็ตาม กระบวนการดังกล่าวก็มีความหลากหลายขณะที่บางขบวนการอ่อนกำลังลงและมีความเป็นสถาบันมากยิ่งขึ้น (Institutionalized) หลังจากเกิดการเปลี่ยนผ่าน อื่นหลาย ๆ ขบวนการก็ยังคงต่อสู้ อยู่ โดยปัจจัยบ่งชี้ว่าขบวนการไหนจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านโครงสร้างโอกาสทางการเมือง 4 ประการ ได้แก่ โครงสร้างอำนาจในหมู่กลุ่มการเมืองต่าง ๆ ความโน้มเอียงและการตอบสนองของชนชั้น นำต่อการก่อจลาจลและการประท้วง ความโน้มเอียงของนักกิจกรรมต่อการใช่วิธีการก่อจลาจลในการขับเคลื่อน และระดับความเชื่อมโยงที่แนบแน่นกับพรรคการเมือง (Hipscher, 1998)

นอกจากนี้ จากการศึกษาของ Kaufman (1986) ยังพบว่าในช่วงระยะการเปลี่ยนผ่านชนชั้นนำของฝ่ายต่าง ๆ มักจะระมัดระวังรอบคอบและพยายามเดินสายกลาง โดยเฉพาะฝ่ายตรงข้ามมักจะเป็นฝ่ายที่ทำให้ขบวนการเคลื่อนไหวอ่อนกำลังเสียเองเพื่อป้องกันการปะทุของการปะทะกันระหว่าง ขั้วตรงข้ามและการใช้ความรุนแรง และพยายามที่จะระงับความต้องการอันจะนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพของช่วงเวลาการเปลี่ยนผ่านรวมถึงกระทบต่อผลประโยชน์ของชนชั้นนำในระบอบเดิม (Kaufman, 1986) โดยตระหนักถึงต้นทุนที่เพิ่มสูงขึ้นของการขับเคลื่อนการประท้วง และมองการประท้วงเป็นพลังที่บ่อนเซาะความมีเสถียรภาพของช่วงการเปลี่ยนผ่าน

การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยยังส่งผลต่อขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในอีกลักษณะซึ่งเป็นลักษณะที่ 2 ของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมภายใต้การเปลี่ยนผ่าน คือ *ลักษณะที่เรียกว่าการกดปราบจากรัฐ (Repression)* ซึ่งลักษณะการกดปราบนี้แท้จริงสามารถเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลอำนาจนิยมหรือเสรีนิยม โดยทั่วไปแล้วการปราบปรามหมายถึงความพยายามโดยบุคคล กลุ่มบุคคล หรือหน่วยงานรัฐ ที่จะควบคุม จำกัด และป้องกันการประท้วง ซึ่งส่งผลต่อต้นทุนของการจัดการประท้วงและการเข้ามามีส่วนร่วมการประท้วง ซึ่งมีหลายรูปแบบ อาทิ การใช้กำลัง ตำรวจและทหารเข้าทำลายการประท้วง การทำให้แกนนำการประท้วงหายไป การแทรกซึมเข้าสู่การเคลื่อนไหว การจำกัดการแสดงความคิดเห็นในพื้นที่สาธารณะและการรวมกลุ่ม ในยุคดิจิทัล การปราบปรามยังรวมถึงการเซ็นเซอร์ และการจำกัดการเข้าถึงเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (Earl, 2013) โดยจากการศึกษาของ Carey (2006) พบว่าเมื่อเผชิญกับภาวะการต่อต้านจากสังคมในวงกว้าง รัฐบาลไม่ว่าจะเป็นระบอบประชาธิปไตยหรืออำนาจนิยมต่างมีแนวโน้มที่จะใช้มาตรการในทางลบเหมือนกัน เพียงแต่รัฐบาลประชาธิปไตยมีแนวโน้มประจบความล้มเหลวมากกว่า (Carey, 2006)

หากแต่การศึกษาลักษณะการกดปราบจากรัฐในช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยสามารถช่วยให้เข้าใจช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังที่ Boudreau (2009) ได้ชี้ให้เห็นว่าการกดปราบจากรัฐนั้นเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อลักษณะของการต่อสู้ทางการเมือง (Contention) รวมถึงลักษณะของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมด้วย และลักษณะดังกล่าวจะเป็นตัวก่อรูปกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย (Boudreau, 2009, p. 18) โดยใช้กรณีศึกษาประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันได้แก่ พม่า ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย โดยพบว่าปัจจัยการกดปราบของรัฐส่งผลต่อทั้งโอกาสของการระดมทรัพยากร ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ของฝ่ายตรงข้าม รวมถึงการสร้างกลุ่มพันธมิตร ความสัมพันธ์ระหว่างแกนนำการประท้วงกับเหล่าชนชั้นนำและมวลชน (Boudreau, 2009, pp. 239-250) โดยปัจจัยเรื่องการแตกแยกภายในของระบอบเดิม หรือวิกฤตเศรษฐกิจเป็นเพียงปัจจัยที่เพิ่มโอกาสให้การขับเคลื่อนการต่อต้านระบอบเดิม หากแต่การเคลื่อนไหวจะประสบผลสำเร็จมากขนาดไหนนั้นขึ้นอยู่กับปฏิสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ หรืออาจเรียกว่าเป็นแบบแผนของการต่อสู้ (Pattern of Contention) ซึ่งขึ้นอยู่กับเงื่อนไขพัฒนาการทางประวัติศาสตร์เป็นสำคัญ (Boudreau, 2009, p. 254) ซึ่งแม้การศึกษาในงานชิ้นนี้จะยังไม่สามารถให้คำตอบต่อแบบแผนของการต่อสู้ที่ชัดเจนได้ แต่ก็ช่วยวางกรอบและมุมมองในการศึกษาเกี่ยวกับช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านได้อย่างน่าสนใจ

การเคลื่อนไหวทางสังคมและการเมืองที่มีความเข้มแข็งเพียงพอจะสามารถท้าทายความชอบธรรมของอำนาจที่เหนือกว่าซึ่งพยายามรักษาความชอบธรรมและสถานะเดิมในโครงสร้างสังคม การตอบโต้ของอำนาจต่อการเคลื่อนไหวทางสังคมนอกจากการปราบปรามแล้ว ทางหนึ่งก็คือการนำเอาการเคลื่อนไหวนั้น ๆ เข้าสู่ระบบในฐานะของผู้มีส่วนร่วมหนึ่งของระบบเดิมที่เป็นอยู่ การทำให้การทำลายอำนาจกลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบดังกล่าวเรียกได้ว่าเป็นการกลืนโดยรัฐ (co-optation) หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือการที่ผู้ท้าทายสามารถเข้าถึงช่องทางปกติในกระบวนการนโยบายได้ แต่ไม่ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงทางนโยบายได้อย่างแท้จริง (Coy, 2013) อย่างไรก็ตาม การเข้าร่วมหรือถูกกลืนโดยรัฐ (co-optation) ดังกล่าวนำมาซึ่งความเสี่ยงของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม การเข้าร่วมกับรัฐเป็นการทำลายความน่าเชื่อถือของขบวนการฯ และการเกิดแนวร่วมในลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อผลประโยชน์ที่รัฐหยิบยื่นให้ต้องต่ำกว่าสิ่งที่ได้จากการครอบงำทางการเมือง (Holdo, 2019) โดยในรัฐอำนาจนิยมการเคลื่อนไหวทางสังคมที่มีพลังท้าทายอำนาจจะบอบบอย่างขบวนการแรงงานมักถูกรัฐกลืน โดยเฉพาะรัฐอำนาจนิยมมักจะใช้สถาบันประชาธิปไตยอย่างสภาหรือพรรคการเมืองในการแปลงพลังต่อต้านจากแรงงานให้กลายเป็นแรงสนับสนุน โดยเป็นพื้นที่หรือช่องทางที่เปิดให้เกิดการเจรจาต่อรองแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างระบอบกับคนงาน ระบอบอำนาจนิยมจะหยิบยื่นผลประโยชน์ให้กับคนงานเพื่อแลกกับการหยุดเคลื่อนไหว ซึ่งผลก็คือการที่คนงานเพียงบางส่วนได้รับผลประโยชน์ในขณะที่การขับเคลื่อนลดลง (Kim & Gandhi, 2010)

2.6 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องโดยพยายามตีกรอบการเลือกงานวิจัยตามตัวแปรเชิงทฤษฎีที่ได้นำมาใช้ในการศึกษาและขอบเขตการศึกษา โดยแบ่งการทบทวนออกเป็น 3 หัวข้อ ได้แก่ การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในพม่า ประชาสังคมพม่าหลังการเลือกตั้งในปี 2010 และขบวนการแรงงานหลังการเลือกตั้งในปี 2010 โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.6.1) การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในพม่า

พม่าในช่วงก่อนปี 2010 ถึงเป็นประเทศที่ห่างไกลจากความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นอย่างมาก ระบอบอำนาจนิยมในพม่าเป็นระบอบที่เข้มแข็งที่สุดระบอบหนึ่งในโลก อีกทั้งยังติดลำดับโลกในการเป็นประเทศยากจนที่สุดด้วย อีกทั้งฝ่ายต่อต้านที่แม้จะขับเคลื่อนอย่างเข้มแข็ง

เพียงใด หากแต่ก็ไม่สามารถสันคลอนเสถียรภาพของระบอบได้ อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงได้เริ่มเกิดขึ้นอย่างน่าประหลาดใจในช่วงต้นปี 2011 ที่เริ่มเกิดแนวโน้มการปฏิรูปที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นในหลาย ๆ ด้าน ซึ่งถูกพิจารณาว่าการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นถือเป็นหมุดหมายสำคัญหนึ่งของการเปลี่ยนผ่านระบอบ ซึ่งเป็นวิธีคิดตามจารีตทฤษฎีการเป็นประชาธิปไตย โดยมีความพยายามของนักวิชาการในการศึกษาเพื่อหาปัจจัยหรือเงื่อนไขที่นำไปสู่การเปลี่ยนผ่านในมุมมองต่าง ๆ ดังนี้

มุมมองแรกเป็นการมองว่าการเปลี่ยนผ่านดังกล่าวเกิดขึ้นอันเป็นผลจากการประดิษฐ์ (crafting) ของชนชั้นนำ ภายใต้แรงจูงใจนานาประการ อาทิ งานของ Zin และ Joseph (2012) ที่ชี้ว่าปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองในพม่า ได้แก่ กรอบแผนการ 7 ขั้นสู่การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย ซึ่งได้วางไว้ตั้งแต่ปี 2003 เกี่ยวข้องกับขั้นตอนของการเริ่มการประชุมแห่งชาติอีกครั้ง เพื่อนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จ นำไปสู่การลงประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญ การเลือกตั้งทั่วไป โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้าง “รัฐที่ทันสมัย พัฒนา และเป็นประชาธิปไตย” ซึ่งแท้จริงแล้วแผนการดังกล่าวส่วนหนึ่งเป็นแผนการถอนตัวของพลเอกอาวุโส Than Shwe ผู้กุมอำนาจสูงสุดด้วย เนื่องจากอายุที่มากขึ้นใกล้วาระที่ต้องเกษียณตัวเอง และในเวลานั้นจะไม่สามารถกุมอำนาจในกองทัพได้จนผู้นำในยุคต่อไปหันกลับมาทำร้ายตนเหมือนที่ตนเคยทำกับผู้นำยุคก่อน อีกทั้งการเปลี่ยนผ่านยังเป็นผลมาจากการตระหนักของชนชั้นนำว่าพม่าได้พึ่งพาเงินมากจนเกินไปทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร และต้องการที่จะเข้าสู่สัมพันธ์กับตะวันตกอีกครั้ง ซึ่งเป็นความต้องการอันเนื่องมาจากบทเรียนจากความสัมพันธ์กับจีนและยังเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นอีกเงื่อนไขหนึ่งคือการกลัวว่าประเทศจะไม่สามารถพัฒนาทัดเทียมประเทศอื่น ๆ ได้และนำไปสู่ความไม่มั่นคงของทั้งประเทศในท้ายที่สุด การเปลี่ยนผ่านในครั้งนี้จึงเป็นความต้องการให้ประเทศเกิดการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจ

งานชิ้นนี้ยังพิจารณาบทบาทภาคประชาสังคมในฐานะเงื่อนไขที่นำไปสู่การเปลี่ยนผ่านเช่นกัน หากแต่พิจารณาในฐานะปัจจัยรองในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยยกให้ความหวาดกลัวของชนชั้นนำต่อการลุกฮือของประชาชนที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตเป็นปัจจัยหลัก ทำให้ชนชั้นนำจัดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เนื่องจากการประท้วงของประชาชนในแต่ละครั้งสำหรับคณะนายทหารแล้วเป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงพลังของภาคประชาชนที่ส่งผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาล และชี้ให้เห็นได้ว่าเหตุการณ์เหล่านี้สามารถเกิดขึ้นได้อีกไม่ยากในอนาคต และเป็นบทเรียนที่คณะนายทหารเหล่านี้

ต้องคิดอย่างจริงจังเพื่อที่จะดำรงสถานะของตนให้สามารถมีบทบาทนำในสังคมการเมืองพม่าได้ต่อไป (Zin & Joseph, 2012) ในแง่นี้ภาคประชาสังคมซึ่งไม่ได้เป็นศูนย์กลางของการศึกษาจึงถูกทำความเข้าใจอย่างผิวเผินขาดการพิจารณารายละเอียดในเชิงลึก ทำให้ไม่สามารถเห็นบทบาทของภาคประชาสังคมและมวลชนได้อย่างรอบด้าน

งานของ พรพิมล ตรีโชติ (2554) ยังได้ตอกย้ำกระบวนการเปลี่ยนผ่านอันเนื่องมาจากปัจจัยชนชั้นนำด้วยเช่นกัน แต่ในแง่มุมมองที่ว่า การเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นมีการวางแผนล่วงหน้าอย่างดี และการเปลี่ยนผ่านระบอบจะนำมาสู่ผลประโยชน์ที่มากขึ้นของชนชั้นนำเดิม โดยชี้ให้เห็นถึงการเตรียมพร้อมของระบอบเดิมในพม่าโดยร่วมมือกับกลุ่มนักธุรกิจ ซึ่งเป็นกลุ่มสนับสนุนสำคัญของระบอบ ผ่านนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ นโยบายดังกล่าวแม้จะเป็นนโยบายสำคัญในการปฏิรูปเศรษฐกิจพม่าเข้าสู่ระบบตลาดซึ่งได้มีการประกาศใช้มาเป็นเวลานานแล้ว หากแต่ในทางปฏิบัติยังมีการดำเนินการน้อยมาก หากแต่แนวโน้มในช่วงปีก่อนการเลือกตั้งนโยบายดังกล่าวถูกดำเนินการอย่างรวดเร็ว รัฐบาลเริ่มดำเนินการขายสินทรัพย์ของหน่วยงานรัฐให้กับกลุ่มธุรกิจที่มีสายสัมพันธ์กับกลุ่มอำนาจเดิม การขายกิจการของรัฐในครั้งนี้จึงถูกมองว่าเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มอำนาจเดิม ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างฐานอำนาจทางการเงินและเศรษฐกิจให้กับกลุ่มก่อนที่การเลือกตั้งจะมาถึง (พรพิมล ตรีโชติ, 2554)

การที่ชนชั้นนำเดิมเป็นผู้มีบทบาทนำอย่างเข้มข้นในการเปลี่ยนผ่านระบอบ ทำให้ Jones (2014) มองว่าการเลือกตั้งในปี 2010 ไม่ได้สะท้อนลักษณะของการล่มสลาย (regime breakdown) หรือการรักษาสภาพ (regime maintenance) ของระบอบอำนาจนิยมแต่อย่างใด หากแต่มองว่าเป็นการถอนตัว (withdrawal) จากการแทรกแซงทางการเมืองของกองทัพ เนื่องจากระบอบทหารโดยทั่วไปแล้วหากไม่ล่มสลายโดยการแตกแยกภายในจากการประท้วง ก็มักจะถอนตัวเมื่อรู้สึกว่าการก่อความไม่สงบโดยกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อแบ่งแยกดินแดน ซึ่งเป็นภัยคุกคามต่ออธิปไตยของชาติ หากแต่กองทัพก็ไม่ได้ถอนตัวทั้งหมด แต่ได้สถาปนาระบอบประชาธิปไตยแบบมีระเบียบวินัย (discipline democracy) เพื่อเป็นหลักประกันระเบียบของสังคมและการเมือง ความสำเร็จของการเลือกตั้งในปี 2010 จึงเป็นผลจากการสร้างชาติผ่านการบังคับและการรวมตัวทางเศรษฐกิจผ่านกลยุทธ์การหยุดยิง ซึ่งทำให้ฝ่ายตรงข้ามอ่อนแอและเข้าร่วมมือด้วย ทำให้ระบอบรู้สึกมั่นคงเพียงพอและเกิดการเปลี่ยนผ่าน (Jones, 2014)

จะเห็นได้ว่างานที่พิจารณาเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านทั้งหมดล้วนให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์บทบาทของชนชั้นนำ ซึ่งหมายถึงชนชั้นนำในระบอบการเมืองเท่านั้น ทำให้ภาพกระบวนการเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นเป็นกระบวนการที่อยู่ในแวดวงจำกัด อีกทั้งยังเป็นการบดบังบทบาทของตัวแสดงอื่น ๆ จนทำให้คิดว่าไม่มีความสำคัญและถูกละเลยในกระบวนการศึกษา งานวิจัยชิ้นนี้จึงต้องการศึกษาตัวแปรอื่น ๆ ที่แวดล้อมชนชั้นนำเดิม เพื่อเพิ่มเติมมุมมองและฉายภาพกระบวนการเปลี่ยนผ่านที่ชัดเจนและเป็นจริงมากขึ้น โดยมองชนชั้นนำเดิมเป็นตัวแสดงที่ถูกเงื่อนไขของบริบทจำกัดอยู่เช่นกัน โดยเฉพาะตัวแปรและบริบทของมวลชนในภาคประชาสังคม

2.6.2) ประชาสังคมพม่าหลังการเลือกตั้งในปี 2010

การศึกษาเกี่ยวกับประชาสังคมในพม่ายังมีไม่มากนัก โดยช่วงก่อนการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองจะมุ่งเฉพาะบทบาทในการต่อต้านรัฐ ส่วนการศึกษาในช่วงหลังการเลือกตั้งในปี 2010 ก็เป็นการศึกษาในลักษณะของการรวบรวมข้อมูลและอธิบายปรากฏการณ์เชิงพรรณนาและมีการวิเคราะห์ในเบื้องต้นเท่านั้น หากแต่ยังขาดการศึกษาประชาสังคมในลักษณะที่เชื่อมโยงกับบริบท โดยเฉพาะบริบทของการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง ซึ่งเป็นเป้าหมายของงานศึกษาชิ้นนี้

การศึกษาในมิติของการขับเคลื่อนเพื่อต่อต้านรัฐ อาทิ การศึกษาของ Boudreau (2009) ศึกษาการประท้วงของภาคประชาชนที่เกิดขึ้นในวาระต่าง ๆ ตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ 1970 ที่เริ่มเกิดการประท้วงขนาดใหญ่ในพม่า อาทิ การเดินขบวนประท้วงรัฐบาลตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ 1974 และเกิดขึ้นต่อเนื่องในหลายวาระจนกลายเป็นลักษณะสำคัญหนึ่งของการเมืองพม่าในช่วงหลังสงครามเย็น และก่อให้เกิดรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม ซึ่งเป็นตัวก่อรูปของประชาสังคมในพม่า (Boudreau, 2009, p. 242) โดย Seekins (2005) ได้ชี้ให้เห็นว่าเหตุการณ์ประท้วงในแต่ละครั้งมักจะถูกจุดประเด็นจากปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาปากท้อง และนโยบายเศรษฐกิจที่ผิดพลาดของรัฐ เช่น เหตุการณ์หยุดงานประท้วงในช่วงกลางปี 1974 โดยมีสาเหตุมาจากความขาดแคลนข้าวและสิ่งจำเป็นในชีวิตประจำวันอื่น ๆ การประท้วงใหญ่ในปี 1988 ที่แม้จะเริ่มจากปัญหาปากท้องเช่นกัน หากแต่มุ่งโจมตีความไร้ประสิทธิภาพและการขาดความชอบธรรมของระบอบทหาร (Seekins, 2005, p. 259) ซึ่งงานศึกษาในกลุ่มนี้สามารถช่วยทำให้เกิดความเข้าใจต่อพัฒนาการและบทบาทของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมทางการเมืองในช่วงก่อนปี 2010 ภายใต้รัฐบาลทหาร อีกทั้งยังสามารถ

ใช้เป็นข้อมูลในเชิงเปรียบเทียบกับการขับเคลื่อนของขบวนการเคลื่อนไหวในช่วงเปลี่ยนผ่าน (หลังปี 2010) ซึ่งเป็นสิ่งที่งานชิ้นนี้มุ่งที่จะศึกษา

งานที่ศึกษาเกี่ยวกับภาคประชาสังคมในมิติอื่น ๆ ของพม่ามีไม่มากนัก เนื่องจากสภาพแวดล้อมที่ปิดทำให้การศึกษาเป็นไปด้วยความยากลำบาก อีกทั้งภาคประชาสังคมเองยังมีบทบาทที่ค่อนข้างจำกัด และส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองไม่มากนัก แต่ก็ได้หมายความว่าไม่มีภาคประชาสังคมอยู่ในพม่า โดย Prasse-Freeman (2012) ได้ชี้ให้เห็นเงื่อนไขสำคัญที่เอื้อให้เกิดภาคประชาสังคม กล่าวคือ การพัฒนาทางการเมืองของพม่าหลังได้รับเอกราชเป็นโครงสร้างที่แยกการเมืองกับสังคมออกจากกัน โดยรัฐมีบทบาทเฉพาะด้านความมั่นคงและละเลยบทบาทอื่น ๆ ในทางสังคมไป โครงสร้างดังกล่าวนี้สร้างให้เกิดพื้นที่ขนาดใหญ่สำหรับการดำเนินงานของกลุ่มประชาสังคม แม้จะดำเนินงานทางการเมืองไม่ได้แต่ก็สามารถมีบทบาทในทางสังคมได้ อีกทั้งยังส่งผลต่อการสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลด้วย เนื่องจากช่วยเติมเต็มความต้องการให้กับประชาชนแทนที่รัฐบาล Prasse-Freeman (2012) และ Bertrand (2013) ยังชี้ให้เห็นว่าแม้พื้นที่ทางการเมืองจะไม่เปิดให้ประชาสังคมมากนักในพม่า หากแต่การทำงานขององค์กรประชาสังคมโดยเฉพาะในเรื่องการพัฒนาและการรักษาสิ่งแวดล้อมบางครั้งก็อาจส่งผลสะท้อนต่อการกำหนดนโยบาย อีกทั้งแม้ประชาสังคมพม่าจะไม่ประสบความสำเร็จในการขับเคลื่อนมวลชนเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง หากแต่ก็ช่วยกระตุ้นให้เกิดการปฏิรูปอย่างมีนัยสำคัญขึ้น (Bertrand, 2013, pp. 223-224)

นอกจากนี้ ยังมีงานศึกษาอีกแนวหนึ่งของ South (2008b) ซึ่งให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงในภาคประชาสังคมโดยตรง และพบว่าบทบาทของภาคประชาสังคมได้ค่อย ๆ พัฒนาขึ้นในพม่าโดยเริ่มก่อตัวภายใต้รัฐบาลทหาร บทบาทดังกล่าวส่งผลสะท้อนในการสร้างเครือข่ายก้าวข้ามอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานในสังคม (substantial change) ทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ ทั้งนี้ กระบวนการประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นทั้งในระดับชาติและในระดับฐานล่างของสังคม จะนำไปสู่การสร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในสังคมการเมืองพม่า เนื่องจากขบวนการดังกล่าวสามารถรวบรวมกลุ่มคน/ชุมชนต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายทางอัตลักษณ์ โดยเฉพาะความหลากหลายทางชาติพันธุ์ที่เป็นเงื่อนไขความขัดแย้งและการต่อสู้ทางการเมืองมาโดยตลอด เข้ามารวมตัวกันภายใต้อัตลักษณ์ใหม่ที่ยึดโยงอยู่กับ “ความเป็นพลเมือง” ในประชาสังคม และการส่งเสริมอำนาจของประชาชนภายในปริณทลของประชาสังคม

ดังกล่าว จะเป็นพลังขับเคลื่อนสำคัญไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งแม้บางกลุ่มในประชาสังคม อาจไม่มีความเป็นประชาธิปไตย แต่ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า การสร้างเครือข่ายที่มีพลังภายในประชาสังคม ดังกล่าวทั้งในระดับท้องถิ่นหรือในระดับฐานรากของสังคมและในระดับชาติ จะเป็นพลังขับเคลื่อน สำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองและสังคมในภาพรวม (South, 2008b, p. 200)

งานศึกษาในช่วงหลังปี 2010 มีไม่มากนัก หากแต่ก็ช่วยให้ภาพความเปลี่ยนแปลงได้อย่าง น่าสนใจ งานของ Caillaud และ Jaquet (2011) ได้ชี้ให้เห็นความเปลี่ยนแปลงของประชาสังคมพม่า ในช่วงต่าง ๆ โดยในยุคสังคมนิยม (1962-1988) ถูกควบคุมและดำเนินการโดยรัฐ หากแต่หลังจก การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 1988 รัฐเลิกสนใจการทำงานด้านสังคม ประชาสังคมแม้จะไม่ได้ รับการสนับสนุนแต่ในแง่หนึ่งก็เป็นอิสระจากรัฐมากขึ้น แม้รัฐจะให้สิทธิในการจัดตั้งองค์กรทางสังคม หากแต่ขั้นตอนการจดทะเบียนตามกฎหมายการจดทะเบียนองค์กรปี 1988 ยังไม่ชัดเจน องค์กรขนาดเล็กในชุมชนจึงเลือกแนวทางเดิมคือการสร้างเครือข่ายอุปถัมภ์ในท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนิน กิจกรรมต่าง ๆ ได้ และบ่อยครั้งที่องค์กรของรัฐก็เข้ามาร่วมสนับสนุนกิจกรรมด้วย ในขณะที่องค์กร ระดับชาติยังมีการลงทะเบียนถูกต้องน้อยมาก จากข้อมูลในปี 2011 มีเพียง 218 องค์กรเท่านั้น ทั้งนี้ ปริมาณการลงทะเบียนที่น้อยนอกจากสะท้อนความไม่ชัดเจนของกระบวนการแล้ว ยังสะท้อนถึง ความไว้วางใจของรัฐต่อประเภทกิจกรรมของแต่ละองค์กร รวมถึงมุมมองของแต่ละองค์กรต่อการจด ทะเบียน โดยองค์กรที่ทำงานด้านสังคมสงเคราะห์มักจะมีการจดทะเบียน ได้รับความไว้วางใจจากรัฐ และมองการจดทะเบียนว่าเป็นทรัพย์สินในการเข้าถึงแหล่งทุนและการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในขณะที่ องค์กรที่ดำเนินงานในประเด็นอ่อนไหวมักจะถูกรัฐหวาดระแวง และมองการจดทะเบียนว่าเป็น เครื่องควบคุมและแทรกแซงการทำงานโดยรัฐ

เนื่องจากประเด็นทางการเมืองและความขัดแย้งเป็นเรื่องค่อนข้างอ่อนไหว องค์กรประชา สังคมส่วนมากจึงทำงานในประเด็นสิ่งแวดล้อม การพัฒนาที่ยั่งยืน และการรักษาสภาพแวดล้อม เป็นต้น และยังมีการทำงานร่วมกับองค์กรต่างชาติที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งช่วยยกระดับมาตรฐานการทำงานใน ขณะที่องค์กรเหล่านี้ก็ยังสามารถทำงานในพื้นที่ได้ นอกจากนี้ ในช่วงหลังยังเห็นแนวโน้มที่องค์กรภาค ประชาสังคมเริ่มได้รับการไว้วางใจจากรัฐมากขึ้นทั้งในระดับชาติและระดับชุมชน ทำให้มีการทำงาน ร่วมกับภาครัฐ รวมถึงรับการสนับสนุนจากรัฐมากขึ้น ทำให้ประชาสังคมพม่าสามารถเข้าถึงชุมชน องค์กรต่างชาติและรัฐได้ สามารถทำหน้าที่ในการลดความตึงเครียดเมื่อเกิดความขัดแย้ง และมีส่วน

ช่วยในการสร้างความไว้วางใจในสังคม โดยเฉพาะระหว่างรัฐกับชุมชนและกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นต้น (Caillaud & Jaquet, 2011)

งานเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าภาคประชาสังคมพม่าที่ผ่านมาเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในพม่า โดยเฉพาะในด้านสังคม ซึ่งเป็นจุดบกพร่องของการทำงานของรัฐบาล แต่ด้วยความไม่ไว้วางใจของรัฐทำให้บทบาทขององค์กรประชาสังคมค่อนข้างจำกัด ทั้งในแง่ประเด็นและขอบข่ายการดำเนินกิจกรรม อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ใช้ประโยชน์จากองค์กรเหล่านี้ในการสร้างเสถียรภาพในสังคม ซึ่งความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวได้พัฒนากลายเป็นความไว้วางใจระหว่างกันในภายหลัง ทำให้ประชาสังคมพม่าขยายตัวและมีบทบาทเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยยังไม่พบงานที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรประชาสังคมหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2010 งานวิจัยชิ้นนี้จึงมีส่วนในการต่อยอดการศึกษาในประเด็นดังกล่าว

2.6.3) ขบวนการแรงงานหลังการเลือกตั้งในปี 2010

ในด้านการศึกษเกี่ยวกับขบวนการแรงงานในพม่านั้นยังมีไม่มากนัก โดยงานชิ้นสำคัญได้แก่ การศึกษาของ Lwin (2013) ที่ได้ชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการของขบวนการแรงงานภายใต้โครงสร้างทางการเมืองแบบต่าง ๆ นับแต่พม่าได้รับเอกราช โดยขบวนการแรงงานก่อตัวขึ้นในช่วงรัฐบาลประชาธิปไตย (1948-1962) และขับเคลื่อนควบคู่กับพรรคการเมือง ซึ่งดำเนินกิจกรรมได้ค่อนข้างเข้มแข็งและแรงงานเข้ามามีส่วนในการเมืองระดับชาติผ่านพรรคการเมือง แต่หลังรัฐประหารในปี 1962 ขบวนการแรงงานก็ถูกรัฐจำกัดบทบาทลงกลายเป็นกลุ่มภายใต้โครงสร้างพรรค BSSP ซึ่งเป็นระบบพรรคเดียวที่ปกครองประเทศและจำกัดบทบาทของขบวนการแรงงานลง และหลังการเปลี่ยนคณะบริหารประเทศในปี 1988 ขบวนการแรงงานถูกกีดกันทางการเมืองโดยสิ้นเชิง จนเมื่อมีรัฐบาลจากการเลือกตั้งใหม่ในปี 2011 ขบวนการแรงงานสามารถกลับมาเคลื่อนไหวอีกครั้ง แม้จะยังอยู่ในช่วงตั้งต้นหากแต่นักกิจกรรมต่าง ๆ ที่ถูกปล่อยออกจากการคุมขังสามารถดำเนินกิจกรรมได้ และเริ่มการจัดตั้งขบวนการแรงงานอีกครั้ง จนเริ่มเกิดการประท้วงหยุดงานจำนวนมากตั้งแต่ปี 2012 เป็นต้นมา โดยพบว่า การเคลื่อนไหวของแรงงานในช่วงนี้ไม่ได้เป็นผลมาจากความยากลำบากในการทำงานของแรงงานแต่อย่างใด หากแต่พบว่าเป็นเพียงสาเหตุเบื้องต้นที่ทำให้เกิดการรวมตัวประท้วง ซึ่งเป็นไปได้ภายใต้สภาพแวดล้อมด้านระบบการเมืองที่เอื้อต่อการประท้วงมาขึ้นหลังปี 2011 โดยปัจจัยสำคัญ

อื่น ๆ ที่ขับเคลื่อนการประท้วงที่สำคัญได้แก่ ปัจจัยด้านจำนวนแรงงานที่มีอยู่มากทำให้การขับเคลื่อนเกิดขึ้นไม่ยากนัก รวมถึงการสนับสนุนการเคลื่อนไหวจากนักการเมืองและนักกิจกรรมก็มีส่วนสำคัญด้วย (Lwin, 2013)

การขยายบทบาทของขบวนการแรงงานดังกล่าวนอกจากเป็นผลมาจากการเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมืองแล้ว Henry (2015) ยังเห็นว่าตัวขบวนการแรงงานเองยังเป็นตัวเร่งการเปลี่ยนแปลงในพม่าด้วย โดยเฉพาะการเคลื่อนไหวของสหภาพแรงงาน (trade union) ซึ่งเคลื่อนไหวในฐานะส่วนหนึ่งของเครือข่ายสหภาพของโลก (global union movement) ที่มีบทบาทในฐานะแกนกลางในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในพม่า บทบาทดังกล่าวได้แก่การผลักดันมาตรฐานแรงงานในพม่าโดยใช้มาตรฐานขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และยังมีรัฐบาลในการออกกฎหมายเพื่อนำไปสู่การก่อตั้งสหภาพการค้าที่เป็นอิสระ ซึ่งช่วยขยายสิทธิและการมีส่วนร่วมของแรงงาน มาตรฐานแรงงานนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการยกเลิกการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจของประเทศตะวันตกต่อพม่า โดยความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างองค์กรสหภาพในระดับท้องถิ่นกับระดับนานาชาติก่อตัวขึ้นตั้งแต่การก่อตั้งของ Federal of Trade Union of Burma (FTUB) ในปี 1991 และใช้ช่องทางผ่านสหภาพแรงงานนานาชาติในการผลักดันให้เกิดการคว่ำบาตรพม่า และใช้ช่องทางผ่าน ILO ในฐานะสมาชิกที่ได้รับเลือก ในการเจรจากับรัฐบาลในการพัฒนามาตรฐานแรงงานด้านต่าง ๆ ในพม่า (Henry, 2015)

สอดคล้องกับการศึกษาของ Gillan และ Thein (2016) ที่เห็นว่าการปฏิรูปกฎระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับแรงงานในสมัยประธานาธิบดี Thein Sein ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะให้ความสำคัญกับแรงงานเพิ่มขึ้น รวมถึงไม่ได้เป็นผลจากแรงกดดันด้านความชอบธรรมจากภายในประเทศ หากแต่แรงกดดันจากภายนอกประเทศมีอิทธิพลต่อรัฐบาลมากกว่า อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก็ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาขบวนการแรงงานรวมถึงองค์กรผู้ประกอบการ และการบริหารแรงงานสัมพันธ์ (Employee Relations) หากแต่ยังมีอุปสรรคอีกหลายประการที่ต้องแก้ไขในระยะต่อไป ทั้งการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมายรวมถึงการสนับสนุนการปกป้องสิทธิแรงงานอย่างเป็นทางการสำหรับการตั้งองค์กรแรงงานและเข้าต่อรองในกรณีต่าง ๆ (Gillan & Thein, 2016) โดย Sandar Oo (2015) ชี้ว่าวิวัฒนาการของสหภาพแรงงานมีบทบาทในการเพิ่มปริมาณการค้ากับต่างประเทศ โดยเฉพาะเป็นผลจากการยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรของชาติตะวันตก อีกทั้งยังมีส่วนในการผลักดันการยอมรับเรื่องสิทธิแรงงานในประเทศพม่าด้วย

และยังชี้ให้เห็นถึงบทบาทภาครัฐในการเจรจากับนายจ้างและแรงงาน ที่ใช้หลักนิติธรรมและความชอบธรรมเพื่อนำไปสู่อุตสาหกรรมสัมพันธ์ที่ดีมากขึ้นในปัจจุบัน (Sandar Oo, 2015)

2.7 สมมุติฐานและกรอบแนวคิดของงานวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า ขบวนการแรงงานเป็นตัวแสดงรวมหมู่ (collective actor) ที่มีความโดดเด่นในประวัติศาสตร์การเมืองของพม่า รวมถึงมีความโดดเด่นในช่วงการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองในปัจจุบัน ประกอบกับตัวแปรมวลชนหรือภาคประชาสังคมก็เป็นช่องว่างการวิจัย (research gap) ในวรรณกรรมทางทฤษฎีการเป็นประชาธิปไตยในปัจจุบันที่ถูกครอบงำโดยการศึกษาแบบมุ่งเน้นไปที่บทบาทของชนชั้นนำ ดังนั้น งานวิจัยชิ้นนี้จึงมุ่งศึกษาบทบาทของขบวนการแรงงานพม่าในกระบวนการประชาธิปไตย ภายใต้สมมุติฐานที่ว่า “กระบวนการประชาธิปไตยพม่าในปัจจุบันถูกขับเคลื่อนโดยขบวนการแรงงาน หรือที่เรียกว่าการเป็นประชาธิปไตยจากเบื้องล่าง (democratization from below)” นิยามของประชาธิปไตยในงานชิ้นนี้มีลักษณะที่เป็นกระบวนการทางการเมืองมากกว่ารูปแบบระบอบการปกครองที่หยุดนิ่ง ประชาธิปไตยจากเบื้องล่างจึงให้ความสำคัญกับบทบาทนำของมวลชนในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่มีการกระจายอำนาจทางการเมืองมากขึ้นนั่นเอง

ภายใต้สมมุติฐานดังกล่าวผู้วิจัยพิจารณาขบวนการแรงงานผ่านแนวคิด “ปรากฏการณ์มวลชน” (eventful democratization) ของ Della Porta (2014) ซึ่งหมายถึงเส้นทางการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยเส้นทางหนึ่ง อันเกิดจากการขับเคลื่อนผ่านการประท้วงของมวลชนที่เป็นอิสระจากการครอบงำของชนชั้นนำ โดยเส้นทางดังกล่าวนี้เป็นผลพวง หรือเกิดขึ้นพร้อมกับ หรือเป็นสาเหตุของการเปิดเสรีทางการเมือง (political liberalization) ที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งกลายเป็นพื้นที่ที่ขบวนการแรงงานจะสามารถขยายบทบาทสู่การสร้าง “ปรากฏการณ์มวลชน” ใน 3 ขั้นตอน ได้แก่

1. การสร้างเครือข่าย (networking) เป็นขั้นตอนของการสร้างการเชื่อมโยงทั้งในระดับบุคคลและในระดับกลุ่มหรือองค์กร การสร้างเครือข่ายดังกล่าวนี้ไม่ได้หมายถึงเฉพาะภายในแวดวงแรงงานด้วยกันเท่านั้น หากยังหมายถึงพลังทางสังคมอื่น ๆ ในพื้นที่ประชาสังคม อาทิ กลุ่มนักศึกษา กลุ่มพระสงฆ์ หรือกลุ่มชุมชนแออัด เป็นต้น ซึ่งแต่ละกลุ่มมีลักษณะร่วมคือการเคลื่อนไหวเพื่อส่งอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบาย หรืออาจมีเป้าประสงค์เพื่อปกป้องตนเองจากรัฐหรือทุนในประเด็นที่แตกต่างกันไป

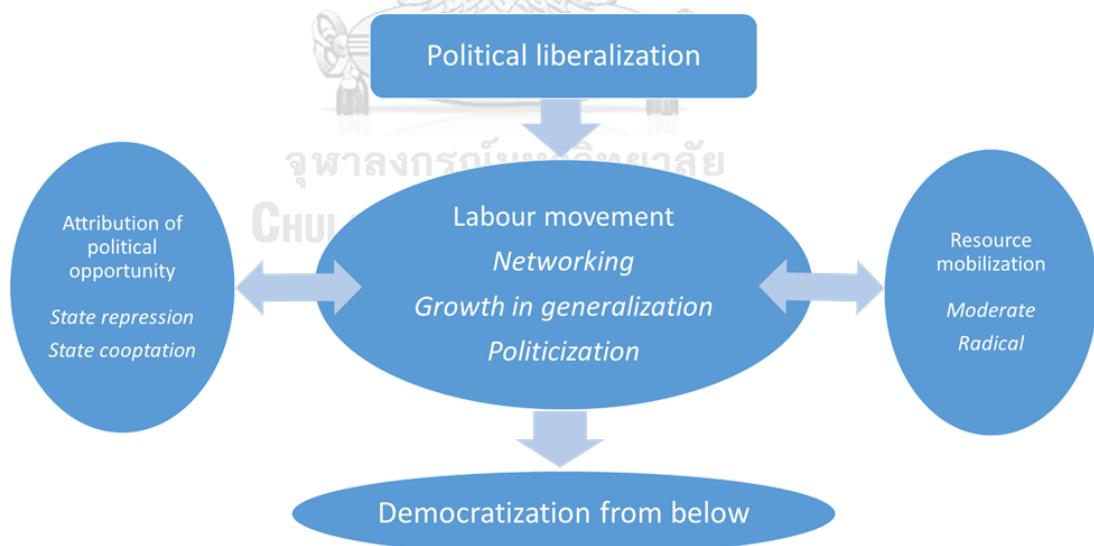
2. การสร้างประเด็นขับเคลื่อนร่วม (growth in generalization) เป็นขั้นตอนต่อเนื่องจากการสร้างเครือข่าย หมายถึงการตกผลึกประเด็นขับเคลื่อนร่วมกัน ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในเครือข่ายที่มีความหลากหลายและมีเป้าหมายเฉพาะแตกต่างกัน ประเด็นร่วมดังกล่าวมักเป็นประเด็นกว้าง ๆ มีลักษณะเป็นนามธรรม และที่สำคัญสามารถร้อยรวมผลประโยชน์และเป้าหมายของทุกกลุ่มในเครือข่าย อาทิ ประเด็นขับเคลื่อนเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง หรือการเรียกร้องให้รัฐบาลสละอำนาจ เป็นต้น การตกผลึกประเด็นร่วมในลักษณะดังกล่าวเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติระหว่างการดำเนินกิจกรรมในเครือข่าย ปราศจากการควบคุมครอบงำ โดยเฉพาะการชี้้นำโดยชนชั้นนำไม่ว่าจากฝั่งอำนาจเดิมหรือฝ่ายต่อต้าน

3. การเข้าไปมีอิทธิพลในพื้นที่การเมือง (politicization) ประเด็นขับเคลื่อนร่วมที่เป็นเอกภาพนำไปสู่การสร้างข้อเรียกร้องทางการเมืองที่เข้มแข็ง ทำให้การขับเคลื่อนในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะการประท้วงสามารถมีอิทธิพลต่อระบบการเมืองผ่านการกำหนดวาระทางการเมืองสามารถชี้นำบทบาทชนชั้นนำ และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างได้ในท้ายที่สุด

อย่างไรก็ดี ในกระบวนการประชาธิปไตยจากเบื้องล่างดังกล่าวจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวย่อมได้รับอิทธิพลจากปัจจัยบริบทแวดล้อมหรือที่เรียกว่า “โครงสร้างโอกาสทางการเมือง” (political opportunity) โดยเฉพาะปฏิกิริยาจากรัฐ ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมผู้วิจัยพบว่าอาจเกิดได้ใน 2 ลักษณะ ลักษณะแรกคือการปราบปราม (repression) หมายถึงการที่รัฐเลือกที่จะใช้กำลังในการปราบปรามการประท้วง หรือทำให้การประท้วงอ่อนแรงผ่านเครื่องมือทางกฎหมายอย่างการจับกุมแกนนำ วิธีการดังกล่าวจะเป็นการเพิ่มต้นทุนโดยตรงให้กับการประท้วงและการตัดสินใจเข้าร่วมประท้วงของปัจเจกบุคคลที่อาจต้องเผชิญกับการปราบปรามอย่างรุนแรง ลักษณะที่สองคือการกลืนเข้ามาเป็นพวก (cooptation) หมายถึงการที่รัฐเปิดช่องทางให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้ประท้วง ผ่านการกำหนดกรอบความร่วมมือระหว่างกันที่มีลักษณะเชิงสถาบันรองรับ อาทิ สถานะทางกฎหมาย หรือกระบวนการทางกฎหมาย กลายเป็นช่องทางปกติที่การเคลื่อนไหวสามารถเข้ามามีบทบาทในกระบวนการนโยบายได้ ในแง่หนึ่งช่องทางดังกล่าวจะช่วยลดต้นทุนให้กับการเคลื่อนไหว ทำให้สามารถส่งอิทธิพลต่อระบบการเมืองโดยไม่ต้องระดมการประท้วง แต่ในอีกแง่หนึ่งช่องทางเชิงสถาบันที่ถูกสร้างขึ้นมักเต็มไปด้วยข้อจำกัดในการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในภาพรวม

ในขณะเดียวกันความสำเร็จหรือล้มเหลวของการขับเคลื่อนประชาธิปไตยจากเบื้องล่างยังเป็นผลจากทางเลือกของขบวนการเคลื่อนไหวต่อยุทธศาสตร์การระดมทรัพยากร (resource mobilization) โดยแบ่งเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ การขับเคลื่อนแบบสายกลาง (moderate) โดยการขับเคลื่อนเน้นการเรียกร้องและปกป้องผลประโยชน์เฉพาะหน้ามากกว่าการสร้างเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่อาจทำลายผลประโยชน์ของชนชั้นนำเดิม หรือในลักษณะที่สองเป็นการขับเคลื่อนแบบสุดโต่ง (radical) โดยมุ่งทำลายและจำกัดศักยภาพของชนชั้นนำเดิม และสร้างต้นทุนการปราบปรามการประท้วงให้เพิ่มสูงขึ้น โดยมุ่งลดอิทธิพลของชนชั้นนำเดิมในกระบวนการทางการเมืองให้ได้มากที่สุด เพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้าง

ดังนั้น การทดสอบสมมุติฐานและการอธิบายปรากฏการณ์จึงรวมศูนย์อยู่ที่การอธิบายความสำเร็จหรือความล้มเหลวของกระบวนการประชาธิปไตยจากเบื้องล่างโดยมีขบวนการแรงงานเป็นตัวแสดงหลักในการขับเคลื่อน ทั้งนี้ในท้ายที่สุดโครงสร้างโอกาสทางการเมืองและยุทธศาสตร์การระดมทรัพยากรที่ถูกเลือกจะเป็นปัจจัยก่อรูปการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในพม่า ซึ่งแสดงผ่านลักษณะปฏิสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำกับประชาสังคมดังกล่าวนี้ โดยแสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ ตามแผนภาพ



ภาพที่ 3 กรอบแนวคิดในการวิจัย

บทที่ 3

ขบวนการแรงงานในฐานะพลังของชนชั้นนำในประวัติศาสตร์การเมืองพม่า

บทนี้เขียนขึ้นเพื่อสร้างพื้นฐานความเข้าใจต่อขบวนการแรงงานพม่า เพื่อเป็นฐานในการต่อยอดการวิเคราะห์บทบาทของขบวนการแรงงานในปัจจุบัน ทั้งในแง่ของปัจจัยภายในขบวนการและปัจจัยภายนอกตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยให้ความสำคัญกับการศึกษาพัฒนาการตลอดจนบทบาทของขบวนการตั้งแต่ช่วงการก่อกำเนิดในช่วงปลายอาณานิคม ตลอดจนลักษณะการขับเคลื่อนภายใต้บริบททางการเมืองที่เปลี่ยนไปหลังได้รับเอกราช ทั้งภายใต้รูปแบบระบอบประชาธิปไตยในช่วง 1948 – 1962 และในช่วงของรัฐบาลอำนาจนิยม 1962 -1988 โดยพื้นฐานความเข้าใจดังกล่าวนี้จะ เป็นฐานในการวิเคราะห์ขบวนการแรงงานในช่วงที่ทฤษฎีนิพนธ์เล่มนี้เน้นทำการศึกษา (1988-ปัจจุบัน) หรืออาจกล่าวได้ว่า เนื้อหาและการวิเคราะห์ในบทที่ 4 นี้ จะเป็นบริบททางประวัติศาสตร์ของ ขบวนการแรงงานในปัจจุบัน ซึ่งเป็นผลมาจากพัฒนาการในอดีต (path dependence) และจะเป็น มุมมองการวิเคราะห์ที่ช่วยเสริมกระบวนการวิเคราะห์หลักให้มีความรอบด้านและมีมิติในเชิง ประวัติศาสตร์มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังเขียนบทวิเคราะห์เกี่ยวกับการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานใน ตอนท้ายบท เพื่อตั้งเป็นประเด็นข้อสังเกตเกี่ยวกับปัจจัยและตัวแปรต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อขบวนการ แรงงานพม่าในช่วงเริ่มแรก เพื่อให้สอดคล้องกับแนวการวิเคราะห์หลักของงานชิ้นนี้ โดยข้อสังเกตที่ ผู้วิจัยได้หยิบยกขึ้นมาอภิปรายในตอนท้ายมีทั้งสิ้น 4 ประเด็น ได้แก่ 1.เงื่อนไขด้านเศรษฐกิจและ สังคมที่ส่งผลต่อขบวนการแรงงาน 2.ประเด็นเรื่องเชื้อชาติกับความเข้มแข็งของขบวนการแรงงาน 3.ลักษณะของแนวร่วมกับการขับเคลื่อน และ 4.ความแตกต่างของระบอบการปกครองกับขบวนการ แรงงาน

การนำเสนอในบทนี้จะแบ่งเป็นหัวข้อตามลักษณะพัฒนาการของขบวนการแรงงานในช่วง ต่าง ๆ 3 ช่วง อันได้แก่ ช่วงของการก่อกำเนิดซึ่งสัมพันธ์กับขบวนการชาตินิยมและการเรียกร้องเอกราชในพม่า ช่วงของการก่อตัวเชิงสถาบันของขบวนการแรงงานซึ่งพัฒนาควบคู่ไปกับการพัฒนาพรรค การเมืองในพม่า และช่วงสุดท้ายอยู่ภายใต้การกำกับและขับเคลื่อนโดยรัฐ โดยในแต่ละช่วงเวลามี รายละเอียดดังนี้

3.1 อุตสาหกรรมอาณานิคม กระแสชาตินิยม กับการก่อตัวของขบวนการแรงงานพม่า

บริบททางเศรษฐกิจและการเมือง

ขบวนการแรงงานพม่าถือกำเนิดขึ้นพร้อม ๆ กับการขยายตัวของการพาณิชย์และอุตสาหกรรมภายใต้ระบอบอาณานิคมอังกฤษที่เริ่มเข้าปกครองพม่ามาตั้งแต่ปี 1826 ซึ่งภายใต้ระบอบอาณานิคมนี้เศรษฐกิจพม่าได้เชื่อมโยงอย่างแนบแน่นกับระบบเศรษฐกิจโลก โดยเน้นการตัดวงจรทรัพยากรธรรมชาติ การทำเกษตรขนาดใหญ่ และการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (Brown, 2013) อย่างไรก็ตาม แนวทางด้านเศรษฐกิจดังกล่าวกลับทำให้พม่าในยุคนั้นกลายเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมและศูนย์กลางทางการค้าที่สำคัญของภูมิภาค ยิ่งไปกว่านั้นพื้นที่อุตสาหกรรมและการพาณิชย์ที่เกิดขึ้นก็ได้กลายเป็นพื้นที่แห่งการก่อตัวของขบวนการแรงงานพม่าในเวลาต่อมา

รากฐานของขบวนการแรงงานพม่าที่สำคัญหนึ่งได้แก่การขับเคลื่อนในอุตสาหกรรมน้ำมัน โดยเฉพาะในบริเวณที่มีการกระจุกตัวของการขุดเจาะในพื้นที่แถบมณฑลมะเกว (Magwe) ห่างจากกรุงย่างกุ้งไปทางเหนือราว 300 ไมล์ ที่เรียกว่าแหล่ง Yenangyaung, Chauk และ Yenangyat ซึ่งเป็นแหล่งที่มีการขุดเจาะน้ำมันดิบมาแต่เดิมแล้วนับศตวรรษ หากแต่ได้รับการพัฒนาเป็นอุตสาหกรรมสมัยใหม่ตั้งแต่ราวปี 1886 ภายใต้การดำเนินงานของ Burmah Oil Company (BOC) บริษัทเอกชนสัญชาติอังกฤษและได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลอาณานิคม และ BOC ได้กลายเป็นคู่แข่งหลักของขบวนการแรงงานที่ก่อตัวขึ้น เนื่องจากเป็นบริษัทที่ใหญ่ที่สุดมีกำลังการผลิตคิดเป็นร้อยละ 90 ของทั้งประเทศ โดยในปี 1904 มีการจ้างแรงงานมากกว่า 7,500 คน (Brown, 2013, pp. 9-10)

อุตสาหกรรมน้ำมันในพม่ายังมีความสำคัญต่อระบอบอาณานิคมอย่างมาก เพราะไม่เพียงแต่ผลผลิตจากแหล่งนี้กลายเป็นแหล่งน้ำมันหลักที่ใช้ใน British India ซึ่งรวมถึงพม่าด้วย หากแต่อังกฤษยังมองว่าเป็นกิจการเพื่อความมั่นคงที่ต้องคุ้มครองจากต่างชาติ เพราะกลัวว่าหากบริษัทต่างชาติอื่น (ซึ่งในขณะนั้นมีการแข่งขันสูงของผู้ผลิตในช่วงต้นทศวรรษที่ 1910) เข้าควบคุมแหล่งนี้ได้ ก็อาจเปลี่ยนนโยบายและขายให้กับที่อื่นทำให้อาณานิคมต้องขาดแคลนน้ำมัน อังกฤษยังได้ลงทุนอย่างสูงในกิจการดังกล่าวโดยนำเข้าเทคโนโลยีที่ทันสมัยจากอเมริกา ทั้งเทคโนโลยีการขุดเจาะและมีการตั้ง

โรงกลั่นขึ้นใหม่ทางตอนใต้ของย่างกุ้งแถบ Dunneedaw และ Syriam และแม้อุตสาหกรรมน้ำมันทั้งพื้นที่ชุกตะเจาะและโรงกลั่นจะเสียหายอย่างมากในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง อังกฤษก็ไม่ละทิ้งและกลับมาฟื้นฟูอุตสาหกรรมอีกครั้งหลังสงคราม ยิ่งสะท้อนให้เห็นว่าอุตสาหกรรมดังกล่าวมีความสำคัญต่ออังกฤษมากเพียงใด (Longmuir, 2001, pp. 265-267)



ภาพที่ 4 ภาพแท่นขุดเจาะน้ำมันในพื้นที่ Yenangyaung ในปี 1915

นอกจากอุตสาหกรรมน้ำมันแล้ว การขยายตัวของอุตสาหกรรมการปลูกข้าวยังนำไปสู่การเปลี่ยนรูปทางสังคมและเศรษฐกิจของพม่าตอนใต้ โดยเฉพาะการขยายพื้นที่ปลูกข้าวขนาดใหญ่ซึ่งไม่ใช้การปลูกข้าวเพื่อยังชีพหากแต่เป็นการปลูกเพื่อการส่งออก เกษตรกรรมเพื่อการยังชีพจึงกลายเป็นธุรกิจเงินสดที่พึ่งพาตลาดโลก และนำไปสู่ศูนย์กลางการค้าข้าวหรือการขยายตัวของเมืองในย่างกุ้งและพะสิม ที่สำคัญคือเกิดการนำเข้าแรงงานอินเดียจำนวนมากเข้ามาในภาคเกษตรและภาคขนส่ง โดยเฉพาะท่าเรือค้าข้าวต่าง ๆ ตั้งแต่ช่วงราวปี 1852-1941 ทำให้พม่าตอนใต้กลายเป็นพหุสังคมซึ่งกลายเป็นเชื้อของกระแสชาตินิยมในช่วงปลายยุคอาณานิคม (Adas, 1974, pp. 10-11) และภายใต้ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ ขบวนการแรงงานก็ได้ก่อตัวขึ้นในกิจการขนส่งในแถบท่าเรือที่สำคัญ ซึ่ง

เป็นศูนย์กลางการพาณิชย์ของประเทศ ทั้งการเชื่อมโยงการขนส่งภายในและนำเข้า-ส่งออกสินค้า กิจกรรมการค้าข้าวกลายเป็นกิจกรรมหลักที่เป็นปัจจัยเร่งในการขยายตัวของอุตสาหกรรมขนส่ง โดยเฉพาะในแถบท่าเรืออย่างกึ่งซึ่งเป็นท่าเรือนำเข้า-ส่งออกที่สำคัญที่สุดของประเทศ โดยกิจกรรมการค้าข้าวมีมูลค่าราวร้อยละ 75 ของการค้าที่ทำเรือทั้งหมด และสินค้าอันดับสองรองลงมาได้แก่การส่งออกปิโตรเลียม อาทิ ศิโรชิน พาราฟิน และเทียน ซึ่งขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วงต้นทศวรรษที่ 1910 (Brown, 2013, p. 9)

บริบทที่สำคัญอีกประการของการเกิดขบวนการแรงงานพม่าคือการก่อตัวของกระแสชาตินิยมเพื่อต่อต้านจักรวรรดินิยมอังกฤษ นำไปสู่รูปแบบ แนวทาง และทิศทางการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานที่มีลักษณะพิเศษ คือไม่เพียงจำกัดตัวอยู่ที่การเรียกร้องค่าแรงและสวัสดิการเท่านั้น หากยังขยายไปสู่การเรียกร้องการปลดแอกออกจาก “ระบอบอาณานิคมที่กดขี่ขูดรีด”² และกลายเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการเรียกร้องเอกราชในที่สุด ขบวนการแรงงานพม่าในยุคนี้จึงกลายเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่สร้างแนวร่วมอย่างกว้างขวาง ทั้งนักศึกษา ชาวนา และประชาชนทั่วไป ภายใต้กรอบการให้ความหมายถึงการเรียกร้องเอกราชของประเทศ

ภายใต้กระแสชาตินิยมที่ก่อตัวขึ้นนี้ ขบวนการแรงงานพม่ายังมีลักษณะพิเศษที่สำคัญอีกประการคือการต่อสู้และขัดแย้งระหว่างชาติพันธุ์ ซึ่งเป็นการขับเคลื่อนทั้งในภาคเมืองและชนบท หรือก็คือในภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมซึ่งมีสัดส่วนแรงงานชาวอินเดียที่มากกว่าแรงงานชาวพม่า โดยบริบทที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือการตกต่ำของเศรษฐกิจโลก (the Great Depression) ซึ่งกลายเป็นตัวเร่งที่สำคัญของความขัดแย้งและการปะทะและระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ก่อตัวขึ้นจากการแย่งงานกันทำในแหล่งงานสำคัญอย่างท่าเรือ จนกลายเป็นการจลาจลระหว่างเชื้อชาติครั้งใหญ่ที่เรียกว่าเหตุการณ์ “Indo-Burman riot” ในปี 1930 หลังจากนั้นก็ลุกลามบานปลายไปยังแถบชนบท จนนำไปสู่การเกิดกบฏชาวนา และการก่อตั้งสมาคมของผู้นำการเรียกร้องเอกราชในช่วงถัดไป (Adas, 1974)

² เป็นคำที่ใช้ในหนังสือเรื่อง “The Strike War” เขียนโดย Po Hla Gyi ผู้นำขบวนการแรงงานในยุคแรก และวีรบุรุษแรงงานพม่า (Gyi, 1938)

ลักษณะการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงาน

สหภาพแรงงานแห่งแรกในพม่าไม่ได้ก่อตั้งโดยคนงานชาวพม่า หากแต่เป็นคนงานชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานในกิจการรถไฟของพม่า ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี 1897 ในชื่อ “the Amalgamated Society of Railways Servants of India and Burma” โดยก่อตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ของการเป็นแหล่งรวมของชาวอินเดียซึ่งมีอยู่กว่าร้อยละ 90 ของการทางรถไฟพม่า ผู้ริเริ่มก่อตั้งได้แก่ชาวยุโรปและเหล่าลูกครึ่งยุโรป-อินเดีย (Anglo-Indians) และขยายตัวในภายหลังจากการเข้าร่วมของชาวอินเดีย หากแต่การนัดหยุดงานครั้งแรกในพม่านั้นเกิดขึ้นในกิจการโทรเลข ในปี 1908 โดยเป็นคลื่นที่ขยายตัวมาจากการนัดหยุดงานในอินเดีย มาয়เมืองย่างกุ้งและเมาะล่าย (Lwin, 2013, pp. 43-44) ถือเป็นการขับเคลื่อนขบวนการแรงงานระลอกแรกที่ยังไม่สามารถสร้างผลสะท้อนให้กับจักรวรรดิได้มากนัก

การขับเคลื่อนขบวนการแรงงานระลอกที่สอง ซึ่งเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องคือการนัดประท้วงหยุดงานตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษที่ 1910 จากหนังสือภาษาพม่าของ Htun Oo ในชื่อ The emergence of the working class in Burma and the history of working class activism³ ได้แสดงให้เห็นว่าการนัดหยุดงานเกิดขึ้นอย่างมากในช่วงทศวรรษที่ 1920 โดยครั้งแรกเกิดในหมู่แรงงานต่างชาติชาวอเมริกันที่เข้ามาทำงานในบริษัทน้ำมัน และตามมาด้วยชัยชนะโดยผู้ประกอบการได้ยอมตามข้อเรียกร้อง ซึ่งสร้างความมั่นใจให้กับแรงงานและชนชั้นล่างในพม่าในการต่อสู้และลุกลามกลายเป็นคลื่นการประท้วงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในพื้นที่ต่าง ๆ การประท้วงที่เกิดขึ้นเริ่มและขยายตัวโดยเฉพาะในอุตสาหกรรมน้ำมัน กล่าวได้ว่า BOC ได้กลายเป็นเป้าหมายของการนัดประท้วงหยุดงานและเป็นศูนย์กลางในการก่อเกิดขบวนการแรงงานพม่าในยุคอาณานิคม โดยในปี 1921 ภายใต้การนำของ U Myo Nyunt จาก General Council of the Burmese Association (GCBA) และ U Ba Thi ได้มีการจัดตั้งสมาคมกรรมกรกิจการน้ำมัน ซึ่งเป็นสหภาพแรงงานแรกที่เป็นชาวพม่าขึ้น

³ ถูกรวบรวมมาตีพิมพ์อีกครั้งในสิ่งพิมพ์ของ Yang Chi Oo Workers Association ฉบับเดือนเมษายน ปี 2012 และถูกแปลเป็นภาษาอังกฤษโดย Stephen Campbell เผยแพร่ใน Myanmar Labour Notes: A Blog on Myanmar Worker at Home and Abroad (Campbell, 2012)

ตารางที่ 2

เหตุการณ์การนัดหยุดงานและการประท้วงของแรงงานในช่วงปลายอาณานิคม (ทศวรรษที่ 1910-1940)

ปี	บริษัท/กิจการ	คนงานและจำนวน	การประท้วงและผลลัพธ์
1916-1917	The Burmah Oil Company (BOC)	คนงานชาวอเมริกัน จำนวนราว 500 คน	นัดประท้วงหยุดงาน โดยเรียกร้องให้มีการจ่ายโบนัส การจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เพิ่มค่าแรงและยกมาตรฐานการครองชีพ และ BOC ยอมตามข้อเรียกร้องของคนงาน
1918	The Burmah Oil Company	เจ้าหน้าที่รัฐการ	เรียกร้องสิทธิที่จะไม่ถูกตัดเงินเดือน และข้อเรียกร้องไม่ได้รับการตอบรับ
1920	Salween oil refinery and wax factory	คนงาน 8,000 คน	นัดประท้วงหยุดงานเพื่อขอขึ้นค่าแรง คนงานได้รับตามข้อเรียกร้องบางส่วน
1923	The Burmah Oil Company	คนงานแทนชุดเจาะ น้ำมันราว 2,000 คน	นัดประท้วงหยุดงานโดยมีข้อเรียกร้อง 6 ประการ ได้แก่ การขึ้นค่าแรง / การจัดเตรียมบ้านพักคนงาน หรือเงินสวัสดิการค่าเช่าบ้าน/ การติดตั้งระบบน้ำสาธารณะในพื้นที่ของคนงานและในแปลงชุดเจาะน้ำมัน / ตรวจสอบการคอร์รัปชันในหมู่เจ้าหน้าที่สำนักงาน/ รับพนักงานที่ถูกไล่ออก กลับเข้าทำงานเหมือนเดิม/ ลดภาษีเงินช่วยเหลือรายหัว
1925	ท่าเรือย่างกุ้ง	กรรมกรท่าเรือ 2,500 คนและมีคนงานใน ส่วนอื่น ๆ อีก ราว 15,000 คน ร่วม สนับสนุนข้อเรียกร้อง	นัดประท้วงหยุดงานเพื่อขอขึ้นค่าแรง ตรวจสอบการคอร์รัปชันในหมู่เจ้าหน้าที่สำนักงาน และ กำจัดการกดขี่ของหัวหน้าคนงาน และขยายแนวร่วมกับคนงานรถลาก พนักงานทำความสะอาด คนงานโรงเลื่อย และคนงานโรงสี

ปี	บริษัท/กิจการ	คนงานและจำนวน	การประท้วงและผลลัพธ์
1925	Irrawaddy (บริษัทเดินเรือใน แม่น้ำอิรวดี)	คนงานจำนวน 3,000 คน การ ประท้วงกินเวลากว่า 5 เดือน	นัดประท้วงหยุดงานเพื่อขอขึ้นค่าแรง คนงานที่ นัดหยุดงานซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวอินเดียถูกไล่ ออกและแทนที่ด้วยคนงานชาวพม่า และนำไปสู่ ความเกลียดชังระหว่างชาติพันธุ์
1926	The Burmah Oil Company (Yenangyaung)	คนงานราว 4,000 คน	คนงานถูกปราบปรามจากบริษัทและฝ่าย แรงงานของรัฐ ทำให้คนงานตอบโต้ด้วยการจุด ไฟเผาบ่อน้ำมันและเข้าทำร้ายเจ้าหน้าที่รัฐ
1930	ท่าเรือย่างกุ้ง Indo-Burman Riot	5,000 กรรมกรท่าเรือ	ขอขึ้นค่าแรงและยกเลิกระบบคูกงานโดยหัวหน้า คนงานและปรับระบบการจ่ายค่าแรงให้โปร่งใส โดยจ่ายตรงกับคนงานทุกเดือน การประท้วงครั้ง นี้นำไปสู่ความขัดแย้งครั้งใหญ่ระหว่างแรงงาน ชาวอินเดียและชาวพม่า ในเดือนเมษายน 1930 ที่เรียกว่า Indo-Burman riot
1938	ในพื้นที่แหล่ง Chauk และ ขยายตัวไปยัง แหล่ง อุตสาหกรรม น้ำมันอื่น ๆ	แรงงานใน อุตสาหกรรมน้ำมัน ราว 10,000 คน	การประท้วงเริ่มในเดือนมกราคม 1938 โดยเป็น การนัดหยุดงาน และขยายตัวไปยังพื้นที่อื่น ๆ โดยเฉพาะที่ Yenangyaung และโรงกลั่นน้ำมัน ใน Syriam ทำยที่สุดนำไปสู่การเดินขบวนจาก แถบบ่อน้ำมันไปยังย่างกุ้งในเดือนพฤศจิกายนปี เดียวกัน และยืดเยื้อยาวนานต่อเนื่องตลอดปี เป็นตัวจุดชนวนให้เกิดการประท้วงทั่วประเทศ ไม่เพียงแต่กลุ่มแรงงานเท่านั้น แต่ยังรวมถึงกลุ่ม นักศึกษาและชานาในประเด็นเรียกร้องต่าง ๆ ด้วย คลื่นการประท้วงครั้งนี้จึงเป็นที่รู้จักกันใน นาม “ปีแห่งการปฏิวัติ” หรือ “การปฏิวัติในปี 1300”
1946	พนักงานองค์กร ของรัฐทั่ว ประเทศ	พนักงานในองค์กร ต่าง ๆ อาทิ ตำรวจ เจ้าหน้าที่ไปรษณีย์ ข้าราชการ เสมียน	ได้มีการระดมมวลชนจัดตั้ง Joint Committee of Services Organizations (JCSO) ซึ่งเป็น การรวมตัวกันของสหภาพรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ สนับสนุนโดยพรรคคอมมิวนิสต์พม่า โดยยื่นข้อ

ปี	บริษัท/กิจการ	คนงานและจำนวน	การประท้วงและผลลัพธ์
	ท่าเรือ พนักงาน		เรียกร้องให้รัฐจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณา
	เทศบาล ราว		การครองชีพของแรงงาน และนำไปสู่การ
	25,000 คน		ประท้วงครั้งใหญ่ซึ่งเป็นการนัดหยุดงานครั้งใหญ่
			ที่สุดในช่วงหลังสงคราม กระจายออกไปยัง
			เมืองหลักต่าง ๆ ของพม่า

ที่มา: รวบรวมโดยผู้วิจัย

แม้จะมีการประท้วงและการนัดหยุดงานหลายครั้ง หากแต่การประท้วงที่ส่งผลกระทบและมีนัยสำคัญต่อภาพรวมของประเทศเกิดขึ้น 3 ครั้ง ครั้งแรกเกิดขึ้นในท่าเรืออย่างกึ่งในปี 1930 ที่เรียกว่าเหตุการณ์ “Indo-Burman riot” ซึ่งได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นนำไปสู่การขยายตัวของขบวนการแรงงานในพม่า และก่อตัวกลายเป็นกระแสชาตินิยมเพื่อเรียกร้องเอกราชจากอังกฤษ โดยกระแสชาตินิยมนี้มีบ่อเกิดสำคัญหนึ่งมาจากความขัดแย้งระหว่างเชื้อชาติในความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานชาวอินเดียและแรงงานชาวพม่า เนื่องจากแรงงานในพม่าส่วนใหญ่โดยเฉพาะกรรมกรท่าเรือมักจะเป็นชาวอินเดีย เนื่องจากงานกรรมกรท่าเรือเป็นงานที่ชาวพม่าไม่ค่อยนิยม ทำให้แรงงานชาวอินเดีย (Telegu) แทบเรียกได้ว่าเป็นกลุ่มเชื้อชาติที่ผูกขาดงานในท่าเรืออย่างกึ่งในขณะนั้น หากแต่บริบทสำคัญในขณะนั้นคือการตกต่ำครั้งใหญ่ของเศรษฐกิจโลก (Great Depression) ทำให้ชาวพม่าต้องสูญเสียที่ดินและเข้ามาหางานในเมืองเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดการแย่งงานและเกิดความขัดแย้งกับชาวอินเดียขึ้น

ที่มาของการจลาจลระหว่างเชื้อชาติครั้งนี้เกิดขึ้นเนื่องมาจากการนัดประท้วงหยุดงานของแรงงานชาวอินเดียในท่าเรืออย่างกึ่ง ในวันที่ 6 พฤษภาคม 1930 เพื่อประท้วงการจับกุมหมอตม คานธีในอินเดีย และหลังจากนั้นก็นัดหยุดงานอีกครั้งเพื่อเรียกร้องค่าแรงเพิ่ม ทำให้การดำเนินงานในท่าเรืออย่างกึ่งต้องหยุดชะงักราวหนึ่งสัปดาห์ จนในวันที่ 14 พฤษภาคม บริษัทต่าง ๆ จึงตัดสินใจจ้างแรงงานชาวพม่าเข้ามาทำงานแทน ซึ่งก็สามารถรับสมัครคนเข้ามาทำงานได้ทันที แต่พบว่าแรงงานชาวพมานั้นขาดประสิทธิภาพในการทำงานและไม่คุ้นเคยกับงาน จนในที่สุดบริษัทต่าง ๆ จึงตัดสินใจเพิ่มค่าแรงตามข้อเรียกร้องและจ้างแรงงานชาวอินเดียกลับเข้ามาทำงานอีกครั้ง ซึ่งทำให้แรงงานชาวพม่าไม่พอใจเป็นอย่างมากและลุกลามกลายเป็นกระแสชาตินิยมและนำไปสู่การจลาจลระหว่างเชื้อชาติ การจลาจลครั้งนี้ดำเนินไปตลอดทั้งเดือน พฤษภาคม มีผู้เสียชีวิตราว 120 ราย และบาดเจ็บราว 900 คน (Adas, 1974, pp. 196-199)

การจลาจลครั้งนี้ส่งผลสะท้อนในวงกว้างไม่เพียงแต่ความขัดแย้งในเมืองระหว่างแรงงานชาวอินเดียกับแรงงานชาวพม่าเท่านั้น หากแต่ยังลุกลามขยายตัวไปยังชนบทด้วย โดยเป็นความขัดแย้งระหว่างชาวนาชาวพม่ากับเจ้าของที่ดินซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวอินเดีย เกิดเป็นการจลาจลหรือที่รัฐบาลอาณานิคมเรียกว่าเป็น “กบฏ” ของชาวนาลุกกลามไปทั่วประเทศ สำหรับขบวนการแรงงานแล้ว “Indo-Burman riot” ก็ได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดตั้งและขับเคลื่อนในพื้นที่อื่น ๆ อย่างต่อเนื่อง ประมาณการกันว่า ในช่วงปี 1931-1936 เกิดการนัดหยุดงานเฉลี่ยปีละ 4 ครั้งในพม่า แต่ละครั้งกินเวลาเฉลี่ยราว 3 สัปดาห์

การประท้วงที่ส่งผลสะท้อนในวงกว้างครั้งที่ 2 และยังคงถือเป็นหมุดหมายสำคัญของขบวนการแรงงานพม่าในยุคอาณานิคม (Gyi, 1938) เกิดขึ้นในเดือนมกราคม ปี 1938 ในเขต Chauk field ภายใต้การนำของ Po Hla Gyi โดยกลุ่มแรงงานที่ออกมาเคลื่อนไหวได้ยื่นข้อเสนอต่ BOC 12 ข้อ ในการเพิ่มค่าแรงและสวัสดิการต่าง ๆ การนัดหยุดงานเกิดต่อเนื่องจนในเดือนเมษายน บริษัท BOC ยอมตามข้อเรียกร้องบางส่วน หากแต่คนงานก็ยังไม่ยอมกลับเข้าทำงานและการเรียกร้องยังดำเนินต่อไป การประท้วงยืดเยื้อจนถึงเดือนพฤศจิกายน ผู้ประท้วงจึงเปลี่ยนยุทธวิธีโดยเคลื่อนขบวนสู่เมืองย่างกุ้งเพื่อกดดันทั้งบริษัทและรัฐบาลด้วย โดยการเคลื่อนไหวในขณะนั้นสามารถระดมผู้เข้าร่วมได้ราว 10,000 คน ในจำนวนนี้ไม่เพียงแต่ระดมจาก Chauk field เท่านั้น หากยังระดมแนวร่วมจากเขต Yenangyaung และ Syriam (Khaing, n.d.) รวมถึงผู้เข้าร่วมตามรายทางด้วย การเดินขบวนนี้ยังเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการนัดประท้วงหยุดงานกระจายไปทั่วประเทศ รวมถึงการออกมาต่อต้านรัฐบาลของกลุ่มชาวนาและนักศึกษา เกิดเป็นจลาจลขนาดย่อมในพื้นที่ต่าง ๆ จนในที่สุด การประท้วงก็สงบลงในเดือนกรกฎาคม 1939 มีการบันทึกว่ามีผู้เสียชีวิตราว 33 คน เหล่าคนงานกลับไปทำงานโดยเฉพาะใน Chauk field พร้อมคำมั่นสัญญาจาก BOC ในการเพิ่มสวัสดิการและค่าแรงตามที่ถูกร้องขอ (Khaing, n.d.) การประท้วงที่ถูกเรียกเป็นการ “ปฏิวัติ” ไปแล้วในตอนนั้นในชื่อ "1300 Revolution" ได้สร้างแกนนำขบวนการแรงงานรุ่นแรก ๆ เกิดวีรบุรุษแรงงาน Po Hla Gyi ที่เป็นสัญลักษณ์ของการต่อสู้ของชนชั้นแรงงานจนถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี การขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานต้องหยุดชะงักในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเฉพาะเมื่อญี่ปุ่นเข้าโจมตีและยึดครองพม่าในช่วงปี 1941-1945 ที่ส่งผลให้อุตสาหกรรมต่าง ๆ ถูกทำลายลง ทั้งโดยความตั้งใจจากอังกฤษเองที่ไม่ต้องการให้อุตสาหกรรมเหล่านี้ตกอยู่ในมือญี่ปุ่นที่จะ

นำมาใช้เป็นยุทธปัจจัยในการสู้รบต่อไป ทำให้ต้องเผาทำลายท่าเรืออย่างกุ่ม โรงกลั่นน้ำมันใน Syriam และการทำลายบ่อขุดเจาะน้ำมันใน Yenangyaung และ Chauk รวมถึงความเสียหายอันเนื่องมาจากการปะทะกันในหลายระลอกด้วย หลังสิ้นสุดสงครามโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งและอุตสาหกรรมของพม่าจึงเสียหายอย่างร้ายแรง ทั้งท่าเรืออย่างกุ่ม การเดินเรือในแม่น้ำอิรวดี การรถไฟ และที่สำคัญคืออุตสาหกรรมน้ำมันซึ่งเป็นรายได้หลักจากการส่งออก ที่แม้จะกลับเข้าไปฟื้นฟูการดำเนินงานได้บางส่วนแต่ก็ยังเทียบไม่ได้กับผลผลิตน้ำมันดิบช่วงก่อนสงครามซึ่งมีราว 7 ล้านบาเรลต่อปี โดยในช่วงหลังสงครามลดลงเหลือเพียง 317,000 บาเรลในปี 1948 เท่านั้น (Brown, 2013, pp. 84, 93)



ภาพที่ 5 ความเสียหายของท่าเรืออย่างกุ่มหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (1945)

นอกจากนี้ หลังสงครามค่าครองชีพยังผันผวนและมีแนวโน้มพุ่งสูงขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะราคาของอาหาร อาทิ ราคาของน้ำมันประกอบอาหารที่เพิ่มจากถึงละ 60 รูปี ในเดือนมีนาคม เป็น 110 รูปี ในเดือนกรกฎาคมปีเดียวกัน เป็นต้น ค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้นนี้ทำให้ค่าแรงของแรงงานที่รับเงินเดือนดำรงชีวิตอยู่อย่างยากลำบาก แม้ในช่วงแรกจะเกิดการนัดหยุดงานหากแต่ก็จบลงด้วยโดยการเจรจาซึ่งก็เป็นเพียงการซื้อเวลาเท่านั้น เพราะในความเป็นจริงแล้วพนักงานของรัฐโดยเฉพาะพนักงานระดับล่างไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้แล้ว แต่ก็ยังไม่มีท่าทีที่ชัดเจนจากรัฐบาลในการเพิ่ม

ค่าแรงแต่อย่างใด จนในเดือนพฤษภาคม ได้มีการระดมมวลชนครั้งแรกและจัดตั้ง Joint Committee of Services Organizations (JCSO) ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของสหภาพรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ นำโดย Burma Railway Workers Union และ Port's Workers Union ซึ่งเป็นสหภาพแรงงานที่ใหญ่ที่สุดในย่างกุ้ง และเป็นสมาชิกของ All Burma Trade Union Congress (ABTUC) ซึ่งจัดตั้งและขับเคลื่อนโดยพรรคคอมมิวนิสต์พม่า โดยยื่นข้อเรียกร้องให้รัฐจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาการครองชีพของแรงงาน แต่ก็ไม่ได้รับการตอบรับจากรัฐ นำไปสู่การระดมมวลชนครั้งที่สองในเดือนเดียวกัน แต่การดำเนินการของรัฐก็ไม่มีความสำเร็จ (U. M. Maung, 1989, pp. 226-239) จนในที่สุดนำไปสู่การประท้วงครั้งใหญ่ซึ่งเป็นการนัดหยุดงานครั้งใหญ่ที่สุดในช่วงหลังสงคราม และเกิดขึ้นโดยลูกจ้างในภาครัฐ เริ่มจากการหยุดงานของตำรวจราว 3,000 คน ในวันที่ 5 กันยายน 1946 และแพร่กระจายออกไปยังเมืองหลักต่าง ๆ ของพม่า และในกลุ่มลูกจ้างภาครัฐในสาขาอื่น ๆ อาทิ เจ้าหน้าที่ไปรษณีย์ราว 600 คน ซึ่งรวมตัวกันนัดหยุดงานในวันที่ 17 กันยายน 1946 ข้าราชการกระทรวงต่าง ๆ ราว 7,000 คน พนักงานท่าเรือราว 13,000 คน คนงานเทศบาลราว 2,000 คน เป็นต้น (Lwin, 2013, pp. 58-59)

ท่าทีและปฏิสัมพันธ์โดยรัฐ

ผลจากการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานพม่าดังกล่าวนี้ ส่งผลสำคัญต่อรัฐบาลอาณานิคมอย่างถึงราก ทั้งความขัดแย้งทางเชื้อชาติซึ่งสันคลอนเศรษฐกิจและความสงบเรียบร้อยทั้งในเขตเมืองและชนบท การสันคลอนอุตสาหกรรมน้ำมันซึ่งเป็นรายได้หลักและมีความสำคัญในเชิงความมั่นคงของจักรวรรดิ รวมถึงการพังทลายในองคาพยพของรัฐเองจากการขับเคลื่อนของแรงงานภาครัฐซึ่งเป็กลไกสำคัญในการขับเคลื่อนรัฐในภาพรวม ผลสะท้อนนี้ทำให้อังกฤษต้องกลับมาให้ความสำคัญและทบทวนนโยบายเกี่ยวกับแรงงานเป็นครั้งแรก จากเดิมที่การพัฒนา นโยบายและการจัดการแรงงานของรัฐบาลอาณานิคมเป็นไปอย่างเชื่องช้า รัฐบาลอาณานิคมไม่เคยมองแรงงานในฐานะกลุ่มที่มีความสำคัญจนกระทั่งปี 1925 หลังจากคลื่นการประท้วงครั้งแรกในทศวรรษที่ 1910-1920 โดยในครั้งนั้นรัฐบาลได้แต่งตั้งผู้ช่วยผู้ตรวจคนเข้าเมืองให้เป็นเจ้าพนักงานแรงงาน (Labour Officer) ประจำใน the Office of the Development Commissioner of Myanmar ในเวลานั้นหน้าที่ของเจ้าพนักงานคือการตรวจสอบค่าครองชีพของคนงานในย่างกุ้ง และเริ่มวางระบบโดยนำประสบการณ์

จากในอินเดียมาปรับใช้ มีการจัดตั้ง Labour Statistics Bureau ซึ่งประกอบไปด้วยบุคลากร 16 คน เท่านั้น หากแต่การดำเนินการก็เป็นไปอย่างเชื่องช้าและไม่ใส่ใจ

รัฐบาลหันมาให้ความสนใจกับแรงงานอีกครั้งในปี 1946 หลังจากคลื่นการประท้วงของแรงงานในองค์กรของรัฐทั่วประเทศ โดยได้จัดตั้ง the Directorate of Labour ขึ้นในปี 1946 ภายใต้กระทรวงแรงงาน โดยมีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับสภาพแรงงานเป็นการเฉพาะโดยมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแรงงานในการจัดตั้งสหภาพ เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่าการบริหารจัดการของแรงงานที่เข้มแข็งเป็นสิ่งจำเป็นในพม่าแล้ว ในปี 1947 ก็ได้จัดตั้ง the Standing Joint Labour Advisory Board เพื่อเป็นหน่วยงานในการประสานและหาจุดร่วมระหว่างผู้ประกอบการกับแรงงานเพื่อเป็นฐานสำคัญในการวางนโยบายด้านแรงงานใหม่ และในปีเดียวกันนี้ ก็ได้จัดตั้ง Labour Legislation Advisory Committee ประกอบไปด้วยคณะกรรมการร่วมที่มาจากภาครัฐ ผู้ประกอบการ และแรงงาน ในการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และได้มีการประชุมและทบทวนกฎหมายหลายฉบับ

ผลสะท้อนทางการเมืองและการจรรโลงประชาธิปไตย

จะเห็นได้ว่า การก่อตัวของขบวนการแรงงานในพม่านั้นเป็นผลมาจากการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้าง ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมอันเป็นผลมาจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมและการค้าต่างประเทศในช่วงปลายอาณานิคมซึ่งสร้างให้เกิดชนชั้นใหม่ที่มีจิตสำนึกร่วมกัน อย่างไรก็ตาม จิตสำนึกดังกล่าวไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของชนชั้นเท่านั้น หากแต่ยังเกิดควบคู่ไปกับจิตสำนึกชาตินิยมที่วางอยู่บนลักษณะเชื้อชาติ ขบวนการแรงงานที่เกิดขึ้นจึงเป็นการขับเคลื่อนในหมู่แรงงานชาวพม่าแต่ก็ติดกันแรงงานเชื้อชาติอื่นโดยเฉพาะชาวอินเดีย ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่เกิดขึ้นจึงมีลักษณะเหยียดชาติพันธุ์แฝงอยู่ ซึ่งเป็นลักษณะที่ไม่เป็นประชาธิปไตยสำคัญของขบวนการแรงงานพม่าในยุคแรก อีกทั้งการที่ขบวนการแรงงานได้เข้าไปใกล้ชิดและถูกรอบงำโดยขบวนการเรียกร้องเอกราชทำให้ความสัมพันธ์ภายในมีแนวโน้มของการรวมศูนย์ ประเด็นเรียกร้องเป็นส่วนหนึ่งของการเรียกร้องเอกราชมากกว่าประเด็นผลประโยชน์ที่ส่งผลกระทบต่อแรงงาน ดังนั้น การเข้ามีส่วนร่วมในการเมืองสาธารณะจึงอาจทำให้มิติของจิตสำนึกร่วมของชนชั้นแรงงานอ่อนตัวลง

อย่างไรก็ตาม ผลของการขับเคลื่อนของขบวนการทำให้รัฐบาลอาณานิคมหันมาให้ความสนใจกับปัญหาแรงงานในพม่ามากขึ้น มีการพยายามปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และกลไกเชิง

สถาบันในการประสานงานและคุ้มครองแรงงาน หรืออาจกล่าวได้ว่า การขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานดังกล่าวนำไปสู่การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจในสังคม โดยรัฐเข้ามามีบทบาทในการพิทักษ์สิทธิของแรงงานมากขึ้น ในแง่นี้จะเห็นได้ว่ารัฐบาลอาณานิคมมีความพยายามผลักดันการขับเคลื่อนของแรงงานสู่โครงสร้างเชิงสถาบัน ซึ่งเป็นการขยายขอบข่ายของสิทธิและพันธะหน้าที่ตลอดจนความเสมอภาคในการเมืองสาธารณะ แปรความต้องการความเปลี่ยนแปลงสู่กระบวนการเชิงนโยบาย หรืออาจกล่าวได้ว่าการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานทำให้เกิดผลสะท้อนในการก่อรูปโครงสร้างเชิงสถาบันใหม่ในประเทศ ทั้งนี้เพื่อเติมเต็มโครงสร้างที่ขาดหายไป

3.2 ประชานิยมแรงงาน (Labor populism) กับการเรียกร้องเอกราชและประชาธิปไตยในพม่า (1949-1961)

บริบททางเศรษฐกิจและการเมือง

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ขบวนการแรงงานเริ่มอ่อนกำลังลงเนื่องจากการล่มสลายของอุตสาหกรรมน้ำมันและการชะลอตัวของการค้าระหว่างประเทศ ฐานมวลชนของแรงงานจึงลดลง ทำให้การขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานถูกกำหนดวาระโดยขบวนการเรียกร้องเอกราชซึ่งมีเป้าหมายเพื่อการปลดแอก มากกว่าที่จะเป็นเพื่อการคุ้มครองสิทธิของคนงาน เมื่อถึงตอนนี้ขบวนการแรงงานก็ได้ถูกกลืนเข้าเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการเรียกร้องเอกราช และการแข่งขันกันในกลุ่มผู้นำก็เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ขบวนการยิ่งอ่อนแอและขาดความเป็นตัวของตัวเองมากขึ้น โดยเฉพาะการแข่งขันระหว่างกลุ่มการเมืองปีกคอมมิวนิสต์กับกลุ่มอื่น ๆ ใน Anti-Fascist People's Freedom League (AFSFL)⁴ ซึ่งล้วนมีต้นกำเนิดมาจากสมาคมเราชาวพม่าด้วยกันทั้งสิ้น

ในช่วงหลังสงครามโลกปีกคอมมิวนิสต์ซึ่งเป็นแกนนำให้การจัดตั้ง AFSFL เพื่อขับไล่ญี่ปุ่นและดำเนินการจัดตั้งทั้งในหมู่ชาวนาและกรรมกรตลอดช่วงสงครามโลกได้หันมาให้ความสำคัญกับ

⁴ เป็นกลุ่มแนวร่วมทางการเมืองของชาวพม่าซึ่งก่อตั้งขึ้นในช่วงปลายสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการขับไล่กองทัพญี่ปุ่น และเรียกร้องเอกราช ตามลำดับ โดยเป็นการรวมแนวร่วมทางการเมืองที่สำคัญทั้งหมดอันได้แก่ กลุ่มนายพลองซาน กลุ่มคอมมิวนิสต์ และกลุ่มสังคมนิยม แม้จะเกิดความแตกแยกระหว่างแนวร่วมภายในหลังได้รับเอกราช หากแต่ AFSFL ก็ยังเป็นศูนย์รวมหลังของชนชั้นนำและอำนาจทางการเมืองในพม่าต่อมาอีกราว 10 ปี

การขับเคลื่อนกลุ่มแรงงานมากขึ้น โดยเฉพาะหันมาให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนสหภาพแรงงาน (All Burma Trade Union Congress: ABTUC) ที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้วในช่วงก่อนหน้า ซึ่งดำเนินการในที่ทำการพรรคและได้แต่งตั้ง Thakhin Ba Hein ขึ้นเป็นประธาน ปีกคอมมิวนิสต์ในขณะนั้นจึงดูจะมีสถานะนำในเหล่าผู้นำการเมืองพม่า และดูเหมือนว่าพลังฝ่ายซ้ายจะทำให้พม่าได้เอกราชอย่างไม่มีทางเป็นอื่นไปได้

อย่างไรก็ดี พลังของกลุ่มคอมมิวนิสต์เริ่มอ่อนกำลังลง ทั้งจากการแย่งชิงอำนาจระหว่างแกนนำของพรรคเอง อีกทั้งยังทำที่ที่ค่อนข้างแข็งแกร่งในการเจรจาในประเด็นเรื่องการส่งมอบเอกราช จากอังกฤษทำให้อังกฤษไม่ไว้ใจ รวมถึงความพยายามของกลุ่มการเมืองอื่น ๆ ที่จะกีดกันปีกคอมมิวนิสต์ออกจากแนวร่วม AFSFL ทำให้ในช่วงของการเตรียมรับมอบเอกราช จึงกลายเป็นว่าพรรคคอมมิวนิสต์ถูกปฏิเสธไม่ให้มีบทบาทในรัฐ นอกจากเป็นฝ่ายค้านที่ไม่มีพลัง และในที่สุดก็ถูกขับไล่ออกจาก APFSL พรรคคอมมิวนิสต์จึงละทิ้งเป้าหมายการต่อต้านฟาสซิสต์และหันมาดำเนินการเพื่อบ่อนทำลายรัฐบาล ทั้งการปฏิบัติการโดยใช้อาวุธและการระดมมวลชน จนอังกฤษประกาศให้กลุ่มที่ใช้อาวุธเป็นกลุ่มนอกกฎหมายในปี 1946 และในปี 1948 รัฐบาลก็ประกาศจับผู้นำพรรคคอมมิวนิสต์ แกนนำที่เหลืออยู่จึงหันไปปฏิบัติการใต้ดินและค่อย ๆ หมดบทบาทในรัฐบาลลง (โรเบิร์ต เอช เทย์เลอร์, 2550, น. 334-339) ซึ่งแม้ในช่วงปี 1946 พรรคคอมมิวนิสต์จะพยายามระดมมวลชนของตนเพื่อสร้างอำนาจต่อรองผ่าน ABTUC ซึ่งมีผลผลักดันให้เกิดการประท้วงใหญ่ของพนักงานภาครัฐในช่วงปลายปี แต่ก็ไม่สามารถทำให้พรรคคอมมิวนิสต์กลับเข้าสู่ศูนย์กลางอำนาจได้อีก (U. M. Maung, 1989, pp. 243-244)

หลังจากที่พรรคคอมมิวนิสต์หมดอำนาจไปผู้นำปีกสังคมนิยมได้กลายเป็นตัวแทนฝ่ายซ้ายที่ขึ้นมามีบทบาทใน AFSFL ซึ่งไม่เพียงจะมีฐานการสนับสนุนที่เข้มแข็งจากมวลชนคนชั้นล่างเหมือนกับพรรคคอมมิวนิสต์ หากยังมีแนวร่วมและแรงสนับสนุนจากชนชั้นกลางซึ่งไม่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างถอนรากถอนโคนด้วย ซึ่งเป็นแนวทางที่ผู้นำสังคมนิยมใช้หาเสียงสนับสนุนจากฝ่ายอนุรักษ์นิยมเพื่อลดอำนาจของปีกคอมมิวนิสต์มาโดยตลอด ทำให้ปีกสังคมนิยมสามารถขึ้นมาแทนที่กลุ่มคอมมิวนิสต์และกลายเป็นกลุ่มการเมืองฝ่ายซ้ายที่มีอิทธิพลใน AFSFL แทนที่พรรคคอมมิวนิสต์แทบจะทันที โดยผู้นำปีกสังคมนิยมได้ดำรงตำแหน่งสำคัญในรัฐบาลหลังเป็นเอกราช ทั้งตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกระทรวงสำคัญ (โรเบิร์ต เอช เทย์เลอร์, 2550, น. 342-343) และยังได้

ช่วงชิงการนำในหมู่แรงงานจากพรรคคอมมิวนิสต์ ผ่านการจัดตั้ง Trade Union Congress of Burma (TUCB) ในเดือนพฤศจิกายนในปี 1945 (Lwin, 2013) และกลายเป็นสหภาพแรงงานหลักตลอดช่วงมากกว่าสิบปีแรกหลังพม่าได้รับเอกราช

บริบทการเมืองที่สำคัญอีกประการหนึ่งหลังพม่าได้รับเอกราชคือระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่การเข้าสู่อำนาจของชนชั้นนำเกิดผ่านกระบวนการเลือกตั้ง คณะนิยมของมวลชนกลายเป็นสิ่งกำหนดการเข้าสู่อำนาจและมวลชนแรงงานกลายเป็นมวลชนจัดตั้งกลุ่มใหญ่ที่สุดในขณะนั้น โรเบิร์ต เอช เทย์เลอร์ (2550) เห็นว่ากลุ่มแรงงานที่มีบทบาทนำในช่วงนี้เปลี่ยนจากแรงงานอุตสาหกรรมมาเป็นแรงงานที่เป็นลูกจ้างในกิจการต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและนโยบายของรัฐ สหภาพแรงงานกลายเป็นกลุ่มที่มีอำนาจต่อรองมากขึ้น ทั้งนี้เพราะสหภาพเป็นฐานเสียงที่มีอิทธิพลต่อแนวร่วมทางการเมืองที่ปกครองประเทศ แรงงานจัดตั้งในเมืองใหญ่จึงกลายเป็นพลังทางการเมืองที่สำคัญ ซึ่งเริ่มแสดงบทบาทตั้งแต่ในช่วงท้ายของอาณานิคม ที่เป็นพลังสำคัญในการกดดันให้อังกฤษส่งมอบเอกราชผ่านการนัดหยุดงานในช่วงปี 1945-1947 และวิธีการหยุดงานประท้วงเพื่อเสนอข้อเรียกร้องต่าง ๆ ก็กลายเป็นวิธีการที่ลูกจ้างใช้ในการต่อรองกับรัฐอย่างได้ผล เนื่องจากฐานะของพวกเขามีบทบาทอย่างสำคัญในระบบการบริหารเมืองใหญ่และที่อื่น ๆ รัฐบาลจำเป็นต้องพึ่งพาการสนับสนุนและความจงรักภักดีจากฝ่ายบริหารและบริการในระดับล่าง ๆ ทำให้รัฐบาลไม่สามารถเข้มงวดกับวินัยทางเศรษฐกิจกับผู้ใช้แรงงาน โดยเฉพาะในช่วงก่อนการเลือกตั้ง (โรเบิร์ต เอช เทย์เลอร์, 2550, น. 384)

ดังนั้น บริบททางการเมืองในช่วงหลังได้รับเอกราชจึงส่งผลทั้งในทางบวกและลบต่อขบวนการแรงงาน ในขณะที่ขบวนการแรงงานอ่อนกำลังลงทั้งจากการล่มสลายของอุตสาหกรรมต่าง ๆ อันเป็นผลจากสงคราม และการช่วงชิงทางการเมืองและความเปลี่ยนแปลงของปีการเมืองฝ่ายซ้ายซึ่งเป็นแกนนำของขบวนการ ขบวนการแรงงานจึงจำเป็นต้องพึ่งพิงกลุ่มการเมืองมากขึ้น และตกอยู่ภายใต้การชี้นำและขับเคลื่อนของพรรคการเมืองมากกว่าการผลักดันและขับเคลื่อนโดยขบวนการฯ เอง หากแต่ในขณะเดียวกัน พรรคการเมืองและรัฐบาลก็จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับแรงงานในฐานะมวลชนสำคัญด้วยเช่นกัน เพื่อการคงความสนับสนุนจากมวลชนซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญภายใต้กลไกการเข้าสู่อำนาจผ่านการเลือกตั้ง

ลักษณะการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงาน

กล่าวได้ว่าขบวนการเรียกร้องเอกราชในพม่ามีแรงขับเคลื่อนที่สำคัญมาจากกระแสชาตินิยมซึ่งมีป่อเกิดมาจากความขัดแย้งระหว่างเชื้อชาติ และการขับเคลื่อนก็ได้เกิดควบคู่ไปกับการเคลื่อนไหวของขบวนการชาตินิยมมาโดยตลอด โดยเหตุการณ์ที่เป็นตัวจุดชนวนและก่อตัวพื้นฐานการขับเคลื่อนในแนวทางดังกล่าวก็คือความขัดแย้งระหว่างแรงงานชาวอินเดียและแรงงานชาวพม่า ในเหตุการณ์ที่เรียกว่า “Indo-Burman riot” โดยความรุนแรงและการปะทะที่เกิดขึ้นในครั้งนั้นได้กระพือกระแสชาตินิยมที่กำลังคุกรุ่นอยู่ในพม่า ทั้งกลุ่มนักศึกษาที่เข้าร่วมตัวเป็นกลุ่มการเมืองเพื่อเคลื่อนไหวเรียกร้องเอกราช โดยร่วมกันจัดตั้งสมาคมเพื่อปกป้องชาวพม่าจากอิทธิพลทางเศรษฐกิจจากต่างชาติ อาทิ การจัดตั้ง “Labour Congress” ในปี 1934 ภายใต้การนำของ Ba Maw (Lwin, 2013, p. 47) หรือการจัดตั้งเครือข่ายที่เป็นแกนแกนในการขับเคลื่อนขบวนการเรียกร้องเอกราช ที่เรียกว่า Dobamar Asiayone ก่อตั้งในปี 1934 โดยชื่อของสมาคมแปลได้ว่า “เราชาวพม่า” ซึ่งสื่อความถึงการเป็นตัวแทนของชาวพม่าทั้งหมดซึ่งขับเคลื่อนบนพื้นฐานของผลประโยชน์และอัตลักษณ์ของชาวพม่า (Khoe, 2003) โดยประเด็นการเคลื่อนไหวในช่วงแรกคือการสร้างความตระหนักให้กับชาวพม่าเองเกี่ยวกับอิทธิพลทางเศรษฐกิจของชาวอินเดีย หลังจากนั้นการขับเคลื่อนถูกนำด้วยประเด็นการเรียกร้องเอกราช โดยมุ่งการดึงดูดคนรุ่นใหม่ ซึ่งในท้ายที่สุดได้พัฒนากลายเป็น militant association โดยแกนนำของสมาคมดังกล่าวนี้ได้ใช้คำนำหน้าชื่อตนว่า “Thakhin” ซึ่งมีความหมายว่าเจ้านาย เพื่อแสดงให้เห็นในเชิงสัญลักษณ์กับชาวพม่าทั่วไปว่า มีแต่ชาวพม่าเท่านั้นที่มีสิทธิและเป็นเจ้าของประเทศตัวจริง

สมาคมเราชาวพม่าได้ขับเคลื่อนโดยมีฐานมวลชนสำคัญคือกลุ่มแรงงานและชาวนาทั่วประเทศมาตั้งแต่ปี 1935 โดยในเบื้องต้นเหล่า “เจ้านาย” ขับเคลื่อนกลุ่มกรรมกรผ่าน Labour Congress และขับเคลื่อนผ่านแกนนำกรรมกรซึ่งกลายมาเป็นเจ้านายด้วย โดยแกนนำเหล่านี้เข้าร่วมเพื่อระดมทรัพยากรจากสมาคมเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มกรรมกรในอุตสาหกรรมน้ำมันเองเป็นสำคัญในขณะเดียวกัน หลังจากเหตุการณ์ Indo-Burman riot สมาคมเราชาวพม่าก็เริ่มตระหนักว่ากลุ่มของแรงงานเองมีพลังและประสิทธิภาพมากกว่าในการขับเคลื่อนกลุ่มแรงงานด้วยตนเอง จึงได้จัดตั้งองค์กรแรงงานชื่อว่า the All Burma Trade Union Congress, ABTUC ในช่วงปี 1939 (Lwin, 2013, pp. 48-53) เพื่อขับเคลื่อนกลุ่มแรงงาน และกลายเป็นสหภาพที่มีบทบาทสำคัญภายใต้กลุ่มการเมืองสายคอมมิวนิสต์ในเวลาต่อมา

ตารางที่ 3

รายชื่อสมาชิก *Dobama Asiyone* ที่เข้ามามีบทบาทในขบวนการแรงงาน (Gyi, 1938, 1968)

แกนนำขบวนการแรงงานในพื้นที่ Yenanchaung			
Thakin Ba Maung	Thakin San Hlaing	Thakin Hliang	Thakin Ba Shin
Thakin Saw Pe	Thakin Pe Gyi	Thakin Aye Maung	Thakin Maung Lay
Thakin Inmayut	Thakin Htun Tin		
แกนนำขบวนการแรงงานในพื้นที่ Chauk			
Thakin Bo Hla	Thakin Pe Than	Thakin Khin	Thakin Ba Tin
Thakin Thin	Thakin Lwin	Thakin Htun Khin	Thakin Tint
Thakin Maung Kyi	Thakin Ngwe Shan		
แกนนำขบวนการแรงงานในพื้นที่ Syriam			
Thakin Ba	Thakin Htun Hla	Thakin Bo Chin	Thakin Barghouti
Thakin Nyunt	Thakin Hla Hmaing	Thakin Naran Hsin	Thakin Soe
Thakin Thein Maung	Thakin Hpo Gya Hsin		
แกนนำจากส่วนกลางที่เข้ามาช่วยเหลือการขับเคลื่อนในพื้นที่			
Thakin Lay Maung	Thakin Thein Aung	Thakin Tin Maung	Thakin Mya
Thakin Hla Maung	Thakin Thein Maung	Thakin Nu	Thakin San Htun Hla
Thakin Than Htun	Thakin Ko Daw Hmaing		

กลุ่มเจ้านายและการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานนี้ได้กลายเป็นป่อกัดและเป็นรากฐานของตัวแสดงในการเมืองพม่าช่วงปลายอาณานิคมและช่วงหลังได้รับเอกราชของพม่า โดยตัวแสดงเหล่านี้ได้กลายเป็นกลไกสำคัญในการปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของแรงงานภายใต้โครงสร้างเชิงสถาบัน อย่างพรรคการเมือง หรือกฎหมาย ยุทธวิธีของขบวนการแรงงานหลังเอกราชจึงเป็นการพึ่งพิงตัวแสดงในระบบการเมืองเหล่านี้เพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ผ่านช่องทางปกติ ตัวแสดงที่สำคัญอาทิ (Who's who in Burma, 1961)

Thakin Lwin เคยเป็นผู้นำนักศึกษาในการหยุดเรียนในช่วงปี 1936 ซึ่งเป็นปีเดียวกับที่เข้าร่วม Dobama Asiayone หลังจากนั้นก็มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนขบวนการแรงงานมาโดยตลอด เริ่มจากการเป็นเลขาธิการ Oilfield Worker Organization ในช่วงปี 1937-1938 และเป็นแกนนำจัดตั้งในเขต Magwe-Minbu เข้าเป็นสมาชิก AFPFL ในตำแหน่งเลขาธิการฝ่ายแรงงานในปี 1947 ดำรงตำแหน่งประธาน TUCB ในปี 1948-1950 ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานในปี 1948 หลังจากนั้นได้แยกตัวออกจาก AFPFL และก่อตั้งพรรค Burma Workers and Peasants Party ในปี 1950 และก่อตั้ง Burma Trade Union Congress

Thakin Hla Kyway อดีตหัวหน้ากรรมกรท่าเรือ Rangoon Dockyard เข้าร่วม Dobama Asiayone ในปี 1936 ในขณะที่ยังเป็นแกนนำสหภาพแรงงานท่าเรืออย่างกึ่ง เป็นผู้นำในการนัดประท้วงหยุดงานในปี 1938 เป็นเลขาธิการสมาคมแรงงานใน Dobama Asiayone เข้าร่วมพรรคสังคมนิยมในปี 1946 และเข้าดำรงตำแหน่งประธาน Trade Union Congress and Stevedore Ship Labourer Federation ในปีเดียวกัน ลาออกจากพรรคสังคมนิยมและเข้าร่วม Burma Workers and Peasants Party ในปี 1950

Thakin So อดีตเคยเป็นลูกจ้างของ Burmah Oil Company ก่อนที่จะเข้าร่วมกับ Dobama Asiayone และเป็นสมาชิกร่วมก่อตั้งพรรคคอมมิวนิสต์พม่า และเป็นแกนนำขับเคลื่อนกิจกรรมต่อต้านอังกฤษในปี 1940 ทำสงครามกองโจรต่อต้านญี่ปุ่นในปี 1942 หลังจากนั้นกลายเป็นกลุ่มนอกกฎหมายเนื่องจากการแย่งชิงอำนาจกับปีกสังคมนิยมใน AFPFL จึงหันไปทำงานจัดตั้งในพื้นที่ห่างไกล และหมดบทบาททางการเมืองลงตามลำดับ

ท่าทีและปฏิสัมพันธ์โดยรัฐ

รัฐให้ความสำคัญกับมวลชนโดยเฉพาะกลุ่มแรงงาน ในปี 1948 รัฐธรรมนูญปี 1947 ได้ระบุไว้ว่าจะช่วยเหลือแรงงานในการรวมกลุ่มและจัดตั้ง และเพื่อปกป้องสิทธิของแรงงานผ่านกระบวนการออกกฎหมาย โดยเป้าประสงค์ที่เสมือนหนึ่งการรับประกันดังกล่าวนี้ ได้ทำให้ตลอดช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้บังคับใช้มีการออกกฎหมายใหม่ ๆ และแก้กฎหมายที่มีอยู่เดิมหลายฉบับเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มแรงงาน โดยกฎหมายส่วนใหญ่ออกในช่วงก่อนปี 1952 นอกจากนี้ ใน

แผนพัฒนาระยะ 2 ปี ยังได้มีวิสัยทัศน์ที่จะยกระดับสภาพการทำงานของแรงงาน อาทิ การสร้างความกลมเกลียวระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ค่าแรงที่เป็นธรรมและสมเหตุสมผลกับมาตรฐานการครองชีพ และมีสภาพการทำงานที่เป็นธรรมเหมาะสม สร้างกลไกเชิงสถาบันที่เพียงพอในการยุติข้อขัดแย้ง ลดอัตราการว่างงาน และจัดเตรียมความคุ้มครองทางสังคมรวมถึงการประกันการว่างงาน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การดำเนินงานเพื่อคุ้มครองแรงงานของรัฐในช่วงทศวรรษที่ 1950-1960 พบว่าสภาพโดยทั่วไปทั้งมาตรฐานการทำงานและมาตรฐานการครองชีพ ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามที่ตั้งไว้ทั้งหมด โดยมีสาเหตุสำคัญหลายประการ โดย Than (2007) เห็นว่าอย่างน้อยสามประการที่ทำให้รัฐบาลไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ประการแรกได้แก่การเพิ่มขึ้นของค่าครองชีพอย่างมากโดยเฉพาะสำหรับแรงงานในเมือง แนวโน้มการเพิ่มของค่าครองชีพดังกล่าวเกิดขึ้นตั้งแต่ปี 1940 ซึ่งไม่สัมพันธ์กับค่าแรง ค่าแรงของแรงงานแทบจะเรียกได้ว่าคงที่ในช่วงทศวรรษที่ 1950 ระดับค่าแรงดังกล่าวนี้ ไม่เพียงพอต่อการจูงใจและผลักดันให้เกิดการเพิ่มผลิตภาพของแรงงาน อีกทั้งยังไม่สามารถชดเชยการลดลงของค่าแรงในการจูงใจแรงงานให้เข้ามาในบางอุตสาหกรรมที่รัฐต้องการสนับสนุนให้เกิดการขยายตัวได้

ความล้มเหลวด้านกลไกทางเศรษฐกิจดังกล่าวสะท้อนปัญหาประการที่สองของรัฐบาล ก็คือการขาดทรัพยากรในกลไกการบริหารงานภาครัฐ แม้จะมีกฎหมายค่าแรงขั้นต่ำ (1949) และมีกรก่อตั้ง Minimum Wage Council ในปี 1953 แต่กระบวนการพิจารณาเพิ่มค่าแรงก็ไม่คืบหน้ามากนัก นอกจากนี้ สวัสดิการด้านอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายก็ไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติในสถานประกอบการ ทั้งเรื่องมาตรฐานความปลอดภัย การจ่ายค่าชดเชย วันหยุด รวมถึงการชดเชยจากอุบัติเหตุในการทำงาน เนื่องจากรัฐไม่มีทรัพยากรโดยเฉพาะบุคคลมากพอในการติดตามตรวจสอบสภาพการจ้างงานจริงในสถานประกอบการต่าง ๆ และแม้จะมีการจัดตั้ง Standing Joint Labour Advisory Board ในปี 1947 ซึ่งเป็นคณะกรรมการไตรภาคีที่มีหน้าที่หลักในการเสนอแนะทางนโยบายด้านแรงงานต่อรัฐบาล รวมถึงมีการจัดตั้งศาลแรงงานเพื่อพิจารณาคดีข้อพิพาทตามกฎหมาย หากแต่โดยความเป็นจริงแล้วผู้ประกอบการส่วนใหญ่ก็มักจะกำหนดกฎเกณฑ์การจ้างงานขึ้นเองในโรงงาน หรือในบางกิจการก็ได้รับการยกเว้นจากรัฐโดยเฉพาะการลงทุนจากต่างประเทศ

มีเพียงสวัสดิการที่จัดเตรียมโดยรัฐเองในบางด้านเท่านั้นที่ส่งผลต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงาน อาทิ การเปิดศูนย์สวัสดิการแรงงาน (Labour Welfare Centre) ในปี 1951 ที่ช่วยอำนวยความสะดวก

ความสะดวกรวดในการจัดสรรสวัสดิการโดยรัฐในเรื่องการรักษาสุขภาพ การให้คำปรึกษาด้านการตั้งครุฑและเลี้ยงดูบุตรแรกเกิด การส่งเสริมกิจกรรมทางวัฒนธรรมและกีฬา การให้บริการห้องสมุด และจัดการศึกษาฟรีหลังเลิกงาน เป็นต้น ก่อนปี 1958 มีการจัดตั้งศูนย์ฯ ในลักษณะดังกล่าวทั้งหมด 7 แห่งในย่างกุ้ง และ 10 แห่งในเขตรอบนอก ซึ่งทำงานสอดคล้องไปกับแผนการคุ้มครองทางสังคมของรัฐตาม Social Security Act ที่ออกมารองรับในปี 1954 และดำเนินการอย่างเป็นทางการในปี 1956 ในย่างกุ้ง โดยเน้นการสร้างระบบประกันสุขภาพของแรงงาน และเงินชดเชยต่าง ๆ เกี่ยวกับสุขภาพ รวมถึงการทำศพ แผนการดังกล่าวนี้ขยายสมาชิกออกไปใน 5 เมืองใหญ่ภายใน 6 ปี โดยในปี 1960 สามารถครอบคลุมแรงงานผู้ประกันตนมากกว่า 253,000 คน แต่แม้แผนการดังกล่าวจะประสบความสำเร็จในด้านการจัดสวัสดิการให้กับแรงงาน หากแต่มีปัญหาในด้านการบริหารจัดการ เนื่องจากแผนงานดังกล่าวได้ถูกวางแผนให้พึ่งพาตนเองด้านงบประมาณ โดยมีการสนับสนุนจากรัฐผู้ประกอบการ และแรงงานผู้ประกันตนเอง หากแต่ในความเป็นจริงแล้วก็ไม่สามารถจัดเก็บรายได้ให้ทันกับรายจ่ายที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว (Than, 2007, pp. 83-85)

ในทางการเมืองแรงงานเหล่านี้ยังถูกมองว่าเป็นมวลชนกลุ่มสำคัญที่กลุ่มการเมืองต้องการระดมเข้ามาเป็นแนวร่วมของตน ในช่วงรัฐบาลสภา แรงงานจึงค่อนข้างมีเสรีภาพในการชุมนุมและการรวมตัว พรรคการเมืองหลักต่างจัดตั้งมวลชนของตนโดนอิงอยู่กับชนชั้นทางสังคมเพื่อจะมีมวลชนสนับสนุนและรองรับที่ชัดเจนพรรคการเมืองจึงต้องให้ความสำคัญกับการผลักดันนโยบายคุ้มครองกลุ่มมวลชนเหล่านี้ซึ่งก็คือกลุ่มแรงงานโดยปริยาย ดังนั้น คนงานในช่วงนี้จึงมักจะสังกัดสหภาพแรงงานซึ่งสนับสนุนโดยพรรครัฐบาล หรือพรรคที่ให้ผลประโยชน์สูง โดยส่วนใหญ่แรงงานเหล่านี้สามารถเข้าถึงพรรคการเมืองที่อุปถัมภ์หรือสหภาพแรงงานเมื่อต้องการเรียกร้องสิทธิหรือมีปัญหาในการทำงาน การเข้ามาร้องทุกข์หรือร้องเรียนดังกล่าวไม่ได้มีเฉพาะแรงงาน หากแต่มีทั้งผู้ประกอบการและหน่วยงานของรัฐด้วย คนงานในช่วงดังกล่าวใช้ทั้งวิธีร้องทุกข์ต่อสหภาพ โดยเฉพาะคนงานที่สังกัดพรรครัฐบาลจะมีโอกาสทางการเมืองสูงกว่าในการเรียกร้อง และเนื่องจากแรงงานที่สังกัดพรรคฝ่ายค้านมีโอกาสน้อยกว่า จึงต้องแสวงหาช่องทางอื่น อย่างเช่น การร้องทุกข์ต่อองค์กรระหว่างประเทศ และวิธีต้องห้ามอื่น ๆ เช่น การนัดประท้วงหยุดงาน และการประท้วง เป็นต้น (Lwin, 2013, p. 100)

ผลสะท้อนทางการเมืองและการจรรโลงประชาธิปไตย

การที่แรงงานขับเคลื่อนผลประโยชน์ของตนผ่านโครงสร้างปกติของรัฐ โดยรวมศูนย์การขับเคลื่อนอยู่ที่ชนชั้นนำทางการเมืองซึ่งเป็นตัวแทนในพรรคการเมือง ในแง่หนึ่งทำให้ขบวนการแรงงานสามารถเข้าถึงกระบวนการนโยบายได้โดยตรง แต่ในอีกแง่หนึ่งการแตกแยกภายในพรรคการเมืองกลับนำไปสู่ความอ่อนแอของสหภาพแรงงาน การแยกพรรคการเมืองนำไปสู่การตั้งสหภาพแรงงานใหม่เพื่อแข่งขันกับสหภาพเดิม ซึ่งทำให้สหภาพแรงงานหลักของประเทศที่มีอยู่เพียงสหภาพเดียวในช่วงหลังได้รับเอกราช ต้องแตกออกกลายเป็น 3 สหภาพ ก่อนการยึดอำนาจของกองทัพในปี 1962 Trade Union Congress of Burma (TUCB) ขับเคลื่อนโดยปีกสังคมนิยมในแนวร่วม AFPFL เป็นสหภาพแรงงานหลักเพียงสหภาพเดียวหลังเอกราช หากแต่ความแตกแยกของกลุ่มการเมืองจนนำไปสู่การแยกตัวและตั้งพรรคการเมืองใหม่ในปี 1950 นำไปสู่การตั้งสหภาพแรงงานใหม่อีกเช่นกัน คือ Burma Trade Union Congress (BTUC) และความแตกแยกทางการเมืองในปี 1958 ก็นำไปสู่สหภาพใหม่อีกครั้ง ในชื่อ United Labour Organization (ULO) การแยกตัวของสหภาพแรงงานในแต่ละครั้งตามมาด้วยการดึงตัวสมาชิกจากสหภาพเดิม ความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพจึงเต็มไปด้วยความขัดแย้งและการแข่งขัน

ตารางที่ 4

ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสหภาพแรงงานในช่วงปี 1948-1962

ชื่อสหภาพ	ปีที่ก่อตั้ง	แกนนำ	ความเชื่อมโยงกับพรรคการเมือง	หมายเหตุ
All Burma Trade Union Congress (ABTUC)	1945	Thakhin Than Htun	Burma Communist Party	ก่อตั้งเพื่อเป็นฐานในการระดมมวลชนของพรรคฯ และล่มสลายเมื่อปีการเมืองฝ่ายคอมมิวนิสต์หมดอำนาจในปี 1948
Trade Union Congress of Burma (TUCB)	1945	Thakhin Lwin Kyway	(AFPFL) ภายใต้อีกสังคมนิยม (Burma Socialist party)	ก่อตั้งเพื่อเป็นฐานในการระดมมวลชนของพรรคฯ สมาชิกแรกเริ่มส่วนใหญ่เดิมสังกัด ABTUC ที่ลอบทบาทหลง มีการประมาณการว่าในปี 1957 มีสหภาพในสังกัดราว 770 สหภาพ และมีสมาชิกราว 97,854 คน

ชื่อสหภาพ	ปีที่ก่อตั้ง	แกนนำ	ความเชื่อมโยงกับพรรคการเมือง	หมายเหตุ
Burma Trade Union Congress (BTUC)	1950	Thakhin Lwin Thakhin Hla Kyway	Burma Workers and Peasants Party	ก่อตั้งโดยผู้นำสหภาพที่แยกตัวออกมาจาก AFPFL ในปี 1950 อันเป็นผลมาจากการแตกแยกภายในระหว่าง U NU กับแกนนำ TUCB พร้อมกันนั้นก็ตั้งพรรคการเมืองใหม่ด้วยในชื่อ Burma Workers and Peasants Party และกลายเป็นพรรคฝ่ายค้านสำคัญนับแต่นั้นเป็นต้นมา แต่ก็มีฐานมวลชนที่อ่อนแอจนไม่สามารถส่งผลต่อการเมืองได้มากนัก โดยในปี 1954 มีสมาชิกราว 3,500 เท่านั้น
United Labour Organization (ULO)	1958	U Nu	Union Party	การก่อตั้งเป็นผลมาจากการแตกแยกระหว่าง U Nu กับปีกสังคมนิยมใน AFPFL เมื่อ U NU แยกตัวออกมาตั้งพรรคการเมือง ก็ได้ตั้งสหภาพแรงงานด้วยและสามารถดึงสมาชิกมาจาก TUCB ราว 70,000 คน

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าสายสัมพันธ์ระหว่างสหภาพแรงงานกับพรรคการเมืองได้กลายเป็นตัวแปรที่สำคัญหนึ่งของความเข้มแข็งของขบวนการแรงงานของประเทศ สหภาพแรงงานอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของพรรค การแข่งขันของพรรคการเมืองและความแตกแยกจึงกลายเป็นการแข่งขันและความแตกแยกของสหภาพด้วยเช่นกัน ซึ่งกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ขบวนการแรงงานพม่าอ่อนแอลง Than (2007) จึงมองว่าการขับเคลื่อนของสหภาพแรงงานในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ แตกต่างจากสหภาพตามแนวคิดตะวันตก หากแต่เป็นสหภาพที่ขับเคลื่อนโดยแนวคิดชาตินิยม “สหภาพถูกทำให้เป็นการเมืองและขับเคลื่อนโดยพรรคการเมืองเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของพรรคมากกว่า

ผลประโยชน์ของแรงงาน สหภาพแรงงานในช่วงนี้จึงเป็นเสมือนเครื่องมือของนักการเมืองสู่อำนาจทางการเมืองผ่านการชักใยมวลชนแรงงานที่ขาดความใส่ใจ สหภาพแรงงานในช่วงนี้จึงแตกแยกอ่อนแอ และกลายเป็นชายขอบในทางอำนาจ” (Than, 2007, pp. 85-86)

หากมองย้อนกลับไปจะเห็นว่าการเข้ามามีบทบาทในขบวนการแรงงานของ Dobama Asiayone (สมาคมเราชาวพม่า) ตั้งแต่ช่วงปลายอาณานิคม ทำให้ขบวนการแรงงานเริ่มถูกจัดการและชักใยโดยเหล่า Thakin ทั้งหมด ในช่วงตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองจนถึงการได้รับเอกราชในปี 1948 เป็นช่วงที่อำนาจจักรวรรดินิยมอ่อนกำลังลง ทำให้กลุ่มการเมืองต่าง ๆ ในพม่าขยายตัวและเคลื่อนไหวอย่างเข้มข้น โดยแต่ละกลุ่มนั้นมีทั้งลักษณะของการร่วมมือและการแข่งขันกันไปพร้อม ๆ กัน โดยการร่วมมือระหว่างกันนั้นอยู่ภายใต้บริบทของการต่อต้านจักรวรรดิอังกฤษ ต่อต้านการปกครองของญี่ปุ่น และการเรียกร้องเอกราช Dobama Asiayone จึงพัฒนากลายเป็น AFPFL ในช่วงการต่อต้านการครอบงำของญี่ปุ่นและกลายเป็นพรรคการเมืองที่ก่อตั้งรัฐบาลหลังพม่าได้รับเอกราช

อย่างไรก็ดี ภายใต้ร่มธงดังกล่าวก็ได้เกิดกลุ่มต่าง ๆ เข้าแข่งขันเพื่อช่วงชิงการนำภายในอย่างเข้มข้น ในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งการแสวงหาการสนับสนุนของรัฐบาลอังกฤษ และที่สำคัญคือการแสวงหาการสนับสนุนจากมวลชน ซึ่งมวลชนหลักที่ถูกขับเคลื่อนก็คือกลุ่มแรงงาน พัฒนาการของขบวนการแรงงานในเชิงสถาบันจึงเกิดขึ้นควบคู่และเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาสถาบันทางการเมืองของประเทศ ความแตกแยกและความอ่อนแอของสถาบันทางการเมืองจึงส่งผลอย่างเลี่ยงไม่ได้ต่อความอ่อนแอของขบวนการแรงงานด้วยโดยเฉพาะในช่วงเอกราชที่สหภาพแต่ละแห่งก็ต่างยึดถืออุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกันตามพรคแม่ของตนและเคลื่อนไหวตามจังหวะที่ถูกกำหนดให้เดิน (Lwin, 2013, p. 96)

ดังนั้น ขบวนการแรงงานพม่าแม้จะมีพื้นที่ที่เปิดกว้างขึ้นในทางการเมือง ซึ่งส่วนหนึ่งแสดงให้เห็นถึงลักษณะพุนิยมทางการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่โดดเด่น ในการฝึกและสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะผ่านสถาบันพรรคการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับขบวนการแรงงานในช่วงนี้จึงมีลักษณะเป็นประชานิยมแรงงาน (Labor Populism) ซึ่งเกิดในกรณีประเทศเปรู (1939-48) และอาร์เจนตินา (1943-55) ด้วยเช่นกัน มีลักษณะของการพึ่งพิงฐานเสียงในกลุ่มแรงงานและมีความพยายามในการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างพรรคการเมืองหรือการเคลื่อนไหว

กับสภาพแรงงาน หากแต่ในกรณีพม่าความเชื่อมโยงในลักษณะดังกล่าวกลับไม่ส่งผลต่อความเข้มแข็งและความสำเร็จของขบวนการแรงงานมากนัก แต่กลับเป็นเหตุให้ความเข้มแข็งหรืออ่อนแอของขบวนการแรงงานต้องผูกติดอยู่กับชะตากรรมของพรรคการเมืองไปโดยปริยาย ในแง่นี้แสดงให้เห็นว่าโครงสร้างการเมืองภายหลังได้รับเอกราชแม้จะเป็นประชาธิปไตยแต่ยังมีการรวมศูนย์ที่พรรคการเมืองอย่างเข้มข้น กลุ่มผลประโยชน์หรือแม้กระทั่งขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมยังจำเป็นต้องพึ่งพาพรรคการเมืองในการเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการนโยบายซึ่งเอื้อต่อการถูกรวบงำโดยนักการเมืองในท้ายที่สุด

3.3 การรวมเข้าด้วยกันกับรัฐ (State incorporation) ของขบวนการแรงงานภายใต้ระบอบพรรคเดียว (1962-1988)

บริบททางเศรษฐกิจและการเมือง

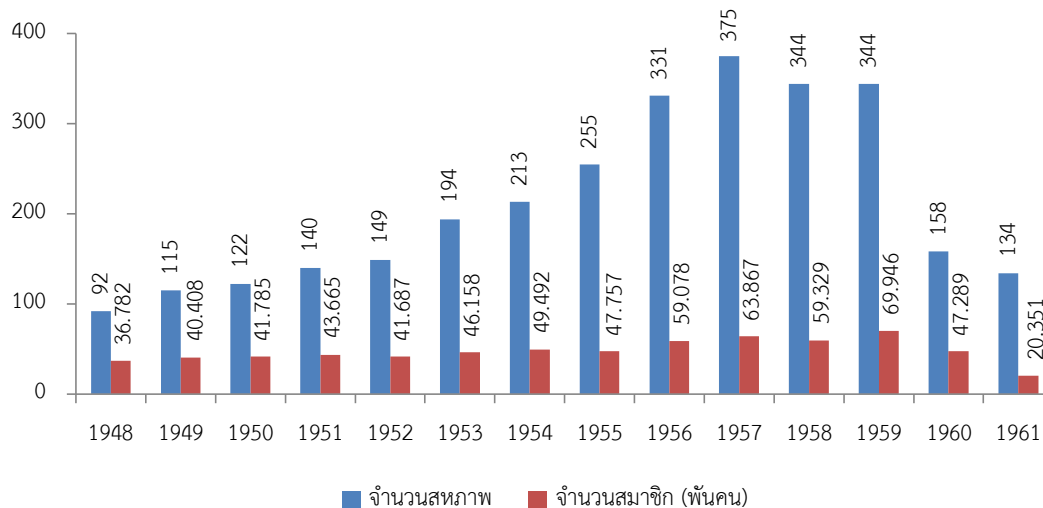
หลังพม่าได้รับเอกราชในปี 1948 การเมืองของพม่าเต็มไปด้วยความวุ่นวายไร้เสถียรภาพ อันเป็นผลมาจากสงครามกลางเมืองกับกลุ่มชาติพันธุ์และพรรคคอมมิวนิสต์ รวมถึงความวุ่นวายในระบบรัฐสภานำไปสู่การยุบสภาและเลือกตั้งหลายครั้ง ความขัดแย้งและความไร้เสถียรภาพทางการเมืองดังกล่าวเป็นการเปิดช่องทางให้กองทัพเข้ายึดอำนาจในวันที่ 2 มีนาคม 1962 และได้ตั้งสภาปฏิวัติ นำโดยนายพลเนวิน ซึ่งในช่วงแรกของการยึดอำนาจนั้นไม่มีใครมองว่าเป็นเหตุการณ์สำคัญพิเศษที่จะมีผลใด ๆ ตามมา สภาปฏิวัติเป็นเพียงรัฐบาลรักษาการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยเหมือนที่เคยเกิดขึ้นในปี 1958 เท่านั้น แต่เมื่อเวลาผ่านไปพบว่า คณะของนายพลเนวินไม่เพียงแต่เข้ามามีอำนาจในการควบคุมสภาเท่านั้น กิจกรรมทางเศรษฐกิจหลัก ๆ ยังถูกยึดเป็นของรัฐ สภาปฏิวัติยังประกาศให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านทั้งหมดเป็นองค์กรผิดกฎหมาย รัฐยังเข้าไปควบคุมการจัดการศึกษาและวัฒนธรรม และยังจัดตั้งพรรคการเมืองรวมศูนย์พร้อมจัดตั้งมวลชนฝ่ายสนับสนุนที่มีสายสัมพันธ์โดยตรงกับรัฐและสลายองค์กรที่เป็นปฏิปักษ์หรือเป็นคู่แข่งกับรัฐ (โรเบิร์ต เอช เทย์เลอร์, 2550, น. 411-413)

องค์กรที่เป็นแกนกลางในการขับเคลื่อนซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นมาในวันที่ 4 พฤษภาคม 1962 คือ Burmese Socialist Program Party (BSPP) โดยมีบทบาทในฐานะช่องทาง ในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเพียงช่องทางเดียวเท่านั้น โดยช่องทางอื่น ๆ โดยเฉพาะพรรคการเมืองที่มีอยู่ก่อนหน้านี้ทั้งหมดถูกยกเลิกโดยกฎหมายที่ออกมาในปี 1964 (Law to Protect National Solidarity) อีกทั้งพรรคยังได้ประกาศอุดมการณ์ทางการเมืองซึ่งทุกภาคส่วนต้องยึดถือที่เรียกว่า The Burmese Way to Socialism หลังจากทำรัฐประหารในปี 1962 โดยนายพลเนวินได้กล่าวสุนทรพจน์ว่าจะนำพาสู่เส้นทางสังคมนิยม และ BSPP ก็เป็นเสมือนกลไกหัวหอกในการมุ่งสู่ทิศทางดังกล่าว โดยพรรคจะเปรียบเสมือนแกนกลางของการปฏิวัติและที่สำคัญแกนกลางนี้อยู่ในกองทัพ กล่าวคือก่อรูปพรรคโดยเจ้าหน้าที่ทหารและผู้มากประสบการณ์ทั้งหลายในกองทัพ

แม้พรรคจะประกาศยึดถืออุดมการณ์สังคมนิยม หากแต่สังคมนิยมในแบบพม่านั้นกลับหมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมซึ่งมีฐานคิดมาจากพุทธศาสนา ไม่มีการต่อสู้ทางชนชั้นในฐานะแรงขับเคลื่อนของพัฒนาการประวัติศาสตร์หากแต่เป้าหมายสุดท้ายยังคงเน้นย้ำถึงการสร้างสังคมที่ปราศจากการขูดรีด แต่พรรคก็ไม่ได้อธิบายให้เห็นว่าจะใช้วิธีการอย่างไรในการไปสู่เป้าหมายนั้น หากแต่เน้นย้ำเพียงว่าสังคมที่ปราศจากการขูดรีดจะเกิดขึ้นได้ก็โดยการนำของพรรคเท่านั้น พรรคเป็นผู้นำของประชาชน โดยเฉพาะที่เน้นย้ำคือ กรรมกร ชาวนา ช่างเทคนิค และปัญญาชน และกองทัพเป็นผู้นำของพรรค S. L. Maung (1989) เห็นว่า สิ่งที่นายพลเนวินและพรรคไม่ได้พยายามก่อตั้งเผด็จการชนชั้นแรงงานขึ้นตามที่เคยเกิดในตะวันตก แต่เป็นรูปแบบที่ถูกดัดแปลงคือกองทัพกลายเป็นผู้เผด็จการไม่ใช่กรรมกร (S. L. Maung, 1989, pp. 53-54) อุดมการณ์สังคมนิยมดังกล่าวจึงเป็นการดัดแปลงเพื่อนำมาใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองมากกว่าการสร้างให้เป็นเป้าหมายของรัฐ จึงไม่แปลกที่จะมีความคลุมเครือทั้งในแง่ที่มา วิถีปฏิบัติและเป้าหมายในทางรูปธรรม หากแต่เป็นการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับพื้นฐานวัฒนธรรมและสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นมากกว่า ซึ่ง Aung-Thwin และ Aung-Thwin (2013) อธิบายว่า The Burmese Way to Socialism เป็นแนวคิดที่ “ได้แรงบันดาลใจจากมาร์กซิส และสานต่อดำเนินการโดยเลนินนิสต์ โดยมีเป้าหมายตามแนวทางของพุทธศาสนา” (Aung-Thwin & Aung-Thwin, 2013, p. 251)

การเข้ามามีบทบาททางการเมืองของกองทัพ หรืออาจเรียกได้ว่าการเปลี่ยนระบอบทางการเมืองนี้ สร้างความเปลี่ยนแปลงให้กับขบวนการแรงงานพม่าอย่างมาก ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

เริ่มเห็นเค้าลางตั้งแต่ช่วงที่กองทัพเข้ามามีบทบาททางการเมืองในฐานะรัฐบาลรักษาการ (1958 - 1960) โดยความพยายามของนายพลเนวินในช่วงเวลาดังกล่าวคือการแยกพรรคการเมืองออกจากสหภาพแรงงาน โดยมองว่าความเชื่อมโยงระหว่างพรรคกับมวลชนแรงงานเป็นที่มาสำคัญของความวุ่นวายและความไม่สงบที่กำลังเกิดขึ้นภายในประเทศ (Lwin, 2013, pp. 117-119) และภายหลังจากที่กองทัพทำรัฐประหารและเข้าบริหารประเทศในปี 1962 ขบวนการแรงงานในพม่าก็เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันจากเดิมที่ขบวนการแรงงานสามารถขับเคลื่อนผ่านการรวมตัวและจัดตั้งสหภาพแรงงานอิสระกลายมาเป็นสหภาพแรงงานที่จัดตั้งโดยรัฐ อาจกล่าวได้ว่า ลักษณะสำคัญของขบวนการแรงงานภายใต้ระบอบพรรคเดียนนั้น รัฐได้กลายเป็นผู้นำการจัดตั้งมวลชนบนฐานของชนชั้น ไม่เพียงเฉพาะมวลชนกลุ่มแรงงานเท่านั้นแต่ยังรวมถึงมวลชนชาวนา องค์กรยูวชน องค์กรทหารผ่านศึก และกลุ่มนักเขียนและศิลปินด้วย



ภาพที่ 6 จำนวนสหภาพแรงงานและสมาชิกภาพนับแต่พม่าได้รับเอกราช

จนถึงการยึดอำนาจของกองทัพ 1948-1961

การดึงมวลชนจากฐานของพรรคการเมืองเดิมเป็นกระบวนการเดียวกันกับการสลายการนำของพรรคการเมืองเดิมที่แบ่งแยกเป็นขั้วต่าง ๆ โดยสภาปฏิวัติพยายามโอนย้ายการสนับสนุนของเหล่าแรงงานให้เข้ามาอยู่ภายใต้การนำของสภาปฏิวัติ กระบวนการดังกล่าวที่สำคัญคือการจัดการสัมมนาแห่งชาติของเหล่าแรงงานโดยหลังการยึดอำนาจในปี 1962 เพียงเดือนเศษ ก็เกิดการประชุมแห่งชาติครั้งแรกโดยการจัดการของสภาปฏิวัติ เพื่อเป็นการเฉลิมฉลองในวันแรงงานร่วมกันในเดือน

พฤษภาคม 1962 ซึ่งนอกจากการเฉลิมฉลองแล้วยังเป็นการรับฟังปัญหาเกี่ยวกับการทำงานต่าง ๆ ด้วย การสัมมนาแห่งชาติดังกล่าวจึงเป็นเสมือนช่องทางใหม่ของเหล่าแรงงานในการสะท้อนปัญหาและความต้องการหลังการยึดอำนาจ ในขณะที่เดียวกันช่องทางเดิมทั้งการต่อรองผ่านพรรคการเมืองและการนัดประท้วงหยุดงานก็หมดไป สหภาพต่าง ๆ ถูกสลายโดยปริยาย โดยมีกิจกรรมที่จัดโดยรัฐเข้ามาเป็นกลไกแทนที่สหภาพเดิม การสัมมนาของแรงงานนี้จัดเป็นประจำทุกปีในช่วง 1963 – 1967

การเข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนขบวนการแรงงานของสภาปฏิวัติ ยังถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการต่อต้านทุนนิยม และยังเป็นการแสวงหาฐานสนับสนุนทางการเมืองจากมวลชนด้วย Lwin (2013) ยังเสนอว่า นโยบายเศรษฐกิจของรัฐที่เรียกว่าสังคมนิยมวิถีพม่า (Burmese way to socialism) นั้น แท้จริงแล้วส่วนหนึ่งเกิดขึ้นเพื่อเป็นการเอาใจแรงงาน เนื่องจากนโยบายดังกล่าวถูกโยงเข้ากับการประกาศเป้าหมายในการยกระดับสถานะทางเศรษฐกิจสังคมของแรงงานและให้การปกป้องคุ้มครองแรงงาน ในทางกลับกัน การที่สภาปฏิวัติประกาศเป้าหมายดังกล่าวยังเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับการ Nationalization ธุรกิจต่าง ๆ โดยเฉพาะการลงทุนของคนต่างชาติด้วย (Lwin, 2013, pp. 196-197) นอกจากนี้ การที่รัฐหันมาเล่นบทบาทในการขับเคลื่อนขบวนการแรงงานโดยตรงนี้ แท้จริงแล้วเป็นเพราะต้องการเข้าควบคุมกิจกรรมทางการเมืองของมวลชนกลุ่มแรงงาน และสร้างคะแนนนิยมของกองทัพในหมู่แรงงาน (Lwin, 2013, p. 213) ซึ่งเป็นไปในทางเดียวกับ โรเบิร์ต เอช เทย์เลอร์ (2550) ที่มองว่ากลไกเบื้องหลังการจัดการล้นมาจากสภาปฏิวัติเพื่อให้องค์กรแรงงานสนองเจตนารมณ์ในการเป็นตัวกลางถ่ายทอดนโยบายของรัฐ และเพื่อเป็นกลไกให้รัฐได้ควบคุมแรงงานโดยรวมให้มีการเพิ่มผลิตภาพและสามารถวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ (โรเบิร์ต เอช เทย์เลอร์, 2550, น. 446-447)

ในความเป็นจริงแล้วนโยบายดังกล่าวอาจไม่ได้ส่งผลให้คุณภาพชีวิตแรงงานดีขึ้น เนื่องจากภายใต้สังคมนิยมวิถีพม่า นักธุรกิจโดยเฉพาะชาวต่างชาติที่เป็นเจ้าของกิจการไม่สามารถดำเนินธุรกิจของตนต่อไปได้ จนต้องปลดคนงานออกจำนวนมาก หรือกิจการบางประเภทไม่สามารถจัดหาวัตถุดิบมาใช้ในกระบวนการผลิตทำให้ได้รับผลกระทบ ห่วงโซ่อุปทานของเศรษฐกิจภายในประเทศจึงเสียหายเป็นลูกโซ่ การปิดกิจการกลายเป็นเรื่องสามัญปกติ (Lwin, 2013, p. 208) และแน่นอนอัตราการว่างงานก็เพิ่มสูงขึ้นแบบก้าวกระโดด อีกทั้งหลังจากการยึดกิจการเป็นของรัฐ (nationalization) คนงานบางส่วนก็ได้กลายเป็นคนงานของรัฐไปโดยปริยายซึ่งทำให้เป้าหมายการขับเคลื่อนของ

ขบวนการค่อนข้างคลุมเครือ การเปลี่ยนแปลงอย่างกะทันหันของนโยบายเศรษฐกิจและการเมืองภายในประเทศนี้จึงส่งผลอย่างลึกซึ้งต่อขบวนการแรงงาน การปิดตัวของกิจการต่าง ๆ ทำให้เกิดการว่างงานเพิ่มสูงขึ้น จำนวนของแรงงานที่ได้รับผลกระทบพุ่งสูง ความขัดแย้งในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด รัฐตัดสินใจขัดแย้งโดยอิงอยู่กับผลประโยชน์ของแรงงานทำให้กิจการที่ยังเหลือรอดยังคงดำเนินการด้วยความยากลำบาก

ด้วยสภาพเศรษฐกิจโดยรวมที่ตกต่ำลงภายใต้เศรษฐกิจแบบสังคมนิยมที่โดดเดี่ยวตนเองออกจากเศรษฐกิจการเมืองโลก ทำให้กลไกการคุ้มครองแรงงานไม่สามารถรองรับกับปัญหาด้านอื่น ๆ ได้ ทั้งภาวะเงินเฟ้อรุนแรง รวมถึงการขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภค ปัญหาปากท้องจึงกลายเป็นมูลเหตุพื้นฐานสำคัญ และเป็นข้อเท็จจริงที่ว่าความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นปัญหาสำคัญพื้นฐานของชีวิตในเมืองใหญ่ของพม่าโดยเฉพาะอย่างยิ่ง โดยเฉพาะปัญหาการจัดสรรข้าวให้กับประชาชนที่ไม่เพียงพอแม้จะเป็นปีที่มีผลผลิตดีก็ตาม ปัญหาการหดตัวของเศรษฐกิจซึ่งส่งผลต่อการจ้างงานและรายได้ของชาวพม่า นำไปสู่มาตรฐานการครองชีพที่ลดลงเรื่อย ๆ (Seekins, 2014, p. 124)

ลักษณะการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงาน

การขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานในช่วงรัฐบาลพรรคเดียนนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นการขับเคลื่อนผ่านช่องทางปกติ ผ่านโครงสร้างและกลไกเชิงสถาบันที่รัฐวางไว้ และแม้กลไกการคุ้มครองแรงงานจะมีการพัฒนาปรับปรุงให้ดีขึ้นกว่าเดิม หากแต่การเข้าถึงกลไกดังกล่าวนี้กลับจำกัดอยู่เฉพาะแรงงานในภาคเอกชนและสหกรณ์เท่านั้น ส่วนลูกจ้างของรัฐโดยเฉพาะอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจกลับมีแนวทางการคุ้มครองที่ต่างออกไป โดยแรงงานที่เป็นลูกจ้างของรัฐเหล่านี้จะมีสถานะเป็นสมาชิกภาพของ People's Workers' Council อยู่แล้วโดยนิตินัย ซึ่งหมายถึงหากมีกรณีพิพาทซึ่งก็คือการพิพาทกับนายจ้างซึ่งเป็นรัฐก็จะต้องผ่านกลไกการแก้ไขข้อพิพาทอีกรูปแบบหนึ่ง คือ จะใช้การเจรจาไกล่เกลี่ยผ่านสภาแรงงานกับหน่วยงานของรัฐและคู่สัญญาที่เกี่ยวข้อง เมื่อไม่มีการแก้ปัญหาในขั้นตอนนี้ข้อขัดแย้งจะได้รับการตัดสินใจโดยตรงจากสภาปฏิวัติ โดยกระบวนการนี้พบว่าข้อพิพาทส่วนใหญ่ไม่สามารถยุติและสร้างความพอใจให้กับแรงงานได้ ในกรณีเหล่านี้พนักงานของรัฐจำนวนมากพยายามที่จะแก้ไขปัญหาโดยการเข้าใกล้เจ้าหน้าที่ระดับสูงในองค์กรหรือในพรรค สภาแรงงานไม่สามารถแก้ไขข้อข้องใจจำนวนมากของคณงานของรัฐมีกรณีที่ประสบความสำเร็จเพียงไม่กี่

ราย แรงงานของรัฐหลายคนพบว่าสภาพแรงงานไม่สามารถมีอิทธิพลต่อผู้บริหาร / ผู้จัดการในองค์กรของรัฐได้ ทำให้สภาพแรงงานไม่สามารถแก้ไขข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างผู้บริหาร / ผู้จัดการและคนงาน (Lwin, 2013, p.298)

ภายใต้ระบอบดังกล่าวนี้แรงงานในพม่าจึงถูกแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกคือแรงงานในภาคเอกชนและสหกรณ์ซึ่งมีกลไกการคุ้มครองแรงงานที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ รัฐแสดงท่าทีชัดเจนในการสนับสนุนแรงงานในภาคเอกชนเพื่อท้าทายนายจ้างของตน แรงงานในภาคเอกชนและสหกรณ์นี้สามารถที่จะเลือกได้ว่าจะจะเป็นสมาชิกสภาแรงงาน (People's Workers' Council) หรือไม่ ซึ่งจะส่งผลต่อการเข้าสู่กลไกการแก้ไขข้อพิพาทที่แตกต่างกัน ในขณะที่เดียวกันแรงงานในภาครัฐซึ่งถือเป็นแรงงานกลุ่มที่มีขนาดใหญ่กว่านั้น จะมีสถานะเป็นสมาชิกของสภาแรงงานโดยปริยาย และจะต้องเข้าสู่กระบวนการแก้ไขข้อพิพาทผ่านทางช่องทางสภาแรงงานเท่านั้น ซึ่งมักไม่ประสบความสำเร็จเพราะตัวแทนเจรจาหรือรัฐกับนายจ้างได้กลายเป็นหน่วยเดียวกันไปแล้ว ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ขบวนการแรงงานภายใต้ระบอบอำนาจนิยมกลุ่มแรงงานได้ถูกแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือกลุ่มคนงานเอกชนและสหกรณ์ซึ่งได้รับการดูแลจากรัฐเพื่อเผชิญหน้ากับนายจ้างดีกว่ากลุ่มที่สอง ซึ่งคือกลุ่มแรงงานและพนักงานภาครัฐ

ด้วยปัญหาดังกล่าวจึงนำไปสู่การนัดหยุดงานครั้งใหญ่ของคนงานในช่วงปี 1974 โดยมีสาเหตุมาจากความขาดแคลนข้าวและสิ่งจำเป็นในชีวิตประจำวันอื่น ๆ รวมถึงปัญหาค่าแรงไม่เพียงพอต่อค่าครองชีพเนื่องมาจากอัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การประท้วงเริ่มขึ้นในวันที่ 13 พฤษภาคม เริ่มประท้วงในมณฑลพะเย่และขยายไปในเขตพื้นที่อุตสาหกรรมต่าง ๆ ทั่วประเทศ กลุ่มผู้ประท้วงได้มีข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลโดยตรงหลายประการ ที่สำคัญได้แก่ การเรียกร้องให้รัฐบาลเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำ การเรียกร้องให้ลดราคาสินค้าอุปโภคบริโภคจำเป็นในชีวิตประจำวัน การเรียกร้องเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานอิสระ การเรียกร้องสวัสดิการอื่นนอกเหนือจากค่าแรงรายวัน การเพิ่มตำแหน่งงานประจำ การรื้อฟื้นสิทธิแรงงาน การยกเลิกสภาแรงงานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ BSPP⁵ และการยกเลิกระบอบสังคมนิยม โดยกระแสการประท้วงเริ่มต้นจากกลุ่มแรงงานในโรงงานรางรถไฟ และขยายตัวโดยมีกลุ่มแรงงานทั่วประเทศเข้าร่วม หลังจากนั้นขบวนการนักเรียนนักศึกษาและกลุ่ม

⁵ BSPP ย่อมาจาก Burma Socialist Programme Party ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ปกครองประเทศในระบอบพรรคเดียว ในช่วงปี 1974-1988 ภายใต้การนำของนายพลเนวิน

พระสงฆ์ ก็ได้เข้าร่วมการประท้วงในครั้งนี้นักกลายเป็นเครือข่ายพันธมิตรที่เข้มแข็ง และในท้ายที่สุดก็ขยายวงสู่พนักงานในหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ทั้งหมด

การประท้วงในครั้งนั้นมีผู้เข้าร่วมจากอย่างกว้างและมณฑลเลย จำนวนราว 5 แสนคน และถือได้ว่าเป็นการประท้วงใหญ่เป็นครั้งแรกของพม่า ที่มีการเรียกร้องให้รัฐบาลให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของประชาชน (Seekins, 2005, p. 259) การประท้วงในครั้งนี้นักกระจุกตัวอยู่ในอย่างกว้างและมณฑลเลย โดยเฉพาะแถบโรงงาน บนท้องถนน รวมถึงหน่วยงานรัฐ โดยยุทธวิธีที่ผู้ประท้วงใช้ก็คือการนัดหยุดงานทั้งในโรงงานและในหน่วยงานภาครัฐ ยึดโรงงาน จับกุมผู้มีอำนาจของโรงงานเป็นตัวประกัน และมีการจับเจ้าหน้าที่รัฐเป็นตัวประกันด้วย อย่างไรก็ตาม การเรียกร้องครั้งนี้แม้จะขยายวงกว้างรวมถึงมีการใช้ความรุนแรงหากแต่รัฐก็ปฏิเสธข้อเรียกร้องทุกข้อ และไม่ลังเลที่จะเข้าควบคุมสถานการณ์ โดยประกาศกฎอัยการศึกและเข้าสลายการชุมนุมประท้วงอย่างรุนแรง มีการยิงปืนเข้าไปในโรงงานและบนท้องถนนที่มีผู้ประท้วงชุมนุมกันอยู่ มีผู้ประท้วงเสียชีวิตจำนวน 22 คน และบาดเจ็บจำนวนมาก มีการจับกุมผู้ประท้วงและรับโทษจำคุกเป็นเวลานาน มีการไล่ผู้ประท้วงออกจากงาน สั่งย้ายไปอยู่เมืองอื่น และการบีบบังคับให้เกษียณก่อนกำหนด รวมถึงมีการสั่งปิดมหาวิทยาลัยด้วย จนท้ายที่สุดรัฐสามารถเข้าควบคุมสถานการณ์ให้กลับเป็นปกติได้

หลังจากการประท้วงใหญ่จบลง รัฐหันกลับมาเพิ่มการควบคุมมวลชนกลุ่มแรงงานให้เข้มงวดมากขึ้นกว่าเดิม ทำการลดระดับสภาแรงงาน (People's Workers' Council) ให้กลายเป็นสมาคมและเปลี่ยนชื่อใหม่เป็น “สมาคมแรงงาน” (Workers' Association) มีการเปลี่ยนแปลงธรรมนูญบทบัญญัติบางบทเพื่อลดความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของคนงานของรัฐและใส่กลไกการควบคุมเพิ่มเติม การตัดสินใจดังกล่าวเป็นไปอย่างรัดกุม โดยมีการจัดประชุมฉุกเฉินของ BSPP เพื่อจัดทำแนวทางในการปรับแก้ธรรมนูญสภาแรงงาน ร่างธรรมนูญได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการในเดือนพฤศจิกายนปี 1976 ในที่ประชุมพิเศษของสภาแรงงานแห่งชาติกลาง จากนั้นธรรมนูญฉบับใหม่ได้รับการสนับสนุนจากที่ประชุมสมัชชาแห่งชาติเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 1975 นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยบางประการแล้ว บทบัญญัติที่แสดงให้เห็นความพยายามในการควบคุมอย่างใกล้ชิดมากขึ้นคือบทบัญญัติว่าด้วยการเลือกผู้แทนของสภาแรงงาน จากเดิมที่ธรรมนูญบับเก่าระบุว่าหนึ่งในสามของผู้แทนจะถูกรับหมายโดยตรงจาก RC และเหลืออีกสองในสามของผู้แทนจะได้รับการเลือกตั้งโดยสมาชิกแรงงาน แต่การเปลี่ยนแปลงในฉบับใหม่คือสมาชิกแรงงานจะเลือกผู้แทนจาก

รายชื่อที่เสนอโดย BSPP ในทุกระดับเท่านั้น (Lwin, 2013, pp. 225-226) กล่าวได้ว่ากลไกเชิงสถาบันตามช่องทางปกติที่รัฐจัดเตรียมไว้ไม่สามารถตอบสนองต่อความจำเป็นของกลุ่มแรงงานได้ แม้ว่าแรงงานจะพยายามเข้าสู่โครงสร้างการอุปถัมภ์ที่ซ่อนทับอยู่ในโครงสร้างที่เป็นทางการ แรงงานจึงต้องเปลี่ยนยุทธวิธีโดยหันมาใช้การประท้วงเพื่อเรียกร้องต่อรัฐในท้ายที่สุด

ท่าทีและปฏิสัมพันธ์โดยรัฐ

ตั้งแต่การยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเรือนในปี 1962 มวลชนกลุ่มแรงงานเป็นมวลชนกลุ่มที่สภาปฏิวัติให้ความสำคัญอย่างยิ่ง โดยพยายามเข้ามามีความสัมพันธ์โดยการจัดตั้งมวลชนแรงงานให้เป็นโครงสร้างหนึ่งของพรรค แม้ว่าโดยเริ่มแรกแล้วสภาปฏิวัติจะเริ่มจัดตั้งองค์กรเพื่อขับเคลื่อนมวลชนชวาก่อน แต่ในปีต่อมาสภาปฏิวัติก็ได้หันมาให้ความสำคัญกับมวลชนแรงงานในท้ายที่สุด โดยในปี 1963 สภาปฏิวัติได้ประกาศความคาดหวัง 7 ข้อ สำหรับมวลชนชนชั้นล่าง ในวันที่ 19 มีนาคม 1963 โดยมีเนื้อหาที่สำคัญได้แก่การปกป้องชีวิตของชวากและกรรมกร แก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างแรงงานกับนายจ้าง ปลุกฝังความสัมพันธ์แบบร่วมมือกันระหว่างชวากและกรรมกร ดูแลและควบคุมกฎระเบียบเกี่ยวกับกรรมกร เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานและหน้าที่รับผิดชอบของกรรมกรให้กับกรรมกรทุกภาคส่วนในพม่าเพื่อเป็นการให้ความรู้แก่กรรมกร พยายามเพิ่มพูนทักษะของกรรมกร แพร่กระจายข่าวสารเกี่ยวกับความต้องการของสภาปฏิวัติเกี่ยวกับการส่งเสริมให้นาระบบไตรภาคีมาใช้ปฏิบัติระหว่างกรรมกร รัฐ และนายจ้าง

หลังจากมีการถกเถียงเกี่ยวกับเป้าประสงค์ดังกล่าวสภาปฏิวัติจึงได้ประกาศข้อกิจการด้านแรงงานในวันที่ 30 เมษายน 1963 โดยประกาศดังกล่าวนี้มีการให้คำจำกัดความของคำว่ากรรมกร (worker) วัตถุประสงค์ของกรรมกร พลังของประเทศ เป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล เป้าหมายสุดท้ายของเหล่ากรรมกรและช่องทางการมีส่วนร่วม รวมถึงสภาพการจ้างงานในปัจจุบัน ตลอดจนการพัฒนาสมาคมแรงงานสภาปฏิวัติยังได้ประกาศเน้นย้ำเกี่ยวกับเป้าหมายสุดท้ายและบทบาทของกรรมกร ได้แก่ การมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้นในการผลักดันประเทศตามแนวทางสังคมนิยม การเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตภายใต้การนำของ BSPP ร่วมมือการชวากและสนับสนุนซึ่งกันและกัน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาทั้งในภาคเกษตรและอุตสาหกรรม กรรมกรต้องเปลี่ยนมุมมองจากตนเองที่เน้นการหารายได้ไปสู่การมีส่วนร่วมในการสร้างระบบสังคมนิยม และกรรมกรจะดำรงตนอยู่ในกรอบของ

กฎระเบียบของรัฐสังคมนิยม โดยมีมาตรการสำคัญที่ได้ประกาศไว้ในการดำเนินงานด้านกิจการแรงงาน ได้แก่ การวางขั้นตอนในการเปลี่ยนระบอบเศรษฐกิจสังคมนิยมเต็มรูป ความตั้งใจในการให้กรรมกรเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการซึ่งได้กลายเป็นของรัฐแล้วภายใต้การนำของสภาปฏิวัติ สภาปฏิวัติจะเข้าแทรกแซงทันทีเพื่อป้องกันหรือแก้ปัญหาซึ่งบ่อนเซาะความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและกรรมกรในขณะที่จำกัดผลกำไรของภาคเอกชน ปรับปรุงกฎหมายแรงงานเพื่อสนับสนุนสถานะทางสังคมและเศรษฐกิจของแรงงานตลอดจนรับประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน สภาปฏิวัติยังสนับสนุนการเพิ่มผลิตภาพแรงงาน ควบคุมระเบียบวินัยของแรงงานและประกันผลประโยชน์ทางอาชีพตามพื้นฐานการปันส่วน ปกป้องความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของกรรมกร และจะต่อสู้เพื่อที่จะพัฒนาความร่วมมือระหว่างกรรมกรและชวานาคั่วย (Lwin, 2013, pp. 209-211)

จะเห็นได้ว่าสภาปฏิวัติได้ให้ความสำคัญกับมวลชนโดยเฉพาะกรรมกรอย่างมาก ซึ่งหากพิจารณาจากความหลากหลายของสมาชิกที่เป็นทางการที่รัฐจัดตั้ง ซึ่งก็คือสมาชิกของพรรค BSPP จะพบว่าสมาชิกหลักซึ่งมีจำนวนมากที่สุดในช่วงราวสิบปีแรกหลังจากการยึดอำนาจ ได้แก่กลุ่มแรงงานนั่นเอง ซึ่งไม่ใช่เรื่องแปลกแต่อย่างใด เพราะมวลชนกลุ่มแรงงานมีความสำคัญมากในขณะนั้น ในฐานะเป็นกลุ่มที่สามารถสั่นคลอนเสถียรภาพทางการเมืองโดยการรวมตัวกันประท้วงในเขตเมืองต่าง ๆ และส่วนหนึ่งยังมีสายสัมพันธ์และเป็นฐานอำนาจของระบอบเดิม ดังนั้น แรงงานจึงเป็นกลุ่มที่ต้องควบคุมและแปรมาเป็นพลังให้กับสภาปฏิวัติให้ได้ ด้วยสถานะดังกล่าว ท่าทีของสภาปฏิวัติต่อกลุ่มแรงงานในช่วงเริ่มแรกของการยึดอำนาจจึงค่อนข้างคลุมเครือ ในทางหนึ่งก็เอื้อประโยชน์ผ่านการออกกฎหมายและให้ความสำคัญ ในอีกด้านก็แสดงให้เห็นถึงความหวาดระแวงกลุ่มแรงงาน สะท้อนในกลไกการขับเคลื่อนที่ไม่ยอมให้มีการจัดตั้งสหภาพในช่วงแรก โดยอ้างว่าการเตรียมการยังไม่พร้อม แต่แท้จริงแล้วเป็นเพราะว่าสภาปฏิวัติยังกลัวอิทธิพลของนักการเมืองเดิมที่มีอยู่ในสหภาพ จึงต้องรอเวลาเพื่อสลายอิทธิพลดังกล่าว ดังนั้นในช่วงแรกของการยึดอำนาจ ขบวนการแรงงานจึงมีการสัมมนาประจำปีเป็นกลไกเชิงสถาบันเพียงรูปแบบเดียวซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของสภาปฏิวัติ จนถึงปี 1967 ซึ่งอิทธิพลของกลุ่มการเมืองเดิมจางหายไปจึงให้มีการรวมกลุ่มของแรงงานได้ในรูปของสมาคม (association) กระนั้นก็ดี ขบวนการแรงงานก็ยังไม่มีความเป็นอิสระและอยู่ภายใต้การควบคุมของสภาปฏิวัติอย่างเข้มงวด

ตารางที่ 5

จำนวนแรงงานซึ่งเป็นสมาชิกพรรค BSCP ในช่วงปี 1966-1973 (โรเบิร์ต เอช เทย์เลอร์, 2550, น. 440-441)

	1966	1972	1973
ทหาร	54,048	107,896	-
กรรมกร	91,999	143,414	262,331
ชาวนา	15,383	51,760	117,224
ตำรวจ	2,975	4,953	-
อื่น ๆ	21,662	28,204	87,871
รวม	185,947	334,226	542,150

ในด้านการพัฒนากลไกเชิงสถาบัน ขบวนการแรงงานพม่าภายใต้รัฐบาลอำนาจนิยมมีลักษณะรวมศูนย์และเป็นโครงสร้างหนึ่งของพรรค BSCP โดยในช่วงแรกพรรคได้จัดให้มีการสัมมนาประจำปีในช่วง 1963 – 1967 หลังจากนั้นได้มีการจัดตั้ง People's Workers' Council เป็นองค์กรเดียวในการรวมตัวของแรงงาน โดยภายใต้สภาพดังกล่าวมีการจัดตั้งใน 3 ระดับคือ ระดับโรงงาน (unit level) คือการจัดตั้งกลุ่มของแรงงานในโรงงาน การจัดตั้งในระดับเมือง (township level) และการจัดตั้งในระดับส่วนกลาง (central level) การจัดตั้งและการขับเคลื่อนในลักษณะนี้จะเป็นช่องทางในการสะท้อนและรับรู้ปัญหาของแรงงานตั้งแต่ระดับล่าง และเข้ามารวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง และในปี 1974 ได้มีการยุบเลิก People's Workers' Council และเปลี่ยนเป็น Workers' Association โดยการจัดตั้งมีลักษณะเหมือนกัน หากแต่มีการปรับเปลี่ยนธรรมนูญของสมาคมใหม่ โดยเข้มงวดกับการคัดเลือกตัวแทนในคณะกรรมการของสมาคมมากขึ้น ซึ่งเป็นการปรับโครงสร้างครั้งสำคัญหลังจากการประท้วงใหญ่ในปี 1974

ตารางที่ 6

กลไกเชิงสถาบันในการขับเคลื่อนมวลชนแรงงานของสภาปฏิวัติ

ชื่อ	ปีที่ก่อตั้ง	ลักษณะและรายละเอียดการขับเคลื่อน
Workers' Seminars	1963-1967	เป็นการจัดสัมมนาประจำปีเพื่อเฉลิมฉลองวันแรงงานและเป็นเวทีในการสะท้อนปัญหาการทำงานของเหล่าแรงงาน
People's Workers' Council	1967	ในช่วงต้นปี 1974 มีสมาชิกมากกว่า 1.5 ล้านคน มีการจัดตั้งระดับโรงงานทั้งหมด 2,992 หน่วย และมีการจัดตั้งในระดับเมืองทั้งสิ้น 225 หน่วย
Workers' Association (Worker Asiyone)	1974	เปลี่ยนชื่อมาจาก the People's Workers' Council โดยมีการปรับโครงสร้างหลังการประท้วงใหญ่ของแรงงาน โดยเข้มงวดกับการคัดเลือกตัวแทนในคณะกรรมการของสมาคมมากขึ้น โดยในช่วงปลายปี 1987 มีจำนวนแรงงานเป็นสมาชิกทั้งสิ้น 2,037,122 คน และมีการจัดตั้งในระดับเมืองทั้งสิ้น 275 หน่วย

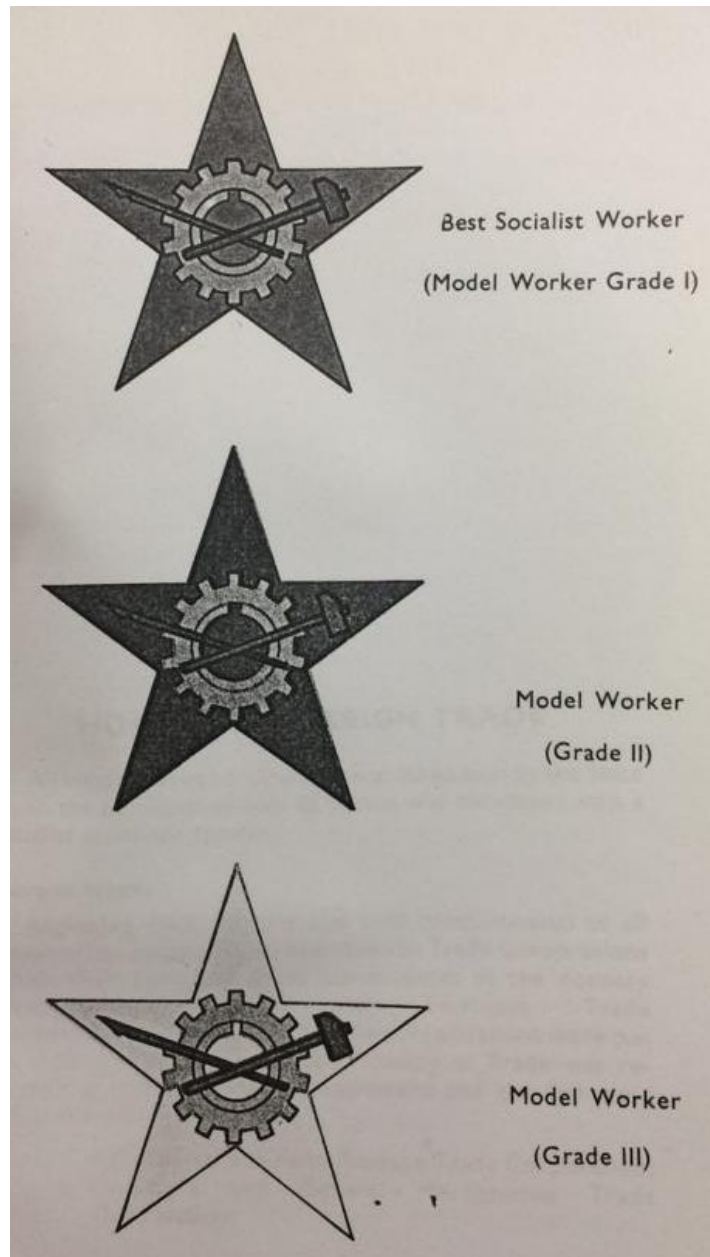
กลไกการทำงานของรัฐในการคุ้มครองด้านแรงงานมีการพัฒนาให้ดีขึ้นจากเดิม โดยในปี 1963 ได้มีการจัดตั้ง The Central Security and Administrative Committee เป็นคณะกรรมการสำรวจสภาพการจ้างงานเพื่อตรวจสอบและเก็บข้อมูลการทำงานในโรงงานและสถานประกอบการต่าง ๆ โดยคณะกรรมการแต่ละชุดจะได้รับมอบหมายให้ดูแลสถานประกอบการ 10 แห่ง และในปีเดียวกันก็ได้จัดตั้ง The Central Workers' Committee โดยมีบทบาทในการจัดตั้งคณะกรรมการย่อยที่ประกอบไปด้วยแรงงานเพื่อเป็นตัวแทนในการเจรจาข้อขัดแย้ง (to settle any industrial disputes) ซึ่งเกิดขึ้นระหว่างกรรมกรและนายจ้าง และในปี 1968 ได้จัดตั้ง คณะกรรมการข้อพิพาททางการค้ากลาง (Central Trade Dispute Committee), คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ (Trade Dispute Appellate Committee) และคณะกรรมการข้อพิพาท (Trade Dispute Committee) โดยกลไกการคลี่คลายข้อขัดแย้งในกรณีที่เกิดกรณีพิพาทระหว่างแรงงานกับนายจ้าง โดยเฉพาะในกิจการของเอกชนและสหกรณ์ ประกอบไปด้วยขั้นตอน 3 ขั้นตอน (Lwin, 2013, pp. 254-255) คือ

1) ขั้นตอนการประสานงานเจรจาต่อรอง (coordinating/negotiating stage) ขั้นตอนแรกนี้เป็นการพยายามที่จะทำข้อตกลงระหว่างแรงงานกับนายจ้างผ่านการประสานงานหรือการเจรจาต่อรอง ในขั้นตอนนี้ข้อขัดแย้งระหว่างคนงานกับนายจ้างควรได้รับการตัดสินผ่านความพยายามของสภาแรงงานในระดับโรงงาน (primary unit)

2) ขั้นตอนการประนีประนอมไกล่เกลี่ย (conciliation stage) เมื่อไม่มีการตกลงกันในระดับการเจรจาต่อรองแล้วสภาแรงงานระดับเมือง (township level) ก็ต้องก้าวเข้ามาและยุติข้อพิพาท หากยังไม่สามารถเจรจาตกลงภายใต้กระบวนการเหล่านี้ สภาแรงงานของเมืองจะดำเนินการประนีประนอม ในขั้นตอนการประนีประนอมคณะกรรมการตรวจสอบระดับเมืองมีหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตามประกาศที่ออกเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 1967

3) ขั้นตอนอนุญาโตตุลาการ (arbitration stage) หากไม่มีข้อตกลงใด ๆ เกิดขึ้นในขั้นตอนการไกล่เกลี่ย กรณีดังกล่าวก็ถูกส่งไปยังศาลอนุญาโตตุลาการ ในขั้นตอนนี้จะมีการตัดสินใจที่ละขั้นตอนโดยคณะกรรมการข้อพิพาท คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ และคณะกรรมการข้อพิพาททางการค้ากลาง หลังการตัดสินข้อพิพาทเป็นอันสิ้นสุด

นอกจากนี้ ขบวนการแรงงานและตัวแรงงานเองยังถูกเชิดชูให้มีฐานะสำคัญในรัฐอีกด้วย อาทิ การเชิดชูเกียรติแรงงานต้นแบบ (Model Worker) ซึ่งเป็นนโยบายของกระทรวงแรงงานเพื่อเป็นการส่งเสริมให้แรงงานพัฒนาผลผลิตของตน โดยมีการคัดเลือกแรงงานทุกปีเพื่อสร้างให้เกิดการแข่งขันระหว่างแรงงานเอง และระหว่างวิสาหกิจต่าง ๆ การเชิดชูเกียรติจะคัดเลือกจากผู้มีคุณสมบัติที่รัฐกำหนด อาทิ มีศีลธรรมอันดี การเคร่งครัดในระเบียบวินัย ทุ่มเทให้กับการเพิ่มผลผลิต ขาดงานน้อย ทำงานล่วงเวลามาก และทำงานเป็นทีม เป็นต้น โดยรางวัลจะแบ่งออกเป็นทั้งหมดสามระดับ ผู้ที่ได้รับการเชิดชูเกียรติเป็นแรงงานตัวอย่างในปีแรกจะได้รางวัลในระดับที่สาม หากปีต่อไปได้อีกครั้งก็จะเลื่อนขึ้นเป็นระดับสองและหนึ่งตามลำดับ ซึ่งจะมีการใช้คำตามหลังชื่อว่าแรงงานดีเด่น (Best Socialist Worker) ด้วย นอกจากนี้ ผู้ได้รับการยกย่องดังกล่าวยังจะได้ไปพักผ่อนในสถานต่างอากาศตามที่รัฐจัดให้เป็นเวลา 10 วัน โดยรวมแล้วแรงงานได้รับการเชิดชูเกียรติดังกล่าวตั้งแต่ปี 1964-1982 มีทั้งสิ้น 11,463 คน (Fact about Burma, n.d.) อีกทั้งรัฐยังได้ออกธนบัตรที่ตีพิมพ์รูปของวีรบุรุษแรงงาน Po Hla Gyi บนธนบัตรราคา 45 จัต อีกด้วย ซึ่งเป็นการยกสถานะของขบวนการแรงงานว่าเป็นกลุ่มและการขับเคลื่อนที่มีส่วนสำคัญของประเทศ



ภาพที่ 7 เหรียญเชิดชูเกียรติแรงงาน “แรงงานต้นแบบ”



ภาพที่ 8 ธนบัตรใบละ 45 จัต ซึ่งตีพิมพ์รูป Po Hla Gyi วีรบุรุษแรงงานด้านหน้า และรูปอุตสาหกรรมน้ำมันซึ่งเป็นต้นกำเนิดของขบวนการแรงงานไว้ด้านหลัง

ผลสะท้อนทางการเมืองและการจรรโลงประชาธิปไตย

การเข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนสหภาพแรงงานของรัฐที่อาจเรียกได้ว่าเป็นการรวมเข้าด้วยกันกับรัฐ (State incorporation) เป็นกรณีที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ อาทิ ในประเทศชิลี (1920-31) และบราซิล (1930-45) โดยเป็นการดำเนินการขับเคลื่อนขบวนการแรงงานที่มีเป้าหมายให้เกิดการขับเคลื่อนในกรอบกฎหมายและสถาบันอย่างเป็นทางการและลดความเป็นการเมืองคลุมเครือ และแทรกซึมโดยรัฐ โดยความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวมักเกิดในประเทศอำนาจนิยม ในบริบทการเมืองดังกล่าวความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองอื่นกับสหภาพแรงงานถูกห้ามและการเคลื่อนไหวทางการเมืองของขบวนการแรงงานถูกปราบปราม ในลักษณะนี้การขับเคลื่อนแรงงานจึง

เป็นกระบวนการควบคุมประชาชนของรัฐบาลอำนาจนิยมมากกว่าการสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายบนพื้นฐานของการพัฒนาประชาธิปไตย

ในกรณีของพม่า การรวมเข้าด้วยกันกับรัฐนี้ทางหนึ่งเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาลอำนาจนิยมเอง หากแต่การประท้วงใหญ่ในปี 1974 เป็นสิ่งยืนยันว่าสถาบันของการขับเคลื่อนแรงงานพม่าโดยรัฐนั้นล้มเหลว เนื่องจากความด้อยประสิทธิภาพของรัฐเองในการแก้ปัญหาให้กับแรงงานรวมถึงการรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ตามนโยบายของสภาปฏิวัติได้กำหนดให้พนักงานของรัฐทุกคนต้องพึ่งพาสภาแรงงาน (People's Workers' Council) เพื่อแก้ไขปัญหาของตน นอกเหนือจากสถาบันนี้แล้วคนงานของรัฐไม่ได้รับอนุญาตให้พึ่งพาสถาบันหรือองค์กรอื่นใดเพื่อแก้ปัญหการจ้างงานของตน ภายใต้กลไกดังกล่าวแรงงานไม่มีอำนาจในการตัดสินใจหรือผลักดันนโยบายใด ๆ แม้ว่าองค์กรที่รัฐได้พัฒนาขึ้นมาจะมีจุดมุ่งหมายในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจ้างงานโดยเฉพาะแรงงานของรัฐ แต่ในความเป็นจริงรัฐก็ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว เนื่องจากลักษณะขององค์กรที่มีลักษณะรวมศูนย์อย่างมากเช่น BSPP และเจ้าหน้าที่ระดับรัฐมนตรี แรงงานจึงไม่สามารถประสานงานได้อย่างเต็มที่ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ หลายปัญหาแม้จะอยู่ในขั้นตอนการประสานงานแต่ก็ต้องใช้เวลานานในการแก้ไขปัญหา และสถานการณ์ดังกล่าวก็เลวร้ายขึ้นหลังจากการประท้วงของแรงงานในปี 1974 ที่รัฐกลับเพิ่มมาตรการควบคุมและรวมศูนย์หนักหน่วงขึ้นกว่าเดิม (Lwin, 2013, pp. 220-223) บทบาทของขบวนการแรงงานพม่าจึงไม่สามารถผลักดันกระบวนการประชาธิปไตยให้ก้าวหน้าต่อไปในช่วงเวลาดังกล่าว และแรงงานโดยเฉพาะแรงงานของรัฐยังต้องเผชิญกับการละเมิดสิทธิและมาตรฐานการทำงานและการครองชีพที่ลดต่ำลง

3.4 ขบวนการแรงงานที่ถูกปราบปราม (State repression) ภายใต้ระบอบเผด็จการทุนนิยม (1988 - 2009)

บริบททางเศรษฐกิจและการเมือง

การประท้วงใหญ่ของภาคประชาชนในปี 1988 นำไปสู่การล่มสลายของรัฐบาลเนวิน หากแต่นำไปสู่การรัฐประหารและขึ้นมามีอำนาจของคณะนายทหารชุดใหม่ขึ้นมาปกครองประเทศเช่นกัน ภายใต้การปกครองในระบอบใหม่ประชาชนถูกควบคุมอย่างเข้มงวด รัฐบาลใช้วิธีการปราบปราม

อย่างรุนแรงเพื่อควบคุมประชาชน ในขณะเดียวกัน การปราบปรามดังกล่าวเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการเปิดเสรีเศรษฐกิจบางส่วนและส่งเสริมให้มีการลงทุนจากต่างประเทศ แสดงให้เห็นว่า แม้กองทัพจะยังคงครองอำนาจต่อไป หากแต่ก็ได้เห็นการปรับตัวในเชิงนโยบายหลายประการ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงนโยบายในทางเศรษฐกิจ ที่เปลี่ยนจากแนวทางสังคมนิยมไปสู่แนวทางเศรษฐกิจแบบเสรีที่พึ่งพาตลาดและเปิดรับเศรษฐกิจโลกโดยได้ออกกฎหมายการลงทุนทางตรงจากต่างชาติ (Foreign direct investment law) ในปี 1988 เปิดโอกาสให้เอกชนท้องถิ่นสามารถพัฒนาบทบาทและส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ยังคงบทบาทของรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นแกนหลักของระบบเศรษฐกิจพม่ามาแต่เดิม อีกทั้งยังได้เพิ่มจำนวนและขยายบทบาทมากยิ่งขึ้น (ณัฐพล ตันตระกูลทรัพย์, 2560)

รัฐบาลพม่ามีแผนในการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศอย่างเป็นรูปธรรม โดยได้กำหนดแผนระยะ 30 ปีเพื่อจะเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตของประเทศจากภาคเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรม ยุทธศาสตร์ที่สำคัญได้แก่การตั้งเขตอุตสาหกรรมขึ้น 18 แห่งทั่วประเทศ เพื่อจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการลงทุนด้านอุตสาหกรรม โดยเน้นการลงทุนในอุตสาหกรรมเกษตร รวมถึงการสนับสนุนอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าและกระตุ้นให้เกิดการผลิตเพื่อการส่งออก นอกจากนี้ ยังสนับสนุนการถ่ายโอนอุตสาหกรรมและโรงงานที่เป็นรัฐวิสาหกิจไปให้เอกชนดำเนินงานต่อไป ในส่วนของเขตนิคมอุตสาหกรรมนั้น รัฐบาลได้กำหนดพื้นที่กระจายไปทั่วประเทศ ส่วนใหญ่ยังคงกระจุกตัวในบริเวณตอนกลางของประเทศเป็นสำคัญ โดยเฉพาะในเขตเมืองหลัก อาทิ ย่างกุ้ง พะโค และมันตะเลย์ (พรพิมล ตรีโชติ และคณะ, 2552, น. 78-80) แต่บริเวณที่มีการลงทุนมากที่สุดคือในแถบเมืองย่างกุ้ง โดยในปี 1997 มีการลงทุนในเขตอุตสาหกรรมอย่างกว้างร้อยละ 34.57 ของการลงทุนทั่วประเทศ และมีผลผลิตคิดเป็นร้อยละ 27.92 ของผลผลิตทั่วประเทศ (Kiryu, 1999, p. 165)

รัฐบาลใหม่ภายใต้ชื่อ SLORC ยังเร่งยกเลิกมาตรการต่าง ๆ ของระบอบสังคมนิยมเพิ่มเติม เช่น การยกเลิกการควบคุมการส่งออกสินค้าเกษตร (ยกเว้นข้าว) หรือการทยอยแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้กับเอกชนเพิ่มเติมโดยตั้งคณะกรรมการเพื่ออำนวยความสะดวกในขั้นตอนการแปรรูป รวมถึงช่วยเหลือการค้าเงินกิมชองนั้น ๆ ในเบื้องต้น อีกทั้งยังปฏิรูปในด้านอื่น ๆ อีกหลายด้าน อาทิ การจัดระบบการค้าชายแดน การจัดตั้งเขตอุตสาหกรรม ปรับปรุงระบบค่าตอบแทนของพนักงานของรัฐ ปรับปรุงระบบภาษีการค้า รวมถึงการฟื้นฟูหอการค้าและสภาอุตสาหกรรมขึ้นมาใหม่ นอกจากนี้ ยัง

มุ่งให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ โดยประกาศใช้กฎหมายการลงทุนจากต่างประเทศในปี 1988 ซึ่งเปิดโอกาสให้ต่างชาติสามารถเป็นเจ้าของกิจการได้ทั้งหมดโดยไม่ต้องมีหุ้นส่วนกับรัฐหรือชาวพม่า ซึ่งทำให้ในช่วง 10 ปีแรก มีการลงทุนจากต่างประเทศกว่า 300 โครงการ รวมมูลค่ากว่า 7,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งส่งผลต่อเศรษฐกิจพม่าโดยรวมที่เริ่มมีการเติบโตมากขึ้น โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่มีการลงทุนจากต่างประเทศ ได้แก่ การขุดเจาะและสำรวจน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ โรงแรมและการท่องเที่ยว การผลิต อุตสาหกรรมต่างโดยเฉพาะเครื่องนุ่งห่ม อสังหาริมทรัพย์ และอุตสาหกรรมก่อสร้าง (Brown, 2013)

เศรษฐกิจที่เริ่มขยายตัวภายใต้การปฏิรูปนี้ส่งผลให้ลักษณะโครงสร้างของผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder) ในระบบเศรษฐกิจพม่าเปลี่ยนแปลงไป โดยมีการขยายตัวของภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันอัตราการเติบโตของเศรษฐกิจประเทศในทศวรรษที่ 1990 ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเศรษฐกิจพม่าได้หันเหทิศทางเข้าสู่ระบบตลาดมากยิ่งขึ้นในยุคนี้นี้ กล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงแนวทางเศรษฐกิจของรัฐในปี 1988 ทำให้เกิดการลดบทบาทในทางเศรษฐกิจของรัฐลง ในขณะที่เดียวกันก็เพิ่มบทบาทของภาคธุรกิจเอกชนมากยิ่งขึ้น หากแต่การเปลี่ยนแปลงสัดส่วนดังกล่าวนี้ก็เกินไปอย่างจำกัด รัฐวิสาหกิจในพม่าแม้จะมีสัดส่วนการผลิตใน GDP อยู่เพียงร้อยละ 10 แต่แท้จริงแล้วมีอิทธิพลในระบบเศรษฐกิจพม่าอยู่มาก และการดำเนินการของ SEEs ยังเป็นการทำธุรกิจที่ขาดประสิทธิภาพ เป็นช่องทางแสวงประโยชน์ในรูปแบบของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent-seeking) สำหรับข้าราชการและเครือข่ายพวกพ้อง และประสบกับการขาดทุนโดยตลอดทั้ง ๆ ที่มีสิทธิพิเศษในการดำเนินงานมากมาย และเป็นสาเหตุหลักของการขาดดุลงบประมาณของรัฐ และยังทำให้เอกชนที่มีศักยภาพต้องขยายงานอย่างยากลำบากเนื่องจากต้องแข่งขันกับรัฐที่มีอภิสิทธิ์มากกว่า ในกระบวนการปฏิรูปเศรษฐกิจ รัฐวิสาหกิจจึงได้กลายเป็นจุดอ่อนสำคัญของเศรษฐกิจพม่าที่จะสร้างแรงต้านต่อการปฏิรูปที่กำลังเกิดขึ้น (Larkin, 2012)

ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของนโยบายและลักษณะทางเศรษฐกิจดังกล่าวสะท้อนความพยายามของรัฐในการผลักดันให้เกิดการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ทั้งมาตรการการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ การสนับสนุนการดำเนินกิจการของเอกชนท้องถิ่น แม้กระทั่งการขยายงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสิ่งเหล่านี้นำไปสู่การขยายตัวของการใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรม ทำให้ไปสู่การ

เติบโตของแหล่งอุตสาหกรรมใหม่ ๆ โดยเฉพาะบริเวณชานเมืองกรุงย่างกุ้ง และได้กลายเป็นพื้นที่หลักในการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานตราบจนปัจจุบัน

ลักษณะการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงาน

การขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานในช่วงเวลานี้เป็นไปอย่างจำกัด อันเนื่องมาจากการปราบปรามของรัฐ ทำให้การเคลื่อนไหวในรูปแบบการประท้วงจะเกิดขึ้นในลักษณะการเป็นแนวร่วมกับกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม โดยเฉพาะกลุ่มนักศึกษาและกลุ่มพระสงฆ์ ซึ่งมักจะเป็นการประท้วงขนาดใหญ่ โดยเกิดขึ้นอย่างน้อย 2 ครั้ง คือการประท้วงใหญ่ในปี 1988 ซึ่งนำโดยกลุ่มนักศึกษา และการประท้วงใหญ่ในปี 2007 นำโดยกลุ่มพระสงฆ์ โดยการประท้วงที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งกระทบต่อผลประโยชน์ร่วมในสังคม ปัญหาปากท้องเป็นเรื่องวิกฤติในสังคมพม่าที่ทุกภาคส่วนตระหนักร่วมกัน การประท้วงในแต่ละครั้งข้อเรียกร้องในเรื่องปัญหาปากท้องจึงเป็นเรื่องโดดเด่น หากแต่ได้พัฒนาประเด็นการขับเคลื่อนการประท้วงที่ซับซ้อนมากขึ้น ไม่เพียงแต่การแสดงความไม่พอใจต่อนโยบายของรัฐเท่านั้น หากแต่ยังแสดงความไม่พอใจต่อระบอบเผด็จการโดยเฉพาะเรื่องของการใช้ความรุนแรงและการจัดการเศรษฐกิจที่ผิดพลาด ตลอดจนการทุจริตคอร์รัปชัน สุดท้ายได้พัฒนาต่อเนื่องเป็นประเด็นของการโค่นล้มระบอบเผด็จการและเรียกร้องประชาธิปไตย การประท้วงทั้งในปี 1988 และปี 2007 จึงเป็นการประท้วงที่มีขนาดใหญ่และมีผลกระทบในวงกว้าง และมีส่วนร่วมของประชาชนในแทบทุกภาคส่วน รวมถึงกลุ่มแรงงานที่ได้ใช้โอกาสดังกล่าวในการเข้ามามีบทบาทในฐานะแนวร่วมด้วย

การประท้วงใหญ่โดยเฉพาะในปี 1988 ยังมีบทบาทสำคัญต่อขบวนการแรงงานอย่างยิ่ง โดยมีส่วนสำคัญในการปลุกกระแสการรวมตัวของแรงงานและขับเคลื่อนโดยตัวเองอีกครั้ง หลังจากอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐเป็นเวลานาน การปะทุของการประท้วงอย่างกว้างขวางเป็นการเปิดโอกาสให้แรงงานได้รวมตัวกันขับเคลื่อน มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานอิสระจำนวนมากในทุกกลุ่มการผลิตทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐ หรือแม้กระทั่งหน่วยงานของทหารและตำรวจ เกิดการสร้างเครือข่ายในกลุ่มแรงงานในชื่อ The All Burma Labour Union (ABLU) โดยก่อตั้งขึ้นในโรงเรียน Htan Ta Bin ในกรุงย่างกุ้ง สหภาพแรงงานที่เกิดขึ้นนอกจากเข้าร่วมการประท้วงกับกลุ่มนักศึกษาแล้ว ยังใช้การนัด

หยุดงานอย่างแพร่หลายโดยเฉพาะคนงานในหน่วยงานราชการเพื่อให้ระบบราชการเป็นอัมพาต (Federation of Trade Unions-Burma, n.d.)

อย่างไรก็ดี หลังจากการประท้วงถูกปราบปรามภายในเวลาไม่กี่วันหลังจากการปะทุขึ้นมา สหภาพแรงงานและการรวมตัวแทบทุกรูปแบบก็สลายลงอย่างรวดเร็ว แกนนำจำนวนหนึ่งต้องหนี ออกนอกประเทศ และอีกจำนวนหนึ่งแม้จะพยายามขับเคลื่อนแบบลับ ๆ อยู่ในประเทศแต่ก็ทำอะไร ไม่ได้มากนัก ดังนั้น ตั้งแต่ช่วง 1990 – 2010 อาจกล่าวได้ว่า ภายใต้มาตรการปราบปรามของรัฐ ขบวนการแรงงานแทบจะไม่สามารถขับเคลื่อนเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มตนเป็นการเฉพาะ ได้เลย กิจกรรมการรวมตัวถูกห้ามจากรัฐบาล อาทิ การจับกุมการรวมตัวเพื่อแสดงสัญลักษณ์ในวัน แรงงานในปี 2003 ก็ถูกปราบปรามแกนนำถูกจับกุม อย่างไรก็ตาม ภายใต้อิทธิพลของการประท้วง การขับเคลื่อนซึ่งเริ่มเกิดขึ้นอีกครั้งก็ เป็นการแสดงให้เห็นว่าขบวนการแรงงานเริ่มฟื้นตัวขึ้นมาอีกครั้ง โดยปัจจัยหลักเกิดจากการฟื้นฟู ภาคอุตสาหกรรมซึ่งเปรียบเสมือนการนำเข้าทรัพยากรมวลชนแรงงานซึ่งจะเป็นฐานสำคัญของการ ขับเคลื่อนในอนาคต

การปราบปรามการประท้วงอย่างรุนแรงทำให้นักกิจกรรมทางการเมืองส่วนหนึ่งต้องหลบหนี ออกนอกประเทศ และกลายเป็นจุดเริ่มต้นของการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานพม่าต่างประเทศ โดยแบ่งเป็น 2 กรณี ได้แก่ ขบวนการแรงงานที่เป็นส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนขบวนการแรงงาน สากล และกรณีที่สองคือขบวนการแรงงานที่มุ่งปกป้องแรงงานข้ามชาติในประเทศเพื่อนบ้าน ในกรณี แรกได้แก่การจัดตั้งองค์กรชื่อ The Federation of Trade Unions of Burma (FTUB) ซึ่งจัดตั้งขึ้น ในปี 1991 โดยกลุ่มแกนนำนักศึกษาที่ทำการประท้วงในปี 1988 และหลบหนีมายังประเทศไทย อำเภอมะสอต จังหวัดตาก โดยป่าประสงค์ขององค์กรนอกจากการผลักดันการจัดตั้งสหภาพแรงงาน แล้ว ยังให้ความสำคัญกับการผลักดันประเทศสู่ประชาธิปไตย มีการสร้างเครือข่ายใต้ดินกับกลุ่ม แรงงานในพม่า รวมถึงเป็นสมาชิกและได้รับความช่วยเหลือจากสหพันธ์แรงงานนานาชาติ อีกกรณี ได้แก่องค์กร Yaung Chi Oo Workers' Association ก่อตั้งในปี 1999 มีพื้นที่ดำเนินงานอยู่ในอำเภอมะสอต จังหวัดตากเช่นเดียวกัน หากแต่มุ่งให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิและยกระดับมาตรฐาน การทำงานของแรงงานชาวพม่าที่ทำงานอยู่ในต่างประเทศโดยเฉพาะในพื้นที่อำเภอมะสอต (Arnold, 2013, p. 96)

นอกจากกลุ่มที่ดำเนินการนอกประเทศแล้ว ยังมีกลุ่มที่หลบซ่อนตัวและดำเนินการอย่างลับ ๆ อาทิ Tun Tun Naing อดีตคนงานแกนนำสหภาพแรงงาน และนักโทษการเมือง โดยเคยเป็นพนักงานของรัฐสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรมที่ 1 ในปี 1988 หลังจากราบปรามการประท้วง Tun Tun Naing หลบหนีไปชายแดนไทย และกลับไปพม่าในปี 1990 ก่อนการเลือกตั้ง ต่อมาในวันที่ 6 มิถุนายน 1994 Tun Tun Naing ถูกจับกุมอีกครั้งเพราะมีส่วนร่วมในการจัดทำแผ่นพับการขับเคื้อนแรงงานและถูกจำคุกเป็นเวลา 10 ปี จนได้รับการปล่อยตัวจากคุกในปี 2003 และในปี 2005 Tun Tun Naing พร้อมกับอดีตนักโทษการเมืองคนอื่น ๆ ถูกกล่าวหาจากรัฐบาลว่า สมคบคิดในเหตุการณ์วางระเบิดในกรุงย่างกุ้งที่ Junction Center ศูนย์แสดงสินค้าเมียนมา และ Myaynigone Dagon Center ถูกจับกุมเป็นเวลาประมาณ 1 เดือน หลังจากนั้นในช่วงปี 2006-2007 จึงร่วมกับเพื่อนแกนนำเดิม Ye Naing Win ซึ่งเพิ่งได้รับการปล่อยตัว ก่อตั้ง WSLB (Worker Solidary League of Burma) ขึ้นและเข้าร่วมการปฏิวัติผ้าเหลือง (saffron revolution) หรือการประท้วงรัฐบาลครั้งใหญ่ซึ่งนำโดยพระสงฆ์ ในฐานะตัวแทนของแรงงานและถูกจับกุมพร้อมกับนักกิจกรรมนักศึกษา ในที่สุดก็ได้รับการปล่อยตัวในปี 2011ภายใต้รัฐบาล Thein Sein และร่วมกับ Ye Naing Win จัดตั้ง CCTU ดำเนินกิจกรรมแรงงานจนถึงปัจจุบัน (Tun Tun Naing, สัมภาษณ์, 21 พฤษภาคม 2560)

ปฏิสัมพันธ์โดยรัฐ ผลสะท้อนทางการเมือง และการจรรโลงประชาธิปไตย

ปฏิสัมพันธ์โดยรัฐต่อขบวนการแรงงานไม่ต่างกับการขับเคื้อนของกลุ่มทางสังคมอื่น ๆ ในภาคประชาสังคม กล่าวคือรัฐบาลใช้การปราบปรามอย่างรุนแรงมาตลอดหลังการประท้วงใหญ่ในปี 1988 โดยเฉพาะกลุ่มที่เป็นแกนนำสำคัญ เป็นมาตรการต่อเนื่องจากการปราบปรามการประท้วงใหญ่ ซึ่งใช้มาตรการขั้นเด็ดขาด อาทิ การสั่งปิดมหาวิทยาลัยชั่วคราว ประกาศกฎอัยการศึกและห้ามชุมนุมเกิน 5 คน และระดมกำลังทหารเข้ารับสถานการณ์ ตอบโต้ผู้ประท้วงโดยใช้อาวุธปืนและสลายการชุมนุมโดยใช้แก๊สน้ำตา มีการใช้อาวุธสงครามยิงใส่สถานที่ชุมนุม มาตรการปราบปรามอย่างรุนแรงแม้จะทำให้รัฐสามารถควบคุมสถานการณ์อย่างเบ็ดเสร็จได้ในท้ายที่สุดแต่ก็ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพอย่างรุนแรง นายพลเนวินที่ครองอำนาจอย่างยาวนานต้องลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 1988 และแต่งตั้งพลเอกเส่งลวินขึ้นดำรงตำแหน่งแทน หากแต่ก็ไม่ได้ทำให้การชุมนุมสงบลง แม้ในวันที่ 12 สิงหาคม พลเอกเส่งลวินจะลาออกและให้ ดร.หม่องหม่อง ขึ้นดำรงตำแหน่งแทนก็ตาม จน

เกิดรัฐประหารในวันที่ 18 กันยายน 1988 กองทัพเข้าควบคุมสถานการณ์ของประเทศเต็มตัวและให้คำสั่งที่จะจัดการเลือกตั้งขึ้น

กล่าวได้ว่าการประท้วงโดยภาคประชาสังคมซึ่งมีแรงงานเป็นหนึ่งในกลุ่มแกนนำ นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ อย่างน้อยทำให้เกิดการผลิตเปลี่ยนผู้นำรัฐบาลและในท้ายที่สุดนำไปสู่การจัดการเลือกตั้งในปี 1990 อย่างไรก็ตาม กองทัพยังคงครองอำนาจทางการเมืองต่อไปอย่างมั่นคง หลังจากการปราบปรามครั้งใหญ่ในปี 1988 กลุ่มแรงงานกลายเป็นหนึ่งในกลุ่มที่ถูกจับตาดูอย่างใกล้ชิด และรัฐเลือกใช้วิธีการปราบปรามในการจัดการกับคนงานอย่างรุนแรง ทำให้ขบวนการแรงงานต้องหลบไปดำเนินการใต้ดินและส่วนหนึ่งขับเคลื่อนอยู่นอกประเทศ รัฐเลือกใช้นโยบายการปราบปราม โดยมีเป้าหมายประสงค์สำคัญเพื่อกำจัดพลังสังคมที่มีศักยภาพในการทำทลายทางการเมืองมานับแต่นั้น ซึ่งในทางหนึ่งเป็นการลดทอนสิทธิของแรงงานและเอื้อให้ผู้ประกอบการสามารถสะสมทุนได้อย่างต่อเนื่องด้วยเช่นกัน แรงงานไม่สามารถรวมตัวเพื่อปกป้องสิทธิของตน พม่ากลายเป็นหนึ่งในประเทศที่มีค่าแรงต่ำอันดับต้น ๆ ของโลก และค่าแรงที่ต่ำนี้เองก็เป็นสิ่งดึงดูดนักลงทุนที่สำคัญที่สุดปัจจัยหนึ่ง

นโยบายปราบปรามภาคประชาชนรวมถึงการลดทอนสิทธิแรงงานนำไปสู่ยังส่งผลกระทบต่อลักษณะของมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจจากชาติตะวันตก โดยสหรัฐอเมริกามีมาตรการห้ามค้าอาวุธและห้ามการลงทุนกับประเทศพม่าในปี 1993 และออกกฎหมายเพื่อห้ามการนำเข้าจากพม่าในปี 2003 รวมถึงจำกัดธุรกรรมทางการเงินและอายัดทรัพย์สินในสหรัฐและจำกัดการออกวีซ่าของนายทหารพม่า สหภาพยุโรปเริ่มมีมาตรการในทำนองเดียวกันตั้งแต่ปี 1996 รวมถึงยกเลิกเงินช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ยกเว้นการช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม (BBC News, 2009) เป็นต้น นอกจากนี้ความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่าง Federal of Trade Union of Burma (FTUB) กับองค์กรสหภาพในระดับนานาชาติได้กลายเป็นแนวร่วมสำคัญที่ใช้ช่องทางผ่านสหภาพแรงงานนานาชาติในการผลักดันให้เกิดการคว่ำบาตรพม่า (Henry, 2015) จึงกล่าวได้ว่ามาตรการปราบปรามของรัฐบาลพม่านำไปสู่ผลสะท้อนทางอ้อมจากมาตรการกดดันทางเศรษฐกิจจากนานาชาติที่เพิ่มสูงขึ้น

ลักษณะที่เรียกว่าการกดปราบจากรัฐ (Repression) กลายเป็นลักษณะความสัมพันธ์กับขบวนการแรงงานในช่วง 1988 – 2010 ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการปราบปรามหมายถึงความพยายามโดยบุคคล กลุ่มบุคคล หรือหน่วยงานรัฐ ที่จะควบคุม จำกัด และป้องกันการประท้วง ซึ่งส่งผลต่อต้นทุน

ของการจัดการประท้วงและการเข้ามามีส่วนร่วมการประท้วง ซึ่งมีหลายรูปแบบ อาทิ การใช้กำลัง ตำรวจและทหารเข้าทำลายการประท้วง การทำให้แกนนำการประท้วงหายไป การแทรกซึมเข้าสู่การเคลื่อนไหว รวมถึงการจำกัดการแสดงความคิดเห็นในพื้นที่สาธารณะและการรวมกลุ่ม มาตรการเหล่านี้ ทำการการพัฒนาประชาธิปไตยในพื้นที่ที่ประชาสังคมต้องหยุดชะงัก และที่สำคัญคือทำให้พัฒนาการในเชิงสถาบันของขบวนการแรงงานพม่าต้องขาดช่วงไป ซึ่งย่อมส่งผลต่อความเข้มแข็งของขบวนการ โดยเฉพาะในแง่ของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีการจัดการและมีประสิทธิภาพในอนาคต

3.5 สรุป: ขบวนการแรงงานพลังทางการเมืองที่ถูกกดทับ

ขบวนการแรงงานพม่าก่อกำเนิดขึ้นมาพร้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยม โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมน้ำมันและการขนส่ง การก่อกำเนิดนั้นได้รับอิทธิพลจากปัจจัยภายนอกสูง โดยเป็นผลพวงหนึ่งจากการขับเคี่ยวของขบวนการแรงงานในอินเดีย และแกนนำหรือมวลชนกลุ่มแรก ๆ ยังเป็นชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานในพม่า กระนั้น ปัจจัยดังกล่าวก็ได้เป็นตัวจุดประกายและสร้างความมั่นใจให้แรงงานชาวพม่าเองมีการรวมตัวและขับเคลื่อนในทศวรรษถัดมา

อย่างไรก็ดี เป็นเรื่องยากที่จะประเมินนัยสำคัญของขบวนการแรงงานต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เพราะพลังของขบวนการแรงงานขึ้นลงไม่คงที่ตามความผันผวนและการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม แม้ผู้นำทางการเมืองทุกยุคทุกสมัยจะให้ความสำคัญกับมวลชนกลุ่มแรงงานอย่างเห็นได้ชัด หากแต่วาระทางการเมืองก็มักจะครอบงำการขับเคี่ยวและขบวนการแทบจะไม่มีช่วงเวลาที่เป็นตัวของตัวเองและสามารถเป็นตัวแปรอิสระในทางการเมือง จนดูเหมือนว่ามวลชนกลุ่มแรงงานเป็นเพียงเครื่องมือทางการเมืองเพื่อสร้างความชอบธรรมและถูกควบคุมเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมืองเท่านั้น มุมมองต่อขบวนการแรงงานดังกล่าวนี้จะเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อพิจารณาข้อสังเกตเพิ่มเติมบางประการ ดังนี้

1. ลักษณะเศรษฐกิจและสังคมเป็นตัวแปรสำคัญในการกำหนดรูปลักษณ์และพลังของสหภาพแรงงาน การขยายตัวของอุตสาหกรรมในช่วงปลายอาณานิคมทำให้มวลชนแรงงานกลายเป็นกลุ่มพลังทางสังคมที่สำคัญ ไม่เพียงแต่สามารถสันคลอนเสถียรภาพทางการเมืองแต่ยังสามารถสันคลอนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของจักรวรรดิอังกฤษได้อย่างถึงแก่น เนื่องจากอุตสาหกรรมน้ำมันและท่าเรืออย่างกุ้งได้กลายเป็นกลจักรสำคัญของโครงสร้าง

เศรษฐกิจของจักรวรรดิไปแล้ว ไม่แปลกที่รัฐบาลอาณานิคมจะหันกลับมาให้ความสำคัญกับการจัดระเบียบแรงงานในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

อย่างไรก็ดี ความเสียหายที่สงครามโลกได้ทิ้งไว้ส่งผลอย่างรุนแรงต่อขบวนการแรงงานพม่า อุตสาหกรรมที่ถูกทำลายทำให้การขับเคลื่อนอ่อนกำลังลงจากฐานมวลชนที่ลดลงอย่างมาก พร้อมกันนั้นสิ่งที่เกิดขึ้นดูเหมือนจะเป็นการรับช่วงต่อโดยพนักงานภาครัฐซึ่งเข้ามาเป็นหัวหอกในการขับเคลื่อนขบวนการแรงงานแทนคนงานในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นผลมาจากการขยายตัวของชุมชนเมืองและการขยายงานของรัฐตั้งช่วงปลายอาณานิคม ทำให้ฐานมวลชนของพนักงานรัฐขยายตัวอย่างก้าวกระโดด และมวลชนกลุ่มนี้ยังกุมการขับเคลื่อนของรัฐโดยตรง กลายเป็นพลังสำคัญที่ใช้ในการต่อรองและกดดันรัฐในช่วงดังกล่าว จะเห็นได้จากผลสะท้อนที่สำคัญของการขับเคลื่อน อาทิ การประท้วงและหยุดงานในช่วงปลายอาณานิคม รัฐบาลไม่สามารถบริหารประเทศได้ กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่เร่งให้อังกฤษต้องมอบเอกราชแก่พม่า เป็นต้น

นอกจากนี้ ในช่วงรัฐบาลอำนาจนิยมที่พยายามจะขับเคลื่อนประเทศภายใต้อุดมการณ์สังคมนิยม (1962-1988) แรงงานอุตสาหกรรมดูเหมือนจะกลับมามีพลังอีกครั้ง ภายใต้นโยบายสนับสนุนการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม อีกทั้งพลังของแรงงานที่สามารถส่งผลต่อเสถียรภาพทางการเมืองยังมีบทบาทสำคัญ ทำให้สถาปนาปฏิวัติให้มีความสำคัญและเข้ามาขับเคลื่อนขบวนการแรงงานเอง มวลชนแรงงานจึงกลายเป็นฐานมวลชนที่สำคัญที่สุดของ BSPP ซึ่งแม้ในช่วงเริ่มแรกของการยึดอำนาจสถาปนาปฏิวัติจะให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนชาวนา แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าสถาปนาปฏิวัติให้ความสำคัญกับมวลชนกลุ่มนี้มากที่สุดตามความเห็นของ Aung-Thwin และ Aung-Thwin (2013) เนื่องจากแม้มวลชนชาวนาจะมีพลังในแง่ของจำนวน แต่หากพิจารณาแล้วมวลชนกลุ่มนี้ไม่เคยเป็นแกนหลักในการสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลได้ ตรงกันข้าม กลุ่มแรงงานไม่ว่าจะเป็นแรงงานอุตสาหกรรมหรือพนักงานของรัฐมีศักยภาพในการจัดตั้งและขับเคลื่อนในเขตเมืองใหญ่ สามารถส่งผลต่อเสถียรภาพของรัฐได้ไม่ยากนัก

ดังนั้น การขยายตัวของเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและการขยายบทบาทของรัฐสมัยใหม่ จึงเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญที่ส่งผลต่อรูปลักษณะการขับเคลื่อนและพลังของขบวนการแรงงานในพม่า

2. ขบวนการแรงงานพม่าในช่วงเริ่มแรกได้รับอันิสงค์จากการแสวงหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ โดยเฉพาะประเด็นการต่อต้านชาวต่างชาติ ซึ่งในด้านหนึ่งนั้นทำให้การขับเคลื่อนถูกกำหนดกรอบ (framing) ทำให้สามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีเอกภาพ อีกทั้งยังสามารถระดมแนวร่วมจากกลุ่มชาตินิยมอื่น ๆ แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้น กลับเป็นการทำให้ขบวนการแรงงานอ่อนกำลังลงเช่นกัน เพราะขบวนการแรงงานที่ขับเคลื่อนโดยประเด็นชาตินิยมนี้ทำให้ต้องละทิ้งมวลชนแรงงานที่เป็นชาวต่างชาติ โดยเฉพาะแรงงานอินเดียออกไปจากขบวนการ ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้ถือเป็นมวลชนกลุ่มใหญ่ ซึ่งแท้จริงแล้วอาจเป็นมวลชนกลุ่มหลักของขบวนการแรงงานพม่า Brown (2013) ชี้ว่าอุตสาหกรรมที่สำคัญของอาณานิคมล้วนสร้างขึ้นบนฐานของแรงงานนับล้าน โดยเฉพาะแรงงานนำเข้าชาวอินเดีย ซึ่งเข้ามาทั้งในภาคอุตสาหกรรมและการขนส่งของประเทศ (Brown, 2013, p. 7) การใช้ประเด็นชาตินิยมในการขับเคลื่อนขบวนการแรงงานสำหรับพม่าแล้ว จึงเท่ากับเป็นการละทิ้งฐานมวลชนขนาดใหญ่ และอาจเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ขบวนการอ่อนแรงและถูกครอบงำทางการเมืองจากแนวร่วมอื่น ๆ ในภายหลัง

3. ลักษณะการสร้างแนวร่วมของขบวนการแรงงานในชาวพลายอาณานิคมและต้นของการเป็นเอกราชยังส่งผลต่อความเข้มแข็งของการขับเคลื่อน โดยในช่วงปลายอาณานิคมการสร้างแนวร่วมกับขบวนการชาตินิยมอื่น ๆ ทำให้การขับเคลื่อนของขบวนการฯถูกเบี่ยงประเด็นจากการเรียกร้องสิทธิและสวัสดิการต่าง ๆ เป็นการเรียกร้องเอกราช ทำให้วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการขับเคลื่อนต้องถูกบดบังไป

หลังจากได้รับเอกราชแล้ว ขบวนการแรงงานขาดความเป็นตัวของตัวเองจนต้องสร้างแนวร่วมกับพรรคการเมือง หรือกล่าวให้ชัดเจนคือเข้าไปอยู่ภายใต้เครือข่ายอุปถัมภ์ของพรรคการเมือง เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบการขับเคลื่อนจากการประท้วงหรือนัดหยุดงานกลายเป็นเสนอข้อเรียกร้องผ่านช่องทางที่เป็นทางการของพรรครวมถึงใช้กระบวนการวิ่งเต้นในช่องทางต่าง ๆ กล่าวได้ว่าขบวนการแรงงานมีลักษณะเชิงสถาบันมากขึ้น (institutionalization) ในขณะที่เดียวกันก็ลดการขับเคลื่อนลง (demobilization)

ดังนั้น ความอ่อนแอและความเข้มแข็งของขบวนการฯจึงขึ้นอยู่กับเอกภาพและความเข้มแข็งของพรรคการเมือง ความแตกแยกของ AFPFL นับแต่ปี 1950 จึงทำให้

ขบวนการยิ่งอ่อนแอลงและขาดความเป็นเอกภาพ สหภาพแยกออกเป็น 3 กลุ่ม ภายใต้พรรคการเมืองซึ่งเป็นเครือข่ายอุปถัมภ์ 3 พรรค การคุ้มครองผลประโยชน์ของสหภาพจึงขึ้นอยู่กับบทบาทและอำนาจของพรรคการเมืองในสภา สหภาพที่แตกออกจากกันจึงต้องแข่งขันกันเอง และยากที่จะกำหนดวาระของตนอย่างอิสระ

4. หากมองในมุมผลประโยชน์ของแรงงานเองภายใต้ระบอบการปกครองในแต่ละช่วง จะพบข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า แม้จะมีการพัฒนากรอบกฎหมายหรือแม้กระทั่งรับประกันการคุ้มครองและสิทธิของแรงงานในรัฐธรรมนูญ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าสิทธิของแรงงานจะได้รับการตอบสนอง ในกรณีศึกษาที่พบว่าเสถียรภาพทางเศรษฐกิจกลับเป็นตัวแปรสำคัญที่ส่งผลต่อมาตรฐานการครองชีพและการคุ้มครองแรงงาน หรือแม้กระทั่งความเข้มแข็งในการขับเคลื่อนมากกว่า

นอกจากนี้ ยังมีความแตกต่างของการขับเคลื่อนของแรงงานในระบอบการเมืองที่ต่างกัน ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย (1948-1962) แม้ขบวนการแรงงานจะมีเสรีภาพในการเคลื่อนไหว หากแต่ข้อจำกัดที่ต้องผูกติดกับพรรคการเมือง รวมถึงการขาดเอกภาพของขบวนการเอง ทำให้ไม่สามารถผลักดันวาระต่าง ๆ ให้เป็นรูปธรรมได้ และภายใต้ระบอบอำนาจนิยม (1962-1988) แม้ขบวนการแรงงานจะเป็นเอกภาพ แต่เป็นเอกภาพที่มาจากกรขับเคลื่อนโดยรัฐ แรงงานส่วนใหญ่ซึ่งเป็นแรงงานรัฐต้องจำยอมรับภาระการขับเคลื่อนรัฐวิสาหกิจที่ไร้ประสิทธิภาพ แม้จะมีการพัฒนากลไกการคุ้มครองและบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่ายุคประชาธิปไตย หากแต่ก็ใช้กับกลุ่มแรงงานเอกชนและสหกรณ์เท่านั้นซึ่งเป็นมวลชนส่วนน้อยของขบวนการแรงงานทั้งหมด

ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ ชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างโอกาสทางการเมือง (political opportunity) ไม่ได้เป็นปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จของการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงาน ปัจจัยที่ส่งผลให้ขบวนการอ่อนแอหลายประการ อาทิ การสูญเสียมวลชนแรงงานชาวอินเดียในช่วงปลายอาณานิคม และการแตกแยกของสหภาพแรงงานในช่วงประชาธิปไตย กลับชี้ให้เห็นถึงปัญหาของการระดมทรัพยากร (resource mobilization) ของขบวนการแรงงาน ซึ่งชี้ให้เห็นว่าปัญหาของการระดมกลายเป็นปัจจัยชี้ขาดที่ส่งผลต่อขบวนการแรงงานพม่ามากกว่าโครงสร้างโอกาสทางการเมืองในกรณีนี้

บทที่ 4

คลื่นการประท้วงของแรงงานในสมัยรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง (2011-2017)

ในช่วงปีแรกของรัฐบาล Thein Sein ได้แสดงให้เห็นลักษณะเฉพาะของปรากฏการณ์ในช่วงเปิดเสรี (liberalization) คือการฟื้นคืนของภาคประชาสังคม (resurrecting of civil society) ประจักษ์พยานหนึ่งที่ชัดเจนได้แก่การขยายตัวของการประท้วงที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ ตั้งแต่ประเด็นทางการเมือง ประเด็นด้านนโยบาย จนถึงประเด็นความเป็นอยู่ทั่วไป อาทิ การประท้วงของเหล่าชาวนาในหลายพื้นที่เพื่อเรียกร้องสิทธิในที่ดินทำกินคืนหลังจากถูกยึดไปในช่วงรัฐบาลทหาร อีกทั้งประชาชนโดยทั่วไปยังแสดงออกถึงความไม่พอใจเกี่ยวกับนโยบายรัฐได้อย่างเปิดเผย อย่างการประท้วงของนักศึกษาเกี่ยวกับการขึ้นราคาค่าโดยสารรถประจำทาง การประท้วงของพระภิกษุสงฆ์เรียกร้องให้มีการปล่อยตัวนักโทษการเมืองทั้งหมดและยุติการปฏิบัติทางทหารในพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์ (ฉัฐพล ตันตระกุลทรัพย์, 2557) เป็นต้น

การฟื้นคืนของภาคประชาสังคมนี้ยังแสดงให้เห็นในกลุ่มของแรงงานอีกด้วย โดยเป็นการเรียกร้องความเป็นธรรมทั้งในเรื่องค่าแรง สวัสดิการที่พึงมีพึงได้ รวมถึงสภาพการทำงานที่เหมาะสม ปรากฏการณ์ที่เกิดในกลุ่มแรงงานได้ขยายวงกว้าง มีผู้เข้าร่วมจำนวนมาก มีพัฒนาการในลักษณะของการเคลื่อนไหว รวมทั้งองค์กรและเครือข่ายซึ่งเป็นแกนให้เกิดการเชื่อมโยงภายในกลุ่มแรงงาน ซึ่งส่งผลทั้งในแง่ของการสร้างการรับรู้ให้กับสังคมต่อประเด็นปัญหาแรงงาน และยังส่งผลสะท้อนให้เกิดการปรับเปลี่ยนทางนโยบาย อาจเรียกได้ว่าการฟื้นคืนของประชาสังคมที่เกิดขึ้นในกลุ่มแรงงานนี้ได้กลายเป็นการเคลื่อนไหวทางสังคม (social movement) ไปแล้ว และขับเคลื่อนสืบเนื่องมาจนปัจจุบัน โดยการขับเคลื่อนที่ผ่านมาแสดงออกอย่างชัดเจนผ่านการนัดหยุดงานประท้วง ซึ่งมักจะเกิดในแหล่งอุตสาหกรรมที่กระจุกตัวอยู่ในย่างกุ้งเป็นสำคัญ โดยรวมแล้วเฉพาะในเขตอุตสาหกรรมในย่างกุ้ง ประเมินการว่าเฉพาะในช่วงวันที่ 1 พฤษภาคม ถึง 30 มิถุนายน 2013 ก็มีแรงงานเข้าร่วมประท้วงหยุดงานมากกว่า 50,000 คน (Lwin, 2014, pp. 137-139) แม้ตัวเลขที่มีการประเมินอาจสูงเกินความเป็นจริงไปบ้าง แต่ก็สามารถสะท้อนภาพการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานในเขตอุตสาหกรรมเหล่านี้ ซึ่งเป็นภาพแทนของการขยายตัวของขบวนการแรงงานในช่วงเปลี่ยนผ่านได้อย่างดี

ในบทนี้ผู้วิจัยจึงต้องการแสดงให้เห็นลักษณะเฉพาะของการขับเคลื่อนที่มีความเปลี่ยนแปลงต่อเนื่องในช่วงของการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง โดยเฉพาะในช่วงปี 2011 – 2017 โดยเสนอว่าวงจรชีวิตของการขับเคลื่อนนับตั้งแต่เริ่มต้นจวบจนปัจจุบันแบ่งออกเป็น 3 ช่วง ได้แก่ ช่วงการฟื้นคืน (resurrection) ช่วงการขับเคลื่อนแบบมีการจัดการ (mobilization) ช่วงการถูกปราบปรามและลดการขับเคลื่อน (demobilization) โดยในแต่ละช่วงได้แสดงให้เห็นถึงยุทธวิธี และโครงสร้างการระดม (mobilizing structure) ที่แตกต่างกันไปเพื่อตอบสนองหรือเป็นผลจากโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่แวดล้อมอยู่ ซึ่งจะแสดงให้เห็นทั้งจุดแข็งและเงื่อนไขของความสำเร็จของการขับเคลื่อน รวมถึงจุดอ่อนของการขับเคลื่อนด้วย ในบทนี้ยังแสดงให้เห็นถึงกระบวนการทางการเมือง (political process) ที่เกิดขึ้น ทำให้เห็นบทบาทของสภาพแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือนายจ้าง ตลอดจนการปรับตัวของขบวนการในแต่ละช่วงเวลา และนำไปสู่การก่อรูปของขบวนการแรงงานพม่าในปัจจุบัน

4.1 การวิเคราะห์คลื่นการประท้วงของแรงงาน

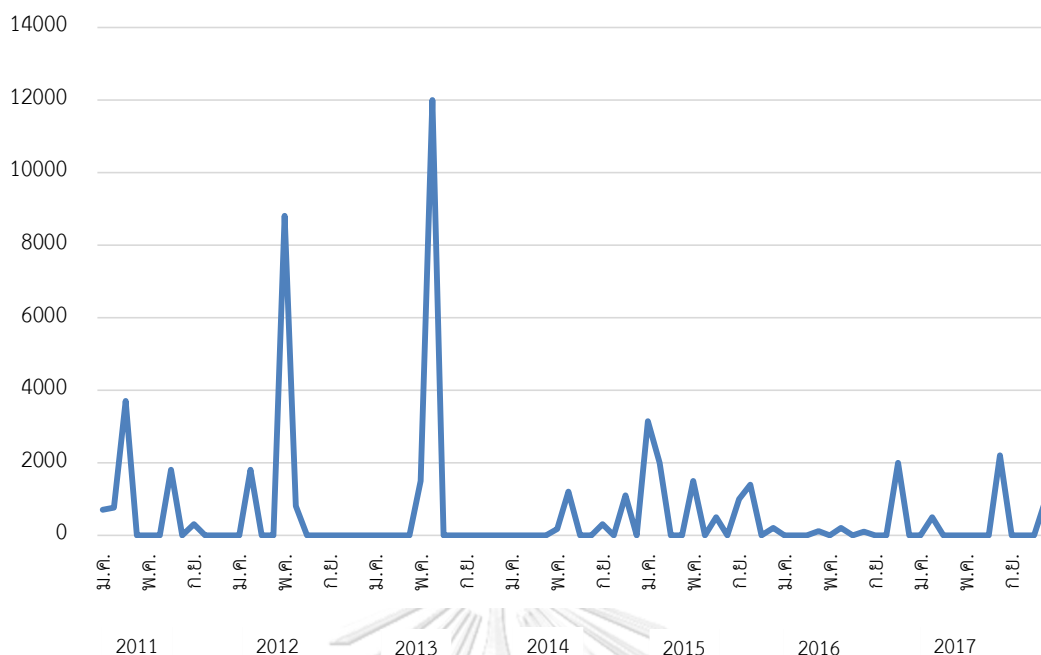
การประท้วงของกลุ่มแรงงานตั้งแต่หลังการจัดตั้งรัฐบาลพลเรือนจนถึงปัจจุบันล้วนแล้วแต่กระจุกตัวอยู่ในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมโดยเฉพาะในเขตอย่างกุ้ง ซึ่งถือเป็นศูนย์กลางการผลิตของประเทศ เขตอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในกรุงย่างกุ้งนี้ถูกสร้างขึ้นในปี 1990 อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจจากสังคมนิยมมาเป็นการพึ่งพิงตลาดโดยเฉพาะการลงทุนจากต่างประเทศ เขตอุตสาหกรรม 14 แห่งของย่างกุ้งจึงเกิดขึ้นเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ โดยอุตสาหกรรมที่มอลทุนส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานเข้มข้นอย่างอุตสาหกรรมเสื้อผ้าและเครื่องนุ่งห่ม อาจกล่าวได้ว่าพื้นที่อุตสาหกรรมเหล่านี้มีการใช้แรงงานที่มากที่สุดในประเทศ ซึ่งแม้จะไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านโครงสร้างพื้นฐานเช่นถนนที่ดีและแหล่งจ่ายน้ำและไฟฟ้าที่สม่ำเสมอ แต่ความสามารถในการจัดหาแรงงานราคาถูกและอยู่ใกล้กับท่าเรือหลักสำหรับการส่งออกของประเทศ รวมถึงตลาดการบริโภคภายในประเทศที่ใหญ่ที่สุด ปัจจุบันโรงงานตัดเย็บเสื้อผ้าเป็นอุตสาหกรรมการผลิตที่ใหญ่ที่สุดในย่างกุ้ง โดยมีโรงงานประมาณ 200 แห่งที่มีคนงานประมาณ 85,000 ถึง 100,000 คน คนงานส่วนใหญ่ในเขตอุตสาหกรรมเป็นเพศหญิงและทำงานในโรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า และเป็นภาคที่มีการจ้างงานเกือบทั้งหมด (Burma Campaign UK, 2013, pp. 12-14)

ดังนั้น จึงไม่แปลกที่กิจกรรมของขบวนการแรงงานโดยเฉพาะกิจกรรมการประท้วงจึงมักเกิดขึ้นในเขตอย่างกรุงเทพฯ ซึ่งได้กลายเป็นพื้นที่หลักของการศึกษากิจกรรมของขบวนการแรงงานในการวิจัยชิ้นนี้นอกจากนี้ บริเวณที่มีการกระจุกตัวของการใช้แรงงานอื่น ๆ มักจะอยู่บริเวณเมืองขนาดใหญ่ อย่างมีนทะเลย์ พะโค และเมะล่ำโย ซึ่งมีการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานอยู่บ้างแต่ไม่มากนัก รวมถึงพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-พม่าซึ่งมีการกระจุกตัวของโรงงานโดยเฉพาะในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และอำเภอด่านเจดีย์สามองค์ จังหวัดกาญจนบุรี เป็นต้น

แม้กิจกรรมของขบวนการแรงงานโดยเฉพาะการประท้วงจะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องหากแต่มีความแตกต่างทั้งในลักษณะการประท้วง จำนวนผู้เข้าร่วม และเป้าประสงค์ โดยหากพิจารณาลักษณะเหล่านี้จะพบว่า การขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานมีลักษณะคล้าย “คลื่น” หมายถึงมีช่วงเวลาที่เกิดกิจกรรมของขบวนการแรงงานเกิดการกระจุกตัวอย่างเข้มข้น และมีช่วงเวลาของการคลายตัวของกิจกรรม งานวิจัยชิ้นนี้จึงมุ่งอธิบายการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานผ่านลักษณะการกระจุกตัวและคลายตัวของกิจกรรมของขบวนการแรงงานดังกล่าว โดยกิจกรรมของขบวนการแรงงานที่งานวิจัยชิ้นนี้ให้ความสนใจโดยเฉพาะ ได้แก่ การประท้วงของเหล่าคนงานในวาระต่าง ๆ ซึ่งมากกว่าร้อยละ 90 จะเกิดในอย่างกรุงเทพฯ โดยจากการรวบรวมข้อมูลจากสื่อประเภทต่าง ๆ พบว่า การกระจุกตัวและคลายตัวของกิจกรรมการประท้วงของแรงงานพม่าแสดงตัวในลักษณะของคลื่น 3 ระลอก ที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกัน ได้แก่

1. คลื่นการประท้วงที่ 1 “Resurrecting Wave” กินเวลาช่วงปี 2011
2. คลื่นการประท้วงที่ 2 “Mobilizing Wave” กินเวลาช่วงปี 2012 - 2013
3. คลื่นการประท้วงที่ 3 “Demobilizing Wave” กินเวลาช่วงปี 2014 - 2017

จากการรวบรวมข้อมูลจากสื่อต่าง ๆ ประกอบการสัมภาษณ์และการเก็บข้อมูลภาคสนาม ผู้วิจัยประเมินว่ามีคนงานที่เข้าร่วมการประท้วงตั้งแต่ปี 2011 - 2017 เฉพาะการประท้วงขนาดใหญ่ รวมทั้งหมดราว 50,820 คน ส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในพื้นที่อุตสาหกรรมที่สำคัญ ได้แก่ เขตอย่างกรุงเทพฯ 46,130 คน มีนทะเลย์ 2,120 คน และชายแดนไทยราว 2,570 คน ซึ่งหากนำจำนวนคนงานที่เข้าร่วมการประท้วงในแต่ละช่วงเวลามาสร้างแผนภูมิจะสามารถแสดงให้เห็นลักษณะของการกระจุกตัวและการกระจายตัวของประท้วงของคนงานได้อย่างชัดเจนตามที่แสดงในภาพที่ 9



ภาพที่ 9 การระจุกตัวและการกระจายตัว (คลื่น) ของการประท้วงของแรงงานในแต่ละช่วงเวลา ตั้งแต่เดือนมกราคม 2011 – เดือนธันวาคม 2017 (หน่วย: คน)

(ที่มา: รวบรวมข้อมูลและจัดทำโดยผู้วิจัย)

4.2 คลื่นการประท้วงคลื่นที่ 1 (ช่วงปี 2011): Resurrecting Wave

ในช่วงปีแรกของการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองซึ่งมีการเปิดเสรีทางการเมืองมากขึ้น แรงกดดันจากรัฐบาลในการควบคุมประชาชนลดน้อยลง จากการสำรวจของ ITUC พบว่า แรงงานในพื้นที่ต่าง ๆ สามารถออกมาแสดงความต้องการของตนมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะผ่านการนัดประท้วงหยุดงานทั้งในพื้นที่อุตสาหกรรมในย่างกุ้ง อาทิ ในเดือนกันยายนคนงานจำนวนกว่า 300 คนในโรงงานทำรองเท้า Esquire ในกรุงย่างกุ้ง ในเขตนิคมอุตสาหกรรม Hlaing Tharyar ได้ทำงานประท้วงหยุดงาน เพื่อเรียกร้องให้โรงงานจ่ายเงินโบนัสให้แก่คนงาน การประท้วงยังเกิดในเมืองใหญ่อื่น ๆ หรือแม้แต่ตามเมืองชายแดน อาทิ ช่วงต้นเดือนกุมภาพันธ์ แรงงานชาวพม่ากว่า 70 คน ที่ทำงานที่บริษัท Italian Thai Development (ITD) โดยทำงานก่อสร้างในโครงการทำเรื่อน้ำลิกทวาย ได้ออกมาประท้วงเรื่องค่าแรงต่ำ ชั่วโมงการทำงานนาน และไม่ได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกับแรงงานชาวไทย โดยคนงานดังกล่าวเรียกร้องให้เพิ่มค่าแรงรายวันจาก 3,500 จั๊ต เป็น 5,000 จั๊ต (5.88 ดอลลาร์สหรัฐ) ลดชั่วโมงการทำงาน จ่ายค่าชดเชยการทำงานในวันหยุดราชการ และให้จ่ายค่าจ้างตรงตามเวลา และยัง

ร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องสภาพที่อยู่อาศัยและสภาพการทำงานที่ย่ำแย่ (International Trade Union Confederation (ITUC), 2013) เป็นต้น ซึ่งหากพิจารณาด้านความแตกต่างทางเวลาและพื้นที่อาจจัดกลุ่มของการประท้วงใหญ่ออกเป็น 2 คลื่นย่อย ได้แก่ การประท้วงในเขตอุตสาหกรรมในอย่างกึ่งในช่วงเดือนกุมภาพันธ์-มีนาคม และการประท้วงที่ด่านเจดีย์สามองค์ในช่วงเดือนกรกฎาคม

ตารางที่ 7

การประท้วงของแรงงานพม่าในปี 2011 (ที่มา: รวบรวมและจัดทำโดยผู้วิจัย)

วันที่	จำนวน (คน)	พื้นที่ / นิคมอุตสาหกรรม	โรงงาน
Jan-11	700	จังหวัดราชบุรี	- V&K Pineapple Canning Company Factory
Feb-11	70	โครงการท่าเรือน้ำลึกทวาย	- Italian Thai Development (ITD)
Feb-11	700	Shwepyithar Industrial Zone	- United World and Oscar garment factories
Mar-11	1500	Shwepyithar Industrial Zone	- Grand Royal beverage factory - Super Garment - Kaunggyi Minglar textile factories
Mar-11	3000	Hlaing Tharyar Industrial Zone	- Taiyi shoe factory
Mar-11	500	Hlaing Tharyar Industrial Zone	- New Way shoe factory
Jun-11	65	Pegu	- Cap 1 Hat
Jul-11	1500	Three Pagodas Pass	- PTK shoe factory
Jul-11	300	Three Pagodas Pass	- Watana Footwear Company
Sep-11	300	Hlaing Tharyar Industrial Zone	- Esquire

การประท้วงในคลื่นย่อยคลื่นแรกเกิดในอย่างกึ่ง ในเขตอุตสาหกรรม Shwepyithar และเขตอุตสาหกรรม Hlaing Tharyar ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์-มีนาคม โดยกระแสการประท้วงเกิดขึ้นจากคนงานราว 700 คน ของ United World and Oscar garment factories ทำการนัดประท้วงหยุดงานเพื่อเรียกร้องเงินโบนัส และสวัสดิการอื่น ๆ เช่นคลินิกในที่ทำงาน ห้องน้ำและน้ำใช้ที่เพียงพอ และสภาพการทำงานที่ดีขึ้น และคนงานประสบความสำเร็จได้ตามข้อเรียกร้อง ในเดือนต่อมาในพื้นที่

เดียวกันก็เกิดการนัดประท้วงหยุดงานของคนงานกว่า 1,500 คน ของโรงงาน 3 แห่งพร้อม ๆ กัน ได้แก่ Grand Royal beverage, Super Garment และ Kaunggyi Minglar textile เพื่อเรียกร้องให้เพิ่มค่าแรง เพิ่มวันหยุด และจ่ายค่าล่วงเวลา การหยุดงานกินเวลาเพียง 1 วัน หลังจากโรงงานยอมที่จะประนีประนอมกับข้อเรียกร้องบางส่วน ในเวลาเดียวกันก็เกิดการนัดประท้วงหยุดงานในเขตอุตสาหกรรม Hlaign Tharyar โดยเกิดการนัดหยุดงานของคนงานจากโรงงาน Tai Yi leather ราว 3,000 คน เพื่อประท้วงให้ลดจำนวนชั่วโมงการทำงาน และมาตรการตัดค่าแรง และการประนีประนอมยังไม่เป็นผลสิ้นสุดและการเจรจาจึงดำเนินต่อไป และในช่วงปลายเดือนมีนาคมก็เกิดการนัดหยุดงานของคนงานราว 500 คน จากโรงงาน New Way shoe เนื่องจากการเจรจาเรื่องการขึ้นค่าแรงล้มเหลว (Altsean Burma, 2011)

การประท้วงคลื่นย่อยที่สองเกิดบริเวณชายแดนไทยซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการใช้แรงงานพม่าอย่างเข้มข้นเช่นกัน การประท้วงเกิดขึ้นในแถบโรงงานที่กระจุกตัวในอำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี โดยในวันที่ 7 กรกฎาคม แรงงานสัญชาติพมามากกว่า 400 คนในโรงงานทำรองเท้า PTK แห่งหนึ่งใกล้เขตชายแดนไทย-พม่า บริเวณด่านพระเจดีย์สามองค์ จังหวัดกาญจนบุรี เรียกร้องขอขึ้นค่าแรงรายวันอีกวันละ 20 บาท (0.67 ดอลลาร์สหรัฐ) ทั้งนี้ ในวันที่ 8 กรกฎาคมเจ้าของบริษัท PTK ตกลงที่จะขึ้นค่าแรงรายวันเพิ่มวันละ 15 บาท (0.50 ดอลลาร์สหรัฐ) ภายหลังจากการประท้วงหยุดงานที่ยืดเยื้อและมีคนงานมากกว่า 2,000 คนจากโรงงาน PTK ทั้งหมดห้าโรงงาน เข้าร่วมประท้วงด้วยปรากฏว่า คนงานจะได้รับค่าแรงเป็นวันละ 85-130 บาท (2.80-4.30 ดอลลาร์สหรัฐ) (Weng, 2011) การประท้วงลุกลามไปยังโรงงานข้างเคียง โดยในวันที่ 12 กรกฎาคม แรงงานกว่า 300 คน จากโรงงานรองเท้าวัฒนาในเขตด่านเจดีย์สามองค์ เริ่มประท้วงหยุดงานเป็นเวลาสามวันเพื่อเรียกร้องขอค่าจ้างเป็นธรรม ชั่วโมงการทำงานที่เหมาะสมและการจัดหาน้ำดื่มที่สะอาด วันที่ 19 กรกฎาคม คนงานยอมกลับเข้าทำงานหลังการเจรจากับนายจ้าง ซึ่งตกลงจะขึ้นค่าแรงอีกวันละ 15 บาท (0.50 ดอลลาร์สหรัฐ) (Chai, 2011) จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการในพื้นที่เกี่ยวกับทัศนคติเกี่ยวกับการประท้วงที่เกิดขึ้น กล่าวว่า การประท้วงที่เกิดขึ้นนี้ก็เพราะโรงงานไม่เคยเพิ่มค่าแรงและไม่มีสวัสดิการที่เหมาะสมมานานมากแล้ว การประท้วงที่เกิดขึ้นจึงไม่ใช่เรื่องแปลก เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก็ไม่ได้มีความรุนแรงและบานปลาย เมื่อผู้ประกอบการยอมเพิ่มค่าแรงให้บ้าง คนงานก็ยอมกลับเข้าทำงานแต่จริง ๆ แล้วค่าแรงใหม่ก็ยังถือว่าต่ำอยู่มาก (เวียงชัย อภิโช, สัมภาษณ์, 2 มีนาคม 2560)

การเคลื่อนไหวที่อาจเรียกได้ว่าเป็นการฟื้นคืนของขบวนการแรงงานดังกล่าวนี้ เป็นประจักษ์พยานหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าภายใต้ระบอบเผด็จการทหารก่อนปี 2011 กลุ่มแรงงานเป็นกลุ่มที่ถูกละเมิดสิทธิและอยู่ในสภาวะคับข้องใจ (grievance) โดยเฉพาะหลังปี 1988 ที่รัฐหันมาใช้กลไกทุนนิยมในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ เกิดการขยายตัวของการลงทุน โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น ซึ่งเป็นช่วงเวลาของการขยายฐานแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่สำคัญในเมียนมา ปัจจัยสำคัญที่เป็นสิ่งดึงดูดการลงทุนนี้ก็คือต้นทุนค่าแรงที่ต่ำและขาดกลไกการคุ้มครองแรงงาน ในขณะที่เดียวกันสายสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างผู้ลงทุนกับผู้มีอิทธิพลในขบวนการนโยบายยังเป็นไปอย่างแนบแน่น ทำให้การรวมตัวและการขับเคลื่อนเพื่อเรียกร้องสิทธิของแรงงานต้องเผชิญกับการกดปราบจากรัฐอย่างรุนแรง ดังนั้น การเรียกร้องสิทธิที่พึงมีพึงได้ของแรงงานจึงกลายเป็นข้อเรียกร้องหลักของขบวนการแรงงานนับตั้งแต่ปี 2011 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

การประท้วงที่เกิดขึ้นในช่วงแรกกินเวลาตลอดปี 2011 มีลักษณะที่เด่นชัดบางประการ ได้แก่ การนัดหยุดงานที่มีลักษณะกระจัดกระจาย กระบวนการขับเคลื่อนแยกเป็นเอกเทศและเกิดขึ้นภายในแต่ละสถานประกอบการ เครือข่ายความเชื่อมโยงระหว่างโรงงานมีน้อย ไม่มีการจัดตั้งที่เป็นระบบ และใช้ยุทธวิธีพื้นฐานโดยการไม่เข้างานและนั่งรวมตัวบริเวณหน้าโรงงาน ประเด็นที่ใช้สื่อสารไม่ชัดเจน ปลีกย่อยเฉพาะเรื่อง อาทิ การนัดหยุดงานเนื่องจากการเลื่อนตำแหน่งที่ไม่เป็นธรรม การมีปัญหากับผู้คุมงาน การไม่จ่ายค่าล่วงเวลา ฯลฯ ซึ่งการหยุดงานมักกินเวลาไม่นาน โดยเฉลี่ยแล้วราว 1-3 วัน การนัดหยุดงานอาจทำให้แรงงานบรรลุข้อเรียกร้องในบางกรณี แต่ย่อมไม่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างแต่อย่างใด การประท้วงในลักษณะดังกล่าวนี้ไม่ได้เกิดเฉพาะโรงงานในเขตอุตสาหกรรมในเมืองใหญ่เท่านั้น แต่ยังเกิดในพื้นที่อุตสาหกรรมชายแดน โดยเฉพาะชายแดนด้านประเทศไทยที่มีแรงงานชาวเมียนมาจำนวนมากในพื้นที่อำเภอด่านเจดีย์สามองค์ จังหวัดกาญจนบุรีด้วย

4.3 คลื่นการประท้วงคลื่นที่ 2 (ช่วงปี 2012 - 2013): Mobilizing Wave

ในคลื่นการประท้วงระลอกที่สองเกิดขึ้นกระจุกตัวอยู่ในเขตย่างกุ้ง โดยเฉพาะในพื้นที่เขตอุตสาหกรรมต่าง ๆ อีกทั้งยังพบคลื่นต่อเนื่องของการประท้วงจากปี 2011 ที่ชัดเจนได้แก่การประท้วงของโรงงาน Tai Yi โดยในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ คนงานราว 1,800 คน ประท้วงหยุดงานเนื่องจากไม่ได้รับค่าล่วงเวลาจากการถูกบังคับให้ทำงานในช่วงวันหยุดเทศกาลตรุษจีนเป็นเวลาห้าวัน

โดยเรียกร้องขึ้นค่าจ้างจากเดิม 75 จั๊ดเป็น 150 จั๊ด (ราว 0.09-0.18 ดอลลาร์สหรัฐ) และเพิ่มเงิน โบนัสรายเดือนจาก 6,000 จั๊ด (7.37 ดอลลาร์สหรัฐ) เป็น 8,000 จั๊ด (9.82 ดอลลาร์สหรัฐ) โดยในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ตัวแทนคนงานซึ่งประท้วงหยุดงานกับนายจ้างรวมทั้งเจ้าหน้าที่แรงงานจากรัฐบาลพม่าซึ่งเข้าร่วมเจรจาด้วยนั้นไม่สามารถตกลงกันได้ ในช่วงปลายเดือนกลุ่มคนงานจึงตกลงร่วมกันยื่นฟ้องต่อคณะกรรมการศาลคดีการค้าของเขต Mayangone และราวครึ่งหนึ่งของคนงานที่หยุดงานประท้วงประกาศว่ามีแผนจัดตั้งสหภาพแรงงานตามกฎหมายแรงงานล่าสุด โดยกลุ่มคนงานกล่าวว่า สหภาพแรงงานเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยแก้ไขปัญหาการประท้วงหยุดงานได้ ในกรณีนี้จะเห็นว่าการนัดประท้วงหยุดงานต่อเนื่องทำให้การรวมกลุ่มของแรงงานเข้มแข็งจนนำไปสู่การต่อรองกับนายจ้างได้อย่างเท่าเทียมและตอบสนองต่อนโยบายของนายจ้างได้รวดเร็วมากขึ้น การขยายตัวของกิจกรรมแรงงานและการประท้วง จึงนำไปสู่ความก้าวหน้าของขบวนการแรงงานอย่างเห็นได้ชัด

ความก้าวหน้าของขบวนการแรงงานยังเห็นได้จากยุทธวิธีที่ใช้ โดยในคลื่นที่ 2 ของการประท้วงของขบวนการแรงงานนั้นนอกจากการประท้วงโดยการนัดหยุดงานจะมีลักษณะเกิดขึ้นพร้อม ๆ กันหลายโรงงานในแต่ละครั้งแล้ว ยังพบว่าการประสานงานระหว่างแรงงานของแต่ละโรงงานเพื่อร่วมกับเดินขบวนเรียกร้องความต้องการร่วมกันด้วย ลักษณะความก้าวหน้าดังกล่าวก่อตัวผ่านการประท้วงในวาระต่าง ๆ โดยในช่วงปี 2012 การประท้วงพุ่งสูงสุดระหว่างเดือนพฤษภาคม-กรกฎาคม มีโรงงานที่เกิดการนัดประท้วงหยุดงานเฉพาะในกลุ่มอุตสาหกรรมสิ่งทอราว 70 โรงงาน โดยข้อเรียกร้องมีลักษณะคล้ายกัน อาทิ การเรียกร้องให้ปรับปรุงสภาพการทำงาน ปรับเพิ่มค่าแรง รวมถึงให้อิสระในการจัดตั้งสหภาพ สื่อของรัฐยังให้ข้อมูลว่า เฉพาะในเดือนพฤษภาคมก็มีคนงานเข้าร่วมหยุดงานราว 36,000 คน จาก 57 โรงงาน หากรวมเดือนมิถุนายนแล้วจะพบว่าราว 90 โรงงานได้เคยเกิดการนัดหยุดงานขึ้น โดยการนัดหยุดงานขนาดใหญ่เกิดขึ้นใน Hi Mo wig, Myanmar Pearl, Nay Min Aung, Sabei Pwint, YJ garment factories, Lucky Shoe และ Grand Royal Distillery เป็นต้น โดยจำนวนผู้ประท้วงและพื้นที่ประท้วงของการประท้วงขนาดใหญ่แสดงในตารางที่ 8

ตารางที่ 8

การประท้วงของแรงงานพม่าในปี 2012-2013 (ที่มา: รวบรวมและจัดทำโดยผู้วิจัย)

วันที่	จำนวน (คน)	พื้นที่ / นิคมอุตสาหกรรม	โรงงาน
06-Feb-12	1800	Hlaing Tharyar Industrial Zone	Tai Yi
09-May-12	1800	Hlaing Tharyar Industrial Zone	HI Mo wig factory
15-May-12			Pearl garment factory
			Sabei Pwint
16-May-12	5000		Nay Min Aung
17-May-12			Nawaday and Sunflower factories
18-May-12			YJ and Tokyo garment factories
21-May-12	500	Myauntakar Industrial Zone	Crown Steel Industry
23-May-12			Brilliant Sky
24-May-12	1200		Luchky Shoe
			Asia Hnin Si
28-May-12	1100		Ngwe Kant Kaw
			EMG garment factory
			Myauntakar factory
29-May-12			Taw Win Myanmar
31-May-12		Hlaing Tharyar Industrial Zone	Sunny garment factory
			Myanmar Sunny garment factory
			S-Square shoe factory
			Myanmar CM garment factory
			Ngway Gango garment factory
			Gaba garment factory
Jun-12	300	Mandalay	Aung Sein
Jun-12	500	Mingalardon Industrial Zone	Famoso Clothing Co Ltd

วันที่	จำนวน (คน)	พื้นที่ / นิคมอุตสาหกรรม	โรงงาน
05-Nov-12		Dagon Seikkan Township	Golden Day garment factory
Nov-12			Hlapa Thaw wood factory
11-May-13	8	Hlaing Tharyar Industrial Zone	Hote Sein
11-May-13	1000		San Kaung Polyethylene
14-May-13	400		Lucky
03-Jun-13		Mandalay	โรงงานผลิตกล้องถ่ายรูปในเมือง Maymyo
09-Jun-13	12000	รวมตัวกันในเมือง Hlaing Tharyar	30 โรงงาน
23-Sep-13	100	Dagon Seikkan	Ho Shin
30-Sep-13		Mandalay	Sein Kabar textile factory
18-Oct-13		Hlaing Tharyar	Solamonda Factory

คลื่นการประท้วงขนาดใหญ่เกิดขึ้นครั้งแรกจากการนัดหยุดงานของคณงานใน Hi Mo wig factory ซึ่งอยู่ในพื้นที่เขตอุตสาหกรรม Hlaing Tharyar โดยโรงงานดังกล่าวเป็นโรงงานผลิตผมปลอมเพื่อการส่งออก มีการจ้างงานราว 18,000 คน เริ่มขึ้นในวันที่ 9 พฤษภาคม โดยคณงานราว 1,800 คน ทำการหยุดงานประท้วงเพื่อเรียกร้องค่าจ้างและสภาพการทำงานให้ดีขึ้น โดยสามารถบรรลุข้อตกลงในการขึ้นค่าจ้างและการจัดสวัสดิการในการทำงานที่ดีขึ้นได้เป็นผลสำเร็จในวันต่อมา โคนตัวแทนคณงานได้เข้าเจรจากับผู้จัดการโรงงานโดยมีเจ้าหน้าที่แรงงานของเขตเป็นเข้าร่วม โดยตกลงเพิ่มค่าแรงรวมโบนัสจาก 65,000 เป็น 100,000 kyat (\$68-\$105) ต่อเดือน (Zin, 2012) อย่างไรก็ตาม คณงานได้ออกมาประท้วงอีกครั้งในวันที่ 17 พฤษภาคม เนื่องจากเจ้าของบริษัทปฏิเสธที่จะทำตามข้อตกลงที่ทำกับคณงานไว้ การประท้วงยืดเยื้อออกไปและความขัดแย้งก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้นโดยผู้ประกอบการใช้วิธีตัดน้ำตัดไฟอาคารที่คณงานใช้เป็นที่ชุมนุม จนต้องมีการระดมอาหารและน้ำดื่มจากภายนอกมาให้ผู้ประท้วง (Nyein, 2012d)

ในช่วงเวลาไล่เลี่ยกันก็เกิดการหยุดงานประท้วงของคณงานในเขตอุตสาหกรรมเดียวกันอีกหลายโรงงาน ในวันที่ 15 พฤษภาคม คณงานจำนวนกว่า 1,300 คนของโรงงานผลิตเสื้อผ้า Myarmar Pearl และ Sabei Pwint ทำการหยุดงานประท้วงเพื่อเรียกร้องค่าจ้างและสภาพการทำงานให้ดีขึ้น

และในวันที่ 16 พฤษภาคม คนงานของโรงงานผลิตเสื้อผ้า Nay Min Aung ก็ออกมาประท้วงด้วย และในช่วงเวลาเดียวกันนี้โรงงานอื่น ๆ ก็ทยอยออกมาประท้วง ได้แก่ YJ and Tokyo garment factories และ Nawaday and Sunflower factories รวม 5 โรงงาน โดยประเด็นการเรียกร้องยังคงเป็นเรื่องค่าแรงและสวัสดิการ โดยรวมแล้วมีคนงานออกมาประท้วงกว่า 5,000 คน (Nyein, 2012a) การประท้วงดังกล่าวยุติลงในช่วงวันที่ 26-27 พฤษภาคมโดยไม่สามารถบรรลุข้อเรียกร้องใดได้เลยและกลับเข้าทำงานตามปกติ การประท้วงในเขตอุตสาหกรรม Hlaing Tharyar ยังเกิดขึ้นอีกครั้งลอกในช่วงปลายเดือนพฤษภาคม 29 พฤษภาคม: โดยคนงานของโรงงานผลิตอุปกรณ์เย็บปัก Taw Win Myanmar ในเมือง Hlaing Tharyar กรุงย่างกุ้งทำการประท้วงหยุดงาน และในวันที่ 31 พฤษภาคม คนงานในเมือง Hlaing Tharyar กรุงย่างกุ้ง ได้มีส่วนร่วมในเหตุการณ์หยุดงานประท้วงในอีกหลายบริษัท อาทิ โรงงานผลิตเสื้อผ้า Sunny, Myanmar Sunny, โรงงานรองเท้า S-Square, โรงงานผลิตเสื้อผ้า Myanmar CM, Ngway Gango และโรงงานผลิตเสื้อผ้า Gaba

ในขณะที่เกิดคลื่นการหยุดงานในเขตอุตสาหกรรม Hlaing Tharyar นั้น ในเขตอุตสาหกรรมอื่น ๆ บางเขตก็เกิดการนัดประท้วงหยุดงานเช่นกัน ได้แก่ เขตอุตสาหกรรม Myauntakar โดยในวันที่ 21 พฤษภาคม คนงานราว 500 คนของ Crown Steel Factory ได้ทำการประท้วงหยุดงานเรียกร้องให้จ่ายค่าจ้างสูงขึ้นและให้เคารพต่อสิทธิของคนงาน และในวันที่ 25 พฤษภาคม คนงานจำนวน 25 คน ได้ทำการอดอาหารประท้วงเพื่อเพิ่มแรงกดดัน การประท้วงดังกล่าวยุติลงในวันที่ 29 พฤษภาคม ภายหลังจากสามารถบรรลุข้อตกลงกับบริษัทเกี่ยวกับข้อเรียกร้องเพื่อให้มีการจ่ายค่าจ้างและให้สวัสดิการที่ดีขึ้นได้สำเร็จ (Nyein, 2012c) ซึ่งเป็นเวลาไล่เลี่ยกับการหยุดงานประท้วงของคนงานจากโรงงานรองเท้า Brilliant Sky ที่เริ่มขึ้นในวันที่ 23 พฤษภาคม และคนงานจากโรงงานรองเท้า Luchky Shoe และ Brilliant Sky และคนงานจำนวนกว่า 1,200 คนจากโรงงาน Ngwe Kant Kaw และโรงงานผลิตเสื้อผ้า Asia Hnin Si ซึ่งทำการประท้วงในวันที่ 24 พฤษภาคม แต่การเจรจาไม่ยืดเยื้อ โดยสามารถบรรลุข้อตกลงในวันถัดมาและคนงานที่หยุดงานและสามารถกลับไปทำการผลิตได้ และในวันที่ 28 พฤษภาคม ในเขตอุตสาหกรรม Myauntakar เช่นกัน แรงงานจำนวนหลายร้อยคนในโรงงานผลิตเสื้อผ้าชื่อโรงงาน EMG ทำการหยุดงานประท้วงเพื่อเรียกร้องให้มีการเพิ่มค่าจ้าง โดยในวันที่ 31 พฤษภาคม คนงานกลุ่มนี้กลับเข้าทำงานตามปกติ ภายหลังจากสามารถบรรลุข้อตกลงในการเรียกร้องให้บริษัทจ่ายค่าจ้างเพิ่มขึ้นได้เป็นผลสำเร็จ

ในเดือนมิถุนายนแม้จะมีการประท้วงอยู่แต่ก็ลดลงมาก มิถุนายน 2012 คนงานเหมืองทอง นับพันคนในเมือง Yamethin เขตมณฑลตะเลย์ เริ่มการประท้วงภายหลังจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง อุตสาหกรรมการทำเหมือง ประกาศให้ บริษัท Myanmar National Prosperity ยุติการทำเหมืองแร่ ทั้งหมด และคนงานราว 300 คนจากโรงงานสิ่งทอและขนสัตว์ Aung Sein ในเขตมณฑลตะเลย์ ประท้วงหยุดงานเพื่อเรียกร้องค่าจ้างและสวัสดิการอื่น ๆ ที่ดีขึ้นนอกจากนี้ คนงานในโรงงานญี่ปุ่น Famoso ในเขตอุตสาหกรรม Mingaladon ของกรุงย่างกุ้ง ประท้วงหยุดงานเพื่อเรียกร้องค่าจ้างที่สูงขึ้น และในวันที่ 5 พฤศจิกายน คนงานโรงงานสิ่งทอ Golden Day ในเมือง Dagob Seikkan เขตย่างกุ้ง ประท้วงหยุดงานเพื่อเรียกร้องให้ขึ้นเงินเดือน (Altsean Burma, 2012)

ในเดือนพฤศจิกายน 2012 มีการนัดหยุดงานครั้งที่สองเกิดขึ้นโดยคนงานประมาณ 1,200 คน จากโรงงานในเขตอุตสาหกรรม Shwepitha, South Dagon และ Dagon Seikkan อาทิ คนงานราว 200 คน รวมถึงผู้ประท้วงโดยการอดอาหารราว 10 คน จาก โรงงาน Taw Win ในเขตอุตสาหกรรม Shwepitha ซึ่งประท้วงต่อเนื่องเป็นเวลา 18 วันเพื่อเรียกร้องสัญญาว่าจ้างอย่างเป็นทางการ รวมถึงปรับปรุงสภาพการทำงาน โรงงานแห่งนี้มีชื่อเสียงในละเมิดสิทธิของคนงาน นี่เป็นนัดที่สี่ที่คนงานจัดประท้วง โดยในเดือนตุลาคมคนงาน 300 คนเดินขบวนไปยังสำนักงานเพื่อพูดคุยกับเจ้าของกรณีการ บาดเจ็บจากการถูกทำร้ายโดยผู้คุมงาน เกี่ยวกับการรักษาที่พวกเขาได้รับจากผู้บังคับบัญชา และมักถูก ดำเนินการตามกฎหมายเมื่อมีการประท้วง (Burma Campaign UK, 2013, p. 29)

ในปี 2013 คลื่นการประท้วงเริ่มต้นในช่วงกลางเดือนพฤษภาคม โดยยังคงกระจุกตัวอยู่ใน แถบนิคมอุตสาหกรรมชานเมืองย่างกุ้ง โดยในช่วงเริ่มแรก การประท้วงยังคงกระจัดกระจาย แต่คลื่น การประท้วงเริ่มก่อตัวชัดเจนในช่วงเดือนพฤษภาคม ในเขตอุตสาหกรรม Hlaing Tharyar โดยในวันที่ 11 พฤษภาคม คนงานแปดคนในบริษัท Hote Sein ทำการประท้วงหยุดงานเนื่องจากการได้รับ ค่าจ้างที่ต่ำและชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน โดยเรียกร้องให้มีการขึ้นเงินเดือนเป็น 85,000 จัต (ราว 94 ดอลลาร์สหรัฐ) จ่ายค่าล่วงเวลาและกำหนดชั่วโมงการทำงานที่แปดชั่วโมงต่อวัน ในวันเดียวกันนี้ คนงานมากกว่าพันคนในโรงงาน San Kaung Polyethylene ทำการประท้วงนัดหยุดงานเพื่อหาทาง ให้โรงงานรับเพื่อนร่วมงาน 49 คนที่ถูกไล่ออกเนื่องจากเรียกร้องให้มีการขึ้นเงินเดือนเป็น 5,000 จัต (ราว 5.5 ดอลลาร์สหรัฐ) กลับเข้าทำงาน และในวันที่ 14 พฤษภาคม คนงานกว่า 400 คนจากโรงงาน

รองเท้า Lucky ประทับหยุดงานภายหลังจากที่โรงงานไม่สามารถจ่ายค่าล่วงเวลา รวมถึงค่าเช่าบ้าน และค่าเดินทางให้ตามที่เคยตกลงไว้ (Altsean Burma, 2013a)

ความเปลี่ยนแปลงสำคัญของการขับเคลื่อนของกลุ่มแรงงานเกิดขึ้นในเดือนต่อมา โดยในวันที่ 9 มิถุนายน คนงานกว่า 12,000 คนจาก 30 โรงงานในกรุงย่างกุ้ง รวมตัวกันในเมือง Hlaign Tharyar และเดินขบวนประท้วงร่วมกัน เพื่อประท้วงเกี่ยวกับการได้รับค่าจ้างในอัตราที่ต่ำและสภาพแวดล้อมในการทำงานอันย่ำแย่ โดยบรรดาคนงานเรียกร้องให้ขึ้นค่าจ้างรายวันเป็น 3,000 จัต (ราว 3 ดอลลาร์สหรัฐ) และยุติการเลิกจ้างอย่างไม่เป็นธรรมและยกเลิกการให้ทำงานล่วงเวลา (N. N. Aung, 2013, p. 8) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการพัฒนาเครือข่ายประสานงานและระบบการจัดตั้งข้ามโรงงานและข้ามเขตอุตสาหกรรม (Sai Yu Maung, สัมภาษณ์, 6 ตุลาคม 2560) ยุทธวิธีที่ใช้มีการพัฒนาจากการไม่เข้างานและนั่งประท้วงที่หน้าโรงงาน มาเป็นการรวมตัวของแรงงานระหว่างโรงงานในเขตอุตสาหกรรมเดียวกันและต่างเขตอุตสาหกรรม และเดินขบวนกดดันรัฐบาลโดยมีการเสนอข้อเรียกร้องที่ชัดเจนเกี่ยวกับค่าแรงและสวัสดิการ เป็นประเด็นเชิงนโยบาย การขับเคลื่อนจึงค่อนข้างมีเอกภาพและมีการกรอบประเด็นที่ชัดเจน

นอกจากนี้ การเคลื่อนไหวของขบวนการในพื้นที่อื่น ๆ ก็ยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง อาทิ ในวันที่ 3-6 มิถุนายน คนงานในโรงงานผลิตกล่องถ้ำรูปในเมือง Maymyo กรุงมันดะเลย์ ประทับหยุดงานเนื่องจากได้รับค่าจ้างที่ต่ำและสภาพแวดล้อมของการทำงานย่ำแย่ โดยเรียกร้องให้ขึ้นเงินเดือนจาก 24,000 จัต (ราว 25 ดอลลาร์สหรัฐ) เป็น 34,000 จัต (ราว 35 ดอลลาร์สหรัฐ) จ่ายกระแสไฟฟ้า บริเวณเขตที่พักคนงานตลอด 24 ชั่วโมง จัดเตรียมอาหารให้เพียงพอ และจัดการสุขภาพให้เหมาะสม ในช่วงเวลาเดียวกันคนงานกว่า 700 คนจากโรงงานผลิตรองเท้า Great Wall Shoe ในเขตอุตสาหกรรม Shwe Lin Pan กรุงย่างกุ้ง ทำการประท้วงหยุดงานเพื่อเรียกร้องให้มีการเพิ่มค่าจ้างและให้ความเคารพในสิทธิผู้ใช้แรงงาน ในวันที่ 6 มิถุนายน หรือในวันที่ 24 มิถุนายน โรงกลั่นน้ำตาลในกรุง Naypyidaw วางแผนที่จะเลิกจ้างคนงาน 166 คน ซึ่งขู่ว่าจะนัดหยุดงาน เนื่องจากนายจ้างปฏิเสธที่จะทำตามข้อเรียกร้องขอเพิ่มเงินเดือนจากเดือนละ 50,000 จัต (ราว 52 ดอลลาร์สหรัฐ) เป็น 85,000 จัต (ราว 88 ดอลลาร์สหรัฐ) รวมถึงการประท้วงของคนงานราว 100 คนจากโรงงาน Ho Shin ในเมือง Dagon Seikkan กรุงย่างกุ้ง ซึ่งประสบความสำเร็จในการเรียกร้องเงินชดเชยกับนายจ้างในวันที่ 23 มิถุนายน (Altsean Burma, 2013b)

4.4 คลื่นการประท้วงที่ 3 (ช่วงปี 2014 - 2017): Demobilizing Wave

ในช่วงปี 2014- 2017 ปรากฏการณ์การประท้วงของแรงงานกลับแสดงให้เห็นแนวโน้มของการขับเคลื่อนที่ต่างออกไป โดยการขับเคลื่อนลดลงอย่างเห็นได้ชัดโดยเฉพาะในแง่ของจำนวนและการขยายวงของการประท้วง การประท้วงที่ปะทุขึ้นในแต่ละโรงงานจะจบลงอย่างรวดเร็วและไม่ขยายผลนำไปสู่การประท้วงของโรงงานข้างเคียงหรือมีลักษณะของคลื่นการประท้วง แม้จะมีการรวมตัวระหว่างโรงงานและระหว่างเขตอุตสาหกรรมเพื่อจัดการประท้วงใหญ่ ๆ หากแต่ก็จำกัดกรอบการประท้วงเพียงเพื่อสร้างแรงกดดันให้กับกระบวนการพิจารณาค่าแรงขั้นต่ำที่รัฐต้องมีการประกาศใช้ใหม่เท่านั้น (Thet Thet Aung, สัมภาษณ์, 22 พฤษภาคม 2560) การประท้วงครั้งใหญ่ที่สุดมีผู้เข้าร่วมเพียงราว 3,000 คน ลดลงมากเมื่อเทียบกับการประท้วงครั้งใหญ่ในปี 2013 ที่มีแรงงานเข้าร่วมถึง 12,000 คน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานในช่วงปี 2014- 2017 นี้มีแนวโน้มหดตัวลง หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นคลื่นของการหดตัว หรือ Demobilizing Wave

การประท้วงเกิดขึ้นทั้งในย่างกุ้งและมัณฑะเลย์ซึ่งเป็นเมืองใหญ่ที่มีการกระจุกตัวของอุตสาหกรรม แต่จุดนำสังเกตคือการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นในมัณฑะเลย์ซึ่งเริ่มเห็นมากขึ้นในปี 2014 โดยเริ่มในวันที่ 7 มิถุนายน การประท้วงของคณงานหลายร้อยคนของโรงงานตัดไม้ Lucky Treasure ในเมือง Sintgaing กรุงมัณฑะเลย์ และในวันที่ 23 พฤศจิกายน The Federation of Trade Unions of Burma (FTUB) ซึ่งเป็นสหภาพใต้ดินได้เป็นผู้นำการประท้วงร่วมกับสมาชิกสหภาพแรงงานอื่นอีกประมาณ 600 คน ในกรุงมัณฑะเลย์ เพื่อเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมาย ปี 2012 เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทแรงงานที่ต้องการให้มีการเพิ่มโทษจำคุกเป็นบทลงโทษสำหรับตัวแทนนายจ้างที่หาประโยชน์จากผู้ใช้แรงงาน (S. Aung, 2014) ซึ่งถือเป็นการรวมตัวข้ามโรงงานครั้งแรกที่เกิดขึ้นในมัณฑะเลย์ อีกทั้งประเด็นการเรียกร้องยังอยู่นอกเหนือเรื่องค่าแรงและสวัสดิการซึ่งมักจะเป็นประเด็นนำในการขับเคลื่อนมวลชนแรงงานโดยปกติ

นอกจากนี้แล้ว การขับเคลื่อนของแรงงานล้วนกระจุกตัวอยู่ในย่างกุ้ง ได้แก่ คลื่นของการประท้วงที่เกิดขึ้นในเขตอุตสาหกรรม Shwepyithar โดยในวันที่ 13 พฤษภาคม คณงานราว 180 คน จากโรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า Star Tax ทำการประท้วงเพื่อต่อต้านการบริหารจัดการอย่างไม่มีประสิทธิภาพของโรงงานและความล่าช้าในการให้บริการการรักษาแก่คณงานเป็นเวลาหกวัน หลังจากนั้นในวันที่ 2 มิถุนายน คณงาน 600 คน ของโรงงานสิ่งทอในเขตอุตสาหกรรม Shwepyithar 2 ก่อ

การประท้วงหยุดงานเพื่อเรียกร้องค่าจ้างที่สูงขึ้น การประท้วงที่เหลือเกิดกระจุกตัวในเขตอุตสาหกรรม Hlaing Tharyar โดยในวันที่ 9 มิถุนายน คนงาน 600 คนของโรงงานรองเท้า Li Kyant ก่อการประท้วงหยุดงานเพื่อเรียกร้องค่าจ้างเพิ่ม โบนัส และค่าอาหาร ในวันถัดมาคนงานของโรงงานผลิตรองเท้า Yimei เริ่มทำงานประท้วงหยุดงาน ภายหลังจากที่เจ้าของโรงงานปฏิเสธที่จะขึ้นค่าแรงรายวันอีกวันละ 500 จัต (ราว 0.50 ดอลลาร์สหรัฐ) ในเดือนพฤศจิกายน ก็เกิดเกิดการประท้วงอีก 2 ครั้ง คือในวันที่ 8 พฤศจิกายน จากโรงงานผลิตกระเป๋าเป้ Packraft Myanmar ทำการประท้วงหยุดงานเพื่อขอเงินเดือนเพิ่ม และในวันที่ 26 พฤศจิกายน ในเมือง Kyauktada กรุงย่างกุ้ง คนงานจากโรงงานเสื้อผ้า Ford Glory จัดเวทีประท้วงต่อต้านการละเมิดสิทธิแรงงาน การเลือกปฏิบัติต่อแรงงานและการที่แกนนำสหภาพแรงงานถูกไล่ออก รวมถึงการจัดเวทีประท้วงเพื่อต่อต้านนโยบายการจ่ายค่าแรงที่ไม่เป็นธรรม ของคนในโรงงาน Myanmar York Fashion ราว 1,000 คน เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม (Altsean Burma, 2014) การประท้วงเหล่านี้ส่วนใหญ่ล้วนเป็นผลมาจากค่าครองชีพที่เพิ่มสูงอย่างก้าวกระโดดอันเนื่องมาจากภาวะเงินเฟ้อ ซึ่งนอกจากค่าครองชีพที่เพิ่มสูงแล้ว ภาวะเงินเฟ้อทำให้ต้นทุนการประกอบการสูงขึ้นโดยเฉพาะค่าเช่า ผู้ประกอบการจำนวนมากไม่สามารถปรับตัวได้ทำให้ต้องดำเนินนโยบายที่ละเมิดสิทธิคนงาน อาทิ การปลดคนงานออกโดยไม่แจ้งล่วงหน้าและไม่มีค่าชดเชยตามกฎหมาย รวมถึงการลดสวัสดิการและบังคับทำงานล่วงเวลา เป็นต้น

ตารางที่ 9

การประท้วงของแรงงานพม่าในปี 2014-2017 (ที่มา: รวบรวมและจัดทำโดยผู้วิจัย)

วันที่	จำนวน (คน)	พื้นที่ / นิคมอุตสาหกรรม	โรงงาน
27-Feb-14		Hlaing Tharyar	Myanmar Yes
13-May-14	180	Shwepyithar	Star Tax
02-Jun-14	600	Shwepyithar 2	Garment
07-Jun-14		Mandalay	Lucky Treasure
09-Jun-14	600	Hlaing Tharyar Industrial Zone	Li Kyant Footwear Factory
10-Sep-14	300	Hlaing Tharyar	Yimei shoe factory
08-Nov-14	500	Hlaing Tharyar	Packraft Myanmar
23-Nov-14	600	Mandalay	FTUB

วันที่	จำนวน (คน)	พื้นที่ / นิคมอุตสาหกรรม	โรงงาน
26-Nov-14		Kyauktada	Ford Glory
09-Dec-14	1000	Hlaing Tharyar	Myanmar York Fashion
07-Jan-15	150	Hlaing Tharyar Industrial Zone	Yess
Feb-15	3000	Shwepyithar Hlaing Tharyar	Costec International E-Land Myanmar Ford Glory Garment Han Jen Textile
Mar-15	2000	Shwepyithar	COSTEC Eland Myanmar Ford Glory
01-May-15	1500	Hlaing Tharyar Shwepyithar Mingaladon	
12-Jul-15	500	Hlaing Tharyar Industrial Zone	
21-Sep-15	1000	Shwepyithar Industrial Zone	Han Jen garment factory
08-Oct-15	900	Pyin U Lwin	camera lens factory
23-Oct-15	250	Shwepyithar	World Jin textile factory
14-Dec-15	200	Hlaing Tharyar Industrial Zone	Hteik Tan Myanmar Garment Factory
29-Apr-16	120	Sagaing	Myanmar Veneer and Plywood Private Ltd
03-Jun-16	200	Mandalay	Panda factory
Jul-16	100	Hlaing Tharyar Industrial Zone	Hla Won Htet Tha garment factory
07-Aug-16	100	Yangon	Agriculture machinery factory
22-Nov-16	2000	Hlaing Tharyar township	
Feb-17	500	Shwe Lin Ban industrial zone	Hangzhou Hundred-Tex Garment

วันที่	จำนวน (คน)	พื้นที่ / นิคมอุตสาหกรรม	โรงงาน
07-Aug-17	200	Hlaing Tharyar Industrial Zone	DJY Knitting Myanmar
14-Aug-17	2000	Hlaing Thayar Township	factories of Yangon, Bago and Thanlyin Industrial Zones
03-Dec-17	1000	Hlaingtharyar Township	Yangon and Bago

การเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจส่งผลสำคัญให้เกิดคลื่นการนัดประท้วงหยุดงานอีกครั้ง โดยในวันที่ 7 มกราคมเริ่มเกิดการประท้วงของคนงานในโรงงานผลิตลูกอม Yes ในเขตอุตสาหกรรม Hlaing Tharyar โดยคนงานกว่า 150 คน ทำการประท้วงหยุดงานเพื่อเรียกร้องค่าจ้างเพิ่มและลดจำนวนชั่วโมงการทำงาน หลังจากนั้นเกิดคลื่นการประท้วงขนาดใหญ่ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนมีนาคมในเขตอุตสาหกรรม Shwepyithar โดยในช่วงต้นเดือนกุมภาพันธ์ คนงานประมาณ 3,000 คน จาก 5 โรงงานในเขตอุตสาหกรรม Shwepyithar และ Hlaing Tharyar ได้รวมตัวเดินขบวนประท้วงในพื้นที่เขตอุตสาหกรรม Shwepyithar เพื่อเรียกร้องค่าจ้างที่สูงขึ้นและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดีขึ้น การเจรจาระหว่างคนงานกับผู้ประกอบการไม่คืบหน้าจนการประท้วงยืดเยื้อจนในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ ตำรวจจับกุมตัวคนงานราว 30 คนและทำร้ายอีกหลายคนจนได้รับบาดเจ็บในขณะที่พยายามสลายการประท้วง หลังจากนั้นการเจรจาเริ่มบรรลุข้อตกลง นายจ้างยินยอมให้มีการเพิ่มค่าจ้างขึ้น ทำให้คนงานส่วนใหญ่ยอมกลับไปทำงานในช่วงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ (N. L. Aung & Aung, 2015) อย่างไรก็ตาม ยังคงมีคนงานอีกประมาณ 100 คน จากโรงงาน COSTEC และโรงงาน Ford Glory ทำการประท้วงเรียกร้องให้มีการขึ้นค่าจ้างและให้ปล่อยตัวผู้ประท้วงที่ถูกจับกุม ในวันที่ 4 มีนาคม คนงานเริ่มการเดินขบวนประท้วงจากโรงงานทั้งสองในกรุงย่างกุ้งไปยังศาลาว่าการกรุงย่างกุ้ง ซึ่งตลอดทางนั้นมีตำรวจและอันธพาลรับจ้างราว 300 คน ในเมือง Insein จู่โจมทำร้ายทำให้มีคนงานได้รับบาดเจ็บหลายคน และตำรวจได้ควบคุมตัวคนงานไว้อย่างน้อย 20 คน ตั้งข้อหาภายใต้กฎหมายการชุมนุมและประท้วงอย่างสันติ (Saning, 2015) นอกจากนี้ ตำรวจยังได้จับกุมตัวนักเคลื่อนไหวด้านแรงงาน Thu Zaw Kyi Win และ Naing Zaw Kyi Win จากการที่เข้าร่วมในการประท้วงที่เกิดขึ้นและตั้งข้อหาปลุกปั่นยุยง นอกจากนี้ ยังควบคุมตัวผู้สื่อข่าวจากสำนักข่าว DVB, Nikki และจากหนังสือพิมพ์ 7 Day Daily กักขังไว้เป็นเวลาหลายชั่วโมงด้วย (Altsean Burma, 2015a)

คลื่นการประท้วงในช่วงเดือนกุมภาพันธ์-มีนาคม 2015 นี้ นอกจากจะแสดงให้เห็นถึงความคับข้องใจ (grievance) ของเหล่าคนงานอันมีสาเหตุหนึ่งมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่ทำให้ค่าครองชีพถีบตัวสูงขึ้นแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐจากการที่มีขั้นตอนต่อการประท้วงของกลุ่มแรงงานกลับมาเป็นการใช้มาตรการปราบปรามจับกุมภายใต้กรอบกฎหมายใหม่ ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของขบวนการแรงงานพม่าในช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยนี้

หลังจากเดือนมีนาคมที่คลื่นการประท้วงของคนงานถูกปราบปรามลงไป การขับเคลื่อนของขบวนการหันมาให้ความสนใจกับการสร้างแรงกดดันต่อกระบวนการพิจารณาอัตราค่าแรงขั้นต่ำของภาครัฐ โดยเริ่มเกิดขึ้นในวันที่ 1 พฤษภาคม โดยคนงานจากโรงงานต่าง ๆ ในเขตอุตสาหกรรม Hlaign Tharyar, Shwepyithar และ Mingaladon ทำการนัดหยุดงานในวันแรงงาน เพื่อเรียกร้องให้มีการขึ้นค่าแรงขั้นต่ำรายวันจากเดิม 1,500 จัต (ราว 1.40 ดอลลาร์สหรัฐ) เป็น 5,000 จัต (ราว 4.60 ดอลลาร์สหรัฐ) โดยคนงานอีกกลุ่ม จำนวน 500 คนในเขตอุตสาหกรรม Hlaign Tharyar ออกข้อเรียกร้อง 11 ข้อ โดยกลุ่มนี้เรียกร้องให้ขึ้นค่าแรงรายวันเป็น 5,600 จัต (ราว 5.60 ดอลลาร์สหรัฐ) ต่อวัน โดยในที่สุดแล้วรัฐบาลได้ประกาศอัตราใหม่ที่ 3,600 จัต ซึ่งต่ำกว่าอัตราที่แรงงานเรียกร้องตั้งนั้นในวันที่ 7 กรกฎาคม กลุ่มแรงงานจึงรวมตัวกันโดยมี All-Myanmar Network of Trade Unions เป็นเครือข่ายนำ คัดค้านการกำหนดค่าจ้างรายวันขั้นต่ำที่ 3,600 จัต (ราว 3.20 ดอลลาร์สหรัฐ) โดยเรียกร้องให้บรรดาแรงงานร่วมกันเรียกร้องค่าจ้างรายวันขั้นต่ำที่ 4,000 จัต (ราว 3.35 ดอลลาร์สหรัฐ) และในวันที่ 12 กรกฎาคม ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ Hlaign Tharyar กรุงย่างกุ้ง แรงงานนับร้อยได้รวมตัวกันประท้วงเพื่อแสดงการสนับสนุนให้มีการกำหนดค่าจ้างรายวันขั้นต่ำที่ 4,000 จัต (ราว 3.35 ดอลลาร์สหรัฐ) (Altsean Burma, 2015b)

การประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอย่างเป็นทางการได้กลายเป็นการกำหนดวาระของการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานในเวลาต่อมาโดยปริยาย โดยการเรียกร้องของคนงานที่เกิดขึ้นในช่วงต่อมามักจะเกี่ยวข้องกับการที่นายจ้างไม่ยอมจ่ายค่าแรงตามที่กฎหมายกำหนด หรือแม้จะจ่ายแต่มีการตัดลดสวัสดิการหรือบังคับให้มีการทำงานล่วงเวลา ยิ่งไปกว่านั้นในบางโรงงานยังมีการปลดคนงานออกโดยไม่แจ้งล่วงหน้าและไม่จ่ายค่าชดเชยตามกฎหมาย (N. L. Aung & Phyu, 2015) นำไปสู่การประท้วงและการนัดหยุดงานตามมาจำนวนมาก อาทิ ในวันที่ 21 กันยายน คนงานนับร้อยของ Han Jen garment factory จากเขตอุตสาหกรรม Shwepyithar ได้ทำการประท้วงนายจ้างที่มี

การตัดสวัสดิการลง จนเมื่อคำนวณรายรับต่อเดือนแล้วพบว่ารายได้ของคณงานลดลง (Z. Z. Htwe, 2015b) ในวันที่ 5 ตุลาคม การประท้วงรุนแรงขึ้นคณงานบางส่วนใช้วิธีอดอาหาร เพื่อเรียกร้องให้มีการจ่ายสวัสดิการและค่าล่วงเวลาเหมือนเดิม (DVB, 2015; Z. Z. Htwe, 2015b, 2015c) การประท้วงของคณงานจากโรงงาน camera lens factory ในเมืองพินอูลวิน ในวันที่ 8 ตุลาคม เพื่อเรียกร้องการจ่ายค่าล่วงเวลา สวัสดิการด้านอาหารและที่พักและวันหยุด (Soe, 2015) ในวันเดียวกันนี้อนุญาโตตุลาการได้มีมติบังคับให้ Asia Rose factory ในเขตอุตสาหกรรม Hlaing Tharyar รับคณงาน 126 คน ซึ่งถูกปลดออกเพื่อลดรายจ่ายกลับเข้ามาทำงาน (Z. Z. Htwe, 2015a) และการประท้วงของคณงานจาก Rangoon Opal garment ในวันที่ 10 ตุลาคม เพื่อเรียกร้องให้มีการจ่ายค่าล่วงเวลาตามเดิม (Van Wyngaardt, 2012) เป็นต้น

พร้อม ๆ กันกับการประท้วงที่เพิ่มมากขึ้นการปราบปรามจับกุมของรัฐก็เพิ่มขึ้นเช่นกัน อาทิ การประท้วงของคณงานจาก Myanmar Veneer and Plywood Private Ltd ในเมืองสะกาย ได้ทำการประท้วงในช่วงเดือนเมษายนเพื่อเรียกร้องสิทธิของตัวเองเกี่ยวกับเรื่องค่าแรงที่เป็นธรรม และเรียกร้องให้มีการปล่อยตัวคณงาน 161 คน ซึ่งเคยถูกจับกุมไปก่อนหน้านี้ ในการประท้วงครั้งนี้คณงานราว 120 คน ได้พยายามเดินเท้าเพื่อไปร้องเรียนที่เมืองเนย์ปยีดอเมืองหลวงของพม่าซึ่งอยู่ไม่ไกลนัก (Zaw, 2016b) และก่อนที่ขบวนจะเดินทางถึงเนย์ปยีดอ ในวันที่ 19 พฤษภาคม คณงานที่ร่วมประท้วงก็ถูกจับกุม 51 คน ในภายหลังถูกตัดสินให้จำคุก 2 ปี ในข้อหาสร้างความวุ่นวายในที่สาธารณะ ในจำนวนผู้ถูกจับกุมมีนักกิจกรรมทางการเมืองจำนวน 5 คน จาก the All Burma Federation of Student Unions (ABFSU) รวมอยู่ด้วย ซึ่งเข้ามาเพื่อช่วยเหลือดูแลเรื่องน้ำและอาหารให้กับกลุ่มแรงงานผู้ประท้วง (Mizzima Myanmar, 2016; Zaw, 2016a)

การประท้วงของคณงานในช่วงปี 2017 ยังสะท้อนให้เห็นผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจต่อรัฐวิสาหกิจในพม่า เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมีผลทำให้การลงทุนจากต่างประเทศขยายตัวอย่างก้าวกระโดด เกิดการแข่งขันที่สูงมากขึ้นทั้งในด้านการผลิตและการตลาด การขึ้นค่าแรงขั้นต่ำจึงทำให้กิจการของรัฐหลายแห่งต้องปรับตัว มีการปลดคณงานออก ไม่จ่ายค่าแรงและสวัสดิการตามกฎหมาย และจำนวนมากต้องแปรรูปโดยขายกิจการให้เอกชน แรงงานของกิจการเหล่านี้กลายเป็นกลุ่มเสี่ยงสำคัญที่ถูกละเมิดสิทธิ และออกมาเคลื่อนไหวในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อปกป้องสิทธิของตน อาทิ การประท้วงของคณงานจำนวน 200 คน จาก Panda Textiles ในมณฑลพะโล่ ซึ่ง

เดิมเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม 2 โดยการแปรรูปที่เกิดขึ้นในปี 2013 มีเงื่อนไขว่าจะรับพนักงานเดิมทั้งหมดแต่ขั้นตอนการลงนามในสัญญาจ้างใหม่ก็ถูกประวิงเวลามาเรื่อย ๆ ในขณะที่ผู้นำแรงงานก็ถูกไล่ออก นำไปสู่การประท้วงในวันที่ 23 มกราคม (Mann, 2017) และมีการประท้วงในกรณีอื่น ๆ เรื่อยมาอย่างประท้วงการตัดเงินค่าแรงแต่กลับบังคับให้ทำงานนอกเวลาในวันที่ 3 มิถุนายน (Ko, 2016b) เป็นต้น การประท้วงในกิจการรัฐวิสาหกิจประเภทอื่น ๆ เช่น การประท้วงของคณกรรณราว 100 คน จาก Young Investment Group Industry Co Ltd ซึ่งซื้อกิจการโรงงานผลิตเครื่องจักรกลการเกษตรจากรัฐในปี 2013 และหลังจากนั้นก็พยายามปลดคณกรรณราวเดิมออกอย่างต่อเนื่อง จนนำไปสู่การประท้วงในวันที่ 7 สิงหาคม ที่ทางบริษัทปลดคณกรรณราวเดิมออกเกือบทั้งหมดในคราวเดียวโดยไม่มีสาเหตุ (Ko, 2016a)

การประท้วงครั้งใหญ่ที่สุดของคณกรรณราวในปี 2016 เกิดขึ้นในวันที่ 22 พฤศจิกายน โดยคณกรรณราว 2,000 คน ในพื้นที่เขต Hlaing Tharyar รวมตัวกันเดินขบวนเพื่อกดดันและเรียกร้องให้รัฐทบทวนการกำหนดอัตราค่าแรงขั้นต่ำใหม่ เนื่องจากการเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดของค่าครองชีพและอัตราเงินเฟ้อ โดยเรียกร้องให้เพิ่มจากอัตราในปัจจุบัน K3600 (US\$2.78) เป็น K5600 โดยสิ่งนี้ผู้ประท้วงได้ชี้แจงต้นทุนของค่าครองชีพที่เพิ่มมากขึ้นที่สำคัญที่สุดได้แก่ ค่าที่พักอาศัยซึ่งปัจจุบันเพิ่มเป็น K40,000 ถึง K50,000 ต่อเดือน สำหรับห้องขนาด 8x8 ฟุต เท่านั้น (Z. Z. Htwe, 2016) การรวมตัวของคณกรรณราวจากหลาย ๆ โรงงานหรือแม้กระทั่งจากหลายเขตอุตสาหกรรมเพื่อเดินขบวนเรียกร้องกดดันให้รัฐขึ้นค่าแรงนี้มีลักษณะคล้ายที่เคยเกิดขึ้นในปี 2013 ซึ่งเป็นการเคลื่อนไหวที่มีการจัดตั้งอย่างเป็นระบบโดยนักกิจกรรมแรงงาน

ปี 2017 พบว่าการออกมาประท้วงของคณกรรณราวมีจำนวนน้อยลงหากแต่การประท้วงที่เกิดขึ้นมีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะกรณีการประท้วงที่เกิดขึ้นใน Hangzhou Hundred-Tex Garment Company ซึ่งเป็นบริษัทผู้ผลิตสินค้าป้อนแบรนด์ H&M ความขัดแย้งดังกล่าวเริ่มเกิดขึ้นจากการนัดหยุดงานในเดือนมกราคมเพื่อประท้วงการที่โรงงานไล่แกนนำสหภาพแรงงานออก ในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ ความขัดแย้งบานปลายจะเกิดเหตุคณกรรณราวทำร้ายผู้จัดการโรงงานชาวจีน และในช่วงปลายเดือนเหล่าคณกรรณราวนี้ร้อยได้เข้าทำลายทรัพย์สินของโรงงาน (Z. Z. Htwe, 2017a) กรณีที่เกิดขึ้นนี้ถือเป็นปฏิกิริยาของคณกรรณราวที่รุนแรงที่สุดหลังการเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2011 นอกจากนี้ยังเกิดการประท้วงของคณกรรณราวในเขตอุตสาหกรรม Hlaing Tharyar ของคณกรรณราวกว่า 200 คน ตั้งแต่

วันที่ 7 สิงหาคม ของโรงงาน DJY Knitting Myanmar เพื่อเรียกร้องให้มีการรับแกนนำแรงงานที่ถูกปลดอย่างไม่เป็นธรรมให้กลับมาทำงานอีกครั้ง และเรียกร้องให้สามารถตั้งสหภาพแรงงานที่เป็นอิสระในโรงงาน รวมถึงสิทธิแรงงานในด้านอื่น ๆ (Z. Z. Htwe, 2017b) การประท้วงที่รุนแรงในช่วงปี 2017 นี้ เป็นผลมาจากปัจจัยที่สำคัญหลายประการ ทั้งค่าแรงที่ไม่เพียงพอต่อการยังชีพเนื่องจากภาวะเงินเฟ้อ การที่นายจ้างไม่ยอมจ่ายค่าแรงตามกฎหมาย รวมถึงการที่นายจ้างพยายามใช้วิธีต่าง ๆ ในการควบคุมไม่มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานในโรงงาน (Thet Thet Aung, สัมภาษณ์, 3 ตุลาคม 2560)

แม้ว่าจะไม่เห็นการประท้วงของแรงงานจากโรงงานต่าง ๆ เกิดขึ้นมากนักอันเป็นผลมาจากนโยบายปราบปรามของรัฐ หากแต่ในปี 2017 นี้พบว่าเหล่านักกิจกรรมแรงงานได้พยายามขับเคลื่อนแรงงานเพื่อออกมาเดินขบวนประท้วงกดดันรัฐและผู้ประกอบการในการเพิ่มอัตราค่าแรงขั้นต่ำถึง 2 ครั้ง ครั้งแรกในวันที่ 14 สิงหาคม มีแรงงานเข้าร่วมเดินขบวนในเขต Hlaing Thayar กว่า 2,000 คน โดยเป็นคนงานจากพื้นที่ต่าง ๆ ได้แก่ ย่างกุ้ง พะโค และเขตอุตสาหกรรม Thanlyin โดยเรียกร้องให้รัฐเพิ่มอัตราค่าแรงขั้นต่ำจากวันละ K3600 เป็น K5600 รวมถึงจัดเตรียมสวัสดิการสังคมโดยเฉพาะที่อยู่อาศัยให้กับแรงงาน อีกทั้งยังเรียกร้องให้รัฐกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมกับผู้ประกอบการที่ละเมิดสิทธิแรงงานด้วย (Z. Z. Htwe, 2017c) และการประท้วงในลักษณะคล้ายคลึงกันนี้เกิดขึ้นอีกครั้งเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม โดยมีผู้เข้าร่วมราว 1,000 คน (Daily Eleven, 2017)

4.5 สรุป

การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยเป็นโครงสร้างทางการเมืองที่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ในเมียนมาขบวนการแรงงานที่แทบหมดบทบาทไปในช่วงของรัฐบาลเผด็จการสามารถกลับมาขับเคลื่อนได้อีกครั้งหลังการเลือกตั้งในปี 2010 โครงสร้างทางการเมืองในช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยนี้ มักจะถูกประเมินว่าเป็น “สิ่งแวดล้อมทางการเมืองที่เป็นใจ” และเป็นโอกาสสำคัญที่ขบวนการแรงงานจะสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ ดังจะเห็นได้จากการประท้วงในช่วงแรกซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี 2011- 2013 แสดงให้เห็นว่า ขบวนการแรงงานเกิดการพัฒนาตัวเองอย่างต่อเนื่อง ทั้งในแง่ของศักยภาพในการระดมทรัพยากร โดยเฉพาะแรงงานที่เข้าร่วมการประท้วง ตลอดจนการพัฒนาในแง่ของยุทธวิธีซึ่งพัฒนาตัวเองจากการนัดประท้วงหยุดงานตามโรงงาน กลายเป็นการรวมตัวระหว่างโรงงาน และระหว่างเขตอุตสาหกรรมเพื่อเดินขบวนประท้วง ซึ่งชี้ให้เห็นถึงการพัฒนาในแง่

ของเครือข่ายการจัดตั้งที่มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน การขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานในช่วงนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นคลื่นของการขยายตัวของ การขับเคลื่อน หรือ Mobilizing Wave การผลักดันให้ขบวนการแรงงานเมียนมาเกิดการเติบโตอย่างก้าวกระโดด

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากแผนภาพข้างต้นจะพบว่าในช่วงปี 2014- 2015 กลับแสดงให้เห็นแนวโน้มของการขับเคลื่อนที่ต่างออกไป โดยการขับเคลื่อนลดลงอย่างเห็นได้ชัด การประท้วงแต่ละครั้งกลับไปมีลักษณะเหมือนช่วงเริ่มแรก คือการจัดกระจายตามสถานประกอบการ ไม่มีการรวมตัวระหว่างโรงงานและระหว่างเขตอุตสาหกรรมเพื่อจัดการประท้วงใหญ่ ๆ (Thet Thet Aung, สัมภาษณ์, 22 พฤษภาคม 2560) การประท้วงครั้งใหญ่ที่สุดมีผู้เข้าร่วมเพียงราว 3,000 คน ลดลงมากเมื่อเทียบกับ การประท้วงครั้งใหญ่ในปี 2013 ที่มีแรงงานเข้าร่วมถึง 12,000 คน เท่านั้น สิ่งเหล่านี้สะท้อนถึงอุปสรรคและความเสี่ยงของขบวนการแรงงานในช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย ที่ไม่เพียงต้องเผชิญกับการกดปราบจากรัฐเหมือนที่เคยเจอมาในอดีตเท่านั้น หากแต่ยังต้องเผชิญกับความเสี่ยงในการถูกรวบงำทางความคิดให้ยอมจำนนต่อรัฐและทุนด้วย บทความชิ้นนี้จึงนำไปสู่มุมมองต่อช่วงเวลาการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในฐานะโครงสร้างโอกาสทางการเมืองอย่างระมัดระวัง และชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการตรวจสอบและทำความเข้าใจในเชิงลึกของโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่ส่งผลต่อขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมด้วย

บทที่ 5

การเปิดเสรีแบบมีระเบียบวินัย (Disciplined liberalization):

กรอบความสัมพันธ์กับรัฐ (cooptation framework) ของขบวนการแรงงานหลังปี 2011

ในบทนี้ผู้วิจัยให้ความสำคัญกับการพิจารณาลักษณะโครงสร้างโอกาสทางการเมือง (political opportunity structure) ซึ่งการคือลักษณะการเปลี่ยนผ่าน (transition) ทางการเมืองนั่นเอง โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อเชื่อมโยงให้เห็นผลกระทบต่อการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงาน โดยผู้วิจัยเสนอว่า การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองในพม่าตั้งแต่ปี 2011 เป็นต้นมา สามารถเข้าใจได้ว่าเป็น “การเปิดเสรีแบบมีระเบียบวินัย” (Disciplined liberalization) ซึ่งอำนาจทางการเมืองไม่ได้ผูกขาดอยู่ที่กองทัพอีกต่อไปหากแต่มีการเปิดพื้นที่ให้พลังทางสังคมอื่น ๆ เข้ามามีส่วนในการจัดสรรอำนาจ อย่างไรก็ตาม การเปิดพื้นที่ดังกล่าวก็ดำเนินภายใต้กรอบจำกัดบางประการซึ่งถูกวางแผนไว้อย่างเป็นระบบ ทั้งนี้เพื่อคงอำนาจนำของกองทัพในทางการเมืองต่อไป ผู้วิจัยยังเสนออีกว่าภายใต้โครงสร้างดังกล่าวนี้ได้นำไปสู่การสร้างกรอบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับขบวนการแรงงาน (cooptation framework) ขึ้น และกลายเป็นกรอบลักษณะความสัมพันธ์หลักที่เป็นตัวก่อรูปลักษณะการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานในปัจจุบัน

กรอบความสัมพันธ์ดังกล่าวสะท้อนถึงแนวทางนโยบายของรัฐที่ต้องการควบคุมขบวนการแรงงานผ่านการเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ในเชิงบวก (cooptation) มากกว่าเชิงลบอย่างการปราบปราม โดยรัฐใช้แนวทาง 3 ประการ ได้แก่ การเปิดเสรี (liberalizing) ผ่านการสร้างมาตรฐานใหม่ทางการเมืองและการปฏิรูปกฎหมาย รัฐยังผลักดันให้เกิดโครงสร้างเชิงสถาบัน (institutionalizing) เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงาน ซึ่งนำไปสู่เป้าหมายสุดท้ายของรัฐคือการแยกการเคลื่อนไหวของแรงงานออกจากการเมือง (depoliticizing) และจำกัดอยู่ในเฉพาะพื้นที่เศรษฐกิจ แนวโน้มของขบวนการแรงงานพม่าในระยะยาวจึงเป็นการขับเคลื่อนภายใต้การควบคุมของรัฐอย่างเด่นชัด

5.1 การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยกับการเปลี่ยนผ่านบทบาทของกองทัพ

ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นในพม่าหลังการเลือกตั้งทั่วไปที่จัดขึ้นในปลายปี 2010 ได้สร้างความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐกับสังคมพม่า โดยกองทัพไม่ได้ผูกขาดอำนาจทางการเมือง

ทั้งหมดอีกต่อไป หากแต่ได้เปิดพื้นที่ให้กลุ่มการเมืองอื่น ๆ เข้ามาต่อรองในกระบวนการนโยบายผ่านสถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ได้สร้างขึ้น และเปิดพื้นที่เพิ่มขึ้นสำหรับการแสดงความคิดเห็นในที่สาธารณะ นำไปสู่การขยายบทบาทของตัวแสดงทางการเมืองอื่น ๆ อย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะเหล่า นักการเมืองฝ่ายตรงข้าม (opposition) นักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ นักธุรกิจในทุกระดับ ตลอดจนภาคประชาสังคม ที่ได้เข้ามามีบทบาทอย่างสูงทั้งในกระบวนการที่อาจเรียกได้ว่าเป็นการปฏิรูปการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศ

การเปิดพื้นที่ดังกล่าวมักถูกตั้งคำถามว่าเป็นเพียงการปรับตัวของระบอบเผด็จการในพม่าเท่านั้นหรือไม่ พิจารณาได้จากการที่กลุ่มอำนาจเดิมซึ่งก็คือกองทัพยังคงมีบทบาทในทางการเมืองอย่างเข้มข้นทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ การเลือกตั้งจึงถูกมองว่าเป็นเพียงลูกเล่นของเผด็จการและไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการเปลี่ยนผ่านประเทศไปสู่ประชาธิปไตย หากแต่เมื่อพิจารณาการเลือกตั้งครั้งนี้ในแง่ของการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมผ่านกรอบการพัฒนาคุณภาพประชาธิปไตย (quality of democracy) จะพบว่าเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงในสถาบันเกี่ยวกับสิทธิทางการเมืองพิจารณาผ่านสถานะของฝ่ายต่อต้านที่เดิมถูกควบคุมตัวหรือต้องลี้ภัยอยู่นอกประเทศ แต่ปัจจุบันสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างอิสระมากขึ้น รวมถึงการรวมกลุ่มในสังคมที่แต่เดิมเป็นเรื่องต้องห้ามอย่างเป็นทางการ มีกฎหมายรองรับ มีองค์กรข่าวกรองเพื่อควบคุมประชาชน และยังไม่อนุญาตให้องค์กรประชาสังคมต่างชาติเข้าดำเนินงานในประเทศ แต่ในปัจจุบันประชาชนมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มมากขึ้น มีการออกกฎหมายอนุญาตการชุมนุมทางการเมือง ยุบเลิกหน่วยข่าวกรอง และเกิดการขยายบทบาทของภาคประชาสังคมในวงกว้าง ตลอดจนการขยายบทบาทของสื่อจากที่เคยอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐและสื่อฝ่ายต่อต้านต้องออกมาดำเนินงานนอกประเทศ แต่ในปัจจุบันมีการออกกฎหมายให้เสรีกับสื่อมากขึ้น และผ่อนคลายการควบคุม สื่อฝ่ายต่อต้านรัฐบาลสามารถเข้ามาดำเนินงานในประเทศได้อย่างเสรีมากขึ้น (ณัฐพล ตันตระกุลทรัพย์, 2559) จึงกล่าวได้ว่าการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นนี้อย่างน้อยก็ได้ทำให้เกิดการขยายเสรีภาพ (liberalization) ทางการเมือง ซึ่งช่วยเพิ่มโอกาสให้กับ การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น

การขยายเสรีภาพทางการเมืองที่เกิดขึ้นในรัฐบาลประธานาธิบดี Thein Sein ได้ส่งผลต่อสถานะและจุดยืนทางการเมืองของประเทศ Aung-Thwin (2013) มองว่าสิ่งนี้ส่งผลให้ “รัฐบาล

ปัจจุบัน (รัฐบาล ประธานาธิบดี Thein Sein) ได้สร้างความห่างเหินให้ตนเองออกจากรัฐบาลทหาร ก่อนหน้านี้ เพื่อที่จะเปิดให้ชาติตะวันตกได้ปรับเปลี่ยนท่าทีความสัมพันธ์ที่มีต่อพม่า” โดยกลับมาให้การยอมรับรัฐบาลพม่าจากความพยายามในการเปิดเสรีทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ รัฐบาลสหรัฐฯได้เข้ามามีบทบาทสนับสนุนการปฏิรูปดังกล่าวอย่างเปิดเผยผ่านการเยือนของผู้ในระดับสูง รวมถึงสื่อต่างประเทศสำนักต่าง ๆ ที่เริ่มเสนอข่าวประเทศพม่าในทางบวกมากขึ้น โดยเน้นไปที่ความพยายามและความก้าวหน้าในการปฏิรูป จนในที่สุดนำไปสู่การยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรจากประเทศตะวันตก ตามมาด้วยการหลั่งไหลของการลงทุนจากต่างประเทศ กลายเป็น “กระแสความคลั่งในพม่า” (Aung-Thwin, 2013) Clapp (2010) ยังยืนยันอีกว่า แม้สหรัฐฯจะเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศต่อประเทศในอาเซียนโดยรวม มาเป็นการเน้น “ความสัมพันธ์เชิงปฏิบัติ” (pragmatic engagement) มากขึ้น แต่ในกรณีของพม่าแล้ว แม้จะมีการเลือกตั้งก็ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้สหรัฐฯเปลี่ยนแปลงนโยบายต่อพม่า หากแต่ความก้าวหน้าของการปฏิรูปการเมืองต่างหากจะเป็นสิ่งที่ส่งผลต่อทิศทางนโยบายต่อพม่าในระยะถัดไป (Clapp, 2010) และการปฏิรูปการเมืองอย่างต่อเนื่องทำให้ท้ายที่สุดสหรัฐฯได้เปลี่ยนนโยบายและมีความสัมพันธ์เชิงปฏิบัติมากขึ้นกับพม่า ผ่านการยกเลิกการคว่ำบาตรและกลับเข้ามาลงทุนในพม่า รวมถึงประเทศในกลุ่ม EU ที่ทยอยยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อความก้าวหน้าของการปฏิรูปการเมืองด้วยเช่นกัน (Bunte & Portela, 2012) ในแง่การปฏิรูปทางการเมืองจึงดูเหมือนว่าเป็นเหตุที่ทำให้เกิดการขยายตัวของการลงทุนและการปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศเพื่อเชื่อมต่อกับทุนนิยมโลกอีกครั้ง

ในอีกแง่หนึ่ง ญัฐพล ตันตระกูลทรัพย์ (2560) กลับมองว่าการปฏิรูปทางการเมืองและขยายเสรีภาพในปัจจุบันแท้จริงแล้วเป็นผลจากความต้องการยกเลิกมาตรการการคว่ำบาตรของชาติตะวันตก ทั้งนี้เพื่อการดึงดูดการลงทุนสู่พม่าและใช้กลไกดังกล่าวในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ และช่วยสร้างงาน สร้างรายได้ให้กับชาวพม่า ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศ ที่ถูกสั่นคลอนด้วยปัญหาปากท้องของประชาชนที่ต้องเผชิญมาเกือบ 50 ปี ภายใต้ระบอบเผด็จการทหาร หรืออาจกล่าวได้ว่าวิกฤติเศรษฐกิจที่ต่อเนื่องยาวนานในพม่ากลายเป็นแรงกดดันสำคัญที่ทำให้กองทัพต้องทำการปฏิรูปการเมือง (ญัฐพล ตันตระกูลทรัพย์, 2560) เช่นเดียวกับ Zin และ Joseph (2012) ที่มองว่า นอกจากความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อผลในการรักษาเสถียรภาพในทางการเมืองแล้ว ยังมองอีกว่าการถูกคว่ำบาตรโดยตะวันตกที่ทำให้พม่าต้องพึ่งพิง

เงินมากจนเกินไป ได้กลายเป็นภัยคุกคามด้านความมั่นคงที่สำคัญของพม่า (Zin & Joseph, 2012) ความพยายามจะรักษาสถิตในด้านการต่างประเทศจึงเป็นอีกแรงขับเคลื่อนหนึ่งที่เป็นเหตุให้กองทัพต้องวางแผนในการปฏิรูปทางการเมืองและเกิดการขยายเสรีภาพหลังปี 2010

ดังนั้น การปฏิรูปทางการเมืองกับการผ่อนคลายมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจของชาติตะวันตกจึงเป็นเหตุและเป็นผลซึ่งกันและกัน นโยบายเปิดเสรี (liberalization) จึงแสดงตัวออกมาอย่างเด่นชัดในรูปของการผลักดันการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยมุ่งที่จะปลดมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจจากชาติตะวันตกผ่านการแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการปฏิรูปทางการเมือง ซึ่งได้กลายเป็นเสมือนการวาง “ขอบเขตขั้นต่ำ” (minimal line) สำหรับการเปิดเสรีทางการเมืองไปโดยปริยาย ในแง่นี้กระบวนการปฏิรูปทางการเมืองจึงแยกไม่ออกจากการปฏิรูปเศรษฐกิจ สอดคล้องกับทิศทางการปฏิรูปที่ได้ระบุไว้แล้วทั้งในแผนงาน 7 ขั้นตอนสู่ประชาธิปไตย (The Seven Step Roadmap to Democracy) ที่ระบุเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองคือ “the genuine and discipline flourishing democratic system” รวมถึงการเป็น “a modern, developed and democratic nation” (Myoe, 2007) ซึ่งแสดงให้เห็นนัยต่อเป้าหมายการปฏิรูปของพม่าสู่การเป็นประเทศทุนนิยมประชาธิปไตย ซึ่งส่งผลทั้งในแง่ของโอกาสและความเสี่ยงสำหรับขบวนการแรงงานพม่าอย่างลึกซึ้ง

อย่างไรก็ดี การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองและการขยายเสรีภาพดังกล่าวนี้ไม่ได้เกิดขึ้นโดยไร้ขอบเขตและทิศทาง ประชาธิปไตยเสรี (liberal democracy) ตามตัวแบบตะวันตกดูเหมือนจะไม่ใช่มุ่งเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองในพม่า สุนทรพจน์ของผู้บัญชาการทหารสูงสุด Gen. Min Aung Hlaing ในงานวันกองทัพที่จัดขึ้นทุกปีแสดงให้เห็นถึงเป้าหมายของระบอบการเมืองที่จะสร้างขึ้นใหม่ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยในปี 2012 Gen. Min Aung Hlaing ได้เน้นย้ำบทบาทของกองทัพในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ซึ่งได้ระบุบทบาทการมีส่วนร่วมของกองทัพในทางการเมืองอย่างเข้มข้น (The Irrawaddy News, 2018) และในปี 2015 ซึ่งจะมีการเลือกตั้งรัฐบาลใหม่ได้กล่าวถึงบทบาทของกองทัพที่เป็นผู้ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองสู่การสร้างประชาธิปไตยที่มีระเบียบวินัย (Global New Light of Myanmar, 2015) ซึ่งถูกขยายความในสุนทรพจน์ของปี 2018 ว่าคือ เสรีภาพที่มีขอบเขตจำกัดอยู่ในกฎกติกา (The Irrawaddy, 2018) การกล่าวอ้างและขยายความหลายวาระดังกล่าวแสดงให้เห็นเค้าโครงความหมายของ “disciplined flourishing democracy” ซึ่งเป็นเป้าหมายของการ

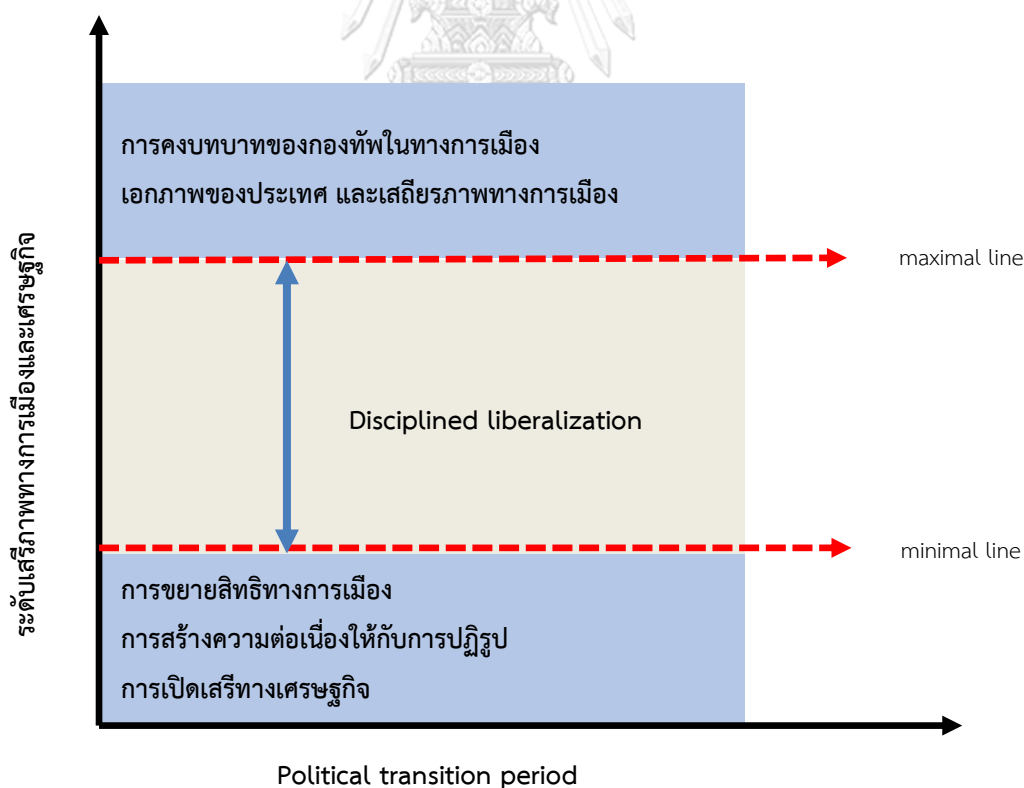
ปฏิรูปตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนงาน 7 ขั้นตอน ซึ่งก็หมายความว่าประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นนั้นกองทัพจะเป็นผู้มืบทบาทหลัก และมีส่วนร่วมอยู่ในสถาบันทางการเมือง โดยจะเป็นผู้กำกับให้การเมืองอยู่ในระบอบวินัย Myoe (2014) ชี้ว่า การวางสถานะดังกล่าวของกองทัพไม่ใช่เรื่องแปลกแต่อย่างใด หากเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่สำคัญที่เกิดขึ้นในพม่าตั้งแต่ช่วงปลายอาณานิคม ที่การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองไม่ว่าจะในรูปแบบใดก็ตามมักมีการจัดองค์กรที่มีปีกของกองกำลังร่วมอยู่ด้วยเสมอ ดังนั้น เป้าหมายของการปฏิรูปจึงไม่ใช่การเอากองทัพออกไปจากการเมือง แต่เป็นการจัดสรรที่ทางให้กองทัพเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองอย่างเป็นทางการ และการทำลายโครงสร้างในลักษณะดังกล่าวย่อมจะเป็นการทำลายต่อการคงอยู่ของกองทัพโดยตรง ซึ่งอาจถูกตีความว่าเป็นการทำลายเอกภาพของประเทศ (Myoe, 2014)

การรับรู้ดังกล่าวของกองทัพส่งผลโดยตรงต่อการปฏิรูปทางการเมือง ที่แม้จะเกิดการขยายเสรีภาพแต่เสรีภาพที่เกิดขึ้นนั้นก็ถูกจำกัดขอบเขตโดยกองทัพ โดย Jones (2015) เสนอว่าการปฏิรูปและการขยายเสรีภาพจะถูก “จัดระเบียบ” (disciplined) ภายใต้ความตระหนักถึงเสถียรภาพและเอกภาพของรัฐ รวมถึงความเชื่อของกองทัพที่ว่า รัฐบาลพลเรือนมักจะล้มเหลวในการขับเคลื่อนประเทศเพราะยึดถือแต่ประโยชน์เฉพาะหน้าและผลประโยชน์เฉพาะตัว ดังนั้นระบอบการเมืองที่สร้างขึ้นใหม่จึงหมายถึงเสรีภาพของรัฐบาลพลเรือนที่อยู่ภายใต้ขอบเขตที่กองทัพวางไว้ให้ ทั้งนี้ เพื่อธำรงเสถียรภาพและเอกภาพของประเทศ โดยกองทัพเป็นผู้ประคับประคองการทำงานของรัฐบาลพลเรือน (Jones, 2015) ขอบเขตดังกล่าวจึงเป็นเสมือนการวาง “ขอบเขตขั้นสูง” (maximal line) กับการเปิดเสรีทางการเมืองด้วยเช่นกัน

การขยายเสรีภาพที่มีการจำกัดขอบเขตนี้ ในแง่หนึ่งจึงเต็มไปด้วยข้อจำกัดที่อาจทำให้การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยเป็นไปอย่างล่าช้า หรือที่ Bünte (2016) เรียกว่าเป็น “การเปลี่ยนผ่านที่ยืดเยื้อ” (protracted transition) ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้ามระบอบเดิม (opposition) กลุ่มชาติพันธุ์ และกองทัพ ได้เริ่มกระบวนการต่อรองทางการเมือง ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ในภาวะปัจจุบันที่มีการขยายเสรีภาพ (liberalization) เท่านั้น โดยสภาวะดังกล่าวฝ่ายตรงข้ามในสภารวมถึงภาคประชาสังคมสามารถมีอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบาย และส่งผลสะท้อนต่อแนวปฏิบัติในหลายกรณี แต่สถานะของฝ่ายตรงข้ามและภาคประชาสังคมก็ไม่เข้มแข็งพอที่จะทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้นได้ ในขณะที่เดียวกันการต่อต้านการ

เปลี่ยนแปลงจาก hardliners ยังคงเข้มแข็งและสามารถดูครั้งไม่ให้ประชาธิปไตยสามารถก้าวหน้าได้มากกว่านี้ และกองทัพยังคงมีอิทธิพลทางการเมืองอย่างเข้มข้น แม้กระทั่งหลังการเลือกตั้งในปี 2015 ที่ฝ่ายตรงข้ามสามารถเข้ายึดกุมเสียงข้างมากในสภาแล้วก็ตาม (Bunte, 2016)

เสรีภาพที่เปิดแง่มขึ้นมาจึงดูเหมือนว่าไม่ได้มีเป้าประสงค์ที่จะนำพาประเทศไปสู่การเปลี่ยนผ่านสู่เสรีประชาธิปไตย หากแต่เป็นการเปิดเพื่อให้เกิดการเชื่อมต่อเศรษฐกิจกับทุนนิยมโลก หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการเปิดเสรีภาพทางการเมืองเพื่อสร้างเสรีภาพทางเศรษฐกิจ โดยขอบเขตของเสรีภาพทางการเมืองได้ถูกกำหนดโดยเส้นขอบเขตขั้นต่ำ (minimal line) คือการเปิดเสรีภาพทางการเมืองเพื่อให้พ้นจากมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ ในขณะที่เดียวกันเสรีภาพนั้นก็ถูกจำกัดด้วยเส้นขอบเขตขั้นสูง (maximal line) ที่คำนึงถึงความอ่อนไหวต่อเสถียรภาพและเอกภาพของประเทศ พื้นที่ของเสรีภาพทางการเมืองที่มีกรอบจำกัดและถูกควบคุมให้อยู่ในกรอบอย่างมีระเบียบโดยกองทัพนี้ เรียกว่าพม่ากำลังอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านระบอบที่ผู้วิจัยเสนอว่าเป็น “การเปิดเสรีอย่างมีระเบียบวินัย” (Disciplined liberalization) ซึ่งสามารถแสดงระดับของเสรีภาพทางการเมืองดังภาพที่ 10



ภาพที่ 10 ลักษณะเสรีภาพทางการเมืองในช่วงการเปลี่ยนผ่านของพม่า
ที่เรียกว่า Disciplined liberalization

ลักษณะการเปิดเสรีอย่างมีระเบียบวินัยนี้ ปรากฏอยู่ในกระบวนการนโยบายในทุกระดับและครอบคลุมแทบทุกประเด็น เช่น การมีบทบาทของกองทัพในสภาที่มีเสียงถึงร้อยละ 25 ทำให้มีอำนาจในการคัดค้านกฎหมายที่ไม่ต้องการได้ หรือในกรณีของกระบวนการสันติภาพที่แม้รัฐบาลพลเรือนจะเข้ามาผลักดันให้เกิดความคืบหน้าแต่ก็พบว่ากองทัพยังคงมีอิทธิพลในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายต่อการกำหนดทิศทางนโยบาย เป็นต้น โดยในบทนี้ผู้วิจัยต้องการเสนอว่าในเรื่องของแรงงานนั้นเสรีภาพก็ถูกจำกัดให้อยู่ในขอบเขตในลักษณะดังกล่าวเช่นกัน โดย Disciplined liberalization ที่กลายเป็นบริบทของการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานนี้ ก็คือเป้าหมายของรัฐบาลในการพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์ที่มุ่งสู่ “สันติภาพในสังคมอุตสาหกรรม” (industrial peace) มากกว่าการคุ้มครองสิทธิของแรงงาน ซึ่งส่งผลต่อพัฒนาการของขบวนการแรงงานพม่าหลังปี 2010 อย่างลึกซึ้ง

5.2 การเปิดเสรี (liberalizing) การขับเคลื่อนของขบวนการแรงงาน

การเปิดเสรีทางการเมือง (liberalization) หลังการเลือกตั้งในปี 2010 ส่งผลต่อการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานอย่างมากเช่นกัน โดยเฉพาะการปล่อยตัวนักโทษทางการเมืองซึ่งมีจำนวนไม่น้อยที่เป็นแกนนำขบวนการแรงงาน รวมถึงการที่รัฐมีความอดกลั้นต่อกิจกรรมต่าง ๆ ที่ขบวนการใช้ในการขับเคลื่อน นอกจากนี้ ยังมีการออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงาน โดยเฉพาะสิทธิในการรวมตัวและเคลื่อนไหวเพื่อปกป้องสิทธิของตนเอง อย่างไรก็ตาม Gillan และ Thein (2016) ชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่ได้หมายความว่ารัฐได้หันกลับมาเป็นรัฐที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองแรงงาน แต่การเกิดขึ้นของเสรีภาพและการสร้างมาตรฐานสิทธิแรงงานที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากแรงกดดันภายนอกประเทศมากกว่าแรงกดดันภายใน โดยเฉพาะจากขบวนการแรงงานเอง (Gillan & Thein, 2016) การพิจารณาถึงโครงสร้างโอกาสทางการเมือง (political opportunity structure) ที่เปลี่ยนไปสำหรับขบวนการแรงงานนี้จึงต้องพิจารณาควบคู่ไปกับบทบาทตัวแสดงภายนอกประเทศที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายใน โดยเฉพาะบทบาทขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) และการลงทุนจากต่างประเทศร่วมด้วย

โครงสร้างโอกาสทางการเมืองใหม่สำหรับขบวนการแรงงานที่เกิดขึ้นจึงเป็นผลมาจากความพยายามของรัฐที่จะตอบสนองต่อแรงกดดันภายนอก อันได้แก่การสร้างมาตรฐานทางการเมืองใหม่ให้เป็นที่ยอมรับของนานาชาติ รวมถึงการสร้างมาตรฐานแรงงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานโลก

นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองให้เป็นแบบประชาธิปไตยยังทำให้กลุ่มแรงงานที่มีอยู่เป็นจำนวนมากกลายเป็นทรัพยากรสำคัญทางการเมืองเพื่อเข้าสู่อำนาจผ่านการเลือกตั้ง มุมมองของรัฐต่อแรงงานจึงไม่ใช่เพียงแคंपัจจัยการผลิตอีกต่อไป แต่ยังหมายถึงคะแนนนิยมที่กลุ่มการเมืองต่าง ๆ ต้องคำนึงถึง ซึ่งในทางกลับกันได้กลายเป็นทรัพยากรที่สำคัญให้กับขบวนการแรงงาน โดยการก่อตัวของโครงสร้างใหม่มีลักษณะดังนี้

5.2.1) การสร้างมาตรฐานใหม่ทางการเมือง

รัฐบาลประธานาธิบดี Thein Sein ได้แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าของการปฏิรูปการเมือง ผ่านการพัฒนามาตรฐานทางการเมืองใหม่ ๆ โดยเฉพาะการยอมรับสิทธิเสรีภาพของคนในสังคมผ่านการออกกฎหมายรวมถึงยกเลิกกฎหมายต่าง ๆ ที่มีลักษณะละเมิดสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ ยังพยายามสร้างระบบการเมืองที่โปร่งใสโดยเฉพาะการแสดงให้เห็นความพยายามในการปราบปรามการคอร์รัปชัน สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วตั้งแต่ช่วงปีแรกของการเข้าบริหารประเทศและดำเนินอย่างต่อเนื่อง ซึ่งช่วยสร้างความมั่นใจให้กับต่างชาติทั้งภาครัฐและเอกชนในการกลับไปสานสัมพันธ์กับพม่าอีกครั้ง

การสร้างมาตรฐานใหม่นี้เป็นไปเพื่อสร้างการยอมรับจากนานาชาติเพื่อนำไปสู่การปลดมาตรการคว่ำบาตรจากชาติตะวันตก โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อดึงดูดเม็ดเงินลงทุนเข้ามาพัฒนาเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ ของประเทศ รวมถึงความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งถูกยกเลิกไปภายใต้มาตรการคว่ำบาตรในปี 1988 เมื่อรัฐบาลทหารปราบปรามประชาชน และสหรัฐคว่ำบาตรด้านการลงทุนตั้งแต่ 1997 และห้ามนำเข้าสินค้าจากพม่าในปี 2003 เป็นต้น (Economist Intelligence Unit (EIU), 2012, p. 6) โดยเฉพาะกับสหรัฐว่าการเปลี่ยนแปลงมาตรฐานการเมืองใหม่อย่างเป็นรูปธรรมเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแนวทางนโยบายที่มีต่อพม่า โดยเฉพาะการผ่อนคลายมาตรการคว่ำบาตรต่าง ๆ ซึ่งเป็นท่าทีที่แสดงอย่างเด่นชัดในการเยือนของรัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐในปี 2011 (Myers, 2011)

รูปธรรมของการปฏิรูปที่สำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการปฏิรูป ได้แก่ การยกเลิกการจำกัดบริเวณนางอองซาน ซูจี ซึ่งถือเป็นบุคคลที่เป็นสัญลักษณ์ของการต่อสู้เพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยของพม่า โดยการปล่อยตัวเกิดขึ้นหลังการเลือกตั้งเพียง 6 วันเท่านั้น ซึ่งในขณะนั้นถูก

มองว่าเป็นไปเพื่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับการเปลี่ยนแปลงของการเมืองพม่าในสายตานานาชาติ (McVeigh, 2010) แต่ก็ปรากฏในภายหลังว่ารัฐบาลเปิดโอกาสให้ อองซาน ซูจี สามารถ ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างอิสระ จนสามารถเข้ามามีที่นั่งในสภาได้ผ่านการเลือกตั้งซ่อมในปี 2013 ซึ่งถือเป็นบทพิสูจน์สำคัญสำหรับความก้าวหน้าของการปฏิรูป อีกทั้งยังเกิดความก้าวหน้าในด้านอื่น ๆ อีกมากมาย อาทิ การเปิดเสรีภาพสื่อที่เพิ่มมากขึ้นหลังการเลือกตั้ง โดยสื่อค่อย ๆ พบว่าความเข้มข้นของการควบคุมจากรัฐค่อย ๆ ลดลงเรื่อย ๆ ตั้งแต่การที่สื่อสามารถเขียนข่าวและลงรูปของอองซาน ซูจี ได้ ซึ่งเคยเป็นสิ่งต้องห้าม การที่รัฐเปิดให้มีการจดทะเบียนสื่อที่เป็นของเอกชนได้ในปี 2013 (Wilson, 2013) และการกลับเข้ามาทำงานในประเทศของสื่อฝ่ายต่อต้าน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ถูกมองว่าเป็นความคืบหน้าที่สำคัญของการปฏิรูปสู่ประชาธิปไตยในพม่าหลังการเลือกตั้ง

ความก้าวหน้าที่สำคัญที่เกี่ยวกับแรงงานโดยตรงได้แก่การปล่อยนักโทษการเมืองซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งรวมถึงนักเคลื่อนไหวด้านแรงงานซึ่งจากการประเมินของ International Trade Union Confederation (ITUC) ในปี 2011 พบว่ามีนักเคลื่อนไหวด้านแรงงานจำนวนอย่างน้อย 54 คน ที่ถูกคุมขัง ซึ่งส่วนใหญ่ถูกจำคุกจากการรวมตัวทำกิจกรรมแรงงานในวาระต่าง ๆ อาทิ การรวมตัวในปี 2008 ของนักกิจกรรม 6 คน ได้แก่ Thurein Aung, Wai Lin, Nyi Nyi Zaw, Kyaw Kyaw, Kyaw Win และ Myo Min เพื่อจัดกิจกรรมในวันแรงงาน และยังถูกจำคุกในข้อหาติดต่อกับและรับการสนับสนุนทางการเงินจากภายนอกประเทศ (International Trade Union Confederation (ITUC), 2011) การปล่อยตัวนักโทษการเมืองเกิดขึ้นหลายครั้ง ครั้งแรกในเดือนตุลาคม 2011 จำนวนราว 130-300 คน (MacKinnon & Nelson, 2011) ซึ่งได้รับเสียงตอบรับอย่างดีจากทั้งในและนอกประเทศ พร้อมกับเรียกร้องให้มีการปล่อยตัวนักโทษการเมืองที่เหลือทั้งหมด และรัฐบาล Thein Sein ก็ตอบสนองโดยมีการปล่อยตัวนักโทษการเมืองเพิ่มเติมในเดือนมกราคม 2011 โดยมีการปล่อยตัวนักโทษการเมือง 302 คน จากรายชื่อที่พรรค NLD ได้ยื่นเสนอให้รัฐบาลปล่อยตัวทั้งหมด 651 คน ซึ่งนักโทษการเมืองที่ปล่อยตัวครั้งนี้จำนวนไม่น้อยเป็นแกนนำทางการเมืองฝ่ายต่อต้านที่มีชื่อเสียงในอดีต จึงถือว่าเป็นการปล่อยตัวนักโทษการเมืองครั้งสำคัญ (Raybould, 2012) และในเดือนกรกฎาคม 2013 ก็มีการปล่อยตัวเพิ่มอีก 73 คน (The Myanmar Times, 2013) อีกทั้งรัฐบาลยังประกาศว่าจะทยอยปล่อยตัวนักโทษการเมืองทั้งหมดภายในสิ้นปี 2013 (Al Jazeera, 2013)

การสร้างมาตรฐานการเมืองใหม่ โดยการปล่อยตัวนักโทษการเมืองดังกล่าวส่งผลต่อการก่อตัวของขบวนการแรงงานโดยตรง เพราะนักโทษการเมืองที่ถูกปล่อยออกมานั้นหลายคนเป็นแกนนำนักกิจกรรมแรงงานมาก่อน หลายคนแม้ว่าจะไม่เคยทำงานด้านแรงงานก็กลายมาเป็นนักเคลื่อนไหวด้านสิทธิแรงงานที่สำคัญในปัจจุบัน อาทิ Thurein Aung และ Tun Myint Naing ซึ่งเคยเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิแรงงานในช่วงรัฐบาล SPDC และถูกจับกุมในช่วงนั้น หลังจากถูกปล่อยตัวก็กลับเข้ามาทำงานในประเด็นด้านสิทธิแรงงานต่อโดยตั้งองค์กร Action Labour Right และ Cooperative Committee of Trade Unions ตามลำดับ เพื่อช่วยเหลือแรงงานและผลักดันให้เกิดการจัดตั้งสหภาพแรงงานในปัจจุบัน หรือ Thet Thet Aung อดีตแกนนำของกลุ่ม 88 Generation ที่เคยเป็นนักกิจกรรมเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยในอดีตจนโดนจับกุม แต่หลังจากถูกปล่อยตัวก็มีโอกาสได้คลุกคลีกับปัญหาของแรงงานจนปัจจุบันก็กลายเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในขบวนการแรงงาน อีกตัวอย่างหนึ่งเช่นกรณี Nandar Sitt Aung อดีตแกนนำนักศึกษาเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยในกลุ่ม All Burma Federation of Student Unions (ABFSU) หลังจากถูกปล่อยตัวก็เข้ามาคลุกคลีกับขบวนการแรงงานและเป็นผู้ก่อตั้งองค์กร We Generation Network⁶ องค์กรเหล่านี้ปัจจุบันเปรียบเสมือนแกนกลางที่คอยสนับสนุนขบวนการแรงงาน ทั้งในลักษณะการให้ความรู้ทางกฎหมายและสิทธิที่พึงมีพึงได้ผ่านการฝึกอบรม รวมถึงการเข้าไปเป็นพี่เลี้ยงในกระบวนการจัดตั้งสหภาพในแต่ละโรงงาน อีกทั้งยังมีบทบาทสำคัญในฐานะตัวกลางและตัวแทนในการเจรจาระหว่างแรงงานกับผู้ประกอบการและภาครัฐเมื่อเกิดปัญหาในการทำงานขึ้น

มาตรฐานการเมืองที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานอย่างมาก คือการออกกฎหมาย Peaceful Assembly and Peaceful Procession Law ในเดือนพฤศจิกายน 2011 ซึ่งเท่ากับเป็นการรับรองการรวมตัวและการประท้วงว่าเป็นวิธีการทางการเมืองหนึ่ง ซึ่งตามร่างกฎหมายนี้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมจะต้องขออนุมัติจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลล่วงหน้าก่อนการชุมนุมเป็นเวลาอย่างน้อย 5 วัน และยังคงแจ้งรายละเอียดต่าง ๆ ในการชุมนุม อาทิ ผู้ปราศรัย ข้อความและป้ายที่ใช้ จำนวนผู้เข้าร่วม สถานที่ และระยะเวลา เป็นต้น⁷ ในขณะเดียวกันก็ได้ยกเลิกกฎหมายห้ามการชุมนุมซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญที่ใช้ควบคุมประชาชนในช่วงก่อนหน้า และใน

⁶ รวบรวมจากคำสัมภาษณ์ของนักกิจกรรมแรงงาน

⁷ The Right to Peaceful Assembly and Peaceful Procession Act (The Pyidaungsu Hluttaw Law No. 15/2011)

เดือนมกราคม 2013 ประธานาธิบดี Thein Sein ก็ได้ยกเลิกคำสั่งที่ 2/88 ซึ่งสั่งห้ามไม่ให้มีการชุมนุมกันมากกว่าสี่คนขึ้นไป ซึ่งถือเป็นการเปิดโอกาสให้กับภาคประชาสังคมรวมถึงกลุ่มแรงงานในการสร้างการรับรู้ให้กับสังคมผ่านการประท้วง รวมถึงใช้เป็นพื้นที่ในการกดดันฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อปกป้องสิทธิและสร้างความเปลี่ยนแปลง แม้การประท้วงส่วนใหญ่อาจไม่ได้มีการดำเนินการตามกฎหมาย หากแต่รัฐบาลก็มีขั้นตอนการประท้วงต่าง ๆ มากขึ้นและไม่ใช้การปราบปรามจับกุมเหมือนในอดีต

การปล่อยตัวนักโทษการเมืองประกอบกับการปรับเปลี่ยนกฎหมายซึ่งถูกตีความว่าเป็นการส่งสัญญาณโดยรัฐที่จะเปิดกว้างสำหรับการชุมนุมมากขึ้น ทำให้แรงงานใช้วิธีนัดประท้วงหยุดงานเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยส่วนใหญ่เป็นการนัดหยุดงานโดยพลการ (wildcat strikes) โดยเฉพาะในเขตนิคมอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในย่างกุ้ง กรมแรงงานสัมพันธ์ (Department of Labour Relations) ได้มีการบันทึกว่ามีการประท้วงทั้งหมด 447 ครั้ง เฉพาะในอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่ม ในระหว่างปี 2012 – 2014 ซึ่งเกิดขึ้นในเขตอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในย่างกุ้ง เพื่อเรียกร้องค่าแรงและการปรับปรุงสภาพการทำงานให้มีมาตรฐาน (International Trade Union Confederation (ITUC), 2015, p. 16) การสร้างมาตรฐานใหม่ทางการเมืองดังกล่าว จึงกลายเป็นโครงสร้างใหม่ที่ทำให้ภาคประชาสังคมซึ่งรวมถึงขบวนการแรงงานขยายตัวได้อย่างรวดเร็ว และเข้ามามีบทบาทในการกำหนดวาระในสังคมมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยสามารถระดมทรัพยากรต่าง ๆ เข้าสู่การขับเคลื่อนได้ง่ายมากขึ้นผ่านโครงสร้างการเมืองใหม่นี้

5.2.2) การสร้างมาตรฐานใหม่ด้านแรงงาน

นอกจากมาตรฐานใหม่ทางการเมืองแล้ว สิ่งที่ส่งผลต่อขบวนการแรงงานอย่างยิ่งคือการที่รัฐบาลได้เริ่มสร้างมาตรฐานใหม่ด้านแรงงาน ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างการยอมรับจากต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศตะวันตก ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของรัฐบาลในการดึงดูดการลงทุน และมาตรฐานแรงงานยังส่งผลอย่างยิ่งต่อการส่งออกอีกด้วย เพราะมาตรฐานแรงงานได้กลายเป็นเครื่องมือทางการค้าของหลายประเทศในปัจจุบันโดยเฉพาะในประเทศตะวันตก ประเทศผู้ผลิตที่ไม่มีมาตรฐานแรงงานที่ดีพอ มีการละเมิดสิทธิแรงงาน จะไม่สามารถส่งสินค้าไปยังตลาดประเทศเหล่านี้ได้ ดังนั้น การจะดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศจึงจำเป็นต้องสร้างมาตรฐานแรงงานที่เป็นที่ยอมรับ โดยเฉพาะการลงทุนที่มุ่งสู่การส่งออกไปยังตลาดต่างประเทศ

องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (international Labor Organization: ILO) เป็นผู้มืบทบาทสำคัญยิ่งต่อการสร้างมาตรฐานและประเมินมาตรฐานด้านแรงงานของประเทศต่าง ๆ ดังนั้น จึงเป็นผู้มีอิทธิพลสำคัญต่อการขยายตัวของอุตสาหกรรมในพม่าโดยปริยาย โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นอย่างเช่นอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป รายงานหรือผลการประเมินของ ILO กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการลงทุนจากต่างประเทศในพม่า Sandar Oo (2015) ชี้ให้เห็นว่า การนำเสนอรายงานเกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงานและการใช้แรงงานเด็กในพม่า นำไปสู่การใช้มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจของสหรัฐต่อพม่าในปี 2003 อีกทั้งยังชี้ชวนประเทศสมาชิกอื่นให้ใช้มาตรการเดียวกันต่อพม่าด้วย ซึ่งส่งผลให้ประเทศใน EU ซึ่งแม้ไม่ได้ทำการคว่ำบาตรอย่างเป็นทางการ แต่ก็ชะลอการนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมจากพม่าอย่างมาก และเนื่องจากทั้งสหรัฐและ EU เป็นผู้นำเข้ารายใหญ่ จึงส่งผลอย่างรุนแรงต่ออุตสาหกรรมในพม่า เฉพาะในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปเกิดการปิดตัวโรงงานราว 150 แห่ง และเกิดการปลดคนงานราว 7-8 หมื่นคน (Sandar Oo, 2015, p. 2)

นอกจากนี้ รัฐบาลพม่ายังถูกกดดันจากนักลงทุนต่างชาติโดยเฉพาะแบรนด์เสื้อผ้าต่างประเทศ ให้มีการปรับมาตรฐานแรงงาน ข้อมูลการสัมภาษณ์ Vicky Bowman ผู้อำนวยการ Myanmar Centre for Responsible Business ชี้ให้เห็นว่าแรงกดดันที่แบรนด์เสื้อผ้าต่างประเทศส่งไปยังรัฐบาลนั้นมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลอย่างมาก ตัวอย่างเช่นแถลงการณ์ของ H&M เกี่ยวกับสถานการณ์แรงงานในพม่าซึ่งไม่เพียงแต่เรียกร้องให้มีการประกาศใช้กฎหมายค่าแรงขั้นต่ำเท่านั้น แต่ยังเน้นย้ำถึงความสำคัญของการแก้ปัญหาอย่างสันติของการประท้วงของแรงงานและการปกป้องตัวแทนแรงงานจากการคุกคาม H&M ตั้งข้อสังเกตว่า เมื่อความรุนแรงถูกใช้โดยรัฐหรือเอกชนในการลดการประท้วงจะเป็นอุปสรรคต่อบริษัทที่ลงทุนในพมามากกว่าปัญหาที่เกิดจากการประท้วง และส่งผลต่อชื่อเสียงของประเทศพม่าเองด้วย ในทำนองเดียวกัน การกักตัวแกนนำแรงงานหรือการไล่ออกก็ย่อมส่งผลในเชิงลบต่อชื่อเสียงของประเทศซึ่งเป็นสิ่งที่นักลงทุนห่วงใย (International Trade Union Confederation (ITUC), 2015, pp. 30-31)

ผลกระทบและแรงกดดันดังกล่าวทำให้รัฐบาลพม่าตระหนักถึงความสำคัญและบทบาทของ ILO และต้องหันกลับมาร่วมมือกับ ILO อย่างจริงจังนับแต่นั้นเป็นต้นมา โดยพยายามสร้างมาตรฐานใหม่ด้านแรงงานขึ้น ได้แก่ การออกกฎหมายองค์กรแรงงาน (The Labour Organization Act) กฎหมายข้อพิพาทแรงงาน (The Labour Dispute Law) และกฎหมายค่าแรงขั้นต่ำ (Minimum

Wages Act) ซึ่งได้กลายเป็นช่องทางเชิงสถาบันที่สำคัญให้กับการขับเคลื่อนของกลุ่มแรงงาน โดยเป็นทั้งกรอบในการจัดตั้งรวมกลุ่มของทั้งแรงงานและเป็นแนวทางในการเรียกร้องสิทธิและคลี่คลายข้อขัดแย้ง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- **กฎหมายองค์กรแรงงาน (Labour Organization Law 2011)⁸**

เป็นกฎหมายที่อนุญาตให้มีการรวมตัวของแรงงานในรูปขององค์กร มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องสิทธิแรงงาน และสนับสนุนการสร้างระบบแรงงานสัมพันธ์ที่เข้มแข็ง โดยการอนุญาตให้จัดตั้งองค์กรของแรงงานอย่างเป็นระบบและเป็นอิสระ กฎหมายนี้ครอบคลุมกิจการต่าง ๆ ทั้งภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม ภาคบริการ หน่วยงานภาครัฐ และหน่วยงานการศึกษา มีเพียงบุคลากรในกองทัพเท่านั้นที่ไม่สามารถจัดตั้งองค์กรภายใต้กฎหมายนี้

ภายใต้กฎหมายดังกล่าวแรงงานมีสิทธิที่จะเข้าร่วมหรือออกจากองค์กรอย่างเสรี ไม่ว่าจะเป็นแรงงานประจำ แรงงานชั่วคราว หรือแรงงานในรูปแบบการจ้างงานอื่น ๆ โดยสิทธิการรวมตัวของแรงงานนี้ยังได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญมาตรา 354 ที่ให้ประชาชนสามารถรวมตัวในรูปของสมาคมและองค์กรได้ โดยการรวมตัวของแรงงานจะแบ่งเป็นระดับต่าง ตั้งแต่ระดับสถานประกอบการ ไปจนถึงระดับประเทศ ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างพลังต่อรองในระดับต่าง ๆ ตามแต่ประเด็นปัญหา โดยกฎหมายได้ระบุลักษณะการรวมตัวไว้ ดังนี้

ตารางที่ 10

การรวมตัวเป็นองค์กรของแรงงานในระดับต่าง ๆ ตามที่ระบุในกฎหมาย

องค์กรแรงงานพื้นฐาน Basic Labour Organizations	<ul style="list-style-type: none"> • เกิดของจากรวมตัวของแรงงานในสถานประกอบการอย่างน้อย 30 คน • หากสถานประกอบการนั้น ๆ มีจำนวนแรงงานน้อยกว่า 30 สามารถรวมเข้ากับสถานประกอบการอื่นในกิจการประเภทเดียวกันได้ • ในกรณีที่มีการรวมกับหลายสถานประกอบการ การรวมตัวต้องได้รับความยินยอมจากคนงานอย่างน้อยร้อยละ 10 ของคนงานทั้งหมดในสถานประกอบการ
--	---

⁸ สรุปลจากกฎหมาย

องค์กรแรงงานระดับเมือง Township Labour Organizations	<ul style="list-style-type: none"> เกิดจากการรวมตัวกันขององค์กรแรงงานพื้นฐานอย่างน้อยร้อยละ 10 ขององค์กรแรงงานทั้งหมดในเมืองนั้น เป็นการรวมตัวภายในประเภทกิจการ (sector) เดียวกันเท่านั้น
องค์กรแรงงาน ระดับภาคและรัฐ Regional or State Labour Organizations	<ul style="list-style-type: none"> เกิดจากการรวมตัวกันขององค์กรแรงงานระดับเมืองอย่างน้อยร้อยละ 10 ขององค์กรแรงงานระดับเมืองทั้งหมดในภาคและรัฐนั้น ๆ เป็นการรวมตัวภายในประเภทกิจการ (sector) เดียวกันเท่านั้น
สหพันธ์แรงงาน Labour Federations	<ul style="list-style-type: none"> เกิดจากการรวมตัวกันขององค์กรแรงงานระดับภาคหรือรัฐอย่างน้อยร้อยละ 10 ขององค์กรแรงงานระดับภาคหรือรัฐทั้งหมดในประเภทกิจการเดียวกัน เป็นการรวมตัวภายในประเภทกิจการ (sector) เดียวกันเท่านั้น
สมาพันธ์แรงงาน Labour Confederations	<ul style="list-style-type: none"> เป็นการรวมตัวกันของสหพันธ์แรงงานอย่างน้อยร้อยละ 20 ของสหพันธ์แรงงานทั้งหมดในประเทศ โดยไม่จำกัดประเภทกิจการ

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดบทบาทหน้าที่ที่ค่อนข้างชัดเจนที่องค์กรแรงงานต้องดำเนินการ อาทิ การร่างธรรมนูญและกฎระเบียบต่าง ๆ ของสมาคม การเลือกตั้งตัวแทน บริหารจัดการองค์กรอย่างโปร่งใส ปฏิเสธการแทรกแซงจากภายนอกและการเลือกปฏิบัติ และจัดแบ่งหน้าที่การรับผิดชอบงานในหมู่สมาชิก รวมถึงเข้าร่วมการเคลื่อนไหว อาทิ การนัดหยุดงาน โดยองค์กรมีหน้าที่ควบคุมการประท้วงให้เป็นไปอย่างสงบสันติและเป็นไปตามกฎหมาย ตัวแทนองค์กรแรงงานยังมีหน้าที่ในการเจรจากับนายจ้างเพื่อบรรลุข้อตกลงร่วมกัน และจัดทำข้อเสนอความต้องการอย่างเป็นทางการต่อนายจ้าง เป็นตัวแทนในการร่วมเจรจา 3 ฝ่าย ร่วมกับนายจ้างและรัฐในกรณีการเกิดข้อขัดแย้งกันขึ้น และเป็นฝ่ายตรวจสอบนายจ้างให้ดำเนินการเป็นไปตามกฎหมาย โดยเฉพาะเรื่องการเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม

อย่างไรก็ดี กฎหมายได้กำหนดภาระหน้าที่ขององค์กรแรงงานที่ถือเป็นงานใหม่ซึ่งแรงงานและนักเคลื่อนไหวอาจไม่คุ้นเคยนั้น โดยเฉพาะขั้นตอนการจดทะเบียนขององค์กรแรงงานที่ต้องประกอบไปด้วยธรรมนูญขององค์กรที่ผ่านการรับรองจากเสียงข้างมากของสมาชิก และมีรายละเอียดประกอบการสมัครที่สำคัญ ได้แก่ ชื่อองค์กร วัตถุประสงค์ของการก่อตั้ง ขั้นตอนและกระบวนการรับสมาชิกและการออกจากการเป็นสมาชิก กระบวนการเลือกตั้ง ขั้นตอนการมอบหมายงานให้แก่

สมาชิก และการลงนามจากคณะกรรมการบริหารของสมาคม ขั้นตอนการจัดการประชุม กระบวนการจัดตั้ง บริหาร และการใช้จ่ายกองทุนของสมาคม รวมถึงกระบวนการตรวจสอบบัญชีทั้งรายเดือนและรายปีโดยนำเอกสารทั้งหมดยื่นต่อเจ้าหน้าที่

- กฎหมายข้อพิพาทแรงงาน (The Labour Dispute Law)⁹

มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิแรงงานผ่านการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับนายจ้างและสร้างความสมานฉันท์ในสถานประกอบการโดยการจัดการข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นอย่างเป็นธรรม โดยกฎหมายได้จัดแบ่งประเภทของของความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับคนงานเกี่ยวกับประเด็นการประกอบการออกเป็น 2 ประเภท โดยแต่ละประเภทมีกระบวนการแก้ไขข้อขัดแย้งที่ต่างกัน คือ

ประเภทแรกคือ ความขัดแย้งระดับกลุ่ม (collective disputes) เป็นข้อพิพาทในประเด็นเกี่ยวกับผลประโยชน์ (interest dispute) และสิทธิของแรงงาน (right disputes) อาทิ สภาพการทำงาน การยอมรับบทบาทและสิทธิขององค์กรแรงงานในสถานประกอบการกับความขัดแย้งเฉพาะบุคคล (individual disputes) กลไกการแก้ไขข้อขัดแย้งเริ่มจากการเจรจาภายในสถานประกอบการผ่านคณะกรรมการร่วมสถานประกอบการ (Workplace Coordinating Committee) หากพิพาทไม่สามารถคลี่คลายได้จะถูกส่งต่อไปยังองค์ไกลเกลี่ยระดับเมือง (Township Conciliation Body) และอนุญาโตตุลาการ (Arbitration Body) ในขั้นถัดไป และหากข้อพิพาทยังไม่ยุติก็จะถูกส่งต่อไปยังสภาอนุญาโตตุลาการ (Arbitration Council) เป็นขั้นสุดท้าย

ประเภทที่สองคือ ความขัดแย้งระดับบุคคล (individual dispute) ซึ่งเกิดระหว่างคนงานกับนายจ้าง ซึ่งโดยส่วนมากจะเป็นประเด็นเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิ ซึ่งได้ปรากฏอยู่ในกฎหมายหรือสัญญาจ้าง กลไกการแก้ไขข้อพิพาทเริ่มจากการเจรจาภายในสถานประกอบการผ่านคณะกรรมการร่วมสถานประกอบการ (Workplace Coordinating Committee) หากข้อพิพาทไม่สามารถคลี่คลายได้จะถูกส่งต่อไปยังองค์ไกลเกลี่ยระดับเมือง (Township Conciliation Body) และหากข้อพิพาทยังไม่ยุติก็จะถูกส่งต่อไปยังศาลเพื่อตัดสินถือเป็นที่สุด

⁹ สรุปรจากกฎหมาย

การใกล้เคียงในระดับสถานประกอบการโดยคณะกรรมการร่วมสถานประกอบการนั้นเป็นการเจรจาภายในระหว่างคู่กรณี การใกล้เคียงในระดับเมืองโดยองค์ใกล้เคียงระดับเมืองจะเป็นการเจรจาที่มีตัวแทนภาครัฐในระดับเมืองเข้ามาเป็นตัวกลาง ส่วนการใกล้เคียงในระดับภาคผ่านอนุญาโตตุลาการจะเป็นการเจรจาที่มีตัวแทนภาครัฐในระดับภาคเข้ามาเป็นตัวกลาง และการใกล้เคียงในระดับสุดท้ายผ่านสภาอนุญาโตตุลาการจะเป็นการเจรจาที่มีตัวแทนภาครัฐในระดับกระทรวงเข้ามาเป็นตัวกลาง ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวต้องการวางกลไกให้เกิดการแก้ไขปัญหาผ่านการประนีประนอมและเจรจา โดยเริ่มจากการเจรจาเป็นการภายในก่อน โดยหวังว่าข้อพิพาทจะจบลงที่ขั้นตอนดังกล่าว

- **กฎหมายค่าแรงขั้นต่ำ (Minimum Wages Act)¹⁰**

กฎหมายขั้นต่ำถูกประกาศใช้ในปี 2013 ครอบคลุมสถานประกอบการที่มีคนงาน 15 คนขึ้นไป โดยจุดมุ่งหมายของกฎหมายนั้นก็เพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างที่เพียงพอต่อความต้องการขั้นพื้นฐานของคนงานและครอบครัวเพื่อจะนำไปสู่การเพิ่มผลิตภาพแรงงาน โดยเกณฑ์ค่าแรงขั้นต่ำจะมีการพิจารณาใหม่ทุก 3 ปี โดยมีคณะกรรมการแห่งชาติซึ่งแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีเป็นผู้พิจารณา คณะกรรมการพิจารณาค่าแรงประกอบไปด้วยตัวแทนจากฝ่ายแรงงานและตัวแทนจากฝ่ายนายจ้างในจำนวนเท่ากัน และมีตัวแทนเจ้าหน้าที่รัฐเข้าร่วมด้วย โดยคณะกรรมการฯ จะทำหน้าที่กำกับกระบวนการวิจัยเพื่อชี้ให้เห็นระดับค่าแรงที่เหมาะสม เป็นผู้กำหนดนโยบายพื้นฐานที่จะใช้เป็นหลักในการพิจารณาค่าแรง และตัดสินใจเกี่ยวกับประเภทธุรกิจที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการฯ ยังมีหน้าที่จัดตั้งคณะไตรภาคีในระดับประเทศและระดับภาคเพื่อศึกษาและเสนอข้อเสนอแนะเกี่ยวกับค่าแรงที่เหมาะสม

คณะกรรมการค่าแรงถูกกำหนดให้ต้องคำนึงถึงปัจจัยพื้นฐานในฐานะหลักการพิจารณาค่าแรง ได้แก่ ความจำเป็นของแรงงานและครอบครัว ระดับค่าแรงในปัจจุบัน สวัสดิการเกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคม การเปลี่ยนแปลงของระดับค่าครองชีพ มาตรฐานการครองชีพ การเกิดขึ้นของงานและพัฒนาการของความต้องการ ขนาดเศรษฐกิจของประเทศและรายได้เฉลี่ยของคนในประเทศ รวมถึงธรรมชาติของงานและความเสี่ยงต่อแรงงาน นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการฯ ในระดับอื่น ๆ โดยจะประกาศข้อเสนอค่าแรงขั้นต่ำสู่สาธารณะอย่างน้อย 60 วันก่อนมีการ

¹⁰ สรุปลจากกฎหมาย

บังคับใช้ โดยในระหว่าง 60 วัน หากมีการคัดค้านข้อเสนอ ก็จะถูกพิจารณาใหม่อีกครั้งในระดับภาค หรือระดับประเทศและส่งข้อเสนอไปยังคณะกรรมการระดับประเทศอีกครั้ง โดยการตัดสินใจของ คณะกรรมการรอบนี้จะถือเป็นสิ้นสุด (International Labour Organization (ILO), 2017)

การสร้างมาตรฐานแรงงานใหม่ผ่านการร่วมมือกับ ILO ในการพัฒนารอบกฎหมายอย่างน้อย 3 ประเด็นดังกล่าวทำให้ในที่สุดแล้วในวันที่ 13 มิถุนายน 2012 องค์กรแรงงานสากล (ILO) ได้ ประกาศว่าจะยกเลิกข้อจำกัดต่าง ๆ ที่มีต่อประเทศพม่า อันเนื่องมาจากการที่พม่าเข้ามามีส่วนร่วม อย่างเต็มที่ในกิจกรรมต่าง ๆ รวมถึงยินยอมให้ ILO เข้าไปให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคต่าง ๆ และการเข้าไปมีส่วนร่วมในการประชุมองค์กรแรงงานสากลอีกด้วย (International Labour Organization (ILO), 2012) การยกเลิกมาตรการดังกล่าวของ ILO ถือเป็นความสำเร็จของรัฐบาลที่สำคัญ ในการบรรลุวัตถุประสงค์หลักคือการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ

5.2.3) การขยายบทบาททางเศรษฐกิจและการเมืองของแรงงาน

การยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรจากชาติตะวันตกและข้อจำกัดต่าง ๆ จาก ILO ทำให้พม่า กลายเป็นประเทศที่มีความน่าสนใจที่จะลงทุนเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก จากข้อได้เปรียบหลายอย่าง ทั้งต้นทุนแรงงานราคาถูก ทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ ตลาดประชากรขนาดใหญ่และยังอยู่ติด กับประเทศจีนและอินเดียซึ่งมีประชากรมหาศาล ตัวเลขการลงทุนจากต่างประเทศของพม่าจึงพุ่ง สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว บริษัทข้ามชาติสำคัญ ๆ ของโลกต่างทยอยย้ายฐานการลงทุนเข้ามาในพม่า เกิด การลงทุนที่มีความหลากหลายมากขึ้นในในแง่ประเภทของกิจการที่ลงทุนและที่มาของประเทศที่มา ลงทุน ซึ่งทำให้ความต้องการแรงงานที่เพิ่มมากขึ้นด้วย โดยพบว่าภาคที่มีการจ้างแรงงานสูงอย่างภาค การผลิตก็เป็นภาคที่มีการเติบโตสูงในลำดับต้น ๆ โดยมีการเพิ่มขึ้นของบริษัทที่จดทะเบียน 476 บริษัท และดึงดูดเงินลงทุนรวม US\$1.5 billion ในเฉพาะปี 2014-2015 โดยปัจจัยดึงดูดที่สำคัญ ที่สุดคือค่าจ้างแรงงานที่ถือว่าต่ำที่สุดในเอเชียโดยเฉพาะเมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป การย้ายฐานการผลิตจากภูมิภาคอื่นมายังพม่าจึงเป็นเรื่องที่คาดการณ์ได้ ในบรรดาบริษัทที่ย้ายฐาน การผลิตมานี้ ยังรวมถึงแบรนด์สากลอย่าง Many top international apparel Adidas Group (เยอรมัน), Gap (สหรัฐฯ), H&M (สวีเดน), Marks and Spencer (อังกฤษ) และ Primark (อังกฤษ) เป็นต้น (International Trade Union Confederation (ITUC), 2015, p. 10)

ความต้องการแรงงานที่เพิ่มมากขึ้นดังกล่าวทำให้แรงงานกลายเป็นปัจจัยการผลิตที่หายาก อำนาจต่อรองของกลุ่มแรงงานจึงเพิ่มขึ้นไปโดยปริยาย จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการในเขตนิคมอุตสาหกรรม Hlaing Tharyar พบว่า ปัญหาของการดำเนินธุรกิจที่สำคัญที่สุดในปัจจุบันคือความไม่แน่นอนของการจัดหาล้างแรงงาน เนื่องจากคนงานหายากมากขึ้น และมีการเปลี่ยนงานบ่อย ทำให้การวางแผนการผลิตเป็นไปด้วยความยากลำบาก ดังนั้นสัญญาณการขาดแคลนแรงงานนำไปสู่อำนาจการต่อรองที่เพิ่มขึ้นของแรงงานต่อผู้ประกอบการ การนัดประท้วงหยุดงานทำให้เกิดความเสียหายต่อการผลิต การเลิกจ้างคนงานต้องเผชิญกับต้นทุนที่สูงกว่าเดิมเพราะการหาแรงงานงานใหม่อาจไม่ใช่ง่ายนัก สิ่งเหล่านี้กลายเป็นปัจจัยภายนอกที่สำคัญที่ทำให้ขบวนการแรงงานสร้างผลสะท้อนได้ในวงกว้างมากขึ้น

นอกจากปัจจัยด้านเศรษฐกิจแล้ว ในทางการเมืองอำนาจของกลุ่มแรงงานก็เพิ่มขึ้นเช่นกัน จากการเป็นฐานคะแนนเสียงที่สำคัญสำหรับพรรคการเมือง โดยเฉพาะการเมืองที่มีรูปแบบประชาธิปไตยที่การเลือกตั้งโดยประชาชนกลายเป็นช่องทางเดียวในการขึ้นสู่อำนาจ ดังนั้นคะแนนนิยมในหมู่แรงงานซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศจึงเป็นสิ่งที่พรรคการเมืองและรัฐบาลพม่าในระยะต่อไปจะละเลยไม่ได้ และต้องแสดงออกและสร้างนโยบายที่เอื้อต่อประโยชน์สำหรับคนกลุ่มนี้ไม่มากนัก ท่าทีดังกล่าวแสดงให้เห็นชัดเจนโดยเฉพาะบทบาทขององซาน ซูจี และรัฐบาล NLD สะท้อนให้เห็นในลักษณะกิจกรรมทางการเมือง แนวนโยบายของพรรค ตลอดจนการให้ความสำคัญกับกลุ่มแรงงานในวาระต่าง ๆ สถานะใหม่ของกลุ่มแรงงานดังกล่าวจึงกลายเป็นโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่สำคัญของขบวนการแรงงานด้วย

การให้ความสำคัญกับแรงงานของกลุ่มการเมืองปรากฏชัดเจนครั้งแรกในการเยือนต่างประเทศครั้งแรกขององซาน ซูจี หลังถูกยกเลิกการกักบริเวณ ซึ่งถือเป็นการออกนอกประเทศครั้งแรกในรอบ 24 ปี โดยเลือกที่จะไปเยือนประเทศไทยในช่วงเดือนพฤษภาคม 2012 โดยเจาะจงสถานที่คือจังหวัดสมุทรสาครซึ่งเป็นชุมชนแรงงานพม่าที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย โดยได้รับการต้อนรับอย่างล้นหลามจากแรงงาน องซาน ซูจี ได้ให้สัญญาว่าจะช่วยยกระดับมาตรฐานการทำงาน และช่วยให้ได้กลับบ้านซึ่งสร้างความประทับใจให้กับเหล่าแรงงานที่มาต้อนรับ (The Guardian, 2012) และหลังจาก NLD ได้รับเลือกตั้งและจัดรัฐบาล องซาน ซูจี ก็ได้เยือนประเทศไทยอีกครั้งในปี 2016 ในฐานะตัวแทนของรัฐบาล โดยประเด็นที่เข้าหารือกับรัฐบาลไทยก็เป็นเรื่องการดูแลแรงงาน

ชาวพม่าที่เข้ามาทำงานในไทยเป็นหลัก และยังคงไปพบปะแรงงานที่สมุทรสาครอีกครั้ง (M. T. Aung & Tun, 2016) การเดินทางเยือนชุมชนแรงงานต่างชาติชาวพม่าในไทยถึง 2 ครั้งของ อองซาน ซูจี ชี้ให้เห็นชัดเจนว่าแรงงานกลายเป็นกลุ่มสำคัญที่รัฐบาลต้องให้ความสำคัญ

นอกจากนี้ ประเด็นด้านแรงงานยังกลายเป็นหัวข้อทางนโยบายที่สำคัญ พรรคสันนิบาติแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) ยังได้ประกาศแนวนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งหนึ่งในนั้นคือการพัฒนาผลิตภาพแรงงานและพัฒนาการคุ้มครองสิทธิแรงงานให้ได้ตามมาตรฐานโลก (Kyaw & Hammond, 2016) สถานะของแรงงานยังได้รับการให้ความสำคัญมากขึ้น อาทิ การให้ความสำคัญกับวันแรงงาน โดยประธานาธิบดีได้มีสุนทรพจน์ในวันดังกล่าว โดยครั้งแรกในปี 2016 ปีแรกของรัฐบาล NLD โดยประธานาธิบดี Htin Kyaw ได้กล่าวถึงการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้เป็นธรรมมากขึ้น และกล่าวถึงความคืบหน้าในการปฏิรูปด้านการคุ้มครองสิทธิแรงงาน (Taw, 2016) และในปี 2017 ประธานาธิบดี Htin Kyaw ก็ได้มีสุนทรพจน์อีกครั้ง โดยเน้นย้ำถึงบทบาทสำคัญของแรงงานในการช่วยพัฒนาและผลักดันเศรษฐกิจของประเทศในช่วงของการปฏิรูป นอกจากนี้ยังแสดงความห่วงใยต่อความเป็นอยู่ของแรงงานที่เดินทางไปทำงานนอกประเทศและเสนอมาตรการช่วยเหลือ รวมถึงเน้นย้ำถึงปัญหาแรงงานเด็กและแสดงจุดยืนว่าต้องการกำจัดให้หมดไปจากประเทศ เป็นต้น (Global New Light of Myanmar, 2017)

บทบาทและความสำคัญที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญดังกล่าวส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างโอกาสทางการเมือง โดยในทางเศรษฐกิจนั้นแรงงานมีอำนาจต่อรองกับนายจ้างสูงขึ้นด้วยความที่อุปทานของตลาดงานมีความหลากหลาย ไม่เพียงแต่มาจากการลงทุนในอุตสาหกรรมต่าง ๆ เท่านั้น แต่ยังมาจากการเติบโตเศรษฐกิจโดยรวมทั้งในภาคผลิตและการบริการ ที่ทำให้การเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นไปอย่างเสรีมากขึ้น ในทางการเมืองแรงงานเปลี่ยนสถานะจากการเป็นแค่ปัจจัยการผลิตในระบบเศรษฐกิจ มาเป็นฐานคะแนนเสียงที่สำคัญในการเลือกตั้ง ทั้งแรงงานที่ทำงานในประเทศและนอกประเทศ แนวนโยบายและแนวปฏิบัติของรัฐจึงมีแนวโน้มเอื้อต่อกลุ่มแรงงานมากขึ้น ความต้องการของกลุ่มแรงงานกลายเป็นเป้าหมายในทางนโยบาย ทั้งนี้ เพื่อหวังผลในแง่ของคะแนนนิยมที่จะมีผลในการเลือกตั้งครั้งต่อไป โครงสร้างการเมืองในช่วงการเปลี่ยนผ่านนี้จึงเอื้อให้ขบวนการแรงงานสามารถระดมทรัพยากรเข้าสู่การขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

5.3 ข้อจำกัดและความล้มเหลวของการสร้างโครงสร้างเชิงสถาบัน (institutionalizing) และการกลับมาของมาตรการปราบปราม (repressing)

โครงสร้างโอกาสทางการเมืองใหม่ที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่ก่อตัวในช่วงของการขยายเสรีภาพทางการเมือง (political liberalization) นำไปสู่การเปิดเสรีให้กับ การขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานอย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตาม การขยายเสรีภาพดังกล่าวมาพร้อมกับ “ขอบเขตที่จำกัด” (discipline) ซึ่งเป็นลักษณะทางการเมืองของพม่าในช่วงเปลี่ยนผ่านตามที่ได้กล่าวแล้วในตอนต้น สำหรับขบวนการแรงงานแล้วขอบเขตที่จำกัดแสดงตัวในหลายลักษณะโดยเฉพาะความล้มเหลวในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิแรงงาน รวมถึงข้อจำกัดในการรับการสนับสนุนจากภายนอก

นอกจากนี้ การเปิดเสรียังกลับเป็นการกระตุ้นแรงต้านต่าง ๆ มากขึ้น อาทิ กฎระเบียบในการคุ้มครองแรงงานทำให้ต้นทุนการประกอบการของนายจ้างสูงขึ้นทำให้เกิดการเพิ่มของการจ้างงานแบบชั่วคราวหรือจ้างเหมาช่วง ยิ่งไปกว่านั้น แม้จะมีกฎหมายค่าแรงขั้นต่ำแต่อัตราค่าแรงที่ประกาศใช้ก็ต่ำกว่าค่าครองชีพและสภาพการทำงานยังคงย่ำแย่ ซึ่งกลายเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการลุกฮือของเหล่าแรงงาน เนื่องจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วทั้งการลงทุนจากต่างประเทศและการขยายตัวของเศรษฐกิจโดยรวมแต่ความยากลำบากในการทำงานและการใช้ชีวิตยังคงเดิมทำให้แรงงานรู้สึกว่าได้ประโยชน์จากการปฏิรูป (International Trade Union Confederation (ITUC), 2015, p. 15) สิ่งเหล่านี้กลายเป็นข้อจำกัดและความล้มเหลวของการสร้างกลไกเชิงสถาบันให้กับ การขับเคลื่อนของขบวนการแรงงาน ภายใต้ภาวะดังกล่าวแรงงานส่วนใหญ่จึงมักตกอยู่ในสภาวะ 2 ประการ คือถูกครอบงำและจำยอมต่อข้อจำกัดต่าง ๆ หรือไม่ก็เลือกการต่อสู้นอกช่องทางเชิงสถาบัน โดยข้อจำกัดแต่ละประการมีรายละเอียดดังนี้

5.3.1) การสร้างสถาบันที่ล้มเหลวของการจัดการความขัดแย้ง

แม้จะมีการประกาศกฎหมายจัดตั้งองค์กรแรงงานและกฎหมายข้อพิพาทแรงงาน แรงงานสามารถรวมกลุ่มและจัดตั้งองค์กรดำเนินกิจกรรมต่อรองและคุ้มครองสิทธิของตนตามกฎหมาย แต่ปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไข สิทธิแรงงานยังคงถูกละเมิด กฎหมายไม่สามารถบังคับใช้ได้เต็มที่ โดยปัญหาที่สำคัญที่สุดคือปัญหาการเลือกปฏิบัติ (discrimination) ของนายจ้าง โดยเฉพาะต่อคนงานที่กระตือรือร้นในการแสวงหาแนวทางในการปกป้องสิทธิของตน ในขณะเดียวกัน นายจ้างที่

ละเมิดกฎหมายมักไม่ถูกลงโทษหรือได้รับบทลงโทษที่น้อยเกินไปจนไม่สามารถเป็นแรงจูงใจในการปฏิบัติตามกฎหมายได้ ปัญหาการเลือกปฏิบัติในส่วนหนึ่งเกิดจากข้อกฎหมายเองที่ไม่ได้ระบุข้อกำหนดการปกป้องแรงงานที่ชัดเจน ปัญหาการเลือกปฏิบัติที่ระบุเพียงการห้ามนายจ้างไล่คนงานออกในกรณีที่เข้าร่วมกับสหภาพแรงงานหรือขับเคลื่อนกิจกรรมแรงงานเท่านั้น แต่โดยความเป็นจริงแล้วนายจ้างสามารถใช้วิธีอื่น ๆ ได้มากมาย อาทิ การบังคับให้ย้ายแผนก หรือการขึ้นบัญชีดำ เป็นต้น หรือในกรณีของกฎหมายค่าแรงขั้นต่ำก็มีช่องโหว่ตรงที่ว่า แม้นายจ้างจะเพิ่มค่าแรงให้ตามกฎหมาย แต่ก็ใช้วิธีลดสวัสดิการด้านอื่น ๆ ที่คนงานเคยได้ลง อาทิ การจัดการรับส่ง การจ่ายเงินโบนัส รวมถึงสร้างแรงกดดันที่มากขึ้นต่อผลงานโดยการตั้งเป้าที่สูงขึ้น รวมถึงการบังคับใช้กฎระเบียบที่เข้มงวดมากขึ้นอย่างจำนวนครั้งในการเข้าห้องน้ำ ระยะเวลาเข้าห้องน้ำและพักกลางวัน เป็นต้น (Progressive Voice, 2016, pp. 59-60) ในแง่นี้ กฎหมายหรือช่องทางเชิงสถาบันในการคุ้มครองสิทธิจึงกลายเป็นแรงกดดันที่ทำให้แรงงานถูกละเมิดสิทธิมากกว่าเดิม

มีวิธีการหลายอย่างที่นายจ้างใช้ในการทำลายความเข้มแข็งของสหภาพแรงงานและสามารถหลบเลี่ยงกฎหมาย จากการสัมภาษณ์ Thet Thet Aung นักกิจกรรมแรงงานได้ชี้ให้เห็นวิธีการต่าง ๆ ที่สำคัญโดยเฉพาะมาตรการการเลิกจ้างซึ่งมักจะเกิดกับแรงงานที่เป็นตัวแทนของสหภาพ ซึ่งทันทีที่แกนนำเหล่านี้ถูกเลิกจ้างสหภาพก็จะอ่อนแอและแทบจะหยุดเคลื่อนไหวทันที ด้วยวิธีการดังกล่าวทำให้กฎหมายที่ส่งเสริมให้แรงงานรวมตัวกันเพื่อต่อรองกับนายจ้างไร้ความหมาย อันที่จริงจริงแล้วนายจ้างไม่สามารถเลิกจ้างได้โดยเหตุผลของการจัดตั้งสหภาพ แต่ช่องโหว่ของกฎหมายอยู่ที่ตามสิทธิของนายจ้างแล้วมีสิทธิที่จะทำการเลิกจ้างได้ไม่ว่าในกรณีใดแต่นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยซึ่งที่ระบุไว้ในกฎหมายคือ 500,000 จัต ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนที่ต่ำมาก นายจ้างส่วนใหญ่จึงไม่ลังเลที่จะเลิกจ้างและยอมจ่ายค่าชดเชยดังกล่าวตามกฎหมาย ยิ่งไปกว่านั้นแรงงานที่ถูกเลิกจ้างจะเสียประวัติเนื่องจากการถูกเลิกจ้าง ทำให้แรงงานเหล่านี้ยากที่จะหางานใหม่ได้ กรณีการเลิกจ้างแกนนำเกิดขึ้นอยู่เสมอ การต่อสู้เพื่อเอาผิดกับนายจ้างและปกป้องสิทธิของแรงงานมักจบลงได้เพียงนายจ้างยอมจ่ายค่าชดเชย เห็นได้ว่าแม้ว่าสหภาพคนงานจะสามารถจัดตั้งได้ตามกฎหมายที่มีอยู่ แต่เมื่อเกิดการจัดตั้งขึ้นมาจริง ๆ ก็จะถูกทำลายอย่างง่ายดายโดยการเลิกจ้าง (Thet Thet Aung, สัมภาษณ์, 22 พฤษภาคม 2560)

ยิ่งไปกว่านั้น กลไกของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายยังเต็มไปด้วยข้อจำกัด หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบแรงงาน (Labour Inspection) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงแรงงานฯ มี

หน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการตรวจตราโรงงานต่าง ๆ ให้มีการดำเนินการตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติแล้วหน่วยงานดังกล่าวขาดประสิทธิภาพในการทำงานเนื่องจากขาดแคลนงบประมาณและขาดความรู้ในการทำงานและยังมีปัญหาการคอร์รัปชัน การสำรวจโรงงานที่เกิดขึ้นนั้นส่วนมากไม่ได้ครอบคลุมส่วนที่มีการทำงานของคนงานจริง ๆ และการเข้าสำรวจมักจะมีการแจ้งก่อนทำให้นายจ้างมีโอกาสปกปิดสภาพที่แท้จริงก่อนการสำรวจ (SOMO., ALR., & LRDP., 2017, p. 54) ข้อจำกัดของกฎหมายเองที่สำคัญอีกประการหนึ่งได้แก่โทษที่กฎหมายระบุสำหรับนายจ้างนั้นเบาเกินไป โดยมากเป็นโทษปรับที่มีเพดานค่าปรับค่อนข้างต่ำเพียงราว 100,000 จั๊ต โทษจำคุกจะถูกใช้หากไม่สารทเสียค่าปรับ ซึ่งแทบจะไม่มีกรณีที่นายจ้างต้องเผชิญโทษจำคุกเลย (Z. Z. Htwe & Barron, 2015)

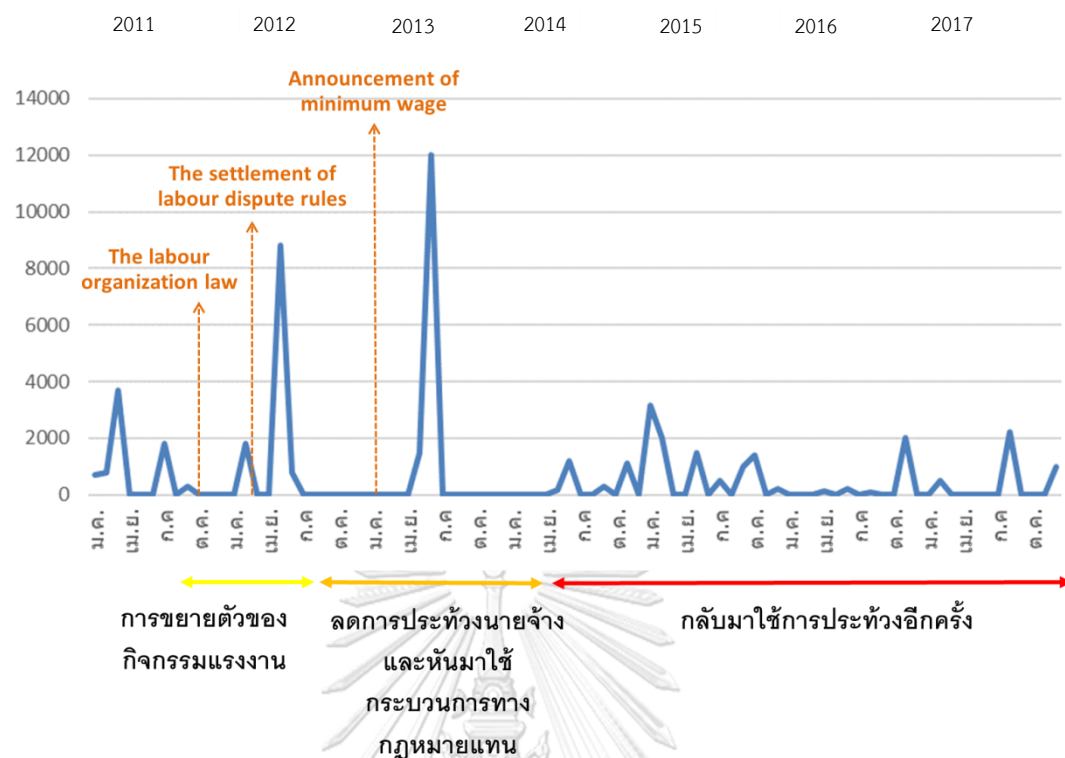
ดังนั้น กลไกตามกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิของแรงงานจึงไม่ได้รับความเชื่อถือจากเหล่าแรงงาน เพราะนอกจากจะไม่สามารถคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของแรงงานได้แล้ว ยังไม่สามารถเอาผิดหรือลงโทษนายจ้างที่ละเมิดสิทธิของคนงานได้อีก อาทิ ตัวอย่างข้อพิพาทของโรงงาน Asia Rose garment ในเดือนกันยายน 2015 ที่เกิดกรณีการเลิกจ้าง 196 คนงาน อย่างกะทันหันไม่มีการเตือนล่วงหน้า เนื่องจากมาการบังคับใช้กฎหมายค่าแรงขั้นต่ำและโรงงานต้องการลดภาระรายจ่าย กรณีการเลิกจ้างดำเนินไปตามกลไกกฎหมายจนถึงขั้นตอนการตัดสินของอนุญาโตฯ แห่งภาคอย่างกึ่ง โดยตัดสินให้โรงงานต้องจ้างแรงงานกลับมาเพียง 7 คนเท่านั้น ซึ่งผลการตัดสินดังกล่าวเป็นการทำลายความเชื่อมั่นของคนงานต่อกระบวนการทางกฎหมายอย่างร้ายแรง เพราะนอกจากจะไม่สามารถได้รับความเป็นธรรมแล้ว การดำเนินการตามขั้นตอนในทางกฎหมายที่มีมากมายนั้นยังเป็นเรื่องที่เสียแรงเปล่า (Z. Z. Htwe & Barron, 2015)

ความล้มเหลวของกฎหมายยังแสดงออกในรูปแบบของกฎเกณฑ์และขั้นตอนกฎระเบียบที่ยุ่งยาก เต็มไปด้วยขั้นตอนเอกสาร และไม่เป็นผลดีกับฝ่ายแรงงาน อาทิ การจัดตั้งสหภาพที่ต้องมีการจัดทำธรรมนูญ มีการเลือกตั้งภายใน และการจัดเตรียมเอกสารอีกมากมาย ซึ่งล้วนเป็นขั้นตอนที่แรงงานไม่คุ้นเคย หรือการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของสหภาพ อาทิ การนัดประท้วงหยุดงานที่ตามกฎหมายแล้วสหภาพต้องมีการแจ้งข้อมูลการนัดหยุดงานล่วงหน้า ทั้งวัน สถานที่ เวลา จำนวนผู้เข้าร่วม ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้เวลานานและเป็นไปไม่ได้ที่จะจัดเตรียมข้อมูลเหล่านี้ ซึ่งหากเกิดการหยุดงานที่ไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนจะถูกถือว่าเป็นการทำผิดกฎหมายและกิจกรรมนั้นจะไม่ได้รับ

การคุ้มครองทันที และผู้ที่เข้าไปช่วยเหลือและสนับสนุนในด้านอาหาร น้ำดื่ม ก็จะถือว่าผิดกฎหมายไปด้วย (Chen, 2014)

ด้วยข้อจำกัดต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้คนงานหันกลับมาเลือกที่จะต่อสู้นอกช่องทางของกฎหมาย ความขัดแย้งที่เกิดในโรงงานมักตามมาด้วยการนัดประท้วงหยุดงานก่อนที่จะได้เริ่มเจรจา การเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายมักตามมาภายหลังและไม่ได้รับความกระตือรือร้นหรือใส่ใจจากฝ่ายแรงงาน ดังนั้นในสายตาของรัฐ กิจกรรมในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นเรื่องผิดกฎหมายและคาดเดาไม่ได้และส่งผลโดยรวมต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะบรรยากาศในการลงทุน ดังนั้น จึงไม่แปลกที่รัฐจะเริ่มปรับเปลี่ยนนโยบายโดยหันมาใช้การปราบปรามเป็นเครื่องมือในการควบคุมคนงานอีกครั้งในภายหลัง

หากพิจารณาเกี่ยวกับการสร้างความเป็นสถาบันให้กับการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานแล้ว กฎหมายถือเป็นโครงสร้างเชิงสถาบันที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานมากที่สุด โดยมีบทบาทในการผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนใน 2 รูปแบบที่มีทิศทางตรงกันข้าม คือการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานตามแนวทางกฎหมาย เนื่องจากถูกมองว่าเป็นแนวทางที่มีต้นทุนต่ำที่สุดในการปกป้องสิทธิของแรงงาน และในทางตรงข้ามคือการขับเคลื่อนนอกแนวทางกฎหมายเนื่องจากความล้มเหลวในกระบวนการตามกฎหมายหลังจากมีการประกาศใช้กฎหมายแล้วระยะหนึ่ง เหตุการณ์การกระจุกตัวและกระจายตัวของการประท้วงสะท้อนให้เห็นบทบาทของกรอบกฎหมายในฐานะโครงสร้างโอกาสทางการเมืองได้อย่างชัดเจน โดยในช่วงปี 2012 – 2013 หลังจากรัฐมีการทยอยประกาศใช้กฎหมายคุ้มครองสิทธิแรงงานออกมา พบว่าการประท้วงพุ่งสูงขึ้นในช่วงเริ่มต้น หลังจากนั้นแทบจะไม่มี การประท้วงขนาดใหญ่ที่พุ่งเป้าต่อกรณีการละเมิดสิทธิของผู้ประกอบการเลย เนื่องจากเหล่าคนงานและนักกิจกรรมแรงงานเลือกที่จะใช้วิธีทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิของตนมากกว่าการประท้วง หากแต่ นับจากปี 2014 เป็นต้นมา การประท้วงของเหล่าคนงานเริ่มกลับมาอีกครั้ง เพราะกระบวนการตามกฎหมายไม่สามารถอำนวยความสะดวกความเป็นธรรมให้กับคนงานได้ คนงานหมดศรัทธาต่อกระบวนการกฎหมาย (Nandar Sitt Aung, สัมภาษณ์, 2 ตุลาคม 2560) จึงต้องหันกลับมาใช้วิธีเดิมคือการประท้วงในฐานะเครื่องมือในการต่อรอง



ภาพที่ 11 ผลกระทบของการประกาศใช้กฎหมายกับการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงาน
(ที่มา: จัดทำโดยผู้วิจัย)

การตรากฎหมายแรงงานฉบับใหม่อย่างน้อย 3 ฉบับในช่วงปี 2011 -2013 ดังกล่าวกลายเป็นโครงสร้างโอกาสทางการเมืองสำคัญซึ่งส่งผลในเชิงการแปรความคับข้องใจและการต่อสู้ของแรงงานให้กลายเป็นความสัมพันธ์เชิงสถาบัน (institutionalized conflicts) เนื่องจากมีผลโดยตรงต่อการรับรู้ของคนงานและคนทั่วไปเกี่ยวกับการเปิดพื้นที่ทางสังคมและการเมืองสำหรับการเรียกร้องสิทธิของคนงานและเป็นพื้นที่ของการแสดงออกความคับข้องใจต่าง ๆ หรือที่ Gillan และ Thein (2016) เรียกว่าเป็น “พื้นที่สัญลักษณ์” (symbolic space) นักกิจกรรมแรงงาน คนงาน และสหภาพแรงงานต่างเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นสัญลักษณ์สำคัญของยุคใหม่ของการขับเคลื่อนแรงงานที่มีสถานะถูกต้องตามกฎหมาย และกฎหมายยังช่วยทำลายข้อจำกัดต่าง ๆ ทั้งการรวมกลุ่มของแรงงานในลักษณะสหภาพและการนัดหยุดงานประท้วง กฎหมายแรงงานต่าง ๆ จึงถูกมองว่าเป็นการส่งสัญญาณจากภาครัฐที่เปิดทางให้เกิดการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงาน (Gillan & Thein, 2016) หลังจากที่มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรแรงงานในปี 2012 คนงานในโรงงานต่าง ๆ เริ่มรวมตัวกันและออกมามีกิจกรรมในลักษณะต่าง ๆ ทั้งในลักษณะการดำเนินงานเฉพาะภายในโรงงานของตนเองและร่วมมือ

ระหว่างโรงงาน และเริ่มปรับเปลี่ยนแนวทางในการคุ้มครองสิทธิในช่วงปี 2013 โดยใช้กระบวนการทางกฎหมายมากขึ้นซึ่งพบว่าการนัดประท้วงหยุดงานลดลง ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการละเมิดสิทธิแรงงานลดลงด้วย ผู้ประกอบการเรียนรู้ที่จะเคารพสิทธิแรงงานมากขึ้นอันเป็นผลจากความเสียหายจากความขัดแย้งช่วงก่อนหน้า

อย่างไรก็ดี กระบวนการตามกฎหมายซึ่งเริ่มกลายเป็นแนวทางหลักที่คนงานใช้ในการปกป้องสิทธิก็กลับไปสู่ปัญหาใหม่ บรรดาโรงงานต่าง ๆ เริ่มปลดพนักงานหลังการประกาศอัตราค่าแรงขั้นต่ำ โดยกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่ 3,600 จัต (ราว 2.80 ดอลลาร์สหรัฐ) วันที่ 18 สิงหาคม 2015 หลังจากนั้นเพียงไม่กี่วันในวันที่ 31 สิงหาคม มีรายงานว่านายจ้างเริ่มทำการปลดคนงาน ซึ่งทำให้อย่างน้อยมีแรงงานราว 300 คน ในเขตอุตสาหกรรม Hlaing Tharyar ของกรุงย่างกุ้งต้องตกงาน ในวันเดียวกันนั้นกระทรวงแรงงานการจัดหางานและสวัสดิการสังคมของรัฐบาลพม่าได้ประกาศว่า นายจ้างจะต้องลงนามในสัญญาจ้างงานร่วมกับคนงาน ซึ่งรวมถึงผู้ประกอบการขนาดเล็กที่มีคนงานน้อยกว่า 15 คน ด้วย (Altsean Burma, 2015c) ซึ่งกฎหมายและมาตรการดังกล่าวกลายเป็นต้นทุนสำคัญที่กดดันฝ่ายนายจ้าง

แรงกดดันจากต้นทุนค่าแรงที่เพิ่มขึ้นนี้ทำให้นายจ้างต้องหาวิธีในการลดต้นทุน อาทิ การขยายชั่วโมงการทำงาน การตัดสวัสดิการต่าง ๆ การปลดคนงานออก รวมถึงการทำให้สภาพแรงงานอ่อนแอ โดยเฉพาะการใช้มาตรการการให้ออกจากงานกับแกนนำสหภาพ แม้จะมีกฎที่ระบุว่านายจ้างไม่สามารถเลิกจ้างคนงานที่เข้าร่วมสหภาพแรงงาน แต่ในขณะเดียวกันก็มีกฎหมายที่เปิดให้นายจ้างเลิกจ้างคนงานได้โดยต้องจ่ายค่าชดเชย ดังนั้น แกนนำสหภาพแรงงานจึงมักถูกเลิกจ้างโดยนายจ้างเพียงต้องจ่ายค่าชดเชยเท่านั้น อีกทั้งแรงงานเหล่านี้ยังถูกกีดกันจากนายจ้างอื่นโดยไม่รับเข้าทำงานอีกด้วย และกลายเป็นบุคคลในบัญชีดำที่เหล่านายจ้างพยายามหลีกเลี่ยง (Thet Thet Aung, สัมภาษณ์, 22 พฤษภาคม 2560)

ปรากฏการณ์ดังกล่าวสร้างปฏิกริยาในสองแบบ ในทางหนึ่งนั้นนักกิจกรรมแรงงานหันมาให้ความสำคัญกับการแก้กฎหมาย อาทิ การหาหรือเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายแรงงานในการเพิ่มบทลงโทษให้กับนายจ้างที่ใช้การให้ออกจากงานเป็นเครื่องมือในการควบคุมสหภาพแรงงาน และสามารถผลักดันจนประสบความสำเร็จโดยกฎหมายได้เพิ่มบทลงโทษจากเดิมที่นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยกับคนงานที่ถูกให้ออกจากงานโดยไม่มีความผิดในวงเงิน 1,000,000 เพิ่มเป็น 500,000 MMK แต่

กระนั้นอัตราใหม่ก็ยังถือว่าต่ำและไม่สามารถส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจของนายจ้างได้ นักกิจกรรมแรงงานจึงต้องตั้งเป้าหมายต่อไปโดยการเพิ่มโทษจำคุกให้กับนายจ้างเพื่อให้กฎหมายสามารถนำไปสู่ผลการปฏิบัติตามเจตจำนง (Thet Thet Aung, สัมภาษณ์, 22 พฤษภาคม 2560) ในขณะเดียวกันกฎหมายก็กลายเป็นสิ่งที่สร้างความชอบธรรมให้การประท้วง โดยในปี 2015 มีกรณีการละเมิดสิทธิกว่า 750 กรณี รวบรวม 98 เป็นกรณีเกี่ยวกับการละเมิดกฎหมายแรงงานทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามการจ่ายค่าล่วงเวลาการให้ออกจากงานโดยไร้เหตุผล ซึ่งล้วนนำไปสู่การประท้วงของแรงงาน การละเมิดสิทธิในลักษณะดังกล่าวสะท้อนว่าพม่ายังมีปัญหาสิทธิแรงงานในหลักการพื้นฐานเรื่องการรวมกลุ่มอย่างเสรี (free to organize) ซึ่งเป็นเงื่อนไขพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิด้านอื่น ๆ (Nandar Sitt Aung, สัมภาษณ์, 2 ตุลาคม 2560) โดยเฉพาะปัญหาอันเนื่องมาจากกฎหมายที่อ่อนแอและการบังคับใช้กฎหมายที่ขาดประสิทธิภาพ

5.3.2) การกลับมาใช้มาตรการปราบปรามกับผลต่อขบวนการแรงงาน

ในช่วงการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองซึ่งมีประเด็นปัญหาเกิดขึ้นมากมายรัฐบาลจึงไม่สามารถให้ความสนใจกับความต้องการของแรงงานนัก ในปี 2011 ปีแรกของการเปลี่ยนแปลงปัญหาของแรงงานคือปัญหาที่สะสมมาในสมัยรัฐบาลเผด็จการซึ่งจากการรวบรวมข้อเท็จจริงมีกรณีปัญหาข้อขัดแย้งและการละเมิดสิทธิรวม 3,652 กรณี เกี่ยวข้องกับแรงงานกว่า 40,000 คน แต่ก็ไม่ได้รับการเอาใจใส่และแก้ไขจากรัฐบาล แต่ในปี 2011 และ 2012 เกิดวิกฤติในเขตอุตสาหกรรมโดยเฉพาะในเขตอุตสาหกรรม Hlaing Thar Yar เกิดการประท้วงผุดขึ้นจำนวนมาก ทำให้รัฐหันมาให้ความสำคัญกับแรงงานมากขึ้น มีการออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิหลายฉบับ อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวก็ยังไม่เพียงพอที่จะสามารถคุ้มครองสิทธิของแรงงานได้ การผลักดันให้เกิดการแก้กฎหมายจึงต้องดำเนินต่อไปในวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้รัฐหันมาให้ความสำคัญมากขึ้น โดยจากการประเมินของ Ye Naing Win พบว่าการที่ปัญหาของแรงงานไม่ได้รับการแก้ไขอย่างยั่งยืนจากรัฐเป็นเพราะรัฐบาลจัดลำดับความสำคัญให้กับการลงทุนจากต่างประเทศโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่ตามมาเท่าที่ควร ซึ่งรวมถึงสิทธิของแรงงานที่ต้องถูกละเมิด แม้ว่าจกล่าวได้ว่าปัจจุบันแรงงานได้รับการคุ้มครองสิทธิมากขึ้นแต่ก็ยังคงไม่เพียงพอต่อสิทธิขั้นพื้นฐานที่พึงได้รับ อีกทั้งโดยกระบวนการตามกฎหมายแล้วฝ่ายแรงงานสามารถมีตัวแทนเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการนโยบายและส่งผลกระทบต่อนโยบายของรัฐได้พอสมควร

แต่อิทธิพลของฝ่ายแรงงานยังคงไม่สามารถผลักดันให้เกิดการคุ้มครองอย่างเพียงพออันเนื่องมาจากการจัดลำดับความสำคัญนั่นเอง (Ye Naing Win, สัมภาษณ์, 4 ตุลาคม 2560)

การลงทุนจากต่างประเทศเป็นสิ่งที่รัฐให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก ดังนั้นความพยายามในการคุ้มครองสิทธิแรงงานจึงต้องถูกประนีประนอมด้วยผลประโยชน์ของนักลงทุน รัฐจึงละเลยแรงงานสนใจนายจ้างมากขึ้น กฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ประกาศใช้อย่างน้อย 3 ฉบับจึงไม่ถูกใช้อย่างเต็มที่เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างคนงานกับนายจ้าง จึงไม่แปลกที่มักจะพบว่าเจ้าหน้าที่รัฐที่อยู่ในกระบวนการเจรจา มักมีทัศนคติเข้าข้างนายจ้าง ในขณะที่เดียวกันมีวิธีมากมายที่นายจ้างใช้ในการควบคุมแรงงาน เช่น ใช้กลไกในการจ่ายค่าแรงในการควบคุมไม่ให้มีการขาดงานและทำงานมากกว่าชั่วโมงทำงานปกติ โดยมีนโยบายจ่ายค่าล่วงเวลาหรือเงินโบนัสสำหรับคนที่ไม่เคยขาดงานและทำงานล่วงเวลาเต็มอัตรา ซึ่งทำให้คนงานต้องทำงานอย่างหนัก แม้จะเจ็บป่วยก็ไม่กล้าที่จะขาดงาน เป็นต้น (Wunna Soe, สัมภาษณ์, 21 พฤษภาคม 2560)

นอกจากนี้ ในปัจจุบันยังพบว่าโรงงานจำนวนมากไม่ได้มีสหภาพแรงงานสหภาพเดียวตามที่กฎหมายกำหนด หากแต่มีหลายสหภาพที่จัดตั้งแข่งขันกันเนื่องจากกฎเกณฑ์ในการจัดตั้งอนุญาตให้ทำได้ ดังนั้น แรงงานจึงขาดความเป็นเอกภาพเพราะหนึ่งในสหภาพที่จัดตั้งขึ้นมักจะถูกชักใยจากฝ่ายนายจ้าง โดยฝ่ายนายจ้างมักมอบหมายให้คนงานกลุ่มที่ตนไว้วางใจจัดตั้งสหภาพขึ้น ซึ่งสหภาพที่ถูกจัดตั้งขึ้นนี้มักจะไม่มีการเคลื่อนไหวใด ๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ควรจะเป็น แต่กลับมีบทบาทในการขัดขวางการทำงานของสหภาพที่จัดตั้งโดยกลุ่มแรงงานเองผ่านข้อโต้แย้งต่าง ๆ เมื่อมีการประชุมหารือเพื่อจะจัดกิจกรรมใด ๆ และนายจ้างยังสามารถใช้วิธีการเลิกจ้างแกนนำของสหภาพฝ่ายแรงงานเพื่อทำให้อ่อนกำลังลงด้วย (Myo Min Min, สัมภาษณ์, 5 ตุลาคม 2560) เฉพาะในปี 2016 ก็มีแกนนำสหภาพแรงงานถูกให้ออกจากงานถึง 42 คน (Nandar Sitt Aung, สัมภาษณ์, 2 ตุลาคม 2560)

กรณีของ Sai Yu Maung แสดงให้เห็นถึงวิธีการของนายจ้างในการจำกัดสิทธิคนงานภายใต้โครงสร้างกฎหมายใหม่ได้อย่างชัดเจน โดย Sai Yu Maung เข้ามาทำงานในโรงงาน Myanmar May San (Good Morning Bakery) factory ตั้งแต่ปี 2010 การทำงานในโรงงานขณะนั้นคนงานถูกกดขี่และละเมิดสิทธิ แต่หลังจากที่กฎหมายแรงงานฉบับใหม่ถูกประกาศใช้ จึงได้รวมตัวกันเพื่อจัดตั้งสหภาพแรงงานที่โรงงานโดยได้รับความช่วยเหลือจาก ALR และเข้าร่วมการฝึกอบรมที่ดำเนินการโดย ILO หลังจากสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้แล้ว Sai Yu Maung ก็กลายเป็นผู้นำและตัวแทนของ

คนงาน โดยได้พยายามสร้างการมีส่วนร่วมให้กับคนงานคนอื่นซึ่งเป็นจุดอ่อนของสหภาพในขณะนั้น ในเวลานั้นไม่มีวันหยุดในโรงงาน คนงานต้องทำงานแม้ในวันพระ Thidinggyut (วันหยุดทางศาสนา) และวันแรงงาน Sai Yu Maung จึงได้เรียกร้องให้มีการหยุดงานตามกฎหมาย ทางโรงงานก็อนุญาตให้ Sai Yu Maung หยุดงานได้ ในขณะที่คนงานคนอื่นไม่กล้าเรียกร้องสิทธิของตน เนื่องจากโรงงานนี้ จ่ายค่าจ้างสูงกว่าโรงงานอื่นเล็กน้อยการเรียกร้องสิ่งต่าง ๆ คนงานกังวลว่าอาจจะทำให้ถูกเลิกจ้างได้ แต่สำหรับ Sai Yu Maung แล้วจะพยายามเรียกร้องสิทธิทุกอย่างที่ตนสมควรได้รับ

การจัดตั้งสหภาพที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดโดยราบรื่น หากแต่ถูกขัดขวางจากนายจ้างโดยวิธีต่าง ๆ อาทิ การย้ายงาน โดยโรงงานแห่งนี้ประกอบไปด้วยโรงงานย่อยหลายแห่ง Sai Yu Maung ทำงานอยู่ใน Zone 1 และเมื่องานจัดตั้งสหภาพในช่วงปี 2011-2012 โดยเมื่อจัดตั้งสหภาพขึ้น Sai Yu Maung ก็ไม่เคยได้รับการเลื่อนตำแหน่ง นอกจากนี้ ทัศนคติของคนงานโดยทั่วไปยังเกรงกลัวต่อการออกมาเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิของตนและยึดถือผลประโยชน์เฉพาะหน้าเป็นหลัก เช่นไม่ยอมขาดงาน เพื่อไปเข้าร่วมอบรมเนื่องจากไม่อยากเสียเงินพิเศษที่จะได้จากการไม่ขาดงาน แต่เมื่อคนงานคนอื่นเห็น Sai Yu Maung หยุดงานบ่อย ๆ ก็เริ่มทำตามและเรียกร้องสิทธิในการหยุดของตนบ้างจนเริ่มเกิดความขัดแย้งกับนายจ้าง และเริ่มใช้วิธีอื่น ๆ ในการกดดัน เช่น การห้ามคนงานคนอื่นคุยกับ Sai Yu Maung เป็นต้น แต่เขาก็หาวิธีสื่อสารกับคนอื่น ๆ โดยการแจกแผ่นพับที่ให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิของแรงงาน เมื่อคนงานอื่นเริ่มเรียนรู้กับสิทธิที่ Sai Yu Maung ได้รับกับเริ่มที่จะเรียกร้องสิทธิของตนบ้าง และในเวลานั้น Sai Yu Maung ก็กลายเป็นผู้นำคนงานไปโดยปริยาย และในขณะที่กำลังจะไปจดทะเบียนจัดตั้งสหภาพ Sai Yu Maung ก็ถูกย้ายงานไปทำงานใน Zone 4 คนงานที่เหลือจึงหมดความมั่นใจหมดกำลังใจที่จะดำเนินการต่อไป และไม่มีใครกล้าพอจะดำเนินการจัดตั้งสหภาพทั้ง ๆ ที่ทุกอย่างพร้อมแล้ว สหภาพแรงงานจึงไม่ได้เกิดขึ้นในโซน 1 อย่างไรก็ตาม Sai Yu Maung ได้เข้ามาผลักดันให้เกิดการจัดตั้งสหภาพแรงงานอีกครั้งใน Zone 4 จนประสบความสำเร็จ ความพยายามในการจัดตั้งสหภาพแรงงานและการเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ทำให้ Sai Yu Maung ถูกไล่ออกจากงานในปี 2014 (Sai Yu Maung, สัมภาษณ์, 6 ตุลาคม 2560) การดำเนินการของนายจ้างเช่นนี้เป็นลักษณะที่พบได้โดยทั่วไปตั้งแต่ปี 2013 ถึงปัจจุบัน

ปัจจุบันแม้จะมีสหภาพแรงงานเพิ่มขึ้นจากปี 2012 อย่างมาก แต่สหภาพที่มีการขับเคลื่อนอย่างแท้จริงแล้วมีจำนวนไม่มากนัก สหภาพไม่น้อยต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ประกอบการ

โดยเจ้าหน้าที่รัฐให้การสนับสนุนโดยอ้อม Thet Thet Aung พบว่าการจัดตั้งสหภาพแรงงานในปัจจุบันจำเป็นต้องได้รับการอนุมัติจากผู้ประกอบการก่อน ทั้ง ๆ ที่กฎหมายจัดตั้งสมาคมแรงงานที่เพิ่งประกาศใช้ในปี 2011 ไม่ได้มีข้อกำหนดดังกล่าว แต่เกิดขึ้นจากการกำหนดขึ้นมาเองของเจ้าหน้าที่รัฐในระดับท้องถิ่นที่หน้าที่ในการจดทะเบียนจัดตั้งองค์กรแรงงาน ซึ่งเป็นการทำตามข้อปฏิบัติซึ่งสั่งการจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงในรัฐบาล โดยระเบียบดังกล่าวเป็นการสั่งการผ่านทางโทรศัพท์เท่านั้น ไม่ได้มีจดหมายคำสั่งอย่างเป็นทางการ (Thet Thet Aung, สัมภาษณ์, 22 พฤษภาคม 2560)

Myo Min Min ตั้งข้อสังเกตว่าการหาหรือสามฝ่ายเมื่อเกิดข้อพิพาทแท้จริงแล้วเป็นแค่การหาหรือแค่ 2 ฝ่ายระหว่างนายจ้างกับรัฐเท่านั้น โดยกรณีประสบการณ์ของ Myo Min Min ซึ่งเคยเป็นแกนนำสหภาพแรงงานในอดีตอธิบายลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ นายจ้าง และคนงาน เมื่อเกิดกรณีพิพาทว่ารัฐมักบอกให้ฝ่ายแรงงานรออนอกวงเจรจาโดยมีตำรวจควบคุม หลังจากรัฐเจรจากับนายจ้างแล้วก็จะเดินมาบอกเราว่า นายจ้างทำตามข้อเรียกร้องของฝ่ายแรงงานไม่ได้ และยังคงปกป้องฝ่ายนายจ้างด้วยคำกล่าวอย่าง “ฝั่งนายจ้างบอกว่าเค้าไม่สามารถจ่ายค่าแรงตามที่คุณเรียกร้องได้แล้วจะให้เราทำยังไง ค่าแรงที่คุณเรียกร้องมันมากเกินไป” อีกทั้งยังบอกว่าการออกมาประท้วงแบบนี้ทำให้กระทบต่อการลงทุนจากต่างชาติและต้องรับผิดชอบกับความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้ฝ่ายแรงงานจนรัฐเสนอให้มีการเจรจาอีกครั้งในอีกสถานที่ และระหว่างการเดินทางไปนั้น Myo Min Min ก็ถูกจับกุมในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2015 และยังคงมองว่าแม้ปัจจุบันจะเปลี่ยนเป็นรัฐบาลที่มาจากประชาชนแล้วสถานการณ์ก็ยังไม่ดีขึ้น รัฐยังคงดำเนินการที่เอื้อประโยชน์ต่อนายจ้าง อย่างเช่นข้อกำหนดล่าสุดของรัฐที่ประกาศเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2017 ที่จะห้ามไม่ให้เหล่านักกิจกรรมแรงงานเข้าร่วมกระบวนการเจรจาอีกต่อไป (Myo Min Min, สัมภาษณ์, 5 ตุลาคม 2560)

นอกจากนี้ ในช่วงปี 2015 แรงงานเริ่มกลับมาใช้การนัดประท้วงหยุดงานอีกครั้ง เนื่องจากกระบวนการตามกฎหมายอ่อนแอและไร้ประสิทธิภาพในการบังคับใช้ แรงงานหมดศรัทธากับการพึ่งพากฎหมาย อีกทั้งยังพบว่าเป็นช่วงที่มีการละเมิดสิทธิแรงงานเพิ่มสูงขึ้นอันเนื่องมาจากภาวะเงินเฟ้อในประเทศที่ทำให้นายจ้างต้องลดต้นทุนผ่านการตัดสวัสดิการ ไม่จ่ายค่าจ้างตามกฎหมาย หรือแม้กระทั่งเลิกกิจการโดยไม่จ่ายค่าชดเชย การประท้วงของแรงงานในครั้งนี้นักกลับมาไปสู่การปราบปรามของรัฐ โดยพบว่ามีการใช้กำลังตำรวจเข้าจับกุมคนงานที่ทำการประท้วงอย่างน้อย 3 ครั้ง

- ครั้งแรก วันที่ 20 กุมภาพันธ์ ตำรวจจับกุมตัวคนงานราว 30 คนและทำร้ายอีกหลายคนจนได้รับบาดเจ็บในขณะที่พยายามสลายการประท้วงในเขตอุตสาหกรรม Hlaing Thar Yar
- ครั้งที่ 2 วันที่ 4 มีนาคม คนงานเริ่มการเดินขบวนประท้วงจากโรงงานในเขตอุตสาหกรรม Hlaing Thar Yar ไปยังศาลาว่าการกรุงย่างกุ้ง ระหว่างทางมีตำรวจและอันธพาลรับจ้างราว 300 คน ในเมือง Insein ใจโจมตีทำร้ายทำให้มีคนงานได้รับบาดเจ็บหลายคน และตำรวจได้ควบคุมตัวคนงานไว้อย่างน้อย 20 คน
- ครั้งที่ 3 วันที่ 19 พฤษภาคม คนงานจาก Myanmar Veneer & Plywood Private ในเมืองสะกายที่ร่วมเดินขบวนประท้วงไปยังกรุงเนย์ปีดอร์ก็ถูกจับกุม 51 คน ในภายหลังถูกตัดสินให้จำคุก 2 ปี ในข้อหาสร้างความวุ่นวายในที่สาธารณะ ในจำนวนผู้ถูกจับกุมมีนักกิจกรรมทางการเมืองจำนวน 5 คน

Thu Zaw Kyi Win และ Naing Zaw Kyi Win นักกิจกรรมแรงงานที่ถูกจับกุมในวันที่ 4 มีนาคม อธิบายการปราบปรามของรัฐว่ามักจะใช้เจ้าหน้าที่นอกเครื่องแบบหรือจ้างเหล่าอันธพาลเป็นแนวหน้าในการล้อมจับแรงงาน เพื่อรักษาภาพลักษณ์ของเจ้าหน้าที่ และการกระทำดังกล่าวยังเป็นการสร้างความหวาดกลัวให้กับคนงานที่ร่วมประท้วง เพราะไม่สามารถแยกได้ว่าใครเป็นคนของรัฐ และจะเข้าทำร้ายหรือจับกุมเมื่อไหร่ การปราบปรามที่เกิดขึ้นนี้ส่งผลอย่างชัดเจนต่อการขับเคลื่อนของกลุ่มแรงงานในระยะต่อมา โดยจะพบว่า การประท้วงของกลุ่มแรงงานลดลงหลังจากนั้น จะเหลือเพียงการรวมตัวเดินขบวนเพื่อกดดันกระบวนการกำหนดอัตราค่าแรงขั้นต่ำเท่านั้น ซึ่งก็เห็นได้ว่ามี คนงานเข้าร่วมลดลงจากครั้งก่อนหน้าอย่างมาก ดังแสดงในภาพที่ 12



ภาพที่ 12 บทบาทของผู้ประกอบการและรัฐที่ส่งผลต่อการประท้วงของแรงงาน
(ที่มา: จัดทำโดยผู้วิจัย)

กฎหมายที่ไม่สามารถบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพทำให้กระบวนการสร้างสถาบันในการจัดการความขัดแย้งและการคุ้มครองแรงงานตามที่รัฐบาลพม่า รวมถึงรัฐบาลต่างชาติ องค์กรระหว่างประเทศ และนักลงทุนต่างคาดหวังนั้นล้มเหลว การระงับข้อพิพาทอย่างสันติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง คนงานกลับมาเลือกขับเค้นนอกเส้นทางการเมืองแบบปกติอีกครั้ง และรัฐก็เริ่มกลับมาใช้มาตรการปราบปรามโดยอ้างความชอบธรรมจากกฎหมายที่ได้ประกาศใช้ในแง่นี้สถานการณ์ของขบวนการแรงงานจึงถดถอยลง โครงสร้างโอกาสทางการเมืองเริ่มปิด โดยเฉพาะกับกลุ่มเครือข่ายแรงงานขนาดเล็กที่ไม่สามารถยกระดับตนเองสู่มาตรฐานทางกฎหมายได้ ในแง่นี้โครงสร้างใหม่จึงเปิดโอกาสเฉพาะแรงงานบางกลุ่มโดยเฉพาะกลุ่มที่มีการจัดตั้งอย่างมีอาชีพและดำเนินการบนกรอบกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันก็กีดกันกลุ่มขนาดเล็กซึ่งไม่มีศักยภาพพอในการเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายได้

5.3.3) เครือข่ายการระดมทรัพยากรที่จำกัด

การขับเค้นขบวนการแรงงานนั้นช่องทางในการนำเข้าทรัพยากรที่สำคัญที่สุดก็คือช่องทางผ่านหน่วยพื้นฐานของการขับเค้น หรือก็คือองค์กรแรงงานและสหภาพแรงงานต่าง ๆ นั้นเอง ใน

บรรดาทรัพยากรที่จำเป็น อาทิ เงินทุนดำเนินการ ความรู้เชิงเทคนิค บุคลากรที่มีความสามารถ และ มวลชนแรงงานนั้น เงินทุนในการดำเนินงานดูจะเป็นสิ่งที่ขาดแคลนมากที่สุด ในขณะที่ความรู้เกี่ยวกับการขับเคลื่อนทั้งความรู้เกี่ยวกับสิทธิแรงงาน ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงความรู้ในการจัดตั้ง สหภาพ เป็นสิ่งที่ถูกสั่งสมและส่งต่อกันอย่างเพียงพอภายในขบวนการ บุคลากรสามารถสร้างได้ไม่ ยากจากการที่มีนักกิจกรรมที่มีความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง รวมถึงมวลชนแรงงานที่ เข้าร่วมซึ่งจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับการจัดการและการวางแผนของหน่วยพื้นฐาน หากแต่ทรัพยากร เหล่านี้ล้วนขึ้นอยู่กับความสามารถในการระดมเงินทุน ดังที่ Myo Min Min ชี้ให้เห็นว่า เงินทุนเป็น ปัจจัยสำคัญในการกำหนดลักษณะกิจกรรมและขอบข่ายการทำงาน ด้วยความจำกัดของเงินสนับสนุน ทำให้ขอบข่ายงานในปัจจุบันขององค์กรเป็นไปอย่างจำกัด การขยายงานจำเป็นต้องมีบุคลากร ประจำเพิ่มซึ่งหมายถึงรายจ่ายประจำก้อนใหญ่ การวางแผนงานในระยะยาวจึงทำได้ยาก งานส่วนใหญ่จึงเป็นเพียงการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า (Myo Min Min, สัมภาษณ์, 5 ตุลาคม 2560) Ye Naing Win ยังชี้ให้เห็นเพิ่มเติมว่า การสนับสนุนจากภายนอกอาจกลายเป็นปัจจัยที่ทำให้ ขบวนการแรงงานอ่อนแอลงด้วย เพราะนำไปสู่การขาดความเป็นเอกภาพในภาพรวมของขบวนการ แรงงาน เนื่องจากการดำเนินงานของหน่วยพื้นฐานจำเป็นต้องมีทิศทางที่ถูกกำหนดผ่านแหล่งทุนที่องค์กร พึ่งพิงอยู่ หรือกล่าวได้ว่าเป็นการกำหนดเป้าหมายไปตามแนวโน้มความต้องการของแหล่งทุน อย่างเช่นประเด็นเรื่องบทบาททางเพศ การส่งเสริมบทบาทของผู้หญิง หรือแม้กระทั่งประเด็นเรื่อง สันติภาพในประเทศ เป็นต้น ซึ่งทำให้องค์กรที่ทำงานด้านการคุ้มครองแรงงานขาดการกำหนด เป้าหมายและการจัดลำดับความสำคัญร่วมกันอย่างมีเอกภาพ ในขณะที่ความจำกัดด้านเงินทุน ยังทำให้นักกิจกรรมแรงงานจำต้องผันตัวไปขับเคลื่อนในประเด็นอื่นซึ่งมีทุนรองรับ (Ye Naing Win, สัมภาษณ์, 4 ตุลาคม 2560) กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ขบวนการแรงงานสูญเสียทรัพยากรด้วย เช่นกัน

แหล่งเงินทุนที่เหล่าองค์กรต่าง ๆ ให้ความสำคัญคือ ILO เพราะนอกจากจะสนับสนุนประเด็น ด้านการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโดยตรงแล้ว ILO ยังถือเป็นแนวร่วมที่มีบทบาทหรือพื้นที่ใน กระบวนการนโยบายของรัฐอีกด้วย อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินการของ ILO ในพม่าในช่วงรัฐบาลเผด็จ การทหารกลายเป็นศูนย์รวมของการขับเคลื่อนขบวนการแรงงานในพม่า และหากพิจารณาย้อนกลับ ไปในอดีตจะพบว่า ILO มีบทบาทโดดเด่นในการสนับสนุนและคุ้มครองแรงงานในพม่า โดยพม่าเข้า

เป็นสมาชิก ILO ตั้งแต่ปี 1948 ทันทีหลังจากได้รับเอกราช โดยประเด็นที่ ILO ให้ความสำคัญในพม่า มาตลอดคือเรื่องการบังคับใช้แรงงาน ในปี 1997 มีการจัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อสอบสวนข้อกล่าวหาเรื่องการบังคับใช้แรงงานที่กระทำโดยรัฐ ในปี 1998 รายงานพบว่า “มีการใช้แรงงานบังคับอย่างแพร่หลายและเป็นระบบ” และได้จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อให้พม่ากลับมาอยู่ในบรรทัดฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ ข้อเสนอแนะเหล่านี้ถูกเพิกเฉยจากรัฐบาลในขณะนั้น จนในการประชุมแรงงานระหว่างประเทศปี 1999 ประเทศสมาชิก ILO จึงลงมติตัดสินให้ช่วยเหลือและความร่วมมือต่าง ๆ จนกว่าจะมีการปฏิบัติตามคำแนะนำที่ได้รับ

หลังจากการเจรจากับรัฐบาลพม่ามีการจัดตั้งคณะผู้แทนและผู้ประสานงานถาวรในประเทศ ในปี 2002 และในปี 2003 ILO และรัฐบาลพม่าได้ประกาศแผนการร่วมกันเพื่อจัดการบังคับใช้แรงงาน อย่างไรก็ตาม ความคืบหน้าของการดำเนินงานมีจำกัด เพราะนอกจากรัฐบาลพม่าจะไม่ให้ความร่วมมือแล้ว ยังมีการคุกคามต่อเจ้าหน้าที่ประสานงานของ ILO และยังมีการจับกุมบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย องค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงเรียกร้องให้รัฐสมาชิกพิจารณาความช่วยเหลือพม่าอีกครั้ง นำไปสู่มาตรการกดดันทางเศรษฐกิจหลายประการ

การกดดันของ ILO และชาติสมาชิกทำให้พม่าหันมาให้ความร่วมมือมากขึ้น มีการจัดตั้งกลไกการร้องเรียนและคุ้มครองผู้ร้องเรียน นำไปสู่การฟ้องร้องเกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงานมากขึ้น ในปี 2011 มีผู้ถูกดำเนินคดี 166 คนและในจำนวนนี้มี 5 ถูกตัดสินลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา 11 ในปี 2012 มีการลงนามข้อตกลงเพื่อจัดการบังคับใช้แรงงานให้หมดไปภายในปี 2015 อีกทั้งยังเป็นครั้งแรกที่ ILO จะเข้าถึงพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์ จนในที่สุดในการประชุมนานาชาติขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในปี 2012 มาตรการคว่ำบาตรและกดดันพม่าในรูปแบบต่าง ๆ ของ ILO ก็ได้ถูกยกเลิกไป (Burma Campaign UK, 2013, p. 5)

นับแต่นั้นมา ILO ก็กลายเป็นส่วนสำคัญในกระบวนการนโยบายด้านแรงงานพม่า ปัจจุบันมีส่วนสำคัญในการผลักดันกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับต่าง ๆ สำนักงาน ILO ในพม่ากลายเป็นสำนักงานที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งในโลก ประเด็นการผลักดันในปัจจุบันขยายของเขตสู่การคุ้มครองสิทธิแรงงาน และการคุ้มครองทางสังคมผ่านระบบข้อมูลตลาดแรงงานที่เข้มแข็ง ระบบการพัฒนาทักษะตลอดจนการพัฒนาผู้ประกอบการ และเสริมสร้างขีดความสามารถของตัวแทนนายจ้างและองค์กรแรงงานเพื่อส่งผลกระทบต่อนโยบายเศรษฐกิจสังคมและธรรมาภิบาล (SOMO et al., 2017, p. 114)

อย่างไรก็ดี บทบาทของ ILO ในระยะหลังถูกตั้งข้อสงสัยจากนักกิจกรรมแรงงานจากปฏิกิริยาต่อการละเมิดสิทธิในหลายกรณี อาทิ การละเมิดสิทธิแรงงานและไม่ได้รับความเป็นธรรมจากรัฐที่มักจะถูกส่งต่อไปยัง ILO ซึ่งแม้จะได้รับการรับฟังหากแต่ไม่มีการดำเนินการใด ๆ โดยมักอ้างว่า ILO ไม่ได้รับอนุญาตและที่จะตั้งคำถามกับรัฐบาล แม้ว่าจะเป็นองค์กรระหว่างประเทศแต่ก็ไม่สามารถบังคับให้รัฐบาลดำเนินการใด ๆ นอกจากนั้นแม้นโยบายของ ILO ต้องการที่จะเสริมสร้างสภาพแรงงานให้มีความเข้มแข็ง โดยเฉพาะการสนับสนุนทางเทคนิคผ่านการฝึกอบรมในหลักสูตรต่าง ๆ หากแต่การเปิดโอกาสให้แรงงานเข้าร่วมกลับเต็มไปด้วยข้อจำกัด โดยเฉพาะข้อกำหนดในการสนับสนุนเฉพาะการรวมตัวขององค์กรแรงงานที่มีสถานะอย่างเป็นทางการ ทำให้สภาพที่อยู่ในระยะเริ่มก่อตั้งซึ่งต้องการความรู้ในการผลักดันสภาพในโรงงานกลับไม่สามารถเข้าร่วมได้ การจัดตั้งสภาพที่ประสบความสำเร็จขึ้นมาได้จึงเป็นผลมาจากความสามารถของแกนนำแรงงานโดยแท้ และเมื่อแกนนำสภาพเหล่านี้ถูกไล่ออกจากงาน สภาพแรงงานดังกล่าวจึงไม่มีประสิทธิภาพอีกต่อไป และต้องสลายตัวลงในที่สุด (Thet Thet Aung, สัมภาษณ์, 22 พฤษภาคม 2560)

ILO ยังถูกมองว่ามีเป้าหมายที่แตกต่างจากองค์กรแรงงานท้องถิ่น พิจารณาจากการดำเนินงานในโครงการต่าง ๆ โดยเฉพาะการใช้งบประมาณที่ไม่มีประสิทธิภาพโดยส่วนใหญ่หมดไปกับการประชุมและการจัดอบรม ซึ่งการเสวนาในวาระต่าง ๆ ก็ไม่ได้มีการเปิดรับความเห็นอย่างรอบด้าน แต่กลับกีดกันองค์กรแรงงานท้องถิ่นที่ทำงานในพื้นที่และรู้ปัญหาจริงเพียงเพราะองค์กรเหล่านี้ไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมาย ในด้านการจัดหลักสูตรการอบรมก็ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ผ่านหลักสูตรได้นำความรู้ไปใช้ในการพัฒนาสภาพแรงงานให้เข้มแข็ง เนื่องจากระยะเวลาที่สั้นเกินไปเพียง 2 วัน อีกทั้งเนื้อหายังเป็นสิ่งไกลตัว อาทิ กฎหมายแรงงานสากล เป็นต้น ซึ่งยากที่จะนำไปสู่ประโยชน์ในเชิงปฏิบัติแต่กลับทำให้ผู้เข้าร่วมอบรมเกิดความสับสนและเข้าใจไปว่าการอบรมก็เพื่อการได้รับใบประกาศการเป็นผู้นำสภาพแรงงาน (Tun Tun Naing, สัมภาษณ์, 21 พฤษภาคม 2560)

นอกจากการสนับสนุนโดย ILO แล้วยังมีการสนับสนุนในรูปแบบการจัดการฝึกอบรมให้กับผู้นำรุ่นใหม่ รวมถึงการเป็นตัวกลางในการช่วยประสานหาแหล่งทุนจากต่างประเทศ อาทิ FLAG Network (Farmers and Labours Activists Group) ซึ่งเป็นกลุ่มนักกิจกรรมทางการเมืองอดีตแกนนำนักศึกษาในปี 1988 ซึ่งหลบหนีมาที่จังหวัดตากและดำเนินกิจกรรมต่อต้านรัฐบาลทหารมาโดย

ตลอด นำโดย Dr. Naing Aung โดยก่อตั้งเมื่อปี 2017 เป็นลักษณะเครือข่ายองค์กรต่าง ๆ ราว 10 องค์กร โดยเป็นการจัดตั้งองค์กรเพื่ออบรมการดำเนินงานด้านกิจกรรมแรงงาน รวมถึงรวบรวมข้อมูล แรงงานจากองค์กรต่าง ๆ และFLAG จะเป็นผู้ดำเนินการแสวงหาแหล่งทุนที่ต้องการสนับสนุน กิจกรรมต่าง ๆ (Sai Yu Maung, สัมภาษณ์, 6 ตุลาคม 2560) นอกจากนี้แต่ละองค์กรยังมีผู้สนับสนุน เฉพาะจากต่างประเทศทั้งที่เปิดเผยและไม่เปิดเผยทั้งจากญี่ปุ่น นอร์เวย์ (Tun Tun Naing, สัมภาษณ์, 21 พฤษภาคม 2560) รวมถึงบางองค์กรอย่าง AMTUN ใช้การเก็บค่าสมาชิกในการหารายได้ (Wunna Soe, สัมภาษณ์, 21 พฤษภาคม 2560)

5.4 การลดความเป็นการเมือง (depoliticizing) ของขบวนการแรงงาน

5.4.1) อัตราค่าแรงขั้นต่ำกับการจัดการแรงงาน

การจัดการแรงงานกลายเป็นจุดหัวเลี้ยวหัวต่อสำคัญของการปฏิรูปเศรษฐกิจ เพราะในปัจจุบันต้นทุนด้านแรงงานกลายเป็นปัจจัยชี้ขาดสำหรับการตัดสินใจลงทุนจากต่างชาติในพม่า รวมถึงเป็นปัจจัยชี้ขาดในการย้ายฐานการผลิตออกนอกประเทศเช่นกัน การจัดการแรงงานในด้านหนึ่งจึงเป็นไปเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ โดยจัดการให้มีค่าแรงอยู่ในระดับต่ำและมีผลิตภาพ แรงงานอยู่ในระดับสูง ซึ่งหมายถึงค่าครองชีพและสวัสดิการแรงงานที่ต้องลดต่ำลงโดยปริยาย แต่ก็ต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานแรงงานที่รัฐได้สร้างขึ้นใหม่และไม่ต่ำจนสร้างความไม่พอใจให้กับเหล่าแรงงานจนกลายเป็นการสั่นคลอนเสถียรภาพทางการเมืองซึ่งจะทำลายบรรยากาศการลงทุนของประเทศ

การที่ค่าแรงกลายเป็นปัจจัยชี้ขาดที่ส่งผลต่อการลงทุนจากต่างชาติก็เนื่องจากต้นทุนการประกอบการด้านอื่นในพม่ายังอยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค แน่นอนว่าการยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรจากประเทศตะวันตกส่งผลบวกอย่างมากต่อระดับความน่าลงทุนของประเทศและเป็นปัจจัยสำคัญในการดึงดูดการลงทุน หากแต่พม่ายังต้องเผชิญกับข้อจำกัดด้านการลงทุนในอีกหลายด้าน โดยเฉพาะเรื่องของความไม่พร้อมด้านสาธารณูปโภค ทั้งไฟฟ้าที่มีเฉพาะในเมืองใหญ่และไม่สามารถจ่ายไฟได้ตลอด 24 ชั่วโมง และมีต้นทุนการจัดหาสูงเป็นอันดับแรกของภูมิภาค รวมถึงระบบถนนที่ยังไม่ครอบคลุมเมืองสำคัญทั่วประเทศและการเชื่อมต่อกับระบบขนส่งอื่น ๆ ทั้งระบบรางและการขนส่งทางน้ำยังขาดการพัฒนา ซึ่งแม้รัฐบาลจะพยายามแก้ปัญหาโดย

ตลอดแต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการ โดยเฉพาะไฟฟ้าที่มีความต้องการเพิ่มสูงขึ้นต่อเนื่อง (C. M. Htwe, 2019) อีกทั้งปัญหาคอร์รัปชันโดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นที่ผู้ประกอบการต้องติดสินบนเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ เจ้าหน้าที่เทศบาล ฝ่ายแรงงาน ฝ่ายขนส่ง ท่าเรือ การไฟฟ้า รวมถึงหน่วยงานพื้นฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนซึ่งกลายเป็นต้นทุนแฝงที่สำคัญสำหรับธุรกิจ

ต้นทุนและความเสี่ยงของภาคธุรกิจในปัจจุบันยังเป็นผลมาจากสภาพเศรษฐกิจมหภาคของพม่าที่มีความผันผวน โดยมีส่วนสำคัญที่ทำให้ต้นทุนการประกอบการเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดทั้งค่าเช่าซึ่งเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องนับแต่เริ่มการปฏิรูปในปี 2011 และเป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ ความผันผวนของค่าเงินจัตอันเนื่องมาจากการจัดการด้านการเงินการคลังที่ยังอ่อนแอของประเทศ อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจโลกยังกลายเป็นอีกปัจจัยหนึ่งซึ่งกดดันต่อการประกอบการ ทั้งแรงกดดันจากผู้ซื้อที่มีความต้องการที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็วและราคาที่ถูกลง ในขณะที่เดียวกันราคาต้นทุนด้านวัตถุดิบก็เพิ่มสูงขึ้น (Progressive Voice, 2016, p. 70) ทำให้ผู้ประกอบการต้องปรับตัวอย่างหนักโดยเฉพาะการลดต้นทุนของการผลิตลงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขัน

แม้รัฐบาลจะพยายามจูงใจนักลงทุนด้วยวิธีการต่าง ๆ อาทิ การประกาศใช้กฎหมายการลงทุนจากต่างประเทศฉบับใหม่ (Foreign investment law) ในเดือนพฤศจิกายน 2012 หลังจากฉบับเดิมที่ประกาศใช้ตั้งแต่ปี 1988 ซึ่งได้ขยายสิทธิประโยชน์ที่นักลงทุนจะได้รับให้มากขึ้น อาทิ การที่ชาวต่างชาติสามารถเป็นเจ้าของธุรกิจเองได้โดยไม่ต้องมีชาวพม่าร่วมลงทุน การขยายระยะเวลาในการเช่าที่ดินเป็น 50 ปี หรือการลดภาษี รวมถึงการลดภาษีส่งออกและปรับปรุงกฎระเบียบด้านการค้าโดยเฉพาะมีการยกเลิกรายการสินค้าห้ามนำเข้า และมีการออกกฎหมายการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษในปี 2011 ซึ่งการปรับปรุงในแง่กฎระเบียบเหล่านี้จะมีส่วนสำคัญที่ทำให้กลไกเศรษฐกิจของพม่าที่เคยตั้งอยู่บนพื้นฐานสายสัมพันธ์ส่วนบุคคลมากกว่าพื้นฐานของกฎหมายสามารถพัฒนาสู่ความเป็นสากลมากขึ้น หากแต่ก็ยังไม่เพียงพอเนื่องจากไม่ได้นำไปสู่การลดต้นทุนการผลิตได้จริง

ดังนั้น สิ่งที่จะเป็นแรงจูงใจให้กับนักลงทุนได้ในปัจจุบันจึงคือค่าแรง ประเทศพม่าถือได้ว่าเป็นประเทศหนึ่งที่มีค่าแรงต่ำมากที่สุดของโลก ในปี 2013 มีรายงานว่า คณะกรรมการติดตามสิทธิ

ลูกจ้างและนายจ้างของรัฐสภาแห่งชาติ ได้สิ้นสุดภารกิจในการหาซื้อเท็จจริงจากโรงงานต่าง ๆ ของเมือง Hlaing Tharyar, Insein, South Dagon และเมือง Dagon Seikkan ของกรุงย่างกุ้ง และพบว่าคนงานส่วนใหญ่ได้รับเงินเดือนขั้นพื้นฐานเพียงเดือนละ 30,000 จัต (ราว 31 ดอลลาร์สหรัฐ) เท่านั้น (Altsean Burma, 2013b) แม้กระทั่งค่าแรงขั้นต่ำที่เพิ่งประกาศอันเป็นผลจากกฎหมายในปี 2013 ก็เพียง 3,600 จัต หรือราว 3.2 เหรียญสหรัฐต่อวันเท่านั้น หลังจากการเปิดประเทศและตะวันตกยกเลิกมาตรการคว่ำบาตร พม่าจึงเป็นศูนย์กลางการลงทุนใหม่ของโลกสำหรับอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น ประเทศพม่าถูกระบุชื่อว่าเป็นหนึ่งในห้าของประเทศนำลงทุนซึ่งมีดัชนีชี้วัดค่าแรงต่ำสุด แม้ว่าพม่าจะมีความเสี่ยงในเรื่องปัญหาการทุจริตแรงงาน แต่ต้นทุนค่าแรงราคาถูกก็สามารถดึงดูดนักลงทุนเข้ามาในพม่าได้มากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูป (International Trade Union Confederation (ITUC), 2015, p. 18)

อย่างไรก็ดี ค่าครองชีพและภาวะเงินเฟ้อที่สูงขึ้นกลายเป็นตัวผลักดันความต้องการของแรงงานในการได้รับค่าแรงที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของการเปลี่ยนผ่านการเมืองในท้ายที่สุด เนื่องจากปัญหาปากท้องของประชาชน เป็นปัญหาสำคัญซึ่งสันคลอนรัฐบาลเผด็จการมาโดยตลอดจนนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านการเมืองในปัจจุบัน การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจในครั้งนี้จึงถูกคาดหวังว่ากลไกทุนนิยมจะสามารถเข้ามารับภาระหน้าที่ดังกล่าวที่รัฐบาลพม่าไม่สามารถบรรลุผลได้ในอดีต นั่นคือการสร้างงานสร้างรายได้ให้กับประชาชน ซึ่งกลายเป็นความชอบธรรมทางการเมืองที่สำคัญในลำดับต้น ๆ ของพม่าในปัจจุบัน

ดังนั้น จึงกลายเป็นความท้าทายของรัฐในช่วงเปลี่ยนผ่าน ที่จำเป็นต้องสร้างสมดุลระหว่างการลดต้นทุนการประกอบการกับการสร้างมาตรฐานการครองชีพแรงงาน ความพยายามของรัฐสะท้อนในการกำหนดอัตราค่าแรงขั้นต่ำซึ่งต้องกำหนดใหม่ทุก 2 ปี ตามกฎหมาย โดยการกำหนดค่าแรงขั้นต่ำครั้งแรกเกิดขึ้นในเดือนมิถุนายน 2015 หลังจากรัฐบาลได้จัดทำสำรวจระดับค่าจ้างและมาตรฐานการครองชีพของแรงงาน รวมถึงการหารือไตรภาคีระหว่างกระทรวงแรงงาน ตัวแทนผู้ประกอบการ และองค์กรแรงงาน โดยฝ่ายแรงงานเรียกร้องอัตราค่าแรงที่ 4,000 จัต (US \$ 4) ต่อวัน (8 ชั่วโมง) ไม่รวมสวัสดิการ ค่าทำงานล่วงเวลา และโบนัส ในขณะที่นายจ้างเรียกร้องค่าแรงขั้นต่ำที่ 2,500 จัตต่อวัน โดยในท้ายที่สุดรัฐบาลได้ประกาศค่าแรงขั้นต่ำที่ 3,600 จัต (ประมาณ US \$ 3.20) ต่อวัน หลังจากปรึกษาหารือเป็นเวลาถึงหนึ่งปี โดยระดับค่าแรงดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความพยายาม

ประนีประนอมระหว่างฝ่ายแรงงานกับผู้ประกอบการ หากแต่อัตราดังกล่าวก็ไม่ใช่ที่พอใจของทั้ง 2 ฝ่าย โดยฝ่ายแรงงานยังคงยืนยันความจำเป็นของระดับค่าจ้างที่ 4,000 จัตต่อวัน ในขณะที่นายจ้างชี้แจงว่าระดับค่าจ้างดังกล่าวไม่ยั่งยืนสำหรับธุรกิจ ผู้ผลิตเสื้อผ้าจีนและเกาหลีใต้หลายรายเชื่อว่าจะปิดโรงงาน สมาคมผู้ผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปแห่งประเทศไทยมา (MGMA) ก็แสดงสัญญาณว่าไม่เห็นด้วยกับระดับค่าจ้างดังกล่าว (International Trade Union Confederation (ITUC), 2015, p. 18)

การกำหนดค่าแรงขั้นต่ำในปี 2018 กลายเป็นตัวชี้วัดทิศทางนโยบายของรัฐอีกครั้ง โดยในรอบนี้ด้านฝ่ายแรงงาน นำโดย Confederation of Trade Union Myanmar (CTUM) ได้เสนอระดับค่าแรงขั้นต่ำที่ 6,600 จัตต่อวัน โดยอ้างว่าตัวเลขดังกล่าวมาจากการจัดทำสำรวจค่าครองชีพรายวันของคนงานโดยทั่วไป อีกทั้งยังสอดคล้องกับภาวะเงินเฟ้อที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐเสนอว่าระดับค่าแรงที่เหมาะสมจะเป็นกรอบในการพิจารณาอยู่ที่ระหว่าง 4,000 – 4,800 จัต (Thu, 2017) และยังมีข้อเสนออื่น ๆ จากทางฝ่ายแรงงาน เช่น ข้อเสนอจาก 13 องค์กรแรงงาน ที่เสนอที่ 5,600 จัต โดย U Htay ตัวแทนของกลุ่มได้ให้เหตุผลว่า “อัตรา 5,600 จัต ที่เรียกร้องนั้นเท่ากับค่าแรงในปัจจุบันถ้าเราเพิ่มค่าตอบแทนอื่น ๆ ทั้งหมดที่คนงานได้รับกับค่าแรงรายวันของ K3600 ดังนั้นอัตราที่เราเรียกร้องจะไม่มากเกินไปสำหรับนายจ้าง” (Z. Z. Htwe, 2017d)

ในท้ายที่สุดแล้ว คณะกรรมการพิจารณาค่าแรงขั้นต่ำแห่งชาติก็ได้ตัดสินใจประกาศอัตราค่าแรงขั้นต่ำใหม่ที่ 4,800 จัต ซึ่งฝ่ายแรงงานโดย Ye Naing Win อดีตตัวแทนแรงงานของคณะอนุญาโตตุลาการการระงับข้อพิพาทแรงงานกลางให้ความเห็นว่า อัตราดังกล่าวไม่เพียงพอแม้แต่การประท้วงชีวิต (Z. Z. Htwe, 2018) ในขณะที่ฝ่ายนายจ้างก็แสดงความไม่เห็นด้วยกับอัตราใหม่เช่นกัน โดยกล่าวว่า “การตัดสินใจเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำรายวันเป็น 4,800 จัตอาจกลายเป็นภาระหนักสำหรับนายจ้าง” และ “นายจ้างยังประสบกับภาระหนักอื่น ๆ เช่นอัตราภาษีสูงค่าขนส่งและอัตราดอกเบี้ยของธนาคาร เราคัดค้านการตัดสินใจนี้เป็นทางการและไม่สามารถจ่ายอัตรานี้ได้” เขากล่าวต่อ “อัตราภาษีต้นทุนการผลิตและต้นทุนการจัดหาพลังงานค่อนข้างสูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ นายจ้างจะพบว่ายากที่จะอยู่รอดหากหน่วยงานไม่สามารถลดต้นทุนอื่น ๆ ได้เราจะหารือเกี่ยวกับอัตราใหม่ในกลุ่มนายจ้าง” (Eleven Media Group, 2017)

จะเห็นได้ว่า แม้รัฐจะพยายามประนีประนอมผ่านการกำหนดค่าแรง หากแต่ความขัดแย้งยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยฝ่ายนายจ้างก็พยายามประวิงเวลาในการปรับอัตราค่าแรง แรงงานก็

พยายามเรียกร้องให้เกิดการจ่ายค่าแรงจริงตามที่มีการประกาศในวิธีทางต่าง ๆ ทั้งการเดินขบวนเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลบังคับใช้อัตราค่าแรงใหม่ให้มีผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว (Ko, 2018) หรือแม้กระทั่งการใช้วิธีนัดประท้วงหยุดงานเพื่อกดดันนายจ้างโดยตรง เพื่อให้จ่ายค่าแรงตามอัตราใหม่ ในขณะเดียวกัน ค่าแรงขั้นต่ำก็ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการไม่โดยตรงก็โดยอ้อม โดยต้นทุนค่าแรงที่เพิ่มขึ้นกลายเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้โรงงานจำนวนมากต้องปิดตัวลง โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ต้องเผชิญกับปัจจัยลบอื่น ๆ อาทิ อุตสาหกรรมรองเท้าหนังที่ปัจจุบันความต้องการในตลาดโลกลดลง เนื่องจากตลาดหนังไปบริโภครองเท้าผ้าใบมากขึ้น โดยกว่าครึ่งของโรงงานรองเท้าหนังในกัมพูชามีแผนการปิดตัว แต่ในทางกลับกันอุตสาหกรรมรองเท้ากีฬาที่ต่างกำลังขยายการผลิตทั่วโลกก็ไม่แสดงผลในพม่า อาทิ โรงงาน Adidas ที่ได้เริ่มก่อสร้างโรงงานขนาดใหญ่ที่จะรองรับคนงานกว่าแสนรายต้องชะลอโครงการดังกล่าวลง เนื่องจากความไม่แน่นอนของนโยบายภาครัฐซึ่งเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง (San, 2018) Tun Tun Naing นักกิจกรรมแรงงานมองว่าสถานการณ์ดังกล่าวยิ่งทำให้เกิดการละเมิดสิทธิแรงงานเพิ่มมากขึ้น ทั้งการปิดตัวโรงงานโดยไม่แจ้งล่วงหน้าตามที่กฎหมายกำหนด การไม่จ่ายค่าชดเชยให้กับแรงงาน รวมถึงอัตราการว่างงานที่เพิ่มสูงขึ้น และปัญหาอันเนื่องมาจากการปิดตัวของโรงงานจะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต (N. L. Aung, 2018)

ดังนั้น ปัญหาแรงงานจึงไม่คืบหน้า สร้างความไม่พอใจให้กับฝ่ายแรงงาน โดยเฉพาะรัฐบาล NLD ซึ่งแม้จะดูเหมือนว่าให้ความสำคัญกับแรงงาน และยกชูสถานะแรงงาน โดยฝ่ายแรงงานมองว่ารัฐบาลบาลไม่มีความเชี่ยวชาญในประเด็นแรงงานทำให้ไม่สามารถจัดทำแนวทางขับเคลื่อนนโยบายที่เหมาะสม ในขณะเดียวกัน ฝ่ายผู้ประกอบการก็เห็นว่าการดำเนินนโยบายของรัฐเป็นปัญหาสำคัญสำหรับการประกอบการเพราะเต็มไปด้วยความไม่ชัดเจน และยังเห็นความแตกต่างเมื่อเทียบกับรัฐบาลก่อนหน้าที่มีความเข้าใจปัญหามากกว่าและขับเคลื่อนการปฏิรูปประเด็นด้านแรงงานได้อย่างเหมาะสม (Turner, 2016) ความเห็นดังกล่าวชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลกำลังประสบความล้มเหลวในการจัดการแรงงานผ่านการใช้กลไกด้านค่าแรง และชี้ให้เห็นว่ารัฐจำเป็นต้องเล่นบทเป็นตัวกลาง ในแง่หนึ่งแม้จะเป็นตัวชี้วัดว่ารัฐไม่ได้ถูกรอบงำโดยฝ่ายนายทุน หากแต่ก็ไม่ได้ทำให้สถานการณ์ของฝ่ายแรงงานดีขึ้นมากนักและยังต้องประสบกับภาวะการย้ายฐานการผลิตออกจากประเทศอีกด้วย

5.4.2) ทศนคติเชิงลบของรัฐต่อกลุ่มแรงงาน

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 3 ว่าสหภาพแรงงานเป็นมวลชนกลุ่มสำคัญของประเทศที่มีบทบาทหลักในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศหลายครั้ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบทบาทในการท้าทายอำนาจรัฐ ตั้งแต่การสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลอาณานิคมจนนำไปสู่การมอบคืนเอกราช การเป็นฐานเสียงสำคัญของพรรคการเมืองในช่วงรัฐบาลพลเรือน จนทำให้หลังการรัฐประหารของกองทัพในปี 1962 ความพยายามแรกของกองทัพคือการทำลายสายสัมพันธ์ระหว่างสหภาพแรงงานกับพรรคการเมือง และสร้างความอ่อนแอให้กับสหภาพฯ โดยยุบรวมเข้ามากลายเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างมวลชนจัดการของรัฐ และในท้ายที่สุดหลังการประท้วงใหญ่ของแรงงานรัฐได้ลดทอนสถานะขององค์กรแรงงานจากการเป็น “สหภาพ” (Union) ให้กลายเป็นเพียงการรวมกลุ่มทั่วไปโดยเปลี่ยนคำเรียกองค์กรแรงงานเป็น “สมาคม” (Association) ในปี 1974 และเพิ่มการควบคุมการรวมตัวของกลุ่มแรงงานอย่างเข้มข้นมากขึ้นโดยพยายามจำกัดบทบาททางการเมืองลง หรือถึงขั้นมีการปราบปรามและจับกุมโดยเฉพาะในยุครัฐบาล SLORC และ SPDC ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้สะท้อนว่ารัฐมีความหวาดระแวงบทบาทของกลุ่มแรงงานมาโดยตลอด โดยเฉพาะศักยภาพในการสั่นคลอนเสถียรภาพในทางการเมือง นโยบายของรัฐต่อกลุ่มแรงงานจึงแฝงไว้ด้วยความหวาดระแวง และมีมิติของการควบคุมมากกว่าการส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่ม

รายงานฉบับหนึ่งที่ทำในปี 2013 โดยนักกิจกรรมแรงงานเรื่อง Modern Slavery: A Study of Labour Conditions in Yangon's Industrial Zones ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับทศนคติของรัฐพม่า ต่อการรวมกลุ่มในลักษณะของ “สหภาพ” ในสองประเด็นที่น่าสนใจ หนึ่งคือเรื่องเกี่ยวกับการใช้คำว่า “สหภาพ” โดยคำว่าสหภาพมีความใกล้ชิดกับการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยในพม่าซึ่งคุกคามระบอบทหารมาหลายทศวรรษ อาทิ All Burma Federation of Students Union (ABFSU) ซึ่งเป็นองค์กรนักศึกษาที่เป็นแกนนำการประท้วงการรัฐประหารของกองทัพในปี 1962 และการประท้วงใหญ่ในปี 1988 คำว่าสหภาพจึงมีความสัมพันธ์กับ “ศัตรูของรัฐ” โดยกองทัพ และเป็นที่หวาดกลัวของเจ้าหน้าที่ เพราะมีความเกี่ยวพันกับการต่อต้านกองทัพโดยมวลชน ทศนคติต่อคำว่าสหภาพยังคงอยู่จนถึงปัจจุบัน เห็นได้ชัดในการใช้คำในกฎหมายแรงงานฉบับใหม่ที่เพิ่งประกาศใช้ โดยระบุให้ใช้คำว่าสมาคมไม่ใช่สหภาพ และยังห้ามไม่ให้องค์กรแรงงานที่จดทะเบียนมีคำว่าสหภาพในชื่อขององค์กรอีกด้วย ประการที่สอง คือความพยายามในการแยกขบวนการแรงงานออกจากการเมือง

(depoliticizing) โดยในกฎหมายจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองมีข้อกำหนดห้ามไม่ให้พรรคการเมืองเข้าไปสนับสนุนหรือเกี่ยวข้องกับการประท้วงในที่สาธารณะ นอกจากนั้น ความล้มเหลวหลายครั้งของการเจรจาระหว่างนายจ้างกับคนงาน หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องมันจะแปลงว่าสาเหตุของความล้มเหลวนั้นมาจากการอยู่เบื้องหลังของพรรคการเมือง (Burma Campaign UK, 2013, pp. 30-31)

นอกจากนี้ International Trade Union Confederation (ITUC) ยังได้ตั้งข้อสังเกตต่อกฎหมายการจัดตั้งสมาคมแรงงานว่าอาจนำไปสู่เป้าหมายบางอย่างของการสร้างระบอบแรงงานที่ง่ายต่อการควบคุม โดยชี้ให้เห็นว่ากฎหมายดังกล่าวเอื้อให้เกิดระบบสหพันธ์แรงงานเดี่ยว (single labour confederation system) ขึ้นในประเทศ ซึ่งเป็นการลดทอนสิทธิในการเลือกของคนงานในการเข้าร่วมกลุ่มอย่างเสรี อีกทั้งการจัดการนัดประท้วงต้องมีการแจ้งรายละเอียดก่อนการประท้วงที่สำคัญต้องได้รับการอนุญาตจากองค์กรแรงงานที่ตนเองสังกัดก่อน ไม่เช่นนั้นจะถือว่าเป็นการนัดหยุดงานที่ผิดกฎหมาย ซึ่งเท่ากับเป็นการให้อำนาจกับผู้นำองค์กรแรงงานในการตัดสินใจกิจกรรมขององค์กร (International Trade Union Confederation (ITUC), 2014) ดังนั้น ระบบแรงงานที่กำลังก่อตัวจึงมีลักษณะรวมศูนย์และในท้ายที่สุดอำนาจการตัดสินใจจะกระจุกตัวอยู่ในหมู่แกนนำของสหพันธ์แรงงาน

ทัศนคติต่อคำใช้เรียกองค์กรความหวาดระแวงการสร้างสัมพันธ์ระหว่างแรงงานกับพรรคการเมือง รวมถึงความพยายามในการสร้างระบอบแรงงานที่มีลักษณะรวมศูนย์จึงแสดงถึงทัศนคติของรัฐที่มีต่อแรงงานและความพยายามในการเข้ามาควบคุมครอบงำมากกว่าส่งเสริม สิ่งเหล่านี้ย่อมส่งผลต่อการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานในฐานะโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่สำคัญ

5.2.3) สันติภาพในสังคมอุตสาหกรรม (Industrial Peace) วาทกรรมเพื่อควบคุมแรงงานของรัฐ

ความพยายามของรัฐในการสร้างมาตรฐานแรงงานใหม่ในขณะเดียวกันก็มีความพยายามควบคุมแรงงานผ่านกลไกต่าง ๆ ไม่เพียงแต่สะท้อนถึงโครงสร้างโอกาสทางการเมืองของขบวนการแรงงานเท่านั้น หากยังแสดงให้เห็นถึงความพยายามของรัฐในการออกแบบและสร้างระบอบแรงงาน (labour regime) ใหม่ขึ้นมา ซึ่งเป็นระบอบที่อยู่ในกรอบระเบียบ (discipline) ภายใต้โครงสร้างการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองที่เป็น Disciplined liberalization ซึ่งก็ถูกวางแผน ออกแบบและสร้างขึ้น

โดยชนชั้นนำ ซึ่งเป็นกลุ่มเดียวกับผู้วางแผนในการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของประเทศ กล่าวเฉพาะสภาพแวดล้อมของการขับเคลื่อนขบวนการแรงงานแล้ว เป้าหมายของระบอบแรงงานที่รัฐต้องการที่จะสร้างขึ้นมานั้น แสดงให้เห็นผ่านท่าทีของรัฐรวมถึงสุนทรพจน์ของประธานาธิบดีในวาระโอกาสที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐยึดถือสันติภาพในสังคมอุตสาหกรรม (Industrial Peace) เป็นเป้าหมายของการจัดการแรงงาน โดยสันติภาพดังกล่าวเกิดขึ้นได้จากความกลมเกลียว (harmony) ระหว่างนายจ้างกับคนงาน ภายใต้การสนับสนุนของรัฐบาลและองค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยพยายามเน้นย้ำให้เห็นว่าประเทศจะพัฒนาได้เมื่อมีความสัมพันธ์ด้านแรงงานที่ดีเท่านั้น ดังสุนทรพจน์ของประธานาธิบดี Htin Kyaw เนื่องในวันแรงงานในปี 2017 ดังนี้

“... เรากำลังทำงานโดยความร่วมมือของนายจ้าง คนงาน และองค์กรพันธมิตรต่าง ๆ ที่เป็นรัฐบาลบนพื้นฐานของความยุติธรรมทางสังคมในกิจการแรงงาน การพัฒนาประเทศและความสัมพันธ์ด้านแรงงานที่ดีในที่ทำงานเป็นสิ่งที่พึงพาซึ่งกันและกัน ... การผลิตของเราจะเพิ่มขึ้นและเราจะบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมเมื่อเรามีความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างที่ดีเท่านั้น เคารพและไว้วางใจซึ่งกันและกัน และทำงานด้วยความเป็นเอกภาพ ...”

การเน้นย้ำถึงเป้าประสงค์ของรัฐต่อบทบาทของแรงงานยังถูกเน้นย้ำอีกครั้งในช่วงท้ายสุดของสุนทรพจน์อย่างชัดเจน โดยย้ำถึงความสำคัญของนายจ้างในฐานะผู้หางานและเรียกร้องให้คนงานทำงานอย่างพร้อมเพรียงเพื่อการพัฒนาประเทศ ดังนี้

“ในการทำงานเพื่อการพัฒนาประเทศด้วยแรงงานของเหล่าคนงานซึ่งมีความสำคัญจำเป็น เราไม่สามารถปฏิเสธความจริงที่ว่าเราไม่สามารถทำได้หากไม่มีนายจ้างที่เป็นหุ้นส่วนและเป็นผู้จัดหางาน ข้าพเจ้าต้องการย้ำว่าความพยายามอย่างกลมเกลียวของพันธมิตรทั้งสองนี้จะนำมาซึ่งการพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้า นั่นคือเหตุผลที่ข้าพเจ้าส่งคำคารวะนี้โดยขอให้ท่านทำงานอย่างพร้อมเพรียงเคียงบ่าเคียงไหล่เพื่อการพัฒนาประเทศโดยนำตัวอย่างของประเทศอื่น ๆ ที่คนงานและนายจ้างทำงานด้วยความปรองดองและความร่วมมือ” (Global New Light of Myanmar, 2017)

การเชื่อมโยงบทบาทของแรงงานที่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับนายจ้างกับการพัฒนาประเทศ กลายเป็นวาทกรรมหลักที่รัฐบาลใช้ในการควบคุมแรงงาน โดย Arnold และ Campbell (2017) เสนอว่ากลไกด้านแรงงานของรัฐเมียนมาในปัจจุบัน เป็นผลมาจากความร่วมมือระหว่างนายจ้าง เจ้าหน้าที่รัฐ และองค์กรระหว่างประเทศ ในการสร้างระบบหลักประกันในการสะสมทุน หรือที่เรียกว่าเป็น hegemonic projects โดยการส่งเสริมให้เกิดการยอมรับหลักการที่เรียกว่า “industrial peace” โดยโน้มน้าวว่าเป็นไปเพื่อสร้างบรรยากาศที่ดีสามารถดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติและส่งผล ในการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศโดยรวม ซึ่งความพยายามดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงมรดกของระบอบ เผด็จการที่ฝังรากอยู่ในสังคมเมียนมาอย่างยาวนาน (Arnold & Campbell, 2017) ซึ่งช่วยตั้ง ข้อสังเกตต่อบทบาทของรัฐและองค์กรระหว่างประเทศในความพยายามสร้างระบบคุ้มครองแรงงาน ในปัจจุบัน

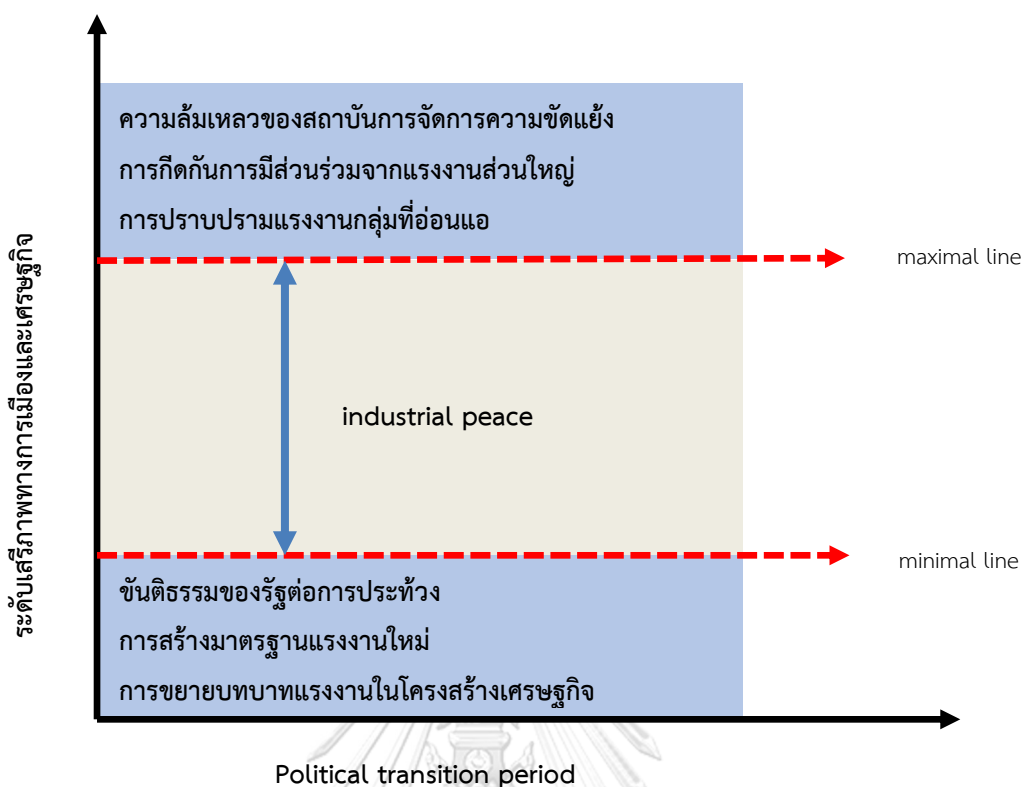
5.5 เสรีภาพในช่วงเปลี่ยนผ่านของขบวนการแรงงานภายใต้กรอบควบคุมของรัฐ

การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองในพม่าปฏิเสธไม่ได้ว่าเกิดขึ้นโดยการวางแผนและจัดการหรือ อาจเรียกได้ว่าเป็นประดิษฐ์กรรม (crafting) ของชนชั้นนำ ดังนั้นจึงไม่แปลกที่จะพบว่าชนชั้นนำมี บทบาทอย่างเข้มข้นในทางการเมืองทั้งก่อนและในระหว่างการเปลี่ยนผ่าน อีกทั้งการเปลี่ยนผ่านยัง เกิดขึ้นอย่างมีทิศทางโดยมีเป้าหมายเพื่อตอบสนองต่อเป้าประสงค์ตามที่ชนชั้นนำวางไว้ ซึ่งในทาง หนึ่งก็ส่งเสริมให้เกิดการเปิดพื้นที่แห่งเสรีภาพทั้งในทางการเมืองและในทางเศรษฐกิจ แต่ในด้านหนึ่ง ก็มีการควบคุมโดยอ้อมผ่านกลไกที่กองทัพสามารถเข้าไปมีบทบาททางการเมืองได้อย่างเป็นทางการ ซึ่งเป็นสภาพที่งานชิ้นนี้เรียกว่าเป็น การเปิดเสรีอย่างมีระเบียบวินัย (discipline liberalization) ซึ่ง กลายเป็นสภาพแวดล้อมหลักของการปรับเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่ม ผลประโยชน์ต่าง ๆ ภายในประเทศรวมถึงขบวนการแรงงานด้วย

ลักษณะสภาพแวดล้อมที่เรียกว่าการเปิดเสรีอย่างมีระเบียบวินัย ส่งผลต่อขบวนการแรงงาน อย่างลึกซึ้งเช่นกัน โดยในแง่หนึ่งเกิดการเปิดเสรีภาพให้กับการขับเคลื่อนทั้งชั้นดีธรรมของรัฐที่มีต่อ การประท้วง ความต้องการแรงงานที่เพิ่มมากขึ้น การกลับมาให้ความสำคัญกับกลุ่มแรงงาน รวมถึง การปรับโครงสร้างมาตรฐานแรงงานใหม่ผ่านการออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงานใน ลักษณะต่าง ๆ ซึ่งได้กลายเป็นเส้นขอบเขตขั้นต่ำ (minimal line) สำหรับเสรีภาพในการขับเคลื่อน

ของขบวนการแรงงาน อย่างไรก็ตาม เสรีภาพดังกล่าวกลับมีอุปสรรคในการเข้าถึง อาทิ การเข้าสู่กระบวนการของขบวนการแรงงานผ่านการจดทะเบียนสมาคมแรงงานในระดับต่าง ๆ กลับพบการกีดกันในหลายลักษณะ โดยเฉพาะขั้นตอนที่ซับซ้อน รวมถึงภาระงานด้านเอกสาร ซึ่งทำให้การรวมกลุ่มของแรงงานส่วนใหญ่ไม่สามารถจัดการได้ ซึ่งหมายถึงการไม่สามารถเข้าถึงการประกันสิทธิตามที่กฎหมายกำหนดได้อย่างครบถ้วน แต่กลับพบว่าสมาคมแรงงานอีกส่วนหนึ่งซึ่งมีการจัดการที่เข้มแข็ง มีลักษณะรวมศูนย์ และมีความสัมพันธ์ที่ดีกับรัฐบาล กลายเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ทั้งในแง่การกลายเป็นองค์กรที่มีสถานะในทางกฎหมาย และในแง่ของการมีสถานะการเป็นตัวแทนของกลุ่มแรงงานในพม่า สิ่งเหล่านี้กลายเป็นเส้นขอบเขตขั้นสูงของการขับเคลื่อน (maximal line) การเปิดเสรีที่เกิดขึ้นจึงกลายเป็นการเปิดพื้นที่การเคลื่อนไหวให้กับคนบางกลุ่มและกีดกันคนบางกลุ่ม ซึ่งกลุ่มที่สามารถเข้าถึงกระบวนการเชิงสถาบันมักจะมีโครงสร้างการรวมศูนย์ที่เข้มแข็งแต่มีลักษณะความเป็นประชาธิปไตยต่ำ อีกทั้งยังมีแนวโน้มที่จะถูกควบคุมโดยรัฐเนื่องจากความใกล้ชิด ในขณะเดียวกัน กลุ่มแรงงานซึ่งถูกกีดกันจากกระบวนการเชิงสถาบันกลับต้องเผชิญกับมาตรการปราบปรามของรัฐที่นำกลับมาใช้อีกครั้ง

ดังนั้น แม้ขบวนการแรงงานจะสามารถเติบโตขึ้นในช่วงการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง แต่ภายใต้การเปิดเสรีแบบมีระเบียบวินัยขบวนการจึงมีแนวโน้มจะเข้าสู่การเป็นสถาบันที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ ผ่านกระบวนการกำหนดอัตราค่าแรงขั้นต่ำ การลดสถานะการรวมกลุ่มของแรงงานจากการเป็นสหภาพเป็นเพียงสมาคม และยังกีดกันการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มแรงงานกับพรรคการเมือง โดยเป้าหมายที่สำคัญของการสร้างระบอบแรงงานใหม่ของรัฐคือสันติภาพในสังคมอุตสาหกรรม (industrial peace) ซึ่งตอบสนองต่อวัตถุประสงค์เบื้องต้นของชนชั้นนำในการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง นั่นคือการปฏิรูปเศรษฐกิจผ่านการพึ่งพาการลงทุนจากต่างประเทศ ค่าแรงที่ถูกกดให้ต่ำ ความอ่อนแอของสมาคมแรงงานที่ขาดการสนับสนุนจากพรรคการเมือง และสันติภาพในสถานประกอบการ จึงกลายเป็นมาตรการสำคัญของรัฐที่ส่งผลต่อการก่อรูปของระบอบแรงงานในปัจจุบัน โดยระดับเสรีภาพการขับเคลื่อนของขบวนการในช่วงเปลี่ยนผ่านสามารถแสดงได้ดังนี้



ภาพที่ 13 ลักษณะของระดับเสรีภาพของขบวนการแรงงานในช่วงการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง
(ที่มา: จัดทำโดยผู้วิจัย)

ลักษณะของขอบเขตเสรีภาพสะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่อยู่แวดล้อมขบวนการแรงงาน ซึ่งการเปลี่ยนผ่านทางเมืองโดยการวางแผนและจัดทำโดยชนชั้นนำดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าอำนาจในสังคมไม่ได้กระจายอยู่ทั่วไป ที่ทำให้คนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียมตามที่ตัวแบบพหุนิยมกล่าวอ้าง หากแต่กระจุกตัวอยู่ในมือคนส่วนน้อย การเปลี่ยนผ่านจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ขบวนการแรงงานเพียงบางส่วนเท่านั้นเข้ามาส่วนในการจัดสรรผลประโยชน์ หากแต่ยังคงกีดกันแรงงานส่วนใหญ่จากการตัดสินใจทางการเมืองซึ่งส่งผลโดยตรงต่อชีวิตของเหล่าแรงงานเอง อย่างไรก็ตาม McAdam (2010) ชี้ให้เห็นว่าในขณะที่เกิดความไม่เท่าเทียมกันทางอำนาจระหว่างชนชั้นนำกับกลุ่มคนไร้อำนาจ กลุ่มหลังยังสามารถมีพลังที่จะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในสังคมได้ (McAdam, 2010, pp. 36-48) และช่วงการเปลี่ยนผ่านซึ่งเกิดการปรับโครงสร้างใหม่ทางการเมืองนี้ยังคงเป็นสถานการณ์ที่เอื้ออำนวยต่อการต่อสู้ของขบวนการแรงงาน

ในแง่การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองได้ช่วยเพิ่มโอกาสให้กับความสำเร็จของขบวนการแรงงานอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ ประการแรกการเปิดขึ้นของระบบเชิงสถาบัน โดยเฉพาะกฎหมายการคุ้มครองสิทธิแรงงานในฉบับต่าง ๆ ซึ่งแม้จะมีปัญหาเรื่องการบังคับใช้และความยากของการเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายแต่อย่างน้อยก็เป็นการเพิ่มโอกาสและช่องทางในการต่อสู้ของขบวนการแรงงานได้อย่างมาก ประการที่สอง คือการมีพันธมิตรที่สำคัญได้แก่องค์กรแรงงานต่างชาติซึ่งมีบทบาทสำคัญทั้งในแง่การช่วยเหลือในด้านเงินทุนและในด้านเทคนิค แต่ที่สำคัญที่สุดคือบทบาทในการกดดันรัฐบาลและชนชั้นนำที่กุมอำนาจให้เปิดพื้นที่ทางการเมืองให้กับแรงงานผ่านการสร้างมาตรฐานทางการเมืองและมาตรฐานแรงงานใหม่ซึ่ง ประการสุดท้าย ความโน้มเอียงในการใช้มาตรการปราบปราม ซึ่งมีแนวโน้มที่จะลดลงมาก โดยการปราบปรามของรัฐต้องเผชิญต้นทุนที่สูงมากขึ้น โดยเฉพาะจากแรงต่อต้านที่จะเพิ่มมากขึ้นรวมถึงมาตรการกดดันจากต่างชาติ มาตรการปราบปรามในปัจจุบันจึงจำกัดตัวเฉพาะการเคลื่อนไหวขนาดเล็กและปราบปรามโดยมีข้อกำหนดทางกฎหมายรองรับเพื่อช่วยสร้างความชอบธรรมให้การปราบปราม กระนั้นก็ดีการปราบปรามและจับกุมที่ยังหลงเหลืออยู่ก็ยังคงเผชิญกับการวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อและองค์กรประชาสังคมรวมถึงองค์กรระหว่างประเทศด้วย

บทที่ 6

ขบวนการแรงงานในช่วงปี 2011-2017 กับการขับเคลื่อนแบบสายกลาง

คลื่นการประท้วงของขบวนการแรงงานไม่ได้เป็นผลมาจากความคับแค้นของแรงงานซึ่งถูกกดขี่มาอย่างยาวนานเท่านั้น หากแต่เป็นส่วนผสมร่วมกับโครงสร้างการขับเคลื่อน หรือที่เรียกว่าเป็น “โครงสร้างการระดม” (mobilizing structure) การวิเคราะห์ลักษณะโครงสร้างดังกล่าวจึงสามารถชี้ให้เห็นองค์ประกอบ แนวทาง วิธีการ และเป้าหมาย ตลอดจนถึงพลังวัตของขบวนการ และยังเป็น การให้คำอธิบายต่อการเกิดขึ้นและความเปลี่ยนแปลงของการขับเคลื่อนที่ปรากฏตัวออกมาเป็น “คลื่น” ตามที่แสดงให้เห็นแล้วในหัวข้อที่ผ่านมา โดยโครงสร้างการระดมนี้จะวิเคราะห์ให้เห็นถึง ลักษณะของหน่วยพื้นฐานที่ขับเคลื่อนขบวนการ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยต่าง ๆ เครือข่ายสนับสนุน จากภายนอก ลักษณะมวลชนแรงงาน ตลอดจนยุทธวิธีที่ถูกเลือกใช้ในแต่ละช่วงเวลา โดยมี รายละเอียดดังนี้

6.1 องค์ประกอบพื้นฐานและโครงสร้างการระดม (mobilizing structure) ของขบวนการ เคลื่อนไหว

6.1.1) ลักษณะทั่วไปของมวลชนแรงงานและปัญหาของการจัดตั้ง

มวลชนหลักของขบวนการแรงงานพม่าก็คือเหล่าผู้ใช้แรงงานทั้งหลายโดยเฉพาะคนงานใน ภาคอุตสาหกรรมซึ่งมีศักยภาพและสภาพแวดล้อมที่เป็นใจในการก่อการกระทำรวมหมู่มากกว่า แรงงานในภาคเกษตร อย่างไรก็ตาม ความด้อยประสบการณ์อันเนื่องมาจากการถูกปิดกั้นโอกาสในการ รวมตัวในสมัยรัฐบาลทหาร ทำให้ฝ่ายแรงงานต้องตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบนายจ้างอยู่เสมอ การถูกละเมิดสิทธิเป็นสิ่งที่พบเห็นได้ทั่วไป ดังนั้น ความช่วยเหลือจากภายนอกไม่ว่าจะเป็นจากองค์กร ระหว่างประเทศ หรือนักกิจกรรมแรงงาน และองค์กรภาคประชาสังคมจึงเป็นสิ่งจำเป็น หากแต่การ เข้ามาช่วยเหลือดังกล่าวอาจไม่ได้นำไปสู่ความเข้มแข็งของเหล่าแรงงานเสมอไป

นอกจากนี้ ความท้าทายสำคัญของขบวนการแรงงานยังอยู่ที่ความสามารถในการระดมกำลัง แรงงานที่มีอยู่จำนวนมากในพม่าให้เข้าสู่การขับเคลื่อน เนื่องจากคนงานในพม่าส่วนใหญ่ไม่ตระหนัก ถึงความสำคัญของการเข้าร่วมสหภาพ จากการสำรวจสภาพการทำงานของโรงงานเสื้อผ้าสำเร็จรูปใน

พม่าพบว่ามากกว่าร้อยละ 35 ของแรงงานพม่าไม่รู้ด้วยซ้ำว่ามีสหภาพแรงงานอยู่หรือไม่ และไม่รู้ด้วยซ้ำว่าคืออะไร และไม่เคยเห็นเพื่อนร่วมงานทำกิจกรรมอะไรที่เกี่ยวกับสหภาพ ความไม่รู้ดังกล่าวกว่าแท้จริงแล้วเกิดจากการที่คนงานเหล่านี้ไม่ได้มองว่าสหภาพเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องอะไรกับตน การเป็นสมาชิกสหภาพไม่ใช่ที่ทางของตน

การไม่เข้าร่วมกับสหภาพแรงงานของคนงานจำนวนไม่น้อยยังมีสาเหตุจากหวาดกลัวการถูกเลิกจ้าง จากการสำรวจชุดเดียวกันยังพบว่าคนงานรู้สึกถูกคุกคามจากนายจ้างไม่ให้เข้าร่วมสหภาพ โคนกว่าร้อยละ 22 กล่าวว่ารู้สึกไม่ปลอดภัยหากจะเข้าร่วมสหภาพ เพราะคนงานจำนวนไม่น้อยมักจะมีประสบการณ์เห็นเพื่อนร่วมงานของตนถูกเลิกจ้างเนื่องจากเข้าร่วมกิจกรรมของสหภาพ โดยเฉพาะการประท้วงเพื่อเรียกร้องสิทธิ (Progressive Voice, 2016, pp. 64-66) แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการข่มขู่จากฝ่ายนายจ้างประสบผลสำเร็จ โดยเฉพาะการใช้การเลิกจ้างเป็นเครื่องมือซึ่งเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่เอื้อให้นายจ้างใช้วิธีเลิกจ้างแรงงานเพื่อตอบโต้สหภาพโดยแลกกับการเสียค่าปรับเพียงเล็กน้อย โดยที่สหภาพไม่สามารถช่วยเหลืออะไรได้ ทำให้คนงานไม่เชื่อถือในความยุติธรรมของกฎหมายและความสามารถในการคุ้มครองสิทธิของสหภาพจึงไม่เข้าร่วมในการรวมกลุ่ม (Sai Yu Maung, สัมภาษณ์, 6 ตุลาคม 2560)

อย่างไรก็ดี พบว่าคนงานมีการรวมตัวเป็นสหภาพอยู่ไม่น้อย โดยในปี 2012 หลังจากการประกาศใช้กฎหมายการจัดตั้งองค์กรแรงงานก็มีการจัดตั้งแทบจะในทันที โดยสหภาพจาก Tai Yi Shoe Factory เป็นสหภาพแรกที่มีการจัดตั้ง ตามมาด้วย San Kaung Factory และ New Way Shoe factory ตามลำดับ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นโรงงานที่คนงานมีการใช้การกระทำรวมหมู่เพื่อกดดันนายจ้างอย่างได้ผล โดยในปี 2012 มีการจดทะเบียนสหภาพแรงงานราว 500 สหภาพ และในปี 2017 มีการจัดตั้งแล้วกว่า 2000 แห่ง (Sai Yu Maung, สัมภาษณ์, 6 ตุลาคม 2560)

แม้ว่าคนงานจำนวนมากจะเห็นความจำเป็นของการจัดตั้งสหภาพและประสบผลสำเร็จในการจัดตั้ง แต่ส่วนใหญ่การดำเนินงานของสหภาพกลับล้มเหลวในการบริหารงาน จากประสบการณ์ของ Tun Tun Naing พบว่า โดยทั่วไปแล้วคนงานจะกระตือรือร้นในช่วงก่อนที่จะจัดตั้งสหภาพแรงงาน หลังจากจัดตั้งจะเริ่มเกิดช่องว่างระหว่างสมาชิกของสหภาพกับคณะกรรมการบริหารของสหภาพมากขึ้นเรื่อย ๆ อันเป็นผลจากการที่คณะกรรมการเหล่านี้จะใช้เวลาส่วนใหญ่ไปกับการฝึกอบรมกับองค์กรต่าง ๆ รวมถึง ILO ซึ่งทำให้กรรมการเหล่านี้ไม่มีเวลาใกล้ชิดและทำงานร่วมกับ

แรงงาน อีกทั้งการอบรมและประกาศนียบัตรที่ได้รับยังทำให้กรรมการเหล่านี้ภาคภูมิใจและเริ่มสำคัญ ตุนผิต บางสหภาพ อาทิ สหภาพจากโรงงาน Tai Yi ซึ่งถือเป็นสหภาพขนาดใหญ่ มีกองทุนซึ่งมาจาก เงินบริจาคและค่าสมาชิกก้อนใหญ่ คณะกรรมการเหล่านี้จัดประชุมกันที่หาด Chaungthar เป็นผลให้ สมาชิกรู้สึกไม่พอใจ และไม่ได้รับประโยชน์จากกองทุนที่บริจาค ทำให้การขยายสมาชิกสหภาพ แรงงานเป็นเรื่องยากลำบาก ซึ่งกลายเป็นการสร้างแรงกดดันให้กับกรรมการและต้องพยายามกั๊กวิถีติ ศรัทธาด้วยการเร่งเคลื่อนไหวเรียกร้องค่าแรงและสวัสดิการจากนายจ้างอย่างไม่มีเหตุผลรองรับที่หนัก แน่นและขาดการสนับสนุน และในที่สุดก็ไม่ประสบความสำเร็จและนายจ้างก็ใช้โอกาสนี้ในการไล่แกน นำเหล่านี้ออกจากงาน (Tun Tun Naing, สัมภาษณ์, 21 พฤษภาคม 2560)

นอกจากนี้ Thet Thet Aung ยังชี้ให้เห็นว่าปัญหาสำคัญของการจัดตั้งสหภาพแรงงานคือ การวางแผนทางในการบริหารจัดการสหภาพที่ตั้งขึ้นมาแล้ว โดยเฉพาะการวางแผนการสร้างผู้นำรุ่น ใหม่ เนื่องจากภัยคุกคามหลักเฉพาะหน้าที่สำคัญหนึ่งของสหภาพแรงงานคือการที่ผู้นำแรงงานมักจะถูกเลิกจ้าง ทำให้สหภาพขาดผู้นำและต้องล่มสลายไปในที่สุด เนื่องจากสมาชิกแรงงานส่วนใหญ่ไม่มีความรู้และยังขาดโอกาสในการเข้ารับการฝึกอบรม สหภาพแรงงานไม่มีความรู้เพียงพอเกี่ยวกับการ จัดการกองทุนและกองทุนของพวกเขาถูกใช้เพื่อกิจกรรมสันตนาการมากกว่า การฝึกอบรมซึ่งจัดโดย หน่วยงานรัฐและองค์กรต่าง ๆ มักจะเชิญกรรมการบริหารของสหภาพแรงงานซึ่งมีเพียง 7 คนเท่านั้น ดังนั้น จึงไม่มีกลุ่มแกนนำอันดับที่สองในสหภาพแรงงานที่จะขึ้นมาทำหน้าที่ในกรณีที่ผู้นำเดิมโดนเลิก จ้าง (Thet Thet Aung, สัมภาษณ์, 22 พฤษภาคม 2560)

ข้อเท็จจริงดังกล่าวของสหภาพส่วนใหญ่ถูกมองว่าเป็นจุดอ่อนที่สำคัญที่สุดของขบวนการ แรงงานพม่าในปัจจุบัน และทำให้เหล่านักกิจกรรมแรงงานมุ่งให้ความสำคัญและทุ่มเทความช่วยเหลือ ไปยังบางสหภาพที่มีศักยภาพมากขึ้น อาทิ เสนอ PWLF (Petroleum Worker labour Federation) โดยหลังจากช่วยเหลือผลักดันจนสามารถจดทะเบียนอย่างเป็นทางการได้แล้ว ก็คือความพยายามใน การสร้างความเป็นผู้นำและตัวแทนกลุ่มขึ้นมา คนงานกลุ่มนี้ถูกคาดหวังเนื่องจากเป็นแรงงานที่จัดอยู่ ในกลุ่มแรงงานทักษะมีความรู้ ประสบการณ์ และตั้งเป้าหมายในระยะยาว ซึ่งต่างจากสหภาพแรงงาน ในกลุ่มอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปซึ่งสหภาพที่ก่อตั้งขึ้นยังไม่มั่นคง ประสบการณ์เพียง 5 ปี ของ ขบวนการแรงงานในพม่าสามารถพบผู้นำที่ซื่อสัตย์และเข้มแข็ง แต่ส่วนใหญ่แล้วจำนวนมากมี

พฤติกรรมที่เปลี่ยนไปหลังจากได้เป็นผู้นำ โดยเฉพาะการใช้เงินของสหภาพในทางที่ผิด (Tun Tun Naing, สัมภาษณ์, 21 พฤษภาคม 2560)

6.1.2) องค์กรแรงงานและสหภาพขนาดใหญ่เป็นหน่วยพื้นฐาน (node of network) ในการขับเคลื่อนขบวนการแรงงาน

ธรรมชาติของนักกิจกรรม (activists) ในพม่ามีบทบาทสำคัญในการท้าทายค่านิยมเดิมของสังคมผ่านการแปลงหลักการค่านิยมสากลที่เป็นนามธรรมให้ส่งผลในทางปฏิบัติต่อสภาพแวดล้อมของชุมชนหรือกลุ่มทางการเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะการมีบทบาทในการเป็นสะพานเชื่อมต่อแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนเข้ามาในสังคมพม่าจนแนวคิดเหล่านี้ถูกปลูกฝังหยั่งรากมากขึ้นเรื่อย ๆ ในสังคม นักกิจกรรมเหล่านี้ไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อต่อต้านรัฐ หากแต่ต้องการให้เกิดการพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืน (Nielsen & Standhart, 2015)

ผู้นำหรือศูนย์กลางของการขับเคลื่อนขบวนการแรงงานพม่าไม่ได้อยู่ที่สหภาพแรงงานเท่านั้น หากแต่พบว่าในช่วงเริ่มแรกของขบวนการแรงงานกลุ่มนักกิจกรรมแรงงาน (labour advocacy) เป็นกลุ่มที่มีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนขบวนการ ทั้งมีบทบาทในการเป็นตัวแทนแรงงานในการเจรจากับนายจ้าง และการให้คำแนะนำเรื่องการเข้าสู่กระบวนการกฎหมาย รวมถึงการให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิที่แรงงานพึงได้รับ นักกิจกรรมเหล่านี้ก็เป็นนักกิจกรรมทางการเมืองในอดีตทั้งที่เคยทำงานในประเด็นแรงงานมาก่อนหรืออาจไม่เคยก็ได้ และถึงแม้หลังปี 2012 ที่มีกฎหมายการจัดตั้งองค์กรแรงงานบทบาทของสหภาพจะมีมากขึ้น หากแต่นักกิจกรรมแรงงานเหล่านี้ก็ไม่ลดบทบาทแต่อย่างใด หากแต่แต่ยังมีบทบาทและขยายบทบาทของตนเองอย่างต่อเนื่องไปในประเด็นอื่น ๆ ของขบวนการแรงงาน (Gillan & Thein, 2016) ในพม่ามีกลุ่มนักกิจกรรมแรงงานอยู่ราว 10 กลุ่ม ซึ่งมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวของแรงงานในพื้นที่ของตน โดยในแต่ละกลุ่มมีขนาดไม่ใหญ่มากนัก มีนักกิจกรรม (activist) ราว 3 คนในแต่ละกลุ่ม (Thet Thet Aung, สัมภาษณ์, 22 พฤษภาคม 2560)

นักกิจกรรมแรงงานเริ่มเข้ามามีบทบาทหลังจากถูกปล่อยตัวในปี 2011 ซึ่งขณะนั้นเป็นช่วงที่เกิดวิกฤตในเขตอุตสาหกรรมต่าง ๆ เนื่องจากแรงงานออกมานัดประท้วงหยุดงานจำนวนมากและไม่สามารถเจรจากับนายจ้างได้ นักกิจกรรมแรงงานจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญในฐานะการเป็นตัวแทนของ

แรงงานในการเจรจากับนายจ้าง ซึ่งบทบาทดังกล่าวแม้ว่าจะถูกตั้งคำถามจากนายจ้างว่าเข้ามาปลุกปั่นยุยงแรงงาน หากแต่ในภายหลังก็ได้พิสูจน์แล้วว่า การเข้ามามีบทบาทของนักกิจกรรมแรงงานนำไปสู่การบรรลุข้อตกลงและช่วยคลี่คลายสถานการณ์ให้ดีขึ้น จนได้รับการยอมรับทั้งจากภาครัฐและกลุ่มนายจ้างในภายหลัง หลังจากรัฐได้พัฒนากรอบกฎหมายในการผลักดันให้เกิดการจัดตั้งสหภาพแรงงาน บทบาทของนักกิจกรรมเหล่านี้ก็หันมาส่งเสริมให้แรงงานได้เรียนรู้ที่จะรวมกลุ่มและเจรจาต่อรองข้อขัดแย้งกับนายจ้างด้วยตัวเองตามกรอบกฎหมาย จนทำให้การเติบโตของการจดทะเบียนสหภาพแรงงานเป็นไปอย่างก้าวกระโดด ในปัจจุบันบทบาทของนักกิจกรรมแรงงานและองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเริ่มมีบทบาทในฐานะผู้ผลักดันในเชิงนโยบายมากขึ้น โดยเฉพาะในกระบวนการแก้ไขกฎหมายที่ยังคงมีข้อบกพร่องอยู่ในการคุ้มครองสิทธิแรงงาน (Ye Naing Win, สัมภาษณ์, 4 ตุลาคม 2560)

บทบาทในนักกิจกรรมแรงงานในฐานะหน่วยพื้นฐานของการขับเคลื่อน (node of network) ในช่วงแรกมีความสำคัญในฐานะของตัวแทนของแรงงานในการเจรจาท่องกับนายจ้าง รวมถึงการเป็นตัวกลางระหว่างนายจ้างกับแรงงานในการประนีประนอมความขัดแย้ง หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการทำหน้าที่แทนรัฐนั่นเอง เนื่องจากแรงงานขาดความไว้วางใจรัฐ บทบาทของนักกิจกรรมเหล่านี้จึงโดดเด่นขึ้นมาอย่างรวดเร็ว เพราะนอกจากจะเข้ามาจัดการภาวะวิกฤติจากการนัดประท้วงหยุดงานจำนวนมากของแรงงานตามเขตอุตสาหกรรมต่าง ๆ แล้ว นักกิจกรรมเหล่านี้ยังได้รับการยอมรับจากภาครัฐในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขข้อขัดแย้ง อาทิ Ko Ko Gyi อดีตนักโทษการเมืองจากกลุ่ม 88 Generation หลังจากถูกปล่อยตัวก็ได้เข้ามามีบทบาทเป็นที่ปรึกษาและตัวกลางในการเจรจาของเหล่าแรงงาน 37 กลุ่ม เฉพาะในช่วงเดือนพฤษภาคม-มิถุนายน 2012 ซึ่งเป็นช่วงที่เกิดการนัดหยุดงานเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม นักกิจกรรมเหล่านี้ถูกตั้งข้อสงสัยว่าไม่มีความรู้เกี่ยวกับสิทธิแรงงานหรือประเด็นในเรื่องสภาพการทำงานของแรงงานที่เพียงพอซึ่งยิ่งนำไปสู่ความยุ่งยากสำหรับฝ่ายแรงงานมากขึ้น เพราะกลายเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับการเจรจาทั้ง ๆ ที่ฝ่ายแรงงานยังคงถูกละเมิดสิทธิ (Burma Campaign UK, 2013, pp. 27-28) บทบาทของนักกิจกรรมแรงงานในช่วงแรกยังพบได้อีกหลายกรณี โดยในที่นี้จะขอยกกรณีศึกษา 2 กรณี ได้แก่

กรณี 88 Generation (ภายหลังเปลี่ยนเป็น The Future Light Center)

Thet Thet Aung เป็นกลุ่มนักศึกษาแกนนำการประท้วงรัฐบาลที่เกิดขึ้นในปี 1988 หรือที่รู้จักกันว่ากลุ่ม 88 Generation ได้รับการปล่อยตัวจากคุกในเดือนมกราคม 2012 หลังจากเข้าร่วมการปฏิวัติ Saffron ในปี 2007 หลังจากนั้นก็ได้เข้ามามีบทบาทในขบวนการแรงงาน โดยเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยในนาม 88 Generation เนื่องจากช่วงนั้นเกิดความขัดแย้งและการนัดหยุดงานจำนวนมาก และมีความเสี่ยงที่จะบานปลายกลายเป็นความรุนแรง เฉพาะ Thet Thet Aung ก็ได้เข้าไปเป็นตัวกลางเจรจากว่า 50 โรงงาน โดยประเด็นความขัดแย้งก็เป็นเรื่องค่าแรงและสิทธิแรงงานในด้านต่าง ๆ และหลังจากนั้น Thet Thet Aung ก็ทำงานในประเด็นแรงงานมาโดยตลอดภายใต้ชื่อ 88 Generation จนถึงเดือนธันวาคม 2016 Thet Thet Aung ได้แยกตัวออกจากกลุ่ม 88 Generation เนื่องจากไม่เห็นด้วยกับแนวทางของกลุ่มที่ต้องการจัดตั้งพรรคการเมือง และตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมาชื่อ The Future Light Center ซึ่งมีภารกิจหลักในการรณรงค์เพื่อให้มีการปล่อยตัวนักโทษการเมือง แต่กระนั้นประเด็นแรงงานก็ยังคงเป็นประเด็นที่ Thet Thet Aung ยังทำงานอย่างต่อเนื่อง

กรณี We Generation Network

Nandar Sit Aung เป็นอดีตแกนนำนักศึกษาภายใต้ชื่อ All Burma Federation Student Union (ABFSU) ซึ่งเคลื่อนไหวเรียกร้องประชาธิปไตยตั้งแต่การประท้วงใหญ่ในปี 1988 ซึ่งในช่วงนั้น Nandar Sit Aung อยู่ในตำแหน่งเลขาธิการของกลุ่ม และถูกจับกุมในปี 1992 เนื่องจากเป็นแกนนำต่อต้านรัฐบาลทหารที่ไม่ยอมรับผลการเลือกตั้งส่งต่ออำนาจ Nandar Sit Aung ถูกจำคุกหลังจากนั้นยาวนานกว่า 20 ปี และถูกปล่อยตัวในปี 2012 หลังจากนั้นก็ได้เข้ามาทำงานในประเด็นแรงงานพร้อม ๆ กันกันยังเป็นแกนนำของ ABFSU ต่อไปโดยทำงานในด้านกิจการชาติพันธุ์ของกลุ่ม ในงานด้านแรงงาน Nandar Sit Aung ได้ก่อตั้งกลุ่มชื่อ We Generation Network ในปีที่ถูกปล่อยตัวซึ่งนอกจากทำงานในฐานะที่ปรึกษาของแรงงานในเรื่องการจัดการความขัดแย้งแล้วยังพยายามจะมีบทบาทในฐานะตัวกลางในการประสานงานขององค์กรแรงงานองค์กรต่าง ๆ เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพของ

ขบวนการแรงงานด้วย โดยได้ก่อตั้งองค์กรชื่อ All Myanmar Trade Unions Network (AMTUN) ในปี 2015 (Nandar Sitt Aung, สัมภาษณ์, 2 ตุลาคม 2560)

อย่างไรก็ดี หลังจากวิกฤติอันเกิดจากการนัดหยุดงานของแรงงานได้คลี่คลายลง นักกิจกรรมแรงงานเหล่านี้จึงเริ่มปรับเปลี่ยนบทบาทของตน ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับตัวแรงงานเอง โดยเฉพาะการพัฒนาศักยภาพในการรวมกลุ่มและต่อรอง เป็นที่น่าสังเกตว่าบทบาทดังกล่าวสอดคล้องกับการเปิดพื้นที่ของรัฐจากการออกกฎหมาย Labour Organization ในปี 2011 และกฎหมาย Labour Dispute Law ในปี 2012 หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือนักกิจกรรมเหล่านี้หันมาผลักดันให้การขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานเป็นไปตามกรอบของกฎหมาย คือการรวมกลุ่มและจัดตั้งสหภาพอย่างเป็นทางการและดำเนินการเมื่อเกิดข้อขัดแย้งตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น งานสำคัญของนักกิจกรรมแรงงานในช่วงนี้คือการสนับสนุนแรงงานให้มีการจัดตั้งสหภาพ รวมถึงการให้ความรู้ในเชิงกฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับการจัดตั้งสหภาพและเกี่ยวกับกระบวนการยุติข้อพิพาท ผ่านการฝึกอบรมในหลักสูตรต่าง ๆ รวมถึงการเป็นที่ปรึกษาในการดำเนินกิจกรรมเหล่านี้โดยตรง

การดำเนินงานของนักกิจกรรมแรงงานเหล่านี้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ กลุ่มนักกิจกรรมแรงงานที่ดำเนินการในฐานะองค์กรภาคประชาสังคม และกลุ่มนักกิจกรรมแรงงานที่ดำเนินการในฐานะสหภาพแรงงานเอง โดยในกรณีกลุ่มแรกนั้นมักเป็นนักกิจกรรมที่เชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องประเด็นแรงงาน เพราะเคยเคลื่อนไหวในด้านนี้มาก่อน จนถูกจับกุมและถูกปล่อยตัวออกมาในปี 2012 กลุ่มนี้จึงมีความเชี่ยวชาญเฉพาะเกี่ยวกับประเด็นด้านสิทธิแรงงานและประเด็นที่เกี่ยวข้อง ทั้งในแง่ของการจัดตั้งสหภาพและข้อกฎหมายต่าง ๆ กลุ่มนี้ยังรวมถึงนักกิจกรรมที่เคยหลบหนีการจับกุมไปยังประเทศเพื่อนบ้านและทำงานเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติชาวพม่าด้วย โดยมีกรณีศึกษา 4 กรณี ดังนี้

กรณี Cooperative Committee of Trade Unions (CCTU)

เดิมเป็นกลุ่มที่รวมตัวกันในนาม Workers Solidarity League of Burma (WSLB) เป็นกลุ่มนักเคลื่อนไหวด้านแรงงานที่เข้าร่วมการประท้วงใหญ่เพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยในปี 1988 ดำเนินกิจกรรมด้านแรงงานที่หลากหลาย อาทิ ในปี 1996 ได้เริ่มการวิจัยเกี่ยวกับการใช้แรงงานของการลงทุนจากต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ในปี 1997 สมาชิกถูกจับกุมและถูกคุมขัง ในปี 2000 กลุ่มจัดตั้งขึ้นอีกครั้งอย่างลับ ๆ ในเรือนจำ Myingyan หลังจากถูกปล่อย

ตัวในปี 2011 WSLB เริ่มฝึกอบรมแรงงานเกี่ยวกับสิทธิทางกฎหมายของแรงงานและปัญหาเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ในต้นปี 2012 คนงานเริ่มประท้วงและประท้วงโรงงานเพื่อผลักดันให้ได้ค่าแรงและสภาพการทำงานที่ดีขึ้น แรงงานเหล่านี้มากกว่า 125 คนจาก 42 โรงงาน ได้เข้าร่วมเครือข่ายนักเคลื่อนไหวของ WSLB และก่อตั้ง CCTU ในเดือนมีนาคม 2012 โดยยังคงเน้นการขับเคลื่อนกลุ่มแรงงานทั้งงานด้านการฝึกอบรม การพัฒนาทักษะองค์กรของแรงงาน และทำการวิจัยและสนับสนุนการดำเนินงานของสมาคมแรงงาน เป็นต้น

กิจกรรมของ CCTU เน้นการเข้าถึงกลุ่มคนงานโดยการให้การอบรมเกี่ยวกับการเพิ่มทักษะวิชาชีพรวมถึงกฎหมายแรงงาน ปัจจุบันได้ฝึกอบรมไปแล้วมากกว่า 4,000 คน โดยเนื้อหาการอบรมส่วนใหญ่ อาทิ ทักษะความรู้ภาษาอังกฤษ ทักษะคอมพิวเตอร์ การฝึกอบรมกฎหมายแรงงานให้กับแต่ละโรงงาน รวมถึงการอบรมคนงานซึ่งเป็นตัวแทนจากแต่ละโรงงานอย่างเข้มข้น และยังมีการจัดทำวารสารแรงงานชื่อ The Workers' Journal ซึ่งเป็นวารสารเฉพาะของแรงงานในพม่าเพื่อนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นรวมถึงความเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานด้วย นอกจากนี้ Ye Naing Win (หนึ่งในผู้นำองค์กร) ยังได้เข้าร่วมเป็นหนึ่งในห้าตัวแทนของคนงานในสภาแรงงานที่จัดตั้งตามกฎหมายแรงงาน และได้มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาแรงงานจำนวนมาก รวมถึงมีบทบาทในการแก้ไขกฎหมายแรงงาน และผลักดันกฎหมายใหม่ ๆ ความร่วมมือกับภาครัฐยังรวมไปถึงการจัดฝึกอบรมกฎหมายแรงงานระยะยาว (21 วัน) ให้กับตัวแทนคณะกรรมการแรงงานในสภาท้องถิ่น และให้การฝึกอบรมแก่คณะกรรมการผู้บริหารด้านสวัสดิการแรงงานในเขตปกครองบางส่วน (Tun Tun Naing, สัมภาษณ์, 21 พฤษภาคม 2560)

ในการนัดประท้วงหยุดงานหรือการประท้วงใด ๆ CCTU จะพบกับคนงานและให้คำแนะนำสิทธิที่สามารถทำได้และข้อจำกัดสิทธิบางประการของสิ่งที่ต้องการเรียกร้อง CCTU ไม่ใช่องค์กรที่เป็นสหภาพแรงงาน แต่วางบทบาทของตนในฐานะที่ปรึกษาสำหรับคนงาน หากแต่ความอ่อนแอของการรวมกลุ่มของแรงงานเองทำให้ CCTU ต้องขยายบทบาทของตัวเองมากขึ้นจนมีบทบาทแทบจะคล้ายกับสหภาพแรงงาน โดยเฉพาะหากเกี่ยวข้องกับกรณีของการดำเนินการทางกฎหมายที่ลำพังกลุ่มแรงงานเองไม่สามารถที่จะดำเนินการได้ โดยเฉพาะความขัดแย้งทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาต่าง ๆ อาทิ การเลิกจ้างที่ผิด

กฎหมาย การระงับการจ่ายเงิน หรือการบาดเจ็บสาหัสในงาน และยังมีบทบาทในการช่วยเหลือคนงานในการดำเนินการเจรจากับนายจ้างเพื่อระงับข้อพิพาทด้วย (Turner, 2016)

กรณี Action Labor Rights (ALR)

มีจุดเริ่มต้นในปี 2002 โดยสมาชิกรุ่นก่อตั้งเป็นสมาชิกรุ่นใหม่ของพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) ซึ่งทำงานร่วมกับ ILO ในประเด็นเรื่องการสนับสนุนเสรีภาพในการสมาคม การบังคับใช้แรงงาน รวมถึงการใช้แรงงานเด็ก โดยในเดือนพฤษภาคม 2007 สมาชิก ALR หกคนและพนักงานกว่า 80 คนจากเขตอุตสาหกรรม Hlaing Thayar, Shwe Pyi Thar และ Dagon ถูกจับกุมหลังจากจัดกิจกรรมวันแรงงานที่สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาในย่างกุ้ง หลังจากได้รับการปล่อยตัวปี 2555 นักเคลื่อนไหวกลุ่มนี้จึงตัดสินใจจัดตั้งองค์กรเพื่อสิทธิแรงงานอย่างเป็นทางการในเดือนกุมภาพันธ์ 2555 โดยดำเนินกิจกรรมมากมาย ทั้งช่วยเหลือปกป้องสิทธิแรงงาน ฝึกอบรมผู้ปฏิบัติงานด้านสิทธิและกฎหมายแรงงาน รวมถึงให้ความรู้กับแรงงานในเรื่องสิทธิของตน เป็นต้น

ALR ดำเนินงานส่วนใหญ่เกี่ยวกับการจัดตั้งสหภาพแรงงานในพื้นที่เขต Hlaing thayar ซึ่งเป็นงานที่ยังต้องการผู้สนับสนุนอีกมากเพราะองค์กรด้านแรงงานส่วนใหญ่อย่าง ILO จะทำงานร่วมกับสหภาพที่เป็นทางการเท่านั้น แต่ ALR จะให้การฝึกอบรมแก่คนงานในโรงงานที่กระตือรือร้นจะจัดตั้งสหภาพราว 5 หรือ 6 คนในแต่ละโรงงานก่อน โดยคาดหวังว่าผู้ที่ผ่านการอบรมเหล่านี้จะสามารถถ่ายทอดความรู้ให้กับคนงานที่เหลือในโรงงาน และพากลุ่มสมาชิกเข้ามารับการอบรมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยการอบรมนั้นจะเน้นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐาน อาทิ การลาป่วย ลาหยุดประจำปี ลาหยุดชั่วคราว หลังจากนั้นจึงฝึกให้จัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นในโรงงานและเป็นพี่เลี้ยงในขั้นตอนการจดทะเบียน นอกจากนี้ ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทระหว่างคนงานกับนายจ้าง ALR ยังให้ความช่วยเหลือแรงงานในด้านกฎหมายเป็นแนวทางการดำเนินงานหลัก แม้กระบวนการยุติธรรมและการระงับข้อพิพาทจะไม่มีความเป็นมาตรฐานก็ตาม แต่ก็สามารถประสบความสำเร็จได้ในหลายกรณี จนในที่สุดได้มีการบังคับคดีเพื่อจ่ายค่าชดเชยให้กับแรงงานเป็นเงินทั้งสิ้นราว 39 ล้านจัต (\$ 30,000) (Turner, 2016)

กรณี Labour Rights Defenders & Promoters (LRDP)

ก่อตั้งขึ้นในปี 2010 ที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ในประเทศไทย หลังจากการประกาศใช้กฎหมายองค์กรแรงงานของพม่าในปี 2011 จึงกลับเข้าไปทำงานเรื่องสิทธิแรงงานในพม่า โดยจัดตั้งองค์กรอย่างเป็นทางการในเดือนกุมภาพันธ์ 2011 มีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมความเป็นผู้นำในหมู่คนงาน ประสานงานสมาคมแรงงานต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมให้เกิดมาตรฐานสากลในด้านแรงงาน เพื่อปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่และการจ้างงาน อีกทั้งยังมีบทบาทในฐานะของตัวแทนแรงงานในการเจรจากับนายจ้างในกรณีที่เป็น LRDP ยังดำเนินการวิจัยและจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับแรงงาน (Gardener & Burnley, 2015)

กรณี Yang Chi Oo Workers' Association (YCOWA)

YCOWA ก่อตั้งในปี 1999 โดยนักศึกษาชาวพม่าที่หลบหนีการปราบปรามจากรัฐบาลเข้ามาในประเทศไทย โดยมีเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือแรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในไทย โดยเฉพาะสภาพชีวิตความเป็นอยู่ในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และดำเนินการเรื่อยมาในการปกป้องสิทธิแรงงาน สร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องสิทธิให้กับคนงาน ดูแลเรื่องการรักษาพยาบาล ตลอดจนอำนวยความสะดวกกิจกรรมทางสังคม นอกจากนี้ YCOWA ยังมุ่งสนับสนุนให้แรงงานชาวพม่าช่วยเหลือกันเองในด้านการจัดการชีวิตความเป็นอยู่และการทำงาน ปัจจุบัน YCOWA มีสมาชิกแรงงานข้ามชาติชาวพม่าราว 700 คน จาก 10 โรงงาน (Yang Chi Oo Workers' Association, n.d.) อีกทั้งหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในพม่า ผู้นำ YCOWA ก็ได้เดินทางกลับเข้าไปทำงานเรื่องแรงงานในเขตอุตสาหกรรม Shwe Pyi Thar ในย่างกุ้ง โดยในเบื้องต้นเป็นการเปิดบริการห้องสมุดเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิแรงงานโดยใช้ชื่อ Yang Chi Oo library ซึ่งนอกจากเป็นศูนย์ข้อมูลแล้วยังเป็นพื้นที่ในการฝึกอบรมแรงงาน รวมถึงพบปะหารือ หรือแม้กระทั่งวางแผนงานในการระดมมวลชนของแกนนำสหภาพ จนในปี 2016 ก็จัดตั้งเป็นองค์กรขึ้น (Myo Min Min, สัมภาษณ์, 5 ตุลาคม 2560) โดยเน้นการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกระบวนการทางกฎหมายในการยุติข้อพิพาทให้กับกลุ่มแรงงาน และยังร่วมมือกับภาควิชาการในการรวบรวมข้อมูล

เกี่ยวกับแรงงานเพื่อพัฒนางานวิจัยที่ส่งเสริมการขับเคลื่อนของเหล่าคนงาน และยังช่วยเป็นตัวกลางในการเจรจาความขัดแย้งระหว่างแรงงานกับนายจ้างในหลายกรณี

นอกจากองค์กรแรงงานแล้ว หน่วยพื้นฐาน (node of network) ในการขับเคลื่อนขบวนการแรงงานที่สำคัญก็คือสหภาพแรงงานขนาดใหญ่ โดยเฉพาะที่จัดตั้งในระดับสหพันธ์ (federation) และระดับสมาพันธ์ (confederation) โดยสหภาพเหล่านี้ขับเคลื่อนโดยนักกิจกรรมแรงงานที่ขับเคลื่อนในประเด็นนี้มาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ทั้งในลักษณะของการเคลื่อนไหวได้ดินและการเคลื่อนไหวนอกประเทศ และหลังจากเกิดการปฏิรูปทางการเมืองกลุ่มเหล่านี้ก็หันมาดำเนินการตามกรอบกฎหมายในฐานะการเป็นสหภาพแรงงานเอง งานสำคัญของหน่วยพื้นฐานประเภทนี้จึงให้ความสำคัญกับการรวบรวมสมาชิกเพื่อจัดตั้งสหภาพแรงงานเป็นพิเศษ ทั้งการมีส่วนเข้าไปผลักดันและริเริ่มให้มีการจัดตั้งสหภาพพื้นฐานในสถานประกอบการต่าง ๆ รวมถึงการรวบรวมสหภาพพื้นฐานต่าง ๆ เข้าด้วยกันเพื่อจัดตั้งสหภาพขนาดใหญ่ ทั้งนี้ เพื่อสร้างอำนาจต่อรองในเชิงนโยบาย โดยเฉพาะการเจรจากำหนดอัตราค่าแรงขั้นต่ำและการปรับแก้กฎหมายให้สามารถคุ้มครองสิทธิของแรงงานได้มากขึ้น โดยสหภาพขนาดใหญ่ที่มีบทบาทสำคัญในขบวนการแรงงานพม่ามี 2 สหภาพ ได้แก่ MICS และ CTUM

กรณี Myanmar Industries Craft & Services Trade Unions Federation (MICS)

MICS ก่อตั้งครั้งแรกโดยใช้ชื่อ the Myanmar Trade Union Federation (MTUF) หลังจากนั้นเปลี่ยนเป็น Myanmar Industrial Trade Unions (MITU) โดยทำงานได้ดินอยู่ในประเทศในช่วงรัฐบาลทหารและมีสมาชิกบางส่วนถูกจับกุมคุมขัง ก่อนที่จะถูกปล่อยตัวในสมัยรัฐบาล Thein Sein และเริ่มดำเนินการจัดตั้งสหภาพแรงงานและเข้าสู่กระบวนการจดทะเบียนอย่างเป็นทางการซึ่งใช้ระยะเวลายาวนานแต่ก็สามารถประสบความสำเร็จในเดือนพฤษภาคม 2016 ซึ่งสามารถขยายสหภาพในเครือข่ายราว 70-75 แห่ง มีสมาชิกแรงงานกว่า 10,000 คน และมีสหภาพในระดับเขต (township) 8 แห่ง ครอบคลุมกิจการต่าง ๆ ได้แก่ การผลิต อาหารและเครื่องดื่ม บริการ ก่อสร้าง ประมง ขนส่ง เสื้อผ้าสำเร็จรูป สิ่งทอและเครื่องหนัง น้ำมันและก๊าซธรรมชาติ และเหมืองแร่ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีสหภาพลูกที่กำลัง

เตรียมเข้าสู่กระบวนการจดทะเบียนคือ **Solidarity for Trade Union Myanmar (STUM)** ซึ่งจะจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสหภาพในระดับสหพันธ์ (federation) ปัจจุบัน STUM ประกอบไปด้วย 6 สหภาพพื้นฐาน และ 2 สหภาพระดับเขต มีสมาชิกแรงงานราว 1,740 คน ในปี 2016

กรณี Confederation of Trade Unions of Myanmar (CTUM)

ก่อตั้งขึ้นในปี 1991 ในชื่อ Federation of Trade Unions of Burma (FTUB) และต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น Federation of Trade Unions of Myanmar (FTUM) ในสุดท้ายเปลี่ยนชื่อเป็น CTUM ในเดือนพฤศจิกายน 2014 การก่อตั้งและดำเนินการในช่วงแรกซึ่งพม่ายังอยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการทหาร ที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ของไทย โดยในช่วงแรกนี้ดำเนินการเกี่ยวกับการปกป้องสิทธิของแรงงานอพยพชาวพม่าในบังคลาเทศ ไทย และอินเดีย และสร้างเครือข่ายทั้งภายในและภายนอกประเทศพม่า ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการแรงงานเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตย ในปี 2012 ผู้นำ CTUM ได้กลับเข้าไปดำเนินการในพม่าเป็นครั้งแรกและในเดือนกรกฎาคม 2015 CTUM ได้จดทะเบียนอย่างเป็นทางการในฐานะสหพันธ์สหภาพแรงงานจากกระทรวงแรงงานพม่า การจ้างงานและประกันสังคม CTUM ได้รับการสนับสนุนอย่างเข้มแข็งจากองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ และเป็นพันธมิตรกับสหภาพแรงงานท้องถิ่น CTUM อยู่ในเครือของสมาพันธ์การค้าระหว่างประเทศ (ITUC) ด้วย ณ เดือนธันวาคม 2016 CTUM มีสหภาพแรงงานในสังกัด 745 แห่ง ครอบคลุมภาคการผลิตต่าง ๆ ได้แก่ การเกษตร อุตสาหกรรมเหมืองแร่ การขนส่ง การศึกษา และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ นอกจากนี้ ยังมีสหภาพลูกคือ **Industrial Workers Federation of Myanmar (IWFU)** ครอบคลุมกิจการด้านอุตสาหกรรมการผลิตในด้านต่าง ๆ มีสหภาพในสังกัดมากกว่า 40 แห่ง และมีสมาชิกแรงงานราว 10,000 คน

6.1.3) รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยพื้นฐานมีลักษณะเป็นเครือข่ายอย่างหลวม ๆ

หน่วยพื้นฐานของการขับเคลื่อนขบวนการแรงงานมีความสัมพันธ์กันแบบหลวม ๆ ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างกันมีความเปลี่ยนแปลงขึ้นอยู่กับโครงสร้างโอกาสทางการเมืองและเป้าหมายทางยุทธวิธีของแต่ละหน่วย โดยทั่วไปแล้วอาจจำแนกลักษณะความสัมพันธ์ของหน่วยพื้นฐานเหล่านี้

ได้ 3 ลักษณะ คือ การแยกตัวเป็นอิสระเพื่อขยายฐานเครือข่ายของตน การแข่งขันระหว่างกันเพื่อแย่งชิงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และการร่วมมือกันเพื่อเป้าหมายทางยุทธวิธีบางประการ โดยรูปแบบความสัมพันธ์แต่ละประเภทมีลักษณะดังนี้

ความสัมพันธ์แบบอิสระและการเกิดความสัมพันธ์แบบ “องค์กรแม่-ลูก”

ในปี 2012 องค์กรต่าง ๆ ซึ่งเป็นหน่วยพื้นฐานของขบวนการแรงงานต่างมุ่งหน้าจัดตั้งสหภาพแรงงานตามสถานประกอบการต่าง ๆ ผ่านความสัมพันธ์แบบพึ่งร่วมมือและแข่งขันกัน (Sai Yu Maung, สัมภาษณ์, 6 ตุลาคม 2560) โดยแต่ละองค์กรก็มีแนวทางการดำเนินงานแตกต่างกันไป Thet Thet Aung ให้ข้อมูลว่าโดยนักกิจกรรมแรงงานจากหลายองค์กรเป็นผู้เข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างความเข้มแข็งให้กับแกนนำและสมาชิก รวมถึงช่วยดำเนินการขั้นตอนการจัดตั้งองค์กรแรงงานตามกฎหมาย โดยในช่วงเริ่มแรกแต่ละองค์กรต่างยังไม่มีความรู้และประสบการณ์มากนักในการจัดตั้งสหภาพภายใต้กฎหมายสหภาพแวดล้อมปัจจุบัน จึงร่วมมือและแลกเปลี่ยนประสบการณ์เสมอ อาทิ การเริ่มเข้าไปจัดตั้งสหภาพในโรงงาน 5 แห่ง พร้อม ๆ กันของนักกิจกรรมแต่ละคน ได้แก่ Myanmar May San, Sunday Coffee Industry, Hong Kong Vermicelli Industry, Ma Ma Noodle Industry และ United Candy Manufacturing and Premier Coffee Industry โดย Thet Thet Aung เป็นผู้ดูแลการจัดตั้งใน United Candy Manufacturing and Premier Coffee Industry ซึ่งเมื่อสำเร็จแล้วสหภาพแต่ละแห่งก็สามารถรวมตัวกันและจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงานในระดับตำบลได้สำเร็จ (Thet Thet Aung, สัมภาษณ์, 22 พฤษภาคม 2560) อย่างไรก็ตามแต่ละสหภาพยังคงรักษาความสัมพันธ์พิเศษกับนักกิจกรรมแรงงานที่เข้ามาเป็นพี่เลี้ยงในการจัดตั้ง หรือที่เรียกความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวว่าเป็นความสัมพันธ์แบบ “องค์กรแม่-ลูก”

นอกจากเป็นเสมือนองค์กรที่ปรึกษาและสนับสนุนในด้านต่าง ๆ แล้ว การมีความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวยังช่วยในการระดมทรัพยากรให้กับนักกิจกรรมแรงงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น หรือกล่าวได้ว่าองค์กรลูกถือเป็นแหล่งทรัพยากรที่สำคัญ ทั้งการเป็นฐานมวลชนที่สามารถขับเคลื่อนได้ เช่น ในกรณีการรวมตัวเดินขบวนเพื่อต่อรองอัตราค่าแรง

ขั้นต่ำซึ่งต้องใช้คนจำนวนมาก การที่องค์กรแรงงานต่าง ๆ สามารถระดมมวลชนแรงงานจำนวนหลักพันจนถึงหลักหมื่นได้อย่างรวดเร็วก็เพราะใช้ความสัมพันธ์แบบองค์กรแม่-ลูกเป็นสิ่งสำคัญ อีกทั้งองค์กรลูกยังเป็นแหล่งของผู้นำรุ่นใหม่ขององค์กรแม่ ซึ่งมาจากแรงงานที่เป็นแกนนำสหภาพในโรงงานและถูกให้ออกจากงานอย่างไม่เป็นธรรมหรือถูกจับกุม อาทิ กรณีของ Myo Min Min ซึ่งปัจจุบันเป็นแกนนำของ YCOA แต่เดิมนั้นเป็นแกนนำสหภาพแรงงาน Elan Garment Factory ซึ่งได้เข้ารับการอบรมอย่างน้อย 4 หลักสูตร ทั้งในแม่สอดและย่างกุ้ง และยังปรึกษาประเด็นด้านแรงงานอย่างใกล้ชิดกับ YCOA แต่หลังจากการนัดหยุดงานใหญ่ในปี 2015 ก็ถูกจับกุม เมื่อถูกปล่อยตัวในปี 2016 Myo Min Min ก็ถูกชักชวนจาก YCOA ให้เข้ามาเป็นนักกิจกรรมแรงงานประจำองค์กรในท้ายที่สุด (Myo Min Min, สัมภาษณ์, 5 ตุลาคม 2560)

ความสัมพันธ์แบบ “องค์กรแม่-ลูก” หลังจากช่วงการก่อตั้งยังคงดำเนินสืบเนื่องต่อไปในลักษณะของการเป็นที่ปรึกษา หรือการสนับสนุนด้านเทคนิค อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ดังกล่าวมักถูกกำหนดโดยองค์กรลูกเป็นสิ่งสำคัญ องค์กรแม่อาจเข้าร่วมการประชุมของสหภาพในบางครั้งในฐานะที่ปรึกษา และมีบทบาทสนับสนุนสหภาพแรงงานจากเบื้องหลังเพื่อการสนับสนุนแรงงานในการต่อสู้เพื่อสิทธิด้วยตนเอง แต่เมื่อมีความจำเป็นโดยเฉพาะในสถานการณ์ทางการเมืองที่ซับซ้อน หากได้รับการร้องขอจากองค์กรลูกก็จะออกมาแสดงตัวให้การสนับสนุนพวกเขาทันที (Wunna Soe, สัมภาษณ์, 21 พฤษภาคม 2560)

ความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวจึงสะท้อนการดำเนินงานของหน่วยพื้นฐานที่ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานเป็นอิสระจากหน่วยพื้นฐานอื่น ทั้งนี้เพื่อสร้างเครือข่ายกับสหภาพแรงงานในลักษณะความสัมพันธ์แบบ “องค์กรแม่-ลูก” ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวนำไปสู่การก่อตัวของ “กลุ่มย่อย” (supgroup) ในขบวนการแรงงานพม่า

ความสัมพันธ์แบบแข่งขันระหว่างหน่วยพื้นฐาน

International Trade Union Confederation (ITUC) ได้ให้การสนับสนุนในด้านต่าง ๆ กับ FTUM (ปัจจุบันคือ CTUM) และผลักดันให้ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติใน

ฐานะสหพันธ์แห่งชาติ หากแต่สถานะการเป็นตัวแทนของ FTUM กลับไม่เป็นที่ยอมรับนักในกลุ่มองค์กรแรงงานอื่น ๆ ในประเทศ รวมถึงการยอมรับบทบาทของ U Maung Maung ในฐานะผู้นำสหภาพแรงงานและการเป็นตัวแทนด้านแรงงานในพม่า โดยเฉพาะกลุ่มสหภาพแรงงานขนาดใหญ่ที่ดำเนินการในพม่ามาอย่างยาวนานต่อเนื่อง อาทิ Myanmar Trade Union Federation (MTUF) ที่เชื่อว่าองค์กรของตนต้องต่อสู้อย่างยากลำบากเคียงข้างกับพี่น้องแรงงานในช่วงรัฐบาลทหาร ในขณะที่องค์กรอย่าง CTUM หลบหนีออกไปนอกประเทศ อีกทั้งสมาชิกส่วนใหญ่ของ CTUM ยังเป็นสหภาพจากภาคเกษตรซึ่งไม่ใช่แรงงานกลุ่มหลักของการขับเคลื่อนสหภาพแรงงานในพม่า ในขณะที่ MTUF จัดตั้งแรงงานในภาคอุตสาหกรรมในเขตอุตสาหกรรมสำคัญในย่างกุ้งและมีพันธมิตรร่วมกับองค์กรแรงงานที่สำคัญ ๆ ของประเทศ จึงควรได้รับการสนับสนุนในฐานะตัวแทนของประเทศมากกว่า (Campbell, 2013) ความขัดแย้งดังกล่าวยังเป็นผลจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคลด้วย โดยเฉพาะระหว่าง U Maung Maung ผู้นำ FTUM กับ U Zarni Thwe จาก AFFM-IUF และ Shwe Sinn Nyunt จาก LRDP ซึ่งทั้งสามองค์กรนี้เป็นองค์กรที่เคยจัดตั้งในแม่สอดและเพิ่งกลับเข้ามาทำงานในพม่าเหมือนกัน (Campbell, 2013)

นอกจากนี้ Tun Tun Naing นักกิจกรรมแรงงานคนสำคัญเห็นว่า ต้นเหตุของการแข่งขันและสูญเสียเอกภาพภายในของขบวนการแรงงานมาจากการสร้างความเป็นทางการให้กับองค์กรแรงงาน หรือก็คือการสร้างกฎระเบียบและเงื่อนไขในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ซึ่งทำให้ในปี 2014 ที่รัฐบาล Thein Sein เปิดให้มีการจดทะเบียน มีเพียง 2 องค์กรเท่านั้นที่สามารถจัดตั้งเป็นสหภาพได้ คือ MICS และ CTUM ทำให้ทั้งสององค์กรกลายเป็นตัวแทนของขบวนการแรงงานทั้งหมดไปโดยปริยาย ทั้งสถานะตามกฎหมายที่สามารถนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อภาครัฐได้ ซึ่งถูกมองว่าไม่เป็นธรรมกับขบวนการแรงงานในส่วนอื่น ๆ ที่ไม่สามารถนำเสนอข้อเสนอใด ๆ ได้ รวมถึงการที่ ILO ให้สถานะการเป็นตัวแทนขบวนการแรงงานทั้งประเทศกับ CTUM ทั้ง ๆ ที่ไม่ได้มีการเลือกตั้งซึ่งถูกตั้งคำถามจากองค์กรแรงงานอื่น ๆ ที่ไม่มีสถานะอย่างเป็นทางการ การรวมรวมสมาชิกเพื่อจัดตั้งสหภาพของ MICS และ CTUM ยังถูกตั้งคำถามด้านความชอบธรรมต่อวิธีการรวบรวมสมาชิกโดยใช้การแลกเปลี่ยนทางผลประโยชน์ สิ่งเหล่านี้กลายเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้

ขบวนการแรงงานพม่าเกิดความแตกแยกและสูญเสียเอกภาพ (Tun Tun Naing, สัมภาษณ์, 21 พฤษภาคม 2560)

ความสัมพันธ์แบบแข่งขันขององค์กรแรงงานและสหภาพแรงงานนี้อาจกว่าได้ว่ามีส่วนสำคัญมาจากความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงทรัพยากรและโครงสร้างนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะสถานะที่เป็นทางการขององค์กรแรงงานนั้นมีความสำคัญอย่างมาก ทั้งในแง่ของที่มาของเงินทุนสนับสนุนจากต่างประเทศ ซึ่งองค์กรที่มีสถานะอย่างเป็นทางการนั้นจะมีความได้เปรียบในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนมากกว่า รวมถึงมีสถานะที่จะได้รับการยอมรับจากรัฐในกระบวนการนโยบาย (Toe Toe Yi, สัมภาษณ์, 14 กันยายน 2558) สามารถเสนอข้อเสนอนโยบายต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของสมาชิกตนได้ ดังนั้นความขัดแย้งจึงเกิดจากการแย่งชิงสถานะการเป็นที่ยอมรับของทั้งในสายตาของภาครัฐและองค์กรต่างประเทศ ซึ่งรวมถึงการแย่งชิงสถานะการเป็นตัวแทนของเหล่าองค์กรแรงงานด้วย

ความสัมพันธ์แบบร่วมมือกันระหว่างองค์กรแรงงาน

ความร่วมมือในลักษณะการเป็นเครือข่ายที่ดำเนินการร่วมกันระหว่างองค์กรแรงงานต่าง ๆ และสหภาพแรงงานขั้นพื้นฐาน โดยมีเป้าประสงค์เพื่อจะสร้างการกระทำรวมหมู่ (collective action) ที่มีพลังมากพอในการสร้างการต่อรอง ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการหลีกเลี่ยงโครงสร้างการรวมตัวอย่างเป็นทางการหรือโครงสร้างการจัดตั้งสหภาพแรงงานตามกฎหมาย ที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ และถูกบิดเบือนวัตถุประสงค์ของการขับเคลื่อนได้ง่าย อีกทั้งการรวมกลุ่มตามกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดตั้งสหภาพแยกตามลักษณะของอุตสาหกรรมที่แตกต่างทำให้กลายเป็นเครือข่ายที่ขยายแนวร่วมได้อย่างจำกัด จึงเกิดการสร้างเครือข่ายที่มีลักษณะเปิดกว้างมากขึ้นโดยการก่อตั้งองค์กรกลางที่เรียกว่า All Myanmar Trade Union Network (AMTUN) ซึ่งมีลักษณะขององค์กรสันนิบาต (League) เพื่อการรวมตัวกันขององค์กรแรงงานพื้นฐาน โดยในปี 2017 AMTUN มีเครือข่ายสหภาพแรงงานพื้นฐาน (basic labour organization) เข้าร่วมมากกว่า 20 องค์กร ส่วนใหญ่มาจากเขตอุตสาหกรรม Hlaing Tharyar และกำลังขยายเครือข่ายโดยมีสหภาพจากเขตอุตสาหกรรม East Dagon เขตอุตสาหกรรมในเมืองพะโค ฝะอัน และปะเตง เข้าร่วมด้วย

องค์กรเหล่านี้ล้วนเป็นสหภาพที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย แต่ตัดสินใจที่จะไม่เข้าร่วมกับสหภาพแรงงานขนาดใหญ่ในระดับเขต ระดับสหพันธ์ และระดับสมาพันธ์ เนื่องจากหากเข้าสังกัดสหภาพแรงงานที่ใหญ่กว่าแล้วการดำเนินกิจกรรมใด ๆ อย่างเช่นการนัดหยุดงานต้องได้รับการยินยอมจากสหภาพที่ตนสังกัดเสียก่อนตามที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่หากสหภาพแรงงานพื้นฐานตัดสินใจเข้าร่วมกับ AMTUN จะยังคงมีอิสรภาพในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่สามารถสร้างการกระทำรวมหมู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นกัน และยังมีโอกาสสร้างการกระทำรวมหมู่ที่มีพลังมากกว่าเพราะไม่จำกัดประเภทของอุตสาหกรรม โดยกิจกรรมเพื่อการรวมกลุ่มของ AMTUN คือการจัดให้มีการพบเจอกันอย่างสม่ำเสมอของตัวแทนจากสหภาพที่เป็นสมาชิก ซึ่งเป็นอีกวัตถุประสงค์หนึ่งของ AMTUN เพื่อให้สหภาพแรงงานในภาคการผลิตต่าง ๆ ที่โดยทั่วไปแล้วจะไม่มีโอกาสได้ทำงานร่วมกันได้พบปะพูดคุยและเปลี่ยนกันในเดือนต่าง ๆ เกี่ยวกับการทำงาน เพื่อสร้างเครือข่ายที่เข้มแข็งของแรงงานในภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม รวมถึงเครือข่ายเยาวชน อย่างไรก็ตาม อุปสรรคสำคัญของการดำเนินการคือการพัฒนาบุคลากรที่ต้องรองรับงานที่มีความซับซ้อนและต้องมีความรู้เชิงเทคนิคทางกฎหมายและประสบการณ์อย่างการจัดตั้งสหภาพระดับโรงงาน อีกทั้งยังมีอุปสรรคเรื่องการยอมรับจากภาครัฐ โดยเฉพาะเข้าสู่ช่องปกติในการเจรจาต่อรองเรื่องสำคัญอย่างการกำหนดอัตราค่าแรงขั้นต่ำหรือการปรับแก้กฎหมาย เป็นต้น (Wunna Soe, สัมภาษณ์, 21 พฤษภาคม 2560)

การกระทำรวมหมู่ที่สำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของ AMTUN ในฐานะศูนย์กลางความร่วมมือของขบวนการแรงงานคือการจัดตั้ง Committee on the minimum wage and labor rights (All Myanmar Trade Unions Network (AMTUN), 2017) ซึ่งเป็นคณะกรรมการการระดมมวลชนแรงงานเพื่อเดินขบวนในเขตอุตสาหกรรมต่าง ๆ และในเมืองย่างกุ้ง เพื่อเพิ่มแรงกดดันให้กับกระบวนการกำหนดอัตราค่าแรงขั้นต่ำ โดยที่ผ่านมามีความร่วมมือในลักษณะดังกล่าวแล้ว 4 ครั้งตามรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 11

ความสัมพันธ์แบบร่วมมือกันระหว่างองค์กรแรงงานในการเดินขบวนกดดันกระบวนการกำหนดอัตราค่าแรงขั้นต่ำ

ครั้งที่	วันเดือนปี	จำนวนผู้เข้าร่วม	สถานที่การประท้วง
1	9 มิถุนายน 2013	12,000 คน	เขต Hlaing Tharyar กรุงย่างกุ้ง
2	22 พฤศจิกายน 2016	2,000 คน	เขต Hlaing Tharyar กรุงย่างกุ้ง
3	14 สิงหาคม 2017	2,000 คน	เขต Hlaing Tharyar กรุงย่างกุ้ง
4	3 ธันวาคม 2017	1,000 คน	เขต Hlaing Tharyar กรุงย่างกุ้ง

ที่มา: รวบรวมโดยผู้วิจัย

ลักษณะความสัมพันธ์ของหน่วยพื้นฐานทั้ง 3 ลักษณะดังกล่าว นำไปสู่การก่อตัวของโครงสร้างการระดม (mobilizing structure) ของขบวนการแรงงานที่ถูกแบ่งออกเป็น 3 ส่วน โดยแต่ละส่วนค่อนข้างดำเนินการเป็นอิสระจากกัน มีการร่วมมือกันและอยู่ในสถานะของการแข่งขันบางวาระ

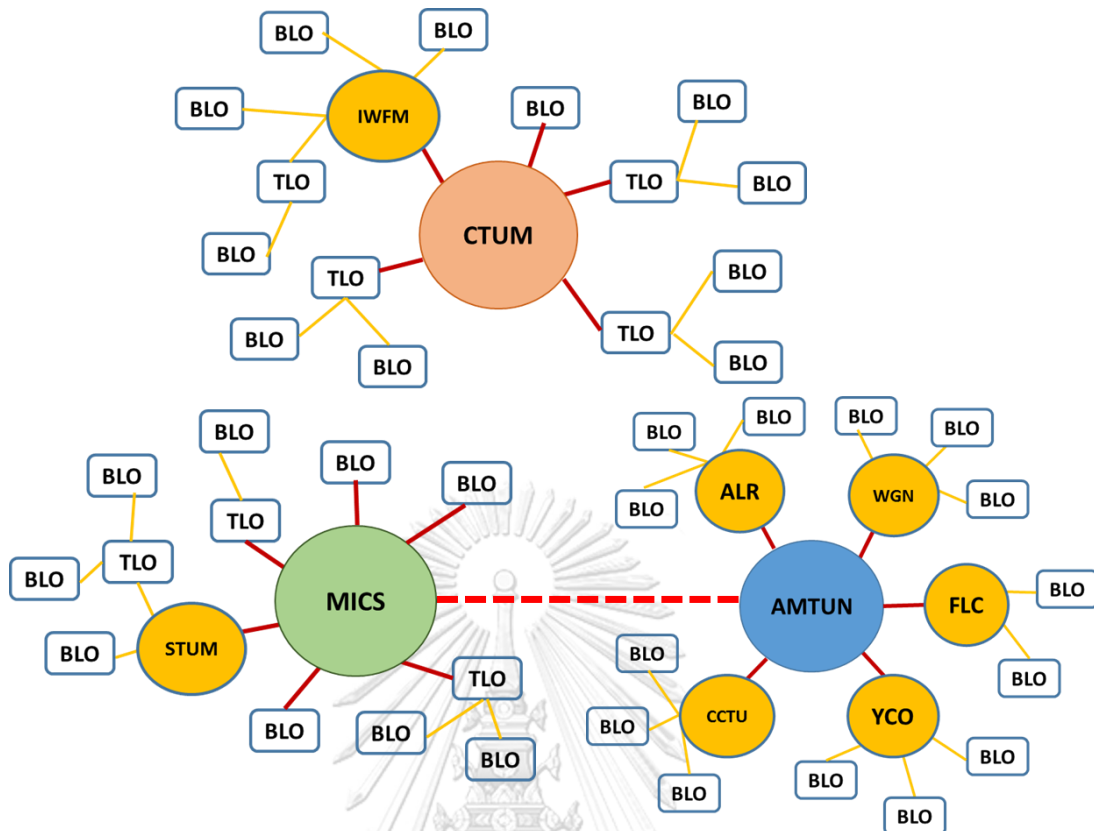
ส่วนที่ 1 มีศูนย์กลางอยู่ที่ All Myanmar Trade Union Network (AMTUN) ซึ่งเป็นเครือข่ายที่เกิดจากการรวมตัวขององค์กรแรงงาน อาทิ CCTU, WGN, FLC, YCOWA และ ALR เป็นต้น ร่วมกับสหภาพแรงงานพื้นฐาน (basic labour organization) ซึ่งมีความสัมพันธ์แบบ “องค์กรแม่ลูก” กับองค์กรแรงงานข้างต้น โดยเป็นกลุ่มที่ใช้ยุทธวิธีหลากหลายทั้งการเจรจากับนายจ้าง การใช้วิธีทางกฎหมาย และการประท้วงเพื่อสร้างแรงกดดัน มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมจากคนงานในการขับเคลื่อนในขั้นตอนต่าง ๆ

ส่วนที่ 2 มีศูนย์กลางอยู่ที่ Myanmar Industries Craft & Services Trade Unions Federation (MICS) และมีสหภาพแรงงานพื้นฐาน (basic labour organization) ในสังกัดเป็นมวลชนสำคัญ โดยมีความสัมพันธ์แบบไม่เท่าเทียมตามโครงสร้างกฎหมายซึ่งรวมอำนาจการตัดสินใจใช้ยุทธวิธีต่าง ๆ ไว้ที่ MTUF ที่ผ่านมายุทธวิธีที่ถูกนำมาใช้มีทั้งการเจรจาดำเนินการทางกฎหมายและประท้วงสร้างแรงกดดันโดยเฉพาะในกรณีของการกำหนดอัตราค่าแรงขั้นต่ำ โดยใช้การระดมมวลชนร่วมเดินขบวนกับ AMTUN

ส่วนที่ 3 มีศูนย์กลางอยู่ที่ Confederation of Trade Unions of Myanmar (CTUM) มีสหภาพแรงงานขั้นพื้นฐานโดยเฉพาะในภาคเกษตรเป็นมวลชนสำคัญ มีสาย

สัมพันธ์และได้รับการสนับสนุนอย่างเข้มแข็งจาก ILO และ ITUC มีสถานะการเป็นตัวแทนของฝ่ายแรงงานในกระบวนการนโยบาย การขับเคลื่อนเน้นการใช้ยุทธวิธีการเจรจา ไม่สนับสนุนให้สหภาพแรงงานในสังกัดทำการนัดหยุดงาน และไม่เข้าร่วมกับ MICS และ AMTUN ในการเดินขบวนประท้วงกดดันกระบวนการพิจารณาค่าแรงขั้นต่ำ





CTUM: Confederation of Trade Unions of Myanmar

MICS: Myanmar Industries Craft & Services Trade Unions Federation

AMTUN: All Myanmar Trade Union Network

IWFM: Industrial Workers Federation of Myanmar

STUM: Solidarity for Trade Union Myanmar

ALR: Action Labor Rights

WGN: We Generation Network

FLC: The Future Light Center

YCO: Yaung Chi Oo Workers' Association

CCTU: Cooperative Committee of Trade Unions

TLO: Township Labour Organization

BLO: Basic Labour Organization

ภาพที่ 14 โครงสร้างความสัมพันธ์ของหน่วยพื้นฐาน (node of network) ของขบวนการแรงงานพม่า

(ที่มา: จัดทำโดยผู้วิจัย)

6.1.4) การขาดการมีส่วนร่วมของการสร้างสถาบันของขบวนการฯของคณงานส่วนใหญ่

การเกิดโครงสร้างเชิงสถาบันดังกล่าวกลับเป็นกลไกในการลดทอนการพัฒนาประชาธิปไตยในขบวนการแรงงานเอง เนื่องจากขั้นตอนกระบวนการในการจัดตั้งองค์กรแรงงานรวมถึงการเข้าสู่กระบวนการเจรจาข้อขัดแย้งตามกฎหมายเต็มไปด้วยความซับซ้อนยุ่งยาก ต้องข้องเกี่ยวกับเทคนิคและกระบวนการทางกฎหมายซึ่งแรงงานส่วนใหญ่ไม่มีความรู้และไม่สามารถเข้าร่วมกระบวนการดังกล่าวได้ กล่าวได้ว่า โครงสร้างเชิงสถาบันที่รัฐพยายามจะสร้างขึ้นนี้กลับเป็นเครื่องกีดกันแรงงานส่วนใหญ่ออกจากการเคลื่อนไหวของขบวนการเสียเอง นอกจากนี้ การที่ขบวนการแรงงานพยายามจะเข้าสู่ช่องทางเชิงสถาบันยังนำไปสู่การพัฒนาความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมภายในขบวนการ โดยการขับเคลื่อนและการตัดสินใจต่าง ๆ มีแนวโน้มกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มแกนนำที่มีความรู้ในเชิงกฎหมายและแรงงานส่วนใหญ่ค่อย ๆ เปลี่ยนสถานะเป็นเพียงผู้ตามเท่านั้น ซึ่งทำให้เกิดการขยายความสัมพันธ์ในแนวตั้งเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับในช่วงก่อนปี 2013 ที่ขบวนการแรงงานโดยรวมยังขับเคลื่อนด้วยช่องทางนอกสถาบัน แรงงานสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ในวงกว้างอย่างเท่าเทียม ซึ่งเป็นการพัฒนาความสัมพันธ์ในแนวราบที่ควรจะเป็นสำหรับการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยในขบวนการ

โครงสร้างโอกาสของการขับเคลื่อนด้วยช่องทางนอกสถาบันที่พัฒนาขึ้นในช่วงเริ่มแรกของการขยายเสรีภาพนั้น เกิดขึ้นได้จากการที่รัฐมีขั้นตอนการประท้วงมากขึ้นอันเนื่องมาจากการต้องการปรับมาตรฐานการเมืองและมาตรฐานแรงงานใหม่ ภายใต้โครงสร้างดังกล่าวแรงงานที่เผชิญปัญหาการถูกคุกคามสิทธิมักจะต้องผ่านการนัดหยุดงานเพื่อกดดันให้เกิดการเจรจาและสร้างแรงกดดันให้กับฝ่ายนายจ้าง กระบวนการนี้กลายเป็นกลไกหลักในการต่อรองช่วงราว 2010 – 2013 อย่างไรก็ดี ลำพังแรงงานเองก็ไม่สามารถเข้าสู่กลไกการเจรจาในกระบวนการดังกล่าวได้โดยตรง ทั้งนี้เนื่องจากการที่ขาดการจัดองค์กรที่เป็นระบบ การขาดความรู้ระเบียบราชการ และที่สำคัญคือความรู้ทางกฎหมาย ทำให้แรงงานเหล่านี้จำเป็นต้องพึ่งพาเหล่านักกิจกรรมแรงงานซึ่งพ้นจากการเป็นนักโทษการเมืองและมีความเชี่ยวชาญในการดำเนินการดังกล่าว กลุ่มนักกิจกรรมแรงงานเหล่านี้มีบทบาทเสมือนนักเทคนิคซึ่งแปรเจตนาธรรมณ์ของกลุ่มแรงงานกลายเป็นข้อเรียกร้องและเป็นกลไกในการผลักดันผ่านช่องทางปกติ ความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานกับนักกิจกรรมเป็นไปอย่างเท่าเทียม โดยนักกิจกรรมต้องพึ่งพาการสนับสนุนจากแรงงานในฐานะฐานความชอบธรรมของการมีบทบาท ใน

ขณะเดียวกันแรงงานก็ต้องพึ่งพาความรู้ในเชิงเทคนิคที่นักกิจกรรมเหล่านี้มี ความสัมพันธ์แนวราบจึงเริ่มขยายตัวขึ้นทั้งระหว่างแรงงานกับนักกิจกรรมรวมถึงระหว่างหมู่คนงานด้วยตนเอง

อย่างไรก็ดี โครงสร้างการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานในลักษณะดังกล่าวไม่สามารถขยายตัวจนเป็นฐานในการเกิดระบอบแรงงานใหม่ขึ้นมาได้ เนื่องจากบทบาทของนักกิจกรรมแรงงานมักถูกกีดกันผ่านการตั้งคำถามจากทั้งผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่รัฐในระดับท้องถิ่น จากการสัมภาษณ์ Thet Thet Aung นักกิจกรรมแรงงานที่มีบทบาทสำคัญ ซึ่งให้เห็นว่าผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ที่มักคิดว่าการที่แรงงานรวมตัวกันและนัดหยุดงานประท้วงนั้นแท้จริงแล้วเป็นผลมาจากการยุยงและชักใยอยู่เบื้องหลังของเหล่านักกิจกรรมแรงงาน และการที่นักกิจกรรมแรงงานเข้ามามีส่วนร่วมในการเจรจาทำให้ผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่รัฐ “รู้สึกกลัว” เนื่องจากนักกิจกรรมมักมีความรู้ด้านกฎหมายแรงงานที่ดีกว่าซึ่งจะกุมความได้เปรียบหากเจรจากันตามกรอบกฎหมาย เมื่อนักกิจกรรมเข้าร่วมการเจรจาและเริ่มถามคำถามฝ่ายนายจ้างมักพยายามบ่ายเบี่ยงและไม่เต็มใจที่จะตอบ ซึ่งทำให้ต้องใช้วิธีอื่น ๆ ในการบีบให้นายจ้างยอมเจรจาซึ่งยิ่งสร้างความเป็นปรปักษ์ระหว่างกัน

อีกทั้งเมื่อการเจรจากระดับสู่คณะกรรมการระดับเมืองหรือแม้กระทั่งถึงศาล ผู้ประกอบการมักกีดกันบทบาทของนักกิจกรรมโดยอ้างว่าไม่ใช่คนงานในโรงงานและไม่มีความชอบธรรมที่จะเป็นตัวแทนในการเจรจาได้ หรือในบางกรณีผู้ประกอบการมักอ้างหลักการของ ILO ที่คณะเจรจาย่อมประกอบไปด้วยคนงาน นายจ้าง และเจ้าหน้าที่รัฐเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อกีดกันไม่ให้นักกิจกรรมเข้ามามีบทบาท ซึ่งจะส่งผลให้ฝ่ายแรงงานตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบทันทีในกระบวนการเจรจา นักกิจกรรมในภายหลังจึงต้องมีการจัดเตรียมหนังสือมอบความจำนองโดยเหล่าแรงงานเพื่อให้นักกิจกรรมเหล่านี้เข้ามาเป็นตัวแทนในกระบวนการเจรจาได้ นอกจากนี้ชื่อเสียงของตัวนักกิจกรรมเองยังส่งผลต่อการยอมรับของรัฐของภาครัฐและนายจ้าง สำหรับ Thet Thet Aung ซึ่งมาจากกลุ่มที่มีชื่อเสียงอย่าง 88 generation การเข้าร่วมการเจรจามักได้รับการยอมรับและไม่ถูกกีดกันมากนัก แต่นักกิจกรรมจำนวนมากที่ไม่ได้มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักจะต้องเผชิญกับการกีดกันอยู่เสมอ

นอกจากบทบาทของนักกิจกรรมแรงงานในกระบวนการเจรจาข้อพิพาทมักจะถูกกีดกันแล้ว บทบาทในการมีส่วนร่วมเสนอข้อกฎหมายหรือการถกเถียงในประเด็นกฎหมายก็ยังคงถูกกีดกันทางอ้อมด้วย แม้กฎหมายจะระบุให้ฝ่ายแรงงานมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว แต่การเข้าสู่การประชุมหารือก็เป็นไปอย่างจำกัดโดยรัฐจะไม่ส่งร่างข้อเสนอในการแก้กฎหมายให้พิจารณา ก่อนล่วงหน้าการ

ประชุม ทำให้ฝ่ายแรงงานไม่สามารถเตรียมพร้อมในการจัดข้อเสนอตอบสนองต่อร่างกฎหมายได้อย่างครบถ้วน และแม้ฝ่ายแรงงานจะพยายามชี้แนะปัญหาและนำเสนอแนวทางการแก้ไขข้อกฎหมาย แต่ก็ไม่มีผลในการตัดสินใจต่อการปรับข้อกฎหมายมากนัก จนดูเหมือนว่าเป็นเพียงการประชุมตามวาระเท่านั้น กฎหมายได้ถูกตัดสินใจแล้วว่าจะมีการปรับแก้อย่างไรโดยไม่ต้องการรับฟังความเห็น (The Thet Aung, สัมภาษณ์, 22 พฤษภาคม 2560)

ในทางกลับกัน ภาครัฐมักให้ความสำคัญและยอมรับบทบาทของสหภาพแรงงานที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายโดยเฉพาะสหภาพในระดับประเทศมากกว่าเหล่านักกิจกรรมแรงงาน ซึ่งปัจจุบันมีสหภาพแรงงานในระดับประเทศที่เรียกว่าเป็นสมาพันธ์ (confederation) ที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายสหภาพเดียว ได้แก่ Confederation of Trade Unions of Myanmar (CTUM) ซึ่งอดีตเป็นนักกิจกรรมแรงงานที่มีฐานการทำงานอยู่ที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งเป็นชายแดนระหว่างไทยกับประเทศพม่า ดำเนินงานโดยร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศอย่าง ILO และ ITUC จนเมื่อพม่ามีการเลือกตั้งและเปิดเสรีทางการเมืองมากขึ้นจึงกลับเข้ามาทำงานในประเทศและสามารถจดทะเบียนจัดตั้งสมาพันธ์แรงงานซึ่งเป็นตัวแทนระดับชาติได้สำเร็จในปี 2015 โดยในปีดังกล่าว CTUM มีสหภาพในสังกัด 630 แห่ง (จากสหภาพแรงงานที่มีทั้งหมดในประเทศขณะนั้นราว 1,500 สหภาพ) มีสมาชิกรวม 44,886 คน โดยส่วนใหญ่เป็นสหภาพแรงงานในภาคเกษตรและอุตสาหกรรมการผลิต (International Trade Union Confederation (ITUC), 2015, p. 15)

ภาครัฐมักให้การยอมรับบทบาทของ CTUM ในฐานะตัวแทนของฝ่ายแรงงานอย่างเป็นทางการ ไม่ว่าจะในกระบวนการพิจารณาปรับแก้กฎหมาย การเจรจาต่อรอง รวมถึงองค์กรระหว่างประเทศที่ให้ความสำคัญและทำงานใกล้ชิดกับ CTUM มากกว่าองค์กรแรงงานอื่น ๆ ที่ไม่ได้จดทะเบียน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี CTUM กลับถูกวิพากษ์วิจารณ์จากองค์กรแรงงานอื่น ๆ ถึงความไม่โปร่งใส โดยเฉพาะความเป็นประชาธิปไตยในองค์กร เนื่องจากวิธีการที่ CTUM ใช้ในการจัดตั้งและรวบรวมสหภาพในระดับต่าง ๆ เข้ามาอยู่ในภายใต้องค์กรนั้นขาดการมีส่วนร่วมจากสมาชิกหรือแรงงานในสหภาพ โดยผู้นำใน CTUM จะเป็นผู้จัดเตรียมทุกอย่างตามที่กฎหมายกำหนด อาทิ ธรรมนูญสหภาพ การรวบรวมรายชื่อสมาชิก การจัดทำเอกสารราชการต่าง ๆ หรือแม้กระทั่งกรใช้เงินจ้างแรงงานเข้ามาเป็นสมาชิกสหภาพเพื่อให้ได้จำนวนตามที่กฎหมายกำหนด แรงงานจึงไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

องค์จึงถูกขับเคลื่อนโดยผลประโยชน์ของผู้นำองค์กรและไม่มีความชอบธรรมในฐานะตัวแทนแรงงานที่แท้จริง (Tun Tun Naing, สัมภาษณ์, 21 พฤษภาคม 2560)

อย่างไรก็ดี U Maung Maung ผู้นำ CTUM ได้พยายามชี้ให้เห็นว่าคนงานส่วนใหญ่แล้วไม่มีความรู้เกี่ยวกับบทบาทของสหภาพแรงงาน โดยเฉพาะความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย อีกทั้งยังขาดทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินงาน ผู้นำก็ไม่มีศักยภาพเพียงพอในกระบวนการเจรจาและการสร้างการต่อรองรวมหมู่ ที่สำคัญ “แรงงานส่วนใหญ่ไม่เข้าใจภาระหน้าที่ของสหภาพ รวมถึงการรับผิดชอบของตนในฐานะสมาชิกและผู้นำ” (Chen, 2014) จึงเป็นความจำเป็นที่ CTUM ต้องเข้ามาเป็นผู้นำในการขับเคลื่อนสหภาพเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิแรงงานในพม่าได้รับการพัฒนาสู่มาตรฐานสากลมากขึ้น

ไม่ว่ามุมมองของการขับเคลื่อนขบวนการแรงงานในพม่าควรจะเป็นแบบไหน แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่ามุมมองการจัดการสหภาพแรงงานแบบรวมศูนย์ที่นำโดย CTUM ได้กลายเป็นแนวทางกระแสหลักในการขับเคลื่อนขบวนการแรงงานในพม่า ทั้งการที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนแรงงานส่วนใหญ่ในปัจจุบัน อีกทั้งยังได้รับการยอมรับจากภาครัฐและองค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งหมายถึงที่ทางในกระบวนการนโยบาย หากแต่การขับเคลื่อนขบวนการแรงงานภายใต้กระบวนการที่ตนตั้งกล่าวย่อมส่งผลเสียต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในขบวนการเอง ทำให้คนงานขาดโอกาสเรียนรู้การทำงานร่วมกัน ขาดการเรียนรู้ที่จะเป็นผู้นำและผู้ตามโดยถือประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ ซึ่งคุณสมบัติดังกล่าวเป็นเงื่อนไขที่สำคัญหนึ่งสำหรับการเปลี่ยนผ่านจากสังคมเผด็จการสู่สังคมประชาธิปไตย

6.2 ยุทธศาสตร์ ยุทธวิธี ของขบวนการแรงงาน

6.2.1) ยุทธศาสตร์ “สายกลาง” (moderation strategy) กับการจำกัดบทบาทตนเองของนักกิจกรรมแรงงาน

การปล่อยตัวนักโทษทางการเมืองในปี 2011 และ 2012 กว่า 300 คน กลายเป็นการนำเข้าทรัพยากรที่สำคัญที่สุดของขบวนการแรงงาน แม้ว่ามีบางส่วนเท่านั้นที่เข้ามาทำงานด้านการคุ้มครองสิทธิแรงงาน หากแต่คนเหล่านั้นได้กลายเป็นหน่วยพื้นฐาน (node of network) ของการขับเคลื่อนขบวนการ และผลสนาการกระทำรวมหมู่ของเหล่าแรงงานที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายเข้าด้วยกัน อีกทั้งยังเป็นพลังในการนำเข้า (inject) ความเป็นการเมืองเข้าสู่การเคลื่อนไหว บทบาทของนักกิจกรรม

แรงงานเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทันทีที่ถูกปล่อยตัว เนื่องจากสถานการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานกับ นายจ้างโดยทั่วไปในขณะนั้นกำลังอยู่ในช่วงวิกฤติ ความขัดแย้งเกิดขึ้นโดยทั่วไปและไม่มีแนวโน้มยุติ ลงโดยง่าย เพราะขาดการสร้างช่องทางในการสื่อสารระหว่างสองฝ่าย การเข้ามามีบทบาทของนัก กิจกรรมแรงงานเหล่านี้จึงกลายเป็นเสมือนช่องทางสื่อสารเพื่อเชื่อมต่อระหว่างสองฝ่ายโดยปริยาย ไม่ ว่าจะเป็นการเชื่อมต่อในฐานะตัวกลาง หรือการเชื่อมต่อในฐานะตัวแทนการเจรจาของฝ่ายแรงงาน การสร้างช่องทางสื่อสารดังกล่าวทำให้ความขัดแย้งคลี่คลายลง ทำให้ความชอบธรรมของนัก กิจกรรมแรงงานในการมีส่วนร่วมในฐานะตัวแสดงในฝ่ายแรงงานเพิ่มสูงขึ้น โดยได้รับการยอมรับจาก ทั้งภาครัฐที่มองว่านักกิจกรรมเหล่านี้สามารถช่วยให้การรักษาความเรียบร้อยเป็นไปได้ง่ายมากขึ้น ได้รับการยอมรับจากฝ่ายแรงงานในฐานะตัวแทนที่มีความรู้ สามารถดำเนินการเจรจาเพื่อปกป้องสิทธิ แรงงานได้ รวมถึงความชอบธรรมในสายตา นายจ้างเนื่องจากสามารถแปรความคับแค้นใจของแรงงาน กลายเป็นข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมที่สามารถตอบสนองหรือต่อรองได้

ความชอบธรรมดังกล่าวทำให้นักกิจกรรมเหล่านี้สามารถขยายบทบาทของตนได้อย่างรวดเร็ว ทั้งการตั้งองค์กรของตน การเข้าไปขับเคลื่อนผ่านการเป็นที่ปรึกษาในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน รวมถึงการเชื่อมต่อและสร้างเครือข่ายแรงงานจนก่อรูปกลายเป็นขบวนการแรงงานที่เป็นเอกภาพมาก ขึ้น อย่างไรก็ดี แนวทางของนักกิจกรรมแรงงานเหล่านี้ที่มีความแตกต่างกันกลับเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ ขบวนการแรงงานขาดความเป็นเอกภาพและอ่อนแอ โดยนักกิจกรรมแรงงานพม่าแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม แยกตามความสัมพันธ์กับรัฐ และการเข้าถึงการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศ รวมถึง แนวทางและเป้าหมายในการขับเคลื่อนที่แตกต่างกัน ไม่รวมมือกัน และในหลายโอกาสอยู่ในสถานะ ของการแข่งขันระหว่างกันด้วย

นักกิจกรรมแรงงานกลุ่มแรก คืออดีตนักโทษการเมืองที่เพิ่งถูกปล่อยตัวออกมาในปี 2011 และ 2012 นักกิจกรรมกลุ่มนี้ราวครึ่งหนึ่งเป็นนักกิจกรรมแรงงานเดิมที่ขับเคลื่อนได้ดิน ในช่วงรัฐบาลทหารและถูกจับกุมจากการทำกิจกรรมด้านแรงงาน หลังจากถูกปล่อยตัวก็มา ทำงานด้านแรงงานต่อ อาทิ กลุ่ม CCTU กลุ่ม ALR และกลุ่ม MICS ที่เหลือเป็นนักกิจกรรม การเมืองด้านอื่นที่ผันตัวมาทำประเด็นแรงงานหลังจากถูกปล่อยตัว อย่างกลุ่ม WGN และ FLC กลุ่มแรกนี้ยังรวมไปถึงนักกิจกรรมที่ขับเคลื่อนประเด็นด้านแรงงานอยู่นอกประเทศและ เพิ่งกลับเข้ามาดำเนินงานในประเทศ อย่าง YCOA และ LRDP กลุ่มนี้มีจุดแข็งที่สามารถเข้าถึง

มวลชนแรงงานในวงกว้างมีความสัมพันธ์กันในลักษณะเครือข่ายที่เข้มแข็ง มีการรวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายที่ร่วมกันก่อตั้งในนาม AMTUN สามารถสร้างการกระทำรวมหมู่ที่มีพลังในการต่อรองกับทั้งนายจ้างและรัฐ ทั้งการสนับสนุนในด้านเทคนิคให้กับคนงานที่ทำการนัดหยุดงาน รวมถึงให้คำแนะนำในการดำเนินการทางกฎหมายกับนายจ้าง และยังใช้การประท้วงใหญ่ในหลายวาระเป็นกลไกในการสร้างแรงกดดันต่อรัฐและนายจ้าง อย่างไรก็ตาม กลุ่มนี้มีจุดอ่อนสำคัญอยู่ที่ความสามารถในการเข้าถึงแหล่งทุนสนับสนุนที่ค่อนข้างจำกัด รวมถึงไม่มีสถานะอย่างเป็นทางการในกระบวนการนโยบายด้านแรงงาน นักกิจกรรมแรงงานกลุ่มแรกนี้ยังมีเป้าประสงค์ในการขับเคลื่อนเพื่อสร้างศักยภาพให้เหล่าคนงานสามารถจัดตั้งและต่อรองได้ด้วยตนเองในอนาคต การดำเนินกิจกรรมเน้นการมีส่วนร่วมในวงกว้างอย่างเข้มข้น

นักกิจกรรมกลุ่มที่สอง คือกลุ่มที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งสหภาพแรงงานซึ่งมีอยู่ 2 องค์กรหลัก ได้แก่ CTUM ภายใต้การนำของ U Maung Maung ซึ่งเป็นอดีตนักศึกษาที่หลบหนีการปราบปรามของรัฐบาลเข้ามาในประเทศไทยในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 และได้ทำงานด้านการคุ้มครองสิทธิแรงงานของแรงงานต่างชาติชาวพม่าในไทยและเป็นข้อต่อสำคัญระหว่างองค์กรระหว่างประเทศอย่าง ILO และ ITUC ในการรวบรวมข้อมูลและขับเคลื่อนการคุ้มครองแรงงานในพม่าในลักษณะการดำเนินงานใต้ดิน หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง U Maung Maung ได้กลับเข้ามาขับเคลื่อนในประเทศ โดยมุ่งรวบรวมและจัดตั้งสหภาพแรงงานตามแนวทางกฎหมาย จนสามารถจัดตั้งในฐานะสหพันธ์แรงงานและสมาพันธ์แรงงานแห่งชาติตามลำดับ ซึ่งถือเป็นสหภาพแรงงานที่ใหญ่ที่สุดในปัจจุบัน การดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวทำให้ CTUM มีจุดแข็งคือการมีสถานะอย่างเป็นทางการในกระบวนการนโยบาย โดยเฉพาะในฐานะการเป็นตัวแทนของแรงงานพม่า อีกทั้งสถานะที่รัฐบาลรับรองดังกล่าวยังเป็นความชอบธรรมที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศ โดยเฉพาะ ILO และ ITUC ซึ่งทำงานร่วมกันมานาน ทำให้ CTUM มีเครือข่ายผู้สนับสนุนทั้งด้านเทคนิคและเงินทุนที่มั่นคง อย่างไรก็ตาม CTUM ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากองค์กรแรงงานอื่นว่าใช้วิธีที่ไม่เหมาะสมในการรวบรวมสมาชิก มีการบริหารงานแบบรวมศูนย์ขาดการมีส่วนร่วมของคนงาน และยังคงถูกมองว่าประนีประนอมกับฝ่ายทุนมากเกินไปจนไม่สามารถคุ้มครองสิทธิแรงงานได้ (Ye Naing Win, สัมภาษณ์, 4 ตุลาคม 2560)

ข้อวิจารณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นยุทธวิธีและมุมมองที่ต่างกันและกลายเป็นประเด็นในการแบ่งแยกระหว่างกลุ่มนักกิจกรรมแรงงาน โดย CTUM มองว่าการมุ่งสู่เป้าหมายของการรวบรวมจำนวนคนงานให้เข้ามาอยู่ภายใต้สหภาพให้มากที่สุดเป็นทางเดียวที่จะสร้างพลังต่อรองและในที่สุดจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงกฎหมายและนโยบาย เพราะจากการประเมินของ U Maung Maung สหภาพแรงงานของพม่ายังอ่อนแอมาก เพราะรวบรวมคนงานในประเทศได้เพียงราว 300,000 คน จากคนงานทั้งหมด 20 ล้านคน การสร้างสหภาพแรงงานขนาดใหญ่จะส่งผลดีต่อคนงานทุก ๆ คนในประเทศ มากกว่าการมุ่งปกป้องสิทธิของแรงงานกลุ่มเล็ก ๆ เฉพาะหน้า อีกทั้งการรักษาความสัมพันธ์อันดีกับองค์กรนายจ้างและความร่วมมือกับภาครัฐเอาไว้ก็เป็นสิ่งจำเป็นในฐานะช่องทางในการสื่อสารหรือที่เรียกว่าเป็นการสร้าง “การสนทนาทางสังคมที่สร้างสรรค์” (Constructive social dialogue) ในขณะที่อีกฝ่ายมองว่าการดำเนินการที่สำคัญกว่าคือมุ่งปกป้องสิทธิของแรงงานที่ถูกละเมิดตามกฎหมาย และยืนยันว่านั่นไม่ได้เป็นการสร้างความตึงเครียดให้กับความสัมพันธ์กับนายจ้าง และมองว่าการปกป้องสิทธิของแรงงานนั้นเป็นหน้าที่โดยตรงของสหภาพในฐานะตัวแทนของแรงงาน ไม่ใช่การรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับรัฐและนายจ้าง มุมมองที่แตกต่างส่งผลต่อยุทธวิธีที่ต่างกันด้วย อาทิ การต่อรองเรื่องอัตราค่าแรงขั้นต่ำที่ต้องพิจารณาใหม่ในปี 2015 ที่ CTUM เลือกที่จะใช้วิธีการเจรจาและล็อบบี้ ในขณะที่องค์กรแรงงานกลุ่มแรกใช้วิธีการเดินขบวนเรียกร้องร่วมด้วย เป็นต้น (Turner, 2016)

นักกิจกรรมแรงงานในกลุ่มนี้อีกรายคือ MICS ซึ่งเป็นอดีตนักกิจกรรมแรงงานที่ดำเนินการในประเทศมาอย่างยาวนานในลักษณะองค์กรใต้ดิน เมื่อมีกฎหมายการจัดตั้งสหภาพแรงงานก็มุ่งที่จะรวบรวมคนงานเพื่อจัดตั้งสหภาพและประสบความสำเร็จในการจัดตั้งสหพันธ์แรงงานในที่สุด กลุ่มนี้มีจุดแข็งในการเข้าถึงกระบวนการนโยบายเช่นเดียวกับ CTUM หากแต่ไม่สามารถขยายบทบาทได้มากนักเพราะขาดสถานะการยอมรับในฐานะตัวแทนของประเทศ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่าง MTUF และ CTUM จึงเป็นการแข่งขันอย่างเข้มข้น เพื่อแย่งชิงสถานะการเป็นผู้นำขบวนการแรงงานของประเทศ ซึ่งหมายถึงการยอมรับของรัฐและการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่มากกว่า

ความพยายามเพื่อสร้างความเป็นสถาบันให้กับความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง นักกิจกรรมแรงงานจึงมุ่งเน้นกิจกรรมการฝึกอบรมความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิให้กับแรงงาน ตลอดจนผลักดันให้เกิดการรวมตัวโดยการจัดตั้งสหภาพตามกฎหมาย อีกทั้งการสร้างเครือข่ายการขับเคลื่อนมวลชนแรงงาน ยังเป็นไปเพื่อการควบคุมการประท้วงมากกว่าการผลักดันให้เกิดการประท้วงขยายตัว การประท้วงกลายเป็นแนวทางสุดท้ายที่นักกิจกรรมแรงงานจะผลักดันให้เกิดขึ้น

นอกจากนี้ ประเด็นในการประท้วงยังจำกัดอยู่ที่การเรียกร้องค่าแรงและสวัสดิการที่เป็นธรรม การประท้วงเป็นเพียงเครื่องมือในการกดดันและต่อรองควบคุมไปกับกระบวนการเจรจาเท่านั้น ดังนั้น ประเด็นการประท้วงจึงจำกัด และนักกิจกรรมแรงงานยังพยายามหลีกเลี่ยงไม่ให้มีการยกระดับประเด็นไปสู่ข้อเรียกร้องที่ส่งผลในวงกว้างมากกว่า อย่างการเรียกร้องให้มีการแก้รัฐธรรมนูญ หรือเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองที่เพิ่มมากขึ้น เป็นต้น การจำกัดประเด็นดังกล่าวทำให้ยากที่จะขยายแนวร่วมไปยังกลุ่มเคลื่อนไหวอื่น ๆ และเหล่านักกิจกรรมแรงงานยังพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการขยายแนวร่วมด้วย เช่นในกรณีของการประท้วงในปี 2015 ที่มวลชนแรงงานส่วนใหญ่ต้องการเข้าร่วมกับกลุ่มนักศึกษาประท้วงรัฐบาล หากแต่เหล่านักกิจกรรมแรงงานพยายามหยุดยั้งการรวมตัวดังกล่าว โดยมองว่าจะเป็นการสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาล ซึ่งจะเป็นการเปิดทางให้กองทัพกลับมาบีบบทบาทอย่างเข้มข้นอีกครั้ง (Nandar Sitt Aung, สัมภาษณ์, 2 ตุลาคม 2560)

หากพิจารณาในแง่ของเครือข่ายแล้วจะพบว่านักกิจกรรมแรงงานหลายคนมีเครือข่ายเชื่อมโยงกับมวลชนกลุ่มอื่น ๆ ซึ่งเป็นข้อบ่งชี้สำคัญในการพิจารณาศักยภาพของการขยายแนวร่วม อาทิ Nandar Sit Aung แกนนำ WGN (We Generation Network) ซึ่งเป็นศูนย์กลางเครือข่ายในการระดมมวลชนแรงงานในปัจจุบัน มีความสัมพันธ์แนบแน่นกับขบวนการนักศึกษาที่เข้มแข็งที่สุดของพม่าที่เรียกว่า All Burma Federation Student Union (ABFSU) โดยเคยมีตำแหน่งเป็นเลขาธิการขององค์กรในช่วงปี 1997 – 2003 ปัจจุบันเป็นคณะกรรมการทำงานฝ่ายชาติพันธุ์ขององค์กร รวมถึงยังเป็นหนึ่งในแกนนำที่ขับเคลื่อนการเดินขบวนประท้วงของนักศึกษากรณีกฎหมายการศึกษาฉบับใหม่ในปี 2013 (Nandar Sitt Aung, สัมภาษณ์, 2 ตุลาคม 2560) การไม่ขยายแนวร่วมกับกลุ่มนักศึกษาจึงแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการจำกัดตนเองอย่างชัดเจนของขบวนการแรงงาน

อีกประเด็นสำคัญหนึ่งที่เหล่านักกิจกรรมแรงงานต่างจำกัดตนเองและไม่สามารถขับเคลื่อนต่อสู้โดยตรงคือการทำลายผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจเดิม ซึ่งมีความเกี่ยวข้องอย่างมากกับการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานโดยเฉพาะแรงงานในภาคอุตสาหกรรม เนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ในพม่าล้วนเกี่ยวข้องกับกลุ่มอำนาจเดิมทั้งกลุ่มนายทหารระดับสูงและกลุ่มนักธุรกิจใครือข่าย ประเภทของธุรกิจที่สร้างความขัดแย้งมากที่สุดคือธุรกิจประเภทนี้ ทั้งการลงทุนขนาดใหญ่ของนักธุรกิจพม่าที่มีสายสัมพันธ์กับผู้มีอิทธิพลและผู้มีอำนาจทางการเมือง ประเภทต่อมาคือธุรกิจที่มีนายทหารนอกราชการถือครองหุ้นส่วนใหญ่ของบริษัทหรือที่ชาวพม่าเรียกกิจการประเภทนี้ว่า U Paing ซึ่งเป็นประเภทธุรกิจที่เป็นเจ้าของโรงงานส่วนใหญ่ในพม่า มีการใช้แรงงานจำนวนมาก มีการวางแผนธุรกิจโดยใช้กลยุทธ์ทางการทหารซึ่งทำให้บริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ กลุ่มประเภทถัดไปคือวิสาหกิจของกองทัพในนามบริษัท Myanmar Economic Cooperation (MEC) บริษัทเหล่านี้ปัจจุบันยังไม่อนุญาตให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงาน

นอกจากนี้ ธุรกิจอันเกี่ยวเนื่องกับกลุ่มอำนาจเดิมยังเป็นต้นเหตุของต้นทุนการประกอบการที่เพิ่มสูงขึ้นอีกด้วย อาทิ การที่ธุรกิจหลายกิจการถูกแปรรูปโดยขายให้เอกชนในราคาที่สูงทำให้ผู้ประกอบการใหม่มีต้นทุนตั้งต้นสูง หรือในกรณีที่เขตอุตสาหกรรมจำนวนมากเป็นของกลุ่มอำนาจเดิมและมีการเพิ่มค่าเช่าอย่างเนื่องซึ่งค่าเช่านี้เป็นต้นทุนหลักของการประกอบการ สิ่งเหล่านี้ทำให้ผู้ประกอบการต้องแสวงหากำไรอย่างเข้มข้น โดยการลดต้นทุนจากค่าแรงและสวัสดิการของแรงงาน แทน การออกกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิแรงงานจึงไม่ประสบความสำเร็จในกรณีของโรงงานเหล่านี้ ในการจัดการปัญหาแรงงานภายใต้ธุรกิจเหล่านี้ นักกิจกรรมแรงงานต้องระวังอย่างมากเนื่องจากพนักงานสามารถถูกไล่ออกจากงานได้ง่าย ๆ ก่อนที่จะจัดการกับปัญหา (Ye Naing Win, สัมภาษณ์, 4 ตุลาคม 2560) กลุ่มที่ขบวนการแรงงานสามารถเข้าถึงและดำเนินการคุ้มครองสิทธิได้อย่างเต็มที่จึงเป็นกลุ่มการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศเท่านั้น ดังนั้น ทรัพยากรมวลชนแรงงานที่เข้าสู่การขับเคลื่อนจึงค่อนข้างจำกัด และการขยายแนวร่วมให้ครอบคลุมแรงงานทุกภาคส่วนของประเทศจึงเต็มไปด้วยความยากลำบาก

ดังนั้น การเมืองที่เปิดพื้นที่ให้กับเหล่านักกิจกรรมทางการเมืองในการขับเคลื่อนมวลชนแรงงานจึงเป็นโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่สำคัญในการก่อตัวของขบวนการแรงงานในพม่า โดยนักกิจกรรมเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการสร้างเครือข่ายแรงงานให้มีเอกภาพมากขึ้น รวบรวมความ

ต้องการเพื่อผลักดันให้เกิดผลเป็นรูปธรรม และเป็นกลไกผลักดันให้เกิดการคุ้มครองสิทธิแรงงาน
 อย่างไรก็ดี โครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่เรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตยแบบมีระเบียบวินัย
 (discipline democracy) นั้น ทำให้อิทธิพลและผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจเดิมที่ยังครอบงำ
 ภาคอุตสาหกรรมพม่าอยู่กลายเป็นกรอบที่ทำให้นักกิจกรรมแรงงานจำกัดตัวเองไม่ให้ก้าวล้ำ เพื่อ
 เสถียรภาพการเมืองในช่วงเปลี่ยนผ่าน ซึ่งแนวทางดังกล่าวทำให้ขบวนการแรงงานถูกจำกัดขอบข่าย
 ในการระดมทรัพยากรไปโดยปริยาย และยังไม่สามารถยกระดับประเด็นการขับเคลื่อนสู่การ
 เปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างได้

6.2.2) ยุทธวิธีหลักในการเคลื่อนไหว

ยุทธวิธีที่ขบวนการแรงงานพม่านำมาใช้ในการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโดยภาพรวมแล้วแยก
 ได้เป็น 4 ประเภท ซึ่งผันแปรตามลักษณะปัญหาการละเมิดสิทธิและประเด็นเชิงรุกของขบวนการที่
 ต้องการเรียกร้อง โดยยุทธวิธีทั้ง 4 ประเภทนี้แบ่งเป็นยุทธวิธีที่มุ่งตรงต่อนายจ้าง 3 ยุทธวิธี ได้แก่ 1.
 การนัดประท้วงหยุดงาน 2.การเจรจา และ 3.การดำเนินขั้นตอนตามกฎหมาย ซึ่งทั้งสามยุทธวิธีนี้
 มักจะใช้ร่วมกัน ขึ้นอยู่กับโครงสร้างโอกาสทางการเมืองในขณะนั้นและยังขึ้นอยู่กับความสามารถใน
 การชักจูงใจของเหล่านักกิจกรรมแรงงานและการตัดสินใจของแกนนำสหภาพ โดยมีรายละเอียดดังนี้

การนัดประท้วงหยุดงาน มักจะเป็นวิธีที่คนงานตัดสินใจใช้โดยลำพังเพื่อตอบโต้การ
 ละเมิดสิทธิที่เกิดขึ้นในโรงงาน วิธีนี้มักถูกใช้ใน ช่วงปี 2011 ซึ่งมีการละเมิดสิทธิอย่าง
 กว้างขวางและกฎหมายคุ้มครองสิทธิยังไม่ถูกประกาศใช้ และวิธีดังกล่าวยังถูกนำมาใช้อย่าง
 แพร่หลายในช่วงปี 2014 – 2015 ซึ่งคนงานสูญเสียความเชื่อมั่นต่อกระบวนการเจรจาและ
 ความเป็นธรรมที่จะได้รับจากการดำเนินการทางกฎหมาย โดยเมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นใน
 โรงงานสิ่งที่มีมักจะเกิดขึ้นเป็นอันดับแรกคือแรงงานจะพยายามรวมกลุ่มกันและเจรจากับ
 นายจ้าง การเจรจาในรอบแรกนี้หากล้มเหลวก็จะเพิ่มความตึงเครียดให้กับการเจรจาและ
 นำไปสู่ความล้มเหลวในการหาทางออกร่วมกัน ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่บีบให้คนงานต้อง
 ยกระดับการเรียกร้องโดยการประท้วงในลักษณะต่าง ๆ โดยเฉพาะการนัดหยุดงานและ
 เดินขบวนประท้วงการประท้วงของคนงานดังกล่าวมักจะนำไปสู่การถูกจับกุม ยุทธวิธีที่ถูก
 แนะนำโดยนักกิจกรรมแรงงานในภายหลังเพื่อหลีกเลี่ยงการละเมิดกฎหมายคือการรวมกลุ่ม

กันนึ่งอย่างสงบหน้าโรงงาน (Wunna Soe, สัมภาษณ์, 21 พฤษภาคม 2560) ซึ่งกลายเป็นยุทธวิธีที่แพร่หลายและทำให้คนงานออกมาประท้วงมากขึ้นในช่วงปี 2011-2012

การเจรจา มักจะเป็นวิธีที่ใช้ควบคู่กับการนัดประท้วงหยุดงานเสมอ โดยส่วนใหญ่แล้วคนงานจะใช้การนัดประท้วงหยุดงานเพื่อบีบให้ผู้ประกอบการต้องเปิดการเจรจา อย่างไรก็ตาม เมื่อความขัดแย้งถูกยกระดับขึ้นมากการเจรจาก็มักจะไม่บรรลุผล นักกิจกรรมแรงงานจึงเข้ามามีบทบาทในฐานะผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอม อย่างน้อยเพื่อยุติปัญหาเป็นการชั่วคราว ลักษณะแบบนี้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นส่วนใหญ่ในปี 2011 โดยวิธีการดังกล่าวมักต้องได้รับความช่วยเหลือจากเหล่านักกิจกรรมแรงงานที่มีความรู้เรื่องสิทธิแรงงานและมีทักษะการเจรจาที่ดี อย่างไรก็ตาม นักกิจกรรมแรงงานจำเป็นต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดการขับเคลื่อนนำไปสู่การก่อความรุนแรงของคนงาน มีหลายกรณีที่ไม่ระมัดระวังมากพอเกิดการทำลายทรัพย์สินของโรงงาน คนงานบางคนถูกจับกุมและถูกฟ้องร้องตามกฎหมาย เพราะคนงานปิดกั้นบริเวณโรงงานและประตูทุกบานเพื่อหยุดยั้งนายจ้างไม่ให้เข้าโรงงานได้ซึ่งละเมิดกฎหมาย นักกิจกรรมแรงงานส่วนใหญ่จึงพยายามควบคุมและหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดสถานการณ์ดังกล่าวเพราะฝ่ายแรงงานจะตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบทันที การกดดันจึงพยายามจำกัดขอบเขตมุ่งไปที่ข้อเรียกร้องที่ชัดเจน หลีกเลี่ยงการละเมิดกฎหมาย และยุติทันทีเมื่อได้รับตามข้อเรียกร้อง

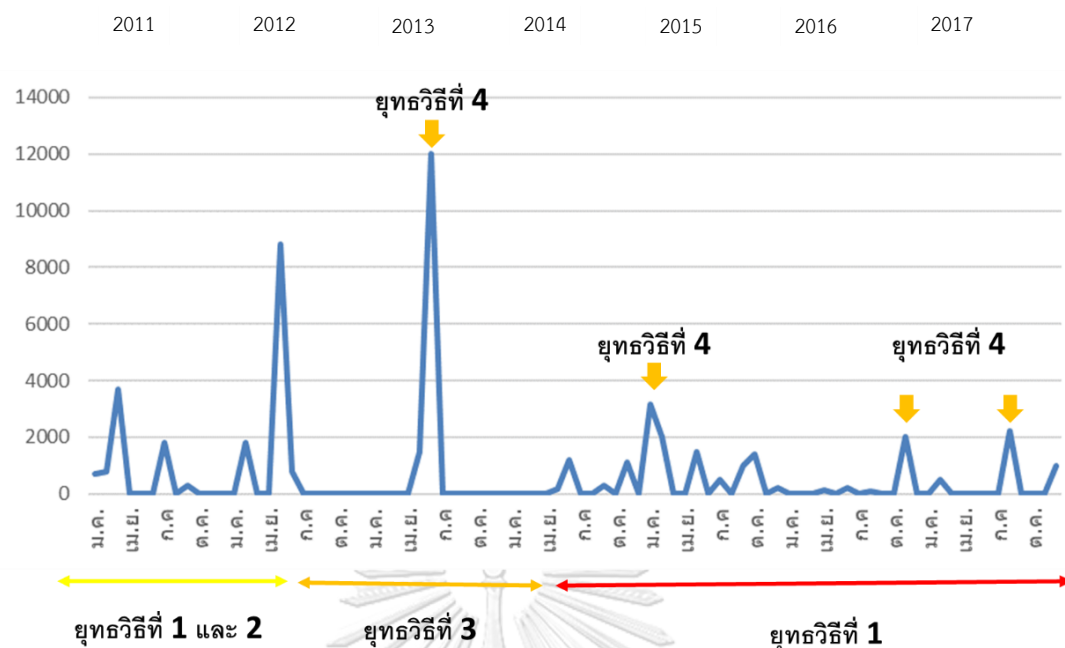
การดำเนินขั้นตอนตามกฎหมาย เป็นสิ่งที่นักกิจกรรมแรงงานรวมถึงผู้นำสหภาพขนาดใหญ่พยายามที่จะผลักดันให้คนงานใช้หากการเจรจาไม่บรรลุข้อตกลง โดยบทบาทของนักกิจกรรมแรงงานคือ เมื่อเกิดความขัดแย้งในลักษณะดังกล่าวขึ้นมักจะเข้าไปให้คำแนะนำกับฝ่ายแรงงานเกี่ยวกับขั้นตอนการเจรจาและการดำเนินการทางกฎหมาย โดยเฉพาะการรายงานปัญหาการถูกละเมิดสิทธิให้กับหน่วยงานรัฐตามขั้นตอนกฎหมาย แต่ปัญหาที่พบบ่อยคือหน่วยงานรัฐมักนิ่งเฉยไม่ดำเนินการใด ๆ ดังนั้นการจัดตั้งการประท้วงเพื่อสร้างแรงกดดันโดยตรงต่อนายจ้างจึงถูกนำกลับมาใช้อีกครั้ง การใช้วิธีการแก้ไขข้อขัดแย้งผ่านการดำเนินการทางกฎหมายกลายเป็นวิธีที่ถูกใช้อย่างแพร่หลายในช่วงปี 2012 – 2013 ซึ่งมีกฎหมายออกมารองรับการเรียกร้องสิทธิของแรงงานแล้ว โดยในช่วงเวลาดังกล่าว นักกิจกรรมแรงงานสามารถโน้มน้าวให้แกนนำคนงานในแต่ละโรงงานใช้วิธีทางกฎหมายและการเจรจามากกว่าการนัดหยุดงาน

อย่างไรก็ดี ยุทธวิธีที่ถูกนำมาใช้ในปี 2015 กลายเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อสำคัญของขบวนการแรงงานพม่าและแนวทางนโยบายของรัฐ โดยการประท้วงครั้งนั้นเป็นการยกระดับการประท้วงอันเนื่องมาจากกระบวนการตามกฎหมายไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้กับคนงานได้นำไปสู่ความพยายามยกระดับแรงกดดันทั้งต่อรัฐและนายจ้างผ่านการนัดหยุดงานและเดินขบวนประท้วงพร้อมกันในหลายโรงงาน นักกิจกรรมแรงงานกลายเป็นผู้มีบทบาทในฐานะข้อต่อ (node) สำคัญในการขยายขอบข่ายการประท้วงจนเกิดการประท้วงในลักษณะ “คลื่น” โดยเริ่มแรกเกิดการประท้วงพร้อมกันราว 3 โรงงานในพื้นที่เดียวกัน แต่ลูกกลามขยายวงออกไปจนเกิดเป็นการเดินขบวนประท้วงใหญ่ของคนงานในเขตอุตสาหกรรม Shwe Pyi Thar ซึ่งเป็นผลมาจาก ALR (Action labour right) ได้กระจายแผ่นพับไปยังคนงานในโรงงานต่าง ๆ เพื่อชี้ให้เห็นสิทธิของแรงงานที่ถูกละเมิดและเรียกร้องให้คนงานออกมาร่วมกันประท้วง โดยร่วมกับ Yaung Chi Oo ซึ่งเปิดสำนักงานเป็นห้องสมุดแรงงานและอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียง เป็นศูนย์รวมในการนัดประชุมของคนงานและกระจายแผ่นพับและข้อมูลต่าง ๆ การประท้วงดำเนินไปราว 7 วัน โดยเป็นการรวมตัวประท้วงอย่างสงบที่หน้าโรงงาน แต่ในระหว่างนั้นก็มีการกระจายข้อมูลในหมู่คนงานและยังมีการระดมมวลชนเข้าร่วมผ่านเครือข่ายแรงงานที่มีความสัมพันธ์แบบ “องค์กรแม่-ลูก” ทำให้สามารถระดมคนงานเข้ามาเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ องค์กรแม่ที่เข้าร่วมในขณะนี้ขยายตัวเพิ่ม ที่สำคัญได้แก่ WE Generation และ CCTU

อย่างไรก็ดี นักกิจกรรมแรงงานที่เข้ามามีบทบาทในการระดมแนวร่วมดังกล่าวไม่ได้เป็นผู้กำหนดทิศทางยุทธวิธีโดยตรง หากเป็นแต่เพียงผู้แนะนำแนวทางซึ่งอยู่ในกรอบของกฎหมายเท่านั้น การตัดสินใจเลือกแนวทางยังคงอยู่ในหมู่ของแกนนำแรงงานซึ่งเป็นผู้นำของแต่ละโรงงานเอง ดังจะเห็นได้ว่าเมื่อการประท้วงผ่านไปและสามารถระดมคนได้มากขึ้นกลุ่มแรงงานกลับตัดสินใจที่จะยกระดับการสร้างแรงกดดันเพิ่มขึ้นอีก โดยตัดสินใจขยายแนวร่วมกับกลุ่มนักศึกษาที่กำลังประท้วงเกี่ยวกับกฎหมายการศึกษาฉบับใหม่ (BBC News, 2015) แม้ ALR จะแจ้งเตือนแล้วว่าการกระทำเช่นนี้เสี่ยงต่อการใช้ความรุนแรงจากรัฐ ทำให้เหล่านักกิจกรรมแรงงาน และสหภาพขนาดใหญ่ที่สนับสนุนอยู่ประกาศถอนตัวจากการสนับสนุนและไม่รับผิดชอบต่อผลที่จะตามมา (Sai Yu Maung, สัมภาษณ์, 6 ตุลาคม 2560) และในที่สุดการประท้วงครั้งนี้ก็ถูกปราบปรามก่อนที่กลุ่มคนงานจะได้สร้างแนวร่วมกับกลุ่มนักศึกษา

ยุทธวิธีสุดท้ายที่ขบวนการแรงงานในการเรียกร้องสิทธิคือการรวมตัวกันของคนงานจำนวนมากเพื่อ**เดินขบวนประท้วงเพื่อสร้างแรงกดดันต่อรัฐ** ซึ่งต่างจาก 3 ยุทธวิธีแรก เนื่องจากยุทธวิธีนี้มุ่งเน้นการสร้างแรงกดดันต่อรัฐโดยตรงทั้งการกดดันให้มีการคุ้มครองสิทธิแรงงานมากขึ้นรวมถึงการกดดันในกระบวนการกำหนดอัตราค่าแรงขั้นต่ำ โดยยุทธวิธีดังกล่าวถูกใช้ครั้งแรกในปี 2013 โดยเป็นการเดินขบวนร่วมกันระหว่างคนงานหลายโรงงานในหลายเขตอุตสาหกรรมเพื่อเรียกร้องค่าแรงและสวัสดิการ อันเป็นผลจากการประกาศใช้กฎหมายค่าแรงขั้นต่ำในปี 2013 การใช้ยุทธวิธีแบบนี้มักจะมีการเสนออัตราค่าแรงขั้นต่ำพร้อมเหตุผลประกอบของฝ่ายแรงงานด้วย หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการสร้างแรงกดดันนอกห้องเจรจา ซึ่งรวมแล้วมีการใช้ยุทธวิธีดังกล่าวทั้งสิ้น 4 ครั้ง ในปี 2013 1 ครั้ง ปี 2016 1 ครั้ง และปี 2017 2 ครั้ง ซึ่งแต่ละครั้งมักเกิดในช่วงเวลาที่มีการเจรจา 3 ฝ่ายเพื่อกำหนดอัตราค่าแรงขั้นต่ำซึ่งตามกฎหมายต้องมีการปรับเปลี่ยนทุก 2 ปี

Nandar Sit Aung มองว่าเนื่องจากประเทศเพิ่งเกิดการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง จึงมีปัญหามากมายที่รัฐบาลต้องจัดการ มีปัญหาสำคัญกว่าปัญหาแรงงานมากมาย อย่างปัญหาโรฮิงญา ปัญหาชาติพันธุ์ต่าง ๆ ปัญหาแรงงานจึงไม่ค่อยได้รับการเหลียวแลมากนักจากรัฐบาล ซึ่งส่งผลอย่างมากต่อกลุ่มแรงงานเพราะปัญหาของแรงงานจะไม่รับการแก้ไขได้อย่างทันท่วงที สะท้อนให้เห็นในปัญหาหลายประการ เช่น แม้ว่าจะมีกฎหมายแรงงานแต่กฎหมายที่มีก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้กับแรงงานได้ ดังนั้น การประท้วงจึงกลายเป็นความจำเป็นเพราะจะช่วยกดดันรัฐให้หันมาสนใจแรงงานช่วยให้เสียงของแรงงานดังขึ้น และเกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ อย่างการแก้กฎหมาย นอกจากนี้ข้าราชการในกระทรวงแรงงานส่วนใหญ่ยังเป็นคนของกองทัพซึ่งไม่เข้าใจปัญหาแรงงานมากนักการเปลี่ยนแปลงจึงเกิดได้อย่างช้า ๆ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการกดดันผ่านการประท้วง การประท้วงจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการเจรจา (Nandar Sitt Aung, สัมภาษณ์, 2 ตุลาคม 2560) โดยทิศทางหลักที่มีร่วมกันอันหนึ่งขององค์กรแรงงานในฐานะเป้าหมายร่วมคือการประคองให้สหภาพปัจจุบันยังดำเนินการต่อไปได้ และผลักดันให้เกิดการแก้ไขกฎหมายที่มีความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงมากขึ้น โดยเฉพาะเรื่องของการจัดตั้งสหภาพแรงงานที่เข้มแข็งโดยทำที่สุดจะสามารถสร้างตัวแทนที่แท้จริงและเข้าไปมีบทบาทในสภา (Tun Tun Naing, สัมภาษณ์, 21 พฤษภาคม 2560)



ยุทธวิธีที่ 1: การนัดประท้วงหยุดงาน

ยุทธวิธีที่ 2: การเจรจากับนายจ้าง

ยุทธวิธีที่ 3: การดำเนินขั้นตอนตามกฎหมาย

ยุทธวิธีที่ 4: เดินขบวนประท้วงเพื่อสร้างแรงกดดันต่อรัฐ

ภาพที่ 16 การใช้ยุทธวิธีขับเคลื่อนในช่วงเวลาต่าง ๆ ของขบวนการแรงงานพม่า

(ที่มา: จัดทำโดยผู้วิจัย)

ประเด็นทางยุทธวิธีที่สำคัญอีกประการหนึ่งได้แก่การเลือกสถานที่ในการเดินขบวน ซึ่งเป็นยุทธวิธีในการสื่อสารที่สำคัญ เพื่อสื่อสารให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น โดยการเดินขบวนที่ต้องการส่งผลต่อกระบวนการเจรจาในกรณีที่นายจ้างละเมิดสิทธิแรงงานมักจะเป็นการเดินขบวนในเขตอุตสาหกรรม Hlaing Thar Yar รวมถึงในบางกรณีอาจมีการเดินขบวนไปยังสถานทูตสัญชาติของผู้ลงทุนที่ละเมิดสิทธิแรงงาน แต่หากประเด็นเรียกร้องเป็นประเด็นเชิงนโยบายที่มุ่งต่อการปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานของรัฐ เช่น การปรับแก้กฎหมาย หรือการกำหนดอัตราค่าแรงขั้นต่ำ การเดินขบวนมักจัดขึ้นในแถบใจกลางเมือง อย่างบริเวณย่านสุเหล่หน้าศาลาว่าการกรุงย่างกุ้ง เป็นต้น (Nandar Sitt Aung, สัมภาษณ์, 2 ตุลาคม 2560)

นอกจากนี้ยังมีการกดดันผ่านสื่อเพื่อสร้างแรงกดดันสาธารณะร่วมด้วยในบางกรณี อาทิ การดำเนินการของ CCTU ในกรณีของ Zin Mar Htwe ซึ่งเสียแขนจากอุบัติเหตุในการทำงานในปี 2014 ในโรงงาน Shin Yet ซึ่งตามกฎหมายแล้วนายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชย หากแต่ CCTU ซึ่งได้เข้ามาช่วยเหลือ ไม่เชื่อมั่นว่าหากดำเนินการตามกระบวนการจะได้รับความยุติธรรม เพราะว่านายจ้างส่วนใหญ่จะไม่ทำตามข้อกฎหมายโดยจ่ายค่าชดเชย แต่จะจ่ายค่าปรับจากการไม่ทำตามคำตัดสินแทน ซึ่งเป็นจำนวนเงินเพียงหนึ่งล้านจัต (\$770) CCTU เริ่มดำเนินการรณรงค์ผ่านสื่อซึ่งเป็นกลยุทธ์ที่รู้จักกันดีในกลุ่ม แม้จะถูกรวิจารย์จากผู้ประกอบการว่าเป็นการ "สร้างสถานการณ์ที่ไม่จำเป็น" จนในที่สุดเจ้าของโรงงานตกลงที่จะจ่ายค่าชดเชยเป็นเงินแปดล้านจัต (\$ 6,160) (Turner, 2016)

6.3 กระบวนการทางการเมือง (Political process) ที่จำกัดของขบวนการแรงงานพม่า

การประท้วงในช่วงแรกซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี 2011- 2013 แสดงให้เห็นว่า ขบวนการแรงงานเกิดการพัฒนาตัวเองอย่างต่อเนื่อง ทั้งในแง่ของศักยภาพในการระดมทรัพยากร โดยเฉพาะแรงงานที่เข้าร่วมการประท้วง ตลอดจนการพัฒนาในแง่ของยุทธวิธีซึ่งพัฒนาตัวเองจากการนัดประท้วงหยุดงานตามโรงงาน กลายเป็นการรวมตัวระหว่างโรงงาน และระหว่างเขตอุตสาหกรรมเพื่อเดินขบวนประท้วง ซึ่งชี้ให้เห็นถึงการพัฒนาในแง่ของเครือข่ายการจัดตั้งที่มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน การขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานในช่วงนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นคลื่นของการขยายตัวของการขับเคลื่อน หรือ Mobilizing Wave การผลักดันให้ขบวนการแรงงานเมียนมาเกิดการเติบโตอย่างก้าวกระโดด

อย่างไรก็ดี การขับเคลื่อนดูเหมือนจะอ่อนกำลังลงตั้งแต่ปี 2014 เป็นต้นมา แม้จะยังคงมีการออกมาขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่องหากแต่มวลชนที่เข้าร่วมมีจำนวนลดลงอย่างเห็นได้ชัด อีกทั้งยังไม่สามารถส่งผลสะท้อนในเชิงนโยบาย โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับช่วงก่อนหน้า เนื่องจากมวลชนส่วนหนึ่งพยายามใช้วิธีตามช่องทางปกติที่รัฐเปิดให้ในการคุ้มครองสิทธิของตน ซึ่งในภายหลังพบว่าวิธีดังกล่าวนั้นไม่ได้ผล จึงหันกลับมาใช้การกระทำรวมหมู่อีกครั้ง แต่ก็ต้องเผชิญกับการปราบปรามของรัฐในปี 2015 ซึ่งถือเป็นจุดหัวเลี้ยวหัวต่อสำคัญที่ทำให้ขบวนการแรงงานพม่าเริ่มอ่อนกำลังลง รวมถึงการปิดตัวของกิจการจำนวนมากนับแต่การประกาศใช้อัตราค่าแรงขั้นต่ำในปี 2013 ซึ่งทำให้ขบวนการแรงงานต้องสูญเสียทรัพยากรคือมวลชนแรงงานจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง แสดงให้เห็นเป็นกระบวนการทางการเมือง (political process) พอสังเขปดังตารางที่ 12

ตารางที่ 12

กระบวนการทางการเมืองของขบวนการแรงงานพม่าตั้งแต่ปี 2011-2017

ช่วงเวลา	โครงสร้างโอกาสทางการเมือง	การระดมทรัพยากร
2011	<ul style="list-style-type: none"> - การสร้างมาตรฐานใหม่ทางการเมืองโดยงดการปราบปรามการประท้วง - การสร้างมาตรฐานใหม่ด้านแรงงานโดยประกาศใช้ Labour Organization Law 	<ul style="list-style-type: none"> - การปล่อยตัวนักโทษการเมือง 200 คน - ขยายกิจกรรมการฝึกอบรมแรงงาน
2012	<ul style="list-style-type: none"> - การสร้างมาตรฐานใหม่ด้านแรงงานโดยการประกาศใช้ Labour Dispute Law - การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ 	<ul style="list-style-type: none"> - การปล่อยตัวนักโทษการเมือง 130 คน - ขยายกิจกรรมการฝึกอบรมแรงงาน - การจัดตั้งสหภาพแรงงานในระดับโรงงานและระดับเขต (township) - การพัฒนาเครือข่ายระหว่างโรงงานในการจัดการประท้วง
2013	<ul style="list-style-type: none"> - การสร้างมาตรฐานใหม่ด้านแรงงานโดยการประกาศใช้ Minimum Wages Act - การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ 	<ul style="list-style-type: none"> - ขยายกิจกรรมการฝึกอบรมแรงงาน - ขยายการจัดตั้งสหภาพแรงงานในระดับโรงงานและระดับเขต (township) - การใช้ยุทธวิธีประท้วงเพื่อกดดันกระบวนการนโยบาย
2014	<ul style="list-style-type: none"> - การละเมิดกฎหมายแรงงานของนายจ้าง - การปิดตัวของสถานประกอบการ - ภาวะเงินเฟ้อ 	<ul style="list-style-type: none"> - ขยายกิจกรรมการฝึกอบรมแรงงาน - ขยายการจัดตั้งสหภาพแรงงานในระดับโรงงานและระดับเขต (township)
2015	<ul style="list-style-type: none"> - การละเมิดกฎหมายแรงงานของนายจ้าง - การปิดตัวของสถานประกอบการ - ภาวะเงินเฟ้อ - การปราบปรามการประท้วงจากภาครัฐ 	<ul style="list-style-type: none"> - จัดทะเบียนจัดตั้งสหภาพแรงงานในระดับสหพันธ์ (federation) และสมาพันธ์แรงงาน (confederation) - เกิดความสัมพันธ์แบบร่วมมือกันระหว่างองค์กรแรงงานผ่าน AMTUN
2016	<ul style="list-style-type: none"> - การละเมิดกฎหมายแรงงานของนายจ้าง - การปิดตัวของสถานประกอบการ 	<ul style="list-style-type: none"> - ขยายกิจกรรมการฝึกอบรมแรงงาน - ขยายการจัดตั้งสหภาพแรงงาน - การใช้ยุทธวิธีประท้วงเพื่อกดดันกระบวนการนโยบาย

ช่วงเวลา	โครงสร้างโอกาสทางการเมือง	การระดมทรัพยากร
2017	- การละเมิดกฎหมายแรงงานของนายจ้าง - การปิดตัวของสถานประกอบการ	- ขยายกิจกรรมการฝึกอบรมแรงงาน - ขยายการจัดตั้งสหภาพแรงงาน - การใช้ยุทธวิธีประท้วงเพื่อกดดัน กระบวนการนโยบาย

ที่มา: วิเคราะห์และจัดทำโดยผู้วิจัย

งานวิจัยยังเสนอว่าช่วงแห่งการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองนี้ได้กลายเป็นช่วงสำคัญในการก่อรูปของระบอบแรงงานของพม่า (labour regime) ในระยะยาว โดยชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างของเครือข่ายการขับเคลื่อน (mobilizing structure) เป็นแบบแยกศูนย์ซึ่งถูกแบ่งแยกโดยเป้าหมายและแนวคิดในการขับเคลื่อนที่แตกต่าง โดยปีกองค์กรซึ่งแสดงบทบาทโดดเด่นในช่วงแรกคือเหล่านักกิจกรรมแรงงาน ซึ่งในภายหลังมีการจัดตั้งองค์กรและรวมศูนย์การขับเคลื่อนอยู่ที่ AMTUN โดยปีกนี้มีบทบาทในการสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงภายในเหล่าคนงานจนก่อรูปเป็นขบวนการขับเคลื่อนขึ้นมา การขับเคลื่อนนั้นเน้นการมีส่วนร่วมและความสัมพันธ์แนวนอนทั้งระหว่างคนงานกับนักกิจกรรมและระหว่างคนงานด้วยกันเอง อย่างไรก็ตาม องค์กรในปีนี้ก็กลับเต็มไปด้วยข้อจำกัดในการขับเคลื่อน ทั้งประเด็นด้านสถานะทางกฎหมาย การกดปราบจากรัฐ และการสนับสนุนจากองค์กรต่างประเทศ อีกทั้งการเลือกที่จะจำกัดยุทธวิธีและการสร้างกรอบประเด็นในการขับเคลื่อนของตน ทำให้องค์กรปีกนี้ไม่สามารถขยายแนวร่วมและยังกีดกันมวลชนบางส่วนออกจากเครือข่ายโดยปริยาย ความพยายามในการจำกัดตนเอง (self-restrain) ดังกล่าว กลายเป็นจุดอ่อนที่สำคัญที่ทำให้แนวทางการขับเคลื่อนแบบเน้นการมีส่วนร่วมนี้ไม่สามารถขึ้นมาเป็นกระแสหลักของขบวนการแรงงานพม่าได้

ในขณะเดียวกันขบวนการแรงงานโดยรวมเริ่มถูกครอบงำโดยกลุ่มองค์กรแรงงานที่ใกล้ชิดกับรัฐและขับเคลื่อนภายใต้เป้าหมายการสร้าง industrial peace การขับเคลื่อนรวมศูนย์อยู่ที่ U Maung Maung ผู้นำ CTUM โดยโครงสร้างการระดมของกลุ่มองค์กรปีกนี้มีลักษณะความสัมพันธ์ภายในแบบแนวตั้งและรวมศูนย์การตัดสินใจอยู่ที่ผู้นำระดับสูงไม่กี่คน ซึ่งเป็นการเปิดทางให้ชนชั้นนำเข้ามามีบทบาทในการครอบงำได้ง่าย กลุ่มนี้มีโครงสร้างเชิงสถาบันอย่างเป็นทางการรองรับ ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรแรงงานต่างประเทศ และเพิ่มบทบาทในกระบวนการนโยบายมากขึ้นเรื่อย ๆ ลักษณะต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้ปัจจุบัน CTUM กลายเป็นปีกการขับเคลื่อนของขบวนการที่มีคนงานสมาชิกมากที่สุดและยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่องในทุกภาคการผลิต ในแง่นี้แนวโน้มของการขยายตัว

ของขบวนการแรงงานพม่าในปัจจุบันจึงเป็นการเพิ่มบทบาทของชนชั้นนำในขบวนการแรงงานและการลดลงของการมีส่วนร่วมในวงกว้าง แนวโน้มดังกล่าวส่งผลในระยะยาวต่อการก่อตัวของประชาธิปไตยภายในขบวนการเคลื่อนไหว ทำให้ในระยะยาวแล้วมีแนวโน้มที่ขบวนการแรงงานพม่าจะอยู่ภายใต้การครอบงำของชนชั้นนำของประเทศได้ไม่ยากนัก



บทที่ 7

บทสรุป: ขบวนการแรงงานกับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในพม่า

งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการทำความเข้าใจกับลักษณะการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในพม่าและผลที่เกิดขึ้นกับขบวนการแรงงาน โดยเฉพาะในช่วงปี 1988-2018 ซึ่งเกิดการเปิดเสรีทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจมากขึ้น ซึ่งเป็นบริบทสำคัญของการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงาน การทำความเข้าใจดังกล่าว ช่วยต่อยอดความรู้เกี่ยวกับการศึกษากระบวนการประชาธิปไตย (democratization) และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (social movement) และเพิ่มองค์ความรู้ด้านพม่าศึกษาด้วย โดยมีคำถามสำคัญของงานวิจัยคือ ขบวนการแรงงานพม่ามีบทบาทและการเปลี่ยนแปลงอย่างไร ในช่วงระยะการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยนี้ และเกิดขึ้นภายใต้ปัจจัย เงื่อนไข และกระบวนการอะไรบ้าง นอกจากนี้ การศึกษายังมุ่งเป้าไปที่การใช้กรณีศึกษาของขบวนการแรงงานในการตั้งข้อสังเกตต่อกระบวนการประชาธิปไตยที่กำลังดำเนินอยู่ในพม่าด้วย

ภายใต้ทิศทางการศึกษาวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยได้ใช้การสำรวจเอกสารทั้งข่าวความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับปรากฏการณ์ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนงานวิชาการที่มีการศึกษาก่อนหน้า เพื่อเป็นข้อมูลเชิงปรากฏการณ์ และใช้การวิเคราะห์ข้อมูลแบบ Protest event analysis (PEA) ในการวิเคราะห์การเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงาน เพื่อยกระดับข้อมูลและสร้างความชัดเจนให้กับปรากฏการณ์การขับเคลื่อนของขบวนการแรงงาน นอกจากนี้ ยังใช้การสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) จำนวน 16 คน เพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์ในเชิงลึก ตรวจสอบข้อมูล และสร้างการเชื่อมโยงที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น

จากการวิจัย ผู้วิจัยพบว่า ในช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยปฏิสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำกับขบวนการแรงงานมีลักษณะของความพยายามในการส่งผลซึ่งกันและกันตลอดเวลา โดยในกรณีขบวนการแรงงานพม่าในช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย มีข้อค้นพบและข้อเสนอแนวทางการศึกษาที่สำคัญ 3 ประเด็น ดังนี้

7.1 บทบาทและการเปลี่ยนแปลงของขบวนการแรงงานพม่าในช่วงระยะเวลาการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในปี ค.ศ. 1988 - 2018 เป็นอย่างไร ภายใต้ปัจจัย เงื่อนไข และกระบวนการอะไรบ้าง

แม้ขบวนการแรงงานจะเติบโตอย่างมากในช่วงปี 2011- 2013 แต่ในช่วงต่อมาก็คือช่วงปี 2014- 2018 กลับพบว่า การขับเคลื่อนของขบวนการนั้นลดลง ทั้งในแง่จำนวนผู้เข้าร่วมประท้วงและพื้นที่ทางสังคมผ่านพื้นที่สื่อต่าง ๆ โดยเป็นผลทั้งจากปัจจัยเชิงโครงสร้างและปัจจัยของตัวแสดง ผ่านความสามารถในการระดมทรัพยากร โดยปัจจัยเชิงโครงสร้างนั้นพบว่า การลดการขับเคลื่อนของกลุ่มแรงงานเป็นผลมาจากการเกิดช่องทางเชิงสถาบัน (institutionalization) ในการจัดการความขัดแย้ง อันเป็นผลมาจากการออกกฎหมาย The Settlement of Labour Dispute Law ในปี 2012 โดยกฎหมายดังกล่าวเป็นการกำหนดวิธีการในการเจรจาข้อขัดแย้งระหว่างแรงงานกับนายจ้างโดยมีรัฐเป็นตัวกลาง กฎหมายดังกล่าวทำให้นักกิจกรรมหันมาใช้ช่องทางนี้เพื่อเรียกร้องสิทธิของแรงงานแทน เนื่องจากเป็นช่องทางที่รัฐรับรองทำให้มีต้นทุนที่ต่ำกว่าในการขับเคลื่อน เมื่อเทียบกับวิธีการที่เคยใช้ในอดีตอย่างการนัดหยุดงาน และยังช่วยส่งเสริมสถานะขององค์กรแรงงานที่เข้ามาขับเคลื่อนให้มีความเป็นทางการและสร้างการยอมรับจากรัฐอีกด้วย

อย่างไรก็ดี การจัดตั้งองค์กรแรงงานและการเข้าสู่กระบวนการเจรจาข้อขัดแย้งตามขั้นตอนกฎหมาย แม้จะเป็นความพยายามสำคัญในการสร้างช่องทางตามกฎหมายในการต่อสู้และเรียกร้องสิทธิของแรงงาน แต่เมื่อพิจารณาในเชิงลึกแล้วพบว่า การเกิดโครงสร้างเชิงสถาบันดังกล่าวกลับเป็นกลไกในการลดทอนการพัฒนาประชาธิปไตยในขบวนการแรงงานเอง เนื่องจากขั้นตอนกระบวนการในการจัดตั้งองค์กรแรงงานรวมถึงการเข้าสู่กระบวนการเจรจาข้อขัดแย้งตามกฎหมายเต็มไปด้วยความซับซ้อนยุ่งยาก ต้องข้องเกี่ยวกับเทคนิคและกระบวนการทางกฎหมายซึ่งแรงงานส่วนใหญ่ไม่มีความรู้และไม่สามารถเข้าร่วมกระบวนการดังกล่าวได้ กล่าวได้ว่า โครงสร้างเชิงสถาบันที่รัฐพยายามจะสร้างขึ้นมานี้กลับเป็นเครื่องกีดกันแรงงานส่วนใหญ่ออกจากการเคลื่อนไหวของขบวนการเสียเอง นอกจากนี้ การที่ขบวนการแรงงานพยายามจะเข้าสู่ช่องทางเชิงสถาบันยังนำไปสู่การพัฒนาความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมภายในขบวนการ โดยการขับเคลื่อนและการตัดสินใจต่าง ๆ มีแนวโน้มกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มแกนนำที่มีความรู้ในเชิงกฎหมายและแรงงานส่วนใหญ่ค่อย ๆ เปลี่ยนสถานะเป็นเพียงผู้ตามเท่านั้น ซึ่งทำให้เกิดการขยายความสัมพันธ์ในแนวตั้งเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับ

ในช่วงก่อนปี 2013 ที่แรงงานสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ในวงกว้างอย่างเท่าเทียม ซึ่งเป็นการพัฒนาความสัมพันธ์ในแนวราบที่ควรจะเป็นสำหรับการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยในขบวนการ

ดังนั้น ขบวนการแรงงานในช่วงปี 2014 -2017 จึงลดการขับเคลื่อนลงอย่างมาก โดยสาเหตุสำคัญมาจากการพัฒนาโครงสร้างเชิงสถาบันเพื่อรองรับการขับเคลื่อนของขบวนการดังกล่าว ซึ่งในแง่หนึ่งอาจพิจารณาได้ว่าเป็นการสร้างช่องทางอย่างเป็นทางการ (institutionalization) ที่จะทำให้การจัดการความขัดแย้งมีประสิทธิภาพและลดความเสี่ยงที่ความขัดแย้งจะบานปลายกลายเป็นความรุนแรง อย่างไรก็ตาม ช่องทางดังกล่าวกลับเป็นการลดการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยในขบวนการ อีกทั้งยังพบว่าโครงสร้างเชิงสถาบันซึ่งถูกพัฒนาขึ้นมา กลับไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แรงงานยังถูกละเมิดสิทธิ การบังคับใช้กฎหมายยังอ่อนแอและไม่สามารถทำหน้าที่ในการคุ้มครองแรงงานได้อย่างแท้จริง การลดการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานพม่าในช่วงนี้จึงไม่ได้หมายถึงการพัฒนาความเข้มแข็งของขบวนการ แต่หมายถึงข้อจำกัด อุปสรรค และความอ่อนแอของการขับเคลื่อนที่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับการเคลื่อนไหวในช่วงปี 2011 - 2013

ในแง่นี้อาจพิจารณาได้ว่าในช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยรัฐได้ปรับเปลี่ยนลักษณะปฏิสัมพันธ์กับแรงงาน ผ่านการสร้างโครงสร้างเชิงสถาบัน (institutionalizing) ซึ่งนอกจากจะทำให้รัฐสามารถคาดเดาและกำหนดความเป็นไปได้ของการเคลื่อนไหวแล้ว โครงสร้างดังกล่าวยังนำไปสู่ความแตกแยก และพัฒนาความสัมพันธ์แบบบนลงล่าง ซึ่งสุดท้ายแล้วนำไปสู่ความอ่อนแอของขบวนการแรงงานเอง ยิ่งไปกว่านั้น การสร้างกลไกเชิงสถาบันดังกล่าวยังช่วยสร้างความชอบธรรมให้การกลับมาของมาตรการปราบปราม (repression) ซึ่งเป็นมาตรการที่รัฐนำกลับมาใช้อีกครั้ง โดยมุ่งตรงไปที่การดำเนินกิจกรรมแรงงานนอกช่องทางเชิงสถาบัน การใช้กลไกเชิงสถาบันและการกดปราบควบคุมกันดังกล่าว ทำให้ในที่สุดแล้วแรงงานต้องถูกจำกัดพื้นที่การเรียกร้อง และประเด็นการเรียกร้องให้อยู่ภายในของชายของสิทธิแรงงานและผลประโยชน์เฉพาะหน้าเท่านั้น หรือก็คือการถูกจำกัดความเป็นการเมือง (Depoliticized) ของขบวนการแรงงานโดยปริยาย

ผู้วิจัยพบว่าขบวนการแรงงานในช่วงการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองมีลักษณะการเคลื่อนไหวที่ประนีประนอมกับรัฐสูง หรืออาจเรียกได้ว่าเป็น “ขบวนการแรงงานที่ถูกรัฐกลืน (coopted labour movement)” กล่าวคือ ขบวนการแรงงานถูกปราบปรามอย่างรุนแรงในช่วงเผด็จการทหารนิยม (1988-2010) จนไม่สามารถส่งอิทธิพลในพื้นที่การเมืองได้ หรือแม้กระทั่งหลังการเลือกตั้งในปี 2010

ซึ่งมีการเปิดเสรีเพิ่มมากขึ้นในการแสดงออกทางการเมือง แต่กลับพบว่าขบวนการแรงงานมีการขับเคลื่อนเพื่อปกป้องผลประโยชน์เฉพาะหน้าของกลุ่มตนเท่านั้น สหภาพแรงงานที่เกิดขึ้นจึงมีลักษณะเป็นสหภาพเศรษฐกิจ (business unionism) ที่ขับเคลื่อนโดยยุทธศาสตร์ “สายกลาง” (moderation strategy) ไม่เน้นการสร้างเครือข่ายภายนอกกับกลุ่มประชาสังคมอื่นอย่างกลุ่มนักศึกษาที่กำลังขับเคลื่อนอยู่เช่นกัน และยังจำกัดการขยายเครือข่ายภายในเหล่าแรงงานเอง โดยจำกัดเฉพาะการจัดตั้งในอุตสาหกรรมที่เป็นการลงทุนจากต่างประเทศเท่านั้น อีกทั้งยังมีแนวโน้มการใช้ยุทธวิธีในช่องทางปกติ โดยเฉพาะผ่านกระบวนการทางกฎหมายในการต่อสู้ มากกว่าวิธีนอกช่องทางปกติอย่างการนัดประท้วงหยุดงาน ซึ่งเคยเป็นยุทธวิธีหลักในช่วงปี 2011 – 2013

ยุทธศาสตร์สายกลางดังกล่าวถูกกำหนดจากการประเมินผลประโยชน์ของชนชั้นนำเดิมทั้งในพื้นที่การเมืองและเศรษฐกิจ โดยการขับเคลื่อนจะไม่ขยายจนก้าวล่วงต่อผลประโยชน์ของชนชั้นนำเดิมซึ่งก็คือ การประกอบกิจการจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับนายทหารและกองทัพ ซึ่งยังคงเป็นองค์ประกอบหลักในโครงสร้างเศรษฐกิจพม่า รวมไปถึงกิจกรรมการขับเคลื่อนจะถูกจำกัดไม่ให้มีการขยายตัวและมีผู้เข้าร่วมมากจนเกินไป ซึ่งสุ่มเสี่ยงต่อการตีความว่าเป็นภัยคุกคามเสถียรภาพของรัฐ ยุทธศาสตร์สายกลางยังถูกกำหนดจากรัฐเองโดยตรง ผ่านการปฏิรูปโครงสร้างเชิงสถาบัน (institutionalizing) ให้กับแรงงาน ทั้งการจัดตั้งสหภาพแรงงานและกฎหมายการยุติข้อพิพาทระหว่างคนงานกับนายจ้าง ซึ่งล้วนเน้นวิธีการเจรจาและการดำเนินการทางกฎหมาย ดังนั้น การรวมกลุ่มของแรงงานจึงเป็นเพียงการรวมกลุ่มเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองในบางประเด็นที่รัฐเปิดให้เท่านั้น และการรวมกลุ่มยังมีแนวโน้มกลายเป็นองค์กรภายใต้กำกับของรัฐ

สาเหตุสำคัญของการยึดแนวทางสายกลาง มาจากการคิดคำนวณต้นทุน (costs) และผลลัพธ์ (benefits) ของแกนนำขบวนการ โดยมองว่าการขยายแนวร่วมแม้จะทำให้อำนาจต่อรองของขบวนการเพิ่มมากขึ้น แต่กลับเป็นการเพิ่มต้นทุนของการขับเคลื่อนที่สุ่มเสี่ยงกับการถูกปราบปราม หรือแม้กระทั่งการหยุดกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศ การคิดคำนวณดังกล่าวยังสัมพันธ์กับการรับรู้พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ในอดีตที่ขบวนการแรงงานต้องเผชิญกับการปราบปรามอย่างรุนแรงทุกครั้งเมื่อใช้ยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนอย่างสุดโต่ง (radical) ที่ทำลายผลประโยชน์ของชนชั้นนำอีกด้วย ซึ่งหมายความว่ายุทธศาสตร์การขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานพมานั้นถูกกำหนดจากการประเมินความสามารถของชนชั้นนำเดิมในการหยุดยั้งความเปลี่ยนแปลง

ทางการเมือง มากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับการผลักดันให้กระบวนการประชาธิปไตยคืบหน้าต่อไป ในแง่นี้ขบวนการแรงงานพม่าจึงไม่สามารถก้าวพ้นสู่การเป็นสหภาพเพื่อสังคม (social movement unionism) ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อการผลักดันให้ประชาธิปไตยของประเทศก้าวหน้าต่อไปได้

ปัจจัยที่สำคัญอีกประการได้แก่การประกาศใช้กฎหมายค่าแรงขั้นต่ำ (The Minimum Wage Law) ในปี 2013 โดยกำหนดไว้ที่ 3,600 จ๊ต และจะต้องมีการพิจารณาปรับเพิ่มทุก 2 ปี แม้ตัวเลขดังกล่าวจะยังคงไม่เป็นที่พอใจกับกลุ่มแกนนำ หากแต่สำหรับแรงงานส่วนใหญ่จำนวนดังกล่าวถือว่ารับได้ ที่สำคัญคือหลักประกันด้านค่าแรงที่จะเพิ่มขึ้นในอีก 2 ปีข้างหน้า การประกาศกฎหมายดังกล่าวทำให้การขับเคลื่อนขบวนการแรงงานโดยใช้การเรียกร้องการขึ้นค่าแรงที่กำลังทำอยู่นั้นอ่อนกำลังลง การประกาศค่าแรงขั้นต่ำนี้ยังส่งผลทำให้ตลาดแรงงานหดตัวลง เนื่องจากผู้ประกอบการจำนวนมากไม่สามารถปรับตัวได้จนต้องเลิกกิจการ สำหรับรายที่อยู่รอดได้ก็โดยใช้วิธีการปลดคนงานออกเพื่อลดรายจ่าย มีการประมาณการว่าเฉพาะในเขตอุตสาหกรรม Hlaing Thaya ก็มีคนงานต้องตกงานหลายพันคน ซึ่งเท่ากับว่าขบวนการแรงงานได้สูญเสียทรัพยากรจำนวนมาก ยิ่งไปกว่านั้นแรงงานที่ยังคงทำงานอยู่ก็พยายามรักษาสถานภาพเดิม การเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ จึงลดลงโดยปริยาย

นอกจากนี้ ในช่วงต้นปี 2015 ยังพบว่ามีกรจับกุมแกนนำขบวนการแรงงานเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะแกนนำอิสระที่ไม่มีการจัดตั้งองค์กรอย่างเป็นทางการเป็นระบบมากนัก อาทิ การจับกุม Thu Zaw Kyi Win และ Naing Zaw Kyi Win นักกิจกรรมสองพี่น้องที่ได้เข้าสนับสนุนการนัดประท้วงหยุดงานในเดือนมีนาคม 2015 โดยการนัดหยุดงานประท้วงในครั้งนั้นตำรวจได้เข้ามาพยายามยุติการชุมนุม โดยแกนนำทั้งสองถูกตั้งข้อหาปลุกปั่นยุยงละเมิดต่ออำนาจรัฐ โดยทั้งสองถูกตัดสินให้จำคุก 2 ปี การเผชิญหน้าในเหตุการณ์สลายการชุมนุมในครั้งนั้นยังสะท้อนให้เห็นถึงกลไกในการกดปราบ (repression) การประท้วงของรัฐ โดย Thu Zaw Kyi Win ได้ตั้งข้อสังเกตว่ารัฐได้จัดตั้งแนวร่วมในหมู่ประชาชนเข้ามาปะปนในกลุ่มผู้ชุมนุมและใช้คนเหล่านี้เป็นแนวหน้าในการสร้างสถานการณ์ต่าง ๆ รวมถึงเป็นผู้ล้อมจับแกนนำด้วย อีกทั้งยังพบว่า ไม่ว่าจะการนัดประท้วงหยุดงานจะประสบความสำเร็จหรือไม่คนงานซึ่งเป็นแกนนำมักจะถูกให้ออกจากงานในภายหลัง โดยรัฐไม่ได้เข้าไปให้ความเป็นธรรมใด ๆ และกฎหมายที่มีอยู่ก็ไม่สามารถเอาผิดกับนายจ้างได้

แนวทางที่รัฐใช้ให้การจำกัดการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานอีกประการคือการเลือกปฏิบัติของรัฐที่ไม่เท่าเทียมต่อกลุ่มองค์กรที่แตกต่างหลากหลาย ซึ่งกลายเป็นกรอบจำกัดการดำเนิน

ยุทธศาสตร์ของเหล่าแรงงานทางอ้อม โดยจะพบว่าการจัดตั้งองค์กรแรงงานตามกฎหมายนั้น มักจะเป็นองค์กรที่มีความสัมพันธ์ในแนวดิ่งอย่างเข้มข้น อันเนื่องมาจากข้อจำกัดทางกฎหมายที่การจัดตั้งสหภาพต้องมีการจัดทำเอกสารและขั้นตอนกฎระเบียบจำนวนมากที่คนงานส่วนใหญ่ไม่เข้าใจ กระบวนการจัดตั้งจึงอยู่ในมือของแกนนำไม่กี่คนเท่านั้น อีกทั้งเมื่อกลายเป็นองค์กรตามกฎหมายแล้ว ยุทธวิธีที่เลือกใช้ก็จะถูกจำกัดลงด้วย โดยการหยุดงานประท้วงกลายเป็นยุทธวิธีที่ไม่พึงปรารถนาและรัฐสนับสนุนให้ใช้การเจรจาเป็นยุทธวิธีหลัก การจัดตั้งองค์กรตามกฎหมายยังมีผลต่อโอกาสของการได้รับทุนจากต่างประเทศ โดยองค์กรที่มีสถานะตามกฎหมายจะมีความได้เปรียบมากกว่าองค์กรที่จัดตั้งนอกกฎหมาย ดังนั้น องค์กรแรงงานพม่าจึงลดความหลากหลายลงเรื่อย ๆ เหลือเพียงกลุ่มสายกลางที่ได้รับการยอมรับจากรัฐและองค์กรต่างชาติซึ่งเป็นช่องทางในการระดมทรัพยากรที่สำคัญ ในขณะที่องค์กรที่ยึดถือยุทธศาสตร์แบบสุดโต่งต้องลดบทบาทลงโดยปริยาย

ในแง่นี้จุดเด่นของขบวนการแรงงานที่สามารถสร้างแรงกดดันในการเคลื่อนไหวอยู่ตรงจุดบรรจบของพื้นที่เศรษฐกิจ ประชาสังคม และรัฐ จึงไม่แสดงผลในประเทศพม่า ตรงข้ามกับหลายประเทศที่สหภาพแรงงานมักจะเป็นผู้นำหรือแกนกลางของการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านระบอบอำนาจนิยม หากแต่การเปลี่ยนผ่านทางเมืองของพม่ากลับแสดงให้เห็นว่าเป็นเพียงช่วงเวลาของการปรับฐานทางการเมืองในการก่อตั้งสถาบันใหม่ หรือที่ Collier มองว่าเป็นการตอบสนองทางเลือกของรัฐต่อขบวนการแรงงานที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่ โดยเปลี่ยนแปลงจากการปราบปรามของรัฐไปสู่ "การรวมเข้าด้วยกัน" (incorporation) กับขบวนการแรงงาน โดยพยายามที่จะกำหนดกรอบสถาบันใหม่ในการเมืองของชนชั้นแรงงาน ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดกลยุทธ์ที่แตกต่างกันของการควบคุมและการระดมกลายเป็นมรดกที่แตกต่างในลักษณะของพันธมิตรทางการเมือง ระบบพรรค และรูปแบบของความขัดแย้งทางการเมืองที่จะเกิดขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ การยึดแนวทางสายกลางยังทำให้แรงงานพยายามออกห่างและไม่สร้างเครือข่ายกับพรรคการเมือง เนื่องจากถูกมองว่าการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานที่มีพรรคการเมืองหนุนหลังเป็นเพียงความพยายามในการสร้างความวุ่นวายและไม่มีความชอบธรรม ซึ่งทำให้แรงงานขาดปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่จะสามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองตามข้อเสนอของ Collier ก็คือการมีเครือข่ายพรรคการเมือง ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของการเป็นฐานเสียงหลัก หรือการเป็นส่วนหนึ่งของพรรคการเมือง

ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านนี้แม้รัฐจะพยายามสร้างโครงสร้างเชิงสถาบันขึ้นมาให้กับ การเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงาน หากแต่โครงสร้างดังกล่าวไม่ได้เป็นโครงสร้างที่ควบคุมขบวนการ แรงงานแบบเบ็ดเสร็จ หรือเป็นลักษณะที่เคยเกิดในสมัยรัฐบาลนายพลเนวิน (1962-1988) ที่รัฐเป็นผู้ ขับเคลื่อนขบวนการแรงงานโดยตรง สหภาพแรงงานเป็นโครงสร้างหนึ่งของพรรค การดำเนินการต่าง ๆ จึงอยู่ภายใต้การกำกับและชี้นำโดยพรรคอย่างเข้มงวด ลักษณะดังกล่าวอาจเรียกได้ว่าเป็นการรวมเข้า ด้วยกันกับรัฐ (State incorporation) ซึ่งเคยเกิดขึ้นในประเทศชิลี (1920-31) และบราซิล (1930- 45) เป็นการดำเนินการขับเคลื่อนโดยรัฐ มีเป้าหมายในการสร้างขบวนการแรงงานให้เกิดการ ขับเคลื่อนในกรอบกฎหมายและสถาบันอย่างเป็นทางการและลดความเป็นการเมือง ควบคุม และ แทรกซึมโดยรัฐ ความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสหภาพ แรงงานถูกห้ามและการเคลื่อนไหวทางการเมืองของขบวนการแรงงานถูกปราบปราม

หากแต่ลักษณะที่เกิดขึ้นในพม่าในช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยพบว่า ระดับการ ควบคุมสหภาพแรงงานของรัฐอ่อนแอลง แม้จะมีการปราบปรามและพยายามสร้างช่องทางปกติ สำหรับการขับเคลื่อนให้กับแรงงาน แต่ก็พบว่าการควบคุมดังกล่าวไม่เข้มข้นมากนัก แรงงานยัง สามารถจัดการประท้วงและเลือกใช้ช่องทางนอกระบบการเมืองปกติในการปกป้องและเรียกร้อง ผลประโยชน์ของตน รวมถึงแรงงานยังคงเป็นเป้าหมายของการสร้างคะแนนนิยมของพรรคการเมือง ต่าง ๆ ด้วย ในแง่ความสัมพันธ์กับรัฐจึงมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับ การขับเคลื่อนมวลชนแรงงานโดย กระบวนการเลือกตั้ง (Electoral Mobilization) ซึ่งเกิดในกรณีประเทศโคลัมเบียและอุรุกวัยในช่วงปี 1930-1945 เป็นลักษณะของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองโดยพึ่งพิงเสียงสนับสนุน จากกลุ่มแรงงาน หากแต่ความพยายามที่จะเชื่อมโยงระหว่างพรรคการเมืองกับสหภาพแรงงานเป็นไป อย่างจำกัดหรือไม่เกิดขึ้น การเข้ามามีบทบาทของกลุ่มแรงงานในพรรคการเมืองจึงเป็นไปอย่าง ค่อนข้างจำกัด ทั้งนี้ เนื่องมาจากความพยายามในการรักษาความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับชนชั้นนำ ทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งในกรณีประเทศพม่าจะเห็นว่าพรรค NLD ชั่วตรงข้ามทางการเมืองของ ชนชั้นนำเดิมมีความพยายามสร้างคะแนนนิยมของตนในหลายวาระ กระนั้นก็ดีพรรคยังพยายามที่จะ หลีกเลี่ยงความสัมพันธ์ที่แนบแน่นกับสหภาพ เพราะจะถูกมองว่าเป็นผู้อยู่เบื้องหลังการประท้วงเพื่อ บั่นทอนเสถียรภาพทางการเมือง อีกทั้งชนชั้นนำทางการเมืองเดิมกับชนชั้นนำทางเศรษฐกิจยังหลอม กลืนเข้าด้วยกัน จึงมีผลประโยชน์ตรงข้ามกับกลุ่มแรงงานโดยปริยาย การที่พรรค NLD ใกล้ชิดกับ

แรงงานมากเกินไปอาจทำให้ถูกพิจารณาว่าเป็นภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ของชนชั้นนำเดิมที่ยังคงมีอำนาจครอบงำการเมืองพม่าอยู่

ในแง่นี้จึงแสดงให้เห็นว่า ในช่วงการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองในปัจจุบันรัฐเลือกที่จะไปสู่ "การรวมเข้าด้วยกัน" (incorporation) กับขบวนการแรงงาน โดยระดับของการควบคุมโดยรัฐนั้น อ่อนกำลังลงจากช่วงก่อนหน้าอย่างเห็นได้ชัด ถึงแม้ว่าปรากฏการณ์ในช่วงปี 2011 – 2018 จะแสดงให้เห็นว่าขบวนการแรงงานยังไม่สามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างได้ และมีแนวโน้มที่จะถูกครอบงำโดยรัฐมากขึ้นเรื่อย ๆ หากแต่การผ่อนคลายระดับการควบคุมของรัฐก็ได้เปิดโอกาสให้ขบวนการแรงงานได้ขับเคลื่อนทั้งนอกช่องทางปกติผ่านการนัดหยุดงานและเดินขบวนประท้วงเพื่อสร้างอำนาจต่อรอง ในขณะเดียวกันก็ดำเนินการภายในช่องทางการเมืองปกติโดยเฉพาะการผลักดันให้เกิดการแก้กฎหมายแรงงาน ที่กลายเป็นความหวังของแกนนำขบวนการในปัจจุบันว่าจะสามารถผลักดันให้เกิดการอบเชิงสถาบันที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิของแรงงานได้จริง

ดังนั้น ภายใต้การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในพม่า ขบวนการแรงงานแม้จะมีแนวโน้มถูกรัฐกลืน กลายเป็นเพียงการเคลื่อนไหวที่อยู่ในกรอบกำหนดของรัฐ และไม่สามารถท้าทายและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างได้ โดยการคิดคำนวณทางยุทธศาสตร์ของขบวนการแรงงานตกอยู่ใต้กรอบคิดเชิงประวัติศาสตร์และความสามารถในการระดมทรัพยากร ทำให้กลุ่มแนวทางสายกลางกลายเป็นการขับเคลื่อนกระแสหลักของขบวนการในท้ายที่สุด หากแต่การผ่อนคลายการควบคุมและการเกิดช่องทางเชิงสถาบันในปัจจุบันก็เอื้อให้ขบวนการแรงงานสามารถก่อตัวและดำเนินยุทธวิธีต่าง ๆ ที่หลากหลายมากขึ้น การขับเคลื่อนแบบสายกลางทำให้ขบวนการแรงงานยังคงรักษาพื้นที่ในกระบวนการนโยบายของตนได้อย่างเหนียวแน่นในปัจจุบัน เอื้อให้เกิดการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเชิงสถาบันที่เหมาะสมได้ในอนาคตอย่างต่อเนื่อง

7.2 ลักษณะของขบวนการแรงงานในช่วงระยะการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยดังกล่าวสะท้อนกระบวนการประชาธิปไตยในพม่าอย่างไร

การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในพม่านำไปสู่การเปิดเสรี (liberalization) ที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นการเปิดพื้นที่ในภาคประชาสังคมให้เกิดการขับเคลื่อนเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน โดยเฉพาะขบวนการแรงงานที่ได้ก่อตัวขึ้นบนปรากฏการณ์มวลชนของการนัดหยุดงานประท้วงที่แพร่กระจายโดยทั่วไป

อย่างไม่คาดหมายหลังการเปิดเสรีทางการเมือง หลังจากนั้นเหล่านักกิจกรรมแรงงานจึงเริ่มเข้ามามีบทบาทในการผลักดันการขยายตัวโดยการระดมทรัพยากรและการสร้างเครือข่ายใหม่ (networking) ในหมู่แรงงานได้สำเร็จ เกิดเป็นคลื่นการประท้วงที่เติบโตมากขึ้นจนขยายตัวสูงสุดในปี 2013 สะท้อนให้เห็นถึงการผ่อนคลายทางการเมือง โดยสิ่งที่เป็นตัวผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานประการหนึ่งก็คือความทุกข์ยากจากการทำงานที่ต้องเผชิญในช่วงก่อนหน้าที่การเมืองมีลักษณะปิด คนงานถูกรีดรอนสิทธิอย่างรุนแรง โดยเฉพาะจากปัญหาค่าแรงและสวัสดิการที่ไม่เป็นธรรม และการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานขยายตัวอย่างก้าวกระโดดในเวลาต่อมา อันเป็นผลมาจากทั้งปัจจัยในเชิงโครงสร้าง และการนำเข้าทรัพยากรของการขับเคลื่อนที่เพิ่มขึ้น ในทางโครงสร้างนั้นเป็นผลมาจากการออกกฎหมายการจัดตั้งองค์กรแรงงาน (Labour Organization Law) ในปี 2011 โดยกฎหมายฉบับนี้อนุญาตให้แรงงานทำการจัดตั้งสมาคมได้ จากเดิมที่การรวมกลุ่มในทุกรูปแบบถูกสั่งห้ามและปราบปรามโดยรัฐ กฎหมายดังกล่าวนี้ถูกตีความจากเหล่านักเคลื่อนไหว (activist) และแรงงานว่าเป็นการส่งสัญญาณจากรัฐบาลให้กลุ่มแรงงานสามารถเคลื่อนไหวได้ และได้กลายเป็นแนวทางสำคัญในการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานจวบจนปัจจุบัน นั่นคือการพยายามรวมรวมสมาชิกเพื่อจัดตั้งสมาคมแรงงานตามกฎหมาย

ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งเปรียบเสมือนการเพิ่มทรัพยากรให้กับขบวนการเคลื่อนไหว นั่นก็คือการที่รัฐบาลปล่อยตัวนักโทษการเมือง ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นอดีตนักเคลื่อนไหวทางการเมืองและหลายคนเป็นแกนนำขบวนการแรงงานในอดีต โดยการปล่อยตัวเกิดขึ้นอย่างน้อย 2 ครั้ง รวมแล้วราว 300 คน กลุ่มคนเหล่านี้ได้กลายเป็นแกนนำในการขับเคลื่อนประเด็นต่าง ๆ ในสังคม รวมถึงประเด็นด้านสิทธิแรงงานด้วย โดยปัจจุบันผู้นำองค์กรแรงงานที่สำคัญของพม่าล้วนเคยเป็นอดีตนักโทษการเมืองแทบทั้งสิ้น แกนนำเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมกลุ่มแรงงานที่ก่อตัวขึ้นตามโรงงานเข้าด้วยกัน ทำให้เกิดการขับเคลื่อนอย่างเป็นเอกภาพโดยชูประเด็นการเรียกร้องค่าแรงขั้นต่ำ มีการใช้ยุทธวิธีในการระดมแรงงานและเดินขบวนประท้วงเพื่อครองพื้นที่สื่อ บทบาทที่โดดเด่นของแกนนำเหล่านี้ สอดคล้องกับความเห็นของ Kyaw Soe Lwin ที่มองว่าปัจจัยดังกล่าวนี้ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ขบวนการแรงงานเติบโต โดยกลุ่มคนเหล่านี้ได้กลายเป็นทรัพยากรสำคัญในการขับเคลื่อนขบวนการและเป็นผู้นำกลุ่มแรงงานกลับสู่การเมืองอีกครั้ง

การขยายตัวของขบวนการแรงงานกล่าวได้ว่า เป็นผลมาจากโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่เอื้อต่อการเคลื่อนไหว ทั้งชั้นดีธรรมของรัฐบาลที่มีต่อการประท้วงและกฎหมายการจัดตั้งสหภาพแรงงานซึ่งเปรียบเสมือนช่องทาง (platform) ในการขับเคลื่อน นอกจากนี้ ยังเป็นผลมาจากความสามารถในการระดมทรัพยากรและการสร้างเอกภาพให้กับการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานเอง เกิดเป็นพลังที่สนับสนุนการขับเคลื่อน (Mobilization Force) ที่ทำให้ขบวนการแรงงานเมียนมา กลับมามีชีวิตอีกครั้ง การขับเคลื่อนที่ขยายตัวขึ้นนี้ได้กลายเป็นพลังสำรองที่สำคัญทั้งต่อภาครัฐในการพัฒนารอบนโยบายการคุ้มครองทางสังคมต่อกลุ่มแรงงาน ที่สำคัญคือกลายเป็นพลังสำรองกับนายจ้างโดยเป็นเสมือนพลังคุ้มครองสิทธิของกลุ่มแรงงานโดยตัวแรงงานเอง ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นภายในกลุ่มแรงงาน อย่างน้อยที่สุดในประเด็นของการเรียนรู้และตระหนักในสิทธิของตนและเข้าร่วมขับเคลื่อนเพื่อปกป้องสิทธินั้น

อย่างไรก็ดี งานชิ้นนี้พบว่า การเปิดเสรีดังกล่าวเป็น “การเปิดเสรีแบบมีระเบียบวินัย” (discipline liberalization) กล่าวคือ แม้จะสามารถเกิดการขับเคลื่อนได้ในภาคประชาสังคม แต่การเคลื่อนไหวดังกล่าวเป็นไปแบบจำกัด โดยประเด็นอ่อนไหวในบางประเด็นหรือบางลักษณะกลายเป็นสิ่งที่องค์กรภาคประชาสังคมไม่สามารถขับเคลื่อนได้ โดยประเด็นดังกล่าวนั้นก็คือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และสถานะของกองทัพ อาทิ การแก้รัฐธรรมนูญ บทบาทกองทัพกับปัญหาชาติพันธุ์ รวมถึงบทบาทและผลประโยชน์กองทัพในทางเศรษฐกิจ เป็นต้น งานชิ้นนี้เรียกประเด็นอ่อนไหวดังกล่าวว่าเป็น “พื้นที่สงวน” (reserve domain) ซึ่งหมายถึงการกีดกันส่วนอื่นของสังคมจากอำนาจและกระบวนการนโยบายบางประการ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องหรือส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของกลุ่มน้อยในสังคมซึ่งก็คือกลุ่มชนชั้นนำเดิมนั่นเอง พื้นที่สงวนเป็นผลผลิตของตัวแสดงทางการเมืองที่เป็นชนชั้นนำในระบอบเดิม ซึ่งเป็นผู้ไม่อยู่ภายใต้อำนาจที่กำหนดโดยการเลือกตั้ง แต่ได้รับสิทธิพิเศษผ่านองค์ประกอบของอำนาจรัฐที่จะทำให้สามารถคุกคามต่อเสถียรภาพทางการเมืองได้

ในที่นี้ พื้นที่สงวนยังหมายถึงความเข้าใจร่วมในสังคมเกี่ยวกับผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจเดิมซึ่งสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยภายใต้เงื่อนไขของการคุ้มครองผลประโยชน์หลังเกิดการเปลี่ยนผ่าน ในกรณีของขบวนการแรงงานพบว่า พื้นที่สงวนคือกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกองทัพ ซึ่งสร้างปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานจำนวนมาก หากแต่ขบวนการแรงงานก็เลือกที่จะไม่เข้าไปดำเนินการเนื่องจากมองว่าเป็นประเด็นอ่อนไหวและมีความเสี่ยงสูงที่จะนำไปสู่การปราบปราม จะ

เห็นได้ว่าแม้พื้นที่สงวนจะเป็นเสมือนกุญแจสำคัญให้เกิดการเปลี่ยนผ่านได้ แต่ก็ได้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาธิปไตยด้วยเช่นกัน

การคงอยู่ของพื้นที่สงวนดังกล่าวนำไปสู่ลักษณะหนึ่งที่ปรากฏให้เห็นชัดเจนในช่วงการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองคือความระมัดระวังรอบคอบของกลุ่มต่าง ๆ โดย Kaufman พบว่าชนชั้นนำของฝ่ายต่าง ๆ มักพยายามเดินสายกลาง โดยเฉพาะฝ่ายตรงข้าม (oppositions) มักจะเป็นฝ่ายที่ทำให้ขบวนการเคลื่อนไหวอ่อนกำลังเสียเองเพื่อป้องกันการปะทุของการปะทะกันระหว่างขั้วตรงข้ามและการใช้ความรุนแรง และพยายามที่จะระงับความต้องการอันจะนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพของช่วงเวลาการเปลี่ยนผ่านรวมถึงกระทบต่อผลประโยชน์ของชนชั้นนำในระบอบเดิม โดยตระหนักถึงต้นทุนที่เพิ่มสูงขึ้นของการขับเคลื่อนการประท้วง และมองการประท้วงเป็นพลังที่บ่อนเซาะความมีเสถียรภาพของช่วงการเปลี่ยนผ่าน ขบวนการแรงงานพม่าจึงเคลื่อนไหวอยู่ในกรอบจำกัด และยากที่จะพัฒนาสู่การสร้างความสัมพันธ์แบบพลเมือง ที่เอื้อต่อการพัฒนาประชาธิปไตยได้

การจำกัดตัวเองให้อยู่นอกพื้นที่สงวนยังคงกลายเป็นสาเหตุที่ทำให้ภาคประชาสังคมอ่อนแอ เนื่องจากไม่สามารถก่อเกิดทรัพยากรใหม่ที่สำคัญตามแนวคิดของ Della Porta คือความรู้สึกสมานฉันท์ (solidarity) ในหมู่มวลชนซึ่งจะเกิดขึ้นในระหว่างการร่วมกิจกรรมโดยเฉพาะการประท้วง หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นความรู้สึกเป็นชุมชนเดียวกัน (a sense of community) ของผู้เข้าร่วม ซึ่งเป็นภาวะทางอารมณ์ของการประท้วงที่สามารถเปลี่ยนความกลัวให้เป็นความกล้าได้ และสร้างผลสะท้อนอย่างใหญ่หลวงให้การประท้วง นอกจากนี้ ยังไม่สามารถเกิดกระบวนการพัฒนาและตกผลึกสถานะของการเรียกร้อง (growth in generalization) ที่จะกลายเป็นสถานะทางการเมืองอันเข้มแข็ง (politicization) ซึ่งจะเกิดขึ้นได้นั้นต้องอาศัยการสร้างเครือข่ายอย่างกว้างขวางในสังคมเพื่อแสวงหาจุดร่วมและข้อเรียกร้องร่วมกัน ปรากฏการณ์ของภาคประชาสังคมในพม่าจึงไม่สามารถพัฒนากลายเป็นปรากฏการณ์มวลชนที่นำไปสู่การกดดันต่อชนชั้นนำให้เกิดการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และกลายเป็นตัวแสดงที่สร้างความเปลี่ยนแปลง (agent of change) ที่สามารถกำหนดวาระทางการเมืองเองและขับเคลื่อนภายใต้ทรัพยากรที่สร้างขึ้นมาเองอย่างอิสระ

ในแง่นี้การเปิดเสรีในช่วงการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองจึงนำไปสู่การฟื้นคืน (resurrecting) ของภาคประชาสังคม หากแต่ในกรณีของประเทศพม่านี้เป็นเพียงการฟื้นคืนที่มีขอบเขตจำกัด เป็นการเปิดที่มีกลไกควบคุมของรัฐกำกับอยู่ ทั้งนี้เพื่อปกป้อง “พื้นที่สงวน” ของชนชั้นนำเดิมให้คงอยู่

ต่อไป กลไกดังกล่าวนี้เป็นเครื่องสะท้อนบทบาทของภาคประชาสังคมในกระบวนการประชาธิปไตยของพม่าในปัจจุบัน จากข้อค้นพบดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่า กระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย (democratic transition) ที่มีชนชั้นนำเป็นผู้เปลี่ยนผ่าน แท้จริงแล้วเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมในภาคประชาสังคมใน 3 รูปแบบ คือ

1. De-radicalization การผ่อนคลายทางการเมือง (liberalized) กลายเป็นการเปิดพื้นที่ให้กับการแสดงออกและต่อรองทางการเมืองโดยวิธีสันติ การมีขั้นตอนต่อการประท้วงที่เพิ่มมากขึ้นของรัฐเป็นการลดต้นทุนให้กับการดำเนินยุทธศาสตร์สายกลาง ในขณะที่เดียวกัน การใช้ยุทธศาสตร์สุดโต่งกลายเป็นความไม่สมเหตุสมผลและขาดความชอบธรรมลง ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการเพิ่มความชอบธรรมให้กับฝ่ายรัฐในการปราบปรามมากขึ้น ดังนั้น การเปิดเสรีทางการเมืองจึงทำให้กลุ่มเคลื่อนไหวอย่างสุดโต่งจำต้องหันมาดำเนินยุทธศาสตร์สายกลางมากขึ้น

2. De-mobilization การสร้างกลไกเชิงสถาบัน (institutionalized) พร้อม ๆ กับการเปิดเสรี ในแง่หนึ่งเป็นเสมือนการที่รัฐรับรองสิทธิของพลเมือง ผ่านการวางกระบวนการเจรจาต่อรองอย่างเป็นทางการ หากแต่ภายใต้กระบวนการเชิงสถาบันดังกล่าวกลับเป็นการจำกัดประเด็นการเรียกร้องให้อยู่เฉพาะผลประโยชน์ส่วนตนเท่านั้น การเรียกร้องผ่านช่องทางดังกล่าวยังกลายเป็นการกระทำส่วนบุคคลมากกว่าการกระทำร่วม (collective action) การเรียกร้องจึงขาดพลังต่อรองความสำเร็จ จึงขึ้นอยู่กับกระบวนการในภาครัฐแต่ฝ่ายเดียวเท่านั้น

3. De-politicization การลดการกระทำร่วมหมู่ลงเป็นเพียงการกระทำส่วนบุคคลภายใต้โครงสร้างเชิงสถาบันดังกล่าว นำไปสู่การลดระดับประเด็นการเรียกร้องจากประเด็นสาธารณะที่ส่งผลในการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง สู่ผลประโยชน์เฉพาะบุคคลซึ่งไม่กระทบต่อโครงสร้างโดยรวม ซึ่งรวมถึงผลประโยชน์ของชนชั้นนำด้วย ประชาสังคมที่ขาดการรวมตัวและการผลักดันประเด็นส่วนรวมจึงไม่สามารถเข้าไปมีอิทธิพลในพื้นที่การเมืองได้ ทำให้ไม่สามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงได้ในท้ายที่สุด

อย่างไรก็ดี การฟื้นคืนของภาคประชาสังคมที่มาพร้อมกับกลไกการควบคุมของชนชั้นนำ แม้ว่าจะไม่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างได้ หากแต่เป็นการช่วยลดลักษณะสุดโต่งในสังคมการเมือง ที่อาจนำไปสู่การใช้ความรุนแรงในรูปแบบต่าง ๆ อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มพลังทางสังคมและการเมืองกลุ่มต่าง ๆ ได้มีพื้นที่และเวลาในการเจรจาและผลักดันผลประโยชน์ของตน นำไปสู่การก่อตัวของโครงสร้างการเมืองแบบใหม่ที่ทุกฝ่ายได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างสันติในท้ายที่สุด

7.3 ข้อจำกัดของงานและข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาเพิ่มเติม

จากข้อค้นพบข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในพม่าที่เกิดขึ้น ภาคประชาสังคมไม่สามารถส่งอิทธิพลต่อพื้นที่การเมือง แต่ในทางตรงข้ามพื้นที่การเมืองกลับเข้ามามีบทบาทครอบงำพื้นที่ภาคประชาสังคมอย่างเข้มข้น การเปลี่ยนผ่านนี้จึงเป็นการเปลี่ยนผ่านจากเบื้องบนมากกว่าการเปลี่ยนผ่านจากเบื้องล่าง อย่างไรก็ตาม การศึกษายังมีข้อจำกัดที่สำคัญคือการศึกษาเน้นเฉพาะขบวนการแรงงานในฐานะตัวแทนของภาคประชาสังคมในพม่าทั้งหมด หากแต่ในความเป็นจริงแล้วภาคประชาสังคมในพม่ามีความหลากหลายทั้งในแง่ประเด็นการขับเคลื่อน และพื้นที่การขับเคลื่อน ดังนั้น การขยายการศึกษาไปยังกลุ่มประชาสังคมอื่น ๆ จะให้ภาพที่มีความรอบด้าน โดยเฉพาะการให้มุมมองในเชิงเปรียบเทียบ ซึ่งจะทำให้ประเด็นร่วมที่เกิดขึ้นในภาคประชาสังคมมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น อีกทั้งการขยายขอบเขตการศึกษายังทำให้เห็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ในภาคประชาสังคม และทำความเข้าใจในเชิงลึกเกี่ยวกับการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ในการร่วมมือหรือแบ่งแยกระหว่างกันมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ การศึกษายังขาดการพิจารณาพลวัตที่เกิดขึ้นในพื้นที่เศรษฐกิจ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับขบวนการแรงงานในฐานะตัวตรงข้ามที่แท้จริง ทั้งในแง่ปฏิสัมพันธ์ต่อขบวนการแรงงานเองและปฏิสัมพันธ์กับภาครัฐงานขึ้นนี้จึงยังสามารถเพิ่มเติมความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นโดยการศึกษาปฏิสัมพันธ์กับพื้นที่เศรษฐกิจดังกล่าว หรือก็คือบทบาทของกลุ่มธุรกิจทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ และบทบาทในกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย ซึ่งจะทำให้เห็นภาพกระบวนการเปลี่ยนผ่านอย่างรอบด้านมากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- ไชยวัฒน์ คำชู, และ นิธิ เนื่องจำนงค์. (2559). *การเมืองเปรียบเทียบ ทฤษฎี แนวคิด และกรณีศึกษา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ณัฐพล ตันตระกูลทรัพย์. (2557). *ทุนนิยมกับการพัฒนาประชาธิปไตยในพม่า*. ใน *วิทยาสุจริตธนารักษ์* (บ.ก.), *การเมืองและความมั่นคงใหม่ในเอเชีย*. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ณัฐพล ตันตระกูลทรัพย์. (2559). *การเมือง เศรษฐกิจและการต่างประเทศของพม่า ค.ศ. 2007-2015*. ใน *สีดา สอนศรี* (บ.ก.), *เอเชียตะวันออกเฉียงใต้: หนึ่งทศวรรษก่อนเข้าสู่ประชาคมอาเซียน (พ.ศ.2550-2558)*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ณัฐพล ตันตระกูลทรัพย์. (2560). *การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในพม่ากับการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2010*. *วารสารการเมืองการปกครอง*, 7(2), 48-70.
- ธีรยุทธ บุญมี. (2547). *ประชาสังคม*. กรุงเทพฯ: สายธาร.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (2552). *กรอบการวิเคราะห์การเมืองแบบทฤษฎีขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิไฮน์ริค เบิลล์ สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.
- พรพิมล ตรีโชติ, ดวงใจ เด่นเกศินีล้ำ, ธาณี ชัยวัฒน์, และ อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์. (2552). *โครงการศึกษาพื้นที่เศรษฐกิจเชิงลึกของประเทศบนแนวเขตตะนาวศรี ฝั่งทะเลอันดามัน ประเทศพม่า: รายงานฉบับสมบูรณ์*. กรุงเทพฯ: คณะทำงานอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- พรพิมล ตรีโชติ. (2551). *สังคมและประชาสังคมพม่าหลังปี ค.ศ. 1988*. *เอเชียปริทัศน์*, 29(2), 106-134.
- พรพิมล ตรีโชติ. (2554). *สหภาพพม่า*. *เอเชียรายปี: จัปซีพจร 2554/2011* (น. 217-230). กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

โรเบิร์ต เอช เทย์เลอร์. (2550). *รัฐในพม่า* (พรรณงาม เก่าธรรมสาร, สดใส ชันติวรพงศ์, และ ศศิธร รัชนี้ ณ อุษยามา, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

Adas, M. (1974). *The Burma delta: Economic development and social change on an Asian rice frontier, 1852–1941*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.

Al Jazeera. (2013, December 31). Myanmar president grants prisoners amnesty [Al Jazeera Media Network]. Retrieved from <https://www.aljazeera.com/news/asia-pacific/2013/12/myanmar-president-grants-prisoners-amnesty-201312314465251868.html>

Albertus, M. (2019). The fate of former authoritarian elites under democracy. *Journal of Conflict Resolution*, 63(3), 727-759.

All Myanmar Trade Unions Network (AMTUN). (2017, November 1). Committee on the minimum wage and labor rights, institutional cooperation [Facebook Page]. Retrieved from <https://www.facebook.com/allmyanmartradeunionsnetwork/photos/a.941775645911349/1531723386916569/?type=3&theater>

Almond, G., & Verba, S. (1963). *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Altsean Burma. (2011). *Burma issues & concerns vol. 7: Locked in, tied up: Burma's disciplined democracy*. Retrieved from http://burmaactionireland.org/images/uploads/Locked_In,_Tied_Up_-_Burmas_Disciplined_Democracy.pdf

Altsean Burma. (2012). *Burma Bulletin: Issue 66*.

Altsean Burma. (2013a). *Burma Bulletin: Issue 77*. Retrieved from <https://merhrom.wordpress.com/2013/06/03/burma-bulletin-issue-77-may-2013/>

- Altsean Burma. (2013b). *Burma Bulletin: Issue 78*. Retrieved from http://www.burmalibrary.org/docs20/2013-06-Burma_Bulletin78-en.pdf
- Altsean Burma. (2014). *Burma Bulletin: Issue 96*. Retrieved from https://drive.google.com/file/d/129cLKDbw2_6gr3YNPs9JwaEVGED49P-f/view
- Altsean Burma. (2015a). *Burma Bulletin: Issue 98*. Retrieved from https://drive.google.com/file/d/1DmYqASXWkUrhCUB3XXp0wbSly_bl4wV0/view
- Altsean Burma. (2015b). *Burma Bulletin: Issue 101*. Retrieved from <https://drive.google.com/file/d/1VbY8XFb3f3zu21xHty3OTV9Z362yOJBG/view>
- Altsean Burma. (2015c). *Burma Bulletin: Issue 104*. Retrieved from <https://drive.google.com/file/d/1gBPu3ggOd-fwgl0v2gVeNCCmSjL4XhCt/view>
- Arnold, D. (2013). Burmese social movements in exile: Labour, migration and democracy. In M. Ford (Ed.), *Social activism in Southeast Asia* (pp. 89-103). London: Routledge.
- Arnold, D., & Campbell, S. (2017). Labour regime transformation in Myanmar: Constitutive processes of contestation. *Development and Change*, 48(4), 801-824.
- Aung, M. T., & Tun, W. M. (2016, June 23). Aung San Suu Kyi visits Myanmar migrant workers in Thailand [Radio Free Asia]. Retrieved from <https://www.rfa.org/english/news/myanmar/aung-san-suu-kyi-visits-myanmar-migrant-workers-in-thailand-06232016155659.html>
- Aung, N. L. (2018, July 2). Yangon clothes factory blames closure on rising operating costs [The Myanmar Times]. Retrieved from <https://www.mmtimes.com/news/yangon-clothes-factory-blames-closure-rising-operating-costs.html>

- Aung, N. L., & Aung, N. N. (2015, February 27). Protests highlight labour law shortcomings: Activists [The Myanmar Times]. Retrieved from <https://www.mmtimes.com/national-news/13265-protests-highlight-labour-law-shortcomings.html>
- Aung, N. L., & Phyu, K. W. P. (2015, October 1). Payday unpleasant surprise for workers [The Myanmar Times]. Retrieved from <https://www.mmtimes.com/national-news/16774-payday-unpleasant-surprise-for-workers.html>
- Aung, N. N. (2013). Thousands of workers protest in Hlaing Tharyar. *The Myanmar Time*, 682(June 17 - 23).
- Aung, S. (2014, November 24). Workers protest Labour Dispute Law in Mandalay [DVB Multimedia Group]. Retrieved from <http://english.dvb.no/news/workers-protest-labour-dispute-law-in-mandalay-burma-myanmar/46039>
- Aung-Thwin, M. (2013, September). Reassessing Myanmar's Glasnost [Kyoto Review of Southeast Asia]. Retrieved from <https://kyotoreview.org/issue-14/reassessing-myanmars-glasnost/>
- Aung-Thwin, M., & Aung-Thwin, M. (2013). *A history of Myanmar since ancient times: Traditions and transformations*. London: Reaktion.
- BBC News. (2009, December 18). Overview of Burma sanctions [BBC News]. Retrieved from <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/8195956.stm>
- BBC News. (2015, March 5). Myanmar police arrest demonstrators against new education bill [BBC News]. Retrieved from <https://www.bbc.com/news/world-asia-31754504>
- Bermeo, N. G. (1997). Myths of moderation: Confrontation and conflict during democratic transitions. *Comparative Politics*, 29(3), 305-322.

Bermeo, N. G. (2003). *Ordinary people in extraordinary times: The citizenry and the breakdown of democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Bertrand, J. (2013). *Political change in Southeast Asia*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Boudreau, V. (2009). *Resisting dictatorship: Repression and protest in Southeast Asia*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Brown, I. (2013). *Burma's Economy in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bünthe, M. (2016). Myanmar's protracted transition: Arenas, actors, and outcomes. *Asian Survey*, 56(2), 369-391.

Bünthe, M., & Portela, C. (2012). Myanmar: The beginning of reform and the end of sanctions. *Research Collection School of Social Sciences*, 1176(3), 1-7.

Burma Campaign UK. (2013). *Modern Slavery: A Study of Labour Conditions in Yangon's Industrial zone (2012-2013)*. Retrieved from <https://burmacampaign.org.uk/media/Modern-Slavery.pdf>

Caillaud, R., & Jaquet, C. (2011). Civil society in Myanmar. In T. Chong & S. Elies (Eds.), *An ASEAN community for all: Exploring the scope for civil society engagement* (pp. 86-96). Singapore: Friedrich Ebert Stiftung.

Campbell, S. (2012, April 18). Oil field strikes in colonial Burma [Myanmar Labour Notes: A Blog on Myanmar Worker at Home and Abroad]. Retrieved from <http://myanmarlabournotes.blogspot.com/2012/04/oil-field-strikes-in-colonial-burma.html>

Campbell, S. (2013). *On labour organisations in Myanmar. Global labour column.*

Retrieved from <http://column.global-labour-university.org/2013/07/on-labour-organisations-in-myanmar.html>

Carey, S. C. (2006). The dynamic relationship between protest and repression. *Political Research Quarterly*, 59(1), 1-11.

Chai, J. (2011, July 12). Workers' wage protest spreads to other factories

[Mon News Agency]. Retrieved from <http://monnews.org/2011/07/12/workers%E2%80%99-wage-protest-spreads-to-other-factories/>

Chen, D. H. (2014, August 30). Burma's industrial relations at a crossroads

[DVB Multimedia Group]. Retrieved from <http://images.dvb.no/news/burmas-industrial-relations-at-a-crossroads-burma-myanmar/43596>

Clapp, P. (2010). Prospects for rapprochement between the United States and Myanmar. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, 32(3), 409-426.

Cohen, J. L., & Arato, A. (1994). *Civil society and political theory*. Cambridge, MA: Mit Press.

Collier, R. B., & Collier, D. (2002). *Shaping the political arena: Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. CA: Berkeley, University of California.

Collier, R. B., & Mahoney, J. (1997). Adding collective actors to collective outcomes: Labor and recent democratization in South America and Southern Europe. *Comparative Politics*, 29(3), 285-303.

- Coy, P. G. (2013). Co-Optation. In D. A. Snow, D. Della Porta, B. Klandermans, & D. McAdam (Eds.), *The wiley-blackwell encyclopedia of social and political movements* (pp. 280–282). Malden, MA: Blackwell.
- Daily Eleven. (2017, December 10). Employers reject workers' call for higher minimum wage [Burmese Classic]. Retrieved from http://www.burmeseclassic.org/news_detail_m.php?id=5675&type=3
- de Tocqueville, A. (1945). *Democracy in America* (H. Reeve, Trans.). NY: Random House.
- Della Porta, D. (2014). *Mobilizing for democracy comparing 1989 and 2011*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Diamond, L. (1997). *Civil society and the development of democracy*. Madrid: Institute Juan March de Estudios e Investigaciones, Working Paper.
- Diamond, L. (1999). *Developing democracy: Toward consolidation*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Doorenspleet, R., & Kopecký, P. (2008). Against the odds: Deviant cases of democratization. *Democratization*, 15(4), 697-713.
- DVB. (2015, October 6). Han Jen factory workers mount hunger strike [DVB Multimedia Group]. Retrieved from <http://english.dvb.no/news/han-jen-factory-workers-mount-hunger-strike-burma-myanmar/57908>
- Earl, J. (2013). Repression and social movements. In D. A. Snow, D. Della Porta, B. Klandermans, & D. McAdam (Eds.), *The wiley-blackwell encyclopedia of social and political movements*. Malden, MA: Blackwell.
- Economist Intelligence Unit (EIU). (2012). *Myanmar 2011 (Country report)*. London: Author.

Edwards, G. (2014). *Social movements and protest*. Cambridge: Cambridge University Press.

Eleven Media Group. (2017, December 30). Daily minimum wage set to fix Ks4800 [Eleven Media Group]. Retrieved from <https://elevenmyanmar.com/local/12953>

Fact about Burma. (n.d.).

Fantasia, R., Voss, K., & Eidlin, B. (2013). Labor movement. In D. A. Snow, D. Della Porta, B. Klandermans, & D. McAdam (Eds.), *The wiley-blackwell encyclopedia of social and political movements*. Hoboken, NJ: Blackwell.

Federation of Trade Unions-Burma. (n.d.). *About Us*. Retrieved from <http://federationoftradeunionsburma.blogspot.com/p/about-ftub.html>

Gardener, D., & Burnley, J. (2015). *Made in Myanmar: Entrenched poverty or decent jobs for garment workers?* Oxford: Oxfam International.

Gillan, M., & Thein, H. H. (2016). Employment relations, the state and transitions in governance in Myanmar. *Journal of Industrial Relations*, 58(2), 273-288.

Global New Light of Myanmar. (2015, March 27). Speech delivered by commander-in-chief of defence services, senior general Thayaysithu Min Aung Hlaing at the parade of the 70th Armed Forces Day held on 27th March, 2015 [Global New Light Of Myanmar]. Retrieved from <http://www.globalnewlightofmyanmar.com/speech-delivered-by-commander-in-chief-of-defence-services-senior-general-thayaysithu-min-aung-hlaing-at-the-parade-of-the-70th-armed-forces-day-held-on-27th-march-2015/>

Global New Light of Myanmar. (2017, May 01). President U Htin Kyaw sends Workers' Day message [Global New Light Of Myanmar]. Retrieved from

<http://www.globalnewlightofmyanmar.com/president-u-htin-kyaw-sends-workers-day-message/>

Gyi, T. P. H. (1938). *The strike war*.

Gyi, T. P. H. (1968). *The strike war* (reprint ed.).

Haggard, S., & Kaufman, R. R. (2016). *Dictators and democrats: Masses, elites, and regime change*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Heidel, B. (2006). *The growth of civil society in Myanmar*. Bangalore, India: Books for Change.

Henry, N. (2015). Trade union internationalism and political change in Myanmar. *Global Change, Peace and Security*, 27(1), 69-84.

Hipsher, P. L. (1998). Democratic transition and social movement outcome: The Chilean Shantytown Dwellers' movement in comparative perspective. In M. G. Giugni, D. McAdam, & C. Tilly (Eds.), *From contention to democracy*. Boston: Rowman and Littlefield.

Holdo, M. (2019). Cooptation and non-cooptation: Elite strategies in response to social protest. *Social Movement Studies*, 18(4), 444-462.

Htwe, C. M. (2019, January 21). Yangon Region expects to need 1700MW of electricity this year [The Myanmar Times]. Retrieved from <https://www.mmtimes.com/news/yangon-region-expects-need-1700mw-electricity-year.html>

Htwe, Z. Z. (2015a, October 15). Factory defies council order to rehire union members [The Myanmar Times]. Retrieved from <https://www.mmtimes.com/national-news/yangon/17017-factory-defies-council-order-to-rehire-union-members.html>

- Htwe, Z. Z. (2015b, October 9). Factory hunger strike continues [The Myanmar Times]. Retrieved from <https://www.mmtimes.com/national-news/16917-factory-hunger-strike-continues.html>
- Htwe, Z. Z. (2015c, October 14). Hunger strikers see no end to pay dispute [The Myanmar Times]. Retrieved from <https://www.mmtimes.com/national-news/16981-hunger-strikers-see-no-end-to-pay-dispute.html>
- Htwe, Z. Z. (2016, November 22). Protest seeks K5600 minimum wage [The Myanmar Times]. Retrieved from <https://www.mmtimes.com/national-news/yanmar/23823-protest-seeks-k5600-minimum-wage.html>
- Htwe, Z. Z. (2017a, February 28). Garment factory closes after attack by workers [The Myanmar Times]. Retrieved from <https://www.mmtimes.com/national-news/yanmar/25125-garment-factory-closes-after-attack-by-workers.html>
- Htwe, Z. Z. (2017b, August 25). Sock factory fires workers on strike [The Myanmar Times]. Retrieved from <https://www.mmtimes.com/news/sock-factory-fires-workers-strike.html>
- Htwe, Z. Z. (2017c, August 14). Thousands of workers march to call for daily minimum wage of K5600 [The Myanmar Times]. Retrieved from <https://www.mmtimes.com/national-news/yanmar/27231-workers-protest-march.html>
- Htwe, Z. Z. (2017d, November 2). Unions seek K5600 minimum wage [The Myanmar Times]. Retrieved from <https://www.mmtimes.com/news/unions-seek-k5600-minimum-wage.html>
- Htwe, Z. Z. (2018, January 3). National wage panel approves K4800 minimum wage [The Myanmar Times]. Retrieved from <https://www.mmtimes.com/news/national-wage-panel-approves-k4800-minimum-wage.html>

- Htwe, Z. Z., & Barron, L. (2015, September 25). Factory workers weary of the Arbitration Council [The Myanmar Times]. Retrieved from <https://www.mmtimes.com/national-news/16690-factory-workers-weary-of-the-arbitration-council.html>
- Huntington, S. P. (1968). *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press.
- Huntington, S. P. (1991). *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. London: Oklahoma University Press.
- Huntington, S. P. (1993). *The third wave: Democratization in the late twentieth century* (Vol. 4). Norman, OK: University of Oklahoma press.
- Huntington, S. P. (1996). Democracy for the long haul. *Journal of Democracy*, 7(2), 3-13.
- Hutter, S. (2014). Protest event analysis and its offspring. In Della Porta, D. (Ed.), *Methodological practices in social movement research* (pp. 335-367). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Inglehart, R., & Welzel, C. (2009). How development leads to democracy: What we know about modernization. *Foreign Affairs*, 88(2), 33-48.
- International Labour Organization (ILO). (2012, June 13). ILO lifts restrictions on Myanmar [ILO News]. Retrieved from https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_183287/lang--en/index.htm
- International Labour Organization (ILO). (2017). *ILO guide to Myanmar labour law*. Yangon: Author.
- International Trade Union Confederation (ITUC). (2011). *An ILO Commission of Inquiry on Freedom of Association in Burma (Myanmar) - The time is now!*

Retrieved from https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/No_33_-_Burma-ILO_-_Factsheet.pdf

International Trade Union Confederation (ITUC). (2013). *Myanmar - The repression of striking workers continued (2012)*. Retrieved from <https://survey.ituc-csi.org/The-repression-of-striking-workers.html?lang=es>

International Trade Union Confederation (ITUC). (2014). *Myanmar - ITUC Survey of violations of trade union rights*. Retrieved from <https://survey.ituc-csi.org/+Burma+.html?lang#tabs-2>

International Trade Union Confederation (ITUC). (2015, November 5). Foreign direct investment in Myanmar: What impact on human rights? [International Trade Union Confederation]. Retrieved from <https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc-burma.pdf>

Jones, L. (2014). Explaining Myanmar's regime transition: The periphery is central. *Democratization*, 21(5), 780-802.

Jones, L. (2015, December, 8). Myanmar: Still a Disciplined Democracy? [Tea Circle Oxford]. Retrieved from <https://teacircleoxford.com/2015/12/08/myanmar-still-a-disciplined-democracy/>

Kaufman, R. (1986). Liberalization and democratization in South America: Perspectives from the 1970s. In G. A. O'Donnell, P. C. Schmitter, & L. Whitehead (Eds.), *Transitions from authoritarian rule*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Khaing, H. (n.d.). 'The Ogre' still inspiring oil workers, 80 years after landmark oil strike [Frontier Myanmar]. Retrieved from <https://frontiermyanmar.net/en/the-ogre-still-inspiring-oil-workers-80-years-after-landmark-oil-strike>

- Khoe, R. B. (2003). Burma: The curse of independence. *SAIS Review*, 23(1), 334-338.
- Kim, W., & Gandhi, J. (2010). Coopting workers under dictatorship. *The Journal of Politics*, 72(3), 646-658.
- Kiryu, M. (Ed.) (1999). *Industrial development and reforms in Myanmar: ASEAN and Japanese Perspectives*. Bangkok: White Lotus Press.
- Ko, K. K. (2016a, July 11). Labour officials ask for patience in resolving Panda factory dispute [The Myanmar Times]. Retrieved from <https://www.mmmtimes.com/national-news/mandalay-upper-myanmar/21298-labour-officials-ask-for-patience-in-resolving-panda-factory-dispute.html>
- Ko, K. K. (2016b, June 7). Textile workers stage sit-in over contract feud [The Myanmar Times]. Retrieved from <https://www.mmmtimes.com/national-news/mandalay-upper-myanmar/20710-textile-workers-stage-sit-in-over-contract-feud.html>
- Ko, K. K. (2018, April 3). Workers ask government to monitor wage hike implementation [The Myanmar Times]. Retrieved from <https://www.mmmtimes.com/news/workers-ask-government-monitor-wage-hike-implementation.html>
- Kyaw, A. T., & Hammond, C. (2016, July 29). Government reveals 12-point economic policy [The Myanmar Times]. Retrieved from <https://www.mmmtimes.com/business/21664-nld-12-point-economic-policy-announcement.html>
- Larkin, S. (2012). *Myanmar at the crossroads: Rapid industrial development or de-industrialization*. Retrieved from [http://www.eaber.org/sites/default/files/Stuart_Larkin-Myanmar_at_the_Crossroads%20\(How%20to%20industrialise\).pdf](http://www.eaber.org/sites/default/files/Stuart_Larkin-Myanmar_at_the_Crossroads%20(How%20to%20industrialise).pdf)

- Linz, J. J. (1978). *The breakdown of democratic regimes: Crisis, breakdown, and reequilibration*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, S. M. (1959). Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. *The American Political Science Review*, 53(1), 69-105.
- Longmuir, M. V. (2001). *Oil in Burma: The extraction of earth-oil to 1914*. Chonburi, Thailand: White Lotus Press.
- Lwin, K. S. (2013). *The evolution of labour politics in post-colonial Myanmar* (Doctoral Thesis, City University of Hong Kong).
- Lwin, K. S. (2014). Understanding recent labour protests in Myanmar. In N. Cheesman, N. Farrelly, & T. Wilson (Eds.), *Debating democratization in Myanmar*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- MacKinnon, I., & Nelson, D. (2011, October 12). More than 200 Burmese political prisoners released [Telegraph]. Retrieved from <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/burmamyanmar/8822471/More-than-200-Burmese-political-prisoners-released.html>
- Mann, Z. (2017, January 23). Workers rally for labor rights in Mandalay [The Irrawaddy]. Retrieved from <https://www.irrawaddy.com/news/burma/workers-rally-labor-rights-mandalay.html>
- Maung, S. L. (1989). *Burma, nationalism and ideology: An analysis of society, culture, and politics*. Dhaka: The University Press.
- Maung, U. M. (1989). *Burmese nationalist movements, 1940-1948*. Edinburgh: Kiscadale.
- McAdam, D. (2010). *Political process and the development of black insurgency, 1930-1970*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

McVeigh, T. (2010, November 13). Aung San Suu Kyi 'released from house arrest'

[The Guardian]. Retrieved from <https://www.theguardian.com/world/2010/nov/13/aung-san-suu-kyi-released>

Mizzima Myanmar. (2016, May 19). Dozens of Myanmar workers arrested in rally

clampdown: Police [Mizzima Myanmar]. Retrieved from <http://www.mizzima.com/news-domestic/dozens-myanmar-workers-arrested-rally-clampdown-police>

Myanmar Industries Association. (2016). *Industrial Zones (Yangon)*. Retrieved from

<http://myanmarindustries.org/index.php/home-2/38-myanmar-industries/industrial-zones/239-industrial-zones-yangon>

Myers, S. L. (2011, November 30). In Myanmar, Clinton Is assessing reforms

[The New York Times]. Retrieved from <https://www.nytimes.com/2011/12/01/world/asia/clinton-arrives-in-myanmar-to-assess-reforms.html>

Myoe, M. A. (2007). A historical overview of political transition in Myanmar since 1988.

Asia Research Institute Working Paper Series, 95, 1-30.

Myoe, M. A. (2014). The soldier and the state: The Tatmadaw and political liberalization

in Myanmar since 2011. *South East Asia Research, 22*(2),

233-249.

Neher, C. D., & Marlay, R. (1995). *Democracy and development in Southeast Asia: The*

winds of change. Boulder, CO: Westview Press.

Nielsen, S. E., & Standhart, C. J. (2015). Myanmar activists in the making: Navigating in a

changing political landscape. *Asia in Focus/ A Nordic Journal on Asia by Early*

Career Researchers, 2, 45-51.

- Nyein, N. (2012a, May 22). Over 5,000 workers still on strike in Rangoon [The Irrawaddy]. Retrieved from <https://www.irrawaddy.com/news/burma/over-5000-workers-still-on-strike-in-rangoon.html>
- Nyein, N. (2012b). Over 5,000 workers still on strike in Rangoon. [The Irrawaddy]. Retrieved from <http://www.irrawaddy.org/burma/over-5000-workers-still-on-strike-in-rangoon.html>
- Nyein, N. (2012c, May 28). Rangoon factory hunger strike enters third day [The Irrawaddy]. Retrieved from <https://www.irrawaddy.com/news/burma/rangoon-factory-hunger-strike-enters-third-day.html>
- Nyein, N. (2012d, May 31). Striking workers left in the dark [The Irrawaddy]. Retrieved from <https://www.irrawaddy.com/news/burma/striking-workers-left-in-the-dark.html>
- O'Donnell, G., & Schmitter, P. C. (1986). *Transitions from authoritarian rule: Tentative conclusions about uncertain democracies*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University press.
- O'Donnell, G. A. (1979). *Modernization and bureaucratic-authoritarianism: Studies in South American politics*. Berkeley, CA: Institute of International Studies, University of California.
- Prasse-Freeman, E. (2012). Power, civil society, and an inchoate politics of the daily in Burma/Myanmar. *The Journal of Asian Studies*, 71(2), 371-397.
- Progressive Voice. (2016). *Raising the bottom: A report on the garment industry in Myanmar*. Retrieved from <https://progressivevoicemyanmar.org/wp-content/uploads/2016/11/Raising-the-Bottom-Layout-English-Version-15-11-20161.pdf>
- Raybould, A. (2012, January 14). Myanmar says 302 political prisoners freed in amnesty [Reuters]. Retrieved from <https://www.reuters.com/article/us-myanmar->

[amnesty/myanmar-says-302-political-prisoners-freed-in-amnesty-idUSTRE80D0IV20120114](#)

Ricklefs, M. C., Lockhart, B., Lau, A., Reyes, P., & Aung-Thwin, M. (2010). *A new history of Southeast Asia*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.

San, M. P. P. (2018, July 6). Almost half of Myanmar's shoe factories in danger of shutting down, manufacturer warns [The Irrawaddy]. Retrieved from <https://www.irrawaddy.com/news/almost-half-myanmars-shoe-factories-danger-shutting-manufacturer-warns.html>

Sandar Oo, S. (2015). *Myanmar garment industry after 2012: Trade and industrial relations in Yangon industrial zone* (Master's thesis). Faculty of Political Science Chulalongkorn University.

Saning, Y. (2015, March 4). Police arrest protesting garment workers [The Irrawaddy]. Retrieved from <https://www.irrawaddy.com/news/burma/police-arrest-protesting-garment-workers.html>

Schedler, A. (2010). Authoritarianism's last line of defense. *Journal of Democracy*, 21(1), 69-80.

Seekins, D. M. (2005). The state and the city: 1988 and the transformation of rangoon. *Pacific Affairs*, 78(2), 257-275.

Seekins, D. M. (2014). *State and society in modern Rangoon*. London: Routledge.

Slater, D., & Wong, J. (2013). The strength to concede: Ruling parties and democratization in developmental Asia. *Perspectives on Politics*, 11(3), 717-733.

Soe, H. K. (2015, October 13). Camera factory workers strike over allowance [The Myanmar Times]. Retrieved from <https://www.mmmtimes.com/national->

[news/mandalay-upper-myanmar/16955-camera-factory-workers-strike-over-allowance.html](https://www.burmesecorner.com/news/mandalay-upper-myanmar/16955-camera-factory-workers-strike-over-allowance.html)

- SOMO., ALR., & LRDP. (2017). *The Myanmar Dilemma: Can the garment industry deliver decent jobs for workers in Myanmar?* Retrieved from https://cleanclothes.org/resources/recommended-reading/the-myanmar-dilemma-can-the-garment-industry-deliver-decent-jobs-for-workers-in-myanmar/at_download/file
- South, A. (2008a). *Civil society in Burma: The development of democracy amidst conflict: Policy studies 51*. Washington, DC: Institute of Southeast Asian Studies.
- South, A. (2008b). *Ethnic politics in Burma: States of conflict*. London: Routledge.
- Tarrow, S. (1994). *Power in movement: Social movements, collective action and politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Taw, N. P. (2016, February 5). President U Htin Kyaw sends Workers' Day message [Myanmar President Office]. Retrieved from <http://www.president-office.gov.mm/en/?q=briefing-room/news/2016/05/02/id-6288>
- Than, T. M. M. (2007). *State dominance in Myanmar: The political economy of industrialization*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- The Burma Fund UN Office. (2011). *Burma's 2010 Elections: A comprehensive report*. New York, NY: Author.
- The Guardian. (2012, May 30). Aung San Suu Kyi offers hope to Burmese migrants in Thailand [The Guardian]. Retrieved from <https://www.theguardian.com/world/2012/may/30/aung-san-suu-kyi-burmese-migrants-thailand>

- The Irrawaddy News. (2018). Snr-Gen Min Aung Hlaing's Armed Forces Day speeches [The Irrawaddy]. Retrieved from <https://www.irrawaddy.com/news/burma/snr-gen-min-aung-hlaings-armed-forces-day-speeches.html>
- The Irrawaddy. (2018, March 28). Highlights of Snr-Gen Min Aung Hlaing's Armed Forces Day speech [The Irrawaddy]. Retrieved from <https://www.irrawaddy.com/news/burma/highlights-of-snr-gen-min-aung-hlaings-armed-forces-day-speech.html>
- The Myanmar Times. (2013, July 23). Myanmar set to release some 70 prisoners [The Myanmar Times]. Retrieved from <https://www.mmmtimes.com/national-news/7577-myanmar-set-to-release-some-70-prisoners.html>
- Thu, P. (2017, October 23). Labor Union to propose \$4.8 minimum wage [Myanmar Business Today]. Retrieved from <https://www.mmbiztoday.com/articles/labor-union-propose-48-minimum-wage>
- Tilly, C., & Wood, L. J. (2015). *Social movements 1768-2012*. London: Routledge.
- Turner, C. (2016, November 16). Myanmar: Former prisoners fight for labour rights [Al Jazeera Media Network]. Retrieved from <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2016/09/myanmar-prisoners-fight-labour-rights-160912113912955.html>
- Valenzuela, J. S. (1990). *Democratic consolidation in post-transitional settings: Notion, process, and facilitating conditions* (Vol. 150). Notre Dame, IN: Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- Van Wyngaardt, M. (2012, October 15). BHP Billiton Northern Cape strikers return to work [Retrieved from <https://www.miningweekly.com/article/bhp-billiton-northern-cape-strikers-return-to-work-2012-10-15>

- Weiss, M. L. (2008). Civil society and close approximation thereof. In E. M. Kuhonta, D. Slater, & T. Vu (Eds.), *Southeast Asia in political science: Theory, region, and qualitative analysis* (pp. 144-170). Stanford, CA: Stanford University Press.
- Weng, L. (2011). Strike ends in three pagodas pass [The Irrawaddy]. Retrieved from http://www2.irrawaddy.com/article.php?art_id=21659
- Who's who in Burma*. (1961). Rangoon: People's Literature Committee and House.
- Wilson, T. (2013, April 22). Starting the presses on Myanmar's reform agenda [The Conversation (Academic rigour, journalistic flair)]. Retrieved from <http://theconversation.com/starting-the-presses-on-myanmars-reform-agenda-13216>
- Yaung Chi Oo Workers' Association. (n.d.). About Yaung Chi Oo workers' association [Yaung Chi Oo Workers' Association]. Retrieved from <http://ycowaeng.blogspot.com/2011/11/about-yaung-chi-oo.html>
- Zaw, H. N. (2016a, May 19). Charges filed against labor rights protestors [The Irrawaddy]. Retrieved from <https://www.irrawaddy.com/news/burma/charges-filed-against-labor-rights-protestors.html>
- Zaw, H. N. (2016b, May 18). Labor rights protestors forcibly detained near Naypyidaw [The Irrawaddy]. Retrieved from <https://www.irrawaddy.com/news/burma/labor-rights-protestors-forcibly-detained-near-naypyidaw.html>
- Zin, M. (2012, May 14). Wig factory workers win big wage rise [The Myanmar Times]. Retrieved from <https://www.mmtimes.com/national-news/yangon/723-wig-factory-workers-win-big-wage-rise.html>

Zin, M., & Joseph, B. (2012). The democrats' opportunity. *Journal of Democracy*, 23(4), 104-119.



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายณัฐพล ตันตระกูลทรัพย์
วัน เดือน ปี เกิด	15 พฤศจิกายน 1982
สถานที่เกิด	จังหวัดลำปาง
วุฒิการศึกษา	- สำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายจากโรงเรียนบุญวาทย์วิทยาลัย ลำปาง จังหวัดลำปาง - สำเร็จการศึกษาปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์ ความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศ) จากภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปีการศึกษา 2548 - สำเร็จการศึกษาปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนามนุษย์และสังคม บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2551 - เข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาโท สาขาวิชา รัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย