

สถานะการศึกษาความสัมพันธ์ของ ‘ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร’
กับ ‘ธุรกิจกองทัพ’: บทสำรวจเบื้องต้น¹

The State of the Study of Relations of ‘Civil-Military Relations’
and ‘Military Business’: A Brief Survey¹

เอนกชัย เรืองรัตนากร^{2*}

Anekchai Rueangrattanakorn^{2*}

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “กองทัพกับเศรษฐกิจเมียนมาในระยะเปลี่ยนผ่าน, 1987-2017” ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

² นิสิตปริญญาเอก หลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ 10330

¹ This article is part of Ph.D. dissertation on “The Military and Myanmar’s Economy in the Transitional Period, 1987-2017”, funded by the Thailand Research Fund (TRF)

² Ph.D. Candidate, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok, 10330, Thailand

* Corresponding author: E-mail address: anekchai.r@gmail.com

(Received: January 23, 2020; Revised: April 14, 2020; Accepted: April 17, 2020)

บทคัดย่อ

สถานะการศึกษา ‘ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร’ มักมุ่งเน้นแนวทางการศึกษาปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจอันซับซ้อนระหว่างสถาบันกองทัพกับพลเรือนที่แวดล้อมอยู่ในขณะหนึ่ง ๆ อันมีผลเกี่ยวเนื่องกับอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม แนวทางการศึกษาอีกแนวทางหนึ่งมุ่งอธิบายความสัมพันธ์ของ ‘ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร’ กับระดับของการควบคุมอำนาจทางเศรษฐกิจของกองทัพ หรือเรียกว่า ‘ธุรกิจกองทัพ’ แนวทางการศึกษานี้พยายามอธิบายว่า เงื่อนไขทางการเมืองและสังคมในแต่ละบริบทที่ต่างกันไปส่งผลต่อการเข้ามามีบทบาทของกองทัพในภาคธุรกิจในระดับแตกต่างกัน และอำนาจการควบคุมของพลเรือนที่แตกต่างกันด้วย ทั้งนี้ การนำแนวทางการศึกษาดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาบทบาทของกองทัพทางการเมืองและเศรษฐกิจ จะช่วยเสริมสร้างและขยายองค์ความรู้ด้านความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารให้สมบูรณ์มากขึ้น

คำสำคัญ: ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร ธุรกิจกองทัพ บทบาทของกองทัพ

Abstract

The State of the study of ‘civil-military relations’ mainly rely on an approach, underlying causal relationships between the military and civilian actors that in way relate to the power in political decision making. However, another approach is emphasized to explain the relationship of ‘civil-military relations’ and the extent of the military’s control over economic sectors, called ‘military businesses’. It tries to explain that political and social conditions under different circumstances caused the different levels of military business and civilian control. Therefore, this approach, which is applied to the study of the military’s role in the political and economic realms, would comprehensively build up and broaden the existing body of knowledge in the study of civil-military relations.

Keywords: Civil-Military Relations, Military Business, Roles of the Military

บทนำ

บทบาททางการเมืองของทหารจัดเป็นส่วนหนึ่งขององค์ความรู้ที่เรียกว่า ‘ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร’ (Civil-Military Relations) ซึ่งเป็นการศึกษาเกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจอันซับซ้อนระหว่างสถาบันกองทัพกับตัวแสดงที่เป็นพลเรือนในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ อันมีผลเกี่ยวเนื่องกับอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองไม่ว่าทางใดก็ตาม และความสัมพันธ์ดังกล่าวแปรเปลี่ยนไปอย่างไรในแต่ละช่วงเวลา [1] ซึ่งอาจศึกษาครอบคลุมไปถึงประเด็นบทบาทของทหารในเชิงเศรษฐกิจ และสังคม-วัฒนธรรมของประเทศนั้น ๆ [2] ทั้งนี้ รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในแต่ละภูมิภาคหรือแต่ละประเทศย่อมมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไปตามบริบทแวดล้อมภายในและภายนอก เช่น กองทัพของประเทศพัฒนาแล้วมักอยู่ภายใต้การควบคุมของพลเรือน (Civilian Control) ส่วนประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากทั้งในภูมิภาคเอเชีย แอฟริกา และตะวันออกกลาง

ต้องเผชิญกับการแทรกแซงทางการเมืองของทหารอยู่บ่อยครั้งและต่อเนื่อง นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารของประเทศหนึ่ง ๆ ในแต่ละช่วงเวลาก็มีความแตกต่างกัน ตามความเปลี่ยนแปลงทางสังคมภายในประเทศและภายนอกประเทศในแต่ละช่วงเวลาด้วย

นักวิชาการจำนวนหนึ่งได้พยายามเสนอการจำแนกรูปแบบความสัมพันธ์ของพลเรือน-ทหารออกเป็นหลายระดับ ผ่านหลักเกณฑ์และตัวชี้วัดที่แตกต่างกันออกไปตามแนวคิดหรือมุมมอง ตัวอย่างเช่น Welch และ Smith เสนอว่า ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารแบ่งออกเป็นเพียง 2 ขั้วตรงข้ามที่จำแนกตามระบบการเมืองภายในประเทศเป็นหลัก คือ ระบบการเมืองที่พลเรือนมีอำนาจ (Civic System) และระบบการเมืองที่ทหารมีอำนาจ (Praetorian System) [3] ในขณะที่ Zagorski จำแนกรูปแบบความสัมพันธ์ของพลเรือน-ทหารผ่านการพิจารณาจากข้อตกลงร่วมกันและการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตย ออกเป็น 4 รูปแบบ คือ ความสัมพันธ์แบบเกมศูนย์ (Zero-Sum Game) ความสัมพันธ์ที่รัฐบาลพลเรือนอยู่ใต้การอุปถัมภ์หรือตัวประกัน (Civilian Government as Client or Hostage) ความสัมพันธ์แบบดำรงอยู่ร่วมกันของทหารและพลเรือนในระบบการเมือง (Civil-Military Coexistence) และความสัมพันธ์แบบมีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างพลเรือนกับทหารอย่างเท่าเทียม [4] ส่วน Beeson และ Bellamy จำแนกความสัมพันธ์ของพลเรือน-ทหารในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกเป็น 4 รูปแบบ คือ การปกครองของทหาร (Military Rule) รูปแบบความกลมเกลียวกันระหว่างพลเรือน-ทหาร (Concordance Model) รูปแบบพหุนิยม (Polyarchic Model) และรูปแบบที่ฝ่ายทหารถูกปกครองภายใต้ขอบเขตแห่งรัฐธรรมนูญ (Constitutional Model) [5]

นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในรูปแบบที่ต่างกันยังมีความสัมพันธ์กับลักษณะของกิจกรรมทางเศรษฐกิจของกองทัพในแต่ละรัฐ และกิจกรรมทางเศรษฐกิจของกองทัพในรัฐหนึ่ง ๆ มีลักษณะที่ไม่เสถียรคงตัว เพราะอาจเปลี่ยนแปลงได้เมื่อระบอบการปกครองในรัฐนั้น ๆ แปรเปลี่ยนไปตามเงื่อนไขของเวลา ปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอกประเทศ ทั้งนี้ เมื่อระบอบการปกครองเปลี่ยน ก็จะมีผลทำให้ ‘ลักษณะความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร’ ซึ่งเป็นอำนาจเชิงสัมพัทธ์ (Relative Power) เปลี่ยนแปลงไปด้วย หรืออีกนัยหนึ่ง คือ เมื่อกองทัพขยายระดับของการควบคุมอำนาจทางเศรษฐกิจหรือระดับของธุรกิจกองทัพเพิ่มมากขึ้น ก็จะทำให้ความสามารถในการแทรกแซงทางการเมืองของกองทัพเพิ่มสูงขึ้น และอำนาจการควบคุมของพลเรือนก็จะลดต่ำลง ดังกล่าวย่อมส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านไปสู่อายุประชาธิปไตยในที่สุด เพราะฉะนั้น การศึกษาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารจึงจำเป็นต้องศึกษาควบคู่กับบทบาทของทหารในทางเศรษฐกิจไปด้วย

บทความนี้มีวัตถุประสงค์หลักในการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับความสัมพันธ์กันระหว่าง ‘รูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร’ กับ ‘ระดับของธุรกิจกองทัพ’ เพื่อนำเสนอแนวทางที่ผลงานวิชาการต่าง ๆ ใช้อธิบายบทบาททางการเมืองและทางเศรษฐกิจของกองทัพ รวมถึงพิจารณาสถานะขององค์ความรู้และการศึกษาในภาพรวมของประเด็นดังกล่าวด้วย โดยจะแบ่งการนำเสนอออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรกกล่าวถึงแนวคิดเรื่องภารกิจของกองทัพ ส่วนที่สอง กล่าวถึงแนวคิดเรื่องธุรกิจกองทัพ ส่วนที่สามอธิบายการจำแนกความสัมพันธ์ของพลเรือน-ทหาร ผ่านระดับของอิทธิพลของกองทัพทางการเมืองและทางเศรษฐกิจที่สามารถแบ่งออกเป็น 6 รูปแบบ ผ่านการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ และส่วนสุดท้ายบทสรุปและข้อเสนอแนะ อธิบายรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

1. บทบาทของกองทัพ (Roles of the Military)

กองทัพ คือ สถาบันหรือองค์การทหารที่จัดตั้งโดยรัฐเพื่อวัตถุประสงค์ชัดเจนในการป้องกันประเทศ และทำสงครามของรัฐ จึงทำให้กองทัพได้รับสิทธิโดยตรงจากรัฐให้เป็นผู้ถือครองและผูกขาดการใช้อาวุธ สงครามโดยชอบด้วยกฎหมายแต่เพียงหนึ่งเดียวเท่านั้น [6] ลักษณะเด่นของกองทัพในฐานะองค์การทางทหาร ได้แก่ กองทัพมีการรวมศูนย์การบังคับบัญชา (Centralized Command) มีการจัดลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาอย่างชัดเจน กองทัพมีระเบียบวินัยเป็นกรอบปฏิบัติ กองทัพมีการติดต่อสื่อสารภายในองค์กร รวมถึงกองทัพมีความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอย่างแน่นแฟ้น มีลักษณะเป็นองค์กรที่แยกตัวเป็นเอกเทศจากส่วนอื่น ๆ ของสังคม และสามารถพึ่งพาตนเองได้ [7] นอกจากนี้ กองทัพไม่อนุญาตให้มีกองกำลังอิสระอื่นใดมาถือครองอาวุธสงครามประชันกับตนโดยเด็ดขาด หากจะมีก็แต่โดยการรู้เห็นยินยอมของกองทัพและต้องอยู่ในฐานะขึ้นต่อกองทัพเท่านั้น [6] ดังกล่าวจึงส่งผลให้กองทัพกลายเป็นองค์กรที่มีคุณลักษณะเฉพาะที่เหนือกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรอื่น ๆ ในรัฐและองค์การทางการเมืองของฝ่ายพลเรือน โดยเฉพาะ องค์การของพลเรือนมักมีความแตกแยกภายในและขาดเอกภาพ

ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ลัทธิทหารนิยม (Militarism) ได้เข้าไปแทรกแซงการเมืองและภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด Samuel P. Huntington จึงเสนอแนวคิดเรื่อง**ความเป็นทหารอาชีพ (Military Professionalism)** เพื่อต้องการขีดเส้นจำกัดบทบาททางการเมืองของทหาร ทหารควรมีความรู้ความชำนาญในวิชาชีพและสนใจกับกิจการของสถาบันกองทัพเป็นสำคัญ ไม่ควรปฏิบัติภารกิจใด ๆ ที่เกินเลยกว่าความเชี่ยวชาญของตน ทหารไม่ควรแทรกแซงโดยตรงเข้ามานำพื้นที่ของกิจการพลเรือน [8]

ต่อมา Alfred Stepan (1973) ได้เสนอแนวคิดเรื่อง '**ความเป็นทหารอาชีพใหม่ (New Military Professionalism)**' ซึ่งมองว่าทหารสามารถเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการที่มีใช้ภารกิจของทหารได้ หากเป็นเรื่องของการเสริมสร้างความมั่นคงของประเทศ โดยยับยั้งการเปลี่ยนแปลงบทบาทของคณะนายทหารหลังการปฏิวัติในบราซิลเมื่อ ค.ศ. 1964 และในเปรูเมื่อ ค.ศ. 1969 ขึ้นมาเป็นกรณีศึกษาในการอธิบายว่า การเข้าไปเกี่ยวข้องทางการเมืองของนายทหารของทั้งสองประเทศว่ามีต้นตอมาจากหลักนิยมของความมั่นคงภายในประเทศ (Internal Security Doctrine) ที่กองทัพต้องเผชิญกับภัยคุกคามของสงครามภายในในการต่อสู้กับขบวนการคอมมิวนิสต์ จนทำให้กองทัพให้ความสำคัญกับกิจการภายในมากกว่าสงครามภายนอก [9] แนวคิดเรื่องความเป็นทหารอาชีพใหม่ได้ทำให้กองทัพในบางประเทศเข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในกิจการอื่น ๆ ด้านพลเรือน หรือภารกิจที่ไม่ใช่ทางการทหารมากขึ้น ซึ่ง Moshe Lissak เรียกว่าเป็น "**การขยายบทบาท (Role Expansion)**" [10]

ภายหลังสงครามเย็นสิ้นสุดลง ได้เกิดกระแสความตื่นตัวในการศึกษาบทบาทของทหารและกองทัพ ในภาคส่วนอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ทางการทหาร สาเหตุหนึ่งที่ทำให้งานวิจัยแนวนี้เริ่มเกิดขึ้นมากหลังยุคสงครามเย็นก็คือ เมื่อบริบทการเมืองระหว่างประเทศและสถานการณ์ความมั่นคงเปลี่ยนแปลงไป ทำให้เงื่อนไขสงครามไม่อยู่ในแบบเดิม ตลอดจนบทบาทของการใช้กำลังทหารในเวทีระหว่างประเทศมีข้อจำกัดมากขึ้น ดังนั้น หลายประเทศจึงลดขนาดกำลังพลลง เพราะต้องการประหยัดงบประมาณ เพื่อนำไปใช้พัฒนาเทคโนโลยีในกองทัพแทน จึงทำให้นายทหารในกองทัพหันตัวเข้าไปมีบทบาทในภารกิจที่ไม่ใช่ทางการทหารอื่น ๆ หรือเรียกว่า '**การแทรกแซงของกองทัพ (Military Intervention)**' ทั้งทางตรงและทางอ้อมมากขึ้น ผ่านช่องว่างของกฎหมาย ใช้ช่องทางด้านความมั่นคง หรือการผ่านกฎหมายพิเศษของรัฐบาลเผด็จการทหารหรือรัฐบาลที่กองทัพหนุนหลัง

การแทรกแซงดังกล่าวมีจุดประสงค์เพื่อมุ่งหวังในการขยายอิทธิพลของกองทัพ และแสวงหาผลประโยชน์ ทั้งแก่กองทัพในฐานะสถาบัน และแก่เหล่าเจ้าหน้าที่ทหารในฐานะส่วนบุคคล [11]

ดังนั้น แนวคิดเรื่อง ‘ความเป็นทหารอาชีพใหม่’ จึงทำให้จำแนกภารกิจของกองทัพได้ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

(1) *ภารกิจหลัก (Primary Roles)* คือ กิจกรรมหรือหน้าที่ที่กองทัพซึ่งถือเป็นสถาบันหลักที่ผูกขาด การใช้อาวุธของรัฐจะต้องดำเนินการเป็นพื้นฐาน ประกอบไปด้วย 3 ภารกิจ ได้แก่ 1. การสร้างเสริมความเชื่อมั่น (Reassurance) ในการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ ผ่านวิธีการทูต และการเจรจาต่อรอง 2. การดำเนินการ ยับยั้งหรือป้องปราม (Deterrence) ไม่ให้ความมั่นคงแห่งชาติถูกคุกคามจากรัฐอื่น ๆ รวมถึงจากภัยคุกคามที่มีใช้รัฐ เช่น การก่อการร้าย กองกำลังติดอาวุธข้ามชาติด้วย และ 3. การบังคับ (Compellence) และผลักดัน กำหนดนโยบายและทิศทางของรัฐ [12] จากภารกิจหลักดังอธิบายข้างต้นสอดคล้องกับที่ Zoltan Barany ชี้ว่า กองทัพคือสถาบันที่สำคัญต่อการอยู่รอดปลอดภัยของรัฐมากที่สุด [13]

(2) *ภารกิจรอง (Secondary Roles)* คือ กิจกรรมหรือหน้าที่อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภารกิจหลัก ซึ่งเป็นภารกิจ ปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงคราม โดยอาจจำแนกเป็น 5 ภารกิจ ได้แก่

1. การรักษาความมั่นคงภายใน (Internal Security) และการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (Civil Defense) ดังจะเห็นได้จากบทความของ Harold D. Lasswell [14]

2. การบรรเทาภัยพิบัติทางธรรมชาติ ดังจะเห็นได้จากบทความของ Ewan Anderson [15] บทความ ของ Palka Eugene J. [16] และบทความของ Krzysztof Goniewicz [17]

3. การมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Involvement) ดังจะเห็นได้จากหนังสือของ Harold D. Lasswell [18] ซึ่งถือเป็นผู้วางรากฐานในการศึกษาความสัมพันธ์พลเรือนกับทหาร ตามมาด้วยหนังสือของ Huntington [9] หนังสือของ Samuel E. Finer [6] และหนังสือของ Kees Koonings และ Dirk Kruit [19]

4. การมีส่วนร่วมในภาคสังคมและวัฒนธรรม (Involvement in Socio-Cultural Sector) ดังจะ เห็นได้จากหนังสือของ Stanislaw Andrenski [20] บทความของ J. Craig Jenkins และ Augustine J. Kposowa [21] บทความของ Michael H. Bodden [22] และบทความของ Pauline Kusiak [23]

5. การพัฒนากิจการสาธารณูปโภค และการมีส่วนร่วมในภาคเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน ประเทศกำลังพัฒนา เช่น งานของ Ergil Fossum [24] และงานของ Muthiah Alagappa [25]

2. ภารกิจกองทัพ (Military Business)

Finer เสนอว่า ทหารตระหนักดีว่าตนเองถูกจัดให้อยู่ในสถานะที่สูงกว่าและได้มีอภิสิทธิ์พิเศษมากกว่า ตัวแสดงอื่นในสังคม ทำให้ทหารเหล่านั้นรู้สึกหวงแหนและกังวลว่าสถานะและอภิสิทธิ์พิเศษขององค์กรและ ของตนเองอาจถูกแทรกแซงจากตัวแสดงอื่น ๆ ได้ ดังกล่าวจึงเป็นแรงจูงใจให้ทหารเรียกร้องในการเข้ามามี ส่วนร่วมต่อการตัดสินใจในทุกประเด็นเพื่อพิทักษ์สถานะและอภิสิทธิ์พิเศษของตน อาทิ การจัดสรรงบประมาณ ด้านความมั่นคง นโยบายการศึกษา นโยบายความมั่นคงและการสื่อสาร นโยบายต่างประเทศ รวมถึงนโยบาย เศรษฐกิจ [6]

เมื่อพิจารณาเฉพาะวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของกองทัพในภาคเศรษฐกิจจะพบว่า Jörn Brömmelhörster และ Wolf-Christian Paes จำแนกบทบาทของกองทัพในภาคเศรษฐกิจออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ เศรษฐกิจในระบบ (Formal Economy) เศรษฐกิจนอกระบบ (Informal Economy) และเศรษฐกิจ

แบบผิดกฎหมาย (Criminal Economy) สามารถเรียกกิจกรรมทางเศรษฐกิจของกองทัพทั้งหมดโดยรวมได้ว่า ‘ธุรกิจกองทัพ’ (Military Business) ซึ่งหมายถึง กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการผลิต การบริโภค และการกระจายสินค้าหรือบริการต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของตัวแสดงต่าง ๆ ของกองทัพ ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงกลาโหม หน่วยงานย่อยที่เกี่ยวข้องกับกองทัพ บริษัทพิเศษที่อยู่ภายใต้การควบคุมของกองทัพ นายทหารระดับสูง หรือผู้ใต้บังคับบัญชา [26]

การศึกษาเรื่องบทบาทของกองทัพในภาคเศรษฐกิจที่ผ่านมาสามารถแบ่งออกเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ได้ 3 ประเภท ได้แก่

(1) งานที่มุ่งศึกษาในประเด็นการรักษาความปลอดภัยโดยภาคเอกชน เช่น หนังสือของ Caroline Holmqvist [27] และ Deborah Avant [28] ที่อธิบายว่า หลายประเทศต้องการปรับนโยบายงบประมาณรายจ่ายทางทหารหลังยุคสงครามเย็น ทำให้ต้องลดขนาดของกองทัพลง โดยเฉพาะ ประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร แคนาดา และฝรั่งเศส จึงเป็นโอกาสให้ทหารเกษียณราชการในประเทศเหล่านั้นเปิดบริษัทเอกชนที่ดำเนินการขายอาวุธ ยุทธบริการ และสินค้าที่เกี่ยวข้องกับด้านความมั่นคงให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาในแอฟริกา และประเทศในอดีตยูโกสลาเวีย

(2) งานที่มุ่งอธิบายธุรกิจกองทัพในลักษณะกรณีศึกษารายประเทศ เช่น บทความของ Peter Lock [29] ศึกษาถึงปัญหาเรื่องธุรกิจของกองทัพอินโดนีเซีย ผ่านกรอบแนวคิดเรื่องการสร้างชาติ และแนวคิดเรื่องรัฐที่เป็นผู้ล่า (Predatory State) ซึ่งให้เห็นว่า กองทัพอินโดนีเซียเข้าไปมีส่วนร่วมในธุรกิจการรักษาความปลอดภัยของภาคเอกชน ซึ่งมีความแตกต่างจากการเข้าไปมีส่วนร่วมในธุรกิจประเภทอื่น ๆ เพราะเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการขายสินค้าและบริการทางการทหารที่สร้างผลประโยชน์แก่กลุ่มนายทหารระดับสูงเป็นหลักเท่านั้น ในขณะที่งานวิจัยของ James Mulvenon [30] ศึกษาถึงบทบาทของกองทัพจีนในภาคธุรกิจ และผลสืบเนื่องในทางลบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง และหนังสือของ Hassan Gardezi [31] และ Ayesha Siddiqi [32] ซึ่งให้เห็นว่า กองทัพปากีสถานเข้าไปมีส่วนร่วมในธุรกิจต่าง ๆ จึงทำให้บริษัทในปากีสถานหลายแห่งและสินทรัพย์จำนวนมากตกอยู่ในมือของเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกองทัพจำนวนมากไม่กินยา

(3) งานที่มุ่งศึกษาเปรียบเทียบธุรกิจกองทัพของประเทศต่าง ๆ เพื่อสร้างแนวคิดในลักษณะของการจัดทำข้อสรุปทั่วไปขึ้น (Generalization) เช่น หนังสือของ Brömmelhörster และ Paes [26] ที่ได้ศึกษาถึงบทบาทของกองทัพในภาคธุรกิจผ่านกรณีศึกษาจำนวน 8 ประเทศ ได้แก่ อาเจนติน่า กัวเตมาลา จีน เวียดนาม อินโดนีเซีย ปากีสถาน สาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก และรัสเซีย ซึ่งพบข้อสังเกตร่วมที่ว่า การเข้ามามีส่วนในธุรกิจกองทัพเป็นผลมาจากความไม่พอใจของกองทัพต่อการจัดสรรงบประมาณการทหารที่มักเกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ แต่ทว่าเมื่อจุดเริ่มต้น วิวัฒนาการ แรงจูงใจในการดำเนินธุรกิจ และประเภทของธุรกิจที่กองทัพเข้าร่วมดำเนินการนั้นแตกต่างกันออกไป ส่วนงานของ Zeinab Abul-Magd และ Elke Grawert [33] ศึกษาบทบาททางเศรษฐกิจและการเมืองของกองทัพและกลุ่มติดอาวุธของประเทศในภูมิภาคตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ (The Middle East and North Africa – MENA) จำนวน 9 ประเทศในช่วงหลังเหตุการณ์อาหรับสปริง ได้แก่ อียิปต์ ปากีสถาน ตุรกี อิหร่าน จอร์แดน ซูดาน เยเมน ลิเบีย และซีเรีย และหนังสือของ Paul Chambers และ Napisa Waitookiat [34] ได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทางการเมืองกับธุรกิจกองทัพของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จำนวน 7 ประเทศ ได้แก่ ไทย เมียนมา เวียดนาม กัมพูชา ลาว ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย

3. ความสัมพันธ์ของ ‘รูปแบบความสัมพันธ์ของพลเรือน-ทหาร’ (Typology of Civil-Military Relations) กับ ‘ระดับของธุรกิจกองทัพ’ (Level of Military Business)

การศึกษาในเรื่องรูปแบบความสัมพันธ์ของพลเรือนและทหารกับบทบาทของทหารในทางเศรษฐกิจ ยังคงไม่การรวบรวมหมวดหมู่และตัวอย่างไว้อย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ งานของ Ayesha Siddiq [33] พยายามจัดแบ่งประเภทความสัมพันธ์ดังกล่าวเอาไว้เป็น 6 ประเภท ได้แก่ (1) ความเป็นหุ้นส่วนระหว่างพลเรือน-ทหาร (2) ความร่วมมือกันระหว่างพรรคการเมืองแบบอำนาจนิยมกับทหาร (3) ทหารในฐานะผู้ปกครอง (4) ทหารในฐานะผู้ดูแลใกล้เคียง (5) ทหารในฐานะผู้พิทักษ์คุ้มครอง (6) ทหารในฐานะขุนศึก แต่ทว่า Siddiq ก็ได้ อธิบายรายละเอียดของความสัมพันธ์ทั้ง 6 ประเภทเอาไว้เพียงพอสังเขปเท่านั้น และยังยกตัวอย่างมาประกอบคำอธิบายได้อย่างไม่กว้างขวางมากนัก ดังนั้น ผู้เขียนจึงนำแนวคิดการจัดแบ่งประเภทดังกล่าวมาเป็นจุดตั้งต้นในการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งจากงานวิจัย หนังสือ บทความวิชาการ และวิทยานิพนธ์ เพื่ออธิบายรายละเอียดของแต่ละประเภทให้ชัดเจนมากขึ้น และขยายรายละเอียดของตัวอย่างเดิมที่ Siddiq ยกตัวอย่างไว้ให้เข้าใจมากยิ่งขึ้นด้วย สามารถอธิบายรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

1. ความเป็นหุ้นส่วนกันระหว่างพลเรือน-ทหาร (Civil-Military Partnership)

กองทัพในความสัมพันธ์ของพลเรือน-ทหารในรูปแบบนี้มีลักษณะเป็นทหารอาชีพ (Professional Soldier) ยึดมั่นหน้าที่หลักในการป้องกันและต่อสู้กับภัยคุกคามจากภายนอก และอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งถือว่ากิจการของรัฐในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้ง กิจการการทหารควรอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาลพลเรือน อันถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เกิดการหยั่งรากของประชาธิปไตย [35] ตัวแสดงของระบบการเมืองในประเทศที่มีความสัมพันธ์รูปแบบนี้สามารถต่อรองผลประโยชน์ในกระบวนการกำหนดนโยบายร่วมกันได้ในทุกระดับ ไม่ต้องห่วงกลัวอิทธิพลของกองทัพ จึงทำให้ภาคประชาสังคมและสถาบันต่าง ๆ มีความเข้มแข็ง ไม่ว่าจะเป็นสถาบันตุลาการ องค์กรด้านสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง สถาบันตรวจสอบภาครัฐ รวมถึงสื่อมวลชน ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารรูปแบบนี้ มักเกิดขึ้นในประเทศที่มีประชาธิปไตยมั่นคงและยั่งยืน ซึ่ง “ตัวแสดงทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ กองทัพ หรือสถาบันอื่น ๆ มีความตระหนักร่วมกันว่าไม่มีทางเลือกอื่นใดในระบอบการปกครองนอกจากประชาธิปไตย และไม่มีสถาบันหรือกลุ่มการเมืองใดจะมีอำนาจในการยับยั้งการดำเนินงานของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ... หรือหากกล่าวอย่างง่ายที่สุดคือ ประชาธิปไตยต้องถูกมองว่าเป็น “เกมเดียวเท่านั้นในเมือง” (The Only Game in Town)” [36] อันทำให้กองทัพมีบทบาทที่จำกัดในการเข้าไปมีส่วนในการกำหนดนโยบาย ด้านสังคม รวมถึงภาคเศรษฐกิจ ตัวอย่างของประเทศที่มีความร่วมมือกันระหว่างพลเรือน-ทหาร เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา เยอรมนี อินเดีย ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ (1946-1972; 1986-ปัจจุบัน) อินโดนีเซีย (1998-ปัจจุบัน) [37]

ในความเป็นหุ้นส่วนกันนี้ ธุรกิจกองทัพอย่างเป็นทางการจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณการทหารจากฝ่ายนิติบัญญัติและได้รับการอนุมัติจากฝ่ายบริหารเท่านั้น เงื่อนไขนี้ทำให้กองทัพมีแรงจูงใจในการเข้ามามีบทบาทหรืออิทธิพลในการกำหนดนโยบายความมั่นคงและเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้น เพื่อปกป้องและควบคุมกระบวนการจัดสรรงบประมาณของตน และยังต้องการเตรียมช่องทางในการสร้างผลกำไรทางธุรกิจกองทัพภายหลังการเกษียณอายุราชการของตนและพวกพ้อง ผ่านการเข้ามีส่วนร่วมกับบริษัทเอกชนทางทหาร (Private Military Enterprises – PMEs) ซึ่งอาจประกอบธุรกิจทั้งภายในและนอกประเทศ

ภายใต้กฎระเบียบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่กระนั้น ก็คงปฏิเสธไม่ได้ว่า ธุรกิจกองทัพอย่างไม่เป็นทางการนี้ ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการคอร์รัปชัน และการขาดความโปร่งใสในการใช้งบประมาณการทหารตามมาด้วย

ตัวอย่างของธุรกิจกองทัพ เช่น เมื่อสหรัฐอเมริกาปฏิรูปกองทัพ มีการปรับขนาดของกองทัพ ให้เล็กลง จึงทำให้บริษัทเอกชนทางทหารสัญชาติอเมริกัน เช่น บริษัท Halliburton บริษัท Kellogg บริษัท Brown & Root และบริษัท DynCorps เห็นช่องทางในการว่าจ้างนายทหารเกษียณอายุราชการ และอดีตทหารในหน่วยรบพิเศษอื่น ๆ เพื่อไปปฏิบัติงานด้านความมั่นคง รวมถึงงานประเภทที่ไม่เกี่ยวกับการสู้รบด้วย เช่น งานบำรุงรักษาเครื่องบินและเฮลิคอปเตอร์ งานติดตั้งซอฟต์แวร์ บริการซักรีดเสื้อผ้า งานดูแลสนามหญ้าในบริเวณฐานทัพ งานกำจัดขยะ รับผิดชอบไปรษณีย์ และจัดหาอุปกรณ์หนักให้แก่ทหารอเมริกัน ในบอสเนีย รวันดา เซียร์ราลีโอน โซมาเลีย และอิรัก อดีตนายทหารเกษียณราชการจึงสามารถหารายได้จาก 2 แหล่ง คือ ทั้งจากเงินบำนาญจากรัฐบาล และจากบริษัทเอกชนทางทหาร ในขณะเดียวกัน บริษัทเอกชนทางทหารสามารถลดต้นทุนในการฝึกหัดทางทหารไปได้ เพราะอาศัยความชำนาญของอดีตนายทหารเกษียณ ที่เคยได้รับการฝึกจากกองทัพ ซึ่งทำให้บริษัทเหล่านี้มีบุคลากรพร้อมที่จะทำงานให้แก่กองทัพอเมริกันที่ตั้งอยู่ภายในประเทศ และยังสามารถขยายธุรกิจไปให้บริการรัฐบาลของต่างประเทศได้อีกด้วย เช่น บริษัท Military Professional Resources Inc. ให้บริการให้คำปรึกษาและฝึกทหารแก่กองทัพโครเอเชียในช่วงทศวรรษ 1990 และโคลอมเบียในช่วงทศวรรษ 2010 ด้วย [38]

บริษัทเอกชนทางทหารดังกล่าวมักเป็นผู้บริจาคเงินเพื่อรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมาชิกสภาองเกรส และคณะกรรมการว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณ กลาโหม ดังนั้น เมื่อธุรกิจของกองทัพเข้าไปเกี่ยวพันกับนโยบายของรัฐบาล ย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นสถาบันในระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนอาจทำให้เกิดปัญหาในการติดตามและแสดงความเห็นต่อนโยบายของภาคประชาสังคม จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องควบคุมธุรกิจของกองทัพให้รัดกุมดังเช่นที่ประธานาธิบดีดี. ดี. ไอเซนฮาวร์ (Dwight D. Eisenhower) กล่าวไว้เมื่อ ค.ศ. 1961 ว่า “รัฐบาลจะต้องป้องกันอย่างเต็มที่มิให้เกิดการแสวงหาอิทธิพลและผลประโยชน์มิชอบ ไม่ว่าจะด้วยความจงใจหรือความบังเอิญของเครือข่ายอุตสาหกรรมทางทหาร” [39]

2. ความเป็นหุ้นส่วนกันระหว่างพรรคการเมืองแบบอำนาจนิยมกับทหาร (Authoritarian Political Party - Military Partnership)

ความสัมพันธ์ของพลเรือน-ทหารในรูปแบบ ‘ความเป็นหุ้นส่วนกันระหว่างพรรคการเมืองแบบอำนาจนิยมกับทหาร’ เป็นความสัมพันธ์แบบพึ่งพิงอิงอาศัยกันของสองตัวแสดงหลัก กล่าวคือ พรรคการเมืองสามารถควบคุมกองทัพได้ และก็ยังทำหน้าที่ส่งเสริมความมั่นคงให้แก่กองทัพ ในขณะเดียวกัน กองทัพก็ทำหน้าที่เป็นผู้รับประกันความมั่นคงแก่ระบอบการปกครอง ปกป้องความยิ่งใหญ่แก่พรรคการเมือง ตลอดจนใช้เป็นเครื่องมือในการดูแลความมั่นคงภายในประเทศ การปราบปรามทางการเมือง และดำเนินประเด็นทางสังคมการเมืองต่าง ๆ ตามคำสั่งการของระบอบอำนาจนิยมด้วย มักพบในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์หรือระบอบเผด็จการที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่บุคคลเพียงคนเดียว กลุ่มคนเพียงกลุ่มเดียว หรือพรรคการเมืองใหญ่เพียงพรรคเดียว ตัวอย่างเช่น จีน เกาหลีเหนือ อิยิปต์ อิรัก รัสเซีย ศรีลังกา อิหร่านในช่วงหลังการปฏิวัติอิสลาม สิงคโปร์ ลาว (1975-ปัจจุบัน) และเวียดนาม (1975-ปัจจุบัน) [40]

สำหรับประเด็นธุรกิจกองทัพ กองทัพมองบทบาทของตนเองว่า มีส่วนร่วมโดยตรงในการสร้างรัฐและสร้างชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคม จึงทำให้กองทัพสามารถขยายบทบาทเข้ามามีส่วนร่วมในภาคเศรษฐกิจได้โดยตรง ภายใต้การควบคุมและความร่วมมือของพรรคการเมือง เพื่อส่งมอบส่วนตัวของนายทหารเอง รวมถึงเพื่อสร้างผลกำไรไปเติมเต็มงบประมาณกลาโหม เพราะรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคการเมืองอำนาจนิยมมักไม่มีความสามารถในการจัดสรรงบประมาณการทหารตามที่กองทัพต้องการ หรือรัฐบาลมักประสบภาวะปัญหาทางการเงิน อย่างไรก็ตาม เมื่อพรรคการเมืองเป็นศูนย์กลางของการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ พรรคการเมืองย่อมมีอำนาจมากพอที่จะขจัดบทบาททางเศรษฐกิจของกองทัพได้เช่นกัน แต่ตราบิตที่กองทัพและผู้นำทางการเมืองยังต้องพึ่งพิงอิงอาศัยกัน ย่อมทำให้กองทัพสามารถเจรจาต่อรองให้รัฐบาลยินยอมให้กองทัพคงบทบาทในบางภาคส่วนของเศรษฐกิจเอาไว้ได้ เพื่อนำผลประโยชน์มาใช้ในกิจการของกองทัพ เช่น *รัฐบาลจีน* ภายใต้การนำของประธานาธิบดีเจียง เจ๋อหมิน (Jiang Zemin) ได้พยายามปฏิรูปกองทัพปลดปล่อยประชาชนจีน (PLA) ให้กลายเป็นกองทัพที่มีความเป็นทหารอาชีพมากขึ้น และลดบทบาททางเศรษฐกิจของกองทัพลง ใน ค.ศ. 1998 โดยรัฐวิสาหกิจในการควบคุมของกองทัพกว่า 7,000 แห่งถูกยกเลิก ยุบรวม และถ่ายโอนให้รัฐบาลพลเรือนดำเนินการแทน เพื่อสร้างดุลทางเศรษฐกิจของจีนตามแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และเพื่อจัดการกับปัญหาการคอร์รัปชันด้วย แต่กระนั้น กองทัพก็ยังสามารถคงบทบาทในรัฐวิสาหกิจขนาดเล็กประมาณ 3,000 แห่งเอาไว้ได้ และยังคงถือเป็นตัวแสดงสำคัญในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ของพรรคคอมมิวนิสต์จีนมาจนถึงปัจจุบัน [41]

อิหร่านในช่วงหลังการปฏิวัติอิสลาม เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่ชัดเจนสำหรับความสัมพันธ์ของพลเรือน-ทหารในรูปแบบนี้ กล่าวคือ รัฐบาลอิหร่านตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีอาเหม็ด ราฟซานจานี (Hashemi Rafsanjani) ได้ให้การอุปถัมภ์ต่อกลุ่มเฮซบอลเลาะห์ (Hezbollah) ซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองและการทหารของชาวมุสลิมนิกายชีอะห์ ในการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรของรัฐ และให้การสนับสนุนอย่างมากแก่เครือข่ายทางเศรษฐกิจที่ดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการโดยองค์กรของรัฐบาล (Bonyads) ซึ่งสามารถประกอบธุรกิจได้โดยไม่ต้องรายงานบัญชีหรือชำระภาษี และได้รับยกเว้นการตรวจสอบจากทางหน่วยงานของรัฐบาลอิหร่าน เครือข่ายทางเศรษฐกิจเหล่านี้ได้นำผลกำไรไปใช้ในกิจกรรมที่ต่างกันอย่างอื่นออกไป เช่น มูลนิธิเพื่อผู้ถูกกดขี่และผู้พิการ (The Foundation for the Oppressed and Disabled) ดำเนินการโดยอดีตนายทหารสายเหยี่ยวแห่งกองกำลังพิทักษ์การปฏิวัติอิสลามของอิหร่าน (Islamic Revolutionary Guards) ซึ่งประกอบธุรกิจปิโตรเคมี ธุรกิจคมนาคม โรงแรม โรงงานวัสดุก่อสร้าง ฟาร์มปศุสัตว์และการเกษตร และโรงงานน้ำอัดลม ซึ่งนำผลกำไรจากธุรกิจต่าง ๆ ที่ถือครองไปใช้เป็นสวัสดิการสังคม ช่วยเหลือครอบครัวยากจนเหยื่อสงคราม และทหารผ่านศึกชาวอิหร่าน หรือองค์กรแห่งวีรชน (The Martyr's Foundation หรือ Bonyad Shahid) ประกอบธุรกิจด้านเหมืองแร่ ด้านการเกษตร และบริษัทนำเข้า-ส่งออก ซึ่งมุ่งนำผลกำไรไปช่วยเหลือครอบครัวทหารผ่านศึกที่เสียชีวิตหรือบาดเจ็บจากสงครามระหว่างอิรักกับอิหร่าน ในขณะเดียวกัน เครือข่ายทางเศรษฐกิจบางแห่งก็ถูกคาดการณ์ว่าได้นำผลกำไรไปใช้เป็นงบประมาณพิเศษแก่กองทัพในการจัดซื้ออาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงและเทคโนโลยีด้านอาวุธสงครามอื่น ๆ ทั้งนี้ รายงานของสภาองค์กรสิทธิของสหรัฐอเมริการะบุว่า เครือข่ายทางเศรษฐกิจที่ดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการโดยองค์กรของรัฐบาลควบคุมเศรษฐกิจของอิหร่านไว้ถึงร้อยละ 33 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของอิหร่าน [42]

ในบางกรณี เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกองทัพสามารถดำเนินการเข้าถึงทรัพยากรของรัฐได้โดยอิสระจากการควบคุมของพรรคการเมือง เช่น ภายหลังจากล่มสลายของสหภาพโซเวียต รัสเซียประสบภาวะขาดแคลนงบประมาณทางการทหาร ทำให้นายทหารของรัสเซียถือโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในภาคเศรษฐกิจ

3. ทหารในฐานะผู้ปกครอง (Ruler Military Domination)

ทหารในฐานะผู้ปกครอง คือ รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือนที่ซึ่งทหารได้ล้มล้างศูนย์อำนาจทางการเมืองเดิม เช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ และตั้งตนเองเข้าเป็นผู้ควบคุมศูนย์อำนาจทางการเมืองใหม่โดยตรง ทหารในฐานะผู้ปกครองมักมองตนเองว่า เป็นตัวแสดงหลักในการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐภายหลังจากได้รับเอกราช และมีบทบาทสำคัญในการรักษาความมั่นคงจากภัยคุกคามภายใน เช่น ภัยจากกลุ่มแบ่งแยกดินแดน ภัยจากกลุ่มก่อการร้าย ภัยจากพรรคคอมมิวนิสต์ และความขัดแย้งจากวิกฤตการณ์ทางการเมือง รวมถึงทหารมองว่า ตนเองมีเป็นสถาบันที่มีประสิทธิภาพในการสร้างความทันสมัยให้แก่สังคม และมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐด้วย

ทหารประเภทนี้มักจะปกครองในรูปของผู้นำเผด็จการทหารที่มีอำนาจเด็ดขาดเพียงคนเดียว (Caesarism) คณาธิปไตยทหาร (Military Oligarchy) หรือในรูปแบบความร่วมมือกับผู้นำพลเรือน โดยมีกองทัพเป็นแกนนำหลัก ทหารในฐานะผู้ปกครองไม่เห็นด้วยในการกีดกันทหารออกไปจากการเมืองอย่างสิ้นเชิง หรืออยู่ภายใต้การควบคุมของพลเรือนตามนิยามความเป็นทหารอาชีพของ Huntington ส่งผลให้ทหารตัดสินใจยึดอำนาจทางการเมืองและการปกครองของรัฐอย่างเบ็ดเสร็จและยาวนาน โดยไม่มีการกำหนดเวลาว่าจะถอนตัวออกไปและคืนอำนาจการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตย ตัวอย่างของประเทศที่ทหารอยู่ในฐานะผู้ปกครอง เช่น ประเทศในลาตินอเมริกา เช่น คอสตาริกา นิการากัว ฮอนดูรัส เอลซัลวาดอร์ กัวเตมาลา (1964-1986) กัมพูชา (1970-1975) และไทย (1958-1968; 2014-2019)

ทหารในฐานะผู้ปกครองมักไม่ยอมให้มีสถาบันทางการเมือง มีพฤติกรรมที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน และควบคุมเสรีภาพของประชาชนอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ทำให้ภาคประชาสังคมมีความอ่อนแอ อันเป็นหนึ่งในเหตุผลที่ทำให้ทหารสามารถปกครองประเทศได้อย่างยาวนาน ในขณะเดียวกัน พฤติกรรมนี้ได้สร้างรอยร้าวระหว่างทหารกับประชาชนขึ้น จนอาจเกิดการลุกฮือต่อต้านของภาคประชาสังคม ซึ่งส่งผลต่อความชอบธรรมในการปกครองของทหาร และอาจนำไปสู่การแบ่งฝักฝ่ายในหมู่ทหารด้วยตนเอง จนทำให้ทหารบางส่วนหันกลับมาอยู่ข้างเดียวกับประชาชน พร้อม ๆ กันนี้ ความล้มเหลวในการบริหารเศรษฐกิจของรัฐบาลทหารและแรงกดดันจากภายนอกประเทศก็อาจเป็นปัจจัยที่ทำให้ทหารตัดสินใจออกจากการเมืองด้วย เช่น กองทัพของประเทศในลาตินอเมริกาในช่วงทศวรรษ 1970-1980 ที่เกิดการลุกฮือของประชาชน จนทำให้ในที่สุดต้องลดบทบาทของธุรกิจกองทัพลง [43]

ในส่วนประเด็นธุรกิจกองทัพ ทหารในฐานะผู้ปกครองมักมีการคอร์รัปชันในลักษณะโจรธิปไตย (Kleptocracy) กล่าวคือ ทหารเหล่านี้มักอ้างตนว่าเป็นผู้ค้ำประกันความมั่นคงของชาติ และมีบทบาทสำคัญในด้านต่าง ๆ ดังที่กล่าวข้างต้น จึงสับสนุนให้ทหารในฐานะผู้ปกครองอาศัยอำนาจในการปกครองเข้าควบคุมทุกภาคส่วนของเศรษฐกิจ โดยแสวงว่าตนเองปฏิบัติหน้าที่อย่างสุจริต ในขณะเดียวกัน ทหารเหล่านี้ก็ใช้อำนาจรัฐหรือเกาะเกี่ยวอำนาจรัฐเพื่อคอร์รัปชันทวีทรัพย์สินและอำนาจทางการเมืองของตนเองและพวกพ้อง และมักกระทำโดยการยกยอกเงินหลวงเสมือนเป็นบัญชีธนาคารของตนเอง ตลอดจนทหารเหล่านี้ได้ผูกขาดธุรกิจการค้าทั้งโดยส่วนบุคคลและหมู่คณะด้วย ทั้งนี้ Mancur Olson เปรียบเทียบว่า ทหารในฐานะผู้ปกครอง

เป็นดัง ‘โจรพเนจร’ (Roving Bandit) ซึ่งสื่อให้เห็นภาพของทหารที่มีพฤติกรรมคอร์รัปชัน แสวงหาผลประโยชน์ และผลกำไรจากแหล่งงบประมาณหนึ่ง ๆ ให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ในปัจจุบัน โดยไม่หวังถึงการครองอำนาจในระยะยาว [44] เช่น *กองทัพบราซิล* ได้แจกจ่ายทรัพยากรทางเศรษฐกิจไปยังนายทหารในกองทัพ กลุ่มเทคโนโลยี และนักธุรกิจที่รับผิดชอบในการวางแผนนโยบายเศรษฐกิจ [45] ดังนั้น ทหารในฐานะผู้ปกครองจึงไม่ได้ให้ความสำคัญในการสร้างระบบเศรษฐกิจที่ดีให้แก่ประเทศ และสร้างประโยชน์ให้แก่สังคมน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนที่สังคมต้องสูญเสียอันเกิดสภาวะอนาธิปไตยทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดของความสัมพันธ์ของพลเรือน-ทหารในรูปแบบนี้ คือ อีกตัวอย่างหนึ่ง คือ *กองทัพเมียนมา* ได้เข้ามาควบคุมอำนาจทางการเมืองภายใต้การนำของนายพลเนวินตลอด ค.ศ. 1962-1988 โดยอ้างถึงปัญหาภัยคุกคามภายในประเทศ และวิกฤตการณ์ทางการเมือง จึงทำให้กองทัพปฏิบัติหน้าที่ด้านความมั่นคงตามหน้าที่ในสัดส่วนที่ลดลง และหันมาทำหน้าที่อื่น ๆ ทางการเมืองและเศรษฐกิจโดยตรงแทน เช่น การบังคับกฎหมาย การกำหนดกฎระเบียบทางเศรษฐกิจ การจัดเก็บภาษี การสำรวจสำมะโนครัวประชากร การทำสื่อสารสนเทศ การจดทะเบียนพรรคการเมือง การแจกจ่ายความช่วยเหลือด้านอาหาร [46]

4. ทหารในฐานะผู้ดูแลใกล้เคียง (Arbitrator Military Domination)

ทหารในฐานะผู้ดูแลใกล้เคียง คือ รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือนที่ซึ่งทหารมักเข้าไปรัฐประหารหรือเข้าแทรกแซงการบริหารงานของรัฐบาลพลเรือนโดยตรงในระยะชั่วคราว โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่กองทัพเห็นว่าจำเป็นต้องสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับสังคม เข้าใกล้เคียงปัญหาขัดแย้งภายในรัฐบาล หรือประกันผลประโยชน์กองทัพ และกองทัพจะมีแนวโน้มจะกลับเข้าสู่กรมกองทันทีหลังจากแก้ไขปัญหาหรือบรรลุเป้าหมายตามที่กองทัพตั้งไว้ อย่างไรก็ตาม ทหารในฐานะผู้ดูแลใกล้เคียงมักเป็นผลสะท้อนมาจากลักษณะเฉพาะของสังคมหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะสังคมแบบขุนศึก (Praetorian Society) ที่ซึ่งการเมืองมีความวุ่นวาย เต็มไปด้วยการแบ่งฝักแบ่งฝ่าย จึงทำให้แม้ว่ากองทัพจะไม่ได้วางแผนเตรียมการเข้ามาบีบบังคับในการปกครองโดยตรง หรือสร้างกลไกทางรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างอิทธิพลทางการเมืองในระยะยาว แต่ก็อาศัยความวุ่นวายทางการเมืองในการเข้าแทรกแซงทางการเมืองได้ จนกล่าวได้ว่า ทหารเหล่านี้มีลักษณะเป็น ‘ผู้เฝ้าระวัง’ (Watchdog) การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลพลเรือน หรือเป็น ‘ผู้สร้างสมดุลทางอำนาจ’ (Balancer of Power) ระหว่างคู่แข่งทางการเมือง เนื่องจากทหารไม่เชื่อมั่นในความสามารถของตัวแสดงทางการเมืองภาคพลเรือน มักอ้างเหตุในการสร้างเสถียรภาพและอ้างความชอบธรรมในการทำหน้าที่ในการตรวจวัดความเหมาะสมของนักการเมืองด้วย

เหตุผลที่ทหารในฐานะผู้ดูแลใกล้เคียงเข้าแทรกแซงทางการเมืองเพียงชั่วคราว และเลือกเป็นผู้ชักใยการปกครองอยู่เบื้องหลัง แทนที่จะเข้ามาปกครองประเทศโดยตรงนั้น Perlmutter อธิบายเหตุผลไว้ 8 ประการ ได้แก่ 1. กองทัพยอมรับในกฎระเบียบของสังคม 2. กองทัพยินยอมกลับเข้ากรมกองด้วยความสมัครใจ 3. ทหารขาดความชอบธรรมทางการเมือง 4. ภาคประชาสังคมแตกออกเป็นกลุ่ม ๆ แต่ก็ไม่อ่อนแอเพียงพอให้ทหารอยู่ในอำนาจได้อย่างต่อเนื่องยาวนาน 5. ทหารมีลักษณะเป็นเพียงกลุ่มกดดันทางการเมือง 6. ทหารมีสำนึกความเป็นชาติ (National Consciousness) อยู่ในระดับต่ำ 7. ทหารเกรงกลัวการแก้แค้นของฝ่ายพลเรือน และ 8. ทหารยึดมั่นในหลักการทหารอาชีพแบบใหม่

อย่างไรก็ตาม เมื่อทหารในฐานะผู้ดูแลใกล้เคียงตัดสินใจเข้าแทรกแซงทางการเมืองเพียงชั่วคราว และเลือกที่จะเป็นผู้ชักใยการปกครองอยู่เบื้องหลัง ย่อมหมายความว่า ทหารเหล่านี้จำเป็นต้องแสวงหาพันธมิตร

ที่เป็นพลเรือนเพื่อเป็นตัวแสดงทางการเมืองหน้าฉากให้ เช่น ข้าราชการ เทคโนโลยี นักรูทิจ กลุ่มชาติพันธุ์ กองทัพยังอาจมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานภาครัฐที่ซึ่งรัฐบาลพลเรือนไม่สามารถควบคุมได้หรือควบคุมได้ อย่างจำกัด เช่น เครือข่ายสถาบันกษัตริย์ สถาบันตุลาการ กลุ่มศาสนา ที่จะเอื้อให้กองทัพเข้ามาดำเนินการทางการเมืองได้โดยสะดวก ซึ่งนำไปสู่การมีผลประโยชน์ร่วมกันทางการเมืองและทางเศรษฐกิจในระยะยาวได้ ในขณะเดียวกัน การขยายบทบาทของทหารในฐานะผู้ดูแลใกล้เคียงในภาคเศรษฐกิจส่งผลทำให้ทหารเหล่านี้ มีอิทธิพลทางการเมืองมากยิ่งขึ้นไปด้วย

ตัวอย่างของกรณีผู้นำฝ่ายพลเรือนและผู้นำฝ่ายทหารที่ต่างได้รับผลประโยชน์ร่วมกันจากธุรกิจ ได้แก่ กรณีอินโดนีเซียในช่วง ค.ศ. 1945-1967 อธิบายได้ว่า *กองทัพอินโดนีเซีย* (Angkatan Bersenjata Republic Indonesia – ABRI) ที่เริ่มเป็นพันธมิตรกับผู้นำพลเรือนมานับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งรัฐอินโดนีเซีย อันสืบเนื่องมาจากบทบาทของกองทัพในการต่อสู้กับกองทัพดัตช์ในระหว่างสงครามประกาศอิสรภาพเมื่อ ค.ศ. 1945-1949 ในเวลาต่อมา กองทัพยังเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองได้ซ้ำแล้วซ้ำเล่า โดยอ้างถึงสาเหตุ ภัยคุกคามจากพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย (Parti Komunis Indonesia – PKI) รวมทั้ง ปัญหาความอ่อนแอ ของสถาบันการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย จนกระทั่ง การสิ้นสุดอำนาจของประธานาธิบดีซูการ์โน (Soekarno) ใน ค.ศ. 1967 [47]

อีกตัวอย่างที่น่าสนใจของประเทศที่ทหารอยู่ในฐานะผู้ดูแลใกล้เคียง คือ *กองทัพบังคลาเทศ* มีบทบาท สำคัญในการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ ซึ่งสร้างผลประโยชน์และเม็ดเงินแก่กองทัพได้ กองทัพ นำรายได้ดังกล่าวไปลงทุนในกิจการพาณิชย์ เช่น ธุรกิจโรงแรม ธุรกิจสิ่งทอ อุตสาหกรรมการผลิตเส้นใย จากปอกระเจา รวมถึง ธุรกิจการศึกษา ทหารบังคลาเทศลอยห่างออกจากการปกครองโดยตรง และกำหนด บทบาทของตนเองไว้เพียงการเป็นทหารในฐานะผู้ดูแลใกล้เคียง เพราะภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็งในการ ต่อต้านระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จ (Totalitarianism) แต่ขณะเดียวกัน กองทัพบังคลาเทศก็ยังคงสามารถ แสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากช่องทางอื่น โดยไม่จำเป็นต้องเข้ามาอาศัยการแทรกแซงทางการเมือง หรือเข้ามาปกครองประเทศในระยะยาวได้

5. ทหารในฐานะผู้พิทักษ์คุ้มครอง (Parent-Guardian Military Domination)

ทหารในฐานะผู้พิทักษ์คุ้มครอง คือ รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือนที่ซึ่งทหารระดับสูง มักก่อการรัฐประหารหรือเข้าแทรกแซงการบริหารงานของรัฐบาลพลเรือนโดยตรงในระยะชั่วคราว โดยมัก จัดตั้งรัฐบาลรักษาการ หรือคณะรัฐบาลชุดใหม่ขึ้น กระนั้นก็ตาม ท่าทีดังกล่าวของกองทัพยังมีจุดมุ่งหมาย ที่ชัดเจนในความต้องการที่จะเสริมสร้างฐานอำนาจทางการเมืองและการปกครองในเชิงสถาบันให้เพิ่มมากขึ้น ไม่ใช่เป็นเพียงเครื่องมือในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลพลเรือน แต่กองทัพต้องการสถานะพันธมิตรที่มี สถานะเท่าเทียม (Equal Partner) ผ่านกระบวนการทำให้อำนาจของทหารมีความเป็นสถาบันทางการเมือง (Institutionalization of Military Power in Politics) โดยมีรัฐธรรมนูญและกฎหมายรองรับ การเข้าไปมี ตำแหน่งแห่งที่ในการบริหารด้วยวิธีพิเศษ เช่น การกำหนดสัดส่วนให้บุคลากรของกองทัพเข้าดำรงตำแหน่ง ในฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ หรือตุลาการ โดยไม่ต้องยึดโยงกับประชาชน เช่น การจัดตั้งสภาความมั่นคงแห่งชาติ ในตุรกีและปากีสถาน บทบาทของทหารในฐานะผู้พิทักษ์คุ้มครองอาจเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และ/หรือการใช้อำนาจนอกรัฐธรรมนูญ จึงทำให้เกิดเป็นพื้นที่ที่นักวิชาการเรียกว่า “พื้นที่สีเทา” (Gray Zones) [48] “พื้นที่สนธยา” (Twilight Zone) [49] หรือ “รัฐซ้อนรัฐ” (Deep State) [50]

การเปลี่ยนฐานะของทหารเหล่านี้ในรูปแบบหนึ่งไปอีกรูปแบบหนึ่งชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของความคิดของกองทัพที่มีต่อการกำหนดตำแหน่งแห่งที่ในปริมณฑลอำนาจทางการเมือง กล่าวคือ กองทัพก่อรูปตนเองขึ้นให้เป็นการเปิดช่องให้ผู้นำทหารพากองทัพเข้าควบคุมการเมืองและการปกครองได้อย่างชอบธรรม โดยมีก้ำอ้างถึงหน้าที่ในการปกป้องผลประโยชน์ชาติและสร้างเอกภาพรัฐในช่วงสถานการณ์พิเศษ ตลอดจนอ้างถึงหน้าที่ในการตรวจวัดความสามารถของตัวแสดงทางการเมืองที่เป็นพลเรือนในการปกป้องหลักคุณธรรมแห่งรัฐด้วย กองทัพจึงแฝงเร้นความมุ่งหมายของตนเอง โดยการเข้าเป็นพันธมิตรผ่านความช่วยเหลือเกือบทุกแบบสมประโยชน์กับตัวแสดงทางการเมืองที่เป็นพลเรือน ที่ซึ่งก็ต้องพึ่งพากองทัพเพื่อเป็นหลักประกันการอยู่รอดของเขาเหล่านั้นด้วย

ในด้านประเด็นธุรกิจกองทัพ การขยายบทบาทของทหารในฐานะผู้พิทักษ์คุ้มครองเข้าสู่ภาคการเมือง ทำให้มีช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ในภาคเศรษฐกิจด้วย ธุรกิจกองทัพของทหารในฐานะผู้พิทักษ์คุ้มครองดำเนินการผ่านโครงสร้างของตัวแสดงใน 3 ระดับที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ ได้แก่ กองทัพ หน่วยงานย่อยในควบคุมของกองทัพ และระดับส่วนบุคคลของนายทหารระดับสูงในลักษณะของสายสัมพันธ์แบบภราดรภาพทางทหาร (Military Fraternity) ซึ่งได้แก่นายทหารที่ประจำการและนายทหารที่เกษียณอายุราชการ

ทหารในฐานะผู้พิทักษ์คุ้มครองมักส่งเสริมให้เกิดระบบทุนนิยมพวกพ้อง (Crony Capitalism) ทั้งในรูปที่เป็นทางการ เช่น สถาบัน กลุ่ม องค์กร หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยเฉพาะ กลุ่มพลเรือนจำนวนหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับเครือข่ายอุตสาหกรรมทางทหาร (Military-Industrial Complex) และความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ เช่น ความสัมพันธ์ส่วนตัว ความสัมพันธ์เชิงเครือญาติ ทหารเหล่านี้ใช้อำนาจรัฐและอำนาจทุนร่วมกันเข้าไปแทรกแซงและจัดสรรทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจ แสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ อาทิ การอนุมัติแก้ไขสัญญาสัมปทาน การให้ใบอนุญาตให้แก่พวกพ้อง ผูกขาดการทำธุรกิจบางประเภท รวมถึงการจัดสรรส่วนแบ่งทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่อยู่นอกกฎหมายด้วย นอกจากนี้ ทหารในฐานะผู้พิทักษ์คุ้มครองยังส่งเสริมให้เกิดระบบภาคีรัฐ-สังคมนิยม (Corporatism) กล่าวคือ ทหารเหล่านั้นต้องการได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ ขณะเดียวกัน กลุ่มผลประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เครือข่ายพันธมิตรอย่างไม่เป็นทางการของกองทัพกับภาคอุตสาหกรรมก็ได้สิทธิผูกขาดความเป็นตัวแทนด้านความมั่นคงที่ได้รับการยอมรับจากรัฐ และสามารถเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ การกำหนดงบประมาณ และผลประโยชน์แห่งชาติด้วย [51]

ภาคเอกชนและกลุ่มผลประโยชน์หลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าและการต่อรองผลประโยชน์กับฝ่ายทหาร เพราะตระหนักดีว่าทหารเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในภาคเศรษฐกิจ การรักษาสายสัมพันธ์ที่ดีกับกองทัพจึงเป็นเรื่องจำเป็นในการคุ้มครองและผลักดันการเติบโตของธุรกิจของพวกเขาไว้ได้ [52] ดังกล่าวนี้ย่อมส่งเสริมให้กองทัพสามารถขยายบทบาทในภาคเศรษฐกิจมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งส่งผลสืบเนื่องให้กองทัพสามารถสร้างอิทธิพลทางการเมืองได้เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ด้วยเช่นกัน หรืออีกนัยหนึ่งคือ ‘อำนาจในทางการเมืองของกองทัพ’ กับ ‘อำนาจในการบริหารจัดการการเงินของกองทัพ’ เป็นปัจจัยเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน

ตัวอย่างของประเทศที่ทหารอยู่ในฐานะผู้พิทักษ์คุ้มครอง เช่น *กองทัพอินโดนีเซีย* ในช่วง ค.ศ. 1967-1998 สร้างอำนาจเชิงสถาบันผ่านสภาที่ปรึกษาประชาชน (People’s Consultative Assembly) ที่ให้การรับรองหลักการทวิภารกิจ (Dwifungsi) ซึ่งเป็นการวางรากฐานให้กองทัพมีบทบาทด้านที่มิใช่ภารกิจด้านความมั่นคง เมื่อ ค.ศ. 1966 ประกอบกับ กองกำลังอินโดนีเซีย หรือกองทัพอินโดนีเซีย (Tentara Nasional Indonesia)

ในเวลาต่อมา มักอ้างถึงความชอบธรรมจากหลักปรัชญาศีล (The Pancasila) และหลักจริยธรรมของกองทัพ 7 ประการ (The Sapta Marga) จึงเปิดโอกาสให้เข้ามาบีบบทบาททั้งทางการเมืองและทางเศรษฐกิจอย่างชอบธรรม และอย่างเปิดเผย บทบาทดังกล่าวย่อมขัดต่อหลักการทหารอาชีพแบบดั้งเดิมแน่นอน กล่าวคือ นอกจากกองทัพ อินโดนีเซียจะมีบทบาทด้านการป้องกันประเทศและรักษาความมั่นคงแล้ว ยังมีบทบาทด้านสังคม-การเมืองในการส่งเสริมการพัฒนาและค้ำประกันเสถียรภาพทางการเมืองด้วย หลักการนี้เอื้อให้กองทัพกับประธานาธิบดี ซูฮาร์โต (Soeharto) และพวกพ้องมีความสัมพันธ์แบบเกื้อกูลกัน รัฐบาลประธานาธิบดีซูฮาร์โตใช้กองทัพเป็นหลักประกันความมั่นคงทางการเมือง และใช้อิทธิพลของกองทัพในการเอื้อประโยชน์ทางการเมืองแก่ พรรคโกลการ์ (Golkar) ให้สามารถชนะการเลือกตั้งเสียงข้างมากได้ ในขณะเดียวกัน รัฐบาลอนุญาตให้กองทัพ มีอำนาจเหนือระบบราชการพลเรือนและเข้าแทรกแซงการเมืองได้และเป็นระบบ พร้อมกันนั้นนายทหารระดับสูง มุ่งฉกฉวยโอกาสในการสั่งสมความมั่งคั่งของตนเองมากขึ้น ผ่านการเข้าไปรับเหมาประมูลโครงการพัฒนา สาธารณูปโภคของประเทศ รวมถึงการเข้าไปดำรงตำแหน่งบริหารสำคัญในรัฐวิสาหกิจ เช่น บริษัทน้ำมันและก๊าซ Pertamina [47, 53]

6. ทหารในฐานะขุนศึก (Warlord Domination)

ทหารในฐานะขุนศึก คือ รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือนที่ซึ่งอำนาจของผู้นำหรือ คณะผู้นำทหารขึ้นอยู่กับการสนับสนุนของกองทัพ ซึ่งหมายรวมถึง ทหารภายในประเทศและทหารรับจ้างจาก ต่างประเทศ จึงทำให้กองทัพได้รับการตอบแทนจากผู้นำหรือคณะผู้นำพลเรือนเป็นความยินยอมและความ ชอบธรรมในการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ผู้นำหรือคณะผู้นำพลเรือนมักฉวยโอกาส แสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองและทางเศรษฐกิจในขณะที่ประเทศมีสภาพเป็นรัฐล้มเหลว (Failed State) โดยมีกองทัพเป็นเครื่องมือสำคัญในการกดปราบประชาชน กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลและกลไกรัฐขาดความมั่นคง และประสิทธิภาพ รัฐบาลไม่สามารถบริหารการปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพในแง่เศรษฐกิจและการดำรง รักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยภายใน ระบบการเมืองเป็นระบบอุปถัมภ์อย่างฝังรากลึก มีความขัดแย้งทางการเมือง และสังคมอย่างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกลุ่มชนชั้นนำ กองทัพมักกีดกันไม่ให้ประชาชนที่ต่อต้านตนได้ การสนับสนุนการบริการพื้นฐาน จึงทำให้ประชาชนจำต้องเลือกฝั่งฝ่ายเพื่อความอยู่รอดของตนเองและ ครอบครัว [54] ตัวอย่างของประเทศที่มีรูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าว เช่น เอธิโอเปีย ซาอีร์ โมซัมบิก ไลบีเรีย เซียร์ราลีโอน ยูกันดา สาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก อัฟกานิสถาน [55]

ประเด็นธุรกิจกองทัพ ทหารในฐานะขุนศึกเข้ามาบีบบทบาททางเศรษฐกิจ โดยอ้างเหตุผลที่รัฐบาล ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณแก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐได้อย่างเพียงพอ กองทัพจึงใช้ศักยภาพ ที่ครอบครองในการสร้างธุรกิจ เข้าปล้นสดมภ์ หรือซูดริตทรัพยากรธรรมชาติจากพื้นที่ในครอบครองของ ฝ่ายตรงข้าม เพื่อนำผลกำไรมาแจกจ่ายแก่เจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา เพราะกองทัพตระหนักดีว่า อำนาจของกองทัพจะคงอยู่ได้ก็ต่อเมื่อมีการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่พวกพ้องอย่างพอเพียง ดังนั้น เมื่อกองทัพไม่พอใจต่อจำนวนงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้หรือไม่สามารถหาผลกำไรจากธุรกิจมา เติมเต็มส่วนขาดของงบประมาณการทหารได้ กองทัพก็พร้อมจะเปลี่ยนฝ่ายไปสนับสนุนฝ่ายการเมือง ตรงข้ามกับรัฐบาล

บทสรุป

จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้นจะเห็นได้ว่า แนวทางการศึกษาความสัมพันธ์ของ ‘รูปแบบความสัมพันธ์ของพลเรือน-ทหาร’ (Typology of Civil-Military Relations) กับ ‘ระดับของธุรกิจกองทัพ’ (Level of Military Business) ช่วยให้เข้าใจว่า เงื่อนไขทางการเมืองและสังคมในแต่ละบริบทที่แตกต่างกัน ส่งผลต่อการเข้ามามีบทบาทของกองทัพในภาคธุรกิจในระดับแตกต่างกัน กล่าวคือ เมื่อกองทัพขยายระดับของการควบคุมอำนาจทางเศรษฐกิจหรือระดับของธุรกิจกองทัพเพิ่มมากขึ้น ก็จะทำให้ความสามารถในการแทรกแซงทางการเมืองของกองทัพเพิ่มสูงขึ้น และอำนาจการควบคุมของพลเรือนก็จะลดต่ำลง ในทางกลับกัน เมื่อกองทัพมีอำนาจในการควบคุมทางเศรษฐกิจลดลง ก็จะทำให้ความสามารถในการแทรกแซงทางการเมืองของกองทัพต่ำลงเช่นกัน อันจะทำให้อำนาจการควบคุมของพลเรือนมีทิศทางเพิ่มสูงขึ้น

ทั้งนี้ แนวทางดังกล่าวยังเป็นประเด็นที่น่าสนใจมากที่จะหยิบยกไปใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยเชิงกรณีศึกษาประเทศเดียว (Single-Country-Based Research) หรือการศึกษาเปรียบเทียบประเทศต่าง ๆ ในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งจะยิ่งทำให้เห็นรูปแบบความสัมพันธ์ของพลเรือน-ทหารที่เปลี่ยนแปลงไป พร้อม ๆ กับการเคลื่อนไหวของระดับของธุรกิจกองทัพอย่างเป็นรูปธรรม แต่ขณะเดียวกัน การทบทวนวรรณกรรมนี้ทำให้ตระหนักว่า การจัดแบ่งประเภทความสัมพันธ์ของ ‘รูปแบบความสัมพันธ์ของพลเรือน-ทหาร’ กับ ‘ระดับของธุรกิจกองทัพ’ เอาไว้เป็น 6 ประเภทนั้นอาจไม่เพียงพอต่อการอธิบายหลายกรณีศึกษาได้อย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น ในกรณีเมียนมา ที่แม้จะมีนักวิชาการศึกษาบทบาทของกองทัพในภาคเศรษฐกิจของเมียนมา และสามารถอธิบายด้วยแนวทางการศึกษาความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ แต่ธุรกิจกองทัพเมียนมาในช่วงการปกครองของรัฐบาลกึ่งพลเรือนและรัฐบาลพลเรือน (ค.ศ. 2011-2017) ดูจะไม่สามารถอธิบายได้ด้วยแนวทางการศึกษาดังกล่าว และยังคงเป็นช่องว่างทางองค์ความรู้ที่ยังคงขาดหายไปในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพเมียนมาและรัฐบาลพลเรือน ที่มีความสัมพันธ์กับธุรกิจของกองทัพเมียนมา เป็นต้น เพราะฉะนั้น ผู้เขียนจึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการทบทวนวรรณกรรมข้างต้นจะช่วยนำไปสู่การเปิดพื้นที่ของการถกเถียงและขยายพื้นที่ทางทฤษฎีการเมืองเปรียบเทียบให้ครบคลุมและมีลักษณะเป็นความจริงที่เป็นสามัญ (Generalization) มากยิ่งขึ้น

References

- [1] Croissant, A., & Kuehn, D. (2010). Civilian control of the military and democracy: Conceptual and empirical perspectives. In Paul Chambers and Aurel Croissant (Eds.). *Democracy under stress: Civil-military relations in South and Southeast Asia*. 21-61. Bangkok: ISIS.
- [2] Vajpeyi, Dharendra K., & Segell, G. (2014). *Civil-military relationships in developing countries*. Lanham, ML: Rowman & Littlefield.
- [3] Welch, C. E., & Smith, A. K. (1974). *Military role and rule: Perspectives on civil-military relations*. North Scituate, MA: Duxbury Press.
- [4] Zagorski, P. W. (1992). *Democracy vs national Security: Civil-military relations in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

- [5] Beeson, M., Bellamy, A., & Hughes, B. (2006). Taming the tigers? Reforming the security sector in Southeast Asia. *The Pacific Review*, 19(4), 449-472.
- [6] Welch, C. E. (1976). Civilian control of the military: Myth and reality. In Claude E. Welch (Ed.). *Civilian control of the military: Theory and cases from developing countries*. 1-42. Albany, NY: State University of New York Press; Haugaard, M. (2002). *Power: A reader*. Manchester: Manchester University Press; Tejapira, K. (2017). *On Ben Anderson's shoulders viewing the world through a comparative historical optic*. Bangkok: The Foundation for the Promotion of Social Sciences and Humanities Textbooks Projects. (In Thai)
- [7] Finer, S. E. (2000). *The man on horseback: The role of the military in politics* (2nd ed.). New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- [8] Huntington, S. P. (1957). *The soldier and the state: The theory and politics of civil-military relations*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- [9] Stepan, A. (1973). The new professionalism of internal warfare and military role expansion. In Alfred Stepan (Ed.). *Authoritarian Brazil*. 48-62. New Haven: Yale University Press.
- [10] Lissak, M. (1976). *Military roles in modernization: Civil-military relations in Thailand and Burma*. Beverly Hills, CA: SAGE.
- [11] Edmonds, M. (1988). *Armed services and society*. Leicester: Leicester University Press.
- [12] Lebow, R. N. (2018). *Avoiding war, making peace*. London: Palgrave Macmillan.
- [13] Barany, Z. (2016). *How armies respond to revolutions and why*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- [14] Croissant, A., Eschenauer, T., & Kamerling, J. (2017). Militaries's roles in political regimes: Introducing the PRM data set. *European Political Science*, 16(3), 400-414.
- [15] Anderson, E. (1994). The changing role of the military: Editorial. *Geo Journal*, 34(2), 131-132.
- [16] Palka, E. J. (1995). The U.S. army in operations other than war: A time to revive military geography. *Geo Journal*, 37(2), 201-208.
- [17] Goniewicz, K., Goniewicz, M., & Burkle, F. M. (2019). The territorial defence force in disaster response in Poland: Civil-military collaboration during a state of emergency. *Sustainability*, 11(2), 1-6.
- [18] Lasswell, H. D. (1941). The garrison state. *American Journal of Sociology*, 46(4), 455-468.
- [19] Koonings, K., & Kruit, D. (2002). Military politics and the mission of nation building. In Kees Koonings and Dirk Kruijt (Eds.). *Political armies: The military and nation building in the age of democracy*. 9-34. London: Zed Books.
- [20] Andrenski, S. (1968). *Military organization and society*. Berkeley: University of California Press.

- [21] Jenkins, J. C., & Kposowa, A. J. (1992). The political origins of African military coups: Ethnic competition, military centrality, and the struggle over the postcolonial state. *International Studies Quarterly*, 36(3), 271-291.
- [22] Bodden, M. H. (1999). Seno Gumira Ajidarma and fictional resistance to an authoritarian state in 1990s Indonesia. *Indonesia*, 68, 155-163.
- [23] Kusiak, P. (2008). Sociocultural expertise and the military: Beyond the controversy. *Military Review*, 88(6), 65-76.
- [24] Fossum, E. (1967). Factors influencing the occurrence of military coups d'état in Latin America. *Journal of Peace Research*, 4(3), 228-251.
- [25] Alagappa, M. (1988). Military professionalism and the development role of the military in Southeast Asia. In J. Soedjati Djwandono and Yong Mun Cheong (Eds.). *Soldiers and stability in Southeast Asia*. 15-48. Singapore: ISEAS.
- [26] Brömmelhörster, J., & Paes, W. (2003). Soldiers in business: An introduction. In Jörn Brömmelhörster and Wolf-Christian Paes (Eds.). *The Military as an economic actor: Soldier in business*. 1-17. Hampshire: Palgrave Macmillan
- [27] Holmqvist, C. (2005). *Private security companies: The case for regulation*. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute.
- [28] Avant, D. (2005). *The market for force: The consequences of privatizing security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- [29] Lock, P. (2000). Exploring the changing role of the military in the economy. In *The conference on 'Soldiers in Business: The Military as an Economic Player'*. October 16, 2000. Jakarta, Indonesia.
- [30] Mulvenon, J. (2001). *Soldiers of fortune: The rise and fall of the Chinese military business complex, 1978-1998*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- [31] Gardezi, H., & Rashid, J. (1983). *Pakistan: The roots of dictatorship: The political economy of a praetorian state*. London: Zed Books.
- [32] Siddiq, A. (2017). *Military Inc.: Inside Pakistan's military economy*. Karachi: Oxford University Press.
- [33] Abul-Magd, Z., & Grawert, E. (2016). *Businessmen in arms: How the military and other armed groups profit in the MENA region*. Lanham, ML: Rowman & Littlefield.
- [34] Chambers, P., & Waitookiat, N. (2017). *Khaki Capital: The political economy of the military in Southeast Asia*. Copenhagen: NIAS Press.
- [35] United Nations Development Program (UNDP) and East-West Center's Asia-Pacific Governance and Democracy Initiative. *Building democratic institutions, norms, and practices*. Policy Briefs Based on the Discussions at the Regional Workshop on Political Transitions and Cross-Border Governance, Mandalay, Myanmar, February 17-20, 2015.

- [36] Linz, J. J. (1990). Transitions to democracy. *The Washington Quarterly*, 13(3), 143-164.
- [37] Welkinson, S. I. (2015). *Army and nation: The military and Indian democracy since independence*. Cambridge, MA: Harvard University Press; Swaine, M. D. and others. (2013). *China's military and the U.S.-Japan alliance in 2030: A strategic net assessment*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace; Hall, R. A. (2018). Civil-military relations: Norming and departures. In Mark R. Thompson and Eric Vincent C. Batalla (Eds.). *Routledge handbook of the contemporary Philippines*. 144-158. New York, NY: Routledge; Sebastian, L. C. and Gindarsah, I. (2011). *Assessing 12-year military reform in Indonesia: Major strategic gaps for the next stage of reform*. RSIS Working Papers No. 27. Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies.
- [38] Sheehy, B., Maogoto, J., & Newell, V. (2009). *Legal control of the private military corporation*. London: Palgrave Macmillan; Schwartz, N. D. (2009). The Pentagon's private army. *Fortune*, 147(5), 100-108.
- [39] Hossein-Zadeh, I. (2006). The military-industrial giant: An empire in itself" In Ismael Hossein-Zadeh (Ed.). *The Political economy of U.S. militarism*, 11-26. London: Palgrave MacMillan.
- [40] Thayer, C. A. (2003). The economic and commercial roles of the Vietnam People's Army. In Jörn Brömmelhörster and Wolf-Christian Paes (Eds.). *The military as an economic actor: Soldier in business*. 74-93. Hampshire: Palgrave Macmillan; Migdal, J. S. (1988). *Strong societies and weak states*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- [41] Kardon, I. B., & Saunders, P. C. (2015). Reconsidering the PLA as an Interest Group. In Phillip C. Saunders and Andrew Scobell (Eds.). *PLA Influence on China's National Security Policymaking*, 33-57. Stanford, CA: Stanford University Press.
- [42] U.S. Congress. Senate. (2007). *S. Hrg. 109-720: Energy and the Iranian Economy: Hearings before the Joint Economic Committee, 109th Congress, 2nd Session, July 25, 2006*. Washington, DC: U.S. G.P.O..
- [43] Pion-Berlin, D., & Martinez, R. (2017). *Soldiers, politicians, and civilians: Reforming civil-military relations in Democratic Latin America*. New York, NY: Cambridge University Press
- [44] Olson, M. (2000). *Power and prosperity: Outgrowing communist and capitalist dictatorship*. New York, NY: Basic Books; Smith, R. (2009). *Military economics: The interaction of power and money*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- [45] Codato, A. N. (2005). A political history of the Brazilian transition from military dictatorship to democracy. *Revista de Sociologia e Política*, 2, 83-106.

- [46] Callahan, M. P. (2003). *Making enemies: War and state building in Burma*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- [47] Kingsbury, D. (2013). *Power politics and the Indonesian military*. New York, NY: Routledge Curzon.
- [48] Diamond, L. (2002). Thinking about hybrid regimes. *Journal of Democracy*, 13(2), 21-35.
- [49] Diamond, L. (1999). *Developing democracy: Toward consolidation*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- [50] Söyler, M. (2015). *The Turkish deep state: State consolidation, civil-military relations and democracy*. New York, NY: Routledge.
- [51] Croissant, A., Kuehn, D., Chambers, P., & Wolf, S. O. (2010). Beyond the fallacy of coup-ism. *Democratization*, 17(5), 950-975.
- [52] Roulleau, E. (2000). Turkey's dream of democracy. *Foreign Policy*, 79(6), 105-112.
- [53] Hadiz, V. R. (2011). Democracy and money politics: The case of Indonesia. In Richard Robison (Ed.). *Routledge handbook of Southeast Asian politics*. 71-82. London: Routledge; Robison, R. and Hadiz, V. R. (2004). *Reorganising power in Indonesia: The politics of oligarchy in an age of market*. London: RoutledgeCurzon; Sidwell, T. E. (1995). *The Indonesia military: Dwifungsi and territorial*. Fort Leavenworth, KS: Foreign Military Office.
- [54] Van de Walle, N. (2001). *African economies and the politics of permanent crisis, 1979-1999*. Cambridge: Cambridge University Press.
- [55] Wedeman, A. (2002). Development and corruption: The East Asian paradox. In Edmund T. Gomez (Ed.). *Political business in East Asia*. 34-61. New York, NY: Routledge; Astill, J. (2003, December 13). Plunder goes on across Afghanistan as looters grow ever bolder. *The Guardian*. 21; Hanlon, J. (1991). *Mozambique: Who calls the shots?*. London: Indiana University Press; Malejacq, R. (2016). Warlords, intervention, and state consolidation: A typology of political orders in weak and failed states. *Security Studies*, 25(1), 85-110; Tangri, R. and Mwenda, A. M. (2013). *The politics of elite corruption in Africa: Uganda in comparative African perspective*. New York, NY: Routledge; Paes, W., & Shaw, T. M. (2003). Praetorians or profiteers? The role of entrepreneurial armed forces in Congo-Kinshasa. In Jörn Brömmelhörster and Wolf-Christian Paes (Eds.). *The military as an economic actor: Soldier in business*. 143-169. Hampshire: Palgrave Macmillan.