



พัฒนาการของการศึกษาทฤษฎี ‘ความสัมพันธ์ระหว่างทหาร-พลเรือน’
และ ‘การเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย’*

DEVELOPMENT OF THE STUDY OF ‘CIVIL-MILITARY RELATIONS’
AND ‘DEMOCRATIC TRANSITION’ THEORIES



เอกนถ วิชนี

Ekanart Witchanee

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Chulalongkorn University

Corresponding Author E-mail: ake_ky2539@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทบทวนที่มาของแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างทหาร-พลเรือน และ ‘การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย’ ผ่านการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและกรอบแนวคิดอันว่าด้วยขอบเขตการควบคุมอำนาจทางการเมืองของกองทัพ ซึ่งผลการศึกษาค้นพบว่า เงื่อนไขทางสังคมในแต่ละแห่งที่แตกต่างกัน ส่งผลต่อการเข้ามามีบทบาทของกองทัพในภาคการเมือง และอำนาจการควบคุมของพลเรือนที่แตกต่างกัน อีกทั้งยังส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยด้วย ดังนั้น การนำแนวทางการศึกษาดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ต่อการศึกษาบทบาทของกองทัพในพื้นที่ทางการเมือง จะช่วยเสริมสร้างขยายองค์ความรู้ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยที่มั่นคงและยั่งยืน

คำสำคัญ: ความสัมพันธ์ระหว่างทหาร-พลเรือน; การเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย; ทฤษฎีความทันสมัย; บทบาทของกองทัพ

Abstract

This academic article aims to examine the origin of concepts ‘civil-military relations’ and ‘democratic transition’. By reviewing various literature related to the conceptual framework of the extent of the military’s control over political power. It was found that social conditions under different circumstances caused the different levels of military in political sector and civilian control. Which in turn

*Received February 6, 2025; Revised February 25, 2025; Accepted March 2, 2025



affects to democratic transition. Thus, this approach, which is applied to the study of the military's role in the political areas, would extensively build up the existing body of knowledge in the development of a stable and sustainable democracy.

Keywords: Civil-Military Relations; Democratic Transition; Modernization Theory; Military Role

บทนำ

ในช่วงเวลาทางประวัติศาสตร์อันยาวนานของมนุษย์ ทหารเป็นส่วนหนึ่งของกองทัพ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทในทางการเมืองและสังคมมาโดยตลอด ในขณะที่แนวคิดความเป็นประชาธิปไตยก็มีความก้าวหน้าเป็นอย่างมาก จนกระทั่งได้สืบทอดพัฒนากลายมาเป็นเป็นส่วนหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์สมัยใหม่ ในส่วนขององค์ความรู้ ทฤษฎีประชาธิปไตยถูกมองว่ามีความหลากหลายในการตีความเป็นอย่างยิ่ง (Dahl, 2006) แต่ในแง่คุณค่าทางการเมือง อย่างน้อยที่สุดนับตั้งแต่สงครามเย็น (Cold War) ยุติลงในทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา ระบอบประชาธิปไตยก็ได้รับการยกย่องให้เป็นคุณค่าสูงสุดทางการเมืองเพียงหนึ่งเดียวที่สังคมยอมรับ (Linz, 1990) และเป็นระบอบทางการเมืองที่มีความชอบธรรมมากที่สุดจนถึงขั้นที่มีนักคิดบางท่านเสนอแนะว่า ประชาธิปไตยจะเป็นคำตอบหลักเพียงคำตอบเดียวและเป็นรูปแบบทางการเมืองรูปแบบสุดท้ายของมนุษยชาติ (Fukuyama, 1992) เพราะเผด็จการเป็นระบบการปกครองที่ล้าสมัย หมดความชอบธรรม ไม่ตอบโจทย์การเปลี่ยนแปลงของโลกโดยรวม และการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยก็เป็นสิ่งที่ยากจะหลีกเลี่ยงได้ (Huntington, 1991)

สำหรับหลักการเบื้องต้นของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยยุคร่วมสมัย บทบาทของทหารในกองทัพจะต้องอยู่ภายใต้หลักการพลเรือนเป็นใหญ่ (Civilian Supremacy) โดยรัฐบาลพลเรือนจะต้องมีอำนาจในด้านการกำหนดนโยบายบริหารบ้านเมือง ซึ่งกองทัพไม่สามารถเข้ามาแทรกแซงได้ อย่างไรก็ตาม หลังจากเริ่มต้นศตวรรษที่ 21 เป็นต้นมา อัตราการล่มสลายลงของระบอบประชาธิปไตยทั่วโลกได้มีอัตราการขยายตัวที่เกินคาดเป็นอย่างมาก จำนวนประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่เคยพุ่งถึงจุดสูงสุดกลายเป็นสิ่งไร้ความหมาย เพราะหลังจากนั้นจำนวนและเปอร์เซ็นต์ดังกล่าวเริ่มถดถอยลงในอัตราเร่งที่น่ากลัว กลางทศวรรษที่ 2000 นักรัฐศาสตร์เลิกที่จะพูดถึงการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยและมุ่งเน้นไปที่การหาคำตอบว่า โลกกำลังเผชิญกับการกลับมาของระบอบเผด็จการจนเข้าสู่ภาวะเสื่อมถอยของประชาธิปไตยจริง ๆ หรือว่านี่เป็นเพียงแค่ภาวะประชาธิปไตยสะดุดลงชั่วคราวเท่านั้นและเพื่อเป็นการชี้ให้เห็นถึงภาพรวมการศึกษาทบทวนที่มาของแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างทหาร-พลเรือน และการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย การนำเสนอบทความนี้จึงประกอบไปด้วย 3 ส่วน ส่วนแรกเป็นการอธิบายที่มาของนิยามความเป็นทหารและแนวคิดประชาธิปไตยภายใต้บริบทความทันสมัย ส่วนที่สองเป็นการทบทวนวรรณกรรมแนวคิดความสัมพันธ์เบื้องต้นระหว่าง



ทหารกับพลเรือนและการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ส่วนที่สามเป็นการสังเคราะห์องค์ความรู้จากบทความ และส่วนสุดท้ายเป็นบทสรุป

นิยามของความเป็นทหารเบี่ยงในเบื้องต้น และภาวะประชาธิปไตยภายใต้ความทันสมัย

Gaetano Mosca นักรัฐศาสตร์และสังคมวิทยาชาวอิตาลียุคก่อนสงครามโลกอธิบายว่า อำนาจทางการเมืองในสังคมส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นสังคมที่พัฒนาแล้วหรือด้อยพัฒนาล้วนถูกผูกขาดโดยคนกลุ่มเล็ก ๆ ที่เรียกว่า ขนชั้นนำ (The Ruling Class) ซึ่งประกอบไปด้วยผู้ที่มีตำแหน่งสำคัญในทางธุรกิจ หรือทางทหาร โดยเฉพาะทหารจะเป็นชนชั้นนำซึ่งมีธรรมชาติของการที่จะเข้ามามีอิทธิพลทางการเมืองเหนือชนชั้นกลุ่มอื่น ๆ เป็นทุนเดิม เหตุเพราะชนชั้นกลุ่มอื่น ๆ ถ้อยแต่จอมถ้อยแต่เสีย ไม่ได้ถือครองอาวุธแบบทหาร ดังนั้นต่อให้ชนชั้นกลุ่มอื่น ๆ จะมีจำนวนมากกว่าทหาร แต่ก็ไม่สามารถหยุดยั้งการเข้ามามีอิทธิพลของทหารได้

ต่อมาในยุคร่วมสมัย ทหารจัดว่าเป็นส่วนหนึ่งของกองทัพซึ่งเป็นสถาบันที่รัฐจัดตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันประเทศจากความขัดแย้งภายในและภัยคุกคามจากภายนอกด้วยอาวุธ ดังนั้นทหารจึงจำเป็นที่จะต้องมีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นที่เข้มงวดเพื่อให้แน่ใจว่าจะสามารถปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา รวมถึงสามารถทำภารกิจให้ประสบความสำเร็จภายใต้ความตึงเครียดจากสถานการณ์ที่เลวร้ายที่สุดได้ (Kohn, 1997) โดยกองทัพในฐานะที่เป็นองค์กรสมัยใหม่ (Modern Army) และเป็นกลไกหลักของรัฐที่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันประเทศต่อสู้และเอาชนะสงคราม มีลักษณะเด่นที่ทำให้มีความเหนือกว่าสถาบันทางการเมืองของพลเรือนอยู่ 5 ประการ ได้แก่ 1. มีการรวมศูนย์การบังคับบัญชาสูง 2. มีการจัดลำดับชั้นของการบังคับบัญชาและยอมรับในเรื่องของลำดับอาวุโสที่ชัดเจน 3. เป็นองค์กรที่ยึดมั่นในกฎระเบียบวินัยเป็นวัตรปฏิบัติ 4. เป็นองค์กรที่มีระบบการติดต่อสื่อสารที่เป็นอิสระเป็นของตนเอง และ 5. เป็นองค์กรมีความรักในหมู่คณะสูง อีกทั้งยังมีความสามารถในการพึ่งพาตนเองได้ (สุรชาติ บำรุงสุข, 2558)

เห็นได้ชัดว่า ความแข็งแกร่งของทหาร ทำให้ทหารมีลักษณะของการเป็น ‘ผู้เชี่ยวชาญด้านความรุนแรง’ และมีแนวโน้มที่จะมีบทบาททางการเมืองในอนาคตมากยิ่งขึ้น (Lasswell, 1941) ในขณะที่ปัญหาสำคัญของการพัฒนารัฐศาสตร์ในช่วงทศวรรษที่ 1960 คือ จะอย่างไรให้รัฐศาสตร์เป็นศาสตร์ที่มีลักษณะของความเป็นวิทยาศาสตร์ ที่สามารถต่อยอดการนำประชาธิปไตยจากภาคทฤษฎีรัฐศาสตร์ไปสู่ภาคปฏิบัติที่เกิดผลลัพธ์ได้จริง (ไชยรัตน์ เจริญศิลป์ โอฬาร, 2558) ดังนั้น Seymour Martin Lipset นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันจึงได้มีความพยายามที่จะพิสูจน์ว่า ผลลัพธ์สำคัญในการสร้างระบอบประชาธิปไตยหรืออย่างน้อยที่สุดเพื่อยังคงรักษาระบบไว้ได้อย่างยั่งยืนต้องประกอบไปด้วยปัจจัยประการใดบ้าง คำตอบที่เขาได้รับ คือ ‘การพัฒนาเศรษฐกิจ’ โดย Lipset ได้กำหนดตัวชี้วัดของระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่แสดง

ให้เห็นถึงความมั่งคั่ง เช่น ระดับของการพัฒนาอุตสาหกรรม (Industrialization) ซึ่งเป็นดัชนีชี้วัดทางเศรษฐศาสตร์ที่เป็นรูปธรรม โดยเขาให้เหตุผลว่า ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจจะนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงต่อโครงสร้างชนชั้นทางสังคมที่เอื้อต่อความเป็นประชาธิปไตย รวมถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เพราะการพัฒนาเศรษฐกิจจะนำไปสู่การขยายตัวของชนชั้นกลางทางการเมืองที่ช่วยลดระดับความขัดแย้งทางสังคมระหว่างชนชั้นไม่ให้ความรู้สึกใด่มากเกินไป (Lipset, 1959)

ในขณะที่ Moore (1974) ได้อธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองภายใต้เส้นทางสู่โลกสมัยใหม่ (The Trajectories to the Modern World) ที่นำไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยว่าจะเกิดขึ้นได้จาก เส้นทางการศึกษาของชนชั้นกรรมาชีพ (The Capitalist Democratic Route) เท่านั้น โดยเส้นทางภายใต้การศึกษาของชนชั้นกรรมาชีพเพื่อนำไปสู่ประชาธิปไตยนี้เงื่อนไขสำคัญที่สุด คือ ดุลอำนาจระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับชนชั้นนายทุนเก่าผู้ถือครองที่ดิน โดยบทบาทของชนชั้นกรรมาชีพใหม่นั้นมีได้ในสองลักษณะ โดยจะมีบทบาทผ่านการขยายพื้นที่ของตลาดเข้าสู่ภาคเกษตร กล่าวคือชนชั้นกรรมาชีพอาจร่วมมือกับชนชั้นผู้ถือครองที่ดินในการค้าขายสินค้าเกษตรและปลดปล่อยพันธะของเกษตรกรที่มีต่อเจ้าผู้ครองที่ดินก่อนจะใช้ฐานอำนาจทางเศรษฐกิจที่ตนมีเพื่อเปิดพื้นที่ทางการเมืองในการเข้าไปเป็นตัวแทนในรัฐสภาต่อไป หรือชนชั้นนายทุนอาจใช้การค้าขายสินค้าเกษตรเป็นกลไกในการทำลายรากฐานทางเศรษฐกิจของชนชั้นผู้ถือครองที่ดิน และเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้กับสถาบันทางการเมืองแบบตัวแทนต่อไป โดยกรณีศึกษาเส้นทางดังกล่าวเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงในประเทศอังกฤษ ซึ่ง Moore วิเคราะห์ว่า การปฏิวัติในประเทศอังกฤษเป็นผลสืบเนื่องมาจากการถือกำเนิดของชนชั้นกรรมาชีพที่ลุกขึ้นมาต่อต้านการใช้อำนาจของกลุ่มขุนนางฝ่ายอนุรักษนิยมและชนชั้นสูงของสังคม โดยที่ชนชั้นเจ้าที่ดินได้ทำการปิดล้อมปศุสัตว์เพื่อผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ของตน ซึ่งต่อมาก็ได้ส่งผลให้มีการปลดปล่อยชาวนาเป็นอิสระที่นำไปสู่การขยายตัวของชาวนาในสังคมเมืองเพื่อเป็นฐานรองรับการเจริญเติบโตของระบบทุนนิยม และการกำเนิดขึ้นของชนชั้นกรรมาชีพใหม่ นอกจากนี้ Moore ยังเสนอว่าอีกว่าหากสังคมมีการพัฒนาเป็นทุนนิยมแบบเต็มที่ได้โดยปราศจากการปฏิวัติของชนชั้นกรรมาชีพ สังคมนั้นอาจจะแปรเปลี่ยนจากเส้นทางสู่ระบอบประชาธิปไตยกลายเป็นระบอบฟาสซิสต์ (The Capitalist-Reactionary Route) ที่ชนชั้นผู้ถือครองที่ดินใช้ยุทธศาสตร์ร่วมมือกับกลไกของภาครัฐเพื่อกดขี่ชาวนาให้เกิดความอ่อนแอและไม่มีความเป็นอิสระในการค้าขายสินค้าทางการเกษตรได้

จะเห็นได้ว่า ทั้ง Lipset และ Moore ต่างพยายามอธิบายสภาวะการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย โดยใช้ทฤษฎีการนำไปสู่สภาวะทันสมัย (Modernization Theory) และการพัฒนาทางการเมือง (Political Development) ผ่านปัจจัยทางเศรษฐกิจ และบทบาทของชนชั้นกลางในทางเศรษฐกิจ ซึ่งการอธิบายภายใต้สมมติฐานอาจทำให้เราละเลยบทบาทของทหารไป เพราะทหารมักจะฉวยโอกาสยึดอำนาจเมื่อสังคมเกิดความยุ่งเหยิงวุ่นวายไร้ระเบียบ

ด้วยเหตุนี้ ปัจจัยทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอต่อการอธิบายถึงการเข้ามามีบทบาทของทหาร และการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะเงื่อนไขทางเศรษฐกิจกับเงื่อนไขที่มาจากทางสังคมและการเมืองต่างมีอิทธิพลซึ่งกันและกันจนไม่สามารถละเลยการอธิบายแบบแยกส่วนได้ (Rustow, 1970) ขณะที่รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยที่แผ่แผ่ความเป็นเผด็จการในหลายประเทศ ก็มักจะให้ความชอบธรรมแก่การปกครองของตัวเองโดยใช้ความสำเร็จในด้านการพัฒนาเป็นข้ออ้างว่า การปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนจะไม่มีวันเกิดขึ้นในลักษณะเช่นนี้ได้ถ้าหากการเมืองมีลักษณะที่เปิดกว้างและมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น (Leftwich, 1995)

ขอบเขตการควบคุมอำนาจทางการเมืองของกองทัพ และการเปลี่ยนผ่านไปสู่
ประชาธิปไตย

การสร้างสภาวะประชาธิปไตยที่มันด้วยวิธีการพัฒนาทางเศรษฐกิจตามทฤษฎีความทันสมัย (Modernization Theory) ได้ถูกพิสูจน์ในเชิงประจักษ์แล้วว่าไม่ได้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยเสมอไป มีหน้าซ้ำยังกลับรักษาระบอบเผด็จการหรือนำรูปแบบของประชาธิปไตยบางส่วนมาใช้เป็นเครื่องมือในการอำพรางความเป็นเผด็จการของตน เช่น กรณีของประเทศไทยหลังการรัฐประหาร 2557 (ธนบรรณ อุทองมาก, 2560) ดังนั้นการสร้างระบอบประชาธิปไตยให้มีความแข็งแกร่ง จึงไม่ควรที่จะหมายถึงแค่การสร้างคุณค่าของประชาธิปไตยที่ยึดโยงผูกติดกับการพัฒนาเศรษฐกิจ หรือการสร้างรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพในการบริหารประเทศขึ้นมาเท่านั้น หากแต่ต้องบ่มเพาะวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยด้วยวิธีการต่าง ๆ ในช่วงทศวรรษที่ 1990 มีแนวโน้มว่านักรัฐศาสตร์จะเริ่มเห็นด้วยกับเงื่อนไขของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยที่มีความหลากหลาย โดย Huntington (1991) ได้ให้ข้อสังเกตถึงกระบวนการเปลี่ยนผ่านของแต่ละประเทศว่า ไม่สามารถนำมาประยุกต์ใช้หรืออธิบายซึ่งกันและกันได้ เพราะทุกกระบวนการเปลี่ยนผ่านในประเทศแต่ละแห่งล้วนมีรายละเอียดปลีกย่อยที่แตกต่างกันด้วยเงื่อนไขนานาประการ อีกทั้งไม่มีเงื่อนไขใดที่สามารถนำมาอธิบายการเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นใหม่ได้ทุกครั้ง ดังนั้น การมองเห็นภาพรวมเชิงยุทธศาสตร์จะทำให้ประชาธิปไตยสามารถเข้าไปอยู่ในหนทางแห่งการประนีประนอมของทุกฝ่าย โดยเฉพาะฝ่ายที่ไม่ศรัทธาในประชาธิปไตยได้อย่างจริงจังเป็นเรื่องสำคัญ เพราะว่าการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยอาจไม่ได้มาจากการกำจัดศัตรูฝ่ายตรงข้ามให้สิ้นซากในแบบที่เราเข้าใจเสมอไป เพราะบางครั้งเราจำเป็นต้องพิจารณาว่า บุคคลหรือกลุ่มก้อนทางการเมืองใดที่เราสามารถเข้าไปเจรจาต่อรองได้ ซึ่งการทำแบบนี้ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายประชาธิปไตยเริ่มปลงกับชีวิตจนหันเห

อุดมการณ์เข้าไปหาฝ่ายเผด็จการทหาร กลับกันคือเป็นการทำให้มองเห็นโลกในแง่ของความเป็นจริง อีกทั้งยังส่งเสริมให้เกิดการนำไปสู่ประชาธิปไตยและการโค่นล้มเผด็จการในแบบที่ค่อยเป็นค่อยไปแต่เป็นรูปธรรมและยั่งยืนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นวิถีทางที่ทำให้หลีกเลี่ยงการนองเลือดในทางปฏิบัติได้อีกด้วย ดังนั้นฉันทามติของการเปลี่ยนผ่านจึงต้องเกิดจากการเจรจาต่อรองของทั้ง 2 ฝ่ายจนได้ข้อยุติ ไม่ใช่เกิดจากข้อเสนอของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่เอารัดเอาเปรียบอีกฝ่าย ซึ่งยุทธศาสตร์การเปลี่ยนผ่านที่ลึกซึ้งนี้เราสามารถศึกษาได้จากแนวคิดของ O'donnell & Schmitter ซึ่งยุคหนึ่งสมัยหนึ่งเป็นที่ได้รับความนิยมจากนักศึกษอเมริกันชนเป็นอย่างยิ่ง (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2561)

ยุทธศาสตร์หลักของการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยแบบประนีประนอมได้เบื้องต้น คือต้องแบ่งแยกชนชั้นนำเผด็จการออกเป็น 2 กลุ่มได้แก่ กลุ่มเผด็จการสายเหยี่ยว (Hard-liners) กับ กลุ่มเผด็จการสายพิราบ (Soft-liners) (O'donnell & Schmitter, 1986) โดยกลุ่มผู้นำเผด็จการเหี้ยวนั้นมักจะมองว่า อำนาจในระบบเผด็จการเป็นเรื่องที่จำเป็นจะต้องมีไว้ และพวกเขามักจะมองว่าประชาธิปไตยเปรียบเสมือนมะเร็งร้ายที่ไม่ควรเข้าใกล้ และสมควรที่จะต้องกำจัดเพื่อป้องกันความโกลาหลวุ่นวาย (O'donnell & Schmitter, 1986) ซึ่งสาเหตุที่ทำให้ผู้นำสายนี้เห็นดีเห็นชอบกับความคิดดังกล่าวเนื่องจากพวกเขาได้รับผลประโยชน์จากการคงอยู่ของระบบเผด็จการ ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งทางการเมือง ตำแหน่งงานราชการต่าง ๆ ดังนั้น กลุ่มก้อนต่าง ๆ ที่ต้องการความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยในแบบต้องการให้เกิดความขัดแย้งน้อยที่สุดก็อาจจะเป็นเรื่องที่ยากเหมือนเอาไข่ไปกระแทกหินให้แตก เพราะผู้นำเผด็จการสายนี้มีจุดยืนไว้แล้วว่า ประชาธิปไตยจะนำไปสู่ความวุ่นวายทางสังคม อีกทั้งอาจทำให้พวกเขาเสียผลประโยชน์อีกด้วย ดังนั้นต่อให้อนาคตเกิดการเปลี่ยนผ่านที่นำไปสู่เสรีทางการเมืองมากขึ้นแล้ว ก็วนผู้นำเหล่านี้ก็ยังคงเป็นเนื้อร้ายที่คอยจ้องให้ระบบเผด็จการได้กลับมาอีก (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2561)

ขณะที่อีกกลุ่มหนึ่ง คือ ผู้นำเผด็จการสายพิราบ มักจะปรากฏตัวออกมาในช่วงที่เผด็จการดำเนินไปสักระยะหนึ่งเนื่องจากคนเหล่านี้เริ่มรู้ว่าตัวเองต้องปรับตัวเพื่อลดแรงเสียดทานทางการเมืองและสร้างความชอบธรรมให้กับระบบของตนเอง และรับรู้ว่าการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งวิธีการที่เปิดช่องทางที่ดูเหมือนว่าพวกเขามีความเป็นประชาธิปไตย ยกตัวอย่างเช่นการเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่าง ๆ มีการให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพบางประการ โดยเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้กลุ่มเผด็จการน้อยออกมาดำเนินการข้างต้นนั้น เศรษฐกิจจะต้องดีด้วยเนื่องจากพวกเขามองว่าถ้าเศรษฐกิจดีพวกเขาก็จะได้รับความนิยมจากประชาชนเพิ่มมากขึ้น (O'donnell & Schmitter, 1986)

อย่างไรก็ตาม ในทัศนะของ O'donnell & Schmitter (1986) ต่างยอมรับว่า หัวใจของการเปลี่ยนผ่าน คือ ความไม่แน่นอน ซึ่งทำให้เราไม่สามารถคาดการณ์สิ่งที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านได้ อีกทั้งเงื่อนไขพื้นฐานบางประการก็อาจเป็นตัวแปรที่ส่งผลให้ทิศทาง



ความน่าจะเป็นประชาธิปไตยเกิดภาวะหักเหได้ เช่น ประเทศไทย ที่เงื่อนไขพื้นฐานที่จะนำไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยอย่างง่าย เช่น การเลือกตั้งที่เปิดกว้างเสรีและเป็นธรรมก็ยังไม่สามารถบรรลุได้ ดังนั้นการอธิบายตัวตนการเปลี่ยนผ่านของประเทศไทยรวมถึงประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเดียวกันจึงเป็นเรื่องที่ยากและน่าท้าทาย ซึ่งนักวิชาการบางคนมองว่า ปัจจัยภายนอกสำหรับการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยหลังทศวรรษ 1990 ก็มีความสำคัญไม่แพ้กัน (Schmitter, 2010) เพราะเมื่อเปรียบเทียบประเทศไทยกับประเทศในยุโรปจะพบว่า องค์กระดัดภูมิภาคเช่น EU หรือสหภาพยุโรปมีส่วนสำคัญอย่างมากในการทำให้ประเทศยุโรปต่างมีความก้าวหน้าไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยได้ ในขณะที่ไทยไม่มีองค์กระดัดภูมิภาคอาเซียนแห่งใดที่จะมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงสูงระดับนี้ ดังนั้น การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือน จึงเป็นเรื่องสำคัญต่อการศึกษาการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย

Croissant et al. (2013) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหาร (Civil-Military Relations) โดยนิยามการควบคุมของพลเรือนว่าเป็นสถานการณ์ที่พลเรือนมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเมืองในระดับชาติและการนํานโยบายไปปฏิบัติ ในขณะที่กองทัพไม่มีอำนาจตัดสินใจนอกเหนือขอบเขตที่ผู้นำพลเรือนกำหนด โดยนิยามดังกล่าวประกอบไปด้วย 5 ปัจจัยสำคัญ ได้แก่

1. การสรรหาทหารเข้าสู่การเมือง (Elite Recruitment) เป็นปัจจัยสำคัญที่ว่าด้วยการกระบวนการในการแต่งตั้งหรือรับเลือกทหารเข้ามาทำหน้าที่ทางการเมือง
2. นโยบายสาธารณะ (Public Policy) เป็นปัจจัยที่แสดงให้เห็นว่า ผู้ที่มีบทบาทหลักต่อการตัดสินใจในกระบวนการออกนโยบายจะต้องเป็นผู้นำพลเรือนเท่านั้น
3. ความมั่นคงภายในประเทศ (Internal Security) เป็นปัจจัยที่พูดถึงการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาความสงบภายในของพลเรือน ทั้งในเรื่องของการต่อต้านการก่อการร้าย การต่อต้านความไม่สงบ
4. การป้องกันประเทศ (National Defense) แม้ว่ากองทัพจะมีบทบาทโดยตรงต่อปฏิบัติการป้องกันประเทศ แต่กระนั้นพลเรือนจำเป็นจะต้องคงบทบาทในการควบคุมการดำเนินนโยบายทางการทหาร
5. โครงสร้างของกองทัพ (Military Organization) เป็นปัจจัยที่สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถของพลเรือนในการกำหนดกฎเกณฑ์การจัดโครงสร้างอำนาจกองทัพทั้งหมด

ในขณะที่ Finer (1975) นักรัฐศาสตร์ผู้มีส่วนสำคัญในการรากฐานแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างทหารและพลเรือนในยุคสงครามเย็นวิเคราะห์ว่า ทหารมีระดับบทบาทการแทรกแซงทางการเมืองที่แตกต่างกันไปใน 4 ลักษณะ ได้แก่

1. การใช้อิทธิพล เป็นความพยายามของทหารในการโน้มน้าวรัฐบาลพลเรือนให้คล้อยตามสิ่งที่ตัวเองต้องการด้วยเหตุผลเพื่อให้ทหารมีอิทธิพลเหนือรัฐบาลพลเรือน

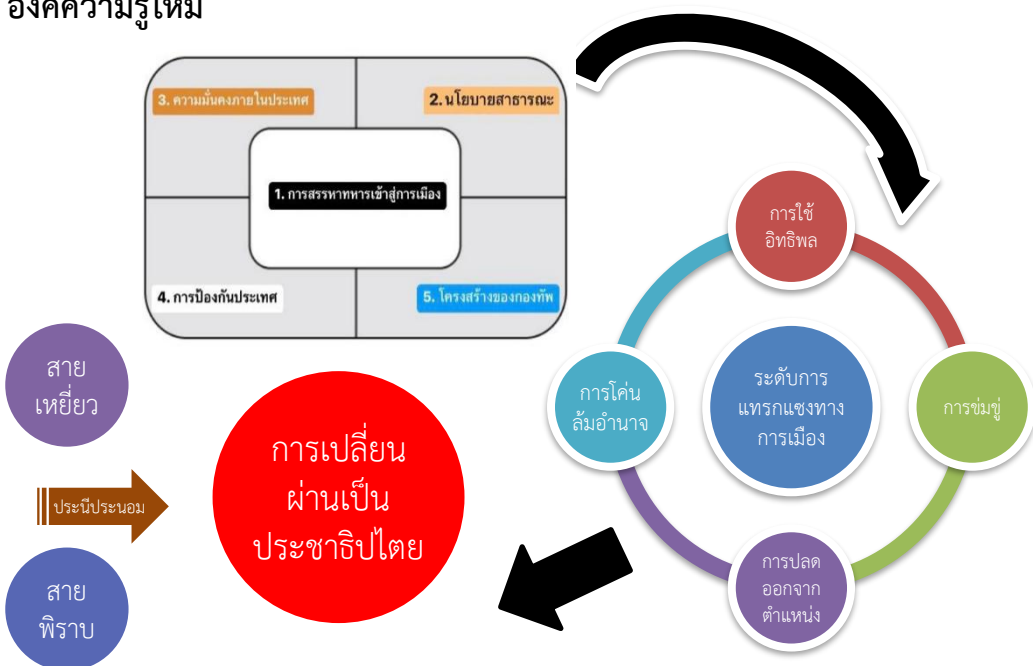
2. การข่มขู่ เป็นวิธีการที่ทหารทำให้รัฐบาลพลเรือนหวาดกลัวว่าทหารจะไม่ให้ความร่วมมือใด ๆ กับรัฐบาลพลเรือนถ้าหากว่าพวกเขาไม่ทำในสิ่งที่ทหารต้องการ

3. การปลดออกจากตำแหน่ง เป็นวิธีการที่ทหารเข้าแทรกแซงการเมืองด้วยการถอดถอนผู้บริหารของรัฐบาลหรือทั้งรัฐบาลโดยใช้กำลังข่มขู่โดยตรง แต่อย่างไรก็ตามอำนาจการบริหารประเทศยังคงอยู่ในอาณัติของรัฐบาลพลเรือนเป็นหลัก

4. การโค่นล้มอำนาจ เป็นวิธีการที่ทหารเข้าแทรกแซงการเมืองในระดับที่สูงที่สุด เพราะเป็นการใช้กำลังบังคับให้รัฐบาลพลเรือนออกจากอำนาจและเข้าปกครองประเทศแทน

แนวคิดระดับการแทรกแซงของทหารเบื้องต้นนี้สะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลพลเรือนในแต่ละประเทศมักจะประสบปัญหากับความอ่อนแอเชิงสถาบันจนทำให้ทหารเข้ามาแทรกแซงการดำเนินนโยบายการทางการเมืองอยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม ในหลายกรณีศึกษาทั่วโลก รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งแม้ในที่สุดจะขาดประสิทธิภาพ ทุจริตฉ้อฉล ไม่รับผิดชอบ และอาจถูกครอบงำโดยกลุ่มผลประโยชน์จนไม่สามารถตอบสนองผลประโยชน์ของสาธารณะโดยรวมได้ แต่กระนั้นก็ได้ไม่ได้ทำให้รัฐบาลเหล่านั้นไม่มีความเป็นประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยเป็นคุณธรรมสาธารณะอย่างหนึ่ง ทว่าไม่ใช่อย่างเดียวที่มีอยู่และความสัมพันธ์ของประชาธิปไตยกับคุณธรรมและความชั่วร้ายทางสาธารณะอื่น ๆ จะเป็นที่น่าสนใจได้ก็ต่อเมื่อเราแยกแยะประชาธิปไตยออกจากบุคลิกลักษณะอย่างอื่นของระบบการเมืองอย่างชัดเจนเท่านั้น (Huntington, 1991)

องค์ความรู้ใหม่



ภาพที่ 1 องค์ความรู้การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยที่ได้สังเคราะห์จากบทความ



จากภาพองค์ความรู้ที่ได้รับการสังเคราะห์นี้ สามารถอธิบายในเบื้องต้นได้ว่า การเกิดขึ้นของภาวะแทรกแซงทางการเมืองของทหาร ส่วนหนึ่งมาจากความเข้มแข็งเชิงสถาบันของกองทัพที่ทำหน้าที่ด้านความมั่นคงและผูกขาดความรุนแรง โดยการแทรกแซงทางการเมืองดังกล่าวนี้ ก็จะมีระดับความรุนแรงที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ มีตั้งแต่ขั้นทำลายเสถียรภาพของรัฐบาลไปจนถึงในระดับที่อาจทำลายประชาธิปไตยได้ แต่อย่างไรก็ตาม ทหารในกองทัพก็ไม่ได้มีแต่กลุ่มที่ไม่สมานานประชาธิปไตยเท่านั้น แต่มีหลายกลุ่มหลายฝ่ายที่ต้องการอาศัยอยู่ในระบอบที่ทุกฝ่ายสามารถเดินหน้าเจรจาเข้าหากันได้ ซึ่งถ้าหากชนชั้นนำทุกฝ่ายสามารถผ่านกระบวนการประนีประนอมได้แล้ว การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยก็อาจจะบังเกิดขึ้น และอาจส่งผลทำให้ประชาธิปไตยเกิดภาวะตึงมั่นในอนาคต ซึ่งเมื่อระบอบประชาธิปไตยมีความมั่นคง การพัฒนาอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นในด้านเศรษฐกิจหรือสังคมก็จะปรากฏรูปโฉมตามมา

สรุป

การศึกษาทบทวนที่มาของแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างทหาร-พลเรือน และ ‘การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย’ จะช่วยให้เรามองประชาธิปไตยในแบบที่ควรจะเป็น (และเป็นไปได้) อีกทั้งยังช่วยเตือนไม่ให้เราหลงระเหิมมองประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นอุดมการณ์ ในอุดมคติที่มีเส้นทางอันสวยงามเพียงอย่างเดียว การเปลี่ยนผ่านได้ทำให้เราเรียนรู้ถึงกระบวนการวิวิธหลากหลายที่เป็นไปได้ที่จะนำเราไปสู่ประชาธิปไตย รวมถึงการประนีประนอมจัดสันปันส่วนอำนาจของชนชั้นนำ โดยเฉพาะกลุ่มทหารในกองทัพที่มองประชาธิปไตยเป็นเนื้อร้าย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อทำให้ประชาธิปไตยในยุคใหม่มีแนวโน้มว่าจะเติบโตอย่างเต็มที่โดยไม่หวนกลับไปสู่การปกครองแบบเผด็จการซ้ำสองอีก

เอกสารอ้างอิง

- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2558). *อัตวิสัย/วัตถุวิสัยในสังคมศาสตร์/มนุษยศาสตร์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธนบรรณ อุทองมาก. (2560). *รัฐราชการไทยภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557* (วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2561). *เผด็จการวิทยา*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- สุรชาติ บำรุงสุข. (2558). *เสนานิธิปไตย : ทหารกับการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- Croissant, A. et al. (2013). *Democratization and Civilian Control in Asia*. New York: Palgrave Macmillan.
- Dahl, R. A. (2006). *A preface to democratic theory*. USA: University of Chicago Press.



- Finer, S. E. (1975). *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*. London: Pall Mall Press.
- Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.
- Huntington, S. (1968). *Political Order in Changing Society*. London: Yale University Press.
- _____. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Kohn, R. H. (1997). How democracies control the military. *Journal of Democracy*, 8(4), 140-153.
- Lasswell, H. D. (1941, January). The Garrison State. *American Journal of Sociology*, 46(4), 455-468.
- Leftwich, A. (1995). Bringing politics back in: Towards a model of the developmental state. *Journal of Developmental Studies*, 31(3), 400-427.
- Linz, J. J. (1990). Transitions to Democracy. *The Washington Quarterly*, 13(3), 143-164.
- Lipset, S. (1959). Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. *The American political science review*, 53(1), 69-105.
- Moore, B. (1974). *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Great Britain: Penguin University Books.
- O'Donnell, G. & Schmitter, P. C. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*. Baltimore & London: Johns Hopkins University Press.
- Rustow, D. A. (1970). Transitions to democracy: Toward a dynamic model. *Comparative Politics*, 2(3), 337-363.
- Schmitter, P. (2010). Twenty-Five Years: Fifteen Findings. *Journal of Democracy*, 21(1), 17-28.

