

ทหารไทยกับการพัฒนาประชาธิปไตยหลัง 14 ตุลา¹

ภาณุวัฒน์ พันธุ์ประเสริฐ²

บทคัดย่อ

การศึกษาบทบาททางการเมืองของทหารมักถือกันว่าทหารไม่สามารถแสดงบทบาทที่เป็นคุณต่อการพัฒนาประชาธิปไตย แต่บทความนี้เสนอว่าในบางสถานการณ์นั้นทหารอาจจะทำการอันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยขึ้นได้ โดยเฉพาะในช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งอาจต้องอาศัยสถาบันที่เข้มแข็งดังเช่นกองทัพมาเป็นผู้ดูแลสถานการณ์ ดังนั้นการวิเคราะห์บทบาทของทหารในทางการเมืองจึงไม่ควรปฏิเสธความเป็นไปได้ที่ทหารจะทำการประโยชน์ให้แก่การพัฒนาประชาธิปไตย แต่ควรคำนึงถึงบริบทที่อาจเอื้อให้ทหารสามารถแสดงบทบาทดังกล่าวได้ บทความนี้ทำการวิเคราะห์บทบาทของทหารไทยในด้านการพัฒนาประชาธิปไตยตั้งแต่หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาจนถึงปัจจุบัน โดยอาศัยแนววิเคราะห์ของ Aurel Croissant และคณะ ที่ได้จำแนกบทบาททางการเมืองของทหารออกเป็นด้านต่างๆ โดยที่บทความนี้เลือกวิเคราะห์บทบาทของทหารไทยใน 3 ด้าน คือ ด้านการกำหนดตัวกลุ่มผู้นำประเทศ ด้านการกำหนดและบังคับใช้นโยบายสาธารณะ และด้านการรักษาความมั่นคงภายใน ข้อค้นพบของบทความ คือ ทหารไทยได้แสดงบทบาททั้งที่เป็นคุณและเป็นโทษต่อประชาธิปไตยในทั้ง 3 ด้าน

คำสำคัญ: การพัฒนาประชาธิปไตย ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหาร ทหารไทย ความเป็นมืออาชีพอของทหาร

¹ บทความนี้ปรับปรุงจากบทความชื่อเดียวกันของผู้เขียน ที่ได้นำเสนอในงานสัมมนาวิชาการ "หลัง 14 ตุลา" ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 5 - 6 ตุลาคม 2556

² อาจารย์ประจำสำนักวิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ E-mail: panuwat.panduprasert@gmail.com

The Military and Democratization in Thailand since 14 October 1973

ABSTRACT

It is commonly accepted in the field of civil-military relations that the military cannot contribute positively to democratization processes. This article argues, however, that under certain circumstances it is possible for the military to play a democratizing role. During transitions to democracy in developing countries in particular, a strong institution such as the military may be required to oversee the situation. Therefore, we should not completely disregard the possibility that the military can make positive contributions to democratization but it is better to be aware of situations in which the military may be able to play that role. This article analyzes the democratizing role of Thailand's military since the event of 14 October 1973 to the present, drawing on Aurel Croissant et al's classification of the areas of the military's political influence. Three of these areas of influence are discussed in this article, namely, elite recruitment, public policy, and internal security. The article argues that the Thai military have made both positive and negative contributions to the country's democratization processes in all three areas.

Keywords: Democratization, Civil-military relations, Thai military, Military professionalism

² Assistant Professor, Doctor of Philosophy Program in Public Administration, Sripatum University (Payathai Campus)

1. บทนำ

เป็นที่ทราบกันดีว่า การศึกษาและอธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ ในประวัติศาสตร์การเมืองไทยนั้น ย่อมต้องรวมเอากองทัพไว้เป็นหนึ่งในตัวละครหลักผู้ทรงอิทธิพลทางการเมืองมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ทหารไทยเข้าแทรกแซงในการเมืองบ่อยครั้งในรูปแบบต่างๆ จนกลายเป็นลักษณะประจำตัวอย่างหนึ่งของการเมืองไทย การที่ทหารมีบทบาทอย่างสูงในทางการเมืองถูกมองว่าเป็นหนึ่งในอุปสรรคประการสำคัญที่คอยขัดขวางการพัฒนาประชาธิปไตย (democratization)³ ของประเทศไทยนับตั้งแต่การปฏิวัติเมื่อปี 2475 เรื่อยมา ถึงแม้เหตุการณ์รัฐประหารเมื่อปี 2549 จะสร้างความประหลาดใจจากพอสมควรในแวดวงผู้ศึกษาและผู้สนใจสังคมไทย⁴ เนื่องจากก่อนหน้านี้มักเชื่อกันว่าการที่ทหารจะออกมายึดอำนาจอีกครั้งเป็นเรื่องตกยุคไปแล้ว แต่เมื่อพิจารณาประวัติศาสตร์ในภาพรวมก็จะเห็นว่า การรัฐประหารครั้งนั้นเป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงสถานะของทหารที่ยังมีความสำคัญอยู่ในเวทีการเมืองของประเทศไทยเสมอ ดังที่สุรชาติ บำรุงสุข ได้กล่าวไว้ว่า สำหรับเมืองไทยแล้ว การแทรกแซงของทหารในการเมืองได้กลายเป็น "กฎ" มากกว่าเป็น "ข้อยกเว้น"⁵

ในแวดวงนักวิชาการชาวต่างประเทศ โดยเฉพาะนักวิชาการที่สนใจด้านประชาธิปไตยนั้น ก็มีการศึกษาบทบาทของทหารในทางการเมืองของประเทศต่างๆ ไว้

³ การแปลคำว่า democratization เป็นภาษาไทยนั้นมีการใช้คำแปลอยู่หลายคำ เช่น การพัฒนาประชาธิปไตย การกลายเป็นประชาธิปไตย การทำให้เป็นประชาธิปไตย เป็นต้น ในบทความนี้ผู้เขียนเลือกใช้คำว่า การพัฒนาประชาธิปไตย โดยตระหนักว่าการใช้คำนี้อาจถูกโจมตีว่าเป็นการลำเอียงหรือไม่เป็นกลางทางวิชาการ เนื่องจากความหมายของคำว่า 'พัฒนา' สื่อถึงการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีหรือเจริญงอกงามมากขึ้น ซึ่งอาจตีความได้ว่าผู้เขียนนำเอาทัศนคติของตนมาใช้ในงานศึกษาทางวิชาการที่ควรจะต้องจากทัศนคติส่วนตัว (value-free) แต่ผู้เขียนเชื่อว่า การใช้คำว่าพัฒนานั้นสามารถสื่อความถึงการทำให้สิ่งใดสิ่งหนึ่งแข็งแกร่งหรือเด่นชัดขึ้นก็ได้ ดังนั้น การพัฒนาประชาธิปไตยในที่นี้จึงมีความหมายว่าการทำให้ระบอบประชาธิปไตยแข็งแกร่งและสามารถแสดงลักษณะของมันออกมาได้อย่างเด่นชัดมากขึ้น ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับการประเมินระบอบประชาธิปไตยว่าเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาหรือไม่อย่างไร

⁴ ดูตัวอย่างเช่น Mark Beeson, 'Civil-military relations in Indonesia and the Philippines: will the Thai coup prove contagious?', *Armed Forces & Society*, Vol. 34, No. 3 (Spring 2008), pp. 474-490; Thitinan Pongsudhirak, 'Thailand since the coup', *Journal of Democracy*, Vol. 19, No. 4 (October 2008), pp. 140-153 และ Chairat Charoensin-o-lam, 'Military coup and democracy in Thailand', in John Funston, ed. *Divided over Thaksin: Thailand's Coup and Problematic Transition* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2009)

⁵ สุรชาติ บำรุงสุข, *ไตรสรณคมน์ทหาร รัฐประหาร และการเมืองไทย* (กรุงเทพฯ: สถาบันปรีดี พนมยงค์, 2551), หน้า 50

อย่างคึกคัก (แม้เมื่อเทียบกับประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประชาธิปไตยแล้ว ทหารดูจะเป็นหัวข้อที่ศึกษากันน้อยอยู่ก็ตาม⁶) ซึ่งข้อสรุปของนักวิชาการหลายๆ คนมักออกมาตรงกัน นั่นคือ พบว่ากองทัพในหลายประเทศมักทำตัวเป็นอุปสรรคต่อการสถาปนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นและดำรงอยู่อย่างมั่นคง โดยเฉพาะบรรดาประเทศกำลังพัฒนาในเอเชีย แอฟริกา และอเมริกาใต้ จะประสบปัญหานี้มากเป็นพิเศษ และหนทางที่จะจรรโลงให้ระบอบประชาธิปไตยสามารถอยู่รอดปลอดภัยได้ในประเทศเหล่านี้ ก็คือต้องทำให้บทบาททางการเมืองของกองทัพลดลงหรือหมดไป โดยกองทัพต้องมีฐานะเป็นเพียงองค์กรที่อยู่ใต้การควบคุมของรัฐบาลที่มีฝ่ายพลเรือนอันมาจากการเลือกตั้งเป็นผู้นำ ไม่ใช่เป็นองค์กรที่สามารถตัดสินใจกระทำการทางการเมืองใดๆ ด้วยตนเองได้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า แนวความคิดแบบนี้ปฏิเสธความเป็นไปได้ที่กองทัพจะแสดงบทบาทในเชิงบวกต่อการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างแทบจะสิ้นเชิง

อย่างไรก็ตาม บทความนี้ต้องการเสนอว่า การมองบทบาททางการเมืองของกองทัพในเชิงเป็นผลลบต่อประชาธิปไตยตลอดเวลานั้นเป็นการละเลยสภาพความเป็นจริงทางประวัติศาสตร์ รวมถึงเป็นการตีกรอบกองทัพให้ต้องเป็นเพียงตัวแสดงที่ไร้ซึ่งความเป็นผู้กระทำ (agency) ในทางการเมือง (เพราะมุมมองของนักวิชาการมักกล่าวกันว่าหากกองทัพกระทำการใดๆ ทางการเมืองแล้วก็แทบจะเป็นผลร้ายต่อประชาธิปไตยทั้งสิ้น) ซึ่งผู้เขียนเชื่อว่าเราสามารถวิเคราะห์บทบาททางการเมืองของทหารอย่างเปิดกว้างมากขึ้นกว่านั้นได้ กล่าวคือหากเราลดการยึดมั่นถือมั่นว่าบทบาทของทหารในทางการเมืองล้วนแต่ทำให้ประชาธิปไตยล่าช้า และหันมายอมรับว่าทหารสามารถกระทำการอันเป็นคุณต่อประชาธิปไตยได้ในบางกรณีแล้ว เราก็จะมองเห็นได้ว่าการเกิดขึ้นของประชาธิปไตยในบางประเทศนั้นมีทหารเข้าไปมีส่วนร่วม หรือแม้กระทั่งไปเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงเสียด้วยซ้ำ ซึ่งแน่นอนว่าแนวทางวิเคราะห์ในแบบนี้จะสร้างปัญหาและเป็นภาระให้แก่ผู้ศึกษาบทบาททางการเมืองของทหารมากขึ้น เนื่องจากจะต้องพิจารณากันเพิ่มเติมว่าบทบาทของทหารประการใดหรือในสถานการณ์ใดบ้างที่จะถือว่าเป็นคุณต่อประชาธิปไตย และบทบาทแบบใดบ้างที่เป็นโทษต่อประชาธิปไตย รวมถึงอาจสร้างความกระอักกระอ่วนใจให้แก่ผู้ต่อต้านการรัฐประหารและการแสดงบทบาททางการเมือง

⁶ Ozan O. Varol, 'The military as the guardian of constitutional democracy', Columbia Journal of Transnational Law, Vol. 50 (Summer 2013), p. 9 <http://www.law.uiowa.edu/documents/ascl_varol.pdf> (Access date: 10 September 2013)

ของทหารทุกประเภท แต่ในที่สุดแล้ว ผู้เขียนเชื่อว่าการวิเคราะห์ที่ตระหนักถึงความละเอียดอ่อนและสลับซับซ้อนของปรากฏการณ์ต่างๆ ในโลก ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่วงการการศึกษาวิจัยทางวิชาการมากกว่าการกล่าวอย่างเหมารวมหรือมองโลกแบบคู่ตรงข้ามขาว-ดำอย่างหยาบๆ

ในโอกาสที่ปีนี้ (พ.ศ. 2556) เป็นปีครบรอบ 40 ปีของเหตุการณ์ 14 ตุลา บทความนี้จะทำการศึกษาวิเคราะห์บทบาททางการเมืองของทหารไทยที่มีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยตั้งแต่ช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 จนถึงปัจจุบัน (ปี 2556) โดยอาศัยแนวการวิเคราะห์ในลักษณะที่ตระหนักถึงความเป็นไปได้ที่ทหารจะกระทำการอันเป็นคุณประโยชน์ต่อประชาธิปไตยดังที่กล่าวมาข้างต้น

2. ทหารกับประชาธิปไตย: ข้อถกเถียงเชิงทฤษฎี

การศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมต่างๆ ล้วนตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่าความเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองไม่ว่าจะรูปแบบใดก็ไม่ใช่ว่าความเปลี่ยนแปลงอย่างถาวร ทุกสิ่งทุกอย่างเกิดขึ้นได้ก็มีโอกาสแตกสลายลงได้ การเปลี่ยนแปลงสังคมให้เป็นประชาธิปไตยก็เช่นเดียวกัน สังคมที่เคยอยู่ภายใต้การปกครองระบอบอื่นไม่ว่าจะเป็นเผด็จการ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือตกเป็นอาณานิคมของต่างชาติ เมื่อเปลี่ยนแปลงกลายเป็นประชาธิปไตยสำเร็จแล้วก็ได้ไม่ได้หมายความว่าระบอบประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นนั้นจะดำรงอยู่ได้ตลอดเรื่อยไป แต่อาจมีเหตุการณ์และปัจจัยหลายประการที่สามารถทำให้ระบอบประชาธิปไตยเสื่อมลง หรือถึงขั้นล่มสลายไปโดยมีระบอบอื่นเข้ามาแทน ซึ่งหากเราพิจารณาดูประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาจะพบเห็นการเสื่อมลงหรือล่มสลายของระบอบประชาธิปไตยอยู่บ่อยครั้ง ประเทศจำนวนมากที่ได้รับเอกราชจากเจ้าอาณานิคมภายหลังการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้พยายามนำเอาประชาธิปไตยมาใช้เป็นระบอบการปกครองของตน แต่เราก็พบว่าในหลายกรณี ระบอบประชาธิปไตยดำรงอยู่เป็นเวลานานก็เสื่อมลง และเปลี่ยนแปลงไปเป็นลักษณะการปกครองแบบเผด็จการอำนาจนิยม⁷ ตัวอย่างเช่น ระบอบประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์เสื่อมลงและกลายเป็นเผด็จการในยุคของอดีตประธานาธิบดีมาร์กอส ส่วนประชาธิปไตยในอินโดนีเซียก็สิ้นสุดลงเมื่ออดีตประธานาธิบดีซูการ์โนทำการรวบอำนาจเข้าสู่ตนเองและ

⁷ สุรัชย์ ศิริไกร, 'ทฤษฎีการพัฒนาระบบประชาธิปไตย', รัฐศาสตร์สาร, ปีที่ 28 (ฉบับพิเศษ ปี 2550), หน้า 62-63

สถาปนาระบอบ 'ประชาธิปไตยแบบจีน่า' เมื่อปี 2500 ขณะที่ระบอบประชาธิปไตยของอินเดียก็เสื่อมลงภายใต้ช่วงเวลาที่ดีตนายกรัฐมนตรีอินทรา คานธี มีอำนาจปกครองแบบเบ็ดเสร็จในระหว่างการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นเวลา 2 ปี (2518 - 2520) เป็นต้น⁸

ดังนั้น ประเด็นสำคัญในสายตาของนักพัฒนาประชาธิปไตยจึงไม่ได้มีเพียงแค่ทำอะไรจึงจะเปลี่ยนแปลงสังคมที่ปกครองในระบอบอื่นให้กลายเป็นระบอบประชาธิปไตย แต่อีกเรื่องหนึ่งที่สำคัญพอๆกันก็คือการธำรงรักษาระบอบประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นแล้วนั้นให้สามารถดำรงอยู่ต่อไปให้นานที่สุดโดยไม่เสื่อมถอยลงหรือล่มสลายลง ซึ่งในทางวิชาการแล้ว เราสามารถแยกการศึกษาในสองประเด็นนี้ออกจากกันเป็นคนละแขนงวิชาได้ โดยแต่ละแขนงก็จะมีผู้เชี่ยวชาญ มีพัฒนาการทางทฤษฎีของตนโดยเฉพาะ สำหรับการศึกษาการเปลี่ยนแปลงสังคมจากรบอบอื่นเป็นระบอบประชาธิปไตยนั้นเรียกว่าเป็นการศึกษา 'การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย' (Transition to democracy)⁹ ในขณะที่การศึกษาวิธีธำรงรักษาระบอบประชาธิปไตยให้ยั่งยืนเรียกว่า การศึกษา 'การสร้างควมมั่นคงแข็งแรงให้แก่ประชาธิปไตย' (Democratic consolidation)¹⁰ ซึ่งบทความนี้ไม่มีเนื้อที่เพียงพอจะอธิบายแนวคิดทั้งสองอย่างละเอียด แต่เราสามารถกล่าวได้ว่า ในหลายประเทศ กองทัพมีส่วนเกี่ยวข้องได้ทั้งในทางบวกและทางลบกับการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยและการสร้างควมมั่นคงแข็งแรงให้แก่ประชาธิปไตย

⁸ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. (Norman and London: University of Oklahoma Press, 1991), pp. 19-20

⁹ ตัวอย่างงานที่มีชื่อเสียงในด้านนี้ เช่น Dankwart A. Rustow, 'Transitions to democracy: toward a dynamic model', *Comparative Politics*, Vol. 2, No. 13 (April 1970), pp. 337-363 และ Guillermo O'Donnell and Philippe Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1986)

¹⁰ ตัวอย่างงานที่มีชื่อเสียงในด้านนี้ เช่น Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1996) และ Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell and J. Samuel Valenzuela, eds. *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992)

สังคมแห่งใดก็ตามที่ต้องการเป็นประชาธิปไตย ล้วนจะต้องขบคิดถึงปัญหาข้อหนึ่งอย่างจริงจัง นั่นก็คือการกำหนดสถานะภาพและบทบาทที่เหมาะสมให้แก่กองทัพของตน ทั้งนี้ก็เพราะว่า กองทัพเป็นองค์กรที่มีศักยภาพมากเพียงพอที่จะล้มล้างระบอบประชาธิปไตยลงได้ ลักษณะเด่นในด้านต่างๆ ของกองทัพ ไม่ว่าจะเป็นการมีอาวุธ ยุทธโศปกรณ์ที่เพียบพร้อมและทันสมัย การเป็นองค์กรที่แข็งแกร่ง มีสายการบังคับบัญชาชัดเจน เหล่าทหารมีระเบียบวินัยมากเมื่อเทียบกับเจ้าหน้าที่ในองค์กรรัฐประเภทอื่นๆ รวมถึงการมีสถานะอันเป็นที่ยอมรับอย่างสูงในสังคม¹¹ ล้วนแต่เป็นสิ่งที่จำเป็นที่กองทัพสมัยใหม่ต้องมี แต่ในขณะเดียวกันลักษณะเด่นเหล่านี้ก็อาจกลายเป็นเครื่องมือให้ทหารนำมาใช้เพื่อยึดกุมอำนาจรัฐไว้เสียเอง ซึ่งในประเด็นปัญหาดังกล่าว Samuel Finer ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า การที่กองทัพจะดีหรือไม่ดีขึ้นอยู่กับคำสั่งของรัฐบาลพลเรือนนั้นไม่ใช่เรื่องน่าแปลกใจแต่อย่างใด สิ่งที่น่าแปลกใจยิ่งกว่าคือทำไมเราจึงยังเห็นกองทัพเคารพคำสั่งของรัฐบาลพลเรือนอยู่¹² ในขณะที่ Peter Feaver กล่าวว่า รัฐสร้างกองทัพขึ้นมาให้เป็นองค์กรปกป้องรัฐจากศัตรู แต่หากรัฐมีกองทัพที่แข็งแกร่งจนเอาชนะศัตรูได้ก็ย่อมแปลว่ากองทัพนั้นมีพลังอำนาจมากพอจะโค่นล้มรัฐบาลของตนลงด้วยนั่นเอง¹³ ดังนั้นคำถามหลักของการศึกษาบทบาทของทหารในระบอบประชาธิปไตยก็คือ ในเมื่อเราต้องมีกองทัพไว้เพื่อทำหน้าที่ป้องกันประเทศ¹⁴ แล้วเราจะจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับรัฐบาลพลเรือนอย่างไรจึงจะทำให้กองทัพไม่เป็นภัยต่อรัฐและระบอบประชาธิปไตย บทบาทของกองทัพควรจะเป็นเช่นใดจึงจะเป็นคุณประโยชน์ต่อความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด

ในภาพรวมแล้ว การศึกษาบทบาททางการเมืองของกองทัพมักจะดำเนินการตามกรอบของการศึกษา "ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหาร" (civil-military relations) ซึ่งคำนี้ Aurel Croissant และ David Kuehn ได้ให้คำนิยามไว้ว่า หมายถึง "การ

¹¹ Samuel Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, 2nd edition (London: Penguin, 1976), p. 5

¹² Samuel Finer, *The Man on Horseback*, p. 5

¹³ Peter D. Feaver, 'Civil-military relations', *Annual Review of Political Science*, Vol. 2 (1999), p. 214

¹⁴ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันนี้ก็มีบางประเทศที่ไม่มีกองทัพประจำการ (standing army) เป็นของตน โดยประเทศเหล่านี้จะใช้แนวทางอื่นในการป้องกันตนเองแทน เช่น อาจมีกองกำลังติดอาวุธในรูปแบบอื่น หรือกำหนดให้มียกทัพได้เฉพาะในยามสงคราม ตัวอย่างของประเทศเหล่านี้ เช่น ปานามา คอสตาริกา ไชวัลแลนด์ เป็นต้น

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหารกับตัวแสดงพลเรือน อันมีผลเกี่ยวเนื่องไม่ว่าในทางใดก็ตามกับอำนาจในการตัดสินใจทางการเมือง"¹⁵ กล่าวคือเป็นแนวการศึกษาที่มองกองทัพในฐานะที่เป็นองค์กรหรือสถาบันหนึ่งที่มีความเป็นกลุ่มก้อนสูง และสามารถแยกออกได้จากองค์กรทางการเมืองที่มีพลเรือนเป็นผู้นำ ประเด็นหลักของการศึกษาก็มักเน้นไปที่การพยายามอธิบายว่ากองทัพกับพลเรือนมีความสัมพันธ์กันในลักษณะใด ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีผลอย่างไรกับอำนาจในการตัดสินใจทางการเมือง และความสัมพันธ์ที่วุ่นเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้างในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งหากว่ากันตามหลักประชาธิปไตยแล้ว อำนาจในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจทางการเมืองย่อมต้องอยู่กับรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชน ในขณะที่กองทัพไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง จึงย่อมไม่ควรใช้อำนาจตัดสินใจทางการเมือง ดังนั้น สิ่งหนึ่งที่รัฐต้องทำเพื่อบรรลุเป้าหมายทางประชาธิปไตย ก็คือการสถาปนาความเป็นใหญ่ของพลเรือนเหนือทหาร (Civilian supremacy) หรืออาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการควบคุมทหารโดยพลเรือน (Civilian control) ให้เกิดขึ้น ซึ่งหมายความว่า ทหารจะต้องมีฐานะเป็นเพียงกลไกหนึ่งของรัฐบาลที่นำโดยพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง รัฐบาลพลเรือนต้องสั่งการกองทัพได้เช่นเดียวกับที่สามารถสั่งการองค์กรอื่นๆ ของรัฐได้ ซึ่งอาจไม่ได้หมายถึงการมีคำสั่งโดยตรงเพียงอย่างเดียว แต่รวมถึงการกำหนดนโยบาย ขอบเขตภารกิจ กำหนดงบประมาณ การจัดกำลังบุคคลของกองทัพ เป็นต้น และรัฐบาลพลเรือนก็ต้องสามารถยกเลิกคำสั่งและข้อกำหนดเหล่านั้นได้ด้วย¹⁶ นอกจากนี้ กองทัพต้องมีหน้าที่เพียงปฏิบัติการในด้านการทหาร ส่วนการบริหารกิจการบ้านเมืองในด้านอื่นๆ เป็นหน้าที่ของรัฐบาลพลเรือน ทหารต้องไม่มีอำนาจตัดสินใจใดๆ ในทางการเมืองการปกครองได้ด้วยตนเอง หากทหารกระทำการในสิ่งที่ถือว่าเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลพลเรือน ก็อาจเรียกได้ว่าทหารกำลังแทรกแซงหรือก้าวล่วงในกิจการของรัฐบาล นับว่าผิดเพี้ยนไปจากหลักประชาธิปไตย ทั้งนี้ต้องพึงระวังว่าการรัฐประหารไม่ใช่หนทางเดียวที่กองทัพจะมีบทบาททางการเมืองได้ เพราะแม้กระทั่งในสังคมที่มีรัฐบาลจากการเลือกตั้ง กองทัพก็สามารถมีอิทธิพลทางการเมืองได้หากสังคม

¹⁵ Aurel Croissant and David Kuehn, '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* (Bangkok: ISIS, 2010), p. 24

¹⁶ Aurel Croissant, David Kuehn, Paul Chambers and Siegfried O. Wolf, 'Beyond the fallacy of coup-ism: conceptualizing civilian control of the military in emerging democracies', *Democratization*, Vol. 17, No. 5 (2010), p. 955

นั้นขาดซึ่งสภาวะความเป็นใหญ่ของพลเรือนเหนือทหาร¹⁷ กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือนไม่ได้แบ่งออกเป็นสภาวะที่พลเรือนเป็นใหญ่กับสภาวะที่กองทัพเป็นใหญ่เพียงสองประการนี้เท่านั้น แต่เราสามารถจำแนกออกได้เป็นหลายระดับ ขึ้นอยู่กับว่าบทบาททางการเมืองของทหารในสังคมนั้นๆ มีความเข้มข้น (intensity) มากน้อยเพียงใด¹⁸ และรัฐบาลพลเรือนมีความสามารถควบคุมกองทัพของตนได้มากน้อยเพียงใด ตัวอย่างเช่นงานศึกษาของ Narcis Serra อดีตรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมของสเปน ได้จำแนกรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารออกเป็น 7 ระดับด้วยกันไล่ตั้งแต่รูปแบบที่ทหารมีอำนาจเหนือการเมืองอย่างเข้มข้นที่สุด ไปจนถึงรูปแบบที่พลเรือนมีอำนาจเหนือกองทัพอย่างเบ็ดเสร็จ¹⁹ และควรกล่าวด้วยว่ากองทัพสามารถมีบทบาททางการเมืองได้ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ คำว่าเป็นทางการเมือง หมายถึง การที่กองทัพมีสิทธิหรืออำนาจที่จะกระทำการอันมีผลต่อการตัดสินใจทางการเมือง โดยที่สิทธิหรืออำนาจดังกล่าวมีข้อกฎหมายรองรับ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในประเทศตุรกีซึ่งมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่ากองทัพมีบทบาทเป็นผู้พิทักษ์รักษาชาติ ส่วนการมีบทบาทอย่างไม่เป็นทางการ หมายถึงการที่กองทัพเข้าแทรกแซงในกิจการของรัฐบาลพลเรือน หรือทำการทำลายอำนาจของรัฐบาลพลเรือนโดยที่ไม่มีกฎหมายรองรับ²⁰

สิ่งที่ปรากฏเด่นชัดอย่างหนึ่งในงานศึกษาบทบาททางการเมืองของทหารหลายๆ ชิ้น ก็คือการแยกภาระหน้าที่ทางการเมืองทหารกับกิจการของรัฐบาลพลเรือนออกจากกันอย่างชัดเจน โดยกล่าวได้ว่าแนวคิดนี้ได้รับอิทธิพลอย่างสูงมาจากงานศึกษาของ Samuel P. Huntington นักรัฐศาสตร์ชื่อดังของโลกชาวอเมริกัน ผลงานของเขาคือชื่อ *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*²¹ เป็นหมุดหมายอันสำคัญยิ่งในแวดวงการศึกษากองทัพในเชิงการเมือง จนอาจกล่าวได้ว่างานศึกษาทหารในการเมืองแทบทั้งหมดที่ตามมาภายหลัง ล้วนแต่เป็นการโต้เถียงกับ

¹⁷ Aurel Croissant et al., 'Beyond the fallacy of coup-ism', p. 954

¹⁸ ดู Aurel Croissant and David Kuehn, 'Civilian control of the military and democracy', pp. 26-27

¹⁹ Narcis Serra, *The Military Transition: Democratic Reform of the Armed Forces* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), pp. 44-45

²⁰ Aurel Croissant et al. 'Beyond the fallacy of coup-ism', p. 956

²¹ Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1957)

ประเด็นที่ Huntington กล่าวไว้ในงานชิ้นนี้แทบทั้งสิ้น²² ประเด็นสำคัญที่ Huntington เสนอไว้ก็คือ วิธีที่ดีที่สุดที่จะป้องกันไม่ให้ทหารเข้าแทรกแซงการเมืองจนส่งผลร้ายต่อระบอบประชาธิปไตย คือ การทำให้ทหารมีความเป็นมืออาชีพ (Professionalization of the military) ซึ่งความเป็นมืออาชีพในที่นี้ หมายถึงกองทัพต้องเป็นองค์กรที่ปลอดจากการเมือง และมุ่งมั่นทำภารกิจทางการทหารเพียงอย่างเดียวเท่านั้น โดยที่รัฐบาลพลเรือนในระบอบประชาธิปไตยก็ต้องไม่เข้าไปแทรกแซงในการทำกิจกรรมที่เป็นวิชาชีพของทหาร เหตุที่ Huntington เชื่อว่านี่เป็นวิธีการป้องกันไม่ให้ทหารเข้าแทรกแซงในการเมืองก็คือ เขามองว่าการเป็นทหารนั้นเป็นวิชาชีพที่ต้องอาศัยการทุ่มเทฝึกฝนอย่างสูงเพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการทำภารกิจของตน ซึ่งภารกิจดังกล่าวก็คือการใช้ความรุนแรงเพื่อต่อสู้กับศัตรูและป้องกันประเทศจากภัยคุกคามจากภายนอก ประเด็นสำคัญในคำอธิบายของ Huntington ก็คือการมองว่าภารกิจทางการทหารเป็นสิ่งที่แยกจากกันอย่างเด็ดขาดกับภารกิจด้านการเมืองการปกครองอันเป็นหน้าที่ของรัฐบาลพลเรือนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ทหารกับรัฐบาลพลเรือนต่างก็มีปริมณฑลของตน หากทหารเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการกิจของรัฐบาลพลเรือนก็แปลว่าขัดต่อหลักประชาธิปไตย และอาจเป็นผลให้ระบอบประชาธิปไตยเสื่อมถอยลงได้

ในทัศนะของ Huntington ทหารในทุกระดับต้องใช้เวลาและความสามารถอย่างมากในการฝึกฝน ศึกษาค้นคว้าเทคนิควิธีการ และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องยาวนานเพื่อทำภารกิจของตนให้ดีที่สุด และหากทหารต้องทุ่มเทอย่างมากไปกับการทำหน้าที่ในลักษณะดังกล่าวแล้ว ก็แปลว่าทหารจะไม่มีเวลาสนใจเรื่องอื่นๆ เลย แม้กระทั่งประเด็นทางการเมืองและสังคมภายในประเทศของตน ดังนั้น ข้อเสนอของ Huntington ก็คือรัฐบาลพลเรือนควรให้อิสระแก่กองทัพในการดำเนินกิจกรรมทางทหารได้อย่างเต็มที่ เพราะถ้าทหารมีอิสระดังที่กล่าวมา ทหารก็จะเอาใจใส่กับภารกิจของตนมากจนไม่มีความสนใจด้านการเมือง ซึ่งแปลว่ากองทัพก็จะไม่มีความต้องการเข้าแทรกแซงในการเมืองหรือการบริหารงานของรัฐบาลพลเรือน เนื่องจากการจะบริหารบ้านเมืองให้ได้ดีนั้นก็ป็นกิจกรรมที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญและการอุทิศเวลามากไม่แพ้กับการเป็นทหาร ยกที่บุคคลคนหนึ่งจะมีความชำนาญทั้งทางทหารและทางการเมืองประเทศได้พร้อมๆ กัน ดังนั้น หากเราสามารถจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารในลักษณะที่

²² Peter D. Feaver, 'Civil-military relations', p. 212

รัฐบาลพลเรือนเคารพในอิสระของทหารเช่นนี้ได้ก็จะเป็นประโยชน์มาก กล่าวคือ รัฐบาลก็สามารถบริหารประเทศได้ตามระบอบประชาธิปไตยโดยปลอดจากการแทรกแซงของกองทัพ ส่วนกองทัพก็จะมุ่งมั่นพัฒนาขีดความสามารถของตนให้มากขึ้นเรื่อยๆ จนกลายเป็กองทัพที่เข้มแข็ง นำเกรงขาม สามารถต่อสู้ป้องกันประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลพลเรือนพยายามแทรกแซงกิจการภายในของทหารไม่เคารพอิสระที่ทหารจะทำการกิจของตน ก็จะทำให้ทหารเสียความเป็นมืออาชีพดังกล่าวกวไป และมีโอกาสจะหันเหความสนใจของตนไปยังประเด็นทางการเมืองและสังคมในประเทศมากขึ้น ซึ่งในที่สุดก็อาจส่งผลให้ทหารต้องการเข้ามาแทรกแซงในการเมืองจนเป็นผลเสียต่อระบอบประชาธิปไตย

ทัศนะของ Huntington ถูกวิจารณ์ในหลายประเด็นในเวลาต่อมา เช่น การที่เขาเชื่อมั่นในความเป็นมืออาชีพของทหารมากเกินไปว่าจะเป็เครื่องมือทำให้ทหารไม่แทรกแซงการเมือง การเชื่อว่าเราสามารถแยกภารกิจของทหารแยกออกจากประเด็นทางการเมืองและสังคมภายในประเทศได้อย่างสิ้นเชิง รวมถึงการไม่คำนึงถึงปัจจัยสภาพสังคมที่ต่างกันไปในแต่ละประเทศอย่างมากเพียงพอ เป็นต้น²³ งานศึกษาของ Morris Janowitz ในอีก 3 ปีถัดมา²⁴ กล่าวว่า การที่อเมริกามีบทบาทอย่างสูงต่อการเมืองโลกในยุคสงครามเย็น ได้ทำให้กองทัพอเมริกันต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับประเด็นทางการเมืองในบางประการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแม้แต่อเมริกาเองก็มีปัจจัยบางอย่างที่ทำให้ทหารไม่สามารถแยกขาดออกจากการเมืองในประเทศของตน²⁵ (อย่างไรก็ตาม พึงระวังว่าจุดประสงค์ของ Huntington คือการวาดภาพในอุดมคติหรือสิ่งที่ตัวเขาเห็นว่าควรจะเกิดขึ้น หรือกล่าวอีกอย่างว่าเป็นทฤษฎีเชิงปทัสสถาน ในขณะที่ Janowitz พยายามอธิบายสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นอยู่ในโลก ซึ่งนับว่าเป็นคนละเรื่องกัน)²⁶ ส่วนพิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ เสนอว่าการกล่าวถึงทหารด้วยกรอบมุมมองของความเป็นมืออาชีพอาจเป็นการสร้างความชอบธรรมให้แก่ทหารในการเข้าแทรกแซงการ

²³ ดูเพิ่มเติมใน Mutiah Alagappa, 'Military professionalism: a conceptual perspective,' in Mutiah Alagappa, ed. *Military Professionalism in Asia: Conceptual and Empirical Perspectives* (Honolulu: East-West Center, 2001), pp. 1-18

²⁴ Morris Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait* (Glencoe, Ill: The Free Press, 1960)

²⁵ ดูเพิ่มเติมใน Peter D. Feaver, 'The civil-military problematique: Huntington, Janowitz, and the question of civilian control', *Armed Forces & Society*, Vol. 23, No. 2 (Winter 1996), pp. 164-165

²⁶ Peter D. Feaver, 'The civil-military problematique', p. 166

เมือง เนื่องจากหากสังคมมองว่ากองทัพเป็นมืออาชีพก็แปลว่าสังคมเข้าใจว่ากองทัพไม่มีผลประโยชน์ใดๆ ในทางการเมือง ดังนั้นหากทหารจะเข้าแทรกแซงในการเมืองก็เป็นที่ยอมรับของประชาชนได้ เพราะประชาชนมองว่าทหารไม่ได้ทำเพื่อผลประโยชน์ของตน²⁷ และ Alfred Stepan ได้วิจารณ์แนวคิดเรื่องความเป็นมืออาชีพของทหารในประเด็นที่ว่า Huntington ได้ตั้งความหวังว่าความเป็นมืออาชีพจะทำให้กองทัพไม่ต้องการยุ่งเกี่ยวกับประเด็นทางการเมืองและสังคมภายในประเทศ โดย Stepan มองว่าการตีความเช่นนั้นอาจใช้ได้เฉพาะในบางประเทศ แต่สำหรับประเทศกำลังพัฒนาในทวีปอเมริกาใต้แล้ว ในบางครั้งการที่จะทำภารกิจด้านการทหาร โดยเฉพาะการรักษาความมั่นคงภายในประเทศให้สำเร็จลุล่วงไปได้ กลับต้องอาศัยความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการเมืองการปกครองภายในด้วย เช่น ความรู้ทางด้านนโยบายความมั่นคงและนโยบายการพัฒนาประเทศ และหากเราพิจารณาถึงบริบทในยุคสงครามเย็นซึ่งลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นภัยคุกคามในหลายพื้นที่ทั่วโลก ก็เห็นว่าสถานะเช่นนี้มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้กองทัพต้องทวีบทบาทในด้านการเมืองภายในมากขึ้นไปอีกเพื่อเอาชนะกลุ่มคอมมิวนิสต์ให้ได้ ดังนั้นภารกิจทางการเมืองกับการเมืองจึงไม่ใช่เรื่องที่แยกจากกันอย่างเด็ดขาดเหมือนที่ Huntington เสนอ แต่ว่าทั้งสองเรื่องกลับมีส่วนเกี่ยวพันกันอย่างแนบแน่น จนไม่ใช่เรื่องแปลกแต่อย่างใดที่เราจะเห็นการขยายบทบาทของกองทัพเข้าไปในปริณทณของการเมืองมากขึ้นดังเช่นในประเทศบราซิลและเปรูในช่วงทศวรรษ 1960 และ 1970 ดังนั้น เราอาจกล่าวได้ว่ายิ่งกองทัพในประเทศเหล่านี้มีความเป็นมืออาชีพมากขึ้นเท่าใด ก็ยิ่งต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองมากขึ้น ซึ่ง Stepan เรียกแนวคิดการเป็นมืออาชีพของทหารในลักษณะนี้ว่า ความเป็นมืออาชีพแบบใหม่ (New Professionalism)²⁸ ส่วนแนวคิดของ Huntington ก็ถูกเรียกว่าเป็นแนวคิดความเป็นมืออาชีพแบบเก่า (Old Professionalism)

²⁷ พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 'การรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 คือการทำให้พลเมืองกลายเป็นไพร่', ใน ธนาพล อ้วนสกุล, บรรณาธิการ, รัฐประหาร 19 กันยา: รัฐประหารเพื่อระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กรุงเทพฯ: ฟาเดียวกัน, 2550), หน้า 70-71

²⁸ Alfred Stepan, 'The new professionalism of internal warfare and military role expansion', in Alfred Stepan, ed. *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future* (New Haven: Yale University Press, 1973)

ในบริบทของประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมาก โดยเฉพาะประเทศที่เกิดใหม่ หรือได้รับเอกราชภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เรามักจะพบเห็นสถานการณ์แบบเดียวกับที่ Stepan ได้บรรยายไว้ข้างต้น กล่าวคือทหารมักเข้ามามีบทบาทสำคัญในการปกครองและบริหารกิจการภายในของประเทศ โดยมีสาเหตุหลักมาจากการที่ประเทศเหล่านี้มักขาดแคลนระบบสถาบันทางการเมืองการปกครองที่นำโดยพลเรือนที่เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ²⁹ ซึ่งอาจเป็นเพราะประเทศเหล่านี้อยู่ในระยะตั้งตัวภายหลังได้รับเอกราช หรือกำลังอยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยภายหลังพ้นจากการปกครองแบบเผด็จการ ในขณะที่กองทัพก็มักอยู่ในฐานะเป็นองค์กรที่เข้มแข็งอยู่แล้วตามธรรมชาติของกองทัพโดยทั่วไป ดังนั้นประเทศเหล่านี้จึงเล็งเห็นว่ากองทัพควรเข้ามามีบทบาทนำพาประเทศต่อสู้ฝ่าฟันอุปสรรคต่างๆ อย่างน้อยก็จนกว่าจะมีสถาบันการปกครองโดยพลเรือนที่แข็งแกร่งมากพอ แล้วจึงค่อยถอนตัวออกไปจากการเมืองและลดฐานะลงมาอยู่ใต้การควบคุมของพลเรือน ซึ่งที่ผ่านมาก็มีปัจจัยหลายประการที่ผลักดันให้กองทัพในหลายประเทศสามารถเข้ามาเป็นผู้ดูแลประเทศในลักษณะดังกล่าวได้โดยที่สังคมยอมรับโดยปัจจัยที่สำคัญ เช่น การที่กองทัพมีภาพลักษณ์ดี เป็นที่ศรัทธาของประชาชน ซึ่งอาจมีที่มาจากหน้าที่กองทัพเคยเป็นผู้นำในการต่อสู้ปลดปล่อยประเทศจากอดีตเจ้าอาณานิคม หรือจากการที่ทหารในบางประเทศเป็นผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารเพื่อล้มระบอบเผด็จการลง ไม่ว่าจะเป็นกรณีการปฏิวัติ 2475 ของประเทศสยาม หรือการที่กองทัพของโปรตุเกสทำการโค่นล้มระบอบเผด็จการลงในปี 2517 ในเหตุการณ์ที่เรียกกันว่า "การปฏิวัติดอกคาร์เนชั่น"³⁰ รวมถึงการที่กองทัพยึดถือคุณธรรมบางประการที่ประชาชนยกย่องเป็นพิเศษ เช่น ความกล้าหาญ ความเสียสละ ความรักชาติ เป็นต้น นอกจากนี้ ปัจจัยด้านภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ในช่วงสงครามเย็นก็มีส่วนทำให้สังคมยอมอยู่ภายใต้การดูแลของกองทัพด้วยเช่นกัน ทักษะที่เรียกร้องให้ทหารมีบทบาททางการเมืองเช่นนี้ ถือว่าสอดคล้องกับมุมมองแบบทฤษฎีการทำให้ทันสมัย (Modernization Theory) ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลมากในช่วงกลางศตวรรษที่ 20 โดยแนวคิดนี้เชื่อว่า กองทัพในประเทศกำลังพัฒนามักเป็นองค์กรที่มีความทันสมัยอยู่ในตัวมากที่สุดเมื่อเทียบกับ

²⁹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ยิงเดิร์ก กับทหารประชาธิปไตย: การวิเคราะห์บทบาททหารในการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: บรรณกิจ, 2525), หน้า 2

³⁰ ดูเพิ่มเติมเกี่ยวกับการปฏิวัติดอกคาร์เนชั่น ใน Ozan O. Varol, 'The democratic coup d'état', Harvard International Law Journal, Vol. 53. No. 2 (Summer 2012), pp. 333-339

องค์กรอื่นๆ ในประเทศ³¹ ด้วยเหตุนี้ กองทัพจึงควรมีหน้าที่นำพาสังคมของตนโดยรวมไปสู่ความทันสมัยในด้านต่างๆ (ซึ่งย่อมรวมถึงการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย) ตามไปด้วย トラบาจนเมื่อใดที่สถาบันทางการเมืองที่นำโดยพลเรือนมีความเข้มแข็งเพียงพอ เมื่อนั้นกองทัพจึงค่อยลดบทบาททางการเมืองลงและอยู่ใต้การควบคุมของพลเรือน³²

เมื่อพิจารณาจากมุมมองนี้ จะเห็นว่าการกีดกันทหารออกจากปริมณฑลของการเมืองอย่างสิ้นเชิงนั้นอาจไม่ได้เป็นผลดีต่อการพัฒนาประชาธิปไตยเสมอไป แต่เราต้องคำนึงถึงบริบทที่ต่างกันของแต่ละประเทศด้วย สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว มีสถาบันทางการเมืองเข้มแข็งทันสมัยแล้ว การจะให้กองทัพยังมีบทบาททางการเมืองอยู่ต่อไปก็นับว่าเป็นผลเสียต่อความเป็นประชาธิปไตย แต่สำหรับประเทศที่สถาบันการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยยังไม่เข้มแข็ง ไม่ว่าจะเพราะยังได้รับเอกราชมาไม่นาน หรือว่าเพราะกำลังอยู่ระหว่างช่วงเปลี่ยนผ่านมาจากระบอบเผด็จการ การให้ทหารแสดงบทบาทในทางการเมืองก็อาจเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยก็ได้ บทความของ Ozan O. Varol³³ เสนอว่า กองทัพสามารถแสดงบทบาทเป็น 'ผู้พิทักษ์' (guardian) ของการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยได้ในบางกรณี โดย Varol มองว่าสำหรับประเทศที่อยู่ในระยะของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยภายหลังระบอบเผด็จการล่มสลายลงนั้น ปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การเปลี่ยนผ่านสำเร็จลุล่วงไปได้ก็คือรัฐต้องมีเสถียรภาพ การเมืองต้องมีความ "นิ่ง" ในระดับหนึ่ง เนื่องจากการล่มสลายของระบอบเผด็จการมักนำมาซึ่งภาวะสุญญากาศทางการเมือง ในภาวะเช่นนี้กลุ่มพลังต่างๆ ในสังคมก็จะพยายามแย่งชิงอำนาจทางการเมืองมาอยู่ในมือของตน จนเกิดเป็นความสับสนวุ่นวายในบ้านเมืองอันจะทำให้การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยมักจะล้มเหลว แต่ Varol เชื่อว่ากองทัพเป็นผู้เดียวที่มีความสามารถมากพอจะป้องกันความล้มเหลวดังกล่าวได้ โดยการเข้ามามีบทบาทดูแลและสร้างความเป็นระเบียบให้กับสังคมในระยะเปลี่ยนผ่านเพื่อช่วยให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยเกิดขึ้นได้อย่างราบรื่นที่สุด จึงนับได้ว่ากองทัพเป็นตัวแสดงทางการเมืองที่สามารถทำคุณประโยชน์ให้แก่การพัฒนาประชาธิปไตยได้อย่างมาก

³¹ Singh Bilveer, 'Civil-military relations in democratizing Indonesia: change amidst continuity', Armed Forces & Society, Vol. 26, No. 4 (Summer 2000), p. 609

³² ตัวอย่างของคำอธิบายตามแนวนี้นั้น เช่น นรินดี เศรษฐบุตร, เสนาธิปไตย: ทหารกับการพัฒนาทางการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: หนังสือสยาม, 2521)

³³ Ozan O. Varol, 'The military as the guardian of constitutional democracy'

ทัศนะเช่นนี้ของ Varol ถือว่าตรงกันข้ามกับมุมมองของนักวิชาการจำนวนมากที่มองว่าทหารไม่ควรมียบทบาทใดๆ ในช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย หรือหากมียบทบาทก็ควรเป็นบทบาทที่น้อยที่สุดและควรยุติบทบาทดังกล่าวให้เร็วที่สุด³⁴ ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว Varol เองก็ยอมรับว่าการให้กองทัพมียบทบาทดูแลการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยดังที่เขากล่าวมานั้นก็มีข้อเสียเช่นเดียวกัน เช่น ทหารอาจดำรงสถานะเป็น 'ผู้พิทักษ์' เป็นเวลานานเกินไปจนทำให้ถอนตัวออกมาจากการเมืองได้ยาก เป็นต้น³⁵ ส่วนบทความอีกชิ้นหนึ่งของ Varol ที่ตีพิมพ์ออกมา 1 ปีก่อนหน้านั้น ได้เสนอว่าแม้กระทั้งการก่อรัฐประหารโดยกองทัพก็สามารถส่งผลในเชิงบวกต่อการพัฒนาประชาธิปไตยได้ แต่ทั้งนี้การรัฐประหารที่จะนับได้ว่าเป็น "รัฐประหารเพื่อประชาธิปไตย" จะต้องมียลักษณะตามหลักเกณฑ์ 7 ประการด้วยกัน ได้แก่ (1) เป็นรัฐประหารที่โค่นล้มระบอบเผด็จการอำนาจนิยม (authoritarianism) หรือระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จ (totalitarianism), (2) การก่อการรัฐประหารทำขึ้นหลังจากที่ประชาชนรวมตัวกันต่อต้านรัฐบาลเผด็จการมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน, (3) รัฐบาลเผด็จการนั้นไม่ยอมลงจากอำนาจ แม้จะถูกประชาชนต่อต้านอย่างหนัก, (4) กองทัพที่ก่อรัฐประหารนั้นเป็นที่ศรัทธาของประชาชนในสังคม ซึ่งมักเกิดขึ้นในประเทศที่มีการบังคับเกณฑ์ทหาร เนื่องจากผู้คนจะรู้สึกว่าการทัพเป็นพวกเดียวกันกับประชาชน, (5) กองทัพก่อการรัฐประหารเพื่อโค่นล้มรัฐบาลเผด็จการดังกล่าว, (6) หลังจากโค่นล้มระบอบเผด็จการลงแล้ว กองทัพจัดให้มีการเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรมขึ้นในเวลาอันสั้น ซึ่ง Varol มองว่าโดยเฉลี่ยแล้วไม่ควรเกิน 2 ปีหลังการรัฐประหาร และ (7) การครองอำนาจของกองทัพสิ้นสุดลงโดยที่กองทัพถ่ายโอนอำนาจไปให้ผู้นำที่มาจากการเลือกตั้ง³⁶ อย่างไรก็ตาม Varol ยังได้กล่าวเพิ่มเติมไว้ว่า มีโอกาสสูงที่กองทัพจะอาศัยโอกาสที่ตนได้เข้ามามีอำนาจทางการเมืองทำการกำหนดกฎเกณฑ์หรือวางกลไกบางอย่างที่เอื้อประโยชน์แก่กองทัพไว้ในระบอบประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นตามมา เช่น กองทัพอาจพยายามร่างรัฐธรรมนูญใหม่หรือแก้ไขรัฐธรรมนูญเดิมโดยให้มีเนื้อหาที่เป็นประโยชน์แก่กองทัพมากขึ้น ซึ่ง Varol มองว่านี่เป็น "ราคาที่ต้องจ่าย" อย่างหนึ่งของ การรัฐประหารเพื่อประชาธิปไตย³⁷

³⁴ Ozan O. Varol, 'The military as the guardian of constitutional democracy', pp. 3-9

³⁵ Ozan O. Varol, 'The military as the guardian of constitutional democracy', pp. 11-12

³⁶ Ozan O. Varol, 'The democratic coup d'état', pp. 300-307

³⁷ Ozan O. Varol, 'The democratic coup d'état', pp. 295-296

กล่าวมาถึงตรงนี้จะเห็นได้ว่าข้อเสนอทั้งสองประการของ Varol ก็มีเหตุผลนำคล้อยตาม โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาว่า Varol เองได้หยิบยกเอาเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงมาเป็นกรณีศึกษาประกอบคำอธิบายของเขาด้วย บทบาททางการเมืองของกองทัพตุรกีในช่วงทศวรรษ 1960 และบทบาทของกองทัพโปรตุเกสในการโค่นล้มระบอบเผด็จการ Estado Novo ลงในปี 1974 เป็นเครื่องยืนยันว่ากองทัพของทั้งสองประเทศได้กระทำการอันเป็นประโยชน์ต่อประชาธิปไตยจริงๆ และอาจกล่าวได้ว่าในสถานการณ์ของทั้งสองประเทศในช่วงเวลานั้น กองทัพเป็นตัวแทนทางการเมืองเพียงตัวเดียวที่มีศักยภาพมากพอที่จะหยุดยั้งการกระทำอันเป็นเผด็จการของรัฐบาลลงได้³⁸ ทุกวันนี้ระบอบประชาธิปไตยในโปรตุเกสมีความแข็งแกร่งมั่นคงได้ก็เพราะกองทัพได้วางรากฐานไว้³⁹ ความสำเร็จที่กองทัพโปรตุเกสได้ทิ้งไว้ในครั้งนั้นเป็นที่รับรู้กันดีโดยทั่วไป ในประเทศไทยเองก็มีผู้ที่สนับสนุนการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 บางคนใช้ตัวอย่างของโปรตุเกสมาสร้างความชอบธรรมให้แก่การยึดอำนาจของ คมช.⁴⁰ แต่ถึงกระนั้น งานศึกษาของ Varol ก็ไม่ได้จูงใจให้เราเชื่อได้มากพอว่าการแทรกแซงทางการเมืองของกองทัพจะเป็นสิ่งที่เราตั้งความหวังได้เสมอว่าทำไปเพื่อประชาธิปไตยอย่างแท้จริง เพราะตัวอย่างของตุรกีกับโปรตุเกสนั้นเห็นได้ชัดว่าเป็นส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับการรัฐประหารอันไม่ได้เป็นไปเพื่อประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นนับครั้งไม่ถ้วนในที่อื่นๆ และยังไปกว่านั้นหากเรากล่าวถึงบทบาทของกองทัพตุรกีและโปรตุเกสว่าเป็นคุณต่อประชาธิปไตยบ่อยเข้า คำอธิบายเช่นนี้ก็อาจถูกกองทัพของบางประเทศใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมในการเข้าแทรกแซงการเมืองในโอกาสอื่นโดยอ้างว่าทำเพื่อประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน ทั้งที่ความจริงแล้วอาจไม่ได้เป็นไปดังคำกล่าวอ้างนั้น อีกทั้งประเด็นหนึ่งที่ Varol ยอมรับไว้เอง นั่นคือกองทัพอาจฉกฉวยโอกาสระหว่างการเข้ามาโค่นล้มระบอบเผด็จการในการกำหนดทิศทางการเมืองหลังเผด็จการให้เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายทหาร ก็นับเป็นเรื่องที่ขัดกับหลักการสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ประชาธิปไตย เนื่องจากในทางทฤษฎีแล้วประชาธิปไตยที่แข็งแกร่งมั่นคงจะมีลักษณะสำคัญประการหนึ่ง ก็คืออำนาจและสิทธิ

³⁸ ดู Ozan O. Varol, 'The democratic coup d'état', pp. 322-339 และ Ozan O. Varol, 'The military as the guardian of constitutional democracy', pp. 47-71

³⁹ Ozan O. Varol, 'The military as the guardian of constitutional democracy', p. 71

⁴⁰ ดูตัวอย่างเช่น สุรพงษ์ ชัยนาม, 'กองทัพกับประชาธิปไตย (1)' และ 'กองทัพกับประชาธิปไตย (2)', ใน การทูต-การเมือง ไม่ใช่เรื่องส่วนตัว (กรุงเทพฯ: คยาม, 2550)

ประโยชน์ต่างๆ ในทางการเมืองของทหารจะต้องหมดไป รัฐบาลพลเรือนจะต้องควบคุมทหารได้⁴¹ แต่ในประเด็นนี้ Varol ได้ชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลพลเรือนที่เข้ามาปกครองประเทศหลังจากที่มีระบอบประชาธิปไตยแล้วก็ย่อมสามารถใช้อำนาจของตนผลักดันให้ทหารลดบทบาททางการเมืองลงจนอยู่ใต้การควบคุมของพลเรือนได้ รัฐบาลพลเรือนของโปรตุเกสสามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อนำเอาสิทธิประโยชน์ของกองทัพออกไปจนสำเร็จได้ในเวลาเพียง 6 ปีหลังการรัฐประหาร⁴²

ควรกล่าวด้วยว่า ในแวดวงการศึกษาบทบาทของกองทัพในการเมืองในระยะหลัง ได้เริ่มมีความพยายามที่จะก้าวพ้นไปจากกรอบการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารแบบแคบๆ เหมือนที่แล้มา แต่ทว่าได้มองไปถึงประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำให้กองทัพดำรงตนอยู่ในครรลองของระบอบประชาธิปไตยด้วย กล่าวคือในยุคแรกๆ การศึกษาเรื่องบทบาทของกองทัพในทางการเมืองมักเน้นไปที่การศึกษาว่ากองทัพในประเทศหนึ่งๆ นั้นอยู่ภายใต้คำสั่งหรือการควบคุมของรัฐบาลพลเรือนของประเทศนั้นมากหรือน้อยเพียงใด ซึ่งเป็นแนวการศึกษาที่ตั้งอยู่บนฐานความเชื่อที่ว่า หากกองทัพอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลพลเรือนโดยสมบูรณ์เมื่อใดแล้ว เมื่อนั้นก็ถือว่าแก้ปัญหาความไม่เป็นประชาธิปไตยของกองทัพได้โดยทันที แต่ในระยะหลัง แวดวงการศึกษารื่องบทบาททางการเมืองของกองทัพเริ่มตระหนักมากขึ้นว่า การสถาปนาอำนาจพลเรือนเหนือกองทัพเพียงอย่างเดียวนั้นไม่ได้เป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงให้ประเทศกลายเป็นประชาธิปไตยได้ แต่น่าจะมีประเด็นเกี่ยวกับกองทัพในด้านอื่นอีกหลายประการที่สำคัญและไม่ควรมองข้าม ด้วยเหตุนี้ การศึกษาบทบาททางการเมืองของกองทัพจึงได้ขยายความสนใจไปสู่ประเด็นที่กว้างไกลมากขึ้น เช่น ความโปร่งใสในการตัดสินใจและการบริหารงานต่างๆ ของกองทัพ การเสริมบทบาทของรัฐสภาในการตรวจสอบควบคุมกองทัพ ประสิทธิภาพของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายทางการเมืองป้องกันประเทศ ไปจนถึงการออกแบบหลักสูตรการฝึกทหารให้สอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตย เป็นต้น แนวการศึกษาบทบาททางการเมืองของกองทัพในลักษณะที่ครอบคลุมประเด็นหลากหลายมากขึ้นนี้ เรียกว่าเป็นการศึกษาเกี่ยวกับ 'การบริหารจัดการในภาคความมั่นคง'

⁴¹ Ozan O. Varol, 'The military as the guardian of constitutional democracy', p. 45

⁴² Ozan O. Varol, 'The military as the guardian of constitutional democracy', p. 46

(security sector governance) แทนที่จะเป็นการศึกษาเพียงแต่ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารในแบบดั้งเดิม⁴³

กล่าวโดยสรุป ผู้เขียนไม่ได้ต้องการปฏิเสธแนวคิดที่ว่าทหารมีบทบาททางการเมืองถือเป็นการทำลายประชาธิปไตย ในหลายกรณีบทบาทของทหารก็เป็นโทษต่อการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างไม่ต้องสงสัย และไม่มีสิ่งใดสามารถเป็นหลักประกันได้ว่าการแทรกแซงทางการเมืองของทหารทุกครั้งจะเป็นประโยชน์ต่อระบอบประชาธิปไตย แม้แต่ตัวของ Varol เองก็ยอมรับว่าการให้ทหารเข้ามามีบทบาทในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยก็ไม่ใช่ทางเลือกที่ดีที่สุด⁴⁴ แต่ผู้เขียนเห็นด้วยกับ Varol ว่าการปฏิเสธบทบาททางการเมืองของกองทัพอย่างสิ้นเชิงก็ไม่ใช่วิธีคิดที่ดีเช่นกัน ในบางกรณีเราอาจต้องยอมรับว่าการให้ทหารเข้าแทรกแซงการเมืองอาจจะเป็นทางออกเดียวที่ช่วยโค่นล้มเผด็จการ สร้างเงื่อนไขที่เหมาะสมให้แก่การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ทำให้ระบอบประชาธิปไตยอยู่รอดหรือเดินหน้าต่อไปได้ แต่เมื่อใดก็ตามที่ระบอบประชาธิปไตยเริ่มลงหลักปักฐานได้แล้ว ก็ควรมีการสถาปนาหลักความเป็นใหญ่ของพลเรือนเหนือกองทัพให้เกิดขึ้นโดยเร็วที่สุด หากปล่อยให้ทหารอยู่นอกเหนือการควบคุมของพลเรือนก็จะไม่สามารถสร้างความแข็งแกร่งมั่นคงให้แก่ระบอบประชาธิปไตยได้

3. ทหารไทยกับการพัฒนาประชาธิปไตยหลัง 14 ตุลา

ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะทำการวิเคราะห์บทบาทของกองทัพไทยในทางการเมืองที่มีผลเกี่ยวเนื่องกับความเป็นประชาธิปไตยของไทยนับตั้งแต่เหตุการณ์ 14 ตุลา 2516 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน (ปี 2556) โดยการวิเคราะห์จะอิงกับทฤษฎีต่างๆ ที่ได้กล่าวถึงไว้ในหัวข้อที่แล้ว แต่ก่อนจะเริ่มการวิเคราะห์ มีประเด็นที่ผู้เขียนต้องการทำความเข้าใจกับผู้อ่านในส่วนนี้ก่อนอยู่ 3 ประเด็นด้วยกัน

ประเด็นที่หนึ่ง การวิเคราะห์บทบาทกองทัพไทยในเชิงการเมืองเป็นเรื่องที่มีความท้าทายทางทฤษฎีอยู่ประการหนึ่ง นั่นคือ ทฤษฎีด้านความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน

⁴³ Aurel Croissant, Paul W. Chambers and Philip Volkel, 'Democracy, the military and security sector governance in Indonesia, The Philippines and Thailand', in Aurel Croissant and Marco Bunte, eds. The Crisis of Democratic Governance in Southeast Asia (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011), p. 191 และดูตัวอย่างงานศึกษาการบริหารจัดการในภาคความมั่นคงได้ใน Mark Beeson and Alex J. Bellamy, Securing Southeast Asia: The Politics of Security Sector Reform (New York: Routledge, 2008)

⁴⁴ Ozan O. Varol, 'The military as the guardian of constitutional democracy', p. 11

กับทหารในทางสากลมักมองว่ากองทัพเป็นองค์กรที่มีระบบระเบียบภายใน มีความเป็นกลุ่มก้อนสูงเนื่องจากกองทัพมีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน ยึดมั่นในระเบียบวินัยและการเคารพเชื่อฟังคำสั่งผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด แต่เมื่อย้อนมองดูประวัติศาสตร์ของไทยนับตั้งแต่เริ่มมีกองทัพสมัยใหม่เป็นต้นมา จะเห็นปรากฏการณ์ความขัดแย้งแตกแยกแบ่งเป็นฝักฝ่ายภายในกองทัพไทยอยู่ในหลายยุคหลายสมัย เหตุการณ์กบฏที่เกิดขึ้นหลายครั้งในประวัติศาสตร์การเมืองไทยล้วนชี้ให้เห็นว่าภายในกองทัพมีการช่วงชิงอำนาจระหว่างฝ่ายต่างๆ อยู่ตลอด ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะแรงกระเพื่อมภายใน คลื่นใต้น้ำ การรวมตัวกันเป็นรูน้อย่างเหนียวแน่นจนเกิดความไม่ลงรอยกันระหว่างรูน ไปจนถึงความขัดแย้งที่ลุกลามบานปลายจนนำไปสู่การสูญเสียเลือดเนื้อ หรือหากย้อนไปในช่วงวิกฤติการเมืองปี 2551 - 2553 เราก็มองเห็นการใช้คำเรียกขานทหารในลักษณะที่แบ่งออกเป็นกลุ่มๆ ปรากฏอยู่ตามรายงานของสื่อมวลชนทั่วไป เช่น ทหารแดงโม ทหารมะเขือเทศ นูรพาพยัคฆ์ วงศ์เทวัญ หน่วยรบพิเศษ⁴⁵ เป็นต้น สภาวะเช่นนี้ของกองทัพไทยทำให้เราไม่สามารถวิเคราะห์บทบาททางการเมืองของทหารในกรอบของการต่อสู้กันระหว่างสองฝ่ายคือกองทัพกับพลเรือนเท่านั้น แต่ในบางครั้งเราจำเป็นต้องเข้าใจพลวัตและความขัดแย้งภายในของกองทัพเองด้วย จึงจะสามารถอธิบายการมีบทบาทของกองทัพไทยในเชิงการเมืองได้อย่างรอบด้านมากขึ้น

ประเด็นที่สอง กองทัพไม่ว่าจะเป็นในประเทศไทยหรือที่ใดก็ตามล้วนไม่ได้ล่องลอยอยู่ในสุญญากาศ แต่ย่อมมีความสัมพันธ์กับสถาบันและตัวแสดงอื่นๆ ในสังคมอยู่เสมอไม่ว่าทางใดก็ตามหนึ่ง สังคมทุกสังคมไม่ได้มีตัวแสดงที่สำคัญเพียงแค่กองทัพกับรัฐบาลพลเรือนเท่านั้น แต่ยังประกอบไปด้วยสถาบันทางศาสนา ภาคประชาสังคม กลุ่มผลประโยชน์ พ่อค้านักธุรกิจ หรือในกรณีของไทยก็มีสถาบันกษัตริย์ที่มีอิทธิพลทางสังคมและการเมืองอย่างสูงอีกสถาบันหนึ่ง ในขณะเดียวกันก็ต้องไม่ลืมว่าแม้แต่ตัวแสดงจากภายนอกประเทศก็สามารถมีอิทธิพลต่อความเป็นไปในประเทศได้ ดังตัวอย่างเช่นบทบาทของประเทสหราชอาณาจักรทั้งหลายที่มีต่อภูมิภาคต่างๆ ของโลก รวมถึงการที่สหรัฐอเมริกามีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับกองทัพไทยในช่วงสงครามเย็น⁴⁶ เป็นต้น ดังนั้น การอธิบายบทบาทของทหารในทางการเมืองจึงเป็นเรื่องที่ต้องคำนึงถึงปัจจัยรอบ

⁴⁵ ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร, 'ข้อเสนอใหม่ของการศึกษาบทบาทของทหารกับความขัดแย้งทางการเมือง', วารสารสถาบันพระปกเกล้า, ปีที่ 8, ฉบับที่ 1 (มกราคม - เมษายน 2553), หน้า 69-86

⁴⁶ ปวิน ชวัลลพพงศ์พันธ์, 'กองทัพ: ศัตรูสีขาของราชาหรือประชาชน?', ฟาเดียวกัน, ปีที่ 9, ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2554), หน้า 51

ข้างต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ซึ่งหากจะอธิบายบทบาททางการเมืองของกองทัพไทยโดยโยงเข้ากับปัจจัยรอบด้านทั้งหลายอย่างละเอียดครบถ้วนในบทความนี้ก็จะเป็นการเกินกำลังของผู้เขียนและเกินเนื้อที่ของบทความ เพราะฉะนั้น บทความนี้จะเน้นที่การวิเคราะห์บทบาทของกองทัพไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประชาธิปไตย แต่ไม่สามารถกล่าวถึงบทบาทของตัวแสดงหรือสถาบันอื่นๆ ได้มากนัก

ประเด็นที่สาม การวิเคราะห์และอธิบายบทบาททางการเมืองของทหารอย่างเป็นระบบนั้นไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะการเมืองเป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวพันกับประเด็นต่างๆ มากมาย หากเราอธิบายอิทธิพลของกองทัพในทางการเมืองโดยไม่ระบุว่าเป็น "การเมือง" หมายถึงถึงประเด็นอะไรบ้าง ก็จะประสบปัญหาว่าคำอธิบายของเราจะขาดความชัดเจน ไม่สามารถนำไปสร้างเป็นทฤษฎีที่หนักแน่นออกมาได้ ด้วยเหตุนี้นักวิชาการผู้ศึกษาด้านความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารจำนวนหนึ่งจึงได้พยายามระบุอย่างชัดเจนว่าตนจะอธิบายบทบาททางการเมืองของทหารในด้านใดบ้าง ตัวอย่างเช่น Mutiah Alagappa นักวิชาการชาวมาเลเซียผู้เชี่ยวชาญด้านกองทัพและความมั่นคง ได้กล่าวไว้ว่ามีกลุ่มประเด็นสำคัญที่เราควรกล่าวถึงในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารอยู่ 5 กลุ่มประเด็นด้วยกัน ได้แก่ การมีส่วนร่วมทางการเมือง ความเป็นอิสระเชิงสถาบันของกองทัพ การกำหนดนโยบายด้านความมั่นคง บทบาทในทางสังคมและเศรษฐกิจ และการกระทำที่ผิดกฎหมาย⁴⁷ อย่างไรก็ตาม บทความนี้จะวิเคราะห์บทบาททหารไทยโดยใช้หลักเกณฑ์ของ Aurel Croissant และคณะ ซึ่งมีใจความสำคัญคือเราสามารถแบ่งประเด็นในการศึกษาบทบาททางการเมืองของกองทัพออกเป็น 5 เรื่องด้วยกัน ได้แก่ การกำหนดตัวกลุ่มผู้นำประเทศ (elite recruitment), การกำหนดและบังคับใช้นโยบายสาธารณะ (public policy), บทบาทด้านความมั่นคงภายใน (internal security), การป้องกันประเทศ (national defence) และด้านการจัดองค์กรภายในกองทัพ (military organization)⁴⁸ ผู้เขียนเล็งเห็นว่าหลักเกณฑ์ที่ Croissant และคณะใช้นั้นค่อนข้างคล้ายคลึงกับหลักของ Alagappa ที่กล่าวมาข้างต้น แต่ทว่ามีความชัดเจนมากกว่าและเข้าใจได้ง่ายกว่า โดยการแบ่งการศึกษาของเราออกเป็นด้านต่างๆ เช่นนี้จะช่วยให้เราสามารถเห็นภาพได้ดีขึ้นว่าบทบาททางการเมืองของกองทัพไทยในแต่ละด้านนั้นมี

⁴⁷ Mutiah Alagappa, 'Investigating and explaining change: an analytical framework', in Mutiah Alagappa, ed. *Coercion and Governance: Declining Political Role of the Military in Asia* (Stanford: Stanford University Press, 2001), pp. 33-37

⁴⁸ Aurel Croissant et al., 'Beyond the fallacy of coup-ism', pp. 955-960

ความเข้มข้นมากหรือน้อยเพียงใด หลักความเป็นใหญ่ของพลเมืองนับตั้งแต่หลัง 14 ตุลา จนถึงปัจจุบันนั้นมิปรากฏอยู่อย่างไบบ้างในแต่ละด้าน แต่ทั้งนี้ผู้เขียนควรกล่าวด้วยว่า ได้มีงานศึกษาของกองทัพไทยที่ใช้วิธีการศึกษาแบบเดียวกันนี้มาแล้ว นั่นคืองานของ Paul Chambers ที่ตีพิมพ์ออกมาเมื่อปี 2010⁴⁹ โดยบทความนี้ก็เห็นด้วยกับข้อสรุปโดยรวมของ Chambers แต่สิ่งที่บทความนี้จะทำนั้นมีความต่างออกไป นั่นคือในขณะที่ Chambers มุ่งเน้นประเมินระดับความเข้มข้นของบทบาทพลเรือนและทหารไทยในแต่ละด้าน แต่บทความนี้จะพยายามอธิบายบทบาทของกองทัพไทยในแต่ละด้านโดยโยงเข้ากับประเด็นการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย โดยอาศัยข้อสรุปที่ได้มาจากการเดินทางทฤษฎีตามที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ 2 และในบทความนี้ผู้เขียนจะเลือกกล่าวถึงบทบาทของทหารเพียง 3 ด้าน นั่นคือด้านการกำหนดตัวกลุ่มผู้นำประเทศ ด้านการกำหนดและบังคับใช้นโยบายสาธารณะ และด้านการรักษาความมั่นคงภายใน เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่าเป็นบทบาทของทหารที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความเป็นประชาธิปไตยของไทยมากที่สุด

3.1 บทบาทด้านการกำหนดตัวกลุ่มผู้นำประเทศ (elite recruitment)

ตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งระดับสูงในทางการเมือง ทั้งในฝ่ายบริหาร กล่าวคือ นายกรัฐมนตรี ประธานาธิบดี รัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ และในฝ่ายนิติบัญญัติ นั่นคือผู้ที่เข้ามาเป็นสมาชิกของรัฐสภา ก็ถือกันว่าควรมาจากการเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรมโดยประชาชน แม้ในความเป็นจริงแล้วประเทศที่ปกครองแบบประชาธิปไตยหลายประเทศก็ไม่ได้ใช้การเลือกตั้งเพื่อกำหนดตัวผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านั้นทั้งหมด เช่น ผู้ที่เป็นรัฐมนตรีในหลายๆ ประเทศอาจไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา หรือในบางประเทศก็มีวุฒิสมาชิกที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่ก็อาจกล่าวได้เป็นหลักการอย่างกว้างๆ ว่า อย่างน้อยที่สุดตัวผู้นำประเทศและสมาชิกในสภาหลักของประเทศ (โดยมากคือสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร) ต้องมาจากการเลือกตั้ง แต่ในทางตรงกันข้าม หากกองทัพมีบทบาทหรืออิทธิพลเหนือกระบวนการกำหนดตัวกลุ่มผู้นำประเทศไม่ว่าในทางใด โดยปกติก็ย่อมจะถือว่าขัดต่อหลักประชาธิปไตย โดยกองทัพ

⁴⁹ Paul Chambers, 'U-turn to the past? The resurgence of the military in contemporary Thai politics,' in Paul Chambers and Aurel Croissant, eds. *Democracy under Stress: Civil- Military Relations in South and Southeast Asia* (Bangkok: ISIS, 2010)

สามารถมีบทบาทในด้านการกำหนดตัวกลุ่มผู้นำของประเทศได้ในหลายวิธี ตั้งแต่การ
ทำรัฐประหารเพื่อล้มรัฐบาล การตั้งคนที่กองทัพเลือกขึ้นมาเป็นรัฐบาลและเป็นสมาชิก
ในสภา การส่งคนของกองทัพเข้ามาในคณะรัฐมนตรี การใช้อำนาจกดดันนักการเมือง
พลเรือนให้จัดตั้งรัฐบาลตามรูปแบบที่กองทัพต้องการ การมีความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์
หรือมีอิทธิพลเหนือพรรคการเมืองบางพรรค ไปจนถึงการเข้าแทรกแซงในการเลือกตั้ง
เป็นต้น ⁵⁰ โดยในสถานการณ์ที่ประเทศมีการปกครองแบบประชาธิปไตยตามปกติ หาก
กองทัพมีบทบาทในด้านนี้ก็ย่อมถือเป็นผลเสียต่อความเป็นประชาธิปไตย แต่ในบาง
สถานการณ์ บทบาทด้านนี้ของกองทัพอาจกลายเป็นเครื่องมือช่วยสร้างและจรรโลง
ระบอบประชาธิปไตยขึ้นได้ เช่น การที่กองทัพทำรัฐประหารโค่นล้มผู้นำเผด็จการลงและ
วางระบบให้มีการเลือกตั้งอย่างเป็นประชาธิปไตยขึ้นในเวลาต่อมา ดังเช่นที่เกิดขึ้นใน
โปรตุเกสและตุรกีตามที่อธิบายมาแล้ว เป็นต้น

หลังเหตุการณ์ 14 ตุลา 2516 เป็นช่วงที่ระบอบเผด็จการทหารที่ครอบงำเมือง
ไทยมาตั้งแต่ยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มาจนถึงยุคจอมพลถนอม กิตติขจร จอม
พลประภาส จารุเสถียร และ พ.อ. ธนะรัชต์ กิตติขจร เสื่อมอำนาจลงเนื่องจากฝ่ายแพ่งกำลัง
ประชาชน ช่วงเวลาระหว่างปี 2516 ถึง 2519 กล่าวได้ว่าเป็นช่วงที่สิทธิทางการเมือง
และเสรีภาพในชีวิตประจำวันของผู้นับกลับมาเบ่งบานอีกครั้ง สัญญา ธรรมศักดิ์ ผู้เป็น
นายกรัฐมนตรีพระราชทานภายหลังเหตุ 14 ตุลาได้เข้ามาเปลี่ยนภาพลักษณ์ของรัฐบาล
ไปจากระบอบเผด็จการทหารได้ไม่น้อย บทบาทของกองทัพในด้านการกำหนดตัวกลุ่ม
ผู้นำประเทศในช่วงเวลานี้ถือว่าลดลงจากช่วงระบอบเผด็จการอย่างมาก แต่ก็ไม่ได้
ไร้อิทธิพลเลยอย่างสิ้นเชิง ดังเช่นที่สุรชัย ยัมประเสริฐ กล่าวไว้ว่าลักษณะเด่นอย่างหนึ่ง
ของสัญญา ธรรมศักดิ์ที่ทำให้เขาได้เป็นนายกรัฐมนตรี ก็คือภาพลักษณ์ของความเป็น
อาจารย์มหาวิทยาลัยผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายที่สามารถเชื่อมโยงกับขบวนการนักศึกษา
ได้โดยไม่ขัดแย้งกับฝ่ายทหาร⁵¹ อันแสดงให้เห็นว่ากองทัพยังคงเป็นผู้ทรงอิทธิพลทาง
การเมืองและมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดตัวผู้นำประเทศอยู่อย่างน้อยก็ในทางอ้อม
ส่วนสถานิติบัญญัติแห่งชาติหรือ "สภานามमा" ที่ตั้งขึ้นในปลายปี 2516 ก็ยังปรากฏ
ว่ามีสมาชิกเป็นนายทหารอยู่ แม้ว่าจะเป็นอัตราส่วนที่น้อยกว่าที่ผ่านมาก็ตาม กล่าวคือ
มีนายทหารจำนวน 53 คนเป็นสมาชิกจากจำนวนสมาชิกทั้งหมด 299 คน ในจำนวน

⁵⁰ Aurel Croissant et al., 'Beyond the fallacy of coup-ism', p. 957

⁵¹ สุรชัย ยัมประเสริฐ, สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย (กรุงเทพฯ: พี.เพรส, 2551), หน้า 131

53 คนนี้แบ่งออกเป็นนายทหารประจำการ 25 คน และนายทหารบำนาญ 28 คน⁵² ในช่วงเวลานี้ ความแตกแยกภายในกองทัพระหว่างฝ่ายของจอมพลถนอมและจอมพลประภาส กับฝ่ายของ พล.อ. กฤษณ์ สีวะรา ก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้กองทัพไม่มีพลังมากพอจะกลับมาแสดงอิทธิพลในด้านการกำหนดตัวกลุ่มผู้นำประเทศได้มากนัก⁵³ แม้ว่ากองทัพจะกลับมาทำการเปลี่ยนตัวผู้นำประเทศไทยอีกครั้งในการรัฐประหารหลังเหตุการณ์ 6 ตุลา 2519 แต่ในช่วงทศวรรษหลังจากนั้นก็ปรากฏว่ากองทัพไม่ได้ปกครองประเทศโดยรวมอำนาจไว้กับตนเองอย่างเบ็ดเสร็จเหมือนที่ผ่านมา แต่ทว่าการเมืองไทยอยู่ในลักษณะของการแบ่งอำนาจกันระหว่างฝ่ายทหารกับพรรคการเมืองดังที่เรียกกันว่า "ยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ" ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีการใช้ระบบรัฐสภาที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง แต่รัฐบาลไทยตลอดช่วงทศวรรษ 2520 ก็ล้วนดำรงอยู่ได้ด้วยการสนับสนุนของกองทัพ ขณะที่วุฒิสภาของไทยก็ยังคงเป็นสภาระบบแต่งตั้งและมีนายทหารเข้าไปดำรงตำแหน่งอยู่ตลอด ในด้านของพรรคการเมืองเองก็ปรากฏว่าในระยะนี้มีหลายพรรคการเมืองที่มีความสัมพันธ์แน่นแฟ้นกับทหาร เช่น พรรคชาติไทย เป็นต้น⁵⁴ อาจกล่าวได้ว่าระยะนี้เป็นระยะที่ไทยกำลังเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบประชาธิปไตย⁵⁵ และดูเหมือนว่าการเปลี่ยนผ่านดังกล่าวจะบรรลุเป้าหมายเมื่อ พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ผู้เป็นนายกรัฐมนตรีโดยไม่ผ่านการเลือกตั้งมานาน 8 ปี ได้สละตำแหน่งนายกรัฐมนตรีให้แก่ พล.อ. ชชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติไทย ผู้ชนะการเลือกตั้งในปี 2531

การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวหยุดชะงักลง เมื่อคณะทหารในนามคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือ รสช. ยึดอำนาจโค่นล้มรัฐบาล พล.อ. ชชาติชายในปี 2534 แต่เส้นทางการพยายามครองอำนาจของกลุ่มนายทหารรุ่น จปร. 5 กลุ่มนี้ก็สิ้นสุดลงอย่างรวดเร็วหลังเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี 2535 จนทำให้อำนาจทางการเมืองของกองทัพเสื่อมถอยลงไปมาก ปี 2535 - 2549 เป็นช่วงเวลาที่ตัวผู้นำประเทศและรัฐบาลถูกกำหนดโดยประชาชนผ่านการเลือกตั้ง นายกรัฐมนตรีของไทยในเวลาดังกล่าวล้วนเป็นพลเรือน แม้จะมี พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรีด้วยแต่ก็เข้ามาในฐานะนักการ

⁵² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ยังเติร์ก กับทหารประชาธิปไตย, หน้า 48

⁵³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ยังเติร์ก กับทหารประชาธิปไตย, หน้า 59-60

⁵⁴ Paul Chambers, 'U-turn to the past?', p. 69

⁵⁵ สุรชาติ บำรุงสุข, ทหารกับประชาธิปไตยไทย: จาก 14 ตุลาสู่ปัจจุบันและอนาคต (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2541), หน้า 46-62

เมืองตามระบอบประชาธิปไตย แม้กระทั่งวุฒิสภาที่เคยเป็นสภาแต่งตั้งและมีนายทหารเป็นสมาชิกจำนวนมาก ก็ถูกเปลี่ยนแปลงให้เป็นระบบเลือกตั้งทั้งหมดตามข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จนอาจกล่าวได้ว่าในระยะนี้ สถาบันพลเรือนมีความแข็งแกร่งเหนือกว่ากองทัพ บทบาทของทหารไทยในด้านการกำหนดตัวกลุ่มผู้นำประเทศลดลงเหลือเพียงการมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองบางพรรค และแสดงบทบาทกดดันอย่างไม่เป็นทางการต่อการแต่งตั้งบุคคลในบางตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของทหารเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ก็พลิกผันอีกครั้งเมื่อเกิดการรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรลงในปี 2549 ทำให้ประเทศไทยตกอยู่ภายใต้รัฐบาลและสภานิติบัญญัติที่ถูกกองทัพแต่งตั้งเข้ามาอีกครั้งเป็นเวลากว่า 1 ปี แม้การเลือกตั้งจะหวนกลับมาเป็นกระบวนการที่ใช้เลือกรัฐบาลอีกครั้งในปลายปี 2550 แต่ก็ปรากฏว่ากองทัพไทยได้แสดงบทบาทที่มีผลต่อการกำหนดตัวกลุ่มผู้นำออกมาอย่างมีนัยยะสำคัญยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นการที่กองทัพบุกภายใต้การนำของ พล.อ. นู่นพงษ์ เผ่าจินดา ปฏิเสธที่จะทำตามความประสงค์ของรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช และนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ในการจัดการกับกลุ่มผู้ขับไล่รัฐบาลในนามพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย จนเกิดเป็นปรากฏการณ์ที่ผู้บัญชาการเหล่าทัพออกรายการโทรทัศน์เพื่อแสดงจุดยืนเรียกร้องให้รัฐบาลยอมลงจากอำนาจเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2551 นอกจากนี้กองทัพยังได้มีส่วนร่วมในการตั้งรัฐบาลใหม่ภายหลังจากที่พรรคพลังประชาชนถูกศาลรัฐธรรมนูญตัดสินให้ยุบพรรค จนเป็นที่เลื่องลือว่ารัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่เข้ามามีอำนาจเมื่อปลายปี 2551 นั้นเป็นรัฐบาลที่ตั้งขึ้นในค่ายทหาร⁵⁶ นอกจากนี้กองทัพยังให้การหนุนหลังแก่รัฐบาลอภิสิทธิ์ให้อยู่รอดได้แม้จะถูกต่อต้านอย่างหนักจากกลุ่มมวลชนแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ก็ตาม ⁵⁷ เห็นได้จากการที่กองทัพใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมของกลุ่ม นปช. ทั้งในปี 2552 และ 2553 ซึ่งตรงข้ามกับการกระทำของกองทัพในช่วงที่กลุ่มพันธมิตรฯ ขับไล่รัฐบาลสมัครและสมชาย ในด้านของวุฒิสภาเองก็เกิดการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 กำหนดให้มีสมาชิกกึ่งหนึ่ง

⁵⁶ Paul Chambers, 'U-turn to the past?', p. 73

⁵⁷ Joshua Kurlantzick, *Democracy in Retreat: The Revolt of the Middle Class and the Worldwide Decline of Representative Government* (New Haven and London: Yale University Press, 2013), p. 11

มาจากการสรรหา ซึ่งผู้ที่เข้ามาเป็นวุฒิสมาชิกผ่านระบบสรรหาบางคนก็ถูกวิจารณ์ว่าเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มทหาร⁵⁸ การมี ส.ว. สรรหาเช่นนี้ยังคงดำเนินมาจนถึงปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุป ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาเป็นต้นมา ทหารไทยเคยได้แสดงบทบาทในด้านการกำหนดตัวกลุ่มผู้นำประเทศทั้งในเชิงที่เป็นผลดีและผลเสียต่อการพัฒนาประชาธิปไตย บทบาทในด้านที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยนั้นปรากฏในช่วงทศวรรษ 2520 หรือยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ ซึ่งเป็นยุคสมัยที่กองทัพยอมล่าถอยออกจากการเมืองในระดับหนึ่ง ไม่ได้ครองอำนาจทางการเมืองอย่างเบ็ดเสร็จดังเช่นในอดีต และยอมให้พรรคการเมืองและระบบรัฐสภาได้มีโอกาสทำงานตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยและระบบการเลือกตั้งได้ ซึ่งกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนับเป็นปัจจัยที่ช่วยทำให้การเมืองไทยเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยเต็มใบได้ในภายหลัง สอดคล้องกับคำอธิบายของ Varol ที่ว่ากองทัพสามารถแสดงบทบาทเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยทางการเมืองเพื่อช่วยเปิดโอกาสให้ระบอบประชาธิปไตยลงหลักปักฐานได้ ทั้งนี้ผู้เขียนก็ไม่ได้มองว่ากองทัพไทยได้ทำเช่นนั้นด้วยความรู้สึกชื่นชมระบอบประชาธิปไตยอย่างจริงจัง แต่ผู้เขียนเห็นด้วยกับข้อเสนอมองของสุรชาติ บำรุงสุข ที่ว่าแท้จริงนั้นทหารไทยยอมถอยออกจากการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวก็เพียงเพราะเล็งเห็นว่าทำเช่นนั้นแล้วจะดีต่อผลประโยชน์ของตนมากกว่า⁵⁹ แต่ในทางตรงกันข้าม บทบาทด้านการกำหนดตัวกลุ่มผู้นำประเทศของทหารไทยก็ส่งผลเสียต่อการพัฒนาประชาธิปไตยหลายต่อหลายครั้ง โดยเฉพาะการรัฐประหารล้มรัฐบาลทักษิณในปี 2549 ซึ่งจุดให้ประชาธิปไตยของไทยที่ดูเหมือนจะตั้งหลักได้แล้วต้องล้มลงอีกครั้งหนึ่ง รวมถึงการตั้งรัฐบาลในค่ายทหารก็เป็นการแสดงอิทธิพลเหนือกระบวนการกำหนดผู้เป็นรัฐบาลของประเทศอย่างไม่เป็นประชาธิปไตย

ควรกล่าวไว้ในส่วนนี้ด้วยว่า การรัฐประหารในปี 2549 นั้นได้รับเสียงสนับสนุนจากคนจำนวนมากพอสมควร รวมถึงมีผู้ให้เหตุผลรองรับการยึดอำนาจครั้งนั้นว่าเป็นการทำให้ประชาธิปไตยดังที่ไฉ่ยกตัวอย่างมาแล้ว ซึ่งหากเรายกเอาแนวคิดรัฐประหารเพื่อประชาธิปไตยของ Varol มาใช้วิเคราะห์ ก็จะเห็นว่ารัฐประหารปี 2549 มีความใกล้เคียงกับคำอธิบายของ Varol อยู่ในบางด้าน โดยเฉพาะการเป็นรัฐประหารที่ตอบสนองต่อ

⁵⁸ Thitinan Pongsudhirak, 'Thailand since the coup', p. 151

⁵⁹ สุรชาติ บำรุงสุข, ทหารกับประชาธิปไตยไทย, หน้า 49-53

การที่ประชาชนถูกฮือขับไล่รัฐบาล (ในกรณีนี้คือกลุ่มพันธมิตรฯ ที่ชุมนุมขับไล่รัฐบาลทักษิณอย่างต่อเนื่องในปี 2548 - 2549) การที่กองทัพเป็นที่ศรัทธาของประชาชน และการที่คณะรัฐประหารปกครองประเทศเป็นเวลานานๆ ก่อนจะจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นและถ่ายโอนอำนาจการปกครองไปสู่รัฐบาลพลเรือน แต่ผู้เขียนเห็นว่าปัจจัยสำคัญที่เราไม่สามารถเรียกการรัฐประหารครั้งนี้ว่าเป็นรัฐประหารเพื่อประชาธิปไตยตามแนวคิดของ Varol ได้ ก็คือการรัฐประหารดังกล่าวไม่ได้ทำขึ้นเพื่อขับไล่รัฐบาลเผด็จการ แต่รัฐบาลของทักษิณมาจากฐานสนับสนุนของประชาชนกว่า 19 ล้านเสียงในการเลือกตั้งเมื่อปี 2548 โดยถึงแม้ว่ารัฐบาลทักษิณมีปัญหาในเรื่องการใช้อำนาจเกินขอบเขตและการแทรกแซงระบบตรวจสอบต่างๆ แต่ก็ยังถือเป็นสถานการณ์ที่ห่างไกลจากระบอบเผด็จการอื่นๆ ในโลก ดังนั้นผู้เขียนจึงมองว่าการยึดอำนาจโดย คมช. ได้ส่งผลเสียอย่างร้ายแรงต่อความพยายามสร้างความแข็งแกร่งมั่นคงของประชาธิปไตยในประเทศไทย

3.2 บทบาทด้านการกำหนดและบังคับใช้นโยบายสาธารณะ

(public policy)

ในระบอบประชาธิปไตย อำนาจหน้าที่ในการกำหนดและบังคับใช้นโยบายสาธารณะต่างๆ (ในหัวข้อนี้จะไม่รวมนโยบายด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ) ควรเป็นของรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ในกรณีที่สถาบันการเมืองการปกครองของพลเรือนขาดความเข้มแข็ง รัฐบาลก็อาจกำหนดให้กองทัพมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดและบังคับใช้นโยบายสาธารณะได้ บทบาทของกองทัพในเชิงที่ช่วยประคับประคองให้รัฐบาลพลเรือนบริหารประเทศไปได้เช่นนี้ถือว่าเป็นผลดีสำหรับประเทศที่อยู่ระหว่างเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย แต่ในทางตรงข้าม หากกองทัพเข้าแทรกแซงในกระบวนการกำหนดและบังคับใช้นโยบายสาธารณะโดยที่รัฐบาลพลเรือนไม่เต็มใจก็ถือว่าขัดต่อหลักการของประชาธิปไตย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือการที่กองทัพของบางประเทศในอเมริกาใต้ได้ขัดขวางความพยายามของรัฐบาลที่จะลงโทษนายทหารที่เคยพัวพันกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในยุคที่กองทัพเคยเรืองอำนาจ เป็นต้น⁶⁰

สำหรับประเทศไทย กองทัพในช่วงหลัง 14 ตุลาจนถึงยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ มีส่วนร่วมอย่างมากในกระบวนการกำหนดและบังคับใช้นโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็น

⁶⁰ Aurel Croissant et al., 'Beyond the fallacy of coup-ism', pp. 957-958

ผลสืบเนื่องจากการที่กองทัพสนับสนุนและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐบาลและพรรคการเมืองต่างๆ อยู่ตลอด แต่เมื่อเข้าสู่ยุคหลังพฤษภาทมิฬ รัฐบาลพลเรือนได้มีโอกาสปกครองประเทศตามแนวทางของประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับสถานะความน่าเชื่อถือของกองทัพที่เสื่อมถอยลงในสายตาประชาชน ก็ได้ทำให้บทบาทในด้านนี้ของกองทัพลดน้อยลงไปด้วย แต่ถึงกระนั้นอิทธิพลของกองทัพต่อกระบวนการกำหนดและบังคับใช้นโยบายบางด้านก็ยังมีปรากฏอยู่ เช่น นโยบายด้านการพัฒนาชนบท นโยบายด้านต่างประเทศโดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้าน และการเผยแพร่ข่าวสารผ่านทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ของทหาร เป็นต้น⁶¹ ในยุครัฐบาลทักษิณ นโยบายสำคัญของประเทศก็ล้วนถูกกำหนดมาจากฝ่ายการเมือง และมีเหตุการณ์หนึ่งที่ชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลพลเรือนสามารถเอาชนะทหารในยุคนั้นได้ นั่นคือประเด็นนโยบายความสัมพันธ์กับพม่า กล่าวคือกองทัพไทยตั้งแต่ทศวรรษ 2530 ได้มีส่วนร่วมอย่างมากในการกำหนดและบังคับใช้นโยบายที่ไทยมีต่อพม่า โดยทางกองทัพเชื่อว่าไทยควรมีท่าทีค่อนข้างแข็งกร้าว เพื่อแสดงจุดยืนให้พม่าแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำและยาเสพติดซึ่งส่งผลกระทบต่อไทยมาตลอด นโยบายเช่นนี้ของไทยทำให้เกิดการปะทะระหว่างทหารไทยกับพม่าที่ตามแนวชายแดนอยู่เป็นระยะ แต่รัฐบาลทักษิณเมื่อเข้ามามีอำนาจแล้วกลับต้องการประนีประนอมกับรัฐบาลพม่ามากขึ้น ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับกองทัพกันนำโดย พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ ในขณะนั้น จนในที่สุดรัฐบาลแต่งตั้งผู้บัญชาการทหารบกคนใหม่ คือ พล.อ. สมศักดิ์ อัตระนันท์ ผู้ประกาศตัวว่ากองทัพในยุคของเขาจะทำตามนโยบายของรัฐบาล⁶² ในภาพรวมแล้วจะเห็นว่าการเมืองไทยในปัจจุบันอยู่ในยุคที่บทบาทของทหารในด้านนี้น้อยลงมาก ส่วนใหญ่รัฐบาลพลเรือนสามารถกำหนดขอบเขตของบทบาททหารในด้านนโยบายสาธารณะได้ กลไกหลักอย่างหนึ่งที่ทหารมี คือ สถานีวิทยุและโทรทัศน์ ก็มักถูกใช้เพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลพลเรือน แต่ก็ยังกล่าวได้ว่ากองทัพยังคงพยายามรักษาแหล่งผลประโยชน์ของตนเองในด้านสื่อสารมวลชน และได้แสดงท่าทีต่อต้านนโยบายเกี่ยวกับสื่อที่อาจขัดผลประโยชน์ของกองทัพ⁶³ นอกจากนี้ในบางโอกาส

⁶¹ James Ockey, 'Thailand: the struggle to redefine civil-military relations', in Mutiah Alagappa, ed. *Coercion and Governance: Declining Political Role of the Military in Asia* (Stanford: Stanford University Press, 2001), pp. 199-203

⁶² Duncan McCargo and Ukrist Pathmanand, *The Thaksinization of Thailand* (Copenhagen: NIAS Press, 2005), pp. 137-140

⁶³ Paul Chambers, 'U-turn to the past?', p. 76

รัฐบาลก็ยังคงพึ่งพากองทัพในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการปกครองและบริหารประเทศอยู่ ที่เห็นได้ชัด เช่น การที่รัฐบาลกำหนดให้กองทัพออกไปช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยน้ำท่วมใหญ่เมื่อปี 2554 เป็นต้น ทั้งนี้ควรกล่าวด้วยว่า ในยุครัฐบาลพรรคเพื่อไทย ได้มีความพยายามเอาผิดอดีตนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และอดีตรองนายกรัฐมนตรีสุเทพ เทือกสุบรรณ จากกรณีสลายการชุมนุมของกลุ่ม นปช. เมื่อปี 2553 แต่กลับไม่มีความพยายามเอาผิดนายทหารระดับสูงที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งอาจตีความได้ว่าเป็นเพราะรัฐบาลรู้ว่าจะถูกกองทัพต่อต้านหากทำเช่นนั้น ซึ่งนับเป็นสถานการณ์ที่ชี้ให้เห็นว่าแม้กองทัพจะไม่ก้าวล่วงเรื่องการกำหนดนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล แต่ก็พร้อมจะต่อต้านรัฐบาลในกรณีที่มันนโยบายที่ทำให้ทหารเสียประโยชน์ จึงทำให้มองได้ว่าฝ่ายพลเรือนก็ยังไม่สามารถครองความเป็นใหญ่ในด้านนโยบายสาธารณะได้อย่างสมบูรณ์ตามหลักประชาธิปไตย⁶⁴

กล่าวโดยสรุป ภาพรวมของบทบาทกองทัพไทยในด้านการกำหนดและบังคับใช้นโยบายสาธารณะ ถือว่าเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยมากขึ้น กล่าวคือบทบาทด้านนี้ของทหารลดลงอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่สถาบันพลเรือนก็เข้มแข็งขึ้น นโยบายสำคัญต่างๆ ของประเทศถูกกำหนดมาจากฝ่ายพลเรือนถึงแม้เหตุรัฐประหารเมื่อปี 2549 จะทำให้บทบาทของทหารกลับมาเฟื่องฟูขึ้น มีการแต่งตั้งนายทหารไปดำรงตำแหน่งในบอร์ดบริหารขององค์กรรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ต่างๆ อย่างคึกคัก แต่หลังยุครัฐบาล คมช. แล้ว ฝ่ายพลเรือนก็กลับมาเป็นใหญ่ในเชิงนโยบายสาธารณะของประเทศอีกครั้ง

3.3 บทบาทด้านความมั่นคงภายใน (internal security)

การรักษาความมั่นคงภายในนั้นถือเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งของกองทัพ เพราะกองทัพเป็นองค์กรเดียวที่มีศักยภาพต่อสู้กับภัยทางความมั่นคงภายในได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ในหลายประเทศที่ประสบปัญหาภัยคุกคามด้านความมั่นคงภายในอย่างร้ายแรง เช่น กลุ่มกบฏ กลุ่มติดอาวุธแบ่งแยกดินแดน หรือขบวนการคอมมิวนิสต์ ก็ได้อาศัยกองทัพเป็นเครื่องมือจัดการกับปัญหาเหล่านี้ โดยมากแล้วรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยจะมีอำนาจในการประกาศใช้กฎหมายพิเศษ เช่นการประกาศ

⁶⁴ Alan Siaroff, Comparing Political Regimes (Toronto: Toronto University Press, 2009)

สถานการณ์ฉุกเฉินหรือกฎอัยการศึก เพื่อให้อำนาจแก่ทหารในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ทั้งนี้ต้องพึงระวังว่าการใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวมากเกินไปก็จะทำให้ประเทศอยู่ในบรรยากาศที่ไม่เป็นประชาธิปไตย แต่สำหรับประเทศที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยหรือประเทศที่เผชิญภัยคุกคามด้านความมั่นคงภายในนั้น บทบาทของทหารในด้านการรักษาความมั่นคงภายในถือว่าสำคัญมากเพราะช่วยให้ระบอบประชาธิปไตยมีโอกาสตั้งหลักและอยู่รอดต่อไปได้ การจะประเมินว่าพลเรือนมีความเป็นใหญ่ในด้านการรักษาความมั่นคงภายในหรือไม่นั้น อาจดูได้จากความสามารถของรัฐบาลพลเรือนว่าสามารถกำหนดขอบเขต เป้าหมาย และระยะเวลาที่กองทัพจะปฏิบัติหน้าที่ได้มากหรือน้อยเพียงใด⁶⁵

ประเทศไทยได้เผชิญกับภัยคุกคามความมั่นคงภายในที่สำคัญมากในยุคสงครามเย็น นั่นคือปฏิบัติการทั้งทางทหารและการเมืองของกลุ่มคอมมิวนิสต์ในนามพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยหรือ พคท. โดยกองทัพได้ใช้การขยายตัวของคอมมิวนิสต์ทั้งในไทยและประเทศเพื่อนบ้านเป็นเหตุผลรองรับอำนาจและอิทธิพลของกองทัพในสังคมไทยในช่วงเวลาตั้งแต่หลังปี 2500 จนถึงประมาณกลางทศวรรษ 2520 ที่เห็นได้ชัดคือการตั้งกองอำนวยการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ (กอ.ปค.) ซึ่งมีอำนาจอย่างมากตาม พรบ. ป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ต่อมาเมื่อปี 2516 มีการแปรสภาพ กอ.ปค. เป็นกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) จนเมื่อภัยคอมมิวนิสต์ลดความรุนแรงลงแล้ว ในปี 2525 คณะรัฐมนตรีจึงได้ปรับบทบาท กอ.รมน. ให้ปฏิบัติการกิจเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เสริมความมั่นคงตามแนวชายแดน แก้ปัญหาชนกลุ่มน้อย ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และปฏิบัติการทางจิตวิทยา เป็นต้น⁶⁶ ในขณะเดียวกันก็ปรับโครงสร้างให้ กอ.รมน. ไม่ใช่หน่วยงานของกองทัพโดยตรง แต่ให้เป็นหน่วยราชการภายใต้นายกรัฐมนตรี แต่ในความเป็นจริงแล้วกองทัพก็ยังเป็นผู้ดูแลอยู่เช่นเดิม⁶⁷

⁶⁴ Aurel Croissant et al., 'Beyond the fallacy of coup-ism', p. 958

⁶⁵ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคง กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร, ประวัติความเป็นมาของ กอ.รมน. <<http://www.isoc.go.th/index.php/about-isoc/history>>, เข้าถึงเมื่อ 12 กันยายน 2556

⁶⁶ Paul Chambers, 'U-turn to the past?', p. 77

⁶⁷ Ukrist Pathmanand, 'A different coup d'tat?', Journal of Contemporary Asia, Vol. 38, No. 1 (2008), p. 138

หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ บรรยากาศโดยรวมของประเทศไทยเป็นยุคที่กองทัพเสื่อมเสียเกียรติภูมิอย่างมาก ทำให้ทิศทางของการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงภายในมาอยู่ในอำนาจของฝ่ายพลเรือนมากขึ้น ส่วน กอ.รมน. ก็ถูกมองว่าเป็นองค์กรที่ตกยุค ไม่เข้ากับสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไปหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็น แต่รัฐบาลพลเรือนก็ยังคงมักจะให้ฝ่ายทหารเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบหลักด้านความมั่นคงภายในอยู่ อย่างไรก็ตามการรัฐประหารเมื่อปี 2549 ได้ทำให้ทหารกลับมามีอิทธิพลอย่างสูงในด้านการรักษาความมั่นคงภายในอีกครั้ง และ กอ.รมน. ก็ถูกรื้อฟื้นและกลายเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจอย่างมาก โดย พล.อ. สนธิ บุญยรัตกลิน ผู้นำคณะรัฐประหาร ได้กล่าวถึง กอ.รมน. ในยุคใหม่นี้ว่า เทียบได้กับกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Department of Homeland Security) ของสหรัฐอเมริกา ในขณะที่ พรบ. รักษาความมั่นคงภายในฉบับใหม่ซึ่งถูกผ่านออกมาโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติในยุค คมช. ก็มีผลบังคับใช้เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2551 โดย พรบ. ฉบับนี้เพิ่มอำนาจทหารทั้งด้านการกำหนดนโยบายและด้านการปฏิบัติการด้านความมั่นคงภายใน โดยเฉพาะการกำหนดว่าทหารไม่ต้องรับผิดชอบในการละเมิดสิทธิมนุษยชน ถ้าหากว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำตามหน้าที่⁶⁹ กล่าวโดยสรุปแล้วภาพรวมของการรักษาความมั่นคงภายในของไทยในปัจจุบันถูกฝ่ายทหารครอบงำเป็นอย่างมาก ซึ่งถ้าจะประเมินว่าบทบาทเช่นนี้เป็นผลดีต่อประชาธิปไตยหรือไม่ ก็ควรพิจารณาว่าในปัจจุบันประเทศไทยเผชิญภัยคุกคามภายในที่สำคัญมากถึงขนาดต้องมอบอำนาจให้ฝ่ายทหารมากขนาดนี้หรือไม่ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าภัยคุกคามประเด็นสำคัญก็คือความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ฝ่ายทหารมักให้ความสำคัญกับปัญหาความมั่นคงในกรอบของภัยคุกคามที่มีต่อสถาบันสำคัญ โดยเฉพาะสถาบันกษัตริย์ ซึ่งเป็นแนวคิดตกทอดมาตั้งแต่สมัยสงครามเย็น และได้แสดงบทบาทปกป้องรักษาความมั่นคงตามกรอบดังกล่าวจนทำให้หลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนตามครรลองของประชาธิปไตยนั้นเสียไป

⁶⁹ Paul Chambers, 'U-turn to the past?', p. 81

4. สรุป

การพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยในเวลา 81 ปีนับตั้งแต่ปฏิวัติ 2475 เป็นไปอย่างล้มลุกคลุกคลาน แม้บ้านเมืองจะเริ่มเข้าสู่ยุคประชาธิปไตยที่พลเรือนเป็นใหญ่ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาปี 2535 แต่บทบาทของทหารทางการเมืองก็ไม่ได้หายไปอย่างสิ้นเชิง แต่กลับมาขึ้นสูงอีกครั้งในบรรยากาศของวิกฤติการเมืองตั้งแต่ปี 2549 จนถึงปัจจุบัน การศึกษาบทบาทของทหารในสังคมไทยช่วยให้เรามองเห็นภาพว่าทหารได้แสดงบทบาทอันเป็นประโยชน์หรือโทษต่อประชาธิปไตยในไทยอย่างไรบ้าง แต่ถึงกระนั้นเราก็ต้องยอมรับว่าทหารไม่ใช่ตัวแสดงทางการเมืองเพียงตัวเดียวที่มีผลต่อประชาธิปไตยของไทย การจะอธิบายภาพรวมของการเมืองไทยนั้นย่อมต้องรวมเอาตัวแสดงและปัจจัยอื่นๆ มาอยู่ในคำอธิบายด้วย ซึ่งเป็นการเกินขอบเขตของบทความนี้

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2525). ยังเติร์ก กับทหารประชาธิปไตย: การวิเคราะห์บทบาท

ทหารในการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.

ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร (2553). 'ข้อเสนอใหม่ของการศึกษาบทบาทของทหารกับความ

ขัดแย้งทางการเมือง', วารสารสถาบันพระปกเกล้า. 8 (1): หน้า 69-86.

นรินทร์ เศรษฐบุตร (2521). เสนาธิปไตย: ทหารกับการพัฒนาทางการเมืองไทย.

กรุงเทพฯ: หนังสือสยาม.

ปวิณ ชวัลพงษ์พันธ์ (2554). 'กองทัพ: สัตว์สี่ขาของราชาหรือประชาชน?', ฟ้ามุข

ก้น. 9 (3): หน้า 45-69.

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ (2550). 'การรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 คือการทำให้พลเมืองกลายเป็นไพร่', ใน ธนาพล อิวสกุล (บรรณาธิการ). รัฐประหาร 19 กันยา: รัฐ

ประหารเพื่อระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข.

กรุงเทพฯ: ฟ้ามุขก้น.

สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ (2551). สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ:

พี.เพรส.

สุทธชัย ศิริไกร (2550). 'ทฤษฎีการพัฒนาระบบประชาธิปไตย', รัฐศาสตร์สาร (ฉบับ

พิเศษ). 28: หน้า 60-109.

สุทธชาติ บำรุงสุข (2541). ทหารกับประชาธิปไตยไทย: จาก 14 ตุลาสู่ปัจจุบันและ

อนาคต. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก.

สุทธชาติ บำรุงสุข (2551). ไตรสรณคณห์ทหาร รัฐประหาร และการเมืองไทย.

กรุงเทพฯ: สถาบันปริทัศน์ พนมยงค์.

สุรพงษ์ ชัยนาม (2550). 'กองทัพกับประชาธิปไตย (1)' และ 'กองทัพกับประชาธิปไตย

(2)', ใน การทูต-การเมือง ไม่ใช่เรื่องส่วนตัว. กรุงเทพฯ: ศยาม.

สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคง กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร, ประวัติความเป็นมาของ กอ.รมน. <<http://www.isoc.go.th/index.php/about-isoc/history>> (เข้าถึงเมื่อ 12 กันยายน 2556)

เอกสารภาษาอังกฤษ

- Alagappa, M. (2001). 'Military professionalism: a conceptual perspective', in Alagappa, M. (ed.) **Military Professionalism in Asia: Conceptual and Empirical Perspectives**. Honolulu: East-West Center.
- Alagappa, M. (2001). 'Investigating and explaining change: an analytical framework', in Alagappa, M. (ed.) **Coercion and Governance: Declining Political Role of the Military in Asia**. Stanford: Stanford University Press.
- Beeson, M. (2008). 'Civil-military relations in Indonesia and the Philippines: will the Thai coup prove contagious?', **Armed Forces & Society**. 34 (3): pp. 474-490.
- Bilveer, S. (2000). 'Civil-military relations in democratizing Indonesia: change amidst continuity', **Armed Forces & Society**. 34 (4): pp. 607-633.
- Chairat Charoensin-o-larn (2009). 'Military coup and democracy in Thailand', in Funston, J. (ed.) **Divided over Thaksin: Thailand's Coup and Problematic Transition**. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Chambers, P. (2010). 'U-turn to the past? The resurgence of the military in contemporary Thai politics,' in Chambers, P. & Croissant, A. (eds.) **Democracy under Stress: Civil- Military Relations in South and Southeast Asia**. Bangkok: ISIS.
- Croissant, A. & Kuehn, D. (2010). 'Civilian control of the military and democracy: conceptual and empirical perspectives', in Chambers, P. & Croissant, A. (eds.) **Democracy under Stress: Civil- Military Relations in South and Southeast Asia**. Bangkok: ISIS.
- Croissant, A., Kuehn, D., Chambers, P. & Wolf, S. O. (2010). 'Beyond the fallacy of coup-ism: conceptualizing civilian control of the military in emerging democracies', **Democratization**. 17 (5): pp. 950-975.

- Croissant, A., Chambers, P. W. & Volkel, P. (2011). 'Democracy, the military and security sector governance in Indonesia, The Philippines and Thailand', in Croissant, A. & Bunte, M. (eds.) **The Crisis of Democratic Governance in Southeast Asia**. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Feaver, P. D. (1996). 'The civil-military problematique: Huntington, Janowitz, and the question of civilian control', **Armed Forces & Society**. 23 (2): pp. 149-178.
- Feaver, P. D. (1999). 'Civil-military relations', **Annual Review of Political Science**. 2: pp. 211-241.
- Finer, S. (1976). *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*. 2nd edition. London: Penguin.
- Huntington, S. P. (1957). **The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations**. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Huntington, S. P. (1991). **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Norman and London: University of Oklahoma Press.
- Janowitz, M. (1960). **The Professional Soldier: A Social and Political Portrait**. Glencoe, Ill: The Free Press.
- Kurlantzick, J. (2013). **Democracy in Retreat: The Revolt of the Middle Class and the Worldwide Decline of Representative Government**. New Haven and London: Yale University Press.
- Linz, J. J. & Stepan, A. (1996). **Problems of Democratic Transition and Consolidation**. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Mainwaring, S., O'Donnell, G. & Valenzuela, J. S. (eds.) (1992). **Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective**. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- McCargo, D. & Ukrist Pathmanand (2005). **The Thaksinization of Thailand**. Copenhagen: NIAS Press.

- Ockey, J. (2001). 'Thailand: the struggle to redefine civil-military relations', in Alagappa, M. (ed.) **Coercion and Governance: Declining Political Role of the Military in Asia**. Stanford: Stanford University Press.
- O'Donnell, G. & Schmitter, P. (1986). **Transitions from Authoritarian Rule**. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Rustow, D. A. (1970). 'Transitions to democracy: toward a dynamic model', **Comparative Politics**. 2 (13): pp. 337-363.
- Serra, N. (2010). **The Military Transition: Democratic Reform of the Armed Forces**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siaroff, A. (2009). **Comparing Political Regimes**. Toronto: Toronto University Press.
- Stepan, A. (1973). 'The new professionalism of internal warfare and military role expansion', in Stepan, A., ed. **Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future**. New Haven: Yale University Press.
- Thitinan Pongsudhirak (2008). 'Thailand since the coup', **Journal of Democracy**. 19 (4): pp. 140-153.
- Ukrist Pathmanand (2008). 'A different coup d'tat?', **Journal of Contemporary Asia**. 38 (1): pp. 124-142.
- Varol, O. O. (2012). 'The democratic coup d'tat', **Harvard International Law Journal**. 53 (2): pp. 291-356.
- Varol, O. O. (2013). 'The military as the guardian of constitutional democracy', **Columbia Journal of Transnational Law**. 50, pp. 1-79 <http://www.law.uiowa.edu/documents/ascl_varol.pdf> (Access date: 10 September 2013).