

Book Review: Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes

โชติสา ขาวสนิท (Chotisa Cousnit)¹

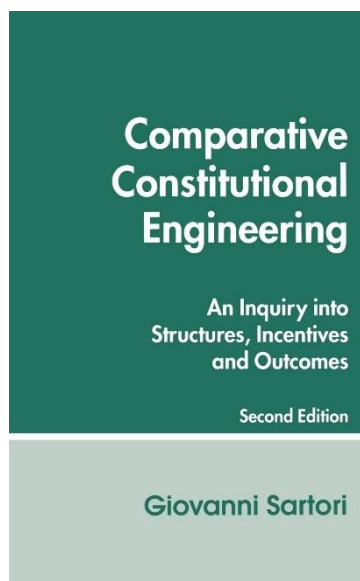
ญาราศ อัครพัฒนานุกุล (Yared Akarapattananukul)²

¹ ดร., อาจารย์ประจำ ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
Ph.D., Lecturer, Department of Political Science, Faculty of Political Science and Law

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ประจำ ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยบูรพา

Assistant Professor, Ph.D., Lecturer, Department of Political Science, Faculty of Political
Science and Law, Burapha University

E-mail: ¹shotisa@go.buu.ac.th,



Sartori. G. (1997). *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes* (2nd ed.). New York University Press. (217 pages).

Received: 26 November 2023

Accepted: 4 December 2023

Giovanni Sartori เป็นนักรัฐศาสตร์อิตาลีโดยเป็นศาสตราจารย์ด้านรัฐศาสตร์ที่มหาวิทยาลัยแอสตันพอร์ท ท่านได้รับตำแหน่งศาสตราจารย์เกียรติคุณแห่งมหาวิทยาลัยโคลัมเบีย ได้รับตำแหน่งและรางวัลที่ทรงเกียรติมากมาย มีผลงานทางวิชาการทางด้านประชาธิปไตย พรรคการเมือง และการเมืองเปรียบเทียบ การออกแบบรัฐธรรมนูญ ท่านเชี่ยวชาญเป็นอย่างยิ่งในการวิเคราะห์เชิงแนวคิด (Conceptual Analysis) ผลงานชิ้นหนึ่งของท่าน คือ Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes ซึ่งมีสาระสำคัญโดยย่อดังนี้

Sartori มองว่า สถาบันก็คือ เครื่องจักรกล เราสามารถออกแบบให้ผลิตสิ่งต่าง ๆ ได้ และเครื่องจักรหรือสถาบันจะทำงานได้ดี จะต้องเป็นเครื่องจักรที่มีโครงสร้างในการให้แรงจูงใจกับมนุษย์ในการปฏิบัติการต่าง ๆ ดังนั้น Sartori จึงได้ยกคำกล่าวของ John Plamenatz นักทฤษฎีการเมืองที่เลื่องชื่อ และ Bentham นักปรัชญาผู้ก่อตั้งสำนักประโยชน์นิยมไว้ตั้งแต่ต้น ๆ เพื่อเป็นการนำเข้าสู่มุมมองความคิดดังกล่าว

Plamenatz กล่าวว่า การศึกษาที่เหมาะสมในเรื่องการเมือง คือ การศึกษาตัวสถาบันไม่ใช่ตัวมนุษย์ สำหรับ Bentham นั้นได้กล่าวว่า เครื่องจักรที่ยิ่งใหญ่ที่สุดที่สร้างความเป็นจริงได้ คือ การลงโทษ และการให้รางวัล และเมื่อเราพูดถึงเครื่องจักร ก็เป็นธรรมดาอย่างยิ่งที่จะใช้คำว่า วิศวกรรม เพราะคำนี้เราใช้กันในแวดวงเครื่องจักรเครื่องกล

หนังสือเล่มนี้แบ่งออกเป็นตอนต่าง ๆ ได้แก่ ระบบการเลือกตั้ง ระบบประธานาธิบดี และระบบรัฐสภา ประเด็นและข้อเสนอ ทั้งนี้ Sartori ให้ความสำคัญกับ ตอนแรกมากที่สุด เพราะเขามองว่า ระบบการเลือกตั้งเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดในระบบการเมือง ด้วยเหตุผลสองประการ ได้แก่ ประการแรก ระบบการเลือกตั้งเป็นกลไกที่กำหนดควบคุมการเมืองได้มากที่สุด ทั้งยังสามารถจัดรูปร่างกำหนดทิศทางระบบการเมืองและส่งผลกระทบต่อรูปแบบต่าง ๆ ของการเป็นตัวแทนอีกด้วย

Sartori ได้อธิบายรูปแบบของการเลือกตั้งสามแบบ อันได้แก่ ระบบการเป็นตัวแทนตามสัดส่วน ระบบการเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว และรูปแบบการลงคะแนนเสียงสองรอบ และชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของรูปแบบหลังสุด เนื่องจากเป็นรูปแบบที่งานวิชาการส่วนใหญ่หลงลืมและละเลยไม่กล่าวถึง เมื่อมีการอธิบายรูปแบบระบบการเลือกตั้ง เมื่ออธิบายลักษณะรูปแบบของระบบการเลือกตั้งแล้ว ท่านยังได้อธิบายต่อไปอีกระบบหรือโครงสร้างอะไรที่มีผลต่อระบบการเลือกตั้งในแต่ละแบบ และมีผลอย่างไร

ผลงานเล่มนี้ Sartori สร้างความชัดเจนและแก้ไขข้อผิดพลาดในการวิเคราะห์ทั่วไปเกี่ยวกับระบบการเมืองการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นข้อเสนอนักวิชาการที่มีชื่อเสียง หรือเป็นความเข้าใจของสังคมทั่วไปที่ผิดพลาด เช่น Sartori ได้วิพากษ์ข้อเสนอนักวิชาการของ Arend Lijphart นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกัน เชื่อสายดัตช์ หนึ่งในนักรัฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงก้องโลกที่เชี่ยวชาญด้านประชาธิปไตยในสังคมที่มีความแตกต่างด้านชาติพันธุ์และศาสนา งานของ Lijphart นั้นมีผลกระทบเป็นอย่างสูงต่อการศึกษา

ด้านประชาธิปไตยและการเมืองเปรียบเทียบ ข้อเสนอหนึ่งของ Lijphart ที่มองว่า ระบบการเป็นตัวแทนตามสัดส่วนเชื้อให้เกิดประชาธิปไตยแบบมติเอกฉันท์นั้น Sartori มองว่าเป็นข้อเสนอที่ใช้ไม่ได้ หรือการที่ Sartori ตั้งข้อสงสัยกับข้อเสนอที่ว่า การสัมพันธ์กันโดยตรงกับผู้สมัครกับผู้ลงคะแนนเสียง เป็นข้อดีของการเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว เนื่องจากรูปแบบการเลือกตั้งเช่นนี้ ไม่จำเป็นว่าผู้สมัครจะติดต่อสัมพันธ์กับผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยตรงได้เสมอไป และการที่ Sartori ยืนยันว่า รูปแบบการลงคะแนนเสียงสองครั้งนั้น ไม่ใช่จะใช้ได้แต่กับระบบเสียงส่วนใหญ่เท่านั้น แต่ใช้ได้กับระบบการเป็นตัวแทนตามสัดส่วนในแบบเขตเดียวหลายคนก็ได้อีกด้วย Sartori ยังแก้ไขความเข้าใจผิดในประเด็นที่เข้าใจกันผิดพลาดหรือสร้างความชัดเจนให้กับประเด็นที่คลุมเครืออีกด้วย ดังเช่น การที่ Sartori แก้ไขความเข้าใจโดยทั่วไปที่ว่า ระบบการเลือกตั้งแบบผสมเป็นระบบที่ดีที่สุด และความเข้าใจที่ว่า ระบบการเลือกตั้งของเยอรมันเป็นตัวอย่างคลาสสิกของระบบผสม โดย Sartori ชี้ว่า ระบบแบบเยอรมันนั้น หากพิจารณากันที่รูปแบบ จะเป็นระบบการเลือกตั้งในรูปแบบผสม แต่ในสาระสำคัญที่แท้จริงแล้ว เป็นระบบสัดส่วน เนื่องจากการพิจารณาโดยสาระสำคัญนั้น คือ การดูว่าผลของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นไปตามตรรกะของระบบการเลือกตั้งแบบใด ทั้งนี้ การที่เขาแยกแยะให้เห็นว่า มีความแตกต่างในสาระและรูปแบบของระบบการเลือกตั้งนั้นเป็นการปูพื้นฐานในการทำความเข้าใจประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งที่เขาเสนอไว้ในบทที่ 4 ประเด็นดังกล่าว คือ การที่ Sartori ได้ชี้ว่า ระบบการเลือกตั้งสองแบบคือ แบบคะแนนเสียงส่วนใหญ่ และการเป็นตัวแทนตามสัดส่วนนั้น แต่ละแบบมีเป้าหมายมีตรรกะของตนเอง และการมีระบบผสมที่ให้ผลลัพธ์ตามเป้าหมายของทั้งสองแบบเป็นเรื่องที่ขัดกันเอง เข้ากันไม่ได้ ดังตัวอย่างจริงในประเทศอิตาลี หลังจากแยกแยะเรื่องสาระและรูปแบบแล้ว Sartori ก็ได้พิจารณาถึงการแก้ไขปัญหของระบบเสียงส่วนใหญ่ในประเด็นการเป็นตัวแทนของเสียงส่วนน้อย

แม้ว่า Sartori จะมีพลังในการวิเคราะห์แยกแยะเป็นอย่างมาก แต่ก็ไม่มากเกินไปจนละเอียดว่าหน่วยที่ศึกษาแต่ละหน่วยมีความสัมพันธ์กัน ดังจะเห็นได้จากการที่ Sartori ได้เชื่อมโยงการวิเคราะห์ระบบเลือกตั้งกับระบบพรรคการเมืองด้วย ดังจะเห็นได้จากการที่เขาศึกษากรณีของญี่ปุ่น ซึ่งควรค่าแก่การวิเคราะห์ เพราะเป็นตัวอย่างที่ยืนยันประเด็นที่ Sartori เสนอว่า ความเข้มแข็งของพรรคการเมืองเป็นตัวแปรชี้ขาดไม่ว่า ประเทศนั้นจะใช้รูปแบบการเลือกตั้งในลักษณะใด และแม้เขาจะนิยมสร้างกฎเกณฑ์ให้ชัดเจนเท่าที่จะสามารถทำได้เลยว่า แต่ละรูปแบบของระบบการเลือกตั้งมีลักษณะ หรือมีผลอย่างไร เช่น การที่ Sartori ตั้งกฎว่า ยิ่งระบบสัดส่วนเป็นแบบไม่บริสุทธิ์มากเท่าไร ก็ยิ่งส่งผลในการลดจำนวนพรรคมากเท่านั้น แต่กฎเกณฑ์บางประการที่ไม่อาจสร้างให้ชัดเจนได้ Sartori ก็ยอมรับว่า มันเป็นกฎแนวโน้มหลวม ๆ เช่น กฎของความสัมพันธ์ระหว่างการเลือกตั้งแบบสองรอบและผลของระบบการเลือกตั้งกับพรรคการเมือง ทั้งนี้เพราะการนำกฎเกณฑ์ดังกล่าวไปใช้พิจารณาก็ต้องคำนึงถึงบริบทของประเทศเหล่านั้น หรือการที่ Sartori ชี้ว่า ไม่มีระบบการเลือกตั้งอะไรในตัวของมันเองที่ประกันได้ว่าจะให้อำนาจรัฐบาลปกครองได้อย่างสะดวกและมีประสิทธิภาพ

ในตอนท้ายสุดของการวิเคราะห์ เรื่อง ระบบการเลือกตั้ง หลังจากได้ประเมินข้อดี ข้อเสียแต่ละแบบไปแล้ว Sartori ได้สรุปว่า ระบบการเลือกตั้งสอกรอบเป็นระบบการเลือกตั้งที่ดีที่สุด เพราะสามารถปรับไปใช้ได้หลากหลาย แม้ Sartori จะยอมรับว่าพึงพอใจรูปแบบดังกล่าวมากที่สุด แต่ก็ตั้งเงื่อนไขไว้ด้วยว่า ไม่มีระบบการเลือกตั้งแบบใดที่ใช้ได้ดีในทุก ๆ ที่ ดังนั้นจึงเป็นการชี้ให้เห็นอีกครั้งว่า ในการวิเคราะห์บริบทเป็นส่วนสำคัญไม่แพ้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ Sartori กำหนดขึ้นมาเป็นการสรุปลักษณะทั่วไป

ในส่วนที่สอง Sartori ได้กล่าวถึงระบบประธานาธิบดีและระบบรัฐสภา โดยแบ่งออกเป็นสามบท โดยแบ่งเป็น บทที่ 5 ระบบประธานาธิบดี บทที่ 6 ระบบรัฐสภา บทที่ 7 ระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี ประเด็นที่ Sartori นำเสนอ คือ การชี้ว่าระบบประธานาธิบดีโดยทั่วไปนั้นเป็นระบบที่มีปฏิบัติการต่ำ อันมีสาเหตุมาจากปัญหาของระบบการแบ่งแยกอำนาจ ดังจะเห็นได้จากระบบประธานาธิบดีในอเมริกาใต้ที่อ่อนแอและไร้ประสิทธิภาพ เพราะมีปฏิบัติการที่แย่งกันแย่งแย่งมาก ระบบประธานาธิบดีที่ไม่ใช่ระบบที่เข้มแข็งเลย ส่วนระบบประธานาธิบดีที่สหรัฐอเมริกาที่มีความพิเศษต่างออกไป ในแง่ที่ว่าสมาชิกพรรคการเมืองสามารถก้าวข้ามเส้นแบ่งความเป็นพรรคได้ เมื่อมีการลงคะแนนเสียงในสภา ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับ การลอบบี้เป็นคราว ๆ ไป (Party Discipline) ประกอบกับปัจจัยอื่น ๆ ที่มีบทบาท เช่น ธรรมเนียมประเพณีที่ฝ่ายประธานาธิบดีและฝ่ายสภานั้น มักมีมุมมองในกิจการงานต่างประเทศสอดคล้องกัน

Sartori ได้วิจารณ์ข้อเสนอในการเปลี่ยนระบอบประธานาธิบดีในอเมริกาใต้ที่ขาดประสิทธิภาพ ให้เป็นระบบรัฐสภาแทน ด้วยการชี้ว่า การเปลี่ยนระบบไม่แน่ว่าจะแก้ไขปัญหาได้เสมอไป ยิ่งกว่านั้นทางแก้ปัญหานี้มีความเป็นไปได้น้อยมาก Sartori อธิบายไว้ว่า ระบบรัฐสภาที่ทำงานได้ดี ต้องมีเงื่อนไขอันจำเป็น คือ พรรคที่มีระเบียบวินัย ดังนั้น ไม่ใช่ว่าพอเปลี่ยนเป็นระบบรัฐสภาแล้ว จะทำให้พรรคลงคะแนนเสียงอย่างมีระเบียบวินัยตามมาได้แบบอัตโนมัติ ท้ายที่สุด Sartori ได้สรุปว่า หากมีระบบพรรคการเมืองที่แตกแยก ไม่ว่าจะเป็นระบบรัฐสภาหรือระบบประธานาธิบดีก็ไม่มี ความแตกต่างอะไร ทั้งนี้เพราะภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวที่ระบบพรรคการเมืองแตกแยกนั้น ระบบทั้งสองก็ย่อมมีปฏิบัติการที่ไม่ดีทั้งคู่

ต่อมา Sartori ได้กล่าวถึงระบบรัฐสภา โดยเริ่มต้นด้วยการชี้ให้เห็นว่า หลักการสำคัญของระบบรัฐสภา คือ สภาเป็นใหญ่ ระบบรัฐสภานี้แตกต่างจากระบบประธานาธิบดี คือ ขณะที่ระบบประธานาธิบดีใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจ แต่ระบบรัฐสภาใช้หลักการแบ่งอำนาจ Sartori ได้แยกแยะให้เห็นว่ามีรูปแบบย่อยของระบบรัฐสภาที่มีความหลากหลาย โดยเตือนว่าระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่ใช้ได้ในบางกรณีไม่สามารถสรุปเหมารวมว่า เป็นผลมาจากการจัดการตามรัฐธรรมนูญ เพราะความสำเร็จอาจจะมาจากปัจจัยอย่างอื่น เช่น นโยบาย หรือ คุณลักษณะความเป็นผู้นำของบุคคล ไม่ใช่เป็นเรื่องของโครงสร้าง แม้ว่า จะมีพรรคการเมืองที่เหมาะสมกับระบบรัฐสภาแล้วก็ตาม แต่นั่นไม่ใช่สาเหตุเดียวที่จะประกันว่า ระบบรัฐสภาจะทำงานได้ดี ต่อมา Sartori ได้กล่าวถึงระบบการเมืองแบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดีและชี้ให้เห็นข้อดีว่า ระบบมีปฏิบัติการที่ดีมากในการแก้ปัญหาการมีรัฐบาลที่แตกแยก

ท้ายที่สุด Sartori ได้สรุปว่า เมื่อเราพิจารณาระบบการเมืองทั้งหมด ไม่ฉลาดนักถ้าจะชี้ชัดเจาะจงไปเลยว่าระบบไหนดีที่สุด เพราะขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละประเทศไป กล่าวคือ เหมาะที่จะใช้รูปแบบใด หรือใช้เพื่อแก้ปัญหาอะไร เช่น ในประเทศที่มีพรรคการเมืองแตกแยกย่อยสูง และยังขึ้นอยู่กับว่าระบบนั้นได้มีภาคปฏิบัติการที่ใช้ได้ดีหรือไม่ด้วย จะเห็นได้ว่า นอกจากการจัดการด้วยการวางโครงสร้างแล้ว ยังขึ้นอยู่กับบริบทด้วย อย่างไรก็ตามที่แน่นอน คือ เราจะสรุปได้ว่า ระบบประธานาธิบดี ดีกว่าระบบกึ่งประธานาธิบดี เพราะระบบกึ่งประธานาธิบดีนั้น ฝ่ายรัฐบาลจัดการควบคุมความเสี่ยงสนับสนุนตนได้ดีกว่า ดังตัวอย่างจากประเทศฝรั่งเศส

ส่วนที่สามของหนังสือเล่มนี้ เป็นการกล่าวถึงปัญหาของระบบประธานาธิบดีและระบบรัฐสภา และปัญหาของการเมืองปัจจุบัน ว่ามีความยากลำบากกว่าในอดีต และที่สำคัญที่สุด ในส่วนนี้ เราได้เสนอให้ใช้กลไกที่มีประสิทธิภาพที่มุ่งให้รางวัล ผู้ปกครองที่ปฏิบัติงานดีและลงโทษผู้ปกครองที่ปฏิบัติงานไม่ดี โดยมีเป้าหมายที่แก้ปัญหการปกครองที่แตกแยก และนี่คือ การปฏิรูปโครงสร้างที่มีความหวัง หนังสือเล่มนี้จึงเป็นหนังสือที่โดดเด่นในทางด้านประชาธิปไตยและการเมืองเปรียบเทียบ โดยมุ่งแก้ไขปัญหาลิทธิปไตยที่เป็นอยู่ โดยเป็นการวิเคราะห์แนวคิด หลักการประชาธิปไตย และการให้ความสำคัญกับบริบทของปัญหาประชาธิปไตยที่เกิดขึ้น และชี้ให้เห็นว่า ความสำเร็จของระบบการเมืองต่าง ๆ ณ ที่แห่งหนึ่งแห่งใด ไม่จำเป็นว่าการนำระบบแบบเดียวกันมาใช้กับที่อื่นจะได้ผลเดียวกับเสมอไป เพราะมีปัจจัยอื่น ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยบริบทเฉพาะที่ อีกทั้งการวิเคราะห์ของ Sartori ที่วิเคราะห์ด้วยเหตุด้วยผลเป็นที่ตั้ง โดยไม่เชื่อตามความเข้าใจของคนทั่วไป หรือข้อเสนอของผู้ทรงคุณวุฒิที่มีชื่อเสียง ก็เป็นแบบอย่างที่ดีของนักวิชาการในการทำความเข้าใจและวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางการเมืองอีกด้วย