



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

ผลกระทบของระบอบการปกครอง ต่อการเสริมสร้างกำลังกองทัพ : ศึกษา  
เปรียบเทียบระบอบประชาธิปไตยกับระบอบสังคมนิยม

จัดทำโดย พลเรือเอก สมประสงค์ นิลสมัย  
รหัส ๖๕๑๐๓๙

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑๐  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## ผลกระทบของระบอบการปกครอง ต่อการเสริมสร้างกำลังกองทัพ: ศึกษา เปรียบเทียบระบอบประชาธิปไตยกับระบอบสังคมนิยม

พลเรือเอก สมประสงค์ นิลสมัย

### บทนำ

การดำรงขีดความสามารถและเสริมสร้างกำลังรบให้พร้อมรับกับสถานการณ์ด้านความมั่นคงที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน เป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่งของทุกประเทศ โดยเฉพาะในช่วงที่เกิดสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างประเทศ ซึ่งหากเป็นคู่ขัดแย้งโดยตรงก็ยิ่งมีความสำคัญสูงยิ่ง เพราะอาจหมายถึงความอยู่รอดของประเทศ ทั้งนี้ เป็นที่ทราบกันดีว่า ปัจจัยสำคัญที่นำมาสู่การกำหนดโครงสร้างกำลังรบของแต่ละประเทศคือ การกำหนดยุทธศาสตร์และโครงสร้างกำลังรบที่แต่ละประเทศมีรูปแบบการกำหนดที่แตกต่างกัน แต่หลักการสำคัญคือ แต่ละประเทศมีการทำนายแนวโน้มในอนาคตได้แม่นยำเพียงใด มีการกำหนดยุทธศาสตร์ได้ตอบสนองต่อสถานการณ์ดีเพียงใด และประการสำคัญคือ การแปลงความต้องการกำลังรบในยุทธศาสตร์ไปสู่การจัดหายุทธภัณฑ์ที่จะสามารถนำมาใช้ได้จริงและเป็นไปตามจำนวนและคุณภาพที่ต้องการ ซึ่งแต่ละประเทศก็จะมีกระบวนการและมีระบบในการตัดสินใจ อนุมัติ และ ตกลงใจการจัดสรรงบประมาณการเสริมสร้างกำลังกองทัพที่ยากง่ายแตกต่างกัน ทั้งนี้ปัจจัยหนึ่งที่สำคัญยิ่งที่ส่งผลให้เกิดความแตกต่างดังกล่าวอย่างชัดเจน คือ ระบอบการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ

ระบบการเมืองการปกครองที่มีใช้ในปัจจุบันอาจสามารถจำแนกได้หลายแบบตามหลักคิด วัตถุประสงค์ รูปแบบ กลไก และสถาบันสำคัญ ในประเทศ อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ระบบ ได้แก่ ระบบประชาธิปไตย และระบบคอมมิวนิสต์ (หรือสังคมนิยม) ซึ่งทั้งสองระบบนี้มีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงในองค์ประกอบต่าง ๆ จึงเป็นผลต่อเนื่องให้การตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณด้านความมั่นคงและการพัฒนาการของกองทัพ มีความแตกต่างกันอย่างมาก โดยสหรัฐฯ ได้รับการยอมรับว่าเป็นมหาอำนาจทางการทหารของโลก และยังเป็นผู้นำของฝ่ายประชาธิปไตย ส่วนจีนซึ่งมี การขยายแสนยานุภาพทางทหารอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง เป็นผู้นำของการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ การใช้สหรัฐฯ และจีน เป็นกรณีศึกษา จึงมีความเหมาะสม ทั้งนี้การศึกษานี้เป็นการวิเคราะห์เพื่อให้ทราบถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกระบวนการพิจารณางบประมาณด้านความมั่นคงในแง่ของความรวดเร็ว ความง่าย ความรอบคอบ ความโปร่งใส และความต่อเนื่องในการตอบสนองต่อสถานการณ์ความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไปเท่านั้น

## ความสำคัญต่องบประมาณในด้านความมั่นคงที่ใช้ในการดำรงความพร้อมและเสริมสร้างกำลังรบ

ภารกิจทางทหารในแต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกันบ้างตามลักษณะสิ่งแวดล้อมด้านความมั่นคงและบริบทของสังคมในแต่ละประเทศ เช่น หลายประเทศกำหนดให้ทหารมีบทบาทในการช่วยเหลือประชาชนเมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ บางประเทศระบุให้ทหารมีภารกิจปกป้องสถาบันหลัก ๆ ของชาติ หรือแม้แต่มอบหมายให้ทหารเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความสามัคคีของประชาชนในประเทศ อย่างไรก็ตามตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันทุกคนมีความเข้าใจตรงกันว่า หน้าที่ปกป้องและรักษาเอกราชอธิปไตยรวมทั้งบูรณภาพแห่งดินแดนของชาติจากการรุกรานด้วยกำลังทหารฝ่ายตรงข้ามนั้น เป็นหน้าที่ของทหาร<sup>๑</sup>

เมื่อพิจารณาในเรื่องของภารกิจด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปกป้องและรักษาเอกราชอธิปไตยรวมทั้งบูรณภาพแห่งดินแดนของชาติ พบว่าไม่สามารถปฏิเสธในเรื่องความสำคัญของภารกิจนี้ได้ ทั้งนี้เนื่องมาจากเอกราชและบูรณภาพแห่งดินแดนเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งต่อการดำรงความเป็นชาติอยู่ได้ จึงกล่าวได้ว่าหน้าที่ของทหารเป็นสิ่งสำคัญยิ่งต่อความอยู่รอดของประเทศ

การต่อสู้เพื่อป้องกันเอกราชและบูรณภาพของชาติอาจถูกหลายคนมองว่าเกิดขึ้นได้ยากในภาวะปัจจุบันที่โลกเต็มไปด้วยความร่วมมือ ข้อตกลง และการค้าระหว่างประเทศ หากแต่ในความเป็นจริงแล้ว แรงผลักดัน (Driving Forces) อันได้แก่ การเปลี่ยนแปลงสมดุลของอำนาจ (Changing Balance of Power) การเข้าสู่กระแสโลกาภิวัตน์ในยุคที่ ๓ (Arrival of Globalization 3.0) การเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Deteriorating Natural Resources & Environment) และภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Threats) สามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงที่รวดเร็วได้ตลอดเวลา<sup>๒</sup> ดังจะเห็นได้จากความขัดแย้งระหว่างรัสเซีย-ยูเครน ความขัดแย้งอาร์เมเนีย-อาเซอร์ไบจาน และความตึงเครียดในช่องแคบไต้หวัน ซึ่งเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและทวีความรุนแรงขึ้น ดังนั้นภารกิจของทหารในเรื่องการป้องกันเอกราชและบูรณภาพแห่งดินแดนจึงคงความสำคัญยิ่งในสภาวะปัจจุบัน ที่สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา

การดำรงความพร้อมและเสริมสร้างกำลังรบเป็นหัวใจสำคัญของการเตรียมความพร้อมด้านการทหารเพื่อปฏิบัติภารกิจที่สำคัญต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกป้องและรักษาเอกราชอธิปไตยรวมทั้งบูรณภาพแห่งดินแดนของชาติ การดำรงความพร้อมและเสริมสร้างนี้เกือบทั้งหมดเกิดขึ้นจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้านกลาโหมหรือด้านความมั่นคง<sup>๓</sup> โดยแต่ละประเทศมีกระบวนการพิจารณางบประมาณด้านนี้แตกต่างกันออกไปตามปัจจัยที่แต่ละชาติมี โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยด้านระบบการปกครองในประเทศ

<sup>๑</sup> กองทัพอากาศเรือ. ยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๗.

<sup>๒</sup> กองทัพอากาศเรือ. ยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๗.

<sup>๓</sup> กระทรวงกลาโหม. (๒๕๖๕). *วิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕*.

## ลักษณะการปกครองแบบประชาธิปไตย

เมื่อมีการพูดถึงความหมายของการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น ในปัจจุบันมีการให้นิยามของคำว่าประชาธิปไตยที่หลากหลาย หากแต่นิยามที่มีความชัดเจน ง่ายต่อความเข้าใจ และได้รับการกล่าวอ้างอย่างกว้างขวางคือ สุนทรพจน์ของประธานาธิบดีอับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ประธานาธิบดีสหรัฐฯ คนที่ ๑๖ ซึ่งได้กล่าวไว้ว่า “ประชาธิปไตย คือ การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” (Government of the People, by the People and for the People)<sup>๔</sup>

จากนิยามนี้สามารถสรุปเป็นประเด็นสำคัญ ๓ ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง “การปกครองของประชาชน” หมายถึง การที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจที่ใช้ในการปกครองของตนเอง โดยระบบการปกครองที่แพร่หลายในปัจจุบันเป็นระบบประชาธิปไตยผ่านตัวแทนซึ่งเป็นการมอบหมายให้ผู้แทนที่ได้รับฉันทานุมัติจากประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้งเป็นผู้ใช้อำนาจเหล่านี้แทนประชาชนทั้งหมด

ประการที่สอง “โดยประชาชน” หมายถึง ประชาชนมีสิทธิอย่างเท่าเทียมและชอบธรรมในการมีส่วนร่วมกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและการปกครอง รวมไปถึงการมีสิทธิที่จะเข้าร่วมเป็นผู้ปกครองหากได้รับการสนับสนุนจากคนส่วนใหญ่ในสังคม

ประการที่สาม “เพื่อประชาชน” หมายถึง การปกครองนี้มีเป้าหมายที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ความต้องการของประชาชนนี้ครอบคลุมในทุก ๆ ด้าน ได้แก่ สิทธิ เสรีภาพ เศรษฐกิจ สังคม รวมไปถึงความมั่นคงและความปลอดภัย

จากความหมายที่กล่าวมาแล้ว เห็นได้ชัดเจนว่าการปกครองระบบประชาธิปไตยเป็นระบบที่ยึดโยงเข้ากับประชาชน สำหรับระบบประชาธิปไตยผ่านตัวแทนนั้น ผู้บริหารของรัฐต้องอาศัยอำนาจที่เกิดจากฉันทานุมัติของประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ในส่วนของกระบวนการปกครองก็มีการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของคนหลาย ๆ ภาคส่วน เพื่อเป็นการแสดงออกถึงสิทธิอย่างเท่าเทียมและชอบธรรมในการมีส่วนร่วมกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและการปกครอง ทั้งนี้ผู้บริหารจำเป็นต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเพื่อรักษาไว้ซึ่งฉันทานุมัติ สำหรับระบบประชาธิปไตยผ่านตัวแทนนี้สามารถแบ่งออกเป็น ๓ แบบ ได้ดังนี้<sup>๕</sup>

๑. ประชาธิปไตยระบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) เป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับรัฐสภา รวมทั้งการแยกตำแหน่งประมุขแห่งรัฐออกจากหัวหน้าฝ่ายบริหาร กล่าวคือประมุขของรัฐอาจเป็นพระมหากษัตริย์ หรือประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้ง ในขณะที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร คือนายกรัฐมนตรีซึ่งมีที่มาจากการลงมติสนับสนุนของสมาชิกในรัฐสภา ส่วนรัฐสภาซึ่งมักจะประกอบด้วย ๒ สภาย่อย (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) จะทำหน้าที่นิติบัญญัติ ตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ส่วนอำนาจตุลาการจะเป็นหน้าที่โดยอิสระของศาลที่มักจะแบ่งออกเป็น ๓ ระดับ การบริหารประเทศที่เป็นต้นแบบของระบบรัฐสภานี้ คือ อังกฤษ

<sup>๔</sup> ก่อพงษ์ สุวรรณภูษะ. (๒๕๖๑). หลักประชาธิปไตย: ว่าด้วยหลักนิติธรรมในบริบทของศาลยุติธรรมไทย.

<sup>๕</sup> อาจารย์ ดร.สตีเฟน ธนานิธิโชติ. (ม.ป.ป.). ชูติวิชา ประชาธิปไตย.

๒. ประชาธิปไตยระบบประธานาธิบดี (Presidential System) เป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับประธานาธิบดี รวมทั้งการแยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติอย่างชัดเจน โดยผู้ใช้อำนาจทั้งสองส่วนนี้มักจะต้องได้รับฉันทานุมัติจากประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้ง กล่าวคือ ประธานาธิบดีซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจะทำหน้าที่เป็นทั้งประมุขของรัฐและหัวหน้าฝ่ายบริหาร ส่วนรัฐสภาซึ่งมักประกอบด้วย ๒ สภาย่อย (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) ทำหน้าที่นิติบัญญัติ ตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร เน้นการถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหาร อำนาจตุลาการเป็นหน้าที่ของศาลเช่นเดียวกับระบบรัฐสภา การบริหารประเทศที่เป็นต้นแบบของระบบประธานาธิบดีนี้คือ สหรัฐฯ

๓. ประชาธิปไตยระบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi- Presidential System) เป็นระบบที่เกิดจากการผสมผสานกันระหว่างระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะลดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือประธานาธิบดีซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจะทำหน้าที่เป็นทั้งประมุขของรัฐและมีอำนาจบริหารสูงสุดคล้ายคลึงกับระบบประธานาธิบดี หากแต่ประธานาธิบดีจะแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีขึ้นมาเพื่อเป็นหัวหน้ารัฐบาลช่วยในการบริหารประเทศ ในส่วนรัฐสภาและศาลมีหน้าที่และบทบาทเหมือนกับทั้งสองระบบข้างต้น การบริหารประเทศที่เป็นต้นแบบของระบบกึ่งประธานาธิบดีนี้คือ ฝรั่งเศส

ถึงแม้ว่ารูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยทั้ง ๓ รูปแบบ จะมีความแตกต่าง แต่รูปแบบทั้งหมดก็เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจที่ได้รับมาจากประชาชน ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน กล่าวคือ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ ให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับบริบทในสังคมนั้น ๆ โดยการใช้อำนาจเหล่านี้จะถูกจัดให้มีลักษณะถ่วงดุล มีการคานอำนาจ และสามารถตรวจสอบซึ่งกันและกันได้

## กรณีศึกษากระบวนการพิจารณางบประมาณด้านความมั่นคงของสหรัฐฯ

สหรัฐฯ เป็นประเทศประชาธิปไตยระบบประธานาธิบดี (Presidential System) ตามที่ได้กล่าวในข้างต้น มีประธานาธิบดีซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเป็นประมุขของประเทศ รวมทั้งยังเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารในด้านความมั่นคงนั้น ประธานาธิบดีทำหน้าที่ผู้กำหนดนโยบายและยังเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด โดยจะสามารถดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน ๒ สมัย สมัยละ ๔ ปี มีรัฐสภา (Congress) เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งรัฐสภาประกอบไปด้วยวุฒิสภา (Senate) มีสมาชิก ๑๐๐ คน ดำรงตำแหน่งสมัยละ ๖ ปี และสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) มีสมาชิก ๔๓๕ คน ดำรงตำแหน่งสมัยละ ๒ ปี ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่ของทั้งสองสภาต่างมาจาก ๒ พรรคการเมือง คือ พรรคเดโมแครต (Democratic Party) และพรรครีพับลิกัน (Republican Party)<sup>๖</sup> รัฐสภาของสหรัฐฯ มีหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะการพิจารณาสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายการแต่งตั้งบุคลากรสำคัญ และงบประมาณที่เสนอโดยฝ่ายบริหารซึ่งรวมถึงด้านความมั่นคง อย่างไรก็ตามประธานาธิบดีก็มีอำนาจใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) การตัดสินใจของสภาได้เช่นกัน ส่วนอำนาจ

<sup>๖</sup>ดร.สมบัติ อารังธัญวงศ์. (๒๕๕๕). *การเมืองอเมริกา*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ตุลาการจะถูกใช้ผ่านระบบศาลที่มี ๒ ระดับ ได้แก่ ศาลรัฐบาลกลาง (Federal Court System) และ ศาลมลรัฐ (State Court System) ในแต่ละระดับประกอบไปด้วยศาลหลัก ๓ ประเภท ได้แก่ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกาหรือศาลสูง โดยประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับอำนาจของตุลาการกับการปกครองของสหรัฐฯ<sup>๙๗</sup> ได้แก่ การที่ศาลสูง (US Supreme Court) มีอำนาจสามารถวินิจฉัยฎีกาหมายและการดำเนินการของฝ่ายบริหารว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

เมื่อพิจารณาระบบการปกครองของสหรัฐฯ จะเห็นได้ถึงความชัดเจนของกลไกการแยกอำนาจแต่ละส่วน การมีระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจนทำให้ยากต่อการผูกขาดอำนาจเป็นระยะเวลานาน รวมทั้งมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (check and balance)<sup>๙๘</sup>

สำหรับกลไกการพิจารณาอนุมัติงบประมาณด้านการทหารนั้น เริ่มต้นจากการที่ประธานาธิบดีเสนอความต้องการงบประมาณ (Budget Request) ให้กับรัฐสภาผ่านทางสำนักงานจัดการและงบประมาณ (Office of Management and Budget) ในช่วงเดือนมกราคมและกุมภาพันธ์ โดยความต้องการงบประมาณนี้เป็นสิ่งที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และนโยบายด้านการทหารของฝ่ายบริหาร<sup>๙๙</sup>

เมื่อได้รับความต้องการงบประมาณแล้วจะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการทหารของทั้งวุฒิสภา (House Armed Services Committee: HASC) และสภาผู้แทนราษฎร (Senate Armed Services Committee: SASC) ทำการแยกพิจารณาด้วยคณะอนุกรรมการตามหัวข้อที่ได้รับมอบหมาย โดยมีผลผลิตของการพิจารณา คือ ร่างกฎหมายความมั่นคง (National Defense Authorization Act: NDAA) จำนวน ๒ ร่าง ของแต่ละสภา หลังจากนั้นร่างทั้งสองร่างจะถูกนำไปอภิปรายและแก้ไขโดยสมาชิกทั้งหมดในแต่ละสภา กระบวนการนี้มีกำหนดสิ้นสุดในช่วงระหว่างเดือนพฤษภาคมและมิถุนายน

เพื่อเป็นการรวมร่างกฎหมายความมั่นคงให้เป็นฉบับเดียวกัน ในช่วงเดือนกันยายนรัฐสภาซึ่งประกอบไปด้วยทั้งสองสภาย่อยจะได้เปิดให้มีการอภิปราย เสร็จ แก้ไข และจัดทำร่างรวมของกฎหมายความมั่นคง (Unified National Defense Authorization Act) หลังจากนั้นเสนอให้ประธานาธิบดีพิจารณาเพื่อลงนาม โดยในขั้นตอนนี้หากประธานาธิบดีไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายดังกล่าวสามารถใช้สิทธิยับยั้งได้ เพื่อให้ร่างกฎหมายดังกล่าวถูกส่งกลับไปพิจารณาใหม่อีกครั้ง

หลังจากได้กฎหมายความมั่นคง (NDAA) ของแต่ละปีงบประมาณแล้ว ทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรจะได้เริ่มแยกกันพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งใช้ในกิจการต่าง ๆ รวมไปถึงค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นตามกฎหมายความมั่นคง (NDAA) ที่ได้รับการลงนามไปแล้ว ซึ่งท้ายที่สุดทั้งสองสภาต้องร่วมกันจัดทำเป็นร่างกฎหมายงบประมาณเพียงฉบับเดียว เพื่อเสนอให้ประธานาธิบดีลงนามบังคับใช้เป็นกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป ทั้งนี้ประธานาธิบดียังคงมีสิทธิในการยับยั้งหากไม่เห็นด้วยกับร่างงบประมาณที่เสนอโดยรัฐสภา เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินการของภาครัฐ กฎหมายงบประมาณประจำปีจะต้องได้รับการอนุมัติและลงนามภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ของทุกปี<sup>๑๐๐</sup>

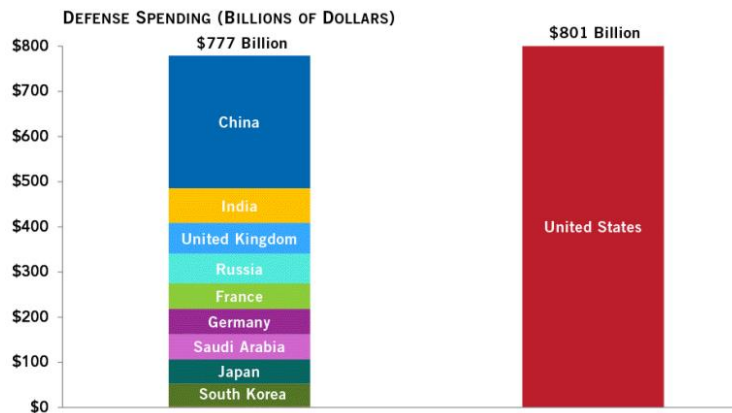
<sup>๙๗</sup> รองศาสตราจารย์ดวงจิตต์ กำประเสริฐ. (๒๕๔๗). ระบบศาลในประเทศสหรัฐอเมริกา.

<sup>๙๘</sup> สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงวอชิงตัน <https://thaiembdc.org/th/%>

<sup>๙๙</sup> Corporate Office Properties Trust: COPT. (15 September 2022). The Annual Defense Budget Process.

<sup>๑๐๐</sup> Department of Defense. (2021). *The Department of Defense (DOD) Budget*.

ตัวอย่างของงบประมาณด้านความมั่นคงของสหรัฐฯ ในปี ๒๐๒๑ มีมูลค่าประมาณ ๘๐๑ พันล้านดอลลาร์ มากกว่างบประมาณด้านความมั่นคงของประเทศลำดับที่ ๒ ซึ่งก็คือ จีน รวมกับอันดับอื่นอีก ๘ ประเทศที่ถูกจัดให้อยู่ใน ๑๐ อันดับแรกของโลก<sup>๑๑</sup>



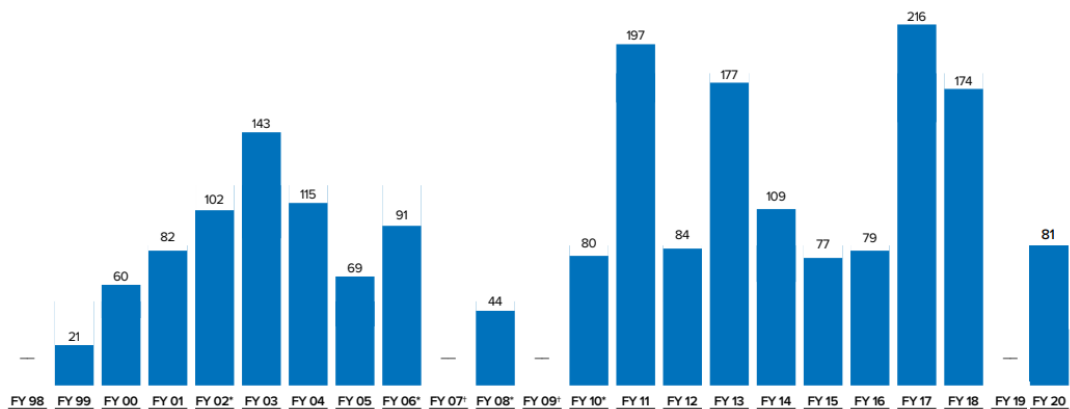
งบประมาณด้านความมั่นคงของสหรัฐฯ เปรียบเทียบกับชาติต่าง ๆ

ที่มา : Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI Military Expenditure

ถึงแม้ว่ากระบวนการพิจารณางบประมาณด้านความมั่นคงจะเปิดโอกาสให้หลาย ๆ ส่วนได้มีส่วนร่วมในการพิจารณา ระดมความคิดเห็น อภิปรายและเจรจาต่อรองเพื่อความรอบคอบและโปร่งใส ซึ่งหากกระบวนการนี้ใช้เวลานาน ก็ไม่สามารถจะหาข้อยุติได้ทันเวลาตามที่กำหนด ส่งผลให้การอนุมัติใช้กฎหมายงบประมาณของสหรัฐฯ ไม่สามารถประกาศใช้ได้ทันในต้นปีงบประมาณ ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี ค.ศ.๑๙๙๘ มีเพียง ๔ ปีเท่านั้น ที่สหรัฐฯ สามารถผ่านกฎหมายงบประมาณได้ทัน โดยในช่วงเวลาที่ไม่ทันนั้นรัฐสภาจำเป็นต้องผ่านร่างกฎหมายงบประมาณชั่วคราว (Continuing Resolution: CR) เพื่อใช้เฉพาะหน้าไปก่อนจนกว่าจะได้รับการอนุมัติ อย่างไรก็ตามมีบางปีที่แม้จะมีการยื่นระยะเวลาออกไปโดยการใช้อำนาจของกฎหมายชั่วคราว (CR) ก็ยังไม่สามารถตกลงกันได้ทำให้ต้องปิดทำการของหน่วยงานรัฐหลาย ๆ หน่วย (Government Shutdown) ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานของทางทหารของสหรัฐฯ เช่น ลูกจ้างพลเรือนไม่ได้รับเงินค่าจ้างตามกำหนด กองทัพไม่สามารถเริ่มต้นโครงการเสริมสร้างและปฏิบัติการทางทหารได้ตามยุทธศาสตร์และแผนที่วางไว้ รวมทั้งไม่สามารถดำรงความพร้อมขององค์บุคคลได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากแผนการฝึกได้รับผลกระทบจากความล่าช้าของการอนุมัติงบประมาณ<sup>๑๒</sup>

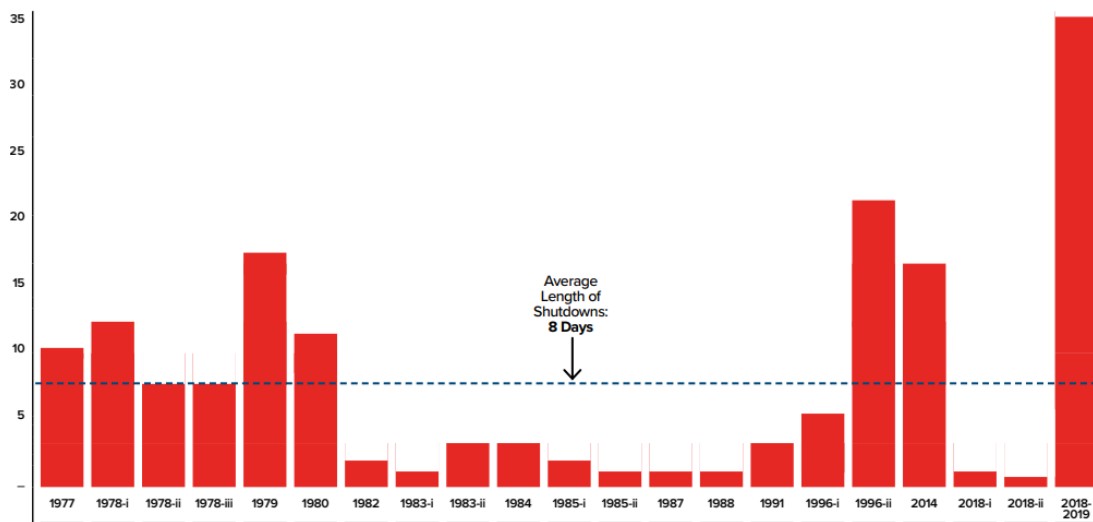
<sup>๑๑</sup>Peter G. Peterson Foundation. (15 September 2022). *U.S. DEFENSE SPENDING COMPARED TO OTHER COUNTRIES.*

<sup>๑๒</sup>MARY LOUISE KELLY. (15 September 2022). *What Happens To The Military If The Government Shuts Down.*



**ปีงบประมาณของสหรัฐฯ ที่ต้องใช้งบประมาณชั่วคราว**  
**เนื่องจากไม่สามารถผ่านกฎหมายงบประมาณได้ทันก่อน ๓๐ ก.ย.**

ที่มา : Congressional Research Service, FY 2017 Defense Spending Under an Interim Continuing Resolution (CR)



**ปีงบประมาณของสหรัฐฯ ที่เกิดปัญหาหน่วยงานรัฐหลายหน่วยงานต้องปิดทำการ**  
**(Government Shutdown)**

ที่มา : Congressional Research Service, Federal Funding Gaps: A Brief Overview



เมื่อพิจารณากระบวนการเมือง และกระบวนการในการอนุมัติโครงการและงบประมาณในด้านความมั่นคงแล้วพบว่า ระบบแบบประชาธิปไตยของสหรัฐฯ มีข้อดีคือการเอื้อให้เกิดการพูดคุยและระดมความคิดเห็นในวงกว้าง มีแนวโน้มสูงในด้านความโปร่งใสเนื่องจากการถ่วงดุลและตรวจสอบระหว่างหน่วยงาน มีความรอบคอบในการพิจารณา เนื่องจากต้องผ่านการกลั่นกรองหลายชั้น ซึ่งถือว่ามีความเสี่ยงน้อยที่จำทำให้การตัดสินใจผิดพลาด อย่างไรก็ตาม ระบบการปกครองนี้ในทางปฏิบัติก็ยังมีข้อด้อย โดยเฉพาะในเรื่องการถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งพบว่าหลายครั้งก่อให้เกิดการต่อรองผลประโยชน์การกีดกันกันเอง การเล่นเกมการเมืองในอันที่จะได้คะแนนเสียงหรือช่วงชิงอำนาจการบริหาร เช่น การสนับสนุนการจัดหาทุโประกรณ์ที่มีฐานการผลิตจากรัฐตนเอง และเนื่องจากระบบประชาธิปไตยมักจะมีระบบเศรษฐกิจเป็นแบบการค้าเสรีด้วย ทำให้บริษัทต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ มีกฎหมายในการปกป้องลิขสิทธิ์ที่เข้มแข็ง ที่ดูเหมือนจะดีในแง่ของการเกิดการแข่งขัน แต่ก็ทำให้เกิดการหวงเทคโนโลยี การถ่ายทอดเทคโนโลยีระหว่างบริษัทต้องผ่านการซื้อขาย ซึ่งมีข้อจำกัดและเกิดขึ้นได้ยาก ทำให้การพัฒนาทุโประกรณ์ใหม่ ๆ ทำได้ยากขึ้น นอกจากนี้ในกรณีสหรัฐฯ กฎหมายยังเปิดโอกาสให้ บริษัทฯ ในอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ สามารถเข้ามาแทรกแซงการตัดสินใจของรัฐบาลผ่านการล็อบบี้ (Lobby) ซึ่งอาจก่อให้เกิดการเบี่ยงเบนจัดหาทุโประกรณ์ และประเทศอาจไม่ได้ทุโประกรณ์ที่ดีที่สุดที่ราคาเหมาะสมได้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องความต่อเนื่องของนโยบายเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของผู้นำหรือพรรคการเมืองตามวาระการดำรงตำแหน่งอีกด้วยในภาพรวม ระบบประชาธิปไตยที่มีการแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติรวมทั้งระบบ ๒ ชั้นพรรคการเมืองในสภา ส่งผลให้กระบวนการตัดสินใจและผลิตให้เกิดการปฏิบัติอาจต้องใช้ความพยายามสูงในการเจรจาต่อรองเพื่อหาข้อยุติ ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความล่าช้ากับประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะจีนที่กำลังขยายแสนยานุภาพทางทหารด้วยความรวดเร็ว ด้วยข้อดีและข้อเสียสามารถกล่าวได้ว่า ระบบประชาธิปไตยของสหรัฐฯ และกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณด้านความมั่นคงของสหรัฐฯ เป็นลักษณะคล้ายกับ **การลงทุนที่มีความเสี่ยงต่ำ และก็ได้ผลตอบแทนต่ำตามไปด้วย (Low Risk - Low Return)**

### ลักษณะการปกครองแบบเผด็จการ

ระบบเผด็จการเป็นระบบที่เกิดขึ้นอย่างยาวนานและยังดำรงอยู่ในโลกปัจจุบัน เป็นระบบที่เน้นให้มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ตัวผู้นำหรือกลุ่มผู้ปกครองของรัฐ ทำให้คนเหล่านี้มีอำนาจเด็ดขาดในการปกครอง อีกทั้งยังสามารถใช้อำนาจดังกล่าวในการควบคุมทุกภาคส่วนผ่านกลไกการปกครองภายในรัฐอย่างเบ็ดเสร็จ การควบคุมนี้ครอบคลุมถึงสิทธิเสรีภาพและการดำเนินชีวิตของประชาชนในประเทศ โดยวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจแบบรวมศูนย์นี้ เพื่อให้ทุกคนเคารพและพร้อมที่จะปฏิบัติตามนโยบายและแนวทางของผู้นำประเทศได้อย่างรวดเร็วและเต็มประสิทธิภาพ โดยไม่มีข้อขัดแย้ง<sup>๑๓</sup>

<sup>๑๓</sup> นายวันชัย ไคความร. (๒๕๕๐). *หลักประชาธิปไตย*.

การปกครองแบบเผด็จการสามารถแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท ได้แก่

๑. ระบบเผด็จการทหาร คือ ระบบที่คณะผู้นำทางทหารใช้อำนาจแบบเด็ดขาดในการปกครองผ่านกฎอัยการศึก กฎหมายเฉพาะ หรือรัฐธรรมนูญที่คณะผู้นำได้สร้างขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการปกครอง โดยส่วนใหญ่ระบบเผด็จการทหารจะเกิดขึ้นเพียงชั่วคราว ซึ่งมักเกิดขึ้นในช่วงเวลาวิกฤต เช่น ภาวะสงคราม ความวุ่นวายทางการเมืองและเศรษฐกิจ การทะเลาะเบาะแว้งของคนในประเทศ ระบบเผด็จการทหารนี้มักมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้จัดการกับเหตุการณ์วิกฤตต่าง ๆ และเร่งสร้างความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ตัวอย่างของการปกครองลักษณะนี้ ได้แก่ สหภาพเมียนมา

๒. ระบบเผด็จการฟาสซิสต์ คือ ระบบการปกครองตามลัทธิการเมืองที่เรียกว่า “ลัทธิฟาสซิสต์” โดยที่ผู้นำได้รับการสนับสนุนจากกองทัพและภาคพลเรือนให้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จและเด็ดขาดในการปกครอง เพื่อผลักดันให้ประเทศเกิดความเจริญก้าวหน้าในด้านต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว การปกครองลักษณะนี้มักมีความพยายามให้ดำรงอยู่อย่างถาวร ตัวอย่างของการปกครองลักษณะนี้ ได้แก่ การปกครองของอิตาลีในช่วง ค.ศ. ๑๙๒๒ - ๑๙๔๓

๓. ระบบเผด็จการคอมมิวนิสต์ คือ ระบบการปกครองที่มีพรรคคอมมิวนิสต์เป็นกลุ่มคณะที่ใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จและเด็ดขาดในกิจการทุกด้านของประเทศ ได้แก่ การเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม การต่างประเทศและความมั่นคง การใช้อำนาจของพรรคคอมมิวนิสต์มุ่งเน้นการจัดความไม่เท่าเทียมกันในสังคม พร้อมไปกับการสร้างความเป็นเอกภาพ เพื่อผลักดันให้ประเทศเกิดความเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็วตามทิศทางที่พรรคคอมมิวนิสต์เป็นผู้กำหนด ตัวอย่างของการปกครองลักษณะนี้ ได้แก่ จีน

ถึงแม้ว่ารูปแบบการปกครองแบบของระบบเผด็จการทั้ง ๓ รูปแบบ จะมีความแตกต่างกันไปตามบริบทของสังคมและผู้ถืออำนาจ แต่รูปแบบทั้งหมดก็เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการรวมศูนย์อำนาจควบคุมประชาชนในประเทศ กำจัดความขัดแย้ง แก้ไขปัญหาที่เผชิญอยู่ และพยายามผลักดันให้ประเทศเกิดความเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็วไปในทิศทางที่ผู้นำหรือกลุ่มผู้มีอำนาจเป็นผู้กำหนด

## กรณีศึกษาการจัดการและเสริมสร้างกำลังรบของสาธารณรัฐประชาชนจีน

จีนปกครองด้วยระบบเผด็จการคอมมิวนิสต์ มีพรรคคอมมิวนิสต์จีน Chinese Communist Party (CCP) เป็นผู้กำหนดทิศทางการขับเคลื่อนประเทศ กำกับดูแลด้านความมั่นคง และนโยบายในการบริหารประเทศ ตามโครงสร้างการเมืองการปกครองของจีนนั้น พรรคคอมมิวนิสต์ประกอบด้วยส่วนสำคัญต่าง ๆ ได้แก่ คณะกรรมการกลาง คณะกรรมาธิการทหารกลาง คณะกรรมาธิการตรวจสอบวินัย คณะกรรมการการเมือง คณะกรรมการประจำกรมการเมือง โดยมีเลขาธิการพรรคเป็นผู้มีตำแหน่งสูงสุด<sup>๑๔</sup>

ในปัจจุบันเลขาธิการพรรคซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดในพรรคคอมมิวนิสต์ได้รับการแต่งตั้งระหว่างการประชุมสมัชชาใหญ่ของพรรคคอมมิวนิสต์ ผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรคจะดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีซึ่งถือว่าเป็นประมุขของประเทศอีกด้วย โดยในปี ๒๕๖๑ ได้ที่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

<sup>๑๔</sup> มหาวิทยาลัยพะเยา. (15 September 2022). *Modern World/ China*. www.satit.up.ac.th

ของจีนให้ยกเลิกข้อจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ส่งผลให้วาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีไม่ถูกจำกัดอยู่ที่ ๒ สมัย สมัยละ ๕ ปี รวมทั้งสิ้น ๑๐ ปี อีกต่อไป<sup>๑๕</sup>

ในส่วนของประธานคณะมนตรีรัฐกิจ หรือ นายกรัฐมนตรี เป็นตำแหน่งที่มีเป็นลำดับรองจากเลขาธิการพรรคลงมา นายกรัฐมนตรีจีนรับผิดชอบการดำเนินงานของรัฐบาลพลเรือน กำกับดูแลกระทรวง และหน่วยงานภาครัฐ ยกเว้นกิจการทางทหารซึ่งเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์ (ประธานาธิบดี) ในฐานะประธานคณะกรรมการทหารส่วนกลางจะเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง (คณะกรรมการทหารกลาง Central Military Commission (CMC) เป็นหน่วยงานสูงสุดด้านการทหาร อยู่ภายใต้พรรคคอมมิวนิสต์จีน มีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติของกองทัพจีนให้เป็นไปตามนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์ รวมทั้งจัดทำรายละเอียดโครงการและงบประมาณด้านความมั่นคง) ในส่วนของคณะรัฐมนตรีจีนประกอบด้วยกระทรวงและหน่วยราชการระดับเดียวกัน ๒๘ กระทรวง

งานด้านนิติบัญญัติเป็นความรับผิดชอบของสภาประชาชนแห่งชาติ National People's Congress (NPC) เป็นสภาเดี่ยวของประเทศ มีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ศาล และคณะกรรมการต่าง ๆ อีกทั้งยังทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติด้วยการออกกฎหมายและแก้ไขรัฐธรรมนูญ อนุมัติแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งพิจารณางบประมาณของรัฐ สมาชิกของสภาประชาชนแห่งชาติมีจำนวนเกือบ ๓,๐๐๐ คน สมาชิกเหล่านี้มาจากการเลือกตั้งผู้แทนซึ่งมาจากพื้นที่และกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ผ่านการลงคะแนนลับ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันมีสมาชิกสภาที่มาจากพรรคคอมมิวนิสต์จำนวนรวมมากกว่า ๒,๐๐๐ คน หรือมากกว่าร้อยละ ๗๐ ของสมาชิกทั้งหมดในสภา อีกทั้งสมาชิกเกือบร้อยละ ๑๐ ของสภา ก็เป็นผู้แทนโดยตรงของกองทัพ<sup>๑๖</sup>

ระบบตุลาการของจีนเป็นการดำเนินการผ่านศาลในประเทศ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น ๒ ระดับ ๔ ประเภท ได้แก่ ๑.ระดับประเทศ คือ ศาลประชาชนสูงสุด รับผิดชอบในการพิจารณาพิพากษาคดีสูงสุดในประเทศ และกำกับดูแลการดำเนินงานของศาลอื่น ๆ และ ๒.ระดับท้องถิ่น ประกอบด้วยศาลประชาชนระดับสูง ศาลประชาชนระดับกลาง และศาลประชาชนชั้นต้น โดยศาลระดับท้องถิ่นเหล่านี้จะตั้งอยู่ตามเขตพื้นที่ที่สอดคล้องกับการแบ่งระดับรัฐบาลท้องถิ่นของจีน ได้แก่ มณฑล เมือง และอำเภอ นอกจากศาลหลักทั้ง ๔ ประเภทแล้ว จีนยังจัดให้มีศาลประชาชนชำนาญพิเศษต่าง ๆ อันได้แก่ ศาลทหาร (ศาลทหารชั้นต้น ศาลทหารภาคและเหล่าทัพ และศาลทหารปลดแอกประชาชนจีน) ศาลพาณิชย์นาวี และศาลการขนส่งทางรถไฟ<sup>๑๗</sup>

เมื่อพิจารณาการพิจารณาการเสริมสร้างกองทัพและอนุมัติงบประมาณด้านการทหารของจีนพบว่า แผนการบรรลุเป้าหมายของชาติในช่วง ๕ ปี ที่ถูกกำหนดขึ้นระหว่างการประชุมสมัชชาใหญ่ของพรรคคอมมิวนิสต์ ถูกใช้เป็นกรอบเริ่มต้นของการพิจารณางบประมาณด้านความมั่นคง (ความต้องการจากระดับบน) หลังจากนั้นคณะกรรมการทหารกลาง (CMC) จะได้จัดทำรายละเอียดของตัวงบประมาณให้อยู่ในรูปของงบประมาณด้านความมั่นคงประจำปี ข้อมูลการจัดทำนี้ส่วนหนึ่งมาจากข้อมูลความต้องการงบประมาณของทหารแต่ละส่วนเพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุภารกิจที่ได้รับ (ความต้องการจากระดับล่าง)

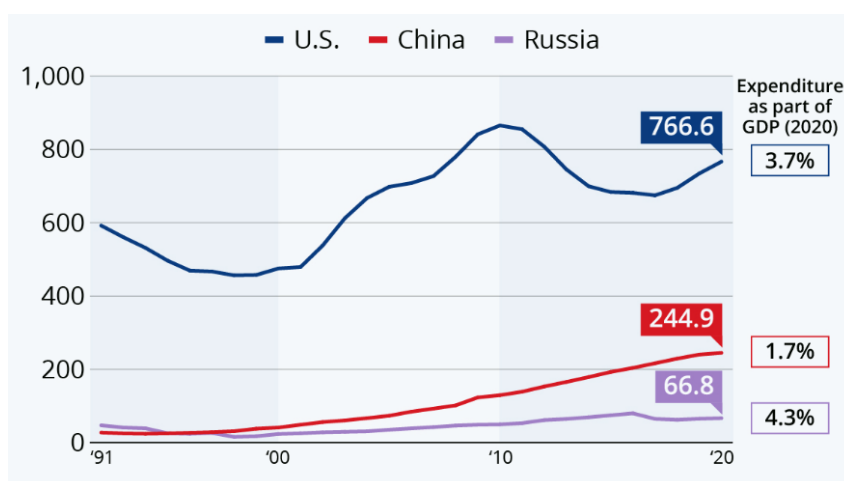
<sup>๑๕</sup>Yi-shiu Tsao. (23 May 2005). *China's Defence Budget*:

<sup>๑๖</sup>บุลย์ ตั้งกิตติภรณ์. (๒๐๐๙). กระบวนการยุติธรรมของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน.

<sup>๑๗</sup>บุลย์ ตั้งกิตติภรณ์. (๒๐๐๙). กระบวนการยุติธรรมของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน.

ฉะนั้นการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการอาหารกลางจึงเป็นการจัดการกับความต้องการ ๒ ระดับพร้อมกัน กล่าวคือความต้องการจากระดับบนและระดับล่าง หลังจากจัดการกับความต้องการของ ทั้ง ๒ ระดับแล้วคณะกรรมการอาหารกลางจะได้เสนอตัวร่างงบประมาณให้กับสภาประชาชนแห่งชาติ เพื่อพิจารณาพร้อมกับเรื่องอื่น ๆ ที่สำคัญของประเทศในห้วงที่มีการเปิดสภาสัมฤทธิ์ที่มีเพียงประมาณ ๑๐ ถึง ๑๔ วัน ต่อเนื่องในแต่ละปี จากเหตุการณ์ที่ผ่านในอดีต ร่างงบประมาณด้านความมั่นคงที่ถูกส่งมาจาก คณะกรรมการอาหารกลาง (CMC) ได้รับความเห็นชอบและผ่านการพิจารณาจากสภาประชาชนแห่งชาติ มาโดยตลอด

การอนุมัติงบประมาณด้านความมั่นคงของจีนที่ผ่านมามีตั้งแต่ในปี ค.ศ.๑๙๙๑ จนกระทั่งถึง ปัจจุบัน มีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีการเพิ่มขึ้นมากกว่า ๒๓ เท่าตัว (ประมาณ ๑๐ ล้านดอลล่าร์ สหรัฐ ในปี ๑๙๙๑ เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ ๒๓๐ ล้านดอลล่าร์สหรัฐ ในปี ๒๐๒๒) ในขณะที่ชาติมหาอำนาจ ทางทหารอื่น ๆ เช่น สหรัฐฯ และรัสเซีย มีทั้งที่เพิ่มขึ้นและลดลงในช่วงปีต่าง ๆ การเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องของงบประมาณจีนนี้ ส่งผลให้ในปัจจุบันจีนเป็นชาติที่มีงบประมาณด้านความมั่นคงมากเป็น อันดับ ๒ ของโลก เป็นรองเพียงสหรัฐฯ<sup>๑๘</sup> โดยเมื่อพิจารณาตัวเลขงบประมาณทางด้านความมั่นคงของทั้ง สหรัฐฯ และจีน พบว่า จีนมีงบประมาณเพียง ๑ ใน ๔ หรือร้อยละ ๒๕ ของสหรัฐฯ อย่างไรก็ตามมีผู้ให้ ข้อสังเกตว่าหากพิจารณาในเรื่องค่าครองชีพ เงินเดือนค่าจ้างของเจ้าหน้าที่ ราคายุทโธปกรณ์ ซึ่งจีนมี ระดับที่ต่ำกว่าสหรัฐฯ เป็นจำนวนมาก ทำให้ความเป็นจริงแล้วมูลค่าแท้จริงที่เกิดขึ้นจากรายจ่าย งบประมาณของจีนอาจน้อยกว่าสหรัฐฯ เพียงเล็กน้อยเท่านั้น อาจคิดเป็น ๓ ใน ๔ หรือร้อยละ ๗๕ ของ สหรัฐฯ จากแนวความคิดเรื่องมูลค่าที่แท้จริงนี้ ประกอบกับแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของงบประมาณด้านความ มั่นคงอย่างต่อเนื่องของจีน จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่จะมีผู้คาดการณ์ว่า ในไม่ช้าจีนจะเป็นประเทศที่มี งบประมาณการด้านการทหารมากกว่าสหรัฐฯ และมากที่สุดในโลกในโอกาสไม่ไกลจากนี้<sup>๑๙</sup>



### การใช้จ่ายงบประมาณด้านการทหารของ สหรัฐฯ จีน และรัสเซีย (Government Shutdown)

ที่มา: Statista, China Steps Up Military Spending

<sup>๑๘</sup>Katharina Buchholz. (9 June 2021). MILITARY SPENDING.

<sup>๑๙</sup>David Floyd. (15 September 2022). U.S. vs. China Military Spending: Which Is Bigger?

เมื่อพิจารณาระบบการเมือง กลไก และกระบวนการในการอนุมัติโครงการและงบประมาณในด้านความมั่นคงของจีนแล้วพบว่า ระเบียบเผด็จการคอมมิวนิสต์ของจีนได้กำหนดให้ผู้นำประเทศเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจอย่างเด็ดขาดในการแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ รวมทั้งผลักดันงบประมาณด้านความมั่นคงให้เป็นไปในทิศทางที่วางแผนไว้ ดังนั้นการพิจารณางบประมาณด้านความมั่นคงจึงสามารถกระทำได้อย่างรวดเร็ว และเป็นไปตามความต้องการของผู้นำในการรับมือกับภัยคุกคามได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งการอนุมัติโครงการและงบประมาณยังสามารถเดินไปในทิศทางที่ต้องการได้อย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน เนื่องจากผู้นำสามารถดำรงตำแหน่งได้เป็นระยะเวลาาน ถ้าเปรียบเทียบกับกระบวนการพิจารณางบประมาณด้านความมั่นคงของจีนกับการลงทุนแล้ว ถือว่าเป็นการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนที่สูง อย่างไรก็ตามก็มีข้อแม้ว่า การตัดสินใจที่มีการถ่วงดุลต่อนั้น หากผู้นำพรรคมีอคติ หรือเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง หรือมีระบบการคิดวิเคราะห์ที่ไม่ดีนัก ก็จะสามารถนำพาประเทศไปในอีกทางหนึ่งได้โดยง่าย เช่นลักษณะของประเทศเกาหลีเหนือ เป็นต้น

ในส่วนของประเทศจีนในปัจจุบันนั้น เมื่อพิจารณาจากระบบการปกครอง แม้จะมีการพูดคุยและระดมความคิดเห็นจากบุคลากรต่าง ๆ ในวงกว้าง มีขั้นตอนในผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้เข้ามาร่วมพิจารณา เช่น การพิจารณาของคณะกรรมการทหารกลาง (CMC) และสภาประชาชนแห่งชาติ แต่สมาชิกเหล่านี้มีการคัดเลือกของพรรคคอมมิวนิสต์ซึ่งมีผู้นำประเทศเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในพรรค จึงทำให้หลายคนมองการพิจารณาโดยเฉพาะในสภาประชาชนแห่งชาติเป็นเพียงตรายางรับรองข้อเสนอของผู้บริหารเท่านั้น อีกทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดได้รับการจัดสรรระยะเวลาสำหรับการพิจารณาอย่างจำกัด จึงอาจมีความเสี่ยงที่สูงในความรอบคอบในความโปร่งใสของโครงการและจัดสรรงบประมาณละความมั่นคง อย่างไรก็ตามหากมีผู้นำที่เป็นธรรม คิดถึงแก่ประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก มีทีมคิดวิเคราะห์ และจัดทำยุทธศาสตร์ที่ดีที่แก้ปัญหาด้านความมั่นคงได้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมเมื่อมีอำนาจอย่างเด็ดขาด ก็ไม่ต้องกังวลกับแรงต่อต้าน และสามารถดำเนินนโยบายต่าง ๆ นำพาประเทศก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว โดยในทางทหารนั้น จีนได้พัฒนากองทัพ ทั้งในด้านคุณภาพของยุทโธปกรณ์ ประมาณ รวมถึงขีดความสามารถของกำลังพลก้าวหน้าขึ้นอย่างรวดเร็ว ก้าวขึ้นเป็นอันดับ ๒ ของโลก และมีแนวโน้มที่จะแซงสหรัฐฯ ในไม่ช้า นอกจากนี้ ด้วยความเป็นระบบเผด็จการทำให้สามารถบีบบังคับบริษัทต่าง ๆ ผ่านทางกลไกภาษีและกฎหมาย ในการโอนถ่ายเทคโนโลยีของเอกชน มาเป็นของรัฐได้อย่างง่ายดาย โดยเฉพาะเทคโนโลยีที่สามารถดัดแปลงเข้าสู่การผลิตยุทโธปกรณ์ได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเทคโนโลยีการผลิตยุทโธปกรณ์ของจีน ก้าวหน้าสูงอย่างรวดเร็วอีกด้วย ด้วยความสามารถกล่าวได้ว่าระบบการปกครองคอมมิวนิสต์ของจีน รวมไปถึงกระบวนการพิจารณางบประมาณด้านความมั่นคง เป็นลักษณะความคล้ายกับ การลงทุนที่ให้ผลตอบแทนสูง แต่มีความเสี่ยงสูงเป็นเงาตามตัวไปด้วย (High Risk - High Return)

## สรุป

การศึกษากลยุทธ์ของระบอบการปกครองแบบต่าง ๆ ที่มีผลต่อการจัดทำยุทธศาสตร์โครงการกำลังรบ รวมไปถึงอนุมัติงบประมาณ เพื่อดำรงขีดความสามารถและเสริมสร้างกำลังรบเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง การพิจารณากระบวนการในโลกประชาธิปไตยโดยใช้สหรัฐฯ ตัวอย่าง เปรียบเทียบกับกระบวนการในการปกครองแบบเผด็จการคอมมิวนิสต์โดยใช้จีนเป็นตัวอย่าง พบว่า ระบบประชาธิปไตยในสหรัฐฯ ส่งผลให้กระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณด้านความมั่นคงเป็นไปแบบรอบคอบเนื่องจากต้องผ่านการกลั่นกรองหลายชั้นและมีการระดมความคิดเห็นในวงกว้าง มีแนวโน้มของความโปร่งใสสูงเนื่องจากการถ่วงดุลนี้ และตรวจสอบระหว่างหน่วยงาน หากแต่มีขั้นตอนที่ซับซ้อนซึ่งมักจะส่งผลให้เกิดความล่าช้า อีกทั้งอาจมีปัญหาในเรื่องความต่อเนื่องของนโยบาย เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของผู้เกี่ยวข้องตามวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน สามารถกล่าวได้ว่า กระบวนการของสหรัฐฯ เหมือนการลงทุน ที่มีความเสี่ยงต่ำ และได้รับผลตอบแทนต่ำ สอดคล้องกัน (Low Risk - Low Return) พิจารณาในส่วนของจีน พบว่า ระบบเผด็จการคอมมิวนิสต์ซึ่งผู้มีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเด็ดขาด ส่งผลให้กระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณด้านความมั่นคงเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และตรงตามความต้องการของผู้นำ อีกทั้งยังสามารถรักษาความต่อเนื่องของนโยบายได้ในระยะเวลานาน เนื่องมาจากการระบอบเผด็จการคอมมิวนิสต์ของจีนได้กำหนดให้ผู้นำประเทศสามารถคงอยู่ในตำแหน่งได้อย่างยาวนาน ผลสำเร็จของการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ ขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้นำ ความมีคุณธรรม และเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมของผู้นำเป็นหลัก ซึ่งก็อาจมีความเสี่ยงที่สูง หากประเทศได้ผู้นำที่ไม่ดี เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง อาจเกิดความเสียหายอย่างมาก ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีความสมดุล จึงสามารถกล่าวได้ว่า กระบวนการพิจารณาของจีนเป็นเสมือนการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนสูง แต่มีความเสี่ยงสูงเป็นเงาตามตัว (High Risk High Return)

## บรรณานุกรม

- Corporate Office Properties Trust: COPT. (15 September 2022). *The Annual Defense Budget Process*. เข้าถึงได้จาก WWW.COPT.COM:  
[https://s23.q4cdn.com/233908562/files/doc\\_downloads/irw/COPT\\_Research/Annual-Defence-Budget-Process.pdf](https://s23.q4cdn.com/233908562/files/doc_downloads/irw/COPT_Research/Annual-Defence-Budget-Process.pdf)
- David Floyd. (15 September 2022). *U.S. vs. China Military Spending: Which Is Bigger?* เข้าถึงได้จาก Investopedia: <https://www.investopedia.com/articles/personal-finance/043015/us-vs-china-military-budget.asp>
- Department of Defense. (2021). *The Department of Defense (DOD) Budget*. Washington D.C.: Congressional Research Service.
- Katharina Buchholz. (9 June 2021). *MILITARY SPENDING*. เข้าถึงได้จาก Statista: <https://www.statista.com/chart/16878/military-expenditure-by-the-us-china-and-russia/>
- MARY LOUISE KELLY. (15 September 2022). *What Happens To The Military If The Government Shuts Down*. เข้าถึงได้จาก [www.npr.org](http://www.npr.org):  
<https://www.npr.org/2018/01/19/579227924/what-happens-to-the-military-if-the-government-shuts-down>
- OFFICE OF THE UNDER SECRETARY OF DEFENSE. (2022). *Defense Budget Overview*. Washington DC: UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE.
- Peter G. Peterson Foundation. (15 September 2022). *U.S. DEFENSE SPENDING COMPARED TO OTHER COUNTRIES*. เข้าถึงได้จาก Peter G. Peterson Foundation: [https://www.pgpf.org/chart-archive/0053\\_defense-comparison](https://www.pgpf.org/chart-archive/0053_defense-comparison)
- Yi-shiu Tsao. (23 May 2005). *China's Defence Budget: Arrangement and*. Taipei: The Royal United Services Institute (RUSI).
- กระทรวงกลาโหม. (๒๕๖๕). *วิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕*. กระทรวงกลาโหม.
- กองทัพเรือ. (พ.ศ.๒๕๕๘). *ยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๗*. กรุงเทพฯ: กองทัพเรือ.
- ก่อพงศ์ สุวรรณจุฑะ. (๒๕๖๑). *หลักประชาธิปไตย: ว่าด้วยหลักนิติธรรมในบริบทของศาลยุติธรรมไทย*. บทความทางวิชาการ. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

ดร.สมบัติ อารังธัญวงศ์. (๒๕๕๕). *การเมืองอเมริกา*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตบริหารศาสตร.

นายวันชัย โตความร. (๒๕๕๐). *หลักประชาธิปไตย ประเทศไทย* ผศ. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

มหาวิทยาลัยพะเยา. (15 September 2022). *Modern World/ China*. เข้าถึงได้จาก [www.satit.up.ac.th](http://www.satit.up.ac.th):

[http://www.satit.up.ac.th/BBC07/AboutStudent/Document/Hist\\_ModernWorld/Century20th/pdf/China3.pdf](http://www.satit.up.ac.th/BBC07/AboutStudent/Document/Hist_ModernWorld/Century20th/pdf/China3.pdf)

รองศาสตราจารย์ดวงจิตต์ กำประเสริฐ. (๒๕๔๗). ระบบศาลในประเทศสหรัฐอเมริกา. ใน รองศาสตราจารย์ดวงจิตต์ กำประเสริฐ, *กฎหมายแองโกลอเมริกันเบื้องต้น (Introduction to Anglo-American Law)* (หน้า ๑๕-๒๑). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

วิบูลย์ ตั้งกิตติภรณ์. (๒๐๐๙). กระบวนการยุติธรรมของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน. *วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ*, ๑๕๕ - ๑๗๒.

สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงวอชิงตัน. (๑๖ ก.ย. ๒๕๖๕). *Royal Thai Embassy, Washington D.C.* . เข้าถึงได้จาก การเมือง:

<https://thaiembdc.org/th/%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87/>

สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ. (๒๕๖๑). *ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ.

อาจารย์ ดร.สตีธร ธนานิธิโชติ. (ม.ป.ป.). *ชุดวิชา ประชาธิปไตย*. เข้าถึงได้จาก มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช:

<https://www.stou.ac.th/Schoolnew/polsci/UploadedFil>