

The Making of Thailand's Praetorian State from the 1947 Coup to the 2014 Coup**

Puangthong Pawakapan*

Abstract

This paper employs the concept of praetorianism to analyze the Thai military's political power since the 1947 coup and up to the 2014 one. Three aspects are under consideration: the attempts to institutionalize the military's power via the legal system, its administrative power, and its power over internal security affairs. The power of the Thai praetorian state in each period varied. However, defending the monarchy became of paramount importance in its ideology, mission, and source of legitimacy to interfere in politics. The Thai praetorian state was built upon cooperation among the armed forces and its allies in the royalist network. It has successfully led the country in the directions it desired, greatly expanding its power over internal security affairs, limiting control of civilians over the military and weakening parliamentary politics. Significantly, since the 1947 coup, the power of the military became entrenched in the infrastructure of power. Subsequently, the military was able to destabilize elected governments easily. Such was a real challenge to elected governments since the 2006 coup.

Keywords: a praetorian state, Thai military, monarchy, coup d'état, internal security affairs

*Associate Professor, Department of International Relations, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Henri Dunant Road, Pathumwan, Bangkok 10300. Email: p.pawakapan@gmail.com

**This paper is part of a research project supported by the Research Fund of Faculty of Political Science, Chulalongkorn University.

Received May 22, 2021; Revised July 2, 2021; Accepted December 23, 2021

การสร้างรัฐเสนานุภาพของไทยจากรัฐประหาร 2490 ถึงรัฐประหาร 2557**

พวงทอง ภาวครพันธุ์*

บทคัดย่อ

บทความนี้ต้องการวิเคราะห์อำนาจทางการเมืองของทหารไทยนับตั้งแต่การรัฐประหารในปี พ.ศ. 2490 จนถึง 2557 ด้วยมโนทัศน์รัฐเสนานุภาพ (praetorianism) โดยพิจารณาการพยายามสถาปนาอำนาจของทหารผ่านระบบกฎหมาย การใช้อำนาจบริหารประเทศ และอำนาจเหนือกิจการความมั่นคงภายใน โดยอำนาจของกองทัพในแต่ละยุคสมัยมีระดับที่แตกต่างกัน การปกป้องสถาบันกษัตริย์มีความสำคัญสูงสุดสำหรับรัฐเสนานุภาพไทย ทั้งในแง่ที่ “ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข” เป็นทั้งอุดมการณ์ พันธกิจ และเป็นแหล่งอ้างอิงความชอบธรรมของกองทัพ การสร้างรัฐเสนานุภาพไทยเกิดจากความร่วมมือกันระหว่างกองทัพกับพันธมิตรในเครือข่ายรอยัลลิสต์ รัฐเสนานุภาพไทยสามารถผลักดันนโยบายการพัฒนาไปในทิศทางที่ต้องการ ขยายอำนาจหน้าที่ของทหารในปัญหาความมั่นคงภายในออกไปอย่างกว้างขวาง จำกัดอำนาจพลเรือนเหนือกิจการภายในของกองทัพ พร้อม ๆ กับทำให้ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาอ่อนแอลง ประการสำคัญ นับตั้งแต่การรัฐประหาร พ.ศ. 2490 กลไกอำนาจของกองทัพได้ถูกสถาปนาลงสู่โครงสร้างส่วนบนของอำนาจ ทำให้กองทัพสามารถบ่อนเซาะเสถียรภาพของรัฐบาลจากการเลือกตั้งได้อย่างง่ายดาย ดังเช่นที่เกิดขึ้นกับรัฐบาลพลเรือนหลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549

คำสำคัญ: รัฐเสนานุภาพ, ทหารไทย, สถาบันกษัตริย์, รัฐประหาร, กิจการความมั่นคงภายใน

*รองศาสตราจารย์ ประจำภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนอังรีดูนังต์ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330. Email: p.pawakapan@gmail.com

**บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยที่ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากงบประมาณรายได้ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ได้รับบทความ 22 พฤษภาคม 2564; แก้ไขปรับปรุง 2 กรกฎาคม 2564; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 23 ธันวาคม 2563

บทนำ: ความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.)¹ ภายใต้การนำของพลเอกสนธิ บุญวิรัตน์ ยึดอำนาจจากรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ได้มีงานศึกษาเกี่ยวกับการเมืองไทยออกมาเป็นจำนวนมาก งานส่วนใหญ่เห็นร่วมกันว่าอำนาจของทหารได้แพร่ขยายไปอย่างกว้างขวาง และมักเรียกระบบภายใต้ทหารว่าเผด็จการทหาร, อำนาจนิยม, เสนาธิปไตย เป็นต้น แต่น้อยคนที่จะนิยามระบอบภายใต้การนำของทหารไทยว่า “รัฐเสนานุภาพ”² หรือ praetorianism/a praetorian state แม้ล่าสุดมีงานที่ใช้กรอบ “รัฐเสนานุภาพ” วิเคราะห์กรณีไทย แต่ก็ไม่ได้แสดงให้เห็นว่ารัฐเสนานุภาพต่างจากการมีทหารเป็นผู้นำรัฐบาลอย่างไร (Jatmika 2020)

ทั้งนี้ มีนักคิดว่าด้วยรัฐเสนานุภาพแตกต่างจากระบบเผด็จการโดยทหาร กล่าวคือเสถียรภาพของระบอบเผด็จการทหารมักขึ้นกับอำนาจและบารมีที่ผูกขาดไว้ที่ตัวผู้นำทหารหรือคณะทหาร เมื่อพวกเขาถูกโค่นล้มอำนาจ กองทัพจะสูญเสียอำนาจทางการเมืองไปพร้อมกับผู้นำ แต่รัฐเสนานุภาพไม่ใช่แค่เรื่องของผู้นำหรือกลุ่มบุคคล แม้จะมีการเปลี่ยนผู้นำหรือมีพลเรือนเป็นผู้นำ อิทธิพลทางการเมืองของกองทัพก็ปรากฏให้เห็นชัดเจน ความอยู่รอดของรัฐบาลขึ้นอยู่กับการสนับสนุนของกองทัพ รัฐเสนานุภาพจึงมักเกิดรัฐประหารบ่อยครั้ง ดังเช่นในอียิปต์ แอลจีเรีย ตุรกี และปากีสถาน บางครั้งอาจเป็นฝ่ายในกองทัพที่ตัดสินใจล้มล้างรัฐบาลทหารเสียเองก็ได้ หากพวกเขาเห็นว่ารัฐบาลดังกล่าวเป็นปัญหาที่บ่อนทำลายอำนาจและความชอบธรรมของกองทัพในระยะยาว จึงมักเป็นการเปลี่ยนแค่ตัวผู้นำโดยไม่แตะต้องตัวโครงสร้างอำนาจเดิม (Nordlinger 1977, 2-3, 112; El-Shimy 2016, 6-7) ระบอบเสนานุภาพจึงถือว่เป็นรูปแบบการปกครองขั้นสุดของการปกครองโดยทหาร (the ultimate form of military rule) (Finer 1962, 205) เป็นระบอบทหารเชิงระบบ (a systemic military regime) ที่อำนาจของทหารแฝงฝังอยู่ในตัวโครงสร้าง จนยากแก่การขูดรากถอนโคน

การที่นักวิชาการไม่นิยามรัฐไทยว่าเป็นรัฐเสนานุภาพ อาจจะมาจากเหตุผลหลัก 3 ประการคือ

1. เพราะระบบการปกครองของไทยสลับไปมาระหว่างรัฐบาลพลเรือนและการรัฐประหาร หรือที่เรียกกันว่า “วงจรอุบาทว์” จนทำให้เรามักมองว่าเมื่อไรที่ประเทศมีรัฐบาลจากการเลือกตั้ง ก็เป็นช่วงเวลาที่ยกกองทัพไม่มีอำนาจทางการเมือง โดยเฉพาะหลังเหตุการณ์พฤษภาเถื่อน พ.ศ. 2535 ทำให้การศึกษาเรื่องทหารในไทยซับซ้อนตั้งแต่บัดนั้นมาจนกระทั่งเกิดรัฐประหารอีกครั้งในปี พ.ศ. 2549

¹ เดิมทีชื่อ “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.)” หลังเลือกตั้งในเดือนธันวาคม 2550 ได้เปลี่ยนมาเป็น คมช.

² “รัฐเสนานุภาพ” ที่มาจากการคำว่า เสนา (ทหาร) + อาณานิคม (อำนาจ, พลังอันยิ่งใหญ่)

2. เพราะงานวิจัยด้านทหารไทยมักศึกษากระบวนการเมืองตามการเปลี่ยนแปลงของผู้นำ ทำให้ไม่ได้พิจารณาโครงสร้างอำนาจของทหารอย่างต่อเนื่อง หากเกิดรัฐประหารขึ้นก็มักอธิบายสาเหตุในเชิงพฤติกรรมและความขัดแย้งของผู้นำและกลุ่มการเมืองในช่วงขณะนั้น

3. เพราะงานวิจัยเกี่ยวกับการเมืองไทยนับแต่คริสต์ทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา ให้ความสนใจกับบทบาทและอำนาจของสถาบันกษัตริย์ในฐานะศูนย์กลางของชนชั้นนำฝ่ายรอยัลลิสต์ ขณะที่แนวคิดรัฐราชการ (a bureaucratic polity) ที่มีกองทัพเป็นตัวแสดงหลักของ Fred W. Riggs (1966) ถูกมองว่าล้าสมัยไปแล้ว คำอธิบายใหม่คือสถาบันกษัตริย์และกองทัพสนับสนุนกันและกันทั้งในเชิงอุดมการณ์และปฏิบัติการทางการเมืองต่าง ๆ กองทัพมีสถานะเป็น “ทหารของพระราชา” (the monarchised military) ที่กระทำการต่างๆ ตามแนวทางของสถาบันกษัตริย์ การปกป้องสถาบันกษัตริย์ยังเป็นอุดมการณ์และพันธกิจของกองทัพ กองทัพจึงถูกมองว่าเป็นเพียงองค์กรหนึ่งในระบบพันธมิตรของฝ่ายรอยัลลิสต์ที่อยู่ใต้พระราชอำนาจนำของสถาบันกษัตริย์ (Chambers and Napisa Waitoolkiat 2016; McCargo 2005; Thongchai Winichakul 2019)

ปฏิเสธไม่ได้ว่าสถานะของสถาบันกษัตริย์ทำให้การเมืองและกองทัพไทยมีลักษณะที่ซับซ้อนและแตกต่างจากประเทศอื่น กระนั้นผู้เขียนเห็นว่าการดำรงอยู่ของพระราชอำนาจนำเหนือกองทัพ ไม่ได้ขัดแย้งกับแนวคิดรัฐเสนานุภาพโดยสิ้นเชิง ในทางตรงกันข้าม มโนทัศน์รัฐเสนานุภาพชี้ว่ากองทัพมักได้ประโยชน์จากความร่วมมือกับพันธมิตรของตน เช่น อาศัยศาลเพื่อตัดสินสิทธิ์ทางการเมืองของฝ่ายตรงกันข้าม นอกจากนี้ในสภาวะที่พระราชอำนาจนำของสถาบันกษัตริย์ในยุคหลังรัชกาลที่ 9 ไม่ได้เข้มแข็งดังเดิม การเสริมสร้างอำนาจให้กับกองทัพก็ยิ่งมีความจำเป็นมากขึ้น

ขอบเขตการศึกษา

บทความชิ้นนี้จึงต้องการพิจารณาการสืบทอดอำนาจของทหารนับตั้งแต่การรัฐประหารในปี พ.ศ. 2490 จนถึงปัจจุบัน ในการพิจารณาอำนาจของรัฐเสนานุภาพไทยนี้ จะดูที่การสถาปนาอำนาจทางกฎหมาย การใช้อำนาจการบริหารประเทศ และอำนาจการจัดการความมั่นคงภายในเป็นสำคัญ

กรอบการวิเคราะห์: มโนทัศน์ว่าด้วยรัฐเสนานุภาพ

รัฐเสนานุภาพ (praetorianism, a praetorian state) คือรัฐที่มีทหารเป็นตัวแสดงที่ครอบงำการเมือง ผู้ที่นำเสนอแนวคิดนี้คนแรกคือ Samuel Huntington ที่ชี้ว่าทหารที่แทรกแซงการเมืองเป็นพวกที่ขาดความเป็นมืออาชีพ (professionalism) โดยความเป็นมืออาชีพของทหารจะบรรลุได้เมื่อทหารเป็นอิสระจากการเมือง เช่น ไม่ถูกนักการเมืองแทรกแซงเพื่อเป้าประสงค์ทางการเมือง ทหารมืออาชีพมีแนวโน้มปฏิบัติตามคำสั่งของพลเรือน (Huntington 1957, 8-10, 58) แต่นักรัฐศาสตร์รุ่นหลังไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของ Huntington เพราะงานวิจัยรุ่นหลังชี้ว่าทหารในประเทศที่มีรัฐประหารบ่อย ก็มีความเป็นมืออาชีพในการกิจด้านการรบมากขึ้น (เช่น Stepan 1986; El-Shimy 2016)

ทฤษฎีรัฐเสนานุภาพได้รับการพัฒนาต่อมา หนึ่งในคนสำคัญคือ Amos Perlmutter (Perlmutter 1969; Perlmutter 1981) ที่เสนอว่ารัฐเสนานุภาพยุคใหม่คือรัฐที่ทหารมีแนวโน้มแทรกแซงการเมืองและการทำงานของรัฐบาลบ่อยครั้ง และมีศักยภาพที่จะขึ้นำกำหนด-ครอบงำโครงสร้าง ระบบ ตัวผู้นำ และนโยบายการพัฒนาไปในทิศทางที่พวกเขาต้องการได้ มีอำนาจสูงสุดในกิจการความมั่นคงภายในของประเทศ ไปจนถึงบ่อนทำลายความมั่นคงของรัฐบาลจากการเลือกตั้ง พวกเขามักเขียนหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเปิดทางให้ทหารมีบทบาทกว้างขวางกว่าเรื่องการปกป้องประเทศจากศัตรูภายนอก ผู้ที่จะได้รับการสนับสนุนให้ขึ้นมาเป็นผู้ปกครองหรือรัฐบาลมักเป็นผู้นำจากกองทัพ แต่หากเป็นพลเรือนก็ต้องมาจากกลุ่มการเมืองที่สนับสนุนอำนาจของกองทัพ หรืออย่างน้อยไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อกองทัพ (Perlmutter 1969) กองทัพมักกล่าวอ้างว่าตนมีภาระสำคัญยิ่งในฐานะผู้กอบกู้ (savior) ผู้คุ้มครอง (guardian) หรือผู้ปกป้อง (protector) รัฐและชาติจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายใน อำนาจของกองทัพส่งผลต่อเสถียรภาพและประสิทธิภาพในการกำหนดนโยบายและการทำงานของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง

รัฐเสนานุภาพมีความสามารถในการปรับตัวสูง โดยในบางช่วงเวลากองทัพอาจให้พลเรือนเข้ามามีสัดส่วนที่หนึ่งในรัฐบาลมากขึ้น หรือให้พลเรือนขึ้นมาเป็นผู้นำรัฐบาล หรือยินยอมให้มีการเลือกตั้ง เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความชอบธรรมหรือแรงกดดันในช่วงเวลาหนึ่ง กระนั้นกองทัพยังมีอำนาจที่สามารถกดดันไปจนถึงกำกับและครอบงำรัฐบาลพลเรือน ในบางสถานการณ์กลุ่มก้อนในกองทัพอาจร่วมมือหรือเปิดทางให้มีการล้มล้างผู้นำทหารที่กลายมาเป็น “ภาระ” (liability) กับตัวระบบ เช่น กรณีกองทัพกดดันให้ประธานาธิบดีฆาบาร์ดีโนอียิปต์ลงจากอำนาจ หรือกรณี 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ที่กลุ่มของพลเอกกฤษณ์ สีวะรา ยุติการสนับสนุนรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร แล้วเปิดโอกาสให้มีรัฐบาลพลเรือนเพื่อลดกระแสความโกรธแค้นของประชาชน แต่การจัดผู้นำทหารบางคนนี้ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างอำนาจของกองทัพอย่างมีนัยสำคัญ กองทัพยังคงเป็นสถาบันที่ทรงอิทธิพลเช่นเดิม และพร้อมที่จะเข้ามายุติอำนาจเพื่อยุติการทดลองระบอบประชาธิปไตยที่ทำท่าว่าจะกระทบต่ออำนาจของกองทัพและพันธมิตรชนชั้นนำ นอกจากนี้กองทัพของรัฐเสนานุภาพไม่ได้แยกตัวโดดเดี่ยวจากพลเรือน แต่อาจมีข้าราชการพลเรือน กลุ่มธุรกิจ ภาคประชาสังคม และพรรคการเมือง เป็นพันธมิตรที่สำคัญของตัวเอง โดยพวกเขาช่วยกันสร้างระบบการเมืองที่ดูเหมือนมีลักษณะพหุนิยม แต่กลับเป็นระบบที่มุ่งให้ประโยชน์แก่กองทัพและพันธมิตรของรัฐเสนานุภาพเป็นหลัก อย่างไรก็ตามในช่วงที่ประเทศเข้าสู่วิกฤติ กองทัพก็พร้อมจะทำลายพหุนิยมทางการเมือง ยุติอำนาจเพื่อปกป้องระเบียบทางการเมืองของตน (El-Shimy 2016, 7-8)

Eric Nordlinger (1977) ได้เสนอตัวแบบของรัฐเสนานุภาพ 3 แบบด้วยกันคือ

1. รัฐเสนานุภาพที่ทหารอยู่ในฐานะผู้คุมเวที (the praetorian moderator) โดยทหารมีอำนาจอยู่เบื้องหลัง สามารถกดดันรัฐบาลพลเรือนให้มียุติการไปในทิศทางที่ตนต้องการได้
2. รัฐเสนานุภาพที่ทหารอยู่ในฐานะผู้คุ้มครอง (the praetorian guardian) เป็นระบบที่ทหารเข้ามายุติอำนาจชั่วคราวด้วยคำอธิบายว่าประเทศกำลังประสบวิกฤติ มักจะอยู่ในอำนาจไม่เกิน 2 ปีก่อนที่จะส่ง

ต่อให้กับรัฐบาลพลเรือนที่ทหารเห็นชอบ แม้ว่าจะฟื้นฟูการเลือกตั้ง แต่ทหารยังมีอิทธิพลครอบงำรัฐบาลพลเรือน

3. รัฐเสนานุภาพที่ทหารอยู่ในฐานะผู้ปกครอง (the praetorian ruler) เป็นระบบที่ทหารเป็นผู้นำรัฐบาลใช้อำนาจทั้งกฎหมาย บริหาร และกวดปราบต่อประชาชนโดยตรง พวกเขาพยายามสถาปนาอำนาจและความชอบธรรมผ่านสถาบันทางอำนาจต่าง ๆ พวกเขาต้องการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ดำรงอยู่ โดยมีกองทัพเป็นศูนย์กลางอำนาจใหม่ ล้มเลิกระบบเลือกตั้งและพรรคการเมือง เป้าหมายในการปกครองของพวกเขาไม่ได้จำกัดอยู่ที่การฟื้นฟูความสงบทางการเมืองและระบบเศรษฐกิจเฉพาะหน้าเท่านั้น แต่ยังมุ่งควบคุมทิศทางการเมืองและการพัฒนาในระยะยาว ทั้งนี้การปกป้องผลประโยชน์และอำนาจของกองทัพเป็นหนึ่งในเป้าหมายสำคัญของรัฐเสนานุภาพแบบที่ 2 และ 3 (Nordlinger 1977, 21-27, 113)

บทความชิ้นนี้จะปรับใช้มโนทัศน์ของ Nordlinger ควบคู่กับของ Perlmutter (1969) อย่างยืดหยุ่น เพราะคุณลักษณะของรัฐเสนานุภาพไทยไม่ได้ตรงกับทฤษฎีเสียทั้งหมด เช่น ในยุครัฐบาล คสช. ซึ่งผู้เขียนเสนอว่าทหารอยู่ในฐานะผู้ปกครอง แม้ว่าเสรีภาพของสื่อได้ตกต่ำลง แต่ก็ไม่ได้ถูกปิดกั้นอย่างเด็ดขาดตามทฤษฎีของ Nordlinger อีกทั้งรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นรัฐเสนานุภาพที่ทหารทำหน้าที่เป็นผู้คุ้มครองก็มีความสามารถในการปรับตัวจนมีอายุยาวนานเกิน 2 ปี นอกจากนี้การใช้ทฤษฎีรัฐเสนานุภาพกับไทยต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพกับเครือข่ายชนชั้นนำโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสถาบันกษัตริย์ ซึ่งมีงานที่ศึกษาจำนวนมากพอสมควรแล้ว ฉะนั้นผู้เขียนจะกล่าวถึงประเด็นนี้อย่างย่อในหัวข้อถัดไปเท่านั้น และด้วยข้อจำกัดของเนื้อที่ บทความนี้จึงต้องจำกัดการวิเคราะห์อำนาจของทหารในเชิงโครงสร้าง โดยไม่ได้วิเคราะห์มิติด้านอุดมการณ์และความชอบธรรมของตัวระบอบที่สามารถขึ้นลงตามปัจจัยต่าง ๆ

พันธมิตร์ของรัฐเสนานุภาพไทย

กองทัพไทยไม่เชื่อในหลักการแบ่งแยกอำนาจและบทบาทของทหารออกจากพลเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทเรียนที่กองทัพได้รับจากปฏิบัติการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ (the counterinsurgency operations) จนได้รับชัยชนะ ทำให้กองทัพมองว่าความมั่นคงของชาติไม่สามารถแยกออกจากความมั่นคงทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองได้ ความมั่นคงที่รอบด้านนี้สำคัญต่อการดำรงอยู่ของสถาบันชาติ ศาสนา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันกษัตริย์ และการปกป้องสถาบันหลักของชาติถือเป็นพันธกิจที่สำคัญที่สุดของกองทัพ และภารกิจนี้สำคัญเกินกว่าจะปล่อยให้เป็นการะหน้าที่ของนักการเมืองที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนโดยลำพัง กองทัพจึงต้องเข้ามามีบทบาทในทุกด้าน (Chai-Anan Samudavanija, Kusuma Snitwongse and Suchit Bunbongkarn 1990, 150-158) กระนั้นการจะเข้ามามีบทบาทในปริมนทลที่

นอกเหนือจากการรบ กองทัพจำเป็นต้องมีพันธมิตรหรือเครือข่ายอำนาจที่มีจุดยืนทางอุดมการณ์และผลประโยชน์ไปในทางเดียวกัน คอยให้การสนับสนุนบทบาทหน้าที่ของกองทัพ

ในแง่นี้ แนวคิดสถาบันกษัตริย์เชิงเครือข่าย (network monarchy) ของ Duncan McCargo (2005) จึงมีประโยชน์ที่ทำให้เราเห็นว่าพันธมิตรของสถาบันกษัตริย์ในยุคของรัชกาลที่ 9 ประกอบด้วยองคมนตรี ศาล กองทัพ พรรคการเมือง ข้าราชการระดับสูง กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ และภาคประชาสังคม พันมิตรเหล่านี้ร่วมกันขับเคลื่อนระบบเพื่อตอบสนองแนวทางการเมืองของสถาบันกษัตริย์ แนวคิดของ McCargo ได้ถูกนำไปศึกษาต่ออย่างละเอียดโดย อาสา คำภา ที่ชี้ว่าคนในเครือข่ายนี้มีอิสระเชิงสัมพัทธ์ (relative autonomy) ในการขับเคลื่อนภารกิจของตน และไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยกันในทุกเรื่อง บางครั้งอาจร่วมมือกัน ชัดแย้ง หรือแข่งขันกันก็ได้ แต่พวกเขามีฉันทามติในหลักการใหญ่ ๆ ร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยอมรับพระราชอำนาจนำของสถาบันกษัตริย์ และการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ในประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับบทความชิ้นนี้คือ อาสาได้ชี้ว่าพระราชอำนาจนำของในหลวงรัชกาลที่ 9 เติบโตเข้มแข็งอย่างยิ่งนับตั้งแต่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 จนทำให้ผู้นำกองทัพที่ต้องการขึ้นสู่ตำแหน่งสูงสุด ล้วนพยายามแอบอิงกับสถาบันกษัตริย์ นอกจากนี้แม้ว่าบางช่วงเวลาที่กองทัพสูญเสียความนิยมทางการเมือง หรือบางช่วงเวลาที่เกิดความขัดแย้งระหว่างฝักฝ่ายในกองทัพ หรือระหว่างกองทัพกับนักการเมืองในเครือข่ายกษัตริย์ แต่สภาวะดังกล่าวก็ไม่เคยนำไปสู่การรื้อถอนโครงสร้างอำนาจของกลุ่มและสถาบันในเครือข่าย (Asa Kumpha 2019)

ในแง่นี้ กองทัพจึงสามารถใช้ประโยชน์จากเครือข่ายดังกล่าวเพื่อเสริมสร้างอำนาจทางการเมืองของตนได้เช่นเดียวกัน สถาบันและกลุ่มการเมืองเหล่านี้จะทำงานสอดคล้องประสานกัน ส่งผลให้อำนาจของรัฐบาลทหารและกองทัพยิ่งรากลึกมากขึ้น พร้อม ๆ ไปกับทำให้ฝ่ายตรงกันข้ามอ่อนแอลง

นอกจากนี้สถาบันกษัตริย์มีความสำคัญยิ่งต่อความชอบธรรมของกองทัพ ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างสถาบันทั้งสองนี้ได้ทำให้การจงรักภักดีต่อสถาบันกษัตริย์เป็นทั้งอุดมการณ์และพันธกิจของกองทัพ ขณะเดียวกันกองทัพมักอ้างพันธกิจดังกล่าวเพื่อแทรกแซงการเมืองบ่อยครั้ง ดังปรากฏว่าการรัฐประหารตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จนถึงการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2557 ล้วนอ้างเหตุผลว่าสถาบันกษัตริย์กำลังถูกคุกคาม ในทางกลับกัน อำนาจทางการเมืองของทหารก็ช่วยส่งเสริมบทบาททางการเมืองของสถาบันกษัตริย์ด้วยเช่นกัน

ความพยายามเชื่อมโยงสถาบันกษัตริย์กับกองทัพเริ่มปรากฏชัดเจนหลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2490 ที่นำโดยพลโทผิน ชุณหะวัณ โดยกระทำการเขียนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ได้เพิ่มเติมถ้อยคำต่อท้ายว่า “ทรงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของทหารทั้งปวง” แม้ว่าฝ่ายที่สนับสนุนให้เพิ่มเติมถ้อยคำดังกล่าวจะยอมรับในหลักการว่าพระมหากษัตริย์ไม่มีอำนาจในการกระทำการใดด้วยพระองค์เองได้ แต่ต้องมีผู้ลงนามรับสนองฯ และแม้ว่าถ้อยคำดังกล่าวไม่ได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับหลัง แต่แนวคิดดังกล่าวก็ได้ก่อตัวขึ้นในหมู่รอยัลลิสต์และกองทัพ (Somchai Preechasilapakun 2018, 267-285) ดัง

ปรากฏในโอวาทของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่มีต่อนักเรียนนายร้อย จปร. ก่อนการรัฐประหารปี พ.ศ. 2549 ว่า “รัฐบาลก็เหมือนกับ jockey คือเข้ามาดูแลทหาร ไม่ใช่เจ้าของทหาร เจ้าของทหารคือชาติและพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว” (MGR Online 2006) ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันกษัตริย์กับทหารยิ่งชัดเจนขึ้นในยุคของจอมพลสฤษดิ์ โดยเป็นที่ทราบกันดีว่าจอมพลสฤษดิ์ พยายามสร้างความชอบธรรมให้กับระบอบของตนเองด้วยการอิงแอบกับสถาบันกษัตริย์ ฉะนั้น รัฐบาลสฤษดิ์จึงดำเนินนโยบายส่งเสริมบทบาทของกษัตริย์ทั้งในกิจการภายในและต่างประเทศ (Thak Chaloemtiarana 2007, 210)

การก่อรัฐประหารในภาพ “ทหารในฐานะผู้ปกครอง” พ.ศ. 2490-2516 และ พ.ศ. 2519-2520

คณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ได้เชิญจอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งในปี พ.ศ. 2491 แม้ว่าในครั้งนี้ออมพล ป. ไม่มีอำนาจทางทหารเป็นของตนเอง ต้องพึ่งพิงการสนับสนุนจากคณะรัฐประหาร อีกทั้งความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายรอยัลลิสต์กับคณะรัฐประหารและจอมพล ป. มีทั้งด้านที่เป็นพันธมิตรและด้านที่แข่งขันแย่งชิงอำนาจกัน (Natthaphon Chaiching 2020, 65-66) แต่ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่าทฤษฎีรัฐเสนานุภาพให้ความสำคัญกับตัวระบบมากกว่าตัวบุคคล และเมื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เราจะเห็นว่าหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 อำนาจของกองทัพได้เริ่มแผ่ขยายมากขึ้น และขึ้นสูงสุดหลังการรัฐประหารโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ในปี พ.ศ. 2500 จนกล่าวได้ว่ารัฐไทยภายใต้การปกครองของสฤษดิ์ได้บรรลุสู่สถานะรัฐเสนานุภาพที่ทหารมีฐานะผู้ปกครอง โครงสร้างอำนาจนี้ได้รับการสืบทอดต่อมาโดยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร-จอมพลประภาส จารุเสถียร

1. การสถาปนาอำนาจทางกฎหมาย

แม้ว่าคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ไม่ได้ล้มล้างระบอบรัฐสภาโดยสิ้นเชิง เพราะการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยกำลังแพร่กระจายในหลายประเทศทั่วโลก แต่พวกเขาก็ได้พยายามทำลายอำนาจการควบคุมของพลเรือนเหนือกองทัพที่คณะราษฎรพยายามสร้างขึ้นมา พร้อม ๆ ไปกับขยายอำนาจทางการเมืองของกองทัพผ่านกฎหมายต่าง ๆ

ผลกระทบในทันทีของการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ก็คือการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 ซึ่งเกิดจากความพยายามของคณะราษฎรที่จะลดบทบาทและการแทรกแซงทางการเมืองของทหารและกลุ่มรอยัลลิสต์ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปลี่ยนที่มาของสมาชิกพฤฒิสภา (หรือวุฒิสภาในเวลาต่อมา) จากการแต่งตั้งเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดว่าข้าราชการประจำไม่สามารถดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Charnvit Kasetsiri 2001, 445-50) ข้อกำหนดนี้ส่งผลให้พลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งมีอำนาจบังคับบัญชากิจการด้านการทหารโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรงบประมาณของกองทัพ อำนาจแต่งตั้งโยกย้ายกำลังพล และอำนาจประกาศสงคราม แต่เงื่อนไขดังกล่าวนี้ได้ถูกลบด้วยรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ตามลำดับ วุฒิสมาชิกจำนวน 100 คน ซึ่งเท่ากับจำนวน ส.ส. มาจากการเลือกและแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ มีอำนาจในการกลั่นกรองและยับยั้งกฎหมาย และทหารสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อีกด้วย (Supanut Boonsod 2020, 153-

154) ซึ่งหมายความว่าหากสภาผู้แทนราษฎรออกกฎหมายที่มุ่งจำกัดอำนาจของทหาร ก็ย่อมจะทำได้ยากยิ่ง วุฒิสภาจากการแต่งตั้งนี้ดำรงอยู่จนถึงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า วุฒิสภาจากการแต่งตั้งได้กลายเป็นกลไกอำนาจของรัฐเสนานุภาพที่ยังตกทอดมาจนถึงปัจจุบัน

คณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ยังผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2491 ที่มุ่งลดอำนาจของนักการเมืองเหนือกิจการภายในของกองทัพ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมีอำนาจหน้าที่ดูแลนโยบายของกระทรวงเท่านั้น ขณะที่งานราชการประจำทั่วไปภายในกระทรวงเป็นภาระหน้าที่ของปลัดกระทรวง อีกทั้งมีการยกฐานะให้กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศเป็นนิติบุคคล ซึ่งทำให้มีอิสระในการดำเนินกิจการภายในของตนเองมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการตั้งองค์กรใหม่ที่มีชื่อว่า “สภากลาโหม” ที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีกลาโหมในเรื่องนโยบายหลักของกระทรวง เช่น การจัดโครงสร้างของกองทัพ การใช้กำลังทหาร การระดมสรรพกำลัง การจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ การป้องกันประเทศ และพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับทหาร เป็นต้น โดยกฎหมายกำหนดให้สภากลาโหมมีสมาชิกจำนวน 15 คน แต่มีเพียง 2 ตำแหน่งเท่านั้นที่มาจากข้าราชการการเมือง คือ รัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ให้ดำรงตำแหน่งประธานสภาและรองประธานสภาตามลำดับ ส่วนสมาชิกอีก 13 คนล้วนเป็นข้าราชการประจำทั้งสิ้น การกำหนดให้มีจำนวนข้าราชการประจำมากกว่าข้าราชการการเมืองในสภากลาโหมอย่างไม่ได้สัดส่วนนี้จะถูกรักษาไว้ต่อเนื่องจนถึงยุคปัจจุบัน (Supanut Boonsod 2020, 161-162)

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 เป็นกฎหมายอีกฉบับที่ขยายขอบเขตภาระหน้าที่ของทหารออกไปอย่างกว้างขวาง และขอบเขตนี้ได้รับการสืบต่อมาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้กำเนิดขึ้นในช่วงที่สังคมไทยมีประชาธิปไตย แต่รัฐธรรมนูญก็เป็นผลงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำ แม้ว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดไม่ให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็กลับมีมาตราอื่นที่ขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกองทัพออกไปอย่างกว้างขวาง กล่าวคือในอดีต มาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2475 แก้ไขปรับปรุงปี พ.ศ. 2495 ระบุพันธกิจของกองทัพไว้อย่างค่อนข้างจำกัด คือ “รัฐต้องมีกำลังทหารไว้เพื่อรักษาเอกราชและประโยชน์แห่งประเทศชาติ” แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ได้ขยายพันธกิจของกองทัพออกไปสู่กิจการภายในประเทศอย่างกว้างขวาง คือ 1. กำลังทหารพึงใช้เพื่อการรบหรือการสงคราม 2. เพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ 3. เพื่อการปราบปรามการกบฏและการจลาจล 4. เพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ และ 5. เพื่อการพัฒนาประเทศ (Suchit Bunbongkarn 1996, 57) จะเห็นได้ว่าในพันธกิจทั้ง 5 ข้อนี้ นอกเหนือจากข้อ 1 แล้ว ข้ออื่นล้วนเป็นเรื่องภายในประเทศ พันธกิจของทหารตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ได้กลายมาเป็นต้นแบบของรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่อ ๆ มา และได้กลายเป็นความชอบธรรมที่กองทัพมักใช้อ้างเพื่อรองรับบทบาทหน้าที่ของตนในกิจการที่ไม่เกี่ยวกับด้านการทหาร (Puangthong Pawakapan 2021, 39-40) ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดของภารกิจดังกล่าวหลังจากนี้

อนึ่ง แม้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มีกำเนิดในบรรยากาศประชาธิปไตยหลังการปฏิวัติ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 แต่ในทัศนะของชนชั้นนำไทยในขณะนั้น นี่คือช่วงเวลาที่น่าวิตกกังวลอย่างยิ่ง เพราะพลังของนักศึกษากรรมกร และชาวนาเติบโตอย่างรวดเร็วและโน้มเอียงเข้าหาอุดมการณ์ฝ่ายซ้ายมากขึ้นเรื่อย ๆ อีกทั้งขบวนการคอมมิวนิสต์ทั้งในประเทศและรอบบ้านกำลังเติบโตอย่างรวดเร็ว ฉะนั้นในช่วงวิกฤติเช่นนี้ ทหารยังมีบทบาทสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธวิธีในปัญหาความมั่นคงของชาติ และการต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) แม้ว่าไทยจะมีรัฐบาลพลเรือนจากการเลือกตั้งระหว่างปี พ.ศ. 2517-6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 แต่รัฐบาลพลเรือนก็ไม่สามารถควบคุมกองทัพได้จริง (Puangthong Pawakapan 2009, 47-51) ซึ่งในที่สุดขบวนการประชาธิปไตยก็ถูกปราบปรามในเหตุการณ์สังหารหมู่ในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ความพยายามจำกัดอำนาจของกองทัพไม่ได้เกิดขึ้นในช่วง 3 ปีของการทดลองระบอบประชาธิปไตยนี้เลย

อำนาจของกองทัพได้หวนคืนมาหลังการรัฐประหารวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 โดย “คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน” ที่นำโดยพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ แม้คณะปฏิรูปฯ ได้แต่งตั้งนายธานินทร์ กรัยวิเชียร อดีตผู้พิพากษา เป็นนายกรัฐมนตรี แต่คณะปฏิรูปคือผู้มีอำนาจที่แท้จริงที่ค้ำจุนรัฐบาลนายธานินทร์ คณะปฏิรูปฯ ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก ควบคุมการรายงานข่าวของสื่อทุกประเภท ยุบเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ยุบรัฐสภาและพรรคการเมือง แต่งตั้งสมาชิกของคณะรัฐประหารที่ประกอบด้วยนายทหาร 24 คนทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาราชการ คอยกำกับการทำงานของรัฐบาล คณะปฏิรูปฯ ยังแต่งตั้งสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจำนวน 350 คน ประกอบด้วยพลเรือน 160 คน นายทหารและตำรวจรวม 180 คน ขณะที่รัฐบาลของนายธานินทร์ก็มีนโยบายปราบปรามสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ (Suthachai Yimprasert 2008, 170-71)

กฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่ควรกล่าวถึงก็คือ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 ที่ตราขึ้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ในขณะที่รัฐธรรมนูญของไทยถูกฉีกทำลายโดยทหารหลายครั้งหลายครา กองทัพไม่เคยแตะต้องกฎหมายอายุกว่าร้อยปีนี้ เพราะนี่คือเครื่องมือทางกฎหมายสำหรับทำรัฐประหารนั่นเอง กล่าวคือกฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจเด็ดขาดแก่ผู้นำทหารเหนือผู้นำฝ่ายพลเรือนในภาวะวิกฤติ โดยผู้บัญชาการทหารสามารถประกาศใช้กฎอัยการศึกในสถานการณ์ที่กองทัพอ้างว่าประเทศกำลังเผชิญกับอันตราย ซึ่งอาจมาจากภายนอกหรือภายในก็ได้ เช่น ภาวะสงคราม หรือจลาจล โดยอาจบังคับใช้บางพื้นที่หรือทั่วประเทศก็ได้ และถ้ามีการประกาศใช้แล้ว บรรดาข้อความในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายใด ๆ ซึ่งขัดกับความของกฎอัยการศึกที่ให้อำนาจบังคับ ต้องระงับและใช้บทบัญญัติของกฎอัยการศึกที่ให้อำนาจบังคับนั้นแทน ด้วยเหตุนี้ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกเพื่อทำรัฐประหารถึง 8 ครั้ง โดยจอมพลสฤษดิ์ในปี พ.ศ. 2500 และ พ.ศ. 2501 โดยจอมพลถนอมในปี พ.ศ. 2514 โดยพลเรือเอกสงัดในปี พ.ศ. 2519 และ พ.ศ. 2520 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (รสช.) ในปี พ.ศ. 2534 โดย คมช. ในปี พ.ศ. 2549 และโดย คสช. ในปี พ.ศ. 2557 (Aphichai Kumueang n.d., 3-4) ในแง่นี้หมายความว่ากฎหมาย

ระดับพระราชบัญญัตินี้ได้ให้อำนาจกับผู้นำกองทัพยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเรือน และล้มล้างกฎหมายรัฐธรรมนูญอย่างง่ายดาย

2. อำนาจในการกำหนดนโยบายพัฒนาประเทศ

ตามแนวคิดของ Nordlinger รัฐเสนานุภาพที่ทหารเป็นผู้ปกครองต้องการทำมากกว่าแก้ไขปัญห เศรษฐกิจเฉพาะหน้า พวกเขาต้องการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจระดับมหภาค เมื่อพิจารณาสิ่งที่เกิดขึ้นในไทยก็จะเห็นว่านโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลจอมพล ป. และจอมพลสฤษดิ์ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจไทยอย่างลึกซึ้ง

Robert J. Muscat (1994, 84-85) ชี้ว่าโครงการเศรษฐกิจที่เริ่มในยุคจอมพล ป. คือจุดเริ่มต้นสำคัญของการสร้างรากฐานทางเทคนิคและสถาบัน อันจำเป็นสำหรับการพัฒนาระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ ในยุคต่อมา โดยในปี พ.ศ. 2493 รัฐบาลจอมพล ป. ได้ลงนามข้อตกลงร่วมกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีสาระสำคัญ 2 ประการคือ 1. ไทยต้องพยายามรักษาให้เงินตรา อัตราแลกเปลี่ยน และระบบการเงินมีเสถียรภาพ 2. รัฐบาลไทยต้องจัดกระบวนการตามความเหมาะสมและร่วมมือกับประเทศอื่น ๆ ในอันที่จะลดสิ่งกีดขวางทางการค้า หรือหาทางจัดการกับกฎระเบียบที่ขัดขวางต่อการค้าภายในหรือระหว่างประเทศ หลักการทั้ง 2 ข้อนี้ได้นำไปสู่การปฏิรูประบบอัตราแลกเปลี่ยนของไทย โดยหันไปยอมรับอัตราแลกเปลี่ยนที่กำหนดโดยตลาดเสรีแทน (Ukrist Pathamanand 1983, 32)

ในยุคของจอมพลสฤษดิ์ เขาได้ประกาศจุดมุ่งหมายที่สำคัญ 2 ประการ คือ การปฏิวัติและการพัฒนา โดยการปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ไม่ได้หมายถึงการเปลี่ยนระบอบอย่างถอนรากถอนโคน แต่คือกรอบสำหรับการสร้างชาติ ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อธำรงเสถียรภาพให้กับระเบียบทางเศรษฐกิจและการเมืองแบบจารีตที่ให้ความสำคัญกับลำดับชั้นทางสังคม โดยมีการพัฒนาที่เกิดขึ้นทั่วประเทศเป็นเครื่องมือไปสู่เป้าหมายของการปฏิวัติ (Thak Chaloemtiarana 2007, 271-272) โดยสฤษดิ์ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) และพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2503 เป็นช่วงเวลาที่มีการพัฒนาการศึกษาและโครงสร้างพื้นฐานอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นถนน รถไฟ ท่าเรือ สนามบิน เขื่อน ระบบชลประทาน ไฟฟ้า น้ำประปา ฯลฯ การพัฒนายังครอบคลุมด้านการเกษตร สาธารณสุข การจัดตั้งสถาบันใหม่ ๆ การฝึกฝนข้าราชการ เป็นต้น (Caldwell 1974, 35-39) อย่างไรก็ตาม การพัฒนาที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐเสนานุภาพได้นำไปสู่สภาวะ “ทันสมัยแต่ไม่พัฒนา” ความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองกับชนบท การกดค่าแรงขั้นต่ำของแรงงาน การหลั่งไหลของคนชนบทเข้าสู่เมืองเพื่อหางานทำ อุตสาหกรรมทางเพศเพื่อรองรับทหารอเมริกัน และการทุจริตคอร์รัปชันในหมู่นักบริหารและข้าราชการระดับสูง (Anderson 1985)

ในมิติของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในช่วงเวลาที่กียคอมมิวนิสต์เป็นปัญหาของประเทศไทยนี้ การที่รัฐบาลจอมพล ป. ประกาศรับรองรัฐบาลเป๋าคือจุดเปลี่ยนสำคัญของนโยบายต่างประเทศไทย ที่นำประเทศไทยเข้าสู่ระบบพันธมิตรที่แนบแน่นกับสหรัฐอเมริกาในเวลาต่อมา ต่อเนื่องมาถึงรัฐบาลถนอม-

ประกาศที่อนุญาตให้สหรัฐฯ ใช้ไทยเป็นฐานทัพสำหรับทำสงครามเวียดนาม ความช่วยเหลือทั้งทางเศรษฐกิจและการทหารอันมหาศาลจากสหรัฐฯ ยังเอื้อประโยชน์ส่วนตัวให้กับผู้นำทหารของไทยด้วย (Randolph 1986, 65-66)

3. การจัดการปัญหาความมั่นคงภายใน

ตั้งแต่ยุคต้นของสงครามเย็น กองทัพบกมีบทบาทนำในปัญหาความมั่นคงภายใน ทหารเป็นทั้งผู้นำรัฐบาล ผู้กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ของประเทศ และควบคุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง เช่น กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.)

ปฏิบัติการต่อต้านคอมมิวนิสต์ของไทยเริ่มเข้มข้นขึ้นในยุคของรัฐบาลสฤษดิ์ โดยแนวทางการต่อสู้กับ พคท. ในช่วงแรกยังใช้กำลังทางทหารเท่านั้น แต่เมื่อเข้าสู่ช่วงรัฐบาลถนอม-ประภาส รัฐบาลเริ่มตระหนักว่าแนวทางการทหารเพียงลำพังไม่สามารถยับยั้งการขยายตัวของ พคท. ได้ เพราะรากของปัญหาที่ทำให้ประชาชนร่วมมือกับ พคท. เกิดจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและความอยุติธรรมของอำนาจรัฐ ฉะนั้นการทำสงครามกับคอมมิวนิสต์ต้องควบคู่ไปกับมาตรการทางการเมืองด้วย ได้แก่ ผลักดันโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ จัดตั้งองค์กรมวลชน ปลุกฝังอุดมการณ์หลักของชาติเพื่อสร้างความจงรักภักดีในหมู่ประชาชนโดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทห่างไกล (Saiyud Kerdphol 1986; Chai-Anan Samudavanija, Kusuma Snitwongse and Suchit Bunbongkarn 1990, 9-10)

แนวคิดดังกล่าวทำให้รัฐบาลถนอมจัดตั้ง “กองบัญชาการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์” ขึ้นในปี พ.ศ. 2508 ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น “กองอำนวยการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์” (กอปค.) และเป็น “กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน” (กอ.รมน.) กอ.รมน. มีบทบาทนำในการวางยุทธศาสตร์และแนวทางในการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ด้วยแนวทางการเมือง แม้ว่าในทางปฏิบัติ ภาพลักษณ์ของ กอ.รมน. ในช่วงเวลานี้คือการใช้ความรุนแรง และแนวทางการเมืองไม่เคยนำแนวทางการทหารได้จริง จนกระทั่งเข้าสู่ช่วงรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็ตาม (Puangthong Pawakapan 2021, 104-109) ภารกิจของหน่วยงานใหม่นี้คือประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐเพื่อทำให้แผนการต่อสู้กับ พคท. มีประสิทธิภาพมากขึ้น ควรระบุไว้ด้วยว่าแม้ว่าในทางกฎหมาย กอ.รมน. สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ กอ.รมน. ถูกครอบงำโดยกองทัพตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง ตำแหน่งสำคัญตั้งแต่ระดับผู้อำนวยการจนถึงหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ ล้วนเป็นนายทหารจากกองทัพบก ฉะนั้นการดำรงอยู่ของ กอ.รมน. จึงเท่ากับอนุญาตให้ทหารมีอำนาจสั่งการข้ามกระทรวงหรืออยู่เหนือข้าราชการพลเรือนนั่นเอง ซึ่งอำนาจเช่นนี้ยังคงสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน (Puangthong Pawakapan 2021, 32-33)

ปฏิบัติการต่อต้านคอมมิวนิสต์ได้ทำให้กองทัพเข้าไปเกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาชนบทมากมาย เช่น การสร้างถนน โรงเรียน พัฒนารูปแบบการทำเกษตร ผักอาชีพ ฯลฯ โครงการเหล่านี้มักดำเนินควบคู่ไปกับการจัดตั้งหมู่บ้านพัฒนาเพื่อความมั่นคงทั่วประเทศ รวมทั้งมีการจัดตั้งองค์กรมวลชนในระดับหมู่บ้าน โดยมีการอบรมทั้งด้านอาวุธและอุดมการณ์ของรัฐให้กับชาวบ้านอย่างสม่ำเสมอ (Saiyud Kerdphol 1986)

ต่อมารัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ยังได้บรรจุหลักการ “การพัฒนาเพื่อความมั่นคง” ลงใน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) เพื่อสกัดกั้น พคท. (Chanida Chitbundit 2007, 125) “การพัฒนาเพื่อความมั่นคง” จึงกลายมาเป็นส่วนสำคัญของพันธกิจของกองทัพ (Usani Kasemsan 1999, 35-38) บทบาทด้านนี้ของกองทัพจะถูกขยายต่อไปแม้ว่ารัฐไทยจะสามารถ เอาชนะ พคท. ได้สำเร็จตั้งแต่กลางทศวรรษ 2520 (จะขยายประเด็นนี้ในหัวข้อการเมืองในยุคพลเอกเปรม)

สำหรับมวลชนจัดตั้งของรัฐ คนส่วนใหญ่มักรู้จักแต่ลูกเสือชาวบ้าน นวพล และกระทิงแดง ใน ความเป็นจริงในช่วงปลายทศวรรษ 2510 และต้น 2520 กอ.รมน. และกองทัพได้จัดตั้งกลุ่มมวลชนขึ้นมา มากมายหลายกลุ่มโดยก่อนปี พ.ศ. 2521 มวลชนจัดตั้งของรัฐมีมากกว่า 20 กลุ่ม หลายกลุ่มมีเครือข่ายทั่ว ประเทศ (Internal Security Operations Command 2012, 2-3; Suthachai Yimpresert 2008, 154-155) สิ่งนี้ชี้ว่าแนวทางการต่อสู้กับ พคท. ได้กลายเป็นโอกาสให้ทหารสามารถขยายการทำงานของตนเข้าสู่พื้นที่ ทั่วประเทศมานานแล้ว

ยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ: รัฐเสนานุภาพที่ทหารอยู่ในฐานะผู้คุ้มครอง

เพียง 1 ปีภายใต้รัฐบาลนายธานินทร์ คณะปฏิรูปฯ ก็ตระหนักว่านโยบายชาวจัดยั้งทำให้ไทยตกอยู่ใน อันตรายมากขึ้น นักศึกษาและประชาชนเดินทางเข้าร่วมกับ พคท. มากขึ้น และนโยบายต่างประเทศของ รัฐบาลธานินทร์ทำให้ไทยเผชิญหน้ากับประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น มีการปะทะกันบริเวณชายแดนไทยและ กัมพูชามากกว่า 400 ครั้งในปี พ.ศ. 2520 (Puangthong Pawakapan 2009, 53) สถานการณ์ดังกล่าว นำไปสู่การรัฐประหารอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 นำโดยพลเรือเอกสงัด ชลอเดช นี่เป็น จุดเริ่มต้นของระบอบ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” แต่ในบทความนี้ผู้เขียนขอเสนอให้พิจารณาระบอบหลังการ รัฐประหาร พ.ศ. 2520 ด้วยกรอบรัฐเสนานุภาพที่กองทัพทำหน้าที่เป็นผู้คุ้มครอง (a praetorian guardian)

แม้ว่า Nordlinger (1977) ระบุว่ารัฐเสนานุภาพที่กองทัพเป็นผู้คุ้มครอง มักอยู่ในอำนาจชั่วคราว ไม่เกิน 2 ปีก่อนที่จะมอบอำนาจให้กับรัฐบาลพลเรือนที่กองทัพเห็นชอบ แต่ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบเริ่ม ขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2521 จนสิ้นสุดรัฐบาลพลเอกเปรมในปี พ.ศ. 2531 จึงไม่ตรงกับนิยามของ Nordlinger เสียทีเดียว แต่ผู้เขียนเห็นว่าเราสามารถปรับใช้กรอบดังกล่าวอย่างยืดหยุ่นได้ กล่าวคือระบอบเสนานุภาพที่ทหารเป็นผู้คุ้มครองคือการประนีประนอมและการปรับตัวของกองทัพ ที่ ตระหนักว่าการใช้แนวทางปราบปรามมีแต่ทำให้ประเทศตกอยู่ในอันตรายมากขึ้น กองทัพไม่สามารถ ปฏิเสธกระแสเสรีนิยมที่เติบโตขึ้นหลัง 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ได้อีกต่อไป กอปรกับการพัฒนาเศรษฐกิจที่มี ความซับซ้อนและยุ่งยากเกินกว่ากองทัพจะผูกขาดการบริหารประเทศได้อีก กองทัพจึงต้องยอมแบ่งสรร อำนาจให้กับกลุ่มพลังอื่น ๆ พร้อม ๆ กับนำเสนอว่าตนเองเป็นรัฐบาลในระบอบรัฐสภา ขณะเดียวกันพล เอกเกรียงศักดิ์และพลเอกเปรมถือได้ว่าเป็นตัวแทนของกองทัพและชนชั้นนำรอยัลลิสต์ ที่ทำหน้าที่ปกป้อง ผลประโยชน์และกำหนดทิศทางการเมืองในแบบที่พวกเขาปรารถนาได้ และทราบเท่าที่พลเอกเปรมเชื่อว่า

ตนยังมีความชอบธรรมที่จะอยู่ในอำนาจต่อไปได้ ก็ไม่จำเป็นต้องก้าวลงจากอำนาจ ต่อเมื่อกระแสต่อต้านพลเอกเปรมรุนแรงมากขึ้นในปลายทศวรรษ 2520 ต่อต้นทศวรรษ 2530 พลเอกเปรมจึงตัดสินใจลงจากอำนาจในที่สุด

หลังรัฐประหาร พ.ศ. 2520 พลเอกเกรียงศักดิ์ได้ก้าวขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี จนถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2523 ก็ถูกกดดันให้ลาออก พลเอกเปรมขึ้นดำรงตำแหน่งต่อจนถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2531 ทั้งรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์และพลเอกเปรมใช้นโยบายปรองดองทางการเมือง ให้นิรโทษกรรมผู้นำนักศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้องกับ พคท. พ้นคิณระบบรัฐสภาและการเลือกตั้งอีกครั้งในปี พ.ศ. 2522 มีทหารร่วมรัฐบาลในสัดส่วนที่ไม่สูง แต่ให้บทบาทกับเทคโนโลยีมากขึ้น พลเอกเปรมได้รับการยกย่องว่าเป็นผู้นำที่ทำให้ไทยสามารถเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตยเต็มใบได้อย่างราบรื่น ลดบทบาททหารในการเมือง ใช้แนวทางการเมืองนำการทหารจนสามารถเอาชนะ พคท. ได้สำเร็จในเวลารวดเร็ว (Chavalit Yongchaiyut 2006) อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่ามีความที่ถูกละเลยคือระบอบเกรียงศักดิ์และระบอบเปรมได้สถาปนาอำนาจของกองทัพในปริณิณททางการเมืองและสังคมอย่างกว้างขวาง

1. การสถาปนาอำนาจทางกฎหมาย

ฐานอำนาจด้านกฎหมายที่รองรับเสนานุภาพของพลเอกเกรียงศักดิ์และพลเอกเปรมก็คือรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 ที่ผ่านการลงมติของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน 360 คนที่มาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2520 ในจำนวนนี้มีทหารและตำรวจประจำการ 244 คน หรือราวร้อยละ 67 และเป็นพลเรือน 114 คน รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีวุฒิสภาที่มีอำนาจมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร คือให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ส่วนประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานสภา ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี วุฒิสภายังมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกนายกรัฐมนตรีอีกด้วย ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรที่มีจำนวน 301 คนหนึ่งคนวุฒิสภามีสมาชิก 225 คนที่มาจากแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีทั้งหมด โดยวุฒิสภาชุดแรกที่แต่งตั้งโดยพลเอกเกรียงศักดิ์ประกอบด้วยนายทหารและตำรวจถึง 191 คนและพลเรือน 34 คน นอกจากนี้ บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญที่มีอายุถึง 4 ปียังอนุญาตให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง และนายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็น ส.ส. อีกทั้งวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ร่วมพิจารณาในญัตติสำคัญร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร เช่น การแถลงนโยบายของรัฐบาล ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการเปิดอภิปรายทั่วไป (Suthachai Yimprasert 2008, 178-184)

แม้ว่าสัดส่วนของทหารในคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์และพลเอกเปรม ไม่ได้มากกว่าพลเรือน โดยเฉพาะรัฐบาลพลเอกเปรมได้ดึงข้าราชการพลเรือน เทคโนโลยี นักธุรกิจ และนักการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้น เพื่อตอบสนองต่อระบบเศรษฐกิจที่ซับซ้อนมากขึ้น และภาคประชาชนที่เรียกร้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น (Adinan Phromphanchai 2020, 76-77) กระนั้นอำนาจของพลเอกเปรมที่วางอยู่บนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 และการสนับสนุนจากกองทัพ ก็เป็นอำนาจที่ทำให้พลเอกเปรมสามารถ

ควบคุมคณะรัฐมนตรี พรรคร่วมรัฐบาล และรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้ว่าตลอด 8 ปีที่อยู่ในอำนาจ สภาฯ ไม่สามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจพลเอกเปรมได้แม้แต่ครั้งเดียว

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ยังมุ่งผลให้พรรคการเมืองอ่อนแอ โดยบทเฉพาะกาลผ่อนผันให้ผู้สมัคร ส.ส. ไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรค, ไม่มีกฎหมายพรรคการเมือง ผลปรากฏว่าในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2522 มีกลุ่ม/พรรคการเมืองเข้าสภา 15 กลุ่ม และผู้สมัครอิสระอีก 59 ที่นั่ง เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้พลเอกเปรมมีอำนาจในการคัดเลือกพรรคการเมืองมากขึ้น ในเมื่อพรรคการเมืองอ่อนแอ ก็ไม่สามารถกำหนดนโยบายที่มีคุณภาพ หรือทำนโยบายที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชนให้เป็นจริงได้ (Suthachai Yimpresert 2008, 182-84)

รัฐบาลพลเอกเปรมยังได้เพิ่มอำนาจหน้าที่ของสภาภิบาลจาก “ที่ปรึกษา” ให้เป็นองค์กรสูงสุดที่กึ่งมีอำนาจบังคับบัญชากระทรวงกลาโหมแทนรัฐมนตรีและเปลี่ยนสถานะของรัฐมนตรีให้เป็นเพียงหนึ่งในสมาชิกสภาภิบาลเท่านั้น กล่าวคือได้มีการออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2528 ที่กำหนดว่าการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับกิจการทหารทั้งหมด รัฐมนตรีว่าการฯ จะต้องดำเนินการตามมติของสภาภิบาล และมติของสภาภิบาลมีผลผูกพันต่อการใช้อำนาจของรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ และมีผลผูกพันโดยตรงกับส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวงกลาโหมโดยไม่ต้องรอการสั่งการจากรัฐมนตรีเลยด้วยซ้ำ (Supanut Boonsod 2020, 166)

2. อำนาจในการกำหนดนโยบายพัฒนาประเทศ

นโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญของรัฐบาลพลเอกเปรมคือการเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า มาเป็นยุทธศาสตร์ส่งเสริมการผลิตเพื่อการส่งออก การปรับเปลี่ยนเศรษฐกิจระดับมหภาคนี้เกี่ยวข้องกับนโยบายการเงินการคลัง อัตราแลกเปลี่ยน และการบริหารหนี้ต่างประเทศด้วย โดยมีระบบราชการและเทคโนโลยีที่พลเอกเปรมคัดสรรมาบีบบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาในช่วงเวลานี้ โดยมีระบบราชการเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบาย ฉะนั้นจึงเป็นช่วงเวลา que ระบบราชการได้รับการส่งเสริมและขยายบทบาทมากยิ่งขึ้น (Rangsan Thanapornphan 2001, 24, 90)

ภายใต้ระบอบเสนานุภาพของพลเอกเปรม ประชาชนกลุ่มหลักที่มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐก็คือกลุ่มนายทุนนักธุรกิจขนาดใหญ่ในเมืองหลวง รูปธรรมของความร่วมมือนี้อย่างหนึ่งก็คือการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ในปี พ.ศ. 2524 ทำให้นโยบายของรัฐบาลเอื้อประโยชน์ของกลุ่มทุนและประชาชนในเมืองใหญ่มากกว่าคนในชนบท กระนั้นพวกเขาก็ไม่สามารถผลักดันให้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายอย่างมีนัยสำคัญ เพราะการดำเนินการต่าง ๆ มักเป็นไปตามแผนการที่รัฐบาลได้วางไว้แล้ว ส่วนกรรมกรและเกษตรกรแทบไม่มีบทบาทใด ๆ เพราะรัฐบาลมอง 2 กลุ่มนี้ด้วยความไม่ไว้วางใจว่ามีอิทธิพลความคิดคอมมิวนิสต์

ครอบงำอยู่ ฉะนั้น แม้ว่าเศรษฐกิจไทยจะเติบโตขึ้น แต่การรวบอำนาจของรัฐเสนานุภาพทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจได้ (Rangsan Thanapornphan 2001, 144-156)

3. อำนาจในการจัดการปัญหาความมั่นคงภายใน

หนึ่งเดือนหลังจากพลเอกเปรมขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เขาได้ออกคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 ซึ่งเข้าใจกันทั่วไปว่าเป็นต้นกำเนิดของแนวคิด “การเมืองนำการทหาร” ที่ทำให้รัฐไทยสามารถเอาชนะ พคท. ได้อย่างรวดเร็ว เป็นผลงานชิ้นเอกที่กองทัพมีความภาคภูมิใจอย่างยิ่งเพราะเป็นสถาบันหลักที่นำนโยบายนี้ไปปฏิบัติจนประสบผลสำเร็จ (Chavalit Yongchaiyut 2006)³ แต่หากพิจารณาคำสั่ง 66/2523 อย่างละเอียด ควบคู่ไปกับคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 65/2525 ที่ออกมาเพื่อสนับสนุนคำสั่งแรก ก็พบว่าคำสั่งทั้งสองได้ขยายภารกิจของกองทัพและ กอ.รมน. ในกิจการความมั่นคงภายในออกไปอย่างกว้างขวาง จากการต่อสู้กับภัยคอมมิวนิสต์ไปสู่บทบาทเชิงรุกในการพัฒนาประชาธิปไตย ด้วยเหตุผลว่าหากจะขจัดเชื้อมูลของลัทธิคอมมิวนิสต์ให้สิ้นซาก สังคมจะต้องเป็นประชาธิปไตย แต่กองทัพก็ไม่ไว้ใจให้ภารกิจที่สำคัญนี้อยู่ในมือของนักการเมืองโดยลำพัง กองทัพจึงต้องเข้ามามีบทบาทโดยตรงเอง (Chai-Anan Samudavanija, Kusuma Snitwongse, and Suchit Bunbongkarn 1990, 152-153)

แนวทางสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยของกองทัพก็คือการจัดตั้งมวลชนโดยรัฐ โดยคำสั่ง 66/2523 ได้วางกรอบว่ารัฐต้องขจัดเหตุแห่งความไม่เป็นธรรมในสังคม ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ การกดขี่ขูดรีดประชาชน “สนับสนุนการจัดตั้งขบวนการประชาธิปไตย” ของประชาชน ซึ่งก็คือการจัดตั้งกลุ่มมวลชนนั่นเอง ขณะที่คำสั่ง 65/2525 การสถาปนาประชาธิปไตยต้อง “สร้างองค์กรนำที่มีเอกภาพ โดยมีข้าราชการและประชาชนที่มีอุดมการณ์ประชาธิปไตยเป็นแกนนำ” “ต้องจัดให้มีการอบรมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประชาธิปไตยแก่สื่อมวลชน” “ให้องค์กรนำที่จัดตั้งขึ้นไปสร้างประชาธิปไตยให้เกิดขึ้น” “ให้การสนับสนุนองค์กรจัดตั้งของมวลชนพื้นฐานที่มีแนวทางประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ตลอดจนช่วงชิงการนำในองค์กรจัดตั้งที่มีอยู่มิให้ตกเป็นเครื่องมือของฝ่ายตรงกันข้าม” กลุ่มคนที่เป็นเป้าหมายการจัดตั้งของรัฐตามคำสั่งทั้งสองนี้ครอบคลุมนักธุรกิจ กรรมกร เกษตรกร นักเรียน นักศึกษา และสื่อมวลชนในพื้นที่เขตเมือง ซึ่งนี่เป็นส่วนที่ขยายจากการจัดตั้งมวลชนในช่วงทศวรรษ 2500-2510 ที่มุ่งไปที่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบท โดยมี กอ.รมน. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก (อ้างใน Puangthong Pawakapan 2021, 114-116) ในทางตรงกันข้าม คำสั่ง 66/2523 ไม่เอ่ยถึงบทบาทของพรรคการเมืองและระบบรัฐสภาในการพัฒนาประชาธิปไตยแม้แต่ทีเดียว แต่เน้นบทบาทของระบบราชการและกองทัพเท่านั้น (Montesano 2019)

ในทางปฏิบัติ รัฐบาลพลเอกเปรมได้ขยายการจัดตั้งมวลชนทั่วประเทศ เช่น ในปี พ.ศ. 2525 ออกคำสั่งจัดตั้ง “กองหนุนเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ” (กนช.) โดยระหว่างปี พ.ศ. 2525-2535 กอ.รมน. ได้

³ ผู้เขียนได้ตั้งคำถามต่อข้อกล่าวอ้างในเรื่องความสำเร็จในการเอาชนะคอมมิวนิสต์ด้วยนโยบาย 66/2523 ไว้ใน Puangthong Pawakapan 2021, 111-113

ฝึกรบรบสมาชิก กนช.ถึง 658,915 คน จัดตั้งหมู่บ้าน กนช. 504 หมู่บ้าน และในปี พ.ศ. 2525 รัฐบาลมีนโยบายขยายการจัดตั้ง “หมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง” อีกจำนวน 4,000 หมู่บ้านทั่วประเทศ โดยโครงการนี้ถูกบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) เป็นต้น ทั้งนี้ ข้อมูลข้างต้นเป็นแค่บางส่วนของขยายการจัดตั้งมวลชนของรัฐบาลพลเอกเปรม (ดูเพิ่มเติมใน Puangthong Pawakapan 2021, 99-100)

การขยายและรักษาสถานมวลชนเหล่านี้ไว้ในยามปกติ อาจดูไม่ใช่เรื่องน่ากังวลนัก เพราะกิจกรรมส่วนใหญ่ของพวกเขา มักเป็นการรวมตัวกันจัดพิธีกรรมส่งเสริมประเพณีและอุดมการณ์ราชาชาตินิยมเนื่องในโอกาสวันสำคัญ แต่เมื่อไรที่ชนชั้นนำอนุรักษนิยมเห็นว่าฐานอำนาจของตนกำลังถูกบ่อนเซาะและมวลชนกำลังถูกช่วงชิง-แบ่งแยกโดยศัตรูทางการเมืองของตน พวกเขาก็สามารถระดมมวลชนและขยายการจัดตั้งได้อย่างง่ายดาย กลไกเดิมที่มีจะถูกฟื้นฟูให้กลับมามีชีวิตชีวาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นหลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 ดังจะได้แสดงให้เห็นต่อไป

ความล้มเหลวในการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย พ.ศ. 2531-2549

เมื่อพลเอกเปรมไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหลังการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2531 ถือเป็นการยุติยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนา ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ต่อ แต่ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ก็เกิดการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รชช.) ในช่วงเวลาเพียง 2 ปีกว่านี้ไม่มีความพยายามที่จะปฏิรูปกองทัพแต่ประการใด ในทางตรงกันข้าม คณะ รชช. ได้พยายามฟื้นฟูให้ทหารเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรงอีกครั้งหนึ่ง โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติให้มีวุฒิสภาที่แต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี อนุญาตให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง และนายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็น ส.ส.

การใช้ความรุนแรงเข้าสลายการชุมนุมโดยรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร จบลงด้วยเหตุการณ์นองเลือดในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ได้ส่งผลกระทบรุนแรงต่อความชอบธรรมของกองทัพ จนผู้นำกองทัพต่างต้องยืนยันว่ากองทัพจะถอนตัวออกจากการเมือง และแม้ว่าผู้นำพลเรือนมีบทบาทมากขึ้นในการเสนอชื่อผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในกองทัพบก อีกทั้งงบประมาณของกระทรวงกลาโหมได้ลดลงอย่างต่อเนื่องระหว่างปี พ.ศ. 2535-2549 (Suehiro 2014, 329) แต่อำนาจพลเรือนก็ไม่ได้ก้าวล่วงสู่การบริหารจัดการภายในของกระทรวงกลาโหมที่ถูกกำกับไว้ด้วยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2528

ประการสำคัญ ในขณะที่ความพยายามปฏิรูปกองทัพมีจำกัด รัฐบาลพลเรือนกลับช่วยขยายบทบาทของกองทัพในกิจการพลเรือนมากขึ้น ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2540 นายชวน หลีกภัยได้ย้าว่ารัฐบาลของเขาจะสนับสนุนให้กองทัพมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ บริการสาธารณสุข การบรรเทาสาธารณภัย ปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม (InfoQuest Limited 1997) และแม้ว่า

รัฐบาลชนได้ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ในปี พ.ศ. 2543 แต่ไม่มีนโยบายยกเลิก กอ.รมน. แต่กลับให้ กอ.รมน. มีบทบาทด้านปราบปรามยาเสพติดมากยิ่งขึ้น (Ball and Mathieson 2007, 101)

แม้ว่าในช่วงรัฐบาลทักษิณจะมีความพยายามทำให้กองทัพอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาลพลเรือนมากขึ้น แต่ก็เป็นไปอย่างจำกัด ทักษิณได้ตัดงบประมาณของกองทัพจากร้อยละ 7.5 ในปี พ.ศ. 2545 ลงเหลือร้อยละ 6.7 ในปี พ.ศ. 2549 ซึ่งถือเป็นสัดส่วนที่ไม่มากนัก (Suehiro 2014, 329) กระนั้นคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 158/2545 ของทักษิณกลับขยายอำนาจให้กับ กอ.รมน. มีบทบาทเป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่วางแผน-ผลักดันแผนงาน-ประสานงานกับหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ในการต่อสู้กับปัญหาเสพติด รวมทั้งทำหน้าที่ระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ กอ.รมน. เสนอแผนงานจัดตั้งหน่วย กอ.รมน. ตั้งแต่ระดับจังหวัดจนถึงหมู่บ้านในทุกจังหวัดทั่วประเทศ (Internal Security Operations Command 2002) ปรากฏการณ์ดังกล่าวชี้ว่ารัฐบาลพลเรือนมองว่าการผลักดันให้กองทัพทำงานด้านสังคมมากขึ้นอาจทำให้ทหารพอใจและแทรกแซงการเมืองน้อยลงนั่นเอง

ในที่สุดทักษิณ ถูกรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 และแม้ว่าคณะรัฐประหาร คมช. จะอยู่ในอำนาจไม่ถึง 2 ปี และได้จัดให้มีการเลือกตั้งในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2551 แต่ คมช. ได้ทิ้งมรดกที่สำคัญไว้จนทำให้รัฐบาลพลเรือนที่อยู่ในฝ่ายของทักษิณประสบปัญหาการควบคุมกองทัพดังจะได้กล่าวในหัวข้อถัดไป ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าช่วงเวลาประเทศไทยปกครองด้วยรัฐบาลพลเรือนนี้ไม่ได้มีการพยายามปฏิรูปหรือลดอำนาจการเมืองของกองทัพอย่างจริงจัง ไม่มีสิ่งที่เรียกว่าการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตย

รัฐประหาร พ.ศ. 2549: รัฐเสนานุภาพที่กองทัพเป็นผู้คุ้มครองระบอบ (a praetorian guardian)

รัฐประหารปี พ.ศ. 2549 มีจุดมุ่งหมายใหญ่ 3 ประการคือ 1. กลุ่มชนชั้นต้องการควบคุมระบอบประชาธิปไตยแบบการเลือกตั้งที่เป็นฐานของความชอบธรรมของนักการเมือง 2. ความนิยมล้นหลามของทักษิณ 3. สังคมไทยกำลังอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านรัชสมัยจากรัชกาลที่ 9 ไปสู่รัชกาลที่ 10 (Thongchai Winichakul 2019; Prajak Kongkirati and Veerayooth Kanchoochat 2018, 280-281; Chambers 2015, 3) โดย คมช. ใช้การชุมนุมยึดเยื่อของกลุ่มพันธมิตรฯ เป็นข้ออ้างว่าทหารจำเป็นต้องเข้ามาแก้ไขวิกฤติ พวกเขาอ้างว่าจะใช้เวลาเพียง 1 ปีเพื่อจัดระบบการเมืองใหม่ก่อนจะจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ แต่ในที่สุดพวกเขาก็ถูกวิจารณ์ว่าทำไม่สำเร็จ เพราะพรรคการเมืองของทักษิณยังสามารถกลับมามีชัยชนะในการเลือกตั้งได้อีก จนนำมาสู่การจัดตั้งรัฐบาลของนายสมัคร สุนทรเวช, นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ตามลำดับ กระนั้นก็ตามในช่วงเวลาเพียงแค่ปีเศษ คมช. และรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ได้ทำให้อำนาจทางการเมืองของกองทัพยังรากลึกมากขึ้น

1. การสถาปนาอำนาจทางกฎหมาย

รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ได้ร่างและแก้ไขกฎหมายหลายฉบับ ที่สำคัญได้แก่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายพรรคการเมือง อันมีเป้าหมายเพื่อทำให้ระบบพรรคการเมืองและรัฐบาลจากการเลือกตั้งอ่อนแอลง ในทางปฏิบัติ กองทัพมีสถาบันตุลาการเป็นพันธมิตรที่ใช้กฎหมายเพื่อจัดการกับกลุ่มการเมืองฝ่ายทักษิณ ด้วยการตัดสินใจยุบพรรคไทยรักไทย เพิกถอนสิทธิการเมืองของคณะกรรมการบริหารพรรคไทยรักไทยจำนวน 111 คนเป็นเวลา 5 ปี มีการอายัดทรัพย์สินของทักษิณและคนในครอบครัว ส่งผลให้พรรคไทยรักไทยเริ่มสูญเสียนักการเมืองให้กับพรรคอื่น หรือออกไปจัดตั้งพรรคใหม่

กฎหมายฉบับสำคัญอีกฉบับคือพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่รองรับสถานะและอำนาจของ กอ.รมน. กฎหมายฉบับนี้ไม่เพียงคงอำนาจเดิมของ กอ.รมน. อันได้แก่ การติดตามตรวจสอบประเมินสถานการณ์ เสนอแผนและแนวทางในการปฏิบัติงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปปฏิบัติ ตลอดจนประสานงานและสั่งการหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ในนามของภารกิจเพื่อความมั่นคงภายใน และได้ขยายอำนาจในการควบคุมและปราบปรามอย่างกว้างขวางให้ กอ.รมน. โดยปราศจากความรับผิดชอบ (accountability) เช่น หากมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน กอ.รมน. มีอำนาจออกข้อกำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามคำสั่ง กอ.รมน. ห้ามประชาชนเข้าหรือออกจากพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่ที่กำหนดไว้ ประกาศเคอร์ฟิว ห้ามนำอาวุธออกนอกเคหสถาน ห้ามใช้เส้นทางหรือยานพาหนะ ห้ามบุคคลใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ เจ้าหน้าที่ กอ.รมน. สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานร่วมสอบสวนคดีความทางอาญาในฐานะพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ สิ่งนี้ขัดกับการแบ่งแยกอำนาจในการบริหารและตุลาการโดยสิ้นเชิง เพราะ กอ.รมน. คือผู้ใช้อำนาจในการบริหาร ซึ่งอาจเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิของประชาชน แต่กลับมีอำนาจแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมได้ด้วย ในปัจจุบัน กอ.รมน. ขยายสาขาออกไป 4 ภูมิภาค 77 จังหวัด รวมทั้งกรุงเทพฯ ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่ง กอ.รมน. จังหวัดโดยตำแหน่ง แต่ขึ้นตรงกับ ผอ.กอ.รมน. ภาคที่เป็นแม่ทัพภาคโดยตำแหน่ง (Puangthong Pawakapan 2021, 54-59)

รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ยังผลักดันพระราชบัญญัติสภากลาโหมปี พ.ศ. 2551 ก่อนหน้านี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ยังมีอำนาจโยกย้ายประจำปี โดยมีขั้นตอนว่าผู้บัญชาการเหล่าทัพจะทำบัญชีรายชื่อเสนอรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบ จากนั้นจึงนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อให้กษัตริย์โปรดเกล้าฯ แต่ พระราชบัญญัติสภากลาโหมฉบับใหม่นี้ได้เปลี่ยนให้ผู้บัญชาการเหล่าทัพนำเสนอแต่งตั้งเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการสภากลาโหม ที่ประกอบด้วยรัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วยฯ ปลัดกระทรวง ผบ.สูงสุด ผบ.ทบ. ผบ.ทร. และ ผบ.ทอ. (Tamada 2014) ในแง่นี้จะเห็นว่ารัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วย (หากมี) ที่มาจากฝ่ายการเมืองได้กลายเป็นเสียงส่วนน้อยในการแต่งตั้งนายทหารที่ควบคุมกำลังพล อันเป็นหัวใจของการทำรัฐประหาร

Surachart Bamrungsuk (2015, 99) ชี้ว่า พระราชบัญญัติความมั่นคงและ พระราชบัญญัติสภากลาโหมของรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ได้ทำให้ประเทศไทยมีรัฐทหารเป็น “รัฐซ้อนรัฐ กล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า

การรัฐประหาร พ.ศ. 2549 ได้ทำให้ทหารสามารถฟื้นฟูอำนาจของตนในระดับที่ทำให้ทหารมีบทบาทในฐานะผู้ที่พิทักษ์ระบอบอีกครั้งหนึ่งพร้อม ๆ ไปกับที่ผลประโยชน์ของกองทัพก็เติบโตขึ้นเช่นกัน ดังจะเห็นได้ว่างบประมาณของกระทรวงกลาโหมได้เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วจากที่ได้รับ 85,000 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2549 กลายมาเป็นมากกว่า 227,671,224,000 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2562 (Thairath Online 2019) งบประมาณประจำปีของหน่วยงานความมั่นคงอื่น เช่น กอ.รมน. ก็สูงขึ้นทุกปีเช่นกัน (ดู Puangthong Pawakapan 2021, 56)

2. อำนาจในการจัดการความมั่นคงภายใน

บทบาทของ กอ.รมน. ปรากฏให้เห็นในสื่อมวลชนมากขึ้นนับตั้งแต่การรัฐประหารปี พ.ศ. 2549 บทบาทหลายประการคล้ายคลึงกับในช่วงสงครามเย็น เช่น การจับตาดูความเคลื่อนไหวของกลุ่มการเมืองต่างๆ โดยเฉพาะคนเสื้อแดง, จัดตั้ง-ฟื้นฟู-ขยายองค์กรมวลชนของรัฐ, ระดมมวลชนให้ทำกิจกรรมสนับสนุนอุดมการณ์ราชาชาตินิยม และต่อต้านฝ่ายตรงข้าม แต่บทบาทหลายอย่างก็เป็นสิ่งใหม่ เช่น สกัดกั้นกิจกรรมของคนเสื้อแดง ส่งเสริมปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (Krobkruakao 2009) ปิดสถานีวิทยุชุมชนเสื้อแดง 13 แห่ง ด้วยเหตุผลว่าสถานีวิทยุเหล่านี้มีเนื้อหาล่องละเมิดสถาบันกษัตริย์ จับตาดูการเคลื่อนไหวในโลกไซเบอร์ เช่น ในปี พ.ศ. 2558 กอ.รมน. สั่งปิดหน้าเว็บ 5,268 URL ของเว็บไซต์ 143 แห่ง และยังได้สั่งกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) ให้ปิดอีก 3,426 URL นอกจากนี้ กอ.รมน. เร่งอบรมชาวบ้าน ครู นักเรียนนักศึกษา เจ้าหน้าที่สาธารณสุขผ่านกลไกของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข (Puangthong Pawakapan 2021, 3, 35-36)

รัฐบาลหลังการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2550 ยังประสบกับการบ่อนเซาะเสถียรภาพด้วยวิธีการในลักษณะเดียวกับที่รัฐบาลทักษิณเคยประสบ โดยมีการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย และคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตย (กปปส.) มีศาลรัฐธรรมนูญที่มีคำสั่งให้นายสมคิด พ้นจากการเป็นนายกรัฐมนตรี พรรคพลังประชาชนถูกยุบและกรรมการพรรคถูกตัดสิทธิ์ นายสมชายต้องลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี และถูกถอดถอนจากการเป็นนายกรัฐมนตรี ต่อมานางสาวยิ่งลักษณ์ยุบสภา ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีรักษาการณด้วยข้อหาใช้อำนาจโดยมิชอบในการโยกย้ายเลขาธิการของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ถูกดำเนินคดีข้อหาปล่อยให้มีการทุจริตในโครงการจำนำข้าว และต้องลี้ภัยไปต่างประเทศในที่สุด

รัฐบาลจากการเลือกตั้งยังประสบกับปัญหากองทัพไม่ให้ความร่วมมือ เช่น เมื่อนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ในฐานะรักษาการณนายกรัฐมนตรี ได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2551 และมีคำสั่งให้พลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา ผบ.ทบ. ใช้กำลังทหารยึดทำเนียบรัฐบาลคืนจากผู้ชุมนุมกลุ่มพันธมิตรฯ แต่กองทัพกลับปฏิเสธคำสั่งดังกล่าว และอีกครั้งหนึ่งเมื่อกลุ่มพันธมิตรยึดสนามบินสุวรรณภูมิและดอนเมือง กองทัพก็ปฏิเสธคำสั่งของรัฐบาลเช่นกัน ในทางตรงกันข้าม เป็นที่กล่าวกันทั่วไปว่ากองทัพได้กดดันให้พรรคการเมืองที่เคยร่วมรัฐบาลกับกลุ่มทักษิณ หันมาสนับสนุนนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้า

พรรคประชาธิปัตย์ ให้เป็นนายกรัฐมนตรี ฉะนั้นเมื่อรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ประสบกับการชุมนุมของคนเสื้อแดงระหว่างเดือนมีนาคม-19 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 กองทัพกลับมีบทบาทนำในการสลายการชุมนุม (Tamada 2014, 191)

ระบอบ คสช.: รัฐเสนานาภาพที่ทหารเป็นผู้ปกครอง (อีกครั้ง)

การรัฐประหารโดย คสช. คือการสานต่อสิ่งที่คณะรัฐประหารปี พ.ศ. 2549 ทำไม่สำเร็จ อีกทั้งการก่อตัวของคนเสื้อแดงหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2549 ได้กลายเป็นอุปสรรคใหม่ของฝ่ายรอยัลลิสต์ เพื่อบรรลุมารกิจดังกล่าว อำนาจของกองทัพจึงแผ่ขยายออกไปอย่างกว้างขวางอีกครั้งหนึ่ง

1. การสถาปนาอำนาจทางกฎหมาย

พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ใช้อำนาจในฐานะหัวหน้า คสช. ออกประกาศและคำสั่งจำนวนมากที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น เรียกประชาชนไปรายงานตัวและควบคุมตัว ปิดกั้นการรายงานข่าวของสื่อมวลชน ยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ใช้ศาลทหารดำเนินคดีกับพลเรือน เป็นต้น ในวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 คสช. ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ที่ให้อำนาจเด็ดขาดตามมาตรา 44 แก่พลเอกประยุทธ์ในฐานะหัวหน้า คสช. ทั้งนี้ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2562 มีประกาศ คสช. 133 ฉบับ คำสั่ง คสช. 214 ฉบับ คำสั่งหัวหน้าคสช.ตามมาตรา 44 จำนวน 217 ฉบับ ประกาศและคำสั่งเหล่านี้ออกโดยได้รับการยกเว้นความรับผิดชอบใด ๆ (Nopphon Archamas et al. 2019, 2-3)

ขั้นต่อไปคือการสถาปนาอำนาจผ่านรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 21 คนมาจากการแต่งตั้งของ คสช. พวกเขาได้ฟื้นฟูวุฒิสภาที่ทั้งหมดมาจากการแต่งตั้งโดย คสช. จำนวน 250 คน ในจำนวนนี้มีนายทหาร ตำรวจ และข้าราชการคิดเป็นร้อยละ 57.2 และมากกว่าครึ่งหนึ่งดำรงตำแหน่งซ้ำในคณะกรรมการอื่น ๆ ที่ตั้งขึ้นโดย คสช. ได้แก่ คสช. สนช. ครม. กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ และคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ประการสำคัญ วุฒิสมาชิกมีอำนาจลงมติร่วมในการแก้ไขรัฐธรรมนูญและลงคะแนนเสียงเลือกนายกรัฐมนตรีร่วมกับ ส.ส. จำนวน 500 คน โดยนายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็น ส.ส. วุฒิสภายังมีอำนาจพิจารณาการแต่งตั้งสมาชิกขององค์กรอิสระ มีอำนาจตรวจสอบและถอดถอนรัฐบาลจากการเลือกตั้ง (iLaw 2019a)

ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมที่ออกแบบไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ยังถูกวิจารณ์อย่างกว้างขวางว่ามุ่งทำให้เกิดรัฐบาลที่อ่อนแอเพราะเป็นระบบที่สนับสนุนพรรคขนาดกลาง ไม่ต้องการให้พรรคใดพรรคหนึ่งได้เสียงข้างมากจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลที่เข้มแข็งได้ ผลที่เกิดขึ้นคือพลเอกประยุทธ์ได้รับเลือกให้เป็นหัวหน้ารัฐบาลที่ประกอบด้วยพรรคต่าง ๆ ถึง 19 พรรค รัฐธรรมนูญยังมีบทลงโทษที่รุนแรงต่อพรรคการเมืองและนักการเมืองที่ถูกตัดสินว่ามีความผิดในข้อหาทุจริตโกงกิน ร่ำรวยผิดปกติ โกงเลือกตั้ง และอีกสารพัดข้อหา (Khemthong Tonsakulrungrueng 2018)

นับตั้งแต่การรัฐประหารปี พ.ศ. 2549 องค์การอิสระที่มีหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของรัฐได้ถูกประชาชนและนักวิชาการวิจารณ์ว่าใช้อำนาจหน้าที่ของตนเพื่อเป้าหมายทางการเมือง โดยเฉพาะการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รัฐธรรมนูญยังให้อำนาจกับองค์กรเหล่านี้มากขึ้น เช่น ศาลฎีกาแผนกคดีอาญา และ ปปช. มีอำนาจตัดสินให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้หากพิจารณาว่าไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง (Khemthong Tonsakulrungrueng 2018) แทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ (รวมคู่สมรสและบุตร) รับเงินประโยชน์จากหน่วยราชการ (รวมคู่สมรสและบุตร) เป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท (รวมคู่สมรสและบุตร) ซึ่งเงื่อนไขเหล่านี้ก็ได้ถูกนำมาใช้ต่อนักการเมืองที่เป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบ คสช. ดังกรณีที่เกิดขึ้นกับพรรคอนาคตใหม่และกรรมการบริหารของพรรค

นอกจากนี้ คสช. คือผู้แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติ (สนช.) จำนวน 250 คน โดย 90% เป็นทหาร ตำรวจ และข้าราชการ (Prachatai 2017) ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2558-ต้นปี พ.ศ. 2561 สนช. ได้อนุมัติกฎหมายอย่างรวดเร็วโดยไม่มีฝ่ายค้าน สูงถึง 444 ฉบับ (Nopphon Archamas et al. 2019, 3) ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่ร่างโดยหน่วยงานราชการที่เสนอผ่านคณะรัฐมนตรี กฎหมายหลายฉบับให้อำนาจรัฐควบคุมและละเมิดสิทธิของประชาชนมากขึ้น เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ที่ครอบคลุมการแสดงออกที่รัฐเห็นว่าเป็นภัยความมั่นคง พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะที่มีข้อจำกัดการชุมนุมมากขึ้น พระราชบัญญัติความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ (iLaw 2019b) เป็นต้น

แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ที่ครอบคลุมการพัฒนาทุกด้าน เป็นอีกกลไกสำหรับควบคุมรัฐบาลจากการเลือกตั้ง แผนนี้ถูกระบุไว้ในมาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 "รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน" หมายความว่ากฎหมายของ คสช. จะมีอำนาจควบคุมรัฐบาลจากการเลือกตั้งได้ถึงปี พ.ศ. 2579 และในอนาคตอาจถูกใช้เพื่อจัดการกับรัฐบาลที่ไม่พึงประสงค์ได้ เช่น กล่าวหาว่ารัฐบาลมีนโยบายประชานิยมไม่สอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามทีระบุไว้ในแผนยุทธศาสตร์ชาติ เป็นต้น ขณะเดียวกันเป็นที่ทราบกันดีว่ากรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สร้างบทบัญญัติที่ทำให้การแก้รัฐธรรมนูญแทบจะกระทำไม่ได้หากไม่ได้รับความเห็นชอบจากกองทัพและเครือข่ายอำนาจของพวกเขา (iLaw 2019c)

2. อำนาจในการกำหนดนโยบายพัฒนาประเทศ

คสช. ประกอบด้วยนายพลทหาร 14 คนและนายพลตำรวจ 1 คน พลเอกประยุทธ์ หัวหน้าคณะรัฐประหาร ได้ตั้งตนเองเป็นนายกรัฐมนตรี โดย ครม. ชุดแรกเป็นนายพลทหารถึง 12 คน และนายพลตำรวจ 1 คน พวกเขาดำรงตำแหน่งในกระทรวงสำคัญแม้ว่าจะไม่มีความรู้ความสามารถในกิจการของ

หลายกระทรวงก็ตาม ขณะเดียวกันรัฐบาล คสช. ก็ดึงกลุ่มทุนขนาดใหญ่ให้เข้ามาช่วยผลักดันให้โครงการเศรษฐกิจของตน โดยเฉพาะโครงการประชารัฐ ที่รัฐบาลหวังว่าจะเป็นผลงานที่ประทับอยู่ในใจของประชาชนแทนที่โครงการประชานิยมของทักษิณในระยะยาว กระนั้นก็ตามการใช้อำนาจเผด็จการในการบริหารจัดการเศรษฐกิจไม่เพียงไร้ประสิทธิภาพ แต่กลับสนับสนุนให้เกิดการผูกขาดมากขึ้นโดยกลุ่มทุนขนาดใหญ่ไม่กี่กลุ่ม (Prajak Kongkirati and Veerayooth Kanchoochat 2018)

ในขณะที่การจัดการทุจริตคอร์รัปชันเป็นหนึ่งในข้ออ้างของการทำรัฐประหาร คสช. ยิ่งนานวันสถานการณ์การทุจริตก็ยิ่งเลวร้ายลง ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2563 ประธาน ปปช. ยอมรับว่าสถานการณ์คอร์รัปชันในระบบราชการของไทยเข้าขั้นวิกฤติ ภายในระยะเวลา 3 ปีคิดเป็นเงินงบประมาณที่เกี่ยวข้องมากกว่า 2 แสนล้านบาท (Matichon 2020) ภายใต้ภาพรวมเช่นนี้ หน่วยงานของกองทัพและบรรดานายพลของ คสช. เป็นกลุ่มบุคคลที่ ปปช. ประสบปัญหาในการตรวจสอบและเอาผิดมากที่สุดทั้ง ๆ ที่นายพลจำนวนมากกร่ำรวยเกินสถานะข้าราชการ Ukrist Pathmanand and Connors (2019) จึงชี้ว่าก็เพราะโครงสร้างอำนาจที่กองทัพมีอิทธิพลอยู่นี้ได้สร้างความหวาดกลัวต่อผู้ที่เกี่ยวข้องจน ปปช. ล้มเหลวในการทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

3. การจัดการความมั่นคงภายใน

เมื่อผนวกอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายตาม พระราชบัญญัติความมั่นคง พ.ศ. 2551 ยิ่งนับวันขอบเขตอำนาจของทหารและ กอ.รมน. ในปัญหาความมั่นคงภายในได้ถูกขยายออกไปมากยิ่งขึ้น แผนยุทธศาสตร์ของ กอ.รมน. ระหว่างปี พ.ศ. 2555-2564 ได้ระบุภารกิจของ กอ.รมน. ที่ครอบคลุมปัญหาการกระทำที่ละเมิดสถาบันกษัตริย์ ความแตกต่างทางอุดมการณ์และความคิดของคนไทย สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ แรงงานต่างด้าวและคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย การก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ ยาเสพติด และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขณะที่เอกสารงบประมาณของกระทรวงกลาโหมก็แสดงให้เห็นว่าในปัจจุบัน เหล่าทัพต่าง ๆ ได้เข้ามามีกิจกรรมมากมายที่ทหารไม่มีความรู้ความสามารถ เช่น การสร้างความปรองและสมานฉันท์ การป้องกันปราบปรามและบำบัดผู้ติดยาเสพติด การค้ามนุษย์ ส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ การท่องเที่ยว เขตเศรษฐกิจพิเศษ การคมนาคมและโลจิสติกส์ และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (Puangthong Pawakapan 2021, 30-33)

สรุป

กรอบความคิดรัฐเสนานุภาพได้ทำให้เราเห็นความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกองทัพกับรัฐบาลพลเรือนได้ชัดเจนขึ้น ในยุคที่ทหารไทยสามารถยึดครองอำนาจรัฐได้ ไม่ว่าจะเป็นในฐานะผู้คุ้มครองหรือผู้ปกครองโดยตรง กองทัพโดยผ่านผู้นำทหารมีอิทธิพลเหนือการคัดสรรบุคคลขึ้นดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งจะทำให้การผลักดันนโยบายต่าง ๆ เป็นไปในทิศทางที่ต้องการได้ง่ายขึ้น พวกเขายังหาทาง

ปกป้องความเป็นอิสระในการบริหารจัดการองค์กรของตน จำกัดหรือขัดขวางอำนาจการควบคุมของพลเรือนให้ได้มากที่สุด ทำให้สามารถขยายประเด็นปัญหาความมั่นคงภายในออกไปอย่างไม่มีขอบเขต ซึ่งหมายถึงอำนาจของกองทัพที่ยังรากลึกสู่ปริมณฑลทางการเมืองมากขึ้น

การปกป้องสถาบันกษัตริย์ยังคงมีความสำคัญสูงสุดสำหรับรัฐเสนานุภาพไทย ทั้งในแง่ที่สถาบันกษัตริย์เป็นทั้งอุดมการณ์ พันธกิจ และเป็นแหล่งอ้างอิงความชอบธรรมของกองทัพ ทั้งนี้การรวมศูนย์อำนาจของรัฐเสนานุภาพหลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา ก็มีความสำคัญต่อการทำให้การเปลี่ยนผ่านไปสู่รัชสมัยใหม่ราบรื่น ซึ่งต้องเกิดควบคู่ไปกับการทำให้พรรคการเมืองและมวลชนของนักการเมืองอ่อนแอ

การสร้างรัฐเสนานุภาพไทยไม่ได้เกิดจากกองทัพโดยลำพัง แต่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างกลุ่มรอยัลลิสต์ต่าง ๆ ทำหน้าที่ประสานกันเพื่อจำกัดอำนาจของนักการเมืองและประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งกองทัพและพันธมิตรชนชั้นนำของกองทัพให้ความสำคัญกับการสถาปนาอำนาจของกองทัพผ่านกลไกกฎหมายระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ แม้ว่ากองทัพได้ฉีกรัฐธรรมนูญหลายฉบับ แต่พวกเขาก็ตระหนักว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายลูกที่จะตามมาคือฐานอำนาจที่ชอบธรรมของพวกเขา บ่อยครั้งที่รัฐบาลได้ผลัดเปลี่ยนไป แต่สถาบันและกฎหมายสำคัญที่รองรับอำนาจของกองทัพยังคงอยู่ หลายกลไกได้รับการสืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน หรือได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การเสริมสร้างอำนาจด้านต่าง ๆ ให้กับกองทัพมากยิ่งขึ้น ดังเช่นกรณี กอ.รมน. กฎหมายที่เกี่ยวกับสภาทนายความ พระราชบัญญัติความมั่นคงภายใน และกฎหมายการศึกษา เป็นต้น กลไกเหล่านี้ดำรงอยู่ยาวนานกว่าอายุขัยของรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่ง และยังคงทำงานอย่างแข็งขันแม้ในเวลาที่ไม่ไทยมีรัฐบาลพลเรือน

ฉะนั้นอำนาจและบทบาทของกองทัพในการเมืองไทยไม่ได้ดำรงอยู่เมื่อไทยมีทหารเป็นผู้นำรัฐบาลเท่านั้น การเรียกร้องให้กองทัพถอนตัวออกจากการเมืองจึงไม่ใช่แค่ห้ามทำรัฐประหาร ในอนาคต ความพยายามผลักดันให้ทหารออกจากพื้นที่การเมืองจักต้องคำนึงถึงกลไกทั้งหลายที่บทความนี้ได้นำเสนอมาข้างต้นด้วย

References

- Adinan Phromphanchai. 2020. **Prematippatai: Kanmueangthai Rabop Hybrid**. [Premocracy, the Hybrid Political Regime of Thailand]. Bangkok: Illuminations Editions. (in Thai)
- Anderson, Benedict R. O'G. 1985. **In the Mirror: Literature and Politics in Siam in the American Era**. Bangkok: Duang Kamol.
- Aphichai Kumueang. n.d. "Kot Iyakansuek: Botwikhrao Mattrakan Thang Kotmai Bangprakan." [Martial Law: An Analysis of Legal Measures]. [Bangkok: Office of the Council of State]. Accessed April 7, 2021. www.krisdika.go.th/data/activity/act265.pdf. (in Thai)
- Asa Kumpha. 2019. "Khwaam Plianplaeng Khong Khruetakhai Chonchannam Thai Pho So 2495-2535." [Changes of the Thai Elite Networks, 2495-2535 B.E.] Ph.D. thesis, Graduate School, Chiangmai University. (in Thai)
- Ball, Desmond, and David Scott Mathieson. 2007. **Militia Redux: Or Sor and the Revival of Paramilitarism in Thailand**. Bangkok: White Lotus.
- Caldwell, J. Alexander. 1974. **American Economic Aid to Thailand**. Lexington: Lexington Books.
- Chai-Anan Samudavanija, Kusuma Snitwongse, and Suchit Bunbongkarn. 1990. **From Armed Suppression to Political Offensive: Attitudinal Transformation of Thai Military Officers Since 1976**. Bangkok: Institute of Security and International Studies, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University.
- Chambers, Paul. 2015. **Civil-Military Relations in Thailand Since the 2014 Coup: The Tragedy of Security Sector "Deform"**. Frankfurt: Peace Research Institute Frankfurt (PRIF).
- Chambers, Paul, and Napisa Waitoolkiat. 2016. "The Resilience of Monarchised Military in Thailand." *Journal of Contemporary Asia* 46(3): 425-444.
- Chanida Chitbundid. 2007. **Khrongkan An Nueangmachak Phraratchadamri: Kan Sathapna Phraratcha-amnat Nam Nai Phrabatsomdetphrachaoyuhua**. [The Royal-Initiated Projects: The Consolidation of King Bhumibol's Royal Hegemony]. Bangkok: Foundation of the Social Science and Humanity Book Project. (in Thai)
- Charnvit Kasetsiri. 2001. **Prawatkanmueang Thai: 2475-2500**. [History of Thai Politics: 1932-1957]. 3rd ed. Bangkok: Foundation of Social Science and Humanities Book Project. (in Thai)
- Chavalit Yongchaiyut. 2006. **Wan Nan Chana Dai Yangngai Yutthasat Thi Cha Chana Dai Nai Wanni**. [How We Won Then, Strategy for Winning Now]. Bangkok: Loksikhao. (in Thai)

- El-Shimy, Yasser. 2016. **A Model of Praetorian States**. Cambridge, MA: Middle East Initiative, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School.
- Finer, Samuel E. 1962. **The Man on Horseback: The Role of Military in Politics**. New York: Praeger.
- Huntington, Samuel. 1957. **The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations**. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- iLaw. 2019a. "4 Khokhuan Ru So Wo Taengtang." [4 Points to Know about the Senate]. Accessed February 5, 2021. <https://ilaw.or.th/node/5261>. (in Thai)
- . 2019b. "9 Hetphon Thi So No Cho Khuan Yut Phicharana Kotmai Dai Lao." [9 Reasons the NLA Should Cease Passing Laws]. Accessed February 5, 2021. <https://ilaw.or.th/node/5184>. (in Thai)
- . 2019c. "Panha Ratthathammanun 2560 Thi Mai Pen Kotmai Sungsut Ik Topai Rai Chantha Mati Lae Lot Amnat Prachachon." [Problems of the 2017 Constitution, No Longer the Supreme Law: No Popular Consent and Reduce Power of the People]. Accessed February 5, 2021. <https://ilaw.or.th/node/5415>. (in Thai)
- InfoQuest Limited. 1997. "Khamthalaeng Nayobai Khong Khanaratthamontri Nai Chuan Leekpai Wanthi 20 Phruetsachikayon 2540." [Policy Statement of Chuan Leekpai's Cabinet, 20 November 1997]. Accessed June 4, 2017. www.ryt9.com/s/refg/166032. (in Thai)
- Internal Security Operations Command. 2002. **Khrongkan Chumchon Mankhong Duai Yutthasat Ko Or Ro Mo No Chumchon**. [Strong Communities Project by Internal Security Operations Command's Community Strategy]. Bangkok: The Operations Command. (in Thai)
- . 2012. **Thai-Asa Pongkan Chat**. [National Thai Defence Volunteers]. Bangkok: The Operations Command. (in Thai)
- Jatmika, Muhammad Indrawan. 2020. "Rethinking the Emergence and the Practice of Three Praetorian States in Southeast Asia: A Comparative Study between Indonesia, Myanmar and Thailand." **Global South Review** 2(1): 7-24.
- Khemthong Tonsakulrungruang. 2018. "Thailand: The State of Liberal Democracy." **International Journal of Constitutional Law** 16(2): 643-651.
- Krobkruakao. "Ko Or Ro Mo No Rap Ngop 1,000 Lan Sakat Suea Daeng." [ISOC Admits to Have Received 1,000 Million Baht to Block the Red Shirts]. **Krobkruakao.Com**, March 25. Accessed June 8, 2016. <http://www2.krobkruakao.com/ข่าวการเมือง/138/กอ-รมน-รับจับ-1-000-ล้านสกัดเสื้อแดง.html>. (in Thai)

- Matichon. 2020. "Po Po Cho Yomrap Yuk 'Kho So Cho-Prayut' Ngoen Phaendin Rualai Chiat 3 Saen Lan." [National Anti-Corruption Commission Admits Nearly 300,000 Million Baht Missing during the Era of NCPO- Prayut] . Accessed April 5, 2021. <https://www.prachachat.net/politics/news-570969>. (in Thai)
- McCargo, Duncan. 2005. "Network Monarchy and Legitimacy Crises in Thailand." *Pacific Review* 18(4): 499-519.
- MGR Online. 2006. "'Pa Prem' Yam 'Phrachaoyuhua-Chat' Khue Chaokhong Thahan Thaeching Tuean Run Nong Chai Lueatnuea Pokpong Thoetthun." [Prem Says the King-the Nation are the True Owners of the Armed Forces, Warns His Young Colleagues to Protect Them with Their Lives]. Accessed April 5, 2021. <https://mgronline.com/politics/detail/9490000090486>. (in Thai)
- Montesano, Michael. 2019. "As Thai Military Holds on to Power, a 1980 Order by Former PM Prem Looms Large." Accessed June 6, 2019. www.todayonline.com/commentary/thai-military-holds-power-1980-order-former-pm-prem-looms-large.
- Muscat, Robert J. 1994. *The Fifth Tiger: A Study of Thai Development Policy*. New York: M.E. Sharpe.
- Natthaphon Chaiching. 2020. *Khunsuek Sakdina Lae Phaya-insi: Kanmueang Thai Phaitai Rabiap Lok Khong Saharat-amerika 2491-2500*. [The Military, The Monarchy, and the United States: Thai Politics under American World Order, 1948-1957]. Nonthaburi: Fadiewkan. (in Thai)
- Nopphon Archamas, Poonsuk Poonsukcharoen, Patranit Yaodam, Monthana Duangprapha, Supanat Boonsod, and Itthipol Kotami. 2019. *Khosanoe tor Kanchatkan Phon Phuang Ratthaprahan: Thang Kotmai Nayobai Lae Krabuankan Yutitham Phuea Khumkhong Sitthi Seriphap Prachachon*. [Proposal for Managing Legacies of the Coup for Protection of People's Rights and Freedom: Laws, Policies, and the Administration of Justice]. Bangkok: Thai Lawyers for Human Rights. (in Thai)
- Nordlinger, Eric. 1977. *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*. London: Prentice Hall.
- Perlmutter, Amos. 1981. *Political Roles and Military Rulers*. London: Frank Cass.
- . 1969. "The Praetorian State and the Praetorian Army: Toward a Taxonomy of Civil-Military Relations in Developing Countries." *Comparative Politics* 1(3): 382-404.

- Prachatai. 2017. "iLaw Phoei So No Cho 89% Pen Thahan-Kharatchakan Henchop Kotmai Thuk Chabap Koen 90%." [iLaw Discloses 89% of the National Legislative Assembly Members Were Military Officers and Bureaucrats, Approved over 90% of Proposed Laws]. Accessed February 5, 2021. <https://prachatai.com/journal/2017/02/70114>. (in Thai)
- Prajak Kongkirati, and Veerayooth Kanchoochat. 2018. "The Prayuth Regime: Embedded Military and Hierarchical Capitalism in Thailand." *TRaNS: Trans-Regional and -National Studies of Southeast Asia* 6(2): 279-305.
- Puangthong Pawakapan. 2021. *Infiltrating Society: The Thai Military's Internal Security Affairs*. Singapore: ISEAS Yusof Ishak Institute.
- , 2009. *Songkhram Kan Kha Lae Chatniyom Nai Khwam Samphan Thai-Kamphucha*. [Wars, Trade and Nationalism in Thai-Cambodian Relations]. Bangkok: Foundation of Social Science and Humanities Book Project. (in Thai)
- Randolph, R. Sean. 1986. *The United States and Thailand: Alliance Dynamics, 1950- 1985*. Berkeley, CA: Institute of East Asian Studies, University of California.
- Rangsan Thanapornphan. 2001. *Krabuankan Kamnot Nayobai Setthakit Nai Prathet Thai: Bot Wikhro Choeng Prawattisat Setthakit Kanmueang Pho So 2475-2530*. [Decision Making Process of Economic Policy in Thailand: A Historical Analysis in Political Economy, 1932-1987]. 3rd ed. Bangkok: Manager Publishing. (in Thai)
- Riggs, Fred W. 1966. *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Saiyud Kerdphol. 1986. *The Struggle for Thailand: Counter-Insurgency 1965-1985*. Bangkok: S. Research Center.
- Somchai Preechasilapakun. 2018. *Ni Khue Panithan Thi Han Mung: Kho Thokthiang Wa Duai Sathaban Phramahakasatri Nai Ongkon Chattham Ratthathammanun Khong Thai Tangtae Pho So 2475-2550*. [This Is the Glorious Quest: Debates about the Role of the Thai Monarchy in the Constitution Drafting Organizations, 1932- 2007]. Nonthaburi: Fadiewkan. (in Thai)
- Stepan, Alfred. 1986. "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion." In *Armies and Politics in Latin America*, edited by A. Lowenthal and J. Samuel Fitch, 134-150. New York: Holmes and Meier.
- Suchit Bunbongkarn. 1996. *State of the Nation: Thailand*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

- Suehiro, Akira. 2014. "Technocracy and Thaksinocracy in Thailand: Reforms of the Public Sector and the Budget System under the Thaksin Government." *Southeast Asian Studies* 3(2): 299-344.
- Supanut Boonsod. 2020. "Panha Khwam Samphan Rawang Thahan Kap Phonlaruean Phaitai Rabop Ratthathammanun Thai Tangtae Pho So 2475-2490: Sueksa Nai Ngae Prawattisat Kotmai." [Problems of Military-Civilian Relations under Thai Constitutional Regimes since 1932: A Study in Legal History]. Master thesis, Faculty of Law, Thammasat University. (in Thai)
- Surachart Bamrungsuk. 2015. **Senathipatai: Ratthaprahan Kap Kanmueang Thai**. [Militocracy: Military Coups and Thai Politics]. Bangkok: Matichon. (in Thai)
- Suthachai Yimprasert. 2008. **Saithan Prawattisat Prachathippatai Thai**. [The Historical Currents of Thai Democracy]. Bangkok: Foundation of Saithanprawattisat. (in Thai)
- Tamada, Yoshifumi. 2014. "Ratthaprahan 19 Kanyayon Pho So 2549: Kan Taengtang Yokyai Naithahan Nai Kongthapbok Kap Kan Saeksaeng Kanmueang Nai Prathet Thai." [The 19 September 2006 Coup: The Annual Reshuffle of Army Officers and Political Interference in Thailand]. Translated by Pop Anan. *Fadiewkan* 12(2-3): 186-244. (in Thai)
- Thairath Online. 2019. "Song Ngop 6 Pi Kalahom Lae Nuai-ngan Nai Kamkap Thalu 1 Lan Lan." [Focussing on Budgets for the Defence Ministry and Its Affiliates in the Last 6 Years, Reach 1 Million Million Baht] . LINE Today, February 19, 2019. Accessed May 3, 2021. <https://today.line.me/th/v2/article/J3VpBy>. (in Thai)
- Thak Chaloemtiarana. 2007. **Thailand: The Politics of Despotic Paternalism**. Ithaca, NY: Southeast Asian Program, Cornell University.
- Thongchai Winichakul. 2019. "Thailand's Royal Democracy in Crisis." In **After the Coup: The National Council for Peace and Order Era and the Future of Thailand**, edited by M. J. Montesano, T. Chong and Mark Shu Xun Heng, 308-334. Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute.
- Ukrist Pathmanand. 1983. "Saharat-amerika Kap Nayobai Setthakit Thai: 1960-1970." [The United States and Thailand's Economic Policy: 1960-1970]. Master thesis, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. (in Thai)
- Ukrist Pathmanand, and Michael K. Connors. 2019. "Thailand's Public Secret: Military Wealth and the State." *Journal of Contemporary Asia* 51(2): 1-25.

Usani Kasemsan. 1999. Phrabatsomdetphrachaoyuhua Kap Kongthap Thai Nai Khongkan Annueangmachak Phraratchadamri. [His Majesty the King and the Thai Armed Forces in the Royal-Initiated Development Projects]. Bangkok: O.S. Printing House. (in Thai)