



“Military under Civilians” Reform: Case of Thailand and Indonesia

Khunanont Thintai¹ & Pornsan Piyanantisak²

Received	Reviewed	Revised	Accepted
12/11/2024	19/11/2024	30/11/2024	03/12/2024

Abstract

This documentary research “‘Military under Civilians’ Reform: Case of Thailand and Indonesia” aims to conduct a comparative study of the progress of military reform policies in Thailand and Indonesia. The study spans from the political developments leading to the emergence of military reform movements to the incorporation of these reforms into official policies. It also examines the roles of policy entrepreneurs and various factors contributing to the success or failure of military reform policies in both nations. The findings indicate that Indonesia has made more significant progress in implementing "Military under Civilians" reforms compared to Thailand. Three critical factors account for the prominent differences in the implementation of military reform policies between Thailand and Indonesia includes: 1) Social inclinations and the continuity of multiple streams: problem stream, political stream, and policy stream; 2) The continuity of policy entrepreneurs’ roles within the political and cultural context; and 3) Legal frameworks that facilitate military reform.

Keywords: Military Reform; Military under Civilians; Comparative Policy; Military and Civil Relations

¹ Khon Kaen University, Email: th.khunanont@kkumail.com

² Khon Kaen University, Email: pornsan@kku.ac.th



การปฏิรูปกองทัพ “ทหารภายใต้พลเรือน”: กรณีศึกษาประเทศไทยและประเทศอินโดนีเซีย

คุณานนต์ ทินใต้¹ และพรสวรรค์ ปิยนันท์ศักดิ์²

บทคัดย่อ

การวิจัยเอกสารเรื่องการปฏิรูปกองทัพ “ทหารภายใต้พลเรือน” กรณีศึกษาประเทศไทยและประเทศอินโดนีเซีย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความก้าวหน้าของนโยบายการปฏิรูปกองทัพ “ทหารภายใต้พลเรือน” ของประเทศไทยและประเทศอินโดนีเซีย ตั้งแต่พัฒนาการทางการเมืองการปกครองอันนำไปสู่การเกิดขึ้นของกระแสการปฏิรูปกองทัพ ไปจนถึงการเข้าสู่วาระการกำหนดเป็นนโยบาย บทบาทของผู้ผลักดันนโยบาย รวมทั้งปัจจัยต่างๆที่นำไปสู่ความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายการปฏิรูปกองทัพของทั้งสองประเทศ ทั้งนี้ผลการศึกษาพบว่า การปฏิรูปกองทัพ “ทหารภายใต้พลเรือน” ของอินโดนีเซียมีความก้าวหน้ากว่าประเทศไทย โดยมีปัจจัยสำคัญสามประการที่ทำให้การดำเนินนโยบายปฏิรูปกองทัพระหว่างไทยกับอินโดนีเซียมีความแตกต่างกันชัดเจนได้แก่ 1. ความโน้มเอียงทางสังคมและความต่อเนื่องของพหุกระแส ประกอบไปด้วย กระแสปัญหา กระแสการเมือง กระแสนโยบาย 2. ความต่อเนื่องของผู้ผลักดันนโยบายภายใต้บริบททางการเมืองและวัฒนธรรมการเมือง และ 3. กฎหมายที่เอื้อต่อการปฏิรูปกองทัพ

คำสำคัญ: การปฏิรูปกองทัพ; ทหารภายใต้พลเรือน; นโยบายเปรียบเทียบ; ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหาร

¹ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, Email: th.khunanont@kkumail.com

² มหาวิทยาลัยขอนแก่น, Email: pornsan@kku.ac.th



1. บทนำ

กองทัพนับได้ว่ามีบทบาทต่อพัฒนาการทางการเมืองการปกครองในหลายประเทศแถบภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มาอย่างยาวนาน ตั้งแต่อดีตกองทัพมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการทำสงครามเพื่อความอยู่รอดและการขยายอำนาจ ของอาณาจักร กระทั่งปัจจุบันกองทัพยังคงจำเป็นในการพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งความมั่นคงและเอกราชของประเทศ (Wongthamma, 2016) ทั้งนี้ตามทิศทางการเมืองโลกยุคปัจจุบัน หลายประเทศได้ปรับรูปแบบการปกครองไปสู่รูปแบบประชาธิปไตย ตามกระแสการเมืองโลกที่เกิดขึ้น (Tanchai et al, 2015) ภายใต้อุดมการณ์นี้ นำไปสู่การจัดระเบียบบทบาทและความสัมพันธ์เชิงอำนาจใหม่ระหว่างกองทัพและรัฐบาล ส่งผลให้บทบาทของกองทัพแยกขาดจากการเมืองอย่างชัดเจน กล่าวคือ รัฐบาลหรือฝ่ายการเมือง(Political)เป็นผู้กำหนดนโยบาย ส่วนกองทัพทำหน้าที่เป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในฐานะฝ่ายบริหาร (Administration) ภายใต้การรัฐบาลพลเรือน ตามอุดมคติของแนวคิดดังกล่าว แม้ว่าประเทศจะปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย แต่ในเชิงพฤตินัยกองทัพก็มิได้แสดงบทบาทเป็นเพียงผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น เพราะในทางการเมืองกองทัพก็ยังคงมีบทบาทอยู่ไม่น้อย (Pawakapan, 2024; Wongthamma, 2016) เนื่องจากหลายประเทศเป็นประชาธิปไตยเกิดใหม่ ที่ระบบการเมืองยังไม่มีเสถียรภาพมากนักจึงมักเกิดเหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองอยู่เสมอ ทำให้กองทัพอันเป็นองค์กรที่มีความเข้มแข็งและมีเอกภาพที่สุดต้องเข้ามามีบทบาททางการเมืองอยู่เรื่อยมาด้วยเหตุผลที่ว่าเพื่อความสงบเรียบร้อยของชาติ (Ajalanond, 2017)

เช่นเดียวกับบริบทการเมืองของประเทศไทย กองทัพถือเป็นตัวแสดงหลักในเหตุการณ์ทางการเมืองครั้งสำคัญหลายเหตุการณ์ ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ที่เปลี่ยนรูปแบบการปกครองประเทศจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ประชาธิปไตย ไปจนถึงการยึดอำนาจรัฐบาลทั้งหมด 13 ครั้ง ล้วนเกิดขึ้นโดยกองทัพทั้งสิ้น (Boonthanong & Juchitarom , 2011) ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ นักวิชาไทยหลายคนมองว่า ทหารกับสังคมไทยมีความสัมพันธ์กันอย่างยาวนาน เนื่องจากรากฐานความสัมพันธ์ในอดีตระหว่างทหารกับการเมืองมีความใกล้ชิดกันอย่างแน่นอน ส่งผลให้ทหารสามารถเข้าไปอยู่ในกลไกต่างๆของสังคมได้อย่างกว้างขวางจนแทบจะไม่สามารถแยกทหารออกจากการเมืองได้ (Eoseewong, 2022; Suwunwijitr & Klinsuk, 2021 ; Ngamlamom, 2017) บริบทดังกล่าวนี้ นำมาซึ่งข้อสังเกตว่า กองทัพกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบการเมืองประชาธิปไตย กล่าวคือ การแทรกแซงทางการเมืองไม่ว่าจะด้วยการรัฐประหารหรือวิธีการใดๆก็ตาม เป็นการทำให้กลไกตามระบอบประชาธิปไตยต้องหยุดชะงัก เนื่องจากเมื่อใดก็ตามที่เกิดการยึดอำนาจขึ้นมา นั้นหมายความว่า อำนาจของประชาชนได้ถูกกลืนหายไป การกระทำดังกล่าวจึงไม่เป็นผลดีต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย (Sirisawadwattana, 2024; Tanjapatkul, 2021)



จากปัญหาดังกล่าวทำให้นักวิชาการหลายคนมองว่า หากจะพัฒนาประชาธิปไตยของไทยให้มีความมั่นคงได้นั้น เลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องทำควบคู่ไปกับการปฏิรูปกองทัพเพื่อลดบทบาทมิให้กองทัพเข้ามาแทรกแซงการเมืองได้ ด้วยการทำให้กองทัพอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลพลเรือน (Ajalanond, 2017) ตามทฤษฎีการควบคุมทหารภายใต้พลเรือน (Civilian Control of the Military) อันเป็นรากฐานสำคัญของกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย (Yeethong, 2013) กล่าวคือ รัฐบาลอันเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ต้องมีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายต่างๆ ของกองทัพ รวมทั้งสามารถบังคับบัญชาทหารทั้งในแง่บุคคล การปฏิบัติหน้าที่ และงบประมาณโดยปราศจากการแทรกแซงของข้าราชการทหาร (Boonsod, 2020) สำหรับการนำแนวคิดการควบคุมทหารภายใต้พลเรือนของไทยนั้น Yithong (2013) มองว่า กองทัพไทยเป็นสถาบันที่เข้มแข็งและทรงอำนาจ ทำให้ไม่สามารถนำแนวคิดการควบคุมกองทัพโดยรัฐบาลพลเรือนมาใช้ปฏิบัติได้เท่าที่ควร (Yeethong, 2013) จากการศึกษาของ ศุภณัฐ บุญสุด พบว่า แม้ประเทศไทยจะเปลี่ยนการปกครองมาเป็นประชาธิปไตยแล้วก็ตาม แต่กฎหมายของไทยในระยะแรก (พ.ศ. 2475-2487) ก็ได้ทำให้เกิดการควบคุมทหารภายใต้พลเรือนขึ้น เพราะกฎหมายเปิดช่องให้ทหารดำรงตำแหน่งทางการเมือง และมีอำนาจบริหารกองทัพเหนือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (Boonsod, 2020) ทั้งนี้ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 เป็นต้นมา กฎหมายไทยเริ่มมีการพัฒนาไปในทิศทางที่สอดคล้องกับแนวคิดนี้ มากขึ้น กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้อำนาจสำคัญเกี่ยวกับการควบคุมทหาร ทั้งการบังคับบัญชา การประกาศสงคราม การจัดตั้งกองทัพ การจัดสรรงบประมาณเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและรัฐสภา แม้กระนั้น สุรชาติ บำรุงสุข (as cited in Yeethong, 2013) ก็ยังมองว่า ในช่วง พ.ศ. 2490 – 2520 เป็นช่วงเวลาที่กองทัพมีบทบาททางการเมืองเป็นอย่างมาก จนกระทั่ง พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา กองทัพถึงได้เริ่มเปลี่ยนบทบาททางการเมืองไปในทิศทางที่สอดคล้องกับแนวคิดนี้ชัดเจนมากขึ้น ด้วยสาเหตุสำคัญอาจเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทำให้การควบคุมทหารโดยพลเรือนมีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ วิชาลักษณ์ ยี่ทอง มีความเห็นว่า รัฐบาลแต่ละยุคสมัยจะมีระดับความเข้มข้นในการควบคุมกองทัพแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพกับรัฐบาล บริบทความมั่นคงทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งเอกภาพของรัฐบาลในช่วงเวลานั้น ด้วยว่าจะสามารถทำให้การควบคุมทหารโดยพลเรือนมีความเข้มข้นมากน้อยเพียงใด (Yeethong, 2013)

ปัจจุบันกระแสการปฏิรูปกองทัพได้กลายเป็นประเด็นหลักของสังคมไทยที่มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างแพร่หลาย นับตั้งแต่เลือกตั้งในปี พ.ศ. 2562 ไปจนถึงการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2566 ที่ผ่านมา ประเด็นการปฏิรูปกองทัพ ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นนโยบายหลักในการหาเสียงของพรรคการเมืองหลายพรรค โดยเฉพาะเรื่องการแก้ไขกฎหมายเพื่อจำกัดอำนาจและลดขนาดกองทัพ ซึ่งประเด็นดังกล่าว



วิชณ เครื่องาม (as cited in PPTV Online, 2023) นักกฎหมายคนสำคัญของไทยมองว่า “การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปกองทัพ ที่พรรคการเมืองต่างๆ นำเสนอนั้น (พรรคก้าวไกล-เพื่อไทย) โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) จัดระเบียบกระทรวงกลาโหม ร่าง พ.ร.บ.กฎอัยการศึก และร่าง พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เมื่อเป็นรัฐบาลก็สามารถทำได้ โดยเสนอกฎหมายเป็นฉบับแรกๆ แต่คงไม่ง่าย เพราะกฎหมายต้องผ่าน ส.ว.ด้วย” มุมมองดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การปฏิรูปกองทัพของไทยนั้น เป็นเรื่องที่ซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย เพราะอำนาจหน้าที่ของกองทัพถูกยึดโยงไว้กับกฎหมายหลายฉบับ การจะปฏิรูปกองทัพให้สำเร็จต้องอาศัยกระบวนการนิติบัญญัติ โดยต้องผ่านการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีข้อเรื่องง่ายที่จะผ่านกฎหมายออกมาได้ จากการศึกษานโยบายการปฏิรูปกองทัพของประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้พบว่า อินโดนีเซียเป็นประเทศหนึ่งที่มีนโยบายการปฏิรูปกองทัพมีความก้าวหน้า (Thippimol, 2020) หากพิจารณาการพัฒนาด้านการเมืองการปกครองของอินโดนีเซียจะพบว่า ภายหลังจากการได้รับเอกราชในปี พ.ศ. 2492 อินโดนีเซียมีการปกครองในระบอบเผด็จการทหารมาอย่างยาวนานกว่า 40 ปี แต่หลังการลงจากอำนาจของรัฐบาลเผด็จการซูฮาร์โต ในปี พ.ศ. 2542 โครงสร้างทางการเมืองการปกครองได้รับการปฏิรูปอย่างมีนัยสำคัญ โดยมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ 4 ฉบับที่ปรับปรุงอำนาจของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ตลอดจนพยายามปฏิรูปกองทัพแยกทหารออกจากการเมืองอย่างค่อยเป็นค่อยไป จนอาจกล่าวได้ว่ามีความก้าวหน้ามากกว่าหลายประเทศในภูมิภาค (Phanprasert, 2011)

จากความก้าวหน้าในนโยบายปฏิรูปกองทัพของอินโดนีเซียดังกล่าว จึงเป็นที่น่าสนใจที่จะศึกษาเปรียบเทียบนโยบาย การปฏิรูปกองทัพระหว่างไทยกับอินโดนีเซีย ตั้งแต่พัฒนาการและบริบททางการเมืองการปกครองที่นำไปสู่การเกิดของกระแสนโยบายปฏิรูปกองทัพ ไปจนถึงการเข้าสู่วาระการกำหนดเป็นนโยบาย รวมทั้งปัจจัยต่างๆ ที่นำไปสู่ความก้าวหน้าและความล้มเหลวของนโยบายปฏิรูปกองทัพทั้งสองประเทศ โดยใช้มุมมองผ่านตัวแบบพหุกระแส (Multiple streams model) ของ จอห์น คิงด็อน (John W. Kingdon) ในการวิเคราะห์บริบท “ความโน้มเอียงทางสังคม” (Societal Predisposition) อันหมายถึง ค่านิยมทางสังคม โครงสร้างทางการเมือง โครงสร้าง รัฐธรรมนูญ และวัฒนธรรมทางการเมือง ฯลฯ ตามด้วยการวิเคราะห์บริบทการเกิดขึ้นของพหุกระแส (Multiple streams) อันประกอบไปด้วย กระแสปัญหา กระแสการเมือง และกระแสนโยบาย และวิเคราะห์บทบาทผู้ผลักดันนโยบาย (Policy Entrepreneurs) ในฐานะผู้มีบทบาทสำคัญต่อการเปิดหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) ที่ส่งผลวาระการตัดสินใจ (Decision Agenda) ของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ผู้ผลักดันนโยบายจะเป็นผู้มีส่วนร่วมในกระแสต่างๆ และเชื่อมประสานกระแสทั้งสามเข้าด้วยกันเพื่อสร้างหน้าต่างแห่งโอกาสของนโยบาย (Policy Windows of Opportunity) และเสนอแนวทางเลือกนโยบาย (Policy Alternatives) เพื่อผลักดันประเด็นนั้นๆ ไปสู่ “วาระนโยบายของรัฐบาล” (Governmental



Agenda) ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความเห็นร่วมในสาธารณะและพลังทางการเมืองที่จะนำไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ (Public Policy) (Setthasuravich, 2015; Pancharoen, 2021) ทั้งนี้แนวคิดดังกล่าวคาดว่าจะช่วยให้เห็นความแตกต่างในการเปรียบเทียบนโยบายของทั้งสองประเทศได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

การวิจัยเอกสารเรื่องการปฏิรูปกองทัพ “ทหารภายใต้พลเรือน” กรณีศึกษาประเทศไทยและประเทศอินโดนีเซีย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความก้าวหน้าของนโยบายการปฏิรูปกองทัพ “ทหารภายใต้พลเรือน” ของประเทศไทยและประเทศอินโดนีเซีย ตั้งแต่พัฒนาการทางการเมืองการปกครองอันนำไปสู่การเกิดขึ้นของกระแสการปฏิรูปกองทัพ ไปจนถึงการเข้าสู่วาระการกำหนดเป็นนโยบาย บทบาทของผู้ผลักดันนโยบาย รวมทั้งปัจจัยต่างๆที่นำไปสู่ความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายการปฏิรูปกองทัพของทั้งสองประเทศ

3. ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงเอกสารเป็นเครื่องมือสำคัญ โดยผู้วิจัยได้คัดเลือกเอกสารระดับทุติยภูมิที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา เอกสารดังกล่าวประกอบด้วยวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น บทความวิจัย บทความวิชาการ และบทความวิเคราะห์ที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง รวมถึงข้อมูลทางกฎหมายที่สำคัญ เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

4. การทบทวนวรรณกรรม

บทบาทกองทัพในทางการเมืองการปกครองของอินโดนีเซียและไทย

สำหรับอินโดนีเซีย เมื่อพิจารณาบริบทด้านพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ อาจกล่าวได้ว่ากองทัพมีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้นำเพื่อปลดปล่อยชาติจากอาณานิคมตะวันตก กล่าวคือ อินโดนีเซียเคยตกเป็นอาณานิคมของเนเธอร์แลนด์ในช่วงศตวรรษที่ 19 และตกอยู่ภายใต้การปกครองของญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ภายหลังเมื่อสงครามสิ้นสุดลง เนเธอร์แลนด์ก็กลับเข้ามาปกครองอินโดนีเซียอีกครั้ง ในครั้งนี้มีการต่อต้านจากกลุ่มชาตินิยมและกองทัพอินโดนีเซียอย่างรุนแรง ท้ายที่สุดด้วยการเจรจาและกดดันจากต่างชาติ เนเธอร์แลนด์ก็ยินยอมอำนาจอธิปไตยทั้งหมดแก่อินโดนีเซียในปี พ.ศ. 2492 (Bunditkul, 2012) ภายหลังได้รับเอกราช กองทัพอินโดนีเซียได้กลายเป็นตัวแสดงสำคัญทางการเมือง ในฐานะผู้นำการรักษาความมั่นคงและกล่อมเกลายุติธรรมของชาติ ซึ่งสถานภาพทางการเมืองในช่วงเวลานั้น เช่นเดียวกับประเทศประชาธิปไตยเกิดใหม่หลายประเทศ การเมืองอินโดนีเซียขาดเสถียรภาพอย่างหนัก เนื่องจากมีพรรคการเมืองที่ขัดแย้งกันมากกว่า 30 พรรค เพื่อให้การพัฒนาประเทศเคลื่อนไปข้างหน้า และยุติความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ซูการ์โน ประธานาธิบดีคนแรกของอินโดนีเซีย จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ



ฉบับปฏิวัติ และนำ การปกครองแบบประชาธิปไตยนำวิถีมาใช้ ส่งผลให้กองทัพมีอำนาจมากยิ่งขึ้น ซึ่งในเวลาต่อมา การบริหารของรัฐซูการ์โน นำไปสู่การจลาจลและการนองเลือดขึ้นในปี พ.ศ. 2508 ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวจบลงด้วยการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2509 จากผู้นำกองทัพชื่อ ซูฮาร์โต การยึดอำนาจครั้งนี้นำไปสู่บทบาทที่เพิ่มทวีคูณมากขึ้นของกองทัพ ภายใต้การนำโดยซูฮาร์โตกองทัพมีอิทธิพล ในรูปแบบ Deal function หรือ ทวิบทบาท กล่าวคือ กองทัพสามารถเข้าไปควบคุมแทรกแซงกิจการด้านการเมืองได้ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น เช่น การปกครอง การใช้กฎหมาย ความมั่นคงของสังคม เป็นต้น ทั้งนี้สังคมอินโดนีเซียในช่วงเวลานั้นประกอบปลุกฝังว่า กองทัพคือวีรบุรุษปลดแอกและเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยของชาติ ทำให้กองทัพสามารถขยายอิทธิพลไปยังสถาบันกลุ่มต่างๆ ได้นานกว่า 3 ศตวรรษ และสามารถอยู่ในอำนาจได้โดยไม่มี การต่อต้านจากประชาชน (Bunditkul, 2012) สำหรับบริบทของประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่า กองทัพไทยมีบทบาททางการเมืองการปกครองไม่น้อยไปกว่าอินโดนีเซีย ตั้งแต่ช่วงเริ่มก่อสร้างอาณาจักรที่ต้องทำสงครามกับประเทศเพื่อนบ้านอยู่เสมอ การต่อสู้กับการล่าอาณานิคมจากตะวันตก กองทัพจะเป็นผู้แสดงหลักมาโดยตลอด โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ก็เกิดขึ้นโดยมีทหารเป็นหนึ่งในผู้นำ การเปลี่ยนแปลงมาสู่ประเทศ อีกทั้งบทบาทกองทัพที่แสดงออกในทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนรัฐบาลในบางยุคสมัย การมีบทบาทในการร่างรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการทำรัฐประหารยึดอำนาจที่เกิดขึ้นมากถึง 13 ครั้ง บริบทต่างๆ เหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า กองทัพมีความสัมพันธ์กับการเมืองไทยอย่างเข้มข้น ด้วยเหตุที่กองทัพไทยมักจะแสดงภาพลักษณ์ของตัวเองว่าเป็นสถาบันหลักในการปกป้องและรักษาความสงบเรียบร้อยของชาติ เมื่อใดก็ตามที่เกิดความวุ่นวายทางการเมืองหรือความแตกแยกในหมู่ประชาชนขึ้น จึงมักจะจบลงด้วยการยึดอำนาจรัฐบาล โดยอ้างว่าทำเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของชาติ ซึ่งก็มักได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนอย่างมากโดยเฉพาะในกลุ่มอนุรักษ์นิยมผู้นิยมทหาร (Norkaew, 2021)

กระแสรู้การเปลี่ยนแปลงของอินโดนีเซีย

จุดเริ่มต้นในการปฏิรูปกองทัพของอินโดนีเซีย อาจกล่าวได้ว่า ขบวนการสำคัญสู่การเปลี่ยนแปลงคือ เหตุการณ์วิกฤตค่าเงินในภูมิภาคเอเชีย ในปี พ.ศ.2540 ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่างๆ ทั่วภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นอย่างมาก รวมทั้งเศรษฐกิจอินโดนีเซียด้วยเช่นกัน รัฐบาลอินโดนีเซียในขณะนั้นภายใต้การปกครองของประธานาธิบดีซูฮาร์โต ไม่สามารถแก้ไขปัญหาวิกฤตดังกล่าวได้ ส่งผลให้อำนาจของกองทัพเริ่มสั่นคลอน ประกอบกับการเติบโตของชั้นกลางผู้มีการศึกษาและการเคลื่อนไหวทางการเมืองของภาคประชาสังคม (Boonprong & Buala, 2021) อีกทั้งความไม่พอใจในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและปัญหาของการทุจริตคอร์รัปชันในแวดวงราชการที่ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้เป็นปฏิปักษ์ยั้งให้ประชาชนและนักศึกษามีการชุมนุมประท้วงใหญ่ไปทั่วประเทศ จนท้ายที่สุดเกิดเหตุการณ์จลาจลและการปะทะกันระหว่าง



กองทัพกับประชาชนจนนำไปสู่การสูญเสียจำนวนมากตามมา (Bunditkul, 2012) บริบทดังกล่าวนี้เมื่อพิจารณาตามแนวคิดของ คิงด็อน สามารถวิเคราะห์ได้ว่า เป็นความโน้มเอียงทางสังคมที่นำไปสู่การเกิดกระแสต่อต้านและเรียกร้องให้รัฐบาลทหารลงจากอำนาจ ซึ่งเป็นปัจจัยเอื้อหนุนให้เกิดกระแสปัญหา (Problem Stream) ขึ้นมา ทั้งนี้ อรอนงค์ ทิพย์พิมล (Thippimol, 2020) นักวิชาการด้านประวัติศาสตร์อินโดนีเซีย มองว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการเคลื่อนไหวของขบวนการนักศึกษา นอกเหนือจากการเติบโตของชนชั้นกลางแล้วคือ ความแตกแยกภายในกองทัพ เนื่องจาก การจัดสรรผลประโยชน์ทางอำนาจที่ไม่ลงตัวระหว่างผู้นำกองทัพกับรัฐบาล ทำให้ให้ผู้นำกองทัพยุติการหนุนหลังรัฐบาลซูฮาร์โต ซึ่งต่อมาภายหลังการล่มสลายรัฐบาลซูฮาร์โต ปัญหาเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน ผลประโยชน์ทับซ้อน ได้ถูกเปิดเผยต่อสาธารณะชนมากขึ้น อีกทั้งยังมีเรื่องการสูญเสียดินแดน การละเมิดสิทธิมนุษยชนในติมอร์ตะวันออก ทำให้กองทัพอินโดนีเซียรู้สึกสูญเสียเกียรติภูมิของตนเอง รวมทั้งความเชื่อมั่นจากประชาชนลดลง (Thippimol, 2020) อาจกล่าวได้ว่าบริบทดังกล่าวคือ ความโน้มเอียงทางสังคม ที่นำไปสู่การเกิดกระแสปัญหา กระแสการเมือง และกระแสนโยบาย การปฏิรูปกองทัพขึ้นตามมา ส่งผลให้นโยบายปฏิรูปกองทัพมีองค์ประกอบครบทั้งสามกระแส ซึ่งในสมัยของประธานาธิบดีฮาร์ปีบี(ต่อจากซูฮาร์โต) ได้มีผู้ผลักดันนโยบายมาเชื่อมกระแสทั้งสามสามารถให้บรรจบกันได้ กล่าวคือนายทหารตำแหน่งสำคัญในกองทัพหลายคนต้องการปฏิรูปตนเอง ส่งผลให้ทหารและทั้งสามถูกผลักดันไปสู่วาระหน้าต่างนโยบายได้สำเร็จ (Weerapaspong, 2013) นำไปสู่นโยบายเพื่อวางแนวทางบทบาทของกองทัพขึ้นใหม่ ที่เรียกว่า “กรอบกระบวนทัศน์ใหม่” (New Paradigm) แนวคิดนี้วางหลักนโยบายการปฏิรูปในยุคหลังซูฮาร์โตไว้ 4 ประการ คือ

1. กองทัพจะไม่เข้ามามีบทบาทนำในกิจการระดับชาติทั้งหมด
2. กองทัพจะไม่เข้ามามีตำแหน่งทางการเมืองโดยตรง แต่จะมีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจ
3. กองทัพจะใช้อิทธิพลโดยอ้อม ไม่ใช่โดยตรง
4. กองทัพยอมรับการทำงานร่วมกับหน่วยงานระดับชาติอื่น ๆ

นโยบายดังกล่าว ส่งผลให้กองทัพอินโดนีเซียได้มีการดำเนินการปฏิรูปกองทัพหลายประการ (Weerapaspong, 2013) ไม่ว่าจะเป็น การแยกกองกำลังตำรวจออกจากสายการบังคับบัญชากองทัพ การยกเลิกหน่วยงานด้านสังคมการเมืองและบทบาทที่ไม่ใช่กิจการกองทัพ การถอดถอนตัวแทนกองทัพออกจากองค์กรนิติบัญญัติทั้งระดับชาติและท้องถิ่น การห้ามมิให้นายทหารที่ยังอยู่ในราชการดำรงตำแหน่งในหน่วยงานราชการที่ไม่ใช่กองทัพ การเปลี่ยนแปลงแผนความสัมพันธ์ระหว่างกองบัญชาการกองทัพแห่งชาติกับองค์กรทหารตำรวจเกษียณ รวมถึงการสลายสายสัมพันธ์ของกองทัพที่ผูกกับพรรค Golkar และมีจุดยืนเป็นกลางในการเลือกตั้ง ต่อมาในสมัยประธานาธิบดีอับดุลละห์มัน วาฮิด มีการพยายามวางรากฐานสำคัญหลายประการเพื่อการปฏิรูปกองทัพแต่ต้องสะดุดลง ในสมัยประธานาธิบดีเมกาวตี ซูการ์โนปุตรี ซึ่งเป็น



ช่วงที่กองทัพกลับมามีความแข็งแกร่งอีกครั้ง เนื่องจากเกิดสถานการณ์ก่อการร้ายและปัญหาขบวนการแบ่งแยกดินแดนปะทุขึ้น ประกอบกับการที่รัฐบาลพลเรือนไม่สามารถควบคุมกองทัพได้เต็มที่ เป็นเหตุให้เมกาวตีต้องหันไปพึ่งกองทัพอีกครั้ง (Weerapasong, 2013) แม้กระนั้นรัฐสภาก็ยังสามารถผ่านกฎหมายว่าด้วยกองทัพ (Armed Forces Act) ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการวางรากฐานบทบาทของกองทัพในอนาคต และที่สำคัญคือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญชุดสุดท้ายผ่านออกมาในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2544 ส่งผลให้การเลือกตั้งประธานาธิบดีสามารถเลือกได้โดยตรงจากประชาชน รวมทั้งปิดโอกาสไม่ให้กองทัพใช้อิทธิพลเลือกสนับสนุนหรือโค่นล้มประธานาธิบดีคนใดได้อีกต่อไป (Thippimol, 2020)

หลังจากสมัยของเมกาวตี อินโดนีเซียเข้าสู่สมัยแห่งการปฏิรูปกองทัพครั้งสำคัญ โดยภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่นี้ ซูซีโล บัมบัง ยูโดโยโน นายพลคนสำคัญในสมัยเมกาวตี ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีในปี พ.ศ. 2546 ซึ่งในยุคนี้ ความคืบหน้าในการปฏิรูปกองทัพที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือสามารถถึงนายทหารที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งออกมาจากสภาได้ทั้งหมด ต่อมาสมัยประธานาธิบดีโจโก วิโดโด มีการใช้อำนาจประธานาธิบดีในการแต่งตั้งโยกย้ายผู้บัญชาการเหล่าทัพด้วยตนเอง โดยไม่มีการต้านทานใดๆจากผู้นำกองทัพ การกระทำดังกล่าว นับได้ว่าเป็นการฉีกขนบธรรมเนียมที่กองทัพสร้างไว้แสดงให้เห็นถึงความชอบธรรมและยอมรับการตัดสินใจของรัฐบาลพลเรือนมีเหนือกองทัพในที่สุด โดยในยุคนี้ แม้สังคมอินโดนีเซียบางช่วงเวลาจะมีความวุ่นวายทางการเมืองภายในประเทศ หรือภัยคุกคามจากการก่อการร้าย แต่สังคมอินโดนีเซียก็ปล่อยบทบาทการแก้ไขปัญหาเหล่านี้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลโดยกองทัพทำหน้าที่เป็นฝ่ายปฏิบัติการและให้คำปรึกษาด้านความมั่นคงเท่านั้น แสดงให้เห็นว่า กองทัพได้ปรับบทบาทของตนเองเหลือเพียงภารกิจที่ได้รับมอบหมายด้านความมั่นคงปกป้องประเทศ อาทิเช่น ภารกิจป้องกันภัยคุกคามจากภายนอก การก่อการร้าย หรือเฝ้าระวังเส้นทางน่านน้ำทางทะเล เป็นต้น (Boonprong & Buala, 2021)

อาจกล่าวได้ว่า นโยบายการปฏิรูปกองทัพอินโดนีเซียเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนมากขึ้นในช่วง พ.ศ. 2543-2548 เห็นได้จากเอกสารราชการที่มีชื่อว่า “บทบาทของ TNI ในศตวรรษที่ 21” ซึ่งตีพิมพ์ ในปีพ.ศ. 2544 เอกสารนี้ไม่เพียงย้ำถึงความตั้งใจของกองทัพที่จะลดการแทรกแซงทางสังคมการเมืองเท่านั้น แต่ยังชี้ให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนบทบาทในการเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรและถ่ายโอนความรับผิดชอบด้านความมั่นคงภายในให้ตำรวจ รวมถึงการปรับเปลี่ยนภายในองค์กรที่สำคัญหลายประการ ยกตัวอย่างเช่น การเพิ่มวิชากฎหมายและมนุษยธรรมในหลักสูตรของกองทัพ การโอนศาลทหารจากกองทัพไปอยู่ภายใต้ศาลสูงสุด การวางเงื่อนไขให้ทหารต้องลาออกรากการก่อนลงสมัครรับเลือกตั้ง เพิ่มพูนประสบการณ์และประสิทธิภาพในฐานะกองทัพอาชีพด้วยการเรียนรู้และปฏิบัติการร่วมกับกองทัพต่างประเทศ เป็นต้น (Weerapasong, 2013) นอกจากนี้เพื่อวางรากฐานสู่การเป็นกองทัพมืออาชีพ และเพื่อให้พลเรือนสามารถควบคุมอยู่เหนือกองทัพ รัฐบาลอินโดนีเซียได้ออกกฎหมายสองฉบับเกี่ยวกับ



การป้องกันประเทศ คือ รัฐบัญญัติฉบับ 2/2002 ว่าด้วยหลักการป้องกันประเทศ บทบาทและอำนาจของรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมในการวางนโยบาย การบริหารจัดการงบประมาณและการกำกับดูแลของรัฐสภา รวมทั้งความสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างกองทัพกับสถาบันอื่นๆ ของรัฐ และกฎหมายฉบับที่สองคือ รัฐบัญญัติฉบับ 34/2004 ว่าด้วยกองกำลังป้องกันประเทศของอินโดนีเซีย โดยกฎหมายฉบับนี้จะกำหนดบทบาทหน้าที่หลักของกองทัพไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ กำหนดของโครงสร้างองค์กร อำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาระดับสูง อำนาจการใช้กำลัง สิทธิและความรับผิดชอบของทหาร โดยเฉพาะประเด็นสำคัญคือ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้ การเข้ามายุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองและเศรษฐกิจ ของกองทัพเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย รวมทั้งได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับกองทัพที่สำคัญสองประการ (Weerapasong, 2013) คือ ประการแรก โครงสร้างกองกำลังของกองทัพต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขทางภูมิศาสตร์และยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ โดยให้ความสำคัญอันดับแรกต่อพื้นที่ที่มีความมั่นคงน้อยและมีแนวโน้มจะเกิดความขัดแย้ง รวมทั้งพื้นที่ชายแดน การวางกองกำลังประจำการถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขต้อง หลีกเลียงโครงสร้างที่คล้ายคลึงกับระบบราชการพลเรือนและโอนเอียงต่อผลประโยชน์ทางการเมือง ประการที่สอง คือการถ่ายโอนธุรกิจของกองทัพให้แก่รัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2553 ซึ่งต้องใช้เวลาพอสมควรหลังจากประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ รัฐบาลถึงสามารถเข้าควบคุมกิจการกองทัพได้อย่างเบ็ดเสร็จ (Weerapasong, 2013)

จากความก้าวหน้าในการดำเนินนโยบายตามที่ได้อธิบายมาข้างต้น กล่าวได้ว่าการที่นโยบายการปฏิรูปกองทัพอินโดนีเซียมีความก้าวหน้าได้อย่างต่อเนื่องนั้น อาจเนื่องจากมีผู้ผลักดันนโยบายไปสู่วาระต่างๆ อยู่อย่างต่อเนื่อง โดยในระยะเริ่มต้น ผู้ผลักดันนโยบาย คือ กลุ่มนายทหารในกองทัพที่ต้องการให้มีการปฏิรูปเกิดขึ้น ประกอบกับในช่วงเวลานั้นเกิดความไม่มั่นคงทางสังคม ที่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ส่งผลให้เกิดกระแสพหุทั้งสามขึ้นตามมา จึงนำไปสู่การเปิดหน้าต่างนโยบายเข้าสู่วาระต่างๆ ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ทั้งนี้แม้ว่าการขับเคลื่อนนโยบายนี้จะมีการเปลี่ยนผ่านรัฐบาลหลายครั้ง แต่นโยบายยังถูกผลักดันโดยผู้ผลักดันนโยบายอย่างต่อเนื่อง ยกตัวอย่างเช่น พลตรี อากุล วีราฮาตีกูซุมะห์ ผู้มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการปฏิรูปกองทัพ โดยมีการเสนอการกำจัดการคอร์รัปชันในกองทัพ การปรับโครงสร้างองค์กรและการลดบทบาททางการเมืองของกองทัพ นอกจากนี้ยังมีรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมที่เป็นพลเรือนคนแรกคือ จูโวโน ซูดาร์โซ โฆษกกระทรวงกลาโหม เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้รัฐบาลเข้าควบคุมธุรกิจทหาร จากตัวอย่างข้างต้น กล่าวได้ว่า ผู้ผลักดันนโยบายปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้นโยบายปฏิรูปกองทัพอินโดนีเซียเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม



กระแสการสู่การเปลี่ยนแปลงของไทย

สำหรับบริบทประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่ากระแสการปฏิรูปกองทัพเริ่มต้นมาจากการกระทำของผู้นำเองที่ทำให้ภาพลักษณ์ของกองทัพที่ดีมาโดยตลอดในสายตาประชาชนต้องเปลี่ยนไปตั้งแต่รัฐประหารโดยพลเอกสุจินดา คราประยูร จากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อปี พ.ศ. 2534 ภายหลังจากการรัฐหารในครั้งนั้น พลเอกสุจินดา คราประยูร ได้เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทั้งที่ก่อนหน้านี้เคยกล่าวว่าจะไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (กองบรรณาธิการศิลปวัฒนธรรม, 2567) เหตุการณ์ดังกล่าว ที่นำไปสู่การชุมนุมประท้วงของประชาชน เพื่อขับไล่พลเอกสุจินดา คราประยูร เนื่องจากประชาชนไม่พอใจการกระทำดังกล่าว การประท้วงในครั้งนั้น ได้ทวีความรุนแรงขึ้น จนนำไปสู่เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ที่มีประชาชนเสียชีวิตจำนวนมากไม่น้อย และในที่สุดความวุ่นวายจบลงด้วยการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกสุจินดา คราประยูร (BBC, 2022) ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวนำไปสู่การเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูปการเมืองและแก้ไขรัฐธรรมนูญขึ้น ทั้งนี้เมื่อวิเคราะห์ตามแนวคิดทฤษฎีกระแส อาจกล่าวได้ว่า เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของความไม่ไว้วางใจทางสังคม ที่นำไปสู่การเกิดกระแสปัญหาขึ้นมา กล่าวคือ เหตุการณ์การนองเลือดในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ทำให้กองทัพได้สูญเสียความชอบธรรมต่ออำนาจทางการเมือง เนื่องจากประชาชนมีมุมมองต่อกองทัพเปลี่ยนไปจากเดิมส่งผลให้ความนิยมกองทัพในหมู่ประชาชนลดลง ซึ่งมุมมองดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่าเป็นความไม่ไว้วางใจทางสังคม ที่นำไปสู่กระแสปัญหาให้มีการปฏิรูปกองทัพเกิดขึ้น เมื่อเหตุการณ์ดังกล่าวสิ้นสุดลงนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับเก่า และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนในปี พ.ศ. 2540 ขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ อาจกล่าวได้ว่า เป็นจุดเริ่มต้นของกระแสการเมือง เพราะกำหนดความรูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจใหม่ระหว่างทหารกับ พลเรือน ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ในสมัยนายกรัฐมนตรีนายทักษิณ ชินวัตร ได้มีความพยายามที่จะดำเนินการปฏิรูปกองทัพให้เกิดขึ้นหลายประการ ซึ่งในสมัยรัฐบาลชุดนี้นับได้ว่าเป็นที่รัฐบาลมีเสถียรภาพทางการเมืองอย่างมาก จึงทำให้เกิดกระแสการเมือง และกระแสนโยบายขึ้นมาตามลำดับ และเมื่อพหุกระแสทั้งสามมาบรรจบกัน จึงนำไปสู่การผลักดันเข้าสู่วาระทางกระบวนการนโยบาย ซึ่งมีการดำเนินการเกี่ยวกับปฏิรูปกองทัพหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการปรับลดบทบาทของ กอ.รมน. การปรับโครงสร้างบังคับบัญชาภายใน กอ.รมน. ให้ขึ้นตรงต่อส่วนกลางโดยตรง การแต่งตั้งโยกย้ายตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกถึง 3 คน ในรอบ 3 ปี รวมทั้งการลดบทบาทและการกิจของกองทัพในการรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัดชายแดนใต้ โดยให้ตำรวจซึ่งได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายการเมืองเข้ามาทำหน้าที่แทน (Boonprong & Buala, 2021)

อย่างไรก็ตามพหุกระแสทั้งสามต้องหยุดชะงักลงจากเหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองในเวลาต่อมา กล่าวคือ จากเหตุการณ์ชายหุนกลุ่มบริษัทชินคอร์ปของนายทักษิณ ชินวัตร ส่งผลให้ได้รับ



เสียงวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมว่ามีเรื่องผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง อันเป็นฉนวนนำไปสู่ เหตุการณ์ ความวุ่นวายทางการเมืองในปี พ.ศ. 2549 ซึ่งจบลงด้วยการรัฐประหาร แม้ว่าภายหลังจะมีการแก้ไข รัฐธรรมนูญ และมีการเลือกตั้งขึ้นก็ตาม แต่รัฐบาลในสมัยต่อมาก็ได้มีความพยายามจะปฏิรูปกองทัพ มากนัก เพราะต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับกองทัพเพื่อให้กองทัพสนับสนุนตนเอง ยิ่งกว่านั้น เหตุการณ์ ความวุ่นวายทางการเมืองในปี พ.ศ. 2557 ส่งผลให้สำนักทางการเมืองของชนชั้นกลางที่มีอิทธิพลต่อการ เมืองไทย มีความรู้สึกทางพลังบวกต่อกองทัพมากขึ้น เพราะสังคมไทยในช่วงเวลานั้น มักล่อเมลาฉาย ภาพนักรบเมืองออกมาว่าเป็นผู้การทุจริตคอร์รัปชัน ส่งผลให้ความโน้มเอียงทางสังคมในทิศทางนิยม กองทัพกลับมาอีกครั้ง ซึ่งในที่สุดเหตุการณ์ดังกล่าวก็จบลงด้วยการรัฐประหาร เช่นเดียวกับเหตุการณ์ใน ปี พ.ศ. 2549 ปรากฏการณ์ดังกล่าวนอกจากจะส่งผลให้การปฏิรูปกองทัพต้องหยุดชะงักลงแล้ว ยังส่งผล ให้กองทัพอำนาจแทรกแซงการเมืองได้มากยิ่งขึ้น (Boonprong & Buala, 2021) กระทั่งในช่วงการ เลือกตั้งทั่วไปปี พ.ศ. 2562 การแสการปฏิรูปกองทัพกลายเป็นประเด็นที่ของประชาชนและบรรดา สื่อมวลชนให้ความสนใจอีกครั้ง เมื่อบรรดาพรรคการเมืองต่างๆได้แข่งขันกันนำเสนอนโยบายแก่ ประชาชน โดยหนึ่งในนโยบายที่ถูกจับตามองมากที่สุด คือ นโยบายการปฏิรูปกองทัพ ซึ่งหลายพรรค การเมือง ได้เสนอแนวทางปฏิรูปกองทัพหลายประเด็นไม่ว่าจะเป็น การปรับแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ อำนาจและบทบาทหน้าที่กองทัพ การปรับลดจำนวนกำลังพล การตัดหรือลดงบประมาณ การปรับปรุง ระบบสวัสดิการของทหาร การยกเลิกเกณฑ์ทหาร รวมทั้งเรื่องการถือครองที่ดินและผลประโยชน์ต่างๆที่ มีส่วนเกี่ยวข้องกับกองทัพ

ข้อเสนอเชิงนโยบายดังกล่าวนำไปสู่กระแสวิพากษ์วิจารณ์ในสังคมกันอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะในการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2566 ที่ผ่านมา ซึ่งกระแสการปฏิรูปกองทัพได้กลายเป็นประเด็น หลักในการหาเสียงของพรรคการเมืองต่างๆอีกครั้ง และในครั้งนี้นักสังคมได้ให้ความสนใจกันอย่าง กว้างขวางมากกว่าครั้งที่ผ่านมา โดยเฉพาะนโยบายของพรรคก้าวไกลดูเหมือนว่าจะได้รับความสนใจ มากที่สุด (Pawakapan, 2023) กล่าวคือ ท่าทีตลอดช่วงก่อนการเลือกตั้งที่ผ่านมาที่พรรคก้าวไกล ค่อนข้างแสดงออกอย่างชัดเจนในเรื่องนโยบายการปฏิรูปกองทัพ เนื่องจากมีมุมมองต่อกองทัพว่าเป็น อุปสรรคสำคัญในการพัฒนาการเมืองประชาธิปไตย อีกทั้งการที่ผู้นำของพรรคมักมีวิวาทะกับ ฝ่ายรัฐบาลและกองทัพดังที่ปรากฏผ่านสื่อมวลชนอยู่หลายครั้ง จึงเป็นการเร่งเร้าดึงดูดทั้งผู้เห็นด้วย และผู้ไม่เห็นต่าง ได้มีการถกเถียงเกี่ยวกับประเด็นนี้กันอย่างกว้างขวาง (Norkaew, 2021) สำหรับข้อเสนอ เรื่องการปฏิรูปกองทัพของพรรคก้าวไกลได้มีแนวทางหรือสาระสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปกองทัพ หลาย ประการ อาทิเช่น การสถาปนาอำนาจของรัฐบาลพลเรือนอยู่เหนือกองทัพ โดยการสร้างระบบคณะ เสนาธิการร่วมให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชาของเหล่าทัพ การลดจำนวน กำลังพลของแต่ละเหล่าทัพให้ตอบสนองต่อความจำเป็น การเสนอให้มีการยกเลิกการเกณฑ์ทหารโดย



ปรับเปลี่ยนมาเป็นระบบอาสาสมัครแทน การปรับลดงบประมาณให้มีความเหมาะสมกับภารกิจและความจำเป็น การดูแลสวัสดิการกำลังพลให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เป็นต้น ซึ่งท้ายที่สุดผลการเลือกตั้งในปีที่ผ่านมาปรากฏว่า พรรคการเมืองที่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้สำเร็จคือพรรคเพื่อไทย มีนโยบายด้านการปฏิรูปกองทัพที่จับตามองหลายประเด็น โดยจากการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา พบว่ารัฐบาลมีนโยบายจะปรับลดกำลังพลกองทัพให้เล็กลง มีความโปร่งใส ลดการเกณฑ์ทหาร ลดจำนวนนายพล รวมถึงการลดงบประมาณกองทัพ (Pankaew, 2020) และเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2566 ที่ศาลาว่าการกลาโหม นายสุทิน คลังแสง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธานการประชุมสภากลาโหม ครั้งที่ 9/2566 ได้เห็นนโยบายที่สำคัญต่อผู้นำเหล่าทัพ โดยเฉพาะนโยบายเร่งด่วน เรื่องเกี่ยวกับหลักด้านความมั่นคงของรัฐในศตวรรษที่ 21 และเป็นที่ยิ่งของประชาชนในทุกโอกาสมีเรื่องที่สำคัญ 8 ประการ ได้แก่

1. การปรับปรุงรูปแบบการตรวจเลือกทหารกองประจำการเพื่อนำไปสู่รูปแบบสมัครใจในอนาคต
2. การปรับปรุงโครงสร้างการจัดกองทัพ
3. การปรับปรุงโครงสร้างการจัดของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงกลาโหมให้มีขนาดและอัตราที่เหมาะสม
4. การปรับปรุงหลักสูตรการฝึกนักศึกษาวิชาทหาร
5. การเสริมสร้างความพร้อมด้านยุทธโศปกรณ์
6. การนำที่ดินในการดูแลของทหารที่หมดความจำเป็นต่อการใช้งาน ไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน
7. การปรับปรุงแหล่งสวัสดิการทั้งภายในและเชิงธุรกิจให้มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้
8. การปรับปรุงที่พักอาศัยสำหรับข้าราชการชั้นผู้น้อยให้มีคุณภาพชีวิตที่มีความเหมาะสม

การแถลงนโยบายดังกล่าว อาจถูกมองว่าเป็นจุดเริ่มต้นสู่การปฏิรูปกองทัพให้ทหารอยู่ภายใต้พลเรือนได้สำเร็จ แต่อย่างไรก็ตาม จากการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาลใหม่หลายครั้งที่ผ่านมาเป็นที่น่าสังเกตว่า งบประมาณของกระทรวงกลาโหม ได้เพิ่มร้อยละ 2 ซึ่งสวนทางกับนโยบายพรรคที่หาเสียงไว้ว่าจะลดลงร้อยละ 10 และจากการทำงานของรัฐบาลใน 1 ปีที่ผ่านมา พรรคการเมืองฝ่ายค้านได้อภิปรายประเด็นเกี่ยวกับกองทัพไว้อย่างน่าสนใจว่า แม้การดำเนินงานของรัฐบาลดูเหมือนว่า พยายามผลักดันนโยบายการปฏิรูปกองทัพให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม แต่ก็ยังมิได้มีความคืบหน้าไปมากนัก นอกจากนี้ฝ่ายค้านยังมองว่า การที่งบประมาณด้านกลาโหมมีจำนวนเพิ่มขึ้น สะท้อนให้เห็นว่า ฝ่ายกลาโหมกำลังขยายขนาดใหญ่ขึ้น อีกทั้งเรื่องของต่ออายุการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ในพื้นที่ชายแดนใต้การไม่ยกเลิกหน่วยไอโอของกองทัพ การไม่ยกเลิกกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) การไม่ยกเลิกภารกิจที่ไม่ใช่หน้าที่



โดยตรงของทหาร การกระทำดังกล่าวไม่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปกองทัพ (Leklaunggam, 2024)

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า การขับเคลื่อนนโยบายปฏิรูปกองทัพของไทย มีความพยายามทำให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงเวลาหนึ่ง โดยเฉพาะในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมในหลายด้าน ซึ่งความก้าวหน้าดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า เป็นผลจากเหตุการณ์ความรุนแรงพฤษภาทมิฬ ที่ส่งผลให้เกิดความไม่เอียง ทางสังคมและเกิดกระแสปัญหาขึ้น จนต่อมาจึงได้เกิดกระแสการเมืองและกระแสนโยบายขึ้น เมื่อทักษิณ ชินวัตร ได้เป็นนายกรัฐมนตรี ประกอบกับโดยในช่วงเวลานั้นกล่าวได้ว่ารัฐบาลมีเสถียรภาพทางการเมืองมาก จึงทำให้ทุกระแสทั้งสามสามารถมาบรรจบกัน อีกทั้งมีผู้ผลักดันนโยบายคือนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ที่พยายามจะควบคุมกองทัพให้อยู่ภายใต้พล จึงทำให้นโยบายปฏิรูปกองทัพถูกผลักดันเข้าสู่วาระหน้าตาंगนโยบายและนำไปสู่การดำเนินการต่างๆตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตามความต่อเนื่องของนโยบายต้องหยุดชะงักลง จากการยึดอำนาจรัฐบาล 2 ครั้งในเวลาต่อมา ช่วงเวลาดังกล่าว กระแสนิยมกองทัพได้เพิ่มมากขึ้นอีกครั้ง ความไม่เอียงทางสังคมจึงเปลี่ยนไปในทิศทางใหม่ ส่งผลให้รัฐบาลยุคต่อมาภายหลังการยึดอำนาจไม่มีการปฏิรูปกองทัพเกิดขึ้น จนกระทั่งในการเลือกตั้ง 2 ครั้งที่ผ่านมา ความไม่เอียงทางสังคมต่อกองทัพเริ่มเปลี่ยนไป เนื่องจากความไม่ชอบธรรมของกองทัพเองที่มีการพยายามรักษาอำนาจไว้อย่างยาวนาน อีกทั้งตลอดระยะเวลาการเป็นรัฐบาล กองทัพได้ฉายภาพการทุจริตออกมามากมาย รวมทั้งความล้มเหลวหลายประการในการบริหารประเทศยามวิกฤต ส่งผลให้เกิดกระแสปัญหาขึ้น ทั้งนี้ภายหลังการจัดตั้งรัฐบาลโดยพรรคเพื่อไทยในปีที่ผ่านมา จากการแถลงนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาและนโยบายที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมอบแก่ผู้นำเหล่าทัพ อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า กระแสการเมืองและกระแสนโยบายกำลังจะเกิดขึ้น รวมทั้งอาจจะมีผู้ผลักดันนโยบายที่สามารถผลักดันนโยบายการปฏิรูปกองทัพเข้าไปสู่วาระต่างๆทางนโยบายสาธารณะจนสามารถทำให้นโยบายนี้เกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรมหรือไม่

5. ผลการวิจัย

การเปรียบเทียบลักษณะร่วมและจุดเปลี่ยนสำคัญสู่การดำเนินนโยบายปฏิรูปกองทัพระหว่างไทยอินโดนีเซีย

เมื่อพิจารณาในแง่มิติค่านิยมทางสังคมของกองทัพทั้งสองประเทศ อาจกล่าวได้ว่า มีค่านิยมที่ความคล้ายคลึงกันอยู่ประการหนึ่งที่ส่งผลให้กองทัพสามารถมีบทบาททางการเมืองได้อย่างชอบธรรมสำหรับกรณีกองทัพอินโดนีเซียภาพลักษณ์กองทัพต่อประชาชนคือ วีรบุรุษผู้ปลดปล่อยชาติ และรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ จึงทำให้กองทัพมีความชอบธรรมในดำเนิน การปกครองประเทศ ดังที่เห็นได้จากกรณี ในช่วงแรกภายหลังจากอินโดนีเซียได้รับเอกราช รัฐบาลเผด็จการของซูการ์โนสามารถ



ปกครองประเทศได้อย่างยาวนานโดยไม่ได้รับเสียงต่อต้านจากประชาชนเลย ในการนี้ของไทย การที่อุดมการณ์การแห่งรัฐไทยได้ปลูกฝังค่านิยมหลักของชาติอันประกอบไปด้วย “ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์” ให้กับประชาชนมาอย่างยาวนาน ส่งผลให้กองทัพซึ่งแสดงบทบาทเป็นผู้พิทักษ์รักษาคุณค่าเหล่านี้ มักได้รับความนิยมนิยมจากประชาชน เมื่อใดก็ตามที่เกิดเหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองหรือความแตกแยกทางสังคมที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของสถาบันหลักเหล่านี้ขึ้นมา กองทัพในฐานะผู้พิทักษ์สถาบันหลักของชาติ ก็จะสามารถเข้าไปมีบทบาททางการเมืองได้โดยปริยาย ทั้งนี้ถึงแม้ว่าค่านิยมต่อกองทัพทั้งสองประเทศจะมีลักษณะคล้ายคลึง แต่การเปลี่ยนทางการเมืองของในเวลาต่อมา กลับส่งผลให้ผลลัพธ์ที่ต้องเผชิญมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ สำหรับจุดเปลี่ยนกองทัพไทย ความพยายามในการปฏิรูปกองทัพ อาจกล่าวได้ว่าเริ่มเข้มข้นขึ้น มาจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2540 ส่งผลให้บทบาทและอำนาจกองทัพรวมทั้งองค์กรที่มีความมั่นคงในระดับสูงเริ่มสั่นคลอน กล่าวคือ การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายทักษิณ ชินวัตร ได้มีการแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกเกิดขึ้นหลายครั้ง โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ.2545-2547 มีการเปลี่ยนตัวผู้บัญชาการทหารบกถึง 3 คน รวมทั้งมีความพยายามลดอำนาจบทบาทกองทัพหลายประการเพื่อจัดระเบียบกองทัพให้อยู่ภายใต้การชี้นำของฝ่ายการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการลดบทบาทและการกิจของกองทัพในการรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัดชายแดนใต้โดยให้ตำรวจซึ่งได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายการเมืองเข้ามาทำหน้าที่แทน แต่กระนั้นความพยายามดังกล่าวก็ต้องหยุดชะงักลงในเวลาต่อมา เมื่อกระแสนิยมกองทัพเริ่มกลับมาอีกครั้ง เนื่องจากเกิดเหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองขึ้นในเวลาต่อมา ซึ่งจบลงด้วยการรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ส่งผลให้ความก้าวหน้านโยบายการปฏิรูปกองทัพต้องหยุดชะงักลง ถึงแม้ในช่วงระยะหลังจะเริ่มมีความโน้มเอียงทางสังคมและกระแสปัญหาเกิดขึ้นอีกครั้ง แต่รัฐบาลปัจจุบันก็ยังมีได้มีการดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิรูปกองทัพใดๆ ที่เห็นได้ชัดอย่างเป็นรูปธรรม แต่ในกรณีของอินโดนีเซีย จะเห็นว่าการดำเนินนโยบายปฏิรูปกองทัพสามารถขับเคลื่อนให้เดินหน้าไปได้อย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การเกิดกระแสต่อต้านการทุจริตและผลประโยชน์ของกองทัพ จนนำไปสู่เหตุการณ์ประท้วงและจลาจลทั่วประเทศ สถานการณ์การดังกล่าวส่งผลให้กองทัพสูญเสียความนิยมนิยมจากประชาชนลงมาก จนในที่สุดจึงยอมลดบทบาททางการเมืองและปฏิรูปตนเองเพื่อฟื้นฟูศรัทธาจากประชาชน ด้วยการดำเนินนโยบายหลายประการไม่ว่าจะเป็น การปรับลดจำนวนตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาที่มาจากกองทัพ การถอนตัวนายทหารออกจากตำแหน่งงานพลเรือน การตรากฎหมายเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่บทบาทกองทัพที่เกินขอบเขต การปรับปรุงโครงสร้างแยกฝ่ายความมั่นคง(security) ออกจากฝ่ายกลาโหม(defense) การยกเลิกหลักนิยามทิวทัศน์ที่กำหนดให้กองทัพมีภาระหน้าที่ในการป้องกันประเทศเท่านั้น ทั้งนี้ถึงแม้ว่าแต่ละยุคสมัยจะเกิดเหตุการณ์ที่รัฐบาลจะต้องพึ่งพากองทัพ แต่การดำเนินนโยบายปฏิรูปกองทัพก็ยังคงขับเคลื่อนไปข้างหน้าอยู่เสมอ



6.การอภิปรายผลการวิจัย

การวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายการปฏิรูปกองทัพระหว่างอินโดนีเซียและไทย

เมื่อพิจารณาปัจจัยหรือเงื่อนไขในการขับเคลื่อนนโยบายปฏิรูปกองทัพระหว่างไทยกับอินโดนีเซีย จะเห็นว่าปัจจัยแตกต่างกันอยู่สามประการที่ส่งผลให้ความก้าวหน้าการดำเนินนโยบายของทั้งสองประเทศมีความแตกต่างกัน ได้แก่

1. ความต่อเนื่องของทุกระแสและความโน้มเอียงทางสังคม

บริบทความโน้มเอียงทางสังคม ในกรณีอินโดนีเซีย จะเห็นว่า ตั้งแต่เหตุการณ์ความล้มเหลวของรัฐบาลในการแก้ไขวิกฤตค่าเงินเอเชีย ในปี พ.ศ.2540 ส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายประการต่อสังคมอินโดนีเซียหลายประการตามได้กล่าวไปแล้ว เหตุการณ์ดังกล่าวนำไปสู่ความโน้มเอียงทางสังคมในหมู่ประชาชนอินโดนีเซียที่มีความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อกองทัพลดลง บริบทดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า เป็นปัจจัยเอื้อหนุนให้เกิดกระแสการปฏิรูปกองทัพขึ้นในรัฐบาลยุคต่อมา ทั้งนี้ถึงแม้บางช่วงเวลารัฐบาลจะต้องพึ่งพาทองทัพให้กลับมาปราบปรามอีกครั้ง แต่ความโน้มเอียงทางสังคมก็ยังมีทิศทางไม่เปลี่ยนแปลง ส่งผลให้ทุกระแสวิกฤตเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ต่างจากกรณีของไทย ความโน้มเอียงทางสังคมต่อกองทัพในเหตุการณ์สำคัญทางการเมืองแต่ละครั้งมีความแตกต่างกัน ส่งผลให้กระแสการปฏิรูปกองทัพเกิดขึ้นเป็นระยะๆ ไม่ต่อเนื่องกัน กล่าวคือ ช่วงเวลาใดที่กระแสสังคมมีทิศทางในแง่บวกต่อกองทัพ กระแสทิศทางปฏิรูปกองทัพก็จะลดความสำคัญลงไป

จากความแตกต่างด้านกระแสความโน้มเอียงทางสังคมต่อกองทัพระหว่างไทยและอินโดนีเซีย ที่ได้อธิบายมาข้างต้น ส่งผลให้ความต่อเนื่องของการเกิดทุกระแสมีความแตกต่างด้วยเช่นกัน กล่าวคือ บริบทกระแสปัญหา กรณีของไทยจากเหตุการณ์ความรุนแรงพฤษภาทมิฬในปี พ.ศ. 2535 อาจกล่าวได้ว่าเป็นช่วงเวลาที่ยังคงมีมุมมองต่อกองทัพในแง่ลบอย่างมาก ซึ่งเป็นความโน้มเอียงทางสังคมที่นำไปสู่กระแสปัญหา แต่หลังจากนั้น เหตุการณ์ทางการเมืองโดยเฉพาะในช่วงรัฐประหาร พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2557 ความโน้มเอียงทางสังคมในทิศทางนิยมกองทัพกลับมาอีกครั้ง กระแสปัญหาจึงมิได้ถูกนำมาพิจารณาเป็นประเด็นทางการเมือง ต่างจากในกรณีของอินโดนีเซีย ภายหลังจากการล่มสลายของรัฐบาลเผด็จการซูฮาร์โต เป็นต้นมา ความโน้มเอียงทางสังคม อันหมายถึง สำเนียงของคนส่วนใหญ่ในสังคมอินโดนีเซียที่มีต่อกองทัพได้เปลี่ยนไปในแง่ลบอย่างมาก สำหรับบริบทกระแสการเมืองและกระแสนโยบาย ในกรณีของไทย จากเหตุการณ์ความรุนแรงในปี พ.ศ. 2535 ทำให้มุมมองของประชาชนต่อกองทัพได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอย่างมาก จนนำไปสู่การเกิดกระแสปัญหาขึ้นมา ตามที่ได้อธิบายข้างต้น ทั้งนี้ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โครงสร้างและอำนาจทางการเมืองแบบใหม่ได้ถูกกำหนดขึ้นมา นำไปสู่การเกิดกระแสการเมืองขึ้น ต่อมาในสมัยนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร มีความพยายามจะควบคุมทหารให้อยู่ภายใต้รัฐบาลพลเรือน กระแสนโยบายจึงได้เกิดขึ้นตามมา ทำให้



แนวคิดพหุกระแสมีครบองค์ประกอบอย่างครบถ้วน ส่งผลให้นโยบายถูกนำมาพิจารณาและขับเคลื่อนไปจนเกิดขึ้นเป็นรูปธรรมหลายประการ แต่กระนั้นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเวลาต่อมา ทำให้ความโน้มเอียงทางสังคมด้านกระแสนิยมกองทัพหวนกลับมาอีกครั้ง และรัฐบาลในสมัยต่อมามักจะประณีประนอมกับกองทัพเพื่อให้กองทัพสนับสนุนการเป็นรัฐบาลของตนเอง อีกทั้งรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ก็ไม่เอื้อให้นโยบายปฏิรูปกองทัพดำเนินไปได้ ตามที่นักกฎหมาย วิษณุ เครืองาม ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น ส่งผลให้พหุกระแสเกิดขึ้นไม่ต่อเนื่อง การขับเคลื่อนนโยบายปฏิรูปกองทัพของไทยจึงต้องหยุดลงเป็นระยะๆ ต่างจากกรณีของอินโดนีเซียที่ความต่อเนื่องของการเกิดพหุกระแสมีความต่อเนื่องมาตั้งแต่ต้น กล่าวคือ หลังจากการปกครองโดยรัฐบาลเผด็จการซูฮาร์โตสิ้นสุดลงตามมาด้วยกระแสปัญหาของสังคมที่ต้องการให้เกิดการปฏิรูปกองทัพขึ้น รัฐบาลยุคต่อมาได้ดำเนินนโยบายสอดคล้องกับกระแสปัญหาดังกล่าว จึงทำกระแสปัญหาและกระแสการเมืองถูกผลักดันเข้าสู่วาระทางนโยบาย อีกทั้งมีการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มิให้กองทัพเข้ามาแทรกแซงในการเลือกประธานาธิบดี ส่งผลให้เกิดกระแสนโยบาย ซึ่งครบตามองค์ประกอบแนวคิดพหุกระแส นำไปสู่การตรากฎหมาย เพื่อควบคุมอำนาจกองทัพ และแยกบทบาททหารกับการเมืองอย่างชัดเจน อาจกล่าวได้ว่า อินโดนีเซียตั้งแต่ยุคซูฮาร์โตมาจนถึงปัจจุบัน บริบททางการเมืองอินโดนีเซีย ไม่มีการรัฐประหารเกิดขึ้น ประกอบรัฐบาลในยุคต่อมาได้ดำเนินนโยบายในทิศทางสอดคล้องกับกระแสสังคม อีกทั้งในรัฐบาลทุกสมัยมักจะมีผู้ผลักดันนโยบายคอยผลักดันพหุกระแสไปสู่วาระการกำหนดนโยบายอยู่เสมอ ส่งผลให้นโยบายปฏิรูปกองทัพดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง

2. ความต่อเนื่องของผู้ผลักดันนโยบาย

กรณีของอินโดนีเซีย ภายหลังจากการลงจากอำนาจของรัฐบาลซูฮาร์โต ภาพลักษณ์กองทัพต่อสายตาประชาชนอินโดนีเซียถูกมองในแง่ลบมากขึ้น ผู้นำกองทัพตำแหน่งสำคัญจึงมีความต้องการที่จะปฏิรูปตนเองเพื่อให้ความเชื่อมั่นของประชาชนกลับคืนมา ทั้งนี้จะเห็นว่าในทุกรัฐบาลมักจะมีบุคคลที่มีอำนาจทางการเมืองหรือบุคคลอยู่ในตำแหน่งระดับสูงของกองทัพ เป็นผู้ที่ยกยอผลักดันนโยบายให้ขับเคลื่อนไปข้างหน้าได้อย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ ตั้งแต่การเกิดกระแสปฏิรูปกองทัพเป็นต้นมา รัฐบาลในแต่ละสมัยจะมี ผู้ผลักดันนโยบายที่สามารถเชื่อมประสานกระแสทั้งสามให้บรรจบกันและผลักดันไปสู่วาระการพิจารณากำหนดนโยบายอยู่เสมอ ส่วนในกรณีของไทย นโยบายการปฏิรูปกองทัพของไทย มิได้มีผู้ผลักดันนโยบายให้ขับเคลื่อนไปอย่างต่อเนื่องเหมือนกับอินโดนีเซีย เนื่องจาก บริบทประวัติศาสตร์ทางการเมืองของไทย ภาพลักษณ์ของกองทัพแม้จะถูกประชาชนมองแง่ลบในช่วงเวลาหนึ่ง(เช่น พฤษภาทมิฬ) แต่กองทัพก็มีการปรับตัวให้เข้ากับบริบทของสังคมได้เป็นอย่างดี เห็นได้จากในช่วงที่สังคมเกิดกระแสต่อต้านนักการเมืองทุจริตคดโกงประเทศชาติ กองทัพก็มักกล่อมเกลาคูมการณีกู้กับสังคมเห็นว่า “บ้านเมืองกำลังต้องการคนดี ต้องการผู้รักชาติ” ส่งผลให้ให้กองทัพได้รับความนิยมจากสังคม



กลับคืนมา และสามารถเข้าไปมีบทบาททางการเมืองได้ด้วยได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชน (โดยเฉพาะกลุ่มอนุรักษ์นิยม) ด้วยบริบททางการเมืองของไทยมีลักษณะเช่นนี้ ส่งผลให้การผลักดันนโยบายปฏิรูปกองทัพไทยต้องหยุดลงเป็นระยะๆ อีกทั้งปัจจัยภายในกองทัพ ผู้นำสำคัญของกองทัพก็มิได้มีความกระตือรือร้นที่จะปฏิรูปตนเองมากนัก จึงทำให้นโยบายปฏิรูปกองทัพของไทย มิได้มีผู้ผลักดันนโยบายเข้าสู่วาระต่างๆอย่างต่อเนื่อง เหมือนอินโดนีเซีย โดยเฉพาะในยุคที่รัฐบาลทหารปกครอง เรื่องเกี่ยวกับนโยบายปฏิรูปกองทัพแทบจะไม่ถูกนำมาพิจารณาเลย สถานการณ์ดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า นโยบายปฏิรูปกองทัพของไทยนั้น ยังขาดผู้ผลักดันนโยบายเพื่อประสานกระแสทั้งสามให้บรรจบกัน และผลักดันไปสู่วาระทางนโยบาย ส่งผลให้หน้าต่างแห่งโอกาสของนโยบายยังไม่ถูกเปิดออกไปสู่การพิจารณาในวาระต่างๆของกระบวนการของนโยบายได้

3. กฎหมายที่เอื้อต่อการปฏิรูปกองทัพ

ในกรณีของอินโดนีเซีย จะเห็นว่า อินโดนีเซียมีกฎหมายที่กำหนดบทบาทหน้าที่ โครงสร้างอำนาจทางการเมืองของกองทัพไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้กองทัพทำหน้าที่ได้เฉพาะบทบาทของกองทัพเท่านั้น มีอาจจะใช้อำนาจเกินขอบเขตของตนเองได้ รวมทั้งมีกฎหมายที่ให้ประธานาธิบดีมีอำนาจตัดสินใจในเรื่องการใช้งำลังกองทัพภายใต้ความเห็นชอบของรัฐสภา อาทิเช่น รัฐบัญญัติฉบับ 2/2002 และรัฐบัญญัติฉบับ 34/2004 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดความสัมพันธ์ของกองทัพกับสถาบันอื่นๆ การบริหารและงบประมาณ และประเด็นสำคัญคือ กฎหมายฉบับนี้กำหนดว่าการเข้ามายุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองและเศรษฐกิจ ของกองทัพเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย ซึ่งต่างจากกรณีของไทย ที่กฎหมายให้อำนาจกองทัพไว้อย่างกว้างขวาง เห็นได้จากรัฐธรรมนูญบางฉบับเอื้อให้กองทัพสามารถเข้ามามีอิทธิพลในการพิจารณาร่างกฎหมาย ไปจนถึงการเลือกนายกรับมนตรีได้ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตราที่ 51 ระบุ บทบาทกองทัพไว้ชัดว่า รัฐมีหน้าที่จัดให้มีกำลังทหาร การทูต ข้าราชการที่มีประสิทธิภาพและจัดให้มีกำลังทหารใช้เพื่อการพัฒนาประเทศ นั้นหมายความว่า รัฐธรรมนูญ ได้รับรองบทบาทหน้าที่กองทัพในการพัฒนาประเทศ มิใช่เพียงการป้องกันประเทศอย่างเดียวเท่านั้น กฎหมายลักษณะดังกล่าว จึงเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับกองทัพในการแทรกแซงฝ่ายต่างๆได้อย่างไม่จำกัด ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับกฎหมาย “ทวิบทบาท” ของอินโดนีเซียในอดีต ที่ทำให้กองทัพมีบทบาทครอบคลุมแทบทุกมิติในการพัฒนาประเทศ ปัจจุบันกองทัพอินโดนีเซียได้ยกเลิกบทบาทดังกล่าวไปแล้ว แต่ในกรณีของไทยกฎหมายในลักษณะนี้ยังมีอยู่จำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติรับราชการทหารกองประจำการ พ.ศ. 2497 ที่กำหนดให้ชายไทยทุกคนต้องเข้ารับราชการทหารเพื่อป้องกันประเทศ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้การแต่งตั้งบุคคลสำคัญระดับสูงในกองทัพ ต้องให้ผู้บัญชาการเหล่าทัพนำโฆแต่งตั้งเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการส่วนใหญ่ก็มาจากผู้นำจากเหล่าทัพ นั้นหมายความว่ารัฐบาลพล



เรือนแทบจะไม่มีอำนาจแต่งตั้งผู้ที่ตนไว้วางใจให้ดำรงตำแหน่งสำคัญเพื่อควบคุมกองทัพได้เลย

กล่าวโดยสรุปปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความก้าวหน้าในการดำเนินนโยบายปฏิรูปกองทัพระหว่างไทยกับอินโดนีเซีย มีความแตกต่างกันชัดเจนมีสามประการ คือ

1. ความโน้มเอียงทางสังคมและความต่อเนื่องของพหุกระแส กรณีของอินโดนีเซียความโน้มเอียงทางสังคมและพหุกระแสเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ให้นโยบายปฏิรูปกองทัพของอินโดนีเซียมีความก้าวหน้า ซึ่งต่างจากกรณีของไทยที่ความโน้มเอียงทางสังคมและพหุกระแสเกิดขึ้นและหยุดลงเป็นระยะๆ ส่งผลให้นโยบายปฏิรูปกองทัพถูกขับเคลื่อนไปเพียงในช่วงเวลาหนึ่ง เมื่อพหุกระแสและความโน้มเอียงทางสังคมเปลี่ยนไป การดำเนินนโยบายก็หยุดลงไปด้วย

2. ความต่อเนื่องของผู้ผลักดันนโยบาย กรณีของอินโดนีเซีย รัฐบาลในแต่ละสมัยจะมีผู้ผลักดันนโยบายเป็นผู้เชื่อมประสานกระแสทั้งสามให้บรรจบกันและผลักดันไปสู่วาระต่างๆ นโยบายอยู่เสมอต่างจากกรณีของไทย ซึ่งบริบทด้านพัฒนาการทางการเมือง ไม่เอื้อให้ผู้ผลักดันนโยบายสามารถผลักดันนโยบายเข้าสู่วาระต่างๆ ได้ เนื่องจากหลายรัฐบาลต้องอาศัยการสนับสนุนจากกองทัพเป็นฐานในการสร้างความมั่นคงให้กับรัฐบาลของตน ส่งผลให้นโยบายไม่ได้ถูกผลักดันให้ก้าวหน้าไปอย่างต่อเนื่องเหมือนอินโดนีเซีย

3. กฎหมายที่เอื้อต่อการปฏิรูปกองทัพ เนื่องจากวัฒนธรรมทางสังคมเอื้อให้กองทัพมีบทบาททางการเมืองมาอย่างยาวนานและรัฐธรรมนูญไทยนั้นได้วางรากฐานให้ผู้นำกองทัพมีบทบาททางการเมืองสามารถพิจารณากฎหมายสำคัญๆ รวมทั้งเลือกนายกรัฐมนตรีได้ จึงเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้นโยบายปฏิรูปกองทัพก้าวหน้าได้เข้ามา ต่างจากอินโดนีเซียที่กฎหมายให้อำนาจประธานาธิบดีมีบทบาทเหนือกองทัพอย่างเบ็ดเสร็จ และมีกฎหมายที่แยกอำนาจระหว่างกองทัพออกจากการพัฒนาประเทศอย่างชัดเจน

References

- Art and Culture Magazine (2024). "...I had to break my promise..." - General Suchinda's Remark Before the Events of May 1992". Retrieved on August 12, 2024 from https://www.silpa-mag.com/quotes-in-history/article_314
- BBC. (2022). "Black May: 30th Anniversary of the Crackdown on Protests to Oust General Suchinda Kraprayoon". Retrieved on August 11, 2024 from <https://www.bbc.com/thai/thailand-60963045>



- Leklaunngarm, B. (2024). *"The government increases the defense budget in response to the 'crisis'. Promise to reform the military in 4 years. How believable?"*. Retrieved on July 29, 2024 from <https://plus.thairath.co.th/topic/politics&society/104101>
- Tanjapatkul, N. (2021). *"Military Reform: Dismantling the Multifaceted Power of the Military in Thai Society."* Retrieved on August 11, 2024 from <https://www.the101.world/101-policy-forum-military-reform/>
- Eoseewong, N. (2022). *"Thai Military and Politics"*. Retrieved on August 11, 2024 from http://www.matichonweekly.com/column/article_596095
- Thippimol, O. (2020). *"Is 'military' and 'democratic development' possible? : Lessons from Indonesia"*, Retrieved on July 31,2024 from <https://www.the101.world/military-and-democracy-in-indonesia/>
- Weerapasong, P. (2013). *"Military reform: a case study of Indonesia"*. Retrieved on July 29, 2024 from <https://prachatai.com/journal/2013/01/45031>
- Phanprasert, P. (2011). *"Democratic reform of the Indonesian military under President Susilo Bambang Yudhoyono"*, 12th National Conference on Political Science and Public Administration, 8-9 December 2011, Chiang Mai, Thailand.
- PPTV Online. (2023). *"Wissanu Emphasizes That Proposing Amendments to Military Reform Laws and Martial Law Is Not Easy"*. Retrieved on August 11, 2024 from <https://www.pptvhd36.com/news/%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87/200219>
- Setthasuravich, P. (2015). *"A study of Policy Agenda Setting: Multiple Streams Model Analysis and Practice"*, *Journal of Politics, Administration and Law*, 7(3), 301-327.
- Pawakapan, P. (2023). *"Military Reform and the Claws Hidden Beneath the Law."*. Retrieved on August 11, 2024 from <https://www.the101.world/barrier-to-thai-military-reform/>
- Pawakapan, P. (2024). *Military-Owned-Businesses: What Do the People Gain?*. Retrieved on November 26, 2024 from <https://www.the101.world/military-owned-businesses-3/>



- Pancharoen, S. (2021). "Different and Common Point in The Role of Policy Entrepreneur and Policy Broker". *Journal of Thai Ombudsman*, 14 (1). P. 67-86.
- Ajalanond, S. (2017). "*Military and Democratic Development*". Retrieved on July 30, 2024 from https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=9665
- Boonsod, S. (2020). "*A Study of Legal history of civilian control of the military in Thailand from 2475 -2490 B.E.*" Retrieved on November 26, 2024 from <https://www.law.cm.u.ac.th/lasc/conference/wp-content/uploads/sites/2/2017/09/14-ศุภณัฐ160-169.pdf>
- Sirisawadwattana, S. (2024). "*Why Do We Have Conscripts? : The Voices of Dreams and Reality Regarding the Reform of the Thai Military.*" Retrieved on August 11, 2024 from <https://www.the101.world/conscription-2024/>
- Suwunwijitr, S. & Klinsuk, W. (2021). "Military and Politics in Thailand". *Journal of Modern Learning Development*, 6(3), 354-353.
- Wongthamma, T. (2016). *History of Southeast Asia*. Bangkok: O.S. Printing House
- Boonthanong, U. & Juchitarom, C. (2011). "*Military History*". Retrieved on November 26, 2024 from <https://doo.rta.mi.th/DooNew/Document%20ebook/L6.pdf>
- Yeethong, V. (2013). "*The Role of Civilian Government in Balancing Civil-Military Relations in Democratization Process*" (Doctoral dissertation). Chulalongkorn University, Faculty of Political Science, Department of Political Science.
- Ngamlamom, W. (2017). "*Coup D' etat: Role of Military and Politics in Thailand*". Retrieved on August 11, 2024 from <https://www.lib.ku.ac.th/KUCONF/2560/KC5410008.pdf>
- Boonprong, W. & Buala, T. (2021). "A Comparative Study on the Military's Political Roles of Thai and Indonesian Armed Forces during B.E. 2535 –2560". *Governance Journal*, 10(1), 1-40.
- Bunditkul, W. (2012). *Republic of Indonesia*. Bangkok: Sathaporn Books.
- Tanchai, W et al. (2015). "Balance of power in Thai politics and governance". Nonthaburi: A.P. Graphic Design and Printing Co., Ltd.



Norkaew, Y. (2021). “Reform of the Thai Royal Armed Forces: Guidelines for Constructing a System of Military Professionalization and Reducing the Role of the Royal Thai Armed Forces under the Control of the Civil Government”. *Journal of Public Administration*, 4 (1), 13-43.

Pankaew, A. (2020). “*Military Reform*”. Retrieved on July 29, 2024 from <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title%E0%B8%9B%E0%B8%8F%E0%B8%B4%E0%B8%A3%E0%B8%B9%E0%B8%9B%E0%B8%81%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%97%E0%B8%B1%E0%B8%9E>