

บทบาทของรัฐบาลพลเรือนในการสร้างดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารใน
กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย



นางสาววิลาวัลย์ ยี่ทอง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชารัฐศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2556

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR) are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

THE ROLE OF CIVILIAN GOVERNMENT IN BALANCING CIVIL-MILITARY RELATIONS IN
DEMOCRATIZATION PROCESS

Miss Vilawan Yeethong



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

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

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2013

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

บทบาทของรัฐบาลพลเรือนในการสร้างดุลยภาพ
ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารใน
กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย

โดย

นางสาววิลาวัลย์ ยี่ทอง

สาขาวิชา

รัฐศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ ดร.ฉันทนา หวันแก้ว

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของการ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต

.....คณบดีคณะรัฐศาสตร์

(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นฤมล ทับจุมพล)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(รองศาสตราจารย์ ดร.ฉันทนา หวันแก้ว)

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ตระกูล มีชัย)

.....กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(รองศาสตราจารย์ ดร.ชลิตาภรณ์ ส่งสัมพันธ์)

วิลาวัลย์ ยี่ทอง : บทบาทของรัฐบาลพลเรือนในการสร้างดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหาร ในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย. (THE ROLE OF CIVILIAN GOVERNMENT IN BALANCING CIVIL-MILITARY RELATIONS IN DEMOCRATIZATION PROCESS) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รศ. ดร. ฉันทนา หวันแก้ว, 267 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร ภายใต้บริบททางการเมืองของไทยที่ไม่อาจนำทหารออกจากการเมืองได้อย่างสมบูรณ์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการและลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของไทย เพื่อประเมินบทบาทและนโยบายของรัฐบาลพลเรือนในการสร้างดุลยภาพความสัมพันธ์กับทหารภายใต้บริบทและสถานการณ์ที่แตกต่างกัน และเพื่อวิเคราะห์เงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย การศึกษานี้อาศัยการผสมผสานแนวคิดเรื่องลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร และแนวคิดเรื่องการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตย โดยมีตัวแปรสำคัญที่ใช้ในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ บริบทด้านกฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคงที่แวดล้อมความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร การบริหารจัดการงบประมาณ การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ การปฏิรูปกองทัพ และการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร การไม่นำทหารเข้ามาในพื้นที่การเมือง และการควบคุมทหารโดยรัฐสภาและภาคประชาชน การศึกษานี้ครอบคลุมระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 – 2554 โดยเน้นหนัก 3 รัฐบาล ได้แก่ รัฐบาลชวน หลีกภัย 2 รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

การศึกษาพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในช่วง 20 กว่าปีที่ผ่านมาไม่มีทิศทางที่แน่นอน มีความสัมพันธ์หลายลักษณะปะปนกันอยู่ในแต่ละช่วงเวลา ตั้งแต่ความสามารถอยู่ร่วมกันได้โดยการแบ่งแยกบทบาท มาสู่การแข่งขันทางอำนาจแบบชนะกินรวบ และการมีรัฐบาลพลเรือนในการอุปถัมภ์ของกองทัพ เมื่อวิเคราะห์ลงไปถึงประเด็นสำคัญเชิงนโยบายพอสรุปได้ว่า รัฐบาลพลเรือนมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในการบริหารจัดการทรัพยากรทางการเมืองของกองทัพ การแต่งตั้งฝ่ายพลเรือนดำรงตำแหน่งสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายความมั่นคง แต่ยังคงมีบางประเด็นที่รัฐบาลกับกองทัพต้องเจรจาต่อรองและทำความเข้าใจร่วมกัน เช่น การอนุมัติและจัดสรรงบประมาณรวมถึงบรรณาการลับระหว่างปีงบประมาณ การปรับโครงสร้างกระทรวงกลาโหม การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร การจัดการปัญหาความมั่นคงภายใน และการทำให้กองทัพถูกตรวจสอบจากสังคมได้ เป็นต้น ที่สำคัญไปกว่านั้น กองทัพยังคงรักษาอำนาจในการกำหนดการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของฝ่ายพลเรือนได้อย่างมั่นคงในสถานการณ์ที่มีวิกฤตการเมือง เงื่อนไขที่มีส่วนสร้างดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร อันจะนำไปสู่ความมีเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตยได้นั้น ขึ้นอยู่กับลักษณะของรัฐบาลพลเรือนไม่น้อย เงื่อนไขทั่วไปที่สำคัญ ได้แก่ การที่รัฐบาลสามารถกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตย มีความชอบธรรมตามหลักธรรมาภิบาล ไม่มีข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันรวมถึงการกระทำผิดอย่างรุนแรง สามารถรักษาไว้ซึ่งความเสมอภาคกันทางกฎหมาย ไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อประชาชนและการละเมิดสิทธิมนุษยชน ส่วนเงื่อนไขที่มีลักษณะ เฉพาะของสังคมไทยคือการที่รัฐบาลต้องส่งเสริมเสถียรภาพความมั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์ประกอบด้วย

สาขาวิชา รัฐศาสตร์

ปีการศึกษา 2556

ลายมือชื่อผู้นิสิต

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

5181509024 : MAJOR POLITICAL SCIENCE

KEYWORDS: DEMOCRATIZATION / CIVIL-MILITARY RELATIONS

VILAWAN YEETHONG: THE ROLE OF CIVILIAN GOVERNMENT IN BALANCING CIVIL-MILITARY RELATIONS IN DEMOCRATIZATION PROCESS. ADVISOR: ASSOC. PROF. CHANTANA WUNGAEAO, Ph.D., 267 pp.

This thesis explains the balance of power in civil-military relations under Thailand's political context in which the military cannot be entirely excluded from the political arena. The thesis objectives are: to describe the development and characteristics of civil-military relations in the context of democratic development; to assess the roles and policies of civilian governments in seeking a balance of power with the military; and to identify conditions under which a balance of power emerges for democratic development. This study develops a conceptual framework of civil-military relations, in which there is civilian as well as democratic control of the armed forces, to thus identify the most important variables for data collection and analyses. These include: the contextual environment; decision-making in the administration of the annual budget; purchase and procurement of arms; military reform; personnel recruitment and transfer; politicization of the military; parliamentary oversight; and the role of civil society. The civilian governments studied cover those during the period 1992 – 2011, with a focus on three governments, namely: Chuan Leekpai 2; Thaksin Shinawatra; and Abhisit Vejjajiva.

The study finds that over the past 20 years the pathway of civil-military relations has not followed one definite direction. There have been multiple characteristics of this relationship from coexistence to zero-sum game as well as the civilian government as the military's client. Taking policy matters into consideration, it is found that civilian oversight has been extended to framing the political resources of the military, including the appointment of high ranking personnel for the national security office and developing national security policy. However, there are certain areas where negotiations take place between the government and the military, namely: the allocation and administration of budget for covert security affairs; personnel transfer; internal security matters; and military accountability. Above all, the military still maintains the power to interfere with and seize power from civilian governments in times of political crisis. The conditions of the balance of power between the military and the government for democratic stability rest on the characteristics of the civilian government to a certain extent. General important conditions expected of upon civilian governments are democratic control of the armed forces, legitimacy through good governance, free of corruption, guarantee of justice and equality, non-discrimination, and protection of human rights. In addition, a condition specific to the Thai context is that such a government also safeguards the stability of the Monarchy institution.

Field of Study: Political Science

Student's Signature

Academic Year: 2013

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำดัชนีพนธ์ในหัวข้อ “บทบาทของรัฐบาลพลเรือนในการสร้างดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย” ย่อมมีอาจสำเร็จได้อย่างสมบูรณ์ หากข้าพเจ้าไม่ได้รับความเมตตาและความอนุเคราะห์จากรองศาสตราจารย์ ดร.ฉันทนา หวันแก้ว ผู้ให้ความกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาการจัดทำดัชนีพนธ์ฉบับนี้ ท่านมีประเด็นที่แหลมคมและกระตุ้นให้ข้าพเจ้าเกิดความมุ่งมั่นพยายามในการแสวงหาคำตอบเกี่ยวกับ “ดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร” แม้ว่าจะเป็นเรื่องแสนยากเย็นเพียงใดก็ตาม จนสามารถจัดทำดัชนีพนธ์ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ข้าพเจ้าจึงขอกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

นอกจากนี้ ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นฤมล ทับจุมพล ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมด้วยรองศาสตราจารย์ ดร.ชลิตาภรณ์ ส่งสัมพันธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ระกูล มีชัย และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ สำหรับคำชี้แนะต่างๆ เพื่อทำให้ดัชนีพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์มากขึ้น ขอกราบขอบพระคุณผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกท่านซึ่งได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าสำหรับการให้สัมภาษณ์แบบเจาะลึก เพื่อทำให้ดัชนีพนธ์ฉบับนี้น่าสนใจมากขึ้น และขอขอบคุณคุณภาณุ จันท์เจียวใช้ อาจารย์ ดร.ศิพิมพ์ ศรีบัลลังก์ อาจารย์ ดร.เอกพลณัฐ ญัฐพัชรัตน์ ดร.สาธิต มั่นสุรกุล อาจารย์สังกมา สารวัตร อาจารย์ศิวพล ละอองสกุล คุณวารุ วิชยรัฐ คุณชนิษฐา สุขสง และคุณสุรดา จันทะสุตธนกุล สำหรับความเอื้อเฟื้อและความช่วยเหลือต่างๆ ที่มีให้แก่ข้าพเจ้าเสมอมาตลอดระยะเวลาแห่งการจัดทำดัชนีพนธ์ฉบับนี้

สุดท้ายนี้ ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อและคุณแม่ สำหรับความเอาใจใส่และกำลังใจที่มีให้แก่ข้าพเจ้าตลอดระยะเวลาแห่งการศึกษาระดับดัชนีบัณฑิต ขอกราบขอบพระคุณผู้บังคับบัญชาทุกท่านในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ผู้หยิบยื่นโอกาสในการศึกษาต่อระดับดัชนีบัณฑิตให้แก่ข้าพเจ้า และขอขอบคุณเพื่อนร่วมงานทุกท่านในสำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม สำหรับความช่วยเหลือและแบ่งเบาภาระเรื่องงาน ทำให้ข้าพเจ้าสามารถศึกษาต่อระดับดัชนีบัณฑิตจนแล้วเสร็จ.

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญภาพ.....	ฉ
.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 คำถามวิจัย	4
1.3 สมมติฐานของการวิจัย.....	5
1.4 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	5
1.5 ขอบเขตของการวิจัย.....	5
1.6 วิธีการวิจัย	6
1.7 ข้อยกเว้นของการวิจัย	9
1.8 จริยธรรมการวิจัย	9
1.9 กรอบแนวคิดของการวิจัย.....	10
1.10 นิยามศัพท์ปฏิบัติการ	10
1.11 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	11
1.12 การนำเสนองานวิจัย.....	11
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	12
2.1 แนวคิดเรื่องการพัฒนาประชาธิปไตย.....	12
2.2 แนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร	18
2.2.1 แนวคิดเรื่องลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร	18
2.2.2 แนวคิดเรื่องการทำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตย	21
2.2.3 ทฤษฎีการตกลงร่วมกัน	27

หน้า

2.3 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย	30
2.4 บทเรียนความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในต่างประเทศ.....	32
2.4.2 ประเทศเกาหลีใต้.....	35
2.4.3 ประเทศสเปน	38
2.5 งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในการเมืองไทย	40
บทที่ 3 พัฒนาการและลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร	50
3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในปี พ.ศ. 2535 – 2544 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534	54
3.1.1 บริบทแวดล้อมด้านกฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคง	54
3.1.1.1 ด้านกฎหมาย.....	54
3.1.1.2 ด้านการเมือง.....	56
3.1.1.3 ด้านเศรษฐกิจ.....	57
3.1.1.4 ด้านความมั่นคง.....	58
3.1.2 ลักษณะและมิติความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร.....	58
3.1.2.1 การบริหารจัดการงบประมาณ.....	59
3.1.2.2 การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์.....	63
3.1.2.3 การปฏิรูปกองทัพ.....	65
3.1.2.4 การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร.....	70
3.1.2.5 การไม่นำทหารเข้ามาในพื้นที่การเมือง	73
3.1.2.6 การควบคุมทหารโดยรัฐสภาและภาคประชาชน	75
3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในปี พ.ศ. 2544 – 2549 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	78
3.2.1 บริบทแวดล้อมด้านกฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคง.....	79
3.2.1.1 ด้านกฎหมาย.....	79
3.2.1.2 ด้านการเมือง.....	80
3.2.1.3 ด้านเศรษฐกิจ.....	81
3.2.1.4 ด้านความมั่นคง.....	81
3.2.2. ลักษณะและมิติความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร.....	82

3.2.2.1 การบริหารจัดการงบประมาณ.....	83
3.2.2.2 การจัดซื้ออาหารยุทธโปกรณ์.....	84
3.2.2.3 การปฏิรูปกองทัพ.....	85
3.2.2.4 การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร.....	88
3.2.2.5 การไม่นำทหารเข้ามาในพื้นที่การเมือง.....	99
3.2.2.6 การควบคุมทหารโดยรัฐสภาและภาคประชาชน.....	100
3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในปี พ.ศ. 2551 – 2554 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	103
3.3.1 บริบทแวดล้อมด้านกฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคง.....	103
3.3.1.1 ด้านกฎหมาย.....	103
3.3.1.2 ด้านการเมือง.....	106
3.3.1.3 ด้านเศรษฐกิจ.....	107
3.3.1.4 ด้านความมั่นคง.....	108
3.3.2 ลักษณะและมิติความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร.....	108
3.3.2.1 การบริหารจัดการงบประมาณ.....	109
3.3.2.2 การจัดซื้ออาหารยุทธโปกรณ์.....	111
3.3.2.3 การปฏิรูปกองทัพ.....	113
3.3.2.4 การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร.....	114
3.3.2.5 การไม่นำทหารเข้ามาในพื้นที่การเมือง.....	115
3.3.2.6 การควบคุมทหารโดยรัฐสภาและภาคประชาชน.....	117
3.4 บทสรุป.....	120
บทที่ 4 เจ็อนไขการเปลี่ยนแปลงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร ในกระบวนการพัฒนา ประชาธิปไตยของไทย.....	121
4.1 เจ็อนไขการเสริมสร้างเสถียรภาพและการพัฒนาประชาธิปไตยในระหว่างปี พ.ศ. 2541 - 2544.....	121
4.1.1 การควบคุมทหารโดยพลเรือน.....	122
4.1.2 ความชอบธรรมของรัฐบาล.....	128
4.1.3 ความมีประสิทธิผลของรัฐบาล.....	129

4.1.4 การรักษาความเสมอภาคกันทางกฎหมาย	130
4.2 เจื่อนไขการเสริมสร้างเสถียรภาพและการพัฒนาประชาธิปไตยในระหว่างปี พ.ศ. 2544 - 2549.....	131
4.2.1 การควบคุมทหารโดยพลเรือน.....	131
4.2.2 ความชอบธรรมของรัฐบาล	137
4.2.3 ความมีประสิทธิผลของรัฐบาล	140
4.2.4 การรักษาความเสมอภาคกันทางกฎหมาย	140
4.3 เจื่อนไขการเสริมสร้างเสถียรภาพและการพัฒนาประชาธิปไตยในระหว่างปี พ.ศ. 2551 - 2554.....	142
4.3.1 การควบคุมทหารโดยพลเรือน.....	143
4.3.2 ความชอบธรรมของรัฐบาล	147
4.3.3 ความมีประสิทธิผลของรัฐบาล	150
4.3.4 การรักษาความเสมอภาคกันทางกฎหมาย	151
4.4 บทสรุป.....	153
บทที่ 5 บทสรุป: ดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในการพัฒนาประชาธิปไตย.....	154
5.1 ความนำ.....	154
5.2 สรุปพัฒนาการและลักษณะดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร	161
5.3 สรุปเจื่อนไขการเปลี่ยนแปลงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของไทย.....	167
5.3.1 การควบคุมทหารโดยพลเรือน.....	168
5.3.2 ความชอบธรรมของรัฐบาล	170
5.3.3 ความมีประสิทธิผลของรัฐบาล	171
5.3.4 การรักษาความเสมอภาคกันทางกฎหมาย	172
5.4 บทบาทของรัฐบาลพลเรือนในการสร้างดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร	174
5.5 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป.....	188
รายการอ้างอิง	189
ภาคผนวก.....	206
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	246

หน้า

หน้า

หน้า

หน้า

หน้า

หน้า



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	บทบาทและหน้าที่ของตัวแสดงหลักในการกำกับกองทัพภายใต้กรอบ ประชาธิปไตย	26
2	แบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับการเมืองไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2531 – 2550	41
3	ช่วงระยะเวลาแห่งการแผ่อิทธิพลของทหารระหว่างปี พ.ศ. 2531 - 2553	45
4	สรุปข้อมูลบทบาทของรัฐบาลพลเรือนในการสร้างคุณภาพความสัมพันธ์ ระหว่างพลเรือน-ทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย	158
5	บทบาทและนโยบายของรัฐบาลพลเรือนที่มีต่อกองทัพในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2554	176
6	ความสัมพันธ์ระหว่างการควบคุมทหารโดยพลเรือนกับการพัฒนา ประชาธิปไตย	184
7	ความสัมพันธ์ เจื้อนไข และการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยในช่วงระหว่าง ปี พ.ศ. 2535 – 2554	184

สารบัญภาพ

แผนภาพที่		หน้า
1	กรอบการวิเคราะห์บทบาทของรัฐบาลพลเรือนในการสร้างดุลยภาพ ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย	31



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารเป็นประเด็นที่มีความสำคัญยิ่งต่อการศึกษาพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย โดยมากมักจะอยู่ภายใต้อิทธิพลของกรอบแนวคิดระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบตะวันตก (matured democracy) อันหมายถึงการที่ระบอบประชาธิปไตยมีเสถียรภาพที่มั่นคง (consolidated democracy) ดังปรากฏในงานของ Huntington (1957) Janowitz (1960) Diamond & Plattner (1996) และ Feaver (2003) ที่ล้วนแต่ให้ความสำคัญต่อแนวคิดเรื่องความเป็นใหญ่ของพลเรือน (civilian supremacy) แม้จะมีความเป็นไปได้ในทางทฤษฎีของการแทรกแซงทางการเมืองโดยทหาร (political intervention) หรือการเกิดรัฐประหารอยู่บ้าง แต่สำหรับประเทศที่มุ่งไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตย กลับพบว่า มีเพียงบางประเทศเท่านั้นที่สามารถพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้ไปถึงจุดหมายได้ ขณะที่ประเทศส่วนใหญ่ยังไม่มีกระทำให้กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยเกิดความเข้มข้นหรือเกิดความก้าวหน้าขึ้นมาได้ มีหน้าซ้ำกลับวนเวียนสลับไป-มาระหว่างระบอบอำนาจนิยมกับระบอบประชาธิปไตยอย่างไร้ทิศทาง ดังสะท้อนได้จากการที่รัฐบาลพลเรือนซึ่งมาจากการเลือกตั้งถูกทหารนำกำลังเข้าแทรกแซงทางการเมืองหรือทำการรัฐประหาร นำมาซึ่งการสิ้นสุดลงของระบอบประชาธิปไตย (Carothers, 2002: 9) ด้วยเหตุนี้ บรรดานักรัฐศาสตร์ทั้งหลายจึงได้เสนอให้พิจารณาทหารในฐานะตัวแปรสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย ดังปรากฏในงานของ Diamond (1997) Karl (1990) Kaldor & Vejvoda (1997) และ Zagorski (1992) พร้อมกับเสนอให้ “การควบคุมทหารโดยพลเรือน” มีสถานะเป็นทั้งยุทธศาสตร์และเป้าหมายของความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารและการพัฒนาประชาธิปไตย

กรณีประเทศไทย กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยมีลักษณะซับซ้อนและพัฒนาขึ้นท่ามกลางความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างพลังทางการเมืองต่างๆ ในสังคมไทย โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร ในฐานะที่กองทัพเป็นสถาบันอันทรงอำนาจเพียงหนึ่งเดียว และเป็นรองแต่สำนักพระราชวังเท่านั้น (Croissant & Kuehn, 2009) จึงทำให้รัฐบาลพลเรือนไม่สามารถที่จะแตกหักขึ้น

รุนแรงกับทหารได้เลย¹ และไม่สามารถนำแนวคิดเรื่องการควบคุมทหารโดยพลเรือนมาปฏิบัติใช้ได้เท่าที่ควร แม้ว่างานของ Chamber (2010a) จะพบว่า ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2535-2549 ระดับการควบคุมทหารโดยพลเรือนจะค่อนข้างสูงก็ตาม แต่เมื่อเกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 กลับพบว่า ระดับการควบคุมทหารโดยพลเรือนนั้นค่อนข้างต่ำ ขณะที่รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีระดับการควบคุมทหารโดยพลเรือนเพียงแค่ปานกลาง ที่มาพร้อมกับการแบ่งปันอำนาจระหว่างพลเรือน-ทหารโดยที่พลเรือนมีอำนาจนำ อย่างไรก็ตาม Matthew (2005) ได้กล่าวแย้งประเด็นเรื่องการควบคุมทหารโดยพลเรือนว่า หากปราศจากบทบาทของพระมหากษัตริย์เสียแล้ว ทหารอาจจะถูกบีบให้หวนกลับคืนกรมกองได้ยาก จะพบว่า ภายหลังปี พ.ศ. 2535 ผู้นำพลเรือนได้ใช้ความพยายามเพียงเล็กน้อย แต่สามารถเพิ่มการควบคุมทางการเมืองเหนือทหารเอาไว้ได้ ขณะที่สุรชาติ บำรุงสุข (2551) พบว่า หลังจากปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ด้วยแรงผลักดันของกระแสการพัฒนาประชาธิปไตยที่ทหารไม่อาจควบคุมได้ จึงนำไปสู่การถอนตัวออกจากการเมืองของทหาร และการเติบโตขึ้นของการปกครองโดยพลเรือน แต่ภายหลังการสิ้นสุดยุคของคณะรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 จะพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารกลับมีลักษณะเป็นการแบ่งปันอำนาจกันระหว่างพลเรือน-ทหาร สอดคล้องกับงานของ Chamber อย่างไรก็ตาม Beeson & Bellamy (2008: 112) กลับพบว่า เป็นเวลานานกว่าทศวรรษก่อนปี พ.ศ. 2549 ที่ประเทศไทยมีแนวคิดเกี่ยวกับการไม่เอาทหารมายุ่งเกี่ยวกับการเมือง (demilitarizing of politics) และการเผยแพร่ประชาธิปไตยในหมู่ทหาร แต่กลับไม่พบกระบวนการไม่ให้การเมืองมายุ่งเกี่ยวกับทหาร (depoliticization of military) ควบคู่กันไปด้วย จึงทำให้ยังคงมีการแต่งตั้งโยกย้าย การเลื่อนชั้นยศ และการพิจารณาความดีความชอบนายทหารเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง ผนวกกับการละเว้นหรือเพิกเฉยต่อประเด็นหลักๆ ทางการเมืองของทหารในสังคมไทย เช่น การพิจารณาไต่สวนคดีละเมิดสิทธิมนุษยชน การบริหารจัดการงบประมาณของกองทัพ การตั้งกระทู้เกี่ยวกับสิทธิพิเศษของทหารและความเป็นอิสระของกองทัพ การติดตามตรวจสอบกองทัพของรัฐสภา การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร การพิจารณาคดีของศาลทหาร การดำเนินงานของหน่วยข่าวกรองและหน่วยงานความมั่นคง เป็นต้น (Little, 1997: 184) ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารของไทยเป็นดังที่ Heeger (1977: 244) ระบุว่า “การพูดเรื่องทหารออกจากการเมืองนั้นเกินไปจากความจริง เพราะการถ่ายโอนจากอำนาจทางการเมืองอย่างเป็นทางการสู่พลเรือนจะต้องกระทำควบคู่

¹ โปรดพิจารณาจากคำประกาศการเป็น “ทหารของพระราชอา” และคำกล่าวของ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรี เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2549 ณ โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า ว่า “รัฐบาลก็เหมือนจิ้งจอกก็คือเข้ามาดูแลทหาร แต่ไม่ใช่เจ้าของทหาร เจ้าของทหารคือชาติและพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว” (กรุงเทพธุรกิจ, 15 กรกฎาคม 2549: 2) ขณะที่ Beeson & Bellamy (2008: 99) ว่า ทหารไทยจะมีความจงรักภักดีต่อกษัตริย์มากกว่ารัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน และนี่คือแก่นหลักของคุณลักษณะแห่งทหารไทย.

กับการหวนกลับคืนสู่กรมกองอย่างเต็มรูปแบบ แต่ส่วนใหญ่จะพบเพียงแค่การปรากฏตัวอย่างเด่นชัดของทหารที่ลดน้อยลงเท่านั้น ซึ่งไม่ได้เป็นการละทิ้งบทบาทของทหารในทางการเมืองเลย”

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ทหารยังคงมีอำนาจเหนือพลเรือน (military supremacy) ในด้านต่างๆ เสมอมาทั้งในรูปแบบซ่อนเร้นแอบแฝงหรือปรากฏอย่างโจ่งแจ้ง² ขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารของไทยยังคงเป็นไปดังที่ Beeson & Bellamy (2008: 5-9) ว่า ในบางช่วงเป็นแบบปรองดองระหว่างพลเรือน-ทหาร (concordance) ซึ่งชนชั้นนำทั้งที่เป็นพลเรือนและเป็นทหารจะร่วมมือกันปกครองประเทศอย่างใกล้ชิด แต่ในบางช่วงเป็นแบบพหุนิยม (polyarchic) มีการแบ่งแยกอำนาจกันระหว่างผู้นำพลเรือนและผู้นำทหาร โดยที่ต่างเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มตน เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว การแบ่งแยกทหารกับพลเรือนออกจากกันอย่างสิ้นเชิงและการทำให้เป็นทหารอาชีพที่เน้นความเป็นกลางทางการเมืองในบริบทของตะวันตกนั้นจะมีความเป็นไปได้อย่างไร

จากการศึกษาค้นคว้างานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารของไทย ที่ผ่านมากลับพบว่า งานส่วนใหญ่มุ่งให้ความสนใจต่อการศึกษาเกี่ยวกับอุดมการณ์ ความคิด เงื่อนไข และบทบาททางการเมืองของทหารที่ส่งผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ดังที่ปรากฏในงานของเฉลิมเกียรติ ผิวนวล (2535) สุจิต บุญบงการ (2542) และสุรชาติ บำรุงสุข (2539; 2540; 2541; 2543; 2549) ขณะที่การศึกษามหาบทของรัฐบาลพลเรือนกลับเน้นไปที่การควบคุมทหารโดยพลเรือนเป็นหลัก ดังที่ปรากฏในงานของ Croissant & Kuehn (2009) และ Chamber (2010a) แต่ทั้งหมดนี้ยังไม่ครอบคลุมถึงบทบาท นโยบาย และเงื่อนไขของรัฐบาลพลเรือนทั้งที่สนับสนุนและเป็นอุปสรรคต่อความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในช่วงระหว่างการเปลี่ยนผ่านและการเสริมสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบอบประชาธิปไตยภายหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 เป็นต้นมา ภายใต้บริบททางการเมืองของไทยที่ไม่อาจนำทหารออกจากการเมืองหรือแบ่งแยกทหารกับพลเรือนออกจากกันอย่างชัดเจนดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้น ที่สำคัญคือ ทหารไทยนั้นมิได้ถือตนว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐชาติ ตรงกันข้ามทหารกลับเป็นผู้สร้างรัฐชาติไทยให้เกิดขึ้น (Croissant & Kuehn, 2009) ทหารจึงถือตนว่าเป็นผู้มีอำนาจยับยั้งทางการเมืองอย่างแท้จริง (de facto veto power of the military) โดยการทำให้รัฐประหารซึ่งเป็นทรัพยากรอำนาจ (resources of power) อันทรงพลังยิ่งกว่าอื่นใด จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในสังคมไทยเน้นไปที่การเป็นพันธมิตรและประนีประนอมกับทหารหรือเอาทหารเข้ามาเป็นพวก (co-optation) มากกว่าการเผชิญหน้าหรือเปิดเกมได้-เสีย (zero-sum game) กับทหารเพื่อทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีเสถียรภาพ ซึ่งผิดไปจากแบบแผนของตะวันตกโดยทั่วไปตามแนวคิด

² โปรดพิจารณาเพิ่มเติมจากงานของวาสนา นาน่วม (2551; 2552 และ 2553).

ของ Cluasewitz (1950) คือ การแบ่งแยกระหว่างส่วนของพลเรือนซึ่งรับผิดชอบการจัดทำนโยบายด้านการสงครามกับส่วนของทหารซึ่งรับผิดชอบด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ดังนั้น รัฐบาลพลเรือนจึงจำเป็นต้องสร้างดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร เนื่องจากสภาวะดุลยภาพคือสภาวะที่สถาบันการเมืองแต่ละสถาบันต่างทำหน้าที่ (functioning) ของตนเอง โดยมีได้ไปก้าวก้าวหน้าของสถาบันอื่นตามสมมติฐานหลักของแนวคิดโครงสร้าง-หน้าที่นิยม (structural functionalism) (Almond & Powell, 1966) เพื่อนำไปสู่ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารที่สนับสนุนต่อการเสริมสร้างเสถียรภาพแก่ระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม แทนที่จะมุ่งเน้นแต่การควบคุมทหารโดยพลเรือน หรือหลักการที่ให้พลเรือนเป็นใหญ่ หมายถึง การที่กองทัพจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายพลเรือน ซึ่งอาจจะกลายมาเป็นการเปิดเกมได้-เสีย จนส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม อย่างไรก็ตาม งานศึกษาที่ผ่านมาไม่เคยปรากฏคำอธิบายเกี่ยวกับดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารมาก่อน จึงทำให้ขาดความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในบริบทของไทย ซึ่งเน้นการทำความเข้าใจความตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง รวมถึงการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตย (democratic control of armed forces) ที่พัฒนามาจากแนวคิดการควบคุมทหารโดยพลเรือน แตกต่างจากที่ระบุไว้ในทฤษฎีตะวันตก ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะได้นำแนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร ของ Zagorski (1992) ทฤษฎีการตกลงร่วมกันของ Schiff (2009) และการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตยของ DCAF (2008) มาใช้ในการอธิบาย ร่วมกับแนวคิดเรื่องการพัฒนาประชาธิปไตยของ Zagorski และการทำให้ทหารไม่เป็นอุปสรรคต่อรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งของ Diamond (1997)

งานวิจัยเรื่อง บทบาทของรัฐบาลพลเรือนในการสร้างดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย ต้องการตอบคำถามที่ว่าความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในช่วงปี พ.ศ. 2535 - 2554 มีดุลยภาพที่ส่งผลต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยอย่างไร โดยการศึกษาลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารผ่านบทบาท นโยบาย และเงื่อนไขของรัฐบาลพลเรือนในบริบทการเมืองไทย นับตั้งแต่หลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2554 ซึ่งสำหรับประเทศไทยแล้ว ยังไม่เคยมีการศึกษาในลักษณะนี้มาก่อน

1.2 คำถามวิจัย

ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2535 - 2554 มีดุลยภาพหรือไม่อย่างไร และความสัมพันธ์ดังกล่าวส่งผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยอย่างไร

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

คุณภาพในความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความมีเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย

1.4 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาพัฒนาการและลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของไทย
- 2) เพื่อประเมินบทบาทและนโยบายของรัฐบาลพลเรือนในการสร้างคุณภาพความสัมพันธ์กับทหารภายใต้บริบทและสถานการณ์ที่แตกต่างกัน
- 3) เพื่อวิเคราะห์เงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย

1.5 ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านเวลา

การวิจัยนี้กำหนดขอบเขตด้านเวลาคือระหว่างปี พ.ศ. 2535 - 2554 ซึ่งเป็นช่วงแห่งการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตยภายหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ที่ทำให้เห็นถึงพัฒนาการในรอบเกือบ 20 ปีของระบอบประชาธิปไตย เริ่มจากการปรากฏตัวขึ้นอีกครั้งของระบอบประชาธิปไตย การร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง การเผชิญกับวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้งในปี พ.ศ. 2540 การดำรงอยู่ของรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงข้างมากอันท่วมท้น การสะดุดหยุดลงของระบอบประชาธิปไตยโดยการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 และการปรากฏตัวขึ้นอีกครั้งของระบอบประชาธิปไตยที่มากับพลังแห่งการตื่นตัวทางการเมืองของมวลชน

ขอบเขตด้านประชากร

การวิจัยนี้กำหนดขอบเขตด้านประชากรคือ รัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น ไม่รวมถึงรัฐบาลที่มาจากการจัดตั้งโดยคณะรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 คือ รัฐบาลสุรยุทธ์ จุลานนท์ (1 ตุลาคม 2549 – 29 มกราคม 2551) เพราะไม่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารภายใต้กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยได้ เนื่องจากเป็นรัฐบาลในระบอบอำนาจนิยม

1.6 วิธีการวิจัย

ในการศึกษาเพื่อตอบคำถามวิจัย ผู้วิจัยจะใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้ข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร (documentary research) และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview)

การวิจัยเอกสาร ประกอบด้วย 1) เอกสารชั้นต้น เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534, 2540 และ 2550 พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503 และ 2551 คำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา คำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ข้อบังคับและระเบียบกระทรวงกลาโหม ฯลฯ และ 2) เอกสารชั้นรอง เช่น หนังสือ หนังสือพิมพ์รายวัน หนังสือพิมพ์รายสัปดาห์ วารสารทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ สิ่งตีพิมพ์รัฐบาล อัตชีวประวัติ บันทึกความทรงจำ รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล รายงานประจำคณะกรรมการทหาร ฯลฯ

การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก โดยอาศัยแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (semi-structure interview) สำหรับประชากรเป้าหมายมาจากการสุ่มแบบเจาะจง ทั้งนี้ การสัมภาษณ์จะมุ่งเน้นไปที่ผู้มีบทบาทหรือมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) ทั้งนี้ แหล่งข้อมูลหลักประกอบไปด้วยบุคลากรจากฝ่ายการเมือง ฝ่ายทหาร ภาคประชาชน และนักวิชาการ³

ในที่นี้ ผู้วิจัยได้เจาะจงผู้ให้ข้อมูลสำคัญโดยพิจารณาจากคุณสมบัติที่สำคัญ กล่าวคือ

ฝ่ายการเมือง เน้นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือมีบทบาททางการเมืองในช่วงระยะเวลาที่ทำการศึกได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการการทหาร สภาผู้แทนราษฎร

³ โปรดพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ก.

ฝ่ายทหาร เน้นนายทหารที่มีตำแหน่งสำคัญในช่วงระยะเวลาที่ทำการศึกฯ ได้แก่ ผู้บัญชาการทหารบก รวมถึงนายทหารและอดีตนายทหารฝ่ายเสนาธิการตั้งแต่ยศพันเอกขึ้นไป เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการประมวลและวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ทหารเสนอต่อผู้บังคับบัญชาในระดับสูงเพื่อประกอบการตัดสินใจ

ภาคประชาชน เน้นแกนนำเครือข่ายภาคประชาสังคมที่มีบทบาทสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร หรือมีบทบาทในการติดตามและตรวจสอบกองทัพ ในช่วงระยะเวลาที่ทำการศึกฯ

นักวิชาการ เน้นนักวิชาการที่มีบทบาททางการเมืองการปกครองและความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในช่วงระยะเวลาที่ทำการศึกฯ

นอกจากนี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญยังจะต้องมีความสามารถในการถ่ายทอดประสบการณ์ ความรู้ และข้อคิดเห็นต่างๆ อีกทั้งยังยินดีให้ความร่วมมือกับผู้วิจัยในการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

โดยผู้วิจัยได้กำหนดประเด็นสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง ดังนี้

- 1) ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 - 2554
- 2) บทบาท นโยบาย และเงื่อนไขของรัฐบาลในความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารและกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย
- 3) บทบาทและเงื่อนไขของฝ่ายนิติบัญญัติและภาคประชาชนในความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารและกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย

พร้อมกันนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดช่วงระยะเวลาในการสัมภาษณ์และเก็บรวบรวมข้อมูล ตั้งแต่เดือนเมษายน 2555 – พฤศจิกายน 2556 และมีกระบวนการดำเนินการวิจัยดังนี้

- 1) การศึกษาและเก็บรวบรวมเอกสารทั้งขั้นต้นและชั้นรองที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อนำมาประมวลข้อมูล
- 2) การจัดทำแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างเพื่อเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการทำวิจัย และได้นำไปให้อาจารย์ที่ปรึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือในการทำวิจัย พร้อมทั้งจัดส่งแนวคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ให้แก่แหล่งข้อมูลก่อนล่วงหน้าเพื่อเตรียมความพร้อม

3) การนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์ ซึ่งจะดำเนินการ ทั้งระหว่างการเก็บรวบรวมข้อมูลและหลังการเก็บรวบรวมข้อมูลเรียบร้อยแล้ว เพื่อนำมาสร้างข้อสรุป ในลักษณะของสมมติฐานชั่วคราวและตรวจสอบสมมติฐานดังกล่าว

4) การตรวจสอบข้อมูลเพื่อหาความเชื่อถือได้ของข้อมูล โดยวิธีการตรวจสอบสามเส้าด้าน ข้อมูล (data triangulation) และด้านวิธีรวบรวมข้อมูล (methodological triangulation) เพื่อ เปรียบเทียบความถูกต้องและความสมบูรณ์ของข้อมูล

5) การวิเคราะห์ข้อมูลแบบเปรียบเทียบข้อมูล (constant comparison) โดยนำเอาข้อมูล ต่างๆ มาจัดทำเป็นตารางหาความสัมพันธ์ในลักษณะของความคล้ายคลึงและความแตกต่างกัน พร้อม กับตัดทอนคุณลักษณะของข้อมูลจนเหลือเฉพาะแต่คุณลักษณะร่วมที่มีความหมาย เพื่อให้ได้ข้อสรุป ชั่วคราว

6) การนำเอาข้อสรุปชั่วคราวทั้งหมดมาพัฒนาเป็นข้อค้นพบเบื้องต้นเพื่อจัดทำเป็นบทสรุปใน ลักษณะของการเปรียบเทียบให้เห็นถึงความคล้ายคลึงหรือความแตกต่างกันของความสัมพันธ์ระหว่าง พลเรือน-ทหาร รวมถึงการเสริมสร้างเสถียรภาพและการพัฒนาประชาธิปไตยในแต่ละช่วง

สำหรับเกณฑ์การจำแนกช่วงระยะเวลาการศึกษา ผู้วิจัยได้ยึดหลักการจำแนกตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534, 2540 และ 2550 ตามลำดับ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ละฉบับต่างสะท้อนให้เห็นแบบแผนและ โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำผ่านที่มาและอำนาจหน้าที่ของ ฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะสมาชิกวุฒิสภา ที่มาและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร รวมถึงความสัมพันธ์ ระหว่างพลเรือน-ทหารผ่านแนวนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐ ซึ่งเปลี่ยนแปลงรายละเอียดไปตาม บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ขณะที่ พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503 และ 2551 มุ่งเน้นเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารและการบริหารจัดการภายในกระทรวงกลาโหม มากกว่า โดยแบ่งช่วงระยะเวลาการศึกษาออกเป็น 3 ช่วง คือ

1) รัฐบาลในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ประกอบด้วย รัฐบาลชวน หลีกภัย1 (23 กันยายน 2535 – 12 กรกฎาคม 2538) รัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา (13 กรกฎาคม 2538 – 24 พฤศจิกายน 2539) รัฐบาลชวลิต ยงใจยุทธ (25 พฤศจิกายน 2539 – 8 พฤศจิกายน 2540) และรัฐบาลชวน หลีกภัย2 (9 พฤศจิกายน 2540 – 8 กุมภาพันธ์ 2544)

2) รัฐบาลในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบด้วย รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร1 (9 กุมภาพันธ์ 2544 – 9 มีนาคม 2548) และรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร2 (9 มีนาคม 2548 – 19 กันยายน 2549)

3) รัฐบาลในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบด้วย รัฐบาลสมัคร สุนทรเวช (29 มกราคม 2551 – 9 กันยายน 2551) รัฐบาลสมชาย วงศ์สวัสดิ์ (18 กันยายน 2551 – 2 ธันวาคม 2551) และรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (17 ธันวาคม 2551 – 4 สิงหาคม 2554)

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยได้เลือกที่จะทำการศึกษาเพียงช่วงละหนึ่งรัฐบาลที่มีนัยสำคัญและมีระยะเวลาในการบริหารงานเพียงพอที่จะสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารได้ โดยรัฐบาลในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เลือกศึกษารัฐบาลชวน หลีกภัย (9 พฤศจิกายน 2540 – 8 กุมภาพันธ์ 2544) รัฐบาลในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เลือกศึกษารัฐบาลทักษิณ ชินวัตร (9 กุมภาพันธ์ 2544 – 19 กันยายน 2549) และรัฐบาลในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เลือกศึกษารัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (17 ธันวาคม 2551 – 4 สิงหาคม 2554) ตามลำดับ

1.7 ข้อจำกัดของการวิจัย

การวิจัยนี้มีข้อจำกัดในเรื่องของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นผู้นำสูงสุดของทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารที่ผู้วิจัยไม่สามารถเข้าถึงได้ทั้งหมด นอกจากนี้ ผู้ให้ข้อมูลยังเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือทหารฝ่ายเสนาธิการซึ่งเป็นผู้ที่มีทัศนคติสนับสนุนการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง (Security Sector Reform) อยู่แล้ว อาจมีผลทำให้ข้อมูลมีลักษณะโน้มเอียงไปในทางการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตย ในที่นี้ ผู้วิจัยได้แก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการอาศัยแหล่งข้อมูลระดับรองคือเอกสารที่สามารถอ้างอิงได้รวมถึงคำสัมภาษณ์ของประชากรเป้าหมายที่หลากหลายและมีการเผยแพร่ต่อสาธารณะ

1.8 จริยธรรมการวิจัย

ผู้วิจัยได้ปฏิบัติตามจรรยาบรรณนักวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติโดยเคร่งครัด และจะทำการเปิดเผยข้อมูลในกรณีที่ได้รับคามยินยอมจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญเท่านั้น

1.9 กรอบแนวคิดของการวิจัย

งานวิจัยนี้อาศัย 2 แนวคิดหลักในการศึกษา คือ 1) แนวคิดเรื่องการพัฒนาประชาธิปไตย และ 2) แนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร ทั้งนี้ แนวคิดดังกล่าวทำให้สามารถวิเคราะห์บทบาทของรัฐบาลพลเรือนในช่วงแห่งการเปลี่ยนผ่าน นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ท่ามกลางการเปลี่ยนผ่านจากระบอบเดิมสู่ระบอบใหม่นั้น ผู้นำฝ่ายพลเรือนต้องเผชิญต่อสภาวะการดำรงอยู่ของพลังอำนาจเดิมหรือทหารกับพลังอำนาจใหม่หรือภาคประชาชน จึงจำเป็นต้องหา “ดุลยภาพ” ในการมีปฏิสัมพันธ์กับทหาร เพื่อให้ระบอบประชาธิปไตยดำรงอยู่ได้อย่างมีเสถียรภาพ อนึ่ง ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงกรอบแนวคิดของการวิจัยโดยละเอียดอีกครั้งในบทที่ 2

1.10 นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

รัฐบาลพลเรือน หมายถึง รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย

ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงกลาโหม

ดุลยภาพแห่งความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร หมายถึง สภาวะที่รัฐบาลพลเรือนกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงกลาโหมต่างทำหน้าที่ของตน โดยมีได้ไปก้าวก้าวหน้าซึ่งกันและกัน

กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย หมายถึง กระบวนการหรือขั้นตอนในการเปลี่ยนผ่านจากระบอบอำนาจนิยมสู่ระบอบประชาธิปไตย มุ่งหวังให้ระบอบประชาธิปไตยมีเสถียรภาพ ปราศจากการรัฐประหาร

การควบคุมทหารโดยพลเรือน หมายถึง การที่ผู้นำฝ่ายพลเรือนแสดงบทบาทซึ่งสะท้อนถึงอำนาจการตัดสินใจของฝ่ายพลเรือนที่มีต่อเหล่าทัพในประเด็นหลักๆ เช่น การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร การบริหารจัดการงบประมาณ การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ เป็นต้น

การมีบทบาททางการเมืองของทหาร หมายถึง การที่ผู้นำเหล่าทัพแสดงบทบาทเพื่อสื่อสารกำหนดทิศทาง และร่วมดำเนินการในการบริหารงานของรัฐบาลพลเรือน รวมถึงการแสดงความคิดเห็นเชิงวิพากษ์วิจารณ์ต่อสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

การแทรกแซงทางการเมืองของทหาร หมายถึง การที่ผู้นำเหล่าทัพแสดงบทบาทที่คุกคาม และเป็นภัยต่อรัฐบาลพลเรือนผ่านการรัฐประหาร ทำให้กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยสิ้นสุดลง

ระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ หมายถึง ระบอบประชาธิปไตยที่มีความก้าวหน้าในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่อง โดยไม่บิดเบือนไปจากระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม รัฐบาลพลเรือนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยเสรี ทหารอยู่ภายใต้การควบคุมของพลเรือน

1.11 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) องค์ความรู้เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารภายใต้บริบทของสังคมไทย
- 2) ตัวแบบคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย

1.12 การนำเสนองานวิจัย

- บทที่ 1 บทนำ
- บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง
- บทที่ 3 พัฒนาการและลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร
- บทที่ 4 เจาะลึกการเปลี่ยนแปลงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย
- บทที่ 5 บทสรุป: คุณภาพแห่งความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในการพัฒนาประชาธิปไตย

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยเรื่อง บทบาทของรัฐบาลพลเรือนในการสร้างดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย มีแนวคิดหลักในการศึกษาคือ แนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร และแนวคิดเรื่องการพัฒนาประชาธิปไตย เพื่อให้เห็นถึงรายละเอียดทางทฤษฎีของแต่ละแนวคิด ในส่วนนี้จึงเป็นการอภิปรายถึงแนวคิด ทฤษฎี กรอบคิด และวรรณกรรมหลักที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- 1) แนวคิดเรื่องการพัฒนาประชาธิปไตย
- 2) แนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร
- 3) กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย
- 4) บทเรียนความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในต่างประเทศ
- 5) กรณีศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในการเมืองไทย

2.1 แนวคิดเรื่องการพัฒนาประชาธิปไตย

“การพัฒนาประชาธิปไตย” (democratization) หมายถึง กระบวนการทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบอำนาจนิยมมาสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม แนวคิดเรื่องการพัฒนาประชาธิปไตยมีงานศึกษาที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก งานศึกษาที่ได้รับการกล่าวถึงมาก ได้แก่ งานศึกษาของ Huntington (1994 cited in Doh Chull Shin, 1994: 143) ที่กล่าวถึงกระบวนการ พัฒนาประชาธิปไตยว่าเกิดขึ้นอย่างเป็นลำดับขั้นตอน เริ่มต้นจากการเสื่อมของการปกครองแบบอำนาจนิยม (decay of authoritarian rule) สู่ช่วงเปลี่ยนผ่าน (transition) และช่วงเสริมสร้างเสถียรภาพ (consolidation) กระทั่งบรรลุคุณภาพของระบอบประชาธิปไตย (maturing of democratic political order)

ช่วงเสื่อมของการปกครองแบบอำนาจนิยม (decay of authoritarian rule)

การเสื่อมของการปกครองแบบอำนาจนิยมมักมีต้นเหตุมาจากวิกฤติการณ์ภายในระบอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความแตกร้างในหมู่ผู้มีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งมีผลทำให้

เกิดความตึงเครียดหรือความขัดแย้งระหว่างฝ่ายอนุรักษ์นิยมหรือสายเหยี่ยวกับฝ่ายปฏิรูปหรือสายพิราบ นอกจากนี้ การสิ้นสุดระบอบอำนาจนิยมยังเป็นผลมาจากพลังกดดันจากภายนอกประเทศที่สนับสนุนต่อระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนการพัฒนาทางเศรษฐกิจอันเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐมั่นคง มีความยุติธรรมทางสังคม ตลอดจนมีความเป็นอิสระไม่ขึ้นตรงต่อใคร และมีเสถียรภาพทางการเมือง (Ethier, 1990: 6) อย่างไรก็ตาม ปัจจัยสำคัญที่เป็นส่วนเกื้อหนุนให้เกิด “การปฏิวัติประชาธิปไตยในระดับโลก” (global democratic revolution) หรือการเปลี่ยนแปลงให้เป็นระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2517 – 2533 (Huntington 1991b: 12-34) ได้แก่

1) ปัญหาเรื่องความชอบธรรมของระบอบอำนาจนิยม ในขณะที่คุณค่าของระบอบประชาธิปไตยเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง จึงไม่เอื้ออำนวยต่อการรักษาระบอบอำนาจนิยมไว้ได้อีกต่อไป นำไปสู่ความล้มเหลวทางเศรษฐกิจและการทหารในเวลาต่อมา

2) การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับโลก ทำให้เกิดการยกระดับมาตรฐานการดำเนินชีวิต ประชากรมีระดับการศึกษาที่สูงขึ้น และการขยายตัวอย่างมากของชนชั้นกลางในเขตเมือง

3) การเปลี่ยนแปลงในหลักการและการประกอบกิจกรรมของศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิก และโบสถ์คาทอลิกในชาติต่างๆ ที่นำไปสู่การต่อต้านระบอบอำนาจนิยม

4) การเปลี่ยนแปลงทางนโยบายที่มุ่งไปสู่ความเป็นเสรีนิยมของสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และสหภาพโซเวียต

5) ปราบกฏการณ์ “ลูกบอลหิมะกลิ้ง” (snowballing) หรือผลกระทบของการเป็นประชาธิปไตยได้กระตุ้นและกลายเป็นแบบอย่างให้ชาติต่างๆ เกิดความพยายามที่จะพัฒนาระบอบประชาธิปไตยในชาติของตนขึ้นมา

ช่วงเปลี่ยนผ่าน (transition)

เมื่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยเข้าสู่ช่วงเปลี่ยนผ่าน เปรียบได้กับขั้นตอนแรกของการเปลี่ยนแปลงและเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญ เนื่องจากเป็นจุดที่ระบอบอำนาจนิยมล้มลงนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การดำเนินการตามโครงสร้างทางการเมืองรูปแบบใหม่ รวมถึงกระบวนการเจรจาต่อรองในช่วงยกร่างรัฐธรรมนูญ การจัดทำกฎระเบียบสำหรับการแข่งขันทางการเมือง การรื้อล้างหน่วยงานในสมัยระบอบอำนาจนิยม และการยกเลิกกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับวิถีชีวิตประชาธิปไตย (Pridham, 2000: 1-28) ท่ามกลางปรากฏการณ์ดังกล่าว บทบาทของผู้นำมีผล

อย่างมากต่อลักษณะความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นตามมา ดังที่ Huntington (1991a) ได้กล่าวถึงบทบาทของผู้นำในการเปลี่ยนแปลง ว่า

- 1) กรณีที่กลุ่มต่อต้านระบอบอำนาจนิยมมีบทบาทนำ จะเกิดการนำระบอบประชาธิปไตยเข้ามาแทนที่ (replacement) แบบฉับพลันเนื่องจากการล่มสลายของระบอบอำนาจนิยม
- 2) กรณีที่ชนชั้นนำในระบอบอำนาจนิยมมีบทบาทนำ จะเกิดการเปลี่ยนสภาพจากระบอบอำนาจนิยมไปสู่ระบอบประชาธิปไตย (transformation) แบบจากบนลงล่าง โดยชนชั้นนำมีบทบาทในการควบคุมกระบวนการดังกล่าวทุกขั้นตอน เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป
- 3) กรณีที่ชนชั้นนำกับกลุ่มต่อต้านร่วมกันมีบทบาทนำ จะเกิดการเปลี่ยนแปลงแบบจัดการเพื่อให้ระบอบอำนาจนิยมมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น (transplacement) มีการเจรจาต่อรองเพื่อให้เกิดการปฏิรูประบอบการปกครองและคณะรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากลักษณะเด่นของกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตย คือ ความไม่แน่นอนทางการเมือง ซึ่งเต็มไปด้วยความเสี่ยงของการหวนกลับคืนไปสู่ระบอบอำนาจนิยม โดยสถาบันในระบอบเก่ากับระบอบใหม่ยังคงดำรงอยู่คู่กัน ยิ่งกว่านั้นยังมีการแบ่งปันอำนาจระหว่างฝ่ายอำนาจนิยมกับฝ่ายประชาธิปไตยอยู่ตลอด ดังนั้น สิ่งที่ต้องกระทำในระยะแรกของการเปลี่ยนผ่าน คือ การเจรจาประนีประนอมระหว่างพวกยึดแนวทางสายกลางกับพวกต่อต้านฝ่ายที่จงรักภักดีต่อระบอบเก่า อาจใช้การต่อรองในทางลับเพื่อให้เกิดดุลแห่งอำนาจ โดยมีข้อแลกเปลี่ยนเพื่อสถาปนาระบอบประชาธิปไตยขึ้นมาใหม่ ภายใต้เงื่อนไข 4 ประการคือ

- 1) การนิรโทษกรรมความผิดที่ได้กระทำในยุคระบอบอำนาจนิยม
- 2) การกีดกันพวกหัวรุนแรงออกจากการร่วมรัฐบาลที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
- 3) การปราบปรามพวกที่ไม่จงรักภักดีต่อระบอบใหม่อย่างต่อเนื่อง
- 4) การยอมรับต่อระบอบประชาธิปไตยแบบทุนนิยมเสรีนิยม

เงื่อนไขทั้ง 4 ประการ มักเกิดขึ้นพร้อมกับเลือนวาระการปฏิรูปสังคมและเศรษฐกิจออกไปก่อน อันจะนำมาสู่ระยะต่อไปคือการสร้างความเป็นสถาบันให้แก่กฎระเบียบและกระบวนการ เพื่อเป็นหลักประกันต่อสิทธิเสรีภาพ การเลือกตั้งผู้ปกครองโดยการลงคะแนนเสียง การแข่งขันกันของพรรคการเมือง การสลับสับเปลี่ยนอำนาจทางการเมือง และความรับผิดชอบต่อการบริหารงานของรัฐบาล ต่อมาคือการเปิดกว้างหรือการทำให้การเมืองเป็นแบบเสรีนิยม การปฏิรูปเพื่อถอดถอนภาวะวิกฤติ

ต่างๆ ที่มีผลต่อประชาธิปไตย การรับรองต่อสิทธิของปัจเจกและสิทธิของสาธารณะ การก่อกำเนิดความคิดเห็นและการรวมกลุ่มอันหลากหลาย (Ethier, 1990: 10-13)

ช่วงเสริมสร้างเสถียรภาพแก่ระบอบประชาธิปไตย (consolidation)

จากช่วงของการเปลี่ยนผ่าน กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยจะเข้าสู่ช่วงเสริมสร้างเสถียรภาพแก่ระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่ยาวนานกว่าช่วงเปลี่ยนผ่าน และก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงลึกมากกว่า โดยสิ่งแรกที่ต้องดำเนินการคือการรื้อถอนความไม่แน่นอนหรือความคลุมเครือในช่วงเปลี่ยนผ่านอย่างค่อยเป็นค่อยไป ตามด้วยการทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีความเป็นสถาบันที่สมบูรณ์ ตลอดจนการให้การเรียนรู้กฎระเบียบใหม่ๆ ผ่านกระบวนการเรียนรู้ทางสังคม และการเผยแพร่ทัศนคติแบบประชาธิปไตยให้ทั่วถึง (Pridham, 2000: 1-28)

นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ต่างให้ความสำคัญกับปัจจัยที่ส่งผลต่อเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย โดย Gunther, Diamandouros & Puhle (1995) เห็นว่า ระบอบประชาธิปไตยจะเกิดเสถียรภาพได้เฉพาะกรณีที่ตั้งสถาบันภายใต้ระบบการเมืองได้ยึดถือเอาระบอบประชาธิปไตยเป็นเพียงสิ่งเดียวเท่านั้น (the only game in town) หมายความว่าทุกๆ ตัวแสดงทางการเมืองจะกระทำการต่างๆ ภายใต้กฎกติกาที่ได้กำหนดไว้โดยสถาบันที่เป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ ผู้ที่สูญเสียอำนาจทางการเมืองสามารถหวนกลับคืนสู่อำนาจอีกครั้งด้วยกฎกติกาที่มีความชอบธรรมและเป็นประชาธิปไตย เช่นเดียวกับกฎกติกาที่ทำให้เขาหมดอำนาจไป หรืออีกนัยหนึ่งคือ กลุ่มทางการเมืองทั้งหมดเห็นว่าการเมืองทางการเมืองหลักเป็นพื้นที่อันชอบธรรมเพียงหนึ่งเดียวสำหรับการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง (Gunther, Diamandouros & Puhle, 1995: 7)

ข้อเสนอของ Gunther, Diamandouros & Puhle สอดคล้องกับชุดคำอธิบายของ Diamond (1997) ที่เห็นว่าการทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีเสถียรภาพจำเป็นต้องพัฒนาให้เกิดการหยั่งรากลึกของระบอบประชาธิปไตยในปทัสถาน ความเชื่อ รวมถึงการแสดงออกทางพฤติกรรมของประชาชนในประเทศ ตลอดจนการสร้างกระบวนการตรวจสอบในแนวนอน การยึดถือหลักนิติรัฐ (rule of law) การทำให้ระบบราชการสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดตั้งและทำให้สถาบันทางการเมืองเกิดความเข้มแข็ง ครอบคลุมถึงการทำให้ระบอบประชาธิปไตยเกิดผลงานที่ประชาชนพึงพอใจทั้งในทางเศรษฐกิจและทางการเมือง (Diamond, 1999: 73-112)

นอกจากนี้ ความมีเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตยยังสามารถพิจารณาได้จากปัจจัยดังต่อไปนี้

1) พฤติกรรมของชนชั้นนำ (elite behavior) เมื่อตัวแสดงทางการเมือง ทหาร และภาคเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องทั้งหมดสามารถขับเคลื่อนทรัพยากรหลักๆ เพื่อรองรับต่อระบอบประชาธิปไตย

2) ทัศนคติของมหาชน (public attitude) เมื่อ “เสียงส่วนใหญ่ที่เข้มแข็ง” ของมหาชนเชื่อมั่นว่าสถาบันและกระบวนการภายใต้ระบอบประชาธิปไตยเป็น “หนทางที่ดีที่สุดในการปกครองชีวิตส่วนรวมที่อยู่ในสังคม”

3) โครงสร้างตามรัฐธรรมนูญ (constitutional structure) ระบอบประชาธิปไตยจะเกิดเสถียรภาพเชิงโครงสร้างได้จะต้องไม่มี “พื้นที่หวงห้าม” (no more reserve domain) หรือพื้นที่ที่ไม่ใช้กระบวนการตัดสินใจตามระบอบประชาธิปไตย แต่กลับถูกควบคุมโดยตัวแสดงที่ทรงอำนาจ เช่น กองทัพ โบสถ์ ผู้ถือครองที่ดินขนาดใหญ่ คณะนักธุรกิจและนักการเงิน เป็นต้น (Linz & Stepan, 1996: 6)

อย่างไรก็ตาม การเสริมสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบอบประชาธิปไตยไม่สามารถเกิดขึ้นได้ด้วยตัวมันเอง หากแต่ต้องดำเนินผ่านภารกิจที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการมีความชอบธรรมอย่างเป็นระบบ ความมีประสิทธิภาพของสถาบัน การรักษาความเสมอภาคกันทางกฎหมาย และการทำให้พลเรือนมีอำนาจควบคุมเหนือทหาร (Zagorski, 1992: 5, 51-54)

1) การทำให้เกิดความชอบธรรมอย่างเป็นระบบ (institutionalizing legitimacy) รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยต้องได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วนของสังคมเป็นการทั่วไปและอย่างต่อเนื่องยาวนาน โดยประชาชนต้องยอมรับต่อรัฐธรรมนูญในฐานะโครงสร้างอย่างเป็นทางการของกฎระเบียบในการแข่งขัน การจัดองค์การ และการแจกแจงอำนาจทางการเมือง นอกจากนี้ ที่มาของอำนาจของรัฐบาลยังต้องมีความชอบธรรมอันหมายถึงการเลือกตั้งที่ปราศจากการแทรกแซงใดๆ ด้วย

2) การพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ (developing effectiveness) ความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐบาลมีผลต่อกระบวนการเสริมสร้างเสถียรภาพแก่ระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น รัฐบาลจึงควรที่จะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อเสริมสร้างให้ประชาธิปไตยมีเสถียรภาพ

3) การรักษาความเสมอภาคกันทางกฎหมาย (assuring equality before the law) ประชาธิปไตยหมายความว่าพลเมืองทั้งหมดล้วนมีฐานะเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย ดังนั้น นโยบายต่างๆ ที่มุ่งตอบสนองต่อเจตน์จำนงของประชาชนจะต้องมีลักษณะเป็นกลางและปราศจากอคติ การให้สิทธิพิเศษทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการถือเป็นการละเลยต่อปทัสถานแห่งประชาธิปไตย

4) การทำให้พลเรือนมีอำนาจควบคุมเหนือทหาร (establishing civilian control of the armed forces) การปกครองระบอบประชาธิปไตยจะเน้นการให้หน่วยงานของรัฐรวมถึงกองทัพอยู่ภายใต้ผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ซึ่งผู้บริหารนี้จะรับผิดชอบการจัดทำนโยบาย ในขณะที่ระบบราชการ (ทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร) จะรับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ข้อเสนอของ Zagorski ข้างต้นมีความสอดคล้องกับงานศึกษาของ Diamond (1997: 8, 22) ที่เห็นว่า ในกระบวนการเสริมสร้างเสถียรภาพแก่ระบอบประชาธิปไตย เงื่อนไขที่ขาดไม่ได้คือ การทำให้ทหารไม่เป็นอุปสรรคต่อรัฐบาลที่มาจากกาเลือกตั้ง ซึ่งจำต้องรับผิดชอบต่อประชาชน โดยกำหนดเป็นยุทธศาสตร์เพื่อลดทอนอิทธิพลในภารกิจและหน้าที่ซึ่งมิใช่ของทหาร ตลอดจนสถาปนา การควบคุมและติดตามตรวจสอบโดยพลเรือนในกิจการทหารและนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ รวมถึง ยุทธศาสตร์ โครงสร้างอำนาจ การจัดวางกรอบอัตรากำลัง ค่าใช้จ่าย และกฎกติกาในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิรูปกองทัพที่ผ่านกระบวนการเจรจา ต่อรอง การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น รวมถึงการทำความเข้าใจร่วมกันเป็นที่เรียบร้อยแล้ว และเพื่อให้ เป็นไปได้ในทางปฏิบัติอีกทั้งยังลดความเสี่ยงจากปฏิกริยาโต้กลับ รัฐบาลพลเรือนจำเป็นต้องยินยอม ให้ตำแหน่ง ยศ และรายได้ที่เพิ่มสูงขึ้นแก่ทหาร งดการใช้ทหารในกระบวนการแข่งขันทางการเมือง หลีกเลี่ยงการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองในกระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารประจำปี และ ยกเว้นกระบวนการพิจารณาคดีอาชญากรรมที่เกิดขึ้นภายใต้การปกครองของระบอบอำนาจนิยม ซึ่ง อาจจะทำให้สถานะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารมีความเปราะบาง

ช่วงบรรลุมิติภาวะของระบอบประชาธิปไตย (maturing of democratic political order)

ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยอันยาวนานสิ้นสุดที่การมีระบอบ ประชาธิปไตยที่บรรลุมิติภาวะ เปรียบได้กับการต้นไม้ที่ความเป็นประชาธิปไตยได้หยั่งรากลึกลงในดิน กระทั่งต้นไม้ต้นนี้ได้เติบโตขึ้นอย่างมั่นคง มีเสถียรภาพ และกลายเป็นระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ อันหมายถึง การที่ระบอบประชาธิปไตยมีการแบ่งแยกอำนาจสถาบันทางการเมืองอย่างชัดเจน ปราศจาก การทุจริต นอกจากนั้นยังเป็นระบอบการปกครองที่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน และมีความ อดกลั้นต่อความแตกต่างหลากหลายทางความคิดของผู้คนในสังคมด้วย (Petro, 2004: 13) ตัวอย่าง ประเทศที่ระบอบประชาธิปไตยได้บรรลุซึ่งวุฒิภาวะแล้ว ที่ชัดเจนที่สุดคือประเทศสหรัฐอเมริกา ดัง สะท้อนจากการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างฝ่ายรัฐบาลพลเรือนและฝ่ายทหารอย่างชัดเจน ส่งผลให้การ แทรกแซงทางการเมืองของฝ่ายทหารในสหรัฐอเมริกาไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย (Schiff, 2009: 33)

2.2 แนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร

แนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร เน้นการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำพลเรือนที่มาจากทางเลือกตั้งกับกองทัพ แนวคิดนี้มีจุดกำเนิดมาจากแนวคิดของ Clausewitz (1950: 16, 177) ที่ได้ให้คำอธิบายถึง “คณะรัฐมนตรีที่มีได้เป็นทหาร” ว่า หมายถึง ผู้จัดทำนโยบายด้านการสงครามและสันติภาพที่ให้ความสำคัญต่อรัฐบาล “พลเรือน” และค่านิยมแบบ “พลเรือน” โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อตรวจสอบตลอดจนควบคุมทหารและกิจการสงคราม แม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะประกอบด้วยตัวแทนทั้งที่เป็นทหารและไม่เป็นทหารก็ตาม ทั้งนี้ แนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารได้มีพัฒนาการเรื่อยมา ตัวอย่างนักคิดที่ศึกษาประเด็นนี้ ได้แก่ Huntington (1957; 1995) Janowitz (1960) Finer (1962) Welch & Smith (1974) Zagorski (1992) Hänggi (2003) Forster (2006) Beeson & Bellamy (2008) DCAF (2008) Schiff (2009) และ Croissant & Kuehn (2010)

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎี พบว่า แนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารมีแนวคิดสำคัญที่เกี่ยวข้อง คือ 1) แนวคิดเรื่องรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร 2) ทฤษฎีการตกลงร่วมกัน และ 3) แนวคิดเรื่องการควบคุมทหารโดยพลเรือนและการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าทั้ง 3 แนวคิดมีความเชื่อมโยง สัมพันธ์ และส่งผลซึ่งกันและกัน เนื่องจากรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารนั้นเป็นผลมาจากการตกลงร่วมกันของทั้ง 2 ฝ่าย และความพยายามในการเข้าควบคุมทหารของฝ่ายพลเรือน พุดให้ชัดกว่านั้นคือ คุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารจะเกิดขึ้นได้ไม่เพียงแต่ต้องอาศัยกลไกการควบคุมทหารโดยพลเรือนเท่านั้น แต่ยังต้องอาศัยสัมฤทธิ์ผลที่เกิดจากการตกลงร่วมกันของทั้ง 2 ฝ่ายด้วย

2.2.1 แนวคิดเรื่องลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร

นักวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร เช่น Welch & Smith (1974) Zagorski (1992) และ Beeson & Bellamy (2008) ได้พยายามจำแนกลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารด้วยเกณฑ์การชี้วัดที่แตกต่างกันออกไป โดย Welch & Smith ได้จำแนกลักษณะความสัมพันธ์จากการพิจารณากระบวนการเมืองภายในประเทศ ขณะที่ Beeson & Bellamy จำแนกลักษณะความสัมพันธ์โดยพิจารณาจาก “ความเป็นทหารอาชีพ” (military professionalism) และความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำพลเรือนกับผู้นำทหาร ทว่างานของ Beeson & Bellamy นั้นให้น้ำหนักต่อการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากกว่าการศึกษาประเทศตะวันตก ส่วนงานของ Zagorski จำแนกความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารโดยให้ความสนใจต่อประเด็นเรื่องความสามารถในการตกลงร่วมกันและการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตย

Welch & Smith (1974: ch.3) ได้จำแนกลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารออกเป็น 2 รูปแบบใหญ่ด้วยกัน คือ

1) ระบบการเมืองที่พลเรือนมีอำนาจ (civic system) ในกรณีนี้ เส้นกั้นเขตแดนระหว่างพลเรือน-ทหารจะมีความเข้มแข็ง มั่นคง และไม่เปราะบาง ดังนั้น การแทรกแซง ล้ำเส้น และก้าวล่วงอำนาจระหว่างทหารและพลเรือนจะกระทำได้ยาก ฝ่ายพลเรือนจะใช้อำนาจควบคุมทหารได้โดยผ่านทางสายการบังคับบัญชาของทหาร ขณะที่ฝ่ายทหารเองจะยังคงมีอิสระในการปฏิบัติการกิจของกองทัพด้วยความเคารพต่อกติกาทางการเมือง

2) ระบบการเมืองที่ทหารมีอำนาจ (praetorian system) เป็นสังคมที่ฝ่ายพลเรือนมีอำนาจควบคุมทหารน้อยมากหรือแทบไม่มีอยู่เลย ขณะที่ฝ่ายทหารจะมีบทบาททางการเมืองในระดับสูง ผู้นำทหารสามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางการเมืองหรือสามารถคัดค้านนโยบายบางเรื่องของรัฐบาลได้อย่างเปิดเผย โดยเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศ การรักษาความมั่นคง และการต่างประเทศ นอกจากนี้ ฝ่ายทหารอาจมีบทบาทในการใช้อำนาจกดดันและต่อต้านการแต่งตั้งบุคคลบางคนที่ทหารไม่ไว้วางใจเพื่อไม่ให้เข้ารับตำแหน่งทางการเมืองหรือดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำที่สำคัญ ยิ่งไปกว่านั้น ทหารอาจตัดสินใจใช้กำลังโค่นล้มรัฐบาลพลเรือนและสถาปนารูปแบบการปกครองแบบเผด็จการทหารขึ้นมาแทนที่ได้เสมอ ลักษณะพิเศษของความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในระบบนี้คือ ฝ่ายทหารจะมีบทบาทในเวทีการเมืองได้อย่างอิสระ มีสิทธิกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงได้อย่างเต็มที่ ขณะที่รัฐบาลพลเรือนจะไม่มีอำนาจควบคุมทหารเพราะมักจะขาดความชอบธรรมและขาดฐานสนับสนุนจากประชาชน ผู้นำทหารอาจจะมีบทบาททางการเมืองในฐานะผู้นำรัฐบาลผสมหรืออาจเลือกอยู่วงนอกเฝ้าติดตามสถานการณ์ทางการเมืองมากขึ้นน้อยต่างกัน ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของกองทัพและระดับการพัฒนาความเป็นวิชาชีพของทหาร

ในขณะที่ Beeson & Bellamy (2008: 5-9) เห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีรูปแบบที่แตกต่างออกไปเป็น 4 แบบ ดังต่อไปนี้

1) แบบการปกครองของทหาร (military rule) เป็นรัฐบาลที่ปกครองอย่างเบ็ดเสร็จโดยทหาร กรณีนี้พบได้ในประเทศพม่า

2) แบบการปรองดองระหว่างพลเรือน-ทหาร (concordance) ในกรณีนี้ ชนชั้นนำทั้งที่เป็นพลเรือนและเป็นทหารต่างร่วมมือกันปกครองประเทศอย่างใกล้ชิด ดังนั้น ภาคราชการพลเรือนและกองทัพจะแยกออกจากกันในแง่ของทางการเมืองเท่านั้น กรณีของประเทศไทยพบว่า การก่อตั้งรัฐบาลมีลักษณะของการปรองดองกันระหว่างทหารกับพลเรือนที่เป็นพันธมิตรของตน

3) แบบพหุนิยม (polyarchic) มีการแบ่งแยกอำนาจกันระหว่างผู้นำพลเรือนและผู้นำทหาร โดยต่างฝ่ายต่างเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มตน ในกรณีนี้ กองทัพจะไม่ถูกระทบกระเทือนจากการควบคุมของพลเรือน แต่ถ้าเมื่อใดที่ฝ่ายทหารสามารถมีบทบาทในกิจการของพลเรือน ฝ่ายทหาร

จะเน้นไปที่ผลประโยชน์ของกองทัพมากกว่าผลประโยชน์ของรัฐบาลพลเรือน ครั้นเมื่อฝ่ายทหารเห็นว่าพลเรือนไม่สามารถปกครองประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือฉ้อฉล ฝ่ายทหารจะเข้าทำการยึดอำนาจโดยทันที

4) แบบภายใต้ขอบเขตแห่งรัฐธรรมนูญ (constitutional) เป็นรูปแบบที่พบได้ทั่วไปในสังคมตะวันตกที่ฝ่ายทหารจะถูกปกครองโดยกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติแล้วจะพบความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการที่คล้ายคลึงกับรูปแบบที่ 2 คือ การปรองดองกันระหว่างพลเรือน-ทหาร กรณีนี้พบได้ในประเทศมาเลเซียซึ่งมีระบอบการปกครองแบบกึ่งประชาธิปไตย การจัดรูปแบบของกองทัพและรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารได้รับอิทธิพลจากประเทศอังกฤษ

กล่าวได้ว่า เกณฑ์ในการจำแนกลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารของ Welch & Smith และ Beeson & Bellamy ยังไม่ชัดเจนเพียงพอ เนื่องจากไม่ได้มีการแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างสถานภาพของรัฐบาลกับดุลแห่งอำนาจระหว่างพลเรือน-ทหาร ดังเช่นที่ Zagorski (1992: 77-83) ได้จำแนกลักษณะความสัมพันธ์โดยพิจารณาจากข้อตกลงร่วมกันและการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตย โดยสามารถจำแนกลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารออกเป็น 4 รูปแบบ ดังนี้

1) แบบได้-เสีย (zero-sum game) หมายถึง ความสัมพันธ์ที่มีฝ่ายหนึ่งตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ฝ่ายการเมืองมีอำนาจที่เหนือกว่า ทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการถูกรัฐประหาร

2) แบบผู้รับการอุปถัมภ์หรือตัวประกัน (civilian government as client or hostage) หมายถึง ความสัมพันธ์ที่รัฐบาลพลเรือนอยู่ในสถานะที่อ่อนแอกว่าฝ่ายทหาร

3) แบบอยู่ร่วมกันในระบบการเมือง (civil-military coexistence) หมายถึง การที่รัฐบาลพลเรือนและทหารมิได้มีการก้าวท้าวซึ่งกันและกัน ทำให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ แต่เมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายทหารเกิดความแตกแยกภายในหรือเมื่อรัฐบาลได้รับการสนับสนุนจากสังคมค่อนข้างสูง จะทำให้ฝ่ายพลเรือนมีความสามารถเพิ่มมากขึ้นในการรุกเข้าไปในผลประโยชน์ของกองทัพ

4) แบบที่ดุลแห่งอำนาจระหว่างพลเรือนกับทหารเท่าเทียมกัน หมายถึง การที่รัฐบาลพยายามควบคุมทหารผ่านการเปลี่ยนแปลงในหลักการ (establishing control via doctrinal change) ซึ่งถือว่าเป็นยุทธศาสตร์ในการถ่วงดุลกับฝ่ายทหารอย่างเหมาะสม

การจำแนกลักษณะความสัมพันธ์ของ Zagorski นั้น มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการตกลงร่วมกันระหว่างพลเรือน-ทหาร และการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตยอย่างแยกไม่ออก ซึ่ง Zagorski อธิบายว่าการตกลงร่วมกันที่ได้อาจนำไปสู่ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารแบบอยู่ร่วมกันในระบบการเมืองหรือแบบที่ดุลแห่งอำนาจเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ การตกลงร่วมกันและการควบคุมทหารโดยพลเรือนยังสามารถเป็นเกณฑ์ที่ใช้ในการบ่งชี้ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารได้ด้วย ดังที่จะกล่าวถึงในข้อ 2.2.2 และ 2.2.3 ตามลำดับ

2.2.2 แนวคิดเรื่องการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตย

“การควบคุมทหารโดยพลเรือน” หรือหลักการที่ให้พลเรือนเป็นใหญ่ (civilian supremacy) หมายถึง การที่ฝ่ายกองทัพ (รวมถึงกำลังตำรวจ) อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายพลเรือน กล่าวคือ ฝ่ายพลเรือนสามารถใช้อำนาจในการควบคุมกองทัพอย่างถูกต้องตามกระบวนการประชาธิปไตย (สุรชาติ บำรุงสุข, 2540: 40-41) โดยการควบคุมทหารโดยพลเรือนเช่นนี้มิได้หมายถึงการเข้าแทรกแซงกิจการด้านการทหารหรือการควบคุมกองทัพ หากแต่หมายถึงการมีส่วนร่วมรับผิดชอบในงานด้านการทหารและการป้องกันประเทศโดยฝ่ายพลเรือนเท่านั้น กล่าวได้ว่า การควบคุมทหารโดยพลเรือนถือเป็นเงื่อนไขอันจำเป็น (a condition sine qua non) ของกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย หากฝ่ายพลเรือนหรือพรรคการเมืองที่มีอำนาจในการปกครองประเทศขาดความสามารถหรือละเลยที่จะควบคุมทหารให้อยู่ในครรลองของระบอบประชาธิปไตยแล้ว ย่อมเท่ากับว่าระบอบการเมืองนั้นๆ กำลังสร้างเงื่อนไขให้ระบอบอำนาจนิยมกลับฟื้นคืนชีพขึ้นได้ อีกทั้งยังอาจทำให้เกิดระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนานขึ้น กระทั่งอาจต้องสะดุดลงด้วยปัญหาวิกฤตการณ์ระหว่างกองทัพกับรัฐบาลพลเรือน อย่างไรก็ตาม การควบคุมทหารโดยพลเรือนนี้สามารถเป็นไปได้แม้ว่าจะปราศจากรบอบประชาธิปไตย แต่ระบอบประชาธิปไตยไม่สามารถเป็นไปได้เลยหากปราศจากการควบคุมทหารโดยพลเรือน (Forster, 2006: 96)

ทั้งนี้ นักวิชาการคนสำคัญที่ได้ศึกษาการควบคุมทหารโดยพลเรือน เช่น Huntington (1957, 1995) Zagorski (1992) Desch (1999) Foster (2006) และ Croissant & Kuehn (2010) โดยงานของ Huntington นั้นมุ่งให้ความสนใจต่อความพยายามที่จะทำให้อำนาจของฝ่ายพลเรือนมีความเข้มแข็งขึ้น (maximizing civilian power) พุดให้ชัดกว่านั้นคือ การตัดตอนให้ทหารมีอำนาจเหลือน้อยที่สุด โดยเน้นการตีกรอบความเป็นอิสระของสถาบันทหาร (independent military sphere) เพื่อให้อำนาจของฝ่ายทหารลดต่ำลง ขณะที่ฝ่ายพลเรือนมีการพัฒนาองค์การและมีอำนาจทางการเมืองเพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ Huntington ยังให้ความสำคัญต่อความเป็นทหารอาชีพ (maximizing military professionalism) โดยเน้นว่าทหารเป็นวิชาชีพที่เป็นอิสระไม่ขึ้นต่อใคร (autonomous military professionalism) การเพิ่มขีดความสามารถและความเจริญด้านวิชาชีพ

ทหารให้สูงขึ้นจะทำให้ทหารหันมาสนใจในกิจกรรมทางทหารมากยิ่งขึ้น วางตัวเป็นกลางทางการเมือง และไม่ยอมเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองของพลเรือนกลุ่มต่างๆ (Huntington, 1957: 80-97 ; 1995: 9-17)

นอกจากนี้ Zagorski (1992: 77-83) ยังได้ศึกษาถึงวิธีการควบคุมทหารโดยพลเรือนที่แปรผันตามลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารใน 4 กรณี คือ

กรณีที่ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารเป็นแบบได้-เสีย (zero-sum game)

ในกรณีที่ฝ่ายการเมืองมีอำนาจที่เหนือกว่า จะมีวิธีการควบคุมทหารโดยพลเรือนอยู่ 2 วิธีการ คือ

1) การรื้อโครงสร้างขนานใหญ่ (wholesale restructuring) เป็นการรื้อปรับสถาบันทหารอันเก่าแก่พร้อมกับการทดแทนด้วยสถาบันใหม่ๆ ตลอดจนการปรับเปลี่ยนกระบวนการ บุคลากร สัญลักษณ์ ความเชื่อ องค์กร เครื่องมือ และลักษณะความสัมพันธ์ที่มีต่อพลเรือนเสียใหม่ โดยรัฐบาลจะจัดตั้งสถาบันขึ้นใหม่ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย เช่น การจัดตั้งหน่วยควบคุมดูแลองค์กรทหารของพลเรือน การกำหนดนิยามใหม่เกี่ยวกับบทบาทขั้นพื้นฐานของกองทัพ เป็นต้น กรณีนี้มักพบในช่วงแห่งการปฏิวัติหรือสถานการณ์หลังจากการพ่ายแพ้สงคราม

2) การทำให้ประเด็นของทหารเป็นประเด็นทางการเมือง (politicization of the military) ฝ่ายพลเรือนจะเลือกใช้วิธีบั่นทอนความเป็นวิชาชีพในกองทัพ ส่งเสริมให้ผู้นำทหารระดับสูงเกิดความไว้วางใจต่อพลเรือน กล่าวได้ว่าเป็นยุทธศาสตร์ในการควบคุมทหารโดยพลเรือนแบบอ้อมๆ เน้นการสร้าง ความจงรักภักดีของกองทัพให้เกิดขึ้นกับผู้นำ พรรคการเมือง หรือรัฐบาลด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การแต่งตั้งโยกย้าย การจัดสรรกำลังพลเพื่อทดแทน การคืนสิทธิแก่นายทหารเพื่อให้ดำรงตำแหน่งตามเดิม รวมถึงการปรับเปลี่ยนเกณฑ์การพิจารณาค่าตอบแทน เป็นต้น มีลักษณะเป็นการอาศัยงบประมาณและค่าตอบแทนเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ตาม การกระทำดังกล่าวมิได้เป็นไปเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบอบประชาธิปไตย แต่จะทำให้เกิดการเมืองพลเรือนสามารถแก้ไขปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองของทหารได้

กรณีที่พลเรือนอยู่ในฐานะผู้รับการอุปถัมภ์หรือตัวประกัน (civilian government as client or hostage)

กรณีที่รัฐบาลพลเรือนอยู่ในสถานะที่อ่อนแอกว่าฝ่ายทหาร รัฐบาลจะกระทำตนเป็นผู้รับการอุปถัมภ์หรือตัวประกันของกองทัพ หลีกเลี่ยงความพยายามที่จะควบคุมทหาร หากรัฐบาลอยู่ใน

ฐานะผู้รับการอุปถัมภ์ รัฐบาลกับฝ่ายทหารจะทำความตกลงระหว่างกันหรือปล่อยให้ฝ่ายทหารเข้าครอบงำนโยบายของรัฐบาล หากรัฐบาลพลเรือนอยู่ในฐานะตัวประกัน รัฐบาลจะถูกบังคับให้สนับสนุนนโยบายของกองทัพหรือเบี่ยงเบนนโยบายไปยังทิศทางที่กองทัพต้องการ การกระทำดังกล่าวจะทำให้รัฐบาลยังคงอยู่ในอำนาจได้ต่อไปตราบเท่าที่ยังทำให้ฝ่ายทหารพึงพอใจและตอบสนองต่อผลประโยชน์ของทหาร เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถปกครองประเทศได้โดยปราศจากการสนับสนุนอย่างซัดแน่นจากกองทัพ

กรณีที่พลเรือนและทหารดำรงอยู่ร่วมกันในระบบการเมือง (civil-military coexistence)

กรณีนี้สามารถพบได้ในช่วงแห่งการปลดปล่อยรัฐบาลพลเรือนออกจากการพิทักษ์ของฝ่ายทหาร โดยที่รัฐบาลจะยังคงเคารพต่อปทัสถานแห่งความเป็นทหารอาชีพ ตระหนักถึงความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของกองทัพ และยินยอมโดยไม่มีข้อโต้แย้งต่อวิสัยทัศน์ด้านความมั่นคงแห่งชาติของกองทัพ ในกรณีที่กองทัพเกิดความแตกแยกภายในหรือเมื่อรัฐบาลได้รับการสนับสนุนจากสังคมค่อนข้างสูง จะทำให้ฝ่ายพลเรือนมีความสามารถเพิ่มมากขึ้นในการรุกเข้าไปในผลประโยชน์ของกองทัพ การควบคุมทหารโดยพลเรือนจะมีความเข้มแข็ง กองทัพตั้งอยู่ในความสงบและไม่เข้าแทรกแซงทางการเมือง แต่วิธีการควบคุมแบบนี้อาศัยความพยายามของฝ่ายพลเรือนเพียงเล็กน้อยที่จะเปลี่ยนแปลงให้เกิดความเป็นทหารอาชีพในกองทัพ

กรณีที่ดุลแห่งอำนาจระหว่างพลเรือนกับทหารเท่าเทียมกัน

กรณีนี้คือสภาพที่ฝ่ายพลเรือนควบคุมทหารผ่านการเปลี่ยนแปลงในหลักการ (establishing control via doctrinal change) ซึ่งถือว่าเป็นวิธีการที่ไม่สุดโต่งจนเกินไป เน้นการปรับปรุงภารกิจ การจัดองค์การ ยุทธศาสตร์ ยุทธวิธี และกฎหมายของกองทัพเสียใหม่ กล่าวคือเป็นการปรับปรุงหลักการของกองทัพเพื่อรองรับต่อปทัสถานแห่งระบอบประชาธิปไตย ไม่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงในตัวบุคคล แต่อาศัยการจัดรื้อองค์การอย่างเป็นระบบ มีการปฏิสัมพันธ์กับทหารในรูปของสถาบันมิใช่ในฐานะปัจเจกบุคคล ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ฝ่ายพลเรือนสามารถรักษาความเป็นทหารอาชีพเอาไว้ได้ วิธีการควบคุมแบบนี้จะส่งผลดีต่อกองทัพและสามารถส่งมอบบูรณภาพในกองทัพให้เป็นหนึ่งเดียวกันไว้ได้ เนื่องจากวิธีการนี้ไม่ใช่แบบได้-เสีย จึงยังคงทำให้กองทัพและรัฐบาลพลเรือนสามารถมีบทสนทนา ร่วมกันในเรื่องความมั่นคงแห่งชาติและบทบาทของกองทัพในแง่ของความมั่นคง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลพลเรือนจะต้องมีฐานการสนับสนุนจากประชาชนที่มั่นคงและได้รับการยอมรับโดยนัยจากกองทัพว่าการเปลี่ยนแปลงนี้เป็นสิ่งจำเป็น เพราะต้องอาศัยระยะเวลาที่ยาวนานกว่าจะดำเนินการได้สำเร็จ วิธีการควบคุมทหารโดยพลเรือนแบบนี้มีข้อดีคือทำให้เกิดความเป็นทหารอาชีพแบบตะวันตกและความจงรักภักดีต่อสถาบันในระบอบประชาธิปไตย

กล่าวโดยสรุปคือ หากการควบคุมทหารโดยพลเรือนไม่สามารถทำให้สำเร็จได้แล้ว ย่อมทำให้เสถียรภาพของความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารประสบปัญหา กระทบต่อกระบวนการเสริมสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย ที่สำคัญไปกว่านั้นคือ อันตรายของการให้อำนาจแก่ทหารแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด จะส่งผลให้ทหารละเลยเพิกเฉยหรือเข้ายึดกุมกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการใช้กำลังรบหรือคุกคามที่จะใช้กำลังรบเพื่อบรรลุต่อผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา และอาจจะพัฒนาไปสู่กรณีที่เลวร้ายเป็นอย่างมากคือการนำไปสู่การรัฐประหารหรือระบอบเผด็จการทหารได้ในที่สุด นอกจากนี้ หากการควบคุมทหารโดยพลเรือนอ่อนแอหรือสูญหายไป จะมีผลต่อหลักการขั้นต้นของระบอบประชาธิปไตย อันประกอบไปด้วย หลักอำนาจอิปไตยเป็นของประชาชน หลักความเสมอภาคทางการเมือง และหลักเสรีภาพ ในด้านหลักอำนาจอิปไตย หากระดับการรุกรานที่ของทหารเพิ่มสูงขึ้นจะส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้นำฝ่ายพลเรือนซึ่งมาจากการเลือกตั้ง จะทำให้ระดับความรับผิดชอบของฝ่ายการเมืองที่มีต่อประชาชนลดต่ำลงไปในด้านหลักความเสมอภาคทางการเมือง การปรากฏตัวของกองทัพในฐานะ “ผู้มีอำนาจปกครอง” (tutelary power) หรือ “เขตสงวน” ของทหารจะทำให้เกิดอภิสิทธิ์ทางการเมือง และในด้านหลักเสรีภาพ หากปราศจากการควบคุมทหารโดยพลเรือน จะเป็นการทำลายหลักรัฐธรรมนูญนิยมและหลักนิติรัฐซึ่งเป็นหลักประกันต่อสิทธิต่างๆ ของประชาชน นอกจากนี้ ผู้ปกครองทหารมักจะกระทำตนอยู่เหนือการตรวจสอบและถ่วงดุล (Croissant & Kuehn, 2010: 33-34)

กระนั้นก็ดี มีนักวิชาการจำนวนหนึ่งให้ความเห็นว่า การควบคุมทหารโดยพลเรือนนี้สามารถเป็นไปได้แม้ว่าจะปราศจากระบอบประชาธิปไตย ทำให้แนวคิดเรื่องการควบคุมทหารโดยพลเรือนต้องเผชิญกับการเบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์หลัก กลายเป็นการควบคุมทหารโดยพลเรือนเพื่อรองรับต่อระบอบเผด็จการหรือระบอบอำนาจนิยม (Forster, 2006: 96) ด้วยเหตุนี้จึงเกิดการพัฒนาไปสู่แนวคิดเรื่องการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตย (democratic control of armed forces) เพื่อให้กองทัพอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้นำที่มาจากการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย และอยู่ภายใต้การติดตามตรวจสอบโดยกระบวนการยุติธรรม สื่อมวลชน และภาคประชาสังคม (DCAF, 2008: 1) ในแง่นี้ การกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตยจึงก่อให้เกิดการเคารพต่ออำนาจสูงสุดของฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนนำมาซึ่งการปกป้องต่อหลักนิติรัฐและหลักสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ องค์ประกอบ 7 ประการของการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตย (DCAF, 2008: 2-3) ได้แก่

1) การควบคุมทหารโดยพลเรือน (civilian control) ผู้นำพลเรือนจะต้องเป็นผู้ควบคุมต่อการปฏิบัติตามพันธกิจ กำลังพล งบประมาณ และการจัดซื้อจัดจ้างของกองทัพ อีกทั้งยังจะต้องเป็น

ผู้กำหนดหรือรับรองนโยบายด้านการทหาร ขณะที่กองทัพจะยังคงความเป็นอิสระในการกำหนดวิธีการปฏิบัติต่างๆ เพื่อนำไปสู่การบรรลุต่อวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ผู้นำพลเรือนได้กำหนดไว้

2) การบริหารจัดการที่เป็นประชาธิปไตย (democratic governance) ทั้งรัฐสภา ศาล ภาคประชาสังคม และสื่อมวลชนจะต้องติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของกองทัพให้เป็นไปตามหลักความรับผิดชอบต่อรัฐบาลและประชาชน และส่งเสริมต่อหลักความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินการต่างๆ ของกองทัพ

3) การมีทักษะของฝ่ายพลเรือน (civilian expertise) ฝ่ายพลเรือนจะต้องมีทักษะที่จำเป็นต่อการบริหารจัดการและการติดตามตรวจสอบกองทัพ เพื่อให้เกิดการยอมรับในทักษะด้านการทหารของฝ่ายพลเรือน ถึงแม้ว่าฝ่ายพลเรือนจะมีข้อจำกัดเกี่ยวกับประสบการณ์ทางการทหารก็ตาม

4) การไม่ก้าวก่ายทางการเมือง (non-interference in domestic politics) ฝ่ายทหารไม่ว่าจะในนามของกองทัพหรือตัวบุคคลจะต้องไม่แสดงอิทธิพลทางการเมืองใดๆ ทั้งสิ้น

5) ความเป็นกลางในเชิงอุดมการณ์ (ideological neutrality) กองทัพจะต้องไม่รับรองต่ออุดมการณ์ใดๆ ที่นอกเหนือไปจากความจงรักภักดีที่มีต่อประเทศชาติ

6) การจำกัดบทบาทที่มีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ (minimal role in the national economy) ถึงแม้ว่ากองทัพจะเป็นองค์การแห่งการจ้างงานระดับชาติและมีความเชื่อมโยงกับภาคเศรษฐกิจด้านการป้องกันประเทศ แต่กองทัพไม่ควรหลงลืมต่อภารกิจหลักของตน จนกลายเป็นการแข่งขันในเชิงเศรษฐกิจหรือการแทรกแซงต่อภาคอุตสาหกรรมของฝ่ายพลเรือน

7) การมีสายการบังคับบัญชาที่มีประสิทธิภาพ (effective chain of command) สายการบังคับบัญชาที่มีประสิทธิภาพในกองทัพจะสนับสนุนต่อหลักความรับผิดชอบและการติดตามตรวจสอบโดยภาคส่วนต่างๆ อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้ทหารเคารพต่อกฎหมายและระเบียบต่างๆ รวมถึงความเป็นวิชาชีพในหมู่ทหาร

ข้อเสนอของ DCAF มีความสอดคล้องกับงานศึกษาของ Desch (1999: 16) ที่ได้อธิบายถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการควบคุมทหารโดยพลเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประสบการณ์ของผู้นำทางการเมืองที่เป็นพลเรือน และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของฝ่ายทหาร ตลอดจนการปรับตัวของฝ่ายทหารต่อสภาวะแวดล้อม

นอกจากนี้ DCAF ยังได้นำเสนอบทบาทและหน้าที่ของตัวแสดงหลักในการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตย ประกอบด้วย ตัวแสดงในสถาบันต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสถาบันนิติบัญญัติ

บริหาร ตุลาการ สื่อมวลชน ภาคประชาสังคม รวมถึงกองทัพ โดยได้อธิบายถึงบทบาทและหน้าที่ของ ตัวแสดงในแต่ละสถาบันดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1: บทบาทและหน้าที่ของตัวแสดงหลักในการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตย

	ตัวแสดง	บทบาทหลัก		หน้าที่
นิติบัญญัติ	รัฐสภาและคณะกรรมการต่างๆ (เช่น ด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ, ด้านการงบประมาณ เป็นต้น)	การปฏิบัติตามกฎหมาย และการทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย	การควบคุมแนวดิ่ง ⁴	- การกำหนดทิศทางนโยบายขั้นพื้นฐาน - การปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ, การติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ, การพิจารณาพิจารณา และการอภิปราย
บริหาร	รัฐบาล, นายกรัฐมนตรี, ประธานาธิบดี, สภาความมั่นคง, สภาการป้องกันประเทศ, รัฐมนตรีประจำกระทรวงกลาโหม, การคลัง, มหาดไทย และการต่างประเทศ	ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล	การควบคุมแนวดิ่ง	- การกำหนดและการนำนโยบายด้านความมั่นคงไปปฏิบัติ - การบริหารจัดการแผนการใช้จ่ายและการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ
ตุลาการ	ศาลรัฐธรรมนูญ, ศาลฎีกา, ศาลอุทธรณ์, ศาลชั้นต้น, อัยการ, ผู้ตรวจการแผ่นดิน, ผู้ตรวจสอบบัญชี	หลักนิติรัฐและหลักสิทธิมนุษยชน	การควบคุมแนวดิ่ง	- การปกป้องรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ - การให้ความยุติธรรมแก่หน่วยงานด้านความมั่นคง - การสืบเสาะและแก้ไขข้อร้องทุกข์ของประชาชน
สื่อมวลชนและภาคประชาสังคม	สื่อมวลชน, องค์กรภาคเอกชน, สถาบันวิจัย, คลังสมอง, ผู้เชี่ยวชาญ, พรรคการเมือง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง	ความโปร่งใส, การตรวจสอบได้, การศึกษาอบรม และการเสริมสร้างศักยภาพ	การควบคุมแนวนอน ⁵	- การอภิปรายต่อสาธารณะและการติดตามตรวจสอบ - การพัฒนานโยบายด้านความมั่นคง - การฝึกอบรมและการสร้างความตระหนักรู้ - การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ
กองทัพ	จเรทหาร, ศาลทหาร, เจ้าหน้าที่ในสังกัดกระทรวงกลาโหม, นายทหารประจำการ, ทหารเกณฑ์	การควบคุมตนเอง, ความเป็นกลาง และความเป็นวิชาชีพ	การควบคุมแนวดิ่งและแนวนอน	- การควบคุมภายใน - การปกป้องหลักสิทธิมนุษยชน - การเคารพต่อกฎหมายและมาตรฐานความเป็นวิชาชีพ

ที่มา : DCAF, Democratic Control of Armed Forces, DCAF Backgrounder 05/2008, p.4.

⁴ การควบคุมแนวดิ่ง (vertical control) เป็นการแสดงอิทธิพลจากระดับบนลงสู่ระดับล่าง (top-down) ต่อนายทหาร.

⁵ การควบคุมแนวนอน (horizontal control) การแสดงความคิดเห็นหรืออิทธิพลอย่างไม่เป็นทางการเกี่ยวกับนโยบายการป้องกันประเทศ ผ่านสื่อมวลชนและภาคประชาสังคม.

⁶ การควบคุมตนเอง (self-control) การแสดงออกของนายทหารเพื่อเป็นการเคารพกฎระเบียบต่างๆ.

2.2.3 ทฤษฎีการตกลงร่วมกัน

ทฤษฎีการตกลงร่วมกันได้ถือกำเนิดขึ้นเพื่อโต้แย้งกับแนวคิดกระแสหลักที่ครอบงำผ่านงานของ Huntington (1957) Janowitz (1960) และทฤษฎีตัวแทน⁷ ซึ่งได้รับอิทธิพลจากประเทศตะวันตกและประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ให้ความสำคัญกับการแบ่งแยกระหว่างพลเรือนและทหารออกจากกันโดยสิ้นเชิง การทำให้เป็นทหารอาชีพที่แปลกแยกจากสังคมผ่านการสถาปนาลักษณะร่วมมาตรฐาน และปทัสสถานเฉพาะของตน การมุ่งเน้นเฉพาะกิจการทางทหาร การแสดงออกถึงความเป็นกลางทางการเมือง การวางแผนการป้องกันประเทศแบบอนุรักษ์นิยม รวมถึงการควบคุมทหารโดยพลเรือนแบบภววิสัย (objective civilian control) เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองของทหารโดยเฉพาะการรัฐประหาร การข่มขู่รัฐบาลพลเรือน และการช่วงชิงตำแหน่งทางการเมือง (Schiff, 1995: 10) ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารมีลักษณะเป็นการเผชิญหน้ากันระหว่างพลเรือนกับทหาร (civil versus military)⁸

ทฤษฎีการตกลงร่วมกันเน้นการคำนึงถึงประวัติศาสตร์ บริบท ค่านิยม วัฒนธรรม และโครงสร้างทางการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยกำหนดคุณภาพแห่งการมีบทบาทของฝ่ายทหารในวิถีชีวิตของพลเรือน (military-society relations) หมายความว่า ทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารจะต้องประสานหรือบูรณาการเข้าด้วยกันในลักษณะของหุ้นส่วน ไม่ใช่เป็นการที่ฝ่ายพลเรือนต้องควบคุมทหาร และเห็นว่ามีเพียง 3 ตัวแสดงหลักคือ

- 1) กองทัพรวมถึงหน่วยติดอาวุธและหน่วยงานความมั่นคงที่รับผิดชอบด้านการปกป้องเขตแดนของประเทศ
- 2) ผู้นำทางการเมือง ได้แก่ พระมหากษัตริย์ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี หัวหน้าพรรคการเมือง ตลอดจนสมาชิกรัฐสภา

⁷ ทฤษฎีตัวแทน (agency theory) อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารโดยอาศัยกรอบแนวคิดว่าด้วยความเป็นเหตุเป็นผล (rationalist approach) เป็นการมีปฏิสัมพันธ์แบบกลเกมเชิงยุทธศาสตร์ (a game of strategic interaction) ในที่นี้ ตัวการคือผู้นำพลเรือน และตัวแทนคือทหาร หากต้นทุนในการติดตามตรวจสอบการทำงานของตัวแทนมีค่อนข้างน้อย ตัวการจะใช้วิธีการควบคุมตัวแทนแบบเข้มข้น เช่น ฝ่ายบริหารอาจจะใช้วิธีการตรวจสอบกองทัพอย่างละเอียด การสั่งให้กองทัพจัดทำรายงาน การทบทวนแผนงานของกองทัพ และการควบคุมคำขอรวมถึงการใช้จ่ายงบประมาณของกองทัพอย่างเข้มงวด หรือฝ่ายนิติบัญญัติโดยคณะกรรมการการหารัฐสภา อาจจะใช้วิธีการติดตาม ตรวจสอบ และรับฟังความคิดเห็น รวมถึงการให้กองทัพจัดทำรายงานเสนอบ่อยครั้ง เป็นต้น (Feaver, 2003: 10).

⁸ โปรดพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมใน Schiff (1996; 2004).

3) ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

ตัวแสดงทั้งหมดนี้จะมีบทบาทร่วมกันในการสนทนาแลกเปลี่ยน การทำความเข้าใจ การนำเสนอค่านิยมหรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อมุ่งสู่การกำหนดบทบาททางสังคมของทหารและการหลีกเลี่ยงจากปัจจัยเสี่ยงที่ทำให้ทหารเข้าแทรกแซงทางการเมือง คือองค์ประกอบของกองทัพ กระบวนการตัดสินใจทางการเมือง วิธีการคัดเลือกทหาร และรูปแบบของทหาร (Schiff, 2009: 43-47)

1) องค์ประกอบของกองทัพ (social composition of the officer corps) ทหารที่บรรจุประจำการอยู่ในกองทัพจะมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ มีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อกิจการภายในของกองทัพ การปกป้องประเทศ และการพัฒนากิจการทหาร อีกทั้งยังเป็นผู้ทำหน้าที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับประชาชน และทหารกับรัฐบาล ในสังคมประชาธิปไตยจะพบว่า ทหารเหล่านี้เป็นตัวแทนของประชากรในประเทศ เช่น ชนชั้นกลาง วรรณะพราหมณ์ ศาสนาอิสลาม แอฟริกัน-อเมริกัน เป็นต้น โดยที่เหล่าหุ่นส่วนจะต้องตระหนักถึงขนบธรรมเนียมและวิถีปฏิบัติของสังคมในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับองค์ประกอบของกองทัพ เช่น ในประเทศอิสราเอลมีข้อตกลงร่วมกันว่า พวกนับถือศาสนายิวนิกายออร์ทอด็อกซ์แบบเคร่งครัดจะไม่ต้องเข้ารับราชการทหาร หรือในประเทศอินเดียมีข้อตกลงร่วมกันว่า พวกชาวซิกข์ซึ่งมีทักษะทางการรบดีเยี่ยม⁹ แต่มีจำนวนประชากรเพียงร้อยละ 2.5 ของประเทศจะได้รับสัดส่วนเป็นทหารถึงร้อยละ 10 เป็นต้น

2) กระบวนการตัดสินใจทางการเมือง (political decision-making process) จะต้องมีการข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับการกำหนดความต้องการและการจัดสรรปัจจัยทางทหาร เช่น งบประมาณ อาวุธยุทโธปกรณ์ ขนาดของกำลังพล และโครงสร้างกองทัพ เป็นต้น ผ่านกระบวนการทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการ และผู้นำทางการเมือง โดยจะกำหนดให้ทหารมีบทบาทหรือไม่มีบทบาทในกระบวนการดังกล่าวหรือไม่ก็ย่อมได้ ทั้งนี้ กองทัพจะเรียกร้องความต้องการปัจจัยต่างๆ ผ่านทางรัฐบาลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ข้อตกลงที่เกิดขึ้นผ่านกระบวนการทางการเมืองนี้สอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นของกองทัพมากที่สุด

3) วิธีการคัดเลือกทหาร (recruitment method) การเข้าสู่ความเป็นทหารจะมีทั้งแบบบังคับ (coercive recruitment) หรือแบบจูงใจ (persuasive recruitment) หากเป็นแบบบังคับจะอยู่ในรูปของการเกณฑ์ทหารหรือการบังคับเอาแรงงานหรือสิ่งของจากประชาชนมาใช้ในกิจการทหาร

⁹ มีที่มาจากความเชื่อในทฤษฎีว่าด้วยเชื้อชาติแห่งนักรบ (theory of martial race) ว่า ชาวมุสลิมและชาวซิกข์จากรัฐปัญจาบมีคุณลักษณะที่เหมาะสมกับการเป็นทหาร จนกลายมาเป็นธรรมเนียมที่สืบเนื่องยาวนานนับตั้งแต่สมัยที่ประเทศอินเดียอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษจนกระทั่งถึงปัจจุบัน.

ตามความต้องการของกองทัพ กรณีนี้อาจจะไม่ต้องมีข้อตกลงร่วมกันระหว่างทหารกับประชาชน แต่หากเป็นแบบจูงใจ จะต้องมีการตกลงร่วมกันเกี่ยวกับความต้องการและองค์ประกอบของกองทัพว่าจะเป็นทหารอาสาหรือทหารประจำการ

4) รูปแบบของทหาร (military style) เป็นการแสดงออกของทหารทั้งภายนอกและภายใน โดยรูปแบบของทหารนี้จะสัมพันธ์กับสังคมและวัฒนธรรมของกองทัพ มีที่มาจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับธรรมเนียมและสัญลักษณ์ที่ทำให้ทหารแตกต่างจากประชาชนทั่วไป ตัวอย่างเช่น เครื่องแบบทหาร ถือเป็นสัญลักษณ์ของการเป็นที่เคารพยำเกรง การเป็นวิชาชีพ การแบ่งแยก หรือการยึดติด ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะประจำชาติและกองทัพของชาตินั้นๆ กรณีเครื่องแบบทหารในประเทศอินเดีย เป็นการผสมผสานระหว่างความเป็นอังกฤษกับความเป็นอินเดียเข้าด้วยกัน กลายมาเป็นเครื่องแต่งกายแบบท้องถิ่นผสมกับแฟชั่นแบบยุโรป (native costume and European fashion) ออกมาเป็นเครื่องแบบทหารสีทากีที่มีจุดเด่นตรงผ้าโพกหัวแบบชิคซ์ ในส่วนของพิธีการสวนสนาม พิธีตรวจแถวกำลังพล ดนตรีทหาร ธรรมเนียมทางสังคม และพิธีเฉลิมฉลองต่างๆ เหล่านี้ล้วนแต่เป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความเป็นกองทัพทั้งสิ้น

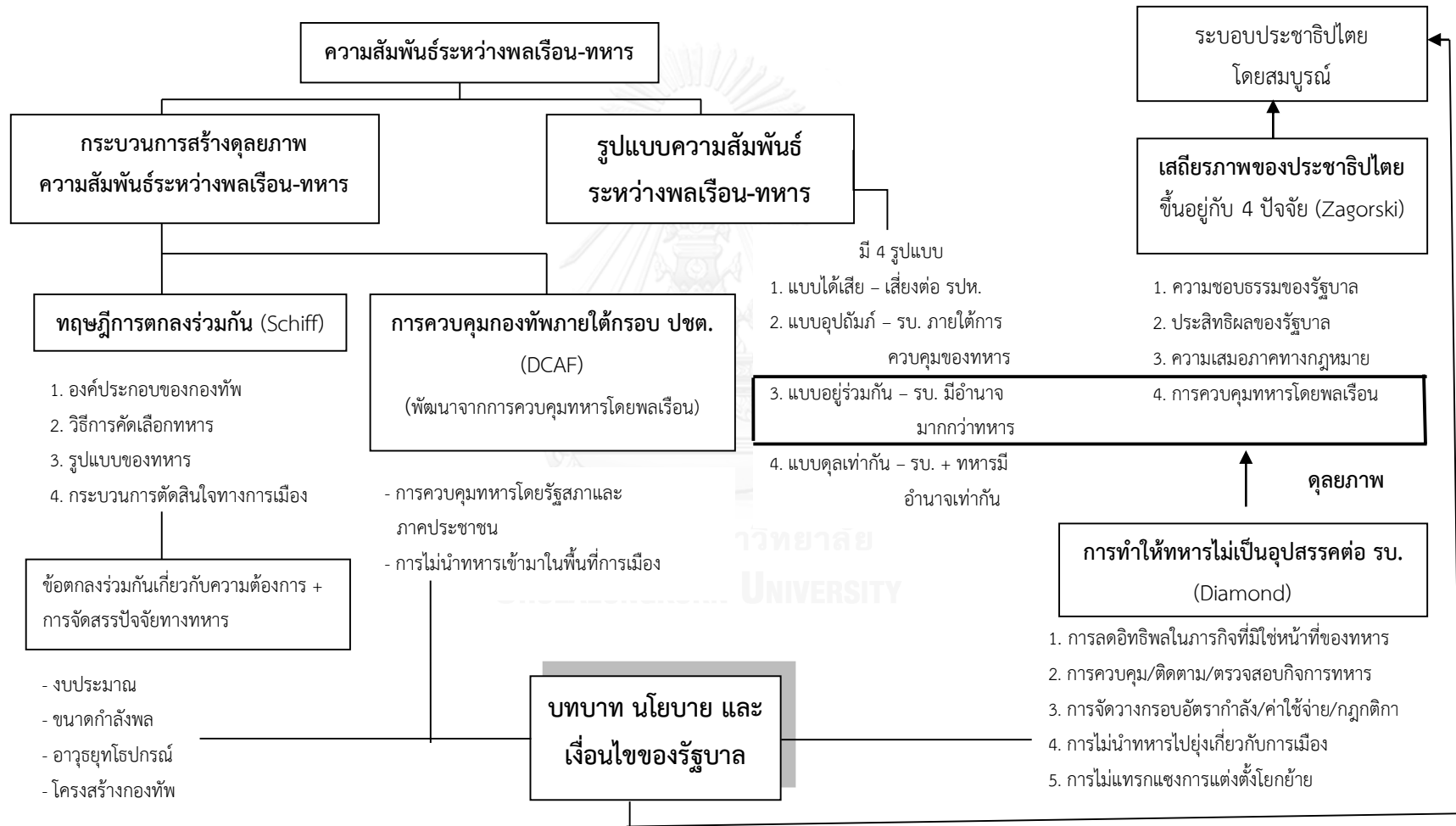
ทั้งนี้ ทฤษฎีการตกลงร่วมกันไม่ได้หมายรวมถึงการที่พลเรือนต้องควบคุมทหารได้ แต่เป็นการทำความเข้าใจต่อผลประโยชน์ที่เป็นไปได้มากที่สุดของทั้ง 3 ฝั่ง ส่วน โดยปราศจากข้อจำกัดเกี่ยวกับรูปแบบของรัฐบาล สถาบัน หรือกระบวนการตัดสินใจใดๆ แต่เป็นเรื่องที่ฝั่งส่วนทั้งหมดจะต้องเลือกสรรวิธีการและกระบวนการที่ดีที่สุดที่จะนำไปสู่การบรรลุต่อผลประโยชน์ของกันและกัน

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาปัจจัยดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยพบว่าไม่สามารถนำมาใช้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในกรณีของไทยได้ทั้งหมด เนื่องจากองค์ประกอบของกองทัพ วิธีการคัดเลือกทหาร และรูปแบบของทหาร ซึ่งเกี่ยวข้องกับเครื่องแบบ พิธีกรรม และธรรมเนียมทหารของกองทัพไทยนั้นได้รับการผูกขาดจากฝ่ายทหารทั้งหมด ยกเว้นปัจจัยในด้านกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองเพียงปัจจัยเดียว ที่ฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนสามารถสนทนาแลกเปลี่ยนอันนำไปสู่การมีผลประโยชน์ร่วมกัน ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงเลือกที่จะวิเคราะห์ถึงกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองในฐานะที่เป็นพื้นที่ในการตกลงร่วมกันระหว่างฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร นอกจากนี้ ปัจจัยดังกล่าวยังถือเป็นตัวแปรสำคัญที่ส่งผลต่อคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารของไทยอีกด้วย

2.3 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย

จากแนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารและแนวคิดเรื่องการพัฒนาประชาธิปไตยข้างต้น ผู้วิจัยเลือกที่จะใช้แนวคิดของ Zagorski ในการนำมาอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารกรณีของประเทศไทย เนื่องจากแนวคิดของ Zagorski สามารถตอบคำถามการวิจัยเกี่ยวกับลักษณะของดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารได้เป็นอย่างดี สะท้อนจากลักษณะการควบคุมทหารโดยพลเรือนหรือการกำกับทหารภายใต้กรอบประชาธิปไตย ใน 4 รูปแบบด้วยกัน คือ แบบได้-เสีย แบบผู้รับการอุปถัมภ์ แบบอยู่ร่วมกันในระบบการเมือง และแบบที่ดุลแห่งอำนาจเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ ในการอธิบายที่มาของลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร ผู้วิจัยได้เลือกใช้ทฤษฎีการตกลงร่วมกันของ Schiff และการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตยของ DCAF มาใช้ในการอธิบาย เพื่อแสดงให้เห็นถึงกระบวนการในการสร้างดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร นอกจากนี้ ในการศึกษาถึงการพัฒนาประชาธิปไตยของไทย ผู้วิจัยยังได้เลือกใช้แนวคิดของ Zagorski มาใช้ในการอธิบายด้วยเช่นเดียวกัน เนื่องจากแนวคิดการเสริมสร้างเสถียรภาพแก่ระบอบประชาธิปไตยของ Zagorski ได้กล่าวถึงประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในฐานะปัจจัยหนึ่งที่จะนำไปสู่ความมีเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย พร้อมกับเสริมด้วยการทำให้ทหารไม่เป็นอุปสรรคต่อรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของ Diamond ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงสร้างกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา อันแสดงถึงความเชื่อมโยงของแนวคิดที่ใช้ในงานวิจัย ดังแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1: กรอบการวิเคราะห์ห้บทบาทของรัฐบาลพลเรือนในการสร้างดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย



2.4 บทเรียนความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในต่างประเทศ

งานวิจัยเรื่อง บทบาทของรัฐบาลพลเรือนในการสร้างคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย ผู้วิจัยได้ศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในต่างประเทศเพื่อนำมาถอดเป็นบทเรียนสำหรับประเทศไทย มีเกณฑ์การคัดเลือกประเทศจากประสบการณ์ของรัฐบาลพลเรือนต่อกองทัพในช่วงแห่งการเปลี่ยนผ่านและการเสริมสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบอบประชาธิปไตย มีประเทศที่เป็นตัวแทนของรูปแบบการปกครอง รวมถึงเป็นตัวแทนของแต่ละทวีป ดังนี้¹⁰

- 1) ประเทศบราซิล
- 2) ประเทศเกาหลีใต้
- 3) ประเทศสเปน

2.4.1 ประเทศบราซิล

จุดพลิกผันที่สำคัญคือ ความชอบธรรมที่เสื่อมลงของระบอบอำนาจนิยมแบบราชการ ผวกกับการเปิดกว้างทางการเมืองในช่วงทศวรรษที่ 1970 (ประมาณปี พ.ศ. 2513 - 2522) ได้เปิดประเด็นเรื่องการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยขึ้นมา รวมถึงการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรง ทำให้ประธานาธิบดี Ernesto Geisel ตัดสินใจริเริ่มกระบวนการปลดปล่อยให้เป็นเสรีนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 เป็นต้นไป เพื่อให้ทหารยังคงสามารถดำรงอิทธิพลเอาไว้ได้ พร้อมกับเตรียมการจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อรองรับต่อระบอบทหาร และจัดให้มีพรรคฝ่ายค้านเพื่อให้ครอบงำองค์ประกอบแห่งรัฐสภา อีกทั้งยังได้จัดให้มีการเลือกตั้งและการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะกิจ แต่แผนการดังกล่าวกลับไม่ส่งผลสัมฤทธิ์ (Markoff, 1996: 113)

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2528 มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีทางอ้อมทำให้นาย José Sarney ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีพลเรือนคนแรกภายหลังการสิ้นสุดระบอบทหาร จากการศึกษาที่มีฐานสนับสนุนเพียงเล็กน้อย จึงจำเป็นต้องอาศัยการสนับสนุนจากกองทัพ และจำยอมให้มีนายพลในราชการ

¹⁰ จากดัชนีชี้วัดประชาธิปไตยของ Economist Intelligence Unit โดย Laza Kekic ใน 5 ประเด็น ประกอบด้วย กระบวนการเลือกตั้งและพหุนิยม (electoral process and pluralism) เสรีภาพพลเมือง (civil liberties) หน้าที่ของรัฐบาล (functioning of government) การมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) และวัฒนธรรมทางการเมือง (political culture) มีคะแนนเต็ม 10 พบว่า จากการศึกษาประเทศต่างๆ 167 ประเทศเมื่อปี พ.ศ. 2549 ประเทศสเปนอยู่ในลำดับที่ 16 คะแนน 8.34 ประเทศเกาหลีใต้อยู่ในลำดับที่ 31 คะแนน 7.88 ประเทศบราซิลอยู่ในลำดับที่ 42 คะแนน 7.38 และประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 90 คะแนน 5.67 (ยุวดี เทพยสุวรรณ, 2551: 33 - 39).

ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี ได้แก่ ประธานคณะรัฐมนตรีทหาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกองทัพบก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกองทัพเรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกองทัพอากาศ ประธานคณะนายพลแห่งกองทัพบก และประธานหน่วยข่าวกรองแห่งชาติ รวมถึงองค์การภาครัฐที่สำคัญต่างๆ ซึ่งมีได้แตกต่างไปจากสมัยระบอบอำนาจนิยมแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี ผลจากการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งบราซิลประจำปี พ.ศ. 2531 ได้กำหนดนิยามแห่งบทบาทใหม่ของกองทัพ พร้อมกับบรรยายละเอียดเกี่ยวกับบทบาทของทหารที่ค่อยๆ ลิดรอนออกไปจากการเมือง เพื่อมิให้ส่งผลสะท้อนต่อโครงสร้างและสิทธิพิเศษต่างๆ จึงทำให้กองทัพสามารถก้าวผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตยได้โดยปราศจากความบอบช้ำ พร้อมกับเริ่มเข้าสู่กระบวนการทำให้ทันสมัยและระบอบการปกครองแบบพลเรือนไปในคราวเดียวกัน (Bruneau, 1990: 188-189) ประธานาธิบดี Sarney จึงได้เปิดกว้างให้พลเรือนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ เช่น การเพิ่มสัดส่วนของพลเรือนในสภากลาโหมแห่งชาติ หรือการอนุญาตให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งหน่วยข่าวกรองแห่งชาติได้จัดเก็บไว้ในสมัยระบอบทหาร เป็นต้น (Santos, 2004: 118-120) สำหรับปฏิกิริยาของทหารคือความยินดีและชื่นชมต่อรูปแบบการปกครองดังกล่าว เพื่อดำรงความชอบธรรมของทหารเอาไว้

สำหรับประธานาธิบดี Fernando Collor de Melo ผู้ซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาด้วยคะแนนเสียงที่ท่วมท้น และปกครองประเทศบนฐานแนวคิดแบบ bonapartism¹¹ ได้ลดอิทธิพลทางการเมืองของกองทัพลง มีการก่อตั้งหน่วยงานยุทธศาสตร์ขึ้นมาใหม่เพื่อรับผิดชอบงานข่าวกรองและการวิเคราะห์เชิงนโยบายแทนสำนักงานที่ปรึกษาด้านการป้องกันประเทศและหน่วยงานข่าวกรองแห่งชาติที่มีอยู่ในระบอบเดิม พร้อมกับแต่งตั้งให้พลเรือนเป็นผู้บริหารหน่วยงานใหม่นี้ ส่งผลให้ลดจำนวนรัฐมนตรีทหารออกไปจากคณะรัฐมนตรีได้ถึง 3 นายและคงเหลือไว้อีกเพียง 3 นายเท่านั้น คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกองทัพบก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกองทัพเรือ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกองทัพอากาศ เพื่อลดความเป็นทหารในทางการเมือง อีกทั้งยังได้ปรับลดงบประมาณกองทัพอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากนโยบายการปฏิรูประบบตลาด แม้ว่าจะทำให้เกิดความไม่พอใจขึ้นแต่มิได้ส่งผลต่อบรรดาทหารและสิทธิพิเศษต่างๆ ที่มีมาแต่เดิม ยกเว้นโครงการพัฒนาและการจัดซื้ออาวุธต่างๆ ของกองทัพมากกว่า (Santos, 2004: 121-124)

ขณะที่ประธานาธิบดี Itamar Franco ซึ่งขึ้นดำรงตำแหน่งสืบต่อจากอดีตประธานาธิบดี Collor ที่ถูกถอดถอนไป กลับมิได้มุ่งเน้นการลดทอนความเป็นทหารในทางการเมือง ทำให้นายทหารที่

¹¹ เป็นแนวคิดที่สนับสนุนการมีรัฐที่เข้มแข็งและรวมศูนย์อำนาจภายใต้ผู้นำที่เป็นเผด็จการซึ่งได้รับการสนับสนุนจากมวลชน เป็นลักษณะหนึ่งของระบอบอำนาจนิยม.

เกษียณอายุแล้วเข้ารับตำแหน่งระดับสูงในหน่วยงานราชการต่างๆ เพิ่มขึ้น มีการแต่งตั้งดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกองทัพเรือเป็นผู้บริหารหน่วยงานยุทธศาสตร์ อีกทั้งยังขยายหน่วยงานเพื่อเน้นการข่าวกรองเพิ่มมากขึ้น และรื้อฟื้นตำแหน่งรัฐมนตรีทหาร 3 นายที่ยกเลิกไปในสมัยก่อนให้กลับคืนมา

ในส่วนของประธานาธิบดี Fernando Henrique Cardoso ซึ่งดำรงตำแหน่ง 2 สมัยต่อเนื่องเป็นระยะเวลา 8 ปี เน้นการคำนึงถึงผลประโยชน์และความต้องการของทหาร ผ่านการทบทวนการปรับลดงบประมาณของกองทัพเสียใหม่ เปิดโอกาสให้ทหารมีส่วนร่วมในการจัดทำคำของบประมาณ เพิ่มการจัดซื้อและจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ที่มีเทคโนโลยีทันสมัย ปรับปรุงบัญชีเงินเดือนและค่าตอบแทนของทหารโดยแบ่งแยกออกจากบัญชีข้าราชการพลเรือน เช่นเดียวกับการทำให้ทหารเป็นพลเรือนมากยิ่งขึ้น (Santos, 2004: 126-135) เช่น

- 1) การแต่งตั้งอดีตนักการทูตเป็นผู้บริหารหน่วยงานยุทธศาสตร์ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและร่วมกำหนดนโยบายการป้องกันประเทศ พร้อมกับเน้นความเป็นพลเรือนในหน่วยงานให้มากยิ่งขึ้น
- 2) การจัดทำนโยบายการป้องกันประเทศ ให้น้ำหนักไปที่การทูตมากกว่าการทหารในการแก้ไขข้อพิพาท และการจัดโครงสร้างของกองทัพที่เหมาะสม แต่มีประสิทธิผลในการขจัดภัยคุกคาม
- 3) การจัดตั้งกระทรวงกลาโหม เพื่อลดจำนวนรัฐมนตรีทหารและลดความสำคัญของผู้บัญชาการกองทัพ พร้อมทั้งแต่งตั้งให้พลเรือนเป็นผู้บังคับบัญชาทหาร
- 4) การแปรรูปกิจการทหารให้เป็นเอกชน เช่น สนามบิน หรือหน่วยควบคุมการบินพาณิชย์ เป็นต้น ทำให้กองทัพอากาศสูญเสียอำนาจและอิทธิฤทธิ์ต่างๆ ไป

ตรงกันข้ามกับประธานาธิบดี Luiz Inácio Lula da Silva ซึ่งต้องเผชิญกับวิกฤติทหารที่ปะทุตัวออกมา เช่น การปรับลดงบประมาณ การเรียกร้องค่าตอบแทนและสวัสดิการ การจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ที่ทันสมัยเพื่อทดแทนของเดิม การพิพาททางทหารบริเวณชายแดน การกำหนดบทบาทใหม่ของทหารในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การต่อสู้กับขบวนการค้ายาเสพติด การควบคุมเหตุการณ์จลาจล และการกำหนดบทบาทของหน่วยข่าวกรองในวิถีประชาธิปไตย เป็นต้น ทำให้เกิดการเจรจาดูรองระหว่างผู้บัญชาการเหล่าทัพกับผู้บริหารระดับสูงรวมถึงประธานาธิบดี Lula เพื่อประนีประนอมในบางเรื่อง เช่น การปฏิรูประบบสวัสดิการทหาร เป็นต้น (Santos, 2004: 135-137)

กล่าวโดยสรุปคือ กระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตยภายใต้ความยินยอมของระบอบเก่า ส่งผลให้ใช้ระยะเวลานานกว่าทศวรรษในการถอนทหารออกจากการเมืองอย่างเป็นขั้นเป็นตอน เพื่อให้ทหารยังคงดำรงอิทธิพลทางการเมืองได้อย่างมีนัยสำคัญ (Gillespie, 1990: 45-69)

เป็นลักษณะการเปลี่ยนผ่านโดยการควบคุมของทหาร และเป็นกระบวนการที่เกิดจากเบื้องบนทำให้ชนชั้นนำในระบอบเก่ามีบทบาทในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านและสามารถควบคุมกลไกของรัฐเอาไว้ได้ (Boschi, 1990: 215-222)

2.4.2 ประเทศเกาหลีใต้

ผลจากการปกครองประเทศของประธานาธิบดีชุน ดู ฮวาน ด้วยกฎเหล็กอันโหดร้าย พร้อมกับคำครหาว่ามีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับเหตุการณ์สังหารหมู่ที่เมืองกวางจูในเดือนพฤษภาคม 2523¹² ทำให้เขาต้องเผชิญกับขบวนการต่อต้านระบอบอำนาจนิยมมาโดยตลอด เพื่อลดทอนแรงกดดันที่ถาโถมเข้ามาผนวกกับท่าทีของสหรัฐอเมริกาในยุคของประธานาธิบดี Ronald Reagan ที่เปลี่ยนไป รวมกับความไม่เป็นเอกภาพทางความคิดของกองทัพเกี่ยวกับนโยบายการปราบปรามประชาชน ทำให้เขาพยายามขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย (Yong Cheol Kim, Liddle & Said, 2006: 3) แต่ทั้งหมดนี้ยังไม่เพียงพอ จนกระทั่งอดีตนายพล โรห์ แท วู ในฐานะผู้สมัครรับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีของพรรครัฐบาลและผู้สืบทอดตำแหน่งของเขาได้ประกาศ “แถลงการณ์เพื่อความเป็นประชาธิปไตยและการปฏิรูป” จนนำไปสู่การแก้ไขและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2530 มีสาระสำคัญคือ กองทัพต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง ทำให้ทหารผู้ยังประจำการอยู่ในกองทัพไม่อาจดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อีกต่อไป

ด้วยสถานการณ์โลกที่บีบคั้นจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียต การก่อตัวของระบอบประชาธิปไตยในอดีตประเทศคอมมิวนิสต์ การจัดระเบียบโลกใหม่ของสหรัฐอเมริกา และการแข่งขันกีฬาโอลิมปิก ณ กรุงโซลที่งัดเข้ามาทุกที ทำให้ประธานาธิบดีโรห์ แท วู จำต้องยินยอมให้วิถีแห่งพลเรือนเข้าแทนที่วิถีทหาร พร้อมกับเริ่มต้นกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยแบบจำกัด (limited democratization) นั่นคือ รูปแบบการปกครองที่อยู่ระหว่างระบอบเผด็จการทหารกับระบอบประชาธิปไตยพลเรือน (May, Lawson & Selochan, 2004 : 16) อย่างไรก็ตาม เขายังคง “พื้นที่เฉพาะ” (reserved domain) หรือ “ความเป็นองค์การ งบประมาณ และผลประโยชน์ส่วนบุคคลของทหาร โดยไม่ให้พลเรือนเข้าไปแทรกแซงได้” (Croissant, 2004: 370)

¹² การกระทำดังกล่าวของทหารเกาหลีใต้คล้ายกับว่าจะได้รับอานิสงค์บางอย่างจากสหรัฐอเมริกา จึงทำให้สามารถเคลื่อนย้ายทหารจากศูนย์ควบคุมของกองบัญชาการร่วมสหรัฐอเมริกา-เกาหลีใต้ ซึ่งมีผู้บัญชาการเป็นนายพลทหารอเมริกัน และรองผู้บัญชาการเป็นนายพลทหารเกาหลีใต้ โดยที่ก่อนหน้านี้ รัฐบาลประธานาธิบดี Jimmy Carter ค่อนข้างเป็นกังวลกับการเดินขบวนเรียกร้องในเกาหลีใต้ เนื่องจากเกรงว่าจะพัฒนากลายเป็นสถานการณ์เช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในอิหร่านซึ่งพระเจ้าซาร์ทรงถูกบีบบังคับให้ออกนอกประเทศ ตามด้วยการจัดตั้งคณะปกครองของอัยยาตอลเลาะห์ โคไมนี ในเวลาต่อมา.

ขณะเดียวกัน ความจำเป็นที่ต้องรักษาภาพลักษณ์ เขาจึงยินยอมให้มีการสอบสวนอดีตประธานาธิบดีชุน ดู ฮวาน ในข้อหาใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ไปในทางทุจริต แต่นอกจากการถูกริบทรัพย์สินแล้ว กลับไม่ได้มีการลงโทษใดๆ ต่ออดีตประธานาธิบดีชุน ดู ฮวาน อีกเลย เพราะเขาได้ออกกฎหมายอภัยโทษให้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว นอกจากนี้ เขายังได้ปรับโครงสร้างผู้นำกองทัพ โยกย้ายบรรดานายทหารสายอดีตประธานาธิบดีชุน ดู ฮวาน เน้นการส่งเสริมนายทหารที่มีเครือข่ายทางการเมืองน้อย ออกโครงการณรงค์ให้ทหารลดทอนบทบาททางการเมืองลง อีกทั้งยังได้จำกัดอำนาจของหน่วยข่าวกรองทหาร พร้อมกับลดสิทธิพิเศษต่างๆ ของทหารลง เช่น ยกเลิกการแต่งตั้งนายทหารที่เกษียณแล้วมาดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการพลเรือน เป็นต้น ที่สำคัญคือ การเปิดเผยงบประมาณการป้องกันประเทศต่อรัฐสภาเพื่อขจัด “พื้นที่อันศักดิ์สิทธิ์” ของทหารซึ่งเป็นสัญลักษณ์ที่บ่งบอกถึงความยิ่งใหญ่ของทหารมาโดยตลอด (Yong Cheol Kim, Liddle & Said, 2006: 4-5)

เมื่อเปลี่ยนมาสู่ยุคของประธานาธิบดีคิม ยอง ชัม ซึ่งเป็นคนแรกในรอบกว่า 30 ปีที่ไม่มีภูมิหลังจากการเป็นทหารมาก่อน เน้นการฟื้นฟูการเมืองแบบพลเรือน (civilian politics) และการทำการเมืองให้สะอาด ครอบคลุมถึงการขจัดวัฒนธรรมแบบทหารในทางการเมือง ได้แก่ การปกครองในระบอบอำนาจนิยม การนำเครื่องมือด้านความมั่นคงไปใช้ในทางที่ผิด (Soong Hoom Kil, 2001: 58) พร้อมกับลดทอนความเป็นทหาร (demilitarize) และเพิ่มความเป็นพลเรือน (civilianize) ในทางการเมือง (Hyug-Baeg Im, 2010: 105) เริ่มจากการแต่งตั้งอดีตนายทหารผู้ซึ่งไม่มีเบื้องหลังพัวพันกับกลุ่มนายทหารใดๆ เพียง 3 ท่านประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีประจำสำนักบริหารงานภาครัฐ (Government Administration Minister) และรัฐมนตรีประจำคณะกรรมการอาสาป้องกันประเทศและทหารผ่านศึก (Commissioner for Patriots and Veteran Affairs) ที่สำคัญคือ การแต่งตั้งอดีตศาสตราจารย์ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นผู้อำนวยการสำนักงานวางแผนความมั่นคงแห่งชาติ (Agency for National Security Planning)¹³ พร้อมกับประกาศนโยบายปฏิรูปโครงสร้างและจำกัดขอบข่ายงานในความรับผิดชอบของสำนักงานวางแผนความมั่นคงแห่งชาติและหน่วยบัญชาการความมั่นคงทางทหารแห่งชาติ (National Military Security Command) ตลอดจนเปลี่ยนสายการบังคับบัญชาเสียใหม่ จากเดิมที่ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี เป็นขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (Soong Hoom Kil, 2001: 59) เพื่อให้หน่วยงานทั้งคู่ตั้งกล่าวอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของฝ่ายการเมืองและฝ่ายพลเรือนอย่างแท้จริง (Chung-in Moon & Kang Mun-Gu, 1995: 187)

¹³ หรือชื่อเดิมคือสำนักข่าวกรองแห่งชาติ (KCIA).

ยิ่งไปกว่านั้น เขายังได้ “ขจัด” สมาชิกของสมาคมแห่งความเป็นหนึ่งเดียว¹⁴ ภายในระยะเวลาไม่ถึง 2 สัปดาห์หลังการเข้ารับตำแหน่ง เช่น การแต่งตั้งหัวหน้าคณะเสนาธิการทหารคนใหม่ การสั่งปลดออก การให้ออกก่อนเกษียณอายุราชการ และการลดตำแหน่งของนายพล “การเมือง” อย่างเจียบๆ รวมถึงพวกที่เกี่ยวข้องกับการสังหารหมู่กวางจู การสั่งยุบองค์การเอกชนที่มีอยู่ในกองทัพ การปลดปล่อยนักโทษทางการเมือง การปฏิรูปหน่วยงานด้านความมั่นคง รวมถึงการปฏิรูประบบการบริหารจัดการงบประมาณด้านการป้องกันประเทศ (ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์, 2540: 109-112)

ที่สำคัญคือ เขาได้จัดระบบสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกับกองทัพเพื่อให้รัดกุมมากยิ่งขึ้น พร้อมกับปฏิรูปกองบัญชาการต่างๆ ลดความสำคัญและขนาดลงเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศ (Yong Cheol Kim, Liddle & Said, 2006: 6-7) เป็นความพยายามสร้างความจงรักภักดีต่อหลักความเป็นใหญ่ของพลเรือน (principle of civilian supremacy) ทำให้เกิดความผูกพันกับระบอบประชาธิปไตยที่ผู้นำมาจากการเลือกตั้ง อีกทั้งยังเป็นการรักษาระเบียบวินัยและความเป็นทหารอาชีพให้ดำรงอยู่ในกองทัพ (Byung-Kook Kim, 2000: 54)

ผลจากการที่เขาประกาศมาตรการปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการเพื่อให้ข้าราชการระดับสูงรายงานผลการเปิดเผยทรัพย์สินในครอบครองเป็นประจำทุกปี ครอบคลุมถึงการ “ขจัด” ทหารที่พบว่าโกงกิน และจัดการกับทหารที่คอร์รัปชันจากองค์การภาคเอกชนที่ทำธุรกิจร่วมกับทหาร จึงเปิดโอกาสให้รัฐสภาทำการไต่สวนและดำเนินคดีแก่อดีตประธานาธิบดีชุน ดู ฮวาน และอดีตประธานาธิบดีโรห์ แท วู ในข้อหากระทำการรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ. 2522 การฆาตกรรมหมู่ ณ เมืองกวางจู ความร่ำรวยผิดปกติจากการเรียกรับส่วยสินบนและทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง แต่ทั้งหมดกลับได้รับการอภัยโทษบนพื้นฐานของ “การปรองดองแห่งชาติอันยิ่งใหญ่”

แม้ว่าการทำให้ทหารกลับคืนสู่กรมกองจะประกอบด้วยปัจจัยต่างๆ มากไปกว่าเพียงแค่แรงผลักดันและพลังขับเคลื่อนจากประธานาธิบดีเท่านั้น แต่ผลจากความมุ่งมั่นของประธานาธิบดีภายใต้แรงกดดันจากภาคประชาชน ผนวกกับข้อเท็จจริงที่ว่าทหารเกาหลีใต้ไม่ได้มีส่วนได้เสียในผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือการควบคุมสถาบันหลักทางเศรษฐกิจ นอกเสียจากการทุจริตฉ้อฉลในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง จึงทำให้ทหารไม่ค่อยหวงหาอาวุธหรือกังวลใจมากนักเมื่อต้องสูญเสีย

¹⁴ สมาคมแห่งความเป็นหนึ่งเดียว (Society for Oneness) หรือ Hanahoe ก่อตั้งขึ้นในสมัยประธานาธิบดี ปัก จุง ฮี โดยแรกเริ่มมีสถานะเป็นเพียงองค์กรลับที่แฝงอยู่ในกองทัพบก สมาชิกประกอบด้วยกลุ่มนายทหารระดับสูงที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยทหาร โดยคัดเลือกจากนักเรียนนายร้อยที่มีคะแนนอยู่ในอันดับต้น ผู้ที่เป็นสมาชิกกลุ่มจะได้รับการสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งหลักระดับคุมกำลังของกองทัพบก และได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการแทรกแซงทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ (Soong Hoom Kil, 2001: 165).

อำนาจดังเช่นทหารในประเทศไทย พม่า จีน และอินโดนีเซีย (Steinberg, 2000: 207) ส่งผลให้กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยเป็นไปได้อย่างราบรื่น และเชื่อกันว่าทหารเกาหลีได้มีโอกาสน้อยมากที่จะหวนกลับคืนสู่อำนาจทางการเมือง (Yong Cheol Kim, 2003 : 225-240)

2.4.3 ประเทศสเปน

ภายใต้ระบอบอำนาจนิยมอันยาวนานกว่า 40 ปีของจอมพล Francisco Franco ครั้นเมื่อถึงทศวรรษที่ 1970 (ประมาณปี พ.ศ. 2513 - 2522) ภายหลังจากการที่โบสถ์คาทอลิกได้ส่งสัญญาณต่อต้านคัดค้านระบอบอำนาจนิยมของจอมพล Franco ผนวกกับพลังชนชั้นกลางรวมถึงกองทัพ และเหตุฆาตกรรมพลเรือเอก Luis Carrero de Blanco นายกรัฐมนตรี โดยองค์การแบ่งแยกดินแดนแห่งบาสก์ (Basque Separatist Organization หรือ Euskadi Ta Askatasuna - ETA) ได้นำไปสู่การเดินขบวนประท้วงครั้งใหญ่ ทำให้จอมพล Franco ได้จัดการให้มีผู้ขึ้นดำรงตำแหน่งกษัตริย์คือเจ้าชาย Juan Carlos of Bourbon ในฐานะทายาทผู้สืบทอดอำนาจของจอมพล Franco และเป็นพระประมุขผู้ทรงอยู่เหนือความขัดแย้งทางการเมือง สามารถใช้อำนาจใดๆ ต่อคณะนายทหารผู้มีศักยภาพในการก่อการรัฐประหารภายหลังจากการสิ้นชีวิตของเขาไปแล้ว นี่คือนิยามทศวรรษในการฟื้นฟูระบอบการปกครองโดยกษัตริย์

การถึงแก่อสัญกรรมของจอมพล Franco ในเดือนพฤศจิกายน 2518 ได้ก่อให้เกิดกระบวนการเจรจาเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ทั้งกษัตริย์ Carlos และนาย Alfredo Suárez อดีตเลขาธิการพรรคซิบเคล็อนแห่งชาติของนายพล Franco ผู้ซึ่งต่อมาได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ได้พยายามดำเนินการต่างๆ เพื่อให้กระบวนการดังกล่าวเป็นไปได้โดยความร่วมมือของกลุ่มสนับสนุนระบอบประชาธิปไตย จนนำไปสู่การลงประชามติในเดือนธันวาคม 2519

ในการเจรจาล่าสุดท้ายเมื่อปี พ.ศ. 2520 นายกรัฐมนตรี Suárez และพวกฝ่ายขวาได้ตกลงก่อร่างระบบการเมืองของสเปนขึ้นใหม่โดยยังคงสถาบันกษัตริย์เอาไว้ ไม่ฟ้องร้องดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐในสมัยของจอมพล Franco และดำรงระบบเลือกตั้งแบบดั้งเดิมต่อไป (Goldblatt, 1997: 110-114) ขณะเดียวกัน ทหารซึ่งมักจะได้รับกรล่อมเกล่าในเชิงต่อต้านแนวคิดเสรีนิยมและระบอบประชาธิปไตย ได้ตกลงปลงใจที่จะให้ความยินยอมต่อกระบวนการดังกล่าวโดยปราศจากเงื่อนไข ผ่านการแสดงความจงรักภักดีต่อกษัตริย์ Carlos ในฐานะจอมทัพที่ทรงอำนาจสูงสุดอย่างเป็นทางการ ดังจะเห็นได้จากความพยายามในการก่อรัฐประหารเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2524 ผู้บัญชาการทหารในส่วนภูมิภาคซึ่งล้วนแต่จงรักภักดีต่อกษัตริย์ Carlos ได้ตัดสินใจดำรงคงที่มั่นอยู่ในค่ายกรมกอง ภายหลังจากรับทราบพระบรมราชโองการผ่านสื่อโทรทัศน์และการติดต่อประสานงานผ่านทางโทรศัพท์ ทำให้หัวหน้าคณะผู้ก่อการถูกจับกุมอย่างรวดเร็วตามมาด้วยความล้มเหลวของการรัฐประหาร

ดังกล่าว (Gunther, 2009: 276) มีข้อวิพากษ์ว่า ความตกลงยินยอมปลงใจกับระบอบประชาธิปไตยของทหารนี้มีที่มาจากความตระหนักในอนาคตของกองทัพมากกว่า ด้วยความเชื่อกันว่าเป็นสิ่งที่ดีสำหรับกองทัพในยุคหลังจอมพล Franco ดังนั้นทหารจึงมิได้รับแรงกระแทกกระทือนมากเท่าไรและยังคงมีบทบาทในสังคมสเปนอยู่ได้ต่อไปดังเช่น การมีตำแหน่งรัฐมนตรีทหารจำนวน 3 ท่านในคณะรัฐบาลเพื่อเป็นตัวแทนของกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ

ในสมัยของนายกรัฐมนตรี Suárez นอกจากจะเร่งรัดการปฏิรูปกองทัพแล้ว ยังได้พยายามนำทหารออกจากการเมือง แม้ว่าจะมีบางกลุ่มต้องการให้ทหารเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ต่อมา ได้มีพระบรมราชโองการระบุดึงข้อห้ามมิให้ทหารดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและจัดตั้งสหภาพ พร้อมทั้งระบุให้นายทหารที่ประสงค์จะร่วมแข่งขันทางการเมืองต้องลาออกจากกองทัพ และส่วนราชการอื่นๆ และปรับเปลี่ยนสายการบังคับบัญชา นายทหารเสียชีวิตใหม่ ทำให้รัฐมนตรีทหารทั้ง 3 ท่านจำต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของกระทรวงกลาโหมซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2520 เพื่อรับผิดชอบในการบริหารจัดการองค์การ การเคลื่อนย้ายกำลังพล การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารให้เป็นตามนโยบายของรัฐบาล และส่งเสริมความเป็นอิสระในเชิงวิชาชีพทหาร ขณะที่รัฐบาลได้สนับสนุนให้ทหารได้รับงบประมาณที่เพียงพอแม้ว่าจะในช่วงระยะเวลาที่เศรษฐกิจตกสะเก็ด และให้การรับรองต่อแผนการพัฒนาศักยภาพกำลังรบภายในระยะเวลา 5 ปี ทำให้รัฐบาลพลเรือนได้รับคะแนนนิยมจากทหารเป็นอย่างดี ที่สำคัญคือการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางทหารเพื่อลดบทบาทของศาลทหารในการตัดสินลงโทษในคดีความผิดทางการเมือง เช่น การนัดหยุดงาน การชุมนุมประท้วง การบุกรุกสถานที่สำคัญ เป็นต้น พร้อมกับโอนให้คดีเหล่านี้อยู่ภายใต้การพิจารณาของศาลพลเรือน การผลักดันให้ตำรวจรับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายและรักษาความมั่นคงภายในรวมถึงการชุมนุมประท้วงทางการเมืองด้วย (Rodrigo, 1992: 65-75)

จากประสบการณ์ของทั้ง 3 ประเทศสะท้อนให้เห็นถึงความต่อเนื่องในการแสดงบทบาทของรัฐบาลพลเรือนในบราซิลและเกาหลีใต้ และบทบาทของสถาบันกษัตริย์ร่วมกับรัฐบาลพลเรือนในสเปน ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ผ่านการปรับตัวของระบอบอำนาจนิยมที่ไม่อาจฝืนกระแสต้านจากภาคประชาชน จนนำมาสู่การเจรจาต่อรองกันระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายทหาร เพื่อกำหนดกติกาทางการเมืองใหม่ รวมถึงการสถาปนาแนวคิดเรื่องความเป็นใหญ่ของพลเรือน การควบคุมทหารโดยพลเรือน การนำทหารออกจากการเมือง การนำวิถีแบบพลเรือนมาปฏิบัติใช้ และการปฏิรูปหรือการจัดโครงสร้างกองทัพเพื่อรองรับต่อระบอบประชาธิปไตย

ภายใต้บริบททางการเมืองที่แตกต่างกัน จะพบว่า คุณภาพในความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารน่าจะเป็นผลมาจากการทำความเข้าใจความตกลงร่วมกันระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายทหาร รวมถึงการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตย และนำไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพได้

2.5 งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในการเมืองไทย

การศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในการเมืองไทยมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง นักวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้แก่ Samudavanij (2002) Matthews (2005) Beeson & Bellamy (2008) Croissant & Kuehn (2009) Chamber (2010a; 2010b) Rakson (2010) กนลา สุขพานิช และวุฒิชัย มูลศิลป์ (2523) กนลา สุขพานิช ชันทปราบ (2533) สุจิต บุญบงการ (2523; 2542) สัญชัย บุญทริกสวัสดิ์ (2523) ชัยอนันต์ สมุทรวณิช (2525; 2536) เฉลิมเกียรติ ผิวนวล (2533; 2535) สุรชาติ บำรุงสุข (2539; 2540; 2541; 2543; 2549; 2550; 2551) อย่างไรก็ตาม งานศึกษาส่วนใหญ่มุ่งให้น้ำหนักต่อบทบาทของทหารในฐานะตัวแปรหลักที่เป็น “อุปสรรค” ต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ตัวอย่างเช่นงานของ กนลา สุขพานิช และวุฒิชัย มูลศิลป์ (2523) กนลา สุขพานิช ชันทปราบ (2533) ชัยอนันต์ สมุทรวณิช (2525) เฉลิมเกียรติ ผิวนวล (2533; 2535) และสุรชาติ บำรุงสุข (2539; 2540; 2541; 2543; 2549; 2550; 2551) เป็นต้น ทั้งนี้ จากการสำรวจวรรณกรรมพบว่า มีเพียงงานของ Chamber (2010a) เท่านั้นที่ให้น้ำหนักแก่บทบาทของรัฐบาลพลเรือน ขณะที่งานของเก่งกิจ กิตติเรียงลาภ (2549) แม้จะเป็นงานที่ศึกษาถึงพลวัตและคุณภาพของกลุ่มพลังทางสังคมต่างๆ ในบริบทการเมืองของไทย แต่ก็ยังเป็นเพียงการนำเสนอให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มสังคมต่างๆ ผ่านแนวคิดการต่อสู้ทางชนชั้นมากกว่าการอธิบายถึงการสร้างดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน – ทหารในประเทศประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้น **สุรชาติ บำรุงสุข** (2541) เสนอว่าจะต้องมีลักษณะที่สำคัญคือ 1) กองทัพมีระดับของการเป็นทหารอาชีพที่สูง และ 2) กองทัพยอมรับอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลพลเรือนว่าเป็นผู้มีความชอบธรรมในการกำหนดนโยบายต่างๆ กระนั้นก็ตาม ปัญหาสำคัญที่เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างทั้ง 2 ฝ่าย คือ การจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารให้เกิดดุลยภาพและเสถียรภาพในกระบวนการสร้างประชาธิปไตยของประเทศต่างๆ รวมถึงประเทศไทย (น. (5)) โดยปัญหาดังกล่าวสืบเนื่องมาจากการที่กองทัพไม่เคยมองตนว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล แต่กลับถือว่าตนนั้นมีฐานะ “เท่าเทียม” กับสถาบันทางการเมืองอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นสถาบันนิติบัญญัติ (รัฐสภา) สถาบันบริหาร (รัฐบาล) สถาบันตุลาการ (ศาล) สภาพของระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมืองจึงอาจจะไม่ทำให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “การควบคุมโดยพลเรือน” หรือ “ความเป็นใหญ่ของฝ่ายพลเรือน” โดยทันที เช่นเดียวกับการยุติบทบาททางการเมืองของกองทัพโดยสิ้นเชิง มีเพียงแต่ “ขอบเขต” และ “วิธีการ” เข้าไปเกี่ยวข้องทางการเมืองของกองทัพที่เปลี่ยนแปลงไป หลังจากวิกฤตเดือนพฤษภาคม 2535 ได้เกิดแนวความคิดในการจัดความสัมพันธ์กับกองทัพที่สำคัญคือ แนวความคิดหนึ่งต้องการจะรุกไล่จนถึงที่สุด เพื่อบีบให้กองทัพออกไปจากการเมืองอย่างแท้จริง แต่อีกแนวความคิดหนึ่งมองว่าการผลักดันให้กองทัพ “หลังพิงฟา” จนไม่มี

ทางออกนั้นเป็นอันตรายเกินไป เพราะกองทัพอาจไม่มีทางเลือกและต้องหันกลับมายึดอำนาจอีกเพื่อความอยู่รอดของสถาบันตน (น.118)

นอกจากนี้ **สุรชาติ บำรุงสุข** (2551) ยังได้กล่าวถึงปรากฏการณ์การแทรกแซงของทหารในการเมืองไทยว่ากลายเป็น “กฎ” มากกว่าเป็น “ข้อยกเว้น” ของพัฒนาการการเมืองไทย โดยเฉพาะในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2490 - 2520 ซึ่งทหารมีบทบาทหลักในระบบการเมือง จนพลังอื่นๆ ในสังคมแทบไม่มีความหมาย กระทั่งสุรชาติได้ตั้งข้อสังเกตว่ารัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาทั้งในเอเชีย ออสเตรเลีย หรืออเมริกาใต้ กองทัพถือเป็น “ตัวแสดง” ทางการเมืองที่สำคัญ หากไม่อยู่ในรูปของรัฐบาลทหารที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยตรงด้วยการยึดอำนาจ ย่อมจะเป็นรัฐบาลพลเรือนที่มีกองทัพเป็นผู้ค้ำประกันการดำรงอยู่ของตน หรือไม่รัฐบาลพลเรือนนั้นอาจอยู่ในฐานะของการเป็น “รัฐบาลหุ่น” อย่างไรก็ตามท่ามกลางความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกองทัพ รัฐบาลจะต้องมีฐานะเหนือกองทัพเสมอ เช่นหลักการของระบอบประชาธิปไตยคือการควบคุมโดยพลเรือน หรือหลักการของระบอบคอมมิวนิสต์คือพรรคคอมมิวนิสต์ (กองทัพ) หรือหลักการของระบอบเผด็จการทหารคือรัฐบาลควบคุมกองทัพ พร้อมกันนี้ได้นำเสนอแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับการเมืองไทย ดังปรากฏในตารางที่ 2

ตารางที่ 2: แบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับการเมืองไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2531 - 2550

ระยะเวลา (ปี พ.ศ.)	อุดมการณ์ทหาร	ความสัมพันธ์ พลเรือน-ทหาร	แบบแผนของ ระบอบการปกครอง	ปัญหาการเมืองที่น่าจะ เกิดขึ้น
2531	- ลัทธิชาตินิยม - ลัทธิทหารนิยม - ลัทธิต่อต้าน คอมมิวนิสต์	- การแบ่งปัน อำนาจระหว่าง พลเรือน-ทหาร	- ระยะเวลาเปลี่ยนผ่านสู่ ระบอบ ประชาธิปไตย	- ประสบการณ์ของการเมือง แบบเปิดภายหลังการ แทรกแซงทางการเมืองของ ทหาร - การขยายตัวของ เรียกร้องระบอบประชาธิปไตย - การแสวงหาฐานอำนาจทาง การเมืองใหม่ของทหาร
2534	- ลัทธิชาตินิยม - ลัทธิทหารนิยม - ลัทธิต่อต้าน การเมือง	- การครอบงำโดย ทหาร	- ระบอบเผด็จการ อำนาจนิยมร่วม ระหว่างพลเรือน- ทหาร	- การพิ่งพิงกันระหว่าง นายทหารชั้นผู้ใหญ่กับผู้นำ พลเรือน - การแตกแยกของกองทัพ เนื่องจากการแข่งขันช่วงชิง อำนาจของกลุ่มชนชั้นนำ

ตารางที่ 2: แบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับการเมืองไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2531 - 2550 (ต่อ)

ระยะเวลา (ปี พ.ศ.)	อุดมการณ์ทหาร	ความสัมพันธ์ พลเรือน-ทหาร	แบบแผนของ ระบอบการปกครอง	ปัญหาการเมืองที่น่าจะ เกิดขึ้น
				- ความไร้เสถียรภาพเนื่องจากการขาดหายไปของระบอบประชาธิปไตยหรือระบอบเผด็จการอำนาจนิยมที่เข้มแข็ง
2535	- ลัทธิชาตินิยม - ลัทธิทหารนิยม - ลัทธิต่อต้าน การเมือง	- การถอนตัวออก จากการเมืองของ ทหาร - การปกครอง ของพลเรือน	- ระบอบ ประชาธิปไตยที่มี เสถียรภาพ	- การพัฒนาประชาธิปไตยที่มี แรงผลักดันซึ่งทหารไม่อาจ ควบคุมได้ - ระบอบประชาธิปไตยคือสิ่ง เดียวเท่านั้น
2549	- ลัทธิชาตินิยม - ลัทธิทหารนิยม - ลัทธิต่อต้าน การเมือง ↓	- การครอบงำโดย ทหาร	- ระบอบเผด็จการ อำนาจนิยมร่วม ระหว่างพลเรือน- ทหาร	- การฟุ้งฟิงกันระหว่าง นายทหารชั้นผู้ใหญ่กับผู้นำ พลเรือน - การแตกแยกของกองทัพ เนื่องจากการแข่งขันช่วงชิง อำนาจของกลุ่มชนชั้นนำ - ความไร้เสถียรภาพเนื่องจากการ ขาดหายไปของระบอบ ประชาธิปไตยหรือระบอบ เผด็จการอำนาจนิยมที่เข้มแข็ง
2550		การแบ่งปัน อำนาจกันระหว่าง พลเรือน-ทหาร	- ระยะเปลี่ยนผ่านสู่ ระบอบ ประชาธิปไตย	- ประสบการณ์ของการเมือง แบบเปิดภายหลังการ แทรกแซงทางการเมืองของ ทหาร - การขยายตัวของ เรียกร้องระบอบประชาธิปไตย - การแสวงหาฐานอำนาจทาง การเมืองใหม่ของทหาร
อนาคต		?	?	?

ที่มา : สุรชาติ บำรุงสุข, ไตรสรณคณนันทาร, รัฐประหาร และการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ: สถาบันปรีดี
พนมยงค์, 2551), หน้า 58 – 59.

กล่าวได้ว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ทหารได้ปรับเปลี่ยนทัศนคติและอิทธิพลต่อการเมืองไทยใหม่ โดยได้หันไปมุ่งเน้นต่อความเป็นทหารอาชีพมากขึ้น ดังสะท้อนจากการปรับโครงสร้างกองทัพ การทำให้กองทัพทันสมัย การรักษาความเป็นกลางในกระบวนการเลือกตั้ง การไม่เข้าแทรกแซงทางการเมืองในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ และการไม่จัดตั้งพรรคการเมืองที่มีทหารอยู่เบื้องหลัง

ทั้งนี้ Matthews (2005) เห็นว่า เงื่อนไขที่สำคัญที่นำไปสู่การปรับตัวของทหารเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเน้นแนวคิดเรื่องการควบคุมทหารโดยพลเรือนและการทำให้บทบาทของทหารลดน้อยลงไป เช่น กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาและนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง เป็นต้น ผนวกด้วยการเติบโตของชนชั้นนักธุรกิจและพรรคการเมืองรวมเข้ากับการสนับสนุนของพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งนำไปสู่การปรับตัวของทหารซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกกองทัพ คือ การพัฒนาทางเศรษฐกิจ ที่ทำให้เกิดชนชั้นนายทุนที่มุ่งแสวงหาอิทธิพลทางการเมือง และได้มารวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองเมื่อทหารเปิดพื้นที่ทางการเมือง ส่งผลให้พรรคการเมืองกลายเป็นสถาบันเพื่อทำหน้าที่ถ่วงบทบาททางการเมืองของทหารในฐานะทางเลือกใหม่

อย่างไรก็ดี เป็นความจริงที่ว่า หากปราศจากบทบาทของพระมหากษัตริย์แล้ว ทหารอาจจะถูกบีบให้หวนกลับคืนกรมกองได้ยาก (Matthews, 2005: 54-59) เนื่องจากหลังปี พ.ศ. 2535 ความพยายามเพียงเล็กน้อยของผู้นำพลเรือนสามารถเพิ่มการควบคุมทางการเมืองเหนือทหารเอาไว้ได้อย่างมาก นอกจากนี้ ในช่วงเวลาดังกล่าวยังพบการแทรกแซงของผู้นำพลเรือนในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับบุคลากรของกองทัพ ทำให้เกิดแรงต่อต้านของทหารเพื่อยืนยันความสามารถในการควบคุมกองทัพเอาไว้ ไม่เพียงเท่านั้น การปรับลดงบประมาณกองทัพอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 - 2544 ยังแสดงถึงความสามารถของผู้นำพลเรือนในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด รวมถึงการปฏิรูปกองทัพในสมัยของนายชวน หลีกภัย สะท้อนถึงอำนาจของพลเรือนที่เพิ่มมากขึ้นเมื่อเทียบกับอดีต

ต่อมา ในช่วงสมัยแรกของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จะพบอิทธิพลและความเป็นอิสระของ พ.ต.ท.ทักษิณ ในการตัดสินใจเกี่ยวกับกองทัพอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ส่งผลให้กองทัพกลายเป็น “เครื่องมือ” ในการเสริมสร้างเสถียรภาพแห่งอำนาจและเป็นฐานทางการเมือง มีสัดส่วนงบประมาณของกองทัพที่เพิ่มขึ้น การตัดสินใจเกี่ยวกับกองทัพทั้งหมดถูกรวมศูนย์อยู่ที่ พ.ต.ท.ทักษิณ เพียงคนเดียว ขณะเดียวกัน การแต่งตั้งเครือญาติและเพื่อนร่วมรุ่นโรงเรียนเตรียมทหารได้ทำให้กองทัพเกิดความแตกแยก กล่าวได้ว่า การควบคุมทหารโดยพลเรือนแบบอัติวิสัยของ พ.ต.ท.ทักษิณส่งผลคุกคามต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย ทำให้ความก้าวหน้าที่ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารว่าด้วยการควบคุมทหารโดยพลเรือนสูญหายไป

นอกจาก Matthews แล้ว ยังมีนักวิชาการที่ศึกษาถึงบทบาทของทหารที่ได้เปลี่ยนแปลงไป นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ดังสอดคล้องกับข้อเสนอของ Croissant & Kuehn (2009) เกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตยของไทย อย่างไรก็ตาม การพัฒนาให้เกิดแนวคิดการควบคุมทหารโดยพลเรือนยังคงต้องเผชิญกับข้อถกเถียงกันอยู่ในสังคมไทยที่ซึ่งกองทัพมีประวัติศาสตร์ในฐานะสถาบันอันทรงอำนาจเพียงหนึ่งเดียวเป็นรองแต่สำนักพระราชวังเท่านั้น ที่สำคัญคือทหารไทยนั้นมิได้ถือตนว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐชาติ ตรงกันข้ามทหารกลับเป็นผู้สร้างรัฐชาติไทยให้เกิดขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น Croissant & Kuehn ยังได้ตั้งข้อสังเกตว่ารัฐบาลชวน หลีกภัย สามารถลดอิทธิพลของทหารในแง่การคัดเลือกผู้นำทางการเมืองและการกำหนดนโยบายสาธารณะ เช่น การห้ามมิให้นายทหารในราชการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและสมาชิกวุฒิสภา หรือการลดบทบาททหารในการกำหนดนโยบายการต่างประเทศ เป็นต้น ขณะเดียวกัน ทหารได้พยายามฟื้นฟูสถานะในการกำหนดนโยบายการป้องกันประเทศโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางรัฐสภาและสำนักนายกรัฐมนตรี ทำให้ทหารเป็นอิสระและปลอดจากอิทธิพลของฝ่ายพลเรือนซึ่งถือเป็นความท้าทายต่อความพยายามของพลเรือนที่จะปฏิรูปกองทัพ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ได้ปรับเปลี่ยนให้ทหารกลายเป็นขุมอำนาจส่วนตัวผ่านการขยายอภิสิทธิ์ทหารให้มากยิ่งขึ้น แต่งตั้งให้บรรดานายพลทหารกว่า 50 นายเป็นที่ปรึกษา เพิ่มงบประมาณให้แก่กองทัพ และฟื้นฟูอิทธิพลของทหารในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ รวมถึงการแทรกแซงกระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารประจำปี ไม่เพียงเท่านั้น พ.ต.ท.ทักษิณ ยังได้ให้อิสระแก่ทหารในการบริหารจัดการภายในกองทัพและให้ความเห็นชอบต่อแผนการจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ของกองทัพอีกด้วย นอกจากนี้ เขายังได้เพิ่มบทบาทของทหารในการรักษาความมั่นคงภายในเพื่อจัดการกับกลุ่มผู้ประท้วงและการต่อสู้กับสงครามอาชญาเสพติด ซึ่งคณะรัฐประหารได้รับสืบทอดมาสู่การออกกฎหมายเพื่อรับรองต่อบทบาทของทหารในการรักษาความมั่นคงภายในและการปราบปรามผู้ชุมนุมประท้วงทางการเมือง (น.14-15) เหตุตั้งนั้น จึงกล่าวได้ว่าความล้มเหลวในการควบคุมทหารโดยพลเรือนของสังคมไทยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการไม่แตะต้องต่อความเป็นใหญ่ของทหาร (military supremacy) ในช่วงแห่งการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตย

ทั้งนี้ Chambers (2010a) ได้แบ่งระดับของการควบคุมทหารโดยพลเรือนของไทยระหว่างปี พ.ศ. 2531 – 2553 ออกเป็น 6 ช่วง ดังปรากฏตามตารางที่ 3

ตารางที่ 3: ช่วงระยะเวลาแห่งการแผ่อิทธิพลของทหารระหว่างปี พ.ศ. 2531 - 2553

ระยะเวลา	ระดับการควบคุม โดยพลเรือน	การดำเนินการ	เหตุการณ์ภายนอกประเทศ
2531- 2534	ปานกลาง (การแบ่งปันอำนาจ - พลเรือน มีอำนาจนำ)	รัฐบาลพลเรือนที่มาจาก การเลือกตั้งควบคู่ กับความเป็นเอกเทศของทหาร	การล่มสลายของระบอบ อำนาจนิยม “ม่านเหล็ก”
2534- 2535	ต่ำ	การรัฐประหาร, กลุ่ม จปร.รุ่น 5	--
2535- 2544	สูง	รัฐบาลพลเรือนผู้รักษาการณ์, มาจากการ เลือกตั้งหลังจากการสังหารหมู่และการ แทรกแซงของราชวงศ์	การเพิ่มจำนวนประเทศคลื่นลูก ที่สามที่เป็นประชาธิปไตยแบบ เสรีนิยม
2544- 2549	สูง	รัฐบาลพลเรือนที่มาจาก การเลือกตั้ง	ระบอบประชาธิปไตยเทียม เน้นประชานิยมที่ค่อนข้าง ในทางอำนาจนิยมมากขึ้น
2549- 2551	ต่ำ	การรัฐประหาร, กลุ่มทหารเสือ พระราชินี	--
2551- ปัจจุบัน	ปานกลาง (การแบ่งปันอำนาจ - พลเรือนมี อำนาจนำ)	รัฐบาลผสมที่ได้รับการสนับสนุนจาก ทหาร, กลุ่มทหารเสือพระราชินี	--

ที่มา : Paul Chambers, “U-turn to the past? : The resurgence of the military in contemporary Thai politics,” in Paul Chambers & Aurel Croissant (eds.), Democracy under stress : civil- military relations in South and Southeast Asia, (Bangkok: Institute of Security and International Studies (ISIS), 2010), p. 66.

นอกจากนี้ Chambers ยังได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1) การเลือกสรรชนชั้นนำ (elite recruitment) พบว่า อิทธิพลของกองทัพในการเลือกสรรผู้นำเข้าสู่อำนาจได้พัฒนาไปตามดุลแห่งอำนาจที่เปลี่ยนไปนับตั้งแต่สมัยของ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งฝ่ายพลเรือนมีอำนาจนำ แต่กองทัพยังคงสงวนที่นั่งในวุฒิสภาและรักษาเครือข่ายความเชื่อมโยงกับพรรคการเมืองต่างๆ เอาไว้ ตลอดจนยังคงดำรงอิทธิพลในกระบวนการแข่งขันทางการเมืองและการจับข้อจัดตั้งรัฐบาล

งานของ Chambers ยังได้ระบุถึงปัจจัยที่มีผลต่อการเติบโตของกระแสการควบคุมทหารโดยพลเรือน ดังนี้

(1) กองทัพสูญเสียความยำเกรงและทุนทางการเมืองในช่วงภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535

(2) ผู้บัญชาการทหารบกซึ่งเป็นคนสนิทของ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ คือ พล.อ.วิมล วงศ์วานิช และพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้นำกองทัพไปสู่กระบวนการปฏิรูปและการปรับรีอโครงสร้างกองทัพ

(3) วิถีพิเศษธุรกิจในปี พ.ศ. 2540 ได้ทำลายภาพลักษณ์รัฐบาลของ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ซึ่งมีภาพเทียบบารมีกับ พล.อ.เปรม ทำให้นายชวน หลีกภัย ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพันธมิตรใกล้ชิดกับ พล.อ.เปรม ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เพื่อผลักดันให้เกิดการปฏิรูปกองทัพ

จากการศึกษาของ Chambers พบว่า ระหว่างปี พ.ศ. 2535 - 2543 สัดส่วนของสมาชิกวุฒิสภาสายทหารที่มาจากแต่งตั้งลดลงจากร้อยละ 55 เหลือเพียงร้อยละ 18.4 ครั้งเมื่อเปลี่ยนมาสู่ระบบเลือกตั้ง สัดส่วนของสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นอดีตนายทหารกลับเหลือเพียงร้อยละ 2 เท่านั้น เมื่อมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งจำแนกสมาชิกวุฒิสภาออกเป็น 2 ประเภท เมื่ออดีตนายทหารได้รับการเลือกตั้งคิดเป็นร้อยละ 15.3 และได้รับการแต่งตั้งคิดเป็นร้อยละ 9.3

ในงานของ Chambers ได้ระบุว่า เมื่อ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่ออดีตนายทหารเพียง 2 ท่านเท่านั้นที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ขณะที่รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่ออดีตนายทหารดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจำนวน 2 ท่านเช่นกัน แม้ว่าจะเป็นรัฐบาลที่ทหารมีส่วนในการก่อรูปรัฐบาลผสมขึ้นมาก็ตาม สรุปได้ว่า การควบคุมทหารโดยพลเรือนเฉพาะประเด็นนี้อยู่ในระดับปานกลาง ไม่มีลักษณะการผูกขาดหรือเปลี่ยงปล้ำของทหาร (น. 68-74)

2) การกำหนดนโยบายสาธารณะ (public policy) พบว่า ทหารยังคงมีบทบาทสำคัญในนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ผนวกกับการเพิ่มบทบาทในนโยบายการต่างประเทศ โดยการเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพขององค์การสหประชาชาติ ขณะที่รัฐบาลทักษิณเป็นยุคที่อิทธิพลในการกำหนดนโยบายสาธารณะของทหารตกต่ำลงถึงที่สุด

จากการศึกษาของ Chambers พบว่า ทหารยังดำรงบทบาทในการควบคุมนโยบาย สาธารณะด้านการสื่อสารมวลชนผ่านสถานีโทรทัศน์ช่อง 5 และช่อง 7 ตลอดจนองค์การสื่อสารมวลชน แห่งประเทศไทย (อสมท.) ซึ่งได้ปรากฏว่า มีอดีตนายทหารร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารสถานีโทรทัศน์ ช่อง 3 และช่อง 9 รวมถึงสถานีวิทยุอีกจำนวนมากทั้งในส่วนของกองทัพและ อสมท. สรุปว่า การ ควบคุมทหารโดยพลเรือนเฉพาะประเด็นนี้อยู่ในระดับปานกลาง (น. 74-77)

3) การรักษาความมั่นคงภายใน (internal security) พบว่า เมื่อ พ.ต.ท.ทักษิณ ดำรง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้มีการแต่งตั้งให้นายทหารฝ่ายเดียวกันเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญในกอง อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ซึ่งเป็นหน่วยงานของทหารที่ก่อตั้งขึ้น ในช่วงที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับภัยคอมมิวนิสต์ และได้มีความพยายามจะนำเอา กอ.รมน. ไปอยู่ ภายใต้อำนาจสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ไม่ประสบความสำเร็จ ขณะเดียวกัน พ.ต.ท.ทักษิณ ได้ประกาศ ใช้ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อต่อสู้กับภัยคุกคามทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยที่คณะกรรมการ บริหารสถานการณ์ฉุกเฉินประกอบด้วยนายทหารเป็นหลัก

ในช่วงรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้าง กอ.รมน. ให้มีบทบาทใน การตอบโต้การก่อการร้ายและภัยคุกคามความมั่นคง ที่สำคัญคือบทบาทในการ “รณรงค์ส่งเสริม ระบอบประชาธิปไตย” ขณะที่รัฐสภาและศาลแพบจะมีบทบาทน้อยมากในการควบคุมตรวจสอบการ ปฏิบัติงานของ กอ.รมน. สรุปว่า การควบคุมทหารโดยพลเรือนเฉพาะประเด็นนี้ได้เปลี่ยนแปลงจาก ระดับที่มีประสิทธิผลในสมัย พ.ต.ท.ทักษิณ มาสู่ระดับที่ค่อนข้างต่ำในสมัยนายอภิสิทธิ์ (น. 77-83)

4) การป้องกันประเทศ (national defense) พบว่า บทบาทในการกำหนดอำนาจหน้าที่ ของทหารด้านการป้องกันประเทศได้โอนย้ายไปอยู่กับฝ่ายพลเรือนนับตั้งแต่ยุคของ พล.อ.ชาติชาย เป็นต้นมา โดยนายกรัฐมนตรีพลเรือนมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและติดตามควบคุมกิจกรรม ต่างๆ ของทหาร ผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมซึ่งมักจะเป็นอดีตนายทหาร แต่ในบางครั้ง นายกรัฐมนตรีได้ตัดสินใจดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมควบคู่กัน ซึ่งแทนที่จะเป็น การทำหายุต่อทหาร แต่กลับกลายเป็นว่าพลเรือนต้องหลีกเลี่ยงท่าออกมาพร้อมกับอนุญาตให้ทหารเข้า ควบคุมกระทรวงกลาโหม ยกเว้นเฉพาะกรณี พล.อ.ชาติชาย และ พล.อ.ชวลิต

งานของ Chambers พบว่า การควบคุมทหารโดยพลเรือนนอกจากจะกระทำผ่าน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแล้ว ยังจะต้องตระหนักถึงการควบคุมผ่านสภากลาโหมซึ่งมีบทบาทในการ ให้ข้อเสนอแนะด้านงบประมาณ การเคลื่อนย้ายกำลังพล การจัดวางกำลังพล และการฝึกอบรม โดย สภากลาโหมนี้มีองค์ประกอบเป็นพลเรือนเพียงแค่ 2 คนจากจำนวนทั้งสิ้น 18 คน ขณะที่สภาความ

มั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ซึ่งมีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะแก่นายกรัฐมนตรีด้านความมั่นคงและภัยคุกคามต่ออำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ กลับมีทหารเข้าร่วมเป็นองค์ประกอบและโดยมากมักดำรงตำแหน่งเลขาธิการอีกด้วย สรุปคือมีการสลับผลัด เปลี่ยนกันระหว่างพลเรือนกับทหารในบทบาทด้านการป้องกันประเทศ โดยฝ่ายพลเรือนประสบความสำเร็จในการลดทอนอิทธิพลของทหาร แต่ในบางสถานการณ์กลับพบว่าทหารได้ดำเนินการต่างๆ ไปโดยไม่ได้รับอนุมัติจากนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม การควบคุมทหารโดยพลเรือนเฉพาะประเด็นนี้ถือว่าอยู่ในระดับปานกลาง (น. 84-87)

5) การจัดองค์การทหาร (military organization) พบว่า ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 มีการตอบสนองต่อแนวคิดเรื่องการปรับปรุงกองทัพเพื่อลดขนาดกำลังพลและเพิ่มความโปร่งใส โดยมีเงื่อนไขมาจากเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 และวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นตัวบีบบังคับให้ทหารจำเป็น ต้องปรับโครงสร้างและเสริมสร้างความเป็นทหารอาชีพ ขณะที่รัฐบาลทักษิณมิได้เร่งรัดในประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด มีหน้าซ้ำยังพบความพยายามในการควบคุมงบประมาณของกองทัพผ่านการแต่งตั้งบรรดาเครือญาติและพรรคพวก ทำให้สามารถปรับลดงบประมาณได้สำเร็จ จึงอาจถือได้ว่าการควบคุมทหารโดยพลเรือนเฉพาะประเด็นนี้ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี

ในที่นี้ Chambers พบว่า ธรรมเนียมปฏิบัติในการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารระดับสูงคือ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดจะตรวจสอบบัญชีรายชื่อโยกย้ายนายทหารพร้อมเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง กลาโหมลงนาม เพื่อให้นายกรัฐมนตรีเห็นชอบก่อนที่จะมีประกาศพระบรมราชโองการภายใต้คำแนะนำขององคมนตรี แต่ พ.ต.ท.ทักษิณ ได้ทำลายอำนาจของ พล.อ.เปรม ในฐานะประธานองคมนตรี และประสบความสำเร็จในการครอบงำนายทหารระดับสูงทั้งในแง่การแต่งตั้งโยกย้ายและการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง มีผลทำให้สถานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐประหารออกกฎหมายเพื่อลดอำนาจการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารของฝ่ายพลเรือนที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยกำหนดให้กระบวนการดังกล่าวต้องกระทำในนามของคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทุกเหล่าทัพ และปลัดกระทรวงกลาโหม เพื่อเพิ่มระดับการควบคุมทหารโดยทหารให้มากยิ่งขึ้น (น. 87-93)

ขณะที่งานศึกษาของ Rakson (2010) พบว่า การรัฐประหารทั้ง 2 ครั้งในการเมืองไทยเมื่อปี พ.ศ. 2534 และ พ.ศ. 2549 มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องกองทัพในฐานะสถาบันและพิทักษ์ผลประโยชน์แห่งรัฐ เป็นการรัฐประหารที่ขับเคลื่อนโดยแรงปรารถนาของทหารที่จะแสวงหาอิทธิพลทางการเมืองทั้งก่อนและหลังการรัฐประหาร โดยมีตัวแปรที่สำคัญ 4 ตัว คือ

1) อุดมการณ์ทหาร (military ideology) เป็นสำนึกแห่งหน้าที่ของทหาร ได้แก่ ความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ การเสียสละต่อรัฐ การปกป้องและส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย และ

การรักษาไว้ซึ่งเกียรติยศและอภิสิทธิ์ของกองทัพ โดยมีตัวขับเคลื่อนให้ทหารแทรกแซงทางการเมือง คือ การปกป้องผลประโยชน์ของทหาร การสงวนรักษาไว้ซึ่งอำนาจ และการแสดงบทบาทเฉพาะของทหารเพื่อแก้ไขวิกฤติ

2) บุคลิกของผู้นำทหาร (personality of military leaders) ผู้นำการรัฐประหารคือผู้ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการรัฐประหาร บุคลิกของผู้นำสามารถเพิ่มความเป็นไปได้ในการแทรกแซงทางการเมือง เช่น ลักษณะนิสัย ทักษะ ภูมิหลัง และประสบการณ์ เป็นต้น

3) ผลงานของรัฐบาลพลเรือน (the performance of civilian governments) ทศนคติของทหารต่อการแทรกแซงทางการเมืองจะสัมพันธ์กับผลการดำเนินงานของรัฐบาลพลเรือน หากรัฐบาลใช้อำนาจอันนำไปสู่การทำลายระบอบการเมือง เช่น การคอร์รัปชัน เป็นต้น จะทำให้ทหารเกิดแรงขับเคลื่อนในการแทรกแซงทางการเมืองเพื่อจัด “ศัตรูแห่งรัฐ”

4) การยอมรับของประชาชนต่อการแทรกแซงทางการเมือง (public acquiescence in military intervention) ประชาชนปรารถนาที่จะมีผู้นำที่เข้มแข็งเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการประเทศให้มีประสิทธิภาพทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะเป็นพลเรือนหรือทหารก็ตาม กรณีของประเทศไทยซึ่งระบบการเมืองมีลักษณะอ่อนแอ ระดับของวัฒนธรรมทางการเมืองที่ต่ำ ระบบราชการที่ไม่น่าพึงพอใจ ฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งหมดนี้ทำให้ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อรัฐบาลพลเรือนขาดหายไป¹⁵ และยอมรับต่อการแทรกแซงทางการเมืองของทหารด้วยความเชื่อมั่นในประสิทธิผลของการปรับปรุงฟื้นฟูประเทศโดยผู้นำทหาร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹⁵ Rakson (2010: 5) ระบุว่า “In Thailand, the features of the weak political inherent in Thai-style democracy include low levels of political culture, an unsatisfactory bureaucracy and ineffective elected parliamentarians, all of which affect the perception of the government...”

บทที่ 3

พัฒนาการและลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร

ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2554 ประเทศไทยได้ผ่านปรากฏการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งส่งผลให้กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยยังคงอยู่ในขั้นเปลี่ยนผ่าน (transition) ที่ไม่อาจก้าวพ้นไปสู่ขั้นการเสริมสร้างเสถียรภาพ (consolidation) ได้อย่างแท้จริง โดยกล่าวได้ว่า “ทหาร” เป็นหนึ่งในตัวแปรสำคัญที่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยไม่สามารถดำรงอยู่ได้โดยสมบูรณ์ (matured democracy) ในบทนี้จึงเป็นการศึกษาถึงพัฒนาการและลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารใน 3 ช่วงระยะเวลา คือ 1) รัฐบาลชวน หลีกภัย (พ.ศ. 2541 - 2544) ในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 2) รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544 - 2549) ในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 3) รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (พ.ศ. 2551 - 2554) ในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามลำดับ โดยในแต่ละช่วงจะพิจารณาถึงบริบทแวดล้อมทางด้านกฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคง ตลอดจน ลักษณะและมิติความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในแง่ของการบริหารจัดการงบประมาณ การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ การปฏิรูปกองทัพ การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร การไม่นำทหารเข้ามาในพื้นที่ การเมือง และการควบคุมทหารโดยรัฐสภาและภาคประชาชน

เมื่อก้าวถึงพัฒนาการและลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องย้อนรอยถึงประวัติศาสตร์แห่งความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร ซึ่งมีพัฒนาการสืบทอดมาตั้งแต่การจัดตั้งกองทัพสมัยใหม่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อให้พระราชอาณาจักรดำรงอยู่ในอิสรภาพและสงบราบคาบภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับทหารอย่างเป็นทางการขึ้น จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2475 เมื่อข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนในนามของ “คณะราษฎร” เข้าเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยพร้อมกับจัดตั้งรัฐบาลพลเรือนทำหน้าที่บริหารปกครองประเทศ อาจกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงการปกครองในครั้งนั้นคือจุดเริ่มต้นแห่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพหรือความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารอย่างเป็นทางการ

ทว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 – 2535 ทั้งความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารและกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยกลับมีอาจดำเนินไปได้อย่างราบรื่นเท่าที่ควร เป็นผลมาจากการรัฐประหารจนสำเร็จถึง 11 ครั้งในรอบ 60 ปี ดูเสมือนว่าการรัฐประหารจะกลายเป็นข้อบังคับมากกว่าข้อยกเว้น

สำหรับการเมืองไทย (Bamrungsuk, 1999: 11) โดยที่การรัฐประหารเกือบทั้งหมดนี้จะมีคณะนายทหารแห่งกองทัพบกเป็นแกนนำหลักเสมอ¹⁶ ส่วนมากเป็นการรัฐประหารเพื่อแก้ปัญหาทางการเมืองและความแตกแยกในหมู่่นายทหาร เพื่อล้มรัฐบาลที่มาจากการแต่งตั้งโดยฝ่ายทหาร ตลอดจนเพื่อยกเลิกการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ขณะที่บทสรุปของการรัฐประหารดังกล่าวคือการสถาปนารัฐบาลเผด็จการทหารหรือรัฐบาลพลเรือนที่แต่งตั้งโดยคณะนายทหารขึ้นมาแทนที่รัฐบาลเดิม แต่หากได้พิจารณาในอีกแง่หนึ่งแล้ว การรัฐประหารอาจจะเป็นความต้องการของฝ่ายทหารที่จะปกป้องรักษาผลประโยชน์ของกองทัพซึ่งมีอยู่หลากหลายรูปแบบ ที่สำคัญคือ การได้รับการสนับสนุนทั้งด้านงบประมาณและด้านเกียรติยศ รวมถึงความเป็นอิสระของกองทัพ ไม่ให้ฝ่ายพลเรือนเข้ายุ่งเกี่ยวในการศึกษาอบรม การโยกย้ายแต่งตั้งนายทหาร และวางยุทธศาสตร์ในการป้องกันประเทศ ตลอดจนการไม่มีหน่วยกำลังทำหน้าที่คล้ายทหารที่ทำท่าจะเป็นคู่แข่งของฝ่ายทหาร (สุจิต บุญบงการ, 2542: 223-224)

ในที่นี้พบว่า จากคณะรัฐมนตรีทั้งหมด 49 คณะ มีฝ่ายทหารทั้งที่เป็นนายทหารประจำการและอดีตนายทหาร ซึ่งมีที่มาทั้งจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้ง สามารถดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำรัฐบาลถึง 28 คณะ¹⁷ หรือเป็นนายกรัฐมนตรีที่มีภูมิหลังจากทหารถึง 9 ท่านจากจำนวนทั้งหมด 19 ท่าน แต่รวมระยะเวลาที่ฝ่ายทหารดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีกว่า 50 ปี ยังไม่รวมถึงกรณีที่นายกรัฐมนตรีพลเรือน 3 ท่านจากจำนวนทั้งหมด 10 ท่าน มีที่มาจาก การแต่งตั้งโดยคณะรัฐประหาร¹⁸ เมื่อพิจารณา

¹⁶ ยกเว้นการรัฐประหารครั้งที่ 1 ซึ่งพระยามโนปกรณนิติธาดาออก พ.ร.ฎ. ยึดอำนาจรัฐบาลตนเอง เพื่อล้มสภาผู้แทนราษฎรและหยุดใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จะพบว่า การรัฐประหารครั้งที่ 2 นำโดย พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา ครั้งที่ 3 – 5 นำโดย พล.ท.ผิน ชุณหะวัณ ครั้งที่ 6 – 7 นำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ครั้งที่ 8 นำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร ครั้งที่ 9 – 10 นำโดย พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ และครั้งที่ 11 นำโดย พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ รายละเอียดโปรดพิจารณาเพิ่มเติมในอ้างอิงศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ (2550: 47-72).

¹⁷ คณะรัฐมนตรีคณะที่ 4 – 8 (21 มิถุนายน 2476 – 16 ธันวาคม 2481) นำโดย พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา คณะที่ 9 – 10 (16 ธันวาคม 2481 – 1 สิงหาคม 2487) และคณะที่ 21 – 26 (8 เมษายน 2491 – 16 กันยายน 2500) นำโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม คณะที่ 17 – 18 (23 สิงหาคม 2489 – 8 พฤศจิกายน 2490) นำโดย พล.ร.ต.ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ คณะที่ 28 (1 มกราคม – 20 ตุลาคม 2501) และคณะที่ 30 – 32 (9 ธันวาคม 2506 – 14 ตุลาคม 2516) นำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร คณะที่ 29 (9 กุมภาพันธ์ 2502 – 8 ธันวาคม 2506) นำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ คณะที่ 40 – 41 (11 พฤศจิกายน 2520 – 3 มีนาคม 2523) นำโดย พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ คณะที่ 42 – 44 (3 มีนาคม 2523 – 4 สิงหาคม 2531) นำโดย พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ คณะที่ 45 – 46 (4 สิงหาคม 2531 – 23 กุมภาพันธ์ 2534) นำโดย พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ และคณะที่ 48 (7 เมษายน – 10 มิถุนายน 2535) นำโดย พล.อ.สุจินดา คราประยูร.

¹⁸ คณะรัฐประหารครั้งที่ 3 ได้แต่งตั้งนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี (10 พฤศจิกายน 2490 – 8 เมษายน 2491) คณะรัฐประหารครั้งที่ 9 ได้แต่งตั้งนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี (8 ตุลาคม 2519

ครอบคลุมถึงการแต่งตั้งให้ฝ่ายทหารดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 อีกจำนวนไม่น้อย ทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นถึงการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของฝ่ายทหารทั้งในฐานะฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นไปอย่างยาวนานและต่อเนื่อง ส่งผลให้ฝ่ายทหารมีบทบาท อำนาจ และอิทธิพลทางการเมืองเหนือกว่านักการเมืองฝ่ายพลเรือน และทำให้ประวัติศาสตร์แห่งความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารค่อนข้างแน่นแฟ้นไปข้างกองทัพมากกว่ารัฐบาลพลเรือนอย่างเด่นชัด คือความสัมพันธ์ที่ทหารเป็นใหญ่หรือกองทัพเป็นด้านหลัก จนอาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา อยู่บนพื้นฐานของ “ระบอบอำมาตยาธิปไตย” (bureaucratic polity) ซึ่งเป็นระบอบการเมืองที่ฝ่ายข้าราชการเป็นใหญ่กว่าฝ่ายการเมือง เน้นให้อำนาจการเมืองขึ้นอยู่กับข้าราชการฝ่ายทหาร และอำนาจการบริหารขึ้นอยู่กับข้าราชการฝ่ายพลเรือน กลายเป็นว่าข้าราชการประจำมีสถานะเป็นทั้งผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นไปตามครรลองแห่งระบอบประชาธิปไตย โดยที่ไม่มีความหมายต่อการจัดตั้งรัฐบาลมากนัก ให้ความสำคัญกับการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 เพื่อเป็นฐานอำนาจทางการเมืองของฝ่ายข้าราชการโดยเฉพาะฝ่ายทหาร ขณะที่นายกรัฐมนตรีมักจะเป็นนายทหารประจำการหรืออดีตนายทหารซึ่งมีกองทัพสนับสนุนอยู่เบื้องหลังและไม่ผ่านกระบวนการลงสมัครรับเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งยังกีดกันนักการเมืองฝ่ายพลเรือนและภาคประชาชนไม่ให้มีส่วนร่วมทางการเมือง

อย่างไรก็ดี ระบอบอำมาตยาธิปไตยซึ่งพัฒนามาจนประสบความสำเร็จขั้นสูงสุดในรัฐบาลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และรัฐบาลถนอม กิตติขจร ต้องเผชิญกับกระแสการตื่นตัวทางการเมืองของภาคประชาชน จนทำให้ฝ่ายทหารไม่อาจควบคุมสถานการณ์ดังกล่าวเอาไว้ได้ เกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ตามมาอย่างต่อเนื่อง ฝ่ายทหารต้องริเริ่มปรับตัวยอมรับต่อการมีบทบาทและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของนักการเมืองฝ่ายพลเรือนและภาคประชาชนมากขึ้น ยินยอมถอนตัวออกจากการเมืองด้วยความสมัครใจ เพื่อคงไว้ซึ่งสภาพรวมถึงผลประโยชน์ของกองทัพ (สุรชาติ บำรุงสุข, 2541: 59) พร้อมกับการนำเสนอรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 อ้างว่าเพื่อส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตย มุ่งหวังต่อการเสริมสร้างความมั่นคงของชาติและเอาชนะอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ที่กำลังคุกคามประเทศไทยอย่างหนัก แต่ทว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังคงกำหนดให้ข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนมีบทบาททางการเมืองจากการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการแต่งตั้ง และดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีรวมถึงข้าราชการการเมืองอื่นๆ เช่นกัน อีกทั้งยังมีได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของฝ่ายทหารที่จะประสานประโยชน์ระหว่างระบอบ

- 20 ตุลาคม 2520) และคณะรัฐประหารครั้งที่ 11 ได้แต่งตั้งนายอนันต์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี (2 มีนาคม 2534 - 7 เมษายน 2535).

อำมาตยาธิปไตยกับระบอบประชาธิปไตย จนกลายเป็น “ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ” ปรากฏตัวในรูปของฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งและไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารเป็นไปอย่างสอดคล้องกับระบอบการปกครอง ณ ขณะนั้น โดยการประนีประนอมและร่วมมือกันระหว่างฝ่ายทหารซึ่งยังคงมีบทบาท อำนาจ และอิทธิพลทางการเมืองมาแต่เดิม กับนักการเมืองฝ่ายพลเรือนซึ่งมีบทบาททางการเมืองเพิ่มมากขึ้นในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่เป็นเพราะนักการเมืองฝ่ายพลเรือนเองที่ยอมรับถึงขีดความสามารถอันจำกัดและไม่เข้มแข็งเพียงพอที่จะดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารประเทศโดยตรง ทำให้ต้องอาศัยฝ่ายทหารเพื่อค้ำจุนการเมือง แลกเปลี่ยนกับการสนับสนุนนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งและการยินยอมเป็นรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐบาลที่มีฝ่ายทหารเป็นผู้นำ (Bamrungsuk, 1999: 18)

การสิ้นสุดรัฐบาลเปรม ติณสูลานนท์ คือจุดเริ่มต้นของกระบวนการพัฒนาไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบมากยิ่งขึ้น ทำให้ประเทศไทยมีนายกรัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยผ่านการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกในรอบ 12 ปี ขณะที่การเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองของฝ่ายทหารสอดคล้องกับวิถีประชาธิปไตย ผ่านการจัดตั้งพรรคการเมืองและลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหมือนเช่นนักการเมืองฝ่ายพลเรือนทั่วไป แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว ระบอบประชาธิปไตยที่เกือบจะเต็มใบของรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ กลับไม่อาจก้าวไปได้ไกลนัก (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550: 221) ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารที่ไม่สู้ดี ถึงแม้ว่านายกรัฐมนตรีจะมีภูมิหลังเป็นอดีตนายทหารก็ตาม แต่รัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งกลับไม่สามารถจัดการความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารเพื่อเป็นหลักประกันที่ดีแก่ระบอบประชาธิปไตยได้ จนเกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 นำโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) อย่างไรก็ตาม ความพยายามของฝ่ายทหารในการหวนกลับไปสู่ระบอบเผด็จการทหารหรือระบอบอำมาตยาธิปไตยย่อมมิอาจเป็นไปได้ ทั้งๆ ที่ฝ่ายทหารได้รับความร่วมมือจากนักการเมืองฝ่ายพลเรือนเป็นอย่างดี แต่ทว่าภาคประชาชนกลับปิดโอกาสดังกล่าวและลุกฮือขึ้นมาคัดค้านการสืบทอดอำนาจของคณะรัฐประหารอย่างรุนแรงนำไปสู่เหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ในเวลาต่อมา¹⁹

¹⁹ โปรดศีกษารายละเอียดเพิ่มเติมในช้อยอนันต์ สมุทวณิช (2536: 166-276) สุจิต บุษบงการ (2542: 216-265) จุมพล หนิมพานิช (2548: 156-179) ลิขิต ธีรเวคิน (2550: 132-222) Songsamphan (1991: 64-92) และ Bamrungsuk (1999: 11-33).

3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในปี พ.ศ. 2535 – 2544 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ประเทศไทยยังคงอยู่ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งได้ยกร่างขึ้นในสมัยคณะรัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ 2534 โดยมีรัฐบาลพลเรือนที่นายกรัฐมนตรีมาจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผ่านการเลือกตั้งจำนวน 4 รัฐบาล คือ รัฐบาลชวน หลีกภัย (23 กันยายน 2535 – 12 กรกฎาคม 2538) รัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา (13 กรกฎาคม 2538 – 24 พฤศจิกายน 2539) รัฐบาลชวลิต ยงใจยุทธ (25 พฤศจิกายน 2539 – 8 พฤศจิกายน 2540) และรัฐบาลชวน หลีกภัย (9 พฤศจิกายน 2540 – 8 กุมภาพันธ์ 2544)

เนื่องจากรัฐบาลชวน2 มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งยาวนาน ประมาณ 3 ปีเศษ ขณะที่รัฐบาลชวน1 รัฐบาลบรรหาร และรัฐบาลชวลิต มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเพียงรัฐบาลละ 1 - 2 ปีเศษ การศึกษาในช่วงนี้จึงเน้นการศึกษาบทบาทของรัฐบาลชวน2 เป็นหลัก ทั้งนี้ เพื่อแสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร ผู้วิจัยจึงขออธิบายถึงบริบทแวดล้อมด้านกฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคง ตามลำดับ

3.1.1 บริบทแวดล้อมด้านกฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคง

3.1.1.1 ด้านกฎหมาย

กฎหมายที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในรัฐบาลชวน ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และ พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503 โดยกรอบกติกาแห่งกฎหมายทั้ง 2 ฉบับได้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญแก่บทบาทของทหารที่มีต่อการเมืองไทยอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากมาตรา 61 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้ระบุอำนาจหน้าที่ของรัฐว่า

“ต้องจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อรักษาเอกราช ความมั่นคงของรัฐ และผลประโยชน์แห่งชาติ กำลังทหารพึงใช้เพื่อการรบหรือการสงครามและการป้องกันมิให้เกิดสงคราม เพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ เพื่อปราบหรือป้องปรามการกบฏและการจลาจล เพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ และเพื่อการพัฒนาประเทศ”

แม้ว่าหน้าที่หลักของทหารจะมีได้เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงภายใน แต่มาตรา 61 ยังได้กำหนดให้หน้าที่ของทหารครอบคลุมถึงการปราบปรามการกบฏและการจลาจล แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความสำคัญต่อบทบาทของทหารที่มีต่อการเมืองเป็นอย่างมาก ไม่

เพียงเท่านั้น ในมาตรา 94 ยังได้ระบุให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรืออาชีพต่างๆ จำนวน 270 คน ทำให้มีนายทหารประจำการเข้าดำรงตำแหน่งเกินกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด ส่งผลให้ทหารมีบทบาทในทางการเมืองอย่างเป็นทางการในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติอีกด้วย²⁰ อย่างไรก็ตาม เป็นความจริงที่ว่า การดำรงอยู่ของสมาชิกวุฒิสภานายทหารนั้นไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยที่เน้นการเลือกตั้งมากกว่าการแต่งตั้ง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึง พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503²¹ ในมาตรา 4, 6, 19 และ 21 จะพบว่า แม้กฎหมายจะได้เปิดทางให้ฝ่ายพลเรือนสามารถเข้ามา มีบทบาทต่อการตัดสินใจในกิจการของกระทรวงกลาโหมได้ ดังจะเห็นได้จากมาตรา 4 กำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมในส่วนของ การใช้กำลังทหารเพื่อการปราบปรามการจลาจลซึ่งระบุว่าให้เป็นไปตามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี²² มาตรา 6 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหม²³ และมาตรา 19 กำหนดให้องค์ประกอบแห่งสภากลาโหมมีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นฝ่ายการเมืองร่วมอยู่ด้วย

²⁰ ภายใต้กฎกติกาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ ประธานคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้เสนอแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีวาระระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2539 ประกอบด้วยนายทหารประจำการและอดีตนายทหารจำนวนเกินครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด คิดเป็นร้อยละ 55.93 ขณะที่รัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา ได้เสนอแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีวาระระหว่างปี พ.ศ. 2539 – 2543 โดยลดจำนวนสมาชิกวุฒิสภานายทหาร ทั้งที่เป็นนายทหารประจำการและอดีตนายทหาร คงเหลือไม่ถึง 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด คิดเป็นร้อยละ 22.14.

²¹ พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503 ยกράงขึ้นในสมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยการยกเลิก พ.ร.บ.จัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2500 เพื่อปรับปรุงอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมให้แน่ชัด และจัดระเบียบการใช้กำลังทหารให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ของโลก โปรดพิจารณารายละเอียดของ พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503 ในภาคผนวก ฉ.

²² มาตรา 4 ระบุให้กระทรวงกลาโหมมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ โดยจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อการรบหรือการสงคราม เพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ เพื่อการปราบปรามการกบฏและการจลาจล เพื่อช่วยการพัฒนาประเทศ และเพื่อรักษาประโยชน์ของชาติ ในประการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนดำเนินกิจการอุตสาหกรรมเกี่ยวกับการป้องกันประเทศและการพลังงานทหาร เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรและรักษาประโยชน์ของชาติด้วย การใช้กำลังทหารเพื่อปฏิบัติการดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด เว้นแต่การใช้กำลังทหารเพื่อการปราบปรามการจลาจล ให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี.

²³ มาตรา 6 ระบุให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหม.

คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม²⁴ แต่ในความเป็นจริงแล้ว การที่ฝ่ายพลเรือนจะเข้าไปในพื้นที่ของกระทรวงกลาโหมจะเป็นเรื่องที่ยากยิ่ง เนื่องจากการดำเนินการทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงกลาโหมจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากลาโหมซึ่งมีองค์ประกอบจากฝ่ายทหารในจำนวนที่มากกว่า ดังที่ระบุในมาตรา 19 เกี่ยวกับองค์ประกอบของสภากลาโหม และมาตรา 21 ซึ่งกำหนดให้การดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะต้องเป็นไปตามมติของสภากลาโหม ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการทหารทั่วไป การระดมสรรพกำลังเพื่อช่วยเหลือราชการทหาร การปกครองและการบังคับบัญชาภายในกระทรวงกลาโหม การพิจารณางบประมาณและการแบ่งสรรงบประมาณ รวมถึงการพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการทหาร²⁵

กล่าวได้ว่า บริบทด้านกฎหมายให้ความสำคัญต่อบทบาททางการเมืองของทหาร และกระทรวงกลาโหมเป็นอย่างมาก ทำให้รัฐบาลชวนต้องพยายามประนีประนอม เน้นการทำความเข้าใจ พร้อมสร้างความร่วมมือกับฝ่ายทหาร เพื่อให้ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารดำเนินไปอย่างราบรื่น

3.1.1.2 ด้านการเมือง

การเมืองในขณะนั้นเป็นช่วงสภาวะแห่งการหวนกลับคืนสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม ซึ่งได้ริเริ่มก่อตัวขึ้นใหม่และก้าวหน้ามาเป็นลำดับ ภายใต้กระแสการตื่นตัวทางการเมืองของภาคประชาชนอย่างต่อเนื่องจากการชุมนุมขับไล่รัฐบาลสุจินดา คราประยูร ในนามของ “มือมีมือถือ” โดยชนชั้นกลางที่เป็นพวกคอกอกเข็ดขัว จนกระทั่งนำไปสู่การเรียกร้องและ

²⁴ มาตรา 19 ระบุองค์ประกอบของสภากลาโหม จำแนกเป็น 3 ประเภทคือ 1) ผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นฝ่ายการเมืองคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม 2) ผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นฝ่ายทหาร จำนวน 23 นาย และ 3) อดีตนายทหารยศชั้นนายพลขึ้นไป ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของที่ประชุมสมาชิกสภากลาโหม จำนวนไม่เกิน 3 นาย.

²⁵ มาตรา 21 ระบุให้การดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะต้องเป็นไปตามมติของสภากลาโหม ดังนี้

- 1) นโยบายการทหารทั่วไป
- 2) นโยบายการระดมสรรพกำลังเพื่อช่วยเหลือราชการทหาร
- 3) นโยบายการปกครองและการบังคับบัญชาภายในกระทรวงกลาโหม
- 4) การพิจารณางบประมาณการทหาร และการแบ่งสรรงบประมาณของกระทรวงกลาโหม
- 5) การพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการทหาร
- 6) เรื่องที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกำหนด.

กีดกันให้เกิดการปฏิรูปการเมือง เพื่อให้ระบอบการเมืองมีเสถียรภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ ก่อกำเนิดเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ซึ่งเน้นการเสริมสร้างสิทธิเสรีภาพของประชาชน การส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) การเสริมสร้างเสถียรภาพแก่ระบบการเมือง รวมถึงการลดทอนบทบาทและทรัพยากรทางการเมืองของทหาร เช่น การกำหนดให้มีองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ครอบคลุมถึงสถานีโทรทัศน์และสถานีวิทยุของกองทัพ เป็นต้น

กล่าวได้ว่า บริบทด้านการเมืองทำให้ทหารสูญเสียความชอบธรรมจากการใช้ความรุนแรงในการปราบปรามประชาชนเมื่อเดือนพฤษภาคม 2535 จนทหารต้องละทิ้งการแสวงหาอำนาจทางการเมือง ยอมรับการกลับคืนสู่กรมกองและหลักความเป็นใหญ่ของฝ่ายพลเรือน เน้นการดำรงความเป็นทหารอาชีพ เพื่อให้สอดคล้องกับกระแสการพัฒนาประชาธิปไตยที่กำลังเบ่งบานอยู่ในขณะนั้น ทหารเริ่มเปิดใจกว้างยอมรับต่อเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากทั้งฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนิติบัญญัติ และภาคประชาชน เป็นโอกาสอันดีของรัฐบาลชนวนที่จะริเริ่มและเพิ่มความเป็นพลเรือนเข้าไปในพื้นที่เฉพาะของทหารได้มากยิ่งขึ้น

3.1.1.3 ด้านเศรษฐกิจ

เนื่องจากในช่วงปี พ.ศ. 2538 - 2539 เริ่มเกิดภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ที่ค่อยๆ ก่อตัวขึ้นจากการกระตุ้นการลงทุนและการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจตั้งแต่สมัยรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ และขยายตัวถึงขีดสุดจนกระทั่งแตกส่งเสียงดังในสมัยรัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา ตามมาด้วยปัญหาสถานะเงินเฟ้อ การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด การไหลออกของเงินทุนต่างประเทศ การตกต่ำของตลาดหุ้น และการขยายตัวของหนี้เสียจากธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จนกระทบต่อสถาบันการเงิน อากาศป่วยใช้ทางเศรษฐกิจที่ไม่มีท่าทีจะทุเลาได้กลายเป็นอาการทรุดหนักในสมัยรัฐบาลชวลิต ยงใจยุทธ จนต้องมีการประกาศลอยตัวค่าเงินบาทแทนการใช้ระบบตะกร้าเงิน เกิดการผันผวนของค่าเงินบาทสูงสุดถึง 45 - 52 บาท/ดอลลาร์ การขาดสภาพคล่องภายในประเทศ ภาวะอัตราดอกเบี้ยสูง การล้มละลายของภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ต่อเนื่องไปยังภาคธุรกิจอื่นๆ และการประกาศปิดสถาบันการเงิน 56 แห่ง รัฐบาลได้ตัดสินใจขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ภายใต้เงื่อนไขหรือ “ยาแรง” ที่ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามอย่างเข้มงวด คือ การลอยตัวค่าเงินบาท การปฏิรูปสถาบันการเงิน การขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่ม การจัดท่างบประมาณเกินดุล การกำหนดนโยบายดอกเบี้ยสูง และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจระหว่างปี พ.ศ. 2539 - 2543 เท่ากับร้อยละ 5.9, -1.8, -10.4, 4.5 และ 4.7 ตามลำดับ (ถวิล นิลใบ, 2553)

กล่าวได้ว่า บริบทด้านเศรษฐกิจทำให้ทั้งรัฐบาลชนวนและฝ่ายทหารต้องร่วมมือกันเร่งปรับเปลี่ยนกองทัพให้สอดคล้องกับจำนวนงบประมาณที่ได้รับจัดสรรลดลงกว่าเดิมอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน โดยที่ทหารไม่อาจคัดค้านได้อย่างเด่นชัดเหมือนดังเช่นในอดีต²⁶

3.1.1.4 ด้านความมั่นคง

การล่มสลายของกำแพงเบอร์ลินเมื่อปี พ.ศ. 2532 ได้ส่งผลกระทบต่อเนื่องไปสู่การล่มสลายของลัทธิคอมมิวนิสต์และสหภาพโซเวียตในปี พ.ศ. 2534 สถานการณ์ความตึงเครียดและการเผชิญหน้ากันระหว่างฝ่ายเสรีนิยมกับฝ่ายคอมมิวนิสต์อ่อนคลายลง เป็นการยุติสงครามเย็นไปโดยปริยาย ก่อกำเนิดระบอบโลกใหม่ ผนวกกับประเทศไทยได้หันมาเน้นนโยบาย “เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า” ทำให้สถานการณ์ด้านความมั่นคงของประเทศเปลี่ยนแปลงไปมาก กองทัพอ่อนคลายความกังวลบริเวณชายแดนลง

กล่าวได้ว่า บริบทด้านความมั่นคงทำให้ความจำเป็นที่รัฐบาลชนวนจะต้องพึ่งพิงกองทัพลดน้อยไป ขณะที่การสะสมกองกำลังทหารขนาดใหญ่และอาวุธยุทโธปกรณ์กลายเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นอีกต่อไป เปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถปรับปรุงการบริหารจัดการภายในและการปฏิรูปกองทัพให้คืบหน้าไปมากกว่าเดิม

3.1.2 ลักษณะและมิติความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร

จากการศึกษาพบว่า ภายใต้นโยบายด้านความมั่นคงของรัฐบาลชนวนที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 มุ่งเน้นการส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทกองทัพในการปฏิบัติการกิจให้สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ โดยใช้ศักยภาพของกองทัพที่มีอยู่แล้ว ตลอดจนการส่งเสริมและสนับสนุนให้กองทัพปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างกองทัพให้กะทัดรัด แต่ทันสมัย มีการพัฒนาหลักนิยม การเตรียมกำลังกองทัพ การจัดระบบกำลังสำรอง การพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิต และบำรุงรักษายุทโธปกรณ์ เพื่อให้กำลังพลมีความพร้อมและความสามารถในการปฏิบัติการกิจอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เป็นการแสดงให้เห็นถึงแนวคิด ความตั้งใจ และความพร้อมของรัฐบาลที่จะปรับปรุงกองทัพให้สอดคล้องกับสถานการณ์ความมั่นคง ตลอดจนสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ และบริบททางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีแนวทางปฏิบัติกำหนดให้ใช้ทรัพยากรของกองทัพที่มีอยู่เป็นลำดับแรกก่อน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลชนวนอาจจะไม่สนับสนุนงบประมาณหรือทรัพยากรอื่น

²⁶ เปรียบเทียบกับคำวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงต่อรัฐบาลของ พล.อ.อาทิตย์ กำลังเอก ผบ.สส. และ ผบ.ทบ. ในสมัยรัฐบาลเปรม ติณสูลานนท์ ภายหลังการประกาศลดค่าเงินบาทจาก 23 บาทเป็น 27 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐ ในทำนองว่า การลดค่าเงินบาททำให้กองทัพขาดเงิน จะไม่มียุทโธปกรณ์ไว้ใช้ ขอให้ปรับปรุงรัฐบาลใหม่ ขอให้ปรับอัตราค่าเงินบาทกลับไปเหมือนเดิม และเป็นเรื่องที่เราจะต้องพิจารณาหาหนทาง (ผู้จัดการ 360°, 2527).

ให้แก่กองทัพตามความต้องการ หากเห็นว่าทรัพยากรที่มีอยู่แล้วเพียงพอและไม่เน้นให้จัดหาอะไรใหม่เพิ่มเติม แต่ในขณะเดียวกัน รัฐบาลชนเน้นการส่งเสริมความเป็นทหารอาชีพ ยินยอมต่อความเป็นอิสระของกองทัพ และการประนีประนอมรวมถึงการสื่อสารทำความเข้าใจกับกองทัพค่อนข้างมาก แนวนโยบายดังกล่าวส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เป็นแบบอยู่ร่วมกันในระบบการเมือง ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารมีคุณภาพ อันเป็นผลมาจากการตกลงร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองเกี่ยวกับความต้องการและการจัดสรรปัจจัยทางทหารที่สำคัญ ประกอบด้วย การบริหารจัดการงบประมาณ การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ การปฏิรูปกองทัพ และการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร ผนวกด้วยการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตย ประกอบด้วย การไม่นำทหารเข้ามาในพื้นที่การเมือง และการควบคุมทหารโดยรัฐสภาและภาคประชาชน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.1.2.1 การบริหารจัดการงบประมาณ²⁷

ถึงแม้ว่าจะเป็นช่วงที่เพิ่งผ่านพ้นเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ท่ามกลางเสียงเรียกร้องให้มีการลดบทบาททางการเมืองของกองทัพและปรับปรุงกองทัพให้มีขนาดเล็กกะทัดรัด เพื่อให้สอดคล้องกับกระแสการปฏิรูปกองทัพภายหลังการสิ้นสุดสงครามเย็น แต่อัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณที่กระทรวงกลาโหมได้รับจัดสรรแทบจะไม่เคยเปลี่ยนแปลงมากนัก กองทั่วยังคงเรียกร้องให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้น กล่าวคือ ร้อยละของจำนวนงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีมากกว่าร้อยละของงบประมาณในปีก่อน ถึงแม้ว่าจำนวนงบประมาณของกระทรวงกลาโหมจะจัดอยู่ในลำดับต้นเมื่อเปรียบเทียบกับกระทรวงอื่นๆ และอัตราส่วนงบประมาณของกระทรวงกลาโหมเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณของประเทศในระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2540 คิดเป็นร้อยละ 15.04, 14.04, 13.67, 12.82, 11.93 และ 11.03 ตามลำดับ แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียด จะพบว่าอัตราส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะทยอยปรับลดลงในแต่ละปี สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาลต่างๆ ที่จะลดบทบาทของกระทรวงกลาโหมผ่านการปรับลดงบประมาณ²⁸

²⁷ โปรดพิจารณารายละเอียดงบประมาณของกระทรวงกลาโหมระหว่างปี พ.ศ. 2535 - 2544 ในภาคผนวก ข.

²⁸ หากเปรียบเทียบกับอัตราส่วนงบประมาณของกระทรวงอื่นๆ ในช่วงเวลาเดียวกัน จะพบว่า อัตราส่วนงบประมาณของกระทรวงคมนาคมเทียบกับงบประมาณของประเทศ คิดเป็นร้อยละ 5.67, 6.35, 6.93, 7.5, 8.08 และ 8.80 ตามลำดับ อัตราส่วนงบประมาณของกระทรวงมหาดไทยเทียบกับงบประมาณของประเทศ คิดเป็นร้อยละ 13.27, 15.34, 14.93, 14.95, 18.10 และ 18.74 ตามลำดับ อัตราส่วนงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการเทียบกับงบประมาณของประเทศ คิดเป็นร้อยละ 15.15, 15.74, 16.08, 15.48, 15.77 และ 16.56 ตามลำดับ และอัตราส่วนงบประมาณของกระทรวงสาธารณสุขเทียบกับงบประมาณของประเทศ คิดเป็นร้อยละ 5.35, 5.88, 6.29,

วิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 และเงื่อนไขของ IMF ได้ส่งผลกระทบต่อวงเงินงบประมาณของประเทศที่ต้องปรับให้เป็นแบบเกินดุล ร้อยละ 1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) ทำให้กระทรวงต่างๆ รวมถึงกระทรวงกลาโหมได้รับการจัดสรรงบประมาณลดน้อยลงไปเช่นกัน²⁹ เป็นที่ปรากฏว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 – 2544 กระทรวง กลาโหมได้รับการจัดสรรงบประมาณเมื่อเทียบกับปีงบประมาณก่อน คิดเป็นร้อยละ -9.95, -21.17, 0.17 และ 0.02 ตามลำดับ ขณะที่อัตราส่วนงบประมาณของกระทรวงกลาโหมเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณของประเทศในช่วงเวลาเดียวกัน คิดเป็นร้อยละ 10.59, 9.34, 8.98 และ 8.48 ตามลำดับ³⁰ ในที่นี้พบว่า รัฐบาลได้เรียกร้องให้ทหารร่วมทุกข์ร่วมสุขกับประชาชน ซึ่งได้รับการตอบสนองจากกองทัพเป็นอย่างดี แม้ว่าจะมีคำตัดพ้อและเรียกร้องความเข้าใจจากรัฐบาล ดังคำกล่าวของ พล.อ.เชษฐา ฐานะจาโร ผบ.ทบ. ว่า

“เรายินดีร่วมทุกข์ร่วมสุขกับประชาชน... แต่ขณะนี้สุขจะใหม่แล้ว”
(ทีมงานอาทิตยรัยส์ปาดาร์, 2540: 21)

พร้อมกับความคาดหวังของ พล.อ.มงคล อัมพรพิสิฐ ผบ.สส. ว่า เมื่อถึงระยะที่เศรษฐกิจเริ่มดีขึ้น ฝ่ายการเมืองคงจะให้ความเข้าใจทหารเพิ่มขึ้น (ทีมงานอาทิตยรัยส์ปาดาร์, 2541: 18)

อย่างไรก็ดี รัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีได้พยายามประนีประนอมกับเหล่าทัพต่างๆ และขอให้กระทรวงกลาโหมรายงานขอรับการสนับสนุนงบประมาณด้านความมั่นคงเป็นกรณีพิเศษ

6.31, 6.55 และ 6.96 ตามลำดับ ทั้งหมดนี้เป็นอัตราส่วนที่มีแนวโน้มจะทยอยปรับเพิ่มขึ้นในแต่ละปี (หมายเหตุ: ประมวลข้อมูลจาก พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 – 2540).

²⁹ รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 ระบุให้การบริหารงบประมาณรายจ่ายโดยยึดเงื่อนไขที่ตกลงไว้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นหลัก แต่จะไม่ให้การบริหารงบประมาณรายจ่ายเกิดผลกระทบต่อการศึกษาและสาธารณสุขพื้นฐาน นอกจากนี้ รัฐบาลจะเป็นผู้นำในการประหยัด โดยติดตามควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อป้องกันการรั่วไหล และขจัดความฟุ่มเฟือย (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2540).

³⁰ หากเปรียบเทียบกับงบประมาณของกระทรวงอื่นๆ ในช่วงเวลาเดียวกัน จะพบว่า รัฐบาลชวนค่อนข้างให้ความสำคัญกับงบประมาณของกระทรวงด้านสังคมและสวัสดิการเป็นพิเศษ จึงทำให้อัตราส่วนงบประมาณของกระทรวง ศึกษาธิการเทียบกับงบประมาณของประเทศแทบจะไม่มีแตกต่างจากช่วงก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ คิดเป็นร้อยละ 17.14, 18.31, 18.50 และ 17.67 ตามลำดับ เช่นเดียวกับอัตราส่วนงบประมาณของกระทรวงสาธารณสุขเทียบกับงบประมาณของประเทศ คิดเป็นร้อยละ 7.27, 6.93, 6.79 และ 6.45 ตามลำดับ ขณะที่อัตราส่วนงบประมาณของกระทรวงคมนาคมเทียบกับงบประมาณของประเทศกลับทยอยปรับลดลงจากช่วงก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ คิดเป็นร้อยละ 9.90, 6.90, 5.82 และ 5.14 ตามลำดับ เช่นเดียวกับอัตราส่วนงบประมาณของกระทรวงมหาดไทยเทียบกับงบประมาณของประเทศ คิดเป็นร้อยละ 18.01, 16.49, 11.10 และ 11.78 ตามลำดับ (หมายเหตุ: ประมวลข้อมูลจาก พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 – 2544).

(สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม, 2541: 53) และขอให้กระทรวงกลาโหมปรับสัดส่วนงบประมาณในแผนงานต่างๆ เสียใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร โดยที่นายชวนได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณในสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ ว่า

“วิกฤติครั้งนั้นกระทบต่อรายจ่ายของราชการทุกหน่วยงาน รวมทั้งกองทัพ ซึ่งมีภาพลักษณ์ไม่ค่อยโปร่งใสในเรื่องการใช้งบประมาณและการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ต่างๆ” (พิมพ์ข่าวการเมืองมติชน, 2549: 101)

จากการสอบถามความคิดเห็นของฝ่ายทหาร พบว่า ส่วนใหญ่เห็นด้วยต่อการปรับลดงบประมาณของกระทรวงกลาโหมในขณะที่ประเทศต้องเผชิญกับสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ รวมถึงเข้าใจในเหตุผลและความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการดังกล่าว ว่า

“รัฐบาลไหนก็แล้วแต่ ถ้าเกิดมีปัญหาเรื่องเศรษฐกิจ เขาก็ตัดงบกองทัพนะ ถ้าเป็นรัฐบาลที่มีนโยบายมีความคิดที่เป็นเหตุเป็นผล เขาจะต้องตัดงบประมาณของกองทัพ แต่ตัดมากหรือตัดน้อยนั้นอีกเรื่องหนึ่ง” (พิมพ์พร ชูสีลัง, สัมภาษณ์, 6 พฤศจิกายน 2556)

“ทหารเข้าใจดีว่า บางเรื่องสำคัญกว่าเรื่องความมั่นคง ถ้าเกิดเป็นเรื่องเกี่ยวกับกระทรวงศึกษา พัฒนาชาติ หรืออะไรพวกนี้ที่มีความเร่งด่วนกว่าการซื้อเรือดำน้ำ ตอนนั้นกองทัพก็มีมาตรการลดค่าใช้จ่ายอะไรเยอะแยะเลย ลดเยอะกว่ากระทรวงอื่น ผมเชื่อว่าเรื่องพวกนี้กองทัพสนับสนุนเสมอ เมื่อมันเป็นประโยชน์กับประชาชนโดยรวม” (เจ็ดวุธ คราประยูร, สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2556)

นอกจากนี้ ยังปรากฏความพยายามของรัฐบาลต่างๆ ที่ผ่านมา ในการเรียกร้องให้กระทรวงกลาโหมจัดทำแผนรายละเอียดและรายงานผลการใช้จ่ายงบราชการลับ แต่ทว่ากลับไม่ได้รับการตอบสนองจากฝ่ายทหารเท่าที่ควร อ้างเหตุผลถึงความลำบากในทางปฏิบัติและอันตรายต่อผู้ปฏิบัติหากมีการเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับงบราชการลับ พร้อมกับยืนยันว่า ทุกเหล่าทัพมีระบบตรวจสอบเรื่องการใช้จ่ายงบราชการลับอย่างละเอียดและชัดเจน มีกฎหมายควบคุมการใช้จ่ายและการตรวจสอบอย่างเข้มงวดเหมือนงบบกตีทั่วไป เพียงแต่เปิดเผยไม่ได้ (สยามรัฐ 8 ตุลาคม 2535: 16 ; 28 ตุลาคม 2535: 1 ; 30 ตุลาคม 2535: 3 ; 1 พฤศจิกายน 2535: 1 ; 6 พฤศจิกายน 2535: 2)

เมื่อถึงรัฐบาลชวน ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะสนับสนุนให้กระทรวงกลาโหมยังคงงบราชการลับไว้ แต่ได้ขอให้ปรับลดเหลือน้อยที่สุด เน้นการนำงบราชการลับมาใช้ในราชการลับจริงๆ และเปิดเผยในสิ่งเปิดเผยได้ (สัมฤทธิ์ มีวงศ์อุโฆษ, 2541: 703) พร้อมกับเปิดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(สดง.) ตรวจสอบงบราชการลับ โดยที่ฝ่ายทหารไม่ขัดข้องอย่างชัดเจน เพียงแต่ขอให้มีการแจ้งล่วงหน้า และไม่สามารถนำข้อมูลไปเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ เนื่องจากจะส่งผลกระทบต่อชั้นความลับทางทหาร (ข่าวสด, 17 กันยายน 2542: 3 ; สัมฤทธิ์ มีวงศ์อุโฆษ, 2542: 1218) ขณะที่นายชวนได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับการบริหารจัดการงบราชการลับ ว่า

“ผมเคยอภิปรายเรื่องเงินราชการลับก่อนนี้ของกระทรวงกลาโหมหลายครั้งตั้งแต่สมัยยังเป็น ส.ส. ครั้งแรก ช่วงจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นรัฐมนตรีกลาโหมและเป็นนายกรัฐมนตรีด้วย ช่วงนั้นมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์เรื่องเงินราชการลับมากกว่านำไปใช้ในทางที่ไม่เกิดประโยชน์กับกองทัพ... เมื่อผมเข้ามาก็ได้ให้เจ้าหน้าที่ช่วยตรวจสอบว่า เงินราชการลับเหล่านี้ปกติใช้เพื่ออะไรบ้าง สิ่งที่ผมได้รับรู้ก็คือ รายจ่ายบางประเภทไม่มีความจำเป็นต้องใช้เงินราชการลับ เช่น งบบุณการนำไปใช้จ่ายเลี้ยงอาหารกลางวันของเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม อาหารกลางวัน ความจริงน่าจะซื้อกินเอง ไม่ควรใช้เงินหลวง อย่างนี้ก็ต้องยกเลิก” (ทีมข่าวการเมืองมติชน, 2549: 103-104)

ขณะเดียวกัน วิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจนส่งผลกระทบต่องบประมาณของกระทรวงกลาโหมที่ลดน้อยลง ทำให้กระทรวงการคลังเสนอให้ปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงินทวีคูณ³¹ และเงิน พ.ส.ร.³² เพื่อต้องการประหยัดงบประมาณในส่วนที่ไม่จำเป็น และสอดคล้องกับการประกาศยกเลิกพื้นที่ที่เคยใช้กฎอัยการศึก ท่ามกลางความไม่เห็นด้วยของฝ่ายทหาร ทำให้ข้อเสนอของกระทรวงการคลังดังกล่าวกลายเป็นหนึ่งในข้อสันนิษฐานถึงสาเหตุแห่งการวางระเบิดที่เกิดขึ้นตามสถานที่ต่างๆ ตลอดเดือนมกราคม 2542 จนกระทั่งนายชวนในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมต้องขอให้ทบพันขอเสนอดังกล่าว และขอให้ ผบ.เหล่าทัพเสนอความคิดเห็นประกอบว่าจะให้ยกเลิกในส่วนใดและจะให้คงไว้ในส่วนใดที่จำเป็น (ข่าวสด, 19 มกราคม 2542: 19) ขณะที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้เลื่อนวาระการพิจารณายกเลิกเงิน พ.ส.ร. และเงินทวีคูณออกไปอย่างไม่มีกำหนด (มติชน, 20

³¹ พ.ร.บ.บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 24 ระบุว่า ในการจ่ายบำเหน็จบำนาญของทหาร ตำรวจ ข้าราชการพลเรือน หรือข้าราชการประเภทอื่น ให้นำเวลาราชการทวีคูณแก่ 1) ผู้ที่ทำหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดในระหว่างที่มีการรบ หรือการสงคราม หรือการปราบปรามจลาจล หรืออยู่ในระหว่างการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือระหว่างเวลาที่สั่งให้เป็นนักรบเรือดำน้ำ และ 2) ผู้ที่ปฏิบัติราชการประจำอยู่ในเขตที่ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก.

³² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยบำเหน็จความชอบ ค่าทดแทน และการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่และประชาชนผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือช่วยเหลือราชการเนื่องในการป้องกันอธิปไตยและรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ พ.ศ. 2521 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 10 ระบุว่า เงิน พ.ส.ร. หรือเงินเพิ่มพิเศษสำหรับการสู้รบ เป็นการให้บำเหน็จพิเศษสำหรับการสู้รบโดยให้จ่ายเป็นเงินเพิ่มพิเศษรายเดือนแก่ทหาร ตำรวจ ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างประจำในส่วนราชการ องค์กรของรัฐ กิจการของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ.

มกราคม 2542: 20) เป็นการล้มเลิกข้อเสนอเพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงินทวิคูณและเงิน พ.ส.ร. ของกระทรวงการคลังไปโดยปริยาย

กล่าวโดยสรุปว่า ความสำเร็จที่ทำให้รัฐบาลสามารถปรับลดงบประมาณของกระทรวง กลาโหมได้นั้น เป็นเหตุผลมาจากวิกฤติเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลทั้งเรียกร้อง ทำความเข้าใจ และเสนอ ทางเลือกให้แก่กองทัพในการขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติมได้หากจำเป็น นอกจากนี้ รัฐบาล ยังไม่ตั้งต้นในการล่อล้าไปสู่การตัดทอนงบราชการลับและเงินสวัสดิการซึ่งเป็นสิทธิพิเศษที่สำคัญของ ทหารมากจนเกินไป

3.1.2.2 การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์

ที่ผ่านมา กองทัพจะมีอำนาจสิทธิขาดในการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ซึ่งเป็นเรื่อง ที่เฉพาะเจาะจงและเกี่ยวข้องกับแสนยานุภาพทางทหารของประเทศ พบว่า เมื่อครั้งเป็นรัฐบาลชวน 1 สามารถเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ มาเป็นระบบแลกเปลี่ยนกับสินค้าแทนการจ่าย ด้วยเงินงบประมาณ (barter trade) เพื่อเป็นการช่วยเหลือสินค้าไทย พร้อมทั้งกำหนดเป็นมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2536 ให้กองทัพจัดซื้ออาวุธแบบเคานต์เตอร์ เทรด (counter trade)³³ ในการจัดซื้ออาวุธที่มีราคาเกิน 1,000 ล้านบาททุกครั้ง ถึงแม้ว่าบรรดา ผบ.เหล่าทัพจะไม่ ค่อยพอใจนัก (ทีมงานอาทิตย์รายสัปดาห์, 2537: 16) ความสำเร็จในจัดซื้อเครื่องบินลำเลียง G-22 ด้วยระบบแลกเปลี่ยนสินค้าทางการเกษตรบางส่วนกับรัฐบาลอิตาลี ทำให้ยึดถือเป็นหลักการในการ จัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ของกองทัพเช่นเดียวกับการจัดซื้อหรือลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ของส่วน

³³ จากข้อมูลกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ระบุว่า “เคานต์เตอร์ เทรด” (counter trade) หรือการค้าต่างตอบแทน คือ การที่ประเทศหนึ่งตกลงซื้อสินค้าจากอีกประเทศหนึ่ง เป็นการตอบแทนที่ประเทศนั้น ซื้อสินค้าหรือบริการของตน การค้าต่างตอบแทนมีหลายวิธีการ แต่ที่ได้รับความนิยมนำมาใช้เจรจกันมากที่สุดมี 4 วิธี ได้แก่

1. การแลกเปลี่ยนสินค้า (barter) หรือการใช้สินค้าแลกเปลี่ยนกัน โดยตีเป็นมูลค่าที่เท่ากัน เช่น น้ำมันแลกข้าว สินค้าเกษตรแลกเครื่องจักร เป็นต้น
2. การซื้อต่างตอบแทน (counter purchase) เป็นกรณีผู้ขายสินค้าหรือบริการไปยังอีกประเทศหนึ่ง ตกลงจะซื้อสินค้าตามที่กำหนดจากประเทศที่ตนขายสินค้าหรือบริการ
3. การซื้อกลับ (buyback) คือกรณีที่ผู้ขายอุปกรณ์เครื่องจักรเครื่องมือที่ใช้ผลิตสินค้าตกลงจะซื้อสินค้า ที่ผลิตจากอุปกรณ์เครื่องจักรเครื่องมือที่ซื้อเป็นการตอบแทน
4. ออฟเซต (offset) เป็นการซื้อ-ขายที่ไม่ต้องชำระเงิน แต่ใช้หักทอนบัญชีหรือหักกลบลบหนี้ สำหรับประเทศไทยนำระบบการค้าต่างตอบแทนมาใช้ผลักดันการส่งออกสินค้าเกษตรเพื่อแก้ปัญหา ผลผลิตล้นตลาดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 โดยมีการออกเป็นระเบียบปฏิบัติกำหนดให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่จะทำ สัญญาซื้อสินค้าหรือบริการจากต่างประเทศที่มีวงเงินตั้งแต่ 300 ล้านบาทขึ้นไป ต้องมีข้อกำหนดให้ผู้ขายต้องซื้อ สินค้าเกษตรจากไทยเป็นการตอบแทนในอัตราที่กำหนด (มติชน, 14 ตุลาคม 2556 : 17).

ราชการอื่นๆ ตลอดมา³⁴ ที่สำคัญคือ การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์แบบค้าต่างตอบแทนนี้ได้กลายเป็นเกราะป้องกันฝ่ายทหาร จากคำกล่าวหาของฝ่ายการเมืองว่า การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ประเทศขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเมื่อครั้งเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ

ผลจากวิกฤติเศรษฐกิจและเงื่อนไขของ IMF นอกจากจะทำให้กระทรวงกลาโหมได้รับการจัดสรรงบประมาณลดลงแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ของเหล่าทัพอยู่ไม่น้อย รัฐบาลจึงเสนอให้จัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์แบบรวม แล้วแจกจ่ายไปตามเหล่าทัพต่างๆ และปรับปรุงมาตรฐานของอาวุธเสียใหม่ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ความชอบธรรม และประชาชนสามารถตรวจสอบได้ พร้อมกับเสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานอาวุธยุทโธปกรณ์และผลิตภัณฑ์เพื่อใช้ในการทหารและจัดซื้ออาวุธแบบรวมการ (กรุงเทพธุรกิจ, 15 ตุลาคม 2541: 15 ; 26 ตุลาคม 2541: 3) แต่กลับไม่มีท่าทีตอบสนองจากเหล่าทัพ อ้างถึงความเชี่ยวชาญด้านการวางยุทธศาสตร์และการจัดซื้ออาวุธที่เหมาะสมกับสภาพความจริงมากกว่าทางกระทรวงกลาโหม (ผู้จัดการรายสัปดาห์, 1 กุมภาพันธ์ 2542: 2) อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอดังกล่าวได้พัฒนามาเป็นมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2542 กำหนดวิธีการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์คือ ให้เหล่าทัพที่มีความประสงค์จะจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์เสนอโครงการผ่านกองบัญชาการทหารสูงสุดเพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสม จากนั้นส่งไปยังกระทรวงกลาโหม โดยให้คณะกรรมการกำหนดมาตรฐานอาวุธยุทโธปกรณ์และคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมก่อนส่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง กลาโหมอนุมัติโครงการ และส่งกลับให้เหล่าทัพไปปฏิบัติ วิธีการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ที่ริเริ่มขึ้นตั้งแต่สมัยรัฐบาลชวนได้มีการปฏิบัติใช้สืบเนื่องต่อกันมาจนถึงปัจจุบัน โดยที่นายชวนได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนวิธีการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ ว่า

“ตั้งแต่ผมเป็นรัฐมนตรีกลาโหม ไม่มีนักการเมืองคนใดได้ประโยชน์จากกระบวนการจัดหาอาวุธ นักการเมืองไม่มีพ่อค้าขายอาวุธมาบ้านเปี่ยนรอบตัวอีกแล้ว การจัดซื้อทั้งหมดจากกองทัพต้องผ่านกระบวนการตัดสินใจจากคณะกรรมการ เป็นนโยบายของผมที่ขอให้ทุกคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ ต้องโปร่งใส และไม่หาประโยชน์ส่วนตัว” (กรุงเทพธุรกิจ, 13 พฤศจิกายน 2542: 2)

³⁴ รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 246/2548 ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2548 แต่งตั้งคณะกรรมการค่าแบบแลกเปลี่ยน มีนายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธาน นำไปสู่การจัดให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการค้าแบบแลกเปลี่ยน พ.ศ. 2549 แต่ทั้งหมดนี้ถูกยกเลิกโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการค้าแบบแลกเปลี่ยน พ.ศ. 2549 ในสมัยรัฐบาลสุรยุทธ์ จุลานนท์ เนื่องจากวิธีการค้าแบบแลกเปลี่ยนตกเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับความยุ่งยากในการดำเนินการ เพิ่มต้นทุนค่าใช้จ่ายให้กับหน่วยงานรัฐและรัฐวิสาหกิจ มีการถือสเปกโดยให้บริษัทเอกชนรายใดรายหนึ่งเป็นผู้ส่งมอบสินค้าเกษตรให้กับประเทศที่ทำบาร์เตอร์เทรดหรือคาน์เทรดเทรด (ผู้จัดการ 360°, 2549).

“ช่วงนั้น ผมสั่งให้ยกเลิกการจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์บางประเภทที่รัฐบาลไม่สามารถหาเงินมาสนองได้ เพราะไม่อยากให้ใครตำหนิได้ว่า กองทัพอยู่ภายใต้อิทธิพลของพ่อค้าอาวุธ ผมต้องการจัดซื้ออาวุธหาเรื่องอาวุธซื้อมาแล้วก็ใช้ไม่ได้ และเปลี่ยนให้มาจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ตามความต้องการแท้จริงของกองทัพต่างๆ ไม่ใช่เป็นการขึ้นชื้อของนายหน้าค้าอาวุธ ไม่ใช่ซื้อเพื่อเอาค่านายหน้า” (ทีมข่าวการเมืองมติชน, 2549: 103)

ในที่นี้มีข้อสังเกตว่า การทำความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ในรัฐบาลชวน1 และ 2 มีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ รัฐบาลมุ่งเน้นความประหยัดและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณเป็นสำคัญ จึงทำให้กองทัพไม่แสดงปฏิกิริยาต่อต้านการดำเนินการของรัฐบาลมากเท่าไรนัก

3.1.2.3 การปฏิรูปกองทัพ

ภายหลังการสิ้นสุดสงครามเย็น กองทัพทั่วโลกต่างมีแนวคิดในการปฏิรูปกองทัพ³⁵ ด้วยเหตุผลที่แตกต่างกันอยู่ 2 นัย นัยที่หนึ่งคือการปฏิรูปกองทัพให้สอดคล้องกับกระแสการพัฒนาประชาธิปไตย เน้นการทำให้กองทัพเกิดความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลพลเรือนที่มาจากทางเลือกตั้ง ตลอดจนลดเงื่อนไขที่ทำให้กองทัพกลายเป็นภัยคุกคามต่อระบอบประชาธิปไตย และการสร้างสมดุลระหว่างทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศกับทรัพยากรเพื่อการพัฒนาทางสังคม อีกนัยหนึ่งคือการปฏิรูปกองทัพให้สอดคล้องกับ “ภัยคุกคามใหม่” ซึ่งครอบคลุมถึงภัยคุกคามทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และธรรมชาติ เน้นการปรับขนาดและงบประมาณของกองทัพให้เหมาะสมกับเงื่อนไขของภัยคุกคามใหม่ ตลอดจนการปรับบทบาทของกองทัพเพื่อรองรับกับภารกิจใหม่ทางทหาร เช่น ปฏิบัติการรักษาสันติภาพ เป็นต้น (สุรชาติ บำรุงสุข, 2555: 37)

ขณะที่แนวคิดเรื่องการปฏิรูปกองทัพของไทยเริ่มเป็นที่กล่าวขานกันอย่างจริงจังในหมู่นายทหารมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งเป็นช่วงปลายยุคสงครามเย็นและสิ้นสุดสงครามการต่อสู้เพื่อเอานะคอมมิวนิสต์ แต่ไม่ปรากฏรายละเอียดและไม่มีความก้าวหน้าไปมากนัก จนกระทั่งเกิดกระแสเรียกร้องจากภาคประชาชนให้มีการปฏิรูปกองทัพอย่างเข้มข้นขึ้นภายหลัง

³⁵ การปฏิรูปกองทัพ (defence reform) คือ การปรับปรุงกองทัพให้มีประสิทธิภาพและก่อประสิทธิผล ผ่านการปฏิรูปหลักคิดทางทหาร ระบบการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ ระบบการส่งกำลังบำรุง ขนาดและโครงสร้าง กำลังพล ระบบการบริหารจัดการงบประมาณ นโยบายด้านกำลังพล (การเข้าสู่ความเป็นทหาร การฝึกอบรม ความก้าวหน้าในวิชาชีพ การสิ้นสุดความเป็นทหาร) การเชื่อมต่อระหว่างกองทัพกับหน่วยงานด้านความมั่นคงอื่น และนโยบายการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะ (DCAF, 2009: 1-2).

เหตุการณ์พฤษภาคม 2535 เพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย แต่ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายทหารสามารถตอบสนองต่อการปฏิรูปกองทัพในเชิงรูปธรรมคือ การปรับโครงสร้างกระทรวงกลาโหม การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการปรับลดกำลังพล โดยมีจุดเน้นอยู่ที่รัฐบาลชวน2 ซึ่งอุทิศเวลาเกือบ 1 ปี เพื่อผลักดันให้เกิดการปฏิรูปกองทัพ เริ่มต้นจากความเห็นของนายชวนในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมว่า พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503 แตกต่างจากกระทรวงอื่นซึ่งมีปลัดกระทรวงเป็นผู้บริหารและมีอำนาจมาจากรัฐมนตรีประจำกระทรวง แต่ในส่วนของกระทรวงกลาโหมกลับมีผู้ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม 4 คน คือ เลขาธิการรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และสมุหราชองครักษ์ โดยทั้งหมดนี้มีฐานะการปกครองเท่าเทียมกัน ต่างกันตรงที่เลขาธิการรัฐมนตรีเป็นข้าราชการการเมือง ทำให้การบังคับบัญชาที่ขึ้นตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์การทหาร ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประสิทธิภาพ (กรุงเทพฯธุรกิจ, 26 ตุลาคม 2541: 1, 3) อีกทั้งยังเป็นการปรับโครงสร้างกระทรวงกลาโหมและการปรับลดกำลังพลเพื่อให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2540 กำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการตามมาตรการปรับภาครัฐราชการในสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจกับงบประมาณของประเทศที่อยู่ในภาวะวิกฤติ (วิภา จันทรเรือง, 2542: 1-2)

จากแนวคิดดังกล่าวของนายชวน จึงเป็นที่มาของข้อเสนอจากคณะกรรมการวิชาการศึกษาแนวทางการปรับโครงสร้างกระทรวงกลาโหม³⁶ ให้ปลัดกระทรวงกลาโหมมีอำนาจสั่งการในกระทรวงกลาโหมทั้งหมดและเป็นผู้บังคับบัญชาร่วมรับผิดชอบงานในส่วนราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม กองบัญชาการทหารสูงสุด และเหล่าทัพ ตลอดจนหน่วยราชการอื่น รับผิดชอบงานด้านนโยบายการทหารทั่วไป แผนยุทธศาสตร์ และการข่าวกรอง การจัดซื้อจัดหา การส่งกำลังบำรุง ฯลฯ เพื่อให้กระทรวงกลาโหมมีสายการบังคับบัญชาเหมือนกับกระทรวงอื่นๆ แต่ข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้รับการสนับสนุนทั้งจาก พล.อ.วุฒิชัย วัฒนศิริ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ตลอดจนนายทหารทุกเหล่าทัพ รวมถึงนายทหารในสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม และอดีตนายทหารหลายท่านว่า เป็นแนวทางที่ฝ่ายการเมืองพยายามจะเข้ามาแทรกแซงกองทัพผ่านปลัดกระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นสิ่งที่ทหารอาชีพยอมรับไม่ได้ (กรุงเทพฯธุรกิจ, 26 ตุลาคม 2541: 1, 3) เนื่องจากปลัดกระทรวงกลาโหมมีสถานะเปรียบเสมือนเป็น “แม่บ้าน” รับผิดชอบงานธุรการของกระทรวงกลาโหม จึงเป็นไปได้ยากที่จะให้หน่วยรบอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวงกลาโหม ความขัดแย้งเรื่องโครงสร้างกระทรวงกลาโหมนี้ ทำให้รัฐบาลต้องสั่งเก็บเรื่องเอาไว้ก่อน และนำกลับมาเสนออีกครั้งเมื่อ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ซึ่งเป็น 1 ในคณะกรรมการวิชาการฯ ได้รับการแต่งตั้งเป็น ผบ.ทบ.

³⁶ คณะกรรมการวิชาการศึกษาแนวทางการปรับโครงสร้างกระทรวงกลาโหม มี พล.อ.ยุทธนา แย้มพันธุ์ ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธาน.

และพล.อ.ธีรเดช มีเพียร ซึ่งเป็นคนจังหวัดตรังเช่นเดียวกับนายชวนได้รับการแต่งตั้งเป็นปลัดกระทรวงกลาโหม (วิภา จันทรเรือง, 2542: 2)

ในคราวนี้กลับปรากฏข้อเสนอที่น่าสนใจของคณะกรรมการวิชาการฯ ตามที่ได้เสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2542 คือ การจัดให้มีตำแหน่งที่ปรึกษาด้านการทหารทุกเหล่า เพื่อเสนอแนะเรื่องการทหารแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ชื่อว่า “คณะผู้บัญชาการทหาร” มี ผบ.สส. เป็นหัวหน้าคณะ และมี ผบ.ทบ. ผบ.ทร. ผบ.ทอ. และ เสธ.ทหาร ร่วมปรึกษาให้คำแนะนำ³⁷ ซึ่งฝ่ายทหารโดย พล.อ.มงคล อัมพรพิสิษฐ์ ผบ.สส. ให้การสนับสนุน เพื่อให้การสั่งใช้กำลังทหารของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นไปอย่างรัดกุม ไม่ได้มุ่งหมายที่จะเปลี่ยนแปลงอำนาจหรือลดทอนอำนาจสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมพลเรือน เพราะคณะผู้บัญชาการทหารเป็นเพียงผู้ให้ข้อเสนอแนะเท่านั้น แต่อำนาจการตัดสินใจทั้งหมดขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (มดิชน, 21 สิงหาคม 2542: 20 ; สัมฤทธิ์ มีวงศ์อุโฆษ, 2543: 912) มีข้อสังเกตว่าข้อเสนอดังกล่าวน่าจะมีความสัมพันธ์กับการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมที่เป็นพลเรือนโดยแท้ของนายชวนไม่มากนักน้อย แสดงนัยว่ากองทัพมีความพยายามที่จะมีบทบาทชี้นำลดทอน หรือควบคุมการตัดสินใจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมที่เป็นพลเรือน ซึ่งในทัศนะของฝ่ายทหารคือ ฝ่ายพลเรือนอาจจะไม่มีความรู้เรื่องการทหารเท่าไรนัก (กรุงเทพธุรกิจ, 18 สิงหาคม 2542: 12, 16)

ในที่สุด รัฐบาลได้ประกาศแผนแม่บทการปฏิรูปกระทรวงกลาโหมและการปรับปรุงโครงสร้างกองทัพ มีผลในทางปฏิบัติตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2542 กำหนดระยะเวลาทั้งสิ้น 12 ปี แบ่งเป็น 3 ระยะคือ ระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว โดยสัมพันธ์กับการปรับลดกำลังพลและการปรับลดอาวุธยุทโธปกรณ์ มีรายละเอียดที่น่าสนใจ ดังนี้ (สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม, 2543: 10-14)

³⁷ พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503 ซึ่งมีผลบังคับใช้มาจนกระทั่งรัฐบาลสุรยุทธ์ จุลานนท์ ไม่ได้มีการระบุบทบัญญัติเรื่องนี้ไว้อย่างเด่นชัด ขณะที่ พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 มาตรา 47 ระบุให้คณะผู้บัญชาการทหารประกอบด้วย ผบ.สส. ผบ.ทบ. ผบ.ทร. ผบ.ทอ. และ เสธ.ทหาร มีหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ในเรื่องการเตรียมกำลัง การสั่งการใช้กำลัง การเคลื่อนกำลังทหาร และการเตรียมพร้อม ตลอดจนรับผิดชอบในการควบคุมอำนาจการยุทธในภาพรวม รวมทั้งควบคุมบังคับบัญชากองกำลังเฉพาะกิจร่วมที่จัดตั้งขึ้นในกรณีที่มีสถานการณ์ที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ.

- 1) สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม – ปรับรวมงานและหน่วยงานเข้าด้วยกัน ปรับโอนงานที่มีใช้งานหลักให้กับส่วนราชการอื่นหรือภาคเอกชนดำเนินการแทน และยุบเลิกหน่วยงานที่หมดความจำเป็น กำหนดลดอัตรากำลังพลประมาณร้อยละ 15 ของอัตราปัจจุบัน
- 2) กองบัญชาการทหารสูงสุด – ยุบเลิกหน่วย จัดตั้งหน่วยใหม่และขยายอัตรากำลังพลในส่วนการศึกษา รวมการศึกษาของวิทยาลัยการทัพเข้ากับวิทยาลัยเสนาธิการทหาร กำหนดลดอัตรา กำลังพลประมาณร้อยละ 18 ของอัตราปัจจุบัน
- 3) กองทัพบก – ปรับลดการบรรจุกำลังพล ยุบเลิกหรือแปรสภาพโรงงานหรือหน่วยผลิตสิ่งอุปกรณ์ โอนหน่วยงานด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศไปรวมไว้ในระดับกระทรวงกลาโหม กำหนดลดอัตรากำลังพลประมาณร้อยละ 13 ของอัตราปัจจุบัน
- 4) กองทัพเรือ – ปรับลดความต้องการทางเรือและการบรรจุกำลังพล กำหนดลดอัตรา กำลังพลประมาณร้อยละ 22 ของอัตราปัจจุบัน
- 5) กองทัพอากาศ – ปรับลดความต้องการฝูงบินและฐานบิน ปรับโอนโรงงานผลิตยุทธภัณฑ์ทางทหารไปรวมไว้ในระดับกระทรวงกลาโหม กำหนดลดอัตรากำลังพลประมาณร้อยละ 15 ของอัตราปัจจุบัน

ในที่นี้ มีความเห็นจากฝ่ายทหารเกี่ยวกับการปฏิรูปกองทัพ ณ ขณะนั้น ว่า

“ไม่เรียกว่า “ปฏิรูป” ดีกว่า เขาเรียกว่า “re-engineering” นายกฯ ชวนเข้ามาปรับกระบวนการและ process ในการทำงาน เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การพยายามจะลดกองทัพ มันไม่ถึงโครงสร้าง ปรับกระบวนการทำงานดีกว่านะ” (เอกชัย ศรีวิลาศ, สัมภาษณ์, 16 ตุลาคม 2556)

ขณะเดียวกัน นโยบายของรัฐบาลยังได้ระบุถึงการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในหน่วยงานของรัฐผ่านกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ³⁸ ครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงกลาโหม ได้แก่ องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป องค์การฟอกหนัง องค์การทอผ้า องค์การแบตเตอรี่ และ องค์การแก้ว ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งมาก่อนปี พ.ศ. 2500 มีต้นทุนการผลิตสูง กอปรกับ

³⁸ รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 ระบุถึงการลดบทบาทการดำเนินงานกิจกรรมต่างๆ ของรัฐ พร้อมกับสนับสนุนให้ภาคเอกชนรับไปดำเนินการร่วมกับรัฐหรือแทนรัฐอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรม โดยมีเป้าหมายเพิ่มประสิทธิภาพการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และลดภาระการลงทุนของภาครัฐ เป็นสำคัญ รวมทั้งจะไม่ดำเนินการใดๆ ที่มีผลให้เกิดการผูกขาด (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2540).

เหล่าทัพต่างๆ ซึ่งเป็นลูกค้าหลัก ต่างได้รับผลกระทบจากการถูกปรับลดงบประมาณ ทำให้รัฐวิสาหกิจดังกล่าวประสบภาวะขาดทุน (ผู้จัดการรายสัปดาห์, 1 กุมภาพันธ์ 2542: 2) กรณีดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายทหารเป็นอย่างดี จึงทำให้รัฐบาลสามารถดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่างๆ ได้เป็นผลสำเร็จ ดังนี้

1) องค์การแก้ว – มี พ.ร.ฎ. ยุบเลิกกิจการเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2543 และได้ลงนามในสัญญาซื้อขายกิจการองค์การแก้วกับบริษัทบวรกิจร่วมทุน (1992) จำกัด เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2543

2) องค์การแบตเตอร์ – มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2541 ให้แปรรูปองค์การแบตเตอร์ โดยวิธีการร่วมทุนกับเอกชน ไม่ต้องคงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ³⁹

3) องค์การฟอกหนัง – มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2543 ให้เพิ่มบทบาทภาคเอกชนขององค์การฟอกหนัง ในรูปแบบตาม พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

4) องค์การทอผ้า – มี พ.ร.ฎ. ยุบเลิกกิจการเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2541

5) องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป - มี พ.ร.ฎ. ยุบเลิกกิจการเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2541

ผลจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งที่สังกัดกระทรวงกลาโหมและสังกัดอื่นๆ ซึ่งเป็นหนึ่งในเงื่อนไขของ IMF ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง “โละ” คณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจซึ่งแต่เดิมมักเป็นข้าราชการประจำโดยเฉพาะนายทหารชั้นผู้ใหญ่

ในที่นี้ มีความเห็นจากฝ่ายทหารเกี่ยวกับข้อดีของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงกลาโหม ว่า

“เมื่อ privatize ไป ผลประโยชน์ก็ต้องลดน้อยลงไปแน่นอน แต่อย่างไรก็ตามบทบาทของกองทัพที่จะไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องพวกนี้ก็ลดน้อยลงไป เกิดผลดีกับกองทัพตามไปด้วย เพราะว่ากองทัพสามารถเข้าไปร่วมงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของกองทัพเองหรือยุทธศาสตร์ของกองทัพเอง เช่น การป้องกันเชิงรุก การฝึกกำลัง การสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคง เน้นงานตามยุทธศาสตร์” (ไชยอนันต์ จันทคณานุรักษ์, สัมภาษณ์, 11 พฤศจิกายน 2556)

³⁹ ต่อมา ได้มี พ.ร.ฎ.ยุบเลิกองค์การแบตเตอร์ พ.ศ. 2550 และเปลี่ยนฐานะเป็นโรงงานแบตเตอร์ีทหารสังกัดกองโรงงานอุตสาหกรรม กรมการอุตสาหกรรมทหาร ศูนย์การอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหาร.

กล่าวโดยสรุปว่า ปัญหาที่เกิดจากความตึงตัวในการบริหารจัดการงบประมาณ นอกจากจะส่งผลกระทบต่อการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์แล้ว ยังบีบคั้นให้รัฐบาลและกองทัพต้องร่วมมือกันปรับโครงสร้างหน่วยงานให้มีขนาดที่เหมาะสม อีกทั้งยังจะต้องสัมพันธ์กับมาตรการปรับลดกำลังพลและมาตรการปรับลดความต้องการอาวุธยุทโธปกรณ์ด้วย เช่นเดียวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงกลาโหมที่ส่วนมากประสบปัญหาขาดทุน

3.1.2.4 การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร

ที่ผ่านมา กองทัพร่วมศูนย์อำนาจในการจัดทำบัญชีแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารแทบจะเบ็ดเสร็จและไม่ค่อยเปิดโอกาสให้ฝ่ายพลเรือนเข้าไปยุ่งเกี่ยวมากนัก เว้นแต่กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นอดีตนายทหารซึ่งมักจะอาศัยความเป็นเจ้านาย-ลูกน้อง หรือรุ่นพี่-รุ่นน้องในการสอดแทรกวาระของตนในระหว่างการจัดทำบัญชีแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร แต่ทั้งหมดยังคงเสมือนเป็นกิจการภายในที่กองทัพมีอำนาจผูกขาด ภายใต้จารีตประเพณี ธรรมเนียมปฏิบัติ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้นายทหารรับราชการสนองพระเดชพระคุณ โดยนายกรัฐมนตรียเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ⁴⁰

อย่างไรก็ดี ปรากฏพบความพยายามของรัฐบาลพลเรือนในการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารอยู่บ้าง ตัวอย่างที่เห็นได้เด่นชัดคือ สมัยรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน ได้โยกย้ายนายทหารที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ไปจากตำแหน่งที่เป็นฝ่ายงานหลักหรือหน่วยใช้กำลังต่างๆ⁴¹ โดยปราศจากการต่อต้านหรือการรัฐประหารเหมือนดังเช่นในอดีต⁴² หรือรัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา สามารถปรับเปลี่ยน “โผ”⁴³ รายชื่อโยกย้ายนายทหารประจำปีรวมถึงตำแหน่ง

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 8 ระบุว่า พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย และมาตรา 181 ระบุว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่า และทรงให้พ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่กรณีที่พ้นจากตำแหน่งเพราะความตาย.

⁴¹ ฝ่ายงานหลัก (line function) คือ งานตามภารกิจขององค์การหรือรับผิดชอบโดยตรงต่อวัตถุประสงค์ขององค์การ ฝ่ายงานสนับสนุน (staff function) คือ งานที่ช่วยให้ฝ่ายงานหลักปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น กระทรวงกลาโหมมีตำแหน่งฝ่ายงานหลักคือแม่ทัพหรือนายทหารในหน่วยรบ ขณะที่มีตำแหน่งฝ่ายงานสนับสนุนคือนักการเงินและบัญชี นักวิชาการ เป็นต้น.

⁴² การรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 มีขึ้นภายหลังกระแสข่าวการปลด พล.อ.สุจินดา คราประยูร ผบ.ทบ. เช่นเดียวกับการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ซึ่งมีขึ้นภายหลังกระแสข่าวการปลด พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน ผบ.ทบ..

⁴³ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายของ “โผ” ว่า บัญชีรายชื่อบุคคลที่เตรียมไว้ล่วงหน้า (ภาษาปาก).

ผบ.ทบ. จากเดิมที่ ผบ.ทบ. ได้เสนอมา ภายใต้เหตุผลสนับสนุนคือ เพื่อลดกระแสต่อต้านนายทหารที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ของภาคประชาชน (มติชน, 3 กันยายน 2538: 3) แสดงให้เห็นถึงอำนาจผูกขาดของฝ่ายทหารในการจัดทำบัญชีแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารที่ลดน้อยลงไป

ในสมัยรัฐบาลชวน พบว่า รัฐบาลต้องเผชิญกับแรงกดดันจากภาคประชาชนนำโดย นายอดุลย์ เขียวบริบูรณ์ ประธานมูลนิธิญาติวีรชนพฤษภา'35 น.พ.สันต์ หัตถิรัตน์ ประธานที่ปรึกษาสมาพันธ์ประชาธิปไตย และนพ.เหวง โตจิราการ ประธานสมาพันธ์ประชาธิปไตย คัดค้านการเสนอรายชื่อ พล.อ.ชัยณรงค์ หนูหนักดี เสธ.ทหาร เป็น ผบ.ทบ. เนื่องจากเป็นนายทหารที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 โดยตรงเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งแม่ทัพภาคที่ 1 พร้อมทั้งกำหนดคุณสมบัติของ ผบ.ทบ. คือ 1) ต้องไม่มีประวัติหนี้เลือดในการปราบปรามประชาชนอย่างป่าเถื่อน และ 2) ต้องไม่มีประวัติรับใช้พวกเผด็จการรัฐประหาร โคนล้มระบอบประชาธิปไตย ฉีกรัฐธรรมนูญ และปกครองประเทศด้วยคำสั่งเผด็จการ (ข่าวสด, 4 สิงหาคม 2541: 10 ; ข่าวสด, 5 สิงหาคม 2541: 8 ; ผู้จัดการรายวัน, 18 สิงหาคม 2541: 15) ขณะที่ พล.อ.เชษฐา ฐานะจาโร ผบ.ทบ. ต้องการเสนอชื่อ พล.อ.สำเภา ชูศรี รอง ผบ.ทบ. เป็น ผบ.ทบ. ตรงกันข้ามกับความประสงค์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมที่ต้องการเสนอชื่อ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ ทบ. เป็น ผบ.ทบ. ความต้องการที่ไม่ตรงกันของรัฐบาลกับทหาร ทำให้ พล.อ.เชษฐา เลื่อนการส่งบัญชีรายชื่อแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารออกไป

ผลลัพธ์สุดท้ายคือ รัฐบาลสามารถเสนอแต่งตั้ง พล.อ.สุรยุทธ์ ขึ้นดำรงตำแหน่ง ผบ.ทบ. และเป็นที่มาของความล้มเหลวแห่ง “ธรรมเนียมกองทัพ”⁴⁴ (วิธนา จันทรเรือง, 2542: 1) ซึ่งที่ผ่านมา กองทัพพบกมีธรรมเนียมในการเสนอรายชื่อผู้ที่จะมาเป็น ผบ.ทบ. จะพิจารณาคัดเลือกจากผู้ที่มียุทธศาสตร์ดังนี้

1) เป็นผู้ดำรงตำแหน่ง 5 เสือ ทบ. ประกอบด้วย รอง ผบ.ทบ. 2 ท่าน ผช.ผบ.ทบ. 2 ท่าน และ เสธ.ทบ. 1 ท่าน เช่น พล.อ.เชษฐา ฐานะจาโร ดำรงตำแหน่งเป็น รอง ผบ.ทบ. ก่อนขึ้นเป็น ผบ.ทบ. แม้ว่า พล.อ.เชษฐา จะไม่ใช่เป็นนายทหารที่มีอาวุโสสูงสุดก็ตาม และมีโอกาสน้อยครั้งที่ ผบ.ทบ. จะไม่เคยผ่านการดำรงตำแหน่ง 5 เสือ ทบ. เช่น พล.อ. วิมล วงศ์วานิช ดำรงตำแหน่งเป็น รอง ผบ.สส. ก่อนขึ้นเป็น ผบ.ทบ. ในรัฐบาลอานันท์ แต่ พล.อ. วิมล เคยเป็น ผช.ผบ.ทบ. มาก่อนเป็น รอง ผบ.สส. หรือ พล.อ.ประมณฑ์ ผลาสินธุ์ ดำรงตำแหน่งเป็น เสธ.ทหาร ก่อนขึ้นเป็น ผบ.ทบ. ในรัฐบาลบรรหาร แต่ พล.อ.ประมณฑ์ เคยเป็น ผช.ผบ.ทบ. ก่อนเป็น เสธ.ทหาร และ

⁴⁴ ธรรมเนียม (custom) คือ สิ่งที่ยึดถือปฏิบัติกันในกลุ่มเฉพาะ โดยไม่มีการระบุไว้เป็นกฎหมายหรือกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษร.

2) เป็นผู้ที่ถูกจากโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า (จปร.)

โดยมีเบื้องลึกของการเสนอแต่งตั้ง พล.อ.สุรยุทธ์ ซึ่งไม่ได้อยู่กลุ่ม “5 เสือ ทบ.” คือ การสนับสนุนจาก พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรี พร้อมกับมีความเห็นสนับสนุนการกระทำของรัฐบาลจากรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม รวมถึงปลัดกระทรวงกลาโหมว่า การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารเป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ดังนั้น ฝ่ายการเมืองย่อมมีสิทธิในการพิจารณาแต่งตั้งผู้ที่เหมาะสม (ไทยรัฐ, 13 กันยายน 2541: 13 ; มติชน, 15 กันยายน 2541: 10) ขณะที่ พล.อ.สุรยุทธ์ กล่าวถึงการแต่งตั้งตนเองดำรงตำแหน่งเป็น ผบ.ทบ. ว่า

“ผมก็ยอมรับว่าฝ่ายการเมืองเป็นคนเลือกผม แต่ผมไม่เคยไปวิ่งเต้นอะไร ถ้าถามว่าผมรู้จักคุณชวนไหม ก็ตอบว่ารู้จักตั้งแต่ผมทำงานกับ พล.อ.เปรม ผมรู้จักหลายคน ทั้งคุณบรรหาร⁴⁵และคุณชวน แต่ผมไม่ได้ไปวิ่งเต้นอะไร เพราะตอนนั้นผมได้รู้จักผู้ใหญ่ รวมทั้ง พล.อ.สำเภา เองด้วยว่า จะให้ผมเป็น เสธ.ทบ. แค่นั้น เสธ.ทบ. ผมก็ดีใจแล้วที่จะได้มีงานทำ คิดแค่นั้นจริงๆ ผมไม่รู้ตัวเลยด้วยซ้ำว่า จะได้เป็น ผบ.ทบ. มารู้ตอนใกล้ๆ เวลาแล้ว พล.อ.มงคล⁴⁶ เป็นคนบอก ผมก็ยังไม่เชื่อ เพราะผมคุยกับ พล.อ.สำเภา ก็รู้ว่าทาง ผบ.ทบ. ได้เสนอชื่อ พล.อ.สำเภา เป็น ผบ.ทบ. คนใหม่ จนต้องให้ พล.อ.ถวัลย์ แสงวงษ์ รอง ผบ.ทบ. ตอนนั้นช่วยตรวจสอบให้ ทั้งๆ ที่ผมดีใจและตั้งใจที่จะทำงานเป็น เสธ.ทบ. เรื่องเป็น ผบ.ทบ. ไม่เคยคาดคิด” (วาสนา นาน่วม, 2550: 119-120)

จากการสอบถามความคิดเห็นของฝ่ายทหารเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลในการแต่งตั้ง พล.อ.สุรยุทธ์ เป็น ผบ.ทบ. พบว่า

“โดยทางของพรรคประชาธิปัตย์ที่เขาเป็นสถาบันการเมือง อาจจะมีฐานความคิดที่มองว่า การไม่ให้ทหารมีบทบาทนอกเหนือจากหน้าที่ที่ควรจะเป็น เลื่อนไปสู่การควบคุม บริหาร จัดการ และอาจจะไปเลือก พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ซึ่งในขณะนั้นหลายคนมองว่าท่านเป็นทหารอาชีพ มาเป็น ผบ.ทบ. แต่สุดท้าย พล.อ.สุรยุทธ์มา ก็ค่อนข้างจะเดินตามนโยบายของรัฐบาลค่อนข้างจะมาก ไม่ว่าจะกรณีอะไรต่างๆ” (ธีรนนท์ นันทขว้าง, สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2556)

⁴⁵ นายบรรหาร ศิลปอาชา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีระหว่างวันที่ 13 กรกฎาคม 2538 – 24 พฤศจิกายน 2539.

⁴⁶ พล.อ.มงคล อัมพรพิสิฐ ผบ.สส..

“นายกฯ ชวนตั้ง พล.อ.สุรยุทธ์ เป็น ผบ.ทบ. คือ 1) เป็นได้ ไม่ได้หมายความว่า จะต้องเป็นไอ้หนูไอ้นี้มา และ 2) ผมว่าเขาดูอย่างอื่นด้วย พล.อ.สุรยุทธ์เป็นนายทหารที่ค่อนข้างจะเป็นคนที่เปิดกว้าง และค่อนข้างจะประชาธิปไตยพอสมควร ตอนนั้นนะ ไม่ไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองมากมายเท่าไร อีกประเด็นหนึ่งคือการตั้ง พล.อ.สุรยุทธ์ รู้สึกว่าอยากให้มีการปรับเปลี่ยนเรื่องโครงสร้างกองทัพอะไรพวกนี้ด้วย มีการเปลี่ยนแปลงในกองทัพบก เรื่องการจัดหาอะไรก็แล้วแต่” (ทิฆัมพร ชูลีลัง, สัมภาษณ์, 6 พฤศจิกายน 2556)

“จริงๆ มันก็ไม่ได้มีกฎเกณฑ์ เมื่อไม่มีกฎเกณฑ์ จะแต่งตั้งใครมาจากทางไหนก็ได้ ทั้งนี้ เพียงแต่เราต้องดูว่า คนที่แต่งตั้งมา qualification ของเขาเหมาะที่จะเป็นหรือไม่? อย่าง พล.อ.สุรยุทธ์ qualification ของท่านก็เหมาะสม เป็นนายทหารที่มีประสบการณ์ เป็นคนเรียนเก่ง เป็นได้ทั้งฝ่ายบู๊และบุ๋น ส่วนการรบก็มี เคยเป็นผู้บังคับบัญชามาทุกๆ ระดับ จริงๆ แล้วมันก็พูดยากว่าใครเหมาะสมที่สุด เพียงแต่ผมยังคิดว่า เหมาะสมที่สุดยังไม่สำคัญเท่ากับสเปกตรงกับที่เขาทำงานหรือไม่? อย่าง ผบ.ทบ. บางยุคก็ต้องการคนที่มีความเก่งทางด้านแนวคิดเรื่องวิชาการ บางยุคก็อยากได้พวกผู้นำที่รุกรบ แล้วแต่ว่าจริงของประเทศต้องการคนแบบไหน” (เจตวูธ คราประยูร, สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2556)

ในที่นี้มีข้อสังเกตว่า รัฐบาลจะไม่เข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารในภาพรวม ยกเว้นเฉพาะกรณีที่เป็นเท่านั้น ดังเช่นการแต่งตั้ง พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็น ผบ.ทบ. ซึ่งได้รับการสนับสนุนจาก พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ โดยที่ พล.อ.สุรยุทธ์ เป็นอดีตคณะทำงานฝ่ายเสนาธิการและนายทหารติดตาม พล.อ.เปรม หรือ “ลูกป่า”⁴⁷ มาตั้งแต่เมื่อ พล.อ.เปรม เป็นนายกรัฐมนตรีระหว่างปี พ.ศ. 2521 - 2531 (วาสนา นาน่วม, 2550: 100-101) จึงทำให้ฝ่ายทหารไม่มีท่าทีขัดแย้งหรือไม่พอใจรัฐบาลต่อกรณีดังกล่าวมากเท่าใดนัก

3.1.2.5 การไม่นำทหารเข้ามาในพื้นที่การเมือง

จากการศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองไทยจะพบว่า ทหารเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อมเสมอ ในที่นี้จะเป็นการวิเคราะห์การไม่นำทหารเข้ามาในพื้นที่การเมืองผ่านความเป็นวิชาชีพของทหารซึ่งอาจจะเกิดจากการปฏิรูปภายในกองทัพเองหรือเกิดจากนโยบายของ

⁴⁷ พล.อ.สุรยุทธ์ ได้กล่าวถึงบทบาทการทำงานในฐานะฝ่ายเสนาธิการของ พล.อ.เปรม ว่า ตนและ พล.อ.มงคล อัมพรพิสิษฐ์ เป็นฝ่าย เสธ. รุ่งกลางของป่า ขณะที่รุ่งใหญ่คือ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ และรุ่งเล็กคือ พล.อ.ไพโรจน์ พานิชสมัย และ พล.อ.อู๊ด เบื้องบน (วาสนา นาน่วม, 2550: 111).

รัฐบาลพลเรือนก็ยอมได้ การส่งเสริมความเป็นทหารอาชีพจึงเป็นความพยายามที่จะจำกัดขอบเขตหน้าที่ของทหาร ไม่ให้ทหารเข้ามาในพื้นที่การเมืองได้เป็นอย่างดี และเป็นที่ยอมรับชัดแจ้งในรัฐบาลชวน ซึ่งนายชวนในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้ประกาศเป็นนโยบาย เน้นย้ำถึงความ เป็นทหารอาชีพที่ไม่นำเอาเรื่องการเมืองมาเกี่ยวกับกองทัพหรือไม่ต้องการให้กองทัพเสียหายกับ การเมือง ไม่ใช่กองทัพเป็นเครื่องมือสนับสนุนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และไม่มียุทธศาสตร์ จะให้กระทรวงกลาโหมขอพระราชทานยศเป็นกรณีพิเศษให้กับนักการเมือง ทำให้กองทัพปลอดจาก การเมืองคือ นักการเมืองไม่ลงมาก้าวก่ายกองทัพ และมีให้ทหารไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง (สำนักงาน ปลัดกระทรวงกลาโหม, 2543: 21-22) ยิ่งไปกว่านั้น ปณิธานดังกล่าวของนายชวนยังได้รับการ ตอบสนองเป็นอย่างดีจากฝ่ายทหาร โดยเฉพาะ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ผบ.ทบ. ผู้ซึ่งได้แสดงออกถึง ความเป็นทหารอาชีพด้วยการยื่นใบลาออกจากคณะกรรมการบริหารองค์การสื่อสารมวลชนแห่ง ประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) และประกาศจุดยืนว่ากองทัพจะอยู่ภายใต้การเมืองโดยแท้จริง จะยอมรับ การเป็นผู้นำฝ่ายการเมืองของรัฐบาล พร้อมทั้งลาออกจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา และหลีกเลี่ยงการ ให้สัมภาษณ์ทางการเมือง (มติชน, 1 ตุลาคม 2541: 21) ขณะเดียวกัน กระทรวงกลาโหมยังได้ออก คำแถลงการณ์สำคัญให้ทหารต้องระมัดระวังอย่างมากในการยุ่งเกี่ยวกับการเมืองและต้องปฏิบัติตาม ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยข้าราชการกลาโหมกับการเมือง พ.ศ. 2499 และแก้ไขเพิ่มเติม⁴⁸ เพื่อสนับสนุนต่อนโยบายการส่งเสริมความเป็นทหารอาชีพของรัฐบาล

⁴⁸ ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยข้าราชการกลาโหมกับการเมือง พ.ศ. 2499 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 8 ระบุว่า ข้าราชการกลาโหมจะต้องไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้าม ดังต่อไปนี้

1. ห้ามมิให้ใช้หรือยอมให้ผู้อื่นใช้เขตสถานที่ราชการในกิจการทางการเมือง ไม่ว่าด้วยการกระทำหรือด้วย วาจา ยกเว้นสโมสรซึ่งมีระเบียบการใช้ในกิจการต่างๆ ได้เป็นครั้งคราวโดยเสียค่าบริการ
2. ไม่วิพากษ์วิจารณ์การกระทำของรัฐบาลให้ปรากฏแก่ประชาชน
3. ไม่แต่งเครื่องแบบซึ่งทางราชการกำหนดไว้ร่วมประชุมพรรคการเมืองหรือไปร่วมประชุมในที่สาธารณะ ใดๆ อันเป็นการประชุมที่มีลักษณะทางการเมือง
4. ไม่ประดับเครื่องหมายของพรรคการเมืองในสถานที่ราชการ หรือในเวลาราชการ หรือในเวลาสวม เครื่องแบบซึ่งทางราชการกำหนดไว้
5. ไม่แต่งเครื่องแบบของพรรคการเมืองเข้าไปในสถานที่ราชการทุกๆ แห่ง
6. ไม่บังคับผู้อยู่ในบังคับบัญชาหรือประชาชนทั้งโดยตรงหรือโดยปริยายให้เป็นสมาชิกในพรรคการเมือง ใด และไม่กระทำการในทางให้คุณหรือโทษเฉพาะเหตุที่ผู้อยู่ในบังคับบัญชาหรือประชาชนนิยมหรือเป็นสมาชิกใน พรรคการเมืองใดที่ตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย
7. ไม่ทำการขอร้องหรือบังคับให้บุคคลใดอุทิศเงินหรือทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แก่พรรคการเมือง
8. ไม่เขียนจดหมายหรือบทความไปลงหนังสือพิมพ์หรือพิมพ์หนังสือหรือไปปลิวซึ่งจะจำหน่ายแจกจ่าย ไปยังประชาชนอันมีข้อความที่เป็นลักษณะของการเมือง และไม่โฆษณาหาเสียงเพื่อประโยชน์แก่พรรคการเมืองหรือ แสดงการสนับสนุนพรรคการเมืองใดๆ ในที่ที่ปรากฏแก่ประชาชน

กล่าวโดยสรุปว่า รัฐบาลประสบความสำเร็จในการส่งเสริมความเป็นทหารอาชีพโดยความร่วมมือจากฝ่ายทหาร จึงทำให้ทหารเป็นกลางทางการเมือง และไม่เข้ามาก้าวร้าวหรือยุ่งเกี่ยวในพื้นที่การเมือง

3.1.2.6 การควบคุมทหารโดยรัฐสภาและภาคประชาชน

ในส่วนของ การควบคุมทหารโดยรัฐสภาและภาคประชาชนมุ่งเน้นการส่งเสริมบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติและภาคประชาชนในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของกองทัพ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร มีรายละเอียดดังนี้

1) ฝ่ายนิติบัญญัติ

เมื่อกล่าวถึงบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 พบว่า ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะกรรมการต่างๆ ล้วนแต่มีบทบาทสำคัญในการติดตามและตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาล ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงกลาโหม โดยเฉพาะเรื่องการบริหารจัดการงบประมาณ รวมไปถึงการตรวจสอบงบประมาณและงบราชการลับของกองทัพ การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ การปฏิรูปกองทัพ ตลอดจนการพิจารณาร่างกฎหมายที่สำคัญ และการสอบสวนข้อเท็จจริงในเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 อย่างไรก็ตาม ฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่ค่อยมีความเข้มแข็งในการตรวจสอบรัฐบาลและกองทัพเท่าไรนัก ส่วนหนึ่งอาจจะมีสาเหตุมาจากการดำรงอยู่ของนายทหารประจำการและอดีตนายทหารทั้งในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการทหาร ส่งผลให้การติดตามตรวจสอบกองทัพไม่ค่อยโดดเด่น

ในที่นี่ มีความเห็นจากฝ่ายทหารให้เหตุผลเกี่ยวกับการที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ค่อยติดตามตรวจสอบกองทัพ เพราะส่วนหนึ่งเป็นนายทหารประจำการและอดีตนายทหาร ว่า

9. ไม่แทรกแซงในทางการเมืองหรือใช้การเมืองเป็นเครื่องมือเพื่อกระทำกิจการต่างๆ อาทิเช่น วิ่งเต้นติดต่อกับสมาชิกสภาผู้แทนหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือพรรคการเมือง เพื่อให้ นำร่าง พ.ร.บ. หรือญัตติเสนอผู้แทนหรือวุฒิสภา หรือตั้งกระทู้ถามรัฐบาล เป็นต้น

10. ไม่แสดงออกโดยตรงหรือโดยปริยายที่จะเป็นการช่วยเหลือส่งเสริมสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งในระยะเวลาที่มีการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน เว้นแต่ผู้ที่ดำรงตำแหน่งใดๆ ในพรรคการเมืองให้กระทำกรดังกล่าวเช่นนั้นได้ และในทางกลับกัน ไม่กีดกัน ดำเนินคดีเตียน ทับถม หรือให้ร้ายผู้สมัครรับเลือกตั้ง

11. ในระยะเวลาที่มีการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่แสดงออกโดยตรงหรือโดยปริยายที่จะเป็นการช่วยเหลือส่งเสริมสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง และในทางกลับกัน ไม่กีดกัน ดำเนินคดีเตียน ทับถม หรือให้ร้ายผู้สมัครรับเลือกตั้ง.

“กรณีสังคมไทยเป็น loose structure อยู่แล้ว การปฏิสัมพันธ์แบบหลวมๆ ระบบเจ้าขุนมูลนาย ผู้ใหญ่ให้ความเอ็นดูผู้น้อย ผู้น้อยให้ความเคารพผู้ใหญ่ แล้วทหารเองก็มีที่มาที่ไปในเรื่องของการช่วยเหลือเกื้อกูลกันมา อย่างเช่นว่า ผู้น้อยก็ถูกผลักดันจากผู้ใหญ่ให้ไปดำรงตำแหน่งที่ดี เมื่อผู้ใหญ่เกษียณแล้วไปปฏิบัติงานในตำแหน่งทางการเมือง ผู้น้อยก็ต้องเกรงใจผู้ใหญ่” (ไชยอนันต์ จันทคณานุรักษ์, สัมภาษณ์, 11 พฤศจิกายน 2556)

กล่าวโดยสรุปว่า ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทในการติดตามและควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลรวมถึงกองทัพค่อนข้างน้อย ส่วนหนึ่งอาจจะเป็นผลมาจากการมีฝ่ายทหารดำรงตำแหน่งในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ไม่น้อย

2) ภาคประชาชน

ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 กระแสการตื่นตัวทางการเมืองของภาคประชาชนเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดการรวมตัวเพื่อเรียกร้องและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล โดยเฉพาะในส่วนของกองทัพ พบว่า ภาคประชาชนนำโดยคณะกรรมการญาติวีรชนพฤษภาคม⁴⁹ ได้รณรงค์เคลื่อนไหวและยื่นหนังสือต่อนายกรัฐมนตรี เสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 172⁴⁹ ที่เปิดช่องให้รัฐบาลสามารถออก พ.ร.ก.นิรโทษกรรมให้กับความผิดของตนเอง เช่น รัฐบาลสุจินดา คราประยูร⁵⁰ ทำให้ผู้ประสบเคราะห์กรรมในเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ไม่สามารถดำเนินคดีทางอาญา รวมทั้งฟ้องร้องทางแพ่งได้⁵¹ (สัมฤทธิ์ มิ่งศรีอุโฆษ, 2538: 226-227) แต่ไม่ปรากฏพบว่า มีรัฐบาลใดตอบสนองต่อข้อเรียกร้องดังกล่าวของภาคประชาชน

ที่สำคัญคือ การเรียกร้องของคณะกรรมการญาติวีรชนพฤษภาคม⁴⁹ ร่วมกับสหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) ให้รัฐบาลและกองทัพเปิดเผยผลการสอบสวนเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ซึ่งดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องยาวนานตั้งแต่สมัยรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน จนกระทั่งแล้วเสร็จในรัฐบาลชวนนี้ โดยภาคประชาชนได้ยื่นจดหมายเปิดผนึกถึงนายกรัฐมนตรีและ

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 172 ระบุว่า ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

⁵⁰ พ.ร.ก.นิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมกันระหว่างวันที่ 17 พฤษภาคม 2535 ถึงวันที่ 21 พฤษภาคม 2535 โดยมี พล.อ.สุจินดา คราประยูร นายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

⁵¹ โดยข้อเท็จจริง การนิรโทษกรรมอาจจะทำเป็น พ.ร.บ. เช่น พ.ร.บ.นิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 เป็นต้น หรือบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 17 เป็นต้น

ยื่นหนังสือถึง พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ผบ.ทบ. พร้อมกับเรียกร้องให้กองทัพแสดงความโปร่งใสตลอดจนให้ความช่วยเหลือในการติดตามค้นหาผู้สูญหาย (กรุงเทพธุรกิจ, 23 กุมภาพันธ์ 2542: 14) ผลแห่งความพยายามของภาคประชาชนในการผลักดันให้ทั้งรัฐบาลและกองทัพเปิดเผยผลการสอบสวนเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 อย่างต่อเนื่องกว่า 1 ปีเศษ ทำให้ที่ประชุมคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารกระทรวงกลาโหมมีมติให้เปิดเผยเอกสารเกี่ยวกับการสอบสวนทั้ง 3 ชุด คือ 1) สรุปผลการสอบสวน 8 หน้า โดยมีรายชื่อของนักการเมืองและพรรคการเมืองปรากฏอยู่ 2) รายงานการประชุม 114 หน้า และ 3) สำนวนการสอบสวน 605 หน้า เป็นการเปิดเผยทั้งหมด ยกเว้นชื่อแผนการปฏิบัติการทางทหารและความมั่นคง ถือเป็นครั้งแรกที่ภาคประชาชนประสบความสำเร็จในการผลักดันให้กองทัพเปิดเผยข้อมูลที่ถูกประทับชั้นความลับของทางราชการได้

ในที่นี่ มีความเห็นจากนายเมธา มาสขาว เลขาธิการคณะกรรมการญาติวีรชนพฤษภา'35 เกี่ยวกับบทบาทของภาคประชาชนในความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร ว่า

“จริงๆ ภาคประชาชนมีส่วนอย่างสำคัญในการผลักดันกองทัพออกไปจากการเมือง บทบาทที่สำคัญที่สุดในยุคหลังพฤษภา' 35 คือบทบาทในการเรียกร้องให้กองทัพออกจากการควบคุมการเมืองไทย ไปอยู่เป็นที่เป็นทาง เป็นทหารอาชีพมากขึ้น ทำให้ทหารต้องถอยร่นออก ขุนศึกที่เป็นผู้นำกองทัพต้องลดบทบาททางการเมืองไป เราจะเห็นว่าภาคประชาสังคมจัดวางบทบาทกองทัพมาโดยตลอด หลังพฤษภา' 35 กองทัพถึงกับจะต้องขึ้นคำขวัญใหม่ เพิ่มเติมคำว่า “ประชาชน” ลงท้ายไปด้วย เป็น “เพื่อชาติ ศาสน์ กษัตริย์ และประชาชน” เพื่อให้กองทัพรับใช้ประชาชนเป็นที่เป็นที่ทางลงหลักปักฐานมากขึ้น อันนี้เป็นผลหนึ่งซึ่งสะท้อนมาจากการตรวจสอบการเรียกร้องจากประชาชน” (สัมภาษณ์, 8 มิถุนายน 2555)

กล่าวโดยสรุปว่า ภาคประชาชนสามารถติดตามและตรวจสอบผลการดำเนินงานของกองทัพได้เป็นอย่างดี อีกทั้งยังสามารถเรียกร้องให้กองทัพเปิดเผยข้อมูลที่อยู่ในชั้นความลับได้ เป็นผลสำเร็จ อย่างไรก็ตาม ภาคประชาชนยังคงไม่สามารถกดดันให้รัฐบาลและกองทัพลงโทษนายทหารผู้กระทำความผิดกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนได้

จากองค์ประกอบดังกล่าวข้างต้น สามารถระบุได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารแบบอยู่ร่วมกันในระบบการเมืองของรัฐบาลชนได้ก่อให้เกิดดุลยภาพในความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความสำเร็จและการประสานความร่วมมือในการทำความตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับกองทัพ เกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณ การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ การ

ปฏิรูปกองทัพ และการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร เมื่อรัฐบาลต้องเผชิญกับท่าที่ไม่พอใจของกองทัพ รัฐบาลยินดีที่จะประนีประนอมกับกองทัพโดยการเสนอทางเลือกหรือถอยออกจากสถานการณ์ความขัดแย้งดังกล่าว นอกจากนี้ รัฐบาลยังสนับสนุนการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตย โดยการไม่เข้าไปก้าวกายหรือแทรกแซงการบริหารจัดการภายในกองทัพ ยินยอมต่อหลักความเป็นอิสระของกองทัพ ส่งเสริมความเป็นทหารอาชีพ เพื่อไม่ให้ทหารเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมืองหรือมีบทบาทในพื้นที่การเมือง รวมถึงการบริหารจัดการกองทัพให้สอดคล้องกับกรอบประชาธิปไตย ตลอดจนเปิดกว้างต่อการติดตามตรวจสอบกองทัพโดยรัฐสภาและภาคประชาชน

3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในปี พ.ศ. 2544 – 2549 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

เมื่อครั้งที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยการร่างของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประเทศไทยยังคงอยู่ระหว่างดำเนินการปรับเปลี่ยนกฎหมายต่างๆ เพื่อรองรับต่อรัฐธรรมนูญฉบับ “ปฏิรูปการเมือง” นี้⁵² ภายหลังจากยุบสภาผู้แทนราษฎร ได้นำไปสู่การเลือกตั้งทั่วไปภายใต้กติกาแห่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยมีรัฐบาลพลเรือนที่ผ่านการเลือกตั้งจำนวน 2 รัฐบาล คือ รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร 1 (9 กุมภาพันธ์ 2544 – 9 มีนาคม 2548) และรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร 2 (9 มีนาคม 2548 – 19 กันยายน 2549)

การศึกษาในช่วงนี้เน้นการศึกษบทบาทของรัฐบาลทักษิณ 1 และ 2 ซึ่งมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งต่อเนื่อง ประมาณ 5 ปีเศษ ทั้งนี้ เพื่อแสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร ผู้วิจัยจึงขออธิบายถึงบริบทแวดล้อมด้านกฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคง ตามลำดับ

⁵² จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 323 บัญญัติให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่าง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ร่าง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และร่าง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ให้แล้วเสร็จทุกฉบับ ภายใน 240 วันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยในระหว่างเวลาดังกล่าวจะยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลชวลิต ยงใจยุทธ ไม่สามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ เมื่อครั้งเกิดความตึงเครียดทางการเมือง.

3.2.1 บริบทแวดล้อมด้านกฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคง

3.2.1.1 ด้านกฎหมาย

กฎหมายที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในรัฐบาลทักษิณ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503 โดยกรอบกติกาแห่งกฎหมายทั้ง 2 ฉบับได้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญแก่บทบาทของทหารที่มีต่อการเมืองไทยอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากมาตรา 72 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ระบุอำนาจหน้าที่ของรัฐว่า

“ต้องจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช ความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อการพัฒนาประเทศ”

แม้ว่าเนื้อหาสาระในภาพรวมจะมีได้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน แต่สิ่งที่เพิ่มเติมเข้ามาในมาตรานี้คือ การกำหนดหน้าที่ของทหารให้ครอบคลุมถึงการพิทักษ์รักษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความสำคัญแก่บทบาทของทหารที่มีต่อการเมืองและระบอบประชาธิปไตยอยู่ไม่น้อย อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มาตรา 121 – 122 กลับระบุให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง และใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง จำนวน 200 คน อีกทั้งมาตรา 228 ยังระบุห้ามมิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างชัดเจน จึงทำให้ลดทอนบทบาททางการเมืองของทหารในฝ่ายนิติบัญญัติไปได้มาก⁵³ สอดคล้องกับการเติบโตของพลังประชาธิปไตยที่กำลังเบ่งบานอยู่ในขณะนั้น ยิ่งไปกว่านั้น มาตรา 40 ยังได้ระบุให้มีองค์กรอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม ครอบคลุมถึงคลื่นความถี่ วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคมในความดูแลรับผิดชอบของกองทัพ ประกอบด้วย สถานีวิทยุจำนวน 201 สถานี คิดเป็นร้อยละ 40.94 ของสถานีวิทยุทั่วประเทศ และสถานีโทรทัศน์จำนวน 2 ช่อง เป็นการลดทอนทรัพยากรและอำนาจทางเศรษฐกิจของทหารให้เหลือน้อยลงไปด้วยเช่นกัน

⁵³ ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเมื่อปี พ.ศ. 2543 ภายใต้กติกาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีอดีตนายทหารได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 20 คน คิดเป็นร้อยละ 10.00 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด.

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึง พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503⁵⁴ ซึ่งยังคงเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้มาแต่เดิม ไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพื่อเปิดทางหรือเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายพลเรือนเข้ามามีบทบาทต่อการตัดสินใจในกิจการของกระทรวงกลาโหมมากนัก การดำเนินการต่างๆ ในกระทรวงกลาโหมล้วนแต่ยังคงต้องผ่านความเห็นชอบจากสภากลาโหมซึ่งมีองค์ประกอบที่มาจากฝ่ายทหารเป็นส่วนใหญ่

กล่าวได้ว่า บริบททางกฎหมายได้ลดความสำคัญต่อบทบาททางการเมืองของทหารลงไป ทำให้รัฐบาลทักษิณสามารถรุกเข้าไปในภารกิจหรือพื้นที่ทางการเมืองของทหารที่มีมาแต่เดิมได้มากยิ่งขึ้น

3.2.1.2 ด้านการเมือง

การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อย่างเต็มรูปแบบ ส่งผลให้ระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมหยั่งรากลึกในสังคมไทยมากยิ่งขึ้น การเมืองไทยได้พลิกโฉมเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ที่สำคัญคือการเติบโตของพรรคไทยรักไทยซึ่งมี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นผู้นำ โดยอาศัยนโยบายการหาเสียงแบบประชานิยมและการแปรนโยบายให้เป็นรูปธรรม “เอื้ออาทร” จนเป็นที่นิยมของประชาชนรากหญ้าอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทำให้การเมืองเป็นเรื่องของนโยบายและการนำประชานิยมมาใช้เพื่อเชื่อมโยงกับประชาชนโดยตรง ขณะที่ลักษณะการดำเนินงานสไตล์นักธุรกิจแบบ CEO หรือ Chief Executive Officer ของนายกรัฐมนตรีซึ่งค่อนข้างเบ็ดเสร็จและมีอำนาจเด็ดขาด ผนวกกับการมีเสียงสนับสนุนจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลกว่า 300 เสียง รวมถึงความพยายามที่จะครอบงำสมาชิกวุฒิสภาและองค์การอิสระต่างๆ ส่งผลให้กระบวนการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลแทบจะเป็นไปไม่ได้ ท่ามกลางปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย ผลประโยชน์ทับซ้อน และการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการประกาศสงครามยาเสพติด นอกจากนี้ ภาคประชาชน นักวิชาการ และเทคโนโลยีแทบจะไม่มีบทบาทในการเสนอแนะ ให้ข้อคิดเห็น และติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลมากนัก จนเกิดคำจำกัดความของระบอบการเมืองในสมัยรัฐบาลทักษิณว่า “ระบอบการปกครองแบบอำนาจนิยมในนามของระบอบประชาธิปไตย” (authoritarian rules under democratic guises) หรือระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่มีเสียงข้างมากเบ็ดเสร็จ (Pongsudhirak, 2003: 277-290)

⁵⁴ โปรดพิจารณารายละเอียดของ พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503 ในภาคผนวก ฉ และรายละเอียดประกอบเพิ่มเติมในหัวข้อ 3.1.1.1 บริบทแวดล้อมด้านกฎหมาย.

กล่าวได้ว่า บริบทด้านการเมืองทำให้ทหารแทบจะหมดบทบาททางการเมืองไปโดยปริยาย ตรงกันข้ามกับบทบาททางการเมืองของรัฐบาลทักษิณที่เพิ่มขยายเติบโตมากยิ่งขึ้น ภายใต้ระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพ ทำให้รัฐบาลสามารถพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับความต้องการของตนได้

3.2.1.3 ด้านเศรษฐกิจ

ภายใต้เงื่อนไขที่เข้มงวดของ IMF ผนวกกับนโยบายเศรษฐกิจแบบคู่ขนาน (dual track) เน้นการกระตุ้นการส่งออก การส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ และการท่องเที่ยว เพื่อนำเงินตราเข้าประเทศ รวมถึงการกระตุ้นการใช้จ่ายของประชาชนและภาครัฐ ผ่านนโยบายพักการชำระหนี้เกษตรกร 3 ปี นโยบายกองทุนหมู่บ้าน วงเงินกว่า 70,000 ล้านบาท โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ รวมถึงการสนับสนุนผู้ประกอบการธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง (SME – Small and Medium Enterprise) ทำให้ประเทศไทยฟื้นตัวจากสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ ได้รับความเชื่อมั่นจากประเทศคู่ค้า เจ้าหนี้ และสถาบันจัดอันดับชั้นนำของโลก ทั้งหมดนี้เป็นผลจากการดำเนินงานภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบ “ทักษิโนมิกส์” แต่เมื่อโลกต้องเผชิญกับสถานการณ์ก่อการร้าย สงครามอิรัก โรคติดต่อร้ายแรง และเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิ ทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับวิกฤติเศรษฐกิจที่ปะทุตัวขึ้นมาอีกครั้ง อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจระหว่างปี พ.ศ. 2544 – 2549 เท่ากับร้อยละ 2.18. 5.31, 7.11, 6.36, 4.50 และ 5.2 ตามลำดับ (ถวิล นิลใบ, 2553)

กล่าวได้ว่า บริบทด้านเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลทักษิณคลายความกังวลเกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณของประเทศไปได้มาก แต่รัฐบาลกลับมีภาระค่าใช้จ่ายด้านอื่น จนไม่สามารถปรับเพิ่มงบประมาณให้แก่กระทรวงกลาโหมสอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจได้

3.2.1.4 ด้านความมั่นคง

เหตุการณ์ก่อการร้ายเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2544 ได้ก่อให้เกิดความตื่นตระหนกไปทั้งโลกและกลายเป็นจุดเริ่มต้นของขบวนการก่อการร้ายที่ไม่เลือกวัน เวลา และสถานที่ในการก่อเหตุอย่างรุนแรง ขณะเดียวกัน ประเทศไทยต้องเผชิญกับสภาวะไฟใต้อีกครั้ง ภายหลังเหตุการณ์ปล้นปืนค่ายทหารกองพันพัฒนาที่ 4 อ.เจาะไอร้อง จ.นราธิวาส โดยไม่มีกลุ่มบุคคลใดประกาศรับผิดชอบ เหตุวินาศกรรมได้ลุกลามบานปลายอย่างต่อเนื่องครอบคลุมพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ จ.ปัตตานี จ.นราธิวาส และ จ.ยะลา รวมกับ 4 อำเภอของ จ.สงขลา ได้แก่ อ.เทพา อ.สะบ้าย้อย อ.จะนะ และ อ.นาทวี ขณะที่ อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา ซึ่งเป็นพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญ ต้องประสบกับเหตุวินาศกรรมใหญ่อยู่บ่อยครั้ง กองทัพหวนกลับมาให้ความสำคัญกับปัญหาความมั่นคงภายใน

กล่าวได้ว่า บริบทด้านความมั่นคงทำให้รัฐบาลทักษิณจำเป็นต้องหันกลับมาพึ่งพิง กองทัพมากขึ้นเพื่อรับมือกับปัญหาความมั่นคงภายใน ทั้งๆ ที่รัฐบาลพยายามลดทอนบทบาทการรักษา ความมั่นคงภายในของทหารลงไป แต่เป็นจังหวะเดียวกับที่กองทัพถอยห่างจากภารกิจงานป้องกัน ประเทศ เพราะโอกาสที่จะเกิดสงครามขนาดใหญ่เป็นไปได้ยากยิ่งขึ้น จึงทำให้กองทัพยินดีสนับสนุน ภารกิจการรักษาความมั่นคงภายในที่เพิ่มมากขึ้น

3.2.2. ลักษณะและมิติความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร

จากการศึกษาพบว่า ภายใต้นโยบายความมั่นคงแห่งรัฐของรัฐบาลทักษิณที่แถลงต่อ รัฐสภาในสมัยที่ 1 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 มุ่งเน้นการพัฒนากระบวนการป้องกันประเทศให้มีขีด ความสามารถในการป้องกันตนเองและรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ ให้ภาคประชาชน ร่วมพัฒนาระบบการป้องกันประเทศตามแนวทางการรักษาความมั่นคงสมบูรณ์แบบ การพัฒนาความ พร้อมของกองทัพ ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการของกระทรวงกลาโหมและ กองทัพ เพื่อให้กองทัพมีความพร้อมในการรักษาไว้ซึ่งอธิปไตยและผลประโยชน์ของประเทศ การ สนับสนุนบทบาทของกองทัพในการพัฒนาประเทศ เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชน ให้การช่วยเหลือประชาชนที่ประสบสาธารณภัย และมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และป้องกันการทำลาย ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการสนับสนุนกองทัพในการแก้ไขปัญหาเสพติด รวมทั้งให้การสนับสนุนการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด และนโยบายความมั่นคงแห่งรัฐที่แถลงต่อ รัฐสภาในสมัยที่ 2 เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548 มุ่งเน้นการพัฒนากระบวนการป้องกันประเทศตาม แนวทางการป้องกันประเทศที่ได้มาตรฐาน นำภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันประเทศ รวมถึงการพัฒนาความพร้อมและความทันสมัยของกองทัพให้มีประสิทธิภาพและความพร้อมในการ รักษาอธิปไตยและผลประโยชน์ของชาติ และสนับสนุนกองทัพให้มีบทบาทในการร่วมพัฒนาประเทศ มากขึ้น แนวนโยบายดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงทัศนคติและท่าทีของรัฐบาลทักษิณที่มีต่อกองทัพ โดย เน้นให้กองทัพเป็นกลไกหรือเครื่องมืออย่างหนึ่งในการพัฒนาประเทศเพื่อรองรับต่อนโยบายที่สำคัญ ของรัฐบาล ทำให้ประเด็นของทหารเป็นประเด็นทางการเมือง บั่นทอนความเป็นวิชาชีพของทหาร ไม่ พยายามประนีประนอมหรือเพิ่มการสื่อสารทำความเข้าใจกับกองทัพ และมุ่งการสร้างความจริงรักภักดี ของทหารที่มีต่อผู้นำรัฐบาล ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในช่วงรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นแบบได้-เสีย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน- ทหารไม่มีดุลยภาพ อันเป็นผลมาจากความสามารถในการตกลงร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจทาง การเมือง เกี่ยวกับความต้องการและการจัดสรรปัจจัยทางทหารที่สำคัญ ประกอบด้วย การบริหาร จัดการงบประมาณ การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ การปฏิรูปกองทัพ และการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร

ผนวกด้วยการกำกับกองทัพที่ไม่เป็นไปตามกรอบประชาธิปไตย ซึ่งประกอบด้วย การไม่นำทหารเข้ามาในพื้นที่การเมือง และการควบคุมทหารโดยรัฐสภาและภาคประชาชน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.2.2.1 การบริหารจัดการงบประมาณ⁵⁵

ผลสืบเนื่องจากวิกฤติเศรษฐกิจ และความจำเป็นที่จะต้องนำงบประมาณไปจัดสรรในโครงการตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล⁵⁶ จึงทำให้อัตราส่วนงบประมาณของกระทรวงกลาโหมเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณของประเทศในระหว่างปี พ.ศ. 2545 – 2549 คิดเป็นร้อยละ 7.68, 7.99, 7.64, 6.77 และ 6.32 ตามลำดับ ซึ่งเป็นอัตราส่วนที่ลดน้อยลงกว่ารัฐบาลก่อนหน้านี้ สะท้อนให้เห็นถึงการลดความสำคัญของกระทรวงกลาโหมผ่านการบริหารจัดการงบประมาณ ถึงแม้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะได้เรียกร้องให้สำนักงบประมาณและรัฐบาลเข้าใจถึงความจำเป็นที่กระทรวงกลาโหมจะต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้น หลังจากที่ถูกปรับลดลงมาตลอดนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ขณะที่ภารกิจซึ่งไม่ใช่การปฏิบัติการทางทหารกลับมีมากขึ้น เช่น การช่วยเหลือประชาชน เป็นต้น (ข่าวสด, 11 พฤษภาคม 2544: 12) ผลจากการเรียกร้องและแรงผลักดันดังกล่าวประสบผลสัมฤทธิ์ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 เมื่อกระทรวงกลาโหมได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นจากปีก่อน คิดเป็นร้อยละ 1.78 สำหรับให้กองทัพนำไปขยายความพร้อมและอำนาจกำลังรบทั้งทางด้านมีตัวตน ได้แก่ อาวุธ กระสุน เชื้อเพลิง ให้อยู่ในอัตราที่พร้อม และทางด้านไม่มีตัวตน ได้แก่ ขวัญกำลังใจ นโยบายยุทธศาสตร์/ยุทธวิธี เบียดเบียนในสนาม เป็นต้น (สำนักงานเลขาธิการ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม, 2545: 23) แต่เมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้ว จะพบว่า กระทรวง กลาโหมมิได้ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรในปี พ.ศ. 2549 สมัยรัฐบาลทักษิณ 2 คือ 85,936.12 ล้านบาท ค่อนข้างใกล้เคียงกับจำนวนเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรในปี พ.ศ. 2537 สมัยรัฐบาลชวน 1 คือ 85,423.92 ล้านบาท ทั้งๆ ที่

⁵⁵ โปรตพิจารณารายละเอียดงบประมาณของกระทรวงกลาโหมระหว่างปี พ.ศ. 2545 – 2549 ในภาคผนวก ข.

⁵⁶ รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 กำหนดให้การจัดสรรงบประมาณยึดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศเป็นที่ตั้ง โดยการปรับลำดับความจำเป็นเร่งด่วนในการใช้งบประมาณให้เหมาะสมและปรับลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นและไม่เป็นผลในการกระตุ้นเศรษฐกิจ เพื่อนำงบประมาณที่ปรับลดไปลงทุนในโครงการและกิจกรรมที่สามารถกระตุ้นเศรษฐกิจและสร้างงานสร้างรายได้ทันที่ตามเป้าหมายที่ชัดเจน (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2544) ในที่นี้มีข้อสังเกตว่า รัฐบาลทักษิณค่อนข้างให้ความสำคัญกับการปรับเพิ่มงบกลางซึ่งอยู่ในอำนาจอนุมัติใช้จ่ายของนายกรัฐมนตรีโดยตรง ทำให้อัตราส่วนของงบกลางเทียบกับงบประมาณของประเทศระหว่างปี พ.ศ. 2545 – 2549 คิดเป็นร้อยละ 17.98, 14.76, 12.68, 16.75 และ 18.84 ตามลำดับ เพิ่มขึ้นจากอัตราส่วนของงบกลางเทียบกับงบประมาณของประเทศในรัฐบาลก่อนหน้านี้ ซึ่งโดยเฉลี่ยคิดเป็นไม่เกินร้อยละ 10 (หมายเหตุ: ประมวลข้อมูลจาก พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 – 2549).

จำนวนเงินงบประมาณของประเทศในปี พ.ศ. 2549 คือ 1,360,000 ล้านบาท มากกว่าจำนวนเงินงบประมาณของประเทศในปี พ.ศ. 2537 คือ 625,000 ล้านบาทอย่างเห็นได้ชัด

ขณะเดียวกัน รัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการใช้งบประมาณเงินราชการลับ พ.ศ. 2547 กำหนดให้ใช้งบราชการลับในภารกิจด้านความมั่นคงและการป้องกันราชอาณาจักร ภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ภารกิจด้านการข่าว และภารกิจอื่นที่มีลักษณะปกปิด เพื่อประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจ สังคม หรือโดยสภาพแห่งเทคโนโลยี พร้อมทั้งกำหนดให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติงานที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และวิธีการใช้จ่ายงบราชการลับเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเห็นชอบก่อน และให้รายงานผลการใช้จ่ายงบราชการลับต่อนายกรัฐมนตรีเป็นประจำทุก 3 เดือน เป็นการลดทอนอำนาจของหน่วยงานต่างๆ รวมถึงกระทรวงกลาโหมในการใช้จ่ายงบราชการลับแบบเบ็ดเสร็จ พร้อมกับจัดระเบียบการใช้จ่ายงบราชการลับของหน่วยงานอีกด้วย

กล่าวโดยสรุปว่า รัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญกับการปรับเพิ่มงบประมาณให้แก่กระทรวง กลาโหมมากเท่าไร ทั้งๆ ที่วิกฤติเศรษฐกิจเริ่มคลี่คลายตัวไป นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้เพิ่มความเข้มงวดในการใช้จ่ายงบราชการลับรวมถึงงบราชการลับของกระทรวงกลาโหมอีกด้วย ขณะที่ฝ่ายทหารไม่ได้มีปฏิริยาใดๆ ต่อสถานการณ์ดังกล่าว

3.2.2.2 การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์

ผลจากการที่กระทรวงกลาโหมได้รับจัดสรรงบประมาณลดน้อยลงอย่างต่อเนื่องในช่วงสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้กระทบต่อการจัดซื้อจัดหาครุภัณฑ์ทางทหารและอาวุธยุทโธปกรณ์เป็นอย่างมาก ขณะที่รัฐบาลทักษิณยังคงไม่เน้นการจัดสรรงบประมาณให้แก่กระทรวงกลาโหมเพิ่มขึ้นมากนักเหมือนดังเช่นรัฐบาลก่อน โดยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมอบนโยบายไม่ให้อำนาจจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ใหม่ แต่ให้นำของเก่ามาปรับปรุงซ่อมแซมให้ทันสมัย ให้ใช้การได้ และให้กองทัพขอความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก (ข่าวสด, 11 พฤษภาคม 2544: 12) ขณะที่นายกรัฐมนตรีเน้นความสำคัญของการพัฒนากองทัพด้วยการพึ่งตนเอง และการพัฒนากองทัพใน 3 ระดับ คือ 1) ยึดอายุการใช้งานในสิ่งที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด 2) พยายามคิดค้นเสริมศักยภาพสิ่งที่มีอยู่ให้ใช้งานได้มากขึ้น และ 3) พัฒนาความก้าวหน้าทางวิทยาการ พร้อมกับเปรียบเทียบการจัดซื้ออาวุธ เช่นเดียวกับการประกันความมั่นคงของประเทศว่า เราจะต้องยอมเสียค่าประกัน หากทำประกันชั้น 1 ย่อมสบายใจมาก แต่หากทำประกันชั้น 3 ย่อมสบายใจน้อย ขณะที่การจัดซื้ออาวุธต้องค่อยๆ เจียดซื้อจนกว่างบประมาณจะสมดุล จึงจะเจียดได้มากขึ้น ต้องค่อยเป็นค่อยไป เน้นการถ่ายทอดเทคโนโลยีหลังการขาย เพื่อพัฒนาคนของประเทศไปพร้อมกัน (ผู้จัดการรายวัน, 15 มีนาคม 2546: 11-12) โดย

รัฐบาลได้อนุมัติในหลักการ จัดสรรงบกลาง⁵⁷ จำนวน 200,000 ล้านบาท ให้แก่สำนักงานปลัดกระทรวง กลาโหม กองบัญชาการทหารสูงสุด และ 3 เหล่าทัพ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 - 2556 เพื่อปรับปรุงให้ กองทัพมีการพัฒนาและมีความพร้อมรบ เป็นการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ที่เน้นเทคโนโลยีเป็นหลัก (กรุงเทพธุรกิจ, 13 กันยายน 2546: 13)

ภายหลังจากที่ความตึงตัวด้านงบประมาณคลี่คลายไป นายกรัฐมนตรีได้สั่งการใน ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2548 ให้กระทรวงกลาโหมทบทวนโครงการจัดซื้อ อาวุธ ทำให้กองทัพเสนอแผนการพัฒนาและเสริมสร้างกองทัพเป็นภาพรวมในระบบแพคเกจของ กระทรวงกลาโหม กำหนดเป็น 3 ห้วงๆ ละ 3 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 - 2557 วงเงิน 574,991.39 ล้านบาท ระยะแรก (พ.ศ. 2549 - 2551) เป็นการซ่อมแซมยุทโธปกรณ์ที่ชำรุดให้มีสภาพพร้อมใช้งาน รวมทั้ง จัดหายุทโธปกรณ์ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานของหน่วย ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2552 - 2554) เป็นการจัดหา ยุทโธปกรณ์ให้เต็มอัตราของการจัดหน่วย และระยะที่ 3 (พ.ศ. 2555 - 2557) เป็นการจัดหา ยุทโธปกรณ์เพื่อเสริมสร้างกองทัพให้มีความทันสมัย ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้เห็นชอบในหลักการเป็น ที่เรียบร้อย (ไทยรัฐ, 1 ธันวาคม 2548: 17) อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมุ่งเน้นการจัดสรรงบประมาณให้ กองทัพเป็นลำดับแรกคือ งบประมาณในการซ่อมแซมอาวุธและจัดซื้อกระสุนคงคลังให้มีความพร้อม และสามารถใช้งานได้ มากกว่าการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ชนิดใหม่เข้ามาประจำการ (โพสต์ ทูเดย์, 26 มกราคม 2549: A8)

กล่าวโดยสรุปว่า ถึงแม้สภาวะความตึงเครียดทางเศรษฐกิจจะคลี่คลายไป แต่รัฐบาล ยังคงไม่เน้นการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์มากนัก การอนุมัติให้จัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ด้วยวงเงิน ค่อนข้างสูงส่วนใหญ่เป็นงบประมาณผูกพันเกินกว่า 5 ปีขึ้นไป เพื่อจะได้ไม่กระทบต่อภาระด้าน งบประมาณของรัฐบาล

3.2.2.3 การปฏิรูปกองทัพ

แผนแม่บทการปฏิรูปกระทรวงกลาโหมและการปรับปรุงโครงสร้างกองทัพซึ่งได้ ริเริ่มจัดทำและดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องในรัฐบาลก่อน เน้นการปรับลดหน่วยงานและกำลังพล ได้ มาถึงจุดเปลี่ยนที่สำคัญในรัฐบาลทักษิณ เมื่อเกิดสถานการณ์ก่อการร้ายในระดับโลกภายหลังการก่อ วิชากรรรม ณ นครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2544 ทำให้รัฐบาลหันมา

⁵⁷ งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น คือรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้ส่วน ราชการและรัฐวิสาหกิจ เพื่อรองรับต่อเหตุฉุกเฉินหรือกรณีจำเป็นที่อาจเกิดขึ้นได้ในระหว่างปีงบประมาณโดยไม่สามารถคาดการณได้ล่วงหน้า กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณอนุมัติภายในวงเงิน 10 ล้านบาท นายกรัฐมนตรีอนุมัติภายในวงเงิน 100 ล้านบาท และคณะรัฐมนตรีอนุมัติวงเงินเกินกว่า 100 ล้านบาทขึ้นไป.

มุ่งเน้นการปรับบทบาทภารกิจของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) เพื่อรับผิดชอบปัญหาความมั่นคงภายใน โดยเฉพาะ 1) ปัญหาตามแนวชายแดนและการหลบหนีเข้าเมือง 2) ปัญหายาเสพติด และ 3) ปัญหาเรื่องอาชญากรรมข้ามชาติ เรียกว่า “home defense” (ผู้จัดการรายวัน, 19 พฤศจิกายน 2544: 15-16 ; เดลินิวส์, 2 กุมภาพันธ์ 2545: 3)

นอกจากนี้ ปัญหาการก่อการร้ายและความมั่นคงภายในที่เกิดขึ้นยังส่งผลให้รัฐบาลไม่เร่งรัดการปฏิรูปกองทัพมากนัก พบว่า เมื่อครั้งที่รัฐบาลมีวาระการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2545 กลับไม่มีวาระเรื่องของกระทรวงกลาโหม โดยกระทรวงกลาโหมอ้างว่าตนมี พ.ร.บ. จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503 เป็นการเฉพาะ นายกรัฐมนตรีจึงได้มอบนโยบายให้กระทรวงกลาโหมปรับโครงสร้างให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี เน้นยับยั้งบทบาท อำนาจ หน้าที่ของกระทรวงกลาโหมในการรบ เพื่อป้องกันประเทศทั้งในสภาวะที่เกิดและไม่เกิดสงคราม และให้ความสำคัญกับบุคลากรในสายการวิจัยและพัฒนา ไม่ใช่เน้นเฉพาะสายการสู้รบ (ข่าวสด, 15 มีนาคม 2546: 3) โดยที่กระทรวงกลาโหมรับนโยบายจากนายกรัฐมนตรีมาสานต่อ จนกระทั่งได้ข้อยุติจากสภากลาโหมว่าการปรับโครงสร้างกระทรวงกลาโหมที่เหมาะสมที่สุดคือ การจัดส่วนราชการขึ้นตรงต่อกระทรวงกลาโหม คล้ายปัจจุบัน โดยกองบัญชาการทหารสูงสุดรับผิดชอบการเตรียมกำลังและใช้กำลัง ส่วนสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมให้รับผิดชอบการบริหารงานทั่วไป โดยมีความเห็นประกอบว่าเป็นลักษณะการจัดที่คุ้นเคยกับกำลังพลส่วนใหญ่ การเตรียมกำลังและการใช้กำลังในการปฏิบัติการร่วมมือเอกภาพ หน่วยการรบมีเอกภาพในการบริหารงานและอำนวยการยุทธ์ ทั้งยังมีการแบ่งงานชัดเจนระหว่างฝ่ายการเมือง ฝ่ายนโยบาย ฝ่ายปฏิบัติ และฝ่ายตรวจสอบ (มติชน, 30 สิงหาคม 2546: 8) การเปลี่ยนแปลงชื่อหน่วยกองบัญชาการทหารสูงสุดเป็น “กองทัพไทย” และชื่อตำแหน่ง ผบ.สส. เป็นตำแหน่ง “ผู้บัญชาการทหาร” โดยการจัดส่วนราชการกระทรวงกลาโหม ประกอบด้วย สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม กรมราชองครักษ์ กองทัพไทย และสำนักงานจเรทหารทั่วไป (ผู้จัดการรายวัน, 27 กันยายน 2546: 11-12 ; เดลินิวส์, 5 ตุลาคม 2546: 16) จึงเท่ากับว่า ฝ่ายทหารแทบจะไม่มีเปลี่ยนแปลงในเชิงรูปธรรมสักเท่าไร จนทำให้นายกรัฐมนตรีไม่ค่อยพอใจนัก พร้อมทั้งเน้นย้ำให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างกระทรวงกลาโหมอย่างแรง เพื่อรองรับภัยคุกคามด้านความมั่นคงยุคใหม่ โดยเฉพาะการรักษาความปลอดภัยในประเทศ รวมทั้งการเพิ่มน้ำหนักเรื่องการบริหารประชาชน จะปรับเบาๆ ไม่ได้ (กรุงเทพธุรกิจ, 4 ตุลาคม 2547: 3)

ขณะที่การปฏิรูปกองทัพกำลังดำเนินไป ได้เกิดตัวแปรแทรกซ้อนคือสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ภายหลังเหตุการณ์ปล้นปืนในค่ายทหาร จ.นราธิวาส เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2547 ทำให้คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2548 เห็นชอบการจัดตั้งกองพลพัฒนา

หรือกองพลทหารราบที่ 15⁵⁸ ณ ค่ายอิงคยุทธบริหาร จ.ปัตตานี ใช้กำลังจากกองพลทหารราบที่ 16 จ.ประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้เพิ่มกำลังพลเป็นประมาณ 12,000 นาย และจัดสรรงบประมาณให้ 18,000 ล้านบาท แล้วย้ายกองพลนี้ลงไปอยู่ที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ขึ้นตรงกับกองทัพภาคที่ 4 ภายใต้กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสจ.จชต.)⁵⁹ เสมือนเป็นกองทัพภาคที่ 4 ส่วนหน้า เน้นด้านการพัฒนาและช่วยเหลือประชาชนเป็นหลัก เป็นการเพิ่มขยายหน่วยกำลังพล และงบประมาณให้แก่กระทรวงกลาโหมยิ่งขึ้นไปอีก

เมื่อครบกำหนดวาระ 2 ปีภายหลังการปฏิรูประบบราชการ รัฐบาลได้เตรียมการที่จะเสนอร่าง พ.ร.บ. จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ต่อรัฐสภา เพื่อให้เกิดการปฏิรูปกองทัพสอดคล้องกับวาระการปฏิรูประบบราชการ มีรายละเอียดที่สำคัญดังนี้

- 1) การเปลี่ยนชื่อกองบัญชาการทหารสูงสุด เป็น “กองทัพไทย” และการยกระดับสำนักงานจเรทหารทั่วไป เป็นหน่วยขึ้นตรงกระทรวงกลาโหม เพิ่มบทบาทในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล
- 2) การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารชั้นนายพลภายในสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม กองบัญชาการทหารสูงสุด และเหล่าทัพ ให้ดำเนินการโดยคณะกรรมการภายในของแต่ละเหล่าทัพ
- 3) การจัดตั้ง “คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง” ทำหน้าที่คล้าย “ฝ่ายเสธ.” คอยพิจารณาอำนวยการและให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานกรรมการ โดยมีรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ระดับสูงด้านความมั่นคงของประเทศเป็นคณะกรรมการ
- 4) การจัดตั้งคณะผู้บัญชาการทหาร มี ผบ.สส. เป็นประธาน องค์ประกอบคือ ผบ.ทบ. ผบ.ทร. ผบ.ทอ. และ เสธ.ทหาร ทำหน้าที่เสนอแนะให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

⁵⁸ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2548 ให้จัดตั้ง “กองพลพัฒนา” ซึ่งต่อมาให้ชื่อว่า “กองพลพัฒนาและพิทักษ์ทรัพยากร” เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2548 และเปลี่ยนชื่อเป็น “กองพลทหารราบที่ 15” เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2550 ตามชื่อที่เคยจะตั้งไว้แต่แรก (ASTV ผู้จัดการออนไลน์, 2556).

⁵⁹ กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสจ.จชต.) เป็นหน่วยงานพิเศษที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 7 วรรค 5 แห่ง พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 โดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 68/2547 และ 69/2547 มอบหมายให้ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคง เป็นประธาน มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การอยู่หลายครั้ง แต่ทุกครั้งจะมีนายทหารดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการ ไม่ว่าจะเป็นรอง ผบ.สส. หรือแม่ทัพภาคที่ 4 เพื่อให้ทหารคุมภารกิจด้านยุทธการทั้งหมด บทบาทของ กอ.สสจ.จชต. เริ่มเลือนหายไปเมื่อภารกิจ “ดับไฟใต้” ถูกผ่องถ่ายไปให้กองทัพบกซึ่งมี พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน เป็น ผบ.ทบ. และหมดบทบาทโดยสิ้นเชิงเมื่อเกิดการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 (สำนักข่าวอิศรา, 2552).

ยามปกติในเรื่องการเคลื่อนกำลัง การพัฒนากองทัพ การใช้กำลัง และเมื่อมีเหตุการณ์ไม่ปกติเกิดขึ้น หรือในยามสงคราม ให้คณะผู้บัญชาการทหารรับผิดชอบควบคุมอำนาจการยุทธ์ในภาพรวม รวมทั้ง ควบคุมยุทธการต่อกองกำลังเฉพาะกิจร่วมที่จัดตั้งขึ้นตามสถานการณ์⁶⁰ (มติชน, 7 พฤษภาคม 2548: 16 ; มติชน, 10 พฤษภาคม 2548: 11)

กรณีดังกล่าวนำไปสู่ความไม่พอใจของทหารอย่างรุนแรง โดย พล.อ.ชัยสิทธิ์ ชินวัตร ผบ.สส. ว่า ผู้ที่ไม่ได้ผ่านชีวิตทหารมาจะคิดอีกแบบในเรื่องนี้ ควรมีการหารือและให้เกียรติกัน ต้องเอาความจริงมาว่า อย่าให้มีความรู้สึกว่าลดบทบาทของทหาร เรื่องนี้เป็นแค่เพียงแนวความคิดส่วนหนึ่งที่มาจากคนที่ไม่ใช่ทหาร (ไทยโพสต์, 4 พฤษภาคม 2548: 16) จนทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ต้องรีบชี้แจงว่า เป็นความคิดเห็นส่วนตัวของนายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว ไม่ใช่ผลสรุปของกระทรวงกลาโหม ขณะที่นายกรัฐมนตรีให้ความเห็นต่อร่าง พ.ร.บ. จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ว่า จะต้องเน้นการจัดโครงสร้างสภากลาโหม ที่ไม่ใหญ่โตมากเกินไป และไม่ต้องการให้มีการหารือเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายในสภากลาโหมมากนัก เพราะสภากลาโหมเป็นเวทีของผู้เชี่ยวชาญด้านการรบและยุทธศาสตร์มากกว่า พร้อมกับสับสนุนให้กระทรวงกลาโหมเปลี่ยนแปลงมากกว่านี้ ลดขนาดของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมและ กองบัญชาการทหารสูงสุด กระจายไปอยู่ในกองทัพ เพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้กองทัพมากขึ้น (ไทยโพสต์, 29 พฤษภาคม 2548: 12) แต่ในที่สุด รัฐบาลไม่สามารถผลักดันให้ร่าง พ.ร.บ. จัดระเบียบ ราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. มีผลในทางปฏิบัติได้สำเร็จ

กล่าวโดยสรุปว่า ฝ่ายทหารไม่ค่อยเต็มใจและให้ความร่วมมือในการปฏิรูปกองทัพสักเท่าไร อาจจะเป็นเพราะเพิ่งผ่านพ้นวาระการปฏิรูปกองทัพมาในรัฐบาลที่แล้ว ขณะเดียวกัน สถานการณ์การก่อการร้ายและปัญหาความมั่นคงภายในได้กลายเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการปรับลดขนาด กำลังพล และงบประมาณของกองทัพ ขณะที่รัฐบาลมีความพยายามที่จะยกร่างกฎหมายปฏิรูป กระทรวงกลาโหม แต่ทุกอย่างต้องหยุดชะงักไป เมื่อฝ่ายทหารแสดงถึงความไม่พอใจ ต่อต้าน และ เตะถ่วงอย่างชัดเจน

3.2.2.4 การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร

โดยทั่วไป รัฐบาลพลเรือนมักจะไม่ค่อยเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร ประจำปีมากนัก ถือกันว่าการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารเป็นการบริหารจัดการภายในของกองทัพ เพื่อ คัดเลือกผู้ที่เหมาะสมที่สุดไปดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามสายการบังคับบัญชา และมีไม่บ่อยครั้งนักที่

⁶⁰ เป็นประเด็นที่สืบเนื่องมาจากสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย 2.

รัฐบาลพลเรือนจะเข้ามามีบทบาทในการเสนอรายชื่อนายทหารที่เหมาะสมเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ แต่มักจะเน้นเฉพาะตำแหน่งนายทหารระดับ ผบ.เหล่าทัพมากกว่า

ในรัฐบาลทักษิณ จะพบว่า การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารได้มาถึงจุดเปลี่ยนและถือเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลทักษิณกับทหารมากที่สุด นับตั้งแต่ปีแรกแห่งรัฐบาลทักษิณ1 ที่เข้าแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร โดยการเปลี่ยนแปลงบัญชีปรับย้ายนายทหาร หรือ “โผ” ทำให้ พล.อ.สำเภา ชูศรี ผบ.สส. ไม่ค่อยพอใจ พร้อมกับอธิบายถึงกระบวนการจัดทำบัญชีปรับย้ายนายทหารโดยยกตัวอย่างของกองทัพบกกว่า กองทัพบกจะให้แต่ละกองทัพภาคพิจารณาผ่านคณะกรรมการกลั่นกรอง จากนั้นจะผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการชุดที่มี พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ผบ.ทบ. เป็นประธาน โดยมี 5 เสือ ทบ. เป็นกรรมการ ทำให้การพิจารณาปรับย้ายของเหล่าทัพมีหลักเกณฑ์ ยึดอาวุโส ความรู้ ความสามารถ และความเหมาะสม เมื่อบัญชีปรับย้ายนายทหารมาถึงกองบัญชาการทหารสูงสุด ตนจะเชิญ ผบ. แต่ละเหล่าทัพมาพูดคุยกัน หลังจากนั้นจึงส่งให้กระทรวงกลาโหมดำเนินการ ดังนั้นการปรับเปลี่ยนรายชื่อของฝ่ายการเมือง โดยที่เหล่าทัพไม่ทราบเรื่องมาก่อน ย่อมจะกระทบถึงการจำกัดกำลังพล กองทัพไม่ชัดเจนหากมีการปรับเปลี่ยนรายชื่อ แต่อยากให้คุยกันก่อนว่าหากปรับอย่างนี้จะมีผลกระทบหรือไม่

“จะเห็นได้ว่าทหารมีการเตรียมการตลอด มีการวางตัวว่าใครจะขึ้นเป็นอะไร”
(ไทยรัฐ, 11 สิงหาคม 2544: 16)

กรณีนี้ ทำให้รัฐบาลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมยอมรับเป็นความผิดของตนที่ไม่ทราบข้อมูล จึงไม่เป็นไปตามความคาดหวังของ ผบ.สส. และเป็นความผิดพลาดทางธุรการ (ไทยรัฐ, 11 สิงหาคม 2544: 16)

ขณะที่การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารประจำปี พ.ศ. 2545 ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อรัฐบาลและกองทัพเป็นอย่างมาก และกล่าวกันว่าเป็นการแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้าย ผบ.ทบ. ของรัฐบาลแบบที่ฝ่ายทหารไม่ทันตั้งตัว เมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ผบ.ทบ. เป็น ผบ.สส. และให้ พล.อ.สมทัต อัดตะนันท์ เสธ.ทบ. ขึ้นรับตำแหน่ง ผบ.ทบ. โดยที่ไม่ผ่านสภากลาโหมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ภายหลังจากเหตุการณ์ความไม่ลงรอยกันระหว่างนายกรัฐมนตรีกับ ผบ.ทบ. ทั้งในกรณีที่ พล.อ.สุรยุทธ์ มีนโยบายให้เคลื่อนย้ายทั้งกำลังพลและอาวุธยุทโธปกรณ์ในเวลากลางคืน เพื่อไม่ให้เกิดการจลาจลติดขัด จนนายกรัฐมนตรีสงสัยและคาดว่า ผบ.ทบ. จะทำการรัฐประหาร กรณีที่ พล.อ.สุรยุทธ์ สนับสนุนการปราบปรามยาเสพติดบริเวณชายแดนภาคเหนือจนปะทะกับชาวพม่ากลุ่มว่าแดงซึ่งพัวพันกับโรงงานผลิตยาบ้า ทำให้นายกรัฐมนตรีตำหนิว่า “โอเวอร์ รีแอ็กชั่น” รวมถึงกรณีการฝึกของกองทัพภาคที่ 3 บริเวณชายแดนภาคเหนือ จนรัฐบาล

ทหารพม่าหวาดระแวงและไม่พอใจ (วาสนา นาน่วม, 2550: 168-172, 183-186) โดยที่ พล.อ.สุรยุทธ์ แสดงความเห็นว่าเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่มีการปรับย้ายระดับ ผบ.เหล่าทัพก่อน⁶¹ แต่รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารสามารถทำได้ กรณี พล.อ.สมหัตต์ เป็นการพิจารณาจากฝ่ายบริหารเป็นพิเศษ ไม่ได้มีการหารือกันมาก่อน (ไทยรัฐ, 4 สิงหาคม 2545: 8) ขณะเดียวกัน พล.อ.สุรยุทธ์ ได้ปฏิเสธข้อสันนิษฐานที่รัฐบาลย้ายตนมาเป็น ผบ.สส. ว่า

“ผมไม่คิดว่า ผมย้ายจาก ผบ.ทบ. มาเป็น ผบ.สส. เพราะเรื่องพม่า แต่เป็นเรื่องความเหมาะสม เพราะผมเป็น ผบ.ทบ. มา 4 ปีแล้ว ใหม่ๆ ที่ตอนแรกผมประกาศไว้ว่า ผมจะเป็นแค่ 3 ปีเท่านั้น⁶² แต่ผู้บังคับบัญชา⁶³ ขอให้เป็นต่ออีกปี และตอนจะไปเป็น ผบ.สส. นั้นได้มีการพูดคุยกันก่อนแล้ว คงไม่ใช่เพราะเรื่องพม่า... การย้ายมาเป็น ผบ.สส. ผมถือว่าเป็นตำแหน่งที่สูงขึ้น แม้จะไม่ได้คุมกำลัง แต่ก็มีความสำคัญให้ต้องทำมากมาย คุรระดับนโยบาย... การย้ายมาเป็น ผบ.สส. เป็นความสมัครใจของผมเองที่ได้มีพูดคุยกับผู้บังคับบัญชาก่อนหน้านั้น แต่ไม่คิดว่าจะมีการประกาศใ้โยกย้ายทหารออกมาเร็วขนาดนั้น” (วาสนา นาน่วม, 2550: 194, 199-201)

ขณะเดียวกัน พล.อ.สมหัตต์ ว่า ปัจจุบันการเมืองนำการทหาร กองทัพจึงต้องทำตามนโยบายของรัฐบาล (เดลินิวส์, 21 สิงหาคม 2545: 19) พร้อมกันนี้ นายกรัฐมนตรีได้ขอให้ ผบ.เหล่าทัพคนเดิมกับ ผบ.เหล่าทัพคนใหม่ ร่วมกันจัดทำบัญชีรายชื่อแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารระดับล่าง ระบุให้การแต่งตั้งโยกย้ายเฉพาะระดับบนก่อน เป็นแนวทางใหม่ที่จะทำให้ ผบ.คนเก่ากับ ผบ.คนใหม่ได้ร่วมกันเลือกสรรคนที่เหมาะสมมาทำงาน และทำให้การโยกย้ายกลางปีในเดือนเมษายนมีจำนวนน้อยลง ไม่มีการสับเปลี่ยนหรือโยกย้ายบ่อยๆ (ไทยรัฐ, 4 สิงหาคม 2545: 8) แต่ความหวังดีของนายกรัฐมนตรีกลายเป็นความประสงค์ร้าย เมื่อเกิดความไม่ลงรอยกันระหว่าง พล.อ.สุรยุทธ์ กับ พล.อ.สมหัตต์ และทำให้บัญชีรายชื่อแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารประจำปีล่าช้าเป็นอย่างมาก จนกระทั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมต้องทำหนังสือขอให้ชี้แจงสาเหตุแห่งความล่าช้าและไกล่เกลี่ยว่า ผบ.คนใหม่ต้องให้เกียรติ ผบ.คนเก่า เนื่องจากเป็นอดีตผู้บังคับบัญชาของตนเองและเป็นผู้มีประสบการณ์

⁶¹ ในการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร จะมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ พร้อมบัญชีรายชื่อนายทหารที่ได้รับการแต่งตั้งโยกย้ายของทุกสังกัด/เหล่าทัพ.

⁶² เมื่อ พล.อ.สุรยุทธ์ เข้ารับตำแหน่ง ผบ.ทบ. ในเดือนตุลาคม 2541 ได้ประกาศนโยบายหมุนเวียนตำแหน่ง 3 ปี ด้วยสูตร 3:2 คือเป็น ผบ.ทบ. 3 ปี และเป็น ผบ.สส. 2 ปี หรือสูตร 3:1:1 คือเป็น ผบ.ทบ. 3 ปี เป็น ผบ.สส. 1 ปี และเป็นปลัดกระทรวงกลาโหม 1 ปีก่อนเกษียณเดือนกันยายน 2546 (วาสนา นาน่วม, 2550: 130-131) แต่ข้อมูลที่ปรากฏคือ ในการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารประจำปี พ.ศ. 2544 มีการขอจาก พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรี ให้ พล.อ.สุรยุทธ์ ดำรงตำแหน่ง ผบ.ทบ. เช่นเดิม (กรุงเทพธุรกิจ, 9 สิงหาคม 2544: 4).

⁶³ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม.

มาก่อน ทั้ง 2 คนต้องมานั่งคุยกัน (ข่าวสด, 23 สิงหาคม 2545: 9) เช่นเดียวกับคำขอของนายกรัฐมนตรีนคร ให้ ผบ.คนเก่าและ ผบ.คนใหม่หารือร่วมกัน เพราะ ผบ.คนใหม่จะต้องวางคนเพื่อเอาไว้ใช้งาน ส่วน ผบ.คนเก่าจะต้องพิจารณาให้ความดีความชอบกับคนที่เคยทำงานด้วยกันและมีผลงาน (ไทยรัฐ, 2 กันยายน 2545: 14)

ผลกระทบจากกรณีดังกล่าวทำให้ฝ่ายทหารนำโดย พล.อ.อ.ปอง มณีศิลป์ ผบ.ทอ. ไม่สนับสนุนให้มีการโยกย้ายระดับหัวก่อน เพราะเกิดความลั้ลั่น และผู้ใต้บังคับบัญชาวางตัวลำบาก จากการที่มีผู้บัญชาการถึง 2 คนในเวลาเดียวกัน ขอให้รัฐบาลไม่นำวิธีดังกล่าวมาใช้ในการแต่งตั้งโยกย้ายในครั้งต่อไป (ไทยรัฐ, 13 กันยายน 2545: 12) ขณะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้สั่งการให้ทำข้อพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับวิธีการปรับย้ายแบบใหม่ที่มีการปรับระดับหัวก่อน (ไทยรัฐ, 14 กันยายน 2545: 10-11) ส่งผลให้รัฐบาลล้มเลิกรูปแบบการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารประจำปีเช่นนี้ และกลับไปสู่วิธีการเช่นเดิมคือ การจัดทำบัญชีแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารประจำปี เพื่อให้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายทหารตำแหน่งนายพลทุกระดับในคราวเดียวกัน

อย่างไรก็ดี กรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับความเป็นใหญ่ของฝ่ายพลเรือน และความเป็นวิชาชีพในหมู่ทหาร ถือเป็นพัฒนาการที่ดีของความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร เมื่อพิจารณาจากสาเหตุแห่งการรัฐประหารในอดีต อ้างถึงความพยายามของรัฐบาลที่จะโยกย้าย ผบ.ทบ. ออกจากตำแหน่ง⁶⁴

การแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารของรัฐบาลปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้น เมื่อถึงวาระการแต่งตั้งโยกย้ายประจำปี พ.ศ. 2546 จากการเสนอแต่งตั้ง พล.อ.ชัยสิทธิ์ ชินวัตร ผช.ผบ.ทบ. ญาติผู้พี่ของนายกรัฐมนตรีนคร เป็น ผบ.ทบ. ตามที่คาดไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ตอนที่ พล.อ.ชัยสิทธิ์ เข้าสู่ตำแหน่ง 5 เสือ ทบ.⁶⁵ ท่ามกลางเสียงวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการได้เป็น ผบ.ทบ. เพราะนามสกุล “ชินวัตร” ทำให้ พล.อ.ชัยสิทธิ์ ตอบได้ว่า คำสั่งของผู้บังคับบัญชาถือว่าสิ้นสุด ไม่ต้องวิจารณ์มาก เพราะอย่างไรก็เปลี่ยนไม่ได้ การวิจารณ์ถือว่าไม่มีมารยาท เพราะผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ตัดสินใจ กว่าจะกลั่นกรองมาได้ไม่รู้กี่ชั้น ทุกคนต้องยอมรับ (ไทยรัฐ, 30 สิงหาคม 2546: 11) การดำรงตำแหน่งเป็น

⁶⁴ โปรดพิจารณาคำแถลงการณ์ของคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ระบุถึงเหตุผลหนึ่งที่ทำให้เข้ายึดอำนาจคือ การทำลายสถาบันทางทหาร มีการปล่อยข่าวการปลดผู้นำทางทหาร เป็นต้น (ธารงศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, 2550: 179).

⁶⁵ พล.อ.ชัยสิทธิ์ ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญๆ ก่อนเป็น ผบ.ทบ. ดังนี้
 1 ตุลาคม 2544 เป็นรองผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา บก.สส. (ยศ พล.ท.)
 1 เมษายน 2545 เป็นที่ปรึกษาพิเศษ บก.สส.
 1 ตุลาคม 2545 เป็น ผช.ผบ.ทบ. (ยศ พล.อ.)
 1 ตุลาคม 2546 เป็น ผบ.ทบ..

ผบ.ทบ. ของ พล.อ.ชัยสิทธิ์ ท่ามกลางการไม่ยอมรับในหมู่ข้าราชการ ผนวกกับความไม่สามารถของ พล.อ.ชัยสิทธิ์ ในการบริหารจัดการกองทัพ จึงทำให้รัฐบาลแต่งตั้ง พล.อ.ชัยสิทธิ์ ไปดำรงตำแหน่ง ผบ.สส. ภายในระยะเวลาเพียง 1 ปี

จากการสอบถามความคิดเห็นของฝ่ายทหาร พบว่า ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการแต่งตั้ง พล.อ.ชัยสิทธิ์ เป็น ผบ.ทบ. ด้วยความเคลือบแคลงสงสัยว่า พล.อ.ชัยสิทธิ์ มีความสัมพันธ์เป็นเครือญาติกับนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น อีกทั้ง พล.อ.ชัยสิทธิ์ ยังไม่เป็นที่ยอมรับจากกองทัพในแง่ความสามารถสักเท่าไร จนถูกกล่าวโจมตีค่อนข้างมาก (เอกชัย ศรีวิลาศ, สัมภาษณ์, 16 ตุลาคม 2556 ; ทิฆัมพร ชูลีลัง, สัมภาษณ์, 6 พฤศจิกายน 2556) สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของรัฐบาลในการแต่งตั้งผู้บัญชาการทหารบกที่ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งในความคิดเห็นของฝ่ายทหารถือว่าเป็นการดึงทหารเข้าสู่การเมืองโดยแท้

“เป็นการดึงกองทัพกลับเข้ามาสู่เกมการเมืองอย่างชัดเจน norm ของคนที่จะเป็น ผบ.ทบ. ส่วนใหญ่จะมาจากทหารที่อยู่หน่วยรบ ไม่ใช่เป็นทหารช่างมา ทุกคนก็มองว่าเป็นเพราะค่าเดียวคือคำว่า “ชินวัตร” ที่ได้มา เลยเป็นปัญหาที่บั่นป่วนกองทัพพอสมควร ครั้งนั้นกองทัพเริ่มแตกเป็นกลุ่ม กลุ่มหนึ่งไปอิงกับกลุ่มการเมืองเพื่อให้ตัวเองได้บทบาท ได้ position อีกกลุ่มหนึ่งก็ยิ่งพยายามยึดโยงกับบทบาทและหน้าที่โครงสร้างตามเดิม เริ่มมีรอยร้าวอยู่ในกองทัพพอสมควร” (ธีรพันธ์ นันทขว้าง, สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2556)

ขณะเดียวกัน นายกรัฐมนตรีได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารว่าการเป็นข้าราชการต้องปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา ให้ไปทำหน้าที่อะไรก็ต้องไป สำหรับการโยกย้ายที่ไม่ได้เป็นไปตามสายงานและลำดับอาวุโสเห็นว่าเป็นเรื่องความอาวุโสเป็นเกณฑ์หนึ่งที่น่ามาใช้พิจารณา แต่ความรู้ความสามารถและความไว้วางใจย่อมเป็นส่วนประกอบกัน บางหน้าที่ต้องดูหลายอย่างประกอบกัน (ไทยรัฐ, 21 สิงหาคม 2547: 16) ทั้งหมดนี้ สะท้อนให้เห็นถึงความคิดเบื้องลึกของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการคัดเลือกนายทหารมาดำรงตำแหน่งต่างๆ

การแต่งตั้ง ผบ.ทบ. ยังคงเป็นประเด็นที่ได้รับการกล่าวขวัญอีกครั้ง พบว่า การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารประจำปี พ.ศ. 2548 ซึ่งมี ผบ.เหล่าทัพปลดเกษียณพร้อมกันทั้ง 3 เหล่าทัพ ในที่นี้นายกรัฐมนตรีได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่ง ผบ.เหล่าทัพว่า จะต้องเป็นคนที่ในสังคมกองทัพให้การยอมรับ มีความรู้ความสามารถ ทุ่มเท มีความจงรักภักดี และต้องเหลืออายุก่อนเกษียณมากกว่า 1 ปี คนที่จะมาเป็น ผบ.ทบ. ต้องเป็นทหารบก ไม่ได้ขึ้นอยู่กับเรื่องศาสนา ต้องผ่านสนามการรบ หากคนที่ไม่เคยผ่านสนามมาเป็น ผบ.ทบ. จะไม่เท่ (ข่าวสด, 8 สิงหาคม 2548: 10)

อย่างไรก็ดี การจัดทำบัญชีแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารคราวนี้ ปรากฏว่า มีความเห็นที่แตกต่างกันระหว่าง นายกรัฐมนตรีกับ พล.อ.ชัยสิทธิ์ ชินวัตร ผบ.สส. และ พล.อ.ประวิตร วงษ์สุวรรณ ผบ.ทบ. เนื่องจาก พล.อ.ชัยสิทธิ์ สนับสนุนให้ พล.อ.ศิริชัย ธีญญสิริ รอง ผบ.สส. หรือ พล.อ.บุญสร้าง เนียมประดิษฐ์ เสธ.ทหาร ขึ้นเป็น ผบ.ทบ. ขณะที่ พล.อ.ประวิตร ให้การสนับสนุน พล.อ.บุญสร้าง เช่นกัน แต่ทว่า นายกรัฐมนตรีกลับสนับสนุน พล.อ.เลิศรัตน์ รัตนวานิช ผช.ผบ.ทบ. อย่างไรก็ตาม เมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน ผช.ผบ.ทบ. เป็น ผบ.ทบ. ที่เป็นชาวมุสลิมคนแรก นายกรัฐมนตรีได้ออกมากล่าวถึงการแต่งตั้ง ผบ.ทบ. ว่า บังเอิญมีธรรมเนียมคือ ผบ.ทบ. ต้องจบโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า ซึ่งคู่แข่งเป็นนักเรียน จปร. แต่ไปจบต่างประเทศ⁶⁶ และไม่เกี่ยวว่า พล.อ.สนธิ เป็นมุสลิมจะมีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (มติชน, 10 กันยายน 2548: 15) ปรากฏข้อมูลในทางกลับว่า พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรี และ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ องคมนตรี สนับสนุนให้ พล.อ.สนธิ ดำรงตำแหน่ง ผบ.ทบ. (Chongkittavorn, 2006: 4A) เนื่องจากก่อนหน้านี้ พล.อ.เปรม ได้เรียกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเข้าพบ เพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับบัญชีรายชื่อแต่งตั้งโยกย้าย ขณะที่นายกรัฐมนตรีได้กล่าวถึงการจัดทำบัญชีรายชื่อแต่งตั้งโยกย้ายคราวนี้ว่า

“ปกติถ้าผมเข้าเฝ้าฯ ถวายเอง เรื่องก็เร็ว แต่ถ้าส่งเรื่องไปตามกระบวนการก็ต้องใช้เวลา เพราะครั้งนี้บัญชีรายชื่อมันเยอะ” (กองบรรณาธิการมติชน, 2550: 99)

กรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามที่จะประนีประนอมในการแต่งตั้ง ผบ.ทบ. “ม้ามืด” ของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น ขณะที่ส่วนหนึ่งอาจจะเป็นเพราะรัฐบาลกำลังตกที่นั่งลำบากเกี่ยวกับการแก้ไขสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งมีชาวมุสลิมเป็นประชากรส่วนใหญ่ จึงหวังให้ ผบ.ทบ. มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วย (Albritton, 2006: 144-145)

การแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายของรัฐบาลเริ่มไม่ได้ผลมากนัก สะท้อนจากการจัดทำบัญชีแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารรอบเดือนเมษายน 2549 ซึ่งนายกรัฐมนตรียังคงส่งรายชื่อของเพื่อน ตท.10 ไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในหน่วยคุมกำลังหลักเพิ่มเติม แต่ ผบ.เหล่าทัพต่างไม่ยอมเปลี่ยนแปลงบัญชีแต่งตั้งโยกย้าย พร้อมกับยื่นเรื่องอาวุโส และการกระจายให้รุ่นอื่นได้มีโอกาสเติบโตตามความเหมาะสม (ไทยโพสต์, 27 มีนาคม 2549: 3)

⁶⁶ พล.อ.เลิศรัตน์ รัตนวานิช จบการศึกษาจาก The Citadel สหรัฐอเมริกา ทำให้ไม่เป็นไปตามธรรมเนียมว่า ผบ.ทบ. ต้องจบการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า.

เมื่อถึงระยะเวลาแห่งการจัดทำบัญชีแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารประจำปี พ.ศ. 2549 นายกรัฐมนตรียังคงยื่นเงื่อนไขต่อบรรดา พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน ผบ.ทบ. ให้สนับสนุนเพื่อน ตท.10 ขึ้นดำรงตำแหน่งสำคัญในกองทัพบกหลายตำแหน่ง เช่น

- 1) พล.ท.จิรสิทธิ์ เกษะโกมล แม่ทัพน้อยที่ 1 ซึ่งเป็นเพื่อนสนิทในวงเดียวกัน เป็นแม่ทัพภาคที่ 1 เพื่อคุมกำลังทหารในพื้นที่ภาคกลางและกรุงเทพฯ
- 2) พล.ต.พฤษดิ์ สุวรรณทัต ผบ.พล. 1 รอ. เพื่อน ตท.10 ขึ้นเป็นแม่ทัพน้อยที่ 1 เพื่อรอขึ้นเป็นแม่ทัพภาคที่ 1
- 3) พล.ต.มนัส เปาริก รองแม่ทัพภาคที่ 3 เพื่อน ตท.10 ขึ้นเป็นแม่ทัพภาคที่ 3
- 4) พ.อ.ธงชัย เทพารักษ์ รอง ผบ.มทบ.33 เพื่อน ตท.10 เป็น ผบ.มทบ.33 เพื่อคุมพื้นที่ในภาคเหนือ โดยเฉพาะ จ.เชียงใหม่

ขณะเดียวกัน นายกรัฐมนตรียังต้องการผลักดันให้ พล.อ.เลิศรัตน์ รัตนวานิช เสธ.ทหาร เป็นปลัดกระทรวงกลาโหม ส่วนตำแหน่งรองปลัดกระทรวงกลาโหมที่ว่างลง นายกรัฐมนตรีขอให้ พล.อ.วินัย ภัททิยะกุล เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมาเป็นแทน (บ้านเมือง, 2 สิงหาคม 2549: 6) ทำให้ฝ่ายทหารมีท่าทีที่ไม่พอใจมากยิ่งขึ้น จนกระทั่งนายทหารจำนวนหนึ่งนำโดย พล.ท.วิษณุ ประยูรพร หัวหน้าฝ่ายเสนาธิการประจำรองปลัดกระทรวงกลาโหม พล.ร.ต.อิทธิชัย ศรีปาน ผู้ทรงคุณวุฒิ กองทัพอากาศ ช่วยราชการสำนักงานรองปลัดกระทรวงกลาโหม พล.อ.ต.สุรภกิจ จันทรเสน นายทหารประจำสำนักงานรองปลัดกระทรวงกลาโหม และ พล.อ.ต.ประสิทธิ์ ธนณาเคนทร์ ฝ่ายเสนาธิการสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม ทำหนังสือร้องเรียนต่อ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรี (บ้านเมือง, 31 สิงหาคม 2549: 6) ปรากฏเป็นข้อมูลในทางลับว่า พล.อ.ศิริชัย ธีรบุญสิริ ปลัดกระทรวงกลาโหม เข้าพบ พล.อ.เปรม เพื่อหารือกรณี 4 นายพลทำหนังสือร้องเรียนการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร รวมถึงกรณีที่นายกรัฐมนตรีต้องการให้ พล.อ.เลิศรัตน์ มาเป็นปลัดกระทรวงกลาโหมในเวลาไล่เลี่ยกัน พล.อ.สนธิ ได้เข้าพบ พล.อ.เปรม คาดว่า จะเป็นการหารือเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร (ผู้จัดการรายวัน, 6 กันยายน 2549: 16) สะท้อนให้เห็นถึงความไม่ปกติในการจัดทำบัญชีแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารในวาระนี้

เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐบาลทักษิณได้รุกคืบเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารแทบจะทุกระดับ/ทุกตำแหน่ง จากการปรับเปลี่ยน ผบ.ทบ. ถึง 4 คนตลอดระยะเวลา 4 ปีแรกของรัฐบาล ได้แก่ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ (1 ตุลาคม 2541 – 30 กันยายน 2545) พล.อ.สมศักดิ์ อัตรานันท์ (1 ตุลาคม 2545 – 30 กันยายน 2546) พล.อ.ชัยสิทธิ์ ชินวัตร (1 ตุลาคม 2546 – 30

กันยายน 2547) และ พล.อ.ประวิตร วงษ์สุวรรณ (1 ตุลาคม 2547 – 30 กันยายน 2548) ในที่นี้มีเพียง พล.อ.ประวิตร เท่านั้นที่ครบกำหนดเกษียณอายุราชการ ส่วนทั้งหมดที่เหลือจะถูกโยกย้ายจาก ผบ.ทบ. เป็น ผบ.สส.⁶⁷ และดูเหมือนจะเป็นการก้าวล่วงจนเกินไปเมื่อเจาะจงเสนอรายชื่อเพื่อนร่วมรุ่น ตท.10 และนายทหารที่ใกล้ชิด เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในหน่วยสำคัญหรือหน่วยคุมกำลังหลัก ทำให้นายกรัฐมนตรีมีภาพลักษณ์ในเชิงล้วงลูก การเมืองเข้าแทรกแซงกองทัพ เน้นระบบอุปถัมภ์ เอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้อง

ในที่นี้ มีความเห็นจาก พล.อ.มนตรี ศุภาพร จเรทหารทั่วไป ว่า ในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา มีการแทรกแซงหนักมาก โดยมีเหตุผลที่สำคัญ คือ 1) ต้องการให้คนที่สนิทสนมไม่ว่าจะเป็นญาติพี่น้อง เพื่อนมาเป็น เพื่อต้องการขอสิ่งที่ย้ายการเมืองต้องการ และ 2) เพื่อการเลือกตั้ง ขอคะแนนเสียงจากทหารในหน่วยต่างๆ ตัวอย่างเช่น ตำแหน่งผู้บัญชาการหน่วยทหารพัฒนา ซึ่งความจริงแล้วทหารพัฒนาไม่ได้มีหน้าที่ไปสร้างถนนตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี แต่มีหน้าที่คือสร้างสาธารณูปโภคตามแนวชายแดนและพื้นที่อ่อนไหว

“ถ้าแม่ทัพภาคไม่มีสิทธิเลือก มีนักการเมืองมาสั่งว่าเอาคนนั้นคนนี้ แม่ทัพก็บังคับบัญชาไม่ได้” (เดลินิวส์, 20 สิงหาคม 2549: 2)

นอกจากนี้ พล.อ.ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ในรัฐบาลทักษิณ ยังได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายที่เป็นปัญหาเสมอมาตลอดรัฐบาลทักษิณ ว่า

“เดิมผมเป็นรัฐมนตรี เวลาปรับย้าย ผมจะตั้งกรรมการชุดหนึ่ง จะมีตั้งแต่ปลัดกระทรวง ผบ.สส. บก เรือ อากาศ และเจ้ากรมเสมียนตราเป็นเลขานุการ เราจะคุยกัน เขามีก๊วนบ้างอะไรบ้าง คนไหนที่ข้ามมาก็มีก๊วนของเขา ปัญหาที่การเมืองเข้าไปยุ่งคือว่า เขาจะเอาคนของเขา ซึ่งผมบอกว่าอยากสนับสนุนใครบอกผม เต็มผมค่อยๆ ช่วยกันได้ แต่หักเลย ผมไม่ให้ เพราะฉะนั้นผมถึงได้รับเกียรติย้ายมาเป็นรองนายกรัฐมนตรี เพราะเขาเอาผมออกก่อนแล้วค่อยปรับย้าย” (สัมภาษณ์, 25 พฤษภาคม 2555)

ขณะที่ พล.อ.เชษฐา ฐานะจาโร อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในรัฐบาลทักษิณ เช่นกัน ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้าย ว่า

⁶⁷ โปรดพิจารณารายชื่อและระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ผบ.ทบ. ในรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ในภาคผนวก ง.

“นายกฯ มีอำนาจในการที่จะปลดได้ ถ้ามีเหตุผลพอ รู้ว่า ผบ.ทบ.โก่งกิน ทำอย่างนี้ ไม่ถูกต้อง และเป็นเรื่องใหญ่โตมาก เสียหายมาก ผิดพลาดมาก นายกฯก็ปลดออก จากตำแหน่งได้ ถ้าไม่จริง ไอ้ในกองทัพจะปลดกันเอง เมื่อเขาเห็นว่าไม่จริง มัน จะมีการรวมกลุ่มกันร้องไปถึงนายกฯ ว่าไม่ใช่นะ นายฯ เห็นปั๊บก็ไปตรวจสอบ เอ้อ! จริง เขาสั่งปลด ถ้าเลือกทหารนะ ไม่ต้องมายุ่งเลย คือปล่อยให้ ผบ.ทบ. เลย แล้ว ผบ.ทบ. จะต้องถามหน่วยรองๆ ลงไปของเขา เขาเลือกมากับมือ เชื่อกันว่าเขา ดีแล้ว เขาต้องทำในสิ่งที่ดี หมายความว่า 1) สิ่งที่ถูกต้อง 2) สิ่งนี้เป็นประโยชน์ต่อ ส่วนรวมของกองทัพ มันจบแล้ว คือผมต้องทำในสิ่งที่ดีกว่านี้ไม่ได้ ถ้าออกไปอย่าง นาย ช.ไข่ ในกองทัพทุกคนแฮปปี้ไชโยเลย แต่ถ้ากลับเป็นนาย ก.ไก่ หมายความว่า มาหักคำสั่งหรือข้อเสนอของ ผบ.ทบ. ซึ่งในหลักการทำได้ แต่ในความจริงแล้วมันไม่ ถูกต้อง นายกฯ จะเสียหาย ควรจะเป็นไปตามหลักการดีกว่า เป็นไปตามหน้าที่ ตามที่กฎระเบียบและกฎหมายได้กำหนดไว้ในแต่ละตำแหน่ง ตรงนี้มันไม่ถึงเป็น กฎหมาย เป็นแค่บัญชีที่เสนอขึ้นไป แต่เป็นความถูกต้องของกองทัพ การที่ล้วงเข้า มา แล้วบังเอิญ ผบ.ทบ. สมมติเป็นคนที่ดีและเชื่อถือของกองทัพว่าตรงไปตรงมา มีความยุติธรรมดีแล้ว นายกฯ ก็เสียหายเปล่าๆ จะเกิดการบาดหมาง มันจะไม่ราบรื่น แล้วท่านจะอยู่กันลำบาก” (สัมภาษณ์, 16 กรกฎาคม 2555)

เมื่อพิจารณาจากคำกล่าวของฝ่ายทหารทั้ง 3 นาย ถือได้ว่าเป็นที่ประจักษ์ยืนยัน เกี่ยวกับการแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารในรัฐบาลทักษิณได้เป็นอย่างดี

จากการสอบถามความเห็นของฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารเกี่ยวกับความสัมพันธ์ ระหว่างการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารกับการวางฐานอำนาจเพื่อป้องกันการรัฐประหาร พบว่า ส่วนใหญ่ คาดว่า พ.ต.ท.ทักษิณ น่าจะจัดวางกำลังทหารเพื่อป้องกันการรัฐประหารที่อาจเกิดขึ้นได้ ว่า

“ไม่ใช่ balance กับทหาร เอาพวกที่เป็น ตท.10 แม้กระทั่งพี่ชายเขา⁶⁸ ผมว่าทหาร ส่วนใหญ่ไม่ค่อย accept นะ นี่มันชัดเจนว่าต้องการเอาทหารญาติๆ พี่น้องตัวเองมา เป็นเฉพาะเลย ทหารส่วนใหญ่เขาไม่ชอบแน่นอน เกิดความคิดอยากจะต่อต้าน ผม คิดว่าเขาไม่หวั่นเกรง (การรัฐประหาร - ผู้วิจัย) เพราะตราบดีที่พี่เขาเป็น ผบ.ทบ. อยู่ จะกลัวอะไร? เขาเชื่อมั่นเหมือนกัน แต่ในขณะเดียวกัน กลัวทหารปฏิวัติเหมือนกัน” (พิชัย รัตตกุล, สัมภาษณ์, 27 เมษายน 2555)

⁶⁸ พล.อ.ชัยสิทธิ์ ชินวัตร ผบ.ทบ. (1 ตุลาคม 2546 – 30 กันยายน 2547) และ ผบ.สส. (1 ตุลาคม 2547 – 30 กันยายน 2548) สมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร.

“ไม่ชัดเจนนักว่าคุณทักษิณจะอยากให้องค์กษัตริย์สนับสนุนรัฐบาลเต็มที่ คือไม่ต้องเป็นห่วงเรื่องการรัฐประหาร คุณทักษิณคงคิดเรื่องนี้อยู่เหมือนกัน เอาใครมาเป็น ผบ.ทบ. ก็คิดว่าน่าจะคุมได้บ้าง แต่ในสายตาของทหาร คุณทักษิณแม้จะเป็นตำรวจ อาจจะป็นรุ่นๆเดียวกับทหารบางคน แต่ถือเป็นคนนอกอยู่ดี จึงมีความตึงเครียด มันเป็นไปได้ว่ามีความไม่พอใจที่เราไม่รู้ ถ้าทหารส่วนหนึ่งรู้สึกฝ่ายการเมืองเข้ามาล้วงลูกมากเกินไป ทำไมฝ่ายการเมืองถึงล้วงลูก? มันตีความได้ 2 อย่าง คือกลัวรัฐประหาร จึงเอาคนที่เราไว้วางใจเข้าไปสู่ตำแหน่งสำคัญ หรือเป็นนิสิตการใช้อำนาจของฝ่ายพลเรือนโดยบางที่ไม่ดูตาม้าตาเรือ คิดว่ามีข้อมูลเพียงพอแก่การตัดสินใจก็จะตัดสินใจแบบนี้” (โคทม อาริยา, สัมภาษณ์, 18 พฤษภาคม 2555)

“เพราะเขากลัวทหารปฏิวัติ เขาคิดว่าจะต้องคุมทหารให้ได้ ต้องดูไปทุกๆ ระดับ เพราะว่าคนที่จะปฏิวัติอาจจะไม่ใช่ระดับสูงสุดก็ปฏิวัติได้” (เจตวุธ คราประยูร, สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2556)

ขณะเดียวกัน มีความคิดเห็นประกอบจากฝ่ายทหารเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารในรัฐบาลทักษิณ ว่า

“พอสมัยนายกฯ ทักษิณเข้ามา เริ่มปรับย้าย ผบ. หน่วยทหารตรงนี้เยอะ คือด้วยระบบแต่ก่อน การจะปรับย้ายทหารไม่ใช่รับรู้กันแคในแวดวงของกองทัพกับทหาร ยังมีหน่วย มืองค์การอื่นๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง รับรู้ พูด่างๆ มีฝากเด็ก มีอะไรต่างๆ เราอยู่กับอยู่แล้วนะ แต่สมัยนายกฯ ทักษิณ มีการทำโดยตัวของตัวเองเลย ไม่ผ่านใครทั้งสิ้น ไม่ให้ใครมาแทรกแซงได้” (เอกชัย ศรีวิลาศ, สัมภาษณ์, 16 ตุลาคม 2556)

“เข้าใจว่าทหารเริ่มไม่สบายใจอย่างมากๆ ก็คือ มันมีสัญญาณที่ทำให้คิดได้ว่า ท่านเริ่มรวบอำนาจไปอยู่ใกล้ตัวมาก ช่วงแรกดูแล้วพวกข้างล่างมีโอกาสมีส่วนเข้าไปพอกๆ กัน แต่มาตอนหลังๆ กลายเป็นใครก็ได้ที่ใกล้ชิดจริงๆ ทหารรู้กันอยู่ ทุกวันนี้รู้ว่ามือระดับไหนกัน รู้ว่ามือนี้เป็นมือประเภทยกนิ้วให้ข้างบน ถ้าเจอหน้านี้ยกมือข้างล่างแน่ สมัยของท่านมีหลายครั้งที่เอาคนขึ้นมาทั้งเพื่อนทั้งพี่ทั้งน้อง ยกมือลงข้างล่างหมด ก็ยังขึ้นมาเป็นใหญ่ เลยขาดความเชื่อมั่นว่าท่านจะทำงานให้ไปสู่การเปลี่ยนแปลงความเป็นทหารอาชีพ หรือ democratic armed forces หรือเป็น scholar armed forces อย่างแท้จริง ของท่านไม่ได้ปลดปล่อยเฉพาะข้างบน ท่านทำเหมือนกับตำรวจ ท่านล้วงลงไปถึงข้างล่างเลย ทำให้เกิดปัญหามาก เกิดคลื่นใต้น้ำมาก” (สุรสิทธิ์ ถนัดทาง, สัมภาษณ์, 18 ตุลาคม 2556)

“อย่างเรื่องการแต่งตั้งโยกย้าย โดยปกติคนภายนอกหน่วยงานจะรู้ได้ไงว่าคนในหน่วยงานคนไหนที่ดีหรือไม่ดี แต่อันนี้ไม่ได้พูดถึงตำแหน่งสูงสุดนะ ผบ.สส. ผบ.เหล่าทัพ อะไรพวกนี้ ต้องส่งไปให้ ครม. พิจารณาโดยปกติ แต่ควรจะเป็นลักษณะที่ว่ากองทัพเสนอขึ้นไป ไม่ใช่ว่าอยู่ที่ๆ รัฐบาลหรือ ครม. ไปเอาคนไหนมาก็ไม่รู้ นอกเหนือจากที่กองทัพพิจารณาไว้แล้ว อย่างสมมติกองทัพอาจจะมี candidate 3 - 5 คนก็เสนอขึ้นมา ครม. ควรจะพิจารณาจากพวกนั้น ทุกประเทศก็ทำแบบนี้ ไม่ใช่กองทัพเสนอไป 5 คน แล้ว ครม. จะไปเลือกญาติของตัวเองหรืออะไรขึ้นมา ซึ่งไม่ได้อยู่ในคนที่กองทัพพิจารณาว่าเหมาะสม คือในระบบของแต่ละกระทรวง เขามีระบบที่เขาคัดสรรคนแต่งตั้งคนอยู่แล้ว ในระเบียบก็มีอยู่แล้ว ถ้าเกิดการเมืองจะไปยุ่งเรื่องการแต่งตั้งของข้าราชการ มันควรจะเฉพาะระดับสูงสุดเท่านั้น ที่เหลือๆ ไม่ควรจะไปยุ่ง ทหารต้องอยู่ด้วยระบบผู้บังคับบัญชา-ผู้ใต้บังคับบัญชา ถ้าเกิดผู้บังคับบัญชาเลือกลูกน้องตัวเองไม่ได้ ต้องขึ้นมาจากข้างบนอย่างเดียว ทหารก็รับไม่ได้ปฏิบัติงานไม่ได้ ระบบจะเสียหายหมด” (เจ็ดวุธ कराประยูร, สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2556)

อย่างไรก็ดี ฝ่ายทหารไม่ได้ปฏิเสธอำนาจของฝ่ายพลเรือนในการแต่งตั้งโยกย้าย แต่เน้นเฉพาะการแต่งตั้งโยกย้ายระดับ ผบ.เหล่าทัพเท่านั้น ว่า

“แต่ก่อนนี้การปรับย้ายทหาร การเมืองจะเป็นคนกำหนดในตัวหัวทั้งหมดอยู่แล้ว ต้องยอมรับตรงนี้ คุณต้องยอมรับว่า การมาเป็น ผบ. นะ รัฐบาลพลเรือนเป็นคนเลือก 1) ทุกกระทรวงนะ รัฐมนตรีมีสิทธิจะแต่งตั้งทุกคนได้อยู่แล้ว แล้วทำไมจึงเป็นกระทรวงกลาโหมกระทรวงเดียวที่ไม่สามารถทำอย่างนี้ได้? และ 2) ประเทศต่างๆ ทั่วโลกที่เจริญแล้ว เขาก็ทำได้ใช่ไหม? รัฐบาลพลเรือนทำการย้ายใครต่างๆได้” (เอกชัย ศรีวิลาศ, สัมภาษณ์, 16 ตุลาคม 2556)

“ท่านเป็น CEO เมื่อวางระดับ general manager ก็ต้องสามารถควบคุมกำกับดูแลได้ ยุคนายกฯ ทักษิณจะวางคนที่ท่านให้ความไว้วางใจเข้ามาบริหาร ผมว่าเป็นธรรมชาติของการทำงาน นอกจากจะวางคนที่ตัวเองยอมรับแล้ว อาจจะต้องวางคนที่คนอื่นยอมรับด้วย ผมว่าในการแต่งตั้งโยกย้ายพวกนี้ต้องมีการถ่วงดุลพอสมควร ต้องมองในเรื่องของการยอมรับทั้งในกองทัพเองและในสังคมด้วย ไม่งั้นไม่สามารถตอบคำถาม good governance ได้ ความเสี่ยงก็จะไม่ลดลง ความศรัทธาของผู้นำก็ลดตามลงไปด้วย” (ไชยอนันต์ จันทคณานุรักษ์, สัมภาษณ์, 11 พฤศจิกายน 2556)

จากการสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับการสนับสนุนส่งเสริมนายทหารเพื่อนร่วมรุ่น ตท.10 ให้ดำรงตำแหน่งหลักของแต่ละเหล่าทัพ กลับได้รับการปฏิเสธจาก พล.อ.เอกชัย ศรีวิลาศ เพื่อนร่วมรุ่น ตท.10 ว่า

“ลองนับตัวได้เลยนะ ทหารคนไหนที่ได้ขึ้นมาเพราะนายกา ทักษิณ ยังไม่เห็นตัวคนที่เขาโปรโมต นายกา ทักษิณไม่ได้ช่วยทหาร ไม่ได้นึกถึงการแต่งตั้งทหาร ไม่เคยจะมาวางเอาทหารไปอยู่ตรงนั้นตรงนี้ ไม่มีเลย” (สัมภาษณ์, 16 ตุลาคม 2556)

สอดคล้องกับความเห็นจากฝ่ายทหารเช่นกันว่า

“จริงๆ ยุคของนายกา ทักษิณ รุ่น 10 ไม่ได้ก้าวหน้าไฉไลไรนะ คือเป็นอยู่บ้างเหมือนกัน อย่าง พล.อ.อนุพงษ์⁶⁹ รุ่น 10 ตอนนั้นเป็นแม่ทัพภาคที่ 1 แล้ว กลับกลายเป็นว่ารุ่น 10 หลายๆ คนได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลหลังๆ อย่างทหารเรือ พล.ร.อ.กำธร พุ่มหิรัญ ก็รุ่น 10 พล.อ.ทรงกิตติ จักกาบาตร์ ก็รุ่น 10 กลับกลายเป็นพวกนี้ได้รับการแต่งตั้งหลังจากนายกา ทักษิณโดนปฏิบัติแล้วด้วยซ้ำไป สมัยนายกา ทักษิณ รุ่น 10 ผมดูแล้วก็ไม่ไฉไลไรนะ คือไม่ได้หมายความว่า ผมจะเอาเพื่อนในตำแหน่งหลัก ” (วิษัมพร ชูลีลัง, สัมภาษณ์, 6 พฤศจิกายน 2556)

กล่าวโดยสรุปว่า รัฐบาลทักษิณแทบจะไม่สามารถทำความเข้าใจเกี่ยวกับ การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารได้ด้วยดี เป็นผลมาจากการที่รัฐบาลดำเนินการต่างๆ เช่น การไม่เสนอ รายชื่อนายทหารที่แต่งตั้งโยกย้ายผ่านสภากลาโหม การแต่งตั้งนายทหารระดับสูงซึ่งไม่เป็นที่ยอมรับ เกี่ยวกับคุณสมบัติ การเปลี่ยนแปลง ผบ.ทบ. บ่อยครั้ง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม นายทหารส่วนใหญ่ไม่ได้ แสดงออกถึงความไม่พอใจรัฐบาลอย่างเด่นชัดนักจนกระทั่งมาถึงยุคปลายรัฐบาล

3.2.2.5 การไม่นำทหารเข้ามาในพื้นที่การเมือง

ในส่วนของการไม่นำทหารเข้ามาในพื้นที่การเมืองนั้น เป็นที่ปรากฏชัดเจนว่า ใน รัฐบาลทักษิณ1 ซึ่งผู้นำทหารส่วนมากดำรงตำแหน่งต่อเนื่องมาจากรัฐบาลก่อน ไม่ว่าจะเป็น พล.อ. สำเภา ชูศรี ผบ.สส. และ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ผบ.ทบ. รวมถึง ผบ.เหล่าทัพ ได้มีส่วนสำคัญยิ่งในการทำให้ความเป็นทหารอาชีพยังคงเป็นที่ยอมรับและถือปฏิบัติกันโดยทั่วไป ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีการปรับย้าย ผบ.ทบ. บ่อยครั้ง และตกเป็นที่ครหาเกี่ยวกับความพยายามที่จะแทรกแซงการแต่งตั้ง

⁶⁹ พล.อ.อนุพงษ์ เผ่าจินดา ซึ่งต่อมาดำรงตำแหน่งเป็น ผบ.ทบ. ใน 4 รัฐบาล คือ รัฐบาลสุรยุทธ์ จุลานนท์ รัฐบาลสมัคร สุนทรเวช รัฐบาลสมชาย วงศ์สวัสดิ์ และรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (1 ตุลาคม 2550 – 30 กันยายน 2553).

โยกย้ายนายทหารประจำปีก็ตาม เสมือนว่าเป็นการทำให้ประเด็นของทหารเป็นประเด็นทางการเมือง แต่บรรดา ผบ.เหล่าทัพต่างยอมรับว่า ปัจจุบันนี้การเมืองนำการทหาร กองทัพจึงต้องทำตามนโยบายของรัฐบาล และเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่สามารถทำได้ ไม่ใช่เป็นลักษณะการเมืองล้วงลูก

เมื่อล่วงมาสู่รัฐบาลทักษิณ 2 สถานการณ์ต่างๆ ได้ท้าทายความเป็นทหารอาชีพอย่างหนัก ถึงแม้ว่าบรรดา ผบ.เหล่าทัพจะยังคงเน้นการเป็นทหารประชาธิปไตย เป็นทหารอาชีพ เป็นทหารของประชาชน ไม่ยุ่งกับการเมือง วางตัวเป็นกลาง ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ปฏิเสธการปฏิบัติ/รัฐประหาร และปัญหาการเมืองต้องแก้ด้วยการเมือง ดังเช่น พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน ผบ.ทบ. ว่า กองทัพจะยึดหลักการปฏิบัติหน้าที่ 2 อย่าง คือ การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล และอยู่ข้างประชาชน ทหารวางตัวเป็นกลาง เพราะเป็นทหารในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เรื่องการเมืองต้องแก้ด้วยการเมือง ทหารอาชีพจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง การเมืองอย่ามายุ่งกับทหาร (คม ชัด ลึก, 7 กุมภาพันธ์ 2549: 14 ; ผู้จัดการรายวัน, 18 พฤษภาคม 2549: 2)

กล่าวโดยสรุปว่า รัฐบาลทักษิณไม่ค่อยเน้นการส่งเสริมความเป็นทหารอาชีพเท่าไรนัก และมักจะปรากฏความพยายามที่จะทำให้ทหารกลายเป็นทหารการเมืองและนำเอากองทัพมาพัวพันหรือเข้ามาในพื้นที่การเมืองบ่อยครั้ง ถึงแม้ว่าฝ่ายทหารจะไม่ค่อยเต็มใจและยังคงยืนยันในความเป็นทหารอาชีพของตนเอาไว้ก็ตาม

3.2.2.6 การควบคุมทหารโดยรัฐสภาและภาคประชาชน

ในส่วนของ การควบคุมทหารโดยรัฐสภาและภาคประชาชนมุ่งเน้นการส่งเสริมบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติและภาคประชาชนในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของกองทัพ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร มีรายละเอียดดังนี้

1) ฝ่ายนิติบัญญัติ

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เน้นการส่งเสริมระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็งและการทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ ผนวกกับคะแนนเสียงของสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลที่มากกว่า 300 เสียง และความสามารถในการแทรกซึมสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งได้สำเร็จ ทำให้ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะกรรมการต่างๆ มีบทบาทน้อยมากในการติดตามและตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาล

ทักษิณ⁷⁰ ขณะที่การเปิดอภิปรายนายกรัฐมนตรีนในรัฐสภาคือสิ่งที่เป็นไปไม่ได้เลย มีหน้าซ้ำ รัฐสภา กลับไม่ได้มีบทบาทในการเปิดเวทีกลางเพื่อให้ผู้แทนของประชาชนได้สนทนาแลกเปลี่ยนหาข้อยุติ แก้ไขปัญหาทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงปลายรัฐบาลทักษิณแต่อย่างใด

ในที่นี้ มีความเห็นจากนายทหารประจำสำนักนโยบายและแผนกลาโหม สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม เกี่ยวกับสาเหตุที่กระทรวงกลาโหมแทบจะไม่ตกเป็นประเด็นหลักในการอภิปรายไม่ไว้วางใจและการอภิปรายงบประมาณ ว่า

“1) อาจจะเป็นผลประโยชน์ร่วมกัน และ 2) มันไม่ชัดเจน เหมือนอย่างการ อภิปรายการคอร์รัปชันในโรงพัก ไม่รู้จะอภิปรายตรงไหน? เรื่องพวกนี้ ผมว่า 1) คนข้างนอกไม่ค่อยรู้เรื่องทหารเท่าไร และ 2) สมมติว่าอภิปรายในสภา มันก็ไม่ได้ส่งผลอะไรเท่าไร ผมว่าไม่ใช่เพราะเขากลัวทหารหรอก อาจจะไม่มีข้อมูล และไม่ชัดเจน ผมสังเกตดูพลเรือนวิจารณ์เรื่องทหารที่ไร มันตรงกับข้อเท็จจริง บ้าง ไม่ตรงบ้าง เขาก็พูดของเขาไป จุดแตกหักอยู่ที่อื่นมากกว่า เรื่องเศรษฐกิจ จำนำข้าวเป็นแสนล้าน อันนั้นหนักกว่า หรือว่าโครงการ 2 ล้านล้านบาท อันนั้น โจมตีแล้วน่าตื่นเต้นมากกว่า ประชาชนเข้าใจ แต่พอมานั่งอภิปรายเรื่องอาวุธ มันเป็นเทคนิคมาก แล้วคล้ายๆ เขาอภิปรายในสภาถ่ายทอดโทรทัศน์ เขาคงคิดว่าคนฟังๆ ไม่รู้เรื่องหรอก เขาเลยไม่ใช่ดาวเด่นนะ” (ทิฆัมพร ชูสีลัง, สัมภาษณ์, 6 พฤศจิกายน 2556)

กล่าวโดยสรุปว่า ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทในการติดตามและตรวจสอบรัฐบาล รวมถึงกองทัพค่อนข้างน้อย อีกทั้งยังไม่เป็นตัวของตัวเองสักเท่าไร มักจะปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของฝ่ายบริหารมากกว่าปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ

2) ภาคประชาชน

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ทำให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การตรวจสอบ และการยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากขึ้น แต่ในรัฐบาลทักษิณกลับไม่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองมากนัก

⁷⁰ ในปี พ.ศ. 2548 สื่อมวลชนประจำรัฐสภาได้ตั้งฉายาให้สภาผู้แทนราษฎรเป็น “ปลอกคอพันธุชิน” และวุฒิสภาเป็น “สภาทาส” (ASTV ผู้จัดการออนไลน์, 2548a) สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของรัฐบาลที่เข้าครอบงำการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างเปิดเผย.

ในที่นี้ มีความเห็นจากนายอดุลย์ เขียวบริบูรณ์ ประธานมูลนิธิญาติวีรชน พฤษภา '35 เกี่ยวกับสาเหตุที่ทำให้การติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานของรัฐบาลและกองทัพไม่ค่อยเข้มแข็งนัก ว่า

“ขณะนั้นองค์กรนำจะมีคณะกรรมการณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ซึ่งอาจารย์พิภพ⁷¹ กับสุริยะใส⁷²เป็นผู้รับผิดชอบ มีสมาพันธ์ประชาธิปไตยซึ่งมีพีสมศักดิ์⁷³ กับอาจารย์หมอเหวง⁷⁴ หมอสันต์⁷⁵ เป็นผู้รับผิดชอบ 2 องค์กรนี้ร่วมกับองค์กรภาคประชาชนตรวจสอบในภาคต่างๆ ของรัฐบาล ฝ่ายบริหาร ฝ่ายกองทัพ ฝ่ายการเมืองอย่างรุนแรงเลย จนกระทั่งมาเมื่อปี '48 ที่การต่อสู้รุนแรงขึ้น แล้วองค์กรภาคประชาชนแตกเป็นหลายๆ เสียง ส่วนหนึ่งให้เห็นด้วยก็ไปรวมตัวกันเป็นพันธมิตรฯ อีกส่วนหนึ่งที่ไม่เห็นด้วยก็เคลื่อนไหวอิสระ ตอนนั้นยังไม่มีเสื้อแดง ขบวนการภาคประชาชนจึงไม่มีพลังในการตรวจสอบแรงเท่ากับที่ผ่านมา แต่ว่าองค์กรภาคประชาชนที่ไม่ถือหางฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยังมีจำนวนมากอยู่ ยังคงทำหน้าที่ของตัวเองอยู่ แต่ไม่มีพลังเหมือนอย่างที่เคยรวมตัวเข้าด้วยกัน” (สัมภาษณ์, 2 กรกฎาคม 2555)

กล่าวโดยสรุปว่า ภาคประชาชนไม่ค่อยมีบทบาทในการติดตามและตรวจสอบรัฐบาลรวมถึงกองทัพเช่นกัน ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความคิดทางการเมืองที่แตกต่างกัน จึงทำให้ภาคประชาชนไม่สามารถรวมตัวกันได้อย่างเข้มแข็งและขาดเอกภาพในการดำเนินงาน

จากองค์ประกอบดังกล่าวข้างต้น สามารถระบุได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารแบบได้-เสียของรัฐบาลทักษิณ ทำให้รัฐบาลต้องสูญเสียดุลยภาพในความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร อันเป็นผลมาจากความล้มเหลวในการทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกองทัพ เกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณ การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ การปฏิรูปกองทัพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะยินยอมประนีประนอมกับกองทัพอยู่บ้างแต่ไม่มากนัก นอกจากนี้ รัฐบาลยังไม่ได้เน้นการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตยเท่าที่ควร จึงทำให้รัฐบาลเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการบริหารจัดการภายในกองทัพโดยไม่ได้ยึดหลักธรรมาภิบาล ทำให้ประเด็นของทหารเป็นประเด็นทางการเมือง บั่นทอนความเป็นทหารอาชีพจากการแทรกแซงการแต่งตั้ง

⁷¹ นายพิภพ ธงไชย.

⁷² นายสุริยะใส กตะศิลา.

⁷³ นายสมศักดิ์ โกศัยสุข.

⁷⁴ น.พ.เหวง โตจิราการ.

⁷⁵ น.พ.สันต์ ทัศนรัตน์.

โยกย้ายนายทหารที่เน้นความเป็นพวกพ้องและระบบอุปถัมภ์ นำทหารเข้ามาใกล้ชิดกับฝ่ายการเมือง หรือเข้ามาในพื้นที่การเมืองมากยิ่งขึ้น อีกทั้งรัฐบาลยังไม่ส่งเสริมการบริหารจัดการกองทัพให้สอดคล้องกับกรอบประชาธิปไตย และไม่เปิดโอกาสต่อการติดตามตรวจสอบกองทัพโดยรัฐสภาและภาคประชาชน

3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในปี พ.ศ. 2551 – 2554 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2551 – 2554 เป็นช่วงแห่งการหวนคืนกลับมาของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ภายใต้กติกาสถาปัตยกรรมแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้ยกร่างขึ้นในสมัยคณะรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 โดยมีรัฐบาลพลเรือนที่นายกรัฐมนตรียกมาจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผ่านการเลือกตั้ง จำนวน 3 รัฐบาล ได้แก่ รัฐบาลสมัคร สุนทรเวช (29 มกราคม – 9 กันยายน 2551) รัฐบาลสมชาย วงศ์สวัสดิ์ (18 กันยายน – 2 ธันวาคม 2551) และรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (17 ธันวาคม 2551 – 4 สิงหาคม 2554)

เนื่องจากรัฐบาลอภิสิทธิ์มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งยาวนาน ประมาณ 2 ปีเศษ ขณะที่รัฐบาลสมัคร และรัฐบาลสมชายมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งรวมกันไม่ถึง 1 ปี การศึกษาในช่วงนี้จึงเน้นการศึกษาบทบาทของรัฐบาลอภิสิทธิ์เป็นหลัก ทั้งนี้ เพื่อแสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร ผู้วิจัยจึงขออธิบายถึงบริบทแวดล้อมด้านกฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคง ตามลำดับ

3.3.1 บริบทแวดล้อมด้านกฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคง

3.3.1.1 ด้านกฎหมาย

กฎหมายที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในรัฐบาลอภิสิทธิ์ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 โดยกรอบกติกาแห่งกฎหมายทั้ง 2 ฉบับได้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญแก่บทบาทของทหารที่มีต่อการเมืองไทยค่อนข้างมาก ดังจะเห็นได้จากมาตรา 77 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยระบุอำนาจหน้าที่ของรัฐว่า

“ต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ และต้องจัดให้มีกำลังทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ และเทคโนโลยีที่ทันสมัย จำเป็น และเพียงพอ เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช อธิปไตย ความมั่นคงของรัฐ สถาบัน

พระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อการพัฒนาประเทศ”

แม้ว่าเนื้อหาสาระในภาพรวมจะมีได้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน และยังคงกำหนดหน้าที่ของทหารให้ครอบคลุมถึงการพิทักษ์รักษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความสำคัญแก่บทบาทของทหารที่มีต่อการเมืองและระบอบประชาธิปไตยอยู่ไม่น้อย จากการที่มาตรา 111 ระบุให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งจังหวัดละ 1 คน และมาจากการสรรหาโดยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกา และตุลาการในศาลปกครองสูงสุด รวมเป็นจำนวน 150 คน จึงทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เปรียบเสมือนว่าได้ฟื้นคืนบทบาททางการเมืองของทหารผ่านการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา⁷⁶ ถึงแม้ว่ามาตรา 194 จะกำหนดห้ามมิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง อย่างไรก็ตาม การดำรงอยู่ของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา นั้นไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยที่เน้นการเลือกตั้งมากกว่าการแต่งตั้ง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึง พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551⁷⁷ ในมาตรา 8, 24, 25, 35 และ 42 จะพบว่า แม้กฎหมายจะเปิดทางให้ฝ่ายพลเรือนสามารถเข้ามามีบทบาทต่อการตัดสินใจในกิจการของกระทรวงกลาโหมได้ ดังจะเห็นได้จากมาตรา 8 กำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมในส่วนของการปฏิบัติการอื่นใดที่มีได้ระบุไว้ให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี⁷⁸

⁷⁶ ในระหว่างปี พ.ศ. 2551 – 2554 มีอดีตนายทหารเป็นสมาชิกวุฒิสภาแบบสรรหา จำนวน 10 คน คิดเป็นร้อยละ 6.67 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด และในระหว่างปี พ.ศ. 2554 – 2557 มีอดีตนายทหารเป็นสมาชิกวุฒิสภาแบบเลือกตั้ง จำนวน 2 คน และแบบสรรหา จำนวน 11 คน คิดเป็นร้อยละ 8.72 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด.

⁷⁷ พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ยกράงขึ้นในสมัย พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยการยกเลิก พ.ร.บ. จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503 เนื่องจากกฎหมายฉบับเดิมใช้บังคับมานาน ขณะที่สถานการณ์และระบบการบริหารราชการของประเทศเปลี่ยนแปลงไป โปรดพิจารณารายละเอียดของ พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ในภาคผนวก ข.

⁷⁸ มาตรา 8 ระบุให้กระทรวงกลาโหมมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1) พิทักษ์รักษาเอกราชและความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในราชอาณาจักร ปราบปรามการกบฏและการจลาจล โดยจัดให้มีและใช้กำลังทหารตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือตามที่มีกฎหมายกำหนด

2) พิทักษ์รักษา ปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ ตลอดจนสนับสนุนภารกิจของสถาบันพระมหากษัตริย์

มาตรา 24 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชา รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหม⁷⁹ มาตรา 25 กำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่วมอยู่ด้วย⁸⁰ มาตรา 35 กำหนดให้การใช้กำลังทหารเพื่อการปราบปรามการจลาจล ต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี⁸¹ และมาตรา 42 กำหนดให้องค์ประกอบแห่งสภากลาโหมมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่วมอยู่ด้วย พร้อมทั้งกำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิได้จำกัดว่าต้องเป็นอดีตนายทหารเท่านั้น จำนวนไม่เกิน 3 นาย⁸² แต่ในความเป็นจริงแล้ว โอกาสที่ฝ่ายพลเรือนจะเข้าไปในพื้นที่ของกระทรวงกลาโหมจะเป็นไปได้ยากยิ่ง เนื่องจากการดำเนินการทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงกลาโหมจะต้องผ่านความเห็นชอบจากสภากลาโหมซึ่งมีองค์ประกอบจากฝ่ายทหารในจำนวนที่มากกว่า ดังที่ระบุไว้ในมาตรา 42 เกี่ยวกับองค์ประกอบของสภากลาโหม และมาตรา 43 ซึ่งกำหนดให้การดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะต้องเป็นไปตามมติของสภากลาโหม ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายการทหาร นโยบายการระดมสรรพกำลังเพื่อการทหาร นโยบายการปกครองและการบังคับบัญชาภายในกระทรวงกลาโหม การพิจารณางบประมาณการทหาร และการแบ่งสรรงบประมาณของกระทรวงกลาโหม รวมถึงการพิจารณาร่าง

3) ปกป้อง พิทักษ์รักษาผลประโยชน์แห่งชาติและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พัฒนาประเทศเพื่อความมั่นคงตลอดจนสนับสนุนภารกิจอื่นของรัฐในการพัฒนาประเทศ การป้องกันและแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติ และการช่วยเหลือประชาชน

4) ศึกษา วิจัย พัฒนา และดำเนินการด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหาร ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีป้องกันประเทศ และด้านกิจการอวกาศเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนภารกิจของกระทรวงกลาโหมและความมั่นคงของประเทศ

5) ปฏิบัติการอื่นที่เป็นการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงคราม เพื่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามมติคณะรัฐมนตรี.

⁷⁹ มาตรา 24 ระบุให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชา รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหม.

⁸⁰ มาตรา 25 ระบุให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ผบ.สส. ผบ.ทบ. ผบ.ทร. และ ผบ.ทอ. เป็นกรรมการ ป.กท. เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของสำนักงานปลัดกระทรวงและส่วนราชการในกองทัพไทย และระหว่างสำนักงานปลัดกระทรวง และส่วนราชการในกองทัพไทย.

⁸¹ มาตรา 35 ระบุให้การใช้กำลังทหารเพื่อการปราบปรามการจลาจล เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี.

⁸² มาตรา 42 ระบุองค์ประกอบของสภากลาโหม จำแนกเป็น 3 ประเภทคือ 1) ผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นฝ่ายการเมืองคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม 2) ผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นฝ่ายทหาร จำนวน 23 นาย และ 3) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการทหาร ความมั่นคง การบริหารราชการ กฎหมาย หรือที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของที่ประชุมสภากลาโหม จำนวนไม่เกิน 3 นาย.

กฎหมายที่เกี่ยวกับการทหาร⁸³ แม้ว่าบางเรื่องจะมีได้กำหนดให้เป็นไปตามมติของสภากลาโหม แต่กลับกำหนดให้ดำเนินการในรูปของคณะกรรมการหรือชื่อเรียกอื่นแทน ดังที่ระบุไว้ในมาตรา 25 กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล และมาตรา 47 กำหนดให้มีคณะผู้บัญชาการทหารทำหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเรื่องเกี่ยวกับการยุทธทั้งหมด⁸⁴ เมื่อเปรียบเทียบในสาระสำคัญแล้ว นอกจาก พ.ร.บ. จัตระเปียบราชการกระทรวงกลาโหมฉบับนี้จะมีได้เปิดกว้างต่อการมีบทบาทของฝ่ายพลเรือนให้มากขึ้นตามบริบทที่เปลี่ยนไปจากปี พ.ศ. 2503 ดังที่กล่าวอ้างไว้ในเหตุผลของการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว ตรงกันข้าม พ.ร.บ. จัตระเปียบราชการกระทรวงกลาโหมฉบับนี้ ยังมุ่งเน้นต่อการควบคุมพลเรือนในกิจการทหารมากไปกว่าเดิมอีกด้วย

กล่าวได้ว่า บริบทด้านกฎหมายให้ความสำคัญต่อบทบาททางการเมืองของทหาร และกระทรวงกลาโหมมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม ทำให้รัฐบาลอภิสิทธิ์ไม่อาจดำเนินการใดๆ ในกิจการทหารมากนัก นอกจากการให้ความร่วมมือกับฝ่ายทหารในการบริหารจัดการกองทัพตามที่ทหารต้องการ

3.3.1.2 ด้านการเมือง

ผลกระทบจากการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ทำให้การหวนกลับคืนสู่ระบอบประชาธิปไตยไม่อาจเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว สังคมไทยเกิดความแตกแยกเป็นฝักฝ่ายอย่างรุนแรงและมีการวิวาทะระหว่างกันเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมในหมู่ภาคประชาชน ทั้งพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) หรือกลุ่มคนเสื้อเหลือง ซึ่งมีบทบาทในการต่อต้านรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร และแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) หรือกลุ่มคนเสื้อแดง ซึ่งเริ่มต้น

⁸³ มาตรา 43 ระบุให้การดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะต้องเป็นไปตามมติของสภากลาโหม ดังนี้

- 1) นโยบายการทหาร
- 2) นโยบายการระดมสรรพกำลังเพื่อการทหาร
- 3) นโยบายการปกครองและการบังคับบัญชาภายในกระทรวงกลาโหม
- 4) การพิจารณางบประมาณการทหาร และการแบ่งสรรงบประมาณของกระทรวงกลาโหม
- 5) การพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการทหาร
- 6) เรื่องที่กฎหมายหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกำหนดให้เสนอสภากลาโหม.

⁸⁴ มาตรา 47 ระบุให้มี “คณะผู้บัญชาการทหาร” ประกอบด้วย ผบ.สส. ผบ.ทบ. ผบ.ทร. ผบ.ทอ. และเสธ.ทหาร ทำหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเรื่องการเตรียมกำลัง การสั่งการใช้กำลัง การเคลื่อนกำลังทหารและการเตรียมพร้อม ตลอดจนรับผิดชอบในการควบคุมอำนาจการยุทธในภาพรวม รวมทั้งควบคุมบังคับบัญชากองกำลังเฉพาะกิจร่วมที่จัดตั้งขึ้นในกรณีที่มีสถานการณ์ที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ.

จากขบวนการต่อต้านการรัฐประหารและมี พ.ต.ท.ทักษิณ อยู่เบื้องหลัง ได้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการทำให้กระบวนการ พัฒนาประชาธิปไตยก้าวหน้าไปได้ไม่ไกลนัก รัฐบาลพลเรือนหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แทบจะไม่หยุดนิ่งในการรับมือกับการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนที่มีแต่จะเพิ่มขนาดมวลชนและระดับความรุนแรงมากยิ่งขึ้น จนกลายเป็นชนวนที่นำไปสู่การปะทะกันอย่างร้ายแรงที่สุดระหว่างทหารกับผู้ชุมนุมหรือ “ขอคืนพื้นที่” และ “กระชับพื้นที่” เมื่อเดือนพฤษภาคม 2553 มีผู้เสียชีวิตจำนวน 99 ศพ และผู้บาดเจ็บจำนวนมาก

กล่าวได้ว่า บริบทด้านการเมืองทำให้ทหารกลับมาบีบบทบาททางการเมืองอย่างเข้มข้น เป็นสภาวะตกค้างมาตั้งแต่การรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ทหารได้ละทิ้งความเป็นทหารอาชีพ และหันมายุ่งเกี่ยวกับการเมืองอย่างเห็นได้ชัด ขณะที่รัฐบาลอภิสิทธิ์จำเป็นต้องพึ่งพิงกองทัพในการค้ำยันเสถียรภาพของรัฐบาลและรับมือกับปัญหาความวุ่นวายทางการเมืองที่มีอยู่ตลอดเวลาแห่งการดำรงอยู่ของรัฐบาล

3.3.1.3 ด้านเศรษฐกิจ

เหตุการณ์ความไม่สงบทางการเมืองที่มีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 และการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ได้สร้างความหวาดหวั่นแก่นักลงทุนทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ จนลอนตัวหรือชะลอการลงทุนในประเทศไทย ผ่นวกกับปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจในระดับโลกและราคาน้ำมันดิบที่เพิ่มสูงขึ้น ทำให้เกิดสภาวะบีบคั้นทางเศรษฐกิจ การผลิตภาคอุตสาหกรรมและการส่งออกหดตัว รัฐบาลพยายามออกมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจในรูปแบบต่างๆ และส่งเสริมการนำนโยบายประชานิยมกลับมาปฏิบัติใช้อย่างจริงจัง สถานการณ์เลวร้ายมากยิ่งขึ้นเมื่อมีการยึดท่าอากาศยาน การยึดสี่แยกราชประสงค์ซึ่งเป็นย่านธุรกิจใจกลางเมือง และการเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างรุนแรงของภาคประชาชน คิดเป็นมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจมหาศาล ภาคธุรกิจอุตสาหกรรมหมดความเชื่อมั่นในการลงทุน ขณะที่ภาคธุรกิจการท่องเที่ยวหดตัวอย่างหนัก ส่งผลให้สภาวะเศรษฐกิจย่ำแย่มากกว่าเดิม อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 – 2551 เท่ากับร้อยละ 4.9, 2.5 และ -2.3 ตามลำดับ (ถวิล นิลใบ, 2553)

กล่าวได้ว่า บริบทด้านเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลอภิสิทธิ์ต้องปรับลดงบประมาณในภาพรวมของประเทศ กระทบต่องบประมาณของกระทรวงกลาโหมเช่นกัน ขณะที่รัฐบาลไม่สามารถกดดันให้ทหารปรับตัวเพื่อรองรับต่อสภาวะตึงเครียดทางเศรษฐกิจได้สักเท่าไร

3.3.1.4 ด้านความมั่นคง

ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงไม่มีท่าทีจะทุเลาลง ความถี่ของเหตุวินาศกรรมกลับเพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกัน ปัญหาความขัดแย้งเรื่องเส้นเขตแดนบริเวณชายแดนไทย - กัมพูชา จากกรณีพิพาทพื้นที่บริเวณเขาพระวิหาร จ.ศรีสะเกษ ทำให้สถานการณ์ในพื้นที่ดังกล่าวตึงเครียด และเลวร้ายสุดขีดเมื่อมีการปะทะกันและเกิดความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินในหมู่ทหารและประชาชน ที่สำคัญคือ การหมิ่นพระบรมเดชานุภาพและการชุมนุมทางการเมืองอย่างรุนแรงของภาคประชาชน ทำให้กองทัพยิ่งทวีความชอบธรรมที่จะดำรงบทบาททางการเมือง เพื่อยืนหยัดต่ออุดมการณ์ดังที่เหล่าทหารได้ปฏิญาณต่อธงชัยเฉลิมพล คือ การเทิดทูนและรักษาไว้ซึ่งพระบรมเดชานุภาพแห่งพระมหากษัตริย์เจ้า และรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข⁸⁵ ตลอดจนคำขวัญของกองทัพ “พิทักษ์จักรีวงศ์” เพื่อยืนยันในบทบาทของทหารที่จะปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์จากภัยนานัปการ ในฐานะที่สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นหนึ่งในเสาหลักที่ค้ำจุนความเป็นชาติไทย และเป็นสถาบันที่เต็มเปี่ยมไปด้วยความชอบธรรมด้านศีลธรรม (ปวิณ ชัชวาลพงศ์พันธ์, 2554: 46-48)

กล่าวได้ว่า บริบทด้านความมั่นคงยิ่งทำให้รัฐบาลอภิสิทธิ์จำเป็นต้องอยู่ในสภาวะที่พึ่งพิงฝ่ายทหารมากขึ้นไปอีก ขณะที่ทหารอ้างเหตุผลเรื่องความมั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์ ความมั่นคงของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และความมั่นคงของรัฐ เพื่อที่จะรุกเข้าไปมีบทบาททางการเมืองอย่างเห็นได้เด่นชัด

3.3.2 ลักษณะและมิติความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร

จากการศึกษาพบว่า ภายใต้นโยบายความมั่นคงแห่งรัฐของรัฐบาลอภิสิทธิ์ที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 มุ่งเน้นการเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพการป้องกันประเทศให้มีความพร้อมในการรักษาเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดน รวมทั้งการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ โดยการเตรียมความพร้อมของกองทัพ การฝึกกำลังพลให้เกิดความชำนาญในการปฏิบัติการกิจ และการจัดงบประมาณให้สอดคล้องกับภารกิจของแต่ละเหล่าทัพ ตลอดจนจัดให้มีแผนการสำรองอาวุธและพลังงานเพื่อความมั่นคง การสนับสนุนและส่งเสริมการวิจัยและการพัฒนาอุตสาหกรรม

⁸⁵ คำปฏิญาณตนของทหารต่อธงชัยเฉลิมพลว่า “ข้าพเจ้าจักยอมตายเพื่ออิสรภาพและความสงบแห่งประเทศชาติ ข้าพเจ้าจักอยู่ในศีลธรรมของศาสนา ข้าพเจ้าจักเทิดทูนและรักษาไว้ซึ่งพระบรมเดชานุภาพแห่งพระมหากษัตริย์เจ้า ข้าพเจ้าจักรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ข้าพเจ้าจักเชื่อถือผู้บังคับบัญชาและปฏิบัติตามคำสั่งอย่างเคร่งครัด ทั้งจักปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความยุติธรรม ข้าพเจ้าจะไม่แพร่งพรายความลับของทางราชการทหารเป็นอันขาด” (ศูนย์พัฒนาหลักนิยมและยุทธศาสตร์กรมยุทธศึกษาทหารบก, 2554).

ป้องกันประเทศทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อให้สามารถผลิตอาวุธยุทโธปกรณ์ได้เอง ตลอดจนการปรับสิทธิประโยชน์กำลังพล เบี้ยเลี้ยง และค่าเสบียงสนามของทหารหลักและทหารพราน รวมทั้งสวัสดิการของกำลังพลให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจ แผนนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลอภิสิทธิ์แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลสนับสนุนและตอบสนองความต้องการของกองทัพในทุกๆ ด้าน ทั้งการเสริมสร้างศักยภาพของกองทัพ การจัดสรรงบประมาณ การปรับปรุงสวัสดิการและค่าตอบแทนของทหาร ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของกองทัพที่ทำให้การกำหนดนโยบายของรัฐบาลเป็นไปตามความต้องการของทหารอย่างเต็มที่ และรัฐบาลตกอยู่ในสถานะที่อ่อนแอกว่าฝ่ายทหาร จึงมักจะหลีกเลี่ยงความพยายามที่จะควบคุมทหารหรือทำความตกลงกัน อีกทั้งยังปล่อยให้ทหารมีอิทธิพลเหนือรัฐบาลได้ในบางเรื่อง ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นแบบผู้รับการอุปถัมภ์หรือตัวประกัน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารไม่มีคุณภาพ อันเป็นผลมาจากความสามารถในการตกลงร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง เกี่ยวกับความต้องการและการจัดสรรปัจจัยทางทหารที่สำคัญ ประกอบด้วย การบริหารจัดการงบประมาณ การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ การปฏิรูปกองทัพ และการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร ผนวกด้วยความสามารถในการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตย ซึ่งประกอบด้วย การไม่นำทหารเข้ามาในพื้นที่การเมือง และการควบคุมทหารโดยรัฐสภาและภาคประชาชน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.3.2.1 การบริหารจัดการงบประมาณ⁸⁶

หลังการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 เป็นต้นมา จะพบว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2551 ภายใต้รัฐบาลสุรยุทธ์ จุลานนท์ กระทรวงกลาโหมได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้น คิดเป็นร้อยละ 33.85 และ 24.77 ตามลำดับ ด้วยเหตุผลอ้างว่า ระหว่างปี พ.ศ. 2532 – 2540 กระทรวงกลาโหมได้รับการจัดสรรงบประมาณคิดเป็นร้อยละ 2.2 – 2.4 เมื่อเปรียบเทียบกับ GDP แต่เมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา กระทรวงกลาโหมได้รับการจัดสรรงบประมาณในลักษณะถดถอยลงและต่ำกว่าเกณฑ์ที่ควรจะเป็น อีกทั้งยังต้องเผชิญกับปัญหาค่าเงินอ่อนตัว ราคาน้ำมันเพิ่มสูงขึ้น 3 เท่า ภาวะเงินเฟ้อ อัตราเงินเดือนของบุคลากรเพิ่มขึ้นร้อยละ 6 จึงทำให้งบประมาณซึ่งกระทรวงกลาโหมได้รับจัดสรร จำแนกเป็นค่าใช้จ่ายประจำถึงร้อยละ 90 และเป็น

⁸⁶ โปรดพิจารณารายละเอียดงบประมาณของกระทรวงกลาโหม ระหว่างปี 2550 – 2554 ในภาคผนวก ข.

งพัฒนากองทัพแคร์ร้อยละ 10 ส่งผลกระทบต่อการพัฒนากำลังพล การฝึกศึกษา การป้องกันประเทศ และการรักษาความมั่นคงภายใน⁸⁷

เมื่อก้าวสู่รัฐบาลพลเรือนที่มาจากเลือกตั้ง พบว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 รัฐบาลสมัคร สุนทรเวช ยังคงมุ่งเน้นการปรับเพิ่มงบประมาณของกระทรวงกลาโหม ไม่แตกต่างจากรัฐบาลสุรยุทธ์ พร้อมกับอนุมัติให้ปรับปรุงเงินตอบแทนพิเศษแก่ทหารกองประจำการและอนุมัติเงินประจำตำแหน่งนอกเหนือจากเงินเดือนประจำสำหรับนายทหารตำแหน่งประจำหรือผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษอีกด้วย (ไทยโพสต์, 15 กรกฎาคม 2551: 1, 10) เช่นเดียวกับรัฐบาลอภิสิทธิ์ แม้ว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ประเทศไทยจะต้องประสบกับสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรงในระดับโลก แต่อัตราส่วนงบประมาณของกระทรวงกลาโหมเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณของประเทศในระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2554 คิดเป็นร้อยละ 9.06 และ 8.14 ตามลำดับ ขณะที่ฝ่ายทหารกลับมีท่าทีไม่พอใจ เนื่องจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 กระทรวงกลาโหมได้รับการจัดสรรงบประมาณลดลงจากปีก่อน คิดเป็นร้อยละ 9.48 อ้างว่างบประมาณของกองทัพคิดเป็นร้อยละ 1.5 ของ GDP ถือว่าอย่างน้อยกระทบต่อการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์และการศึกษา ขณะที่นายกรัฐมนตรีต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการปรับลดงบประมาณของกระทรวงกลาโหม แต่เปิดโอกาสให้กระทรวงต่างๆ สามารถนำโครงการที่มีความพร้อมและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล เสนอกลับเข้ามาได้ เฉพาะโครงการที่มีความจำเป็นและถูกต้องงบประมาณมากเกินไป โดยไม่มีส่วนอื่นมาชดเชย (ไทยโพสต์, 7 พฤษภาคม 2552: 12) จึงทำให้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 รัฐบาลได้พิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่กระทรวงกลาโหมเพิ่มขึ้น คิดเป็นร้อยละ 9.39 เมื่อเทียบกับปีงบประมาณก่อน ขณะที่นายกรัฐมนตรีค่อนข้างกังวลกรณีที่มีการตัดลดงบประมาณกระทรวงกลาโหมลงในขั้นของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร ประมาณ 2,500 ล้านบาท ก่อนผ่านเป็น พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 นายกรัฐมนตรีจึงได้เชิญ ผบ.ทอ. มารายงานความคืบหน้าหรือผลกระทบจากการปรับลดงบประมาณและการทำงานโดยทั่วไปของกองทัพอากาศ (ไทยโพสต์, 22 กันยายน 2553: 10)

ในที่นี้มีข้อสังเกตคือ บ่อยครั้งที่รัฐบาลอนุมัติงบกลางรวมถึงบราชการลับให้แก่กระทรวงกลาโหมและ กอ.รมน.⁸⁸ ในวงเงินจำนวนมาก ทั้ง 2 รายการนี้เป็นอำนาจอนุมัติการใช้จ่าย

⁸⁷ ข้อมูลดังกล่าวปรากฏในเอกสารชี้แจงเรื่อง “ข้อมูลผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการขาดแคลนงบประมาณของกระทรวงกลาโหม ประกอบการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550” (ไทยโพสต์, 6 ธันวาคม 2549: 3).

⁸⁸ ตาม พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ระบุให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานกลางเพื่อต่อต้านภัยคุกคามที่มุ่งทำลายผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็น ผอ.รมน. ผบ.ทบ.

โดยฝ่ายบริหาร จึงไม่ปรากฏรายละเอียดใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีและเอกสารงบประมาณ ที่แสดงต่อรัฐสภา เช่น⁸⁹

1) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2552 อนุมัติงบประมาณแก่ กอ.รมน. เป็นเงิน 1,000 ล้านบาท ปฏิบัติภารกิจลงพื้นที่ตามหมู่บ้านทั่วประเทศ จำนวน 73,233 หมู่บ้าน 1,856 ชุมชน เพื่อนำเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงไปอบรมแก่ชาวบ้าน

2) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2554 อนุมัติงบราชการลับแก่ กอ.รมน. เพื่อปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานและดำเนินการตามภารกิจ กอ.รมน. เป็นเงิน 8,792 ล้านบาท ซึ่ง ผบ.ทบ. ชี้แจงว่า งบดังกล่าวไม่ใช่งบของ กอ.รมน. เพียงหน่วยเดียว เฉพาะ กอ.รมน. ได้มาแค่ 500 ล้านบาท ที่เหลือกระทรวง ทบวง กรมอื่นเป็นฝ่ายรับไป⁹⁰

กล่าวโดยสรุปว่า รัฐบาลไม่ประสบความสำเร็จในตกลงร่วมกันเกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณกองทัพในสภาวะวิกฤติ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะปรับลดงบประมาณของกระทรวงกลาโหมลงได้ แต่ในระหว่างปีงบประมาณ รัฐบาลกลับต้องอนุมัติงบประมาณในอำนาจของฝ่ายบริหารให้แก่กระทรวงกลาโหม เพื่อลดแรงกดดันจากฝ่ายทหาร

3.3.2.2 การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์

ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นว่า ผลกระทบจากการปรับลดงบประมาณที่มีมาอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ทำให้กองทัพขาดแคลนงบประมาณเพื่อพัฒนากองทัพหรือจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ เมื่อมาถึงรัฐบาลอภิสิทธิ์ พบว่า กองทัพได้เฟิกเฉยต่อมติที่ประชุมคณะกรรมการกำหนดความเร่งด่วน ในการจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ของกลาโหม ปี พ.ศ. 2550⁹¹ ซึ่งระบุให้กองทัพประเมินภัยคุกคามของ ประเทศใน 10 ปีข้างหน้าพร้อมจัดลำดับความเร่งด่วนการซื้ออาวุธเพื่อ 1) การแก้ไขปัญหาชายแดน

เป็น รอง ผอ.รมน. และ เสธ.ทบ. เป็นเลขาธิการ โดยมีกำลังพลจากกองทัพบกเป็นบุคลากรหลัก จึงเสมือนว่า กอ.รมน. เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของกองทัพบก แต่เป็นหน่วยขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี.

⁸⁹ กรณีการอนุมัติงบกลางและงบราชการลับ ยังมีปรากฏเพิ่มเติมในหัวข้อ 3.2.2.2 การจัดซื้ออาวุธ ยุทโธปกรณ์ และหัวข้อ 3.2.2.3 การปฏิรูปกองทัพ.

⁹⁰ เนื่องจาก กอ.รมน. เป็นหน่วยงานกลาง ทำหน้าที่ประสานกับหน่วยงานประจำกระทรวงต่างๆ ในการต่อต้านภัยคุกคามและการปฏิบัติการกิจต่างๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย จึงกำหนดให้จัดทำแผนและงบประมาณ แบบบูรณาการเพื่อเชื่อมโยงโครงการและกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมี กอ.รมน. เป็นหน่วยงาน รับผิดชอบขอรับจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการดังกล่าว.

⁹¹ คณะกรรมการชุดนี้จัดตั้งขึ้นในสมัยรัฐบาลสุรยุทธ์ จุลานนท์ มีองค์ประกอบคือ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวง กลาโหม ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการเหล่าทัพ ผู้อำนวยการสำนักนโยบาย และแผนกลาโหม และผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกลาโหม.

ภาคใต้ 2) การป้องกันชายแดน 3) การก่อการร้ายสากล 4) การรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล 5) การป้องปรามทางยุทธศาสตร์ เช่น เรือดำน้ำ และเครื่องบินกิริฟเพน เป็นต้น 6) การรักษาความเรียบร้อยภายในประเทศ 7) การบรรเทาสาธารณภัยพิบัติ 8) การส่งเสริมสันติภาพ และ 9) การเสริมขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเอง (มติชนสุดสัปดาห์, 13 กุมภาพันธ์ 2552: 14, 16) โดยได้รับการตอบสนองเป็นอย่างดีจากรัฐบาล เช่น

1) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2552 อนุมัติโครงการจัดซื้ออาวุธ เป็นงบประมาณผูกพันและเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดหา จำนวนทั้งสิ้น 5 โครงการ ส่วนใหญ่เป็นโครงการผูกพันงบประมาณเดิมที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว วงเงินรวม 11,000 ล้านบาท โดยใช้เวลาเพียง 20 นาทีในการพิจารณาโครงการทั้งหมด และไม่มีเสียงต่อต้านจากที่ประชุมแต่อย่างใด (ไทยโพสต์, 23 กันยายน 2552: 12)

2) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2552 อนุมัติให้กองทัพบกก่อนหน้าผูกพันข้ามปีงบประมาณ เพื่อจัดหาเฮลิคอปเตอร์ขนาดเบา 16 ลำ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2552 - 2555 วงเงิน 1,198 ล้านบาท และอนุมัติให้กองทัพบกก่อนหน้าผูกพันข้ามปีงบประมาณโครงการซ่อมบำรุงเฮลิคอปเตอร์แบบใช้งานทั่วไป ระยะที่ 2 ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2552 - 2554 วงเงิน 980 ล้านบาท

3) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2553 อนุมัติให้กองทัพบกก่อนหน้าผูกพันข้ามปีงบประมาณ เพื่อจัดหาเฮลิคอปเตอร์แบบใช้งานทั่วไป UH-60L (แบล็คฮอว์ค) ประเทศสหรัฐอเมริกา ระยะที่ 1 จำนวน 3 เครื่อง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2553 - 2555 วงเงิน 1,927 ล้านบาท และมีค่าขนส่งทางเรืออีก 80 ล้านบาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 2,007 ล้านบาท

4) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2554 อนุมัติให้ ผบ.ทบ. เป็นผู้ลงนามในฐานะรัฐบาลไทยในการจัดซื้อยานเกราะ และเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อตกลงการจัดซื้อยานเกราะ โดยกองทัพบกก่อนหน้าผูกพัน จำนวน 121 คัน พร้อมขึ้นส่วนที่จะซ่อมบำรุงและอุปกรณ์ประเภทกระสุนและวัตถุระเบิดต่างๆ วงเงิน 4,318 ล้านบาท และอนุมัติก่อนหน้าผูกพันข้ามปี เพื่อจัดซื้อปืนเล็กยาวขนาด 5.56 มม. จำนวน 13,331 กระบอก วงเงิน 882 ล้านบาท ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2554 - 2566

ความถี่ในการอนุมัติงบประมาณเพื่อจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ดังกล่าว ทำให้คณะกรรมการการทหาร สภาผู้แทนราษฎร เรียกร้องให้รัฐบาลชะลอและพิจารณาความเหมาะสมในการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีภัยคุกคาม ขอให้ตระหนักถึงความเหมาะสมของอาวุธบางประเภท เช่น เครื่องยิงจรวดหลบลำกล้อง เป็นต้น พร้อมกับดำเนินการจัดซื้ออาวุธของกองทัพ เช่น การซื้อเรือเหาะของกองทัพบก มูลค่า 304 ล้านบาท ซึ่งเบิกจ่ายงบประมาณจัดซื้อไปแล้วร้อยละ 100 แต่ไม่มีการขอให้บริษัทคู่สัญญาส่งสินค้ามาให้ทดลองใช้ก่อน เมื่อนำมาใช้

จริงกลับไม่สามารถทำงานได้เต็มประสิทธิภาพ และการจัดซื้ออาวุธของกองทัพไม่ได้สนับสนุนอุตสาหกรรมของไทย เช่น การจัดซื้อชุดปราบจลาจล จำนวน 66 ล้านบาท กลับไปสั่งซื้อจากประเทศอินโดนีเซียที่มีราคาต่อชุด 13,000 - 16,000 บาท ทั้งๆ ที่บริษัทคนไทยทำได้ในราคาประมาณชุดละ 9,000 บาท (โลกวันนี้, 6 กุมภาพันธ์ 2552: พ3 ; กรุงเทพธุรกิจ, 20 สิงหาคม 2553: 13)

กล่าวโดยสรุปว่า ผลจากการที่รัฐบาลอนุมัติให้กองทัพจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ด้วยงบประมาณลับบ่อยครั้ง ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกองทัพตกเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ค่อนข้างมาก และทำให้รัฐบาลไม่อาจหลุดพ้นข้อครหาเกี่ยวกับการเป็นผู้พึ่งพิงหรือผู้รับการอุปถัมภ์จากกองทัพไปได้

3.3.2.3 การปฏิรูปกองทัพ

หลังการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ฝ่ายทหารได้ริเริ่มให้มีการยกร่างและประกาศใช้ พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 เพื่อปรับปรุงการบริหารจัดการกองทัพให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป มุ่งเน้นการขยายขอบข่าย อำนาจ และบทบาทหน้าที่ของกองทัพให้เพิ่มมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกัน รัฐบาลอภิสิทธิ์กลับมิได้ส่งเสริมการปฏิรูปกองทัพ โดยการปรับลดขนาด กำลังพล และอาวุธยุทโธปกรณ์ของกองทัพ แตกต่างไปจากรัฐบาลอื่นๆ ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลยังสนับสนุนให้กองทัพกจัดตั้งหน่วยงานทหารเพิ่มขึ้น จากกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2554 อนุมัติงบประมาณลับ จำนวน 2,300 ล้านบาท ในเบื้องต้น เพื่อดำเนินการจัดตั้งกองพลทหารราบที่ 7 (พล.ร.7) จ.เชียงใหม่ เพื่อเพิ่มกำลังทหารให้เพียงพอต่อภารกิจในพื้นที่ภาคเหนือ ทั้งการป้องกันชายแดนไทย-พม่า-ลาว ปัญหายาเสพติด และปัญหาการเมืองภายในประเทศงบประมาณรวม 10,000 ล้านบาท เริ่มปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ผูกพัน 5 ปี และการจัดตั้งกองพลทหารม้าที่ 3 (พล.ม.3) จ.ขอนแก่น ซึ่ง พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรี เคยฝากฝังเอาไว้⁹² เป็นกองพลยานเกราะ มีการบรรจุอัตราถังเบา งบประมาณ 29,000 ล้านบาท ขณะที่นายกรัฐมนตรีพร้อมด้วยนายสุเทพ เทือกสุบรรณ รองนายกรัฐมนตรีต่างยืนยันถึงความจำเป็นในการจัดตั้ง 2 กองพลดังกล่าวว่า ผ่านการกลั่นกรองจากหลายฝ่าย และได้พิจารณานโยบายรวมถึงมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการเพิ่มหน่วยงานประกอบด้วย (ไทยโพสต์, 25 กรกฎาคม 2553: 10)

กล่าวโดยสรุปว่า การปฏิรูปกองทัพด้วยการลดขนาดหน่วยงานเป็นอันยุติลง เมื่อรัฐบาลต้องอนุมัติให้กองทัพเพิ่มขยายหน่วยงานท่ามกลางสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ โดยมีข้อสังเกตว่า

⁹² วาสนา นาน่วม (2553: 249) กล่าวถึงการร้องขอของ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ให้ตั้งกองพลทหารม้าที่ 3 (พล.ม.3) ที่ค่าย พล.อ.เปรม ในจังหวัดขอนแก่น.

การสนับสนุนให้กองทัพบกจัดตั้ง พล.ร.7 อาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากสถานการณ์ทางการเมืองเกี่ยวกับกลุ่มผู้สนับสนุน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในพื้นที่ภาคเหนือ

3.3.2.4 การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร

บทเรียนจากการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารในรัฐบาลที่ผ่านมา ทำให้ฝ่ายทหารโดยรัฐบาลสุรยุทธ์ จุลานนท์ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้เสนอ พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 เพื่อเป็นการสร้างระบบป้องกันมิให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาล้วงลูกหรือแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารชั้นนายพลจนเกือบจะเบ็ดเสร็จ เน้นการให้อำนาจแก่ “คณะกรรมการ” ในการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลทั้งหมด ถือเป็นอีกหนึ่งความพยายามที่จะทำให้การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารเป็นเรื่องเฉพาะทหารเท่านั้น ดังปรากฏตามคำกล่าวของ พล.อ.บุญสร้าง เนียมประดิษฐ์ ผบ.สส. ว่า

“กฎหมายฉบับนี้ไม่เกี่ยวกับการป้องกันการล้วงลูกจากฝ่ายการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้าย แต่เราต้องการเห็นการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารมีความถูกต้องและจัดคนให้ถูกกับงาน ที่ผ่านมา การจัดวางตำแหน่งของนายทหารเป็นอำนาจของคนเพียง 1 - 2 คน บางครั้งการแต่งตั้งโยกย้ายก็ไม่มีเหตุผล ไม่มีคำอธิบาย โดยเห็นว่าหลายครั้งก็มีอคติเข้ามาเกี่ยวข้องในการพิจารณา” (มติชน, 3 กุมภาพันธ์ 2551: 15)

ด้วยเหตุนี้ จึงแทบจะไม่ปรากฏบทบาทของรัฐบาลพลเรือนหรือฝ่ายการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารสักเท่าไร ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลอภิสิทธิ์แทบจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร และปล่อยให้กองทัพโดยเฉพาะกลุ่ม 3 ป. ประกอบด้วย พล.อ.ประวิตร วงษ์สุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม พล.อ.อนุพงษ์ เผ่าจินดา ผบ.ทบ. และ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา รอง ผบ.ทบ. เป็นผู้ดำเนินการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารในกองทัพบกเองทั้งหมด (ผู้จัดการรายวัน, 19 กรกฎาคม 2553: 2) เป็นไปตามนโยบายการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมว่า การบริหารงานภายใต้ตนเองที่มานั่งตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม จะไม่ให้ใครเข้ามาล้วงลูก โดยตนจะเป็นฝ่ายดูแลเอง (ผู้จัดการรายวัน, 14 สิงหาคม 2552: 11)

ผลจากการที่รัฐบาลไม่กำกับควบคุมดูแลการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร นอกจากจะทำให้ให้นายทหารบางกลุ่มไม่พอใจ จากการผลักดันให้นายทหารกลุ่มบูรพาพยัคฆ์⁹³ ขึ้นมาดำรงตำแหน่ง

⁹³ โดยทั่วไปหมายถึงกองพลทหารราบที่ 2 รักษาพระองค์ (พล.ร. 2 รอ.) หรือ “บูรพาพยัคฆ์” เป็นหน่วยทหารที่ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้เป็นหน่วยทหารรักษาพระองค์ในสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ในทางการเมืองหมายถึงเครือข่ายนายทหารที่เติบโตมาจาก พล.ร. 2 รอ. ประกอบด้วย พล.อ.ประวิตร วงษ์สุวรรณ พล.อ.อนุพงษ์ เผ่าจินดา พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นต้น.

หลักในกองทัพ ทั้ง พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผช.ผบ.ทบ. พล.ท.คณิต สาทิทักษ์ แม่ทัพภาคที่ 1 พล.ท.วีรวัลดี จรสัมฤทธิ์ แม่ทัพภาคที่ 2 พล.ต.วลิต โรจนภักดี ผู้บัญชาการกองพลทหารราบที่ 2 รักษาพระองค์ ยังไม่ส่งผลดีต่อธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการกองทัพเท่าที่ควร สะท้อนผ่าน คำกล่าวของ พล.อ.ปฐมพงษ์ เกษรศุกร์ อดีตประธานที่ปรึกษาองคมนตรีบัญชาการกองทัพไทย ว่า

“ถ้าเราดูแล้วทั้งรัฐมนตรีกลาโหม ผบ.ทบ. พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา พล.ท.คณิต สาทิทักษ์ ล้วนมาจากกองพลทหารราบที่ 2 มันเลยทำให้คิดว่า เฮ้ย! ทำไมมันมาไลน์ นี้หมดวะ คนเขามองได้” (เสถียร วิริยะพรรณพงศา, 2553: 13)

อย่างไรก็ดี ทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมพร้อมด้วย ผบ.ทบ. ต่างปฏิเสธถึงความขัดแย้งในกองทัพ อันเป็นผลมาจากการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารโดยเน้นเฉพาะกลุ่มบูรพาพยัคฆ์ ว่า ทั้งหมดเป็นสิ่งที่สื่อมวลชนเขียนขึ้นเท่านั้น ความเป็นจริงคือทุกคนขึ้นมาตามจังหวะและระดับชั้นที่เหมาะสม (ไทยโพสต์, 6 สิงหาคม 2553: 12) มีข้อสังเกตว่า การเปลี่ยน ผบ.ทบ. จาก พล.อ.อนุพงษ์ เผ่าจินดา เป็น พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา กลายเป็นการสืบทอดอำนาจของนายทหารบูรพาพยัคฆ์

กล่าวโดยสรุปว่า การไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารอาจจะทำให้รัฐบาลไม่ต้องเผชิญต่อข้อครหาเกี่ยวกับการแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร แต่รัฐบาลกลับหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องเผชิญต่อข้อครหาเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ในฐานะฝ่ายบริหาร ปล่อยให้ทหารดำเนินการแต่งตั้งโยกย้ายแบบเบ็ดเสร็จ ขณะที่กองทัพไม่อาจหลีกเลี่ยงพ้นจากข้อครหาเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ไปได้

3.3.2.5 การไม่นำทหารเข้ามาในพื้นที่การเมือง

ภายหลังการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ทำให้คำประกาศของผู้นำทหารที่จะไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง เป็นกลางทางการเมือง เป็นประชาธิปไตย ไม่ปฏิบัติ ไม่ใช้กำลังทหารกับประชาชน ไม่เห็นด้วยกับการใช้ความรุนแรง ยึดแนวทางกระบวนการยุติธรรมหรือกฎหมาย เป็นทหารของชาติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และของประชาชน เต็มไปด้วยความเคลงใจและถูกตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นทหารอาชีพที่ไม่แทรกแซง ก้าวก้าว หรือเข้ามาในพื้นที่การเมืองอย่างแท้จริงของกองทัพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาจากคำกล่าวของ พล.อ.บุญสร้าง เนียมประดิษฐ์ ผบ.สส. ว่า ทหารจะกลับไปทำหน้าที่ทหารของตัวเอง และคอยให้การสนับสนุนการดำเนินงานของฝ่ายการเมือง กองทัพจะเข้าไปช่วยทำงานการเมืองในด้านการพัฒนาบางส่วนเพื่อให้มีระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง (อัครพงษ์ นครแก้ว, 2551: 11) เสมือนเป็นการประกาศอยู่ในที่ว่า กองทัพจะยังคงมีบทบาททางการเมืองค่อนข้างสูง และมีแนวโน้มที่จะแสดงบทบาทเช่นนี้เฉพาะในช่วงเวลาและจังหวะที่ตนเป็นผู้กำหนดเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากท่าทีของทหารก่อนหน้ารัฐบาลอภิสิทธิ์ โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งเมื่อรัฐบาลต้องเผชิญกับการชุมนุมทางการเมืองของ พธม. และการประกาศใช้ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 พร้อมกับแต่งตั้งให้ ผบ.ทบ. เป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบ แต่สิ่งที่ได้รับการตอบสนองกลับมาจากผู้นำเหล่าทัพคือ การขอให้ฝ่ายการเมืองอาศัยกลไกทางรัฐสภาหรือกลไกพรรคการเมือง และการเจรจาร่วมกัน ไม่ประสงค์จะใช้วิธีการทางทหารในการแก้ไขปัญหา (ไทยโพสต์, 3 กันยายน 2551: 2-3 ; ไทยโพสต์, 7 กันยายน 2551: 10 ; ผู้จัดการรายวัน, 9 กันยายน 2551: 15) ยิ่งไปกว่านั้นคือ ท่าทีของ ผบ.ทบ. ผ่านการให้สัมภาษณ์ต่างๆ รวมถึงการทำหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรเสนอต่อนายกรัฐมนตรีให้ยุบสภาและจัดการเลือกตั้งโดยเร็วที่สุด (แนวหน้า, 27 พฤศจิกายน 2551: 7) เสมือนเป็นการกดดันให้นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่งหรือยุบสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งยังเป็นการชัดเจนหรือละเว้นต่อคำสั่งการของรัฐบาลพลเรือนอีกด้วย โดยที่รัฐบาลไม่อาจตำหนิติเตียนหรือลงโทษใดๆ ต่อ ผบ.ทบ. ได้เลย

ท่าทีของทหารเปลี่ยนไปในทิศทางตรงกันข้าม เมื่อรัฐบาลอภิสิทธิ์ประกาศใช้ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ก่อนจะยกระดับเป็นการประกาศใช้ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง⁹⁴ มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน (ศอฉ.) เป็นหน่วยปฏิบัติการภายใต้กฎหมายดังกล่าว⁹⁵ และมีคำสั่งแต่งตั้ง พล.อ.อนุพงษ์ เผ่าจินดา ผบ.ทบ. เป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงและปราบปรามการก่อการร้าย มีสถานะเป็นผู้สั่งการในการใช้กำลังเพื่อให้การควบคุมการสั่งการมีสายการบังคับบัญชาที่สั้นขึ้น นำไปสู่การปราบปรามกลุ่มผู้ชุมนุมอย่างรุนแรงในนามของ “การขอคืนพื้นที่” และ “การกระชับพื้นที่” โดยประกาศ “เขตใช้กระสุนจริง” ในช่วงเดือนพฤษภาคม 2553 ทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก

กล่าวโดยสรุปว่า นอกจากรัฐบาลจะไม่สามารถนำทหารออกจากพื้นที่การเมืองได้แล้ว รัฐบาลยังคงนำทหารเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองเพื่อสนับสนุนความอยู่รอดทางการเมืองของรัฐบาลอีกด้วย จึงทำให้รัฐบาลไม่มีบทบาทในการสนับสนุนส่งเสริมความเป็นทหารอาชีพเท่าที่ควร และทำให้ทหารยังคงมีบทบาททางการเมืองค่อนข้างสูงตลอดมา

⁹⁴ มาตรา 11 ระบุว่า ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิตร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรง กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหายุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง.

⁹⁵ มาตรา 7 วรรค 5 ระบุว่า ในกรณีที่มีความจำเป็น คณะรัฐมนตรีอาจให้มีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษเป็นการเฉพาะเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตาม พ.ร.ก. นี้เป็นการชั่วคราวได้ จนกว่าจะยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน.

3.3.2.6 การควบคุมทหารโดยรัฐสภาและภาคประชาชน

ในส่วนของการควบคุมทหารโดยรัฐสภาและภาคประชาชนจะมุ่งเน้นการส่งเสริมบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติและภาคประชาชนในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของกองทัพ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร มีรายละเอียดดังนี้

1) ฝ่ายนิติบัญญัติ

บทบาทที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2551 – 2554 คือ การติดตามและตรวจสอบกองทัพอย่างเข้มข้น นำโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคพลังประชาชน หรือพรรคเพื่อไทยที่สวมหมวกเป็น นปช. ด้วยอีกทางหนึ่ง ผ่านการอภิปราย การตำหนิ การตอบโต้ การยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดยเฉพาะการขอให้ ป.ป.ช. สอบสวน ผบ.ทบ. ขอให้ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ การเรียกร้องให้ปลด ผบ.ทบ. ออกจากตำแหน่ง การกดดันให้ทหารปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงการทำหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเพื่อพิจารณาสอบสวนและลงโทษ ผบ.เหล่าทัพ จากการไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยข้าราชการกลาโหมกับการเมือง พ.ศ. 2499

ในที่นี้ มีความเห็นจาก พ.อ.อภิวัฒน์ วิริยะชัย อธิการประธานสภาผู้แทนราษฎร เกี่ยวกับบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ ว่า

“ฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่ได้เป็นอิสระอย่างแท้จริง รัฐบาลคิดอย่างไร ฝ่ายนิติบัญญัติก็มักจะคิดตามรัฐบาล ยังไม่กล้าที่จะตั้งงบประมาณของกองทัพ ยังมีความเกรงใจ การตรวจสอบของคณะกรรมการการทหารต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกองทัพก็ไม่เข้มงวดกวดขันเท่าที่ควร เพิ่งจะมีตรวจสอบมากในสมัยรัฐบาลท่านนายกฯ อภิสิทธิ์ มักจะถูกพรรคฝ่ายค้านคือพรรคเพื่อไทยตรวจสอบเรื่อง GT200 เรื่องบอลลูน เรื่องอะไรต่างๆ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็มีส่วนมาจากความขัดแย้งของการสลายการชุมนุมด้วย วิธีการที่ถูกตั้งคือรัฐสภาต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบรัฐบาล ตรวจสอบกองทัพอย่างเข้มข้น เป็นธรรม” (สัมภาษณ์, 9 กรกฎาคม 2555)

กล่าวโดยสรุปว่า บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ค่อนข้างที่จะเข้มแข็งและมีบทบาทสำคัญในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของกองทัพอย่างเข้มข้น

2) ภาคประชาชน

ความแตกแยกของสังคมไทยภายหลังการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ได้นำไปสู่การตื่นตัวของภาคประชาชนเพื่อเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างรุกเร้า รุนแรง และมุ่งหวังให้เกิดระบอบประชาธิปไตยในแบบฉบับของตนที่นิยามไว้

ในระหว่างนี้ ปรากฏพบบทบาทของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) “เสื้อเหลือง” กับแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) “เสื้อแดง” ในการเคลื่อนไหวเพื่อขับไล่ล้มล้างรัฐบาลที่ฝ่ายตนไม่สนับสนุนเป็นระยะๆ ท่ามกลางกระแสเสียงเรียกร้องให้ทหารแทรกแซงทางการเมืองผสมกับเสียงเรียกร้องให้ทหารกลับคืนสู่กรมกอง จนทำให้มีผู้เสียชีวิต บาดเจ็บ และทรัพย์สินเสียหายเป็นจำนวนมาก มีการประกาศใช้ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และ พ.ร.บ.รักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 รวมถึงมีการขอคืนพื้นที่และการกระชับพื้นที่โดยฝ่ายทหาร แต่ความเคลื่อนไหวของภาคประชาชนทั้งหมดเป็นเพียงแค่สิ่งที่ทำทลายและคุกคามต่อรัฐบาลเท่านั้น ไม่ได้มีผลต่อการโค่นล้มหรือก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลแต่อย่างใด

ในที่นี่ มีความเห็นจากนายอดุลย์ เขียวบริบูรณ์ ประธานมูลนิธินิติราษฎร์น พฤษภา'35 เกี่ยวกับการเคลื่อนไหวทางการเมืองของภาคประชาชน ในช่วงหลังการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ว่า

“สิ่งที่เรามองเห็น ณ ปัจจุบันนับตั้งแต่ปี’ 49 เป็นต้นมา สังคมลี้มนเวียนวัฒนธรรมอันดีงามแบบไทยๆ ไป สังเกตดูจากการเมือง การโต้แย้ง หรือการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันทางการเมือง หรือการแย่งชิงอำนาจเป็นไปแบบที่เรียกว่า “ไม่มีลักษณะการประนีประนอมหรือการถ้อยทีถ้อยอาศัย” กันเหมือนเดิม แม้กระทั่งความเป็นญาติหรือการเป็นเพื่อนฝูงกัน รู้สึกลับจะถูกทำลายแล้ว ซึ่งตรงนี้ถือว่าการพัฒนาที่ดีทางการเมือง เพราะว่าการเมืองในฐานะตัวแทนภาคประชาชน ท่านไม่มีสิทธิ์เอาความรู้สึกส่วนตัวมาตัดสินปัญหา สิ่งที่ท่านต้องทำคือท่านต้องมองสังคม/ภาคประชาชนเป็นหลัก จะเห็นว่าการขับเคลื่อนของภาคประชาชนภายหลังจากขบวนการเสื้อแดง เสื้อเหลือง และเสื้อหลากสี ล้วนแต่ได้สร้างคุณูปการให้กับสังคม ไทยอย่างมากมาย ถ้าไม่มีกลุ่มเหล่านี้ สังคมไทยไม่พัฒนามาถึงวันนี้ ประชาชนคนไทยจะไม่เข้าใจสังคมการเมืองอย่างที่เข้าใจ ณ วันนี้” (สัมภาษณ์, 2 กรกฎาคม 2555)

บทบาทของภาคประชาชนโดยเฉพาะ นปช. ทำให้เกิดการตั้งคำถาม ตรวจสอบ และถ่วงดุลโดยเฉพาะประเด็นการบริหารจัดการงบประมาณของกองทัพ การปฏิรูปกองทัพ และการทวงคืนความยุติธรรม ไม่แตกต่างจากภาคประชาชนทั่วไป โดยมีปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญคือ การมีช่องทางสื่อสารและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เพิ่มขึ้น ดังตัวอย่างที่ พ.อ.ธีรนนท์ นันทขว้าง ว่า

“ตัวอย่างคือ อ.เจษฎา⁹⁶ กับ GT200 นำไปสู่กองทัพพระมดระวังตัวมากขึ้น ทุกวันนี้การจัดซื้ออุปกรณ์ตรวจระเบิด จะต้องมีการตั้งนักวิชาการภายนอกเข้ามา เราเห็นบทบาทจาก pantip.com มันคืออำนาจการตรวจสอบอย่างหนึ่ง การมี social media หรือสื่อ new media มันนำไปสู่การขับเคลื่อนของสังคมแล้ว นำไปสู่การสร้างอำนาจการตรวจสอบ แล้วเครื่องมือที่ใช้เป็น new media ไม่ได้ถูก dominate โดยกลุ่มทุนหรือ dominate โดยอะไร ทุกคนเป็น force ของตัวเองได้ นอกจากการตรวจสอบแล้ว ยังเป็นการเสริมการทำงานของกองทัพในลักษณะของ civilian control คือเขาตรวจสอบไม่พอ เขายังช่วย support ยังคอย check ด้วยว่า ทหารเหล่านี้ทำงานได้ครอบคลุมหรือไม่? ไม่ครอบคลุมเขาก็มาเติมเต็ม” (สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2556)

กล่าวโดยสรุปว่า บทบาทของภาคประชาชนในการติดตามและตรวจสอบกองทัพ เป็นไปอย่างเข้มข้นทั้งในแง่สนับสนุนและต่อต้านการดำเนินงานของกองทัพ ขณะที่ประชาชนโดยทั่วไปร่วมมือบทบาทในการติดตามและตรวจสอบกองทัพด้วยเช่นกัน

จากองค์ประกอบดังกล่าวข้างต้น สามารถระบุได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารแบบผู้รับการอุปถัมภ์ของรัฐบาลอภิสิทธิ์ ทำให้รัฐบาลต้องสูญเสียดุลยภาพในความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร จากความสามารถของรัฐบาลในการทำความเข้าใจร่วมกันกับกองทัพเกี่ยวกับความต้องการและการจัดสรรปัจจัยทางทหาร โดยรัฐบาลยินยอมต่อข้อเสนอของฝ่ายทหารอย่างไม่มีข้อโต้แย้งในการบริหารจัดการงบประมาณ การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ และการปฏิรูปกองทัพ อีกทั้งยังบกพร่องต่อหน้าที่ในฐานะฝ่ายบริหารและจำนนต่อความเป็นอิสระอย่างเบ็ดเสร็จของกองทัพในการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร ด้วยเหตุที่รัฐบาลต้องพึ่งพิงทหารเพื่อเป็นกลไกหลักในการรับมือกับผู้ชุมนุมทางการเมืองซึ่งมีพฤติกรรมใกล้เคียงกับการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ จนกลายมาเป็นภัยคุกคามด้านความมั่นคงของรัฐและขัดต่ออุดมการณ์ทหาร ทำให้ทหารสามารถเพิ่มบทบาททางการเมืองมากยิ่งขึ้น จนกระทั่งรัฐบาลไม่อาจกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตย ไม่สามารถกวดขันความเป็นทหาร

⁹⁶ ผศ.ดร.เจษฎา เด่นดวงบริพันธ์ คณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อาชีพ และไม่สามารถทำให้ทหารออกจากพื้นที่การเมืองได้ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกลับมิได้ปิดกั้นต่อการควบคุมทหารโดยรัฐสภาและภาคประชาชน

3.4 บทสรุป

จากการศึกษาพัฒนาการและลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารใน 3 ช่วงระยะเวลา คือ 1) ช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 2) ช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 3) ช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามลำดับ พบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เป็นความสัมพันธ์ที่มีคุณภาพ แบบอยู่ร่วมกันในระบบการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นความสัมพันธ์ที่ไม่มีคุณภาพ แบบได้-เสีย และความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นความสัมพันธ์ที่ไม่มีคุณภาพ แบบผู้รับการอุปถัมภ์

บทที่ 4

เงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร ในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของไทย

นับตั้งแต่หลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 เป็นต้นมา กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยได้พัฒนาก้าวหน้าขึ้นมาเป็นลำดับ แต่ยังคงอยู่ในขั้นเปลี่ยนผ่านที่ก้าวไปได้ไม่ไกลกว่าขั้นการเสริมสร้างเสถียรภาพ ส่วนหนึ่งน่าจะเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลพลเรือนไม่สามารถสร้างดุลยภาพในความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารให้เกิดขึ้นได้ตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าว และเพื่อเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลต่อเนื่องจากบทที่ผ่านมาซึ่งเป็นการศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการและลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารผ่านการตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพรวมถึงการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตย ในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์และตีความลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารดังกล่าว ซึ่งส่งผลต่อการเสริมเสถียรภาพและการพัฒนาประชาธิปไตย ใน 3 ช่วงระยะเวลา คือ 1) รัฐบาลชน หลีกภัย (พ.ศ. 2541 - 2544) ในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 2) รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544 - 2549) ในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 3) รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (พ.ศ. 2551 - 2554) ในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามลำดับ โดยจะขมวดประเด็นที่เกี่ยวข้องผ่านเงื่อนไขการเสริมสร้างเสถียรภาพและการพัฒนาประชาธิปไตย ประกอบด้วย การควบคุมทหารโดยพลเรือน ความชอบธรรมของรัฐบาล ความมีประสิทธิภาพของรัฐบาล และการรักษาความเสมอภาคกันทางกฎหมาย

4.1 เงื่อนไขการเสริมสร้างเสถียรภาพและการพัฒนาประชาธิปไตยในระหว่างปี พ.ศ. 2541 - 2544

ในตอนนี้เป็นวิเคราะห์ถึงเงื่อนไขภายใต้รัฐบาลชน หลีกภัย ในการเสริมสร้างเสถียรภาพและการพัฒนาประชาธิปไตยในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งยกกว้างขึ้นในขณะที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองระบอบอำนาจนิยมของคณะรัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ 2534 ปราบกฏตามรายละเอียดต่อไปนี้

4.1.1 การควบคุมทหารโดยพลเรือน⁹⁷

จากประวัติศาสตร์แห่งความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารที่ผ่านมา พบว่า ฝ่ายทหารยังไม่ค่อยยอมรับการควบคุมของฝ่ายพลเรือนที่มาจากกรเลือกตั้งเท่าไรนัก จึงทำให้ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นพื้นที่ยึดครองของฝ่ายทหารเสมอมา⁹⁸ ขณะที่บรรดา ผบ.เหล่าทัพสามารถระบุคุณสมบัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และเรียกร้องให้รัฐบาลพลเรือนแต่งตั้งฝ่ายทหารไม่ว่าจะเป็นนายทหารประจำการหรืออดีตนายทหารมาดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ด้วยข้ออ้างที่สำคัญคือกระทรวงกลาโหมไม่ใช่เรื่องการบริหารงานธรรมดา แต่เป็นการบริหารยุทธศาสตร์ชาติและความมั่นคง (ผู้จัดการรายวัน, 8 พฤศจิกายน 2540: 3 ; ทีมงานอาทิตย์รายสัปดาห์, 2540: 15) เปรียบคล้ายดั่งกับเลือกนาย อีกทั้งยังเป็นความพยายามของฝ่ายทหารที่จะสร้างความพิเศษให้แก่ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เพื่อผูกขาดตำแหน่งดังกล่าวไว้กับฝ่ายตน และเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายการเมืองคือรัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมกับนายทหารประจำการ ผ่านความเป็นรุ่นพี่-รุ่นน้อง หรือเจ้านาย-ลูกน้อง

จากการสอบถามความคิดเห็นของฝ่ายทหารเกี่ยวกับความจำเป็นที่จะต้องเจาะจงให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นทหารหรืออดีตนายทหารเท่านั้น พบว่า

“นายทหารเก่าขึ้นมา ยังไงก็เป็นพลเอกด้วยกัน ทหารจะรู้มือกันว่าคนนี้โอเค คนนี้ไม่ได้เรื่อง” (ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา, สัมภาษณ์, 25 พฤษภาคม 2555)

“ผมต้องยืนยันว่า ทุกครั้งที่ทหารขึ้นไปมีบทบาทเป็นรัฐมนตรี ทหารจะรู้สึกดีเป็นส่วนใหญ่ คิดว่าอย่างน้อยท่านเข้าใจ ทหารจะมีลักษณะแบบพอกับลูก ถ้ามีความรู้สึกว่าคุณๆ นี้ดูแลเราเหมือนพ่อเหมือนลูกก็จะมีอารมณ์อบอุ่น สบายใจ และเชื่อว่าท่านจะดูแลได้ดี” (สุรสิทธิ์ ถนัดทาง, สัมภาษณ์, 18 ตุลาคม 2556)

“เพราะว่าทหารจะเข้าใจกลไกทหารและสามารถควบคุมบังคับบัญชาดูแลกำลังพลได้ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการยอมรับในตัวบุคคล ทหารเรามีระบบ seniority คือลูกพี่-ลูกน้อง ถ้าได้ลูกพี่เข้าใจเป็นคนเก่งแล้วมาบริหารจัดการเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

⁹⁷ โปรดพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมจากบทที่ 3 ในหัวข้อที่ 3.1.2 ลักษณะและมิติความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร.

⁹⁸ โปรดพิจารณารายชื่อรัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมในสมัยรัฐบาลต่างๆ ระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2554 ในภาคผนวก ค.

กลาโหม ความเชี่ยวชาญต่างๆ ก็จะทำให้ได้อย่างหมดใจ” (ไชยอนันต์ จันทคณานุรักษ์, สัมภาษณ์, 11 พฤศจิกายน 2556)

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของนายชวน ซึ่งเป็นพลเรือนโดยแท้และไม่ใช่อธิบดีนายทหาร เป็นสิ่งที่ไม่คุ้นเคยของฝ่ายทหารมากนัก ถึงแม้ว่านายชวนจะมีใช้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมพลเรือนคนแรกก็ตาม⁹⁹ จะพบว่า ในช่วงแรกรับตำแหน่ง นายชวนต้องเผชิญกับการไม่ยอมรับของฝ่ายทหาร ดังตัวอย่างเช่นกรณีที่ พล.ท.ฤกษ์ดี ชาตอุทิศ ทำหนังสือเปิดผนึกถึง พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในทำนองว่า ทหารไม่พอใจกันมาก ต้องรับกรรมจากการมีผู้นำที่ไม่รู้เรื่องทหารอย่างเพียงพอ (มติชน, 12 ธันวาคม 2540: 11) อีกทั้งยังมีการเรียกร้องจากฝ่ายทหารให้ปรับคณะรัฐมนตรี โดยนายนายชวนออกจากตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม อ้างว่าทำงานไม่มีประสิทธิภาพและไม่เหมาะสมกับงาน ทำให้เกิดความเสียหายและเกิดการแบ่งแยกในกองทัพ (มติชน, 4 กรกฎาคม 2541: 19) ความไม่พอใจของฝ่ายทหารเพิ่มทวีขึ้น จนกระทั่งหน่วยข่าวในกองบัญชาการตำรวจนครบาลสันนิษฐานว่า การดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของนายชวนน่าจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดเหตุระเบิดบ่อยครั้ง ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2542 (กรุงเทพธุรกิจ, 16 มกราคม 2542: 2, 12 ; ไทยโพสต์ 17 มกราคม 2542: 2) ขณะที่นายชวนแสดงทัศนคติเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ว่า

“เป็นเรื่องจริงที่ผมเป็นพลเรือน แต่นั่นไม่ได้หมายความว่า ผมไม่ได้ให้ความสนใจกับทหาร ตรงกันข้าม ผมสนใจมาก เพราะผมจำเป็นต้องรู้ว่ามียะอะไรเกิดขึ้นบ้าง ในส่วนงานที่ผมไม่ได้ใกล้ชิด ผมข้องเกี่ยวกับประเด็นปัญหาด้านกลาโหมทุกวัน ซึ่งล้วนแต่เป็นเรื่องละเอียดอ่อน ดังนั้น สิ่งแรกในตอนเช้าคือ คณะทำงานด้านทหารของผมจะสรุปสถานการณ์ให้ผมฟังก่อนงานอื่น... สิ่งแรกที่ผมกล่าวย้ำกับทหารในกองทัพก็คือ ผมพร้อมจะเข้ารับตำแหน่งนี้เพื่อประโยชน์ของทหาร เพื่อประโยชน์ของกองทัพ ไม่ใช่เพื่อนักการเมือง” (กรุงเทพธุรกิจ, 13 พฤศจิกายน 2542: 2)

“ผมพูดกับตัวแทนเหล่าทัพว่า ผมเป็นนักการเมือง มาแล้วไม่นานผมก็ไป แต่กองทัพต้องอยู่ตลอดไป จึงขอให้ร่วมทำสิ่งที่ถูกต้อง ผมไม่มีรุ่น ไม่มีพวกในกองทัพ จึงสามารถวินิจฉัยอะไรเพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้เต็มที่ และจะไม่เข้าไปแทรกแซงโดยไม่จำเป็น” (ทีมข่าวการเมืองมติชน, 2549: 102-103)

⁹⁹ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมคนแรกที่เป็นพลเรือนและไม่ใช่อธิบดีนายทหารคือ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ดำรงตำแหน่งด้วยระยะเวลาไม่ถึง 1 เดือน (27 สิงหาคม – 23 กันยายน 2517).

จากการสอบถามความคิดเห็นของฝ่ายพลเรือนเกี่ยวกับบทบาทของนายชวนในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร ณ ขณะนั้น พบว่า ส่วนใหญ่สนับสนุนและให้การยอมรับการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของนายชวนเป็นอย่างดีว่า

“ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลที่คุณชวนเป็นนายกรัฐมนตรีกับฝ่ายทหารดี คุณชวนเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม แล้วทหารสมัยนั้นก็ยอมรับพลเรือนเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม” (พิชัย รัตตกุล, สัมภาษณ์, 27 เมษายน 2555)

“ผมได้ยินทหารบอกว่า สมัยคุณชวนเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เนื่องจากเป็นฝ่ายพลเรือน เพราะฉะนั้นจะพิจารณาเรื่องต่างๆ ตามเนื้อผ้า แล้วแต่ว่าข้อเสนอมีน้ำหนัก มีเหตุผลอย่างไร ซึ่งอาจจะต่างจากสมัยที่ทหารเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง กลาโหม เสียเอง เพราะทหารจะมีเรื่องของรุ่น จะมีเรื่องของพรรคพวกเพื่อนฝูง มันก็อดไม่ได้ที่จะมีลักษณะเอื้อประโยชน์ต่อคนที่เรารู้จักหรือคนที่เราไว้วางใจ ทั้งในแง่การเลื่อนตำแหน่ง และในแง่การจัดซื้อจัดจ้าง” (โคทม อาริยา, สัมภาษณ์, 18 พฤษภาคม 2555)

“ยุคคุณชวนพยายามกำกับทหารให้อยู่กับร่องกับรอยดี ทำให้ทหารอยู่ในพื้นที่ที่ตัวเองควรอยู่ ไม่ก้าวก่ายกิจการพลเรือนของรัฐบาล เป็นหน่วยงานราชการระดับกรมกองก็ควรขึ้นอยู่กับฝ่ายพลเรือน/ฝ่ายการเมืองอย่างชัดเจน เป็นทิศทางการพัฒนาที่สมเหตุสมผล” (เมธา มาสขาว, สัมภาษณ์, 8 มิถุนายน 2555)

ขณะที่ความคิดเห็นของฝ่ายทหารเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของนายชวน และความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในขณะนั้น พบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารเป็นไปด้วยดี ว่า

“ผมใช้คำว่า “กล้าๆ กลัวๆ” นะ นายกา ชวนอยู่ในจุดของทั้งความไม่แน่ใจ ไม่มั่นใจ ยังไม่อยากจะแตะแรงๆ โดยตรง ยังคงประนีประนอม คือยิ่งถ้าเอา character ของท่านด้วยนะ ถ้าเป็นคนอื่น ท่านเขื่อนเลยทันที แต่พอถึงกองทัพ ท่านจะไม่พูดอะไรมาก แต่ท่านก็พยายามที่จะให้เห็นว่า รัฐบาลพลเรือนสามารถอยู่ร่วม/ไปด้วยกันกับทหารได้ในขณะนั้น แต่รัฐบาลเองก็ยังไม่ได้มุ่งเข้าไปมีบทบาทอย่างเต็มที่” (สุรสิทธิ์ ถนัดทาง, สัมภาษณ์, 18 ตุลาคม 2556)

“นายกา ชวนก็ให้เกียรติทหารนะ ท่านก็ปรับตัวพอสมควร ทำให้การทำงานระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกับผู้นำเหล่าทัพในสมัยนั้น ไม่น่ามีปัญหา แต่รัฐบาล

ชวนจะ “ชวนเชื่องช้า” อะไรต่างๆ จะไม่ค่อยออกมาเท่าไรนัก บริหารตาม routine ตามกรอบงบประมาณ การกำหนดนโยบายใหม่ๆ ในการปฏิบัติก็มีไม่มากนัก” (ไชยอนันต์ จันทคณานุกรักษ์, สัมภาษณ์, 11 พฤศจิกายน 2556)

ถึงแม้ว่านายชวนอาจจะไม่มีทักษะและความรู้เกี่ยวกับการทหาร แต่ด้วยความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารที่มีคุณภาพบนพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันในระบบการเมือง จึงทำให้ตลอดระยะเวลากว่า 3 ปีของรัฐบาลชวนซึ่งนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งควรวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมด้วยนั้น สามารถควบคุมทหารไม่ให้เป็นอุปสรรคต่อรัฐบาลได้เป็นผลสำเร็จ สรุปได้ว่า

รัฐบาลสามารถลดอิทธิพลของทหารในภารกิจที่มีใช้หน้าที่ของทหารลงได้¹⁰⁰ อันเป็นผลมาจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงกลาโหม ซึ่งนอกจากจะเป็นไปตามเงื่อนไขของ IMF แล้ว ยังทำให้รัฐบาลสามารถลดทอนภารกิจที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของกระทรวงกลาโหม และทำให้ทหารไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจแข่งขันกับภาคเศรษฐกิจและภาคอุตสาหกรรมของประเทศอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลยังประสบผลสำเร็จในการผลักดันให้นายชัชชาติ บุษพัฒน์ รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือน “ลูกหม้อ” ขึ้นดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ในขณะที่ฝ่ายทหารมักจะผูกขาดการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติจนกลายเป็นธรรมเนียมปกติ¹⁰¹ ผลจากการดำเนินการดังกล่าวของรัฐบาลนอกจากจะทำให้เกิดการแบ่งแยกกิจการของฝ่ายพลเรือนซึ่งรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายออกจากกิจการของ

¹⁰⁰ ในประเทศตะวันตกซึ่งระบอบประชาธิปไตยมีเสถียรภาพแล้ว โดยมากมักจะกำหนดให้กองทัพมีบทบาทเฉพาะการป้องกันประเทศจากการโจมตีหรือรุกรานด้วยกองกำลังของต่างชาติหรือการรักษาความมั่นคงภายนอกเท่านั้น แต่ภายหลังจากสิ้นสุดสงครามเย็น กองทัพของหลายๆ ประเทศกลับมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในภารกิจที่นอกเหนือไปจากการป้องกันประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการรักษาระเบียบของสังคมเมื่อเกิดการจลาจล การหยุดงานประท้วง หรือการก่อกบฏ การตอบโต้การก่อการร้าย การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด การสืบสวนสอบสวนคดีอาชญากรรม การต่อต้านข่าวกรอง การบรรเทาและช่วยเหลือประชาชนเมื่อเกิดภัยพิบัติ การปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ การค้นคว้าวิจัยทางวิทยาศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์ เป็นต้น โดยที่ทหารจะปฏิบัติภารกิจดังกล่าวในฐานะผู้ช่วยเจ้าพนักงานและอยู่ภายใต้การควบคุมและการสั่งการของฝ่ายพลเรือนเท่านั้น (Schnabel & Krupanski, 2012: 10, 19-38).

¹⁰¹ นับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งสภาความมั่นคงแห่งชาติเมื่อปี พ.ศ. 2502 จนถึงปี พ.ศ. 2541 พบว่า มีอดีตนายทหารโอบมาดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็น พล.ต.หลวงวิจิตรวาทการ (พ.ศ. 2502 – 2504) พ.อ.พระยาศรีวิสารวาจา (พ.ศ. 2505 – 2511) พล.อ.จิร วิจิตสงคราม (พ.ศ. 2511 – 2516) พล.อ.เล็ก แฉวมาลี (พ.ศ. 2516 – 2517) พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา (พ.ศ. 2517 – 2523) น.ต.ประสงค์ สุ่นศิริ (พ.ศ. 2523 – 2529) พล.อ.จรัส กุลละวณิชย์ (พ.ศ. 2534 – 2539) และพล.อ.บุญศักดิ์ กำแหงฤทธิ์รงค์ (พ.ศ. 2539 – 2541) ขณะที่เพียงนายสุวิทย์ สุทธานุกุล เป็นพลเรือนโดยแท้เพียงหนึ่งเดียวที่เป็นเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2529 – 2534) ในสมัยรัฐบาลเปรม ติณสูลานนท์ ต่อเนื่องมาถึงรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน 1.

ฝ่ายทหารซึ่งรับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างชัดเจนแล้ว ยังทำให้รัฐบาลสามารถลดทอนอิทธิพลของทหารในภารกิจที่มีใช้หน้าที่ของทหารลงได้อย่างดี

ขณะเดียวกัน รัฐบาลยังสามารถควบคุมติดตามตรวจสอบกิจการทหาร เพิ่มความเข้มงวดในการบริหารจัดการงบราชการลับของกระทรวงกลาโหมให้มีความโปร่งใส พร้อมทั้งกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เข้าตรวจสอบการใช้จ่ายงบราชการลับของกระทรวงกลาโหม ถึงแม้ว่าข้อมูลดังกล่าวจะยังคงไม่สามารถเปิดเผยต่อสาธารณะได้ เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อชั้นความลับทางทหาร การดำเนินการดังกล่าวของรัฐบาลเป็นการเพิ่มระดับการควบคุมติดตามตรวจสอบสิ่งที่เคยเป็นพื้นที่หวงห้ามของฝ่ายทหารมาโดยตลอดได้เป็นผลสำเร็จ ขณะเดียวกัน รัฐบาลยังได้อนุมัติให้เปิดเผยผลการสอบสวนเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ตามคำร้องขอของภาคประชาชนนำโดยคณะกรรมการญาติวีรชนพฤษภาคม¹⁰² ร่วมกับสหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) สะท้อนให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการควบคุมติดตามตรวจสอบกิจการทหารและการส่งเสริมธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการกองทัพ ถึงแม้ว่าการดำเนินการดังกล่าวจะมีได้ทำให้ภาคประชาชนสามารถนำไปเป็นหลักฐานฟ้องร้องดำเนินคดีทั้งทางอาญาและทางแพ่งกับฝ่ายทหารในกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ก็ตาม เนื่องจากรัฐบาลสุจินดา คราประยูร ได้ออก พ.ร.ก.นิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมกันระหว่างวันที่ 17 พฤษภาคม 2535 ถึงวันที่ 21 พฤษภาคม 2535 มาก่อนหน้านี้อีก ทั้งยังไม่ปรากฏพบความพยายามของรัฐบาลใดๆ ในการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายดังกล่าว

นอกจากนี้ รัฐบาลยังสามารถจัดวางกรอบอัตราค่าจ้าง/ค่าใช้จ่าย/กติกากาที่เกี่ยวข้องกับกองทัพได้เป็นผลสำเร็จ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากเงื่อนไขของ IMF ซึ่งระบุให้รัฐบาลต้องจัดทำงบประมาณประเทศแบบเกินดุล¹⁰² ปรับลดรายจ่ายภาครัฐที่ไม่จำเป็น แปรรูปรัฐวิสาหกิจ และปฏิรูประบบราชการ ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวก่อกำกับกับสถานะวิกฤติเศรษฐกิจที่ตกต่ำได้กลายเป็นตัวเร่งและเครื่องทุ่นแรงที่สำคัญของรัฐบาลในการปรับลดงบประมาณแบบทิ้งตัวตั้งซึ่งส่งผลสะท้อนต่อการบริหารจัดการภายในกองทัพรวมถึงการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ทั้งที่อยู่ระหว่างการทำสัญญา อยู่ระหว่างการส่งมอบ และอยู่ในแผนการจัดซื้อ จนนำไปสู่การปรับเปลี่ยนวิธีการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์เป็นแบบรวมการเพื่อความประหยัดและเป็นเอกภาพ พร้อมกับเพิ่มกระบวนการกลั่นกรองให้รอบคอบมากยิ่งขึ้นก่อนการอนุมัติโครงการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ใหม่ การริเริ่มจัดระเบียบงบราชการลับอย่างจริงจัง การติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณทุกประเภท การริเริ่มปรับปรุงสิทธิประโยชน์

¹⁰² เงื่อนไขของ IMF ที่ระบุไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนง กำหนดให้ทางการไทยใช้นโยบายการคลังแบบหดตัว เพื่อลดปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด โดยปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 เป็นการจัดทำงบประมาณแบบเกินดุล ร้อยละ 1 ของ GDP ต่อมาจึงปรับให้ปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 เป็นการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล ร้อยละ 3 ของ GDP และปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 เป็นการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล ร้อยละ 5 ของ GDP เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ (สุกำพล จงวิไลเกษม, 2548: 8-10).

และสวัสดิการของฝ่ายทหาร เช่น เงิน พ.ส.ร. และเงินทวีคูณ เป็นต้น รวมถึงการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูปกระทรวงกลาโหมและการปรับปรุงโครงสร้างกองทัพให้มีผลในทางปฏิบัติ เน้นการยกเลิกภารกิจหรือยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น และการลดกำลังพลโดยเฉพาะตำแหน่งนายพล นับเป็นครั้งแรกๆ ที่รัฐบาลพลเรือนสามารถเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการบริหารจัดการภายในของฝ่ายทหาร โดยฝ่ายทหารมิได้มีท่าทีขัดข้องอย่างรุนแรงตามมา

ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลยังมุ่งเน้นการไม่นำทหารไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง พร้อมกับประกาศนโยบายส่งเสริมความเป็นทหารอาชีพ เพื่อให้กองทัพเป็นกลางทางการเมืองอย่างแท้จริง ไม่ใช่กองทัพหรือทหารเป็นเครื่องมือสนับสนุนหรือเป็นฐานเสียงให้แก่รัฐบาล โดยได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากฝ่ายทหารนำโดย พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ผบ.ทบ. ผู้มีภาพลักษณ์เป็นทหารอาชีพและให้การสนับสนุนต่อระบอบประชาธิปไตยรวมถึงหลักความเป็นใหญ่ของฝ่ายพลเรือน ผลแห่งความร่วมมือจากทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายทหาร ทำให้ในขณะนั้น ไม่ปรากฏพบว่าทหารได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง

สุดท้ายคือ รัฐบาลไม่แทรกแซงก้าวก้าวยการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารเป็นการทั่วไป ยกเว้นกรณีการแต่งตั้ง พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ จากตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ ทบ. มาดำรงตำแหน่งเป็น ผบ.ทบ. โดยไม่ผ่านการเป็น 5 เสือ ทบ. มาก่อน ทั้งที่เป็นการฝ่าฝืนประเพณีของกองทัพ แต่การกระทำดังกล่าวของรัฐบาลได้รับการสนับสนุนจาก พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรี

กล่าวโดยสรุปว่า รัฐบาลค่อนข้างประสบความสำเร็จในการทำให้ทหารไม่เป็นอุปสรรคต่อรัฐบาล จากการที่รัฐบาลสามารถลดอิทธิพลของทหารในภารกิจที่มีใช้หน้าที่ของทหาร เพิ่มการควบคุมติดตามตรวจสอบกิจการทหารและเปิดเผยข้อมูลทางทหารต่อสาธารณะ จัดวางกรอบอัตรากำลัง/ค่าใช้จ่าย/กตিকাเพื่อตอบสนองต่อสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ ไม่นำทหารไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง ตลอดจนไม่แทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารเป็นการทั่วไป ทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการควบคุมกองทัพของรัฐบาลได้เป็นอย่างดี

นอกเหนือจากการควบคุมทหารโดยพลเรือน พิจารณาจากการมีทักษะของฝ่ายพลเรือนและการทำให้ทหารไม่เป็นอุปสรรคต่อรัฐบาลแล้ว ในการทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีเสถียรภาพ รัฐบาลยังจะต้องคำนึงถึงปัจจัยประกอบเพิ่มเติมอีก 3 ประการ กล่าวคือ

4.1.2 ความชอบธรรมของรัฐบาล

จากวิกฤติเศรษฐกิจและความล้มเหลวของรัฐบาลชวลิต ยิ่งยงโยธา ในการบริหารจัดการกับความตึงเครียดทางการเมืองรวมถึงเงื่อนไขทางการเงินการคลังที่ตึงตัวของ IMF ได้นำไปสู่การประชุมประท้วงของบรรดานักธุรกิจและภาคประชาชนเพื่อแสดงออกถึงความไม่พอใจพร้อมกับเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ขณะที่ฝ่ายทหารนำโดย พล.อ.มงคล อัมพรพิสิฏฐ์ ผบ.สส. ได้กล่าวกดดันผ่านสื่อมวลชนให้นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่งเช่นกัน (ดอกเบ็ญธุรกิจ, 3 พฤศจิกายน 2540: 39)

ภายหลังการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พล.อ.ชวลิต พรหมประชาธิปัตย์ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากกองทัพและความเห็นชอบในทางลับจาก พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ องคมนตรี¹⁰³ (กรุงเทพธุรกิจ, 6 พฤศจิกายน 2540: 11) ได้จัดตั้งรัฐบาลผสมจากรวมตัวกันของ 7 พรรคการเมืองกับ 1 กลุ่มการเมือง ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ 123 เสียง พรรคชาติไทย 39 เสียง พรรคกิจสังคม 20 เสียง พรรคเอกภาพ 8 เสียง พรรคเสรีธรรม 4 เสียง พรรคพลังธรรม 1 เสียง พรรคไท 1 เสียง และกลุ่มสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรสังกัด "งูเห่า" พรรคประชากรไทย 12 เสียง รวม 208 เสียง คิดเป็นร้อยละ 52.9 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด¹⁰⁴ ท่ามกลางเสียงต้อนรับยินดีจากนักธุรกิจและภาคประชาชน ด้วยความหวังให้รัฐบาลเป็นอัคริณมาช่วยฟื้นฟูสถานะตึงเครียดทางเศรษฐกิจเกิดความชอบธรรมในแง่ของที่มาและการจัดตั้งรัฐบาล ถึงแม้ว่าพรรคประชาธิปัตย์จะได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งมาเป็นลำดับที่ 2 ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 แต่ด้วยสถานการณ์ทางการเมืองที่ทำให้ไม่อาจยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ อันเป็นผลมาจากเงื่อนไขที่ระบุไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ห้ามมิให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างที่รัฐสภากำลังพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่างๆ¹⁰⁵ ผนวกกับการลาออกของ พล.อ.ชวลิต ด้วยตนเอง และความสามารถในการรวบรวมคะแนนเสียงข้างมากจากสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรเพื่อสนับสนุนรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ได้ จึงทำให้ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมของรัฐบาลเท่าใดนัก

¹⁰³ ตำแหน่งในขณะนั้น.

¹⁰⁴ โปรดพิจารณารายละเอียดการรวมตัวกันของพรรคการเมืองต่างๆ เพื่อจัดตั้งรัฐบาลชวน หลีกภัย ในภาคผนวก จ.

¹⁰⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 323 บัญญัติให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ให้แล้วเสร็จทุกฉบับ ภายใน 240 วันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยในระหว่างเวลาดังกล่าวจะยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้.

ในที่นี้ มีความเห็นจากนายพิชัย รัตตกุล อธิบดีรองนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลชวน เกี่ยวกับความชอบธรรมในการจัดตั้งรัฐบาลครั้งนั้น ว่า

“แม้กระทั่งรัฐบาลคุณชวนก็ไม่สวยงามนัก แต่ก็ยังดี เนื่องจาก พล.อ.ชวลิต ลาออกเอง แล้วคุณชวนและประชาธิปไตยก็ไปรวบรวมพรรคอื่นมารวมเป็นรัฐบาลเกิดปัญหาเรื่องงูเห่า อะไรต่างๆ โดยเฉพาะเอา ส.ส. เมืองนนท์เข้ามา แต่ก็ยังไม่น่าเกลียด เพราะว่าคุณชวลิตลาออกเอง” (สัมภาษณ์, 27 เมษายน 2555)

นอกจากนี้ รัฐบาลยังไม่มีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างร้ายแรงจนถึงระดับที่ประชาชนไม่อาจยอมรับได้ เว้นแต่กรณีการทุจริตที่เกิดขึ้นจากหน่วยงานในความรับผิดชอบโดยตรงของพรรคร่วมรัฐบาล เช่น โครงการฝักสวนครัวรั้วกินได้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในความรับผิดชอบของพรรคชาติไทย โครงการทุจริตจัดซื้อยา กระทรวงสาธารณสุข ในความรับผิดชอบของพรรคกิจสังคม เป็นต้น หรือกรณีการทุจริตเฉพาะบุคคล เช่น กรณี พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แจ่งบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จ และนำไปสู่คำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญตัดสินโทษทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี เป็นต้น ผวนกับภาพลักษณ์ของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นที่ยอมรับในความสมณะ ใจซื่อ และมีสะอาด (ไทยรัฐออนไลน์, 2555) จึงทำให้รัฐบาลยังคงรักษาความชอบธรรมเอาไว้ได้

ขณะเดียวกัน รัฐบาลยังได้สนับสนุนต่อการเสริมสร้างเสถียรภาพความมั่นคงให้เกิดแก่สถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งถือเป็นอีกหนึ่งเงื่อนไขที่มีผลต่อความชอบธรรมของรัฐบาลและสอดคล้องกับอุดมการณ์ทหารที่มุ่งเน้นการเทิดทูนและรักษาไว้ซึ่งพระบรมเดชานุภาพแห่งพระมหากษัตริย์เจ้า และรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยรัฐบาลได้กำหนดนโยบายและมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2540 เห็นชอบแนวทางช่วยเหลือประชาชนในภาวะเศรษฐกิจถดถอย เพื่อเป็นการตอบสนองต่อพระราชดำรัสเรื่องปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและการเกษตร “ทฤษฎีใหม่” อย่างชัดเจน และมีการจัดสรรงบประมาณให้แก่กระทรวงต่างๆ ในการดำเนินกิจกรรมและโครงการดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง (จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร และมนัส โกมลทา, 2552: 72-73) ทั้งหมดนี้ส่งผลให้รัฐบาลสามารถดำรงความชอบธรรมในภาพรวมได้เป็นอย่างดี

4.1.3 ความมีประสิทธิผลของรัฐบาล

การจัดตั้งรัฐบาลชวนที่มาพร้อมกับคณะทำงานด้านเศรษฐกิจ “ดริมทีม” นำโดยอดีตนักการธนาคารและผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจมหภาค ทำให้บรรดานักธุรกิจและภาคประชาชนต่างมีความหวังเกี่ยวกับการฟื้นฟูประเทศจากวิกฤติเศรษฐกิจได้อย่างรวดเร็ว แต่เมื่อรัฐบาลเพิ่มแรงบีบคั้นและกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อดำเนินนโยบายการคลังอย่างเข้มงวด ตีราคาดอกเบี้ยสูง ชะลอการใช้

จ่ายภาครัฐ ทำให้รัฐบาลสามารถหยุดเบิกจ่ายเงินกู้จาก IMF พร้อมกับทยอยชำระเงินกู้ดังกล่าวไปตามกำหนด ขณะที่ค่าเงินบาทมีเสถียรภาพอยู่ในระดับที่ 37.73 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐ (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2549: 814) แต่ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจยังคงไม่มีท่าทีจะทุเลาเบาบางลง ประชาชนเริ่มไม่พอใจต่อสถานการณ์ความตึงเครียดทางเศรษฐกิจ เกิดสภาวะล้มละลายและปิดตัวของธุรกิจกว่า 1,000 แห่ง ทำให้มีผู้ถูกเลิกจ้างกว่า 670,000 คน และอัตราการว่างงานที่เพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 5.0 หรือประมาณ 1.61 ล้านคน (Punyaratabandhu, 1999: 83) พร้อมกล่าวตำหนิถึงความล้มเหลวของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ต้องมีการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ขายสินทรัพย์ของบริษัทการเงินทั้ง 56 แห่งซึ่งถูกปิดกิจการไปในสมัยรัฐบาลชวลิต ยงใจยุทธ ด้วยการเปิดประมูลให้แก่บริษัทต่างชาติในราคาต่ำ

ขณะเดียวกัน การบริหารงานของรัฐบาลโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีที่เน้นความละเอียดรอบคอบเป็นพิเศษ ทำให้ตกเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ว่า นายกรัฐมนตรีไม่มีประสิทธิผลในการบริหารจัดการงานต่างๆ ปฏิบัติงานประจำวันมากกว่างานเชิงบริหารหรืองานเชิงยุทธศาสตร์ และสร้างเงื่อนไขรวมถึงกระบวนการพิจารณาถ่วงถ่วงเรื่องก่อนเสนอต่อนายกรัฐมนตรีค่อนข้างมาก จนได้รับการตั้งฉายาจากสื่อมวลชนว่า “ชวนเชื่องช้า” ขณะที่นายกรัฐมนตรีมีลีลาประจำตัวคือ “ผมยังไม่ได้รับรายงาน” “ทุกอย่างต้องเป็นไปตามขั้นตอน” และ “ผมกำลังพิจารณาอยู่” (ศูนย์ติดตามประชาธิปไตยไทย, 2557)

จากการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิผล ทำให้รัฐบาลไม่ได้รับความนิยมนอกจากประชาชนและเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลพ่ายแพ้การเลือกตั้งในเวลาต่อมา

4.1.4 การรักษาความเสมอภาคกันทางกฎหมาย

รัฐบาลมีจุดเด่นที่สำคัญคือ การบริหารจัดการต่างๆ ค่อนข้างยึดถือตัวบทหรือหลักกฎหมายอย่างชัดเจนและไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อประชาชนจนเห็นได้ชัด ขณะที่นายกรัฐมนตรีค่อนข้างให้ความสำคัญกับการรักษาความเสมอภาคกันทางกฎหมายและการยึดมั่นในหลักนิติธรรม โดยเฉพาะหลักการที่ทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน จนเกิดวลีประจำตัวคือ “เราไม่อาจทำให้คนทุกคนร่ำรวยเท่าเทียมกันได้ แต่เราสามารถทำให้ทุกคนอยู่ใต้กฎหมายเดียวกันได้”

จากการพิจารณาเงื่อนไขภายใต้รัฐบาลชวนในการเสริมสร้างเสถียรภาพและการพัฒนาประชาธิปไตยในภาพรวมแล้ว สรุปได้ว่า การเสริมสร้างเสถียรภาพและการพัฒนาประชาธิปไตยในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สามารถดำเนินไปได้ด้วยดี โดยมีเงื่อนไขสนับสนุนที่สำคัญคือความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารที่มีดุลยภาพบนพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันในระบบการเมือง จนส่งผลดีต่อการควบคุมทหารโดยพลเรือน ผนวกกับการมีความชอบธรรมของรัฐบาล

ที่มาจาก การเลือกตั้ง และเป็นที่ยอมรับของประชาชน โดยเฉพาะชนชั้นกลางในเขตเมือง อีกทั้งยังไม่มี ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันภายในรัฐบาลจนประชาชนไม่อาจยอมรับได้ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะค่อนข้างไม่มี ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการประเทศให้ผ่านพ้นสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจไปได้ด้วยดีก็ตาม แต่จาก การที่รัฐบาลยังคงให้ความสำคัญกับการไม่เลือกปฏิบัติและการรักษาไว้ซึ่งความเสมอภาคกันทาง กฎหมาย จึงส่งผลให้การดำรงอยู่ของรัฐบาลค่อนข้างมีเสถียรภาพ สามารถเปลี่ยนรัฐบาลผ่าน กระบวนการเลือกตั้งได้เป็นผลสำเร็จ สะท้อนให้เห็นถึงระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพในช่วง ระยะเวลาดังกล่าว

4.2 เงื่อนไขการเสริมสร้างเสถียรภาพและการพัฒนาประชาธิปไตยในระหว่างปี พ.ศ. 2544 - 2549

ในตอนนี้เป็นที่วิเคราะห์ถึงเงื่อนไขภายใต้รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ในการเสริมสร้างเสถียรภาพ และการพัฒนาประชาธิปไตยในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งยกร่าง ขึ้นในระหว่างที่กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยเริ่มเข้าสู่ช่วงแห่งการเสริมสร้างเสถียรภาพ ดังนั้น บทบัญญัติต่างๆ ของรัฐธรรมนูญจึงมุ่งหวังต่อการปฏิรูปการเมือง เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่มีเสถียรภาพ ของรัฐบาลจากการเป็นรัฐบาลผสม การซื้อสิทธิขายเสียง และการฉ้อฉลทุจริตประพตมิชอบของฝ่าย การเมือง พร้อมกับเพิ่มกระบวนการตรวจสอบของฝ่ายการเมืองต่างๆ ผ่านองค์การอิสระและภาค ประชาชน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.2.1 การควบคุมทหารโดยพลเรือน¹⁰⁶

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารผ่านบทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง กลาโหมในรัฐบาลทักษิณ จะพบว่า ฝ่ายทหารไม่มีบทบาทในการกำหนดคุณสมบัติหรือเรียกร้องให้ อดีตนายทหารดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเหมือนเช่นในอดีตได้อีกต่อไป แต่ทว่า รัฐบาลทักษิณได้หันกลับไปสู่การแต่งตั้งอดีตนายทหารดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง กลาโหมเหมือนดังเช่นรัฐบาลก่อนๆ ถึงแม้ว่ารัฐบาลชวน หลีกภัย จะได้เปิดทางการดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของฝ่ายพลเรือนไว้แล้วก็ตาม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง กลาโหมในรัฐบาลทักษิณกลับมิได้เป็นผู้มีบทบาทหลักในการบริหารจัดการกระทรวงกลาโหมมากนัก เป็นผลมาจากการที่รัฐบาลปรับเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมถึง 4 คนในรอบ 5 ปี ได้แก่ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ (17 กุมภาพันธ์ 2544 – 3 ตุลาคม 2545) พล.อ.ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา

¹⁰⁶ โปรดพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมจากบทที่ 3 ในหัวข้อที่ 3.2.2 ลักษณะและมิติตามความสัมพันธ์ระหว่าง พลเรือน-ทหาร.

(3 ตุลาคม 2545 – 9 มีนาคม 2547 และ 11 มีนาคม 2548 – 19 กันยายน 2549) พล.อ.เชษฐา ฐานะจาโร (10 มีนาคม 2547 – 5 ตุลาคม 2547) และ พล.อ.สัมพันธ์ บุญญานันต์ (6 ตุลาคม 2547 – 11 มีนาคม 2548)¹⁰⁷ ดังนั้น การบริหารจัดการกองทัพจึงตกอยู่ในความรับผิดชอบและกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดของนายกรัฐมนตรีผู้ซึ่งนิยมการบริหารงานเบ็ดเสร็จแบบ CEO โดยที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับการบริหารจัดการกระทรวงกลาโหม ว่า

“ตามรัฐธรรมนูญ ทหารอยู่ภายใต้กระทรวงกลาโหม และเมื่อกระทรวงกลาโหมอยู่ใต้นายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจึงควรบังคับบัญชาเหล่าทัพ” (ทอม เพลต, 2555: 136-137)

ในที่นี้ มีความเห็นจากฝ่ายทหารเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมบ่อยครั้งในรัฐบาลนี้ ว่า

“สไตล์ของนายฯ ทักษิณ เป็นคนทำงานแบบรุก ต้องการผลงาน ต้องการเห็นผล ที่นี้กระทรวงกลาโหม ท่านไม่ค่อย happy เท่าไร คือมันไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงเลย ท่านต้องการให้มีคนเจ๋งๆ มาเป็นรัฐมนตรี เพื่อจะได้มีการเปลี่ยนแปลงในกระทรวงกลาโหม ไม่งั้นไม่มีการเปลี่ยนแปลงอะไรมา คล้ายๆ กับท่านทักษิณเอาคนที่คิดว่าเจ๋งมา พอผลงานไม่ได้เรื่องปุ๊บก็เปลี่ยนเลย” (ทิฆัมพร ชูลีลัง, สัมภาษณ์, 6 พฤศจิกายน 2556)

อย่างไรก็ดี ความเป็นอดีตนักเรียนเตรียมทหารของ พ.ต.ท.ทักษิณ กลับไม่เป็นผลบวกต่อการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างพลเรือน-ทหารหรือการควบคุมทหารโดยพลเรือนเท่าไรนัก ทั้งๆ ที่ พ.ต.ท.ทักษิณ แวดล้อมไปด้วยเพื่อน-พื้-น้องทั้งที่เป็นทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ และตำรวจกระจายอยู่ทั่วทุกเหล่าทัพ แต่ฝ่ายทหารกลับมีความเห็นว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ไม่ใช่คนวงในของกองทัพ นอกจากนี้ ยังเกี่ยวข้องกับทัศนคติที่มีต่อทหารของ พ.ต.ท.ทักษิณ อีกด้วย สะท้อนจากความเห็นของฝ่ายทหารว่า

“นายฯ ทักษิณไม่เคยดูแลทหาร ดูแลแต่ตำรวจ เชื่อตำรวจมากกว่าทหาร มันถึงพัง เขากำเนิดจากตำรวจ ก็จะเอาเฉพาะตำรวจที่ไว้ใจไปอยู่ตามองค์การต่างๆ ฉะนั้นนายฯ ทักษิณขาดความเชื่อมั่นและเชื่อถือทหารมาตั้งแต่บัดนั้น แม้แต่เรื่องสวัสดิการก็ให้แต่ตำรวจ เขาไม่ได้ให้ทหาร อาจจะเป็นเพราะว่าเขาไม่ค่อยให้ความสนใจกับทหารเท่าไร จึง

¹⁰⁷ โปรตพิจารณารายชื่อรัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมในสมัยรัฐบาลต่างๆ ระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2554 ในภาคผนวก ค.

“ทำให้ทหารเกลียดเขาเยอะ ไม่มีใครเอานายกฯ ทักซิณเลยแม้แต่รุ่นเดียวในกองทัพ”
(เอกชัย ศรีวิลาศ, สัมภาษณ์, 16 ตุลาคม 2556)

“ผมว่าท่านไม่ค่อยเข้าใจเรื่องยุทธศาสตร์ความมั่นคง ความที่ท่านเป็นตำรวจ คือตำรวจ เขาไม่เคยเรียนยุทธศาสตร์ความมั่นคง ท่านคิดกับทหารเหมือนกับเป็นบริษัทยามเฝ้ารั้ว คล้ายๆ คิดอย่างนั้น ท่านถึงได้ประมาทในเรื่องพวกนี้ ทั้งๆ ที่ก็เรียนโรงเรียนเตรียมทหาร แต่ท่านไม่เข้าใจยุทธศาสตร์ทหาร ไม่ค่อยเข้าใจทหารนะ ท่านไม่ให้เกียรติไม่ให้ความสำคัญกับทหารเท่าไร” (เจ็ดจอร์จ คราประยูร, สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2556)

“การทหารในปัจจุบัน (รัฐบาลทักษิณ – ผู้วิจัย) ถูกแทรกแซงจากทางการเมืองมากจน ทหารขาดความสง่างามอย่างที่ควรเป็น ทั้งในเรื่องการโยกย้ายกำลังพลและการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะกิจที่เป็นวิกฤติต่างๆ รวมถึงการถูกกลืนรองบประมาณ ทำให้การพัฒนา กองทัพไม่สามารถทำได้ และถือได้ว่าเป็นยุคที่ผู้บัญชาการทหารบกถูกกลืนอำนาจ มากที่สุด” (สิริชัย ธัญญสิริ, สัมภาษณ์ อ้างถึงใน สุรพันธ์ พุ่มแก้ว, 2549: 275)

จากการที่นายกรัฐมนตรีขาดทักษะในการบริหารจัดการกองทัพและมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อ ทหาร ผนวกกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารที่ไม่มีคุณภาพบนพื้นฐานของการได้-เสีย จึง ทำให้ตลอดระยะเวลากว่า 5 ปีของรัฐบาลทักษิณ ซึ่งเป็นรัฐบาลที่สามารถควบคุมกองทัพได้เป็นอย่างดี แต่กลับไม่ประสบผลสัมฤทธิ์ในการทำให้ทหารไม่เป็นอุปสรรคของรัฐบาลสักเท่าไร สรุปได้ว่า

รัฐบาลไม่ประสบความสำเร็จในการลดทอนอิทธิพลของทหารในภารกิจที่มีใช้หน้าที่ของ ทหารได้อย่างสมบูรณ์ โดยเฉพาะการบริหารจัดการปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลได้ยกเลิกศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร (พตท.43) ภายหลังจากที่ได้รับรายงานจากแม่ทัพภาคที่ 4 ว่า การเกิดเหตุร้ายในจังหวัด ชายแดนภาคใต้เป็นเรื่องของกลุ่มผลประโยชน์ และปัญหาอาชญากรรมธรรมดา ซึ่งเป็นอำนาจและหน้าที่ ของเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ทหารไม่ควรใช้อำนาจหน้าที่ในการปราบปราม (ประชาไท, 2548) แต่ เหตุการณ์ปล้นปืนในค่ายทหาร จ.นราธิวาส เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2547 ทำให้รัฐบาลจำต้องยินยอมให้ ฝ่ายทหารกลับมามีบทบาทในการบริหารจัดการปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ อีก ครั้ง ภายหลังจากการประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่โดยแม่ทัพภาคที่ 4¹⁰⁸ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ฝ่าย

¹⁰⁸ พ.ร.บ.กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 มาตรา 4 ระบุว่า เมื่อมีสงครามหรือจลาจลขึ้น ณ แห่งใด ให้ ผู้บังคับบัญชาทหาร ณ ที่นั้น ซึ่งมีกำลังอยู่ได้บังคับไม่น้อยกว่าหนึ่งกองพัน หรือเป็นผู้บังคับบัญชาในป้อมหรือที่มั่น ใดๆ ของทหาร มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึก เฉพาะในเขตอำนาจหน้าที่ของกองทหารนั้นได้ แต่จะต้องรีบ รายงานให้รัฐบาลทราบโดยเร็วที่สุด.

ทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการยุท การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย และเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร (มาตรา 6) อย่างไรก็ตาม รัฐบาลพยายามลดทอนอิทธิพลของทหารลง โดยการประกาศใช้ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548¹⁰⁹ เพื่อเป็นเครื่องมือพิเศษในการบริหารจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉิน¹¹⁰ แต่ทว่ารัฐบาลยังคงมอบหมายให้ทหารเป็นหน่วยปฏิบัติงานหลักในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป ภายใต้อำนาจของนายกรัฐมนตรีตาม พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ พร้อมกับเพิ่มกำลังทหารรวมถึงงบประมาณจำนวนมากเข้าไปในพื้นที่ จนกลายเป็นการเพิ่มอิทธิพลของทหารในการรักษาความมั่นคงภายในซึ่งมิใช่ภารกิจหลักของทหาร ในที่นี้ มีข้อสังเกตเกี่ยวกับความผิดพลาดที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐบาลคือ การนำตำรวจซึ่งมีกำลังพล อาวุธ และอำนาจการบังคับใช้กฎหมายเข้าไปบริหารจัดการพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้แทนฝ่ายทหาร ภายหลังจากการยกเลิก ศอ.บต. และ พตท. 43 ไปแล้ว ทำให้ฝ่ายทหารไม่ค่อยพอใจรัฐบาลเพิ่มยิ่งขึ้น การกระทำดังกล่าวของรัฐบาลเสมือนเป็นการนำหน่วยงานความมั่นคงอีกหน่วยหนึ่งเข้าไปปฏิบัติการแทนฝ่ายทหารซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มาแต่เดิม

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสามารถเพิ่มการควบคุมติดตามตรวจสอบกิจการทหารรวมถึงการเปิดเผยข้อมูลทางทหารต่อสาธารณะให้มากยิ่งขึ้น ผ่านการออก พ.ร.ฎ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งระบุให้ส่วนราชการรวมถึงกระทรวงกลาโหมต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ขณะที่รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณให้เฉพาะภารกิจที่ระบุไว้ในแผนปฏิบัติราชการเท่านั้น เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า มีการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนรับทราบวันแต่กรณีการรักษา

¹⁰⁹ โปรดพิจารณาความริบแรงของรัฐบาลในการออกกฎหมายดังกล่าว โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติร่าง พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2548 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2548 ผ่านการอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2548 และวุฒิสภา เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2548.

¹¹⁰ การประกาศใช้ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ มีขึ้นภายหลังการเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งก่อตัวมาตั้งแต่เหตุการณ์ปล้นปืนเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2547 และเหตุการณ์คลื่นสึนามิถล่มประเทศไทยเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547 จะพบว่า นิยามของสถานการณ์ฉุกเฉินคือ สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน หรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบ หรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกกราช และบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง.

ความมั่นคงของประเทศ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล รวมถึงการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการ ขณะเดียวกัน รัฐบาลยังได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการใช้งบประมาณเงินราชการลับ พ.ศ. 2547 ครอบคลุมการใช้งบประมาณราชการลับของกระทรวงกลาโหมเช่นกัน โดยกำหนดประเภทการใช้จ่าย การจัดทำแผนการใช้จ่ายเสนอให้นายกรัฐมนตรีเห็นชอบก่อนการเบิกจ่าย และการรายงานผลหลังการใช้จ่ายงบประมาณลับแล้ว

แต่รัฐบาลกลับไม่ประสบความสำเร็จในการจัดวางกรอบอัตราค่าจ้าง/กติกากาที่เกี่ยวข้องกับกองทัพเท่าที่ควร ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้พยายามเร่งรัดการปฏิรูปกองทัพพร้อมกับจัดวางงานในความรับผิดชอบของกองทัพให้สอดคล้องกับสถานการณ์ความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ทว่าความพยายามของรัฐบาลในการยกร่าง พ.ร.บ. จัตระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. เพื่อปฏิรูปกองทัพให้สอดคล้องกับแนวคิดการปฏิรูประบบราชการทั้งระบบซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วเสร็จเมื่อปี พ.ศ. 2545¹¹¹ กลับไม่ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายทหารเท่าที่ควร ขณะที่ พล.อ.ชัยสิทธิ์ ชินวัตร ผบ.สส. แสดงความไม่พอใจค่อนข้างรุนแรงว่า ผู้ที่ไม่ได้ผ่านชีวิตทหารมาจะคิดอีกแบบในเรื่องนี้ และเป็นแค่เพียงแนวความคิดส่วนหนึ่งที่มาจากคนที่ไม่ใช่ทหาร (ไทยโพสต์, 4 พฤษภาคม 2548: 16) อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าสาระสำคัญของร่างกฎหมายนี้บางส่วนได้ปรากฏอยู่ใน พ.ร.บ. จัตระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ซึ่งยกร่างขึ้นในสมัยรัฐบาลสุรยุทธ์ จุลานนท์¹¹²

ขณะเดียวกัน รัฐบาลยังมุ่งเน้นการนำทหารเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองตลอดจนการปฏิบัติภารกิจอื่นๆ เพิ่มเติมนอกเหนือไปจากภารกิจหลัก โดยการแต่งตั้งนายทหารรับผิดชอบปราบปราม ขบวนการค้ายาเสพติด ขบวนการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า ผู้หลบหนีเข้าเมือง กลุ่มผู้ก่อการร้ายข้ามชาติ และกลุ่มผู้มีอิทธิพลซึ่งใช้บาร์มีไปฮั้วการประมูลงานต่างๆ อ้างว่าเป็นภารกิจด้านความมั่นคงและให้ดำเนินการผ่านบทบาทของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) เพื่อจะได้เกาะติดและใกล้ชิดชุมชนมากยิ่งขึ้น นำมาซึ่งการใช้งบกลางทหารไปเกี่ยวข้องกับการสร้างฐาน

¹¹¹ พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 55 ระบุให้รัฐบาลเสนอกฎหมายปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม โดยกระทรวงกลาโหมร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้ดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการ กระทรวงกลาโหม พ.ศ. ซึ่งได้นำแนวคิดใหม่ๆ ในการพัฒนาระเบียบการบริหารราชการของกระทรวงกลาโหมให้ทันสมัย เช่น การจัดกองทัพไทยให้มีเอกภาพ การจัดองค์การที่มีใช้ส่วนราชการในกระทรวงกลาโหมเพื่อรองรับภารกิจบางประเภทที่ต้องการความมีอิสระในการบริหารจัดการสูง การจัดระบบข้าราชการในกระทรวงกลาโหมที่มีทั้งประเภทมียศและไม่มียศ เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2551).

¹¹² เช่น การเปลี่ยนชื่อกองบัญชาการทหารสูงสุด เป็น “กองทัพไทย” การกำหนดให้มีคณะกรรมการภายในของแต่ละเหล่าทัพดำเนินการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารชั้นนายพล และการจัดตั้งคณะผู้บัญชาการทหารทำหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นต้น.

คะแนนเสียงให้แก่พรรครัฐบาล นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้จัดตั้งสำนักงานติดตามและประสานงานตาม การสั่งการของนายกรัฐมนตรี (สตส.นรม.) ณ บ้านพิษณุโลก มี พล.อ.ชัยศึก เกตุทัต จเรทหารทั่วไป เป็นผู้อำนวยการสำนักงาน พร้อมกับรวบรวมนายทหารชั้นยศตั้งแต่นายพลขึ้นไปมาปฏิบัติงานเร่งรัด ติดตามงาน พร้อมเสนอแนะหนทางแก้ไขแก่หน่วยงานต่างๆ เพื่อให้เกิดผลงานเป็นรูปธรรม และ รายงานต่อเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอนายกรัฐมนตรีอีกต่อหนึ่ง (ไทยรัฐ, 30 ตุลาคม 2544: 12 ; มติชน, 6 เมษายน 2545: 8) ทำให้ฝ่ายทหารยิ่งต้องเข้าไปใกล้ชิดกับฝ่ายการเมืองหรือ ทำงานเชิงการเมืองมากยิ่งขึ้น และเป็นไปได้ยากที่รัฐบาลจะทำให้เกิดความเป็นทหารอาชีพซึ่งเน้นการ ไม่ข้องเกี่ยวกับการเมือง

อย่างไรก็ดี รัฐบาลค่อนข้างประสบความสำเร็จในการควบคุมทหารโดยพลเรือนผ่านการ แต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร จนกระทั่งกลายเป็นการแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารในที่สุด เริ่มต้นจากการแต่งตั้ง พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ผบ.ทบ. เป็น ผบ.สส. และแต่งตั้ง พล.อ.สมศักดิ์ อັตตะนันท์ เสธ.ทบ. เป็น ผบ.ทบ. โดยไม่เสนอเรื่องผ่านสภากลาโหมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวง กลาโหม ซึ่งผิดแผกไปจากประเพณีและวิถีปฏิบัติของฝ่ายทหาร อีกทั้งยังทำให้เกิดความระส่ำระสาย ในกองทัพ จากการมี ผบ.ทบ. 2 คนในคราวเดียวกัน ส่งผลต่อการบังคับบัญชาและการจัดทำบัญชี แต่งตั้งโยกย้ายนายทหารระดับรองลงไป ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลยังได้แต่งตั้ง พล.อ.ชัยสิทธิ์ ชินวัตร เครือ ญาติของนายกรัฐมนตรี ข้ามผ่านบรรดานายทหารที่มีอาวุโสสูงกว่าอย่างรวดเร็ว จนดำรงตำแหน่งเป็น ผบ.ทบ. ท่ามกลางการไม่ยอมรับในความรู้ความสามารถของ พล.อ.ชัยสิทธิ์ จากบรรดานายทหาร จน ทำให้รัฐบาลต้องเพิ่มความระมัดระวังและประณีประนอมในการแต่งตั้ง ผบ.ทบ. มากขึ้น จะเห็นได้จาก การแต่งตั้ง พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน เป็น ผบ.ทบ. โดยการสนับสนุนจาก พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรี และ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ องคมนตรี ทั้งๆ ที่ พล.อ.สนธิ ไม่ใช่ทางเลือกลำดับ แรกของนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้บ่มเพาะและสะสมความไม่พอใจในหมู่ทหาร จาก การแต่งตั้งโยกย้ายเครือข่ายนายทหารคนใกล้ชิด และเพื่อนร่วมรุ่น ตท.10 เพื่อดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ในหน่วยหลักของกองทัพอยู่บ่อยครั้ง ทำให้ทหารแตกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มนายทหารอาชีพที่มุ่งมั่น ปฏิบัติภารกิจหน้าที่ของตน กับกลุ่มนายทหารการเมืองหรือเป็นเครือข่ายใกล้ชิดฝ่ายการเมือง และ ถึงแม้ว่าจะปรากฏคำบรรยายของ พล.อ.เปรม ว่าด้วยความเป็นทหารของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ก็ตาม แต่รัฐบาลยังคงไม่ละเว้นการแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้าย จนกระทั่งมีการร้องเรียนปัญหาการ แต่งตั้งโยกย้ายนายทหารไปยัง พล.อ.เปรม โดยตรง

อนึ่ง McCargo (2005: 499-519) ระบุว่า พล.อ.เปรม คือผู้มีบทบาทสำคัญในการโยกย้าย และเลื่อนยศนายทหาร มุ่งหวังผลต่อการสร้างเครือข่ายนายทหารภายใต้ระบบอุปถัมภ์ แต่รัฐบาล

ทักษิณพยายามจะแทนที่เครือข่ายดังกล่าวด้วยการสร้างเครือข่ายนายทหารของตนขึ้นมา โดยไล่ตั้งแต่นายทหารระดับบนสุดจนถึงระดับล่าง จนกลายเป็นการแทรกแซงต่อกิจการของกองทัพ

ในที่นี่ มีความเห็นจาก พ.อ.อภิวัฒน์ วิริยะชัย อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคไทยรักไทยและแกนนำ นปช. เกี่ยวกับลักษณะการควบคุมกองทัพของรัฐบาลทักษิณ ว่า

“เป็นช่วงที่ประชาธิปไตยถือได้ว่าเจริญเติบโตมากที่สุดในประเทศไทย เพราะฉะนั้นการเกรงกลัวต่อทหารก็น้อยลง” (สัมภาษณ์, 9 กรกฎาคม 2555)

กล่าวโดยสรุปว่า ถึงแม้รัฐบาลจะมีความสามารถในการควบคุมกองทัพเป็นอย่างมาก แต่รัฐบาลกลับไม่ประสบความสำเร็จในการทำให้ทหารไม่เป็นอุปสรรคต่อรัฐบาล กล่าวคือ รัฐบาลไม่สามารถลดทอนอิทธิพลของทหารในภารกิจที่มีหน้าที่ของทหารโดยเฉพาะการบริหารจัดการปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ อีกทั้งยังให้การสนับสนุนกองกำลังติดอาวุธอีกหน่วยหนึ่งเข้าแทนที่ทหาร จนกลายมาเป็นหนึ่งในเงื่อนไขที่ทำให้ฝ่ายทหารไม่พอใจรัฐบาลเท่าไรนัก นอกจากนี้ รัฐบาลยังเพิ่มความเข้มข้นในการควบคุมติดตามตรวจสอบกิจการทหาร เสนอกรอบกติกาในการปฏิรูปและบริหารจัดการกองทัพเสียใหม่ นำเอาทหารมาปฏิบัติใช้ในงานการเมืองโดยอ้างภารกิจการรักษาความมั่นคงภายใน รวมถึงแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารทุกระดับ การดำเนินการดังกล่าวของรัฐบาลมีผลทำให้ทหารยังคงเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการดำรงอยู่อย่างมีเสถียรภาพของรัฐบาลต่อไป

นอกเหนือจากการควบคุมทหารโดยพลเรือน พิจารณาจากการมีทักษะของฝ่ายพลเรือนและการทำให้ทหารไม่เป็นอุปสรรคต่อรัฐบาลแล้ว ในการทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีเสถียรภาพ รัฐบาลยังจะต้องคำนึงถึงปัจจัยประกอบเพิ่มเติมอีก 3 ประการ คือ

4.2.2 ความชอบธรรมของรัฐบาล

ภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อย่างเต็มรูปแบบ ประเทศไทยได้รัฐบาลพลเรือนที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นอดีตนายตำรวจและเป็นอภิมาศเศรษฐกิจระดับหมื่นล้านบาทจากสัมปทานธุรกิจโทรคมนาคม ผู้ก้าวเข้าสู่การเมืองในระยะไม่ถึง 7 ปี ผลจากการนำเสนอนโยบายแบบประชานิยม “เอื้ออาทร” ทำให้พรรคไทยรักไทยได้รับการเลือกตั้ง 248 ที่นั่งเกือบกึ่งหนึ่งของจำนวนที่นั่งทั้งหมดในสภาผู้แทนราษฎร และรัฐบาลสามารถอยู่จนครบวาระ 4 ปีในสมัยแรก ขณะที่ความนิยมในรัฐบาลพรรคไทยรักไทยยังคงเป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จนทำให้พรรคไทยรักไทยได้รับการเลือกตั้งกลับมาเป็นรัฐบาลในสมัยที่ 2 ด้วยคะแนนเสียงสนับสนุนมากถึง 377 ที่นั่งเกินกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนที่นั่งทั้งหมดในสภาผู้แทนราษฎร ถือเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย

ในที่นี้ โยชิฟูมิ ทามาตะ (2551: 122) มีข้อสังเกตว่า ระบอบประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดไว้ มีลักษณะของการผสมผสานกันระหว่างระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาซึ่งความชอบธรรมของผู้นำมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านการเลือกตั้งจากประชาชน และระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดีซึ่งความชอบธรรมของผู้นำมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ด้วยเหตุนี้ การที่นายกรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ จึงเท่ากับการมีความชอบธรรมแบบประธานาธิบดี เป็นความชอบธรรมที่เพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีต้องเผชิญกับข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันอยู่บ่อยครั้ง มีการระบุถึงการคอร์รัปชันเชิงนโยบายหรือผลประโยชน์ทับซ้อนในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาล เช่น นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรคที่มาพร้อมกับการซื้อหุ้นในโรงพยาบาลเอกชนของบรรดาบุคคลในเครือข่าย (ฤกษ์ ศุภศิริ, 2553: 49-52) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจผูกขาดที่มีผลกำไร โดยเฉพาะการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ผนวกกับการกระจายหุ้นที่ไม่เป็นธรรม และกระจุกตัวจนกระทั่งฝ่ายการเมืองสามารถเข้าถึงหุ้นได้มากกว่าประชาชนทั่วไป (เดชะวุฒิ ปลื้มจันทิก, 2551) การเจรจาและตกลงทำสัญญาเขตการค้าเสรีแบบทวิภาคีกับประเทศต่างๆ (Free Trade Area หรือ Free Trade Agreement : FTA) เพื่อเอื้อประโยชน์ทางธุรกิจกับกิจการของบรรดาบุคคลในเครือข่าย โดยเฉพาะธุรกิจโทรคมนาคม อุตสาหกรรมรถยนต์ และอุตสาหกรรมเกษตรขนาดใหญ่ (โศภิต นาสีบ, 2547 ; อรพรรณ กุลพรพันธุ์, 2553) และการสนับสนุนธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) ปล่อยเงินกู้แก่รัฐบาลพม่าโดยรัฐบาลไทยค้ำประกัน เพื่อซื้อบริการจากบริษัท ซินแซทเทคโลยี จำกัด ในเครือตระกูลชินวัตร (วิทยากร เชียงกุล, 2549) เป็นต้น จนส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมของรัฐบาลเป็นอย่างมาก ยิ่งไปกว่านั้น ความชอบธรรมของรัฐบาลแทบจะหมดสิ้นไปภายหลังจากการที่นายกรัฐมนตรีและครอบครัวขายหุ้นทั้งหมดในเครือชินวัตรให้กับเทมาเส็ก โฮลดิ้งส์¹¹³ โดยไม่เสียภาษีจากช่องโหว่ทางกฎหมาย (นพดล เทียนเมธา, 2549) จนทำให้นายกรัฐมนตรีและครอบครัวตกเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างร้อนแรงของสังคมไทย

ขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาถึงการสนับสนุนต่อการเสริมสร้างเสถียรภาพความมั่นคงให้แก่อำนาจสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งถือเป็นอีกหนึ่งเงื่อนไขที่มีผลต่อความชอบธรรมของรัฐบาลและสอดคล้องกับอุดมการณ์ทหารที่มุ่งเน้นการเทิดทูนและรักษาไว้ซึ่งพระบรมเดชานุภาพแห่งพระมหากษัตริย์เจ้าและรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พบว่า รัฐบาล โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีต้องเผชิญกับข้อครหาเกี่ยวกับความไม่จงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์อยู่บ่อยครั้ง และไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงการแก้ต่างข้อครหาดังกล่าวได้อย่างเป็นที่ประจักษ์ มีหน้าซ้ำยังมีการกระทำที่อาจจะถือได้ว่าเป็นการเพิกเฉย ดึงดัน และทำร้ายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ถึงแม้ว่า

¹¹³ กองทุนเพื่อการลงทุนของรัฐบาลสิงคโปร์.

รัฐบาลจะระบุไว้ในคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548 ว่า จะยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริ เพื่อนำประเทศไปสู่โครงสร้างที่มีความสมดุล มั่งคั่ง มั่นคง และยั่งยืน แต่รัฐบาลกลับไม่สนับสนุนต่อปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเท่าที่ควร เนื่องจากนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาลมุ่งเน้นการเพิ่มรายได้ ไม่ให้ความสำคัญกับการลดรายจ่าย ส่งเสริมการใช้จ่ายเงินเกินตัว เพิ่มโอกาสการเข้าถึงแหล่งทุน รวมถึงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ทำให้ประชาชนไม่เข้มแข็งและต้องพึ่งพิงรัฐบาลในการกำหนดมาตรการช่วยเหลือทางการเงินอย่างต่อเนื่อง เป็นนโยบายที่ส่งเสริมลัทธิบริโภคนิยมซึ่งตรงกันข้ามกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง¹¹⁴ (จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร และมนัส โกมลทา, 2552: 114-116) นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่นายกรัฐมนตรีตกเป็นข้อครหาต่างๆ เกี่ยวกับความไม่จงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ เช่น การจัดพิธีศาสนสัมพันธ์สมานฉันท์แห่งชาติ หรือพิธีทำบุญประเทศในอุโบสถวัดพระศรีรัตนศาสดาราม เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2548 รวมถึงการใช้วาจาหมิ่นเหม่หรือไม่เหมาะสมต่อสถาบันพระมหากษัตริย์หลายครั้ง ดังเช่น

“ถ้านายกฯ ไม่จงรักภักดี แล้วผีที่ไหนจะจงรักภักดี” (วันที่ 25 ธันวาคม 2548 ในงานนายกฯ พบแท็กซี่ ณ อินดอร์สเตเดียม หัวหมาก)

“ยกเว้นพระเจ้าอยู่หัวกระซิบข้างหูว่า ทักซิณลาออกเถอะ เท่านั้นจะกราบพระบาทลาออกแน่นอน” (วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2549 ออกอากาศในรายการนายกฯ ทักซิณคุยกับประชาชน)

“ผมเป็นนายกฯ พระราชทานอยู่แล้ว ถ้าผมได้รับการเลือกตั้ง พระเจ้าอยู่หัวก็ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ผมเป็นนายกฯ อยู่แล้ว (วันที่ 24 มีนาคม 2549 ในระหว่างการหาเสียง ณ พุ่งศรีเมือง จ.อุดรธานี)

“ผู้มีบารมีนอกรัฐธรรมนูญเข้ามาวุ่นวายองค์กรที่มีในระบบรัฐธรรมนูญมากไป มีการไม่เคารพกติกา” (วันที่ 29 มิถุนายน 2549 ในระหว่างการประชุมหัวหน้าส่วนราชการระดับ 10 ขึ้นไป ณ ทำเนียบรัฐบาล)

เมื่อผนวกรวมกับข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันแล้ว ทำให้ความชอบธรรมของรัฐบาลที่มีอยู่ถดถอยลง จนทำให้การรวมตัวกันของภาคประชาชนเพื่อต่อต้านรัฐบาลหรือระบอบทักษิณ นำโดยพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) แข็งแกร่งยิ่งขึ้น โดยมีข้อสังเกตว่า ปัญหาเรื่อง

¹¹⁴ โปรดพิจารณาพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานแก่คณะบุคคลต่าง ๆ ที่เข้าเฝ้าฯ ถวายชัยมงคล ในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ณ ศาลาดุสิดาลัย สวนจิตรลดา พระราชวังดุสิตฯ เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2548 เกี่ยวกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (ASTV ผู้จัดการออนไลน์, 2548b).

ความชอบธรรมของรัฐบาลได้กลายมาเป็นเหตุและปัจจัยที่นำไปสู่การรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ในเวลาต่อมา

4.2.3 ความมีประสิทธิผลของรัฐบาล

รัฐบาลประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจจากเดิมที่เคยซบเซา ให้เฟื่องฟูขึ้นมาได้อย่างรวดเร็ว ด้วยระบบเศรษฐกิจแบบ “ทักษิโนมิคส์” หรือระบบเศรษฐกิจแบบคู่ขนาน (dual track) เน้นการกระตุ้นการส่งออก การส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ และการท่องเที่ยว เพื่อนำเงินตราเข้าประเทศ ตลอดจนการกระตุ้นการใช้จ่ายของภาครัฐและภาคประชาชน ผ่านนโยบายประชานิยมในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ การพักชำระหนี้และยกเว้นดอกเบี้ยให้กับเกษตรกรรายย่อยเป็นเวลา 3 ปี การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง วงเงินกว่า 70,000 ล้านบาท เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในการลงทุน การจัดตั้งธนาคารประชาชนเพื่อลดการพึ่งพาแหล่งเงินกู้นอกระบบ การจัดทำโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ รวมถึงการจัดตั้งธนาคารวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็กเพื่อสนับสนุนผู้ประกอบการธุรกิจขนาดเล็กลงและขนาดกลาง (Small and Medium Enterprise : SME) นอกจากนี้รัฐบาลยังประสบความสำเร็จและได้รับความนิยมขึ้นชอบมากยิ่งขึ้นจากนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า หรือ 30 บาทรักษาทุกโรค และการปราบปราม ป้องกัน และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ทำให้ประชาชนพึงพอใจและยอมรับถึงความสามารถในการบริหารจัดการประเทศของรัฐบาลเป็นอย่างดี โดยที่มาแห่งความสำเร็จในการบริหารจัดการประเทศของรัฐบาล ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร ความอ่อนแอของรัฐสภาที่ถูกกำกับโดยรัฐบาล ความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการ และการบริหารจัดการภาครัฐแบบบูรณาการเบ็ดเสร็จ จึงทำให้เกิดประสิทธิผลในการดำเนินโครงการและกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาล

จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมา ทำให้รัฐบาลได้รับความนิยมจากประชาชนอย่างต่อเนื่อง จนได้รับการเลือกตั้งกลับมาเป็นรัฐบาลอีกครั้งด้วยคะแนนเสียงในสภาผู้แทนราษฎรเกินกึ่งหนึ่ง สะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานของรัฐบาลได้เป็นอย่างดี

4.2.4 การรักษาความเสมอภาคกันทางกฎหมาย

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้รับความนิยมเพิ่มมากขึ้นจากนโยบายการแก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างจริงจัง ภายใต้คำประกาศ “ตาต่อตา ฟันต่อฟัน” เพื่อปราบปรามยาเสพติดให้หมดสิ้นไป อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกลับต้องเผชิญกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการประกาศสงครามยาเสพติดเมื่อปี พ.ศ. 2546 ทำให้มีผู้เสียชีวิตกว่า 2,500 ศพ (ฮิวแมนไรท์วอชท์, ม.ป.ป.: 15-18) โดยนายกรัฐมนตรีระบุว่า เป็นการฆ่าตัดตอนหรือหักหลังกันเองของผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ถึงแม้ว่าบางส่วนจะเป็นการ

วิสามัญฆาตกรรมโดยเจ้าหน้าที่รัฐก็ตาม ปรากฏตามคำกล่าวของนายรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2546 ว่า

“การฆ่าตัดตอนที่ผ่านมา 1,000 กว่าคนนั้น ส่วนใหญ่แล้วเกิดจากการหักหลังกันเอง... มีเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ที่ค้ายาเสพติด ไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ดีๆ เจ้าหน้าที่ดีๆ ไม่กระทำให้แบบนี้ เว้นแต่เป็นวิสามัญฆาตกรรม แต่กรณีทีไปฆ่าตัดตอนนั้น ถ้าเป็นเจ้าหน้าที่ทำก็ต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดเป็นส่วนใหญ่ จะมีผิดพลาดบ้าง ผมก็ไม่ทราบแน่แท้ คงมีบ้างแต่ไม่มาก ให้รู้ไปว่าใครคิดอยากจะทำด้วยการขายยาเสพติดอยู่ในประเทศไทย เอาให้หมด มีที่เก็บอยู่ 2 ที่เท่านั้นเองคือ ที่คุก กับที่วัด ไม่ใช่ที่บ้านและที่สังคม ทำต่อไปครับ” (ฤกษ์ ศุภศิริ, 2553: 78)

และคำกล่าวเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2546 ว่า

“ในปีนี้อาสาสมัครต้องหมดจากประเทศไทย เพราะเรามีนโยบายชัดเจนที่จะไม่ให้ผู้ที่ค้ายาเสพติดอยู่ในสังคม เขาจะต้องไปอยู่ในคุก ต้องจับกุมให้ได้ ถ้าต่อสู้อะไรวิสามัญฆาตกรรมช่วยไม่ได้” (ฤกษ์ ศุภศิริ, 2553: 78)

ขณะเดียวกัน รัฐบาลยังคงต้องเผชิญกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในการบริหารจัดการปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีข้อกล่าวหาว่าผู้บริสุทธิ์หลายรายตกเป็นเหยื่อของการ “อุ้มหาย” หรือ “อุ้มฆ่า” ซ้ำเติมด้วยการหายตัวไปของนายสมชาย นิละไพจิตร ประธานชมรมนักกฎหมายมุสลิม ซึ่งเป็นทนายความให้แก่ผู้ต้องหาคดีก่อความไม่สงบภาคใต้ เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2547 ตลอดจนกรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารบุกเข้าไปสังหารผู้ก่อความไม่สงบหรือ “กองกำลังโปกฝ่าแดง” ภายในมัสยิด กรือเซะ จ.ปัตตานี จำนวน 32 ศพ เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2547 และการสลายการชุมนุมประท้วงของประชาชนบริเวณหน้า สภ.อ.ตากใบ จ.นราธิวาส เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2547 ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต จำนวน 85 ศพ ส่วนใหญ่เป็นการเสียชีวิตขณะที่อยู่ระหว่างการเคลื่อนย้ายไปยังค่ายอิงคยุทธบริหาร จ.ปัตตานี ในความดูแลของเจ้าหน้าที่รัฐ จนทำให้ประชาชนในพื้นที่ไม่พอใจ รัฐบาลเพิ่มมากขึ้น (ฤกษ์ ศุภศิริ, 2553: 103-118) แต่ทั้งหมดนี้ยังไม่เป็นที่ปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกลงโทษในข้อหาละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยกระบวนการยุติธรรมแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาเงื่อนไขภายใต้รัฐบาลทักษิณในการเสริมสร้างเสถียรภาพและการพัฒนาประชาธิปไตยในภาพรวมแล้ว สรุปได้ว่า การเสริมสร้างเสถียรภาพและการพัฒนาประชาธิปไตยในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่อาจเป็นไปได้อย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลมาจากความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารที่ไม่มีคุณภาพแบบได้-เสีย ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะสามารถควบคุมกองทัพได้ก็ตาม อีกทั้งยังเป็นรัฐบาลที่มีประสิทธิผลในการบริหารจัดการประเทศให้เพียงพอ

ในทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก แต่รัฐบาลกลับไม่สามารถรักษาความชอบธรรมเอาไว้ได้ ทั้งที่ๆ รัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งและเป็นที่ยอมรับของประชาชนโดยเฉพาะในพื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เนื่องจากรัฐบาลต้องเผชิญกับปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย ผลประโยชน์ทับซ้อน และความไม่โปร่งใสในการบริหารประเทศต่างๆ นานา จนทำให้ประชาชนชนชั้นกลางในเขตเมืองไม่พอใจและรวมตัวประท้วงขับไล่รัฐบาล เมื่อผนวกกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ไม่ให้ความสำคัญ และไม่ปฏิบัติให้เป็นตามกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ ตลอดจนไม่รักษาไว้ซึ่งความเสมอภาคกันทางกฎหมาย ส่งผลให้ระบอบประชาธิปไตยมีความเสี่ยงที่จะบิดเบือนไปจากระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม การรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 นำโดย พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน ผบ.ทบ. มีผลทำให้กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยสิ้นสุดลง ภายใต้ข้ออ้างที่สำคัญคือ¹¹⁵

- 1) การบริหารราชการแผ่นดินที่ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง แบ่งฝ่าย สลายความรู้สึกสามัคคีของคนในชาติ
- 2) การบริหารราชการแผ่นดินอันส่อไปในทางทุจริตประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวาง
- 3) หน่วยงาน องค์กรอิสระ ถูกครอบงำทางการเมือง
- 4) หมิ่นเหม่ต่อการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพแห่งองค์พระมหากษัตริย์

การรัฐประหารในครั้งนี้ถือเป็นการสิ้นสุดรัฐบาลพลเรือนที่มีเสถียรภาพมากที่สุดในประวัติศาสตร์แห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และทำให้ระบอบประชาธิปไตยยังคงไม่มีเสถียรภาพต่อไป

4.3 เงื่อนไขการเสริมสร้างเสถียรภาพและการพัฒนาประชาธิปไตยในระหว่างปี พ.ศ. 2551 - 2554

ในตอนนี้เป็น การวิเคราะห์ถึงเงื่อนไขภายใต้รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ในการเสริมสร้างเสถียรภาพและการพัฒนาประชาธิปไตยในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งยกร่างขึ้นในระหว่างที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองระบอบอำนาจนิยมของคณะรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผ่านการลงประชามติจากประชาชนด้วยคะแนนเกินกึ่งหนึ่งมาเพียงเล็กน้อย และเป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกรวิพากษ์วิจารณ์ว่า มีเป้าหมายเพื่อลดทอนความเข้มแข็งของ

¹¹⁵ โปรตพิจารณาแถลงการณ์คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ฉบับที่ 1 ใน อารังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ (2550: 196).

ฝ่ายการเมือง มิได้มุ่งหมายเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพแก่ระบอบประชาธิปไตย และมีได้เปลี่ยนแปลงให้ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.3.1 การควบคุมทหารโดยพลเรือน¹¹⁶

ถึงแม้ว่ารัฐบาลพลเรือนที่มาจาก การเลือกตั้งภายหลังการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 จะมีนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งควมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมที่เป็นพลเรือนโดยแท้ ถึง 2 วาระติดต่อกัน ปฏิเสธต่อข้อเรียกร้องจากฝ่ายทหารให้แต่งตั้งอดีตนายทหารดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (มติชน, 15 มกราคม 2551: 15 ; ผู้จัดการรายวัน, 19 มกราคม 2551: 11-12) แต่รัฐบาลอภิสิทธิ์กลับเสนอแต่งตั้ง พล.อ.ประวิตร วงษ์สุวรรณ อดีต ผบ.ทบ. เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม โดยการผลักดันของ พล.อ.อนุพงษ์ เผ่าจินดา ผบ.ทบ. ในฐานะอดีตนายกรัฐมนตรีผู้บังคับบัญชาที่เคยรับราชการและเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการผ่านกรมทหารราบที่ 21 รักษาพระองค์ (ร.21 รอ.) มาด้วยกัน ขณะที่ฝ่ายทหารได้ให้การสนับสนุนการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของ พล.อ.ประวิตร เป็นอย่างดี สะท้อนจากคำกล่าวของ พล.ร.อ.กำธร พุ่มหิรัญ ผบ.ทร. ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมท่านนี้เป็นที่รู้จักกันดีของทหารทุกเหล่าทัพ การบริหารงานจะเป็นไปด้วยดี ไม่มีปัญหาใดๆ ความสัมพันธ์ระหว่าง พล.อ.ประวิตร กับ พล.อ.อนุพงษ์ เป็นเรื่องที่ดี ยิ่งทำงานกันง่ายขึ้น ใกล้ชิดกันมากขึ้น (กรุงเทพธุรกิจ, 22 ธันวาคม 2551: 13) ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ถือกันว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมท่านนี้เป็น “โควตาทหาร” หรือเป็นตัวแทนของฝ่ายทหารในคณะรัฐมนตรีมากกว่าเป็นตัวแทนของฝ่ายพลเรือนในกระทรวงกลาโหม

นอกจากนี้ รัฐบาลอภิสิทธิ์ยังได้แต่งตั้งให้นายสุเทพ เทือกสุบรรณ เป็นรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคง ทำหน้าที่เสมือนเป็น “ผู้ประสาน” “ตัวเชื่อม” หรือ “กันชน” ระหว่างรัฐบาลกับกองทัพ โดยที่ฝ่ายทหารต่างลงความเห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในรัฐบาลอภิสิทธิ์ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความสัมพันธ์ส่วนตัวของรองนายกรัฐมนตรีกับ ผบ.ทบ. ขณะที่นายกรัฐมนตรีกลับมีระยะห่างกับ ผบ.เหล่าทัพอย่างเห็นได้ชัด

ในที่นี้ มีความเห็นจากฝ่ายทหารเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีกับ ผบ.ทบ. ณ ขณะนั้น ว่า

¹¹⁶ โปรตพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมจากบทที่ 3 ในหัวข้อที่ 3.3.2 ลักษณะและมิติตามความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร.

“อนุพงษ์ไม่ไว้วางใจนายกฯ อภิสิทธิ์ หมายความว่า ไม่ได้เชื่อมั่นในลักษณะความเป็นผู้นำของนายกฯ อภิสิทธิ์ แล้วทหารไม่ใช่ว่าจะเอานายกฯ อภิสิทธิ์ เพียงแต่ว่าช่วงสถานการณ์ พอดีมันมีความเกลียดนายกฯ ทักษิณมากกว่า” (เอกชัย ศรีวิลาศ, สัมภาษณ์, 16 ตุลาคม 2556)

พร้อมกับความเห็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกองทัพ ณ ขณะนั้น ว่า

“เป็นคอกอหอยลูกกะเต็อกกัน คุ่มครองนะ อยู่ในภาวะการเดินทางด้วยกันอย่างใกล้ชิด คือรัฐบาลอภิสิทธิ์มองว่ากองทัพเป็นเครื่องมือที่ใช้ได้ ทำให้ตัวเองมีความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีกระแสที่ตกค้างมาจากเสื้อเหลือง-เสื้อแดง ทำให้ต้องใช้ทหารค้ำยันเป็นอย่างมาก ตำรวจมีแนวโน้มว่าจะอยู่อีกฝ่ายหนึ่ง ทหารก็ใช้ข้ออ้างในเรื่องของ conservative เป็นตัวโยน” (ธีรนนท์ นันทขว้าง, สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2556)

เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้การบริหารจัดการกองทัพอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายทหารเกือบทั้งหมด นำโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและคณะ ผนวกกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารที่ไม่มีดุลยภาพบนพื้นฐานของการเป็นผู้รับอุปถัมภ์ ทำให้ตลอดระยะเวลากว่า 3 ปีของรัฐบาลอภิสิทธิ์ค่อนข้างล้มเหลวในการควบคุมกองทัพและไม่สามารถทำให้ทหารไม่เป็นอุปสรรคต่อรัฐบาลตั้งนี้

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะตกอยู่ภายใต้บริบททางการเมืองที่ทหารมีอำนาจนำ แต่รัฐบาลยังคงสามารถลดทอนอิทธิพลของทหารในภารกิจที่มีหน้าที่ของทหารลงได้ โดยการแต่งตั้งให้นายถวิล เปลี่ยนศรี รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือน “ลูกหม้อ” ขึ้นดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติได้เป็นผลสำเร็จ และเป็นอีกครั้งหนึ่งที่รัฐบาลพลเรือนสามารถแบ่งแยกภารกิจของฝ่ายพลเรือนกับฝ่ายทหารออกจากกันได้ นอกเหนือจากนี้ รัฐบาลยังประสบความสำเร็จในการผลักดันนโยบาย “การเมืองนำการทหาร” ในการบริหารจัดการพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยการออก พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2554 กำหนดให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เป็นหน่วยงานของฝ่ายพลเรือน ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี เพื่อให้ ศอ.บต. เป็นเอกเทศ¹¹⁷ ไม่ขึ้นต่อกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) เป็นการลดทอนอำนาจเบ็ดเสร็จของฝ่ายทหารในการบริหารจัดการพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ พร้อมทั้งกำหนดให้ฝ่าย

¹¹⁷ นโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 กำหนดให้มีสำนักงานบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นองค์กรถาวร เพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ชายแดนภาคใต้ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2551).

ทหารต้องปฏิบัติการต่างๆ ตามนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งจัดทำขึ้นโดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ ในฐานะหน่วยงานระดับนโยบายด้านความมั่นคงฝ่ายพลเรือน จากเดิมที่รัฐบาลสุรยุทธ์ จุลานนท์ กำหนดให้ ศอ.บต. เป็นหน่วยงานภายในสำนักนายกรัฐมนตรีและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กอ.รมน. เป็นอีกหนึ่งความสำเร็จของรัฐบาลในการลดทอนอิทธิพลของทหารแบบเบ็ดเสร็จในการบริหารจัดการพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

อย่างไรก็ตาม ในรัฐบาลดังกล่าวกลับไม่ปรากฏพบที่มีความพยายามที่จะควบคุมติดตามตรวจสอบกิจการทหารให้มากไปกว่าเดิมที่มีอยู่ มีหน้าข้าราชการยังปล่อยให้การบริหารจัดการภายในกองทัพทั้งหมดดำเนินการโดยฝ่ายทหารแบบเบ็ดเสร็จ โดยมีข้อสังเกตจากนายทหารในสังกัดสำนักนโยบายและแผนกลาโหม สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม เกี่ยวกับการบริหารจัดการภายในกองทัพในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ ว่า

“อะไรหลายๆ อย่างภายในกองทัพ เขาก็ไม่พยายามไปแตะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม พล.อ.ประวิตร¹¹⁸ จะทำอะไรในกองทัพก็เรื่องของคุณ คือขอให้ support ก็แล้วกัน พอมีปัญหาเรื่องการเมืองหรือว่ามีอะไรก็แล้วแต่” (ทิฆัมพร ชูลีลัง, สัมภาษณ์, 6 พฤศจิกายน 2556)

นอกจากนี้ บนพื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารที่ทหารเป็นฝ่ายมีบทบาทนำทำให้รัฐบาลไม่มีทางเลือกอื่นใดมากนัก และไม่ประสบความสำเร็จในการจัดวางกรอบอัตรากำลัง/ค่าใช้จ่าย/กติกากองทัพได้ รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่กระทรวงกลาโหมเพิ่มขึ้น ถึงแม้ว่าเมื่อคิดเป็นสัดส่วนของงบประมาณที่เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปีงบประมาณก่อนจะลดน้อยลงก็ตาม อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสามารถปรับลดงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ในส่วนของกระทรวงกลาโหมลงได้ ด้วยเหตุผลวิกฤติเศรษฐกิจในระดับโลก แต่รัฐบาลกลับอนุมัติงบกลางและงบราชการลับเพื่อการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ในวงเงินค่อนข้างสูงให้แก่กองทัพแทน รวมถึงอนุมัติให้จัดตั้งหน่วยงานภายในกองทัพเพิ่มขึ้นใหม่ถึง 2 กองพลตามที่ได้รับการร้องขอจากฝ่ายทหารและ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรี จนทำให้รัฐบาลตกเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ว่าเพื่อตอบแทนหรือจ่ายค่าคุ้มครองแก่ทหาร และหวังผลให้รัฐบาลยังคงอยู่ในอำนาจได้ต่อไป

ขณะเดียวกัน รัฐบาลยังได้นำทหารเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมืองอยู่บ่อยครั้งอย่างชัดเจน โดยเฉพาะกรณีการชุมนุมทางการเมืองอย่างรุนแรงของแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ในเหตุการณ์เมษายน 2552 หรือ “สงกรานต์เลือด” ซึ่งมีจุดเริ่มต้นจากการชุมนุมของแกนนำคนเสื้อแดง นปช. ในพื้นที่กรุงเทพฯ แต่ความรุนแรงของเหตุการณ์กลับไปอยู่ที่เมืองพัทยา จ.ชลบุรี ซึ่ง

¹¹⁸ พล.อ.ประวิตร วงษ์สุวรรณ.

เป็นสถานที่จัดการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ทำให้บรรดาผู้นำประเทศต่างๆ ต้องหนีออกจากสถานที่จัดการประชุมอย่างตื่นตระหนกและเลื่อนการประชุมดังกล่าวออกไป ตามมาด้วยการก่อกวนจลาจลในพื้นที่กรุงเทพฯ อีกหลายจุด จนรัฐบาลตัดสินใจประกาศใช้ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และมีการสลายการชุมนุมโดยทหารและตำรวจในพื้นที่ต่างๆ และการชุมนุมทางการเมืองของ นปช. ในปีถัดมา ซึ่งได้ยกระดับมากขึ้นกว่าเดิม ภายใต้ยุทธศาสตร์การปิดล้อมพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญใจกลางเมืองและการเคลื่อนขบวนมวลชนเพื่อกดดันรัฐบาลและทหาร จนรัฐบาลต้องประกาศใช้ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง¹¹⁹ มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน (ศอฉ.) เป็นหน่วยปฏิบัติการภายใต้กฎหมายดังกล่าว¹²⁰ และมีคำสั่งแต่งตั้ง พล.อ.อนุพงษ์ เผ่าจินดา ผบ.ทบ. เป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงและปราบปรามการก่อกวนร้าย นำไปสู่การปราบปรามกลุ่มผู้ชุมนุมอย่างรุนแรงในนามของ “การขอคืนพื้นที่” และ “การกระชับพื้นที่” โดยประกาศ “เขตใช้กระสุนจริง” ทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีการประกาศใช้ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เพื่อควบคุมเหตุการณ์ความไม่สงบอันเนื่องมาจากการชุมนุมในพื้นที่ต่างๆ ผ่านบทบาทของ กอ.รมน. อยู่บ่อยครั้ง

ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลแทบจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกาแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตาม พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ซึ่งออกในสมัยรัฐบาลสุรยุทธ์ จุลานนท์ ทำให้กองทัพได้หวนกลับคืนสู่อำนาจเบ็ดเสร็จและผูกขาดในการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารทั้งหมด โดยกฎหมายดังกล่าวระบุให้อำนาจแก่ “คณะกรรมการ” ในการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมและส่วนราชการในกองทัพไทย และระหว่างสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมและส่วนราชการในกองทัพไทย เพื่อลดทอนอำนาจการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารของฝ่ายพลเรือน โดยรัฐบาลปล่อยให้นายทหารกลุ่ม 3 ป. ประกอบด้วย พล.อ.ประวิตร วงษ์สุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง กลาโหม พล.อ.อนุพงษ์ เผ่าจินดา ผบ.ทบ. และ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา เสธ.ทบ. มีบทบาทผูกขาดในการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารในกองทัพทุกทั้งหมัด ก่อให้เกิดความไม่พอใจในหมู่นายทหาร กลายเป็นความขัดแย้งอย่างเงิบๆ ระหว่างนายทหารวงศ์เทวัญกับ

¹¹⁹ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 11 ระบุว่า ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อกวนร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรง กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาก็ทำได้โดยมีประสิทธิภาพและทันที่ที่ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง.

¹²⁰ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 7 วรรค 5 ระบุว่า ในกรณีที่มีความจำเป็น คณะรัฐมนตรีอาจให้มีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษเป็นการเฉพาะเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตาม พ.ร.ก. นี้เป็นการชั่วคราวได้ จนกว่าจะยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน.

นายทหารบูรพาพยัคฆ์ หรือระหว่างนายทหารจาก พล.1 รอ. ในพื้นที่กรุงเทพฯ กับนายทหารจาก พล. ร.2 รอ. ในพื้นที่ภาคตะวันออก ซึ่งเป็นฐานอำนาจเดิมของนายทหารกลุ่ม 3 ป. โดยที่รัฐบาลมิได้เข้าไปกำกับดูแลในฐานะฝ่ายบริหารแต่อย่างใด

กล่าวโดยสรุปว่า รัฐบาลค่อนข้างประสบความล้มเหลวในการทำให้ทหารไม่เป็นอุปสรรคต่อรัฐบาล ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะสามารถลดทอนอิทธิพลของทหารในหน่วยงานความมั่นคงฝ่ายพลเรือนและอิทธิพลของทหารในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำให้ทหารต้องปฏิบัติตามนโยบายความมั่นคงของฝ่ายพลเรือนก็ตาม แต่รัฐบาลกลับไม่สามารถเพิ่มการควบคุมติดตามตรวจสอบกิจการทหารให้มากไปกว่าเดิม มีหน้าซ้ำยังปล่อยให้การบริหารจัดการภายในกองทัพทั้งหมดผูกขาดโดยฝ่ายทหาร การวางกรอบอัตรากำลัง/ค่าใช้จ่าย/กติการวมถึงการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารล้วนแต่ดำเนินการโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและคณะนายทหารใกล้ชิดเป็นหลัก ขณะเดียวกัน รัฐบาลจำเป็นต้องพึ่งพิงกองทัพมากยิ่งขึ้นในการรับมือกับการชุมนุมทางการเมืองที่เกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้ง เป็นการนำเอาทหารเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมืองอย่างชัดเจน ทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นถึงความไม่สามารถในการควบคุมกองทัพของรัฐบาลได้อย่างเด่นชัด

นอกเหนือจากการควบคุมทหารโดยพลเรือน พิจารณาจากการมีทักษะของฝ่ายพลเรือนและการทำให้ทหารไม่เป็นอุปสรรคต่อรัฐบาลแล้ว ในการทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีเสถียรภาพ รัฐบาลยังจะต้องคำนึงถึงปัจจัยประกอบเพิ่มเติมอีก 3 ประการ คือ

4.3.2 ความชอบธรรมของรัฐบาล

ภายหลังจากที่รัฐบาลสมัคร สุนทรเวช และรัฐบาลสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ซึ่งเป็นรัฐบาลอนิธิชนของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ต้องยุติลงด้วยคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญ ภายในระยะเวลาเพียงแค่ 7 เดือนและ 2 เดือนตามลำดับ มีการแตกสลับตัวของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลเดิมเป็นรัฐบาลอภิสิทธิ์ ประกอบด้วย พรรคประชาธิปัตย์ 165 เสียง พรรคชาติไทยพัฒนา 37 เสียง พรรคเพื่อแผ่นดิน 32 เสียง พรรคภูมิใจไทย 32 เสียง พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา 9 เสียง รวม 275 เสียง คิดเป็นร้อยละ 57.3 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด¹²¹ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลต้องเผชิญกับข้อครหาว่า พล.อ.อนุพงษ์ เผ่าจินดา ผบ.ทบ. เป็นผู้มึบบทบาทสำคัญในการทำให้พรรคและกลุ่มการเมืองร่วมรัฐบาลเดิมเปลี่ยนขั้วมาสนับสนุนนายอภิสิทธิ์เป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้รัฐบาลมีภาพลักษณ์ที่ไม่สู้ดีนัก เป็นรัฐบาลที่มีทหารเกื้อหนุน หรือ “รัฐบาลสีเขียว” ทั้งที่ไม่มีหลักฐานปรากฏแน่ชัดว่า ทหารมีบทบาทในการจัดตั้งรัฐบาลจริงหรือไม่ แต่ข้อครหาดังกล่าวทำให้รัฐบาลอภิสิทธิ์มี

¹²¹ โปรดพิจารณารายละเอียดการรวมตัวกันของพรรคการเมืองต่างๆ เพื่อจัดตั้งรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ในภาคผนวก จ.

ปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรม และไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชนบางกลุ่ม โดยที่นายอภิสิทธิ์กล่าวถึง เบื้องหลังการจัดตั้งรัฐบาล ว่า

“เราไม่ได้เป็นคนไปแย่ง ไปปล้นอำนาจใครมา ผมถือว่าถ้าเสี่ยงในสภายอมรับก็ยอมรับ การสลับขั้วในระบบรัฐสภาเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาในทุกประเทศที่ใช้ระบบนี้” (มติชน, 7 มิถุนายน 2554: 15)

ในที่นี้ มีความเห็นจากนายพิชัย รัตตกุล อดีตหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เกี่ยวกับที่มา และความชอบธรรมของรัฐบาลอภิสิทธิ์ ว่า

“กรณีคุณอภิสิทธิ์ มันมีอะไรที่เราสงสัยตลอดเวลา เข้ามาเหมาะสมมั้ย? วิธีการเหมาะสมมั้ย? เพราะมันเหมือนคล้ายๆ เขาไม่ได้ส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมันจะต้องมาจาก ballot box... ทหารกลุ่มหนึ่งอาจจะไม่ชอบคุณทักษิณ จะด้วยเหตุผลอะไรก็แล้วแต่ จึงสนับสนุนให้คุณอภิสิทธิ์หรือคุณสุเทพดำเนินการ ถ้าเป็นเช่นนั้นจริง ขอยืนยัน พรรคการเมืองก็อยู่ภายใต้ under supervision ของทหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมไปตั้ง รัฐบาลเท่าที่ทราบอีกเหมือนกัน ในค่ายทหาร” (สัมภาษณ์, 27 เมษายน 2555)

สภาวะดังกล่าว จึงทำให้รัฐบาลไม่มีความชอบธรรมในแง่ของที่มา ถึงแม้ว่าพรรครัฐบาลจะ ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งมาเป็นลำดับที่ 2 ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 ก็ตาม

นอกจากนี้ รัฐบาลยังต้องเผชิญกับข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันหลากหลาย รูปแบบ ถึงแม้ว่านายกรัฐมนตรีจะประกาศกฎเหล็กในการดำเนินงานเพื่อแสดงออกถึงความโปร่งใส¹²²

¹²² นายกรัฐมนตรีได้ประกาศกฎเหล็ก 9 ข้อในการประชุมคณะรัฐมนตรีนัดแรก เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2551

- 1) ให้คณะรัฐมนตรีน้อมนำพระบรมราโชวาทเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะเรื่องการปฏิบัติงานให้เกิดความเรียบร้อยและเกิดความสุขในหมู่ประชาชน
- 2) ให้ยึดถือการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตอย่างเคร่งครัด
- 3) นโยบายที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ถือเป็นเป้าหมายหรือทิศทางร่วมกัน เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ
- 4) ในภาวะวิกฤติ การทำงานของรัฐบาลต้องเป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ต้องไม่เป็นรัฐบาลที่แบ่งพรรค
- 5) รัฐมนตรีทุกคนต้องเข้าร่วมประชุมสภาอย่างสม่ำเสมอ ต้องไปรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และตอบกระทู้
- 6) ให้รัฐมนตรีทุกคนปฏิบัติตนโดยคำนึงถึงความรู้สึกของประชาชน พดติกรรมใดๆ ซึ่งนำไปสู่ความไม่เชื่อมั่น ขอให้ระวังเป็นพิเศษ
- 7) ในรัฐบาลที่เชื่อมั่นวิถีทางประชาธิปไตย ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
- 8) รัฐบาลชุดนี้ต้องพร้อมรับการตรวจสอบทั้งในเชิงนโยบายและเรื่องอื่นๆ

แต่กลับกลายเป็นว่าทั้งพรรคประชาธิปัตย์และพรรคร่วมรัฐบาลต่างปรากฏข่าวคราวการทุจริตหรือความไม่ชอบพากลในการดำเนินโครงการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นโครงการเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อยกระดับชุมชน ซึ่งมีการล็อกสเปกสินค้าที่ชุมชนต้องจัดซื้อภายใต้โครงการดังกล่าวในราคาค่อนข้างสูง โครงการเช่ารถโดยสารปรับอากาศของ ขสมก. จำนวน 4,000 คัน ด้วยค่าเช่าที่สูงกว่าปกติถึงร้อยละ 40 อ้างว่าเป็นค่าบำรุงรักษาและรายได้ชดเชยการขาดทุน (ฤกษ์ ศุภศิริ, 2553: 288-293) รวมถึงโครงการภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็งของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งมีการขอตั้งงบประมาณสำหรับสิ่งก่อสร้าง ครุภัณฑ์การแพทย์ และรพพยาบาล โดยไม่เหมาะสมและมีราคาสูงเกินสมควร ขณะที่ข้าราชการฝ่ายการเมืองมีพฤติกรรมส่อให้เห็นถึงเจตนาในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ (สำนักโฆษก ทำเนียบรัฐบาล, 2552) ทำให้ความชอบธรรมของรัฐบาลหดหายไป

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 เน้นการปกป้องและเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ให้มีความมั่นคง เป็นศูนย์รวมจิตใจและความรักสามัคคีของคนในชาติ เน้นความขัดแย้งทุกรูปแบบ พร้อมทั้งดำเนินการทุกวิถีทางอย่างจริงจังเพื่อป้องกันมิให้มีการล่วงละเมิดพระบรมเดชานุภาพ อีกทั้งยังได้จัดสรรงบประมาณรองรับต่อการดำเนินการดังกล่าวในทุกๆ รูปแบบ สะท้อนให้เห็นถึงการสนับสนุนต่อการเสริมสร้างเสถียรภาพความมั่นคงให้เกิดแก่สถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งถือเป็นอีกหนึ่งเงื่อนไขที่มีผลต่อความชอบธรรมของรัฐบาลและสอดคล้องกับอุดมการณ์ทหารที่มุ่งเน้นการเทิดทูนและรักษาไว้ซึ่งพระบรมเดชานุภาพแห่งพระมหากษัตริย์เจ้า และรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นอกจากนี้ รัฐบาลยังเน้นการน้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคุณธรรมนำความรู้มาปฏิบัติใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน พร้อมกับจัดตั้งกองทุนเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อพัฒนาแหล่งน้ำและทรัพยากรธรรมชาติระดับชุมชน และเพื่อลดต้นทุนปัจจัยการผลิตทางการเกษตร ที่สำคัญคือรัฐบาลมุ่งเน้นการดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิดในคดีหมิ่นพระบรมเดชานุภาพอย่างจริงจัง เช่น นายสุวิชา ทำค้อ นายชันย์วุฒิ ทวีโรดมกุล นางสาวดารณี ชาญเชิงศิลป์กุล นายสุชาติ นาคบางไทร นายสมยศ พฤกษาเกษมสุข เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลยังมุ่งเน้นการปิดสถานีโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม สถานีโทรทัศน์ทางอินเทอร์เน็ต สถานีวิทยุชุมชน และเว็บไซต์จำนวนมากที่มีเนื้อหาเข้าข่ายหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ โดยการสนธิกำลังร่วมกันของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงยุติธรรม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (Bangkok Post, 24 January 2009: 12) ร่วมด้วยหน่วยเฉพาะกิจ 6080 (ฉก.6080) ในการกำกับดูแลของกองทัพบกและ กอ.รมน. ทำหน้าที่ดูแลไม่ให้

9) รัฐมนตรีไม่มีสิทธิเหนือประชาชนคนอื่นในแง่ของการปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ความรับผิดชอบทางการเมืองนั้นจะต้องสูงกว่าความรับผิดชอบทางกฎหมาย (ฤกษ์ ศุภศิริ, 2553: 286-287).

มีการหมิ่นสถาบันพระมหากษัตริย์ ทั้งในอินเทอร์เน็ต และการเคลื่อนไหวของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ในทางลับทั้งการข่าวและการดักฟังทางโทรศัพท์ (มติชนสุดสัปดาห์, 20 มีนาคม 2552: 16)

4.3.3 ความมีประสิทธิผลของรัฐบาล

สภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่ต่อเนื่องมาจากการชุมนุมทางการเมืองอย่างยาวนานของประเทศไทย ผวนกับสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในระดับโลก ทำให้รัฐบาลต้องเร่งฟื้นฟูประเทศให้พ้นจากสภาวะวิกฤติดังกล่าว โดยอาศัยมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจต่างๆ เช่น การยักจนนโยบายประชานิยมเอาไว้ไม่ว่าจะเป็นรถไฟฟ้าฟรี รถเมล์ฟรี น้ำประปาและไฟฟ้าฟรี การจัดฝึกอบรมแรงงานที่ว่างงานเป็นระยะเวลา 1 ปี การสร้างหลักประกันรายได้แก่ผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป การออกนโยบายเช็คช่วยชาติด้วยการให้เงินจำนวน 2,000 บาทแก่ผู้มีรายได้ต่ำ การจัดทำโครงการเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อยกระดับชุมชนและโครงการไทยเข้มแข็ง เป็นต้น แต่โครงการต่างๆ ดังกล่าวถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าล้มเหลว ไม่สามารถกระตุ้นเศรษฐกิจได้อย่างต่อเนื่อง และบางโครงการมีนักการเมืองร่วมทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างอีกด้วย นอกจากนี้ รัฐบาลยังล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ จากการดำเนินโครงการที่ไม่สอดคล้องกับวิถีปฏิบัติของประชาชน เช่น การออกมาตรการให้ซื้อ-ขายไข่แบบชั่งกิโลเพื่อลดต้นทุนในการคัดแยกขนาดของไข่ และการแก้ไขปัญหาน้ำมันปาล์มขาดแคลนจนทำให้น้ำมันปาล์มมีราคาเพิ่มสูงขึ้นและขาดตลาดมากยิ่งขึ้น เป็นต้น

ขณะเดียวกัน รัฐบาลต้องเผชิญกับเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองของ นปช. ครั้งใหญ่ๆ หลายครั้ง เช่น การชุมนุมในพื้นที่กรุงเทพฯ และการบุกคุกทำลายการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนที่พัทยา เมื่อเดือนเมษายน 2553 และการชุมนุมปิดล้อมพื้นที่ต่างๆ ในกรุงเทพฯ เมื่อเดือนเมษายน – พฤษภาคม 2554 เป็นต้น ซึ่งนอกจากจะเป็นการซ้ำเติมสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจให้เลวร้ายลงไปแล้ว ยังเป็นการทำลายภาพลักษณ์ของประเทศไทย และสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถของรัฐบาลในการรับมือกับการชุมนุมทางการเมือง ซึ่งเป็นผลมาจากความแตกแยกทางความคิดของสังคมไทยระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุนกับกลุ่มผู้ต่อต้าน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี หรือกลุ่มคนเสื้อแดงกับกลุ่มคนเสื้อเหลืองได้เท่าที่ควร

ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลยังไม่มีประสิทธิผลในการบริหารจัดการปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ทุเลาเบาบางลงไปอย่างเห็นได้ชัดนัก จะเห็นได้ว่า ระหว่างปี พ.ศ. 2552 – 2554 ยังคงมีเหตุรุนแรงโดยเฉพาะเหตุความมั่นคงมากถึง 757 เหตุการณ์ 652 เหตุการณ์ และ 676 เหตุการณ์ตามลำดับ ภายใต้วงเงินงบประมาณ 27,547 ล้านบาท 16,507 ล้านบาท และ 19,102 ล้านบาทตามลำดับ เมื่อเปรียบเทียบกับเหตุความมั่นคงในปี พ.ศ. 2551 สมัยรัฐบาลสมัคร สุนทรเวช และรัฐบาลสมชาย วงศ์สวัสดิ์ คือ 769 เหตุการณ์ ภายใต้วงเงินงบประมาณ 22,988 ล้านบาท (ทีม

ข่าวอิศรา, 2557) ทั้งนี้ ที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 เพื่อจัดการปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มากกว่าทุกรัฐบาลนับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา ที่สำคัญคือ รัฐบาลมีฐานคะแนนเสียงสนับสนุนหลักอยู่ที่จังหวัดภาคใต้ และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดชายแดนภาคใต้ครอบคลุมทุกจังหวัด จึงน่าจะเป็นผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบริหารจัดการปัญหาในพื้นที่ดังกล่าวได้เป็นอย่างดี

นอกเหนือจากนี้ รัฐบาลยังต้องประสบกับปัญหาความขัดแย้งระหว่างไทย-กัมพูชา ที่ดำรงมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่รัฐบาลกัมพูชาได้แต่งตั้ง พ.ต.ท.ทักษิณ เป็นที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจและที่ปรึกษาส่วนตัวของนายกรัฐมนตรี และปฏิเสธการส่งตัว พ.ต.ท.ทักษิณ ในฐานะผู้ร้ายข้ามแดนตามคำร้องขอของรัฐบาลไทย ความขัดแย้งดังกล่าวลุกลามบานปลายมากยิ่งขึ้น เมื่อรัฐบาลกัมพูชาเปิดโอกาสให้กลุ่มคนเสื้อแดงเข้ามาฝึกอาวุธและเข้ามาหลบหนีคดีต่างๆ ในพื้นที่ของตน สถานการณ์เริ่มเลวร้ายลงยิ่งขึ้นเมื่อรัฐบาลกัมพูชาจับกุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ และสมาชิกของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) พร้อมกับกล่าวหาว่าบุกรุกเขตแดนกัมพูชา (Dalpino, 2011: 161-162) จนกระทั่งพัฒนาไปสู่ข้อพิพาทกรณีปราสาทเขาพระวิหาร จ.ศรีสะเกษ ซึ่งเป็นผลต่อเนื่องมาจากการที่พรรคประชาธิปัตย์เคยคัดค้านไม่ให้กัมพูชานำไปขึ้นทะเบียนมรดกโลกเพียงฝ่ายเดียวตั้งแต่สมัยรัฐบาลสมัคร สุนทรเวช นำไป สู่การสู้รบบริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา ส่งผลให้ประชาชนชาวไทยบาดเจ็บและเสียชีวิตจำนวนมาก สะท้อนให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้านต่างประเทศของรัฐบาลอีกเช่นกัน

จากการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพของรัฐบาล ทำให้รัฐบาลไม่ได้รับความนิยมและไม่ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งมากเพียงพอจนกลับมาเป็นรัฐบาลได้อีกครั้ง

4.3.4 การรักษาความเสมอภาคกันทางกฎหมาย

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 เน้นการปฏิบัติตามกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาค เป็นธรรม และเป็นที่ยอมรับต่อสากล แต่ทว่าปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองและการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ ทำให้สังคมไทยเกิดความแตกแยก มีการตรวจสอบและปิดกั้นการใช้อินเทอร์เน็ตของประชาชนตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 อย่างเข้มข้น โดยระหว่างปี 2553 – 2554 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประเมินว่า มีจำนวนคดีเกี่ยวกับความผิดฐานหมิ่นพระบรมเดชานุภาพกว่า 400 คดีที่นำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมอย่างรวดเร็ว (Human Rights Watch, 2555) ในจำนวนผู้ต้องหาคดีดังกล่าวมีหลายคนที่เป็นแกนนำและมวลชน นปช. ซึ่งเป็นกลุ่มมวลชนที่สนับสนุน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และพรรคการเมืองฝั่งตรงข้ามรัฐบาล ทำให้องค์การฮิวแมนไรท์วอชท์ถึงกับกล่าวว่า

“รัฐบาลใช้กฎหมายเกี่ยวกับการหมิ่นสถาบันกษัตริย์ และกฎหมายเกี่ยวกับอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ไปในทางที่ผิด” (Human Rights Watch, 2555)

นอกจากนี้ คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) ยังระบุถึงแรงกดดันจากรัฐบาลให้มีการตั้งข้อหาความผิดทางอาญาที่ร้ายแรงอย่างเหวี่ยงแห และเกินกว่าเหตุต่อมวลชน นปช. พร้อมกับปฏิเสธไม่ให้บุคคลเหล่านั้นได้รับการประกันตัวระหว่างรอการไต่สวนพิจารณาคดี ขณะที่การดำเนินคดีกับแกนนำ พทม. ซึ่งเป็นกลุ่มมวลชนสนับสนุนรัฐบาลกลับเป็นไปอย่างล่าช้า และมีการเลื่อนคดีอยู่บ่อยครั้ง จนทำให้เกิดความเชื่อในหมู่สาธารณชนว่า พทม. มีภูมิคุ้มกันต่อการรับผิดทางกฎหมาย เนื่องจากการชุมนุมประท้วงของ พทม. เมื่อปี พ.ศ. 2551 มีส่วนสร้างเงื่อนไขที่ช่วยให้เกิดรัฐบาลอภิสิทธิ์ขึ้นมาได้ (ประชาไท, 2553) จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏนี้ จึงทำให้รัฐบาลยากที่จะปฏิเสธข้อกล่าวหาถึงการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มมวลชนที่แตกต่างกัน และความ เป็นสองมาตรฐานในกระบวนการยุติธรรม

จากการพิจารณาเงื่อนไขภายใต้รัฐบาลอภิสิทธิ์ในการเสริมสร้างเสถียรภาพและการพัฒนาประชาธิปไตยในภาพรวมแล้ว สรุปได้ว่า การเสริมสร้างเสถียรภาพและการพัฒนาประชาธิปไตยในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แทบจะเป็นไปได้ยาก โดยมีเงื่อนไขสนับสนุนที่สำคัญคือ ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารที่ไม่มีดุลยภาพแบบผู้รับการอุปถัมภ์ จึงทำให้ไม่มีการควบคุมทหารโดยพลเรือนเท่าที่ควร ผนวกกับการไม่มีความชอบธรรมเกี่ยวกับที่มาของรัฐบาลและปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบต่างๆ การไม่มีประสิทธิผลในการบริหารจัดการประเทศ รวมถึงการเลือกปฏิบัติและไม่รักษาไว้ซึ่งความเสมอภาคกันทางกฎหมาย ในที่นี้มีข้อสังเกตว่า ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารแบบผู้รับการอุปถัมภ์และการเสริมสร้างเสถียรภาพความมั่นคงให้เกิดแก่สถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งสอดคล้องกับอุดมการณ์ของทหาร น่าจะมีผลทำให้รัฐบาลยังคงมีเสถียรภาพและสามารถเปลี่ยนแปลงรัฐบาลผ่านกระบวนการเลือกตั้งได้เป็นผลสำเร็จ อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวกลับมีความเสี่ยงที่ระบอบประชาธิปไตยจะบิดเบือนไปจากระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม ขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารแบบผู้รับการอุปถัมภ์นี้ไม่เป็นผลดีต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในระยะยาว

4.4 บทสรุป

จากการวิเคราะห์เงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย ผ่านรัฐบาลชนวน หลีกภัย ในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามลำดับ พบว่า ในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เป็นช่วงที่ระบอบประชาธิปไตยน่าจะมีเสถียรภาพมากที่สุด เนื่องจากเป็นช่วงที่มีการควบคุมทหารโดยพลเรือน อันเป็นผลมาจากการมีดุลยภาพในความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารบนพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันในระบบการเมือง ผนวกกับการมีความชอบธรรมของรัฐบาล และเป็นรัฐบาลที่ดำรงไว้ความเสมอภาคกันทางกฎหมายได้เป็นอย่างดี

บทที่ 5

บทสรุป: คุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในการพัฒนาประชาธิปไตย

5.1 ความนำ

งานวิจัยเรื่อง บทบาทของรัฐบาลพลเรือนในการสร้างคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย เป็นการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร ภายใต้บริบททางการเมืองของไทยที่ไม่อาจนำทหารออกจากการเมืองหรือแบ่งแยกทหารกับพลเรือนออกจากกันได้เหมือนดังที่ปรากฏในกรอบแนวคิดแบบตะวันตก โดยการศึกษาลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารผ่านบทบาท นโยบาย และเงื่อนไขของรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย นับตั้งแต่หลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2554 เพื่อตอบคำถามใน 2 ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในช่วงปี พ.ศ. 2535 - 2554 มีคุณภาพหรือไม่ อย่างไร และประเด็นที่สอง ความสัมพันธ์ดังกล่าวส่งผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยอย่างไร

ในการตอบคำถามการวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยได้นำแนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารของ Zagorski (1992) มาใช้เป็นกรอบแนวคิดเพื่อตอบคำถามเกี่ยวกับลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร โดยผู้วิจัยประยุกต์จากลักษณะการควบคุมทหารโดยพลเรือนที่ Zagorski นำเสนอใน 4 รูปแบบด้วยกัน คือ รูปแบบได้-เสีย รูปแบบผู้รับการอุปถัมภ์ รูปแบบอยู่ร่วมกันในระบบการเมือง และรูปแบบที่ดุลแห่งอำนาจเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้นำเอาทฤษฎีการตกลงร่วมกันของ Schiff (2009) และการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตยของ DCAF (2008) มาใช้ในการอธิบายกระบวนการสร้างคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร ซึ่ง Zagorski ไม่ได้นำเสนอไว้

ในส่วนของการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาประชาธิปไตยของไทย ผู้วิจัยยังคงนำแนวคิดของ Zagorski มาใช้ในการอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการมีเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย พร้อมกับนำเอาแนวคิดของ Diamond (1997) ซึ่งเสนอเกี่ยวกับสิ่งที่รัฐบาลพลเรือนควรดำเนินการเพื่อให้ทหารไม่เป็นอุปสรรคต่อรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง มาร่วมใช้ในการอธิบาย

จากการศึกษาในประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน - ทหาร ทางผู้วิจัยได้ทำการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่า งานของ Beeson & Bellamy (2008) มีประโยชน์

ต่อการศึกษาในแง่ของการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารของไทย โดยการอธิบายให้เห็นถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในบริบทของประเทศไทยว่า มีลักษณะความสัมพันธ์ใน 2 รูปแบบ คือ ความสัมพันธ์แบบปรองดองกัน (concordance) โดยชนชั้นนำฝ่ายพลเรือนและชนชั้นนำฝ่ายทหารจะร่วมมือกันปกครองประเทศอย่างใกล้ชิด ขณะที่หน่วยงานของฝ่ายพลเรือนกับฝ่ายทหารจะแยกออกจากกันอย่างเป็นทางการ และในบางครั้งความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารยังเป็นแบบพหุนิยม (polyarchic) ที่มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างชนชั้นนำฝ่ายพลเรือนและชนชั้นนำฝ่ายทหาร โดยแต่ละฝ่ายต่างเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มตน อย่างไรก็ตาม งานของ Beeson & Bellamy กลับมิได้ระบุถึงที่มาและเงื่อนไขที่ทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารแบบปรองดองและแบบพหุนิยมแต่อย่างใด

ตำนานของสุรชาติ บำรุงสุข (2551) มีประโยชน์ต่อการศึกษาในแง่ของการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของกองทัพในฐานะตัวแสดงทางการเมืองที่สำคัญภายใต้ระบอบการปกครองของประเทศไทยทั้ง 3 รูปแบบ กล่าวคือ รูปแบบรัฐบาลทหารที่ถูกจัดตั้งขึ้นด้วยการยึดอำนาจ รูปแบบรัฐบาลพลเรือนที่มีกองทัพเป็นผู้ค้ำประกันการดำรงอยู่ของตน และรูปแบบรัฐบาลพลเรือนในฐานะรัฐบาลหุ่นเชิดของทหาร พร้อมกันนี้ยังได้นำเสนอให้เห็นถึงแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับการเมืองไทย โดยจำแนกออกเป็น 3 ช่วงตามลักษณะแบบแผนของระบอบการปกครอง คือ ช่วงระบอบเผด็จการอำนาจนิยมแบบทหารและแบบร่วมกันระหว่างพลเรือน-ทหาร ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารถูกรอบงำโดยฝ่ายทหาร ช่วงเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารอยู่ในลักษณะของการแบ่งปันอำนาจระหว่างพลเรือน-ทหาร และช่วงระบอบประชาธิปไตยมีเสถียรภาพ ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารอยู่ในลักษณะที่ทหารถอนตัวออกจากการเมือง สถาปนาการปกครองของพลเรือนได้เป็นผลสำเร็จ อย่างไรก็ตาม งานของสุรชาติเป็นการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารเชิงมหภาค จึงไม่ปรากฏรายละเอียดเกี่ยวกับที่มาและเงื่อนไขที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารจากแบบหนึ่งไปสู่อีกแบบหนึ่ง

ตำนานของ Chambers (2010) เป็นงานที่มีคำอธิบายเกี่ยวกับที่มาและเงื่อนไขที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร ซึ่งแตกต่างจากงานของ Beeson & Bellamy และงานของสุรชาติ บำรุงสุข โดยใช้ประเด็นการควบคุมทหารโดยพลเรือนเป็นกรอบแนวคิดหลักในการอธิบายปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพในการเลือกสรรชนชั้นนำ การกำหนดนโยบายสาธารณะ การรักษาความมั่นคงภายใน การป้องกันประเทศ และการจัดองค์การทหาร ภายใต้บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคงของไทย อย่างไรก็ตาม งานของ Chambers มิได้ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารที่สอดคล้องกับพัฒนาการของระบอบการปกครองในประเทศไทย

เหมือนดังเช่นงานของ Beeson & Bellamy และงานของสุรชาติ อีกทั้งยังมีได้ให้ความสำคัญกับบทบาทของภาคส่วนอื่นๆ ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมดังที่กล่าวไปข้างต้น ผู้วิจัยได้นำเอาแนวคิดของ Zagorski มาพัฒนาเป็นกรอบการวิเคราะห์บทบาทของรัฐบาลพลเรือนในการสร้างดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย ถึงแม้ว่าแนวคิดของ Zagorski ในภาพรวมจะมีจุดอ่อนที่สำคัญคือ การไม่ให้ความสำคัญกับเงื่อนไขต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สภาพแวดล้อมองค์การหรือสถาบันอื่น และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เป็นต้น ในที่นี้ ผู้วิจัยได้นำเงื่อนไขดังกล่าวมาพัฒนาเป็นตัวแปรที่มีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร คือ บริบทด้านกฎหมาย บริบทด้านการเมือง บริบทด้านเศรษฐกิจ และบริบทด้านความมั่นคง

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องการพัฒนาประชาธิปไตยของ Zagorski ยังพบว่า มีจุดอ่อนที่สำคัญคือขาดรายละเอียดและวิธีการที่จะทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีเสถียรภาพ ไม่ว่าจะเป็นความชอบธรรมของรัฐบาล ความมีประสิทธิผลของรัฐบาล การรักษาความเสมอภาคกันทางกฎหมาย และการควบคุมทหารโดยพลเรือน โดยเฉพาะการขาดคำอธิบายเกี่ยวกับวิธีการควบคุมกองทัพของรัฐบาลพลเรือนซึ่งเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดในบริบทการเมืองไทย ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้นำแนวคิดการทำให้ทหารไม่เป็นอุปสรรคต่อรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งของ Diamond มาพัฒนาเป็นตัวแปรที่ใช้ในการอธิบายวิธีการควบคุมกองทัพของรัฐบาลพลเรือน คือ การลดทอนอิทธิพลของทหารในภารกิจที่มีใช้หน้าที่ของทหาร การควบคุมและติดตามตรวจสอบกองทัพ การจัดวางกรอบอัตรากำลัง ค่าใช้จ่าย และกติกาในการบริหารจัดการกองทัพ การไม่นำทหารเข้ามาข้องเกี่ยวกับการเมือง และการหลีกเลี่ยงที่จะแทรกแซงกระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในรายละเอียดเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารของ Zagorski ยังพบว่า มีจุดอ่อนที่สำคัญคือขาดรายละเอียดและวิธีการที่จะนำมาสู่การจำแนกลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารว่า เป็นแบบได้-เสีย แบบผู้รับการอุปถัมภ์หรือตัวประกัน แบบอยู่ร่วมกันในระบบการเมือง และแบบที่ดุลแห่งอำนาจระหว่างพลเรือน-ทหารเท่าเทียมกัน ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงได้นำทฤษฎีการตกลงร่วมกันของ Schiff ซึ่งเน้นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับความต้องการและการจัดสรรปัจจัยทางทหาร พร้อมกับนำองค์ประกอบที่สำคัญของการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตยของ DCAF มาพัฒนาเป็นตัวแปรที่ใช้ในการค้นหาดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร คือ การบริหารจัดการงบประมาณ การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ การปฏิรูปกองทัพ การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร การไม่นำทหารเข้ามาในพื้นที่การเมือง และการควบคุมติดตามตรวจสอบกองทัพโดยฝ่ายนิติบัญญัติและภาคประชาชน เพื่อนำไปสู่การจำแนกลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร

การวิจัยนี้แบ่งการศึกษาบทบาทของรัฐบาลพลเรือนออกเป็น 3 ช่วงเวลา ตามช่วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 3 ฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับถือเป็นกรอบอ้างอิงถึงความเป็นประชาธิปไตยและความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในช่วงขณะนั้น และในแต่ละช่วงเวลาเลือกศึกษาเพียง 1 รัฐบาลที่มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนานที่สุดในช่วงนั้นๆ ซึ่งจะทำให้สามารถสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารได้อย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ

- 1) รัฐบาลในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ศึกษารัฐบาลชวน หลีกภัย (9 พฤศจิกายน 2540 – 8 กุมภาพันธ์ 2544)
- 2) รัฐบาลในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ศึกษารัฐบาลทักษิณ ชินวัตร (9 กุมภาพันธ์ 2544 – 19 กันยายน 2549)
- 3) รัฐบาลในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ศึกษารัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (17 ธันวาคม 2551 – 4 สิงหาคม 2554)

สามารถสรุปบทบาทของรัฐบาลพลเรือนในการสร้างดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4: สรุปข้อมูลบทบาทของรัฐบาลพลเรือนในการสร้างดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย

ช่วงที่ศึกษา	ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร	กระบวนการสร้างดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร			การกำกับกองทัพภายใต้กรอบ ปชต.	ความมีเสถียรภาพของ ปชต.	ลักษณะ
		ทฤษฎีการตกลงร่วมกัน		การกำกับกองทัพภายใต้กรอบ ปชต.			
		บริบท	ประเด็นเชิงนโยบาย (กระบวนการตัดสินใจทางการเมือง)				
รัฐธรรมนูญ 2534 (รัฐบาลชวน2)	แบบอยู่ร่วมกันในระบบการเมือง - รบ. เคารพความเป็นวิชาชีพของทหาร และความเป็นอิสระของกองทัพ	กฎหมาย - รธน. 2534 เปิดโอกาสให้ทหารมีบทบาททางการเมือง เป็น ส.ว. ได้ + บัญญัติให้กำลังทหารมีไว้เพื่อปราบปรามกบฏและการจลาจลด้วย - พ.ร.บ.กลาโหม 2503 องค์กรประกอบส่วนใหญ่ของสภากลาโหมเป็นทหารและอดีตทหาร การบริหารจัดการกองทัพให้เป็นไปตามมติสภากลาโหม <u>การเมือง</u> - หลัง พ.ค. 2535 ภาค ปชช. ตื่นตัว ปชต. เต็มโต - ทหารกลับสู่กรมกอง ลดบทบาททางการเมือง เน้นเป็นทหารอาชีพ <u>เศรษฐกิจ</u> - วิกฤติเศรษฐกิจ 2540 - เจ็อนไซ IMF ทำให้งบประมาณตั้งตัวแปรรูปรัฐวิสาหกิจ <u>ความมั่นคง</u> - สภาวะหลังสงครามเย็น ลดการสะสมกำลังพลและอาวุธยุทโธปกรณ์ - ไม่มีปัญหาความมั่นคงชายแดน	งบประมาณ - รบ. ปรบลดงบประมาณทหารจำนวนมากตามภาวะเศรษฐกิจ แต่ไม่เปลี่ยนแปลงบรรดาการลับและสวัสดิการทหารมากนัก <u>การจัดซื้ออาวุธ</u> - รบ. กำหนดวิธีจัดซื้ออาวุธแบบรวมเพื่อประหยัด และจัดให้มี คกก. กำหนดมาตรฐานอาวุธและ คกก. พิจารณาค่าเหมาะสมก่อนอนุมัติจัดซื้อ <u>การปฏิรูปกองทัพ</u> - รบ. จัดให้มีแผนปฏิรูปกระทรวงกลาโหมและปรับปรุงโครงสร้างกองทัพ เน้นปรับลดหน่วยงาน อาวุธยุทโธปกรณ์ และกำลังพลในภาพรวมทั้งหมด รวมถึงแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสังกัด กท. ตามภาวะเศรษฐกิจ <u>การแต่งตั้งโยกย้าย</u> - รบ. ไม่แทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้าย ยกเว้นกรณีการแต่งตั้ง พล.อ.สุรยุทธ์ เป็น ผบ.ทบ. โดยการสนับสนุนของ พล.อ.เปรม	การไม่นำทหารเข้ามาในพื้นที่การเมือง - รบ. ส่งเสริมความเป็นทหารอาชีพ ไม่ให้ทหารมาก้าวก่าย/ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง <u>การควบคุมทหารโดยรัฐสภาและภาค ปชช.</u> - ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทในการควบคุมติดตามการทำงานของทหารน้อย - ภาค ปชช. ติดตามการทำงานและเรียกร้องการเปิดเผยข้อมูลของกองทัพ (โดยเฉพาะกรณีผลสอบสวนเหตุการณ์ พ.ค. 2535)	การควบคุมทหารโดยพลเรือน - นรม. เป็น รบ.กท. พลเรือนแท้จริง ทหารบางส่วนไม่พอใจ บางส่วนยอมรับแต่ขอให้มีคณะผู้บัญชาการทหารเพื่อให้คำปรึกษาแก่ รบ.กท. - ลดอิทธิพลของทหารในการกิจที่มีใช้หน้าที่ของทหารได้ - เพิ่มการควบคุมติดตามตรวจสอบกิจการทหาร - เน้นจัดวางกรอบอัตรากำลัง/ค่าใช้จ่าย/กติกาก - ไม่นำทหารไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง + การเลือกตั้ง - ไม่แทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้าย <u>ความชอบธรรม</u> - เป็น รบ. ที่มีความชอบธรรม <u>ความมีประสิทธิผล</u> - รบ. ไม่ค่อยมีประสิทธิผลในการบริหารประเทศ เชื่องช้า ไม่ได้รับความนิยมจาก ปชช. <u>ความเสมอภาคกันตามกฎหมาย</u> - ไม่มี การเลือกปฏิบัติ	- คสพ. ระหว่างพลเรือน-ทหาร มีดุลยภาพ - โนม์เอียงไปสู่ democratic control - เปลี่ยนผ่าน รบ. โดยการเลือกตั้ง	

ตารางที่ 4: สรุปข้อมูลบทบาทของรัฐบาลพลเรือนในการสร้างดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย (ต่อ)

ช่วงที่ศึกษา	ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร	กระบวนการสร้างดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร			การกำกับกองทัพภายใต้กรอบ ปชต.	ความมีเสถียรภาพของ ปชต.	แนวโน้ม
		ทฤษฎีการตกลงร่วมกัน					
		บริบท	ประเด็นเชิงนโยบาย (กระบวนการตัดสินใจทางการเมือง)				
รัฐธรรมนูญ 2540 (รัฐบาลทักษิณ 1 + 2)	<p>แบบได้-เสีย</p> <p>- ฝ่ายการเมืองมีอำนาจเหนือกว่าทหาร เน้นทำให้ประเด็นของทหารเป็นประเด็นทางการเมือง บั่นทอนความเป็นวิชาชีพของทหาร สร้างความจงรักภักดีให้เกิดขึ้นกับผู้นำ รบ. ผ่านการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร</p>	<p>กฎหมาย</p> <p>- รธน. 2540 ห้ามทหารดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส.ว. มาจากการเลือกตั้ง + ลดทรัพยากรทางการเมืองของทหาร เช่น คลื่นความถี่ วิทยุ โทรทัศน์</p> <p>- พ.ร.บ. กลาโหม 2503 องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของสภากลาโหมไม่เปลี่ยนแปลง</p> <p>การเมือง</p> <p>- การเมืองมีเสถียรภาพมาก เบ็ดเสร็จ</p> <p>- รบ. บริหารประเทศแบบ CEO</p> <p>- ทหารหมดบทบาททางการเมือง ภาค ปชช. นักวิชาการ เทคโนโลยีไม่มีบทบาท</p> <p>เศรษฐกิจ</p> <p>- เศรษฐกิจขยายตัว</p> <p>- ใช้งบประมาณมากเพื่อนโยบายประชานิยม</p> <p>ความมั่นคง</p> <p>- ปัญหาการก่อการร้ายสากล + เหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ จชต.</p>	<p>งบประมาณ</p> <p>- รบ. จัดสรรงบประมาณให้ทหารเพิ่มไม่มาก</p> <p>ออกระเบียบการใช้บราซหารลับของทางราชการรวมถึงกองทัพ</p> <p>การจัดซื้ออาวุธ</p> <p>- รบ. จัดสรรงบประมาณให้จัดซื้ออาวุธตามภาวะเศรษฐกิจ เน้นเทคโนโลยี และการพัฒนาตนเอง</p> <p>การปฏิรูปกองทัพ</p> <p>- รบ. ปรับเพิ่มบทบาท กอ.รมน. ให้ทำงานด้านยาเสพติด ด้านความมั่นคงภายใน</p> <p>- ยกร่าง พ.ร.บ. จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมฉบับใหม่ ไม่เน้นหรือการแต่งตั้งโยกย้ายในสภากลาโหม ลดขนาด สป.ท. และ บก.สส. เน้นกองทัพเข้มแข็ง</p> <p>- เพิ่มหน่วยทหารเพื่อแก้ไขปัญหา จชต.</p> <p>การแต่งตั้งโยกย้าย</p> <p>- รบ. มีปัญหาในการแต่งตั้งโยกย้ายกับทหาร เช่น การย้าย พล.อ.สุรยุทธ์ เป็น ผบ.สส. การแต่งตั้ง พล.อ.ชัยสิทธิ์ เป็น ผบ.ทบ. การแต่งตั้ง นายทหารใกล้ชิดและเพื่อนร่วมรุ่น ตท.10 ลงตำแหน่งหลัก</p>	<p>การไม่นำทหารเข้ามาในพื้นที่การเมือง</p> <p>- รบ. ไม่เน้นการส่งเสริมความเป็นทหารอาชีพ มักจะนำทหารมาอยู่เกี่ยวกับการเมือง</p> <p>การควบคุมทหารโดยรัฐสภาและภาค ปชช.</p> <p>- ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทในการติดตามตรวจสอบรัฐบาลและกองทัพน้อย</p> <p>- ภาค ปชช. ไม่ค่อยมีบทบาท</p>	<p>การควบคุมทหารโดยพลเรือน</p> <p>- นรม. ไม่ได้เป็น รมว.กท. แต่เป็นผู้มีบทบาทหลักแบบ CEO เปลี่ยน รมว.กท. บ่อยครั้ง</p> <p>- ลดอิทธิพลของทหารในการกิจที่มีใช้หน้าที่ของทหารไม่ได้ผล ต้องใช้ทหารจัดการปัญหา จชต.</p> <p>- เพิ่มการควบคุมติดตามตรวจสอบกิจการทหาร</p> <p>- เน้นจัดวางกรอบอัตรากำลัง/ค่าใช้จ่าย/กติกา</p> <p>- นำทหารไปทำงานเชิงการเมือง</p> <p>- แทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้าย</p> <p>ความชอบธรรม</p> <p>- รบ. มีความชอบธรรมจากการเลือกตั้ง แต่ไม่เป็นที่ไว้วางใจเรื่องการทุจริตและการหมิ่นสถาบันพระมหากษัตริย์</p> <p>ความมีประสิทธิผล</p> <p>- รบ. มีประสิทธิผลในการบริหารประเทศ ได้รับความนิยมจาก ปชช. + ได้รับเลือกตั้งกลับมาอีก</p> <p>ความเสมอภาคกันทางกฎหมาย</p> <p>- ละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณียาเสพติด + จชต.</p>	<p>- คสท. ระหว่างพลเรือน-ทหาร ไม่มีดุลยภาพ</p> <p>- โนม์เอียงไปสู่ civilian control</p> <p>- เสี่ยงต่อการบิดเบือนจาก ปชต. แบบเสรีนิยม หรือ เสี่ยงต่อการถูกรัฐประหาร</p>	

ตารางที่ 4: สรุปข้อมูลบทบาทของรัฐบาลพลเรือนในการสร้างคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย (ต่อ)

ช่วงที่ศึกษา	ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร	กระบวนการสร้างคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร			การกำกับกองทัพภายใต้กรอบ ปชต.	ความมีเสถียรภาพของ ปชต.	แนวโน้ม
		ทฤษฎีการตกลงร่วมกัน		ประเด็นเชิงนโยบาย (กระบวนการตัดสินใจทางการเมือง)			
		บริบท					
รัฐธรรมนูญ 2550 (รัฐบาลอภิสิทธิ์)	<p>แบบผู้รับบริการอุปถัมภ์</p> <p>- รบ. มีสถานะอ่อนแอกว่าทหาร หลีกเลี่ยงความพยายามที่จะควบคุมทหาร ทำความตกลงกันหรือปล่อยให้ทหารครอบงำ นโยบายของ รบ. หรือถูกบังคับให้สนับสนุน นโยบายของ กองทัพ และรบ. คงอยู่ในอำนาจ ได้หากทหารพอใจ</p>	<p>กฎหมาย</p> <p>- รธน. 2550 ห้ามทหารดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส.ว. มาจากการเลือกตั้ง และการสรรหา</p> <p>- พ.ร.บ.กลาโหม 2551 เพิ่มอำนาจหน้าที่ทหารมากกว่าเดิม กำหนดให้การแต่งตั้งทหารระดับนายพลผ่าน คณะกรรมการที่มีฝ่ายทหารเป็นเสียงส่วนใหญ่ และให้มีคณะผู้บัญชาการทหารเพื่อให้คำปรึกษาแก่ รมว.กท. เกี่ยวกับกิจการทหาร</p> <p>การเมือง</p> <p>- การเคลื่อนไหวทางการเมืองของภาค ปชช. รุนแรง</p> <p>- การเมืองไร้เสถียรภาพ ทหารมีบทบาททางการเมืองสูง</p> <p>เศรษฐกิจ</p> <p>- วิกฤติเศรษฐกิจระดับโลก</p> <p>ความมั่นคง</p> <p>- ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ จสต.</p> <p>- กรณีพิพาทไทย-กัมพูชา + คดีปราสาทเขาพระวิหาร</p> <p>- การหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ</p>	<p>งบประมาณ</p> <p>- รบ. ไม่ได้เพิ่มงบประมาณทหาร แต่มีการอนุมัติงบกลางและงบราชการลับระหว่างปีให้กองทัพ</p> <p>การจัดซื้ออาวุธ</p> <p>- รบ. อนุมัติให้กองทัพจัดซื้ออาวุธด้วยงบราชการลับบ่อยครั้ง</p> <p>การปฏิรูปกองทัพ</p> <p>- รบ. อนุมัติให้จัดตั้งกองพลเพิ่มอีก 2 กองพลในกองทัพบก</p> <p>การแต่งตั้งโยกย้าย</p> <p>- รบ. ไม่แทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายปล่อยให้ฝ่ายทหารนำโดย รมว.กท. และ ผบ.ทบ. ดำเนินการ</p>	<p>การไม่นำทหารเข้ามาในพื้นที่การเมือง</p> <p>- รบ. ไม่เน้นการส่งเสริมความเป็นทหารอาชีพ ทหารมีบทบาททางการเมืองสูง</p> <p>การควบคุมทหารโดยรัฐสภาและภาค ปชช.</p> <p>- ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทตรวจสอบกองทัพ</p> <p>- ภาค ปชช. มีบทบาทในการติดตามและตรวจสอบ รบ. และทหารทั้งในเชิงต่อต้านและสนับสนุน</p>	<p>การควบคุมทหารโดยพลเรือน</p> <p>- พล.อ.ประวิตร อดีตร.ผบ.ทพ. เป็น รมว.กท. “โควตา ทหาร”</p> <p>- เน้นความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างนายสุเทพ รอด นรม. กับฝ่ายทหาร หรือความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ</p> <p>- ลดอิทธิพลของทหารในภารกิจที่มีหน้าที่ของทหารได้เฉพาะกรณีเลขาธิการ สมช. และ ศอ.บต.</p> <p>- ไม่เพิ่มมาตรการควบคุมติดตามตรวจสอบกิจการทหารให้มากกว่าที่มีอยู่</p> <p>- ไม่เน้นจัดวางกรอบอัตรากำลัง/ค่าใช้จ่าย/กตกา</p> <p>- นำทหารไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง กรณีการชุมนุมทางการเมือง</p> <p>- ไม่แทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้าย</p> <p>ความชอบธรรม</p> <p>- รบ. มีความชอบธรรมต่ำ / มีข้อกล่าวหาเรื่องทุจริต</p> <p>ความมีประสิทธิผล</p> <p>- รบ. ไม่ค่อยมีประสิทธิผลในการบริหารประเทศ</p> <p>ความเสมอภาคกันทางกฎหมาย</p> <p>- เลือกปฏิบัติกับผู้ชุมนุมทางการเมืองและผู้สนับสนุนฝั่งตรงข้าม รบ.</p>	<p>- คสท. ระหว่างพลเรือน-ทหาร ไม่มีคุณภาพ</p> <p>- โนม์เอียงไปสู่การถดถอยของ democratic control</p> <p>- เสี่ยงต่อการบิดเบือนจาก ปชต. แบบเสรีนิยม เพราะทหารมีบทบาทเหนือ รบ. ชัดเจน</p> <p>- เปลี่ยนผ่าน รบ. โดยการเลือกตั้ง</p>	

5.2 สรุปพัฒนาการและลักษณะคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร

งานวิจัยนี้มีตัวแปรที่ใช้ในการประเมินคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร โดยการพิจารณาจากบริบทด้านกฎหมาย ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ และด้านความมั่นคงที่แวดล้อมความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารและกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองของรัฐบาลต่างๆ ในการบริหารจัดการงบประมาณ การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ การปฏิรูปกองทัพ และการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร รวมถึงการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตย ซึ่งเน้นการไม่นำทหารเข้ามาในพื้นที่การเมือง และการควบคุมทหารโดยรัฐสภาและภาคประชาชน

จากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารผ่านการประเมินบทบาทและนโยบายของรัฐบาลในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2554 ทั้งมิติด้านโครงสร้าง มิติด้านนโยบาย มิติด้านการเข้าสู่พื้นที่การเมืองของทหาร และมิติด้านการควบคุมกำกับดูแลกองทัพ พบว่า “ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในแต่ละช่วงเวลามีลักษณะที่แตกต่างกัน” กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในรัฐบาลชวน หลีกภัย เป็นแบบอยู่ร่วมกันในระบบการเมือง และนำไปสู่คุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร ขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร เป็นแบบได้-เสีย และความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นแบบผู้รับการอุปถัมภ์ ซึ่งความสัมพันธ์ทั้ง 2 แบบดังกล่าวจะไม่นำไปสู่คุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร

เมื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในรัฐบาลชวน พบว่า บริบทด้านการเมืองหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ซึ่งทำให้ฝ่ายทหารต้องปรับลดบทบาททางการเมืองของตน หวนกลับคืนสู่กรมกอง และมุ่งสู่ความเป็นทหารอาชีพมากขึ้น ผนวกกับบริบทด้านความมั่นคงยุคหลังสงครามเย็นที่ค่อนข้างสงบและปราศจากปัญหากระทบกระทั่งตามแนวชายแดน และบริบทด้านเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ที่มาพร้อมกับเงื่อนไขของ IMF ซึ่งเน้นการจัดทำงบประมาณแบบเกินดุล การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รวมถึงมาตรการทางการคลังอย่างเข้มงวด คือ 3 ตัวแปรสำคัญที่ส่งผลต่อลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในรัฐบาลชวนค่อนข้างมาก

ผลจากบริบทแวดล้อมดังกล่าว ทำให้รัฐบาลกับกองทัพต้องร่วมมือกันปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภายในองค์กรเสียใหม่ โดยรัฐบาลมีท่าทีประนีประนอม ไม่หักหาญน้ำใจฝ่ายทหารมากเกินไป พร้อมถอยออกจากสถานการณ์ความไม่พอใจของฝ่ายทหาร และคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ลงตัวของทั้งรัฐบาลและฝ่ายทหาร ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลปรับลดงบประมาณของกระทรวงกลาโหมลงเป็นจำนวนมาก แต่ยังคงเปิดช่องให้ฝ่ายทหารสามารถขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติมในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน พร้อมทั้งเสนอทางเลือกให้กองทัพปรับแผนงานใหม่เพื่อจะได้สอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับจัดสรรน้อยลง อีกทั้งยังไม่แต่ต้องงบราชการลับรวมถึงเงินสวัสดิการของทหาร

ต่างๆ ซึ่งจะเป็นการบั่นทอนขวัญและกำลังใจของฝ่ายทหาร ถึงแม้ว่าการที่รัฐบาลขอให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เข้าตรวจสอบงบราชการลับของกระทรวงกลาโหมโดยไม่เปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ การที่รัฐบาลปรับเปลี่ยนวิธีการจัดซื้ออาวุธเป็นแบบรวม พร้อมทั้งระบุให้ผ่านคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานอาวุธและคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมก่อนขออนุมัติโครงการ และการที่รัฐบาลเร่งรัดให้กองทัพจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูปกระทรวงกลาโหมและการปรับปรุงโครงสร้างกองทัพ เพื่อปรับลดกำลังพล ปรับลดขนาดของหน่วยงาน รวมถึงปรับลดความต้องการอาวุธยุทโธปกรณ์ของหน่วยงานลงไป พร้อมกับแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงกลาโหม ทั้งหมดนี้เสมือนว่าจะเป็น การรุกกล้าต่อการบริหารจัดการภายในกองทัพซึ่งเป็นพื้นที่เฉพาะและกระทบต่อผลประโยชน์ของฝ่ายทหารค่อนข้างมาก จึงน่าจะทำให้ฝ่ายทหารเกิดปฏิกิริยาตอบโต้อย่างรุนแรงเหมือนเมื่ออดีตที่ผ่านมา แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว ฝ่ายทหารกลับมีกระแสต่อต้านไม่มากนัก ส่วนหนึ่งอาจจะเป็นเพราะว่าวัตถุประสงค์ในการดำเนินการดังกล่าวของรัฐบาลคือเพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจและเงื่อนไขของ IMF ซึ่งในแง่หนึ่งเกี่ยวพันกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของชาติ หากฝ่ายทหารไม่ร่วมมือกับรัฐบาล อาจจะทำให้กองทัพถูกประณามจากภาคประชาชนและสังคมโดยรวม ส่งผลเสียหายต่อภาพลักษณ์ของกองทัพยิ่งกว่าเดิม อีกส่วนหนึ่งคือข้อเสนอต่างๆ ของรัฐบาลน่าจะเป็นผลดีต่อกองทัพ ในแง่ของการสร้างความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการกองทัพ

นอกจากนี้ยังพบว่า การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารในรัฐบาลชวนคืออีกหนึ่งตัวแปรสำคัญที่ส่งผลต่อลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร สะท้อนจากการที่รัฐบาลไม่แต่ต้องการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารเป็นการทั่วไป ยกเว้นกรณีการแต่งตั้ง พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ ทบ. เป็น ผบ.ทบ. ถึงแม้ว่าจะผิดไปจากธรรมเนียมกองทัพที่เน้นการแต่งตั้งนายทหาร 5 เลือ ทบ. เป็น ผบ.ทบ. อีกทั้ง พล.อ.สุรยุทธ์ ยังไม่ใช่ผู้ที่ ผบ.ทบ. คนเดิมประสงค์จะเสนอแต่งตั้ง จึงทำให้กรณีดังกล่าวดูเสมือนว่าจะเป็นการแทรกแซงหรือรุกกล้าของรัฐบาลในพื้นที่เฉพาะของฝ่ายทหาร และน่าจะทำให้ฝ่ายทหารไม่พึงพอใจอีกเช่นกัน แต่เนื่องจาก พล.อ.สุรยุทธ์คือนายทหารที่ได้รับการสนับสนุนจาก พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ จึงทำให้การแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารในคราวนี้มีได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของรัฐบาลโดยตรง แต่เสมือนเป็นการประนีประนอมระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายทหารมากกว่า อย่างไรก็ตาม รัฐบาลชวนมิได้เป็นรัฐบาลแรกในช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ที่มีบทบาทในการแต่งตั้ง ผบ.ทบ. แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารและหลักความเป็นใหญ่ของฝ่ายพลเรือนที่ก้าวหน้ามากขึ้น

อีกทั้งยังพบว่า ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในรัฐบาลชวนยังเป็นผลมาจากความสำเร็จในการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตย ทั้งรัฐบาลและฝ่ายทหารโดยเฉพาะ พล.อ.สุรยุทธ์ ต่างร่วมมือกันในการส่งเสริมให้ทหารไม่ไปก้าวก่ายหรือยุ่งเกี่ยวกับการเมือง ขณะที่รัฐบาลเปิด

กว้างต่อการติดตามตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติและภาคประชาชน สอดรับกับบทบาททางการเมืองของภาคประชาชนที่เพิ่มขึ้นนับตั้งแต่หลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 เป็นต้นมา

เมื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในรัฐบาลทักษิณ พบว่า บริบทด้านกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งลดความสำคัญรวมถึงสิทธิประโยชน์ของทหารให้น้อยลงไป จากการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง การห้ามมิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการจัดให้มีองค์กรอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคมครอบคลุมถึงสถานีวิทยุและสถานีโทรทัศน์ของกองทัพ ทำให้ฝ่ายทหารจำต้องหมดบทบาททางการเมืองอย่างเป็นทางการ ผนวกกับบริบทด้านการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม ก่อให้เกิดรัฐบาลพลเรือนที่เข้มแข็ง ส่งผลให้ฝ่ายพลเรือนมีความเบ็ดเสร็จในการบริหารจัดการกองทัพเพิ่มมากขึ้น และบริบทด้านความมั่นคงภายหลังเหตุการณ์ก่อการร้ายระดับโลกเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2544 เสริมกับสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้หลังเหตุการณ์ปล้นปืนเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2547 ทำให้ทหารหันไปเน้นบทบาทด้านการรักษาความมั่นคงภายในมากยิ่งขึ้น คือ 3 ตัวแปรสำคัญที่ส่งผลต่อลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในรัฐบาลทักษิณ

ผลจากบริบทแวดล้อมดังกล่าว ทำให้รัฐบาลจำต้องหวนกลับมาพึ่งพิงกองทัพ โดยการเพิ่มบทบาทของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ตลอดจนการเพิ่มขยายหน่วยงาน กำลึงพล และอาวุธยุทโธปกรณ์ให้แก่กองทัพเพื่อรับมือกับปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ อย่างไรก็ตาม การพึ่งพิงทหารดังกล่าวกลับมิได้ทำให้รัฐบาลต้องประนีประนอมและคำนึงถึงผลประโยชน์ของฝ่ายทหารสักเท่าไร สะท้อนจากการที่รัฐบาลปรับเปลี่ยนงบประมาณให้แก่กระทรวงกลาโหมไม่มากนัก พร้อมกับออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการใช้งบประมาณเงินราชการลับ พ.ศ. 2547 เพื่อลดทอนอำนาจเบ็ดเสร็จและจัดระเบียบการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ รวมถึงกระทรวงกลาโหม โดยที่ฝ่ายทหารมิได้มีท่าทีต่อต้านรัฐบาลแต่อย่างใด แสดงให้เห็นถึงการยอมรับบทบาทและอำนาจของรัฐบาลที่มีต่อการบริหารจัดการงบประมาณของกองทัพถึงกระนั้นก็ตาม รัฐบาลพยายามประนีประนอมกับฝ่ายทหารอยู่บ้าง เพื่อมิให้เป็นการหักห้ามใจด้วยเข้าจนเกินไป ด้วยการอนุมัติงบประมาณผูกพัน วงเงินกว่า 500,000 ล้านบาท เพื่อจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์แบบรวมการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 - 2557 และมีได้เร่งรัดการปฏิรูปกองทัพเพื่อให้สอดคล้องกับวาระการปฏิรูประบอบราชการครั้งใหญ่เมื่อปี พ.ศ. 2545

ในที่นี้พบว่า การล่งล้ำเข้าไปแก้ไขกฎหมายเฉพาะของฝ่ายทหารคือเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลต่อการสูญเสียคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐบาลเตรียมเสนอร่าง พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ต่อรัฐสภา เพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้าง

และการบริหารจัดการภายในกระทรวงกลาโหม สอดคล้องกับความต้องการของนายกรัฐมนตรีที่จะลดบทบาทของสภากลาโหมในฐานะเวทีหารือเรื่องการแต่งตั้งโยกย้าย ยิ่งทำให้ฝ่ายทหารไม่ค่อยพอใจ และเตะถ่วงร่างกฎหมายดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงการรुक้าของรัฐบาลเข้าไปในพื้นที่เฉพาะของฝ่ายทหารมากจนเกินไป ภายใต้เหตุผลหลักคือ ร่างกฎหมายดังกล่าวมิได้ริเริ่มมาจากฝ่ายทหารซึ่งถือว่าตนคือผู้รู้และมีทักษะเกี่ยวกับกิจการทหารมากกว่าใคร

นอกจากนี้ยังพบว่า การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารในรัฐบาลทักษิณคืออีกหนึ่งตัวแปรสำคัญที่ส่งผลต่อการสูญเสียดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร สะท้อนให้เห็นจากการที่รัฐบาลเพิ่มความกินแหนงแคลงใจกับฝ่ายทหาร และเข้าแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารประจำปีบ่อยครั้ง นับตั้งแต่ปีแรกๆ ของการเป็นรัฐบาลด้วยการปรับเปลี่ยนบัญชีรายชื่อนายทหารโดยที่ ผบ.เหล่าทัพไม่ทราบเรื่องมาก่อน การโยกย้าย พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็น ผบ.สส. โดยไม่ผ่านสภากลาโหมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม การแต่งตั้ง พล.อ.ชัยสิทธิ์ ชินวัตร ญาติผู้ใหญ่ของนายกรัฐมนตรี เป็น ผบ.ทบ. ท่ามกลางการไม่ยอมรับของฝ่ายทหาร และการแต่งตั้งนายทหารคนใกล้ชิดรวมถึงเพื่อนร่วมรุ่น ตท. 10 ของนายกรัฐมนตรี เพื่อดำรงตำแหน่งสำคัญในหน่วยหลักของกองทัพ ทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นถึงบทบาทของรัฐบาลในการล่วงเข้าไปในพื้นที่เฉพาะของฝ่ายทหารได้เป็นอย่างดี ซึ่งแตกต่างไปจากบทบาทของรัฐบาลพลเรือนก่อนหน้านี้ที่เน้นเฉพาะกรณีการแต่งตั้ง ผบ.ทบ. เท่านั้น อย่างไรก็ตาม การแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารเช่นนี้มิได้สนับสนุนต่อธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการกองทัพแต่อย่างใด ขณะที่ในช่วงปลายของรัฐบาลกลับปรากฏพบความพยายามของรัฐบาลที่จะประนีประนอมกับฝ่ายทหารอยู่บ้าง จากการแต่งตั้ง พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน เป็น ผบ.ทบ. โดย พล.อ.สนธิ คือผู้ที่ได้รับการสนับสนุนจาก พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ และ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ อีกทั้งยังเป็นการไม่ตั้งต้นฝ่าฝืนธรรมเนียมของกองทัพบกที่ ผบ.ทบ. ต้องจบจากโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้าเท่านั้น

ขณะเดียวกัน ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในรัฐบาลทักษิณยังเป็นผลมาจากการกำกับกองทัพที่ไม่เป็นไปตามกรอบประชาธิปไตย จากการที่รัฐบาลไม่ส่งเสริมความเป็นทหารอาชีพ และมักจะนำเอาทหารเข้าไปพัวพันกับการเมือง อีกทั้งยังไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรอิสระ และภาคประชาชนมีบทบาทในการติดตามตรวจสอบทั้งรัฐบาลและกองทัพ

เมื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในรัฐบาลอภิสิทธิ์ พบว่า บริบทด้านกฎหมายอันเป็นผลมาจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งและการสรรหา เปิดพื้นที่ให้ฝ่ายทหารกลับมามีบทบาททางการเมืองอย่างเป็นทางการในกระบวนการทางนิติบัญญัติ ผ่านการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา และ พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ซึ่งกีดกันบทบาทของฝ่ายพลเรือนในการบริหารจัดการกองทัพ จากการ

กำหนดให้มี “คณะกรรมการ” ทำหน้าที่พิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล มี “คณะผู้บัญชาการทหาร” ทำหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเกี่ยวกับยุทธการทหาร รวมถึงการบริหารจัดการกองทัพผ่านมติของสภากลาโหมที่มีฝ่ายพลเรือนเพียงเล็กน้อยเป็นองค์ประกอบ ผนวกกับบริบทด้านการเมืองที่ไร้เสถียรภาพและการเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างรุนแรงของภาคประชาชนอันเป็นผลมาจากการแตกแยกทางความคิดของสังคมไทย และบริบทด้านความมั่นคงจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งยังไม่บรรเทาเบาบางซ้ำเติมด้วยกรณีพิพาทระหว่างไทย-กัมพูชา คือ 3 ตัวแปรสำคัญที่ส่งผลต่อลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในรัฐบาลอภิสิทธิ์

ผลจากบริบทแวดล้อมดังกล่าว ทำให้รัฐบาลตกอยู่ในสภาวะจำต้องพึ่งพิงฝ่ายทหารและไม่มีทางเลือกอื่นใดนัก นอกจากการประนีประนอมกับกองทัพและการตระหนักถึงผลประโยชน์ของฝ่ายทหารเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากเมื่อครั้งที่รัฐบาลปรับลดงบประมาณของกระทรวงกลาโหมลงเพราะความตึงตัวของเศรษฐกิจ รัฐบาลกลับเปิดโอกาสให้ฝ่ายทหารขอรับการสนับสนุนงบกลางและงบราชการลับอยู่บ่อย ครั้ง สำหรับใช้ในการบริหารจัดการกองทัพรวมถึง กอ.รมน. การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ และการเพิ่มขยายหน่วยงาน ถึงแม้ว่ากองทัพจะตกอยู่ภายใต้ข้อครหาเกี่ยวกับการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ที่ไม่มีประสิทธิภาพ ใช้งานไม่ได้จริงหรือราคาแพง และความไม่สมเหตุสมผลในการเพิ่มขยายหน่วยงาน ซึ่งขัดแย้งกับหลักการปฏิรูปกองทัพ ทั้งหมดนี้ย่อมไม่อาจปฏิเสธถึงความเกี่ยวพันกับผลประโยชน์ของฝ่ายทหารซึ่งรัฐบาลให้การสนับสนุนเป็นอย่างดี

นอกจากนี้ยังพบว่า การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารในรัฐบาลอภิสิทธิ์คืออีกหนึ่งตัวแปรสำคัญที่ส่งผลต่อการสูญเสียดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร จากการที่รัฐบาลไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารอย่างสิ้นเชิง สาเหตุหนึ่งเป็นผลมาจาก พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ซึ่งกีดกันมิให้ฝ่ายพลเรือนเข้าแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารได้ และอีกสาเหตุหนึ่งอาจเป็นความประสงค์ของรัฐบาลให้ฝ่ายทหาร นำโดย พล.อ.ประวิตร วงษ์สุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม “โควตาทหาร” พร้อมด้วย ผบ.ทบ. และคณะ เป็นผู้รับผิดชอบการจัดทำบัญชีแต่งตั้งโยกย้ายแบบเบ็ดเสร็จ แต่แทนที่ฝ่ายทหารจะพึงพอใจต่อการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารที่ไม่มีฝ่ายพลเรือนเข้ามาเกี่ยวข้อง กลับกลายเป็นว่ามีนายทหารบางส่วนไม่เห็นด้วยกับระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในกองทัพ ถึงกระนั้นก็ตาม ฝ่ายทหารยังคงต้องการสงวนให้การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารเป็นพื้นที่เฉพาะของตน อย่างไรก็ตาม กรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความไม่มีธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการกองทัพเช่นกัน

ขณะที่ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในรัฐบาลอภิสิทธิ์ยังเป็นผลมาจากการถดถอยของการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตย เนื่องจากรัฐบาลค่อนข้างล้มเหลวในการ

ส่งเสริมความเป็นอาหารอาชีพและนำทหารเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างชัดเจน โดยเฉพาะกรณีปราบปรามกลุ่มผู้ชุมนุมทางการเมืองอย่างรุนแรงเมื่อเดือนพฤษภาคม 2553 เพื่อคงไว้ซึ่งความอยู่รอดของรัฐบาลตลอดจนเสถียรภาพและความมั่นคงของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขซึ่งสอดคล้องกับอุดมการณ์ของฝ่ายทหาร ถึงแม้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านร่วมกับ นปช. จะมีบทบาทสำคัญในการติดตามตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร ตลอดจนผลการดำเนินงานของรัฐบาลและกองทัพอยู่บ้างก็ตาม

โดยสรุป เมื่อพิจารณาจากพัฒนาการและลักษณะคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร พบว่า องค์ประกอบหรือปัจจัยที่สำคัญต่อการสร้างคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร มีดังนี้

1) มีลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารแบบอยู่ร่วมกันในระบบการเมือง รัฐบาลให้ความเคารพต่อความเป็นวิชาชีพของทหารและความเป็นอิสระของกองทัพ

2) มีสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคงที่รัฐบาลสามารถตัดสินใจดำเนินการต่างๆ ได้โดยอิสระ และไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงอำนาจนอกระบบการเมือง

3) มีการทำความเข้าใจและยอมรับในเหตุผลรวมถึงข้อจำกัดร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับกองทัพ เพื่อให้ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับความต้องการและความสามารถในการจัดสรรปัจจัยทางทหารที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายได้อย่างลงตัว โดยเฉพาะเรื่องการจัดสรรงบประมาณ การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ การจัดโครงสร้างองค์การ และการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร

4) มีการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตย รัฐบาลหลีกเลี่ยงไม่ให้ทหารเข้ามาก้าวล่วงหรือมีบทบาททางการเมือง ส่งเสริมความเป็นอาหารอาชีพ รวมถึงไม่ปิดกั้นและส่งเสริมการติดตามตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารตลอดจนการบริหารจัดการกองทัพโดยฝ่ายนิติบัญญัติภาคประชาชน และองค์กรอิสระอื่นๆ

การสูญเสียคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารจะเกิดขึ้นได้ในกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังนี้

1) มีลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารแบบได้-เสีย หรือแบบผู้รับการอุปถัมภ์ หากเป็นแบบได้-เสีย รัฐบาลจะทำให้ประเด็นของทหารเป็นประเด็นทางการเมือง บั่นทอนความเป็นวิชาชีพของทหาร หากเป็นแบบผู้รับการอุปถัมภ์ รัฐบาลจะหลีกเลี่ยงการควบคุมทหาร ปล่อยให้กองทัพครอบงำนโยบายของรัฐบาลหรือถูกบีบบังคับให้สนับสนุนนโยบายของกองทัพ

2) มีสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคงที่รัฐบาลไม่สามารถตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งได้โดยอิสระ และต้องพึ่งพิงอำนาจนอกระบบการเมืองเพื่อค้ำยันการดำรงอยู่ของรัฐบาล

3) ละเลยหรือล้มเหลวในการทำความเข้าใจด้วยเหตุและผลเกี่ยวกับความต้องการและความสามารถในการจัดสรรปัจจัยทางทหารที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย หากเป็นแบบได้-เสีย รัฐบาลจะหักหาญน้ำใจฝ่ายทหาร หากเป็นแบบผู้รับการอุปถัมภ์ รัฐบาลจะยินยอมอย่างไม่เต็มใจในการจัดสรรงบประมาณ การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ การจัดโครงสร้างองค์การ และการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร

4) ไม่มีการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตย หากเป็นแบบได้-เสีย รัฐบาลจะควบคุมกองทัพแบบเบ็ดเสร็จ ไม่คำนึงถึงหลักความเป็นอิสระของกองทัพ นำทหารเข้ามาก้าวร้าวหรือพัวพันทางการเมือง จนทำให้ทหารสูญเสียความเป็นทหารอาชีพ และบริหารจัดการกองทัพไม่เป็นไปตามกรอบประชาธิปไตย ปิดกั้นการติดตามตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ ภาคประชาชน และองค์กรอิสระอื่นๆ ทุกรูปแบบ หากเป็นแบบผู้รับการอุปถัมภ์ รัฐบาลจะไม่เน้นการควบคุมกองทัพหรือปล่อยให้การบริหารจัดการกองทัพเป็นไปอย่างอิสระโดยที่รัฐบาลไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว ไม่เน้นการส่งเสริมความเป็นทหารอาชีพจนทำให้ทหารมีบทบาททางการเมืองเพิ่มมากขึ้น และไม่มีการบริหารจัดการกองทัพตามกรอบประชาธิปไตยอย่างจริงจังและเข้มแข็ง

กล่าวโดยสรุปว่า คุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารมีลักษณะที่ไม่เสถียร และบทบาทของรัฐบาลพลเรือนคือตัวแปรสำคัญที่มีผลต่อลักษณะของคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในแต่ละช่วงเวลามีลักษณะที่แตกต่างกัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

5.3 สรุปเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของไทย

จากข้อสรุปที่ได้จากการศึกษาพัฒนาการและลักษณะคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร ผู้วิจัยสามารถนำมาวิเคราะห์เงื่อนไขการเสริมสร้างเสถียรภาพและการพัฒนาประชาธิปไตยในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2535 - 2554 โดยพิจารณาจากตัวแปรที่ใช้ในการประเมินเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตยคือ การควบคุมทหารโดยพลเรือน ความชอบธรรมของรัฐบาล ความมีประสิทธิผลของรัฐบาล และการรักษาความเสมอภาคกันทางกฎหมาย

5.3.1 การควบคุมทหารโดยพลเรือน

การพัฒนาประชาธิปไตยโดยหลักการแล้วจำเป็นต้องมีการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตย (democratic control of armed forces) แต่สำหรับประเทศที่อยู่ในกลุ่มคลื่นลูกใหม่ของการพัฒนาประชาธิปไตยดังเช่นประเทศไทย การกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตยยังเป็นเรื่องก้าวกระโดด ดังนั้น แนวคิดเรื่องการควบคุมทหารโดยพลเรือนยังน่าจะมีนัยสำคัญของการเปลี่ยนไปสู่การกำกับกองทัพโดยกรอบประชาธิปไตยเต็มรูปแบบ จากการวิเคราะห์ประเด็นทางนโยบายที่สำคัญบางเรื่อง ทำให้เข้าใจว่าการควบคุมทหารโดยพลเรือนอาจไม่ได้มีความหมายว่า มีธรรมาภิบาลตามกรอบประชาธิปไตยเกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารมิได้ถูกจัดวางเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยได้อย่างเหมาะสมและต่อเนื่องในระยะเวลา 20 กว่าปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535

จะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารที่มีคุณภาพแบบอยู่ร่วมกันในระบบการเมือง ทำให้รัฐบาลชวนซึ่งนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมที่เป็นพลเรือนโดยแท้ สามารถลดอิทธิพลของทหารในภารกิจที่มีหน้าที่หลักของทหาร ผ่านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงกลาโหม และการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ แบ่งแยกบทบาทด้านความมั่นคงระหว่างฝ่ายพลเรือนกับฝ่ายทหารออกจากกันอย่างชัดเจน นอกจากนี้ รัฐบาลยังสามารถเพิ่มการควบคุมติดตามตรวจสอบกิจการทหารให้เข้มข้นมากขึ้น กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เข้าตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณลับของกระทรวงกลาโหมโดยไม่เปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ รวมถึงการเปิดเผยผลการสอบสวนเหตุการณ์ พฤษภาคม 2535 ตามที่ภาคประชาชนร้องขอ ทำให้กองทัพเกิดความโปร่งใสและพร้อมรับการตรวจสอบ ขณะเดียวกัน รัฐบาลยังสามารถจัดวางกรอบอัตราค่าจ้าง/ค่าใช้จ่าย/กติกากในการบริหารจัดการกองทัพ เพื่อตอบสนองต่อสถานะวิกฤติเศรษฐกิจและเงื่อนไขของ IMF โดยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับกองทัพ นำไปสู่การปรับลดงบประมาณของกระทรวงกลาโหม การริเริ่มจัดระเบียบงบประมาณลับอย่างจริงจัง การติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณทุกประเภท การริเริ่มปรับปรุงสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของฝ่ายทหาร การปรับเปลี่ยนวิธีการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์เพื่อความประหยัดและเป็นเอกภาพ รวมถึงการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูปกระทรวงกลาโหมและการปรับปรุงโครงสร้างกองทัพให้มีผลในทางปฏิบัติ ขณะที่รัฐบาลร่วมกับผู้นำกองทัพได้แยกแยะบทบาททางการเมืองและบทบาทของกองทัพออกจากกัน เท่ากับเป็นการส่งเสริมความเป็นทหารอาชีพ ความเป็นกลางทางการเมืองของกองทัพ และการไม่นำกองทัพหรือทหารเป็นเครื่องมือสนับสนุนหรือเป็นฐานเสียงให้แก่รัฐบาล อีกทั้งยังไม่แทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารโดยทั่วไป ยกเว้นเฉพาะกรณีพิเศษคือการแต่งตั้ง พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็น ผบ.ทบ. เท่านั้น โดยการสนับสนุนของ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์

ประธานองคมนตรี ทั้งหมดนี้กลับไม่ปรากฏท่าทีต่อต้านรัฐบาลของกองทัพอย่างชัดเจน สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถของรัฐบาลชนในการควบคุมกองทัพ และทำให้ทหารไม่เป็นอุปสรรคต่อรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งได้

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในช่วงรัฐบาลทักษิณเสียดูสภาพที่เคยมีไป และมีแนวโน้มเป็นแบบได้-เสีย รัฐบาลทักษิณซึ่งนายกรัฐมนตรีมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการกองทัพตามแบบ CEO อาจสามารถควบคุมกองทัพได้ แต่กลับไม่ประสบผลสัมฤทธิ์ในการทำให้ทหารไม่เป็นอุปสรรคต่อรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งเท่าที่ควร ทั้งนี้ที่รัฐบาลสามารถเพิ่มการควบคุมติดตามตรวจสอบกิจการทหารและเปิดเผยข้อมูลทางทหารต่อสาธารณะผ่าน พ.ร.ฎ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการใช้งบประมาณเงินราชการลับ พ.ศ. 2547 ทว่ารัฐบาลกลับไม่สามารถลดอิทธิพลของทหารในภารกิจที่มีใช้หน้าที่หลักของทหาร ขณะเดียวกัน สถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เริ่มปะทุขึ้นมาใหม่ ทำให้รัฐบาลต้องพึ่งพิงทหารด้านการรักษาความมั่นคงภายใน พร้อมกับเพิ่มกำลังพลและทรัพยากรต่างๆ ให้แก่ฝ่ายทหารมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังไม่สามารถจัดวางกรอบอัตรากำลัง/ค่าใช้จ่าย/กติกาในการบริหารจัดการกองทัพ ผ่านการยกร่าง พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. เพื่อปฏิรูปกองทัพได้เป็นผลสำเร็จ นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้นำทหารมายุ่งเกี่ยวกับกิจการพลเรือนและการเมืองหรือทำงานเชิงการเมืองในรูปแบบต่างๆ เช่น การปราบปรามยาเสพติด และการจัดตั้งสำนักงานติดตามและประสานงานตามคำสั่งการของนายกรัฐมนตรี โดยมีคณะนายทหารเป็นผู้รับผิดชอบหลัก เป็นต้น ทำให้ทหารมีอำนาจและบทบาททางการเมืองมากขึ้น ที่สำคัญคือรัฐบาลเข้าแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารบ่อยครั้ง โดยเฉพาะกรณีการปรับเปลี่ยนบัญชาการชื่อแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารโดยที่ ผบ.เหล่าทัพไม่ทราบมาก่อน การโยกย้าย พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็น ผบ.สส. การแต่งตั้ง พล.อ.ชัยสิทธิ์ ชินวัตร เป็น ผบ.ทบ. และการแต่งตั้งนายทหารใกล้ชิดและนายทหารเพื่อนร่วมรุ่น ตท.10 ของนายกรัฐมนตรีเพื่อดำรงตำแหน่งสำคัญในหน่วยหลัก จนกลายเป็นชนวนแห่งความไม่พอใจของฝ่ายทหารค่อนข้างมาก ดังที่ ผบ.เหล่าทัพแสดงออกถึงความไม่เห็นด้วยกับการแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารของรัฐบาลในลักษณะต่างๆ เช่น การให้สัมภาษณ์ผ่านสื่อมวลชน เป็นต้น

เช่นเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารที่ไม่มีดูสภาพในช่วงรัฐบาลอภิสิทธิ์ และมีแนวโน้มไปในแบบผู้รับการอุปถัมภ์ ไม่อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลอภิสิทธิ์มีนโยบายที่ชัดเจนในการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตย ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการแต่งตั้ง พล.อ.ประวิตร วงษ์สุวรรณ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม โดยการผลักดันของฝ่ายทหาร แตกต่างจากรัฐบาลก่อนหน้าซึ่งฝ่ายการเมืองมีบทบาทในการเสนอชื่อผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม อีกส่วนหนึ่งเป็น

ผลมาจากการที่รัฐบาลไม่สามารถเพิ่มการควบคุมติดตามตรวจสอบกิจการทหารให้มากไปกว่าเดิมที่มีอยู่ การบริหารจัดการภายในกองทัพเกือบทั้งหมดดำเนินการโดยฝ่ายทหาร นอกจากนี้ รัฐบาลยังไม่สามารถจัดวางกรอบอัตรากำลัง/ค่าใช้จ่าย/กติกาในการบริหารจัดการกองทัพได้สำเร็จ ต้องจัดสรรงบประมาณโดยเฉพาะงบกลางและงบราชการลับเพื่อการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ในวงเงินค่อนข้างสูงให้แก่กองทัพ รวมถึงจัดตั้งหน่วยงานภายในกองทัพเพิ่มขึ้นใหม่ถึง 2 กองพลตามที่ได้รับร้องขอ ขณะเดียวกัน รัฐบาลยังได้นำทหารเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมืองอย่างชัดเจน จากการประกาศใช้ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เพื่อรับมือกับการชุมนุมทางการเมืองของฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลที่เกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้ง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสามารถลดอิทธิพลของทหารในภารกิจที่มีไข่มุกหน้าทีหลักของทหาร โดยการแต่งตั้งให้ข้าราชการพลเรือนดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และการผลักดัน พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2554 เพื่อให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เป็นหน่วยงานของฝ่ายพลเรือน ลดทอนอำนาจเบ็ดเสร็จของฝ่ายทหารในการบริหารจัดการปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ พร้อมทั้งกำหนดให้ฝ่ายทหารต้องปฏิบัติตามนโยบายความมั่นคงของฝ่ายพลเรือน อย่างไรก็ตาม ภายใต้บริบทความขัดแย้งทางการเมืองแบบแบ่งฝ่ายที่มีแรงกดดันสูง อาจทำให้การประเมินลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารมีข้อจำกัด ในช่วงนี้มีแนวโน้มที่รัฐบาลจะเรียกคืนอำนาจเกี่ยวกับการบริหารจัดการความมั่นคงภายในมาจากกองทัพ ดังจะเห็นได้จากบทบาทของรัฐบาลพลเรือนในการบริหารจัดการปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทว่าการนำกำลังทหารมารับมือกับกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงกดดันรัฐบาล ทำให้ดูเหมือนรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพร่วมมือกันเพื่อปกป้องการเมืองที่คุกคามต่อเสถียรภาพความมั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์ ดังนั้น การจัดแบ่งประเภทของความสัมพันธ์แบบผู้รับการอุปถัมภ์ตามกรอบของ Zagorski จึงมีข้อจำกัดสำหรับการอธิบายสังคมไทยในกรณีดังกล่าว

5.3.2 ความชอบธรรมของรัฐบาล

เมื่อพิจารณาจากความชอบธรรมของรัฐบาล พบว่า ทั้งรัฐบาลชนและรัฐบาลทักษิณต่างเป็นรัฐบาลที่มีความชอบธรรม บนพื้นฐานของความชอบธรรมที่แตกต่างกัน กรณีรัฐบาลชนมีที่มาจากการรวบรวมพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองต่างๆ เพื่อจัดตั้งรัฐบาลได้เป็นผลสำเร็จ ภายหลังจากการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ผนวกกับเงื่อนไขที่ระบุไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ห้ามมิให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างที่รัฐสภากำลังพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่างๆ จึงทำให้การจัดตั้งรัฐบาลเป็นที่ยอมรับของประชาชน ถึงแม้ว่าพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคแกนนำจัดตั้งรัฐบาลจะมีคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นลำดับที่ 2 ก็ตาม ตรงกันข้ามกับกรณีรัฐบาลทักษิณซึ่งพรรค

ไทยรักไทยได้รับการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงสนับสนุนเป็นลำดับที่ 1 ทั้ง 2 สมัยติดต่อกัน ขณะที่ นายกรัฐมนตรีมาจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ จึงทำให้รัฐบาลมีความชอบธรรมเพิ่มมากขึ้นเป็นพิเศษ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลชนวนกลับไม่มีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างร้ายแรงจนถึงระดับที่ประชาชนไม่อาจยอมรับได้ ผิดกับภาพลักษณ์ของนายกรัฐมนตรีที่สมถะใจซื่อ และมีมือสะอาด จึงทำให้ความชอบธรรมของรัฐบาลชนวนยังคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง แตกต่างจากรัฐบาลทักษิณโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีต้องเผชิญกับข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันอยู่บ่อยครั้ง มีการระบุถึงการคอร์รัปชันเชิงนโยบายหรือผลประโยชน์ทับซ้อนในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล ยิ่งไปกว่านั้น นายกรัฐมนตรียังเผชิญกับข้อครหาเกี่ยวกับความไม่จงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ จนทำให้ความชอบธรรมของรัฐบาลทักษิณที่มีอยู่สิ้นสุดลง

แตกต่างจากกรณีรัฐบาลอภิสิทธิ์ ถึงแม้ว่าพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งมีคะแนนเสียงเป็นลำดับที่ 2 จะสามารถรวบรวมคะแนนเสียงจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกินกึ่งหนึ่งเพื่อสนับสนุนการจัดตั้งรัฐบาลได้เป็นผลสำเร็จ ภายหลังจากตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคพลังประชาชนซึ่งเป็นพรรครัฐบาลเดิมและตัดสิทธิทางการเมืองของนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี แต่รัฐบาลกลับตกอยู่ภายใต้ความเคลือบแคลงสงสัยเกี่ยวกับเบื้องหลังการจัดตั้งรัฐบาลว่าอาจได้รับการอำนวยความสะดวกจากทหารบางกลุ่มในการประสานกลุ่มการเมืองต่างๆ ให้เข้ามาเป็นพรรคร่วมรัฐบาล ทำให้รัฐบาลไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชนบางกลุ่ม ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลยังปรากฏข่าวคราวการทุจริตหรือความไม่ชอบมาพากลในการดำเนินโครงการต่างๆ อยู่บ่อยครั้ง ทั้งหมดนี้ส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมของรัฐบาลอภิสิทธิ์ค่อนข้างมาก แต่เนื่องจากรัฐบาลมีบทบาทที่สำคัญในการสนับสนุนต่อการเสริมสร้างเสถียรภาพความมั่นคงให้เกิดแก่สถาบันพระมหากษัตริย์ จึงทำให้รัฐบาลสามารถดำรงความชอบธรรมได้อยู่บ้าง ภายใต้งานใจของสังคมไทยที่ยึดมั่นต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

จะเห็นได้ว่า ความชอบธรรมของรัฐบาลพลเรือนที่ได้มาจากการเลือกตั้งและเป็นเสียงข้างมาก ไม่ได้มีน้ำหนักต่อการจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารมากเท่ากับการใช้อำนาจจากความชอบธรรมนั้น และดูเหมือนว่าเงื่อนไขธรรมาภิบาลของรัฐบาลพลเรือนจะมีความสำคัญอยู่ไม่น้อยที่จะสามารถกำกับทหารให้อยู่ในกรมกองได้

5.3.3 ความมีประสิทธิผลของรัฐบาล

เมื่อพิจารณาจากความมีประสิทธิผลของรัฐบาล พบว่า ทั้งรัฐบาลชนวนและรัฐบาลอภิสิทธิ์ต่างเป็นรัฐบาลที่ถูกกล่าวหาว่าไม่ค่อยมีประสิทธิผลในการบริหารจัดการประเทศและไม่ได้รับความนิยมนอกจากประชาชนสักเท่าไร จากการที่รัฐบาลชนวนไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาวิกฤติ

เศรษฐกิจ อันเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายการคลังอย่างเข้มงวด ตรึงดอกเบี้ยสูง และชะลอการใช้จ่ายภาครัฐ จนทำให้ประชาชนไม่พอใจต่อสถานะตึงเครียดทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การบริหารงานของนายกรัฐมนตรียังคงเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่มีประสิทธิผล และมีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานประจำวันมากกว่างานเชิงบริหารหรืองานเชิงยุทธศาสตร์ซึ่งเป็นบทบาทและภารกิจหลักของผู้นำประเทศ ขณะที่รัฐบาลอภิสิทธิ์ไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจที่ผิดเคื่อง เนื่องจากโครงการดังกล่าวไม่สอดคล้องกับวิถีปฏิบัติของประชาชนและไม่สามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในระยะยาวได้ นอกจากนี้ รัฐบาลยังไม่สามารถรับมือกับเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองครั้งใหญ่ๆ ในพื้นที่กรุงเทพฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก อีกทั้งยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ทุเลาเบาบางลงไป ทั้งๆ ที่รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณลงไปในพื้นที่ดังกล่าวมากกว่าทุกรัฐบาลที่ผ่านมา กอปรกับพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคแกนนำรัฐบาลมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดชายแดนภาคใต้ครอบคลุมทุกจังหวัดอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลยังไม่สามารถแก้ไขข้อพิพาทระหว่างไทย-กัมพูชา จนกระทั่งลูกกลามบานปลายกลายเป็นข้อพิพาทกรณีปราสาทเขาพระวิหาร จ.ศรีสะเกษ จนเกิดการสู้รบกันตามแนวชายแดน

ตรงกันข้ามกับรัฐบาลทักษิณซึ่งเป็นรัฐบาลที่ได้รับการกล่าวขานยกย่องถึงความสำเร็จในการบริหารจัดการประเทศ ด้วยระบบเศรษฐกิจแบบ “ทักษิโนมิกส์” เน้นการกระตุ้นการส่งออก การส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศและการท่องเที่ยว ตลอดจนการกระตุ้นการใช้จ่ายของภาครัฐและภาคประชาชน ผ่านนโยบายประชานิยมในรูปแบบต่างๆ จนทำให้เศรษฐกิจเฟื่องฟูและประชาชนพึงพอใจเป็นอย่างมากจนได้รับการเลือกตั้งกลับมาเป็นรัฐบาลอีกครั้งด้วยคะแนนเสียงในสภาผู้แทนราษฎรเกินกึ่งหนึ่ง โดยมีปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญคือความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร ความอ่อนแอของรัฐสภาที่ถูกกำกับโดยรัฐบาล ความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการ และการบริหารจัดการภาครัฐแบบบูรณาการเบ็ดเสร็จ

5.3.4 การรักษาความเสมอภาคกันทางกฎหมาย

เมื่อพิจารณาจากการรักษาความเสมอภาคกันทางกฎหมายของรัฐบาล พบว่า ทั้งรัฐบาลทักษิณและรัฐบาลอภิสิทธิ์ต่างเป็นรัฐบาลที่ประสบปัญหาในการรักษาความเสมอภาคกันทางกฎหมายเป็นอย่างมาก มีการเลือกปฏิบัติต่อประชาชนที่มีความคิดเห็นทางการเมืองแตกต่างจากตน และส่งเสริมการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากเจ้าหน้าที่รัฐอยู่บ่อยครั้ง โดยรัฐบาลทักษิณได้ส่งสัญญาณที่รุนแรง “ตาต่อตา ฟันต่อฟัน” ในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมและการบริหารจัดการปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จนทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก อีกทั้งยังไม่เป็นที่ปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่รัฐถูกลงโทษในข้อหาละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยกระบวนการยุติธรรมแต่อย่างใด เช่นเดียวกับรัฐบาลอภิสิทธิ์ซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกระบวนการตรวจสอบและปิดกั้นการใช้

อินเทอร์เน็ตของประชาชนตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 อย่างเข้มข้น รวมถึงการลงโทษด้วยความผิดฐานหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ โดยผู้ต้องหาคดีดังกล่าวหลายคนถูกจัดอยู่ในกลุ่มชั่วคราวข้ามกับรัฐบาล ขณะที่การดำเนินคดีกับกลุ่มมวลชนฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลกลับเป็นไปอย่างล่าช้าและมีการเลื่อนคดีอยู่บ่อยครั้ง จนทำให้รัฐบาลยากที่จะปฏิเสธต่อข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติและความเป็นสองมาตรฐานในกระบวนการยุติธรรม

แตกต่างจากรัฐบาลชนซึ่งมีจุดเด่นที่สำคัญคือ การบริหารจัดการต่างๆ จะยึดถือด้วยบทหรือหลักกฎหมายอย่างชัดเจน และไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อประชาชนหรือละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเห็นได้ชัด ขณะที่นายกรัฐมนตรีค่อนข้างให้ความสำคัญกับการรักษาความเสมอภาคกันทางกฎหมายและการยึดมั่นหลักนิติธรรมโดยเฉพาะหลักการที่ทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

โดยสรุป เมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขการเสริมสร้างเสถียรภาพและการพัฒนาประชาธิปไตยในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2554 พบว่า “ดุลยภาพในความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อความมีเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย” สอดคล้องกับสมมติฐานของการวิจัยที่ตั้งไว้

ภายใต้เงื่อนไขที่สำคัญ คือ

- 1) รัฐบาลมีการควบคุมทหารโดยพลเรือน จากการมีดุลยภาพในความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารบนพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันในระบบการเมือง โดยความร่วมมือระหว่างผู้นำรัฐบาลและผู้นำกองทัพในการผลักดันนโยบายสำคัญที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทัพ
- 2) รัฐบาลมีความชอบธรรม ทว่าการเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนยังไม่เพียงพอ รัฐบาลจะต้องไม่มีข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันและการกระทำผิดอย่างรุนแรงด้วย
- 3) รัฐบาลดำรงไว้ซึ่งความเสมอภาคกันทางกฎหมาย ไม่มีประเด็นข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อประชาชน ความเป็นสองมาตรฐาน และการละเมิดสิทธิมนุษยชน
- 4) รัฐบาลให้ความสำคัญกับการส่งเสริมเสถียรภาพความมั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์

กล่าวโดยสรุปว่า ภายใต้บริบทการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย (bureaucratic polity) ที่ทหารยังคงเป็นตัวแสดงหลักและเป็นศูนย์กลางของอำนาจทางการเมืองการปกครอง ทำให้กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2554 มีลักษณะที่ผกผัน ไม่เป็นเส้นตรง ขาดความต่อเนื่อง และไม่อาจพัฒนาไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพได้ ทั้งๆ ที่รัฐบาลพลเรือน

ในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้ผลักดันและส่งเสริมให้กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยก้าวหน้ามาเป็นลำดับจนสามารถเลยขั้นแห่งการเปลี่ยนผ่านก้าวไปสู่ขั้นแห่งการเสริมสร้างเสถียรภาพแก่ระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งยังเป็นที่ยึดมั่นกันว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ซึ่งได้รับการออกแบบมาเพื่อตอบโจทยการปฏิรูปการเมือง เน้นการเสริมสร้างสิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เสริมสร้างเสถียรภาพแก่ระบบการเมือง และลดทอนบทบาทตลอดจนทรัพยากรทางการเมืองของทหาร จะทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น ทว่าการปรากฏตัวของรัฐบาลพลเรือนในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กลับทำให้ระบอบประชาธิปไตยบิดเบือนไปจากแบบเสรีนิยม (illiberal democracy) อันเป็นผลมาจากฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจมากเกินไปในการแทรกแซงกลไกติดตามตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรอิสระ สื่อมวลชน และภาคประชาชน เมื่อเงื่อนไขต่างๆ กล่าวคือ ความล้มเหลวของรัฐบาลในการควบคุมทหารไม่ให้เป็นอุปสรรคต่อรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้ง การขาดความชอบธรรมของรัฐบาล และการไม่รักษาความเสมอภาคกันทางกฎหมายของรัฐบาลมาบรรจบกัน จึงนำไปสู่การรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ซึ่งเป็นการรัฐประหารที่ทำให้ฝ่ายทหารกลับมามีบทบาททางการเมืองอย่างเป็นทางการอีกครั้งหนึ่ง ทำให้รัฐบาลพลเรือนในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบาทจำกัดในการควบคุมทหารไม่ให้เป็นอุปสรรคต่อรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้ง ทั้งนี้ การควบคุมทหารโดยพลเรือนถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการเสริมสร้างเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย จึงทำให้รัฐบาลพลเรือนไม่สามารถขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยให้ผ่านพ้นขั้นแห่งการเปลี่ยนผ่านไปได้เลย

5.4 บทบาทของรัฐบาลพลเรือนในการสร้างคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร

ประเด็นทางนโยบายในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร

จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 จนกระทั่งก่อนการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 พบว่า เป็นระยะเวลากว่า 14 ปีที่กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยอยู่ในช่วงแห่งการเปลี่ยนผ่านไปสู่ช่วงแห่งการเสริมสร้างเสถียรภาพ และมีพัฒนาการที่ดีขึ้นมาตามลำดับ เริ่มต้นจากการก่อกำเนิดรัฐบาลพลเรือนขึ้นมาใหม่พร้อมกับความไม่แน่นอนทางการเมือง ถึงแม้ว่าฝ่ายทหารจะพ่ายแพ้ทางการเมืองอย่างไม่ทันตั้งตัว ทว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองต่างๆ กลับไม่มีลักษณะแตกหักหรือล้มล้างอำนาจเดิม และยังคงอ้างไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 รวมถึง พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503

นอกจากนี้ รัฐบาลพลเรือนยังตระหนักถึงความต้องการระบอบประชาธิปไตยแบบอนุรักษ์นิยมของฝ่ายทหารซึ่งเป็นขวี่อำนาจเดิมกับความต้องการระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมของภาคประชาชนซึ่งเป็นขวี่อำนาจใหม่ เพื่อรักษาดุลแห่งอำนาจเอาไว้ แต่ด้วยแรงกดดันของภาคประชาชนทำให้รัฐบาลพลเรือนจำต้องเร่งพัฒนาให้ระบอบประชาธิปไตยมีเสถียรภาพเพิ่มมากขึ้น ผ่านการกำหนดกฎกติกาทางการเมืองที่เอื้อต่อการพัฒนาประชาธิปไตยพร้อมกับขจัดอุปสรรคหรือเงื่อนไขที่บั่นทอนต่อเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย แม้ว่าจะกระทบต่อผลประโยชน์ของฝ่ายตนเองรวมถึงฝ่ายทหารที่มีมาแต่เดิม อาศัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นพื้นที่ต่อรองเพื่อกำหนดโครงสร้างทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในระบบการเมืองขึ้นมาใหม่ จนเกิดเป็นรัฐบาลพลเรือนที่มีครบถ้วนทั้งการควบคุมทหารโดยพลเรือน ความชอบธรรม ความมีประสิทธิผล และการรักษาความเสมอภาคทางกฎหมาย ใกล้เคียงกับการก้าวไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพมากที่สุด ขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารที่มีคุณภาพยังคงค่อนข้างเอื้อต่อกระแสการพัฒนาประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ถึงแม้ว่าฝ่ายพลเรือนจะมีอำนาจเหนือฝ่ายทหารหรือกองทัพจะอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลพลเรือน บนพื้นฐานของระบบการเมืองที่ฝ่ายพลเรือนมีอำนาจ (civic system) ทว่าผลจากการที่รัฐบาลพลเรือนไม่สามารถกำหนดนโยบายหรือปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการกองทัพ ตลอดจนการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตยได้ ยิ่งไปกว่านั้น ความพยายามของรัฐบาลพลเรือนที่จะก้าวเข้าไปในพื้นที่เฉพาะของฝ่ายทหารซึ่งกระทบต่อหลักความเป็นอิสระของกองทัพ ยังทำให้คุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารสูญเสียไป ขณะที่กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยซึ่งก้าวหน้าอย่างเป็นขั้นตอนต้องสิ้นสุดลงด้วยการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549

นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ฝ่ายทหารได้หวนกลับมามีบทบาททางการเมืองและมีอำนาจเหนือฝ่ายพลเรือนอีกครั้ง พร้อมกับสถาปนาระบบการเมืองที่ฝ่ายทหารมีอำนาจนำ (praetorian system) สะท้อนผ่านรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ซึ่งมีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารที่ไม่มีคุณภาพ และทำให้รัฐบาลพลเรือนแทบจะไม่สามารถควบคุมกองทัพหรือยุ่งเกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทัพได้อีกเลย ขณะที่ภาคประชาชนขาดพลังที่จะกดดันต่อรัฐบาลพลเรือนและกองทัพ เพื่อพัฒนาไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพซึ่งมาพร้อมกับความสัมพันธ์เชิงประชาธิปไตยระหว่างพลเรือน-ทหาร (democratic civil-military relations) การปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง (Security Sector Reform: SSR) และธรรมาภิบาลในงานความมั่นคง (Security Sector Governance: SSG)

จากการศึกษาบทบาทของรัฐบาลพลเรือนในการสร้างดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย ยังพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารของไทยซึ่งเป็นแบบพหุนิยม (polyarchic) ผู้นำพลเรือนและผู้นำทหารต่างเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มตน บน

พื้นฐานของการปรองดองกัน (concordance) หรือการตกลงร่วมกันระหว่างพลเรือน-ทหารเสมอมา จึงทำให้ความสำเร็จในการเสริมสร้างเสถียรภาพแก่ระบอบประชาธิปไตยผ่านการควบคุมทหารโดยพลเรือนหรือการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตยย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่สำคัญ คือ

1) รัฐบาลพลเรือนไม่เข้าไปก้าวก่ายหรือลวงล้ำ “พื้นที่เฉพาะ” ของฝ่ายทหารจนส่งกระทบต่อผลประโยชน์หรือหลักความเป็นอิสระหรือความเป็นวิชาชีพของฝ่ายทหารที่เคยมีมาแต่เดิมมากเกินไป

2) รัฐบาลพลเรือนบริหารจัดการกองทัพให้เป็นตามหลักธรรมาภิบาล (good governance) ส่งเสริมต่อหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า และหลักความสำนึกรับผิดชอบ

3) รัฐบาลพลเรือนตระหนักและตอบสนองต่อภัยคุกคามความมั่นคงของชาติ ผลประโยชน์แห่งชาติ และสถาบันหลักของชาติ สอดรับกับอุดมการณ์ทหาร (military ideology)

ตารางที่ 5: บทบาทและนโยบายของรัฐบาลพลเรือนที่มีต่อกองทัพในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2535 - 2554¹²³

มิติความสัมพันธ์และประเด็นเชิงนโยบาย	สถานการณ์การกำกับกองทัพของรัฐบาลพลเรือนภายใต้กรอบประชาธิปไตย		
	พื้นที่อำนาจของฝ่ายทหาร	พื้นที่แห่งการต่อรองระหว่างพลเรือน-ทหาร	พื้นที่อำนาจของฝ่ายพลเรือน
การอนุมัติและจัดสรรงบประมาณ	- ยืนยันไม่ให้ปรับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ (ปี 2542)	- ระหว่างปีงบประมาณ อนุมัติ + จัดสรรงบกลาง หาก กท. ร้องขอ	- จัดสรรงบประมาณประจำปีตาม พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี (ทุกปี) - รัฐสภาให้ความเห็นชอบ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี (ทุกปี)
การติดตามและตรวจสอบงบประมาณ			- ออก กม.ควบคุมการบริหารจัดการงบประมาณ การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ และการติดตามประเมินผล เช่น พ.ร.ฎ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีฯ (ปี 2546)

¹²³ โปรตพิจารณาสรุปพัฒนาการและลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2554 ในภาคผนวก ซ ประกอบเพิ่มเติม.

ตารางที่ 5: บทบาทและนโยบายของรัฐบาลพลเรือนที่มีต่อกองทัพในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2554 (ต่อ)

มิติความสัมพันธ์และประเด็นเชิงนโยบาย	สถานการณ์การกำกับกองทัพของรัฐบาลพลเรือนภายใต้กรอบประชาธิปไตย		
	พื้นที่อำนาจของฝ่ายทหาร	พื้นที่แห่งการต่อรองระหว่างพลเรือน-ทหาร	พื้นที่อำนาจของฝ่ายพลเรือน
การอนุมัติและจัดสรรงบประมาณกลับ		- ระหว่างปีงบประมาณ อนุมัติ + จัดสรรงบราชการกลับ ทกท. ร้องขอ	- จัดสรรงบราชการกลับตามที่ระบุใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี ไม่ปรากฏรายละเอียด (ทุกปี) - รัฐสภาให้ความเห็นชอบงบราชการกลับตามที่ระบุใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี (ทุกปี)
การติดตามและตรวจสอบงบราชการกลับ	- ขอให้ไม่เปิดเผยรายละเอียดและผลการตรวจสอบการใช้จ่ายงบราชการกลับต่อสาธารณะ (ปี 2542)		- เพิ่มมาตรการตรวจสอบงบราชการกลับ โดยหน่วยงานกลาง เช่น สตง. (ปี 2542) - ออก กม. จัดระเบียบการใช้จ่ายงบราชการกลับ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการใช้งบประมาณเงินราชการลับฯ (ปี 2547)
การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์			- อนุมัติ + จัดสรรงบประมาณเพื่อจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ทั้งงบประมาณประจำปี + งบกลาง - เปลี่ยนแปลงวิธีการ + กระบวนการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ (ปี 2536, 2542) - ชะลอ/ระงับการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ (ปี 2540)
การปรับโครงสร้างกระทรวงกลาโหม	- ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม + เปลี่ยนแปลง พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวง กลาโหม 2503 (ปี 2548)	- เพิ่มบทบาทของหน่วยงานทหาร เช่น กอ.รมน. (ปี 2544) - จัดตั้งหน่วยงานทหารเพิ่มขึ้น เช่น พล.ร.7 และ พล.ม.3 (ปี 2554)	- จัดทำแผนแม่บทการปฏิรูปฯ ปรับโครงสร้าง ทกท. + แปรรูปรัฐวิสาหกิจในสังกัด ทกท. (ปี 2541-2542)
การปรับลดกำลังพล			- กำหนดนโยบายลดกำลังพล (ปี 2536) + มาตรการแก้ไขปัญหากำลังพลล้นกองทัพ (ปี 2542)

ตารางที่ 5: บทบาทและนโยบายของรัฐบาลพลเรือนที่มีต่อกองทัพในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2554 (ต่อ)

มิติความสัมพันธ์และประเด็นเชิงนโยบาย	สภาพภาพการกำกับกองทัพของรัฐบาลพลเรือนภายใต้กรอบประชาธิปไตย		
	พื้นที่อำนาจของฝ่ายทหาร	พื้นที่แห่งการต่อรองระหว่างพลเรือน-ทหาร	พื้นที่อำนาจของฝ่ายพลเรือน
การจัดสรรอำนาจและทรัพยากรทางการเมืองของทหาร			<p>- ออก กม. ยุบเลิกหน่วยงานของทหาร เช่น พ.ร.บ. ยกเลิก พ.ร.บ. ผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน ประเทศฯ ยุบเลิก กองกำลังรักษาพระนคร (กกล.รพน.) (ปี 2536)</p> <p>- แก้ไขเพิ่มเติม กม. จำกัดอำนาจเบ็ดเสร็จของทหาร เช่น แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม 2503 ให้การใช้กำลังทหารเพื่อปราบปรามจลาจลต้องให้ ครม. เห็นชอบ (ปี 2536)</p> <p>- ออก กม. ลดบทบาท + ทรัพยากรทางการเมืองของทหาร เช่น รธน. 2540 ให้ ส.ว. มาจากการเลือกตั้ง มิให้ชรก. มีตำแหน่งทางการเมือง ให้มีองค์กรอิสระจัดสรรคลื่นความถี่ วิทยุโทรทัศน์ฯ (ปี 2539-2540)</p>
การแต่งตั้งโยกย้ายผู้บัญชาการทหารบก	- หลังมี พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม 2551 เป็นอำนาจเบ็ดเสร็จของทหาร	- เสนอแต่งตั้ง ผบ.ทบ. คนใหม่ ไม่ใช่ผู้ที่ ผบ.ทบ. คนเดิมเสนอ (ปี 2538) ไม่เป็นไปตามธรรมเนียมกองทัพ (ปี 2541) หรือไม่เป็นที่ยอมรับของกองทัพ (ปี 2546)	
การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารประจำปี	- หลังมี พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม 2551 เป็นอำนาจเบ็ดเสร็จของทหาร	- เสนอแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารตามบัญชีรายชื่อที่กองทัพจัดทำขึ้น	

ตารางที่ 5: บทบาทและนโยบายของรัฐบาลพลเรือนที่มีต่อกองทัพในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2554 (ต่อ)

มิติความสัมพันธ์และประเด็นเชิงนโยบาย	สถานการณ์การกำกับกองทัพของรัฐบาลพลเรือนภายใต้กรอบประชาธิปไตย		
	พื้นที่อำนาจของฝ่ายทหาร	พื้นที่แห่งการต่อรองระหว่างพลเรือน-ทหาร	พื้นที่อำนาจของฝ่ายพลเรือน
การแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม			- แต่งตั้ง รมว.กท. ที่เป็นพลเรือน + ไม่มีภูมิหลังเป็นทหารมาก่อน (ปี 2540, 2551)
การแต่งตั้งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ			- แต่งตั้งข้าราชการพลเรือน “ลูกหม้อ” เป็นเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (ปี 2541, 2552)
การจัดการปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้	- ประกาศใช้กฎอัยการศึก (ทหารมีอำนาจเหนือพลเรือน)	- ออก กม. เพิ่มอำนาจพลเรือนในการบริหารจัดการจขต. ลดอำนาจเบ็ดเสร็จของทหาร แทนที่กฎอัยการศึก เช่น พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ (ปี 2548) และเป็นองค์การเอกเทศ ไม่ขึ้นต่อทหาร เช่น พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ฯ (ปี 2554)	
การรับมือกับการชุมนุมทางการเมือง			- ใช้กำลังทหารรับมือกับการชุมนุมทางการเมืองผ่าน กม. เช่น พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ + พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ (ปี 2551 – 2553)

ตารางที่ 5: บทบาทและนโยบายของรัฐบาลพลเรือนที่มีต่อกองทัพในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2554 (ต่อ)

มิติความสัมพันธ์และประเด็นเชิงนโยบาย	สถานภาพการกำกับกองทัพของรัฐบาลพลเรือนภายใต้กรอบประชาธิปไตย		
	พื้นที่อำนาจของฝ่ายทหาร	พื้นที่แห่งการต่อรองระหว่างพลเรือน-ทหาร	พื้นที่อำนาจของฝ่ายพลเรือน
การเปิดเผยผลการสอบสวน/ข้อมูลทางทหาร		<ul style="list-style-type: none"> - ออก กม. เปิดเผยข้อมูลภาครัฐ เช่น พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ยกเว้นข้อมูลด้านความมั่นคงของประเทศ (ปี 2540) - เปิดเผยผลการสอบสวนเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 แต่ไม่มีการลงโทษทหาร (ปี 2543) 	
การเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของทหาร	- รัฐประหาร 19 กันยายน 2549		

จากตารางที่ 5 เมื่อพิจารณาตัวแปรหรือมิติความสัมพันธ์และประเด็นเชิงนโยบายที่สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตย คือ การอนุมัติและจัดสรรงบประมาณ การติดตามและตรวจสอบงบประมาณ การอนุมัติและจัดสรรงบประมาณ การติดตามและตรวจสอบงบประมาณ การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ การปรับโครงสร้างกระทรวงกลาโหม การปรับลดกำลังพล การจัดสรรอำนาจและทรัพยากรทางการเมืองของทหาร การแต่งตั้งโยกย้ายผู้บัญชาการทหารบก การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารประจำปี การแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม การแต่งตั้งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ การจัดการปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ การรับมือกับการชุมนุมทางการเมือง การเปิดเผยผลการสอบสวนหรือข้อมูลทางทหาร และการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของทหาร สามารถจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่หนึ่งคือ ประเด็นที่รัฐบาลพลเรือนสามารถกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตย ประกอบด้วย การอนุมัติและจัดสรรงบประมาณ การติดตามและตรวจสอบงบประมาณ การอนุมัติและจัดสรรงบประมาณ การติดตามและตรวจสอบงบประมาณ การอนุมัติและจัดสรรงบประมาณ การติดตามและตรวจสอบงบประมาณ การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ การปรับโครงสร้างกระทรวงกลาโหม การปรับลดกำลังพล การจัดสรรอำนาจและทรัพยากรทางการเมืองของทหาร การแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม การแต่งตั้งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และการรับมือกับการชุมนุมทางการเมือง

กลุ่มที่สองคือ ประเด็นต่อรองระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพ ประกอบด้วย การอนุมัติและจัดสรรงบประมาณ การอนุมัติและจัดสรรงบประมาณ การปรับโครงสร้างกระทรวงกลาโหม การแต่งตั้งโยกย้ายผู้บัญชาการทหารบก การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารประจำปี การจัดการปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการเปิดเผยผลการสอบสวนหรือข้อมูลทางทหาร

กลุ่มที่สามคือ ประเด็นที่กองทัพมีอำนาจเบ็ดเสร็จหรือเป็นพื้นที่เฉพาะของฝ่ายทหาร ประกอบด้วย การอนุมัติและจัดสรรงบประมาณ การติดตามและตรวจสอบงบประมาณ การปรับโครงสร้างกระทรวงกลาโหม การแต่งตั้งโยกย้ายผู้บัญชาการทหารบก การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารประจำปี การจัดการปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของทหาร

เมื่อพิจารณาประเด็นที่รัฐบาลพลเรือนสามารถกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตย จะเห็นได้ว่า รัฐบาลมีความก้าวหน้าในการบริหารจัดการงบประมาณของกองทัพได้มากกว่าเดิม จากที่ทำได้เพียงแค่การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบราชการลับตาม พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว จนกระทั่งรัฐบาลสามารถติดตามและตรวจสอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบราชการลับของกระทรวงกลาโหม โดยการออกกฎหมายเพื่อเป็นกรอบทิศทางควบคุม และรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณทั้ง 2 ประเภทดังกล่าว และการเพิ่มกลไกการตรวจสอบราชการลับโดยหน่วยงานภายนอกที่เป็นกลาง ถึงแม้ว่าฝ่ายทหารจะยังคงสงวนการเปิดเผยรายละเอียดและผลการตรวจสอบราชการลับต่อสาธารณะก็ตาม

นอกจากนี้ รัฐบาลสามารถเปลี่ยนแปลงวิธีการและกระบวนการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์เสียใหม่ จนเป็นที่ยอมรับและกลายมาเป็นแนวทางปฏิบัติของกองทัพ ตลอดจนชะลอและระงับการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์เนื่องจากสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ โดยฝ่ายทหารมิได้มีท่าทีขัดแย้งอย่างชัดเจน ทั้งๆ ที่การจัดซื้อและสะสมอาวุธยุทโธปกรณ์คือการเตรียมกำลังรบซึ่งถือเป็นหน้าที่หลักของกองทัพทั่วโลก และเป็นเรื่องที่ฝ่ายทหารมั่นใจรวมถึงผูกขาดทักษะและองค์ความรู้เกี่ยวกับอาวุธยุทโธปกรณ์ตลอดมา

ขณะเดียวกัน รัฐบาลสามารถทำให้ปฏิรูปโครงสร้างกระทรวงกลาโหมเป็นรูปธรรม ด้วยการจัดให้มีแผนแม่บทการปฏิรูปกระทรวงกลาโหมและการปรับปรุงโครงสร้างกองทัพ ซึ่งเป็นแผนระยะยาว 12 ปี (พ.ศ. 2542 – 2554) เพื่อปรับลดหน่วยงาน กำลังพล และอาวุธยุทโธปกรณ์อย่างบูรณาการ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงกลาโหม ครอบคลุมถึงการกำหนดนโยบายปรับลดกำลังพลและมาตรการแก้ไขกำลังพลล้นกองทัพ อย่างไรก็ตาม การนำแผนไปสู่การปฏิบัติกลับไม่ประสบผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อบริบทด้านกฎหมาย ด้านการเมือง และด้านความมั่นคงเปลี่ยนแปลง

ไป จนเกิดการเพิ่มหน่วยงานทหารขึ้นมาใหม่และการเพิ่มบทบาทของหน่วยงานทหารที่มีอยู่เดิม คำนึงกับหลักการปฏิรูปกองทัพโดยทั่วไป

ที่สำคัญคือ ความสามารถของรัฐบาลในการจัดสรรอำนาจและทรัพยากรทางการเมืองของทหารเสียใหม่ โดยการออกกฎหมายเพื่อยุบเลิกหน่วยงานทหารซึ่งมีบทบาทหลักในการปราบปรามประชาชน การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อจำกัดอำนาจเบ็ดเสร็จของฝ่ายทหาร และการประกาศใช้กฎหมายเพื่อลดบทบาทและทรัพยากรทางการเมืองของทหาร โดยมีข้อสังเกตว่า ความสามารถของรัฐบาลในประเด็นดังกล่าวข้างต้นน่าจะมีความสัมพันธ์กับความชอบธรรมของทหารที่ลดน้อยลงไป ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535

ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลสามารถแสดงอิทธิพลเหนือหรือทำลายต่อฝ่ายทหารได้มากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมที่เป็นพลเรือนและไม่มีภูมิหลังเป็นอดีตนายทหารมาก่อน รวมถึงการแต่งตั้งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติที่เป็นพลเรือน “ลูกหม้อ” จากเดิมที่รัฐบาลมักจะแต่งตั้งฝ่ายทหารเข้าดำรงตำแหน่งทั้งคู่นี้ดังกล่าว โดยฝ่ายทหารมิได้มีท่าทีต่อต้านแต่อย่างใด สะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลสามารถสลายการผูกขาดบทบาทด้านความมั่นคงของฝ่ายทหารแบบเบ็ดเสร็จได้ เป็นผลสำเร็จ

เมื่อพิจารณาประเด็นต่อรองระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพ จะเห็นได้ว่า การอนุมัติและจัดสรรทั้งงบกลางและงบราชการลับในระหว่างปีงบประมาณ การจัดตั้งหน่วยงานทหารและเพิ่มบทบาทของหน่วยงานทหาร รวมถึงการออกกฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจของฝ่ายพลเรือน เช่น พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นต้น การออกกฎหมายเพื่อลดอำนาจเบ็ดเสร็จของฝ่ายทหาร เช่น พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2554 เป็นต้น การออกกฎหมายซึ่งกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เช่น พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นต้น รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลที่อาจกระทบต่อภาพลักษณ์ของทหาร เช่น ผลการสอบสวนเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 เป็นต้น และการแต่งตั้งผู้บัญชาการทหารบก รวมถึงการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารประจำปี ทั้งหมดนี้ล้วนแต่เป็นประเด็นที่รัฐบาลพลเรือนกับกองทัพจะต้องทำความเข้าใจร่วมกัน เพื่อบรรลุถึงความต้องการที่สอดคล้องกันของทั้ง 2 ฝ่าย ภายใต้เงื่อนไขที่ผันแปรไปคือ บริบทด้านกฎหมาย ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ และด้านความมั่นคง ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร ความชอบธรรมของรัฐบาล การพึ่งพิงทหารของรัฐบาล ภาวะผู้นำ แรงกดดันจากภาคประชาชน และบทบาททางการเมืองของทหาร

และเมื่อพิจารณาประเด็นที่กองทัพมีอำนาจเบ็ดเสร็จหรือเป็นพื้นที่เฉพาะของฝ่ายทหาร พบว่าการกำกับกองทัพของรัฐบาลพลเรือนภายใต้กรอบประชาธิปไตยจะต้องไม่รุกล้ำหรือแทรกแซงเกี่ยวกับ

การปรับลดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของฝ่ายทหาร การเปิดเผยรายละเอียดงบประมาณลับ การเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของกฎหมายจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมซึ่งส่งผลกระทบต่อการจัดองค์การและการบริหารจัดการภายในกองทัพ การประกาศใช้กฎอัยการศึก และที่สำคัญคือการแต่งตั้งผู้บัญชาการทหารบก รวมถึงการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารประจำปี ซึ่งเปลี่ยนแปลงจากการเป็นประเด็นต่อรองระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพมาสู่การเป็นประเด็นเฉพาะของฝ่ายทหาร ภายหลังจากที่ฝ่ายทหารได้ผลักดัน พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 จนเป็นผลสำเร็จ เพื่อปิดกั้นความพยายามของรัฐบาลพลเรือนในการกำกับงานบุคคลของกองทัพ สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญอย่างยิ่งของประเด็นดังกล่าว ซึ่งอาจจะกระทบต่อหลักความเป็นอิสระของกองทัพ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ “เขตทหาร ห้ามเข้า”

ในที่นี้มีข้อสังเกตว่า ปัญหาของระบบการเมืองไทยคือความไม่สามารถที่จะกำหนดนิยามและกรอบกติกาของอาณาบริเวณหรือพื้นที่ต่อรองทางการเมืองระหว่างพลเรือน-ทหารได้อย่างชัดเจน เพียงแต่ทราบว่า มีบางประเด็นเป็นพื้นที่สงวนเฉพาะสำหรับฝ่ายทหารเท่านั้น เช่น การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร เป็นต้น บางประเด็นเป็นพื้นที่อ่อนไหว เช่น เรื่องที่เกี่ยวข้องกับอุดมการณ์ทหารครอบคลุมถึงความมั่นคงของชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นต้น และบางประเด็นเป็นพื้นที่ต่อรองระหว่างพลเรือน-ทหารภายใต้กรอบประชาธิปไตย เช่น การบริหารจัดการกองทัพ เฉพาะส่วนที่ไม่กระทบต่อผลประโยชน์หรือหลักความเป็นอิสระหรือความเป็นวิชาชีพของฝ่ายทหาร เป็นต้น

บทบาททางการเมืองของทหารกับการควบคุมทหารโดยพลเรือนและการพัฒนาประชาธิปไตย

จากการศึกษาปรากฏการณ์ทางการเมืองระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2554 จะเห็นได้ว่า บทบาททางการเมืองของทหารมีความสัมพันธ์กับการควบคุมทหารโดยพลเรือนและการพัฒนาประชาธิปไตย กล่าวคือ ระดับการควบคุมทหารโดยพลเรือนที่เพิ่มมากขึ้น และตอบสนองต่อการพัฒนาประชาธิปไตยมากที่สุด จะเกิดขึ้นได้ในกรณีที่ทหารลดทอนบทบาททางการเมืองลง ผนวกกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนที่เพิ่มสูงขึ้น ในกรณีที่ทหารลดทอนบทบาททางการเมืองลง พร้อมกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนถดถอยลง ย่อมทำให้ระดับการควบคุมทหารโดยพลเรือนที่เพิ่มมากขึ้นนั้น นำไปสู่การเบี่ยงเบนของระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมได้ ไม่แตกต่างกับกรณีที่ทหารเพิ่มบทบาททางการเมืองมากขึ้น แต่การมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนถดถอยลง ย่อมทำให้ระดับการควบคุมทหารโดยพลเรือนที่ลดน้อยลง นำไปสู่การเบี่ยงเบนของระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมได้เช่นกัน ดังตารางที่ 6

ตารางที่ 6: ความสัมพันธ์ระหว่างการควบคุมทหารโดยพลเรือนกับการพัฒนาประชาธิปไตย

บทบาททางการเมืองของทหาร	การควบคุมทหารโดยพลเรือน	การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน	การพัฒนาประชาธิปไตย
↓	↑	↑	ประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม
↓	↑	↓	บิดเบือนจากประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม โดยฝ่ายพลเรือนมีอำนาจนำ
↑	↓	↓	บิดเบือนจากประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม โดยฝ่ายทหารมีอำนาจนำ

ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารกับการพัฒนาประชาธิปไตย

เมื่อนำกรอบการวิเคราะห์บทบาทของรัฐบาลพลเรือนในการสร้างดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย มาใช้อธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองของไทยในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2535 - 2554 โดยพัฒนามาจากแนวคิดของ Zagorski สามารถสรุปได้ตามตารางที่ 7

ตารางที่ 7: ความสัมพันธ์ เจื้อนไข และการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2554

ช่วง/รัฐบาล	ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร	การควบคุมทหารโดยพลเรือน	ความชอบธรรม	ความมีประสิทธิภาพ	การรักษาความเสมอภาคกันทางกฎหมาย	การพัฒนาประชาธิปไตย
แนวคิดของ Zagorski	-	มี	มี	มี	มี	- ปชต. มีเสถียรภาพ
รธน. 2534 รบ.ชวน	มีดุลยภาพแบบอยู่ร่วมกันในระบบการเมือง	มีความโน้มเอียงไปสู่ democratic control	มี	ไม่มี	มี	- เปลี่ยน รบ. โดยการเลือกตั้ง
รธน. 2540 รบ.ทักษิณ	ไม่มีดุลยภาพแบบได้-เสีย	มีความโน้มเอียงไปสู่ civilian control	มี-ไม่มี	มี	ไม่มี	- เสี่ยงต่อการบิดเบือนจาก ปชต. เสรีนิยม - เปลี่ยน รบ. โดยการการรัฐประหาร
รธน. 2550 รบ.อภิสิทธิ์	ไม่มีดุลยภาพแบบผู้รับการอุปถัมภ์	มีความโน้มเอียงไปสู่การถดถอยของ democratic control	ไม่มี-มี	ไม่มี	ไม่มี	- เสี่ยงต่อการบิดเบือนจาก ปชต. เสรีนิยม - เปลี่ยน รบ. โดยการเลือกตั้ง

จากตารางที่ 7 สามารถสรุปความสัมพันธ์และเงื่อนไขในความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารกับการพัฒนาประชาธิปไตย ว่า

ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารแบบอยู่ร่วมกันในระบบการเมือง (civil-military coexistence) ซึ่งรัฐบาลพลเรือนให้ความเคารพต่อปทัสถานแห่งความเป็นทหารอาชีพและความเป็นอิสระของฝ่ายทหารในการบริหารจัดการกองทัพ อีกทั้งยังยอมรับต่อวิสัยทัศน์ด้านความมั่นคงแห่งชาติของฝ่ายทหาร พร้อมกับรุกคืบเข้าไปจัดการกับผลประโยชน์ของฝ่ายทหารได้อยู่บ้าง ย่อมจะนำไปสู่คุณภาพแห่งความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร จึงทำให้รัฐบาลพลเรือนสามารถกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตยได้ (democratic control) และมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลผ่านการเลือกตั้ง ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารเช่นนี้ย่อมส่งผลต่อระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพโดยนัย

ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารแบบได้-เสีย ซึ่งรัฐบาลพลเรือนจะทำให้ประเด็นของทหารเป็นประเด็นทางการเมือง (politicization of the military) มุ่งเน้นการควบคุมทหารโดยพลเรือนแบบอัติวิสัยและบั่นทอนความเป็นทหารอาชีพ ผ่านกระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารด้วยระบบอุปถัมภ์ เพื่อสร้างความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างผู้นำรัฐบาลพลเรือนกับผู้นำกองทัพ มุ่งหวังให้ฝ่ายทหารเกิดความจงรักภักดีและให้การสนับสนุนต่อผู้นำ พรรคการเมือง หรือรัฐบาลพลเรือน เพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง จึงทำให้สูญเสียคุณภาพแห่งความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร และทำให้การควบคุมทหารโดยพลเรือน (civilian control) ดังกล่าว มีแนวโน้มที่จะเกิดการบิดเบือนไปจากประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม และมีความเป็นไปได้ที่จะนำไปสู่ระบอบอำนาจนิยมเบ็ดเสร็จของพลเรือน อันเป็นผลมาจากการที่พลเรือนมีอำนาจเหนือทหาร อีกทั้งยังมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลแบบใดแบบหนึ่งคือ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยการเลือกตั้งหรือการรัฐประหารล้มล้างรัฐบาล ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารเช่นนี้ไม่ส่งผลดีต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยแต่อย่างใด

ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารแบบผู้รับการอุปถัมภ์ (civilian government as client) ซึ่งรัฐบาลพลเรือนมีลักษณะที่อ่อนแอ ไม่มีเสถียรภาพ และไม่สามารถดำรงอยู่ได้โดยปราศจากการสนับสนุนอย่างซัดแจ้งจากกองทัพ จึงทำให้รัฐบาลหลีกเลี่ยงที่จะควบคุมการบริหารจัดการกองทัพพร้อมตอบสนองต่อผลประโยชน์ของกองทัพ อีกทั้งยังเสนอให้ฝ่ายทหารเข้าดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีภายใต้รัฐบาลเดียวกัน เพื่อจะได้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายของฝ่ายรัฐบาล จึงทำให้ไม่มีคุณภาพแห่งความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร และทำให้การกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตย (democratic control) ถดถอยลง นอกจากนี้ ยังมีแนวโน้มที่จะเกิดการบิดเบือนไปจากประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม และมีความเป็นไปได้ที่จะนำไปสู่ระบอบอำนาจนิยมเบ็ดเสร็จของทหาร โดยมีรัฐบาล

พลเรือนเป็นหุ้นเชิด พร้อมกับความเป็นไปได้ที่จะเกิดการเปลี่ยนรัฐบาลผ่านการเลือกตั้ง ทว่าความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารเช่นนี้กลับไม่ส่งผลดีต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยสักเท่าไร

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับแนวคิดของ Zagorksi ซึ่งเน้นการบังคับบัญชาและกำกับควบคุมกองทัพโดยรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง พร้อมกับเสนอให้รัฐบาลพลเรือนกำหนดบทบาทและภารกิจหน้าที่ของทหารเสียใหม่ เพื่อลดโอกาสที่กองทัพจะใช้อำนาจขัดขวางกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยและอาศัยกลไกการติดตามตรวจสอบรวมถึงกำกับควบคุมกองทัพทั้งในทางกฎหมายและทางเทคนิคของฝ่ายพลเรือน เพื่อให้กองทัพเกิดความจงรักภักดีและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลพลเรือนอย่างแท้จริง ในที่นี้พบว่า ความเป็นไปได้ที่การกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตยบนพื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารแบบอยู่ร่วมกันในระบบการเมือง จะนำไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ แต่ทว่ากรณีของไทยกลับไม่พบความพยายามของรัฐบาลพลเรือนในการกำหนดบทบาทและภารกิจหน้าที่ของทหารแบบใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยมากนัก นอกจากนี้รัฐบาลพลเรือนยังไม่เน้นการสถาปนากลไกและกระบวนการติดตามตรวจสอบและกำกับควบคุมกองทัพที่เข้มแข็งโดยฝ่ายนิติบัญญัติและภาคประชาชนเท่าที่ควร จึงทำให้กองทัพยังคงเป็นอุปสรรคต่อรัฐบาลพลเรือน และมีความเสี่ยงที่กองทัพจะใช้อำนาจไปในทางที่ผิด เพื่อล้มล้างรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งได้

ความชอบธรรม ความมีประสิทธิผล และการรักษาความเสมอภาคกันทางกฎหมายของรัฐบาลกับการพัฒนาประชาธิปไตย

จากตารางที่ 7 สามารถสรุปความสัมพันธ์และเงื่อนไขของความชอบธรรม ความมีประสิทธิผล และการรักษาความเสมอภาคกันทางกฎหมายของรัฐบาลกับการพัฒนาประชาธิปไตย ว่า

ระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพจะเป็นไปได้ หากรัฐบาลมีความชอบธรรม ประชาชนโดยทั่วไปให้การยอมรับและสนับสนุน มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ปราศจากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างร้ายแรง และตอบสนองการเสริมสร้างเสถียรภาพความมั่นคงต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ พร้อมกับดำรงไว้ซึ่งความเสมอภาคกันทางกฎหมาย ยึดมั่นหลักนิติธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่แบ่งแยกหรือกีดกันประชาชนอันเนื่องมาจากความเห็นต่างทางการเมือง เชื้อชาติ และศาสนา รวมถึงไม่ละเมิดต่อหลักสิทธิมนุษยชน

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับแนวคิดของ Zagorksi ซึ่งระบุให้ระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพขึ้นอยู่กับความชอบธรรมของรัฐบาลพลเรือนที่เกิดจากการยอมรับของทุกภาคส่วนในสังคมเป็นการทั่วไปและยาวนานต่อเนื่อง ความมีประสิทธิผลของรัฐบาลในการบริหารจัดการประเทศ โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ รวมถึงการรักษาความเสมอภาคกันทางกฎหมาย ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่มีอคติ

และไม่เสนอสิทธิพิเศษแก่คนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด แต่กรณีของไทยกลับพบว่า ความไม่มีประสิทธิผลของรัฐบาลมิใช่เงื่อนไขชี้ขาดความมีเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้จากแถลงการณ์ของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 และแถลงการณ์ของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 1 เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ซึ่งแจงเหตุผลการทำรัฐประหาร¹²⁴ โดยมีได้ระบุถึงความไม่มีประสิทธิผลของรัฐบาลแต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า ระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่างๆ ดังนี้

- 1) การกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตย
- 2) ความชอบธรรมของรัฐบาลตามหลักธรรมาภิบาล
- 3) การรักษาความเสมอภาคกันทางกฎหมาย

แตกต่างจากแนวคิดของ Zagorski ซึ่งระบุถึงเงื่อนไขที่สำคัญต่อการมีเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย ประกอบด้วย

- 1) การควบคุมทหารโดยพลเรือน
- 2) ความชอบธรรมของรัฐบาลมาจากการเลือกตั้ง
- 3) ความมีประสิทธิผล
- 4) การรักษาความเสมอภาคกันทางกฎหมาย

เนื่องจากการควบคุมทหารโดยพลเรือนและความชอบธรรมของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งนั้นยังไม่เพียงพอต่อระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ แต่จะต้องเป็นการกำกับกองทัพภายใต้กรอบประชาธิปไตยและความชอบธรรมของรัฐบาลตามหลักธรรมาภิบาล ขณะที่ความมีประสิทธิผลของรัฐบาลนั้นไม่ใช่เงื่อนไขหลักที่มีผลต่อระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ ดังได้ระบุไว้ข้างต้น

ในที่นี้ ผู้วิจัยมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า สภาวะดุลยภาพคือสภาวะที่สถาบันการเมืองแต่ละสถาบันต่างทำหน้าที่ (functioning) ของตนเอง โดยมีได้ไปก้าวทำหน้าที่ของสถาบันอื่น แต่เนื่องจากบทบาทของรัฐบาลพลเรือนในการสร้างดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารมีลักษณะที่ไม่เสถียร เคลื่อนไปมาตามดุลแห่งอำนาจของฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารในขณะนั้น การสร้างดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารจึงน่าจะต้องอาศัยหลักธรรมาภิบาลเป็นกรอบอ้างอิง รวมถึงการแบ่งแยก

¹²⁴ โปรตพิจารณารายละเอียดของแถลงการณ์ทั้ง 2 ฉบับ ในธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ (2550: 177-180, 196) และโปรดศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมใน จิระเดช โมกขะสมิต (2550).

บทบาทและหน้าที่ของฝ่ายพลเรือนกับฝ่ายทหารออกจากกันอย่างชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงการก้าวก้าวหรือเข้าแทรกแซงต่อบทบาทและหน้าที่ของอีกฝ่ายหนึ่ง อันจะนำไปสู่การไม่มีคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร แต่เนื่องจากบรรดาตัวแสดงหลักในระบบการเมืองไทยยังไม่เคยถกแถลงเกี่ยวกับบทบาททางการเมือง ภารกิจหน้าที่ และอาณาบริเวณหรือพื้นที่เฉพาะของฝ่ายทหารที่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย จึงทำให้ไม่เกิดคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลพลเรือนที่มีความชอบธรรมและสุจริตย่อมจะทำให้มีอำนาจต่อรองกับฝ่ายทหารเพิ่มมากขึ้น ผนวกกับการไม่ทำให้ประเด็นของทหารเป็นประเด็นทางการเมือง น่าจะมีส่วนส่งเสริมการสร้างคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร

5.5 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

ภายหลังจากการศึกษารoles บทบาทของรัฐบาลพลเรือนในการสร้างคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย พบว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 กองทัพมีบทบาททางการเมืองเพิ่มสูงขึ้น จนกระทั่งรัฐบาลพลเรือนไม่สามารถกำกับควบคุมกองทัพได้เหมือนดังเช่นรัฐบาลพลเรือนก่อนหน้า การรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 คือการตอกย้ำให้เห็นถึงบทบาททางการเมืองของกองทัพและความสำคัญของกองทัพในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยเพียงไร ด้วยเหตุนี้จึงควรมีการศึกษารoles บทบาทของรัฐบาลพลเรือนในการสร้างคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารเพิ่มเติม ครอบคลุมถึงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร รวมถึงรัฐบาลพลเรือนที่จะเกิดขึ้นภายหลังการรัฐประหารดังกล่าว อันจะนำไปสู่การพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการสร้างคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารซึ่งแตกต่างไปจากที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไว้

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กนลา สุขพานิช ชันธปราบ (บรรณาธิการ). 2533. ทหารกับการเมืองไทย: ความสัมพันธ์ระหว่างทหาร-พลเรือน ประชาธิปไตยและความมั่นคงแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กนลา สุขพานิช และวุฒิชัย มูลศิลป์ (บรรณาธิการ). 2523. ทหารกับการเมือง: วิเคราะห์เปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- กลาโหมถกแผนจัดซื้ออาวุธ. ไทยรัฐ (1 ธันวาคม 2548): 17.
- กองทัพคอมมิวนิสต์พลเรือน ปรับโครงสร้างใหม่ตลอด ตั้งคณะผู้บัญชาการทหารให้คำปรึกษา. กรุงเทพธุรกิจ (18 สิงหาคม 2542): 12, 16.
- กองทัพชี้สถานการณ์ละเอียดอ่อน เตือน พปช. ตั้งใครคุมกองทัพต้องรอบคอบ – เชื้อ ‘ประวิตร’ เหมาะ. ผู้จัดการรายวัน (19 มกราคม 2551): 11-12.
- กองบรรณาธิการมติชน. 2550. พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน ผบ.ทบ. “ม้ามืด”... ผู้นำรัฐประหาร. กรุงเทพฯ: มติชน.
- กองพล 3.9 หมี่นล. ‘เทือก’ รับลูกไอเดี่ย ‘ป้อม-เปรม’ / แม่ทัพภาค 3 ปิดผุด พล.ร.7 ล่าเลือดแดง. ไทยโพสต์ (25 กรกฎาคม 2553): 10.
- แก๊งกิจ กิติเรียงลาภ. 2552. การเมืองของการต่อสู้ทางชนชั้นในประเทศไทย จาก พ.ศ. 2535 ถึง พ.ศ. 2549. ดุษฎีนิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เกาเหลากลาโหม ‘ชวน-มงคล’ สลาย บก.สส. รวมสำนักปลัดฯ. กรุงเทพธุรกิจ (15 ตุลาคม 2541): 15-16.
- คมช. ผวาสภาพันงบทหาร ส่งเอกสารแจงถูกต้องยาว. ไทยโพสต์ (6 ธันวาคม 2549): 3.
- กรม. เทือกเทกระจาก! ตร.-ทหารซื้ออาวุธ! ไทยโพสต์ (23 กันยายน 2552): 12.
- คลังยืนยันไม่ตัดเงินเพื่อสู้รบ. ข่าวสด (19 มกราคม 2542): 6.
- โครงสร้างกองทัพใหม่ หนีไม่พ้นวังวนการเมือง. กรุงเทพธุรกิจ (26 ตุลาคม 2541): 1, 3.
- ‘จิว’ ดึงประชาชนร่วม กอ.รมน. ระดมนักการเมือง-รัฐบาล-14 ตุลาฯ ร่วม. ผู้จัดการรายวัน (19 พฤศจิกายน 2544): 15-16.
- ‘จิว’ ปรับใหญ่โครงสร้าง กอ.รมน. เดลินิวส์ (2 กุมภาพันธ์ 2545): 3.
- ‘จิว’ เยี่ยมชายแดน ไต่ขัดแย้งแม่ทัพ 3. ข่าวสด (11 พฤษภาคม 2544): 1, 12.

- จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร และมนัส โกมลทา. 2552. วิเคราะห์นโยบายรัฐในระดับต่างๆ รวมทั้งภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาสังคมจากปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (พ.ศ. 2540 – 2549). เล่ม 1. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- จเรทหารวิจารณ์แหวก การเมืองแทรกกองทัพ. เดลินิวส์ (20 สิงหาคม 2549): 2.
- จิระเดช โมกขะสมิต, พล.อ. 2550. สาเหตุการทำรัฐประหารของไทยในยุคหลังสงครามเย็น. หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- จีวขอแค้น โผย้ายทหาร ถอดชนวนวุ่น. ไทยรัฐ (14 กันยายน 2545): 10-11.
- จีวเศร้าใจภาพลักษณ์นักการเมือง กองทัพขอทหารนั่ง รมว.กลาโหม. ผู้จัดการรายวัน (8 พฤศจิกายน 2540): 3.
- จี้กองทัพเร่งปรับตัวใน 2 ปี แม้วจวกไว้วินัยขึ้นความลับ. ผู้จัดการรายวัน (15 มีนาคม 2546): 11-12.
- จุมพล หนีพานิช. 2548. พัฒนาการทางการเมืองไทย: อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตย หรือ ประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เจาะปฏิกริยาทหาร “หมง-เหวียง” ทางเดินที่แตกต่าง ไล่ “จีว” ชู “เปรม” จนถึงการปฏิวัติ-มือที่สาม และเคอร์ฟิว. ดอกเบี๋ยธุรกิจ (3 พฤศจิกายน 2540): 39.
- แจ่งเป็องหลังนั่งนายกฯ มาร์คเฟซบุ๊ก บันทึกจากใจถึงชาวไทย ชมเนวินช่วย ปท. เดินหน้า เคลียร์ข้อหาพายเรือให้โจร. มติชน (7 มิถุนายน 2554): 15.
- แจ่งเลื่อนตัดเงิน พสร. เข้า ครม. ‘สุรยุทธ์’ ประชุม ‘บิ๊ก ทบ.’ ขวาง. มติชน (20 มกราคม 2542): 1, 20.
- เฉลิมเกียรติ ผิวฉวน. 2533. ประชาธิปไตยแบบไทย: ความคิดทางการเมืองของทหารไทย (2519-2529). กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เฉลิมเกียรติ ผิวฉวน. 2535. ความคิดทางการเมืองของทหารไทย 2519-2535. กรุงเทพฯ: ผู้จัดการ.
- ‘ชวน’ ลั่นไม่สนกองเชียร์ ให้ทหารปลดการเมือง. มติชน (15 กันยายน 2541): 10.
- ‘ชัยสิทธิ์’ ฮัมใส่ปากหอยปากปู. ไทยรัฐ (30 สิงหาคม 2546): 11.
- ชวน : ทหารต้องปฏิรูป. กรุงเทพธุรกิจ (13 พฤศจิกายน 2542): 2.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2525. ยังเติร์กกับทหารประชาธิปไตย: การวิเคราะห์บทบาททหารในการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2536. ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชำแหละโครงสร้างใหม่ ‘กลาโหม’ ติดเกราะ ‘คุ้มกาย’ ทหาร. มติชน (10 พฤษภาคม 2548): 11.
- ญาติวีรชนกดดัน ‘สุรยุทธ์’ เปิดผลสอบพฤษภาทมิฬ. กรุงเทพธุรกิจ (23 กุมภาพันธ์ 2542): 11, 14.

- เดชะวุฒิ ปลื้มจันทิก. 2551. ความโปร่งใสในการกำหนดนโยบายของรัฐภายใต้รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร กรณีศึกษาการซื้อขายหุ้น ปตท. เอกสารวิจัยปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- “ติดตามคนสูญหายเป็นหลัก แต่งตั้งผู้นำทหารเป็นเรื่องรอง.” ผู้จัดการรายวัน (18 สิงหาคม 2541): 15.
- ตท.5 แห่งเชียร์ชัยสิทธิ์ เซษฐาประกาศก้อง รับผิดชอบแต่ผู้เดียว. ไทยรัฐ (21 สิงหาคม 2547): 16.
- ตัดจบลับ ร้อยละ 15. สยามรัฐ (6 พฤศจิกายน 2535): 2.
- ตุ้ยฮิมหมิ่นเกียรติทหาร กระตุกวิญญู่ฝากกองทัพ. ไทยโพสต์ (4 พฤษภาคม 2548): 16.
- ถกบฉะกองทัพซื้ออาวุธห่วย. กรุงเทพธุรกิจ (20 สิงหาคม 2553): 13.
- ถวิล นิลใบ. 2553. ประวัติการดำเนินนโยบายการคลังของประเทศไทย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.eco.ru.ac.th/tawin/article/Public%20Finance.pdf> [3 มีนาคม 2556].
- ทหารครวญของบฯ เร่งด่วน กระสุนขาด-ฮ. เตียงระนาว. โพสต์ทูเดย์ (26 มกราคม 2549): A8.
- ทหารย้ายยื่นข้างประชาชน ใจฝ่ายการเมืองแก้ปัญหาก่อนชาติพัง. ผู้จัดการรายวัน. (9 กันยายน 2551): 15.
- ทหารแห่ยินดี ‘ประวิตร’ วันนี้. กรุงเทพธุรกิจ (22 ธันวาคม 2551): 13.
- ทอม เพลต. 2555. จับเข้าคุก ทักษิณ ชินวัตร. แพลโดย สุรนันท์ เวชชาชีวะ. กรุงเทพฯ: มติชน.
- ทักษิณทุ่ม 2 แสนล. ปรับไอทีกองทัพ. กรุงเทพธุรกิจ (13 กันยายน 2546): 13.
- ทัพเรือปรับโครงสร้าง. สยามรัฐ (8 ตุลาคม 2535): 16.
- ทีมข่าวการเมืองมติชน. 2549. ฉะ แฉ ฉาว นักการเมืองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: มติชน.
- ทีมข่าวอิศรา. 2557. เจาะสถิติ 10 ด้านในวาระ 10 ปีไฟใต้ 10 ปีปล้นปืน. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: www.isranews.org/south-news/stat-history/item/26389-10subjects.html [28 พฤษภาคม 2557].
- ทีมงานอาทิตย์รายสัปดาห์. 2537. จากบาร์เตอร์เทรด ถึง จี 222 ปฏิบัติยาก... แต่ไม่น่าทำความเข้าใจ. อาทิตย์. 872 (19-25 ธันวาคม 2540): 16-18.
- ทีมงานอาทิตย์รายสัปดาห์. 2540. ชวน หลีกภัย กับตำแหน่งรัฐมนตรีกลาโหม. อาทิตย์. 1071 (19-25 ธันวาคม 2540): 14-21.
- ทีมงานอาทิตย์รายสัปดาห์. 2541. พลเอก มงคล อัมพรพิสิฏฐ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด. อาทิตย์. 1084 (20-26 มีนาคม 2541): 16-23.
- ไทยรัฐออนไลน์. 2555. ‘มีดโกนอาบน้ำผึ้ง’ 74ปี ‘ชวน หลีกภัย’ ธุรกิจสำคัญกว่าความถูกต้องจริงหรือ? ไทยรัฐ. 30 กรกฎาคม. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th/content/278965> [30 พฤษภาคม 2557].
- চারঙ্গক্তি পেখলেচোনন্ত. 2550. “ข้ออ้าง” การปฏิวัติ-รัฐประหาร-กบฏในเมืองไทยปัจจุบัน: บทวิเคราะห์และเอกสาร. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

- นพดล เทียนเมธา. 2549. คอร์รัปชัน: กรณีศึกษาการซื้อหุ้นชินคอร์ปของกองทุนเทมาเส็ก. เอกสาร
วิจัยปริญญารัฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ‘บิกยักษ์’ ฟ้องป่า การเมืองล้วงลูก ดันเด็กในคาถาใหญ่หวังใช้เป็นเครื่องมือในอนาคต. ผู้จัดการ
รายวัน (6 กันยายน 2549): 16.
- “บิกจิ๋ว” ชิดเส้นย้าย ทบ. เกมต่อรองเพื่ออนาคตรัฐบาล “หัวเห็ด.” มติชน (3 กันยายน 2538): 3.
- บิกเภาโว้ยล้น จิวรื้อไผทหาร การเมืองล้วงลูก! ปรับและ. ไทยรัฐ (11 สิงหาคม 2544): 16.
- ‘ปฏิรูปราชการ’ ยุบรวมสนุก หด 18 กระทรวง รอปรับ ครม. ไทยโพสต์ (29 พฤษภาคม 2548): 12.
- ปฏิเสหรือโยกย้ายนายทหาร ล้นไม่แก้ไขโผล่ล่าทัพ. ไทยรัฐ (2 กันยายน 2545): 14.
- ‘ประจักษ์’ หลุดโลกด่าแหลก ‘ชวน’ กะเทย. มติชน (4 กรกฎาคม 2541): 19
- “ประวิตร” การันตีไม่มีการเมืองล้วงไผทหาร. ผู้จัดการรายวัน (14 สิงหาคม 2552): 11.
- ประชาไท. 2548. นโยบายการแก้ปัญหาขบวนการแบ่งแยกดินแดนและขบวนการก่อการร้ายใน
จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2524 – 2545 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
<http://prachatai.com/journal/2005/01/2470> [11 มีนาคม 2557].
- ประชาไท. 2553. ฮิวแมนไรท์วอทช์ ประเทศไทย: สิทธิมนุษยชนถดถอยอย่างหนักในปี 2552.
[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://prachatai.com/journal/2010/01/27433>
[29 พฤษภาคม 2557].
- ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์. 2540. การกระจายอำนาจและการปฏิรูปการเมืองในเกาหลี. กรุงเทพฯ:
สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปรับใหญ่โครงสร้าง ให้อำนาจทหารเป็นเจ้าพนักงาน. ผู้จัดการรายวัน (27 กันยายน 2546): 11-12.
- ปลดแอกเหลือง-แดง ทหารยุค ‘3 ป.’ หัวใจสีม่วง-เลือดสีน้ำเงิน ‘ประยุทธ์’ ปลุก Blue Blood จาก
ฉก.6080 สู่ สปก.# 5. มติชนสุดสัปดาห์ (20 มีนาคม 2552): 16.
- ปวิณ ชวัลพงษ์พันธ์. 2554. กองทัพ: สัตว์สี่ขาของพระราชาหรือประชาชน? ฟ้าเดียวกัน. 9, 3
(กรกฎาคม – ธันวาคม 2554): 45-69.
- ป่า-ทหารหนูน ปชป. กู้ ศก. นับชั่วโมง ‘จิ๋ว’ พันทำเนียบ 24 น. วันนี้. กรุงเทพธุรกิจ
(6 พฤศจิกายน 2540): 11.
- ผบ.ทบ. แจงรับหนังสือสนธิ ออกหน้าเอง-หวั่นบานปลาย. คม ชัด ลึก (7 กุมภาพันธ์ 2549): 14.
- ผบ.ทบ. นำทีมจับกุบสภา-ยุติชุมนุม. แนวหน้า (27 พฤศจิกายน 2551): 7.
- ผบ.ทบ. ใ้กิน รमत.ตัดงบลับ. สยามรัฐ (28 ตุลาคม 2535): 1.
- ผบ.สส. ฮึม! ฮึดฮัด ‘ถ้าไม่มีกองทัพ จะไปกันใหญ่’ อัยายุปฏิวัติ! ไทยโพสต์ (7 กันยายน 2551): 10.
- ผ่าโครงสร้างทหาร เสนอปรับ 2 รูปแบบ ‘กองทัพ’ ขอเอกเทศ-ไม่ขึ้น ‘กลาโหม.’ มติชน
(30 สิงหาคม 2546): 8.

- ผู้จัดการ 360°. 2527. ใครโกหกกันแน่. นิตยสารผู้จัดการ. พฤศจิกายน. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://info.gotomanager.com/news/details.aspx?id=9457> [18 กุมภาพันธ์ 2557].
- ผู้จัดการ 360°. 2549. โล๊ะ ‘บาร์เตอร์เทรด’ ยุคทักษิณ นักวิชาการชี้ต้องยกเลิกสัญญาเอาเปรียบ! ผู้จัดการรายสัปดาห์. 4 ธันวาคม. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://info.gotomanager.com/news/details.aspx?id=54352> [18 กุมภาพันธ์ 2557].
- เผยเคยเตือน “ทักษิณ” อย่าดึงทหารปฏิวัติ. ผู้จัดการรายวัน (18 พฤษภาคม 2549): 2.
- เผยงบบริหาร 750 ล้านบาท ยันระบบตรวจสอบละเอียด. สยามรัฐ (1 พฤศจิกายน 2535): 1.
- เผยร่าง กม. ใหม่ ปรับโครงสร้าง ‘กท.’ ตั้งบอร์ดโยกย้าย-มี กก. ยุทธศาสตร์. มติชน (7 พฤษภาคม 2548): 16.
- โผทหารคลอด เด็กจิว “ปิว”. กรุงเทพธุรกิจ (9 สิงหาคม 2544): 4, 18.
- โผทหารรุ่น “ทักษิณ” ทักดิบ ผบ.ทบ. ดันเพื่อน ตท.10 คุณแม่ทัพภาค 1. บ้านเมือง (2 สิงหาคม 2549): 6.
- พื้นบาร์เตอร์เทรด ข้าวแลกไฮสปีดเทรน รบ.ต้องปิดจุดอ่อน. มติชน (14 ตุลาคม 2556): 17.
- ภูมิ ‘การเมือง’ บกพร่อง ภัย ‘เขียว’ แทรกซ้อน ระวังแผ่นดินลุกเป็นไฟ. ไทยโพสต์ (17 มกราคม 2542): 2.
- ‘มาปิดประตูใส่หน้าเราทำไม’ ‘สมัคร’ ซ่องโจ ยันไม่ตั้งใจล้วงไผ่ย้าย ‘นายพล’ ‘บุญรอด’ ชี้แก้ กม. กั้นการเมือง. มติชน (3 กุมภาพันธ์ 2551): 15.
- ‘แม่ว’ ชิดเส้นกองทัพ-ยกเครื่องใน 2 ปี. ข่าวสด (15 มีนาคม 2546): 3.
- ‘แม่ว’ ยัน ‘สนธิ’ คุณสมบัตินี้-ไม่เกี่ยวไฟใต้. มติชน (10 กันยายน 2548): 15.
- เมื่อทหารระเรงการเมือง จากแผนสลายแดงสู่แผนซื้ออาวุธ กับดัก ‘ปชป.-ป้อม-ป็อก-ประยุทธ์’
เนรมิตฝันของกองทัพ เนรมิตฝันของป่า. มติชนสุดสัปดาห์ (13 กุมภาพันธ์ 2552): 14, 16.
- แม่วเล็ง ผบ.ทบ. คนใน-เคยรบ. ข่าวสด (8 สิงหาคม 2548): 10.
- ไม่เสนอ ‘วัธนชัย’ ขวกรอง ผบ.ทบ. สุรยุทธ์รับไม่ได้เสนอชื่อเข้าชิงชัย. เดลินิวส์ (21 สิงหาคม 2545): 19.
- ยธ. ลับมือต่อฝ่าโครงสร้างสี่เขียว-สี่กาگی. เดลินิวส์ (5 ตุลาคม 2546): 16.
- ยุวดี เทพยสุวรรณ. 2551. ดัชนีชี้วัดประชาธิปไตย. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.
- โยชิฟูมิ ทามาตะ. 2551. ประชาธิปไตย การทำให้เป็นประชาธิปไตย และการออกจากประชาธิปไตยของประเทศไทย. ฟ้าเดียวกัน. 6, 4 (ตุลาคม – ธันวาคม 2551): 96-139.
- รวม.กทล.โหมเรียก ผบ.เหล่าทัพถกงบลับ. สยามรัฐ (30 ตุลาคม 2535): 3.
- รวมศูนย์อำนาจปลัด กท. ระเบิดเวลา-อันตราย. ผู้จัดการรายสัปดาห์ (1 กุมภาพันธ์ 2542): 1-2.
- ระเบิดการเมือง’กองทัพ’ เป้าจำเลย. กรุงเทพธุรกิจ (16 มกราคม 2542): 2, 12.

- ฤกษ์ ศุภศิริ. 2553. ประวัติย่อการเมืองไทยในรอบทศวรรษ. กรุงเทพฯ: โพลีบุ๊กส์.
- ลิขิต ธีรเวคิน. 2550. วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 10 แก้ไขปรับปรุง.
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เล็งรีอโครงสร้างกลาโหมใหม่. กรุงเทพธุรกิจ (4 ตุลาคม 2547): 3.
- วาสนา นาน่วม. 2550. เส้นทางเหล็ก พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรีคนที่ 24.
พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: มติชน.
- วาสนา นาน่วม. 2551. ลับ ลวง พราง ปฏิวัติปราสาททราย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: มติชน.
- วาสนา นาน่วม. 2552. ลับ ลวง พราง ภาค 2 ซ่อนรูปปฏิวัติหัก เหลี่ยม โหด. กรุงเทพฯ: มติชน.
- วาสนา นาน่วม. 2553. ลับ ลวง พราง ภาค 3 The Last War กองทัพต่างสี คีกลายเลือด จปร.
กรุงเทพฯ: มติชน.
- วิทยากร เชียงกุล. 2549. นโยบายของรัฐบาลด้านเศรษฐกิจ: การทับซ้อนของผลประโยชน์ทาง
ธุรกิจ. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- วีณา จันทร์เรือง. 2542. แผนรื้อกองทัพเรือน ชวน 'รุกฆาต' มงคล. กรุงเทพธุรกิจ (3 มกราคม):
1-2.
- ศูนย์ติดตามประชาธิปไตยไทย. 2557. ชวน หลีกภัย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
<http://www.tdw.polsci.chula.ac.th/?q=politician/ชวน-หลีกภัย> [29 พฤษภาคม
2557].
- ศูนย์พัฒนาหลักนิยมและยุทธศาสตร์ กรมยุทธศึกษาทหารบก. 2554. คู่มือการปลูกฝังและสร้าง
เสริมอุดมการณ์ทหาร กองทัพบก. กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์.
- โคภิต นาสืบ. 2547. นโยบายของไทยต่อจีน สมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร: ศึกษาการจัดตั้งเขตการค้า
เสรีไทย-จีน. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- 'สุรยุทธ์' ลั่นปลดการเมือง ทิ้งเก้าอี้วุฒิสภา. มติชน (1 ตุลาคม 2541): 21.
- สดง. ขอ 'ชวน' สอบงบลับทหาร. ข่าวสด (17 กันยายน 2542): 3.
- สนง.ปลดกลาโหมเริ่มใช้โครงสร้างใหม่ 'บึกหมง' ฉุนนักข่าวถามถูกลดอำนาจ. มติชน
(21 สิงหาคม 2542): 20.
- สบายดี 'ป่า' สยบข่าวร้าย บ้อมตัดตอนบูรพาพยัคฆ์. ไทยโพสต์ (6 สิงหาคม 2553): 12.
- สมทัดซีต-แจงโผ ให้ 'แอ๊ด' กลับด่วน. ไทยรัฐ (13 กันยายน 2545): 12.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. 2549. การเมืองการปกครองไทย: ยุคเผด็จการ – ยุคปฏิรูป. กรุงเทพฯ:
สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
- สมาพันธ์ ปชต. ต้าน 'หนูน' ขึ้น ผบ.ทบ. ข่าวสด (4 สิงหาคม 2541): 10.

- สอบ ‘พลโท’ เขย่า ‘ชวน’ ผิด ‘ออก-ถอดยศ’ ร.อ. บุ๊กทำเนียบลุย ทบ. มติชน (12 ธันวาคม 2540): 11.
 สัปดาห์ 3 พร้อมในที่ตั้ง ถอยหลัง 7 วันอันตราย. ไทยโพสต์ (27 มีนาคม 2549): 3.
- สัญญาชัย บุญทวีกริสวัสดิ์, พ.ต. 2523. สถานการณ์ภายในสถาบันทหารกับการแทรกแซงทางการเมือง.
 ใน กนลา สุขพานิช และวุฒิชัย มูลศิลป์ (บรรณาธิการ), ทหารกับการเมือง : วิเคราะห์
 เปรียบเทียบ, หน้า 70-92. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- สัมฤทธิ์ มีวงศ์อุโฆษ (บรรณาธิการ). 2538. สยามจดหมายเหตุ. 20, 9 (24 กุมภาพันธ์ – 2 มีนาคม):
 226-227.
- สัมฤทธิ์ มีวงศ์อุโฆษ (บรรณาธิการ). 2541. สยามจดหมายเหตุ. 23, 26 (25 มิถุนายน – 1
 กรกฎาคม): 703.
- สัมฤทธิ์ มีวงศ์อุโฆษ (บรรณาธิการ). 2542. สยามจดหมายเหตุ. 24, 44 (28 ตุลาคม – 3
 พฤศจิกายน): 1218.
- สัมฤทธิ์ มีวงศ์อุโฆษ (บรรณาธิการ). 2543. สยามจดหมายเหตุ. 25, 33 (10-16 สิงหาคม): 912.
- สำนักข่าวอิศรา. 2552. เปิดวิวัฒนาการ “องค์กรดับไฟใต้” จาก ศอ.บต. ถึง กอ.สสส. – กอ.รมน.
 แล้วจะไปทางไหน? [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.isranews.org/south-news/scoop/item/1601-2009-22-24-07-33-52.html> [19 กุมภาพันธ์ 2557].
- สำนักโฆษก ทำเนียบรัฐบาล. 2552. โครงการไทยเข้มแข็งในกระทรวงสาธารณสุขสู่ต่อเค้การทุจริต
 จริง. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.thaigov.go.th/governmental/item/40256-.html> [27 พฤษภาคม 2557].
- สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี. ม.ป.ป. เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
 พ.ศ. 2535 – 2554. ม.ป.ท.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2551. กระทรวงกลาโหม. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
http://www.opdc.go.th/special.php?spc_id=2&content_id=178 [2 พฤษภาคม 2557].
- สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม. 2541. ปีที่ 111 ของกระทรวงกลาโหม. ม.ป.ท.
- สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม. 2543. สรุปผลงานกระทรวงกลาโหมในรอบ 2 ปี. ม.ป.ท.
- สำนักงานเลขาธิการ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม. 2545. การดำเนินงานของกระทรวงกลาโหม:
 กุมภาพันธ์ 44 – กุมภาพันธ์ 45. ม.ป.ท.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2540. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย
 นายกรัฐมนตรี. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.eppo.go.th/admin/cab/gov-policy/pol_53.htm [1 มิถุนายน 2557].

- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2544. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.eppo.go.th/admin/cab/gov-policy/pol_54.htm [2 มิถุนายน 2557].
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2551. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.eppo.go.th/admin/cab/gov-policy/pol_59-T.pdf [6 มิถุนายน 2557].
- สำรวจภารกิจ 6 เดือน '53 นายพลบ้านพิซา'. มติชน (6 เมษายน 2545): 8.
- สุก้าพล จงวิไลเกษม. 2548. กองทุนการเงินระหว่างประเทศกับวิกฤติการณ์การเงินไทย 2540. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.nesdb.go.th/econsocial/macro/tnce/Download/2/Sukampol.pdf> [2 มิถุนายน 2557].
- สุจิต บุญบงการ. 2523. การแทรกแซงทางการเมืองของทหารไทย. ใน กนลา สุขพานิช และวุฒิชัย มูลศิลป์ (บรรณาธิการ), ทหารกับการเมือง: วิเคราะห์เปรียบเทียบ, หน้า 226-259. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- สุจิต บุญบงการ. 2542. การพัฒนาทางการเมืองของไทย: ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรชาติ บำรุงสุข. 2539. ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร: เปรียบเทียบกรณีไทย-สหรัฐ. กรุงเทพฯ: โครงการอเมริกาศึกษาและแคนาดาศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรชาติ บำรุงสุข. 2540. สังคมต้องรู้เรื่องทหาร: ทำไม-อย่างไร. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก.
- สุรชาติ บำรุงสุข. 2541. ทหารกับประชาธิปไตย: จาก 14 ตุลาสู่ปัจจุบันและอนาคต. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก.
- สุรชาติ บำรุงสุข. 2543. ทหารกับการเมืองไทยในศตวรรษหน้า: พัฒนาการและความเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ: สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรชาติ บำรุงสุข. 2549. ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารของไทย. กรุงเทพฯ: โครงการความมั่นคงศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรชาติ บำรุงสุข. 2550. ปฏิรูปกองทัพ สร้างทหารประชาธิปไตย. มติชนสุดสัปดาห์. 30 มีนาคม, หน้า 37, 40.
- สุรชาติ บำรุงสุข. 2551. ไตรสรณคมน์ทหาร รัฐประหาร และการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันปรีดี พนมยงค์.

สุรชาติ บำรุงสุข. 2555. ปฏิรูปภาคความมั่นคง: กุญแจสู่สันติภาพและประชาธิปไตย.

มติชนสุดสัปดาห์. 24 กุมภาพันธ์. หน้า 36-37.

สุรพันธ์ พุ่มแก้ว, พล.อ. 2549. การตัดสินใจของผู้บัญชาการทหารบกไทย. ดุชนิพนธ์หลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สุรยุทธ์ยี่ดรับย้ายเป็นธรรม ทักษิณให้แนว ผบ.เก่า-ใหม่ร่วมจัดทำไฟ. ไทยรัฐ (4 สิงหาคม 2545): 8.

เสถียร วิริยะพรรณพงศา. 2553. ปฐมพงษ์ เกษรศุกร์... 'รัฐบาลนี้ยอมไปแล้ว.' กรุงเทพธุรกิจ. (8 เมษายน): 13.

'หมง' แห่ย 'จิว' ซาติหน้าเถอะนะพี. ข่าวสด (23 สิงหาคม 2545): 9.

'หมอสันต์' ยื่น 'ชวน' ค้าน 'หนุณ' ผบ.ทบ. ข่าวสด (5 สิงหาคม 2541): 8.

'หมัก' แจกพระสูสัดนั้งนายกา รุ่ 'ชนะมาร' 'อนุพงษ์' ซี้ ทบ. ยอมรับ 'ประวิตร.' มติชน (15 มกราคม 2551): 15.

หั้นงบทหาร ตบหน้า 'ป้อม'. ไทยโพสต์ (7 พฤษภาคม 2552): 12.

เหวียงเคียดพิชไฟ ผบ.ทบ. ไทยรัฐ (13 กันยายน 2541): 13.

โหมโรง "โผทหาร" ฝุ่นตลบ "3 ป." ฝงลิกอำนาจกองทัพ. ผู้จัดการรายวัน (19 กรกฎาคม 2553): 2.

'อนุพงษ์' ยึดหลัก 'เจรจา' แก้ปัญหา 'มีอบ' ไล่นายกา. ไทยโพสต์ (3 กันยายน 2551): 2-3.

'อภิสิทธิ์' เสียวก่อนไป UN เรียก ผบ.ทอ. เช็กปฏิกริยา. ไทยโพสต์ (22 กันยายน 2553): 10.

อรพรรณ กุลพรพันธ์. 2553. ผลประโยชน์ทับซ้อนภายในนโยบายความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อัครพงษ์ นครแก้ว. 2551. พล.อ.บุญสร้าง เนียมประดิษฐ์... การเมืองต้องแก้ด้วยการเมือง. มติชน (4 มกราคม): 11.

อาวุธจำเป็นกว่าปากทอง. โลกวันนี้ (6 กุมภาพันธ์ 2552): พ3.

เอาใจทหาร! ซื่อ 'รถเกราะ' เพิ่มเงินพิเศษ. ไทยโพสต์ (15 กรกฎาคม 2551): 1, 10.

ฮิวแมนไรท์วอชท์. ม.ป.ป. หลุมศพเท่าไรก็ไม่พอ: สงครามยาเสพติด เอชไอวี/เอดส์ และการละเมิดสิทธิมนุษยชน. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/thailand0704thwebwcover.pdf> [27 พฤษภาคม 2557].

4 นายพลโวยล้วงลูกโผทหาร บุกร้องป่า. บ้านเมือง (31 สิงหาคม 2549): 6.

55 นายพลเริ่มลุยจ้งาน ขรก. ไทยรัฐ (30 ตุลาคม 2544): 12

ASTV ผู้จัดการออนไลน์. 2548a. สื่อเปรียบสภาผู้แทนฯ เป็น "ปลอกคอปันธุ์จีน" - วุฒิฯ คือ "สภาทาส." ผู้จัดการ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.manager.co.th/Politics/asp?NewsID=9480000179061> [22 มีนาคม 2557].

- ASTV ผู้จัดการออนไลน์. 2548b. ในหลวงทรงย้ำ “เศรษฐกิจพอเพียง” พาบ้านเมืองไปรอดได้. ผู้จัดการ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9480000166941> [6 มิถุนายน 2557].
- ASTV ผู้จัดการออนไลน์. 2556. ปัตตานีจัดสถาปนากองพลทหารราบที่ 15 ทำบุญอุทิศส่วนกุศลให้แก่ผู้วายชนม์. ผู้จัดการ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.manager.co.th/South/ViewNews.aspx?NewsID=9560000103204> [19 กุมภาพันธ์ 2557].
- Human Rights Watch. 2555. สรุปสถานการณ์สิทธิมนุษยชน. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/thailand_thai_2012.pdf [28 พฤษภาคม 2557].

ภาษาอังกฤษ

- Albritton, Robert B. 2006. Thailand in 2005: the struggle for democratic consolidation. Asian Survey. 46 (Jan. – Feb.): 140-147.
- Almond, Gabriel and Powell, G. Bingham. 1966. Comparative politics: a developmental approach. Boston: Little, Brown.
- Bamrungasuk, Surachart. 1999. From dominance to power sharing: the military and politics in Thailand, 1973-1992. Doctoral dissertation. Graduate School of Arts and Science, Columbia University.
- Beeson, Mark and Bellamy, Alex J. 2008. Securing Southeast Asia: the politics of security sector reform. New York: Routledge.
- Boschi, Renato R. 1990. Social movements, party system and democratic consolidation: Brazil, Uruguay and Argentina. In Diane Ethier (ed.), Democratic transition and consolidation in Southern Europe. Latin America and Southeast Asia, pp.214-234. London: The Macmillan Press.
- Bruneau, Thomas C. 1990. Constitutions and democratic consolidation: Brazil in comparative perspective. In Diane Ethier (ed.), Democratic transition and consolidation in Southern Europe. Latin America and Southeast Asia, pp.173-196. London: The Macmillan Press.
- Byung-Kook Kim. 2000. Party politics in South Korea's democracy: the crisis of success. In Larry Diamond and Byung-Kook Kim (eds.), Consolidating democracy in South Korea, pp.53-85. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

- Carothers, Thomas. 2002. The end of the transition paradigm. Journal of Democracy. 13, 1 (January): 5-21.
- Chambers, Paul. 2010a. 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, pp.63-101. Bangkok: Institute of Security and International Studies (ISIS).
- Chambers, Paul. 2010b. In the shadow of the soldier's boot: assessing civil-military relations in Thailand. In Marc Askew (ed.), Legitimacy crisis in Thailand, pp.197-234. Chiang Mai: Silkworms Books.
- Chongkittavorn, Kavi. Where will Sonthi lead 'Army of the land'? The Nation (24 March 2006): 4A.
- Chung-in Moon and Kang Mun-Gu. 1995. Democratic opening and military intervention in South Korea: comparative assessment and implications. In James Cotton (ed.), Politics and policy in the new Korean State: from Roh Tae-Woo to Kim Young-Sam, pp.170-191. New York: St. Martin's Press.
- Clausewitz, Carl von. 1950. On war. Translated by Otto J. Matthijs Jolless. Washington D.C.: Infantry Journal Press.
- Croissant, Aurel. 2004. Riding the tiger: civilian control and the military in democratizing Korea. Armed Forces and Society. 30 (3): 357-381.
- Croissant, Aurel and Kuehn, David. 2009. Patterns of civilian control of the military in East Asia's new democracies. [Online]. Available from: http://www.uni-heidelberg.de/imperia/nd/content/frakultaeten/wiso/pw/croissant/publications/croissant_kuehn_2009_civilian_control_in_east_asia.pdf, [cited December 2, 2010].
- Croissant, Aurel and Kuehn, David. 2010. Civilian control of the military and democracy : conceptual and theoretical perspectives. In Paul Chambers and Aurel Croissant (eds.), Democracy under stress: civil-military relations in South and Southeast Asia, pp.21-61. Bangkok: Institute of Security and International Studies (ISIS).
- Dalpino, Catharin. 2011. Thailand in 2010; rupture and attempts at reconciliation. Asian Survey. 51 (Jan. – Feb.): 155-162.

- DCAF. 2008. Democratic control of armed forces. DCAF Backgrounder 05/2008. [Online]. Available from: <http://www.dcaf.ch/publications/democratic-control-of-armed-forces2> [cited February 10, 2014].
- DCAF. 2009. Defence reform. DCAF Backgrounder 10/2009. [Online]. Available from: http://www.dcaf.ch/content/download/35742/526701/file/22_defencereform.pdf [cited February 11, 2014].
- Desch, Michael. 1999. Civilian control of the military: the changing security environment. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Diamond, Larry. 1997. Is the third wave of democratization over?: the imperative of consolidation [Online]. Available from: <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/237.pdf> [cited January 19, 2011].
- Diamond, Larry. 1999. Developing democracy: toward consolidation. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Diamond, Larry and Plattner, Marc F. (eds.). 1996. Civil-military relations and democracy. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Ethier, Diane. 1990. Introduction: processes of transition and democratic consolidation : Theoretical indicator. In Diane Ethier (ed.), Democratic transition and consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia, pp.3-21. London: The Macmillan Press.
- Feaver, Peter D. 1996. The civil-military problematique: Huntington, Janowitz and the question of civilian control. Armed Forces and Society. 23 (Winter): 149-178.
- Feaver, Peter D. 2003. Armed servants: agency, oversight and civil-military relations. Cambridge: Harvard University Press.
- Finer, Samuel. 1962. The man on horseback: the role of the military in politics. London: Routledge.
- Forster, Anthony. 2006. Armed forces and society in Europe. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gillespie, Charles G. 1990. Models of democratic transition in South America : negotiated reform versus democratic rupture. In Diane Ethier (ed.),

- Democratic transition and consolidation in Southern Europe. Latin America and Southeast Asia, pp.45-72. London: The Macmillan Press.
- Goldblatt, David. 1997. Democracy in Europe : 1939-89. In David Potter et.al. (eds.), Democratization, pp.95-117. Cambridge: Polity Press.
- Gunther, Richard. 2009. Southern Europe. In Christian W. Haerpfer et.al. (eds.), Democratization, pp.268-289. New York: Oxford University Press.
- Gunther, Richard; Diamandouros, Nikiforos P. and Puhle, Hans-Jügen (eds.). 1995. The politics of democratic consolidation: Southern Europe in comparative perspective. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hänggi, Heiner. 2003. Making sense of security sector governance. In Heiner Hänggi and Theodor H. Winkler (eds.), Challenges of security sector governance, pp. 3-23. Münster: Lit Verlag.
- Heeger, Gerald. 1977. Politics in the post-military state: some reflection on Pakistani experience. World Politics. 29 (2): 242-262.
- Huntington, Samuel P. 1957. The soldier and the state: the theory and politics of civil-military relations. New York: Vintage Books.
- Huntington, Samuel P. 1991a. The third wave: democratization in the late twentieth century. Norman: University of Oklahoma Press.
- Huntington, Samuel P. 1991b. Democracy's third wave. Journal of Democracy. 2 (Spring): 12-34.
- Huntington, Samuel P. 1994. Democratic development in the post-cold war. International political science association roundtable. Kyoto, Japan. March 26, 1994. Cited in Doh Chull Shin. On the third wave of democratization : a synthesis and evaluation of recent theory and research. World Politics. 47 (October): 135-170.
- Huntington, Samuel P. 1995. Reforming civil-military relations. Journal of Democracy. 6, 4 (October): 9-17.
- Hyug-Baeg Im. 2010. Development and change in Korean democracy since the democratic transition in 1987. In Yin-wah Chu and Siu-lun Wong (eds.), East Asia's new democracies: deepening, reversal, non-liberal alternative, pp.102-121. London: Routledge.

- Janowitz, Morris. 1960. The professional soldier: a social and political portrait.
Glencoe: The Free Press.
- Kaldor, Mary and Vejvoda, Ivan. 1997. Democratization in Eastern and Central European countries. International Affairs. 73 (January): 59-82.
- Karl, Terry. 1990. Dilemmas of democratization in Latin America. Comparative Politics. 23 (October): 1-21.
- Linz, Jaun and Stepan, Alfred. 1996. Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America and Post-communist Europe.
Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Little, Walter. 1997. Democratization in Latin America, 1980-95. In David Potter et.al. (eds.), Democratization, pp.174-194. Cambridge: Polity Press.
- Markoff, John. 1996. Waves of democracy: social movements and political change.
California: Pine Forge Press.
- Matthews, Warren. 2005. Civil-military relations in Thailand: military autonomy or civilian control? Thesis for Master of Arts in National Security Affairs. Naval Postgraduate School, California.
- May, R. J.; Lawson, Stephanie and Selochan, Viberto (eds.). 2004. The military and democracy in Asia and the Pacific [Online]. Available from: <http://epress.anu.edu.au/mdap/ch01.pdf>. [cited October 12, 2009].
- McCargo, Duncan. 2005. Network monarchy and legitimacy in Thailand. The Pacific Review. 18 (December): 499-519.
- Petro, Nicolai N. 2004. Crafting democracy: how Novgorod has coped with rapid social change. New York: Cornell University Press.
- Pongsudhirak, Thitinan. 2003. Thailand: democratic authoritarianism. In Daljit Singh and Chin Kin Wah (eds.), Southeast Asian Affairs 2003, pp.277-290.
Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Pridham, Geoffrey. 2000. The dynamics of democratization: a comparative approach.
London: Continuum.
- Punyaratabandhu, Suchitra. 1999. Thailand 1998: a false sense of recovery. Asian Survey. 39 (Jan. – Feb.): 80-88.

- Rakson, Katsamaporn. 2010. The influence of the military in Thai politics since the 1990s. [Online]. Available from: <http://www.arc.murdoch.edu.au/wp/wp166.pdf>, [cited December 2, 2010].
- Rodrigo, Fernando. 1992. A democratic strategy towards the military in post-Franco Spain. In Constantine P. Danopoulos (ed.), From military to civilian rule, pp.63-77. London: Routledge.
- Samudavanij, Chai-Anan. 2002. Old soldiers never die, they are just bypassed: the military, the bureaucracy and globalization. In Thailand: state-building, democracy and globalization, pp. 157-179. Bangkok: Institute for public policy studies (IPPS).
- Santos, Maria Helena de Castro. 2004. The Brazilian military in post-democratic transition. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad. [Online]. Available from: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART41f6a82a252d3.pdf>, [cited October 29, 2010].
- Schiff, Rebecca L. 1995. Civil-military relations reconsidered: a theory of concordance. Armed Forces and Society. 22 (Fall): 7-24.
- Schiff, Rebecca L. 1996. Concordance theory: a response to recent criticism. Armed Forces and Society. 23 (Winter): 277-283.
- Schiff, Rebecca L. 2004. Concordance theory in America: the post-revolutionary period (a study in civil-military relations). APSA conference paper. Chicago, USA. September 4, 2004.
- Schiff, Rebecca L. 2009. The military and domestic politics: a concordance theory of civil-military relations. New York: Routledge.
- Schnabel, Albrecht and Krupanski, Marc. 2012. Mapping evolving internal roles of the armed forces. Geneva: DCAF.
- Songsamphan, Chalidaporn. 1991. Supernatural prophecy in Thai politics: the role a spiritual cultural element in coup decisions. Doctoral dissertation. Faculty of Political Science, Claremont Graduate School.
- Soong Hoom Kil. 2001. Development of Korean politics: a historical profile. In Soong Hoom Kil and Chung-in Moon (eds.), Understanding Korean politics: an introduction, pp.33-70. New York: State University of New York Press.

- Steinberg, David I. 2000. Continuing democratic reform: the unfinished symphony. In Larry Diamond and Byung-Kook Kim (eds.), Consolidating democracy in South Korea, pp.203-238. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- The big website clean-up. Bangkok Post (24 January 2009): 12.
- Welch, Claude E. and Smith, Arthur K. 1974. Military role and rule: perspectives on civil-military. Massachusetts: Duxbury Press.
- Yong Cheol Kim. 2003. The shadow of the Gwangju uprising in the democratizing of Korean politics. New political science. (25, 2): 225-240.
- Yong Cheol Kim; Liddle, R. William and Said, Salim. 2006. Political leadership and civilian supremacy in third wave democracies: comparing South Korea and Indonesia. Pacific Affairs. [Online]. Available from: http://www.psweb.sbs.ohio-state.edu/.../KoreaIndonesiaPacificRevisedSub_missionwithAuthors.doc, [cited January 26, 2011].
- Zagorski, Paul W. 1992. Democracy VS. National security: civil-military relations in Latin America. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

สัมภาษณ์

- โคทม อาริยา. สัมภาษณ์. 18 พฤษภาคม 2555.
- เจ็ดวุธ คราประยูร, พล.ต. สัมภาษณ์. 14 พฤศจิกายน 2556.
- ชนุตม์ ศิริธรรม, พ.อ. สัมภาษณ์. 25 ตุลาคม 2556.
- ชวลิต ยงใจยุทธ, พล.อ. แบบสอบถาม. 6 กรกฎาคม 2555.
- เชษฐา ฐานะจาโร, พล.อ. สัมภาษณ์. 16 กรกฎาคม 2555.
- ไชยอนันต์ จันทคณานุรักษ์, พล.ต. สัมภาษณ์. 11 พฤศจิกายน 2556.
- ทิฆัมพร ชูลีลัง, พ.อ. สัมภาษณ์. 6 พฤศจิกายน 2556.
- ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา, พล.อ. สัมภาษณ์. 25 พฤษภาคม 2555.
- ธีรพันธ์ นันทขว้าง, พ.อ. สัมภาษณ์. 21 ตุลาคม 2556.
- ประทีป ฮาตะ. สัมภาษณ์. 17 พฤษภาคม 2555.
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. สัมภาษณ์. 25 มิถุนายน 2555.
- พิชัย รัตตกุล. สัมภาษณ์. 27 เมษายน 2555.
- พีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค. สัมภาษณ์. 22 พฤษภาคม 2555.
- เมธา มาสขาว. สัมภาษณ์. 8 มิถุนายน 2555.

สุรสิทธิ์ ถนัดทาง, พล.ต. สัมภาษณ์. 18 ตุลาคม 2556.

อดุลย์ เขียวบริบูรณ์. สัมภาษณ์. 2 กรกฎาคม 2555.

อภิวัฒน์ วิริยะชัย, พ.อ. สัมภาษณ์. 9 กรกฎาคม 2555.

เอกชัย ศรีวิลาศ, พล.อ. สัมภาษณ์. 16 ตุลาคม 2556.



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ผนวก ก

รายชื่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants)

ฝ่ายการเมือง

- 1) นายกรัฐมนตรี - พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ
- 2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม - พล.อ.ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา
- 3) ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร
 - (1) นายพิชัย รัตตกุล
 - (2) พ.อ.อภิวัฒน์ วิริยะชัย
- 4) คณะกรรมการการทหาร สภาผู้แทนราษฎร
 - (1) นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค
 - (2) นายโกวิท ธารณา

ฝ่ายทหาร

- 1) ผู้บัญชาการทหารบก - พล.อ.เชษฐา ฐานะจาโร
- 2) นายทหารและอดีตนายทหาร
 - (1) พล.อ.เอกชัย ศรีวิลาศ อดีตรองผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
 - (2) พล.ต.สุรสิทธิ์ ถนัดทาง รองผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
 - (3) พล.ต.เจ็ดวุธ คราประยูร รองผู้บัญชาการวิทยาลัยเสนาธิการทหาร
 - (4) พล.ต.ไชยอนันต์ จันทคณานุรักษ์ ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์
 - (5) พ.อ.ธีรนนท์ นันทขว้าง รองผู้อำนวยการกองการเมืองและการทหาร
 - (6) พ.อ.ทิมพร ชูลีลัง รองผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนกลาโหม
 - (7) พ.อ.ชนุดม ศิริธรรม นายทหารประสานภารกิจทางทหารกับสมาคมความมั่นคงแห่งชาติ

ภาคประชาชน

- 1) นางธิดา ถาวรเศรษฐ์ ประธานแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.)
- 2) นางประทีป ฮาตะ แกนนำ นปช. และแกนนำสมาพันธ์ประชาธิปไตย
- 3) นายอดุลย์ เขียวบริบูรณ์ ประธานคณะกรรมการญาติวีรชนพฤษภา' 35
- 4) นายเมธา มาสขาว เลขาธิการคณะกรรมการญาติวีรชนพฤษภา' 35 และกรรมการประจำคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.)

นักวิชาการ

- 1) รศ.ดร.โคทม อารียา มหาวิทยาลัยมหิดล
- 2) ผศ.ดร.ปริญญา เทวานฤมิตรกุล มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ผนวก ข

งบประมาณของกระทรวงกลาโหม ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 – 2554¹²⁵

ปี งปม. พ.ศ.	ภายใต้รัฐบาล	จำนวน งบม. ประเทศ (หน่วย : ล้านบาท)	อัตรา เพิ่ม/ลด (ร้อยละ)	จำนวน งบม. กระทรวงกลาโหม (หน่วย : ล้านบาท)	อัตรา เพิ่ม/ลด (ร้อยละ)	เปรียบเทียบกับ งบม. ประเทศ (ร้อยละ)
2535	อานันท์	460,400.0000	18.81	69,272.9824	14.36	15.05
2536	ชวน1	560,000.0000	21.63	78,625.3425	13.50	14.04
2537	ชวน1	625,000.0000	11.61	85,423.9167	8.65	13.67
2538	ชวน1	715,000.0000	14.40	91,638.7682	7.28	12.82
2539	บรรหาร	843,200.0000	17.93	100,603.0348	9.78	11.93
2540	บรรหาร	984,000.0000	16.70	108,573.6024	7.92	11.03
2541	ชวลิต	923,000.0000	-6.20	97,766.3480	-9.95	10.59
2542	ชวน2	825,000.0000	-10.62	77,066.9370	-21.17	9.34
2543	ชวน2	860,000.0000	4.24	77,194.8735	0.17	8.98
2544	ชวน2	910,000.0000	5.81	77,210.5523	0.02	8.48
2545	ทักษิณ	1,023,000.0000	12.42	78,584.1836	1.78	7.68
2546	ทักษิณ	999,900.0000	-2.26	79,923.2718	1.70	7.99
2547	ทักษิณ	1,028,000.0000	2.81	78,551.3245	-1.72	7.64
2548	ทักษิณ	1,200,000.0000	16.73	81,241.3899	3.42	6.77
2549	ทักษิณ	1,360,000.0000	13.33	85,936.1180	5.78	6.32
2550	สุรยุทธ์	1,566,200.0000	15.16	115,024.0418	33.85	7.34
2551	สุรยุทธ์	1,660,000.0000	5.99	143,518.9011	24.77	8.65
2552	สมัคร/สมชาย ¹²⁶	1,835,000.0000	10.54	170,157.3938	18.56	9.27

¹²⁵ ปีงบประมาณ หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่งถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้น เป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น (ระบุไว้ใน พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ทำให้การจัดทำงบประมาณเป็นการข้ามหล่อมปี เพื่อให้สามารถประกาศใช้ได้ทันวันที่ 1 ตุลาคมของปีถัดไป.

¹²⁶ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 จัดทำขึ้นในสมัยรัฐบาลสมัคร แต่เนื่องจากนายสมัคร สุนทรเวช พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2551 ก่อนการประกาศใช้ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายฯ นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนถัดมา จึงเป็นผู้รับสนองพระบรมโองการ (หมายเหตุ : ในระหว่างนั้น อายุของสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้สิ้นสุดลงหรือไม่มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่มีผลต่อร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายฯ ที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้ว).

งบประมาณของกระทรวงกลาโหม ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 – 2554 (ต่อ)

ปี งปม. พ.ศ.	ภายใต้รัฐบาล	จำนวน งบปม. ประเทศ (หน่วย : ล้านบาท)	อัตรา เพิ่ม/ลด (ร้อยละ)	จำนวน งบปม. กระทรวงกลาโหม (หน่วย : ล้านบาท)	อัตรา เพิ่ม/ลด (ร้อยละ)	เปรียบเทียบกับ งบปม. ประเทศ (ร้อยละ)
2553	อภิสิทธิ์	1,700,000.0000	-7.94	154,032.4786	-9.48	9.06
2554	อภิสิทธิ์	2,070,000.0000	17.87	168,501.8283	9.39	8.14

ที่มา: รวบรวมจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 – 2554
สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี.

งบประมาณของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ระหว่าง
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2554¹²⁷

ปี งปม. พ.ศ.	ภายใต้รัฐบาล	จำนวน งบปม. ประเทศ (หน่วย : ล้านบาท)	อัตรา เพิ่ม/ลด (ร้อยละ)	จำนวน งบปม. กอ.รมน. (หน่วย : ล้านบาท)	อัตรา เพิ่ม/ลด (ร้อยละ)	เปรียบเทียบกับ งบปม. ประเทศ (ร้อยละ)
2552	สมัคร/สมชาย	1,835,000.0000	10.54	8,222.8788	-	0.44
2553	อภิสิทธิ์	1,700,000.0000	-7.94	8,240.2725	0.21	0.48
2554	อภิสิทธิ์	2,070,000.0000	17.87	8,306.0684	0.79	0.40

ที่มา: รวบรวมจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2554
สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี.

¹²⁷ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 5 ระบุให้จัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ในสำนักนายกรัฐมนตรี และมาตรา 6 ระบุให้ กอ.รมน. เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง จึงทำให้ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 เป็นปีที่แรกที่ กอ.รมน. ขอรับการสนับสนุนงบประมาณและปรากฏรายการในเอกสารงบประมาณ (หมายเหตุ : ก่อนการประกาศใช้ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในฯ กอ.รมน. ไม่ได้มีสถานะเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง จึงไม่ปรากฏรายการขอรับการสนับสนุนงบประมาณของ กอ.รมน. ใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ คาดว่าเป็นรายการแฝงอยู่ในงบประมาณของกระทรวงกลาโหมหรือสำนักนายกรัฐมนตรี).

ผนวก ค

รายชื่อรัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมในสมัยรัฐบาลระหว่าง
ปี พ.ศ. 2535 - 2544

ตำแหน่ง รัฐบาล	ชวน หลีกภัย 1 (23 ก.ย. 35 - 12 ก.ค. 38)	บรรหาร ศิลปอาชา (13 ก.ค. 38 - 24 พ.ย. 39)	ชวลิต ยงใจยุทธ (25 พ.ย. 39 - 8 พ.ย. 40)	ชวน หลีกภัย 2 (9 พ.ย. 40 - 8 ก.พ. 44)
รมว.กท.	พล.อ.วิจิตร สุขมาก (29 ก.ย. 35 - 13 ก.ค. 38)	พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ (13 ก.ค. 38 - 24 พ.ย. 39)	พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ (29 พ.ย. 39 - 8 พ.ย. 40)	นายชวน หลีกภัย (14 พ.ย. 40 - 5 ก.พ. 44)
รมช.กท.	พล.ต.สมบัติ รอดโพธิ์ทอง (29 ก.ย. 35 - 12 ต.ค. 37) พล.ร.ท.โรช วิกิตภูมิประเทศ (25 ต.ค. 37 - 19 พ.ค. 38)	พล.อ.วิโรจน์ แสงสนิท (27 ก.ย. - 24 พ.ย. 39)		พล.อ.วัฒนชัย วุฒิสิริ (14 พ.ย. 40 - 6 ม.ค. 44)

รายชื่อรัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมในสมัยรัฐบาลระหว่าง
ปี พ.ศ. 2544 - 2549

ตำแหน่ง รัฐบาล	ทักษิณ ชินวัตร 1 (9 ก.พ. 44 - 9 มี.ค. 48)	ทักษิณ ชินวัตร 2 (9 มี.ค. 48 - 19 ก.ย. 49)
รมว.กท.	พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ (17 ก.พ. 44 - 3 ต.ค. 45) พล.อ.ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา (3 ต.ค. 45 - 9 มี.ค. 47) พล.อ.เชษฐา ฐานะจาโร (10 มี.ค. - 5 ต.ค. 47) พล.อ.สัมพันธ์ บุญญานันต์ (6 ต.ค. 47 - 11 มี.ค. 48)	พล.อ.ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา (11 มี.ค. 48 - 19 ก.ย. 49)
รมช.กท.	พล.อ.ยุทธศักดิ์ ศศิประภา (17 ก.พ. 44 - 11 มี.ค. 48)	-

รายชื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในสมัยรัฐบาลระหว่างปี พ.ศ. 2551 - 2554

ตำแหน่ง รัฐบาล	สมัคร สุนทรเวช (29 ม.ค. 51 - 9 ก.ย. 51)	สมชาย วงศ์สวัสดิ์ (18 ก.ย. 51 - 2 ธ.ค. 51)	อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (17 ธ.ค. 51 - 4 ส.ค. 54)
รมว.กท.	นายสมัคร สุนทรเวช (6 ก.พ. 51 - 9 ก.ย. 51)	นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ (24 ก.ย. 51 - 2 ธ.ค. 51)	พล.อ.ประวิตร วงษ์สุวรรณ (20 ธ.ค. 51 - 9 ส.ค. 54)

ผนวก ง

รายชื่อและระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ผบ.ทบ. ในสมัยรัฐบาลระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2544

ตำแหน่ง รัฐบาล	ชวน หลีกภัย 1 (23 ก.ย. 35 – 12 ก.ค. 38)	บรรหาร ศิลปอาชา (13 ก.ค. 38 – 24 พ.ย. 39)	ชวลิต ยงใจยุทธ (25 พ.ย. 39 – 8 พ.ย. 40)	ชวน หลีกภัย 2 (9 พ.ย. 40 – 8 ก.พ. 44)
ผบ.ทบ.	พล.อ.วิมล วงศ์วานิช (1 ส.ค. 35 – 30 ก.ย. 38)	พล.อ.วิมล วงศ์วานิช (1 ส.ค. 35 – 30 ก.ย. 38) พล.อ.ประมณฑ์ ผลาสินธุ์ (1 ต.ค. 38 – 30 ก.ย. 39) พล.อ.เชษฐา ฐานะจาโร (1 ต.ค. 39 – 30 ก.ย. 41)	พล.อ.เชษฐา ฐานะจาโร (1 ต.ค. 39 – 30 ก.ย. 41)	พล.อ.เชษฐา ฐานะจาโร (1 ต.ค. 39 – 30 ก.ย. 41) พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ (1 ต.ค. 41 – 30 ก.ย. 45)

รายชื่อและระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ผบ.ทบ. ในสมัยรัฐบาลระหว่างปี พ.ศ. 2544 – 2549

ตำแหน่ง รัฐบาล	ทักษิณ ชินวัตร 1 (9 ก.พ. 44 – 9 มี.ค. 48)	ทักษิณ ชินวัตร 2 (9 มี.ค. 48 – 19 ก.ย. 49)
ผบ.ทบ.	พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ (1 ต.ค. 41 – 30 ก.ย. 45) พล.อ.สมศักดิ์ อัตรานันท์ (1 ต.ค. 45 – 30 ก.ย. 46) พล.อ.ชัยสิทธิ์ ชินวัตร (1 ต.ค. 46 – 30 ก.ย. 47) พล.อ.ประวิตร วงษ์สุวรรณ (1 ต.ค. 47 – 30 ก.ย. 48)	พล.อ.ประวิตร วงษ์สุวรรณ (1 ต.ค. 47 – 30 ก.ย. 48) พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน (1 ต.ค. 47 – 30 ก.ย. 50)

รายชื่อและระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ผบ.ทบ. ในสมัยรัฐบาลระหว่างปี พ.ศ. 2551 – 2554

ตำแหน่ง รัฐบาล	สมัคร สุนทรเวช (29 ม.ค. – 9 ก.ย. 51)	สมชาย วงศ์สวัสดิ์ (18 ก.ย. – 2 ธ.ค. 51)	อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (17 ธ.ค. 51 – 4 ส.ค. 54)
ผบ.ทบ.	พล.อ.อนุพงษ์ เผ่าจินดา (1 ต.ค. 50 – 30 ก.ย. 53)	พล.อ.อนุพงษ์ เผ่าจินดา (1 ต.ค. 50 – 30 ก.ย. 53)	พล.อ.อนุพงษ์ เผ่าจินดา (1 ต.ค. 50 – 30 ก.ย. 53) พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา (1 ต.ค. 53 – ปัจจุบัน)

ผนวก จ

เปรียบเทียบการรวมตัวของพรรคการเมืองต่างๆ เพื่อจัดตั้งรัฐบาลชวลิต ยงใจยุทธ และ
รัฐบาลชวน หลีกภัย เป็นผลมาจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539

วันที่ 17 พ.ย. 39	จำนวน ส.ส. (คน)	วันที่ 9 พ.ย. 40	จำนวน ส.ส. (คน)
พรรค		พรรค	
รัฐบาลชวลิต ยงใจยุทธ		รัฐบาลชวน หลีกภัย	
ความหวังใหม่	125	ประชาธิปไตย	123
ชาติพัฒนา	52	ชาติไทย	39
กิจสังคม	20	กิจสังคม	20
ประชากรไทย	18	กลุ่มงูเห่า	12
เสรีธรรม	4	เอกภาพ	8
มวลชน	2	เสรีธรรม	4
รวม	221	พลังธรรม	1
จำนวนทั้งหมด	393	ไท	1
คิดเป็นร้อยละ	56.2	รวม	208
		จำนวนทั้งหมด	393
		คิดเป็นร้อยละ	52.9

เปรียบเทียบการรวมตัวของพรรคการเมืองเพื่อจัดตั้งรัฐบาลสมัคร สุนทรเวช
รัฐบาลสมชาย วงศ์สวัสดิ์ และรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นผลมาจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ
วันที่ 23 ธันวาคม 2550

วันที่ 23 ธ.ค. 50	จำนวน ส.ส. (คน)	วันที่ 20 ธ.ค. 51	จำนวน ส.ส. (คน)
พรรค		พรรค	
รัฐบาลสมัคร สุนทรเวช / รัฐบาลสมชาย วงศ์สวัสดิ์		รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	
พลังประชาชน	233	ประชาธิปไตย	165
ชาติไทย	37	ชาติไทยพัฒนา	37
เพื่อแผ่นดิน	24	เพื่อแผ่นดิน	32
รวมใจไทยชาติพัฒนา	9	ภูมิใจไทย	32
มัชฌิมาธิปไตย	7	รวมใจไทยชาติพัฒนา	9
ประชากรฯ	5	รวม	275
รวม	315	จำนวนทั้งหมด	480
จำนวนทั้งหมด	480	คิดเป็นร้อยละ	57.3
คิดเป็นร้อยละ	65.6	หมายเหตุ 1: ข้อมูล ณ วันที่ 20 ธ.ค. 2551	
หมายเหตุ: ข้อมูล ณ วันที่ 25 ธ.ค. 2550		หมายเหตุ 2: ส.ส. สังกัดพรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย และพรรคมัชฌิมาธิปไตย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคได้แยกย้ายเข้าสังกัดพรรคการเมืองต่างๆ ภายใน 60 วัน	

ผนวก ฉ

พระราชบัญญัติ
จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม
พ.ศ. 2503

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2503

เป็นปีที่ 15 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมเสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในฐานะรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2500

บรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่น ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา 4 กระทรวงกลาโหมมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ โดยจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อการรบหรือการสงคราม เพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ เพื่อการปราบปรามการกบฏและการจลาจล เพื่อช่วยการพัฒนาประเทศ และเพื่อรักษาประโยชน์ของชาติในประการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนดำเนินกิจการอุตสาหกรรมเกี่ยวกับการป้องกันประเทศและการพลังงานทหาร เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรและรักษาประโยชน์ของชาติด้วย การใช้กำลัง

ทหารเพื่อปฏิบัติการตามความในวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด เว้นแต่การใช้กำลังทหารเพื่อการปราบปรามการจลาจลให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

[มาตรา 4 วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543]

ราชการกระทรวงกลาโหมให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบแบบแผน

มาตรา 5 กระทรวงกลาโหมอาจตั้งคณะกรรมการ อนุกรรมการ หรือบุคคลใดเพื่อกระทำการหรือพิจารณาหรือสอบสวนกรณีใด ๆ เกี่ยวกับราชการกระทรวงกลาโหม แล้วรายงานต่อกระทรวงกลาโหมได้

มาตรา 6 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหม และจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมก็ได้

ในกรณีที่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมอบหมาย

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมหลายคน ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดกระทรวงกลาโหมมีอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ และการปฏิบัติราชการประจำ แทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการปฏิบัติหน้าที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะพึงปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใดๆ หรือมติของสภากลาโหม หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะมอบอำนาจ โดยทำเป็นหนังสือให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงกลาโหม สมุหราชองครักษ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ หรือผู้บัญชาการทหารอากาศ ทำการแทนในนามของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมก็ได้

[แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528]

[มาตรา 6 วรรคห้า แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543]

มาตรา 6 ทวิ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การให้อนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการประจำ ที่ผู้บังคับบัญชาทหารไม่ว่าจะเป็นชั้นใด ซึ่งรองลงมาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายใดๆ จะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้ผู้บังคับบัญชาทหารตำแหน่งอื่นทำการแทนในนามของผู้บังคับบัญชาทหารผู้มอบอำนาจก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงกลาโหมกำหนด

[แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528]

มาตรา 7 ในตำแหน่งประจำใดๆ ให้ผู้รักษาราชการ ผู้รักษาราชการแทน หรือผู้ทำการแทนมีอำนาจและหน้าที่ตามตำแหน่งที่รักษาราชการรักษาราชการแทน หรือทำการแทนนั้นๆ

มาตรา 8 กระทรวงกลาโหมมีส่วนราชการ ดังนี้

- (1) สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี
- (2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (3) กรมราชองครักษ์
- (4) กองบัญชาการทหารสูงสุด

[แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2536]

มาตรา 9 สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง มีเลขาธิการรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

มาตรา 10 สำนักงานปลัดกระทรวงมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกระทรวง มีปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

นอกจากนี้ สำนักงานปลัดกระทรวงมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนหนึ่งส่วนใดของกระทรวง ซึ่งมีได้แยกให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการอื่นอีกด้วย

มาตรา 10 ทวิ กรมราชองครักษ์มีหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยราชองครักษ์ และกฎหมายว่าด้วยนายตำรวจราชสำนัก มีสมุหราชองครักษ์เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

[แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2536]

มาตรา 11 กองบัญชาการทหารสูงสุดมีหน้าที่เตรียมกำลังรบและป้องกันราชอาณาจักร มีผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

มาตรา 12 กองบัญชาการทหารสูงสุดอาจตั้งคณะกรรมการ อนุกรรมการ หรือบุคคลใดเพื่อพิจารณาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับแผนเพื่อรักษาเอกราชและประโยชน์แห่งประเทศชาติได้

มาตรา 13 กองบัญชาการทหารสูงสุดมีส่วนราชการ ดังนี้

- (1) กองทัพบก
- (2) กองทัพเรือ
- (3) กองทัพอากาศ
- (4) ส่วนราชการอื่น ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 14 กองทัพบกมีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพบกและป้องกันราชอาณาจักร มีผู้บัญชาการทหารบกเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

มาตรา 15 กองทัพเรือมีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพเรือและป้องกันราชอาณาจักร มีผู้บัญชาการทหารเรือเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

มาตรา 16 กองทัพอากาศมีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพอากาศและป้องกันราชอาณาจักร มีผู้บัญชาการทหารอากาศเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

มาตรา 17 ให้สำนักงานปลัดกระทรวง กรมราชองครักษ์ กองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ เป็นนิติบุคคล

[แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2536]

มาตรา 18 การแบ่งส่วนราชการกระทรวงกลาโหมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 และการแบ่งส่วนราชการกองบัญชาการทหารสูงสุดตามที่กำหนดไว้ใน (1) (2) และ (3) ของมาตรา 13 ออกเป็นส่วนราชการส่วนใหญ่ถัดลงไป และการกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการนั้นๆ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา การแบ่งส่วนราชการอื่น นอกจากที่กล่าวไว้ในวรรคก่อน และการกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการนั้นๆ ให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด

มาตรา 19 ให้มี "สภากลาโหม" ประกอบด้วยสมาชิกดังต่อไปนี้

- (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม
- (2) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม
- (3) จเรทหารทั่วไป
- (4) ปลัดกระทรวงกลาโหม
- (5) รองปลัดกระทรวงกลาโหม
- (6) สมุหราชองครักษ์
- (7) รองสมุหราชองครักษ์ (อัตราจอมพล จอมพลเรือ หรือจอมพลอากาศ)
- (8) เสนาธิการกรมราชองครักษ์
- (9) ผู้บัญชาการทหารสูงสุด
- (10) รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด
- (11) เสนาธิการทหาร
- (12) ผู้บัญชาการทหารบก
- (13) รองผู้บัญชาการทหารบก
- (14) ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก
- (15) เสนาธิการทหารบก
- (16) ผู้บัญชาการทหารเรือ
- (17) รองผู้บัญชาการทหารเรือ
- (18) ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารเรือ
- (19) เสนาธิการทหารเรือ
- (20) ผู้บัญชาการกองเรือยุทธการ
- (21) ผู้บัญชาการทหารอากาศ
- (22) รองผู้บัญชาการทหารอากาศ
- (23) ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารอากาศ
- (24) เสนาธิการทหารอากาศ
- (25) ผู้บัญชาการกองบัญชาการยุทธทางอากาศ
- (26) นายทหารยศชั้นนายพลขึ้นไป ผู้เคยดำรงตำแหน่ง หรือมีความดีความชอบในราชการทหารมาแล้ว ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะได้แต่งตั้งจำนวนไม่เกินสามนายโดยความเห็นชอบของที่ประชุมสมาชิกสภากลาโหมตาม (1) ถึง (25)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะเชิญบุคคลอื่นเข้าชี้แจงต่อสภากลาโหมเฉพาะเรื่องใดก็ได้

[แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543]

มาตรา 19 ทวิ สมาชิกสภาสภาโหมตามมาตรา 19 (26) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปีนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกินสองวาระ

ในกรณีสมาชิกสภาสภาโหมตามมาตรา 19 (26) พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง กลาโหมอาจแต่งตั้งผู้อื่นแทนได้ และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของสมาชิกซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

[แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543]

มาตรา 19 ตริ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ สมาชิกสภาสภาโหมตามมาตรา 19 (26) พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (4) เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (5) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (6) สมาชิกสภาสภาโหมมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของสมาชิกสภาสภาโหมทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากการกระทำหรือมีพฤติกรรมไม่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาสภาโหม

[แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543]

มาตรา 20 ในสภาสภาโหม ให้

- (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธาน
- (2) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นรองประธาน
- (3) ผู้ดำรงตำแหน่งในกระทรวงกลาโหมซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกำหนด เป็นเลขาธิการและรองเลขาธิการ

ในกรณีที่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมมากกว่าหนึ่งคน ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมออกคำสั่งแต่งตั้งให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นรองประธานคนที่หนึ่ง รองประธานคนที่สอง และรองประธานคนที่สาม ตามลำดับ

[แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528]

มาตรา 20 ทวิ สภาเกล้าโหมมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

[แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528]

มาตรา 21 ในการดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเรื่องต่อไปนี้ ต้องเป็นไปตามมติของสภาเกล้าโหม

- (1) นโยบายการทหารทั่วไป
- (2) นโยบายการระดมสรรพกำลังเพื่อช่วยเหลือราชการทหาร
- (3) นโยบายการปกครองและการบังคับบัญชาภายในกระทรวงกลาโหม
- (4) การพิจารณางบประมาณการทหารและการแบ่งสรรงบประมาณของกระทรวงกลาโหม
- (5) การพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการทหาร
- (6) เรื่องที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกำหนด

[แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528]

มาตรา 22 การประชุมสภาเกล้าโหมให้เป็นไปตามคำสั่งของประธานสภาเกล้าโหม หรือเมื่อสมาชิกสภาเกล้าโหมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกสภาเกล้าโหมทั้งหมดร้องขอให้มีการประชุม องค์ประชุมสภาเกล้าโหมแต่ละครั้งจะต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาเกล้าโหมทั้งหมด

ประธานสภาเกล้าโหมเป็นประธานของที่ประชุม แต่ถ้าประธานสภาเกล้าโหมไม่อยู่ในที่ประชุม ให้รองประธานสภาเกล้าโหมเป็นประธานของที่ประชุมแทน โดยพิจารณาตามลำดับที่ได้รับการแต่งตั้งตาม มาตรา 20 แต่ถ้าทั้งประธานสภาเกล้าโหมและรองประธานสภาเกล้าโหมไม่อยู่ในที่ประชุม ให้สมาชิกสภาเกล้าโหมซึ่งอาวุโสสูงสุดตามระเบียบแบบแผนของกระทรวงกลาโหมทำหน้าที่ประธานของที่ประชุม แทนต่อไปตามลำดับ

[แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528]

มาตรา 22 ทวิ มติของสภาเกล้าโหมนั้น ให้ส่วนราชการต่างๆ ในกระทรวงกลาโหมถือปฏิบัติ

[แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528]

มาตรา 23 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมโดยความเห็นชอบของสภาเกล้าโหมมีอำนาจ กำหนดพื้นที่บริเวณใดบริเวณหนึ่งเป็นยุทธบริเวณและหรือเขตภายในได้

[แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528]

มาตรา 24 เมื่อปรากฏว่าจะมีการรบ หรือสถานะสงครามหรือได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมโดยความเห็นชอบของสภากลาโหม มีอำนาจกำหนดส่วนราชการในกระทรวงกลาโหมและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ ตลอดจนกำหนดอำนาจและหน้าที่ของส่วนราชการและเจ้าหน้าที่นั้นๆ ขึ้นใหม่ได้ตามความเหมาะสม

เมื่อหมดภาวะการรบหรือสถานะสงคราม หรือเลิกใช้กฎอัยการศึก แล้วแต่กรณี ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมโดยความเห็นชอบของสภากลาโหมพิจารณาสั่งเลิกส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ต่างๆ ที่ได้กำหนดและแต่งตั้งขึ้นตามความในมาตรานี้

[แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528]

มาตรา 25 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพล ส.ธนะรัชต์

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ปรับปรุงอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมลงไปให้แน่ชัด และจัดระเบียบการใช้กำลังทหารให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ของโลก

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2507

หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากกระทรวงกลาโหมได้ตั้งตำแหน่งผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารสูงสุดเพิ่มขึ้น และเห็นสมควรให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารสูงสุดนี้เป็นสมาชิกสภากลาโหมด้วย แต่ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้มิได้มีระบุไว้ให้ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นสมาชิกสภากลาโหมได้ จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมเสียใหม่

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 157 ลงวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2515

โดยที่คณะปฏิวัติพิจารณาเห็นสมควรให้ผู้บังคับบัญชาทหารไม่ว่าจะเป็นชั้นใด ซึ่งรองลงมาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม มอบอำนาจในการปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการตามกฎหมายใดๆ ให้ผู้บังคับบัญชาทหารตำแหน่งอื่น ทำการแทนในนามของผู้บังคับบัญชาทหารผู้มอบอำนาจได้ เพื่อให้การปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหมเป็นผลดียิ่งขึ้น หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2519

หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ปัจจุบันนี้ ในการทำการรบหรือการสงคราม มิได้มีการใช้กำลังทหารของต่างประเทศเข้าทำการรบหรือการสงครามรุกรานกันโดยเปิดเผยตามแบบธรรมเนียมของการสงครามแต่อย่างใดอย่างแต่ก่อน แต่จะกระทำการโดยอาศัยการแทรกซึม การบ่อนทำลายและการก่อความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมเสียใหม่ให้สอดคล้องกับวิธีการทำการรบและการสงครามในปัจจุบัน เพื่อให้กระทรวงกลาโหมสามารถดำเนินการป้องกันภัยอันเกิดจากการรุกรานของต่างประเทศได้โดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และโดยที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503 เกี่ยวกับการรักษาราชการแทนและการมอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่ยังไม่เหมาะสม ตลอดจนขณะนี้ได้มีการยกเลิกตำแหน่งรัฐมนตรีสั่งราชการไปแล้ว แต่บทบัญญัติบางมาตราแห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวง กลาโหม พ.ศ. 2503 ยังได้อ้างถึงอยู่ สมควรแก้ไขให้เหมาะสม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528

หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมเสียใหม่ ให้เป็นไปตามหลักการบริหารและเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติฉบับนี้

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2536

หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากการใช้กำลังทหารเพื่อปฏิบัติการปราบปรามการจลาจลเป็นภารกิจสำคัญซึ่งเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายต่างๆ และมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้การสั่งใช้กำลังทหารเพื่อปฏิบัติการดังกล่าวเป็นไปด้วยความรอบคอบยิ่งขึ้น สมควรกำหนดให้การใช้กำลังทหารเพื่อการปราบปรามการจลาจลเป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และนอกจากนี้เพื่อให้กรมราชองครักษ์สามารถปฏิบัติการกิจต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สมควรกำหนดให้กรมราชองครักษ์เป็นส่วนราชการขึ้นตรงต่อกระทรวงกลาโหมและมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยราชองครักษ์และกฎหมายว่าด้วยนายตำรวจราชสำนัก รวมทั้งกำหนดให้สมุหราชองครักษ์และรองสมุหราชองครักษ์เป็นสมาชิกสภากลาโหม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากในปัจจุบันสมควรที่กระทรวงกลาโหมจะนำศักยภาพในด้านการอุตสาหกรรมเกี่ยวกับการป้องกันประเทศและการพลังงานทหารที่มีอยู่ มาช่วยในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของกองทัพและพัฒนาประเทศ สมควรกำหนดให้กระทรวงกลาโหมดำเนินกิจการอุตสาหกรรมเกี่ยวกับการป้องกันประเทศและการพลังงานทหาร ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรและรักษาประโยชน์ของชาติ นอกจากนี้ โดยที่ได้มีการปรับปรุงส่วนราชการในกระทรวงกลาโหม โดยกำหนดให้กรมราชองครักษ์เป็นส่วนราชการขึ้นตรงต่อกระทรวงกลาโหม จึงควรกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสามารถมอบอำนาจให้สมุหราชองครักษ์ทำการแทนได้เช่นเดียวกับหัวหน้าส่วนราชการอื่นๆ ในระดับเดียวกัน และสมควรปรับปรุงองค์ประกอบของสภากลาโหมให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ผนวก ข

พระราชบัญญัติ
จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม
พ.ศ. 2551

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2551
เป็นปีที่ 63 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิก

- (1) พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503
- (2) พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2507
- (3) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 157 ลงวันที่ 4 มิถุนายน พุทธศักราช 2515
- (4) พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2519
- (5) พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528
- (6) พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2536

(7) พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้าราชการทหาร” หมายความว่า ข้าราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร

“ข้าราชการพลเรือนกลาโหม” หมายความว่า ข้าราชการที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการในกระทรวงกลาโหมในตำแหน่งที่มีใช้อัตราทหารและไม่มีชั้นยศเพื่อปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องใช้ความชำนาญเฉพาะทาง

“ทหารกองประจำการ” หมายความว่า ทหารกองประจำการตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร

“นักเรียนในสังกัดกระทรวงกลาโหม” หมายความว่า นักเรียนในสังกัดกระทรวงกลาโหมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร

“เจ้าหน้าที่ทางทหาร” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสภากลาโหมเพื่อปฏิบัติภารกิจตามพระราชบัญญัตินี้

“การใช้กำลังทหาร” หมายความว่า การใช้ทหารตามมาตรา 6 วรรคหนึ่ง ข้าราชการพลเรือนกลาโหม และเจ้าหน้าที่ทางทหาร เพื่อปฏิบัติภารกิจตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด 1

บททั่วไป

มาตรา 6 ทหารประกอบด้วย ข้าราชการกระทรวงกลาโหมที่เป็นข้าราชการทหาร ทหารกองประจำการ นักเรียนในสังกัดกระทรวงกลาโหมที่ขึ้นทะเบียนกองประจำการ และบุคคลที่ถูกระบุชื่อเข้ารับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ข้าราชการกระทรวงกลาโหม แบ่งออกเป็นสองประเภท ได้แก่ ข้าราชการทหารและ ข้าราชการพลเรือนกลาโหม

การกำหนดตำแหน่ง การบรรจุ การแต่งตั้ง การปรับตำแหน่ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน การ บังคับบัญชา วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ การ ร้องทุกข์ และการอื่นใดตามที่จำเป็นเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนกลาโหมให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

อัตราเงินเดือน อัตราเงินประจำตำแหน่ง การให้ได้รับเงินเดือน และการให้ได้รับเงินประจำ ตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนกลาโหม ให้นำบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญตาม กฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งหรือตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นมาใช้บังคับโดย อนุโลมไปพลางก่อนจนกว่าจะได้มีการกำหนดให้มีอัตราเงินเดือนและอัตราเงินประจำตำแหน่งของ ข้าราชการพลเรือนกลาโหมเป็นการเฉพาะตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง

การจ่ายเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งให้แก่ข้าราชการพลเรือนกลาโหมให้เป็นไปตาม กฎหมายว่าด้วยการนั้น

ให้ข้าราชการพลเรือนกลาโหมเป็นข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการและกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แล้วแต่กรณี

มาตรา 7 การบริหารราชการของกระทรวงกลาโหม ต้องดำเนินการตามหลักการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี เว้นแต่ในกรณีใดที่มีความจำเป็นในการบริหารราชการของกระทรวงกลาโหมอาจ กำหนดวิธีปฏิบัติราชการให้สอดคล้องและเหมาะสมกับการปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหมเป็น การเฉพาะสำหรับกรณีนั้นได้ โดยให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 8 กระทรวงกลาโหม มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิทักษ์รักษาเอกราชและความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและ ภายในในราชอาณาจักร ปราบปรามการกบฏและการจลาจล โดยจัดให้มีและใช้กำลังทหารตามที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือตามที่มีกฎหมายกำหนด

(2) พิทักษ์รักษา ปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ ตลอดจนสนับสนุนภารกิจของสถาบัน พระมหากษัตริย์

(3) ปกป้อง พิทักษ์รักษาผลประโยชน์แห่งชาติและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พัฒนาประเทศเพื่อความมั่นคงตลอดจนสนับสนุนภารกิจอื่นของรัฐ ในการพัฒนาประเทศ การป้องกันและแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติ และการช่วยเหลือประชาชน

(4) ศึกษา วิจัย พัฒนา และดำเนินการด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหาร ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีป้องกันประเทศ และด้านกิจการอวกาศเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนภารกิจของกระทรวงกลาโหมและความมั่นคงของประเทศ

(5) ปฏิบัติการอื่นที่เป็นการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงครามเพื่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือปฏิบัติการอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามมติคณะรัฐมนตรี

ในการดำเนินการตาม (4) กระทรวงกลาโหมอาจมอบหมายให้ส่วนราชการในกระทรวงกลาโหมหรือหน่วยงานอื่นในกำกับของกระทรวงกลาโหมเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ หรืออาจร่วมงาน ร่วมทุน หรือดำเนินการกับภาคเอกชนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายก็ได้

มาตรา 9 ราชการของกระทรวงกลาโหมให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบแบบแผน ประกาศ และคำสั่ง

กระทรวงกลาโหมอาจแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือบุคคลใดเพื่อกระทำการหรือพิจารณา หรือสอบสวนกรณีใด ๆ เกี่ยวกับราชการของกระทรวงกลาโหมก็ได้

หมวด 2

การแบ่งส่วนราชการ

มาตรา 10 กระทรวงกลาโหม มีส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (1) สำนักงานรัฐมนตรี
- (2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (3) กรมราชองครักษ์
- (4) หน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์
- (5) กองทัพอากาศ

[แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556]

มาตรา 11 สำนักงานรัฐมนตรีมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง เพื่อสนับสนุนภารกิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม และการประสานนโยบายระหว่างกระทรวง มีเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

เว้นแต่สำนักงานจเรทหารทั่วไปในสำนักงานรัฐมนตรีให้อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

มาตรา 12 ให้จเรทหารทั่วไปมีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหมหรือตรวจสอบการปฏิบัติราชการอื่นใดตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมอบหมาย และรายงานผลการตรวจสอบต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

ให้มีสำนักงานจเรทหารทั่วไปในสำนักงานรัฐมนตรี เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของจเรทหารทั่วไป โดยมีหัวหน้าสำนักงานจเรทหารทั่วไปเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบภายใต้การกำกับดูแลของจเรทหารทั่วไป

มาตรา 13 สำนักงานปลัดกระทรวงมีหน้าที่เกี่ยวกับงานนโยบายและยุทธศาสตร์ งานราชการประจำทั่วไปของกระทรวง และราชการส่วนหนึ่งส่วนใดของกระทรวงซึ่งมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการอื่นใด มีปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

มาตรา 14 กรมราชองครักษ์มีหน้าที่รักษาความปลอดภัย สำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ รวมทั้งมีหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยราชองครักษ์ กฎหมายว่าด้วยนายตำรวจราชสำนัก กฎหมายว่าด้วยการรักษาความปลอดภัย สำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง มีสมุหราชองครักษ์เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

มาตรา 14/1 หน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์มีหน้าที่วางแผน อำนวยการประสานงาน บังคับบัญชา ควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติงานในการถวายอารักขาและถวายพระเกียรติองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมวงศานุวงศ์ รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่ทางพระราชพิธีตามที่ได้รับมอบหมาย และรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเขตพระราชฐานตลอดจนวางแผน อำนวยการ ประสานงาน ดำเนินการ และกำกับงานในหน้าที่ของสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร โดยมีผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

[เพิ่มโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556]

มาตรา 15 กองทัพอากาศมีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพอากาศ การป้องกันราชอาณาจักรและดำเนินการเกี่ยวกับการใช้กำลังทหารตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม มีผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

มาตรา 16 กองทัพอากาศตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือบุคคลใดเพื่อพิจารณาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับแผนเพื่อรักษาเอกราชและผลประโยชน์แห่งชาติ รวมทั้งการปฏิบัติการทางทหารของทุกส่วนราชการตามมาตรา 17 ร่วมกันได้

มาตรา 17 กองทัพไทยมีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

- (1) กองบัญชาการกองทัพไทย
- (2) กองทัพบก
- (3) กองทัพเรือ
- (4) กองทัพอากาศ
- (5) ส่วนราชการอื่นตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 18 กองบัญชาการกองทัพไทยมีหน้าที่ควบคุม อำนวยการ สั่งการ และกำกับดูแลการดำเนินงานของส่วนราชการในกองทัพไทยในการเตรียมกำลัง การป้องกันราชอาณาจักร และการดำเนินการเกี่ยวกับการใช้กำลังทหารตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด มีผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

มาตรา 19 กองทัพบกมีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพบก การป้องกันราชอาณาจักร และดำเนินการเกี่ยวกับการใช้กำลังกองทัพบกตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม มีผู้บัญชาการทหารบกเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

มาตรา 20 กองทัพเรือมีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพเรือ การป้องกันราชอาณาจักร และดำเนินการเกี่ยวกับการใช้กำลังกองทัพเรือตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม มีผู้บัญชาการทหารเรือเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

มาตรา 21 กองทัพอากาศมีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพอากาศ การป้องกันราชอาณาจักร และดำเนินการเกี่ยวกับการใช้กำลังกองทัพอากาศตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม มีผู้บัญชาการทหารอากาศเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

มาตรา 22 ให้สำนักงานปลัดกระทรวง กรมราชองครักษ์ หน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ กองทัพไทย กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ เป็นนิติบุคคล

[แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556]

มาตรา 23 การแบ่งส่วนราชการของกระทรวงกลาโหมตามที่กำหนดในมาตรา 10 (1) (2) (3) และ (4) และการแบ่งส่วนราชการของกองทัพไทยตามมาตรา 17 (1) (2) (3) และ (4) ออกเป็นส่วนราชการระดับรองลงไปและการกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

[มาตรา 23 วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556]

การแบ่งส่วนราชการอื่น นอกจากที่กล่าวไว้ในวรรคหนึ่งและการกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการนั้นๆ ให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด

หมวด 3

การจัดระเบียบราชการทั่วไป

มาตรา 24 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหม และจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมก็ได้

ในกรณีที่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมอบหมาย

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมหลายคน ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดกระทรวงกลาโหมมีอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ และการปฏิบัติราชการประจำ แทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการปฏิบัติหน้าที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใดๆ หรือมติของสภากลาโหม หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงกลาโหม สมุหราชองครักษ์ ผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด

ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ หรือผู้บัญชาการทหารอากาศ ทำการแทนในนามของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมก็ได้ และผู้รับมอบอำนาจดังกล่าวอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไปได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงกลาโหมกำหนด

[มาตรา 25 วรรคห้า แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556]

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการประจำที่ผู้บังคับบัญชาทหารไม่ว่าจะเป็นชั้นใดซึ่งรองลงมาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใดๆ หรือมติของสภากลาโหม หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ผู้บังคับบัญชาทหารผู้นั้นจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้ผู้บังคับบัญชาทหารตำแหน่งอื่นทำการแทนในนามของผู้บังคับบัญชาทหารผู้มอบอำนาจก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงกลาโหมกำหนด

ให้ผู้รักษาราชการ ผู้รักษาราชการแทน หรือผู้ทำการแทน มีอำนาจและหน้าที่ตามตำแหน่งที่รักษาราชการ รักษาราชการแทน หรือทำการแทนนั้นๆ

มาตรา 25 การบริหารจัดการกำลังพลของกระทรวงกลาโหมให้เป็นไปตามกฎหมายและตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด

การพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของสำนักงานปลัดกระทรวงและส่วนราชการในกองทัพไทย ให้ดำเนินการโดยคณะกรรมการที่ส่วนราชการนั้นแต่งตั้งขึ้น แล้วเสนอคณะกรรมการตามวรรคสามพิจารณา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงกลาโหมกำหนด

ให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้เจ้ากรมเสมียนตราเป็นผู้ช่วยเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของส่วนราชการตามวรรคสองและระหว่างสำนักงานปลัดกระทรวงและส่วนราชการในกองทัพไทย

ระเบียบการประชุมของคณะกรรมการตามวรรคสองและวรรคสาม ให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด

มาตรา 26 ให้กระทรวงกลาโหมจัดให้มีกำลังสำรองเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของกระทรวงกลาโหม การดำเนินการเกี่ยวกับกำลังสำรองให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 27 การแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลดำรงตำแหน่ง ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

มาตรา 28 การปฏิบัติด้านการข่าวกรองและการต่อต้านข่าวกรอง ในภารกิจของกระทรวงกลาโหมเพื่อให้สามารถรับสถานการณ์ที่เป็นภัยคุกคามต่างๆ ได้ตั้งแต่ยามปกติในลักษณะที่เป็นการป้องปรามและป้องกัน ก่อนที่สถานการณ์จะรุนแรงถึงขั้นเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด

มาตรา 29 โครงสร้างองค์กรการฝึกและการศึกษาของทหารและข้าราชการพลเรือนกลาโหมให้เป็นไปตามนโยบายที่กระทรวงกลาโหมกำหนด โดยให้กองบัญชาการกองทัพไทยรับผิดชอบการฝึกและศึกษาในระดับยุทธศาสตร์ การปฏิบัติการร่วมของกองทัพไทยและการปฏิบัติการของกองบัญชาการกองทัพไทย และให้กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ รับผิดชอบในระดับปฏิบัติการและระดับยุทธวิธี

มาตรา 30 ให้กระทรวงกลาโหมกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ และขั้นตอนการปฏิบัติเกี่ยวกับระบบการส่งกำลังบำรุงร่วมและมาตรฐานยุทธโศปกรณ์ตามความต้องการของกองทัพไทย โดยให้มีคณะกรรมการที่กระทรวงกลาโหมแต่งตั้งขึ้นรับผิดชอบการดำเนินการส่งกำลังบำรุงร่วมหรือมาตรฐานยุทธโศปกรณ์ แล้วแต่กรณี

มาตรา 31 ให้กองบัญชาการกองทัพไทยรับผิดชอบการวางแผน พัฒนาและดำเนินการเกี่ยวกับระบบควบคุมบังคับบัญชากองทัพไทย ให้สามารถติดต่อเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งในระดับรัฐบาล ระดับกระทรวง และหน่วยงานในกระทรวงกลาโหม ตลอดจนการแบ่งมอบความรับผิดชอบในการดำเนินการให้กับกองทัพและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 32 ให้กระทรวงกลาโหมวางแผน พัฒนา และดำเนินการเกี่ยวกับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการบริหารราชการทั่วไปของกระทรวงกลาโหมให้สามารถติดต่อเชื่อมโยง แลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ

หมวด 4
การจัดระเบียบการปฏิบัติราชการทหาร

มาตรา 33 การจัดให้มี การวาง และการใช้กำลังทหารเพื่อปฏิบัติราชการทหารให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด เว้นแต่จะกำหนดเป็นอย่างอื่นในพระราชบัญญัตินี้

การใช้กำลังทหาร หรือการวางกำลังเพื่อเตรียมการยุทธ ให้เป็นไปตามข้อบังคับแผนและคำสั่งปฏิบัติการทางทหารที่กระทรวงกลาโหมกำหนด

มาตรา 34 ในกรณีที่มีความจำเป็น เพื่อการรบหรือการสงคราม การปราบปราม การกบฏ หรือเมื่อได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมโดยความเห็นชอบของสภากลาโหม มีอำนาจกำหนดหน่วยงาน แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทางทหารและกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ทางทหารได้ตามความเหมาะสมแก่การปฏิบัติการกิจ

เมื่อการรบ หรือการสงคราม หรือการปราบปรามการกบฏสิ้นสุดลง หรือมีการยกเลิกประกาศกฎอัยการศึก ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมโดยความเห็นชอบของสภากลาโหมพิจารณาสั่งยกเลิกหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ทางทหารที่ได้กำหนด หรือแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมโดยความเห็นชอบของสภากลาโหม มีอำนาจกำหนดพื้นที่ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติการทางทหารเป็นยุทธบริเวณ และกำหนดพื้นที่ส่วนที่เหลือเป็นเขตภายใน

มาตรา 35 การใช้กำลังทหารเพื่อการปราบปรามการจลาจล ให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา 36 การใช้กำลังทหารหรือการอื่นใดเพื่อป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำ ความผิดที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือเกี่ยวกับการก่อการร้าย ซึ่งจำเป็นต้องใช้กำลังทหารเพื่อ ระวังเหตุการณ์ร้ายแรงโดยเร็ว มิให้เหตุการณ์มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น หรือเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ แห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา 37 เพื่อป้องกันและรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม โดยความเห็นชอบของสภากลาโหม มีอำนาจอนุมัติให้กระทรวงกลาโหมจัดและวางกำลังในพื้นที่ที่เห็นว่าเหมาะสมเพื่อปฏิบัติการกิจของกระทรวงกลาโหมได้ตั้งแต่ยามปกติ

มาตรา 38 การใช้กำลังทหารในการปฏิบัติภารกิจเพื่อสันติภาพให้เป็นไปโดยความเห็นชอบของสภากลาโหม และเป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ใช้กำลังทหารในการปฏิบัติการตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมโดยความเห็นชอบของสภากลาโหม มีอำนาจกำหนดหน่วยงานในกระทรวงกลาโหมและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทางทหาร รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ทางทหารนั้น เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี

มาตรา 39 ให้กองทัพไทยจัดตั้งศูนย์บัญชาการทางทหารในแต่ละระดับขึ้นตั้งแต่ยามปกติเพื่อใช้ในการติดตามสถานการณ์ และเป็นศูนย์ควบคุม อำนาจการ และสั่งการการปฏิบัติ

ให้ศูนย์บัญชาการทางทหารในกองบัญชาการกองทัพไทย มีหน้าที่ควบคุม อำนาจการ และสั่งการศูนย์บัญชาการทางทหารในแต่ละระดับตามวรรคหนึ่ง หรือกองกำลังเฉพาะกิจร่วมที่จัดตั้งขึ้นตามแผนป้องกันประเทศ แล้วแต่กรณี

มาตรา 40 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติในหมวดนี้ ให้เจ้าหน้าที่ทางทหารเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 41 ทหาร ข้าราชการพลเรือนกลาโหม และผู้ร่วมปฏิบัติหน้าที่กับทหารในภารกิจเพื่อความมั่นคงของประเทศ อาจได้รับค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงกลาโหมกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

หมวด 5

คณะผู้บริหาร

มาตรา 42 ให้มี “สภากลาโหม” ประกอบด้วยสมาชิก ดังต่อไปนี้

- (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธานสภากลาโหม
- (2) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นรองประธานสภากลาโหม
- (3) จเรทหารทั่วไป
- (4) ปลัดกระทรวงกลาโหม
- (5) รองปลัดกระทรวงกลาโหม
- (6) สมุหราชองครักษ์

- (7) รองสมุหราชองครักษ์ (อัตราจอมพล จอมพลเรือ หรือจอมพลอากาศ จำนวนไม่เกินสามคน)
- (8) เสนาธิการกรมราชองครักษ์
- (9) ผู้บัญชาการทหารสูงสุด
- (10) รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด
- (11) เสนาธิการทหาร
- (12) ผู้บัญชาการทหารบก
- (13) รองผู้บัญชาการทหารบก
- (14) ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก
- (15) เสนาธิการทหารบก
- (16) ผู้บัญชาการทหารเรือ
- (17) รองผู้บัญชาการทหารเรือ
- (18) ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารเรือ
- (19) เสนาธิการทหารเรือ
- (20) ผู้บัญชาการกองเรือยุทธการ
- (21) ผู้บัญชาการทหารอากาศ
- (22) รองผู้บัญชาการทหารอากาศ
- (23) ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารอากาศ
- (24) เสนาธิการทหารอากาศ
- (25) (ยกเลิก)

(26) สมาชิกสภากลาโหมผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญเป็นที่ประจักษ์ทั่วไปในด้านการทหาร ด้านความมั่นคง ด้านการบริหารราชการ ด้านกฎหมายหรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม จำนวนไม่เกินสามคนซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งตามมติของสภากลาโหม

[มาตรา 42 วรรคหนึ่ง (7) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556]

[มาตรา 42 วรรคหนึ่ง (25) ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556]

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในกระทรวงกลาโหมเป็นเลขาธิการ และรองเลขาธิการ

ในกรณีที่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมมากกว่าหนึ่งคน ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นรองประธานเรียงตามลำดับ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะเชิญบุคคลอื่นเข้าชี้แจงและแสดงความคิดเห็นต่อสภากลาโหมเฉพาะเรื่องใดก็ได้

มาตรา 43 ในการดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเรื่องดังต่อไปนี้ต้องเป็นไปตามมติของสภากลาโหม

- (1) นโยบายการทหาร
- (2) นโยบายการระดมสรรพกำลังเพื่อการทหาร
- (3) นโยบายการปกครองและการบังคับบัญชาภายในกระทรวงกลาโหม
- (4) การพิจารณางบประมาณการทหาร และการแบ่งสรรงบประมาณของกระทรวงกลาโหม
- (5) การพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการทหาร
- (6) เรื่องที่กฎหมายหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกำหนดให้เสนอสภากลาโหม

มาตรา 44 สมาชิกสภากลาโหมตามมาตรา 42 (26) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้งและอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกินสองวาระ

ในกรณีสมาชิกสภากลาโหมตามมาตรา 42 (26) พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมอาจแต่งตั้งผู้อื่นแทนได้ และให้ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของสมาชิกซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

มาตรา 45 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ สมาชิกสภากลาโหมตามมาตรา 42 (26) พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (4) เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (5) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษ

ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

(6) สมาชิกสภากลาโหมมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภากลาโหมทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากการกระทำหรือมีพฤติกรรมไม่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภากลาโหม

มาตรา 46 การประชุมสภากลาโหมให้เป็นไปตามคำสั่งของประธานสภากลาโหมหรือเมื่อสมาชิกสภากลาโหมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกสภากลาโหมทั้งหมดร้องขอให้มีการประชุม

องค์ประชุมสภากลาโหมแต่ละครั้งจะต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภากลาโหมทั้งหมด

ประธานสภากลาโหมเป็นประธานในที่ประชุม แต่ถ้าประธานสภากลาโหมไม่อยู่ในที่ประชุมให้รองประธานสภากลาโหมเป็นประธานในที่ประชุมแทน โดยพิจารณาตามลำดับที่ได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 42 แต่ถ้าทั้งประธานสภากลาโหมและรองประธานสภากลาโหมไม่อยู่ในที่ประชุม ให้สมาชิกสภากลาโหมซึ่งอาวุโสสูงสุดตามระเบียบแบบแผนของกระทรวงกลาโหมทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมแทนต่อไปตามลำดับ

มติของสภากลาโหมนั้น ให้ส่วนราชการต่างๆ ในกระทรวงกลาโหมถือปฏิบัติ

มาตรา 47 ให้มี “คณะผู้บัญชาการทหาร” ประกอบด้วย ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และเสนาธิการทหาร โดยมีผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นประธานคณะผู้บัญชาการทหาร มีหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเรื่องการเตรียมกำลัง การสั่งการใช้กำลัง การเคลื่อนกำลังทหารและการเตรียมพร้อมตลอดจนรับผิดชอบในการควบคุมอำนาจการยุทธในภาพรวม รวมทั้งควบคุมบังคับบัญชากองกำลังเฉพาะกิจร่วมที่จัดตั้งขึ้นในกรณีที่มีสถานการณ์ที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ

การควบคุมอำนาจการยุทธและการควบคุมบังคับบัญชากองกำลังเฉพาะกิจร่วมที่จัดตั้งขึ้นตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามข้อบังคับ แผนและคำสั่งปฏิบัติการทางทหารที่กระทรวงกลาโหมกำหนด

บทเฉพาะกาล

มาตรา 48 ให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน เงินงบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงานราชการ และอัตรากำลังพลของส่วนราชการในกระทรวงกลาโหมตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503 ไปเป็นของส่วนราชการที่มีชื่ออย่างเดียวกันในกระทรวงกลาโหมตามพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นส่วนของสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีและกองบัญชาการทหารสูงสุด

มาตรา 49 ให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน เงินงบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงานราชการ และอัตรากำลังพลของสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503 ไปเป็นของสำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 50 ให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน เงินงบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงานราชการ และอัตรากำลังพลของกองบัญชาการทหารสูงสุดตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503 ไปเป็นของกองทัพไทยหรือกองบัญชาการกองทัพไทยตามพระราชบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดยกเว้นส่วนของกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ ให้โอนไปเป็นส่วนราชการที่มีชื่ออย่างเดียวกันในกองทัพไทยตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 51 ให้ข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานราชการ ที่โอนไปตามมาตรา 48 มาตรา 49 และมาตรา 50 ดำรงตำแหน่งและได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทน รวมทั้งเงินประจำตำแหน่งไม่ต่ำกว่าเดิม

มาตรา 52 ให้สภากลาโหมตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503 คงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะได้แต่งตั้งสภากลาโหมขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 53 บรรดาพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎ ข้อบังคับ ระเบียบแบบแผน ประกาศ คำสั่ง หรือมติของสภากลาโหมใด ที่ออกตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503 ให้ยังคงมีผลใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎ ข้อบังคับ ระเบียบแบบแผน ประกาศ คำสั่ง หรือมติของสภากลาโหม ที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแทน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ประกอบกับสถานการณ์และระบบการบริหาร

ราชการของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป สมควรปรับปรุงการจัดองค์กรและการบริหารราชการของกระทรวงกลาโหมให้สอดคล้องและเหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556

หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรกำหนดให้มีหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์เป็นส่วนราชการในกระทรวงกลาโหม มีฐานะเป็นนิติบุคคล และกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการดังกล่าว รวมทั้งกำหนดให้การแบ่งส่วนราชการของหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ออกเป็นส่วนราชการระดับรองลงไปและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ตลอดจนปรับปรุงการมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และองค์ประกอบของสภากลาโหมเสียใหม่ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและสอดคล้องกับภารกิจของกระทรวงกลาโหมในปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ผนวก ข

สรุปพัฒนาการและลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในกระบวนการพัฒนา
ประชาธิปไตยของไทยระหว่างปี พ.ศ. 2535 - 2554

รัฐธรรมนูญ	รัฐบาล	ปี พ.ศ.	ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร	เหตุการณ์สำคัญ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534	ชวน หลีกภัย (23 ก.ย. 2535 - 12 ก.ค. 2538)	2535	ฝ่ายพลเรือนมีอำนาจเหนือ - (การควบคุมทหารโดยพลเรือนน้อย)	<ul style="list-style-type: none"> - จัดทำงบประมาณปี 2536 เพิ่มงบ กท. 9,353 ล. (ร้อยละ 13.50) - แต่งตั้ง พล.อ.วิจิตร สุขมาก เป็น รมว.กท. “โคเวตกลาง” โดยคำแนะนำของ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ - เรียกร้องให้ กท. ทำแผนและรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณกลับ แต่ฝ่ายทหารไม่ตอบสนอง
		2536		<ul style="list-style-type: none"> - จัดทำงบประมาณปี 2537 เพิ่มงบ กท. 6,798 ล. (ร้อยละ 8.65) - มติ ครม. 2 พ.ย. 2536 เปลี่ยนแปลงวิธีจัดซื้ออาวุธเป็นแบบค้าต่างตอบแทน/แลกเปลี่ยนสินค้า - กำหนดนโยบายลดกำลังพล โดยฝ่ายทหารเห็นชอบและกำหนดตามมาตรการต่างๆ เช่น การลดจำนวนนักเรียนทหารในโรงเรียนทหารต่างๆ การลดจำนวนการเกณฑ์กำลังสำรอง การปรับย้ายนายทหารเหลือเพียงปีละ 1 ครั้ง เป็นต้น - ออก พ.ร.บ.ยกเลิกพระราชบัญญัติผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศฯ 2536 ยุบเลิกกองกำลังรักษาพระนคร (กกล.รพน.) - แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม 2503 ระบุการใช้กำลังทหารเพื่อปราบปรามการจลาจลเป็นไปตามที่ กท. กำหนด โดยความเห็นชอบของ ครม. - แก้ไข รธน. 2534 ให้บุคคลอายุ 18 ปีบริบูรณ์ มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
		2537		<ul style="list-style-type: none"> - จัดทำงบประมาณปี 2538 เพิ่มงบ กท. 6,215 ล. (ร้อยละ 7.28) - จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) มี นพ.ประเวศ วะสี เป็นประธาน สรุปประเด็นปัญหาข้อเสนอแนะของการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองการบริหาร
	2538	บรรหาร ศิลปอาชา (13 ก.ค. 2538 - 24 พ.ย. 2539)		<ul style="list-style-type: none"> - จัดทำงบประมาณปี 2539 เพิ่มงบ กท. 8,965 ล. (ร้อยละ 9.78) - แต่งตั้ง พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ เป็น รมว.กท. - ปรับรื้อบัญชีแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารทุกระนาบ รวมถึงตำแหน่ง ผบ.ทบ. - เสนอแต่งตั้ง พล.อ.ประมณฑ์ ผลาสินธุ์ เป็น ผบ.ทบ. คนใหม่ ซึ่งไม่เป็นไปตามที่ ผบ.ทบ. คนเดิมเสนอ - เสนอให้นำ พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการทหาร 2521 มาใช้ เพื่อให้ คกก.ข้าราชการทหาร (กทท.) ดูแลการแต่งตั้งโยกย้ายแทนที่สภากลาโหม แต่ฝ่ายทหารไม่สนับสนุนและยืนยันให้ใช้ระบบเดิม - จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) มีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธาน เสนอร่าง กม. แก้ไข รธน. 2534 ให้มีการจัดทำ รธน. ใหม่ทั้งฉบับ

สรุปพัฒนาการและลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในกระบวนการพัฒนา
ประชาธิปไตยของไทยระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2544 (ต่อ)

รัฐธรรมนูญ	รัฐบาล	ปี พ.ศ.	ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร	เหตุการณ์สำคัญ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534	บรรหาร ศิลปอาชา (13 ก.ค. 2538 – 24 พ.ย. 2539)	2539	ฝ่ายพลเรือนมีอำนาจเหนือ (การควบคุมทหารโดยพลเรือนน้อย)	<ul style="list-style-type: none"> - จัดทำงบประมาณปี 2540 เพิ่มงบ กท. 7,970 ล. (ร้อยละ 7.92) - ลดจำนวน ส.ว. สายทหารวาระ 2539-2543 คงเหลือเพียงร้อยละ 22.14 จากเดิมมีร้อยละ 55.93 - จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อยกร่าง รธน. ฉบับใหม่ - แต่งตั้ง พล.อ.บุญศักดิ์ กำแหงฤทธิ์รงค์ เป็นเลขาธิการ สมช. พร้อมกำหนดเงื่อนไขให้โอนกลับไปรับราชการ กท. ตามเดิม เมื่อครบ 2 ปี
	ชวลิต ยงใจยุทธ (25 พ.ย. 2539 – 8 พ.ย. 2540)	2540		<ul style="list-style-type: none"> - พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ นรม. ดำรงตำแหน่งเป็น รมว.กท. - เกิดวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 - จัดทำงบประมาณปี 2541 แบบเกินดุลตามเงื่อนไข IMF ลดงบ กท. 10,807 ล. - ระดมโครงการจัดซื้ออาวุธขนาดใหญ่ เช่น โครงการดาวเทียมทหาร 27,000 ล. โครงการจัดหาเรือดำน้ำ 17,000 ล. โครงการจัดซื้อเครื่องบิน F-18 ล็อต 2 10,000 ล. เป็นต้น - แต่งตั้งนายวีรพงษ์ รามางกูร เป็นรอง นรม. ในฐานะผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจ โดยการสนับสนุนของฝ่ายทหาร - ประกาศใช้ รธน. 2540 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการลดทอนบทบาทและทรัพยากรทางการเมืองของทหาร เช่น ให้ ส.ว. มาจากการเลือกตั้ง ให้มีองค์กรอิสระตรวจสอบคลื่นความถี่ เป็นต้น โดยการสนับสนุนของฝ่ายทหาร - ประกาศใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ 2540 ยกเว้นข้อมูลที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ - ประกาศแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ 2540-2544
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (ช่วงรอยต่อ)	ชวน หลีกภัย 2 (9 พ.ย. 2540 – 8 ก.พ. 2544)		ฝ่ายพลเรือนมีอำนาจเหนือ (การควบคุมทหารโดยพลเรือนมาก)	<ul style="list-style-type: none"> - จัดตั้ง รบ. โดยการสนับสนุนของฝ่ายทหาร + พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ - นายชวน หลีกภัย นรม. ดำรงตำแหน่งเป็น รมว.กท. พลเรือนคนที่ 2 ไม่มีภูมิหลังเป็นทหารมาก่อน ประกาศส่งเสริมความเป็นทหารอาชีพ เป็นกลางทางการเมือง โดยฝ่ายทหารตอบสนองเป็นอย่างดี
		2541		<ul style="list-style-type: none"> - จัดทำงบประมาณปี 2542 แบบขาดดุลตามเงื่อนไข IMF ลดงบ กท. 20,700 ล. - ขอให้ กท. ขอรับจัดสรรงบประมาณด้านความมั่นคงเป็นกรณีพิเศษ + ปรับสัดส่วนแผนงานให้สอดคล้องกับปี 2541 ที่ กท. ได้รับจัดสรร - เสนอให้จัดซื้ออาวุธแบบรวมการ (ต่อมา ออกเป็นมติ ครม. 17 ส.ค. 2542) - เสนอปรับโครงสร้าง กท. + ลดกำลังพล + ลดอายุยุทธโศปกรณ์ (ต่อมา ออกเป็นแผนแม่บทการปฏิรูปกระทรวงกลาโหมและการปรับปรุงโครงสร้างกองทัพ) - ทอยแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสังกัด กท. ตามเงื่อนไขของ IMF - เสนอแต่งตั้ง พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็น ผบ.ทบ. คนใหม่ โดยไม่เป็นไปตามที่ ผบ.ทบ. คนเดิมเสนอ + ไม่เป็นไปตามธรรมเนียมกองทัพ โดยการสนับสนุนของ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ - เสนอแต่งตั้งนายจัตภัย บุรุษพัฒน์ ข้าราชการพลเรือน “ลูกหม้อ” เป็นเลขาธิการ สมช.

สรุปพัฒนาการและลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในกระบวนการพัฒนา
ประชาธิปไตยของไทยระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2544 (ต่อ)

รัฐธรรมนูญ	รัฐบาล	ปี พ.ศ.	ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร	เหตุการณ์สำคัญ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (ช่วงรอยต่อ)	ชวน หลีกภัย (9 พ.ย. 2540 – 8 ก.พ. 2544)	2542	ฝ่ายพลเรือนมีอำนาจเหนือ (การควบคุมทหารโดยพลเรือนมาก)	<ul style="list-style-type: none"> - จัดทำงบประมาณปี 2543 แบบขาดดุลตามเงื่อนไข IMF เพิ่มงบ กท. 128 ล. - ขอให้ สตง. ตรวจสอบงบราชการลับ โดยฝ่ายทหารไม่ขัดข้อง - เสนอปรับปรุงสวัสดิการทหาร เงินทวีคูณ + เงิน พ.ส.ร. ต่อมา ขอเลื่อนวาระพิจารณาไม่มีกำหนด (หลังเกิดเหตุระเบิดบ่อยครั้ง) - เสนอแก้ไขปัญหานายพลลั่นกองทัพ เช่น ยืดเวลาครองยศนายทหาร แต่งตั้งนายพลไม่เกินร้อยละ 75 ของอัตรานายพลที่เกษียณอายุหรือลาออก เป็นต้น พร้อมทั้งจัดโครงการเกษียณอายุราชการก่อนกำหนด มีสิ่งจูงใจเฉพาะขอพระราชทานยศหรือเลื่อนยศอีก 1 ชั้นยศเป็นกรณีพิเศษ โดยฝ่ายทหารว่าเป็นแผนระยะยาว และน่าจะเป็นรูปธรรมในปี 2549 เริ่มจากการลดจำนวนนักเรียนนายร้อย จปร. ก่อน - มติ ครม. 17 ส.ค. 2542 กำหนดวิธีจัดซื้ออาวุธ ให้ผ่าน กกก.กำหนดมาตรฐานยุทธโปกรณ์และ กกก.พิจารณาความเหมาะสมก่อนส่งให้ รมว.กท.อนุมัติ - ประกาศแผนแม่บทการปฏิรูปกระทรวงกลาโหมและการปรับปรุงโครงสร้างกองทัพ เมื่อ 1 ต.ค. 2542 มีระยะเวลา 12 ปี
		2543		<ul style="list-style-type: none"> - จัดทำงบประมาณปี 2544 แบบขาดดุลตามเงื่อนไข IMF เพิ่มงบ กท. 16 ล. - เปิดเผยแพร่ผลสอบเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ทุกชุด - เลือกลง ส.ว. 2543-2549 ตาม รธน. 2540 มี ส.ว. สายทหาร เพียงร้อยละ 10.00
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	ทักษิณ ชินวัตร (9 ก.พ. 2544 – 9 มี.ค. 2548)	2544	ฝ่ายพลเรือนมีอำนาจเหนือ (การควบคุมทหารโดยพลเรือนมากที่สุด)	<ul style="list-style-type: none"> - จัดทำงบประมาณปี 2545 เพิ่มงบ กท. 1,374 ล. (ร้อยละ 1.78) - แต่งตั้ง พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ เป็น รมว.กท. (คนแรกขอ รบ. ทักษิณ1) - เหตุการณ์ก่อการร้าย 11 ก.ย. 2544 ณ นครนิวยอร์ก - ไม่เน้นการจัดซื้ออาวุธ ให้นำของเก่ามาปรับปรุง รอคอยความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา - ปรับบทบาท กอ.รมน. ให้รับผิดชอบปัญหาความมั่นคงภายใน - แต่งตั้งนายทหารรับผิดชอบปราบปรามยาเสพติด ตัดไม้ทำลายป่า คนหนีเข้าเมือง ฯลฯ - เปลี่ยนแปลงบัญชีแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร แต่ ผบ.เหล่าทัพไม่ทราบเรื่อง
		2545		<ul style="list-style-type: none"> - จัดทำงบประมาณปี 2546 เพิ่มงบ กท. 1,339 ล. (ร้อยละ 1.70) - แต่งตั้ง พล.อ.ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา เป็น รมว.กท. (คนที่ 2 ของ รบ. ทักษิณ1) - การปฏิรูประบบราชการ 2545 ไม่มีวาระเรื่อง กท. ทหารอ้างว่ามี พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม 2503 เป็นการเฉพาะ - เสนอแต่งตั้ง พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็น ผบ.สส. ซึ่งเป็นครั้งแรกที่รับย้ายระดับ ผบ.เหล่าทัพก่อน - ขอให้ ผบ.ทบ. คนเดิมกับ ผบ.ทบ. คนใหม่ ร่วมกันทำบัญชีแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารระดับล่าง แต่นำมาใช้ได้เพียงครั้งเดียว แล้วกลับไปใช้วิธีเดิมในปีถัดไป ฝ่ายทหารไม่ค่อยพอใจ - รับโอน พล.อ.วินัย ภัททิยะกุล มาเป็นเลขาธิการ สมช. - ออกคำสั่งที่ 123/2545 ปรับปรุงการบริหารราชการใน จชต. ทำให้ภารกิจของ คอ.บต. กับ พตท.43 สิ้นสุดลง

สรุปพัฒนาการและลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในกระบวนการพัฒนา
ประชาธิปไตยของไทยระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2554 (ต่อ)

รัฐธรรมนูญ	รัฐบาล	ปี พ.ศ.	ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร	เหตุการณ์สำคัญ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	ทักษิณ ชินวัตร1 (9 ก.พ. 2544 – 9 มี.ค. 2548)	2545	ฝ่ายพลเรือนมีอำนาจเหนือ (การควบคุมทหารโดยพลเรือนมากที่สุด)	- จัดตั้ง สนง.ติดตามและประสานงานตามสั่งการของนายกรัฐมนตรี (สตส.นรม.) ให้นายทหารชั้นยศนายพลมาปฏิบัติงานเร่งรัดติดตามงาน และให้ข้อเสนอแนะแก่หน่วยงานต่างๆ รายงานต่อเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
		2546		- จัดทำงบปี 2547 งบ กท. 1,372 ล. (ร้อยละ 1.72) - เน้นการพัฒนากองทัพแบบพึ่งตนเอง พัฒนาวិทยาการ ถ่ายทอดเทคโนโลยี + ให้ค่อยๆ เจียดซื้ออาวุธ - อนุมัติงบกลาง 200,000 ล. เพื่อซื้ออาวุธที่เน้นเทคโนโลยี ผูกพันงบ 2548-2556 - มอบนโยบายให้ปรับโครงสร้าง กท. แล้วเสร็จภายใน 2 ปี เน้นการรบเพื่อป้องกันประเทศและบุคลากรสายวิจัยและพัฒนา แต่ฝ่ายทหารแทบจะไม่เปลี่ยนแปลง - ออก พ.ร.ฎ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 2546 ให้ทุกส่วนราชการรวมถึง กท. จัดทำแผนปฏิบัติการ จัดสรรงบประมาณ เฉพาะภารกิจที่ระบุในแผน เน้นการเปิดเผยข้อมูลให้ ปชช. ทราบ รวมถึงการติดตามและประเมินผล - เสนอแต่งตั้ง พล.อ.ชัยสิทธิ์ ชินวัตร เป็น ผบ.ทบ. ฝ่ายทหารไม่ค่อยยอมรับและย้าย พล.อ.ชัยสิทธิ์ ไปเป็น ผบ.สส. ภายใน 1 ปี
		2547		- จัดทำงบปี 2548 เพิ่มงบ กท. 2,690 ล. (ร้อยละ 3.42) - แต่งตั้ง พล.อ.เชษฐา ฐานะจาโร และ พล.อ.สัมพันธ์ บุญญานันต์ เป็น รมว.กท. (คนที่ 3 และคนที่ 4 ของ รบ. ทักษิณ1 ตามลำดับ) - เหตุการณ์ปล้นปืน + ความไม่สงบในพื้นที่ จชต. 4 ม.ค. 2547 ฝ่ายทหารประกาศใช้กฎอัยการศึก มีคำสั่งที่ 68/2547 กำหนดให้ กอ.รมน. รับผิดชอบ จัดตั้ง “กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้” (กอ.สสส.จชต.) มี พล.อ.สิริชัย ธีญญสิริ รอง ผบ.สส. เป็นผู้อำนวยการ - ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการใช้งบประมาณเงินราชการลับ 2547 - เน้นการปรับโครงสร้าง กท. รองรับภัยคุกคามยุคใหม่และการบริการประชาชน - อนุมัติให้จัดซื้ออาวุธ 574,000 ล. เป็นโครงการระยะยาว ปี 2549-2557 - มติ ครม. 15 ก.พ. 2548 จัดตั้งกองพลทหารราบที่ 15 จ.ปัตตานี ขึ้นตรงกับกองทัพภาคที่ 4
2548	ฝ่ายพลเรือนมีอำนาจเหนือ (การควบคุมทหารโดยพลเรือนมาก)	- จัดทำงบปี 2549 เพิ่มงบ กท. 4,695 ล. (ร้อยละ 5.78) - แต่งตั้ง พล.อ.ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา เป็น รมว.กท. - เสนอร่าง พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม... แต่ รบ. ผลักดันไม่สำเร็จ ฝ่ายทหารไม่พอใจ - เน้นการจัดโครงสร้างสภากลาโหมที่ไม่ใหญ่โต ไม่ต้องทหารหรือเรื่องการจัดตั้งโยกย้ายในสภากลาโหม - ออก พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน 2548 เพื่อยกเลิกการประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ จชต.		

สรุปพัฒนาการและลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในกระบวนการพัฒนา
ประชาธิปไตยของไทยระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2554 (ต่อ)

รัฐธรรมนูญ	รัฐบาล	ปี พ.ศ.	ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร	เหตุการณ์สำคัญ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	ทักษิณ ชินวัตร 2 (9 มี.ค. 2548 – 19 ก.ย. 2549)	2548	ฝ่ายพลเรือนมีอำนาจเหนือ (การควบคุมทหารโดยพลเรือนมาก)	- แต่งตั้ง พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน เป็น ผบ.ทบ. โดยการสนับสนุนของ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ และ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ทั้งๆ ที่ไม่ใช่ทางเลือกแรก ของ นรม.
		2549		- การขยายตัวของ พทม. ภายหลัง นรม. ขยายหุ้นให้เทมาเส็กโดยไม่เสียภาษี แต่ไม่นำกองทัพบกรับมือกับการชุมนุมทางการเมือง - คำประกาศของ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ “ทหารของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัฐบาลเป็นแค่จิ้งจอก ไม่ใช่เจ้าของม้า” - ผบ.ทบ. เหล่าที่เพิ่มไม่ยินยอมเปลี่ยนแปลงบัญชีแต่งตั้งโยกย้ายตามที่ นรม. เสนอ ย้ำเรื่องอาวุโสและการกระจายให้รุ่นอื่นเติบโต - ฝ่ายทหารไม่พอใจการแต่งตั้งโยกย้าย ร้องเรียนไปยัง พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549	สุรยุทธ์ จุลานนท์ (1 ต.ค. 2549 – 29 ม.ค. 2551)	2549	ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือแบบเบ็ดเสร็จ	- แต่งตั้งนายประกิต ประจันปัจจนิก ข้าราชการพลเรือน “ลูกหม้อ” เป็น เลขาธิการ สมช. - มีคำสั่งที่ 207/2549 จัดตั้ง ศอ.บต. เป็นหน่วยงานภายในสำนักนายกรัฐมนตรี ภายใต้กำกับดูแลของ กอ.รมน. + จัดตั้ง พตท. เป็นหน่วยงานภายใต้ กอ.รมน.ภาค 4
		2550		- จัดทำงบปี 2550 เพิ่มงบ กท. 29,088 ล. (ร้อยละ 33.85) - ประกาศใช้ ธสน. 2550 มีบทบัญญัติเพิ่มบทบาททางการเมืองของทหารผ่านการสรรหา ส.ว. โดยมีอดีตนายทหารเป็น ส.ว. แบบสรรหา ร้อยละ 6.67 - จัดทำงบปี 2551 เพิ่มงบ กท. 28,494 ล. (ร้อยละ 24.77)
		2551		- ออก พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม 2551 เน้นให้อำนาจ “คณะกรรมการ” ในการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล - ออก พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร 2551 ให้ กอ.รมน. รับผิดชอบการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร - แต่งตั้ง พล.ท.ศิริพงษ์ บุญพัฒน์ เป็นเลขาธิการ สมช.
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	สมัคร สุนทรเวช (29 ม.ค. 2551 – 9 ก.ย. 2551)	ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือ – (การควบคุมทหารโดยพลเรือนน้อยที่สุด)	2550	- จัดทำงบปี 2552 เพิ่มงบ กท. 26,629 ล. (ร้อยละ 18.56) - นรม. ดำรงตำแหน่งเป็น รมว.กท. พลเรือนคนที่ 3 ประกาศคลายความตึงเครียดระหว่างทหารกับรัฐบาล ไม่แทรกแซงการทำงานหรือยุ่งเกี่ยวกับการโยกย้าย ทำให้กองทัพกับรัฐบาลเข้าใจกัน สนับสนุนงานซึ่งกันและกัน ความสัมพันธ์ระหว่าง รมว.กท. กับ พล.อ.อนุพงษ์ เผ่าจินดา ผบ.ทบ. เป็น “คู่ชู้ต่างวัย” - ปรับเพิ่มสวัสดิการของทหาร เช่น เงินตอบแทนพิเศษ เงินประจำตำแหน่ง นอกเหนือจากเงินเดือน เป็นต้น - ประกาศใช้ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ เพื่อนำทหารรับมือกับการชุมนุมทางการเมืองของ พทม. แต่ฝ่ายทหารไม่ตอบสนอง - แต่งตั้ง พล.ท.สุรพล เมื่อน้อยกา เป็นเลขาธิการ สมช.
			2551	- นรม. ดำรงตำแหน่งเป็น รมว.กท. พลเรือนคนที่ 4 - ประกาศใช้ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ เพื่อนำทหารรับมือกับการชุมนุมทางการเมืองของ พทม. แต่ฝ่ายทหารไม่ตอบสนอง กลับเรียกร้องให้ นรม. ลาออก ยุบสภา และจัดการเลือกตั้งโดยเร็ว

สรุปพัฒนาการและลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในกระบวนการพัฒนา
ประชาธิปไตยของไทยระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2554 (ต่อ)

รัฐธรรมนูญ	รัฐบาล	ปี พ.ศ.	ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร	เหตุการณ์สำคัญ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (17 ธ.ค. 2551 – 4 ส.ค. 2554)	2551	ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือ –	- แต่งตั้ง พล.อ.ประวิตร วงษ์สุวรรณ เป็น รมว.กท. “โคเวดกลาง” โดยการสนับสนุนของฝ่ายทหาร
		2552	(การควบคุมทหารโดยพลเรือนน้อยที่สุด)	- จัดทำงบประมาณปี 2553 งบ กท. 16,125 ล. (ร้อยละ 9.48) เป็นผลสะท้อนมาจากวิกฤติเศรษฐกิจระดับโลก แต่เปิดโอกาสให้เสนอโครงการที่มีความจำเป็นและถูกต้องกลับมาใหม่อีกครั้ง - มติ ครม. 24 มี.ค. 2552 อนุมัติงบกลาง 1,000 ล. แก่ กอ.รมน. อบรมเศรษฐกิจพอเพียงทั่วประเทศ - มติ ครม. 22 ก.ย. 2552 อนุมัติโครงการจัดซื้ออาวุธ 11,000 ล. งบผูกพัน - มติ ครม. 29 ก.ย. 2552 อนุมัติจัดหาเฮลิคอปเตอร์ 1,100 ล. งบผูกพันปี 2552-2555 และซ่อมเฮลิคอปเตอร์ 980 ล. งบผูกพันปี 2552-2554 - รมว.กท. ประกาศนโยบายการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร ไม่ให้ใครเข้ามาล้วงลูก ตันรับผิดชอบดูแลเอง - การชุมนุมทางการเมืองของ นปช. มีการนำกำลังทหารมาใช้รับมือกับการชุมนุมทางการเมือง - แต่งตั้งนายถวิล เปลี่ยนศรี ข้าราชการพลเรือน “ลูกหม้อ” เป็นเลขาธิการสมช.
		2553		- จัดทำงบประมาณปี 2554 เพิ่มงบ กท. 14,469 ล. (ร้อยละ 9.39) - มติ ครม. 23 มี.ค. 2553 อนุมัติจัดหาเฮลิคอปเตอร์ 2,000 ล. งบผูกพันปี 2553-2555 - การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารราบขึ้น สามารถเปลี่ยน ผบ.ทบ. จาก พล.อ.อนุพงษ์ เผ่าจินดา เป็น พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา เหมือนการสืบทอดอำนาจของนายทหารบูรพาพยัคฆ์ ทำให้นายทหารบางส่วนไม่พอใจ - ประกาศใช้ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง และจัดตั้ง ศอฉ. เพื่อนำทหารรับมือกับการชุมนุมทางการเมืองของ นปช. จนเกิดการปะทะกันระหว่างทหารกับ นปช. ในเหตุการณ์ขอสืบพื้นที่และกระชับพื้นที่ มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บ
2554		- การปะทะกันทางทหาร กรณีพิพาทระหว่างไทย-กัมพูชา พื้นที่บริเวณเขาพระวิหาร จ.ศรีสะเกษ สูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของ นปช. - มติ ครม. 1 มี.ค. 2554 อนุมัติงบราชการลับในเบื้องต้น 2,300 ล. จัดตั้งกองพลทหารราบที่ 7 จ.เชียงใหม่ งบผูกพันปี 2554-2558 วงเงินรวม 10,000 ล. และจัดตั้งกองพลทหารม้าที่ 3 จ.ขอนแก่น วงเงินรวม 29,000 ล. - มติ ครม. 19 เม.ย. 2554 อนุมัติจัดซื้อยานเกราะ 4,300 ล. งบผูกพัน และจัดซื้อปืนเล็กยาว 800 ล. งบผูกพันปี 2554-2556 - มติ ครม. 26 เม.ย. 2554 อนุมัติงบราชการลับ 8,700 ล. แก่ กอ.รมน. ปรับปรุงโครงสร้างและดำเนินงาน - ออก พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2554 ให้ ศอ.บต. เป็นหน่วยปฏิบัติงานหลักใน จชต. เป็นเอกเทศ ไม่ขึ้นต่อ กอ.รมน. และกำหนดให้ กอ.รมน. ปรับปรุงแผนให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามที่ สมช. จัดทำขึ้น		

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาววิลาวัลย์ ยี่ทอง เกิดวันที่ 13 สิงหาคม 2517 สำเร็จการศึกษาบริหารธุรกิจบัณฑิต (การประกันทรัพย์สินและวินาศภัย) มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ในปี พ.ศ. 2539 รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การปกครอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปี พ.ศ. 2543 และศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (อาชีวศึกษา และงานยุติธรรม) ในปี พ.ศ. 2546 ปัจจุบันรับราชการตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY