

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวិทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษาถึง “กระบวนการนโยบาย” กรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจชายแดนเชียงราย โดยถือเอา “กลุ่มผลประโยชน์” เป็นหน่วยหลักในการวิเคราะห์ โดยนำกรอบแนวคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) มาประยุกต์เป็นกรอบในการวิเคราะห์ เพื่ออธิบายถึงลักษณะ บทบาท และพฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในฐานะ “ตัวแสดง” (actor) ที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเขตเศรษฐกิจชายแดนเชียงราย

2.1 กระบวนการกำหนดนโยบาย

เมื่อศึกษาถึงกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ อันดับแรกควรทำความเข้าใจถึงความหมายของคำว่า “นโยบาย” ให้เข้าใจเสียก่อน จากการศึกษาของทีนพันธุ นาคะตะ¹ ได้ชี้ให้เห็นว่าการนิยามและการอธิบายของนักวิชาการที่ได้ทำการศึกษาในเรื่องนโยบายสาธารณะ หรืออีกนัยคือ นโยบายของรัฐ ที่ผ่านมา พบว่า โดยส่วนใหญ่แล้วจะมีทิศทางและการให้ความหมายในแนวทางที่คล้ายคลึงกัน เพียงแต่ความหมายที่ใช้แตกต่างกันนั้นขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และแนวทางการศึกษาของนักวิชาการแต่ละท่าน ซึ่ง ศุภชัย ยาวะประภาส² ได้อธิบายการให้ความหมายของนักวิชาการต่างประเทศไว้ ดังนี้

Ira Sharansky นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมต่างๆที่รัฐบาลหรือองค์กรจัดทำขึ้น อาทิ การจัดบริการสาธารณะ การออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ และการจัดพิธีกรรมอันถือเป็นสัญลักษณ์ของสังคม เป็นต้น

Thomas R. Dye นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ หรือไม่กระทำ

¹ทีนพันธุ นาคะตะ “นโยบาย การพัฒนา และวิชาการ” ใน นโยบายของรัฐ: อะไร ทำไม และอย่างไร . กุลธน ธนาพงศธร,บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 95-96.

²ศุภชัย ยาวะประภาส, นโยบายสาธารณะ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548),

Lasswell and Kaplan นโยบายสาธารณะ หมายถึง แผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้นอันรวมถึง เป้าหมาย สิ่งที่มีคุณค่า และแนวทางปฏิบัติต่างๆ

David Easton ให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่าหมายถึง การจัดสรรผลประโยชน์ หรือ สิ่งที่มีคุณค่าระหว่างปัจเจกชน และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

อย่างไรก็ตาม ทินพันธุ นาคะตะ³ ได้สรุปความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ว่า นโยบายของรัฐหมายถึงสิ่งสำคัญสองประการ ประการแรก คือ แนวทางการปฏิบัติของรัฐบาล เช่นเดียวกับที่ศุภชัย ยาวะประภาส⁴ กล่าวไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประชาชนไม่มากนักน้อย ประการที่สอง คือ โครงการที่สำคัญซึ่งรัฐจะต้องให้มีขึ้น ด้วยการกำหนดเป้าหมายและวิธีปฏิบัติเพื่อให้บรรลุสิ่งดังกล่าว เมื่อเข้าใจถึงความหมายของคำว่า "นโยบายของรัฐ" หรือ "นโยบายสาธารณะ" แล้ว จึงนำไปสู่การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายต่อไป

การศึกษาของนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายมีทัศนะที่สอดคล้องกัน กล่าวคือ กระบวนการกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการทางการเมือง⁵ ซึ่ง รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า การเมืองได้เข้าไปมีบทบาททุกขั้นตอน นับตั้งแต่ขั้นแรก การนำเสนอนโยบาย ขั้นตอนการบัญญัติกฎหมาย จนกระทั่งการดำเนินและบริหารนโยบาย ซึ่งครอบคลุมทั้งการเลือกหน่วยราชการหรือองค์กรเพื่อเป็นกลไกในการดำเนินนโยบาย และการปฏิบัติงานของหน่วยงานหลักดังกล่าว ในขั้นตอนต่างๆ ดังกล่าวนี้นี้ มีการต่อรองระหว่างของ "ตัวแสดง" และหน่วยเศรษฐกิจต่างๆในนโยบาย โดยที่ทุกฝ่ายต่างเล่นเกมส์เชิง

³ทินพันธุ นาคะตะ, หน้า 96.

⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5

⁵พิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมจากงานของ ทินพันธุ นาคะตะ ใน นโยบายของรัฐ: อะไร ทำไม และอย่างไร, กุลธนา ธนาพงศธร,บรรณาธิการ, หน้า 103. รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, "กระบวนการกำหนดนโยบาย เศรษฐกิจภายใต้ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540", บทความเสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง "ไทยภายใต้ระเบียบเศรษฐกิจใหม่ โดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 4 พฤษภาคม 2544 หน้า 32. Charles L. Cochran & Eloise F. Malone, Public Policy ; Perspectives and Choices (New York : Mc Graw -Hill,1995),p.1.Martin Meyerson and Edward C. Banfield, Politics Planning, and the Public Interest (Illinois: The Free Press.1955), p.304.

ยุทธศาสตร์ (Strategic Game) เพื่อให้ได้ผลตามที่ต้องการ นโยบายเศรษฐกิจจึงเป็นผลที่เกิดจากกระบวนการทางการเมืองและกระบวนการต่อรองดังกล่าวนี้⁶

2.1 แนวคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) หมายถึง กลุ่มที่มีการมารวมตัวของบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ ทัศนคติ และผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งการที่บุคคลในกลุ่มมีวัตถุประสงค์ ทัศนคติ และผลประโยชน์ที่คล้ายคลึงกัน มีผลทำให้ความเป็นสมาชิกของกลุ่มมีความแน่นแฟ้นและมั่นคงกว่า ความสัมพันธ์ของสมาชิกของกลุ่มโดยทั่วไป การเข้าร่วมเป็นสมาชิกในกลุ่มผลประโยชน์มักจะทำอย่างเป็นทางการ มีระยะเวลาการเป็นสมาชิก มีการเลือกตั้ง มีการประชุมกลุ่มอย่างสม่ำเสมอ มีการสื่อสารระหว่างกลุ่มเป็นประจำผ่านทางจดหมายข่าว หรือ นิตยสาร กลุ่มสนใจทางการเมืองขนาดใหญ่อาจจะมีเจ้าหน้าที่ทำงานประจำ และอาจมีพนักงานมืออาชีพทำหน้าที่บริหารจัดการ และให้การสนับสนุนแก่กลุ่มอาสาสมัครสมาชิกที่ปฏิบัติงานให้กลุ่มหรือองค์การ

กลุ่มผลประโยชน์หลายกลุ่มที่มีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและก่อตั้งขึ้นโดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ กลุ่มนี้มักจะถูกเรียกว่า กลุ่มกดดันทางการเมือง (pressure group) เนื่องจากกลุ่มเหล่านี้จะมีกิจกรรมที่มุ่งในทางการเมืองเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่ม ในประเทศที่เป็นสังคมสมัยใหม่จะพบว่า มีกลุ่มสมาคมอาสาสมัครจำนวนมาก เช่น กลุ่มสหภาพแรงงาน สมาคมหอการค้า และกลุ่มปฏิรูปการเมือง ซึ่งมีเป้าหมายทางการเมืองในระดับที่แตกต่างกัน พิจารณาจากความสนใจของปัจเจกชนจากการออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งจะพบว่า แต่ละคนที่ออกเสียงเลือกตั้งจะมีระดับความสนใจทางการเมืองตามระดับสถานภาพทาง เศรษฐกิจและสังคมของแต่ละบุคคล และออกเสียงเลือกตั้งพรรคการเมืองที่จะให้ผลประโยชน์แก่ตน ซึ่งอาจจะเป็นเรื่องทางศาสนา เชื้อชาติ หรือสัญชาติ กลุ่มกดดันทางการเมืองอาจเป็นกลุ่มที่หวังประโยชน์ที่ต้องการกดดันรัฐบาลเพื่อกลุ่มตน หรืออาจเป็นกลุ่มกดดันเพื่อต้องการสร้างความสมดุลให้กับสังคม ในบางประเทศกลุ่มกดดันทางการเมืองเหล่านี้จะมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับพรรคการเมือง และอาจมีอิทธิพลต่อพรรคการเมืองที่ได้เข้ามาบริหาร

⁶ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, "กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540", เอกสารเสนอที่ประชุมการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง "ไทยภายใต้ระเบียบเศรษฐกิจใหม่" 4 พฤษภาคม 2544, หน้า 32.

ประเทศ เพื่อมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ นโยบายสังคม หรือนโยบายระหว่างประเทศ

การศึกษาของ Robert A. Dahl⁷ ได้ชี้ให้เห็นว่าที่ผ่านมา การศึกษาเกี่ยวกับเรื่องของกลุ่มผลประโยชน์มักเป็นการศึกษาในสังคมประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะในประเทศหรือสังคมที่มีการปกครองลักษณะดังกล่าว มักมีการเปิดโอกาสให้ยอมรับบทบาทและความสำคัญของกลุ่มในโครงสร้างและกระบวนการทางการเมืองที่บรรดาพรรคการเมือง สภาผู้แทนราษฎร รัฐบาล กลไกของรัฐบาล ได้แก่ ข้าราชการจะต้องรับฟังข้อเรียกร้องหรือการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่ม และนำข้อเรียกร้องไปพิจารณาประกอบในการกำหนดนโยบาย ในกรณีดังกล่าวจะแตกต่างไปจากกรณีของประเทศที่มีการปกครองระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จนิยม (Totalitarianism) ที่มีหลักการของการปกครองและการควบคุมสังคมที่ไม่เห็นด้วยต่อการเกิดขึ้นของกลุ่ม หรือหากจะมี จะต้องดำเนินกิจกรรมในลักษณะที่สนับสนุนอุดมการณ์ของรัฐ

การเคลื่อนไหวหรือแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ ในกรณีของกลุ่มผลประโยชน์ของประเทศหรือสังคมที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย ส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อให้ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการเรียกร้องตกไปหรือเพิ่มพูนให้กับสมาชิกของกลุ่ม ซึ่งแน่นอนผลประโยชน์ที่จะเพิ่มพูนให้กับสมาชิกมักจะเป็นผลมาจากการต่อสู้แข่งขันกับกลุ่มอื่น ซึ่งกลุ่มใดจะประสบความสำเร็จในการต่อสู้แข่งขันมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัย 4 ปัจจัย⁸ ได้แก่

1. ขนาดของกลุ่ม (Size)
2. สถานภาพทางสังคม (Social Status)
3. ความสามัคคีของกลุ่ม (Cohesion)
4. ความเป็นผู้นำ (Leadership)

⁷Robert A. Dahl, "Critique of the Ruling Elite Model," *American Political Science Review* (June 1958):66

⁸จุมพล หนิมพานิช ,กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย *Interest Group and Thai Politics* (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545), หน้า 26-30.

การเกิดขึ้นของกลุ่มผลประโยชน์สมัยใหม่ เป็นผลมาจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม การมีลัทธิที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และยอมรับว่าประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการเลือกผู้ปกครองหรือมีอำนาจในการเลือกรัฐบาล อย่างไรก็ตาม การที่คนมารวมตัวกันเป็นกลุ่มต่าง ๆ ดังกล่าวก็เพราะต้องการให้สมาชิกรัฐสภาออกกฎหมายหรือระงับกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตน และเพื่อต้องการมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการกำหนดนโยบาย ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐบาลตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการหรือสอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตน ซึ่งการที่กลุ่มผลประโยชน์จะสามารถมีอิทธิพลดังกล่าวได้ กลุ่มจะต้องมีการเข้าถึงหรือวิธีที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับรัฐบาลอย่างไร เมื่อใด ณ จุดใด กลุ่มผลประโยชน์ที่กล่าวข้างต้น Gabriel Almond และ Bingham Powell⁹ แบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่

1. กลุ่มผลประโยชน์ที่รวมตัวกันชั่วคราว (Anomie interest group) เป็นกลุ่มที่มารวมตัวกันเพราะสถานการณ์ผลักดัน หรือกดดันให้เกิดอารมณ์ร่วมกันมีการสะสมความคับข้องใจโดยไม่มีรูปแบบของการรวมตัวกันที่แน่นอน เป็นกลุ่มที่รวมตัวกันชั่วคราว ไม่มีแบบแผนชอบใช้วิธีรุนแรงในการเรียกร้องผลประโยชน์ ซึ่งได้แก่ กลุ่มฝูงชน (Crowd) กลุ่มฝูงชนที่ก่อความรุนแรงหรือประท้วงหรือก่อการจลาจล (Mob)
2. กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่อยู่ในรูปของสมาคม (Non-associational interest group) เกิดขึ้นเพราะมีปัญหาาร่วมกัน ไม่ได้มีการจัดตั้งอย่างถาวร แสดงออกซึ่งผลประโยชน์เป็นครั้งคราว โดยใช้วิธีเรียกร้องแบบไม่เป็นทางการ ได้แก่ กลุ่มเครือญาติ กลุ่มเชื้อชาติ กลุ่มศาสนา เป็นต้น
3. กลุ่มผลประโยชน์ที่รวมตัวกันในรูปของสถาบัน (Institutional interest group) เป็นกลุ่มข้าราชการหรือพนักงานอื่น ๆ มักมีบทบาทเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มและกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม ได้แก่ พรรคการเมือง กองทัพ ข้าราชการ
4. กลุ่มผลประโยชน์ที่มีการรวมตัวกันในรูปของสมาคม (Associational interest group) ลักษณะของกลุ่มประเภทนี้ คือ สามารถทำตนเป็นตัวแทนของผู้มารวมตัวเป็นกลุ่ม มีการจัดระเบียบองค์การอย่างดี มีบทบาทในการเรียกร้องหรือแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ให้กับ

⁹Gabriel Almond and G.Bingham Powell, Jr., "Comparative Politics: A Development Approach" (Boston, Little Brown and Company, 1996) อ้างใน จุมพล นิมพานิช, หน้า 41-42.

กลุ่มของตนโดยเฉพาะ เช่น กลุ่มสหภาพแรงงานจะมีบทบาทหน้าที่ในการเรียกร้องผลประโยชน์ให้กับกลุ่มของตน เช่นเดียวกับนักธุรกิจ ในกรณีของสังคมหรือประเทศที่พัฒนาแล้ว บทบาทของกลุ่มประเภทนี้โดยทั่วไปได้รับการยอมรับสูง ได้แก่ องค์กรทางศาสนา องค์กรเอกชน สหภาพแรงงาน สมาคมพ่อค้านักธุรกิจ เป็นต้น ในประเทศที่มีระบบการเมืองสมัยใหม่และมีระบบการเมืองที่มั่นคง พรรคการเมืองถือเป็นกลไกที่มีความสำคัญในการสนับสนุนการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนั้นแล้วพรรคยังทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมโยงหรือเป็นสื่อกลางในการทำหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองเกิดจากกลุ่มหรือคณะบุคคลที่มีความคิดอุดมการณ์คล้ายคลึงกันมารวมกันจัดตั้งองค์กรขึ้นมา และส่งตัวแทนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อเป้าหมายในการเป็นรัฐบาลทำการปกครองและบริหารประเทศ แม้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่ได้ดำเนินการทางการเมืองเพื่อเป้าหมายของการปกครองประเทศ แต่กลุ่มผลประโยชน์ยังคงสามารถทำหน้าที่เป็นกลไกเชื่อมโยงระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชน

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองทั้งหลายต่างก็พยายามที่จะใช้อิทธิพล (Influence) ต่อรอง (Bargaining) ให้รัฐบาลนำเอาข้อเรียกร้องหรือการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มของตนไปปฏิบัติเป็นนโยบายหรือกิจกรรมของรัฐ และพยายามแสดงให้เห็นว่าในการเรียกร้องนั้นไม่ใช่เพื่อกลุ่มของตนเพียงอย่างเดียว หากแต่ยังเป็นการเรียกร้องที่มีผลประโยชน์ส่งไปถึงกลุ่มอื่น ๆ ด้วย ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองนอกจากจะมีความสำคัญต่อการเมืองแล้ว ยังมีความสำคัญต่อกระบวนการทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยอีกด้วย ขณะเดียวกันทั้งกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองต่างส่งเสริมสนับสนุนหรือเกื้อกูลกันได้ ในกรณีที่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมา โดยมีรากฐานจากกลุ่มผลประโยชน์หรือมวลชนอย่างกว้างขวาง จะทำให้พรรคการเมืองนั้น ๆ มีเสถียรภาพ และสามารถดำเนินการปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ของพรรคได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่ถ้าพรรคการเมืองใดก็ตามที่จัดตั้งขึ้นมาโดยไม่ได้มีรากฐานจากมวลชนแล้ว จะพบว่าพรรคการเมืองนั้น ๆ มักจะขาดเสถียรภาพในการดำเนินการทางการเมือง ในกรณีดังกล่าวกลุ่มผลประโยชน์สามารถส่งผลกระทบต่อพรรคการเมืองได้ ซึ่งในกรณีของประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มั่นคง เช่น สหรัฐอเมริกา กลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองต่างสนับสนุนเกื้อกูลระหว่างกัน กล่าวคือ เมื่อกลุ่มผลประโยชน์ใดก็ตามสนับสนุนพรรคจะด้วยการเงินหรือสนับสนุนพรรคด้วยคะแนนเสียง พรรคก็มักจะตอบแทนกลุ่มนั้น ๆ ด้วยการกำหนดนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ โดยอาจจะนำปัญหาความต้องการของกลุ่มที่สนับสนุน มาเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดของนโยบายของพรรคในการบริหารประเทศ หรืออาจตอบสนองกลุ่มผลประโยชน์

นั้น ๆ ด้วยการให้การพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ให้กับกลุ่มเหล่านั้น ตรงกันข้ามกับประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ไม่มั่นคง พรรคการเมืองที่ไม่ได้จัดตั้งขึ้นจากรากฐานของกลุ่มผลประโยชน์และไม่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ ในทางการเมืองมักจะไม่มีความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินการทางการเมือง

2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจชายแดนเชียงราย ปรากฏในงานของวัชรินทร์ สติรานนท์¹⁰ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง¹¹ สุรเกียรติ เจนวัดมนศิริชัย¹² นุศรา ตัณลาพุด¹³

การศึกษาของ วัชรินทร์ สติรานนท์ เรื่อง "ความรู้ความเข้าใจของข้าราชการในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเชียงราย: กรณีศึกษาอำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน" พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความรู้ความเข้าใจของข้าราชการในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน คือ ปัจจัยด้านรายได้ แหล่งรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และประสบการณ์การมีส่วนร่วมในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนเชียงราย สำหรับในด้านประชาชน จาก รายงานการวิจัยของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง เรื่อง "การรับรู้และเข้าใจของประชาชนต่อโครงการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย" โดยดำเนินการศึกษาครอบคลุม 3 ขั้นตอน คือ การประเมินการรับรู้ การประชาสัมพันธ์ และศึกษาผลการรับรู้จากประชาชนในพื้นที่ โดยผลการศึกษาระบุว่า ประชาชนรับทราบนโยบายแต่ขาดความเข้าใจเชิงลึก โดยเฉพาะในเรื่องสำคัญ 3 ด้าน คือ 1) การพัฒนาซ้ำ ไม่เป็นรูปธรรม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานไม่สอดคล้องการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจและขาดการบูรณาการระหว่าง

¹⁰วัชรินทร์ สติรานนท์, "ความรู้ความเข้าใจของข้าราชการในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเชียงราย : กรณีศึกษาอำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน", (ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ สาขาพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2546)

¹¹มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, การรับรู้และความเข้าใจของประชาชนต่อโครงการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนเชียงราย.กุมภาพันธ์ 2546

¹²สุรเกียรติ เจนวัดมนศิริชัย, "ความต้องการของนักธุรกิจท้องถิ่นต่อการลงทุนในเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย" (การศึกษาโดยอิสระปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ สาขาวิชาบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ,2547)

¹³นุศรา ตัณลาพุด, "ศักยภาพในการจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของจังหวัดเชียงราย" (ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ สาขาการเมืองการปกครอง, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2548)

ภาครัฐ เอกชน ประชาชน 2) การกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ประชาชนมองว่าเขตเศรษฐกิจเป็นเรื่องของนิคมอุตสาหกรรมที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แหล่งโบราณสถาน สังคม วัฒนธรรม ทำให้เกิดการคัดค้านในพื้นที่ และขาดการตื่นตัวในกลุ่มประชาชนและพ่อค้า และ 3) ผลตอบแทน ประชาชนมองว่าเป็นเรื่องของการค้าขาย ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์คือพ่อค้า นักธุรกิจ นักลงทุนเท่านั้น

การศึกษาของสุรเกียรติ์ เจนวัฒนศิริชัย "ความต้องการของนักธุรกิจท้องถิ่นต่อการลงทุนในเขตเศรษฐกิจชายแดน จังหวัดเชียงราย" ทำให้ทราบถึง การรับรู้ของนักธุรกิจท้องถิ่นที่มีธุรกิจอยู่ในเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงรายในประเด็นต่างๆ พบว่า นักธุรกิจท้องถิ่นมีการรับรู้เกี่ยวกับเรื่องเกี่ยวกับระบบคมนาคมเชื่อมโยงประเทศเพื่อนบ้าน การจัดวางผังเมือง นโยบายและแผนงาน การพัฒนากลุ่มประเทศความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง

นุศรา ตันลาพุดม ศึกษาเรื่อง "ศักยภาพในการจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของจังหวัดเชียงราย" พบว่า ศักยภาพในการจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน จะต้องมีการพึ่งพาอาศัยกันทั้งด้านการค้า การลงทุน การคมนาคมขนส่ง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนวัตถุดิบ ที่ต้องอาศัยการค้าระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน ให้เกิดการประสานงานร่วมกัน นอกจากนี้รัฐบาลควรเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ที่คาดว่าจะเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อเป็นแนวทางและเตรียมความพร้อมต่อไป

จากการศึกษาข้างต้น พบว่า การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเขตเศรษฐกิจชายแดนส่วนใหญ่เป็นการศึกษาเชิงสถิติที่ศึกษาถึงทัศนคติของกลุ่มต่างๆ แต่ในการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในการผลักดันนโยบายเขตเศรษฐกิจชายแดน ในประเด็นเรื่องเขตเศรษฐกิจชายแดนเชียงราย ยังไม่ปรากฏงานศึกษานี้

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดกรอบแนวคิดในการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ จึงได้ทบทวนงานของ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ¹⁴ มนตรี เจนวิทย์การ¹⁵ ระดม สรรพพันธุ์¹⁶ และ ธนา ยศตะกูล¹⁷ ดังนี้

¹⁴ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, "สมาคมการค้าและการค้าในประเทศไทย", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517)

¹⁵มนตรี เจนวิทย์การ, บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อระบบราชการ ประชาชน และการพัฒนาประเทศ (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528)

จากการศึกษาของณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ "สมาคมการค้าและหอการค้าในประเทศไทย" ทำให้ทราบถึงความจำเป็นและสถานภาพของหอการค้า การศึกษาพบว่าหอการค้ามีสถานะเป็นนิติบุคคลอันเกิดจากการรวมตัวของพ่อค้า นักธุรกิจทุกแขนงอาชีพในระบบธุรกิจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของพวกตนและเพื่อโน้มน้าวรัฐบาลให้ปฏิบัติตามความต้องการของพวกตน ขณะเดียวกันก็ช่วยรัฐบาลในการขยายการค้าของประเทศซึ่งเท่ากับว่าเป็นการขยายตลาดของพวกตนด้วย สำหรับวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งหอการค้า คือ เพื่อเป็นกลุ่มอิทธิพล กดดันรัฐบาลให้กำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของธุรกิจและเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่คอยคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาชิกโดยไม่ต้องพึ่งพารัฐบาล หน้าที่ของหอการค้า นอกจากจะเป็นผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของสมาชิก ในระดับท้องถิ่น หอการค้ามีหน้าที่คุ้มครองธุรกิจท้องถิ่น ส่งเสริมอาชีพในท้องถิ่น สำหรับในระดับชาติ หอการค้ามีหน้าที่ให้คำแนะนำในด้านธุรกิจการค้าแก่หน่วยงานรัฐบาล ซึ่งมักจะเป็นคำแนะนำที่หอการค้าคำนึงถึงผลประโยชน์ของสมาชิกและประเทศเป็นที่ตั้ง ฉะนั้น บทบาทของหอการค้าจึงเป็นบทบาทในการโน้มน้าวชักจูงให้รัฐบาลปฏิบัติหรือวางนโยบายการค้าตามความประสงค์ของหอการค้า ณรงค์ยังชี้ให้เห็นถึงว่า หอการค้าและสมาคมธุรกิจต่างๆ ในประเทศไทยจัดอยู่ในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นเครื่องมือของรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษา ของมนตรี เจนวิทย์การ เรื่อง "บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อรัฐบาลระบบราชการ ประชาชน และการพัฒนาประเทศ" แม้ว่าจะไม่ได้ศึกษาบทบาทของหอการค้าในฐานะกลุ่มผลประโยชน์โดยตรง แต่ได้อธิบายถึงกลุ่มธุรกิจการค้า สมาคมการค้าว่า ภายใต้เงื่อนไขของความ เป็นอิสระของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ ขึ้นอยู่กับระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง ใฝ่อย่างใดก็ได้ ณรงค์ ได้ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของภาคเอกชนเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ในฐานะผู้ดำเนินงานด้านเศรษฐกิจและการพาณิชย์ให้มีประสิทธิภาพได้

ระดม สรรพพันธุ์ ศึกษาเรื่อง "บทบาทของหอการค้าจังหวัดตากต่อการค้าชายแดนไทยพม่า" ชี้ให้เห็นว่า การรวมตัวกันของกลุ่มนักธุรกิจในท้องถิ่นจังหวัดตาก มีสาเหตุสำคัญ คือ ใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน เพื่อรักษาผลประโยชน์ร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

¹⁶ระดม สรรพพันธุ์, "บทบาทของหอการค้าจังหวัดตากต่อการค้าชายแดนไทย-พม่า", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2535)

¹⁷ธนา ยศตระกูล, "หอการค้าในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ: ศึกษาบทบาทของหอการค้าจังหวัดเชียงรายและหอการค้าจังหวัดตากในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพพม่า", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545)

ผลประโยชน์ทางการค้าชายแดนไทย-พม่า ที่อาศัยความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มนักธุรกิจที่เป็นสมาชิกในหอการค้ากับกลุ่มข้าราชการในคณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชนจังหวัด (กรอ.) โดยมีลักษณะอย่างเป็นทางการ และความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มนักธุรกิจในหอการค้ากับกลุ่มนักการเมืองที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันเป็นการส่วนตัว ใกล้เคียงกับการศึกษาของ ธนา ยศตระกูล เรื่อง "หอการค้าจังหวัดในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ: ศึกษาบทบาทหอการค้าจังหวัด เชียงรายและหอการค้าจังหวัดตากในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพพม่า" แต่ ธนา ได้ชี้ให้เห็นถึง บทบาทของหอการค้าทั้ง 2 จังหวัดอยู่ในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับสหภาพพม่า กล่าวคือ หอการค้าจังหวัดเชียงราย นอกจากจะมีบทบาทด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศอย่างมากแล้ว ยังมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดความร่วมมือระหว่างไทย-พม่า แต่หอการค้าจังหวัดตาก มีบทบาทอย่างมากในการแก้ไขปัญหาการค้าชายแดนไทย-พม่ารวมทั้งมีบทบาทในการส่งเสริมความสัมพันธ์ระดับท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้มีปัจจัยที่ส่งเสริมบทบาทของหอการค้าทั้งสองจังหวัด คือ ความสามารถของบุคลากร และสภาพภูมิประเทศของพื้นที่ทั้งสองแห่งและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจชายแดน