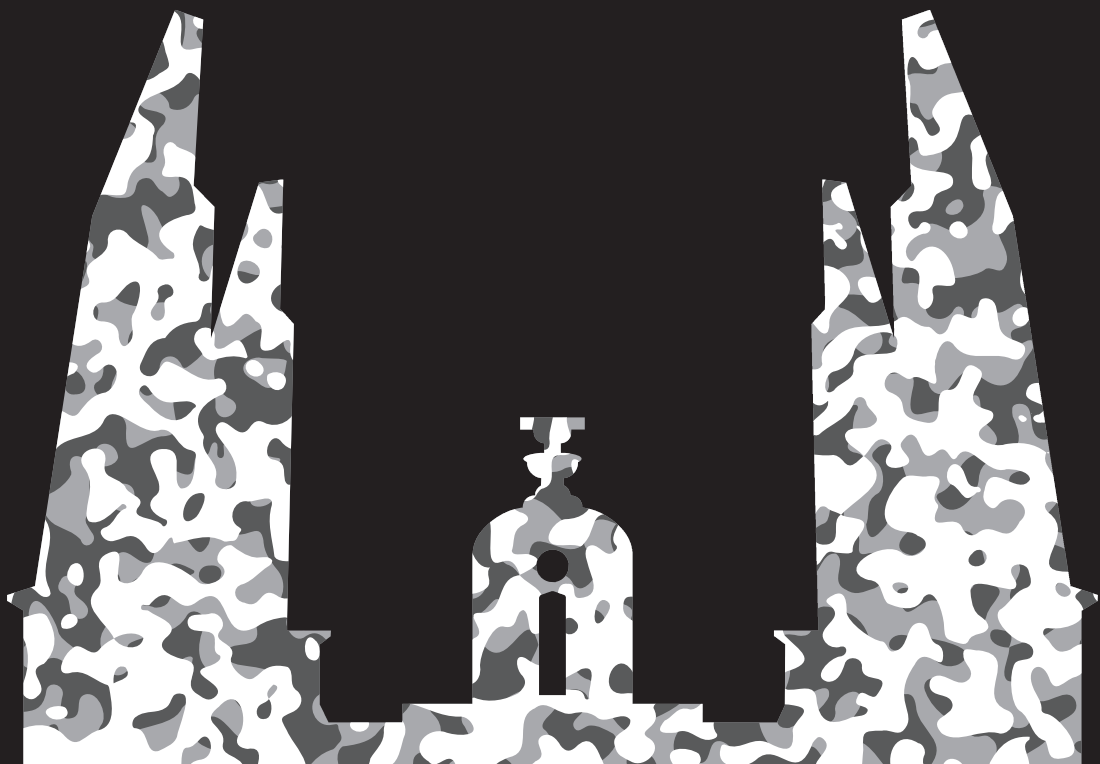


**ทหารกับประชาธิปไตยไทย:
จาก 14 ตุลาฯ สู่ปัจจุบันและอนาคต**



บทนำ

จากทหารเป็นใหญ่สู่พลเรือนเป็นใหญ่:
ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร
จากอดีตถึงปัจจุบัน





“คุณภาพขององค์กรและความเป็นอาชีพนิยม เป็นปัจจัยที่เอื้อให้กองทัพในประเทศเกิดใหม่สะสม อำนาจทางการเมือง และแม้กระทั่งยึดอำนาจทางการเมืองก็ได้ด้วย ในขณะเดียวกัน ปัจจัยเช่นนี้กลับ กลายเป็นข้อจำกัดต่อขีดความสามารถของกองทัพในการปกครองอย่างมีประสิทธิภาพ”

มอร์ริส จาโนวิตซ์ (Morris Janowitz)

ทหารในการพัฒนาทางการเมืองของประเทศเกิดใหม่
(พ.ศ. 2507)*

ปัญหาประการหนึ่งในกระบวนการสร้างประชาธิปไตยของประเทศต่างๆ คือการจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารให้เกิดดุลยภาพและเสถียรภาพ ปัญหาเช่นนี้ชี้ให้เห็นจากปรากฏการณ์ของประเทศกำลังพัฒนาในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2482-2488) เท่านั้น หากแต่ย้อนกลับไปพิจารณาประวัติศาสตร์

* Morris Janowitz, *The Military in the Political Development of New Nations: An Essay in Comparative Analysis* (Chicago: The University of Chicago Press, 1964).

การเมืองของประเทศพัฒนาแล้วก็จะพบว่า ประเทศเหล่านี้ได้ผ่านประสบการณ์ของปัญหาดังกล่าวไม่มากนักน้อย ประเทศในกลุ่มแองโกล-แซกซอน (Anglo-Saxon) เช่น อังกฤษและสหรัฐอเมริกาอาจจะโชคดีที่ปัญหาความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารสามารถถูกจัดได้ในกรอบที่เป็นประชาธิปไตย อันทำให้เกิดดุลยภาพและเสถียรภาพได้โดยไม่ยากนัก (ในเชิงเปรียบเทียบ) แต่จากกรณีของฝรั่งเศสและเยอรมนีนั้นอาจจะแตกต่างออกไปบ้าง

ความพยายามในการรัฐประหารเป็นปรากฏการณ์หนึ่งในการเมืองของเยอรมนีในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 หรือแม้แต่การขึ้นสู่อำนาจของอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Adolf Hitler) ใน พ.ศ. 2476 ก็ได้รับการสนับสนุนจากกองทัพเยอรมันในขณะนั้น ในกรณีของฝรั่งเศส การรัฐประหารครั้งสุดท้ายของทหารเกิดขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 2500 โดยกองทัพบกของฝรั่งเศสพยายามยึดอำนาจจากรัฐบาลของประธานาธิบดีชาร์ลส์ เดอ โกลล์ (Charles de Gaulle)

แต่สำหรับประเทศกำลังพัฒนาแล้ว ช่วงระยะเวลาของยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อาจถือได้ว่าเป็น “ยุคทองของนายพล” เพราะเกิดการรัฐประหารขึ้นในประเทศต่างๆ จนมีการกล่าวกันว่า การยึดอำนาจและการปกครองของระบอบทหารเป็น “กฎ” (rule) ทางการเมืองของประเทศเหล่านี้มากกว่าจะเป็น “ข้อยกเว้น” (exception) และทำให้การยึดอำนาจของคณะทหารกลายเป็นแบบแผนทางการเมืองที่สำคัญของประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคเอเชีย แอฟริกา และลาตินอเมริกา

อีกทั้งเมื่อเกิดความตึงเครียดระหว่างมหาอำนาจใหญ่ของโลกคือสหรัฐอเมริกากับสหภาพโซเวียต จนนำไปสู่สถานการณ์ในเวทีระหว่างประเทศที่เรียกว่า “สงครามเย็น” (The Cold War) แล้ว การปกครอง

ของระบอบทหารได้กลายเป็นหนทางเลือกที่สำคัญของโลกตะวันตก ในการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ในสนามรบทางการเมืองและการทหารในประเทศกำลังพัฒนา จนกระทั่งมีการสร้างระบบความคิดในยุคสงครามเย็นที่ว่า กองทัพเป็นพลังทางสังคมที่มีลักษณะชาตินิยมมากที่สุดในประเทศเหล่านี้ ดังนั้นจึงมีความเหมาะสมมากที่สุดที่จะเป็นผู้ปกครองเพื่อต่อสู้กับการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์

ดังนั้น สำหรับความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารในประเทศกำลังพัฒนานับจากยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมาจนถึงช่วงทศวรรษ 2500 เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่ทหารเป็นใหญ่ หรือกองทัพเป็นพลังที่มีฐานะเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดในทางการเมือง และยิ่งเมื่อพิจารณาว่าพลังทางด้านพลเรือนมีความอ่อนแอด้วยแล้ว กองทัพจึงมีลักษณะเป็นพลังด้านหลักทางการเมืองในประเทศเหล่านี้

แต่ถ้าพิจารณาในส่วนของประเทศผู้แพ้สงคราม กลับมีลักษณะแตกต่างออกไปจากปรากฏการณ์ข้างต้น ไม่ว่าจะเป็ในกรณีของเยอรมนี อิตาลี หรือญี่ปุ่นก็ตาม การแพ้สงครามกลับกลายเป็นปัจจัยที่นำไปสู่การทำให้เป็นประชาธิปไตย (democratization) หรือนักวิชาการบางท่านอาจจะเรียกว่าเป็นการกลับไปสู่ประชาธิปไตยอีกครั้ง (redemocratization) หลังจากการพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มีความสัมพันธ์ระหว่างการแพ้สงครามกับการทำให้เป็นประชาธิปไตย

ฉะนั้น ในช่วงเริ่มของยุคสงครามเย็น กลับเกิดปรากฏการณ์ที่แตกต่างกันในยุโรปตะวันตก โดยเฉพาะในกรณีของเยอรมนีและเอเชียในกรณีของญี่ปุ่น มหาอำนาจตะวันตกเช่นสหรัฐอเมริกาทำที่ต่อประชาธิปไตยแตกต่างไปจากทำที่ต่อปัญหาดังกล่าวในประเทศกำลังพัฒนา ประชาธิปไตยอาจจะถูกมองว่าเป็นความอ่อนแอและ

จะเป็นโอกาสให้คอมมิวนิสต์เข้าแทรกแซงต่อการเมืองของประเทศกำลังพัฒนาได้โดยง่าย ประชาธิปไตยจึงจำเป็นต้องถูกแทนที่ด้วยระบอบการปกครองที่มีความเข้มแข็งในการต่อสู้กับภัยคุกคามจากภายนอก ซึ่งระบอบที่เข้มแข็งนี้มักจะได้แก่ระบอบการปกครองของทหาร

การกล่าวเช่นนี้มีได้หมายความว่าสหรัฐอเมริกาต้องการให้มีการล้มล้างระบอบประชาธิปไตยในประเทศกำลังพัฒนา หากแต่ต้องการจะชี้ให้เห็นว่าในยุคสงครามเย็นการต่อต้านคอมมิวนิสต์มีความสำคัญกับ “ยุทธศาสตร์ปิดล้อม” (containment strategy) ของสหรัฐอเมริกามากกว่าการสนับสนุนกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย (democratization) ในระบอบการเมืองของประเทศนั้นๆ

ดังนั้น หากพิจารณาในภาพรวมกลับเห็นได้ว่าท่าทีของสหรัฐอเมริกาเช่นนี้มีความแตกต่างไปจากกรณีของยุโรปตะวันตกและญี่ปุ่น กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยถูกฟื้นฟูให้มีความเข้มแข็งในประเทศเหล่านั้น ทั้งยังมีการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (market economy) เช่น ในกรณีของยุโรป สหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจตามแผนการมาร์แชลล์ (The Marshall Plan) ด้วยความเชื่อว่า หากเศรษฐกิจแบบตลาดของประเทศเหล่านี้มีความเข้มแข็งมากขึ้น ก็จะทำให้ถูกแทรกแซงทางการเมืองจากคอมมิวนิสต์ได้ยาก และยังเป็นการแข่งขันเพื่อพิสูจน์ถึงความเหนือกว่าระหว่างระบบเศรษฐกิจ 2 แบบคือ แบบตลาดกับแบบวางแผนจากส่วนกลาง (หรือระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม)

การฟื้นตัวของระบอบประชาธิปไตยในยุโรปและญี่ปุ่นจึงเป็นการยืนยันถึงความสัมพันธ์ประการหนึ่งว่า การจะทำให้ประเทศเป็นประชาธิปไตยได้นั้นระบบเศรษฐกิจจะต้องเปิดการแข่งขันเสรีแบบ

ตลาด แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจที่เปิดให้มีการแข่งขันแบบเสรีนั้นจะต้องมีระบอบการเมืองเป็นประชาธิปไตยเสมอไป

ฉะนั้น ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงเป็นยุคที่การเมืองแบบประชาธิปไตยเสรีนิยม (liberal democracy) หรือการเมืองแบบการเลือกตั้งในประเทศกำลังพัฒนามีสภาพล้มลุกคลุกคลาน แต่การเมืองในลักษณะดังกล่าวกลับเริ่มหยั่งรากลึกและพัฒนามากขึ้นในยุโรปตะวันตกที่แพ้สงคราม อย่างกรณีของเยอรมนีและอิตาลี รวมถึงกรณีญี่ปุ่น จนนำไปสู่คำอธิบายในทางทฤษฎีว่า การพ่ายแพ้สงครามของรัฐมหาอำนาจฝ่ายอักษะ จบลงด้วยการยึดครองของกองทัพสัมพันธมิตร และนำไปสู่กระบวนการสร้าง “ประชาธิปไตยภาคบังคับ” ที่เป็นการใช้กำลังบีบบังคับมาจากรัฐผู้ชนะสงคราม อันทำให้รัฐอักษะเดิมกลายมาเป็นรัฐประชาธิปไตยในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ปัญหาในอีกด้านที่เห็นถึงความล้มเหลวของการเมืองแบบประชาธิปไตยตะวันตกในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งปัญหาเช่นนี้มีคำอธิบายหลายประการ เช่น ผู้ที่สนใจเรื่องความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารก็มองเห็นถึงความเข้มแข็งของสถาบันกองทัพและความอ่อนแอของสถาบันทางการเมืองฝ่ายพลเรือน (ซึ่งมีความหมายรวมถึงความอ่อนแอของ civil society) นักวิชาการที่สนใจเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองก็อธิบายถึงการขาดวัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยในประเทศกำลังพัฒนา นักวิชาการที่สนใจเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจกับการเมืองก็มองว่าประเทศกำลังพัฒนามีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระดับต่ำจนไม่สามารถก่อให้เกิดการรวมกลุ่มของชนชั้นกลาง หรือกลุ่มธุรกิจที่มีพลังทางการเมืองได้ ประกอบกับมีการพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่

เข้มแข็ง ย่อมส่งผลให้เกิดความอ่อนแอทางสังคมด้วย

แต่คำอธิบายเหล่านี้อาจจะสรุปโดยรวมได้ว่า พวกเขาเห็นว่ากระแสประชาธิปไตยในประเทศกำลังพัฒนาในช่วงทศวรรษ 2500 และต้นทศวรรษ 2510 เป็น “กระแสชั่วคราว” ซึ่งในที่สุดแล้ว ระบอบการปกครองของประเทศเหล่านี้ก็จะย้อนกลับไปสู่การปกครองแบบ “อำนาจนิยม” โดยมีระบอบทหารที่กำเนิดจากการรัฐประหารเป็นแกนกลาง

ฉะนั้น วิวาทะเรื่องประชาธิปไตยในประเทศกำลังพัฒนาในช่วงทศวรรษ 2500 และต้นทศวรรษ 2510 จึงไม่แตกต่างอะไรกับ “การพายเรือในอ่าง” เพราะไม่ว่าข้อถกเถียงทางทฤษฎีจะเป็นเช่นไรก็ตาม ปรากฏการณ์ทางการเมืองของประเทศเหล่านั้นกลับแสดงให้เห็นว่ากระบวนการสร้างประชาธิปไตยในประเทศเหล่านั้นคงไม่ใช่สิ่งที่จะเกิดขึ้นได้ง่ายนัก ความเข้มแข็งของสถาบันทางการเมืองของฝ่ายอำนาจนิยมก็มีคำอธิบายที่ซับซ้อนมากขึ้น นักรัฐประหารในทศวรรษ 2510 จึงมิใช่เป็นเพียง “ผู้หิวอำนาจ” หรือเป็นนายทหารคุมกำลังที่ไม่มีความคิดทางการเมืองแต่อย่างใด แต่พวกเขาเป็นผลผลิตของกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรม (industrialization) และกระบวนการทำให้เป็นสมัยใหม่ (modernization) ที่เกิดขึ้นในทศวรรษ 2500 หรือกล่าวได้ว่าพวกเขาคือ “ผู้ค้าประกัน” เสถียรภาพทางการเมืองในยุคต้นของการพัฒนาเศรษฐกิจ-อุตสาหกรรมของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย เนื่องจากการพัฒนาที่ผ่านการสร้างความเป็นสมัยใหม่อาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง และเป็นต้นทางของปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองในประเทศกำลังพัฒนา

นอกจากนี้ คำอธิบายที่กล่าวถึง “นักรัฐประหาร” เช่นในลาติน

อเมริกาว่าไม่เป็น “ทหารอาชีพ” (professional soldiers) ก็ถูกนำเสนอใหม่ว่า พวกเขาเป็น “ทหารอาชีพใหม่” (new professionalism) มากกว่า “ทหารอาชีพเก่า” (old professionalism) เช่น กองทัพในยุโรปและสหรัฐอเมริกา เพราะพวกเขาได้ดีความบทบาทและภารกิจ (role and mission) แตกต่างไปจากทหารในประเทศตะวันตก เช่น นายทหารในลาตินอเมริกาจะเน้นถึงบทบาทและภารกิจภายใน อันเป็นผลจากปัญหา “สงครามภายใน” (internal war) มากกว่า “สงครามภายนอก” (external war)

วิวาทะเหล่านี้ดูจะยังไม่มีข้อยุติที่ชัดเจนในหมู่นักรัฐศาสตร์ แต่ก็ได้เกิดปรากฏการณ์ใหม่อย่างเป็นรูปธรรมที่เริ่มขึ้นตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2510 ถึงต้นทศวรรษ 2520 ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศได้เริ่มก้าวสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น หรือที่เรียกว่าเป็น “การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย” (democratic transition) ที่เกิดในประเทศเหล่านั้น

ในอีกด้านหนึ่งของปัญหา การก้าวออกจากระบอบอำนาจนิยม หรือ “การเปลี่ยนผ่านจากระบอบอำนาจนิยม” (transition from authoritarianism) ไม่ว่าจะเป็นในรูปของการพังทลายของระบอบอำนาจเดิม (regime breakdown) หรือจะเกิดขึ้นจากความยินยอมของกลุ่มผู้กุมอำนาจในระบบการปกครองเดิมก็ตาม (หรือที่เรียกในทางทฤษฎีว่า transition through transaction) ล้วนแต่ส่งผลให้กระบวนการสร้างประชาธิปไตยในช่วงใหม่นี้มีพัฒนาการความเข้มแข็งและมีความแตกต่างจากเดิมในทศวรรษก่อนๆ

นักสังเกตการณ์ทางการเมืองอาจจะมองด้วยความสงสัยว่าการสร้างประชาธิปไตยในประเทศกำลังพัฒนาที่เริ่มขึ้นในทศวรรษ 2520 จะมีความยั่งยืนเพียงใด หรือจะเป็นเพียงการย้อนรอยของข้อ

สรุปเดิมในทศวรรษ 2500 ที่เชื่อว่าประชาธิปไตยในประเทศเหล่านี้ เป็นเพียง “ปรากฏการณ์ชั่วคราว” แต่นักทฤษฎีทางรัฐศาสตร์กลับมีความเชื่อมั่นว่า ปรากฏการณ์ใหม่นี้ น่าจะมีความมั่นคงมากขึ้น ไม่ว่าจะ เป็นด้วยบทเรียนจากอดีต โดยเฉพาะสำหรับกองทัพในฐานะของ ความเป็นสถาบัน ความเปลี่ยนแปลงทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ตลอดจนการเปลี่ยนทัศนคติทางการเมืองของผู้สนับสนุนระบอบ อำนาจอธิปไตยที่มองเห็นว่าระบอบอำนาจอธิปไตยได้หมดความจำเป็นลง แล้ว และระบอบดังกล่าวควรจะถูกแทนที่ด้วยประชาธิปไตยที่เป็นดัง สัญลักษณ์ของ “ความเป็นอารยะ” ทางการเมืองของประเทศ

การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในลาตินอเมริกาเป็นตัวอย่าง อันดีที่สะท้อนให้เห็นปัญหาอีกประการหนึ่งที่ต้องเผชิญว่า ในช่วง ระยะเวลาของการสร้างประชาธิปไตยนี้ สังคมอาจจะประสบกับปัญหา ความตกต่ำทางเศรษฐกิจ ดังเช่นปัญหาจาก “วิกฤตหนี้” (debt crisis) และทำให้สังคมลาตินอเมริกาในช่วงระยะดังกล่าวต้องเผชิญกับ ปัญหาหนี้สินระหว่างประเทศ จนเกรงกันว่าปัญหาเช่นนี้จะทำให้ ระบอบอำนาจอธิปไตยหวนกลับคืนมาสู่ภูมิภาคนี้หรือไม่

แต่สถานการณ์ของปัญหาทางเศรษฐกิจเช่นที่เกิดขึ้น ก็ไม่ได้ กลายเป็นเงื่อนไขทำให้ระบอบอำนาจอธิปไตยหรือระบอบการปกครอง ของทหารฟื้นตัวขึ้น (เหมือนกับสถานการณ์ในช่วงทศวรรษ 2500 แต่อย่างใด) อาจจะมีคำอธิบายแตกต่างกันออกไปถึงการไม่หวน คืนของระบอบอำนาจอธิปไตย ไม่ว่าจะ เป็นความเข้มแข็งของสังคมและ องค์กรในภาคพลเรือน (หมายถึง civil society) ผู้นำทหารที่ยอมรับ ความจำเป็นในการสร้างประชาธิปไตย ตลอดจนข้อจำกัดของระบอบ อำนาจอธิปไตยในทางเศรษฐกิจและการลงทุนจากต่างประเทศในระยะ เวลาเช่นนี้ และที่สำคัญก็คือ การสิ้นสุดของสงครามเย็นและความ

ขัดแย้งในทางอุดมการณ์ระหว่างสองค่าย ทำให้การปกครองแบบอำนาจนิยมของคณะทหารมีความชอบธรรมน้อยลงอย่างมาก โดยเฉพาะการปราศจากข้ออ้างในเรื่องของภัยคุกคามที่จะใช้เป็นเหตุผลในการก่อรัฐประหาร หรือเป็นข้ออ้างถึงความจำเป็นที่กองทัพจะต้องอยู่ในอำนาจได้นานต่อไป

อีกทั้งในช่วงทศวรรษก่อนๆ ยังได้พิสูจน์ให้เห็นว่าระบอบอำนาจนิยมไม่สามารถแก้ไขปัญหาของประเทศได้ โดยเฉพาะปัญหาทางเศรษฐกิจ สมมติฐานที่กล่าวว่า รัฐบาลทหารสามารถสร้างให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจที่สูงกว่ารัฐบาลพลเรือน ซึ่งประเด็นนี้ได้รับการตรวจสอบทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติว่าไม่เป็นจริง และเมื่อสังคมมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ปัญหาต่างๆ ก็ย่อมจะทวีความซับซ้อนมากขึ้นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเศรษฐกิจของประเทศในยุคสมัยปัจจุบัน ดังนั้น ชีตความสามารถของรัฐบาลทหารในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวจึงถูกจำกัดจากตัวแบบของรัฐบาลดังกล่าวเอง

สภาพการณ์เช่นนี้แสดงให้เห็นว่า “การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย” ได้ก้าวเข้าสู่อีกขั้นตอนหนึ่งที่เป็นระยะของการ “จรรโลงประชาธิปไตย” (democratic consolidation) ที่ปัญหาหลักของสังคมนการเมืองคือการทำให้เกิดความเข้มแข็งแก่สถาบัน ขั้นตอนและขบวนการประชาธิปไตย เพื่อให้รูปแบบการเมืองในลักษณะเช่นนี้สามารถทนทานต่อ “วิกฤตการณ์” ทางการเมืองและมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหของประเทศได้ด้วย (แม้จะมีได้หมายความว่าระบอบประชาธิปไตยจะแก้ไขได้ทั้งหมดก็ตาม) เพราะขีดความสามารถเช่นนี้จะเป็ผลโดยตรงไม่ใ้ระบอบอำนาจนิยมฟื้นกลับคืนมา ไม่ว่าจะโดยเงื่อนไขทางการเมืองหรือโดยการเรียกร้อง

ของผู้คนในสังคมก็ตาม

นับจากทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา มีข้อน่าสังเกตว่า แม้จะมีความพยายามในการทำรัฐประหาร และต้องการฟื้นฟูระบอบอำนาจนิยมขึ้นมาอีกให้ได้ แต่ความพยายามเช่นนั้นก็ไม่ประสบความสำเร็จ จนกลายเป็น “ทางเลือกแห่งทศวรรษ” แต่อย่างไรก็ดี ยิ่งในทศวรรษ 2530 ก็ดูเหมือนรูปแบบของระบอบอำนาจนิยมดูจะมีความอ่อนแอลงอย่างเห็นได้ชัด จนไม่มีขีดความชอบธรรมที่น่ากลับมาเป็นวิธีการปกครองทางการเมืองของรัฐในยุคปัจจุบันที่กำลังก้าวสู่ศตวรรษที่ 21 ได้แต่อย่างไรก็ดี หรือดังที่กล่าวกันว่า โลกในศตวรรษหน้ามีความซับซ้อน อีกทั้งความเป็นรัฐสมัยใหม่ในอนาคตก็มีความซับซ้อนอย่างมากด้วย ในเงื่อนไขเช่นนี้ ขีดความสามารถในการบริหารรัฐสมัยใหม่ของผู้นำทหารที่เติบโตมาด้วยองค์ความรู้ทางทหารเป็นส่วนหลักนั้น ไม่น่าจะเพียงพอสำหรับการพัฒนารัฐสมัยใหม่ในโลกของศตวรรษใหม่แต่อย่างไร

◎ สรุป

ประเด็นในเรื่องของความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร ซึ่งได้พัฒนาเรื่อยมาด้วยเงื่อนไขของการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยดังเช่นที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ จนอาจกล่าวได้ว่า รูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าว หากพิจารณาในระดับโลกจะเห็นได้ว่าเป็นการก้าวพ้นจากรูปแบบของระบอบอำนาจนิยม (รวมถึงรูปแบบของการปกครองโดยรัฐบาลทหาร) ไปสู่รูปแบบของรัฐบาลที่มีพื้นฐานมาจากการเลือกตั้ง คุณลักษณะเช่นนี้เห็นได้ว่าความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ก้าวจากคุณลักษณะของ “ทหารเป็นใหญ่” (military dominance) ไปสู่ “พลเรือน

เป็นใหญ่” (civilian supremacy)

แต่การจะก้าวไปสู่ความสำเร็จของการมี “พลเรือนเป็นใหญ่” ในทางการเมืองที่มีนัยรวมถึง “การควบคุมโดยพลเรือน” ซึ่งเป็นคุณลักษณะประการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยนั้น ย่อมต้องการปัจจัยอื่นๆ เข้ามาเป็นแรงขับเคลื่อนด้วย มิใช่ว่าทุกอย่างเป็นไปได้โดยอัตโนมัติและไม่ต้องการการคิด

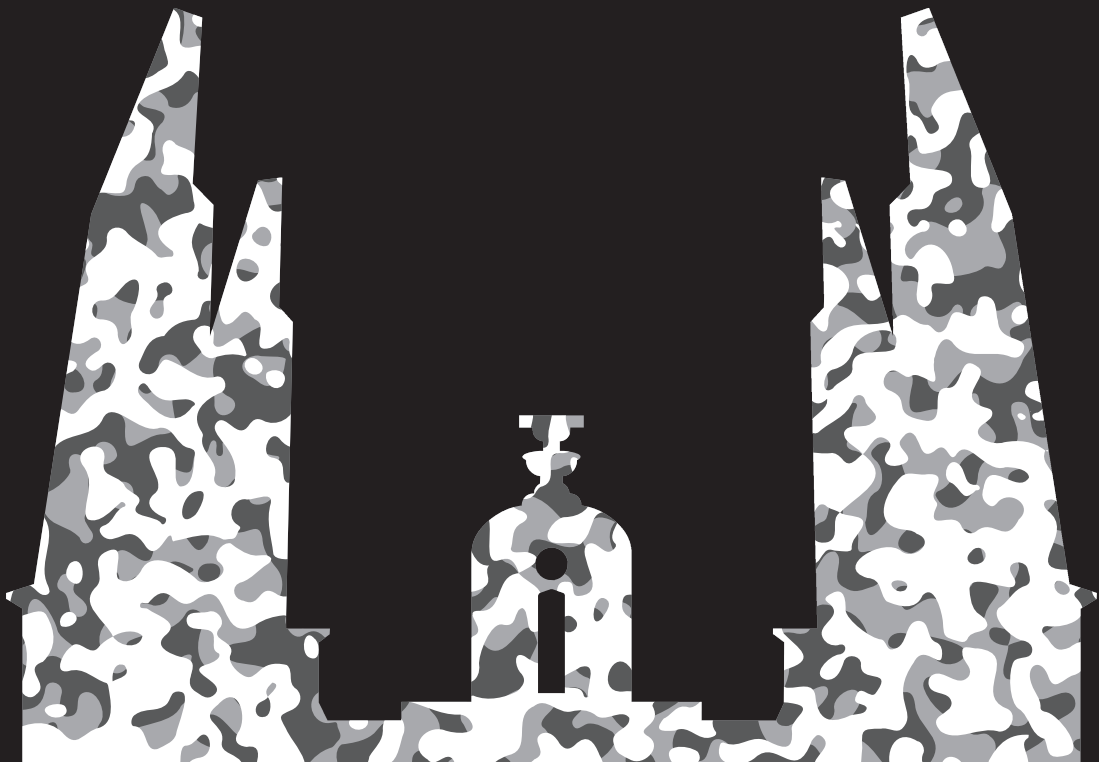
ดังนั้น ความสำเร็จของการจรรโลงประชาธิปไตยที่มีความหมายถึงการที่การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยสามารถเดินได้โดยไม่สะดุดล้มลงกลางทางนั้น เป็นประเด็นสำคัญของการสร้าง “ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารที่เป็นประชาธิปไตย” ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของรัฐในยุโรปใต้ และรวมถึงความสำเร็จของรัฐในลาตินอเมริกาที่เคยอยู่ภายใต้การปกครองของระบอบทหารที่เข้มแข็งมาแล้ว แต่ในที่สุด รัฐเหล่านี้ก็สามารถสร้างความสำเร็จของระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมืองให้เกิดขึ้นได้จริง ความสำเร็จเช่นนี้จึงเป็นคำถามที่ท้าทายอย่างยิ่งสำหรับรัฐในเอเชีย โดยเฉพาะในกรณีของประเทศไทย ตลอดจนรวมถึงคำถามว่า รัฐในเอเชียจะประสบความสำเร็จในการสร้างเสถียรภาพของความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารในกรอบที่เป็นประชาธิปไตยได้อย่างไร เพราะการจรรโลงประชาธิปไตยจะประสบความสำเร็จไม่ได้เลย หากความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารไม่ถูกจัดทำให้เป็นประชาธิปไตย

แต่อย่างน้อย ความสำเร็จของการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยที่ปรากฏให้เห็นจากกรณีของยุโรปใต้และลาตินอเมริกา ก็เป็นความหวังให้แก่ “ขบวนการประชาธิปไตยไทย” ว่าการเปลี่ยนผ่านของไทยก็น่าที่จะเดินไปสู่ตัวอย่างของความสำเร็จเช่นนั้นได้เช่นกัน บ้านอื่นทำได้ บ้านเราก็ต้องทำได้

1

2500-2530

กองทัพใน 3 ทศวรรษ:
ทหารไทยในโลกแห่ง
ความเปลี่ยนแปลง





◎ กล่าวนำ

ในช่วงระยะเวลา 30 ปี นับจากการยึดอำนาจของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ใน พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมากในกองทัพไทย ความเปลี่ยนแปลงนี้มาจากทั้งปัจจัยภายในกองทัพและปัจจัยภายนอกอันได้แก่ สภาพแวดล้อมทางการเมืองทั้งในประเทศและในภูมิภาค

บทที่ 1 เป็นการสำรวจถึงความเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ของกองทัพจนถึง พ.ศ. 2530 โดยจะมุ่งพิจารณาใน 4 ประเด็นหลักดังนี้

1. กองทัพกับการเมือง
2. กองทัพกับงานการเมือง
3. กองทัพกับระบบพันธมิตรทางทหารระหว่างประเทศ
4. กองทัพกับการพัฒนาตนเอง

-- หมายเหตุ: บทนี้ปรับปรุงจากเอกสารประกอบการสนทนาทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบอายุ 72 ปี อาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2531

“กองทัพถือว่าเป็นกลไกที่มีความสำคัญมากที่สุด เมื่อใดที่กองทัพพังทลาย เมื่อนั้นรัฐล่มสลาย การเปลี่ยนแปลงของรัฐในแต่ละยุคสมัยเกิดขึ้นเพราะ กองทัพที่ได้ค้ำจุนรักษารัฐนั้นๆ ได้พังทลายลง”

พลโท ชวลิต ยงใจยุทธ (ยศขณะนั้น)
การบรรยายที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา
มีนาคม พ.ศ. 2528

ในรอบ 3 ทศวรรษนับจาก พ.ศ. 2500-2530 กองทัพไทย ได้ผ่านสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงต่างๆ มากมาย ในทางการเมืองภายในประเทศนั้น กองทัพได้ผ่านผู้นำทหารที่ขึ้นสู่อำนาจในการบริหารประเทศตั้งแต่จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพล ถนอม กิตติขจร จนถึงยุคหลัง 14 ตุลาคม 2516 และยุคหลัง 6 ตุลาคม 2519 และเข้าสู่สมัยของพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในเช่นนี้ยังเป็นการเปลี่ยนจากการต่อสู้กับสงครามปฏิวัติของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย(พคท.) จนสามารถพลิกสถานการณ์มาเป็นผู้มีชัยเหนือสงครามดังกล่าว ดังนั้น เพื่อดำเนินการยุติสงครามปฏิวัติโดยสิ้นเชิง กองทัพจึงได้เข้าดำเนินงานมวลชนทั้งในรูปของการพัฒนา และการจัดตั้งมวลชน จนทหารในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงบทบาทของตนอย่างเห็นได้ชัด จากการเป็นเพียงนักปราบปรามคอมมิวนิสต์มาเป็นนักพัฒนาหรือเป็นผู้ปฏิบัติงานมวลชน

ขณะที่สถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศในรอบ 30 ปี ที่ผ่านมาก็มีความเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัด การแตกแยกระหว่าง

จีนกับสหภาพโซเวียต และการเริ่มเปิดความสัมพันธ์ในระดับปกติระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน อันเท่ากับเป็นการเริ่มปูทางของการปรับความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับชาติในเอเชียที่นิยมตะวันตก และจีนเองก็ได้มีบทบาทมากขึ้นในการต่อต้านการขยายอิทธิพลของสหภาพโซเวียตในภูมิภาคนี้ ซึ่งรวมถึงการมีความขัดแย้งระหว่างจีนกับเวียดนามด้วย จึงทำให้ภัยคุกคามจากจีนไม่ใช่เป็นภัยหลัก ตรงกันข้าม จีนกลับแสดงบทบาทที่จะเป็นพันธมิตรทางด้านความมั่นคงกับไทยมากยิ่งขึ้น อีกทั้งการหวังพึ่งความช่วยเหลือทางด้านความมั่นคงจากมหามิตรเดิมคือสหรัฐอเมริกาก็ไม่มีความแน่นอนอะไรมากนัก อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคแถบนี้ และการถูกแรงกดดันทางเศรษฐกิจและการเมืองภายในที่ฝ่ายบริหารของสหรัฐอเมริกาไม่สามารถที่จะแสดงบทบาทได้อย่างอิสระมากเหมือนกับยุคสงครามเวียดนาม (พ.ศ. 2507-2518 สหรัฐอเมริกาเข้าไปเกี่ยวข้องกับสงครามเวียดนาม โดยเริ่มต้นจากวิกฤตการณ์อ่าวตังเกี๋ยใน พ.ศ. 2507 และสิ้นสุดลงด้วยการล่มสลายของรัฐบาลเวียดนามใต้ใน พ.ศ. 2518) ลักษณะเช่นนี้ย่อมแสดงผลโดยตรงต่อความสัมพันธ์ทางทหารระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา เพราะไทยอาจจะไม่สามารถคาดหวังการสนับสนุนทางทหารจากสหรัฐอเมริกาที่จะมีมากเหมือนกับในยุคก่อนๆ ได้ ซึ่งไทยเองก็ต้องคิดถึงการพึ่งพาตนเองให้มากขึ้นในบางด้านด้วย และยิ่งเมื่อลักษณะของภัยคุกคามได้เปลี่ยนแปลงไปจากภัยคุกคามจากการก่อการร้ายภายในเป็นการเผชิญหน้ากับกองทหารประจำการของกลุ่มประเทศในอินโดจีน ประเด็นของการพัฒนากองทัพในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อกองทัพไทยอย่างมากด้วย บทนี้เป็นการสำรวจถึงความเปลี่ยนแปลง

ดังกล่าว โดยมุ่งเน้นใน 4 ประเด็น ดังนี้

1. กองทัพกับการเมือง
2. กองทัพกับงานการเมือง
3. กองทัพกับระบบพันธมิตรทางทหารระหว่างประเทศ
4. กองทัพกับการพัฒนาตนเอง

นอกจากนี้ ในรอบ 30 ปีที่ผ่านมา ในฐานะที่กองทัพเป็นสถาบันที่มีความสำคัญทางสังคมการเมือง จึงอาจจะมีประเด็นอื่นๆ ที่ไม่ได้นำมาพิจารณาในที่นี้ เช่น บทบาทของการจัดสรรผลประโยชน์ทางด้านรัฐวิสาหกิจซึ่งในสมัยก่อนอาจจะมีอยู่สูง แต่ปัจจุบันประเด็นนี้อาจจะมีน้อยลง หากแต่พิจารณาว่าประเด็นที่หยิบยกขึ้นมาพิจารณาทั้ง 4 ประเด็นนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญในห้วงเวลานี้และจะยังคงมีความสำคัญอีกต่อไปในอนาคต

◎ กองทัพกับการเมือง: จากผู้แทรกแซง สู่никต่อสู่ทางการเมือง

กองทัพโดยทั่วไปมักจะถือว่ามีบทบาทหลักในการป้องกันการรุกรานจากศัตรูภายนอก กล่าวคือ กองทัพทำหน้าที่เป็นเสมือน “เสาหลัก” ที่จะค้ำจุนต่อความมั่นคงของรัฐให้ปลอดภัยจากภัยคุกคามที่มีศักยภาพของรัฐศัตรู บทบาทเช่นนี้เป็นบทบาทหลักของกองทัพในทุกประเทศ โดยเฉพาะบทบาทของการป้องปรามและป้องกันศัตรูจากภายนอกและไม่เข้ามาเกี่ยวข้องกับระบอบการเมืองภายในของรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วมักจะเกิดขึ้นกับกองทัพในหมู่ประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยกองทัพได้มีบทบาทและหน้าที่หลักที่ชัดเจนในสังคมนั้นๆ ประกอบกับทั้งกลไกทางการเมืองและพัฒนาการของการต่อสู้ทางการเมือง

ภายในของรัฐได้ดำเนินต่อเนื่องมาโดยมิได้ถูกหยุดไว้ด้วยการยึดอำนาจ จนก่อให้เกิดเป็นนิติประเพณีในการดำเนินการทางการเมืองและการสืบทอดอำนาจทางการเมือง แต่ก็ได้หมายความว่า ในสังคมเช่นนี้ กองทัพจะยุติบทบาททางการเมืองภายในประเทศไปเสียทั้งหมด กองทัพยังคงมีบทบาทในฐานะของการเป็นผู้แข่งขันกับหน่วยงานในระบบราชการอื่นๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณที่มากขึ้นหรือมีอาวุธใหม่เพิ่มขึ้น หรือป้องกันตนเองจากการถูกจำกัดผลประโยชน์ทางด้านองค์กรของตน การต่อสู้เช่นนี้ดำเนินการอยู่ภายใต้กลไกของระบอบการเมืองที่เป็นอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้วิธีการต่อรองและการลอบบีเพื่อโน้มน้าวจิตใจ

อย่างไรก็ดีในสังคมกำลังพัฒนา กองทัพจะมีบทบาทอีกด้านหนึ่งนอกเหนือไปจากการป้องกันศัตรูจากภายนอกแล้ว กองทัพยังคงมีบทบาทในฐานะผู้รักษาความสงบภายในอีกด้วย เช่น นายทหารในกองทัพจะถูกอบรมให้มีความรู้เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการก่อความไม่สงบ (ปปส.) ฯลฯ ทั้งยังจะเห็นว่าการจัดการกับคณะ/กลุ่มบุคคลที่ทำการต่อต้านรัฐบาล เช่น กองกำลังติดอาวุธของ พคท. ได้เป็นหน้าที่ของกองทัพ (ซึ่งอาจถูกพิจารณาว่าเป็นเพราะสถานการณ์ความรุนแรงเกินกว่าขีดความสามารถของตำรวจ) การดำเนินการในเรื่องนี้ทำให้กองทัพเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ คือกองกำลังติดอาวุธของรัฐบาลที่จะให้ต่อสู้กับกองกำลังติดอาวุธที่เป็นศัตรูกับรัฐบาล บทบาทของกองทัพในฐานะเครื่องมือในการรักษาความสงบภายในจึงทำให้เห็นว่า กองทัพในสังคมประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไปแล้วมีลักษณะที่เป็น “ทวิบทบาท” (dual role) และบทบาททั้งการป้องกันศัตรูจากภายนอกและการปราบปรามความไม่สงบภายในเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์

ต่อกันโดยตรง กล่าวคือ มองเห็นว่าศัตรูจากภายนอกนั้นเป็นผู้
สนับสนุนการก่อความไม่สงบภายใน หรือถือได้ว่าทัศนคติต่อภัย
คุกคามจากภายในและภายนอกนั้นมีความทับซ้อนกันอยู่ เพราะเป็น
ภัยคุกคามที่มาจากแหล่งเดียวกัน ดังนั้น กองทัพจึงมีความชอบธรรม
เป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าจัดการกับภัยคุกคามทั้งสองในเวลาเดียวกัน

ฉะนั้น จากการที่กองทัพมีลักษณะ “ทวีบทบาท” เช่นนี้จึง
เป็นสิ่งที่แน่นอนว่ากองทัพไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงต่อการเข้าไป
เกี่ยวข้องโดยตรงกับระบอบการเมืองที่เป็นอยู่ได้

ในกรณีของไทย ลักษณะทวีบทบาทของทหารเริ่มเห็นได้ชัด
นับตั้งแต่ยุคของการต่อสู้กับภัยคอมมิวนิสต์ในสมัยจอมพล สฤษดิ์
และปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้นในสมัยจอมพล ถนอม เมื่อปฏิบัติการของ
พคท. ขยายตัวมากยิ่งขึ้น ขณะที่ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม
กองทัพถูกใช้ในฐานะเครื่องมือเพื่อต่อสู้กับการแย่งชิงอำนาจภายใน
กลุ่มมากกว่า ซึ่งอาจจะเป็นเพราะการขยายตัวของ พคท. ยังไม่กว้าง
ขวาง

ลักษณะทวีบทบาทที่เริ่มขึ้นในสมัยจอมพล สฤษดิ์ยังเห็นได้
ชัดจากโครงการต่างๆ ที่ทหารได้เข้าไปมีบทบาท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
ในเรื่องของการพัฒนาทั้งระดับท้องถิ่นและระดับภาค และในสมัย
จอมพล ถนอมก็ยังคงเน้นเรื่องของการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์มากขึ้น

สงครามปราบปรามคอมมิวนิสต์ได้ดำเนินสืบเนื่องมาตลอด
นายทหารส่วนใหญ่ในกองทัพล้วนแต่ได้เคยเข้าไปมีบทบาทในการ
ต่อสู้เช่นนี้ ผลที่เกิดขึ้นจากลักษณะทวีภาวะจึงทำให้กองทัพเกิด
กระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง เพราะการไปมีบทบาทและปฏิสัมพันธ์
กับสังคมการเมืองได้ขยายจำนวนของผู้เกี่ยวข้องกับการเมืองใน



จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ (ซ้าย) จอมพล ถนอม กิตติขจร (ขวา)

กองทัพให้มีปริมาณมากขึ้น ขณะที่ในอดีตการเกี่ยวข้องกับการเมือง เป็นเรื่องเฉพาะนายทหารระดับสูงที่มีอำนาจกำหนดนโยบายเท่านั้น

จากลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดผล 2 ประการ คือ 1. เกิดกระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง และ 2. มีจำนวนของนายทหารที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองมากขึ้น ซึ่งได้ค่อยๆ เริ่มก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงภายในกองทัพ อันได้แก่ การเปลี่ยนทัศนคติในการมองปัญหา สงครามคอมมิวนิสต์ เพราะแต่เดิมกองทัพมองเห็นว่าสงครามนี้เป็นสงครามทางการเมือง ทหารกองทัพได้ดำเนินการปราบปราม พคท. เพื่อสถาปนาชัยชนะทางการเมืองให้เกิดขึ้นด้วยการมุ่งทำลายชีวิต แหล่งหลบซ่อน และพื้นที่สนับสนุนของฝ่ายตรงข้าม การดำเนินการ เช่นนี้แทนที่จะขีดจำกัดวงของการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ ในทางตรงกันข้าม กลับยิ่งทำให้ผู้ปฏิบัติงานและเขตงานของ พคท. ขยายกว้างออกไป

การไปปฏิบัติราชการสงครามในลาวและในเวียดนามของ นายทหารทั้งหลายก็มีผลต่อการเปลี่ยนทัศนคติเช่นข้างต้นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเวียดนามนั้นมีการใช้ปฏิบัติการทางทหารขนาดใหญ่เพื่อจัดการกับฝ่ายเวียดกง แต่ก็พบว่าความพยายามดังกล่าว ประสบความล้มเหลวในการที่จะต่อสู้กับสงครามคอมมิวนิสต์ จาก การเรียนรู้เช่นนี้ ทำให้ทหารระดับกลางในขณะนั้นได้ข้อสรุปชัดเจนว่า สงครามคอมมิวนิสต์โดยเนื้อแท้แล้วคือสงครามการเมืองมิใช่ สงครามทางการเมือง การดำเนินมาตรการทางทหารเป็นหลักแต่ เพียงอย่างเดียวนั้นไม่อาจที่จะทำลายการเติบโตของ พคท. ได้จะ เป็นไปได้ก็เพียงแรงกดดันทางทหารที่เกิดขึ้นในบางจุดเท่านั้น ซึ่ง ผู้ปฏิบัติงานของพรรคในเขตชนบทก็สามารถจะอาศัยความชำนาญ พื้นที่และการเคลื่อนที่อย่างจรยุทธ์หลบหลีกปฏิบัติการทางทหาร

เช่นนั้นไปได้โดยง่าย ปฏิบัติการทางทหารขนาดใหญ่หลายๆ ครั้ง จึงไม่สู้จะได้ผลอะไรมากนักและที่สำคัญคือ ปฏิบัติการเหล่านี้ อาจ จะไม่ได้มีการจำแนกแยกแยะเป็นลักษณะของการเหวี่ยงแห กลุ่ม ซึ่งทำให้เป้าหมายที่แท้จริงไม่ได้ถูกทำลายผลร้ายอาจจะเกิด แก่พวกแนวร่วมหรือผู้ที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง ส่งผลให้ ปฏิบัติการเช่นนี้เป็นความพ่ายแพ้ทางการเมืองและก็มีได้ทำให้เกิด ชัยชนะในทางทหาร เพราะการยึดครองพื้นที่ในสงครามคอมมิวนิสต์อาจจะไม่ได้มีความหมายเหมือนกับในสงครามตามรูปแบบ ซึ่งการยึดครองพื้นที่ที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ในสงครามตาม รูปแบบอาจสร้างความเสียหายให้แก่ศัตรูได้มากหรืออาจจะถึงขั้นที่ สามารถชี้ขาดสงครามนั้นๆ ได้

ข้อสรุปที่ว่าสงครามคือการเมือง ทำให้เริ่มมีการแสวงหา แนวคิดใหม่ที่จะทำให้ปฏิบัติการของกองทัพได้รับชัยชนะทางการเมือง ปฏิบัติการเช่นนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นปฏิบัติการทางทหารเท่านั้น แนวทางที่เกิดขึ้นจึงได้แก่การผลักดันให้มีการประกาศคำสั่งสำนัก นายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 65/2525 และ 6601 คำสั่งเหล่านี้ได้ กำหนดทิศทางใหม่ (หรือมีนัยถึงการมียุทธศาสตร์ใหม่) ของกองทัพ ในการดำเนินสงครามต่อต้านคอมมิวนิสต์ [(หมายถึงสงครามต่อต้าน การก่อความไม่สงบ) counterinsurgency - COIN] อย่างชัดเจน กองทัพเริ่มมองเห็นว่าชัยชนะในสงครามคอมมิวนิสต์ได้มาจากการ ทำลายเงื่อนไขสงครามคอมมิวนิสต์มิใช่การทำลายชีวิตของผู้ปฏิบัติงาน ของ พคท. เพราะหากเงื่อนไขสงครามหมดไป การขยายตัวของ อิทธิพลความคิดของ พคท. ก็เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ การยึดอำนาจรัฐ ด้วยกำลังอาวุธและการจัดตั้งรัฐสังคมนิยมขึ้นตามแนวคิดของ พคท. ก็จะกลายเป็นสิ่งที่ล้าสมัยไป

บทบาทที่เกิดขึ้นใหม่เช่นนี้ทำให้กองทัพพยายามสร้างเงื่อนไขของความเป็นประชาธิปไตยตามแนวคิดของกองทัพให้เกิดขึ้น เพื่อใช้เป็นพลังในการต่อสู้กับลัทธิคอมมิวนิสต์ ฉะนั้น นอกเหนือจากงานพัฒนาที่จะกล่าวในหัวข้อต่อไปแล้ว กองทัพได้แสดงบทบาทของการเป็นผู้ปราบปรามอิทธิพลในท้องถิ่น เช่น โครงการได้ร่วมเย็นของกองทัพภาคที่ 4 การแสดงบทบาทของผู้ปฏิบัติงานมวลชน เช่น โครงการเข้าหาประชาชนในรูปแบบต่างๆ และการปฏิบัติที่ดีต่อผู้มอบตัวในโครงการผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย

ผลสืบเนื่องประการสำคัญคือ กองทัพได้เริ่มแสดงบทบาทของการเป็นผู้ดำเนินการทางการเมือง โดยพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวจะทำให้เงื่อนไขของสงครามคอมมิวนิสต์หมดไป การดำเนินการทางการเมืองใหม่จึงเป็นไปในรูปของการจัดตั้งมวลชนหรือกลุ่มองค์กรทางการเมืองต่างๆ ตลอดจนการผลักดันข้อเสนอหรือตัวบุคคลที่กองทัพเห็นชอบเข้าสู่ระบอบการเมือง และลักษณะ “การสร้างความสนใจการเมือง” ในหมู่นายทหารเช่นนี้เกิดขึ้นในระดับต่างๆ ด้วย เช่น นายทหารระดับกลางให้ความสนใจต่อปัญหาเศรษฐกิจการเมืองของประเทศมากขึ้นด้วย หรือมีการถกแถลงประเด็นเช่นนี้มากขึ้นระหว่างการศึกษาในกองทัพ

ผลที่ตามมาที่น่าสนใจว่า นายทหารหลายส่วนยอมรับว่าการรัฐประหารเป็นสิ่งที่ล้าสมัย และสร้างผลเสียหายทางการเมืองมากกว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองในทัศนะใหม่จึงได้แก่การที่กองทัพจะต้องเข้าไปมีบทบาทในระบบ และไม่ใช้การแทรกแซงด้วยการยึดอำนาจในแบบเดิม บทบาทใหม่คือการเป็น “นักต่อสู้” ทางการเมือง เช่นเดียวกับองค์กรทางการเมืองอื่นๆ เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของกองทัพ (เช่น เรื่องงบประมาณทหาร หรือผลประโยชน์

เชิงสถาบันของทหาร) อีกทั้งการดำเนินการเช่นนี้เพื่อไม่ให้เกิดเงื่อนไขสงครามที่จะทำให้เกิดสงครามคอมมิวนิสต์กลับฟื้นขึ้นมาใหม่ได้ หรืออีกนัยหนึ่งคือ กองทัพกลายเป็น “กลุ่มผลประโยชน์” (interest group) เช่นกลุ่มการเมืองอื่นที่ต่อสู้กันในระบบ และไม่ใช้การรัฐประหารเป็นเครื่องมือหลัก แต่การจะปรับบทบาทเช่นนี้ไม่ใช่เรื่องง่าย และอาจไม่ใช่สิ่งที่ทหารหลายนายยอมรับแนวทางนี้

◎ กองทัพกับงานการเมือง: จากนักปราบคอมมิวนิสต์ สู่ผู้ปฏิบัติงานมวลชน

กองทัพบุกในยุคของพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ มีบทบาทเด่นประการหนึ่งในเรื่องของการพัฒนา ซึ่งได้กลายเป็นบทบาทหลักของกองทัพในภาคต่างๆ หลังจากที่สงครามต่อสู้กับ พคท. สิ้นสุดลง

ความจริงเรื่องการพัฒนา นั้นไม่ใช่เพิ่งจะเริ่มต้นในยุคนี้ นับย้อนหลังไปในยุคจอมพล สฤษดิ์ จะเห็นได้ถึงบทบาทดังกล่าว เช่น การจัดตั้งกองอำนวยการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (กรป.กลาง) บทบาทของทหารใหม่ในหน่วยพัฒนาเคลื่อนที่ ฯลฯ เหตุผลของการพัฒนาก็ดูจะไม่แตกต่างกับยุคปัจจุบันคือ อาศัยการพัฒนาเพื่อเป็นการสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นในพื้นที่ชนบทของไทย และยังประกอบกับความไม่มั่นคงของสถานการณ์ในลาวช่วง พ.ศ. 2504-2505 จอมพล สฤษดิ์ได้เน้นในเรื่องการพัฒนามากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดชายแดนและพื้นที่ยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น จัดทำแผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือขึ้นมาเป็นการเฉพาะใน พ.ศ. 2505 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา ฯลฯ

ต่อมาในสมัยจอมพล ถนอมก็จะดูไม่แตกต่างกันที่รัฐบาล

ซึ่งมีหัวหน้าคณะรัฐบาลเป็นทหารนั้นก็มิได้ละเลยถึงงานพัฒนา ดังกล่าว แต่อาจจะมีได้มีลักษณะเด่นชัดเท่ากับในยุคจอมพล สฤษดิ์ ความแตกต่างหากเปรียบเทียบกับปัจจุบัน ดูจะอยู่ตรงที่ว่า ในยุคก่อนๆ นั้น ทหารมักจะมีบทบาทในการพัฒนาผ่านหน่วยงานของ กรป. กลาง หรือเป็นบทบาทที่ผู้นำประเทศซึ่งเป็นทหาร ได้แสดงออกถึงความสนใจที่มีต่องานพัฒนา แต่โดยตัวของกองทัพเองก็มิได้มีหน้าที่เข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งอาจจะเป็นเพราะว่าหลังจากเกิดกรณีเสียเงินแตกแล้ว ทหารไทยได้หันไปสู่เรื่องของงานปราบปรามคอมมิวนิสต์อย่างเต็มที่ งานพัฒนาจึงมักตกหนักอยู่กับสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) สังกัดกระทรวงมหาดไทย

ในสงครามคอมมิวนิสต์ที่เกิดขึ้นนั้นเป็นเสมือน “โรงเรียนการเมือง” อย่างแท้จริงสำหรับนายทหารในกองทัพไทยทำให้พวกเขาได้เรียนรู้และรับรู้สภาพความเป็นจริงของสังคมสงครามคอมมิวนิสต์ได้ทำให้นายทหารจำนวนมากเริ่มตั้งคำถามต่อวิธีการที่ยังคงใช้อยู่แบบเดิมๆ ว่าจะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ประกอบกับนายทหารบางส่วนได้มีประสบการณ์จากสงครามในลาวและเวียดนามทำให้เกิดความพยายามแสวงหาทางออกที่มากกว่าการดำเนินมาตรการทางทหารในการปราบปรามคอมมิวนิสต์ (หรือแนวคิด “ยุทธศาสตร์การเมืองนำการทหาร”) เพราะตัวอย่างของสงครามในอินโดจีนเป็นภาพสะท้อนถึงความล้มเหลวในการดำเนินการที่เน้นเฉพาะมาตรการทางทหารเป็นหลัก

ผลที่เกิดขึ้นจึงเป็นข้อสรุปว่ากองทัพควรจะต้องเน้นมาตรการทางการเมืองในสงครามดังกล่าวด้วย คำว่า “มาตรการทางการเมือง” เช่นนี้จึงมิได้มีความหมายเฉพาะปฏิบัติการด้านสงครามจิตวิทยาแบบที่เป็นมาเท่านั้น หากแต่ยังกินความหมายไปถึงมีปฏิบัติการที่

แยกแยะและไม่ได้อาศัยการทำลายชีวิตเป็นวิธีหลัก โดยได้มีความพยายามมุ่งมั่นที่จะเอาชนะจิตใจของทั้งฝ่ายตรงข้ามและประชาชนในพื้นที่ที่กองทัพได้เข้าไปปฏิบัติการอยู่ กล่าวคือ เป็นการเรียนรู้กฎเกณฑ์พื้นฐานของการดำเนินสงครามกองโจรที่ว่า “ทหารเป็นพลามวลประชาเป็นน้ำ” สงครามคอมมิวนิสต์ที่เกิดขึ้นจึงมิได้กระทำเพื่อแย่งชิงมวลชนจากฝ่ายตรงข้ามเท่านั้น หากแต่ยังมุ่งไปที่การสลายจิตใจสู้รบของผู้ปฏิบัติงานของ พคท. ด้วย

หลังจาก พ.ศ. 2522 แล้ว การดำเนินงานทางการเมืองดังกล่าว เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นภายใน พคท. และความเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ระหว่างประเทศได้ส่งผลแรงกระแทกกระทึกที่เกิดจากการดำเนินงานทางการเมืองของรัฐบาล นับตั้งแต่การนิรโทษกรรมผู้ถูกจับกุมในกรณีเหตุการณ์ 6 ตุลาฯ 2519 ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2521 เป็นต้นมานั้นส่งผลมากขึ้นต่อผู้ปฏิบัติงานของ พคท. ทั้งในหมู่คนเก่า (ที่เข้าร่วมกับพรรคก่อนเหตุการณ์ 6 ตุลาฯ) และคนใหม่ (ที่เดินทางเข้าสู่ชนบทหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว) การทยอยออกจากเขตป่าเขาในชนบทเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจนกลายเป็นลักษณะที่เรียกว่า “ป่าแตก”

ขณะเดียวกันก็สร้างความหวาดหวั่นให้แก่ฝ่ายกองทัพในบางส่วน เพราะไม่คิดว่าทั้งวิธีการและสถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นจะทำให้มีผู้กลับออกมามอบตัวต่อฝ่ายรัฐบาลเป็นจำนวนมากเช่นนั้น จนเกิดเป็นความหวาดระแวงอยู่พอสมควร โดยเฉพาะความกังวลของฝ่ายความมั่นคงว่า พลพรรคของ พคท. รวมถึงนิสิตนักศึกษาที่ออกจากฐานที่มั่นในชนบทนั้น เกิดจากวัตถุประสงค์ของการเตรียมการเข้ามาจัดตั้ง “ฐานที่มั่นในเมือง” เพื่อรองรับการทำสงครามกองโจรในเมือง หรือออกมาด้วยเหตุผลของความขัดแย้งอย่างแท้จริง

และพวกเขายุติแนวคิดในการทำสงครามกับรัฐแล้ว ซึ่งในที่สุดเห็น
ชัดว่า การออกจากชนบทนั้นพวกเขาหมดพันธะทางความคิดกับ
พคท. แล้ว และพระองค์เองไม่มีแนวคิดการทำสงครามกองโจรในเมือง
ตามแบบของกลุ่มติดอาวุธในลาตินอเมริกา

ปฏิบัติการทางการเมืองที่เกิดขึ้นนอกเหนือจากการทำลายขีด
ความสามารถทางทหารของ พคท. ด้วยการทำให้ผู้ปฏิบัติงานเข้า
มอบตัวต่อทางการ และเอาชนะมวลชนในเขตพื้นที่ที่ทหารไม่สามารถ
เข้าไปปฏิบัติการได้ งานชิ้นสำคัญที่เป็นหลักประกันว่าสถานการณ์
ต่างๆ จะไม่หวนกลับคืนไปสู่เงื่อนไขของการก่อสงครามคอมมิวนิสต์
คือการที่กองทัพมุ่งเน้นไปทำงานพัฒนาโดยกองทัพได้อาศัยงาน
พัฒนาชนบทและพื้นที่ยากจนเพื่อสลายอำนาจของ พคท. ซึ่งเคย
ดำรงอยู่ในพื้นที่ชนบท ด้วยการพัฒนาความเป็นอยู่และการประกอบ
อาชีพของประชาชนในพื้นที่ดังกล่าว ไม่ว่าจะ เป็นในเรื่องของการ
พัฒนาแหล่งทำกินและตลาดขายผลผลิตการเกษตร ดังเช่นโครง
การยุทธศาสตร์การพัฒนาในพื้นที่เขาค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์ หรือ
การที่กองทัพภาคใต้ระดมกำลังส่วนหนึ่งเพื่อช่วยเหลือในการพัฒนา
แหล่งน้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือภายใต้โครงการอีสานเขียว ฯลฯ

สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าบทบาทของทหารในชนบทยุคหลัง
สงครามคอมมิวนิสต์ได้เปลี่ยนแปลงไป ทหารนอกจากจะทำหน้าที่
เป็นนักรบแล้ว ทหารยังเป็นนักพัฒนาอีกด้วย ซึ่งบทบาทที่เพิ่มขึ้น
เช่นนี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นภารกิจที่จะต้องดำเนินการโดยกองทัพ
ภาคต่างๆ ของกองทัพบก งานพัฒนาซึ่งในสมัยจอมพล สฤษดิ์
และจอมพล ถนอมนั้น ทหารอาจจะมียบทบาทในระดับนโยบายเป็น
สำคัญ แต่ในช่วงเวลานี้ทหารได้กลายเป็นนักปฏิบัติด้วย และทหาร
ที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับงานพัฒนาก็ไม่จำเป็นต้องเป็นนายทหารระดับ

สูงเท่า นั้น เพราะเห็นได้ชัดว่าขณะนี้ นายทหารระดับกลาง รวมถึง นายทหารระดับต้นจำนวนมากได้เป็นผู้มีบทบาทอย่างสำคัญในงาน พัฒนาชนบทที่ดำเนินอยู่ ฉะนั้น อาจกล่าวได้อีกประการหนึ่งว่า ภารกิจของงานพัฒนาเช่นนี้ทำให้ทหารกลายเป็นผู้ปฏิบัติงานมวลชน ในการทำสงครามประชาชนของกองทัพและรัฐบาลไทย และมีส่วน ในการหล่อหลอมนายทหาร โดยเฉพาะกองทัพบกให้เห็นถึงปัญหา ต่างๆ ในชนบท

คำถามที่อาจจะเป็นปัญหาในอนาคตมีอยู่ว่า หากบทบาทและ ภารกิจในงานพัฒนาของกองทัพประสบความสำเร็จอย่างมากในการ สร้างความกินดีอยู่ดีให้เกิดขึ้นในชนบท (ได้มากกว่าเมื่อเปรียบ เทียบกับภาวะที่เป็นอยู่ที่ผ่านมา) นักการเมืองในท้องถิ่นอาจจะมีบทบาท และความน่าเชื่อถือน้อยลง เพราะนักการเมืองซึ่งควรจะเป็นผู้หนึ่ง ที่มีบทบาทในการเสริมสร้างและยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน กลับไม่มีบทบาทดังกล่าวโดยตรง หรือแม้แต่หน่วยงานรัฐซึ่งควรจะมี บทบาทในการพัฒนาก็อาจจะไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชน เช่นกัน เพราะผลงานที่เห็นได้ชัดในพื้นที่หลายแห่งนั้นได้รับการ พัฒนาโดยทหาร ประกอบกับรัฐธรรมนูญได้กำหนดบทบาทให้ กองทัพมีหน้าที่ในการดำเนินการพัฒนาก็อาจจะเป็นแนวโน้มว่า บทบาทด้านนี้ของกองทัพจะขยายตัวมากขึ้น

นอกจากนี้ เมื่อสถานการณ์สงครามและการสู้รบลดน้อยลง ภารกิจในการพัฒนาจึงเป็นบทบาทที่มีความชอบธรรมต่อกองทัพ ในพื้นที่ที่จะต้องดำเนินการเช่นนี้ และยิ่งหากสถานการณ์สงคราม ภายในลดลงและเกิดสงครามตามแนวพรมแดนเพิ่มมากขึ้น งาน พัฒนาของกองทัพก็อาจจะยิ่งเพิ่มความสำคัญมากขึ้นด้วย เพราะ ในพื้นที่เช่นนั้น กองทัพดูจะเป็นหน่วยงานเดียวที่มีขีดความสามารถ

ที่จะเข้าไปถึง เช่น การช่วยเหลือในการจัดตั้งและพัฒนาหมู่บ้านตามแนวชายแดน เนื่องจากลักษณะของการพัฒนาในพื้นที่ดังกล่าวเป็นการสร้างศักยภาพที่จะตอบโต้ภัยคุกคามที่อาจจะเกิดขึ้นจากภายนอกได้ด้วย

◎ กองทัพกับระบบพันธมิตรทางทหารระหว่างประเทศ: มิตรของศัตรูคือศัตรู ศัตรูของศัตรูคือมิตร

ในรอบ 3 ทศวรรษที่ผ่านมาจาก พ.ศ. 2500-2530 ความเปลี่ยนแปลงในเรื่องระบบพันธมิตรระหว่างประเทศของไทยนั้นดูจะมีความเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในช่วงทศวรรษที่ 3 มากที่สุด ได้แก่ ความเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับจีนและการลดบทบาทของสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันเป็นผลจากการสิ้นสุดของสงครามเวียดนาม การปรับบทบาทของสหรัฐอเมริกา ซึ่งดำเนินมาตั้งแต่ในช่วงปลายทศวรรษที่ 2 โดยเฉพาะหลังการล่มสลายของรัฐบาลนิยมตะวันตกในอินโดจีนใน พ.ศ. 2518 การถอนตัวเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อกองทัพไทยด้วย เพราะความสัมพันธ์ด้านการทหารไทย-สหรัฐอเมริกานั้นถือเป็นแกนกลางที่สำคัญของการสร้างความมั่นคงไทยในยุคสงครามคอมมิวนิสต์

กล่าวได้ว่า ในการสร้างระบบพันธมิตรระหว่างประเทศไทยหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 แล้ว ไทยได้หันเข้าหาสหรัฐอเมริกาอย่างชัดเจน โดยถือว่า พ.ศ. 2493 ซึ่งเป็นปีแรกที่ไทยกับสหรัฐอเมริกาได้ลงนามในข้อตกลงทางทหารร่วมกัน และนับจากปีดังกล่าวความสัมพันธ์ทางทหารระหว่างทั้ง 2 ประเทศได้พัฒนาเรื่อยมาเมื่อเริ่มต้น พ.ศ. 2500 ความสัมพันธ์ทางทหารระหว่างไทยกับ

สหรัฐอเมริกาซึ่งอาจจะยังไม่ชัดเจนเท่ากับที่ผ่านๆ มา เพราะความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศของไทยเมื่อจอมพลสฤษดิ์ทำการปฏิวัติรัฐบาลจอมพล ป.

อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาจากสถานการณ์ภายในภูมิภาค จะเห็นได้ว่าความผันผวนที่เกิดขึ้นในลาวที่สืบเนื่องมาตั้งแต่ พ.ศ. 2497 ได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นจนกลายเป็นวิกฤตการณ์สำหรับฝ่ายไทยใน พ.ศ. 2504-2505 โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิกฤตการณ์ที่บ้านน้ำทา ความผันผวนของสถานการณ์ในลาวเช่นนี้ ทำให้ผู้นำทางทหารของไทยเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องแสวงหาพันธมิตรที่เข้มแข็งเพื่อจะใช้เป็นเสมือนการสร้าง “กำแพง” ป้องกันภัยคุกคามจากภายนอก แบบแผนการดำเนินนโยบายเช่นนี้ ดูจะเป็นแบบแผนหลักในการดำเนินนโยบายของไทยตลอด หรือกล่าวได้ว่า ผู้นำทหารไทยที่มีอำนาจในรัฐบาลได้ใช้ระบบพันธมิตรด้านความมั่นคงที่ไทยทำ ความตกลงกับสหรัฐอเมริกาเป็นเครื่องมือใน “การป้องปราม” (deterrent) ต่อการคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์

ในอีกด้านหนึ่ง ขณะที่มีการประกาศ “หลักการของความเป็นกลาง” ในเวทีระหว่างประเทศ พร้อมกับการจัดตั้ง “กลุ่มประเทศที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด” (Non-Aligned Movement - NAM) ขึ้น กลุ่มนี้มีบทบาทอย่างมากหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้น ไทยไม่เคยให้ความสำคัญแก่แนวคิดความเป็นกลาง เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องของความอ่อนแอและไม่สามารถที่จะช่วยยับยั้งภัยคุกคามภายนอกที่กำลังจะเกิดขึ้นได้แต่อย่างใด และยังเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในหมู่ประเทศอินโดจีนแล้ว ไทยยังมองเห็นความรุนแรงของผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นแก่ฝ่ายไทยได้อย่างมาก จนอาจกล่าวได้ว่าสถานการณ์ในอินโดจีนมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดสถานการณ์ทางการ-



จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นำคณะนักศึกษาเข้าพบจอมพล ป. พิบูลสงคราม
ที่ทำเนียบรัฐบาล หลังจากการเดินขบวนประท้วงการเลือกตั้งสกปรก
พ.ศ. 2500 ก่อนการรัฐประหารไม่นาน