

ทหารไทยกับการพัฒนาประชาธิปไตยหลัง 14 ตุลา

ภาณุวัฒน์ พันธุ์ประเสริฐ

สำนักวิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

E-mail: panuwat.panduprasert@gmail.com

1. บทนำ

เป็นที่ทราบกันดีว่า การศึกษาและอธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ ในประวัติศาสตร์การเมืองไทยนั้นย่อมต้องรวมเอากองทัพไว้เป็นหนึ่งในตัวละครหลักผู้ทรงอิทธิพลทางการเมืองมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ทหารไทยเข้าแทรกแซงในการเมืองบ่อยครั้งในรูปแบบต่างๆ จนกลายเป็นลักษณะประจำตัวอย่างหนึ่งของการเมืองไทย การที่ทหารมีบทบาทอย่างสูงในทางการเมือง ถูกมองว่าเป็นหนึ่งในอุปสรรคประการสำคัญที่คอยขัดขวางการพัฒนาประชาธิปไตย (democratization)¹ ของประเทศไทยนับตั้งแต่การปฏิวัติเมื่อปี 2475 เรื่อยมา ถึงแม้เหตุรัฐประหารเมื่อปี 2549 จะสร้างความประหลาดใจมากพอสมควรในแวดวงผู้ศึกษาและผู้สนใจสังคมไทย² เนื่องจากก่อนหน้านี้มักเชื่อกันว่าการที่ทหารจะออกมายึดอำนาจอีกครั้งเป็นเรื่องตกยุคไปแล้ว แต่เมื่อพิจารณาประวัติศาสตร์ในภาพรวมก็เห็นว่า การรัฐประหารครั้งนั้นเป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงสถานะของทหารที่ยังมีความสำคัญอยู่ในเวทีการเมืองของประเทศไทยเสมอ ดังที่สุรชาติ บำรุงสุข ได้กล่าวไว้ว่า สำหรับเมืองไทยแล้ว การแทรกแซงของทหารในการเมืองได้กลายเป็น “กฎ” มากกว่าเป็น “ข้อยกเว้น”³

¹ การแปลคำว่า democratization เป็นภาษาไทยนั้นมีการใช้คำแปลอยู่หลายคำ เช่น การพัฒนาประชาธิปไตย การกลายเป็นประชาธิปไตย การทำให้เป็นประชาธิปไตย เป็นต้น ในบทความนี้ผู้เขียนเลือกใช้คำว่า การพัฒนาประชาธิปไตย โดยตระหนักว่าการใช้คำนี้อาจถูกโจมตีว่าเป็นการลำเอียงหรือไม่เป็นกลางทางวิชาการ เนื่องจากความหมายของคำว่า ‘พัฒนา’ สื่อถึงการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีหรือเจริญงอกงามมากขึ้น ซึ่งอาจตีความได้ว่าผู้เขียนนำเอาทัศนคติของตนเองมาใช้ในงานศึกษาทางวิชาการที่ควรจะต้องปราศจากทัศนคติส่วนตัว (value-free) แต่ผู้เขียนเชื่อว่า การใช้คำว่าพัฒนานั้นสามารถสื่อความถึงการทำให้สิ่งใดสิ่งหนึ่งแข็งแกร่งหรือเด่นชัดขึ้นก็ได้ ดังนั้น การพัฒนาประชาธิปไตยในที่นี้จึงมีความหมายว่าการทำให้ระบอบประชาธิปไตยแข็งแกร่งและสามารถแสดงลักษณะของมันออกมาได้อย่างเด่นชัดมากขึ้น ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับการประเมินระบอบประชาธิปไตยว่าเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาหรือไม่อย่างไร

² 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–larn, ‘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)

³ สุรชาติ บำรุงสุข, *ไตรสรณคมน์ทหาร รัฐประหาร และการเมืองไทย* (กรุงเทพฯ: สถาบันปริทัศน์ พนมยงค์, 2551), หน้า 50

ในแวดวงนักวิชาการชาวต่างประเทศ โดยเฉพาะนักวิชาการที่สนใจด้านประชาธิปไตยนั้น ก็มีการศึกษาบทบาทของทหารในทางการเมืองของประเทศต่างๆ ไว้อย่างคึกคัก (แม้เมื่อเทียบกับประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประชาธิปไตยแล้ว ทหารดูจะเป็นหัวข้อที่ศึกษากันน้อยอยู่ก็ตาม⁴) ซึ่งข้อสรุปของนักวิชาการหลายๆ คนมักออกมาตรงกัน นั่นคือ พบว่ากองทัพในหลายประเทศมักทำตัวเป็นอุปสรรคต่อการสถาปนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นและดำรงอยู่อย่างมั่นคง โดยเฉพาะบรรดาประเทศกำลังพัฒนาในเอเชีย แอฟริกา และอเมริกาใต้ จะประสบปัญหานี้มากเป็นพิเศษ และหนทางที่จะจรรโลงให้ระบอบประชาธิปไตยสามารถอยู่รอดปลอดภัยได้ในประเทศเหล่านี้ ก็คือต้องทำให้บทบาททางการเมืองของกองทัพลดลงหรือหมดไป โดยกองทัพต้องมีฐานะเป็นเพียงองค์กรที่อยู่ใต้การควบคุมของรัฐบาลที่มีฝ่ายพลเรือนอันมาจากการเลือกตั้งเป็นผู้นำ ไม่ใช่เป็นองค์กรที่สามารถตัดสินใจกระทำการทางการเมืองใดๆ ด้วยตนเองได้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า แนวความคิดแบบนี้ปฏิเสธความเป็นไปได้ที่กองทัพจะแสดงบทบาทในเชิงบวกต่อการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างแทบจะสิ้นเชิง

อย่างไรก็ตาม บทความนี้ต้องการเสนอว่า การมองบทบาททางการเมืองของกองทัพในเชิงเป็นผลลบต่อประชาธิปไตยตลอดเวลานั้นเป็นการละเลยสภาพความเป็นจริงทางประวัติศาสตร์ รวมถึงเป็นการตีกรอบกองทัพให้ต้องเป็นเพียงตัวแสดงที่ไร้ซึ่งความเป็นผู้กระทำ (agency) ในทางการเมือง (เพราะมุมมองของนักวิชาการมักกล่าวกันว่าหากกองทัพกระทำการใดๆ ทางการเมืองแล้วก็แทบจะเป็นผลร้ายต่อประชาธิปไตยทั้งสิ้น) ซึ่งผู้เขียนเชื่อว่าเราสามารถวิเคราะห์บทบาททางการเมืองของทหารอย่างเปิดกว้างมากขึ้นกว่านั้นได้ กล่าวคือหากเราลดการยึดมั่นถือมั่นว่าบทบาทของทหารในทางการเมืองล้วนแต่ทำให้ประชาธิปไตยล่าหลัง และหันมายอมรับว่าทหารสามารถกระทำการอันเป็นคุณต่อประชาธิปไตยได้ในบางกรณีแล้ว เราก็จะมองเห็นได้ว่าการเกิดขึ้นของประชาธิปไตยในบางประเทศนั้นมilitaryเข้าไปมีส่วนร่วม หรือแม้กระทั่งไปเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงเสียด้วยซ้ำ ซึ่งแน่นอนว่าแนวการวิเคราะห์ในแบบนี้จะสร้างปัญหาและเป็นภาระให้แก่ผู้ศึกษาบทบาททางการเมืองของทหารมากขึ้น เนื่องจากจะต้องพิจารณากันเพิ่มเติมว่าบทบาทของทหารประการใดหรือในสถานการณ์ใดบ้างที่จะถือว่าเป็นคุณต่อประชาธิปไตย และบทบาทแบบใดบ้างที่เป็นโทษต่อประชาธิปไตย รวมถึงอาจสร้างความกระอักกระอ่วนใจให้แก่ผู้ต่อต้านการรัฐประหารและการแสดงบทบาททางการเมืองของทหารทุกประเภท แต่ในที่สุดแล้ว ผู้เขียนเชื่อว่าการวิเคราะห์ที่ตระหนักถึงความละเอียดอ่อนและสลับซับซ้อน

⁴ 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)

ของปรากฏการณ์ต่างๆ ในโลก ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่วงการการศึกษาวิจัยทางวิชาการมากกว่าการกล่าวอย่างเหมารวมหรือมองโลกแบบคู่ตรงข้ามขาว-ดำอย่างหยาบๆ

ในโอกาสการครบรอบ 40 ปีของเหตุการณ์ 14 ตุลา บทความนี้จะทำการศึกษาวิเคราะห์บทบาททางการเมืองของทหารไทยที่มีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยตั้งแต่ช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 จนถึงปัจจุบัน (ปี 2556) โดยอาศัยแนวการวิเคราะห์ในลักษณะที่ตระหนักถึงความเป็นไปได้ที่ทหารจะกระทำการอันเป็นคุณประโยชน์ต่อประชาธิปไตยดังที่กล่าวมาข้างต้น

2. ทหารกับประชาธิปไตย: ข้อถกเถียงเชิงทฤษฎี

การศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมต่างๆ ล้วนตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่า ความเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองไม่ว่าจะรูปแบบใดก็ไม่ใช้ความเปลี่ยนแปลงอย่างถาวร ทุกสิ่งทุกอย่างเกิดขึ้นได้ก็มีโอกาสแตกสลายลงได้ การเปลี่ยนแปลงสังคมให้เป็นประชาธิปไตยก็เช่นเดียวกัน สังคมที่เคยอยู่ภายใต้การปกครองระบอบอื่น ไม่ว่าจะเป็นเผด็จการ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือตกเป็นอาณานิคมของต่างชาติ เมื่อเปลี่ยนแปลงกลายเป็นประชาธิปไตยสำเร็จแล้วก็ได้ไม่ได้หมายความว่าระบอบประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นนั้นจะดำรงอยู่ได้ตลอดเรื่อยไป แต่อาจมีเหตุการณ์และปัจจัยหลายประการที่สามารถทำให้ระบอบประชาธิปไตยเสื่อมลง หรือถึงขั้นล่มสลายไปโดยมีระบอบอื่นเข้ามาแทน ซึ่งหากเราพิจารณาประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาจะพบเห็นการเสื่อมลงหรือล่มสลายของระบอบประชาธิปไตยอยู่บ่อยครั้ง ประเทศจำนวนมากที่ได้รับเอกราชจากเจ้าอาณานิคมภายหลังการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้พยายามนำเอาประชาธิปไตยมาใช้เป็นระบอบการปกครองของตน แต่เราก็พบว่าในหลายกรณี ระบอบประชาธิปไตยดำรงอยู่เป็นเวลานานก็เสื่อมลง และเปลี่ยนแปลงไปเป็นลักษณะการปกครองแบบเผด็จการอำนาจนิยม⁵ ตัวอย่างเช่น ระบอบประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์เสื่อมลงและกลายเป็นเผด็จการในยุคของอดีตประธานาธิบดีมาร์กอส ส่วนประชาธิปไตยในอินโดนีเซียก็สิ้นสุดลงเมื่ออดีตประธานาธิบดีซูการ์โนทำการรวบอำนาจเข้าสู่ตนเองและสถาปนาระบอบ ‘ประชาธิปไตยแบบชั้นนำ’ เมื่อปี 2500 ขณะที่ระบอบประชาธิปไตยของอินเดียก็เสื่อมลงภายใต้ช่วงเวลาที่อดีต

⁵ สุรัชย์ ศิริไกร, ‘ทฤษฎีการพัฒนาแบบประชาธิปไตย’, *รัฐศาสตร์สาร*, ปีที่ 28 (ฉบับพิเศษ ปี 2550), หน้า 62-63

นายกรัฐมนตรีอินทรีรา คานธี มีอำนาจปกครองแบบเบ็ดเสร็จในระหว่างการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นเวลา 2 ปี (2518 – 2520) เป็นต้น⁶

ดังนั้น ประเด็นสำคัญในสายตาของนักพัฒนาประชาธิปไตยจึงไม่ได้มีเพียงแค่ทำอย่างไรจึงจะเปลี่ยนแปลงสังคมที่ปกครองในระบอบอื่นให้กลายเป็นระบอบประชาธิปไตย แต่อีกเรื่องหนึ่งที่สำคัญพอๆ ก็คือการธำรงรักษาระบอบประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นแล้วนั้นให้สามารถดำรงอยู่ต่อไปให้นานที่สุดโดยไม่เสื่อมถอยลงหรือล่มสลายลง ซึ่งในทางวิชาการแล้ว เราสามารถแยกการศึกษาในสองประเด็นนี้ออกจากกันเป็นคนละแขนงวิชาได้ โดยแต่ละแขนงก็จะมีผู้เชี่ยวชาญ มีพัฒนาการทางทฤษฎีของตน โดยเฉพาะ สำหรับการศึกษากการเปลี่ยนแปลงสังคมจากรบอบอื่นเป็นระบอบประชาธิปไตยนั้นเรียกว่า เป็นการศึกษา ‘การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย’ (Transition to democracy)⁷ ในขณะที่การศึกษาวิธีธำรงรักษาระบอบประชาธิปไตยให้ยั่งยืน เรียกว่า การศึกษา ‘การสร้างความมั่นคงแข็งแกร่งให้แก่ประชาธิปไตย’ (Democratic consolidation)⁸ ซึ่งบทความนี้ไม่มีเนื้อที่เพียงพอจะอธิบายแนวคิดทั้งสองอย่างละเอียด แต่เราสามารถกล่าวได้ว่า ในหลายประเทศ กองทัพมีส่วนเกี่ยวข้องได้ทั้งในทางบวกและทางลบกับการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยและการสร้างความมั่นคงแข็งแกร่งให้แก่ประชาธิปไตย

สังคมแห่งใดก็ตามที่ต้องการเป็นประชาธิปไตย ล้วนจะต้องขบคิดถึงปัญหาข้อหนึ่งอย่างจริงจัง นั่นก็คือการกำหนดสภาพและบทบาทที่เหมาะสมให้แก่กองทัพของตน ทั้งนี้ก็เพราะว่า กองทัพเป็นองค์กรที่มีศักยภาพมากเพียงพอที่จะล้มล้างระบอบประชาธิปไตยลงได้ ลักษณะเด่นในด้านต่างๆ ของกองทัพ ไม่ว่าจะเป็นการมีอาวุธยุทโธปกรณ์ที่เพียบพร้อมและทันสมัย การเป็นองค์กรที่แข็งแกร่ง มีสายการบังคับบัญชาชัดเจน เหล่าทหารมีระเบียบวินัยมากเมื่อเทียบกับเจ้าหน้าที่ในองค์กรรัฐประเภทอื่นๆ รวมถึงการมีสถานะอันเป็นที่ยอมรับอย่างสูงในสังคม⁹ ล้วนแต่เป็นสิ่งที่จำเป็นที่กองทัพสมัยใหม่

⁶ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. (Norman and London: University of Oklahoma Press, 1991), pp. 19–20

⁷ 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)

⁸ 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)

⁹ Samuel Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, 2nd edition (London: Penguin, 1976), p. 5

ต้องมี แต่ในขณะเดียวกันลักษณะเด่นเหล่านี้ก็อาจกลายเป็นเครื่องมือให้ทหารนำมาใช้เพื่อยึดกุมอำนาจรัฐไว้เสียเอง ซึ่งในประเด็นปัญหาดังกล่าว Samuel Finer ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า การที่กองทัพจะดีหรือไม่เชื่อฟังคำสั่งของรัฐบาลพลเรือนนั้นไม่ใช่เรื่องน่าแปลกใจแต่อย่างใด สิ่งที่น่าแปลกใจยิ่งกว่าคือทำไมเราจึงยังเห็นกองทัพเคารพคำสั่งของรัฐบาลพลเรือนอยู่¹⁰ ในขณะที่ Peter Feaver กล่าวไว้ว่า รัฐสร้างกองทัพขึ้นมาให้เป็นองค์กรปกป้องรัฐจากศัตรู แต่หากรัฐมีกองทัพที่แข็งแกร่งจนเอาชนะศัตรูได้ก็ย่อมแปลว่ากองทัพนั้นมีพลังอำนาจมากพอจะโค่นล้มรัฐบาลของตนลงด้วยนั่นเอง¹¹ ดังนั้น คำถามหลักของการศึกษาบทบาทของทหารในระบอบประชาธิปไตยโดยก็คือ ในเมื่อเราต้องมีกองทัพไว้เพื่อทำหน้าที่ป้องกันประเทศ¹² แล้วเราจะจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับรัฐบาลพลเรือนอย่างไรจึงจะทำให้กองทัพไม่เป็นภัยต่อรัฐและระบอบประชาธิปไตย บทบาทของกองทัพควรจะเป็นเช่นใดจึงจะเป็นคุณประโยชน์ต่อความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด

ในภาพรวมแล้ว การศึกษาบทบาททางการเมืองของกองทัพมักจะดำเนินตามกรอบของการศึกษา “ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหาร” (civil-military relations) ซึ่งคำนี้ Aurel Croissant และ David Kuehn ได้ให้คำนิยามไว้ว่า หมายถึง “การปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหารกับตัวแสดงพลเรือนอันมีผลเกี่ยวเนื่องไม่ว่าในทางใดก็ตามกับอำนาจในการตัดสินใจทางการเมือง”¹³ กล่าวคือเป็นแนวการศึกษาที่มองกองทัพในฐานะที่เป็นองค์กรหรือสถาบันหนึ่งที่มีความเป็นกลุ่มก้อนสูง และสามารถแยกออกได้จากองค์กรทางการเมืองที่มีพลเรือนเป็นผู้นำ ประเด็นหลักของการศึกษาก็มักเน้นไปที่การพยายามอธิบายว่ากองทัพกับพลเรือนมีความสัมพันธ์กันในลักษณะใด ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีผลอย่างไรกับอำนาจในการตัดสินใจทางการเมือง และความสัมพันธ์ที่ว่านี้เปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้างในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งหากว่ากันตามหลักประชาธิปไตยแล้ว อำนาจในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจทางการเมืองย่อมต้องอยู่กับรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองที่ประชาชน ในขณะที่ยังไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง จึงย่อมไม่ควรจะมีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง ดังนั้น สิ่งหนึ่งที่รัฐต้องทำเพื่อบรรล

¹⁰ Samuel Finer, *The Man on Horseback*, p. 5

¹¹ Peter D. Feaver, ‘Civil-military relations’, *Annual Review of Political Science*, Vol. 2 (1999), p. 214

¹² อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันนี้ก็ยังมีบางประเทศที่ไม่มีกองทัพประจำการ (standing army) เป็นของตนเอง โดยประเทศเหล่านี้จะใช้แนวทางอื่นในการป้องกันตนเองแทน เช่น อาจมีกองกำลังติดอาวุธในรูปแบบอื่น หรือกำหนดให้มีกองทัพได้เฉพาะในยามสงคราม ตัวอย่างของประเทศเหล่านี้ เช่น ปานามา คอสตาริกา ไอซ์แลนด์ เป็นต้น

¹³ 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

เป้าหมายทางประชาธิปไตยก็คือการสถาปนาความเป็นใหญ่ของพลเรือนเหนือทหาร (Civilian supremacy) หรืออาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการควบคุมทหารโดยพลเรือน (Civilian control) ให้เกิดขึ้น ซึ่งหมายความว่า ทหารจะต้องมีฐานะเป็นเพียงกลไกหนึ่งของรัฐบาลที่นำโดยพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง รัฐบาลพลเรือนต้องสั่งการกองทัพได้เช่นเดียวกับที่สามารถสั่งการองค์กรอื่นๆ ของรัฐได้ ซึ่งอาจไม่ได้หมายถึงการมีคำสั่งโดยตรงเพียงอย่างเดียว แต่รวมถึงการกำหนดนโยบาย ขอบเขตภารกิจ กำหนดงบประมาณ การจัดกำลังบุคคลของกองทัพ เป็นต้น และรัฐบาลพลเรือนก็ต้องสามารถยกเลิกคำสั่งและข้อกำหนดเหล่านั้นได้ด้วย¹⁴ นอกจากนี้ กองทัพต้องมีหน้าที่เพียงปฏิบัติการในด้านการทหาร ส่วนการบริหารกิจการบ้านเมืองในด้านอื่นๆ เป็นหน้าที่ของรัฐบาลพลเรือน ทหารต้องไม่มีอำนาจตัดสินใจใดๆ ในทางการเมืองการปกครองได้ด้วยตนเอง หากทหารกระทำการในสิ่งที่ถือว่าเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลพลเรือน ก็อาจเรียกได้ว่าทหารกำลังแทรกแซงหรือก้าวล่วงในกิจการของรัฐบาล นับว่าผิดเพี้ยนไปจากหลักประชาธิปไตย ทั้งนี้ต้องพึงระวังว่าการรัฐประหารไม่ใช่หนทางเดียวที่กองทัพจะมีบทบาททางการเมืองได้ เพราะแม้กระทั่งในสังคมที่มีรัฐบาลจากการเลือกตั้ง กองทัพก็สามารถมีอิทธิพลทางการเมืองได้หากสังคมนั้นขาดซึ่งสถานะความเป็นใหญ่ของพลเรือนเหนือทหาร¹⁵ กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือนไม่ได้แบ่งออกเป็นสถานะที่พลเรือนเป็นใหญ่กับสถานะที่กองทัพเป็นใหญ่เพียงสองประการนี้เท่านั้น แต่ยังสามารถจำแนกออกได้เป็นหลายระดับ ขึ้นอยู่กับว่าบทบาททางการเมืองของทหารในสังคมนั้นๆ มีความเข้มข้น (intensity) มากน้อยเพียงใด และรัฐบาลพลเรือนมีความสามารถควบคุมกองทัพของตนได้มากน้อยเพียงใด¹⁶ ตัวอย่างเช่น งานศึกษาของ Narcis Serra อดีตรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมของสเปน ได้จำแนกรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารออกเป็น 7 ระดับด้วยกันไล่ตั้งแต่รูปแบบที่ทหารมีอำนาจเหนือการเมืองอย่างเข้มข้นที่สุด ไปจนถึงรูปแบบที่พลเรือนมีอำนาจเหนือกองทัพอย่างเบ็ดเสร็จ¹⁷ และควรกล่าวด้วยว่ากองทัพสามารถมีบทบาทในทางการเมืองได้ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ คำว่าเป็นทางการ หมายถึง การที่กองทัพมีสิทธิหรืออำนาจที่จะกระทำการอันมีผลต่อการตัดสินใจทางการเมืองโดยที่สิทธิหรืออำนาจดังกล่าวมีข้อกฎหมายรองรับ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในประเทศตุรกีซึ่งมีการบัญญัติไว้ใน

¹⁴ 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

¹⁵ Aurel Croissant et al., 'Beyond the fallacy of coup-ism', p. 954

¹⁶ ดู Aurel Croissant and David Kuehn, 'Civilian control of the military and democracy', pp. 26–27

¹⁷ Narcis Serra, *The Military Transition: Democratic Reform of the Armed Forces* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), pp. 44–45

รัฐธรรมนูญว่ากองทัพมีบทบาทเป็นผู้พิทักษ์รักษาชาติ ส่วนการมีบทบาทอย่างไม่เป็นทางการ หมายถึง การที่กองทัพเข้าแทรกแซงในกิจการของรัฐบาลพลเรือน หรือทำการทำทลายอำนาจของรัฐบาลพลเรือน โดยที่ไม่มีกฎหมายรองรับ¹⁸

สิ่งที่ปรากฏเด่นชัดอย่างหนึ่งในงานศึกษาบทบาททางการเมืองของทหารหลายๆ ชิ้น ก็คือการแยกภาระหน้าที่ทางการเมืองทหารกับกิจการของรัฐบาลพลเรือนออกจากกันอย่างชัดเจน โดยกล่าวได้ว่าแนวคิดนี้ได้รับอิทธิพลอย่างสูงมาจากงานศึกษาของ Samuel P. Huntington นักรัฐศาสตร์ชื่อดังของโลก ชาวอเมริกัน ผลงานของเขาที่ชื่อ *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*¹⁹ เป็นหมุดหมายอันสำคัญยิ่งในแวดวงการศึกษากองทัพในเชิงการเมือง จนอาจกล่าวได้ว่างานศึกษาทหารในการเมืองแทบทั้งหมดที่ตามมาภายหลัง ล้วนแต่เป็นการโต้เถียงกับประเด็นที่ Huntington กล่าวไว้ในงานชิ้นนี้แทบทั้งสิ้น²⁰ ประเด็นสำคัญที่ Huntington เสนอไว้ก็คือ วิธีที่ดีที่สุดที่จะป้องกันไม่ให้ทหารเข้าแทรกแซงการเมืองจนส่งผลร้ายต่อระบอบประชาธิปไตย คือ การทำให้ทหารมีความเป็นมืออาชีพ (Professionalization of the military) ซึ่งความเป็นมืออาชีพในที่นี้ หมายถึง กองทัพต้องเป็นองค์กรที่ปลอดจากการเมือง และมุ่งมั่นทำภารกิจทางการเมืองเพียงอย่างเดียวเท่านั้น โดยที่รัฐบาลพลเรือนในระบอบประชาธิปไตยก็จะต้องไม่เข้าไปแทรกแซงในการทำกิจกรรมที่เป็นวิชาชีพของทหาร เหตุที่ Huntington เชื่อว่าเป็นวิธีการป้องกันไม่ให้ทหารเข้าแทรกแซงในการเมืองก็คือ เขามองว่าการเป็นทหารนั้นเป็นวิชาชีพที่ต้องอาศัยการทุ่มเทฝึกฝนอย่างสูงเพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการทำภารกิจของตน ซึ่งภารกิจดังกล่าวก็คือการใช้ความรุนแรงเพื่อต่อสู้กับศัตรูและป้องกันประเทศจากภัยคุกคามจากภายนอก ประเด็นสำคัญในคำอธิบายของ Huntington ก็คือการมองว่าภารกิจทางการเมืองทหารเป็นสิ่งที่แยกจากกันอย่างเด็ดขาดกับภารกิจด้านการเมืองการปกครองอันเป็นหน้าที่ของรัฐบาลพลเรือนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ทหารกับรัฐบาลพลเรือนต่างก็มีปริณทณของตน หากทหารเข้ามายุ่งเกี่ยวกับภารกิจของรัฐบาลพลเรือนก็แปลว่าขัดต่อหลักประชาธิปไตย และอาจเป็นผลให้ระบอบประชาธิปไตยเสื่อมถอยลงได้

ในทัศนะของ Huntington ทหารในทุกกระดับต้องใช้เวลาและความสามารถอย่างมากในการฝึกฝน ศึกษาค้นคว้าเทคนิควิธีการ และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องยาวนานเพื่อทำภารกิจของตนให้ดี

¹⁸ Aurel Croissant et al. 'Beyond the fallacy of coup-ism', p. 956

¹⁹ Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1957)

²⁰ Peter D. Feaver, 'Civil-military relations', p. 212

ที่สุด และหากทหารต้องทุ่มเทอย่างมากไปกับการทำหน้าที่ในลักษณะดังกล่าวแล้ว ก็แปลว่าทหารจะไม่มีเวลาสนใจเรื่องอื่นๆ เลย แม้กระทั่งประเด็นทางการเมืองและสังคมภายในประเทศของตน ดังนั้น ข้อเสนอของ Huntington ก็คือรัฐบาลพลเรือนควรให้อิสระแก่กองทัพในการดำเนินกิจกรรมทางทหารได้อย่างเต็มที่ เพราะถ้าทหารมีอิสระดังที่กล่าวมา ทหารก็จะเอาใจใส่กับภารกิจของตนมากจนไม่มีความสนใจด้านการเมือง ซึ่งแปลว่ากองทัพก็จะไม่มีความต้องการเข้าแทรกแซงในการเมืองหรือการบริหารงานของรัฐบาลพลเรือน เนื่องจากการจะบริหารบ้านเมืองให้ได้ดีนั้นก็ก็เป็นกิจกรรมที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญและการอุทิศเวลามากไม่แพ้กับการเป็นทหาร หากที่บุคคลคนหนึ่งจะมีความชำนาญทั้งทางทหารและทางการปกครองประเทศได้พร้อมๆ กัน ดังนั้น หากเราสามารถจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารในลักษณะที่รัฐบาลพลเรือนเคารพในอิสระของทหารเช่นนี้ได้ก็จะเป็นประโยชน์มาก กล่าวคือ รัฐบาลก็สามารถบริหารประเทศได้ตามระบอบประชาธิปไตยโดยปลอดจากการแทรกแซงของกองทัพ ส่วนกองทัพก็จะมุ่งมั่นพัฒนาขีดความสามารถของตนให้มากขึ้นเรื่อยๆ จนกลายเป็นกองทัพที่เข้มแข็ง นำเกรงขาม สามารถต่อสู้ป้องกันประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลพลเรือนพยายามแทรกแซงกิจการภายในของทหาร ไม่เคารพอิสระที่ทหารจะทำภารกิจของตน ก็จะทำให้ทหารเสียความเป็นมืออาชีพดังกล่าวไป และมีโอกาสจะหันเหความสนใจของตนไปยังประเด็นทางการเมืองและสังคมในประเทศมากขึ้น ซึ่งในที่สุดก็อาจส่งผลให้ทหารต้องการเข้ามาแทรกแซงในการเมืองจนเป็นผลเสียต่อระบอบประชาธิปไตย

ทัศนะของ Huntington ถูกวิจารณ์ในหลายประเด็นในเวลาต่อมา เช่น การที่เขาเชื่อมั่นในความ เป็นมืออาชีพของทหารมากเกินไปว่าจะเป็นเรื่องมือทำให้ทหารไม่แทรกแซงการเมือง การเชื่อว่าเราสามารถแยกภารกิจของทหารแยกออกจากประเด็นทางการเมืองและสังคมภายในประเทศได้อย่าง ลื่นเชิง รวมถึงการไม่คำนึงถึงปัจจัยสภาพสังคมที่ต่างกันไปในแต่ละประเทศอย่างมากเพียงพอ เป็นต้น²¹ งานศึกษาของ Morris Janowitz ในอีก 3 ปีถัดมา²² กล่าวว่า การที่อเมริกา มีบทบาทอย่างสูงต่อ การเมืองโลกในยุคสงครามเย็น ได้ทำให้กองทัพอเมริกันต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับประเด็นทางการเมืองใน บางประการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแม้แต่อเมริกาเองก็มีปัจจัยบางอย่างที่ทำให้ทหารไม่

²¹ 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

²² Morris Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait* (Glencoe, Ill: The Free Press, 1960)

สามารถแยกขาดออกจากการเมืองในประเทศของตน²³ (อย่างไรก็ตาม ฟิงระวังว่าจุดประสงค์ของ Huntington คือการวาดภาพในอุดมคติหรือสิ่งที่ตัวเขาเห็นว่าควรเกิดขึ้น หรือกล่าวอีกอย่างว่าเป็นทฤษฎีเชิงปทัสสถาน ในขณะที่ Janowitz พยายามอธิบายสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นอยู่ในโลก ซึ่งนับว่าเป็นคนละเรื่องกัน)²⁴ ส่วนพิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ เสนอว่าการกล่าวถึงทหารด้วยกรอบมุมมองของความเป็นมืออาชีพอาจเป็นการสร้างความชอบธรรมให้แก่ทหารในการเข้าแทรกแซงการเมือง เนื่องจากหากสังคมมองว่ากองทัพเป็นมืออาชีพก็แปลว่าสังคมเข้าใจว่ากองทัพไม่มีผลประโยชน์ใดๆ ในทางการเมือง หากจะเข้าแทรกแซงในการเมืองก็เป็นที่ยอมรับของประชาชนได้ เพราะประชาชนมองว่าทหารไม่ได้ทำเพื่อผลประโยชน์ของตน²⁵ และ Alfred Stepan ได้วิจารณ์แนวคิดเรื่องความเป็นมืออาชีพของทหารในประเด็นที่ว่า Huntington ได้ตั้งความหวังว่าความเป็นมืออาชีพจะทำให้กองทัพไม่ต้องการยุ่งเกี่ยวกับประเด็นทางการเมืองและสังคมภายในประเทศ โดย Stepan มองว่าการตีความเช่นนั้นอาจใช้ได้เฉพาะในบางประเทศ แต่สำหรับประเทศกำลังพัฒนาในทวีปอเมริกาใต้แล้ว ในบางครั้งการที่จะทำภารกิจด้านการทหาร โดยเฉพาะการรักษาความมั่นคงภายในประเทศให้สำเร็จลุล่วงไปได้ กลับต้องอาศัยความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการเมืองการปกครองภายในด้วย เช่น ความรู้ทางด้านนโยบายความมั่นคงและนโยบายการพัฒนาประเทศ และหากเราพิจารณาถึงบริบทในยุคสงครามเย็นซึ่งลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นภัยคุกคามในหลายพื้นที่ทั่วโลก ก็จะทำให้เห็นว่าสถานะเช่นนี้มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้กองทัพต้องทวีบทบาทในด้านการเมืองภายในมากขึ้นไปอีกเพื่อเอาชนะกลุ่มคอมมิวนิสต์ให้ได้ ดังนั้นภารกิจทางการทหารกับการเมืองจึงไม่ใช่เรื่องที่แยกจากกันอย่างเด็ดขาดเหมือนที่ Huntington เสนอ แต่ว่าทั้งสองเรื่องกลับมีส่วนเกี่ยวพันกันอย่างแน่นอน จนไม่ใช่เรื่องแปลกแต่อย่างใดที่เราจะเห็นการขยายบทบาทของกองทัพเข้าไปในปริมนทลของการเมืองมากขึ้นดังเช่นในประเทศบราซิลและเปรูในช่วงทศวรรษ 1960 และ 1970 ดังนั้น เราอาจกล่าวได้ว่ายิ่งกองทัพในประเทศเหล่านี้มีความเป็นมืออาชีพมากขึ้นเท่าใด ก็ยิ่งต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองมากขึ้น ซึ่ง Stepan เรียกแนวคิดการเป็นมืออาชีพของทหารในลักษณะ

²³ 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

²⁴ Peter D. Feaver, 'The civil-military problematique', p. 166

²⁵ พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 'การรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 คือการทำให้พลเมืองกลายเป็นไพร่', ใน ธนาพล อิวสกุล, บรรณาธิการ, *รัฐประหาร 19 กันยายน: รัฐประหารเพื่อระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข* (กรุงเทพฯ: พ้าเดี๋ยวกัน, 2550), หน้า 70-71

นี้ว่า ความเป็นมืออาชีพแบบใหม่ (New Professionalism)²⁶ ส่วนแนวคิดของ Huntington ก็ถูกเรียกว่า เป็นแนวคิดความเป็นมืออาชีพแบบเก่า (Old Professionalism)

ในบริบทของประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมาก โดยเฉพาะประเทศที่เกิดใหม่หรือได้รับเอกราช ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 เรามักจะพบเห็นสถานการณ์แบบเดียวกับที่ Stepan ได้บรรยายไว้ข้างต้น กล่าวคือทหารมักเข้ามามีบทบาทสำคัญในการปกครองและบริหารกิจการภายในของประเทศ โดยมีสาเหตุหลักมาจากการที่ประเทศเหล่านี้มักขาดแคลนระบบสถาบันทางการเมืองการปกครองที่นำโดยพลเรือนที่เข้มแข็งมีประสิทธิภาพ²⁷ ซึ่งอาจเป็นเพราะประเทศเหล่านี้อยู่ในระยะตั้งตัวภายหลังได้รับเอกราช หรือกำลังอยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยภายหลังพ้นจากการปกครองแบบเผด็จการ ในขณะที่กองทัพก็มักอยู่ในฐานะเป็นองค์กรที่เข้มแข็งอยู่แล้วตามธรรมชาติของกองทัพโดยทั่วไป ดังนั้นประเทศเหล่านี้จึงเล็งเห็นว่ากองทัพควรเข้ามามีบทบาทนำพาประเทศต่อสู้ฝ่าฟันอุปสรรคต่างๆ อย่างน้อยก็จนกว่าจะมีสถาบันการปกครองโดยพลเรือนที่แข็งแกร่งมากพอ แล้วจึงค่อยถอนตัวออกไปจากการเมืองและลดฐานะลงมาอยู่ใต้การควบคุมของพลเรือน ซึ่งที่ผ่านมาก็มีปัจจัยหลายประการที่ผลักดันให้กองทัพในหลายประเทศสามารถเข้ามาเป็นผู้ดูแลประเทศในลักษณะดังกล่าวได้โดยที่สังคมยอมรับโดยปัจจัยที่สำคัญ เช่น การที่กองทัพมีภาพลักษณ์ดี เป็นที่ศรัทธาของประชาชน ซึ่งอาจมีที่มาจาก การที่กองทัพเคยเป็นผู้นำในการต่อสู้ปลดปล่อยประเทศจากอดีตเจ้าอาณานิคม หรือจากการที่ทหารในบางประเทศเป็นผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารเพื่อล้มระบอบเผด็จการลง ไม่ว่าจะเป็นกรณีการปฏิวัติ 2475 ของประเทศไทย หรือการที่กองทัพของโปรตุเกสทำการโค่นล้มระบอบเผด็จการลงในปี 2517 ในเหตุการณ์ที่เรียกกันว่า “การปฏิวัติดอกคาร์เนชั่น”²⁸ รวมถึงการที่กองทัพยึดถือคุณธรรมบางประการที่ประชาชนยกย่องเป็นพิเศษ เช่น ความกล้าหาญ ความเสียสละ ความรักชาติ เป็นต้น นอกจากนี้ปัจจัยด้านภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ในช่วงสงครามเย็นก็มีส่วนทำให้สังคมยอมอยู่ภายใต้การดูแลของกองทัพด้วยเช่นกัน ทักษะที่เรียกร้องให้ทหารมีบทบาททางการเมืองเช่นนี้ ถือว่าสอดคล้องกับมุมมองแบบทฤษฎีการทำให้ทันสมัย (Modernization Theory) ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลมากในช่วงกลางศตวรรษที่ 20 โดยแนวคิดนี้เชื่อว่า กองทัพในประเทศกำลังพัฒนามักเป็นองค์กรที่มีความทันสมัย

²⁶ 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)

²⁷ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ยังเดิร์ก กับทหารประชาธิปไตย: การวิเคราะห์บทบาททหารในการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: บรรณกิจ, 2525), หน้า 2

²⁸ ดูเพิ่มเติมเกี่ยวกับการปฏิวัติดอกคาร์เนชั่น ใน Ozan O. Varol, 'The democratic coup d'état', *Harvard International Law Journal*, Vol. 53. No. 2 (Summer 2012), pp. 333-339

อยู่ในตัวมากที่สุดเมื่อเทียบกับองค์กรอื่นๆ ในประเทศ²⁹ ด้วยเหตุนี้ กองทัพจึงควรมีหน้าที่นำพาสังคมของตนโดยรวมไปสู่ความทันสมัยในด้านต่างๆ (ซึ่งย่อมรวมถึงการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย) ตามไปด้วย トラบจนเมื่อใดที่สถาบันทางการเมืองที่นำโดยพลเรือนมีความเข้มแข็งเพียงพอ เมื่อนั้น กองทัพจึงค่อยลดบทบาททางการเมืองลงและอยู่ใต้การควบคุมของพลเรือน³⁰

เมื่อพิจารณาจากมุมมองนี้ จะเห็นว่าการกีดกันทหารออกจากปริมณฑลของการเมืองอย่างสิ้นเชิงนั้นอาจไม่ได้เป็นผลดีต่อการพัฒนาประชาธิปไตยเสมอไป แต่เราต้องคำนึงถึงบริบทที่ต่างกันของแต่ละประเทศด้วย สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว มีสถาบันทางการเมืองเข้มแข็งทันสมัยแล้ว การจะให้กองทัพยังมีบทบาททางการเมืองอยู่ต่อไปก็นับว่าเป็นผลเสียต่อความเป็นประชาธิปไตย แต่สำหรับประเทศที่สถาบันการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยยังไม่เข้มแข็ง ไม่ว่าจะเพราะยังได้รับเอกราชไม่นาน หรือว่าเพราะกำลังอยู่ระหว่างช่วงเปลี่ยนผ่านมาจากระบอบเผด็จการ การให้ทหารแสดงบทบาทในทางการเมืองก็อาจเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยก็ได้ บทความของ Ozan O. Varol³¹ เสนอว่า กองทัพสามารถแสดงบทบาทเป็น ‘ผู้พิทักษ์’ (guardian) ของการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยได้ในบางกรณี โดย Varol มองว่าสำหรับประเทศที่อยู่ในระยะของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยภายหลังระบอบเผด็จการล่มสลายลงนั้น ปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การเปลี่ยนผ่านสำเร็จ ลุล่วงไปได้ก็คือรัฐต้องมีเสถียรภาพ การเมืองต้องมีความ “นิ่ง” ในระดับหนึ่ง เนื่องจากการล่มสลายของระบอบเผด็จการมักนำมาซึ่งภาวะสุญญากาศทางการเมือง ในภาวะเช่นนี้กลุ่มพลังต่างๆ ในสังคมก็จะพยายามแย่งชิงอำนาจทางการเมืองมาอยู่ในมือของตน จนเกิดเป็นความสับสนวุ่นวายในบ้านเมือง อันจะทำให้การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยมักจะล้มเหลว แต่ Varol เชื่อว่ากองทัพเป็นผู้เดียวที่มีความสามารถมากพอจะป้องกันความล้มเหลวดังกล่าวได้ โดยการเข้ามามีบทบาทดูแลและสร้างความ เป็นระเบียบให้กับสังคมในระยะเปลี่ยนผ่านเพื่อช่วยให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยเกิดขึ้นได้อย่างราบรื่นที่สุด จึงนับได้ว่ากองทัพเป็นตัวแสดงทางการเมืองที่สามารถทำคุณประโยชน์ให้แก่การพัฒนาประชาธิปไตยได้อย่างมาก ทศนะเช่นนี้ของ Varol ถือว่าตรงกันข้ามกับมุมมองของนักวิชาการจำนวนมากที่มองว่าทหารไม่ควรมีบทบาทใดๆ ในช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย หรือหากมีบทบาทก็ควร

²⁹ Singh Bilveer, ‘Civil–military relations in democratizing Indonesia: change amidst continuity’, *Armed Forces & Society*, Vol. 26, No. 4 (Summer 2000), p. 609

³⁰ ตัวอย่างของคำอธิบายตามแนวนี้ เช่น นรนิติ เศรษฐบุตร, *เสนาธิปไตย: ทหารกับการพัฒนาทางการเมืองไทย* (กรุงเทพฯ: หนังสือสยาม, 2521)

³¹ Ozan O. Varol, ‘The military as the guardian of constitutional democracy’

เป็นบทบาทที่น้อยที่สุดและควรยุติบทบาทดังกล่าวให้เร็วที่สุด³² ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว Varol เองก็ยอมรับว่าการให้กองทัพมีบทบาทดูแลการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยดังที่เขากล่าวมานั้นก็มีข้อเสียเช่นเดียวกัน เช่น ทหารอาจดำรงสถานะเป็น ‘ผู้พิทักษ์’ เป็นเวลานานเกินไปจนทำให้ถอยออกมาจากการเมืองได้ยาก เป็นต้น³³ ส่วนบทความอีกชิ้นหนึ่งของ Varol ที่ตีพิมพ์ออกมา 1 ปีก่อนหน้านั้น ได้เสนอว่าแม้กระทั่งการก่อรัฐประหารโดยกองทัพก็สามารถส่งผลในเชิงบวกต่อการพัฒนาประชาธิปไตยได้ แต่ทั้งนี้การรัฐประหารที่จะนับได้ว่าเป็น “รัฐประหารเพื่อประชาธิปไตย” จะต้องมียุทธศาสตร์ตามหลักเกณฑ์ 7 ประการด้วยกัน ได้แก่ (1) เป็นรัฐประหารที่โค่นล้มระบอบเผด็จการอำนาจนิยม (authoritarianism) หรือระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จ (totalitarianism), (2) การก่อการรัฐประหารทำขึ้นหลังจากที่ประชาชนรวมตัวกันต่อต้านรัฐบาลเผด็จการมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน, (3) รัฐบาลเผด็จการนั้นไม่ยอมลงจากอำนาจ แม้จะถูกประชาชนต่อต้านอย่างหนัก, (4) กองทัพที่ก่อรัฐประหารนั้นเป็นที่ศรัทธาของประชาชนในสังคม ซึ่งมักเกิดขึ้นในประเทศที่มีการบังคับเกณฑ์ทหาร เนื่องจากผู้คนจะรู้สึกว่าการก่อการเป็นพวกเดียวกันกับประชาชน, (5) กองทัพก่อการรัฐประหารเพื่อโค่นล้มรัฐบาลเผด็จการดังกล่าว, (6) หลังจากโค่นล้มระบอบเผด็จการลงแล้ว กองทัพจัดให้มีการเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรมขึ้นในเวลาอันสั้น ซึ่ง Varol มองว่าโดยเฉลี่ยแล้วไม่ควรเกิน 2 ปีหลังการรัฐประหาร และ (7) การครองอำนาจของกองทัพสิ้นสุดลงโดยที่กองทัพถ่ายโอนอำนาจไปให้ผู้นำที่มาจากผลการเลือกตั้ง³⁴ อย่างไรก็ตาม Varol ยังได้กล่าวเพิ่มเติมไว้ว่า มีโอกาสสูงที่กองทัพจะอาศัยโอกาสที่ตนได้เข้ามามีอำนาจทางการเมืองทำการกำหนดกฎเกณฑ์หรือวางกลไกบางอย่างที่เอื้อประโยชน์แก่กองทัพไว้ในระบอบประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นตามมา เช่น กองทัพอาจพยายามร่างรัฐธรรมนูญใหม่หรือแก้ไขรัฐธรรมนูญเดิมโดยให้มีเนื้อหาที่เป็นประโยชน์แก่กองทัพมากขึ้น ซึ่ง Varol มองว่านี่เป็น “ราคาที่ต้องจ่าย” อย่างหนึ่งของการรัฐประหารเพื่อประชาธิปไตย³⁵

กล่าวมาถึงตรงนี้ จะเห็นได้ว่าข้อเสนอทั้งสองประการของ Varol ก็มีเหตุผลน่าเชื่อถือตาม โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาว่า Varol เองได้หยิบยกเอาเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงมาเป็นกรณีศึกษาประกอบคำอธิบายของเขาด้วย บทบาททางการเมืองของกองทัพตุรกีในช่วงทศวรรษ 1960 และบทบาทของกองทัพโปรตุเกสในการโค่นล้มระบอบเผด็จการ *Estado Novo* ลงในปี 1974 เป็นเครื่องยืนยันว่ากองทัพ

³² Ozan O. Varol, ‘The military as the guardian of constitutional democracy’, pp. 3–9

³³ Ozan O. Varol, ‘The military as the guardian of constitutional democracy’, pp. 11–12

³⁴ Ozan O. Varol, ‘The democratic coup d’état’, pp. 300–307

³⁵ Ozan O. Varol, ‘The democratic coup d’état’, pp. 295–296

ของทั้งสองประเทศได้กระทำการอันเป็นประโยชน์ต่อประชาธิปไตยจริงๆ และอาจกล่าวได้ว่าในสถานการณ์ของทั้งสองประเทศในช่วงเวลานั้น กองทัพเป็นตัวแสดงทางการเมืองเพียงตัวเดียวที่มีศักยภาพมากพอที่จะหยุดยั้งการกระทำอันเป็นเผด็จการของรัฐบาลลงได้³⁶ ทุกวันนี้ระบอบประชาธิปไตยในโปรตุเกสมีความแข็งแกร่งมั่นคงได้ก็เพราะกองทัพได้วางรากฐานไว้³⁷ ความสำเร็จที่กองทัพโปรตุเกสได้ทิ้งไว้ในครั้งนั้นเป็นที่รับรู้กันดีโดยทั่วไป ในประเทศไทยเองก็มีผู้ที่สนับสนุนการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 บางคนใช้ตัวอย่างของโปรตุเกสมาสร้างความชอบธรรมให้แก่การยึดอำนาจของ คมช.³⁸ แต่ถึงกระนั้น งานศึกษาของ Varol ก็ไม่ได้จูงใจให้เราเชื่อได้มากพอว่าการแทรกแซงทางการเมืองของกองทัพจะเป็นสิ่งที่เราตั้งความหวังได้เสมอว่าทำไปเพื่อประชาธิปไตยอย่างแท้จริง เพราะตัวอย่างของตุรกีกับโปรตุเกสนั้นเห็นได้ชัดว่าเป็นส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับการรัฐประหารอันไม่ได้เป็นไปเพื่อประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นนับครั้งไม่ถ้วนในที่อื่นๆ และยิ่งไปกว่านั้นหากเรากล่าวถึงบทบาทของกองทัพตุรกีและโปรตุเกสว่าเป็นคุณต่อประชาธิปไตยบ่อยเข้า คำอธิบายเช่นนี้ก็อาจถูกกองทัพของบางประเทศใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมในการเข้าแทรกแซงการเมืองในโอกาสอื่นโดยอ้างว่าทำเพื่อประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน ทั้งที่ความจริงแล้วอาจไม่ได้เป็นไปดังคำกล่าวอ้างนั้น อีกทั้งประเด็นหนึ่งที่ Varol ยอมรับไว้เอง นั่นคือกองทัพอาจฉกฉวยโอกาสระหว่างการเข้ามาโค่นล้มระบอบเผด็จการในการกำหนดทิศทางของการเมืองหลังเผด็จการให้เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายทหาร ก็นับเป็นเรื่องที่ขัดกับหลักการสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ประชาธิปไตย เนื่องจากในทางทฤษฎีแล้วประชาธิปไตยที่แข็งแกร่งมั่นคงจะมีลักษณะสำคัญประการหนึ่ง ก็คืออำนาจและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ในทางการเมืองของทหารจะต้องหมดไป รัฐบาลพลเรือนจะต้องควบคุมทหารได้³⁹ แต่ในประเด็นนี้ Varol ได้ชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลพลเรือนที่เข้ามาปกครองประเทศหลังจากที่มีระบอบประชาธิปไตยแล้วก็ย่อมสามารถใช้อำนาจของตนผลักดันให้ทหารลดบทบาททางการเมืองลงจนอยู่ใต้การควบคุมของพลเรือนได้ รัฐบาลพลเรือนของโปรตุเกสสามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อนำเอาสิทธิประโยชน์ของกองทัพออกไปจนสำเร็จได้ในเวลาเพียง 6 ปีหลังการรัฐประหาร⁴⁰

³⁶ 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

³⁷ Ozan O. Varol, 'The military as the guardian of constitutional democracy', p. 71

³⁸ ตัวอย่างเช่น สุรพงษ์ ชัยนาม, 'กองทัพกับประชาธิปไตย (1)' และ 'กองทัพกับประชาธิปไตย (2)', ใน *การทูต-การเมือง ไม่ใช่เรื่องส่วนตัว* (กรุงเทพฯ: ศยาม, 2550)

³⁹ Ozan O. Varol, 'The military as the guardian of constitutional democracy', p. 45

⁴⁰ Ozan O. Varol, 'The military as the guardian of constitutional democracy', p. 46

ควรกล่าวด้วยว่า ในแวดวงการศึกษาบทบาทของกองทัพในการเมืองในระยะหลัง ได้เริ่มมีความพยายามที่จะก้าวพ้นไปจากกรอบการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารแบบแคบๆ เหมือนที่แล้วมา แต่ทว่าได้มองไปถึงประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำให้กองทัพดำรงตนอยู่ในครรลองของระบอบประชาธิปไตยด้วย กล่าวคือ ในยุคแรกๆ การศึกษาเรื่องบทบาทของกองทัพในทางการเมืองมักเน้นไปที่การศึกษาว่ากองทัพในประเทศหนึ่งๆ นั้นอยู่ภายใต้คำสั่งหรือการควบคุมของรัฐบาลพลเรือนของประเทศนั้นมากหรือน้อยเพียงใด ซึ่งเป็นแนวการศึกษาที่ตั้งอยู่บนฐานความเชื่อที่ว่า หากกองทัพอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลพลเรือนโดยสมบูรณ์เมื่อใดแล้ว เมื่อนั้นก็ถือว่าแก้ปัญหาความไม่เป็นประชาธิปไตยของกองทัพได้โดยทันที แต่ในระยะหลัง แวดวงการศึกษาเรื่องบทบาททางการเมืองของกองทัพเริ่มตระหนักมากขึ้นว่า การสถาปนาอำนาจพลเรือนเหนือกองทัพเพียงอย่างเดียว นั้นไม่ได้เป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงให้ประเทศกลายเป็นประชาธิปไตยได้ แต่น่าจะมีประเด็นเกี่ยวกับกองทัพในด้านอื่นอีกหลายประการที่สำคัญและไม่ควรมองข้าม ด้วยเหตุนี้ การศึกษาบทบาททางการเมืองของกองทัพจึงได้ขยายความสนใจไปสู่ประเด็นที่กว้างไกลมากขึ้น เช่น ความโปร่งใสในการตัดสินใจและการบริหารงานต่างๆ ของกองทัพ การเสริมบทบาทของรัฐสภาในการตรวจสอบควบคุมกองทัพ ประสิทธิภาพของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายทางการป้องกันประเทศ ไปจนถึงการออกแบบหลักสูตรการฝึกทหารให้สอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตย เป็นต้น แนวการศึกษาบทบาททางการเมืองของกองทัพในลักษณะที่ครอบคลุมประเด็นหลากหลายมากขึ้นนี้ เรียกว่าเป็นการศึกษาเกี่ยวกับ ‘การบริหารจัดการในภาคความมั่นคง’ (security sector governance) แทนที่จะเป็นการศึกษาเพียงแต่ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารในแบบดั้งเดิม⁴¹

กล่าวโดยสรุป ผู้เขียนไม่ได้ต้องการปฏิเสธแนวคิดที่ว่าทหารมีบทบาททางการเมืองถือเป็นการทำลายประชาธิปไตย ในหลายกรณีบทบาทของทหารก็เป็นโทษต่อการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างไม่ต้องสงสัย และไม่มีสิ่งใดสามารถเป็นหลักประกันได้ว่าการแทรกแซงทางการเมืองของทหารทุกครั้งจะเป็นประโยชน์ต่อระบอบประชาธิปไตย แม้แต่ตัวของ Varol เองก็ยอมรับว่าการให้ทหารเข้ามามีบทบาทในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยก็ไม่ใช่วิธีทางเลือกที่ดีที่สุด⁴² แต่ผู้เขียนเห็นด้วยกับ Varol ว่า

⁴¹ 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)

⁴² Ozan O. Varol, ‘The military as the guardian of constitutional democracy’, p. 11

การปฏิเสธรบเทาทางการเมืองของกองทัพอย่างสิ้นเชิงก็ไม่ใช่วิธีคิดที่ดีเช่นกัน ในบางกรณีเราอาจต้องยอมรับว่าการให้ทหารเข้าแทรกแซงการเมืองอาจจะเป็นทางออกเดียวที่ช่วยโค่นล้มเผด็จการ สร้างเงื่อนไขที่เหมาะสมให้แก่การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ทำให้ระบอบประชาธิปไตยอยู่รอดหรือเดินหน้าต่อไปได้ แต่เมื่อใดก็ตามที่ระบอบประชาธิปไตยเริ่มลงหลักปักฐานได้แล้ว ก็ควรมีการสถาปนาหลักความเป็นใหญ่ของพลเรือนเหนือกองทัพให้เกิดขึ้นโดยเร็วที่สุด หากปล่อยให้ทหารอยู่นอกเหนือการควบคุมของพลเรือนก็จะไม่สามารถสร้างความแข็งแกร่งมั่นคงให้แก่ระบอบประชาธิปไตยได้

3. ทหารไทยกับการพัฒนาประชาธิปไตยหลัง 14 ตุลา

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

ประเด็นที่หนึ่ง การวิเคราะห์บทบาทของกองทัพไทยในทางการเมืองเป็นเรื่องที่มีความท้าทายทางทฤษฎีอยู่ประการหนึ่ง นั่นคือ ทฤษฎีด้านความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารในทางสากลมักมองว่ากองทัพเป็นองค์กรที่มีระบบระเบียบภายใน มีความเป็นกลุ่มก้อนสูงเนื่องจากกองทัพมีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน ยึดมั่นในระเบียบวินัยและการเคารพเชื่อฟังคำสั่งผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด แต่เมื่อย้อนมองดูประวัติศาสตร์ของไทยนับตั้งแต่เริ่มมีกองทัพสมัยใหม่เป็นต้นมา จะเห็นปรากฏการณ์ความขัดแย้งแตกแยกแบ่งเป็นฝักฝ่ายภายในกองทัพไทยอยู่ในหลายยุคหลายสมัย เหตุการณ์กบฏที่เกิดขึ้นหลายครั้งในประวัติศาสตร์การเมืองไทยล้วนชี้ให้เห็นว่าภายในกองทัพมีการช่วงชิงอำนาจระหว่างฝ่ายต่างๆ อยู่ตลอด ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะแรงกระเพื่อมภายใน คสึนใต้ น้ำ การรวมตัวกันเป็นรุ่นอย่างเหนียวแน่นจนเกิดความไม่ลงรอยกันระหว่างรุ่น ไปจนถึงความขัดแย้งที่ลุกลามบานปลายจนนำไปสู่การสูญเสียเลือดเนื้อ หรือหากย้อนไปในช่วงวิกฤติการเมืองปี 2551 – 2553 เราก็พบเห็นการใช้คำเรียกขานทหารในลักษณะที่แบ่งออกเป็นกลุ่มๆ ปรากฏอยู่ตามรายงานของสื่อมวลชนทั่วไป เช่น ทหารแดงโม ทหารมะเขือเทศ บุรพาพัยค์ส์ วงศ์เทเวศน์ หน่วยรบพิเศษ เป็นต้น⁴⁵ สภาวะเช่นนี้ของกองทัพไทย

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

ทำให้เราไม่สามารถวิเคราะห์บทบาททางการเมืองของทหารในกรอบของการต่อสู้กันระหว่างสองฝ่าย คือกองทัพกับพลเรือนเท่านั้น แต่เราจำเป็นต้องเข้าใจพลวัตและความขัดแย้งภายในของกองทัพเองด้วย จึงจะสามารถอธิบายการมีบทบาทของกองทัพไทยในเชิงการเมืองได้อย่างรอบด้านมากขึ้น

ประเด็นที่สอง กองทัพไม่ว่าจะเป็นในประเทศไทยหรือที่ใดก็ตามล้วนไม่ได้ล่องลอยอยู่ในสุญญากาศ แต่ย่อมมีความสัมพันธ์กับสถาบันและตัวแสดงอื่นๆ ในสังคมอยู่เสมอไม่ว่าทางใดก็ตามหนึ่งสังคมทุกสังคมไม่ได้มีตัวแสดงที่สำคัญเพียงแต่กองทัพกับรัฐบาลพลเรือนเท่านั้น แต่ยังประกอบไปด้วยสถาบันทางศาสนา ภาคประชาสังคม กลุ่มผลประโยชน์ พ่อค่านักธุรกิจ หรือในกรณีของไทยก็มีสถาบันกษัตริย์ที่มีอิทธิพลทางสังคมและการเมืองอย่างสูงอีกสถาบันหนึ่ง ในขณะเดียวกันก็ต้องไม่ลืมว่าแม้แต่ตัวแสดงจากภายนอกประเทศก็สามารถมีอิทธิพลต่อความเป็นไปในประเทศได้ ดังตัวอย่างเช่นบทบาทของประเทศมหาอำนาจทั้งหลายที่มีต่อภูมิภาคต่างๆ ของโลก รวมถึงการที่สหรัฐอเมริกา มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับกองทัพไทยในช่วงสงครามเย็น⁴⁴ เป็นต้น ดังนั้น การอธิบายบทบาทของทหารในทางการเมืองจึงเป็นเรื่องที่ต้องคำนึงถึงปัจจัยรอบข้างต่างๆ เป็นจำนวนมาก ซึ่งหากจะอธิบายบทบาททางการเมืองของกองทัพไทยโดยโยงเข้ากับปัจจัยรอบด้านทั้งหลายอย่างละเอียดครบถ้วนในบทความนี้ก็จะเป็นการเกินกำลังของผู้เขียนและเกินเนื้อที่ของบทความ เพราะฉะนั้น บทความนี้จะเน้นที่การวิเคราะห์บทบาทของกองทัพไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประชาธิปไตย แต่ไม่สามารถกล่าวถึงบทบาทของตัวแสดงหรือสถาบันอื่นๆ ได้มากนัก

ประเด็นที่สาม การวิเคราะห์และอธิบายบทบาททางการเมืองของทหารอย่างเป็นระบบนั้นไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะการเมืองเป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นต่างๆ มากมาย หากเราอธิบายอิทธิพลของกองทัพในทางการเมืองโดยไม่ระบุว่า “การเมือง” หมายถึงประเด็นอะไรบ้าง ก็จะประสบปัญหาว่า คำอธิบายของเราจะขาดความชัดเจน ไม่สามารถนำไปสร้างเป็นทฤษฎีที่หนักแน่นออกมาได้ ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการผู้ศึกษาด้านความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารจำนวนหนึ่งจึงได้พยายาม ระบุอย่างชัดเจนว่าตนจะอธิบายบทบาททางการเมืองของทหารในด้านใดบ้าง ตัวอย่างเช่น Mutiah Alagappa นักวิชาการชาวมาเลเซียผู้เชี่ยวชาญด้านกองทัพและความมั่นคง ได้กล่าวไว้ว่ามีกลุ่มประเด็นสำคัญที่เราควรกล่าวถึงในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารอยู่ 5 กลุ่มประเด็นด้วยกัน ได้แก่ การมีส่วนร่วมทางการเมือง ความเป็นอิสระเชิงสถาบันของกองทัพ การกำหนดนโยบายด้านความ

⁴⁴ ปวิน ชัชวาลพงศ์พันธ์, ‘กองทัพ: สัตว์สี่ขาของราชาหรือประชาชน?’, *ฟ้าเดียวกัน*, ปีที่ 9, ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2554), หน้า 51

มั่นคง บทบาทในทางสังคมและเศรษฐกิจ และการกระทำที่ผิดกฎหมาย⁴⁵ อย่างไรก็ตาม บทความนี้จะวิเคราะห์บทบาททหารไทยโดยใช้หลักเกณฑ์ของ Aurel Croissant และคณะ ซึ่งมีใจความสำคัญคือเราสามารถแบ่งประเด็นในการศึกษาบทบาททางการเมืองของกองทัพออกเป็น 5 เรื่องด้วยกัน ได้แก่ การกำหนดตัวกลุ่มผู้นำประเทศ (elite recruitment), การกำหนดและบังคับใช้นโยบายสาธารณะ (public policy), บทบาทด้านความมั่นคงภายใน (internal security), การป้องกันประเทศ (national defence) และด้านการจัดองค์กรภายในกองทัพ (military organization)⁴⁶ ผู้เขียนสังเกตเห็นว่าหลักเกณฑ์ที่ Croissant และคณะใช้นั้นค่อนข้างคล้ายคลึงกับหลักของ Alagappa ที่กล่าวมาข้างต้น แต่ทว่ามีความชัดเจนมากกว่าและเข้าใจได้ง่ายกว่า โดยการแบ่งการศึกษาของเราออกเป็นด้านต่างๆ เช่นนี้จะช่วยให้เราสามารถเห็นภาพได้ดีขึ้นว่าบทบาททางการเมืองของกองทัพไทยในแต่ละด้านนั้นมีความเข้มข้นมากหรือน้อยเพียงใด หลักความเป็นใหญ่ของพลเรือนนับตั้งแต่หลัง 14 ตุลาคมจนถึงปัจจุบันนั้นมีปรากฏอยู่อย่างไรบ้างในแต่ละด้าน แต่ทั้งนี้ผู้เขียนควรกล่าวด้วยว่า ได้มีงานศึกษาของกองทัพไทยที่ใช้วิธีการศึกษาแบบเดียวกันนี้มาแล้ว นั่นคืองานของ Paul Chambers ที่ตีพิมพ์ออกมาเมื่อปี 2010⁴⁷ โดยบทความนี้ก็เห็นด้วยกับข้อสรุปโดยรวมของ Chambers แต่สิ่งที่บทความนี้จะทำนั้นมีความต่างออกไป นั่นคือในขณะที่ Chambers มุ่งเน้นประเมินระดับของความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารไทยในแต่ละด้าน แต่บทความนี้จะพยายามอธิบายบทบาทของกองทัพไทยในแต่ละด้านโดยโยงเข้ากับประเด็นการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย โดยอาศัยข้อสรุปที่ได้มาจากประเด็นทางทฤษฎีตามที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ 2 และในบทความนี้ผู้เขียนจะเลือกกล่าวถึงบทบาทของทหารเพียง 3 ด้าน นั่นคือด้านการกำหนดตัวกลุ่มผู้นำประเทศ ด้านการกำหนดและบังคับใช้นโยบายสาธารณะ และด้านการรักษาความมั่นคงภายใน เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่าเป็นบทบาทของทหารที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความเป็นประชาธิปไตยของไทยมากที่สุด

3.1 บทบาทด้านการกำหนดตัวกลุ่มผู้นำประเทศ (elite recruitment)

⁴⁵ 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

⁴⁶ Aurel Croissant et al., 'Beyond the fallacy of coup-ism', pp. 955–960

⁴⁷ 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)

ตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งระดับสูงในทางการเมือง ทั้งในฝ่ายบริหาร กล่าวคือ นายกรัฐมนตรี ประธานาธิบดี รัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ และในฝ่ายนิติบัญญัติ นั่นคือผู้ที่เข้ามาเป็นสมาชิกของรัฐสภา ก็ถือกันว่าควรมาจากการเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรมโดยประชาชน แม้ในความเป็นจริงแล้วประเทศที่ปกครองแบบประชาธิปไตยหลายประเทศก็ไม่ได้ใช้การเลือกตั้งเพื่อกำหนดตัวผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้ทั้งหมด เช่น ผู้ที่มาเป็นรัฐมนตรีในหลายๆ ประเทศอาจไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา หรือในบางประเทศก็มีวุฒิสมาชิกที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่ก็อาจกล่าวได้เป็นหลักการอย่างกว้างๆ ว่า อย่างน้อยที่สุดตัวผู้นำประเทศและสมาชิกในสภาหลักของประเทศ (โดยมากคือสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร) ต้องมาจากการเลือกตั้ง แต่ในทางตรงกันข้ามหากกองทัพมีบทบาทหรืออิทธิพลเหนือกระบวนการกำหนดตัวกลุ่มผู้นำประเทศไม่ว่าในทางใด โดยปกติก็ย่อมจะถือว่าขัดต่อหลักประชาธิปไตย โดยกองทัพสามารถมีบทบาทในด้านการกำหนดตัวกลุ่มผู้นำของประเทศได้ในหลายวิธี ตั้งแต่การทำรัฐประหารเพื่อล้มรัฐบาล การตั้งคนที่กองทัพเลือกขึ้นมาเป็นรัฐบาลและเป็นสมาชิกในสภา การส่งคนของกองทัพเข้ามาในคณะรัฐมนตรี การใช้อำนาจกดดันนักการเมืองพลเรือนให้จัดตั้งรัฐบาลตามรูปแบบที่กองทัพต้องการ การมีความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์หรือมีอิทธิพลเหนือพรรคการเมืองบางพรรค ไปจนถึงการเข้าแทรกแซงในการเลือกตั้ง เป็นต้น⁴⁸ โดยในสถานการณ์ที่ประเทศมีการปกครองแบบประชาธิปไตยตามปกติ หากกองทัพมีบทบาทในด้านนี้ก็ย่อมถือเป็นผลเสียต่อความเป็นประชาธิปไตย แต่ในบางสถานการณ์ บทบาทด้านนี้ของกองทัพอาจกลายเป็นเครื่องมือช่วยสร้างและจรรโลงระบอบประชาธิปไตยขึ้นได้ เช่น การที่กองทัพทำรัฐประหารโค่นล้มผู้นำเผด็จการลงและวางระบบให้มีการเลือกตั้งอย่างเป็นประชาธิปไตยขึ้นในเวลาต่อมา ดังเช่นที่เกิดขึ้นในโปรตุเกสและตุรกีตามที่อธิบายมาแล้ว เป็นต้น

หลังเหตุการณ์ 14 ตุลา 2516 เป็นช่วงที่ระบอบเผด็จการทหารที่ครอบงำเมืองไทยมาตั้งแต่ยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มาจนถึงยุคจอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และ พ.อ. ณรงค์ กิตติขจร เสื่อมอำนาจลงเนื่องจากฝ่ายแพ่งกำลังประชาชน ช่วงเวลาระหว่างปี 2516 ถึง 2519 กล่าวได้ว่าเป็นช่วงที่สิทธิทางการเมืองและเสรีภาพในชีวิตประจำวันของผู้คนกลับมาแบ่งบานอีกครั้ง สัญญา ธรรมศักดิ์ ผู้เป็นนายกรัฐมนตรีพระราชทานภายหลังเหตุ 14 ตุลาได้เข้ามาเปลี่ยนภาพลักษณ์ของรัฐบาลไปจากรบอบเผด็จการทหารได้ไม่น้อย บทบาทของกองทัพในด้านการกำหนดตัวกลุ่มผู้นำประเทศในช่วงเวลานี้ถือว่ามีผลลดลงจากช่วงระบอบเผด็จการอย่างมาก แต่ก็ไม่ได้ไร้อิทธิพลเลยอย่าง

⁴⁸ Aurel Croissant et al., 'Beyond the fallacy of coup-ism', p. 957

สิ้นเชิง ดังเช่นที่สุธาชัย อิ่มประเสริฐ กล่าวไว้ว่าลักษณะเด่นอย่างหนึ่งของสัญญา ธรรมศักดิ์ที่ทำให้เขาได้เป็นนายกรัฐมนตรี ก็คือภาพลักษณ์ของความเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายที่สามารถเชื่อมโยงกับขบวนการนักศึกษาได้โดยไม่ขัดแย้งกับฝ่ายทหาร⁴⁹ อันแสดงให้เห็นว่ากองทัพยังคงเป็นผู้ทรงอิทธิพลทางการเมืองและมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดตัวผู้นำประเทศอยู่อย่างน้อยก็ในทางอ้อม ส่วนสถานิติบัญญัติแห่งชาติหรือ “สภาสนามม้า” ที่ตั้งขึ้นในปลายปี 2516 ก็ยังปรากฏว่ามีสมาชิกเป็นนายทหารอยู่ แม้ว่าจะเป็นอัตราส่วนที่น้อยกว่าที่ผ่านมาก็ตาม กล่าวคือมีนายทหารจำนวน 53 คนเป็นสมาชิกจากจำนวนสมาชิกทั้งหมด 299 คน ในจำนวน 53 คนนี้แบ่งออกเป็นนายทหารประจำการ 25 คน และนายทหารบำนาญ 28 คน⁵⁰ ในช่วงเวลานี้ ความแตกแยกภายในกองทัพระหว่างฝ่ายของจอมพลถนอมและจอมพลประภาส กับฝ่ายของ พล.อ. กฤษณ์ สีวะรา ก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้กองทัพไม่มีพลังมากพอจะกลับมาแสดงอิทธิพลในด้านการกำหนดตัวกลุ่มผู้นำประเทศได้มากนัก⁵¹ แม้ว่าจะกองทัพจะกลับมาทำการเปลี่ยนตัวผู้นำประเทศไทยอีกครั้งในการรัฐประหารหลังเหตุการณ์ 6 ตุลา 2519 แต่ในช่วงทศวรรษหลังจากนั้นก็ปรากฏว่ากองทัพไม่ได้ปกครองประเทศโดยรวบอำนาจไว้กับตนเองอย่างเบ็ดเสร็จเหมือนที่ผ่านมา แต่ว่าการเมืองไทยอยู่ในลักษณะของการแบ่งอำนาจกันระหว่างฝ่ายทหารกับพรรคการเมืองดังที่เรียกกันว่า “ยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ” ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีการใช้ระบบรัฐสภาที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง แต่รัฐบาลไทยตลอดช่วงทศวรรษ 2520 ก็ล้วนดำรงอยู่ได้ด้วยการสนับสนุนของกองทัพ ขณะที่วุฒิสภาของไทยก็ยังคงเป็นสภาระบบแต่งตั้งและมีนายทหารเข้าไปดำรงตำแหน่งอยู่ตลอด ในด้านของพรรคการเมืองเองก็ปรากฏว่าในระยะนี้มีหลายพรรคการเมืองที่มีความสัมพันธ์แน่นแฟ้นกับทหาร เช่น พรรคชาติไทย เป็นต้น⁵² อาจกล่าวได้ว่าระยะนี้เป็นระยะที่ไทยกำลังเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตย⁵³ และดูเหมือนว่าการเปลี่ยนผ่านดังกล่าวจะบรรลุเป้าหมายเมื่อ พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ผู้เป็นนายกรัฐมนตรีโดยไม่ผ่านการเลือกตั้งมานาน 8 ปี ได้สละตำแหน่งนายกรัฐมนตรีให้แก่ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติไทยผู้ชนะการเลือกตั้งในปี 2531

⁴⁹ สุธาชัย อิ่มประเสริฐ, *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย* (กรุงเทพฯ: พี.เพรส, 2551), หน้า 131

⁵⁰ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *ยังเดิร์ก กับทหารประชาธิปไตย*, หน้า 48

⁵¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *ยังเดิร์ก กับทหารประชาธิปไตย*, หน้า 59-60

⁵² Paul Chambers, 'U-turn to the past?', p. 69

⁵³ สุรชาติ บำรุงสุข, *ทหารกับประชาธิปไตยไทย: จาก 14 ตุลาสู่ปัจจุบันและอนาคต* (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2541), หน้า 46-62

การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวหยุดชะงักลง เมื่อคณะทหารในนามคณะรักษาความสงบเรียบร้อย แห่งชาติหรือ รสช. ยึดอำนาจโค่นล้มรัฐบาล พล.อ.ชาติชายในปี 2534 แต่เส้นทางการพยายามครอง อำนาจของกลุ่มนายทหารรุ่น จปร. 5 กลุ่มนี้ก็สิ้นสุดลงอย่างรวดเร็วหลังเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี 2535 จนทำให้อำนาจทางการเมืองของกองทัพเสื่อมถอยลงไปมาก ปี 2535 – 2549 เป็นช่วงเวลา ที่ตัวผู้นำประเทศและรัฐบาลถูกกำหนดโดยประชาชนผ่านการเลือกตั้ง นายกรัฐมนตรีของไทยในเวลา ดังกล่าวล้วนเป็นพลเรือน แม้จะมี พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรีด้วยแต่ก็เข้ามาในฐานะ นักการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย แม้กระทั่งวุฒิสภาที่เคยเป็นสภาแต่งตั้งและมีนายทหารเป็น สมาชิกจำนวนมาก ก็ถูกเปลี่ยนแปลงให้เป็นระบบเลือกตั้งทั้งหมดตามข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จนอาจกล่าวได้ว่าในระยะนี้ สถาบันพลเรือนมีความแข็งแกร่งเหนือกว่ากองทัพ บทบาทของ ทหารไทยในด้านการกำหนดตัวกลุ่มผู้นำประเทศลดลงเหลือเพียงการมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง บางพรรค และแสดงบทบาทกดดันอย่างไม่เป็นทางการต่อการแต่งตั้งบุคคลในบางตำแหน่งที่เกี่ยวข้อง กับการผลประโยชน์ของทหารเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ก็พลิกผันอีกครั้งเมื่อเกิดการรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรลงในปี 2549 ทำให้ประเทศไทยตกอยู่ภายใต้รัฐบาลและสภานิติบัญญัติที่ถูกกองทัพ แต่งตั้งเข้ามาอีกครั้งเป็นเวลากว่า 1 ปี แม้การเลือกตั้งจะหวนกลับมาเป็นกระบวนการที่ใช้เลือกรัฐบาล อีกครั้งในปลายปี 2550 แต่ก็ปรากฏว่ากองทัพไทยได้แสดงบทบาทที่มีผลต่อการกำหนดตัวกลุ่มผู้นำ ออกมาอย่างมีนัยยะสำคัญยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นการที่กองทัพภายใต้การนำของ พล.อ.อนุพงษ์ เผ่าจินดา ปฏิเสธที่จะทำตามความประสงค์ของรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช และนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ในการ จัดการกับกลุ่มผู้ขับไล่รัฐบาลในนามพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย จนเกิดเป็นปรากฏการณ์ที่ผู้ บัญชาการเหล่าทัพออกรายการโทรทัศน์เพื่อแสดงจุดยืนเรียกร้องให้รัฐบาลยอมลงจากอำนาจเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2551 นอกจากนี้กองทัพยังได้มีส่วนร่วมในการตั้งรัฐบาลใหม่ภายหลังจากที่พรรคพลัง ประชาชนถูกศาลรัฐธรรมนูญตัดสินให้ยุบพรรค จนเป็นที่เลื่องลือว่ารัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่เข้ามามีอำนาจเมื่อปลายปี 2551 นั้นเป็นรัฐบาลที่ตั้งขึ้นในค่ายทหาร⁵⁴ นอกจากนี้กองทัพยังให้การ หนุนหลังแก่รัฐบาลอภิสิทธิ์ให้อยู่รอดได้แม้จะถูกต่อต้านอย่างหนักจากกลุ่มมวลชนแนวร่วม ประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ก็ตาม⁵⁵ เห็นได้จากการที่กองทัพใช้กำลังเข้าสลายการ

⁵⁴ Paul Chambers, 'U-turn to the past?', p. 73

⁵⁵ 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

ชุมนุมของกลุ่ม นปช. ทั้งในปี 2552 และ 2553 ซึ่งตรงข้ามกับการกระทำของกองทัพในช่วงที่กลุ่มพันธมิตรฯ ขับไล่รัฐบาลสมัครและสมชาย ในด้านของวุฒิสภาเองก็เกิดการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 กำหนดให้มีสมาชิกกึ่งหนึ่งมาจากการสรรหา ซึ่งผู้ที่เข้ามาเป็นวุฒิสมาชิกผ่านระบบสรรหาบางคนก็ถูกวิจารณ์ว่าเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มทหาร⁵⁶ ส่วนในยุครัฐบาลของ น.ส. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ดูเหมือนว่ากองทัพจะไม่ได้แสดงบทบาทในด้านนี้ออกมามากนัก และยินยอมให้รัฐบาลสามารถบริหารประเทศไปได้ตามปกติ

กล่าวโดยสรุป ภายหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาเป็นต้นมา ทหารไทยเคยได้แสดงบทบาทในด้านการกำหนดตัวกลุ่มผู้นำประเทศทั้งในเชิงที่เป็นผลดีและผลเสียต่อการพัฒนาประชาธิปไตย บทบาทในด้านที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยนั้นปรากฏในช่วงทศวรรษ 2520 หรือยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ ซึ่งเป็นยุคสมัยที่กองทัพยอมล่าถอยออกจากการเมืองในระดับหนึ่ง ไม่ได้ครองอำนาจทางการเมืองอย่างเบ็ดเสร็จดังเช่นในอดีต และยอมให้พรรคการเมืองและระบบรัฐสภาได้มีโอกาสทำงานตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยและระบบการเลือกตั้งได้ ซึ่งกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ นับเป็นปัจจัยที่ช่วยทำให้การเมืองไทยเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยเต็มใบได้ในภายหลัง สอดคล้องกับคำอธิบายของ Varol ที่ว่ากองทัพสามารถแสดงบทบาทเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยทางการเมืองเพื่อช่วยเปิดโอกาสให้ระบอบประชาธิปไตยลงหลักปักฐานได้ ทั้งนี้ผู้เขียนก็ไม่ได้มองว่ากองทัพไทยได้ทำเช่นนั้นด้วยความรู้สึกชื่นชมระบอบประชาธิปไตยอย่างจริงจัง แต่ผู้เขียนเห็นด้วยกับข้อเสนอของสุรชาติ บำรุงสุข ที่ว่าแท้จริงนั้นทหารไทยยอมถอยออกจากการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวก็เพียงเพราะเล็งเห็นว่าทำเช่นนั้นแล้วจะดีต่อผลประโยชน์ของตนมากกว่า⁵⁷ แต่ในทางตรงกันข้าม บทบาทด้านการกำหนดตัวกลุ่มผู้นำประเทศของทหารไทยก็ส่งผลเสียต่อการพัฒนาประชาธิปไตยหลายต่อหลายครั้ง โดยเฉพาะการรัฐประหารล้มรัฐบาลทักษิณในปี 2549 ซึ่งจุดให้ประชาธิปไตยของไทยที่ดูเหมือนจะตั้งหลักได้แล้วต้องล้มลงอีกครั้งหนึ่ง รวมถึงการตั้งรัฐบาลในค่ายทหารก็เป็นการแสดงอิทธิพลเหนือกระบวนการกำหนดผู้เป็นรัฐบาลของประเทศอย่างไม่เป็นประชาธิปไตย

ควรกล่าวไว้ในส่วนนี้ด้วยว่า การรัฐประหารในปี 2549 นั้นได้รับเสียงสนับสนุนจากคนจำนวนมากพอสมควร รวมถึงมีผู้ให้เหตุผลรองรับการยึดอำนาจครั้งนั้นว่าเป็นการทำเพื่อประชาธิปไตยดังที่ได้ยกตัวอย่างมาแล้ว ซึ่งหากเราแยกเอาแนวคิดรัฐประหารเพื่อประชาธิปไตยของ Varol มาใช้วิเคราะห์ ก็

⁵⁶ Thitinan Pongsudhirak, 'Thailand since the coup', p. 151

⁵⁷ สุรชาติ บำรุงสุข, *ทหารกับประชาธิปไตยไทย*, หน้า 49-53

จะเห็นว่ารัฐประหารปี 2549 มีความใกล้เคียงกับคำอธิบายของ Varol อยู่ในบางด้าน โดยเฉพาะการเป็นรัฐประหารที่ตอบสนองต่อการที่ประชาชนลุกฮือขับไล่รัฐบาล (ในกรณีนี้คือกลุ่มพันธมิตรฯ ที่ชุมนุมขับไล่รัฐบาลทักษิณอย่างต่อเนื่องในปี 2548 – 2549) การที่กองทัพเป็นที่ศรัทธาของประชาชน และการที่คณะรัฐประหารปกครองประเทศเป็นเวลาสั้นๆ ก่อนจะจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นและถ่ายโอนอำนาจการปกครองไปสู่รัฐบาลพลเรือน แต่ผู้เขียนเห็นว่าปัจจัยสำคัญที่เราไม่สามารถเรียกการรัฐประหารครั้งนี้ว่าเป็นรัฐประหารเพื่อประชาธิปไตยตามแนวคิดของ Varol ได้ ก็คือการรัฐประหารดังกล่าวไม่ได้ทำขึ้นเพื่อขับไล่รัฐบาลเผด็จการ แต่รัฐบาลของทักษิณมาจากฐานสนับสนุนของประชาชนกว่า 19 ล้านเสียงในการเลือกตั้งเมื่อ ปี 2548 โดยถึงแม้ว่ารัฐบาลทักษิณมีปัญหาในเรื่องการใช้อำนาจเกินขอบเขตและการแทรกแซงระบบตรวจสอบต่างๆ แต่ก็ยังถือเป็นสถานการณ์ที่ห่างไกลจากระบบเผด็จการอื่นๆ ในโลก ดังนั้นผู้เขียนจึงมองว่าการยึดอำนาจโดย คมช. ได้ส่งผลเสียอย่างร้ายแรงต่อความพยายามสร้างความแข็งแกร่งมั่นคงของประชาธิปไตยในประเทศไทย

3.2 บทบาทด้านการกำหนดและบังคับใช้นโยบายสาธารณะ (public policy)

ในระบอบประชาธิปไตย อำนาจหน้าที่ในการกำหนดและบังคับใช้นโยบายสาธารณะต่างๆ (ในหัวข้อนี้จะไม่รวมนโยบายด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ) ควรเป็นของรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ในกรณีที่สถาบันการเมืองการปกครองของพลเรือนขาดความเข้มแข็ง รัฐบาลก็อาจกำหนดให้กองทัพมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดและบังคับใช้นโยบายสาธารณะได้ บทบาทของกองทัพในเชิงที่ช่วยประคับประคองให้รัฐบาลพลเรือนบริหารประเทศไปได้เช่นนี้ถือว่าเป็นผลดีสำหรับประเทศที่อยู่ระหว่างเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย แต่ในทางตรงข้าม หากกองทัพเข้าแทรกแซงในกระบวนการกำหนดและบังคับใช้นโยบายสาธารณะโดยที่รัฐบาลพลเรือนไม่เต็มใจก็ถือได้ว่าขัดต่อหลักการของประชาธิปไตย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือการที่กองทัพของบางประเทศในอเมริกาใต้ได้ขัดขวางความพยายามของรัฐบาลที่จะลงโทษนายทหารที่เคยพัวพันกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในยุคที่กองทัพเคยเรืองอำนาจ เป็นต้น⁵⁸

สำหรับประเทศไทย กองทัพในช่วงหลัง 14 ตุลาจนถึงยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ มีส่วนร่วมอย่างมากในกระบวนการกำหนดและบังคับใช้นโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการที่กองทัพสนับสนุนและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐบาลและพรรคการเมืองต่างๆ อยู่ตลอด แต่เมื่อเข้าสู่ยุคหลัง

⁵⁸ Aurel Croissant et al., 'Beyond the fallacy of coup-ism', pp. 957–958

พฤษภามหิพย์ รัฐบาลพลเรือนได้มีโอกาสปกครองประเทศตามแนวทางของประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับสถานะความน่าเชื่อถือของกองทัพที่เสื่อมถอยลงในสายตาประชาชน ก็ได้ทำให้บทบาทในด้านนี้ของกองทัพลดน้อยลงไปด้วย แต่ถึงกระนั้นอิทธิพลของกองทัพต่อกระบวนการกำหนดและบังคับใช้นโยบายบางด้านก็ยังมีปรากฏอยู่ เช่น นโยบายด้านการพัฒนาชนบท นโยบายด้านต่างประเทศ โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้าน และการเผยแพร่ข่าวสารผ่านทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ของทหาร เป็นต้น⁵⁹ ในยุครัฐบาลทักษิณ นโยบายสำคัญของประเทศก็ล้วนถูกกำหนดมาจากฝ่ายการเมือง และมีเหตุการณ์หนึ่งที่ทำให้เห็นว่ารัฐบาลพลเรือนสามารถเอาชนะทหารในยุคนั้นได้ นั่นคือประเด็นนโยบายความสัมพันธ์กับพม่า กล่าวคือกองทัพไทยตั้งแต่ทศวรรษ 2530 ได้มีส่วนร่วมอย่างมากในการกำหนดและบังคับใช้นโยบายที่ไทยมีต่อพม่า โดยทางกองทัพเชื่อว่าไทยควรมีท่าทีค่อนข้างแข็งกร้าว เพื่อแสดงจุดยืนให้พม่าแก้ไขปัญหาชนกลุ่มน้อยและยาเสพติดซึ่งส่งผลกระทบต่อไทยมาตลอด นโยบายเช่นนี้ของไทยทำให้เกิดการปะทะระหว่างทหารไทยกับพม่าที่ตามแนวชายแดนอยู่เป็นระยะ แต่รัฐบาลทักษิณเมื่อเข้ามามีอำนาจแล้วกลับต้องการประนีประนอมกับรัฐบาลพม่ามากขึ้น ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับกองทัพกลับกันโดย พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ ในขณะนั้น จนในที่สุดรัฐบาลแต่งตั้งผู้บัญชาการทหารบกคนใหม่ คือ พล.อ. สมหัต อัดตะนันท์ ผู้ประกาศตัวว่ากองทัพในยุคของเขาจะทำตามนโยบายของรัฐบาล⁶⁰ ในภาพรวมแล้วจะเห็นว่าการเมืองไทยในปัจจุบันอยู่ในยุคที่บทบาทของทหารในด้านนี้มีน้อยลงมาก ส่วนใหญ่รัฐบาลพลเรือนสามารถกำหนดขอบเขตของบทบาททหารในด้านนโยบายสาธารณะได้ กลไกหลักอย่างหนึ่งที่ทหารมี คือ สถานีวิทยุและโทรทัศน์ ก็มักถูกใช้เพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลพลเรือน แต่ก็ยังกล่าวได้ว่ากองทัพก็ยังคงพยายามรักษาแหล่งผลประโยชน์ของตนเองในด้านสื่อสารมวลชน และได้แสดงท่าทีต่อต้านนโยบายเกี่ยวกับสื่อที่อาจขัดผลประโยชน์ของกองทัพ⁶¹ นอกจากนี้ในบางโอกาส รัฐบาลก็ยังคงพึ่งพากองทัพในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการปกครองและบริหารประเทศอยู่ ที่เห็นได้ชัด เช่น การที่รัฐบาลกำหนดให้กองทัพออกไปช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยน้ำท่วมใหญ่เมื่อปี 2554 เป็นต้น ทั้งนี้ควรกล่าวด้วยว่า ในยุครัฐบาลพรรคเพื่อไทย ได้มีความพยายามเอาผิดอดีตนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และอดีตรองนายกรัฐมนตรีสุเทพ เทือกสุบรรณ จากกรณีสลายการชุมนุมของกลุ่ม นปช. เมื่อปี 2553 แต่กลับไม่มีความพยายามเอาผิด

⁵⁹ 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

⁶⁰ Duncan McCargo and Ukrist Pathmanand, *The Thaksinization of Thailand* (Copenhagen: NIAS Press, 2005), pp. 137-140

⁶¹ Paul Chambers, 'U-turn to the past?', p. 76

นายทหารระดับสูงที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งอาจตีความได้ว่าเป็นเพราะรัฐบาลรู้ว่าจะถูกกองทัพต่อต้านหากทำเช่นนั้น ซึ่งนับเป็นสถานการณ์ที่ชี้ให้เห็นว่าแม้กองทัพจะไม่ก้าวร้าวเรื่องการกำหนดนโยบายต่างๆของรัฐบาล แต่ก็พร้อมจะต่อต้านรัฐบาลในกรณีที่มันมีนโยบายที่ทำให้ทหารเสียประโยชน์ จึงทำให้มองได้ว่าฝ่ายพลเรือนก็ยังไม่สามารถรองความเป็นใหญ่ในด้านนโยบายสาธารณะได้อย่างสมบูรณ์ตามหลักประชาธิปไตย⁶²

กล่าวโดยสรุป ภาพรวมของบทบาทกองทัพไทยในด้านการกำหนดและบังคับใช้นโยบายสาธารณะ ถือว่าเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยมากขึ้น กล่าวคือบทบาทด้านนี้ของทหารลดลงอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่สถาบันพลเรือนก็เข้มแข็งขึ้น นโยบายสำคัญต่างๆของประเทศถูกกำหนดมาจากฝ่ายพลเรือน ถึงแม้เหตุการณ์รัฐประหารเมื่อปี 2549 จะทำให้บทบาทของทหารกลับมาเฟื่องฟูขึ้น มีการแต่งตั้งนายทหารไปดำรงตำแหน่งในบอร์ดบริหารขององค์กรรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ต่างๆ อย่างคึกคัก แต่หลังยุครัฐบาล คมช. แล้ว ฝ่ายพลเรือนก็กลับมาเป็นใหญ่ในเชิงนโยบายสาธารณะของประเทศอีกครั้ง

3.3 บทบาทด้านความมั่นคงภายใน (internal security)

การรักษาความมั่นคงภายในนั้นถือเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งของกองทัพ เพราะกองทัพเป็นองค์กรเดียวที่มีศักยภาพต่อสู้กับภัยทางความมั่นคงภายในได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ในหลายประเทศที่ประสบปัญหาภัยคุกคามด้านความมั่นคงภายในอย่างร้ายแรง เช่น กลุ่มกบฏ กลุ่มติดอาวุธแบ่งแยกดินแดน หรือขบวนการคอมมิวนิสต์ ก็ได้อาศัยกองทัพเป็นเครื่องมือจัดการกับปัญหาเหล่านี้ โดยมากแล้วรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยจะมีอำนาจในการประกาศใช้กฎหมายพิเศษ เช่น การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือกฎอัยการศึก เพื่อให้อำนาจแก่ทหารในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ทั้งนี้ต้องพึงระวังว่าการใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวมากเกินไปก็จะทำให้ประเทศอยู่ในบรรยากาศที่ไม่เป็นประชาธิปไตย แต่สำหรับประเทศที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยหรือประเทศที่เผชิญภัยคุกคามด้านความมั่นคงภายในนั้น บทบาทของทหารในด้านการรักษาความมั่นคงภายในถือว่าสำคัญมากเพราะช่วยให้ระบอบประชาธิปไตยมีโอกาสตั้งหลักและอยู่รอดต่อไปได้ การจะประเมินว่าพลเรือนมีความเป็นใหญ่ในด้านการรักษาความมั่นคงภายในหรือไม่

⁶² Alan Siaroff, *Comparing Political Regimes* (Toronto: Toronto University Press, 2009)

อาจดูได้จากความสามารถของรัฐบาลพลเรือนว่าสามารถกำหนดขอบเขต เป้าหมาย และระยะเวลาที่กองทัพจะปฏิบัติหน้าที่ได้มากหรือน้อยเพียงใด⁶³

ประเทศไทยได้เผชิญกับภัยคุกคามความมั่นคงภายในที่สำคัญมากในยุคสงครามเย็น นั่นคือปฏิบัติการทั้งทางการทหารและการเมืองของกลุ่มคอมมิวนิสต์ในนามพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยหรือ พคท. โดยกองทัพได้ใช้การขยายตัวของคอมมิวนิสต์ทั้งในไทยและประเทศเพื่อนบ้านเป็นเหตุผลรองรับอำนาจและอิทธิพลของกองทัพในสังคมไทยในช่วงเวลาดังแต่หลังปี 2500 จนถึงประมาณกลางทศวรรษ 2520 ที่เห็นได้ชัดคือการตั้งกองอำนาจการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ (กอ.ปค.) ซึ่งมีอำนาจอย่างมากตาม พรบ. ป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ต่อมาเมื่อปี 2516 มีการแปรสภาพ กอ.ปค. เป็นกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) จนเมื่อภัยคอมมิวนิสต์ลดความรุนแรงลงแล้ว ในปี 2525 คณะรัฐมนตรีจึงได้ปรับบทบาท กอ.รมน. ให้ปฏิบัติการกิจเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เสริมความมั่นคงตามแนวชายแดน แก้ปัญหาชนกลุ่มน้อย ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และปฏิบัติการทางจิตวิทยา เป็นต้น⁶⁴ ในขณะเดียวกันก็ปรับโครงสร้างให้ กอ.รมน. ไม่ใช่หน่วยงานของกองทัพโดยตรง แต่ให้เป็นหน่วยราชการภายใต้นายกรัฐมนตรี แต่ในความเป็นจริงแล้วกองทัพก็ยังเป็นผู้ดูแลอยู่เช่นเดิม⁶⁵

หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ บรรดาภาคีโดยรวมของประเทศไทยเป็นยุคที่กองทัพเสื่อมเสียเกียรติภูมิอย่างมาก 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) ของสหรัฐอเมริกา⁶⁶ ในขณะที่ พรบ. รักษาความมั่นคงภายในฉบับใหม่ซึ่งถูกผ่าน

⁶³ Aurel Croissant et al., 'Beyond the fallacy of coup-ism', p. 958

⁶⁴ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคง กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร, *ประวัติความเป็นมาของ กอ.รมน.* <<http://www.isoc.go.th/index.php/about-isoc/history>>, เข้าถึงเมื่อ 12 กันยายน 2556

⁶⁵ Paul Chambers, 'U-turn to the past?', p. 77

⁶⁶ Ukrist Pathmanand, 'A different coup d'état?', *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 38, No. 1 (2008), p. 138

ออกมาโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติในยุค คมช. ก็มีผลบังคับใช้เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2551 โดย พรบ. ฉบับนี้เพิ่มอำนาจทหารทั้งด้านการกำหนดนโยบายและด้านการปฏิบัติการด้านความมั่นคงภายใน โดยเฉพาะการกำหนดว่าทหารไม่ต้องรับผิดชอบในกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชน ถ้าหากว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำตามหน้าที่⁶⁷ กล่าวโดยสรุปแล้วภาพรวมของการรักษาความมั่นคงภายในของไทยในปัจจุบันถูกฝ่ายทหารครอบงำเป็นอย่างมาก ซึ่งถ้าจะประเมินว่าบทบาทเช่นนี้เป็นผลดีต่อประชาธิปไตยหรือไม่ ก็ควรพิจารณาว่าในปัจจุบันประเทศไทยเผชิญภัยคุกคามภายในที่สำคัญมากถึงขนาดต้องมอบอำนาจให้ฝ่ายทหารมากขนาดนี้หรือไม่ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าภัยคุกคามประเด็นสำคัญก็คือความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ฝ่ายทหารมักให้ความสำคัญกับปัญหาความมั่นคงในกรอบของภัยคุกคามที่มีต่อสถาบันสำคัญ โดยเฉพาะสถาบันกษัตริย์ ซึ่งเป็นแนวคิดตกทอดมาตั้งแต่สมัยสงครามเย็น และได้แสดงบทบาทปกป้องรักษาความมั่นคงตามกรอบดังกล่าวจนทำให้หลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนตามครรลองของประชาธิปไตยนั้นเสียไป

4. สรุป

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

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

⁶⁷ Paul Chambers, 'U-turn to the past?', p. 81

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2525). *ยังเติร์ก กับทหารประชาธิปไตย: การวิเคราะห์บทบาททหารในการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.

ณัชชาภัทร คู่ตรงจิตร (2553). 'ข้อเสนอใหม่ของการศึกษาบทบาทของทหารกับความขัดแย้งทางการเมือง', *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*. 8 (1): หน้า 69-86.

นรนิติ เศรษฐบุตร (2521). *เสนาธิปไตย: ทหารกับการพัฒนาทางการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: หนังสือสยาม.

ปวิณ ชัยवालพงศ์พันธ์ (2554). 'กองทัพ: สัตว์สี่ขาของราชาหรือประชาชน?', *ฟ้าเดียวกัน*. 9 (3): หน้า 45-69.

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ (2550). 'การรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 คือการทำให้พลเมืองกลายเป็นไพร่', ใน *ธนาพล อิวสกุล (บรรณาธิการ). รัฐประหาร 19 กันยายน: รัฐประหารเพื่อระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข*. กรุงเทพฯ: ฟ้าเดียวกัน.

สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ (2551). *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ: พี.เพรส.

สุทธชัย ศิริโกธ (2550). 'ทฤษฎีการพัฒนาระบบประชาธิปไตย', *รัฐศาสตร์สาร (ฉบับพิเศษ)*. 28: หน้า 60-109.

สุรชาติ บำรุงสุข (2541). *ทหารกับประชาธิปไตยไทย: จาก 14 ตุลาสู่ปัจจุบันและอนาคต*. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก.

สุรชาติ บำรุงสุข (2551). *ไตรสรณคมน์ทหาร รัฐประหาร และการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันปริทัศน์มยงค์.

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)

- 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'état?', *Journal of Contemporary Asia*. 38 (1): pp. 124–142.
- Varol, O. O. (2012). 'The democratic coup d'état', *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).