

ความชอบธรรมและกลยุทธ์สร้างความชอบธรรมขององค์การ

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต^๑

บทคัดย่อ

องค์การดำรงอยู่ในบริบทสังคม เงื่อนไขสำคัญอย่างหนึ่งของการอยู่รอดและเติบโตขององค์การคือความชอบธรรม องค์การใดที่ประสบวิกฤตความชอบธรรมย่อมมีแนวโน้มล่มสลายได้ การศึกษาความชอบธรรมขององค์การได้รับความสนใจจากนักทฤษฎีองค์การจำนวนมากโดยเฉพาะแนวศึกษาสำนักสถาบันนิยมใหม่ บทความนี้นำเสนอแนวคิดและข้อถกเถียงเกี่ยวกับแนวคิดความชอบธรรมของนักสถาบันนิยมใหม่ทั้งในแง่ของการนิยาม ประเภทของความชอบธรรม และกลยุทธ์การสร้างความชอบธรรมขององค์การซึ่งมีสองกลยุทธ์หลักคือกลยุทธ์การแยกส่วนและกลยุทธ์การสร้างสมฐานนิยม

คำสำคัญ: ความชอบธรรม สถาบันนิยมใหม่ กลยุทธ์ การแยกส่วน สมฐานนิยม

^๑ รองศาสตราจารย์ คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ E-mail: phichai@nida.ac.th
รับบทความ: 8 เมษายน 2564 แก้ไขบทความ: 13 มิถุนายน 2564 ตอรับบทความ: 23 มิถุนายน 2564

Legitimacy and organizational legitimacy strategies

Phichai Ratnatilaka Na Bhuket^a

Abstract

Organization exists in a social context. One of the key conditions for organizational survival and growth is legitimacy. Any organization experiencing a crisis of legitimacy is likely to collapse. The study of organizational legitimacy has attracted a large number of organizational theorists, especially the New Institutionalism. This article presents ideas and debates about the new institutionalist's view of legitimacy in terms of definition, type of legitimacy, and organizational legitimacy strategies, which have two main strategies, the decoupling strategy and the strategy of isomorphism.

Keywords: Legitimacy, the New Institutionalism, Strategy, Decoupling, Isomorphism.

^a Associate Professor, School of Social Development, National Institute of Development Administration, E-mail: phichai@nida.ac.th

บทนำ

นักทฤษฎีองค์การกระแสหลักมององค์การในฐานะเป็นระบบที่มีเหตุผลหรือเป็นเครื่องมือของสังคมที่ได้รับการออกแบบอย่างมีประสิทธิภาพในการเปลี่ยนแปลงปัจจัยนำเข้าให้เป็นผลผลิต รวมทั้งให้ความสำคัญกับบริบทขององค์การที่เป็นทรัพยากรเชิงรูปธรรม เช่น วัตถุประสงค์ เทคโนโลยี และแหล่งทุน เป็นต้น ขณะที่บริบทด้านวัฒนธรรมและสังคมได้รับความสนใจค่อนข้างน้อยจากนักทฤษฎีกลุ่มนี้ (Scott, 1987) อย่างไรก็ตามในทศวรรษที่ 1980 นักทฤษฎีองค์การจำนวนหนึ่งที่รู้จักกันในนามนักทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ ได้ให้ความสนใจกับบริบทขององค์การในมิติที่เป็นนามธรรมซึ่งเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม ความเชื่อ สัญลักษณ์ และพิธีกรรมมากขึ้น ทั้งยังชี้ให้เห็นว่า บริบทด้านสังคมวัฒนธรรมมีอิทธิพลอย่างสูงต่อองค์การและแนวคิดที่เป็นหัวใจของการศึกษาของนักวิชาการสำนักนี้คือ “ความชอบธรรมขององค์การ” (Suchman, 1995) การศึกษาความชอบธรรมของนักทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่พัฒนามาจากงานนักสังคมวิทยาที่สำคัญสองท่านคือ เวเบอร์ ที่นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับฐานของความชอบธรรมในบริบทสังคมที่แตกต่างกัน (Weber, 1978) และ พาร์สันส์ ผู้ซึ่งขยายแนวคิดความชอบธรรมโดยผนวกองค์ประกอบด้านพลังของบรรทัดฐานและพุทธิปัญญา (normative and cognitive forces) เข้ามาเป็นกรอบการอธิบายเกี่ยวกับข้อจำกัด การสร้างสรรค์ และการเสริมสร้างอำนาจขององค์การ (Parsons, 1960) บทความนี้จะนำเสนอมุมมองและข้อถกเถียงของทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ในการนิยาม การจัดประเภท ความชอบธรรม และกลยุทธ์การสร้างความชอบธรรมขององค์การ

เนื้อหา

ความหลากหลายของนิยามความชอบธรรม

นักสังคมวิทยายุคดั้งเดิมอย่าง เวเบอร์ นิยามความชอบธรรมว่า เป็นผลมาจากการยินยอมปฏิบัติตามบรรทัดฐานของสังคมและกฎหมายที่เป็นทางการ (Weber, 1978) ขณะที่ พาร์สันส์ นักสังคมวิทยาอีกท่านหนึ่งมองความชอบธรรมว่า เป็นความสอดคล้องขององค์การกับกฎเกณฑ์ บรรทัดฐาน และค่านิยมทางสังคม (Parsons, 1960) การนิยามความชอบธรรมของนักวิชาการทั้งสองถูกวิจารณ์จากนักทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ว่าเป็นการนิยามความชอบธรรมที่มีได้พรรณาคูณลักษณะของความชอบธรรมแต่อย่างใด หากแต่เป็นการอธิบายความชอบธรรมในฐานะที่เป็นผลมาจากการกระทำบางอย่างขององค์การ การนิยามเช่นนี้เป็นการนิยามเกี่ยวกับเงื่อนไขหรือปัจจัยที่ก่อให้เกิดความชอบธรรมมากกว่าการนิยาม “คุณลักษณะของความชอบธรรม” (Suchman, 1995) ในมุมมองของนักทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่นั้น การนิยามความชอบธรรมควรเป็นการพรรณนาถึงคุณสมบัติหรือคุณลักษณะที่องค์การสามารถสร้างครอบครอง และสูญเสียได้มากกว่านิยามเชิงสาเหตุที่ทำให้เกิดความชอบธรรม

แม้นักทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่มีความเห็นร่วมกันว่า การนิยามความชอบธรรมควรเน้นที่ คุณลักษณะแต่ก็มีความคิดแตกต่างกันในประเด็นของการเลือกคุณลักษณะที่พนักเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการนิยามนักวิชาการสถาบันนิยมใหม่อย่าง เมเยอร์และสกอตต์ นิยามความชอบธรรมว่าเป็น “ระดับของการสนับสนุนทางวัฒนธรรมต่อองค์การที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตของอำนาจหน้าที่ พันธกิจ การดำรงอยู่ขององค์การ และการที่ไม่มีองค์การอื่นสามารถแทนที่องค์การนั้นได้” (Meyer and Scott, 1983) ภายใต้ นิยามนี้องค์การที่มีความชอบธรรมอย่างสมบูรณ์จะเป็นองค์การที่ไม่ถูกตั้งคำถามจากสังคมหรือผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียในประเด็นเป้าประสงค์ วิธีการปฏิบัติงาน ทรัพยากร ระบบการบริหาร และสถานภาพแห่งการ ดำรงอยู่ขององค์การ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เมื่อองค์การใดมีความชอบธรรมก็หมายความว่า สังคมให้การยอมรับว่าองค์การนั้นเป็นสิ่งสำคัญ มีคุณค่า มีความจำเป็นต่อสังคม และมีอัตลักษณ์ที่เฉพาะเจาะจง และสมบูรณ์ในตัวเองซึ่งไม่อาจทดแทนได้ด้วยองค์การอื่นนั่นเอง องค์การที่มีความชอบธรรมสมบูรณ์ แบบจะเป็นองค์การที่มีเสถียรภาพสูง ไม่ต้องเผชิญกับความไม่แน่นอน การท้าทาย และการถูกตั้งคำถาม เกี่ยวกับคุณค่าและความสำคัญขององค์การที่มีต่อสังคม คำถามจากสาธารณะในลักษณะที่ว่า “องค์การ นี้มีไว้ทำไม” “ควรยุบหรือไม่” หรือ “ควรยกเลิกหรือไม่” จะไม่เกิดขึ้นกับองค์การที่มีความชอบธรรม

การนิยามของเมเยอร์และสกอตต์ ทำให้เห็นความหมายของความชอบธรรมในอีกแง่มุมหนึ่ง นั่น คือสถานะที่องค์การไม่ถูกตั้งคำถามจากสังคม อาจอนุมานได้ว่าองค์การใดที่ไม่ถูกตั้งคำถามหรือปราศจาก ท้าทายจากสังคมเกี่ยวกับการดำรงอยู่ องค์การนั้นย่อมเปี่ยมด้วยสถานะของความชอบธรรมสูง ในทาง กลับกันหากองค์การใดถูกตั้งคำถามจากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียหรือจากสังคมในวงกว้างก็มียุทธศาสตร์ องค์การ นั้นกำลังประสบปัญหาความชอบธรรม และยิ่งถูกตั้งคำถามมากขึ้นเท่าไร ก็ยิ่งเป็นภาพสะท้อนว่า องค์การนั้นกำลังเคลื่อนตัวเข้าไปสู่ภาวะวิกฤติความชอบธรรมนั่นเอง

คำถามของสังคมที่มีต่อองค์การมีสองระดับคือระดับการดำเนินงานและระดับองค์กรรวม คำถามใน ระดับการดำเนินงานปรากฏขึ้นเมื่อองค์การถูกรับรู้จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือสาธารณะว่าประสบความ ล้มเหลว ประเด็นคำถามหลักในเรื่องนี้ได้แก่ การไม่บรรลุประสิทธิภาพ การปฏิบัติหน้าที่เพียงเบนหรือ แตกต่างไปจากความคาดหวังของสาธารณะ และการสร้างผลกระทบทางลบแต่สังคม (Meyer and Scott, 1983) สำหรับคำถามในระดับองค์กรรวม เป็นคำถามที่เกี่ยวข้องกับ “คุณค่า” และ “ความจำเป็น” ขององค์การที่มีต่อสังคม คำถามระดับนี้เป็นคำถามที่ท้าทายพันธกิจและเป้าประสงค์ของการจัดตั้ง องค์การ ปรากฏขึ้นอย่างน้อยในสามกรณี กรณีแรกสังคมรับรู้ในวงกว้างว่าองค์การนั้นไร้สมรรถนะอย่าง ลื่นเชิงในการปฏิบัติตามพันธกิจจนไม่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การได้ กรณีที่สอง บาง องค์การได้ดำเนินงานตามพันธกิจและเป้าประสงค์สมบูรณ์แล้ว และไม่มี ความจำเป็นในการดำรงอยู่อีก ต่อไป แต่กลับมิได้มีการยุบเลิกองค์การนั้น และกรณีที่สาม เมื่อบริบททางสังคมเปลี่ยนแปลง ฐาน

ความชอบธรรมเดิมอันเป็นเหตุผลในการจัดตั้งองค์การ ซึ่งทำให้้องค์การมีคุณค่าและความจำเป็นต่อสังคม ได้สูญสลายลงไป กล่าวได้ว่าการทำลายทั้งระดับการดำเนินงานและระดับองค์กรรวมก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพและบั่นทอนความชอบธรรมในการดำรงอยู่ขององค์การมากกว่าการตรวจสอบหรือการประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงานตามปกติ (Hirsch and Andrews, 1984) ภายใต้มุมมองนี้ประเด็นความชอบธรรมขององค์การจึงมีแนวโน้มถูกรับรู้ได้อย่างชัดเจนในยามที่้องค์การกำลังสูญสิ้นความชอบธรรมมากกว่าขณะที่ยังมีความชอบธรรมดำรงอยู่

อย่างไรก็ตามการนิยามความชอบธรรมในแง่การที่้องค์การปราศจากการถูกตั้งคำถามและถูกทำลายเป็นการนิยามในเชิงนิเสธ ด้านหนึ่งทำให้เข้าใจความชอบธรรมมากขึ้น แต่อีกด้านหนึ่งอาจสร้างสับสนบางอย่างขึ้นได้ เพราะการปรากฏของคำถามในบางบริบทมีความคลุมเครือ และไม่ได้บ่งชี้ว่า้องค์การหรือบุคคลที่ถูกตั้งคำถามมีปมปัญหาของความชอบธรรมเสมอไป คำถามในบางบริบทเป็นแบบแผนเชิงปฏิบัติหรือบรรทัดฐานของวงการนั้น เช่น คำถามในการประชุมทางวิชาการ หรือ ในการแถลงข่าวของรัฐบาล คำถามอาจมาจากความสนใจในประเด็นที่กำลังนำเสนอหรือแถลง หรือผู้ถามต้องการข้อมูลข่าวสารและความเข้าใจเพิ่มเติมมากกว่าเป็นการกระทำที่ทำลายความชอบธรรม ถึงกระนั้นในบางสถานการณ์ของแวดวงการประชุมวิชาการหรือการแถลงข่าวของ้องค์การต่าง ๆ การตั้งคำถามในลักษณะทำลายความชอบธรรมก็อาจเกิดขึ้นได้เช่นเดียวกัน (Deephouse & Suchman, 2008)

เมื่อการนิยามความชอบธรรมเชิงนิเสธมีจุดอ่อนที่อาจสร้างสับสนได้ นักวิชาการจำนวนหนึ่งจึงเสนอการนิยามในเชิงพรรณานี้ขึ้นมาเป็นทางเลือก คนแรกคือ น็อก ซึ่งระบุว่าความชอบธรรมของ้องค์การคือการได้รับการยอมรับจากสาธารณะและจาก้องค์การชั้นนำที่เกี่ยวข้องกับการดำรงอยู่และการดำเนินงานตามแนวทางที่้องค์การเลือกกระทำ (Knocke, 1985) และคนถัดมาเป็นนักวิชาการแนวสถาบันนิยมใหม่อย่าง ซัคแมน ซึ่งเสนอคำนิยามของความชอบธรรมว่าหมายถึง “การรับรู้หรือความเชื่อพื้นฐานทั่วไปของสาธารณะต่อการกระทำของ้องค์การหนึ่งว่าเป็นสิ่งที่น่าพึงปรารถนาหรือเหมาะสมสอดคล้องกับบรรทัดฐาน ค่านิยม และความเชื่อที่ถูกสร้างขึ้นมาจากภายในระบบสังคม” (Suchman, 1995) การนิยามความชอบธรรมของนักวิชาการทั้งสองท่านให้ความสำคัญกับ “การยอมรับต่อ้องค์การ” ซึ่งแหล่งของการยอมรับได้แก่ สังคมในภาพรวม ้องค์การชั้นนำที่อยู่ในแวดวงเดียวกัน และ้องค์การอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (เช่น มหาวิทยาลัยหนึ่งมีความชอบธรรมสูงเมื่อได้รับการยอมรับจากสังคมในภาพรวม จากมหาวิทยาลัยชั้นนำอื่น ๆ และจาก้องค์การที่ทำหน้าที่ในการรับรองคุณภาพการศึกษา) และ้องค์ประกอบที่บ่งบอกถึงการยอมรับต่อ้องค์การได้แก่ คุณค่าของ้องค์การต่อสังคม ความน่าพึงปรารถนา ความเหมาะสม และความสอดคล้องในการดำเนินงานของ้องค์การกับบรรทัดฐาน ค่านิยม และความเชื่อที่ดำรงอยู่ในสังคมนั้นเอง ในแง่ของการพัฒนาแนวความคิดทางวิชาการ ประเด็นที่นักวิชาการให้ความสนใจและพยายาม

สร้างความกระจ่างควบคู่กันไปกับการนิยามคือการแสวงหามิติและประเภทของแนวความคิดนั้น สำหรับแนวคิดความชอบธรรมก็มีแบบแผนของการสร้างแนวคิดในลักษณะดังกล่าวเช่นเดียวกัน

มิติและประเภทความชอบธรรม

ในการสร้างแนวคิดและทฤษฎี เมื่อมีการนิยามแนวความคิดให้ชัดเจนระดับหนึ่งและเป็นที่ยอมรับในแวดวงวิชาการสาขานั้นแล้ว หากกล่าวในแง่ภววิทยาก็หมายความว่า แนวคิดนั้นได้รับการยอมรับในฐานะที่เป็นสิ่งที่ดำรงอยู่จริงภายใต้อัตวิสัยร่วมของนักวิชาการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่อยู่ในสาขาวิชานั้น ยิ่งกว่านั้นสำหรับนักวิชาการบางสำนักคิด พวกเขาอาจเห็นว่า แนวคิดนั้นเป็นภาพสะท้อนความจริงในเชิงภววิสัย ซึ่งดำรงอยู่เป็นอิสระจากมนุษย์เสียด้วยซ้ำ สำหรับงานที่บรรดานักวิชาการต้องทำต่อไปเมื่อได้ข้อสรุปร่วมเกี่ยวกับการนิยามความคิดแล้วคือ การสร้างองค์ประกอบ สร้างมิติ หรือประเภทของแนวความคิดนั้น เพื่อขยายความเข้าใจความเป็นจริงที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดนั้นอย่างละเอียดลึกซึ้งยิ่งขึ้น ในกรณีของแนวคิดความชอบธรรม มีนักวิชาการหลายท่านนำเสนอองค์ประกอบของความชอบธรรมขึ้นมา ที่น่าสนใจคือข้อเสนอของ สไตรเกอร์ ซึ่งได้จำแนกองค์ประกอบความชอบธรรมออกเป็นสามมิติ มิติแรกคือ การยอมรับเชิงทัศนคติ (attitudinal approve) ซึ่งหมายถึง ความรู้สึกชอบ จงรักภักดี และผูกพันต่อกฎเกณฑ์หรือองค์การ มิติที่สองคือ ความยินยอมเชิงพฤติกรรม (behavioral consent) ซึ่งจำแนกเป็นสามระดับคือ ระดับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์การอย่างกระตือรือร้น ถัดมาเป็นระดับการยอมรับและปฏิบัติตามอย่างไม่เต็มใจ และสุดท้ายคือระดับการเชื่อฟังและปฏิบัติตามตามระเบียบกฎเกณฑ์อย่างเฉยชา และมิติที่สามคือ ความโน้มเอียงเชิงพุทธิปัญญา (cognitive orientation) ซึ่งหมายถึงการรับรู้และความเข้าใจภายใต้กระบวนการคิดเชิงเหตุผลของบุคคลและทำให้บุคคลนั้นเชื่อว่า มีระเบียบกฎเกณฑ์อันเป็นรากฐานของความชอบธรรมดำรงอยู่จริง (Stryker, 1994)

ด้าน ซัคแมน ได้จำแนกความชอบธรรมออกเป็นสามประเภท ซึ่งมีทั้งประเด็นที่เหมือนและแตกต่างจาก สไตรเกอร์ ความชอบธรรมสามประเภทของซัคแมน ได้แก่ ความชอบธรรมเชิงการปฏิบัติ (pragmatic legitimacy) ความชอบธรรมเชิงคุณธรรม (moral legitimacy) และความชอบธรรมเชิงพุทธิปัญญา (cognitive legitimacy) (Suchman, 1995) ความชอบธรรมสองประเภทแรกของ ซัคแมน แตกต่างจาก สไตรเกอร์ ส่วนประเภทที่สามมีความคล้ายคลึงกัน ซัคแมน อธิบายว่าความชอบธรรมทั้งสามประเภทเกี่ยวข้องกับการรับรู้หรือความเชื่อทั่วไปว่ากิจกรรมขององค์การเป็นสิ่งที่น่าพึงปรารถนาและเหมาะสมภายในระบบบรรทัดฐาน ค่านิยม ความเชื่อ และความหมายที่สังคมสร้างขึ้นมา แต่ความชอบธรรมแต่ละประเภทมีฐานพลวัตของพฤติกรรมที่แตกต่างกัน

ความชอบธรรมเชิงการปฏิบัติตั้งอยู่บนฐานของการคำนวณผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับตนเองของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์การ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแลกเปลี่ยนโดยตรงระหว่างองค์การ

กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีแนวโน้มตรวจสอบพฤติกรรมขององค์กรอย่างต่อเนื่องว่า การกระทำขององค์กรเป็นไปในทิศทางที่พวกเขาคาดหวังมากน้อยเพียงใด พวกเขาให้การสนับสนุน หากองค์กรดำเนินนโยบายที่คาดหวังว่าตนเองได้รับประโยชน์ อย่างไรก็ตามการสนับสนุนองค์กร ไม่ใช่เพียงเพราะว่าองค์กรเสนอผลประโยชน์ที่เฉพาะเจาะจงในการแลกเปลี่ยนเท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงการมององค์กรในฐานะที่ตอบสนองต่อผลประโยชน์ในภาพรวมของพวกเขาด้วย ลักษณะการกระทำที่แสดงให้เห็นถึงการตอบสนองต่อผลประโยชน์ในภาพรวมคือ การนำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าไปอยู่ในโครงสร้างการตัดสินใจเชิงนโยบายขององค์กร หรือการนำมาตราฐานการปฏิบัติที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยอมรับมาประยุกต์ใช้ภายในองค์กร

ด้านความชอบธรรมเชิงคุณธรรมสะท้อนการประเมินผลองค์กรโดยอาศัยบรรทัดฐานที่พึงประสงค์ของสังคมเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาองค์กร ทั้งในเรื่องนโยบาย โครงการ และกิจกรรมที่องค์กรกระทำ ความชอบธรรมเชิงคุณธรรมเป็นการตัดสินใจว่า กิจกรรมหรือการกระทำขององค์กรเป็นสิ่งที่ถูกต้องหรือไม่ มีการส่งเสริมสถานะของสังคมมากน้อยเพียงใดภายใต้ระบบค่านิยมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความชอบธรรมนี้ได้แก่ การดำเนินงานที่แสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร โดยปกติความชอบธรรมเชิงคุณธรรมพิจารณาจากการประเมินองค์กรในสี่เรื่อง ประกอบด้วย ๑) การประเมินผลผลิตและผลกระทบ ซึ่งพิจารณาคุณภาพและคุณค่าของผลผลิตและผลกระทบที่องค์กรสร้างขึ้นมาต่อสังคม เช่น การปล่อยมลพิษ อัตราการตายของผู้ป่วยที่เข้าไปรักษาในโรงพยาบาล เป็นต้น ๒) การประเมินเทคนิคและวิธีการปฏิบัติงาน ซึ่งพิจารณาประเด็นการยอมรับของสังคมต่อเทคนิค กระบวนการ และวิธีการปฏิบัติงานขององค์กร การประเมินเรื่องนี้มีความสำคัญมากหากตัวชี้วัดผลลัพธ์ขององค์กรไม่ชัดเจน องค์กรที่ชอบธรรมจะมีกระบวนการและวิธีการทำงานที่สมเหตุสมผลและเหมาะสมเชิงศีลธรรมที่สังคมยึดถือ เช่น โรงพยาบาลสูญเสียความชอบธรรม หากมีการรักษาผู้ป่วยด้วยวิธีการแบบไสยศาสตร์ แม้ว่าอาการผู้ป่วยจะดีขึ้นก็ตาม ๓) การประเมินโครงสร้าง เป็นการประเมินความชอบธรรมโดยพิจารณาว่า ลักษณะโครงสร้างขององค์กรอยู่ภายใต้การจัดประเภทอย่างมีหลักการที่เหมาะสมหรือไม่ เพราะโครงสร้างสะท้อนถึงสมรรถนะในการปฏิบัติงาน และทำให้สาธารณะเชื่อมั่นว่าองค์กรเหมาะสมในการปฏิบัติงาน เช่น มหาวิทยาลัยมีความชอบธรรมเชิงคุณธรรม หากมีการจัดโครงสร้างที่รองรับด้วยห้องเรียนที่ทันสมัยและเพียงพอกับจำนวนนักศึกษา และมีห้องสมุดที่กว้างขวาง ซึ่งพร้อมไปด้วยหนังสือและสื่ออิเล็กทรอนิกส์อย่างรอบด้านและทันสมัย และมีห้องค้นคว้า และเรียนรู้แบบกลุ่มแก่ผู้รับบริการ เป็นต้น ๔) การประเมินผู้นำหรือผู้บริหารขององค์กร หากผู้นำองค์กรได้รับการประเมินว่า มีภาวะผู้นำสูง มีวิสัยทัศน์ มีสมรรถนะ และมีประสิทธิภาพในการบริหารก็ จะได้รับการสนับสนุนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งบ่งชี้ถึงการมีความชอบธรรมขององค์กรนั้น

สำหรับความชอบธรรมเชิงพุทธิปัญญาเกี่ยวข้องกับประเด็นสำคัญสองประเด็นคือ ความเข้าใจได้ (comprehensibility) และคุณค่าอันเป็นที่ยอมรับโดยปริยาย (taken-for-grantedness) ประเด็นแรก นักทฤษฎีที่เน้น “ความเข้าใจได้” มีฐานคิดว่า โลกทางสังคมมีลักษณะโกลาหล บุคคลที่อยู่ภายในโลกแบบนี้ต้องต่อสู้เพื่อจัดระเบียบประสบการณ์ของตนเองให้เป็นแบบแผนที่มีความสอดคล้องและเข้าใจได้ สิ่งที่เป็นเครื่องมือทางความคิดให้แก่บุคคลในการจัดระเบียบคือตัวแบบทางวัฒนธรรม การดำรงอยู่ของตัวแบบเชิงวัฒนธรรมทำให้กิจกรรมขององค์การเป็นสิ่งที่สามารถทำนายได้และมีความหมาย แต่หากปราศจากตัวแบบดังกล่าว กิจกรรมขององค์การก็จะล่มสลาย อย่างไรก็ตามการอธิบายที่มอบความชอบธรรมได้ต้องสามารถเชื่อมประสานระหว่างระบบความเชื่อในภาพรวมกับความเป็นจริงเชิงประสบการณ์ในชีวิตประจำวันของคนในสังคมหรือองค์การนั้นด้วย (DiMaggio & Powell, 1991)

ตรงข้ามกับฐานคิดความโกลาหลของภูมิทัศน์ทางสังคม ผู้นิยมแนวคิด “ความชอบธรรมเชิงคุณค่าอันเป็นที่ยอมรับโดยปริยาย” เชื่อว่าสังคมมีสภาพสงบ อันเป็นผลมาจากความเข้าใจและการเปลี่ยนแปลงเชิงบูรณาการเป็นไปอย่างสอดคล้องกับสถาบันทางสังคม สังคมมีสมรรถนะในการจัดการความไร้ระเบียบ โดยการกำหนดแบบแผนของระเบียบที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และเมื่อสิ่งใด ไม่ว่าจะเป็นระบอบการเมือง สถาบันทางการเมือง องค์การ แบบแผนการปฏิบัติ นโยบาย หรือสิ่งอื่น ๆ ก็ตามได้รับการยอมรับจากสาธารณะ และระดับการยอมรับฝังตรึงเข้าไปในจิตสำนึกของผู้คนในสังคม จะทำให้ความเป็นไปได้ของการต่อต้านสิ่งนั้นมลายหายไปจนหมดสิ้น รวมทั้งทำให้ทางเลือกอื่น ๆ ไม่สามารถทดแทนสิ่งที่ดำรงอยู่ได้ ตัวอย่างเช่น ในหลายประเทศ ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง จนไม่มีระบอบการเมืองอื่น ๆ มาทดแทนได้

“คุณค่าอันเป็นที่ยอมรับโดยปริยาย” เป็นแหล่งความชอบธรรมที่ทรงพลังและละเอียดอ่อนที่สุด ที่ถูกระบุภายใต้องค์ความรู้ทางวิชาการด้านองค์การตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน เพราะเมื่อทางเลือกอื่นกลายเป็นสิ่งที่ไม่อาจคิดถึงได้ การท้าทายก็เป็นไปไม่ได้ หน่วยทางสังคม องค์การ สถาบัน แบบแผน หรือแนวทางการปฏิบัติใดที่มีความชอบธรรมสูงหรือมีคุณค่าอันเป็นที่ยอมรับโดยปริยาย จะมีสภาพที่แข็งแกร่งจนยากแก่การลบล้าง ยุบเลิก หรือทำลายลงไปได้ (Suchman, 1995) ทว่าในโลกแห่งความเป็นจริง ความชอบธรรมประเภทนี้ยากแก่การแสวงหาและได้มา แม้ว่าในบางโอกาส องค์การ เทคโนโลยี นโยบาย และแนวปฏิบัติบางอย่างอาจบรรลุสถานะการมีคุณค่าอันเป็นที่ยอมรับโดยปริยาย แต่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาด วัฒนธรรมการเมืองแบบพหุนิยม และการพัฒนาเทคโนโลยีที่รวดเร็วของสังคมในปัจจุบันและอนาคตทำให้องค์การและสถาบันทางสังคมต้องเผชิญกับความยากลำบากในการยกระดับความชอบธรรมไปสู่การบรรลุสถานภาพของการมีคุณค่าอันเป็นที่ยอมรับโดยปริยายได้ แม้แต่องค์การบางประเภทที่มีมาตรฐานการปฏิบัติสูงและมีความชอบธรรมสูง แต่ก็อาจประสบความล้มเหลวในการบรรลุ

สถานะอันเป็นที่ยอมรับโดยปริยายหรือการเป็นองค์การที่ปราศจากการถูกตั้งคำถาม ดังกรณีโรงพยาบาล แม้ว่าโดยทั่วไปได้รับการยอมรับในเรื่องมาตรฐานของการรักษาพยาบาล แต่หาใช่จะทำให้แพทย์และโรงพยาบาลได้รับการยอมรับโดยปริยายตามไปด้วย ซึ่งเห็นได้จากการมีผู้ป่วยจำนวนหนึ่งร้องเรียนหรือฟ้องร้องแพทย์และโรงพยาบาล ซึ่งเป็นการกระทำที่ท้าทายความชอบธรรมนั่นเอง

นอกจากข้อถกเถียงในเรื่องการนิยาม มิติ และประเภทของความชอบธรรมแล้ว นักทฤษฎีองค์การยังให้ความสนใจเรื่องแหล่งของความชอบธรรม (sources of legitimacy) อีกด้วย แหล่งความชอบธรรมประกอบด้วย กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอกที่เฝ้าสังเกตองค์การอย่างใกล้ชิด และทำให้เกิดการประเมินความชอบธรรมขององค์การเหล่านั้น (Ruef and Scott, 1998) มีสามกลุ่มหลักที่เป็นแหล่งที่มอบความชอบธรรมให้แก่องค์การ ได้แก่ ๑) กลุ่มที่มีตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตจัดตั้งองค์การ ซึ่งโดยทั่วไปคือเจ้าหน้าที่รัฐ หากองค์การใดได้รับการอนุญาตให้จัดตั้งจากเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจ องค์การนั้นย่อมได้รับมอบความชอบธรรมในการดำเนินงานตามเป้าประสงค์ กลุ่มที่สองคือ ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ด้านวิชาชีพในสังคม เช่น นักกฎหมาย นักบัญชี นักวิชาการ เป็นต้น กลุ่มนี้เป็นผู้มอบความชอบธรรมในเชิงการดำเนินงานและการปฏิบัติแก่องค์การ หากองค์การใดได้รับการรับรองมาตรฐานจากสมาคมวิชาชีพ ระดับความชอบธรรมขององค์การนั้นก็จะสูงตามไปด้วย และกลุ่มที่สามคือ กลุ่มประชาสังคมเชิงยุทธศาสตร์ที่สนใจในองค์การใดองค์การหนึ่ง กลุ่มนี้แสดงทัศนะเชิงประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งในเชิงผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ รวมทั้งประเมินผู้นำขององค์การผ่านสื่อมวลชนกระแสหลักและวารสารในแวดวงที่เกี่ยวข้องกับองค์การนั้น ๆ (Strang and Soule, 1998) และในปัจจุบันสามารถกระทำได้โดยอาศัยช่องทางสื่อสังคมออนไลน์ หากการแสดงทัศนะมีทิศทางในเชิงบวกต่อองค์การใด ก็ย่อมทำให้ความชอบธรรมขององค์การนั้นเพิ่มขึ้น ในทางกลับกันหากการแสดงทัศนะมีทิศทางเชิงลบก็ย่อมบั่นทอนความชอบธรรมขององค์การที่เป็นเป้าหมายของการประเมินภายใต้การเฝ้าสังเกตของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีอิทธิพลต่อพลวัตของความชอบธรรม ทำให้องค์การต้องแสวงหากลยุทธ์ตอบสนองความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านั้น เพื่อการป้องกันมิให้ความชอบธรรมเสื่อมสลาย และเพื่อรักษาและเพิ่มระดับความชอบธรรมให้สูงขึ้น

กลยุทธ์การสร้างความชอบธรรมขององค์การ

นักทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่หลายท่านได้ศึกษากลยุทธ์ที่องค์การใช้เพื่อสร้างและรักษาความชอบธรรมไว้หลายประการ แต่ในบทความนี้ผู้เขียนจะหยิบยกกลยุทธ์หลักอันเป็นแนวคิดที่ได้รับความนิยมในการศึกษาของนักทฤษฎีองค์การมาอภิปราย ๒ กลยุทธ์ ได้แก่ ๑) การแยกส่วน (decoupling) ที่เสนอโดย เมเยอร์ และ โรแวน (Meyer and Rowan, 1977) และ ๒) การสร้างภาวะสมฐานนิยม (isomorphism) ของ ดีแม็กกีโอ และ โฟเวลล์ (DiMaggio and Powell, 1983)

กลยุทธ์การแยกส่วน (The decoupling strategy)

เมื่อความเชื่อ ตัวแบบ หรือชุดของแนวทางปฏิบัติบางอย่างอุบัติขึ้นภายในสังคมหนึ่งและ/หรือภายในองค์กรหนึ่งองค์กรใด และได้รับการนำไปใช้ในฐานะที่เป็นเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาสังคมหรือองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมไปถึงสามารถสร้างความเติบโตได้อย่างต่อเนื่อง ความเชื่อหรือแนวทางดังกล่าวจะถูกทำให้เป็นเสมือนสิ่งที่มีความเป็นเหตุผลสูง และได้รับความนิยมนำมาใช้เป็นแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคมและองค์กรเหล่านั้น ส่งผลให้สังคมและองค์กรอื่น ๆ มีแนวโน้มจะนำความเชื่อและแนวทางดังกล่าวไปใช้อย่างแพร่หลาย ยิ่งตัวแบบและแนวทางใดได้รับยอมรับและปฏิบัติอย่างแพร่หลายมากเท่าไร ก็ยิ่งทำให้ตัวแบบและแนวทางนั้นกลายเป็นสถาบันมากขึ้นเมื่อสิ่งใดมีความเป็นสถาบันสูง การตั้งคำถามเกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่แท้จริงเกี่ยวกับสิ่งนั้นก็น้อยลง ผู้คนเพียงแค่ปฏิบัติตามโดยปราศจากคำถาม บางองค์กรอาจนำตัวแบบและแนวทางบางอย่างไปใช้โดยขาดการพิจารณาอย่างรอบคอบว่ามีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของสังคมหรือองค์กรของตนเอง เพราะการปฏิเสธหรือละเลยตัวแบบอาจถูกพิจารณาว่าเป็น “องค์กรที่ไร้เหตุผล” หรือ “เป็นองค์กรที่ล่าช้า” ซึ่งกระทบต่อความชอบธรรมขององค์กรได้

การที่องค์กรตอบสนองความเชื่อที่สังคมสร้างขึ้นมาจากประสิทธิภาพและประสิทธิผล และดำเนินการปรับตัวโดยการปฏิบัติตามบรรทัดฐานหรือแรงกดดันทางสังคม ทว่ามีได้มีเป้าประสงค์อย่างแท้จริงในการนำตัวแบบและแนวทางนั้นเพื่อยกระดับผลลัพธ์ของการปฏิบัติงาน หากแต่เป็นการใช้ตัวแบบหรือแนวทางนั้นเพื่อสร้างความชอบธรรมในการดำรงอยู่และสร้างภาพลักษณ์ขององค์กรให้ดูเสมือนมีการกระทำอย่างเหตุผลเป็นหลัก ในแง่นี้ความมีเหตุผลของตัวแบบหรือแนวทางเหล่านั้นจะกลายเป็น “ความเชื่อเชิงมายาคติ” ตัวแบบและแนวทางการบริหารที่มีถูกทำให้เป็นมายาคติของความมีเหตุผลมีหลายเรื่องด้วยกัน

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือการวางแผนยุทธศาสตร์ขององค์กร ซึ่งเชื่อกันว่าเป็นแนวทางการบริหารอย่างมีเหตุผลและนำไปสู่การสร้างประสิทธิผลและความสำเร็จแก่องค์กร องค์กรจำนวนมากจึงจัดทำแผนยุทธศาสตร์ขึ้นมา แต่บางองค์กรเมื่อวางแผนยุทธศาสตร์เสร็จแล้วก็มิได้นำแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติแต่อย่างใด หรือบางทีก็ใช้เพียงบางส่วนเท่านั้น ในแง่นี้ แผนยุทธศาสตร์ขององค์กรจึงทำหน้าที่เสมือนสัญลักษณ์ที่แสดงความทันสมัยขององค์กร มิได้มีฐานะเป็นเครื่องมือเชิงเหตุผลที่ใช้ขับเคลื่อนองค์กรให้บรรลุพันธกิจแต่อย่างใด (Ratnatilaka na Bhuket, 2559) นอกจากแผนยุทธศาสตร์แล้ว ตัวแบบและแนวทางการบริหารอื่น ๆ เช่น ตัวแบบธรรมาภิบาล การประกันคุณภาพการศึกษา และความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร เป็นต้น ก็ประสบชะตากรรมคล้ายคลึงกัน นั่นคือ องค์กรจำนวนมากใช้ตัวแบบ

และแนวทางเหล่านี้เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดี แสดงถึงการเป็นองค์กรที่ทันสมัย มีศีลธรรม และรับผิดชอบต่อสังคม อันเป็นการยกระดับความชอบธรรมให้แก่องค์กรมากกว่าเพื่อเพิ่มประสิทธิผลขององค์กร

เมื่อองค์กรถูกกดดันให้นำ “ความเชื่อที่ถูกทำให้เป็นเหตุผล” ของสังคมเกี่ยวกับสิ่งที่สังคมต้องการให้องค์กรกระทำเพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่พึงประสงค์ จะมีสิ่งที่เป็นไปได้สองอย่างเกิดขึ้น อย่างแรกมีความเป็นไปได้ว่า ความเชื่อที่ถูกทำให้เป็นเหตุผลไม่สอดคล้องกับแนวทางที่องค์กรเชื่อว่ามีความเป็นไปได้ว่า ความเชื่อที่ถูกทำให้เป็นเหตุผลหลายเรื่องไม่คงเส้นคงวา แข่งขันหรืออาจขัดแย้งกันเองในกรณีที่มีความขัดแย้งกระทบต่อเสถียรภาพ ประสิทธิภาพ ความชอบธรรมและความอยู่รอดขององค์กร ไม่ว่าจะมาจากปัจจัยสิ่งแวดล้อมหรือปัจจัยภายในองค์กรก็ตาม องค์กรจะนำ “กลยุทธ์การแยกส่วน” (decoupling) มาใช้ในการจัดการกับความขัดแย้งระหว่างแนวทางเหล่านั้น แต่การที่องค์กรสามารถใช้กลยุทธ์การแยกส่วนได้อย่างราบรื่นนั้น องค์กรจำเป็นต้องมีกลยุทธ์เสริมอีกสองประการคือ “การใช้ตรรกะของความเชื่อมั่นและความไว้วางใจ” (logics of confidence and good faith) และการตรวจสอบและประเมินแบบพอเป็นพิธีกรรม (ceremonial inspection and evaluation) (Meyer and Rowan, 1977)

กลยุทธ์การแยกส่วน (decoupling) หมายถึงการที่องค์กรยอมปฏิบัติตามแรงกดดันจากภายนอกอย่างผิวเผิน โดยการรับเอาโครงสร้าง ตัวแบบ แบบแผนและบรรทัดฐานที่ถูกกำหนดจากสังคมมาดำเนินการพอเป็นพิธี เพื่อแสดงให้เห็นว่าได้ปฏิบัติตามความหวังแล้ว แต่ในการดำเนินงานจริง องค์กรกลับกระทำอีกลักษณะหนึ่งโดยใช้แนวทางที่องค์กรประเมินแล้วว่ามีความเหมาะสมและสามารถนำไปสู่ประสิทธิผลและทำให้องค์กรอยู่รอดได้ กลยุทธ์การแยกส่วนมีสองวิธีการ อย่างแรกเป็นการแยกส่วนระหว่าง “โครงสร้างที่เป็นทางการ” กับ “กิจกรรมที่ปฏิบัติจริง” ของฝ่ายต่างๆ ออกจากกัน เหตุผลของการใช้วิธีการนี้มาจากการที่องค์กรประเมินแล้วว่านโยบาย ระเบียบกฎเกณฑ์ หรือบรรทัดฐานหลายประการที่องค์กรถูกกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามนั้นเป็นสิ่งที่ไร้ประสิทธิภาพหรือองค์กรไม่สามารถทำได้จริงในเชิงปฏิบัติ แต่องค์กรจำเป็นต้องกระทำเพื่อรักษาความชอบธรรม แต่ในการปฏิบัติจริง องค์กรจะทำกิจกรรมอีกชุดหนึ่ง ที่ได้รับการพิจารณาแล้วว่ามีความเหมาะสมกับบริบทขององค์กร มีประสิทธิภาพ และสามารถบรรลุประสิทธิผลได้

วิธีที่สองคือ การทำให้เป้าประสงค์คลุมเครือและทดแทนเป้าประสงค์เชิงสังคมด้วยเป้าหมายเชิงเทคนิค เช่น โรงพยาบาลใช้จำนวนผู้ป่วยที่เข้ามารับการรักษาเป็นเป้าหมาย แทนที่จะใช้อัตราผู้ป่วยที่ได้รับการรักษาหาย โรงเรียนใช้จำนวนนักเรียนที่จบการศึกษาเป็นเป้าหมาย แทนคุณภาพการเรียนรู้ของนักเรียนที่จบการศึกษา ตำรวจใช้จำนวนคดีที่จับกุมผู้ต้องสงสัยกระทำผิดเป็นเป้าหมาย แทนความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้องค์กรก็สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุ

เป้าหมายที่กำหนดไว้ได้และทำให้องค์การมีความชอบธรรม ทั้งที่อาจไม่บรรลุเป้าประสงค์หรือพันธกิจที่แท้จริงในการจัดตั้งองค์การ

จุดแข็งของกลยุทธ์การแยกส่วนคือ การมีฐานคติที่ว่าโครงสร้างเป็นทางการ ไม่ว่าจะเป็เป้าประสงค์หรือบรรทัดฐานที่สังคมคาดหวังจะปกป้องหรือปกปิดความไม่คงเส้นคงวาและความผิดพลาดที่เกี่ยวข้องในกิจกรรมเชิงเทคนิคที่ปฏิบัติจริง กล่าวคือเมื่อแยกส่วนระหว่างสิ่งที่สามารถปฏิบัติจริงกับเป้าประสงค์เชิงอุดมคติของสังคมจะทำให้ภาพขององค์การที่ปรากฏต่อสาธารณะคือ องค์การได้ปฏิบัติตามบรรทัดฐานที่สังคมคาดหวังแล้ว และความสามารถดำเนินงานให้บรรลุประสิทธิผลตามเทคนิคการวัด เช่น โรงเรียนได้นำการประเมินคุณภาพการศึกษามาใช้ สังคมก็เข้าใจว่าองค์การนั้นมีคุณภาพ และหากได้รับคะแนนสูงจากตัวชี้วัดเชิงเทคนิคก็ยิ่งได้รับการชื่นชมยกย่องจากสาธารณะ ทำให้มีชื่อเสียง ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรเพิ่มขึ้น และสามารถระดมการสนับสนุนจากสังคมอย่างกว้างขวาง ส่วนคุณภาพที่แท้จริงของโรงเรียนและนักเรียนจะเป็นอย่างไรก็เป็นอีกเรื่องที่แยกออกจากกัน ดังนั้นการแยกส่วนจึงทำให้องค์การดำรงรักษาภาพลักษณ์ของความมีมาตรฐานโดยการปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ได้ตามที่กำหนด ทำให้มีความชอบธรรม และขณะเดียวกันองค์การก็สามารถทำกิจกรรมที่ตอบสนองเป้าประสงค์เชิงปฏิบัติที่แท้จริงขององค์การได้ด้วย

ในการใช้กลยุทธ์การแยกส่วนได้อย่างราบรื่นนั้น องค์การจำเป็นต้องใช้กลยุทธ์เสริมอันได้แก่ การใช้ตรรกะของความเชื่อมั่นและไว้วางใจ การมีฐานเชิงตรรกะเช่นนี้ทำให้องค์การที่ใช้กลยุทธ์การแยกส่วนไม่มีลักษณะอนาธิปไตย แม้ว่าปราศจากการประสานงานและการควบคุมก็ตาม ความเชื่อมั่นและไว้วางใจดำรงอยู่ได้ด้วยการปฏิบัติสี่ประการคือ การหลีกเลี่ยง (avoidance) การใช้ดุลพินิจ (discretion) และการมองข้าม (overlooking) (Goffman, 1967) และการดูดซับความไม่แน่นอน (March and Simon, 1958) การหลีกเลี่ยงคือการไม่สนใจหรือละเลยพฤติกรรมและกิจกรรมที่ผิดพลาดของหน่วยงานย่อยที่มีการปฏิบัติการแบบแยกส่วน ด้านการใช้ดุลพินิจเป็นการมอบหรือกระจายอำนาจแก่หน่วยงานภายในที่มีการแยกส่วนให้สามารถตัดสินใจกำหนดแนวทางดำเนินงานได้ด้วยตนเองเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายที่แท้จริงขององค์การ สำหรับการมองข้ามความผิดพลาดเป็นเรื่องธรรมดาที่เกิดขึ้นในองค์การทั่วไป ตั้งแต่ความผิดพลาดแบบเล็กน้อย จนถึงความผิดพลาดที่รุนแรง เช่น การมองข้ามการปั้นแต่งข้อมูลข่าวสารทั้งในแง่ตัวเลขเป้าหมายหรือวิธีการปฏิบัติ การที่วิธีการเหล่านี้ดำรงอยู่ได้ในองค์การมาจากการที่บุคลากรภายในและผู้มีส่วนได้เสียภายนอกองค์การมีแนวโน้มร่วมมือปฏิบัติในทิศทางเดียวกัน เพราะการปฏิบัติในลักษณะนี้เป็นหลักประกันว่า ทุกฝ่ายต่างพยายามรักษาหน้าซึ่งกันและกัน เพื่อให้ความเชื่อมั่นและความไว้วางใจดำรงอยู่ในองค์การ และไปเสริมพลังให้ความเชื่อเชิงมายาคติแห่งความมีเหตุผลขององค์การให้มั่นคงยิ่งขึ้น

สำหรับการดูดซับความไม่แน่นอนตั้งอยู่บนฐานคติที่ว่า “ทุกคนในองค์การกระทำบนพื้นฐานของความตั้งใจโดยสุจริต” และฐานคติที่ว่า “สรรพสิ่งดำเนินไปอย่างที่มีนัยเป็น” การที่บุคลากรและผู้บริหารแสดงบทบาทอย่างเหมาะสมตามแบบแผนเชิงสถาบันที่ดำรงอยู่ในองค์การจะช่วยให้องค์การดำเนินกิจกรรมประจำภายในโครงสร้างที่ถูกแยกส่วนได้อย่างกลมกลืนทั้งในส่วนที่ใช้เทคนิคเพื่อเน้นประสิทธิภาพและส่วนที่ใช้กุศโลบายที่เน้นความชอบธรรม “ความตั้งใจโดยสุจริต” ยังแสดงออกด้วยการที่องค์การพยายามทำให้การดำเนินงานของตนเองมีความเป็นมืออาชีพเพื่อสร้างภาพการดำรงอยู่ของควมมีประสิทธิภาพ และหากองค์การใดที่โครงสร้างองค์การก่อรูปจากมายาคติของควมมีเหตุผล องค์การนั้นจำเป็นต้องมีการแสดงออกอย่างซับซ้อนในเรื่องการสร้างควมเชื่อมั่น การรักษาควมไว้วางใจ ความตั้งใจโดยสุจริต การรักษาหน้า เพื่อให้ได้รับความพึงพอใจจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอกองค์การ (Meyer and Rowan, 1977)

อย่างไรก็ตาม องค์การในยุคสมัยใหม่ แม้แต่องค์การที่ได้รับความเชื่อมั่นและไว้วางใจสูง ก็ยังต้องเผชิญกับการตรวจสอบและประเมินจากสังคมและหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง เพราะว่าการตรวจสอบและการประเมินได้ถูกสถาปนาให้กลายเป็นพิธีกรรมที่มีเหตุผลสำหรับการดำเนินงานขององค์การไปแล้ว การประเมินและการตรวจสอบเป็นการควบคุมทางสังคมของสาธารณะต่อองค์การ ซึ่งละเมิดฐานคติที่ว่า บุคคลมีสมรรถนะสูง ตั้งใจ และสุจริตในการปฏิบัติงาน การละเมิดฐานคตินี้เป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจของบุคลากรและแสดงถึงความไม่ไว้วางใจ การประเมินและการตรวจสอบจึงสร้างภาวะโกลาหลให้แก่กลยุทธ์การแยกส่วน ดังนั้นองค์การจึงพยายามหาหนทางลดการประเมินทั้งจากภายในและภายนอกองค์การ การหลีกเลี่ยงการประเมินและการทำให้การประเมินเป็นเพียงพิธีกรรมเพื่อรักษาเสถียรภาพของกลยุทธ์การแยกส่วนเป็นสิ่งที่ยังคงใช้อยู่เสมอ แม้แต่องค์การภายนอกที่ทำหน้าที่ในการประเมินและตรวจสอบก็มีแนวโน้มให้ความร่วมมือกับองค์การที่ถูกประเมินในการประกอบพิธีกรรมนี้ด้วยเพื่อรักษาหน้าและความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน

การประเมินที่เที่ยงตรงและเข้มข้นอาจทำให้ความชอบธรรมขององค์การลดลง ตัวอย่างเช่น การประเมินผลการดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่นที่กระทำโดยรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกา รัฐบาลกลางเลือกประเมินเฉพาะแผนงานและโครงการที่รัฐบาลกลางไม่ได้เข้าไปรับผิดชอบอย่างเต็มที่ ผลสืบเนื่องของการประเมินที่เกิดขึ้นคือ รัฐบาลกลางตัดอำนาจหน้าที่และงบประมาณในการให้บริการสังคมของรัฐบาลท้องถิ่น แต่ที่น่าสังเกตคือ รัฐบาลกลางของสหรัฐไม่ประเมินโครงการและแผนงานที่ดำเนินการภายใต้อำนาจหน้าที่อย่างสมบูรณ์ของตนเอง (Meyer and Rowan, 1977) ดังนั้นเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบเชิงลบที่เกิดจากการประเมิน องค์การจึงพยายามลดขอบเขตและความเข้มข้นของการประเมิน หรือทำให้การประเมินและการตรวจสอบกลายเป็นพิธีกรรมอย่างหนึ่ง (ceremonial inspection and evaluation)

โดยพยายามคัดเลือกผู้ประเมินที่องค์กรตรวจสอบและเชื่อมั่นว่ามีทัศนคติเชิงบวกต่อองค์การมาเป็นผู้ประเมิน

กลยุทธ์ “สมฐานนิยม” (Isomorphism)

นอกจากกลยุทธ์การแยกส่วนแล้ว องค์กรยังมีการใช้กลยุทธ์ที่มีรากฐานจากแนวคิดสมฐานนิยม (isomorphism) หรือการที่องค์กรมีแนวโน้มคล้ายคลึงกันทั้งในเชิงโครงสร้าง ระบบ และแบบแผนปฏิบัติ แนวคิดนี้ถูกสร้างโดยเมเยอร์และโรแวน (Meyer and Rowan, 1977) ต่อมาได้รับการพัฒนาโดย ดีแม็กกีโอและโพลล์ (DiMaggio and Powell, 1983) แนวคิดนี้เกิดจากคำถามการวิจัย องค์กรเรื่องหนึ่งที่มีมาอย่างยาวนานนั่นคือ “มีปัจจัยอะไรบ้างที่ทำให้องค์กรมีแนวโน้มคล้ายคลึงกัน” ก่อนที่มีการสร้างแนวคิดสมฐานนิยม มีนักทฤษฎีองค์กรสำนักนิเวศประชากรอธิบายความคล้ายคลึงขององค์กรว่า มาจากการที่องค์กรดำรงอยู่ภายในสภาพสิ่งแวดล้อมเดียวกัน จึงส่งผลให้องค์กรมีแนวโน้มใช้รูปแบบการดำเนินงานเหมือนกัน โดยเฉพาะรูปแบบที่ได้รับการประเมินว่ามีประสิทธิผลและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม หรือ สภาพการแข่งขันของสิ่งแวดล้อมจะทำการเลือกสรรโครงสร้างบางอย่างที่เหมาะสมต่อการอยู่รอด ซึ่งองค์กรที่อยู่ในอุตสาหกรรมเดียวกันจะนำไปใช้ และนักทฤษฎีการปรับตัวเชิงเหตุผลก็อธิบายในทำนองเดียวกันว่า ความเหมือนขององค์กรเป็นผลมาจากการปรับตัวขององค์กรในการแสวงหาประสิทธิภาพเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม (Scott, 2008)

นักทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่มีมุมมองที่แตกต่างออกไป พวกเขา มองว่า การปรับตัวขององค์กร ไม่ใช่เป็นการตอบสนองต่อความต้องการของสิ่งแวดล้อมเชิงเทคนิคเท่านั้น หากแต่เป็นการตอบสนองสิ่งแวดล้อมที่ถูกสร้างขึ้นมาจากสังคม (socially constructed environment) ด้วย และได้อธิบายเหตุผลสองประการสำหรับการวิวัฒนาการไปสู่ความคล้ายคลึงกันขององค์กรประการแรก การปรับตัวขององค์กร ไม่เพียงแต่ตอบสนองแรงกดดันด้านเทคนิคในเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานเท่านั้น หากยังต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสิ่งที่องค์กรเชื่อว่าเป็น “ความคาดหวังของสังคม” อีกด้วย ซึ่งเป็นเจตนาขององค์กรที่ต้องการทำตามความประสงค์ของสังคมเพื่อให้มีความชอบธรรมในการดำเนินงาน การปรับตัวแบบนี้เรียกว่า “ความสมฐานนิยมเชิงสถาบัน” (institution isomorphism) ประการที่สอง เมื่อการปรับตัวตามความคาดหวังของสังคมขัดแย้งกับประสิทธิภาพในการดำเนินงานภายในขององค์กร องค์กรอาจอ้างว่ามีการปรับตัวแล้ว แต่ทว่าในความเป็นจริงกลับไม่ได้กระทำเช่นนั้น องค์กรจะดำเนินคู่ขนานแบบแยกส่วน” (decouple) ระหว่างการกระทำที่สังคมคาดหวังออกจากโครงสร้างการผลิตหรือการบริหารที่องค์กรเชื่อว่ามีประสิทธิภาพ (Boxenbaum and Jonsson, 2008)

แนวคิดความสมฐานนิยมมีสามประเภทได้แก่ สมฐานนิยมเชิงบังคับ (coercive isomorphism) สมฐานนิยมเชิงเลียนแบบ (mimetic isomorphism) และ สมฐานนิยมเชิงบรรทัดฐาน (normative

isomorphism) โดยทั้งสามประเภทยังยึดแก่นความคิดของสมฐานนิยมเชิงสถาบันที่ว่า “องค์การยอมปฏิบัติตามความเชื่อที่ถูกทำให้มีเหตุผล” (rationalized myths) ที่ดำรงอยู่ในสังคมเกี่ยวกับสิ่งที่เป็นองค์ประกอบที่เหมาะสมสำหรับองค์การ (DiMaggio and Powell, 1983)

สมฐานนิยมเชิงบังคับ เกิดจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจและการเมือง ซึ่งเป็นแรงกดดันที่เป็นทางการจากองค์การภาครัฐหรือองค์การอื่นๆที่องค์กรนั้นต้องพึ่งพา เพื่อให้รับเอาข้อกำหนดหรือแบบแผนบางอย่างไปปฏิบัติ หากฝ่าฝืนก็จะต้องเผชิญกับบทลงโทษอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ใช่แต่เพียงแรงกดดันด้านระเบียบหรือกฎหมายเท่านั้น หากยังเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรที่องค์กรต้องการด้วย ความกดดันเหล่านั้นอาจถูกรับรู้ในฐานะการบังคับ การจู่โจม หรือการเชื่อเชิญเพื่อเข้าร่วมกระทำก็ได้ ในบางสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงขององค์การเป็นการตอบสนองโดยตรงต่ออาณัติหรือนโยบายของรัฐบาล เช่น องค์การสาธารณสุขประโยชน์ต้องมีผู้ตรวจบัญชีตามการกำหนดของกฎหมาย องค์การธุรกิจและภาครัฐต้องจ้างผู้พิการเข้าทำงานตามที่กฎหมายกำหนดหรือต้องมีการดำเนินงานที่แสดงออกถึงความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นต้น ภายใต้การถูกกดดัน องค์การใช้กลยุทธ์การคล้อยตามเพื่อให้ได้รับการยอมรับจากหน่วยทางสังคมที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้้องค์การรักษาความชอบธรรมเอาไว้ได้นั่นเอง

สมฐานนิยมเชิงการเลียนแบบ เป็นแรงกดดันที่เกิดขึ้นจากความไม่แน่นอนของสิ่งแวดล้อม ภายใต้เงื่อนไขความไม่แน่นอนของสิ่งแวดล้อมที่เป้าประสงค์ขององค์การเกิดความคลุมเครือ หรือเกิดความไม่เข้าใจเทคโนโลยีที่ใช้ในการปฏิบัติงาน หรือมีความไม่แน่นอนเชิงสัญลักษณ์ขึ้นมา องค์การมีแนวโน้มใช้กลยุทธ์เลียนแบบขององค์การอื่น ๆ ที่ได้รับการยอมรับว่า เป็นองค์การตัวแบบแห่งความสำเร็จ หรือเป็นองค์การที่มีอิทธิพลสูงภายในอุตสาหกรรมเดียวกัน ดังนั้นเมื่อเผชิญหน้ากับปัญหา ซึ่งมีสาเหตุไม่ชัดเจนหรือไม่มีความกระจ่างเกี่ยวกับแนวทางแก้ปัญหา องค์การจึงมีแนวโน้มแสวงหาแนวทางแก้ปัญหาหรือตัวแบบที่องค์การอื่นเคยทำประสบความสำเร็จมาแล้วมาปรับใช้กับองค์การตนเอง เพราะเป็นทางเลือกที่รวดเร็ว ทำได้ทันที และประหยัดค่าใช้จ่ายเพียงจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับการที่ต้องวิจัยค้นคว้าแนวทางแก้ปัญหาด้วยตนเอง การแพร่กระจายของตัวแบบระหว่างองค์การมีหลายวิธี ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น บุคคลจากองค์การอื่นย้ายเข้ามา และนำแบบแผนที่เคยทำจากองค์การเดิมมาปรับใช้ในองค์การใหม่ หรือการเสนอของของบริษัทที่ปรึกษา ซึ่งเข้ามาวิเคราะห์และออกแบบเพื่อปรับปรุงองค์การ หรือมาจากสมาคมการค้าและอุตสาหกรรมที่มีตัวแบบหรือมาตรฐานแบบแผนการปฏิบัติงานที่มอบให้กับองค์การสมาชิก กล่าวโดยสรุป องค์การมีแนวโน้มใช้กลยุทธ์เลียนแบบโครงสร้างหรือแบบแผนพฤติกรรมบางอย่าง ภายหลังจากที่รับรู้ว่าจะองค์การอื่นที่คล้ายคลึงกับตนเองใช้สิ่งเหล่านั้นแล้วประสบความสำเร็จ และทำให้องค์การมีความชอบธรรมมากขึ้น อย่างไรก็ตามมีองค์การจำนวนไม่น้อย

ใช้กลยุทธ์สมฐานนิยมเชิงเลียนแบบตามกระแสนิยมและเชิงพิธีกรรม เพื่อแสดงให้เห็นว่าองค์กรมีความพยายามปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานแล้ว ซึ่งทำให้องค์การไม่สูญเสียความชอบธรรม

สมฐานนิยมเชิงบรรทัดฐานเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มาจากกระบวนการของการเป็นวิชาชีพ (professionalization) ดีแม็กกีโอ และ โพลเวลล์ ติความกระบวนการของการเป็นวิชาชีพว่า เป็นการต่อสู้แบบหมู่คณะของสมาชิกวิชาชีพในเรื่องการนิยามเงื่อนไขและวิธีการการทำงานของพวกเขา เพื่อควบคุมการผลิตและเพื่อสถาปนาพื้นฐานกรอบความเชื่อและความชอบธรรมสำหรับความเป็นอิสระของวิชาชีพ อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุผลที่ว่า การสร้างความเป็นวิชาชีพเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน เพราะเกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมาก ทั้งกลุ่มผู้รับบริการที่เป็นบุคคลทั่วไป กลุ่มผู้บริหาร และผู้ควบคุมกำกับ จึงทำให้การบรรลุถึงความสำเร็จอย่างสมบูรณ์แบบของการสร้างความเป็นวิชาชีพเกิดขึ้นได้น้อย (DiMaggio and Powell, 1983) กระบวนการของการเป็นวิชาชีพอันเป็นแหล่งสำคัญของสมฐานนิยมมีสองด้าน ด้านแรกคือ การศึกษาที่เป็นทางการและความชอบธรรมที่มีฐานความเชื่อซึ่งผลิตโดยผู้เชี่ยวชาญในมหาวิทยาลัย ด้านที่สองคือ การเติบโตของเครือข่ายวิชาชีพ ซึ่งทำให้การแพร่กระจายของตัวแบบบรรทัดฐานภายในวิชาชีพเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว มหาวิทยาลัยและสถาบันอบรมวิชาชีพมีความสำคัญในฐานะที่เป็นศูนย์กลางสำหรับการพัฒนาบรรทัดฐานขององค์กรในกลุ่มผู้จัดการอาชีพและทีมงาน ขณะที่สมาคมวิชาชีพเป็นกลไกสำหรับการนิยามและประกาศกฎเกณฑ์เชิงบรรทัดฐานที่เกี่ยวกับพฤติกรรมและจริยธรรมของวิชาชีพและองค์กร มหาวิทยาลัยและสมาคมวิชาชีพเป็นแหล่งศูนย์รวมของบรรทัดฐานต่างๆ และทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนระหว่างปัจเจกบุคคลในกลุ่มวิชาชีพเดียวกันที่สังกัดองค์กรต่างกัน ซึ่งทำให้เกิดการเรียนรู้และการสร้างสมฐานนิยมระหว่างองค์กรมากขึ้น องค์กรใดที่รับเอาบรรทัดฐานอันเป็นที่ยอมรับของกลุ่มวิชาชีพเดียวกันไปปรับใช้ก็ย่อมได้รับการยอมรับและมีความชอบธรรมนั่นเอง

สำหรับจุดแข็งของกลยุทธ์สมฐานนิยมไม่ว่าจะเป็นประเภทใดคือ ทำให้องค์การได้รับความยอมรับจากสังคม มีความชอบธรรม และมีภาพลักษณ์ที่ดี เพราะได้ปฏิบัติตามมาตรฐาน ระเบียบข้อบังคับ และตัวแบบแห่งความสำเร็จตามที่สังคมคาดหวัง รวมทั้งยังเป็นการแสดงออกถึงการรับผิดชอบต่อสังคมด้วย ส่วนจุดอ่อนคือ การทำให้องค์การเหมือนองค์กรอื่น ๆ ไม่ว่าจะโดยถูกบังคับ เลียนแบบ หรือแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากบรรทัดฐานของวิชาชีพก็ตาม เป็นเรื่องที่องค์กรต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างกระบวนการทำงาน พฤติกรรม และวัฒนธรรมองค์กร ซึ่งต้องใช้เวลาและทรัพยากรจำนวนมากในการดำเนินการ และอาจส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในองค์กรได้

สรุป

ความชอบธรรมเป็นสิ่งสำคัญต่อการอยู่รอดและเติบโตขององค์การ เป็นการบ่งบอกถึงระดับการยอมรับของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสาธารณะที่มีต่อองค์การ องค์การใดที่ประสบปัญหาความชอบธรรมไม่ว่าจะเป็นความชอบธรรมเชิงปฏิบัติ ความชอบธรรมเชิงคุณธรรม หรือความชอบธรรมเชิงพุทธิปัญญา ก็ตาม ย่อมส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และเสถียรภาพขององค์การทั้งสิ้น และทำให้องค์การนั้นตกต่ำและล่มสลายได้ ดังนั้นองค์การจึงพยายามใช้กลยุทธ์เพื่อสร้างและรักษาความชอบธรรมขององค์การให้ดำรงอย่างต่อเนื่อง และพยายามทำให้บรรลุความชอบธรรมในระดับการเป็นองค์การมีคุณค่าอันเป็นที่ยอมรับโดยปริยายจากสังคมและไม่มีองค์การอื่นใดมาทดแทนได้ จากการศึกษาของนักทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ กลยุทธ์ที่องค์การใช้เพื่อสร้างและรักษาความชอบธรรมมีสองกลยุทธ์หลักคือ 1) กลยุทธ์การแยกส่วนระหว่างเป้าประสงค์ โครงสร้าง และระบบการดำเนินงานที่เป็นทางการ ซึ่งมีการออกแบบให้เป็นไปตามความคาดหวังของสังคม กับระบบและกิจกรรมที่ใช้ในการปฏิบัติจริงเพื่อตอบสนองประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่แท้จริงขององค์การ และ 2) กลยุทธ์ที่มีรากฐานแนวคิดสมฐานนิยมซึ่งมีสามกลยุทธ์หลักคือ การคล้อยตามซึ่งเป็นสมฐานนิยมเชิงบังคับที่มาจากหน่วยงานรัฐ การลอกเลียนซึ่งเป็นสมฐานนิยมเชิงการเลียนแบบที่มาจากตัวแบบที่ประสบความสำเร็จขององค์การอื่น และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งเป็นสมฐานนิยมเชิงบรรทัดฐานจากกลุ่มวิชาชีพเดียวกัน หากองค์การใดสามารถขับเคลื่อนกลยุทธ์เหล่านี้ได้อย่างราบรื่นและกลมกลืนจะทำให้้องค์การสามารถป้องกันหรือหลีกเลี่ยงวิกฤติความชอบธรรมได้ และยังทำให้ระดับความชอบธรรมขององค์การเพิ่มขึ้นด้วย

เอกสารอ้างอิง

- Apter, D. E. (2007). Institutionalism Reconsidered. In B. G. Peters, & J. Pierre, (Eds.), *Institutionalism* Vol. 1. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Boxenbaum, E. & Jonsson, S. (2008). Isomorphism, Diffusion and Decoupling. In R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, & K. Sahlin (Eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Deephouse, D. L., & Suchman, M. (2008). Legitimacy in Organizational Institutionalism. In R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, & K. Sahlin (Eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. Thousand Oaks, CA: Sage.

- DiMaggio, P. (1988). Interest and Agency in Institutional Theory. In L. G. Zucker (Ed.), *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*. Cambridge, Massachusetts: Balinger.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1991). Introduction. In W. W. Powell, & P. J. DiMaggio (Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Dobbin, F. R., Edelman, L., Meyer, J. W., Scott, W. R., & Swidler, A. (1988). The Expansion of Due Process in Organizations. In L. G. Zucker (Ed.), *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*. Cambridge, Massachusetts: Balinger.
- Goffman, E. (1967). *Interaction Ritual: Essays on Face-to-Face Behavior*. Garden City, NY: Doubleday/Anchor.
- Hirsch, P. M., & Andrews, J. A. Y. (1984). Administrators' Response to Performance and Value Challenges: Stance, Symbols, and Behavior. In T. J. Sergiovanni, & J. E. Corbally (Eds.), *Leadership and Organizational Culture*. Urbana, IL: University of Illinois Press.
- Immergut, E. M. (2007). The Theoretical Core of the New Institutionalism. In B. G. Peters, & J. Pierre (Eds.), *Institutionalism Vol 1*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Kamens, D. H., & Lunde, T. K. (1988). Institutionalizing Theory and the Expansion of Central State Organizations, 1960-80. In L. G. Zucker (Ed.), *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*. Cambridge, Massachusetts: Balinger.
- Knoke, D. (1985). The Political Economies of Associations. In R. G. Braungart, & M. M. Braungart (Eds.), *Research in Political Sociology Vol. 1*. Greenwich, CT: JAI Press
- Kurke, L. B. (1988). Does Adaptation Preclude Adaptability? Strategy and Performance. In L. G. Zucker (Ed.), *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*. Cambridge, Massachusetts: Balinger.
- March, J., & Simon, H. (1958). *Organizations*. New York: John Wiley and Sons.

- March, J. G., & Olsen, J. P. (2007). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. In B. G. Peters, & J. Pierre (Eds.), *Institutionalism* Vol. 1 Thousand Oaks, CA: Sage.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363.
- Meyer, J. W., & Scott, W. R. (1983). Centralization and the Legitimacy Problems of Local Government. In J. W. Meyer, & W. R. Scott (Eds.), *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Thousand Oaks, CA: Sage
- Parsons, T. (1960). *Structure and Process in Modern Societies*. Glencoe, IL: Free Press.
- Peters, B., & Pierre, J. (2007). *Institutionalism* Vol. 1. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Powell, W. W. (1988). Institutional Effect on Organizational Structure and Performance. In L. G. Zucker (Ed), *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*. Cambridge, Massachusetts: Balinger.
- Powell, W. W., & DiMaggio, P. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Ratnatilaka na Bhuket, P. (2559). Problems and Opportunity for Institution Building of Election Commission. [In Thai]. In S. Wajjwalku (Ed.), *Political Institution: A New Design under Conflict Situations*. Bangkok: The Thailand Research Fund.
- Scott, W. R. (1987). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. (2nd. ed.) Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Scott, W. R. (2008). *Institutions and Organizations: Ideas and Interests*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Scott, W. R., & W.Meyer, J. (1994). *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Selznick, P. (1953). *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*. California: University of California Press.
- Selznick, P. (2007). Institution "Old" and "New". In B. G. Peters, & J. Pierre (Ed.), *Institutionalism* Vol. 1. Thousand Oaks, CA: Sage.

- Strang, D., & Soule, S. A. (1998). Diffusion in Organizations and Social Movements: From Hybrid Corn to Poison Pills. *Annual Review of Sociology*, 24, 265–290.
- Suchman, M.C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571-610.
- Stryker, R. (1994). Rules, Resources, and Legitimacy processes: Some Implications for Social Conflict, Order and Change. *American Journal of Sociology*, 99(4), 847–910.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.
- Zucker, L. G. (1988). Where Do Institutional Patterns Come From?: Organizations as Actors in Social Systems. In L. G. Zucker (Ed.), *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*. Cambridge, Massachusetts: Balinger.