

# บาทบรรณาธิการ

## EDITORIAL

### การก่อตั้งสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศ

เมื่อพูดถึงคำว่า สถาบัน เรามักจะนึกถึงคำว่าองค์การ ด้วยเสมอ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเหตุว่า สถาบันต่างๆ มักจะมีขั้นหรือปฏิบัติหน้าที่อยู่ในรูปขององค์การ แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าองค์การทุกองค์การจะมีลักษณะเป็นสถาบันเสมอไป และแม้แต่องค์การซึ่งตั้งชื่อว่าเป็นสถาบันก็อาจไม่เป็นสถาบันก็ได้ ถ้าหากองค์การนั้นมีได้ประกอบภารกิจในหน้าที่อันเป็นลักษณะของภาระหน้าที่แห่งสถาบัน เพราะองค์การที่จะถือได้ว่าเป็นสถาบันนั้นอย่างน้อยจะต้องประกอบภาระหน้าที่ในอันที่จะก่อให้เกิดขึ้น อุปถัมภ์ค้ำจุน และคุ้มครองรักษาไว้ ซึ่งความคิด (ideas) ค่านิยม (values) ศักดิ์นิยม (norms) ตลอดจนแบบแห่งการปฏิบัติใหม่ๆ ในอันที่จะเปลี่ยนแปลงและสร้างสรรค์สังคม และทั้งยังได้ปลูกฝังสิ่งเหล่านี้ลงไปให้เป็นที่ยอมรับในสังคมอีกด้วย\* ซึ่งตามนัยแห่งนิยามดังกล่าวนี้ องค์การที่จะเป็นสถาบันนั้นย่อมมีความสำคัญในการสร้างสรรค์ เปลี่ยนแปลงหรือพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งคุณค่าต่างๆ ทางสังคม (social values) นั้นเอง

นอกจากจะมีข้อแตกต่างในลักษณะขององค์การที่เป็นสถาบันและองค์การที่ไม่เป็นสถาบันแล้ว ยังได้มีผู้พยายามพิจารณาศึกษาลักษณะความแตกต่างระหว่างองค์การที่เป็นสถาบันด้วยตนเอง และจากความพยายามอันนี้ก็ได้มีการเสนอข้อพิจารณาว่าการก่อตั้งสถาบัน

---

\* ค่านิยมนี้ผู้เขียนได้ถือตามแนวทางของคณะกรรมการวิจัยซึ่งมีชื่อว่า The Inter-University Research program in Institutional Building ซึ่งมีมหาวิทยาลัย Indiana, Michigan State, Pittsburgh และ Syracuse ได้ร่วมกันดำเนินการโดยมีศูนย์ดำเนินงานอยู่ที่ Graduate School of Public and International Affairs, University of Pittsburgh.

บั้นนี้อาจมีลักษณะแตกต่างกันอยู่อย่างน้อยก็สองประเภทใหญ่ ๆ คือ การก่อตั้งสถาบันเพื่อพัฒนาประเทศ การก่อตั้งสถาบันในสองลักษณะนี้มีชื่อแตกต่างกันอยู่หลายประการ คือ

ประการแรก ความแตกต่างในเรื่องจุดมุ่งหมายของการก่อตั้งสถาบัน การก่อตั้งสถาบันทั่ว ๆ ไป มุ่งที่จะให้สถาบันทำหน้าที่ในการพิทักษ์และคุ้มครอง ความคิด ค่านิยม คตินิยม และแบบแห่งพฤติกรรมที่มีอยู่ในสังคม ในลักษณะที่เป็นการยอมรับในความเป็นสถาบัน (institutionalization) ของสิ่งที่มีอยู่แล้วเหล่านั้น แต่การก่อตั้งสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศมุ่งที่จะให้สถาบันเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงทางสังคมหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ สถาบันที่ก่อตั้งขึ้นมาใหม่ก็เพื่อที่จะให้เป็นผู้ริเริ่มและนำความคิด ค่านิยม คตินิยม และแบบแห่งพฤติกรรมใหม่ ๆ ซึ่งเชื่อว่าจะเป็นแนวทางในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาสังคม แล้วหาทางเผยแพร่และปลูกฝังสิ่งเหล่านั้นลงไป ในสิ่งแวดล้อมซึ่งหมายถึงสังคม และการก่อตั้งสถาบันในลักษณะนี้ตามปกติแล้วก็จะมีขึ้นในสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง (transitional societies) หรือสังคมที่มีลักษณะเป็นสังคมก่อนที่จะเป็นสังคมอุตสาหกรรม (pre-industrial societies) ในเมื่อการก่อตั้งสถาบันในลักษณะทั่วไปอาจมีได้ในสังคมแบบต่าง ๆ โดยไม่จำกัด

นอกจากชื่อแตกต่างในเรื่องจุดมุ่งหมายดังกล่าวมาแล้ว การก่อตั้งสถาบันเพื่อพัฒนาประเทศ ยังมีแนวทางแตกต่างจากการก่อตั้งสถาบันโดยทั่วไปในข้อที่ว่าในเมื่อการก่อตั้งสถาบันโดยทั่วไปมุ่งเน้นที่จะพิทักษ์รักษาค่านิยม และคตินิยมเฉพาะอย่าง การก่อตั้งสถาบันในการพัฒนาประเทศมุ่งเน้นในการใช้แนวทางคาบเกี่ยวระหว่างวิชา (interdisciplinary approach) คือการนำวิชาการที่เกี่ยวข้องกันหลาย ๆ สาขามาช่วยเป็นแนวในการพิจารณาในการที่จะกำหนดความคิด ค่านิยม คตินิยม และแบบแห่งพฤติกรรม ตลอดจนเป้าหมายใหม่ ๆ ซึ่งถือว่ามีคุณค่าต่อสังคมและในบางกรณี ความคิด ค่านิยม และคตินิยมที่กำหนดขึ้นนี้อาจมีความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงกับของเก่า ๆ ที่มีอยู่แล้ว และในกรณีเช่นนี้สถาบันก็จำต้องรับภาระอันหนักในการที่จะเอาชนะอุปสรรคทั้งหลายอันเกิดจากการต่อต้านจากภายนอก ในการเผยแพร่ความคิดใหม่ ๆ ดังกล่าวมาแล้วจึงจำเป็นที่สถาบันจะต้องมีตัวแทนในการเปลี่ยนแปลง (agents of change) ซึ่งโดยทั่วไปย่อมหมายถึงผู้ที่มารับการศึกษาอบรมจากสถาบันโดยตรง แล้วตัวแทนในการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นจะออกไปเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ตามแนวทางที่สถาบันกำหนดไว้ ความสำเร็จของสถาบันจึงขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่า สถาบัน

โดยอาศัยตัวแทนในการเปลี่ยนแปลงนี้ก็สามารถเผยแพร่ความคิด ค่านิยม คตินิยม และแบบแห่งพฤติกรรมอย่างใหม่ในสังคมได้เพียงใด และที่ย่อมเป็นที่แน่นอนกว่าความสำเร็จดังกล่าวย่อมขึ้นอยู่กับความสำเร็จในการที่สถาบันจะฝึกฝนอบรมและปลูกฝังความคิด ค่านิยม และคตินิยมใหม่ ๆ ลงไปในบุคคลผู้มารับการศึกษาจากสถาบันเพื่อให้เป็นตัวแทนในการเปลี่ยนแปลงโดยแท้จริงได้เพียงใดอีกต่อหนึ่งด้วย

นอกจากข้อแตกต่างทั้งหลายระหว่างการก่อตั้งสถาบันโดยทั่วไป กับสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศดังกล่าวมาแล้วนั้น แนวคิดในการก่อตั้งสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศยังตั้งอยู่บนคติฐาน (assumption) ต่าง ๆ ของมันเองโดยเฉพาะหลายประการคือ

ประการแรกได้แก่คติฐานที่ว่า ความคิด ค่านิยม คตินิยม และแบบแห่งพฤติกรรมใหม่ ๆ ไม่อาจที่จะรักษาไว้ให้คงอยู่ได้ในสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง นอกจากจะได้รับการโอบอุ้มและต้อนรับโดยองค์กรต่าง ๆ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับสังคมนั้น ๆ อยู่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือว่า นอกจากความคิด ค่านิยม คตินิยม และแบบแห่งพฤติกรรมใหม่ ๆ เหล่านี้ จะได้รับการรับรองว่าเป็นสถาบัน (institutionalized) เสียก่อน

คติฐานต่อไปก็คือว่า กระบวนการในการปลูกฝังและเผยแพร่ซึ่ง ความคิด ค่านิยม คตินิยม และแบบแห่งพฤติกรรมใหม่ ๆ นี้ย่อมต้องดำเนินการโดยอาศัยการทำงานขององค์กรซึ่งได้รับการก่อตั้งขึ้นมาเพื่อให้เป็นสถาบัน ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นมาใหม่หรือดัดแปลงองค์กรเก่าที่มีอยู่แล้วให้เหมาะสมกับการประกอบภาระหน้าที่อย่างใหม่ก็ตาม

คติฐานอีกข้อหนึ่งก็คือว่า การพัฒนานั้นย่อมมิใช่กระบวนการตามธรรมชาติ หากแต่เกิดจากการคิดค้น และวางแผนโดยมนุษย์ ซึ่งนับว่ามีรากฐานมาจากแนวความคิดเรื่องการสร้างสังคม (social engineering) อีกทางหนึ่งด้วย

เนื่องด้วย ความแตกต่างทั้งหลายดังกล่าวมาแล้วจึงทำให้องค์กรซึ่งได้รับการก่อตั้งขึ้นในลักษณะที่จะให้เป็นสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศนั้นก็ย่อมเผชิญกับปัญหาในลักษณะพิเศษแตกต่างออกไปจากปัญหาของสถาบันทั่ว ๆ ไป

ปัญหาประการแรก ก็คือปัญหาที่ว่าด้วยหลักวิชาที่ว่าด้วยของค์การ กล่าวคือเราจะนำความรู้เกี่ยวกับหลักขององค์กรต่าง ๆ เท่าที่เป็นอยู่ในประเทศที่พัฒนาแล้วมาพิจารณา

ในการจัดตั้งและดำเนินการสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศได้เพียงใด ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเรื่องนี้ ตามความเห็นของคณะกรรมการวิจัยร่วมของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกาที่ตั้งใจเอ่ยนามไว้แล้วในตอนต้นเท่าที่ปรากฏในรายงานเรื่อง "Institutional Building in National Development: An Approach to Induce Social Change in Transitional Societies" เห็นว่าคงจะนำความรู้ดังกล่าวมาใช้กับสถาบันตามแนวคิดใหม่นี้ได้ยากเพราะการศึกษาเกี่ยวกับองค์การในประเทศที่พัฒนาแล้วมุ่งไปถึงเรื่อง การรักษาให้คงอยู่และสร้างเสริมสมรรถภาพหรือการปฏิบัติเพื่อการเสริมสร้างองค์การที่ซับซ้อน (complex organization) ที่มีอยู่แล้วในสังคมอุตสาหกรรม และโดยปกติความสนใจในการศึกษาจะเน้นในเรื่องพฤติกรรมภายในขององค์การ แทนที่จะเป็นการเน้นในเรื่องความสัมพันธ์ขององค์การกับสิ่งแวดล้อมตั้งที่เป็นอยู่ในการศึกษาเรื่องการจัดตั้งสถาบันเพื่อการพัฒนาตามแนวใหม่นี้

ปัญหาข้อต่อไปก็คือ ปัญหาการพิจารณาลักษณะของความเป็นสถาบันของแต่ละองค์การ เพราะถึงแม้ว่าจะได้มีแนวคิดอย่างกว้าง ๆ บ่งไว้แล้วว่าสถาบันคืออะไรก็ตาม แต่ก็น่าจะยังมีอะไรที่เป็นเครื่องชี้ที่ชัดเจน พอเพียงว่าองค์การนั้น จะสามารถเป็นสถาบันตามความมุ่งหมายได้เพียงใด จากการศึกษารายงานของคณะกรรมการวิจัยที่กล่าวมาแล้วพอจะสรุปได้โดยย่อ ๆ ว่า ข้อพิจารณาที่สำคัญ ๆ ที่อาจชี้ถึงลักษณะความเป็นสถาบันขององค์การใดๆ นั้นคือ ข้อพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะของการอยู่รอดขององค์การและข้อพิจารณาเกี่ยวกับธรรมชาติของสังคมที่มีต่อองค์การ

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการอยู่รอดขององค์การได้แก่ข้อพิจารณาที่ว่าองค์การนั้นสามารถอยู่รอด (survive) ได้ในสิ่งแวดล้อมนั้นเพียงใด แต่ทั้งนี้ย่อมหมายถึงการอยู่รอดด้วยความสามารถที่จะยืนหยัดและดำเนินการต่อไปตามแนวทางและหลักการของตนเอง ไม่ใช่อยู่รอดเพราะต้องละทิ้งแนวทางและหลักการอันมีลักษณะของความริเริ่มและสร้างสรรค์แล้วหันไปพึ่งพิงอยู่กับสิ่งอื่นในลักษณะของการยอมแพ้ การอยู่รอดภายใต้เงื่อนไขอย่างแรกเท่านั้นจึงจะถือเป็นการอยู่รอดด้วยความสำเร็จของการเป็นสถาบัน ข้อพิจารณาเกี่ยวกับธรรมชาติของสังคมที่มีต่อองค์การก็คือว่า ตามความเห็นของบุคคลทั่วไปในสังคมแล้ว องค์การนั้นมีคุณค่าในเนื้อหาอันแท้จริง (intrinsic value) ของสังคมหรือไม่เพียงใด ซึ่งทั้งนี้

อาจทราบได้จากการประเมินคุณค่าของสถาบันโดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ที่มีต่อสิ่งแวดล้อมของมัน และพิจารณาจากปฏิกริยาที่สิ่งแวดล้อม (สังคม) ที่มีต่อองค์การ ในการพิจารณาลักษณะดังกล่าวนี้ อาจพิจารณาได้จากระดับความเป็นอิสระ (degree of autonomy) ขององค์การว่าองค์การ (โดยความยินยอมของสังคม) สามารถมีอิสระในอันที่จะกำหนดความคิด ค่านิยม คตินิยม และแบบแห่งพฤติกรรมใหม่ ๆ ซึ่งมีลักษณะที่จะเป็นการริเริ่มและสร้างสรรค์ เพื่อการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาสังคมได้เพียงใด องค์การนั้นสามารถจะได้รับการแบ่งสรรปัจจัยต่าง ๆ เพื่อมาดำเนินการได้โดยสะดวกเพียงใด ซึ่งทั้งนี้ย่อมหมายถึงว่าถ้าองค์การมีอิสระสูงและได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากสังคมก็ย่อมแสดงถึงความไว้วางใจและการยอมรับของสังคมที่มีต่อองค์การมีมาก องค์การนั้นย่อมมีลักษณะที่เป็นสถาบันมาก นอกจากจะพิจารณาเรื่องความเป็นอิสระของสถาบันแล้วอาจพิจารณาจากอิทธิพลโดยทั่วไปที่สถาบันมีอยู่ในสังคม เช่นอาจพิจารณาว่า บรรดาความคิด ค่านิยม คตินิยม ตลอดจนแบบแห่งพฤติกรรมใหม่ซึ่งองค์การเป็นผู้กำหนดขึ้นและดำเนินการเผยแพร่อยู่นั้นได้มีองค์การหรือสถาบันอื่น ๆ ยอมรับนับถือหรือนำไปปฏิบัติหรือไม่เพียงใด ลักษณะของความเป็นอิสระและความมีอิทธิพลในสังคมนั้นย่อมแสดงถึงความมีคุณค่าซึ่งองค์การมีต่อสังคมและย่อมเป็นเครื่องชี้ว่าองค์การนั้นได้รับการยกย่องว่าเป็นสถาบันหรือไม่เพียงใด

ปัญหาที่เกี่ยวแก่โครงสร้างและหน้าที่ของสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศก็นับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญซึ่งต้องพิจารณาในลักษณะที่แตกต่างกันออกไปจากเรื่องของสถาบัน และองค์การทั่ว ๆ ไป ข้อพิจารณาเกี่ยวแก่ปัญหาดังกล่าวนี้อาจพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งเป็นตัวแปรภายในของสถาบัน (institutional variables) และลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างองค์การซึ่งเป็นสถาบันกับสิ่งแวดล้อมซึ่งถือว่าเป็นตัวแปรเชื่อมโยง (linkage variables) ประกอบกันอีกด้วย

ตัวแปรภายใน หรือตัวแปรแห่งสถาบันที่ควรนำมาพิจารณาได้แก่ลักษณะภาวะผู้นำ (leadership) หลักการ (doctrine) แผนงาน (program) ทรัพยากร (resources) และลักษณะโครงสร้าง (structure) ของสถาบัน

ภาวะผู้นำย่อมมีความสำคัญทั้งในสถาบันทั่วไปและสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศ และสำหรับสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศนั้นภาวะผู้นำในสถาบันดูเหมือนจะมีความสำคัญ

เป็นพิเศษเพราะเหตุว่าผู้นำในสถาบันย่อมมีบทบาทที่กว้างขวางกว่าปกติ Philip Selznick ได้เสนอไว้ในหนังสือชื่อ *Leadership in Administration* ว่า หน้าที่ที่สำคัญๆ ของผู้นำแห่งสถาบันอาจแบ่งได้เป็น 4 อย่างคือ *กำหนดภารกิจและบทบาทของสถาบัน* (definition of institutional mission and role) ซึ่งหมายถึงการที่จะต้องประเมินคุณค่าของตัวเอง โดยพิจารณาว่าอะไรคือภารกิจที่ตนควรจะผูกพันในอันที่จะจัดทำเนิการ เพื่อสนองตอบความต้องการของสังคมด้วยความมีประสิทธิภาพผลจากภายใน *การปลุกฝังหลักการและจุดมุ่งหมายของสถาบันลงในองค์การ* (institutional embodiment of purpose) ซึ่งหมายถึงการหาทางที่จะทำให้หลักการและจุดมุ่งหมายของสถาบันที่ได้วางไว้ได้เป็นที่รับรู้และรับรองของบรรดาสมาชิกในสถาบัน และทำให้เขามีความรู้สึกผูกพันตนในอันที่จะประกอบภารกิจของตนเพื่อจุดมุ่งหมายดังกล่าวแล้วอย่างแท้จริง *การป้องกัน รักษาบูรณภาพแห่งสถาบัน* (the defense of institutional integrity) ซึ่งหมายถึงการคุ้มครองรักษาค่านิยม คตินิยม และหลักการของสถาบันเพื่อสร้างความผูกพันทางจิตใจและเอกภาพ ทางปฏิบัติหน้าที่ในหมู่สมาชิกของสถาบัน และ *การระงับข้อขัดแย้งภายใน* (the ordering of internal conflict) ซึ่งหมายถึงการระงับและป้องกันการกระทบกระทั่งระหว่างสมาชิกกลุ่มต่างๆ ภายในสถาบัน ซึ่งอาจเป็นทั้งเรื่องที่เกี่ยวข้องผลประโยชน์และความเชื่อของแต่ละกลุ่มด้วย

การมองลักษณะของผู้นำในสถาบันจะต้องมองในลักษณะของกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนอย่างสำคัญ (actively engaged) ในการกำหนดหลักการ (doctrine) และแผนงาน (program) ตลอดจนการอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติและการสร้างความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม การประเมินศักยภาพของกลุ่มผู้นำของสถาบันอาจพิจารณาจากความสามารถคงอยู่ทางการเมือง (political viability) คือการที่จะได้รับการยอมรับอยู่นานเพียงใดในวงการเมืองของประเทศ จากสถานภาพทางอาชีพ (professional status) จากความสามารถในทางวิชาการ (technical competence) จากความสามารถในการจัดและการบริหารองค์การ (organization competence) และจากลักษณะความสัมพันธ์และความสามัคคีระหว่างบุคคลในกลุ่มผู้นำด้วยกันและระหว่างบุคคลเหล่านี้ต่อองค์การหรือสถาบันอีกด้วย

ข้อพิจารณาประการที่สอง คือ ข้อพิจารณาที่เกี่ยวข้องแก่หลักการ (doctrine) ของสถาบันซึ่งหมายถึง ระบบความคิด ค่านิยม คตินิยม ตลอดจนหลักและวิธีปฏิบัติว่าได้มีการกำหนดไว้โดยแน่นอนชัดเจน และมีคุณค่าในทางสร้างสรรค์สังคมตามเจตนาของการก่อตั้งสถาบันขึ้นมาเพียงใดหรือไม่ ทั้งจะสามารถทำให้สมาชิกผู้มีส่วนในการปฏิบัติการให้บรรลุตามเป้าหมายได้สามารถมองเห็นสิ่งเหล่านี้ ได้ชัดเจนและถูกต้องตรงกันหรือไม่

ข้อพิจารณาประการที่สามได้แก่แผนงาน (program) เนื่องจากแผนงานเป็นแนวทางปฏิบัติ ซึ่งจะนำไปสู่การปฏิบัติที่ได้ผลหรือไม่ ได้ผล ตรงหรือไม่ตรงตามจุดมุ่งหมายของสถาบัน การพิจารณาแผนงานของสถาบันจึงต้องดูว่า แผนงานที่วางไว้ได้กระทำไป โดยการคิดคำนวณโดยรอบคอบ หรือไม่ แผนงานทั้งหลายมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสถาบัน และลักษณะของการใช้วัสดุอุปกรณ์ที่มีอยู่เพียงใดหรือไม่ แผนงานแต่ละแผนมีลักษณะที่ขัดหรือสอดคล้องกับแผนงานอื่นๆ เพียงใด

ข้อพิจารณาประการที่สี่ คือข้อพิจารณาที่เกี่ยวข้องแก่ลักษณะของทรัพยากร (resources) ที่มีอยู่ซึ่งได้แก่ระดับสติปัญญาความสามารถในทางวิชาการของบุคคลในสถาบัน ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ว่าเพียงพอหรือสอดคล้องกับแผนงานและตรงตามความต้องการของสถาบันหรือไม่ และทั้งยังต้องพิจารณาต่อไปด้วยว่าในกรณีที่ขาดแคลนทรัพยากรจะมีทางระดมทรัพยากรมาจากแหล่งอื่นได้เพียงใดหรือไม่

ข้อพิจารณาประการที่ห้าคือ ข้อพิจารณาในลักษณะโครงสร้างภายในของสถาบันเองว่าในการวางรูปสถาบันได้มีการกำหนดลักษณะหรือแนวทางอย่างไรบ้างในการที่จะส่งเสริมการร่วมมือประสานงานการติดต่อสื่อสารและการป้อนกลับของข่าวสาร การกำหนดและตัดสินใจปัญหา การสร้างเอกภาพในการปฏิบัติงาน ตลอดจนการส่งเสริมประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงานขององค์การเอง และในทางกลับกันก็อาจพิจารณาด้วยว่ามีลักษณะของโครงสร้างอะไรบ้างที่เป็นอุปสรรค หรือเป็นข้อจำกัดต่อการดำเนินการต่างๆ เหล่านี้

ตัวแปรอีกชุดหนึ่งได้แก่ตัวแปรที่เกี่ยวข้องแก่ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่าง สถาบันกับภาวะแวดล้อมซึ่งถือว่าเป็นตัวแปรเชื่อมโยงกันที่ได้อ้างไว้แล้ว ตัวแปรเหล่านี้ ได้แก่

ลักษณะของการขึ้นแก่กัน (*dependencies*) ระหว่างสถาบันกับส่วนอื่น ๆ ของสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันกับองค์กร หรือสถาบันอื่นซึ่งช่วยให้สถาบันสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ (*enabling linkages*) ได้แก่ความสัมพันธ์ของสถาบันที่มีต่อองค์กรหรือสถาบันอื่น ๆ ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของอำนาจหน้าที่และทรัพยากรในการปฏิบัติงานแก่สถาบัน *ความสัมพันธ์ในทางหน้าที่* (*functional linkages*) คือลักษณะความสัมพันธ์ที่มีอยู่ระหว่างสถาบันกับองค์กรหรือสถาบันอื่นซึ่งเป็นผู้บ่อนวัตกรรม (เช่น ส่งคนมารับการศึกษาอบรม) และใช้ผลิตผล (เช่น รับผู้สำเร็จการศึกษาจากสถาบันเข้าทำงาน) ของสถาบัน *ความสัมพันธ์ทางคตินิยม* (*normative linkages*) คือความสัมพันธ์ที่สถาบันมีต่อองค์กรหรือสถาบันอื่น ๆ ซึ่งมีส่วนในการรับเอาหรือช่วยเผยแพร่ซึ่งความคิด ค่านิยม คตินิยม และแบบแห่งพฤติกรรมอย่างใหม่ที่กำหนดโดยสถาบัน เพื่อให้มีการยอมรับแพร่หลายยิ่งขึ้นในสังคม *ความสัมพันธ์ในลักษณะทั่วไป* (*diffused linkages*) หมายถึงความสัมพันธ์ที่สถาบันมีต่อภาวะแวดล้อมอื่น ๆ นอกจากองค์กรหรือสถาบันใดสถาบันหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงตามที่ได้อ้างมาแล้ว ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้อาจเป็นความสัมพันธ์ต่อบุคคล กลุ่มบุคคล และสื่อสารมวลชน ในส่วนที่มีอิทธิพลต่อมติมหาชนซึ่งจะมีผลต่อการยอมรับหรือไม่ยอมรับสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนต่อการดำเนินงานของสถาบันไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ลักษณะความสัมพันธ์ต่าง ๆ ดังกล่าวมานี้ย่อมมีผลเกี่ยวข้องต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของสถาบันโดยตรงด้วยอีกสองลักษณะ

ต่อไปเราลองหันมาพิจารณาลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันตามความหมายที่ได้อ้างมาแล้ว ตามปกตินั้นไม่ว่าองค์กรหรือสถาบันใด ๆ ก็ตามย่อมมีหน้าที่ในอันที่จะปฏิบัติภารกิจในลักษณะที่เป็นการประกอบภาระ (*transaction*) อย่างใดอย่างหนึ่งเสมอ ในการประกอบภาระของสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศย่อมเป็นไปในลักษณะต่าง ๆ เหล่านี้คือ *การดำเนินการเพื่อจะให้ได้มาซึ่งการสนับสนุน* เพื่อเอาชนะอุปสรรคหรือการต่อต้านคัดค้านจากภายนอก *การดำเนินงานเพื่อการแลกเปลี่ยนทรัพยากร* กับองค์กรหรือสถาบันอื่น ๆ *การดำเนินการเพื่อช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสิ่งแวดล้อม* เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการต่าง ๆ ของสถาบัน *และการดำเนินการเพื่อเผยแพร่หลักการ แนวคิด ค่านิยม คตินิยม และแบบแห่งพฤติกรรม*



ใหม่ ๆ ในทางสร้างสรรค์ ซึ่งสถาบันเป็นผู้กำหนดขึ้นหรือดัดแปลงมาใช้จากที่อื่น ในทางปฏิบัติแล้ว การประกอบภาระอันหนึ่งอาจมีผลต่อเรื่องต่าง ๆ ทั้งหลายเหล่านั้นพร้อม ๆ กันได้ ดังนั้นถ้าผู้ปฏิบัติการกิจของสถาบันได้สำนึกในเรื่องเหล่านั้นอยู่ด้วยแล้ว การปฏิบัติการกิจให้ได้ผลหลายอย่างพร้อม ๆ กันก็ย่อมจะทำได้สะดวกยิ่งขึ้น

นอกจากข้อพิจารณาต่าง ๆ ดังกล่าวมานี้ก็มีข้อพิจารณาเพิ่มเติมจากหลักขององค์การทั่วไปว่า ในบรรดาองค์การซึ่งมีลักษณะเป็นหน่วยงานทั่วไป กับองค์การซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาแล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างองค์การสองประเภทนี้ก็ย่อมแตกต่างกัน ความแตกต่างอันแรกก็คือแนวคิดเกี่ยวกับหน่วยงานหลักและหน่วยงานช่วย กล่าวคือในหน่วยงานราชการทั่วไป หน่วยงานหลักก็คือ หน่วยงานซึ่งผูกพันในอันที่จะปฏิบัติการกิจอันจะก่อผลิตผลโดยตรงตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานหลักจึงมีอำนาจมาก ส่วนนักวิชาการอาจเป็นเพียงหน่วยงานช่วยและมีอำนาจหน้าที่น้อย แต่ในสถาบันการศึกษา นักวิชาการคือบรรดาศาสตราจารย์และอาจารย์ทั้งหลายกลายเป็นหน่วยงานหลัก เพราะเป็นผู้ที่มีหน้าที่โดยตรงต่อผลิตผลตามจุดมุ่งหมายหลักของสถาบัน และเมื่อเป็นเช่นนี้ความขัดแย้งในเรื่องความรู้สึกในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานฝ่ายราชการ ซึ่งในลักษณะเช่นนี้เป็นหน่วยงานช่วย กับนักวิชาการอาจมีขึ้นได้โดยเฉพาะถ้าฝ่ายราชการยังยึดถือธรรมเนียมในหน่วยราชการทั่วไปอยู่ แต่เรื่องเช่นนี้ก็ย่อมจะขจัดไปได้โดยอาศัยความคุ้นเคยและความสามารถในกลุ่มผู้นำของสถาบัน

ปัญหาที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือปัญหาที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ในหมู่นักวิชาการเอง เพราะในสถาบันศึกษาย่อมประกอบไปด้วยนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ เป็นจำนวนมาก ประกอบกับการที่นักวิชาการต้องมีอิสระเสรีในการปฏิบัติภาระหน้าที่อย่างพอเพียง ซึ่งก็อาจยังผลให้เกิดกลุ่มอุปนัยย่อย ๆ มากมาย แต่ละกลุ่มอาจแปรความหมายของแนวทางและวัตถุประสงค์ของสถาบันไปคนละทางสองทาง ในกรณีเช่นนี้ถ้าแนวทางของสถาบันมิได้วางไว้อย่างชัดเจน และกลุ่มผู้นำในสถาบันไม่ได้หาทางบีบกันแก้ไขไว้ล่วงหน้าแล้ว ก็อาจทำให้ความมุ่งหมายส่วนใหญ่ของสถาบันไม่อาจประสพผลได้ นอกจากนี้ปัญหาก็อยู่ที่ตัวของนักวิชาการที่เข้าไปมีส่วนในการดำเนินงานของสถาบันอีกด้วย ถ้านักวิชาการ

เข้าไปสู่สถาบันโดยความสำนึกในทางวิชาการ โดยอาชีพปฏิญาณ และโดยความเข้าใจต่อจุดมุ่งหมายของสถาบันแล้ว โอกาสที่เขาจะช่วยสร้างอุปการแก่ความสำเร็จให้แก่จุดมุ่งหมายของสถาบันก็ย่อมจะมีได้มากขึ้น แต่ถ้าเขาเป็นแต่เพียงนักแสวงโอกาสเท่านั้นแล้วก็เป็นกรยากที่จะหวังให้เขามาผูกพันตนเองต่อผลงานของสถาบัน เพราะประสบการณ์ได้สอนให้เรารู้ว่า นักแสวงหาโอกาสนั้นจะไม่รับใช้หน่วยงานหรือสถาบันใดๆ ด้วยความจริงใจเลย หากแต่จะรับใช้ตัวเขาเองเท่านั้น

เนื่องในโอกาสที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์การที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นให้เป็นสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศ ตามนัยแห่งแนวความคิดที่ได้กล่าวมาในบทสามนี้ ผู้เขียนหวังอย่างยิ่งว่า ด้วยความสามารถของกลุ่มผู้นำในสถาบัน ฯ และด้วยความร่วมมือเสียสละของนักวิชาการและเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายในสถาบัน ฯ เราจะสามารถเอาชนะอุปสรรคและสร้างความเป็นสถาบันอันแท้จริงด้วยการประกอบภารกิจที่มีคุณค่าต่อการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาสังคมของเราให้ยิ่ง ๆ ขึ้นไป ภายในเวลาอันสมควร

บุญเย็น วอทอง