

บทที่ 6

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

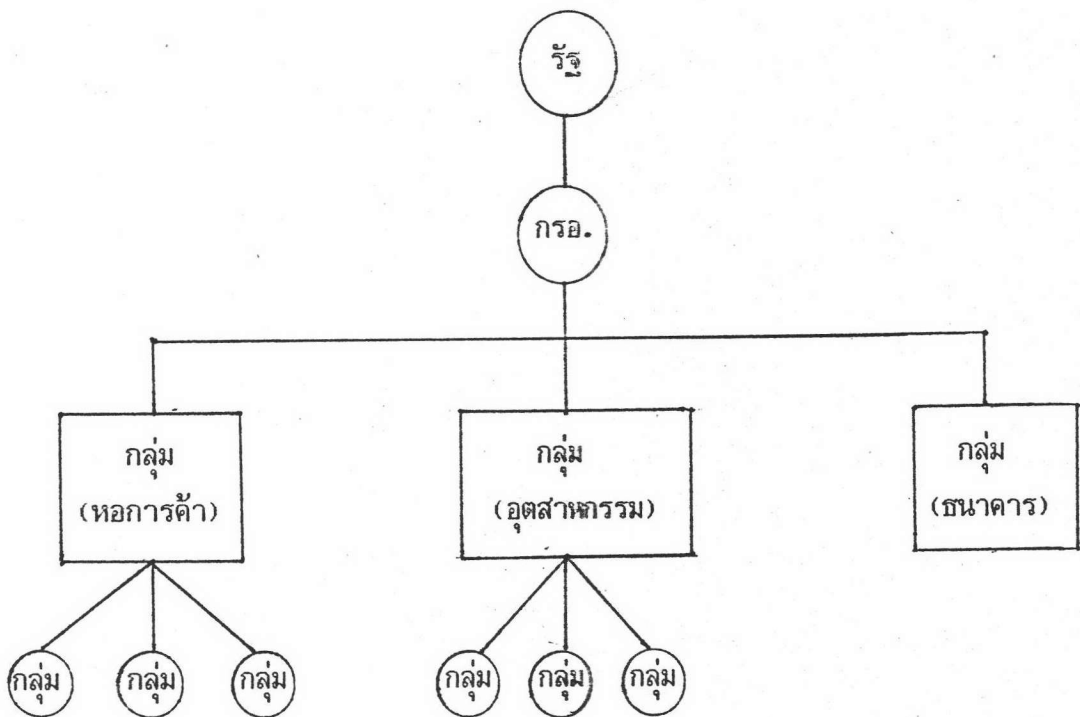
นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 พัฒนาการของบทบาทรัฐที่มีต่อกลุ่มเอกชนที่มีความต่อเนื่องมาตลอดคือ ความต่อเนื่องของการดำเนินการควบคุมกลุ่มในลักษณะต่าง ๆ ที่มีการพัฒนาไปตามสภาพการณ์ ในระยะแรกนั้น รัฐมีความเป็นอิสระสูงจากกลุ่มพลังทางเศรษฐกิจ การควบคุมจัดระเบียบพลังทางเศรษฐกิจ เป็นไปโดยได้รับอิทธิพลของความคิดชาตินิยม อย่างไรก็ตามการควบคุมก็ไม่เข้มงวดและจริงจัง สภาการค้าที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งในปี 2498 แม้รัฐกำหนดให้เป็นศูนย์รวมของธุรกิจเอกชน แต่ฐานะก็เป็นเพียงสมาคมโดยทั่วไป มิได้เป็นศูนย์รวมของกลุ่มเอกชนแต่อย่างใด

เมื่อเข้าสู่ยุคแห่งการพัฒนาโดยอาศัยแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผลจากการพัฒนาที่เอกชนมีบทบาท และเติบโตมากขึ้น ทำให้การควบคุมกลุ่มเอกชนของรัฐมีความต่อเนื่องที่เข้มงวด และหลากหลายขึ้น โดยรัฐได้พัฒนาการควบคุมกลุ่มที่เติบโต และมีบทบาทมากขึ้นนี้ไปในลักษณะการจำกัดขอบเขตการมีบทบาท การเปิดโอกาสให้บทบาทที่รัฐต้องการ และการให้เข้ามีความสัมพันธ์กับรัฐภายใต้กรอบความสัมพันธ์ที่รัฐกำหนดขึ้นไว้

ภายใต้การจัดระเบียบพลังทางเศรษฐกิจ โดยการกำหนดกรอบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนขึ้นนี้ ในทางหนึ่ง มาตรการควบคุมกลุ่มต่าง ๆ แยกเฉพาะเจาะจง ในอีกทางหนึ่งรัฐสนับสนุนส่งเสริมกลุ่มบางกลุ่ม และกลุ่มที่รัฐส่งเสริมนี้เป็นกลุ่มที่ได้รับสิทธิพิเศษจากรัฐ และมีส่วนร่วมในกระบวนการความสัมพันธ์กับรัฐ และกรอบความสัมพันธ์ที่รัฐกำหนดขึ้นตั้งแต่ปี 2509 เป็นการจำกัดโครงสร้างให้เมืองการค้าสูงสุดของกลุ่มเอกชนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นองค์กรตัวแทนกลุ่มเอกชนที่จะเข้ามีความสัมพันธ์กับรัฐ และกรอบความสัมพันธ์นี้ยังคงดำเนินมาจนกระทั่งในปัจจุบัน ซึ่งได้มีการพัฒนากรอบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนขึ้นอีกหลายโครงสร้าง และหลายระดับ ทำให้เมืองการค้าตัวแทนของพลังทางเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ โดยเฉพาะเกิดขึ้น และมีฐานะเท่าเทียมกับสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ที่ดำรงฐานะนี้มาตั้งแต่ปี 2509 เช่น สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาการเหมืองแร่ เป็นต้น

การยกฐานะสมาคมการค้าเป็นสภา โดยมีกฎหมายรองรับนี้ เป็นการจำกัดให้เมืองการค้า

ตัวแทนของเอกชนสาขาต่าง ๆ ที่เป็นตัวแทนในการมีความสัมพันธ์กับรัฐ ในทางหนึ่งเท่ากับรัฐ ควบคุมกลุ่มที่หลากหลายโดยผ่านองค์กรตัวแทนนี้ และภายใต้กลุ่มองค์กรที่หลากหลาย และการควบคุมกับการติดต่อสัมพันธ์กับกลุ่มต่าง ๆ ตามช่องทางที่กฎหมายรองรับแต่ละกลุ่มกำหนดไว้ รัฐได้กำหนดกรอบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนขึ้นอีกโครงสร้างหนึ่ง คือ การจัดตั้ง กรอ. ขึ้น โดยเปิดโอกาสให้เฉพาะบางกลุ่มเท่านั้นได้เข้ามีส่วนร่วม ในองค์กรระดับนโยบายนี้ ทำให้นอกจากจะมีโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มเอกชนที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน และแยกออกมาโดยเฉพาะแล้ว ยังเป็นการจัดระบบการควบคุมกลุ่มในแนวทางใหม่ เนื่องจากรัฐยอมรับให้กลุ่มที่เข้าร่วมใน กรอ. ทั้งสามกลุ่มคือ หอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย เป็นตัวแทนของภาคเอกชนทั้งหมด ให้การสนับสนุนส่งเสริมและสิทธิพิเศษ ตลอดจนเปิดโอกาสให้มีบทบาทร่วมกับรัฐใน กระบวนการของความสัมพันธ์ หากกลุ่มอื่นใดต้องการสิทธิพิเศษเหล่านี้ ก็ต้องเข้าร่วมกับกลุ่มทั้งสาม เป็นการจำกัดบทบาทของกลุ่มต่างๆ ให้รวมอยู่ในกลุ่มที่รัฐกำหนดไว้ นี้ และเป็นการจัดลำดับขั้นของความสัมพันธ์ ภายใต้โครงสร้างของ กรอ. ดังรูปภาพที่แสดงไว้



แผนภูมิที่ 9 รูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มตามโครงสร้างของ กรอ.

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐจะให้การยอมรับกลุ่มเอกชนทั้งสามที่ได้เข้าร่วมใน กรอ. ในการเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ และต้องการมีการรวมตัวเป็นลำดับขั้นของผลประโยชน์สาขาต่าง ๆ แยกกันเป็นส่วน ๆ แต่กลุ่มเอกชนทั้งสามคือ หอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย กลับไม่ได้รับการยอมรับความเป็นตัวแทนของกลุ่มเอกชน กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งหมด กลุ่มที่มีอยู่ต่างดำรงความเป็นอิสระของตน ไม่ยอมเข้าสังกัดในส่วนใดส่วนหนึ่ง และแสดงการต่อต้านจนได้รับความสำเร็จเมื่อจะมีการบังคับ ที่สำคัญภายในหอการค้าไทยเอง สมาชิกตามกฎหมายบางส่วนก็ไม่ยอมรับความเป็นตัวแทนของหอการค้าไทยด้วยเช่นกัน และกลุ่มเอกชนบางกลุ่มที่มีความสัมพันธ์กับผู้นำทางการเมืองสามารถเสนอเรื่องเข้าสู่ กรอ. ได้โดยไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกกลุ่มที่เข้าร่วมอยู่ใน กรอ. ทำให้การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มเอกชน หรือการจัดระเบียบโครงสร้างการควบคุมพลังทางเศรษฐกิจทั้งระบบ ไม่ประสบผลสำเร็จทั้งหมด

นอกจากความต่อเนื่องของรูปแบบการควบคุมกลุ่มที่ได้มีการพัฒนาให้เหมาะสมกับสภาพการณ์มาโดยตลอดแล้ว ยังมีความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาบางประการที่น่านำมากล่าวคือ การที่บทบาทความเป็นอิสระของรัฐ (state autonomy) ผูกพันกับพลังกดดันของกลุ่มมากขึ้น แม้ว่ารัฐจะสามารถควบคุมกลุ่มต่าง ๆ อยู่ได้ด้วยมาตรการทางกฎหมาย และทำให้รัฐมีความเหนือกว่ากลุ่ม แต่สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การขยายตัวของเศรษฐกิจ การขยายตัวของผู้มีการศึกษา ความเปิดกว้างขึ้นของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย เป็นต้น ทำให้กลุ่มต่าง ๆ เติบโตขึ้น และบางกลุ่มที่เป็นการรวมตัวของผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจ มีบทบาทและพลังกดดันที่รัฐบาลต้องให้ความสนใจ ต้องยอมรับและรับฟังกลุ่มเหล่านี้มากขึ้น การจัดตั้งกรอ. ในทางหนึ่ง ก็มาจากการเรียกร้องของกลุ่มเอกชนที่มีการรวมตัวกันมาก่อน และการที่รัฐยอมรับถึงความจำเป็นของการร่วมมือกับกลุ่มเอกชนไว้ในนโยบายตลอดมา นับตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ 5 ยังแสดงถึงความสำคัญของพลังกลุ่มเอกชนที่รัฐต้องให้ความสนใจและให้มีบทบาทร่วมกับรับ รัฐจึงมีลักษณะความผูกพันกับกลุ่มต่าง ๆ มากขึ้น

ในอีกประการหนึ่ง ที่มีความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลงคือ การพัฒนาของการลดความเป็นการเมืองของกลุ่มที่ตั้งขึ้น นับตั้งแต่อดีตมา รัฐไม่ต้องการให้กลุ่มเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง และได้ระบุไว้ในกฎหมายการจัดตั้งกลุ่มถึงการห้ามยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมือง และมาตรการห้ามกลุ่มยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองนี้ ยังคงมีความต่อเนื่องของการใช้บังคับมาโดยตลอด แต่ในสภาพความเปลี่ยนแปลงในความเป็นจริง ที่รัฐจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากกลุ่มหรือการเมือง ไม่อาจแยกออกจากเศรษฐกิจได้ รวมทั้งการที่รัฐยอมรับพลังของกลุ่ม จึง

ได้เกิดกระบวนการ กรอ. ขึ้นมารองรับบทบาทการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของกลุ่ม อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้พยายามทำให้การมีส่วนร่วมของกลุ่มใน กรอ. มีความเป็นการเมืองน้อยที่สุด โดยกระบวนการตัดสินใจใช้เหตุผลทางเทคนิคของนักเทคนิค (technocrats) ที่มีได้มีส่วนได้ส่วนเสียกับฝ่ายใด การตัดสินใจจึงไม่ได้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของผู้ใด เป็นการลดข้อขัดแย้งและความกดดันในการต่อรองผลประโยชน์ลง รวมทั้งมีผลต่อการลดความกดดันต่อรัฐบาล เป็นกระบวนการลดความเป็นการเมืองของบทบาทในทางการเมืองของกลุ่ม

ความเปลี่ยนแปลงประการสำคัญประการหนึ่งของบทบาทรัฐที่เกิดขึ้น คือ การให้ความสนใจกับพลังทางเศรษฐกิจในส่วนภูมิภาค ที่นับวันมีความเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ กลุ่มที่เป็นการรวมตัวของผู้มีพลังอำนาจทางเศรษฐกิจในภูมิภาคคือ หอการค้าจังหวัด เริ่มมีความตื่นตัวและมีบทบาทเป็นที่ยอมรับ รัฐจึงได้มีการปรับตัวเตรียมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในส่วนภูมิภาคนี้ โดยเข้าไปมีส่วนร่วมในการขยายการจัดตั้งหอการค้าจังหวัด และได้พัฒนาโครงสร้างย่อย ๆ ขึ้นมาเพื่อรองรับบทบาทของกลุ่มในส่วนภูมิภาค ที่จะเรียกร้องขอมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายพัฒนาท้องถิ่นของตน โดยการจัดตั้ง กรอ. จังหวัดขึ้น และนำกลุ่มที่รัฐสนับสนุนคือ หอการค้าจังหวัดเข้าไปมีบทบาทในโครงสร้างนี้

การเกิดของ กรอ. จังหวัด ที่มีผู้สรุปได้ว่า เป็นเพียงความพยายามของภาครัฐที่เตรียมโครงสร้างอำนาจรัฐในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพลังที่เติบโตจากการเปลี่ยนทางเศรษฐกิจในระดับจังหวัด กับอำนาจของรัฐจากส่วนกลางที่มีการมอบหมายผ่านลงไปให้แก่จังหวัด¹ เป็นการสะท้อนถึงบทบาทและพลังของกลุ่ม ในส่วนภูมิภาคที่รัฐไม่ได้ให้ความสนใจและการยอมรับ เมื่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้บทบาทและพลังอำนาจของกลุ่มมีมากขึ้น รัฐจึงต้องปรับตัวและเตรียมการรับมือกับสภาพการณ์และสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้น กรอ. จังหวัดจึงเป็นการแสดงถึงการปรับตัวของรัฐในส่วนภูมิภาค และการเกิดของ กรอ. จังหวัดต่อเนื่องจากการตั้ง กรอ. ในส่วนกลางอย่างเป็นระบบนี้ จึงทำให้เห็นได้ว่า พลังทางเศรษฐกิจที่เติบโตขึ้นระหว่างที่มีการเปลี่ยนแปลงในสามทศวรรษที่ผ่านมา ไม่ว่าจะ เป็นในเขตเมืองหลวงหรือในต่างจังหวัด ได้ถูกผนวกให้เข้ามาสัมพันธ์กับโครงสร้างอำนาจรัฐ ทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค โดยโครงสร้าง

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ภาพรวมของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ" ในคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เอกสารการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2531 เรื่อง ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย? (กรุงเทพฯ : ภาพพิมพ์, 2531), หน้า 93.

อำนาจรัฐ ยังคงเป็นฝ่ายกำหนดกรอบแห่งความสัมพันธ์²

การนำพัฒนาการและบทบาทของหอการค้าจังหวัดมากล่าวถึง เพื่อเป็นการชี้ว่าแม้หอการค้าจังหวัดจะเกิดขึ้น เพื่อเป็นโครงสร้างรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจในส่วนภูมิภาค และมี กรอ. จังหวัด เป็นเวทีรองรับบทบาทการแสดงออกของหอการค้าจังหวัด แต่การที่หอการค้าจังหวัดจะเติบโตและมีบทบาทโดยรัฐ เป็นผู้มีส่วนในการสนับสนุนด้วยนั้น ไม่ได้หมายความว่าหอการค้าจังหวัดจะต้องเป็นกลุ่มที่อยู่ภายใต้รัฐ เพราะในสภาพการณ์ปัจจุบัน กลุ่มบางกลุ่มพร้อมที่จะยื่นหยัดเรียกร้องต่อรองกับรัฐ ไม่อยู่ภายใต้การควบคุม ซึ่งนำการมีบทบาทของรัฐอีกต่อไป และหอการค้าจังหวัดเป็นกลุ่มตัวอย่างกลุ่มหนึ่งที่มีความพร้อมที่จะมีบทบาทและได้แสดงบทบาทในการยื่นหยัดต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มจนเป็นที่ประจักษ์ และนอกจากนี้ บทบาทของหอการค้าจังหวัดยังเป็นสัญญาณว่า การเติบโตและการพัฒนาของภูมิภาคจะไม่เป็นไปโดยส่วนกลาง และเพื่อส่วนกลางอีกต่อไปกลุ่มเอกชนในส่วนภูมิภาคตามจังหวัดต่าง ๆ พร้อมและต้องการที่จะมีบทบาทในการเติบโตและการพัฒนาท้องถิ่นของตน และจะแสดงออกเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของภูมิภาคตน ดังจะเห็นได้จากการรวมตัวกันของหอการค้าจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อคัดค้านการเก็บค่าผ่านทางจากรังสิต-สระบุรี หรือการพยายามจะตั้งธนาคารในภาคอีสาน เป็นต้น

จากความต่อเนื่อง และเปลี่ยนแปลงของบทบาทรัฐที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน น้อมนำขึ้นหลากหลายในหลายโครงสร้าง และหลายระดับนี้ โดยเฉพาะการจัดตั้งองค์กร กรอ. ขึ้นในส่วนกลาง และ กรอ. จังหวัดขึ้นในส่วนภูมิภาค จึงเป็นการยืนยันถึงการปรับเปลี่ยนนโยบายและบทบาทของรัฐต่อกลุ่มเอกชน ที่รัฐไม่เคยปฏิบัติมาก่อน นับเป็นครั้งแรกที่ผู้นำกลุ่มเอกชนได้รับการยอมรับให้มีบทบาทร่วมกับผู้นำทางการเมือง และกลุ่มเอกชนได้รับการยอมรับถึงความจำเป็นที่จะต้องให้มีบทบาทร่วมกับภาครัฐบาลอย่างต่อเนื่องเป็นระบบ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ถึงแม้ว่า แนวความคิดในการจัดตั้ง องค์กรความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชนจะปรากฏเรื่อยมา ตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 แต่ก็มีเพียง กรอ. ที่มีการดำเนินงานอย่างจริงจัง และเป็นครั้งแรกที่มีการสร้างรูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชนขึ้นจนเป็นระบบและเป็นองค์กรขึ้น ทำให้งาน กรอ. ยังคงดำรงอยู่ได้แม้จะมีการเปลี่ยนผู้นำทางการเมือง

การที่ กรอ. เป็นนโยบายของผู้นำทางการเมือง เกิดขึ้นและมีบทบาทได้ดีในสภาพที่ผู้นำทางการเมืองมิได้มาจากพรรคการเมือง และการเลือกตั้ง รวมทั้งสถานการณ์ที่รัฐประสออยู่

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 94.

ขณะผู้นำทางการเมืองชั้นมีอำนาจคือ การที่รัฐไม่สามารถดำรงการมีบทบาทรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นโดยฝ่ายเดียวได้ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคเอกชนที่มีพลังอำนาจทางเศรษฐกิจ มีการเติบโตอย่างรวดเร็วมาก จึงได้มีการนำภาคเอกชนที่มีพลังทางเศรษฐกิจนี้เข้าไปมีบทบาททางการเมืองร่วมกับรัฐ กรอ. จึงเป็นองค์กรที่มีบทบาทในสถานการณ์ ความจำเป็นของการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจกับการประนีประนอม ประสานประโยชน์ เพื่อดำรงเสถียรภาพของรัฐบาล

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และระบอบการเมืองเปิดโอกาสผู้ที่มาจากพรรคการเมือง และการเลือกตั้ง ได้เป็นผู้นำสูงสุดทางการเมืองในกลางปี 2531 กรอ. ไม่ได้ถูกยกเลิกไป เพียงแต่การได้รับความสนใจลดลงไป แต่ทั้งนี้บทบาทของพลังทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนมิใช่ว่าจะถูกปิดกั้น และลดความสำคัญตามไปด้วย เพราะนับตั้งแต่ส่วนทางเศรษฐกิจได้ถูกนำเข้าไปร่วมกับส่วนการเมือง หรือส่วนเอกชนได้ถูกนำเข้าไปมีบทบาทร่วมกับรัฐ ส่วนเอกชนที่มีพลังอำนาจทางเศรษฐกิจ มีความพร้อมและถูกปิดกั้นการมีส่วนร่วมในระบอบการเมืองมาเป็นเวลานาน เมื่อระบอบกึ่งประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้ ได้เข้ามีบทบาทไม่เฉพาะแต่ในช่องทางที่รัฐกำหนดไว้เท่านั้น ได้ขยายบทบาทเข้าไปเกี่ยวพันและมีบทบาทในทางการเมืองมากขึ้นในหลายลักษณะคือ การให้การสนับสนุนพรรคการเมือง การเข้าเป็นสมาชิกและกรรมการบริหารพรรคการเมือง และที่สำคัญคือการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเครื่องยืนยันว่า ส่วนเอกชนที่มีพลังอำนาจทางเศรษฐกิจ ได้เติบโตก้าวหน้าไปถึงขั้นที่รัฐไม่อาจยับยั้งการมีบทบาทอย่างถูกต้องตามกติกาของกระบวนการทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย และรัฐเองก็คงไม่กระทำการเช่นนั้น เพราะการเปลี่ยนแปลงที่มาของผู้ทางการเมืองสูงสุด และฐานสนับสนุนของผู้การเมือง พรรคการเมือง ตลอดจนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากคือ ส่วนเอกชนที่มีพลังอำนาจทางเศรษฐกิจนี้

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2531 ไม่เพียงแต่พลังเศรษฐกิจจะทวีความเข้มแข็งทางการเมืองมากขึ้น เมื่อระบอบการเมืองเปิดโอกาสให้ผู้นำสูงสุดทางการเมืองมาจากพรรคการเมือง แทนที่จะมาจากระบอบราชการในแบบเก่า³ เท่านั้น พลังทางเศรษฐกิจก็พื้นฐานสนับสนุนพรรคการเมืองที่มีอำนาจทางการเมือง ได้เบนช่องทางจากการแสดงออกซึ่งความต้องการ

³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ไตรลักษณ์รัฐไทยในห้วงสังคมสยาม : ว่าด้วยการสร้างรัฐ การสร้างชาติและประชาสังคมไทย" สมุดสังคมนิติศาสตร์ 12 (2 พ.ย. 32-2 ม.ค. 33), หน้า 119.

การผ่านกลุ่ม ผ่าน กรอ. ไปสู่การอาศัยพรรคการเมืองและนักการเมืองที่รับการสนับสนุนอยู่ในการปกป้องคุ้มครองการดำเนินธุรกิจ และการแสวงหาผลประโยชน์และที่สำคัญการที่ผู้นำสูงสุดทางการเมืองและคณะมาจากการเลือกตั้ง (นอกระบบราชการ) ทำให้บทบาทของกลไกรัฐคือข้าราชการที่เคยมีบทบาทมากในระบบกึ่งประชาธิปไตย ลดความสำคัญลง และยิ่งจะกระทบถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มเอกชนด้วย เพราะการที่อำนาจรัฐเปลี่ยนผ่านจากกลไกอำนาจรัฐที่ครอบครองและมีบทบาทในการใช้มาตลอด ไปสู่ผู้ที่มาจากพรรคการเมือง และพรรคการเมืองได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มเอกชนและสมาชิกที่ทรงพลังทางเศรษฐกิจอยู่ ผู้มีอำนาจรัฐกลุ่มใหม่จึงมีผลประโยชน์ผูกพันกับส่วนเอกชนอยู่ ความสัมพันธ์จะเปลี่ยนจากการควบคุมร่วมมือของผู้ที่มีอำนาจกับผู้อยู่ใต้อำนาจ ผู้อยู่ในระบบราชการกับผู้อยู่นอกระบบราชการ เป็นความสัมพันธ์ของผู้ที่ร่วมมือกัน แต่มีเป้าหมายหลักต่างกัน คือ ผู้ให้การสนับสนุนหวังผลประโยชน์ทางธุรกิจ ผู้รับผลประโยชน์หวังอำนาจในทางการเมือง

จากการพยายามแยกส่วนทางเศรษฐกิจออกจากส่วนทางการเมืองของรัฐในยุคที่พลังจากระบบราชการมีบทบาทและอำนาจโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมาย ไปสู่การผ่อนคลาย การเข้ามามีบทบาททางการเมืองของส่วนทางเศรษฐกิจ ผ่านการอภิถาภิที่กลไกอำนาจรัฐสร้างขึ้น ในที่สุดเมื่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเกิดขึ้น และนำมาซึ่งการเข้ามามีอำนาจของพลังนอกระบบราชการ ส่วนทางการเมืองกับส่วนทางเศรษฐกิจที่ไม่สามารถแยกออกจากกัน และแม้ถูกปิดกั้นก็มีความสัมพันธ์กันมาตลอด ก็ได้รับการยอมรับถึงการดำรงความสัมพันธ์นี้

จากการศึกษาในครั้งนี้นี้จึงชี้ว่า องค์กรในลักษณะเช่น กรอ. นี้ จะมีบทบาทได้ดีในฐานะที่เป็นสถาบันเชื่อมโยงนโยบายของรัฐ กับผลประโยชน์ของภาคเอกชนในระบบการเมืองกึ่งประชาธิปไตย ที่ระบบราชการเป็นส่วนที่มีบทบาทครอบงำอำนาจและกลไกรัฐ ทั้งนี้ก็เพราะช่วยให้ภาคเอกชนสามารถมีกลไกที่เป็นทางการในการเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจด้านนโยบายของรัฐได้ แต่เมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนไป พลังจากระบบราชการหรือส่วนที่มาจากการเมืองสามารถเข้าสู่การมีอำนาจทางการเมืองสูงสุดโดยผ่านกระบวนการทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย มีบทบาทครอบงำระบบราชการหรือกลไกอำนาจรัฐ กรอ. จึงถูกลดบทบาทและความสำคัญลง นั้นแสดงถึงว่ารัฐกับเอกชนมีปฏิสัมพันธ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อมอยู่ตลอดเวลา ปฏิสัมพันธ์นี้จะมีการพัฒนาไปในเชิงคุณภาพกับสถานการณ์เพื่อการดำรงอยู่ได้ในสถานการณ์ของสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป

เราจะเห็นพัฒนาการของปฏิสัมพันธ์ได้ชัดเจน นับจากสภาพแวดล้อมของลัทธิชาตินิยมใน

สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่มีการพยายามจัดตั้งองค์กรในแนว corporatism ขึ้นตามแนวความคิดของหลวงวิจิตรวาทการ โดยนำกลุ่มต่าง ๆ มาอยู่ภายใต้อำนาจเผด็จการของรัฐ โดยเฉพาะกลุ่มชาวจีนที่มีพลังทางเศรษฐกิจถูกกดดัน และกีดกันออกจากระบบและกระบวนการทางการเมือง โดยเด็ดขาด เมื่อเวลาผ่านไประบบกึ่งประชาธิปไตยเปิดกว้างขึ้น พลังทางเศรษฐกิจมีบทบาทและพลังที่กล้าแข็งมากขึ้น จนรัฐไม่สามารถดำรงบทบาทอยู่เหนือกลุ่ม โดยใช้อำนาจบังคับได้อีกต่อไป กรอบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนในรูป กรอ. จึงได้รับการสร้างขึ้นเพื่อควบคุมทิศทางของพลังทางเศรษฐกิจโดยนำเข้ามาร่วมมือกับรัฐ ในหลักการของผู้ร่วมงานที่มีศักดิ์ศรีและสถานภาพเท่าเทียมกัน ยุทธศาสตร์ใหม่ของรัฐนี้ทั้งสองฝ่ายได้รับประโยชน์ซึ่งกันและกัน คือกลุ่มพลังทางเศรษฐกิจได้รับการยอมรับอย่างชอบธรรมในการดำรงอยู่ในระบบ โดยไม่มีปัญหาเรื่องเชื้อชาติเป็นเครื่องกีดกัน ได้รับโอกาสในการแสดงออกซึ่งปัญหาและความต้องการ ได้รับเกียรติและประโยชน์ในโอกาสต่าง ๆ จากรัฐ ในขณะที่ตัวกันรัฐย่อมได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มเหล่านี้เป็นการตอบแทน และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจนทำให้ผู้นำสูงสุดทางการเมืองมาจากพรรคการเมือง และพลังจากนอกระบบราชการที่เข้าสู่การมีอำนาจทางการเมืองโดยการเลือกตั้งกลับเป็นผู้นำบทบาทเหนือระบบราชการ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนก็ได้รับผลกระทบ และมีการปรับตัวตามไปด้วย อันมีผลทำให้ความสำคัญและบทบาทของ กรอ. ลดลง

สิ่งที่เห็นประเด็นปัญหาที่น่าติดตามต่อไปคือ เมื่อระบบการเมืองเปิดโอกาสให้แก่กลุ่มทางเศรษฐกิจมากขึ้น บทบาทและช่องทางของกลุ่มในการมีส่วนร่วม และการแสดงออกมีหนทางใหม่ แม้ กรอ. จะยังคงอยู่ แต่ได้รับความสนใจและมีบทบาทน้อยลง จึงน่าสนใจว่า สถานะของ กรอ. จะเป็นอย่างไรต่อไป และมีความจำเป็นที่จะต้องมี กรอ. ต่อไปหรือไม่ ถ้ายังมี กรอ. อยู่หากมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำทางการเมืองใหม่ กรอ. จะเป็นอย่างไรต่อไป

ในสภาพที่ระบบการเมืองไทยได้พัฒนาเป็นไปตามกระบวนการของระบอบประชาธิปไตยมากขึ้นเรื่อย ๆ การควบคุมกลุ่ม การกำหนดบทบาทกลุ่ม การจัดตั้งกลุ่ม ตลอดจนรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่ม ที่ก่อเกิดขึ้นมาในสภาพแวดล้อมของระบบกึ่งประชาธิปไตย จำเป็นอย่างยิ่งที่ควร จะได้รับการทบทวน และกำหนดกรอบขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับสภาวะทางการเมือง สิทธิและเสรีภาพในการก่อตั้งกลุ่มและการแสดงออกของกลุ่ม ควรได้รับการพิทักษ์รักษาไว้ การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่ม ความสัมพันธ์ของกลุ่มส่วนต่าง ๆ ทางการเมือง ควรมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้บทบาทของกลุ่มในทางการเมืองเป็นไปอย่างเปิดเผย เป็นไปตามกระบวนการของระบอบประชาธิปไตย และสามารถควบคุมตรวจสอบได้

จากการศึกษาเกี่ยวกับหอการค้าจังหวัด ผู้วิจัยมีความเห็นว่า หอการค้าจังหวัดเป็นกลุ่มที่ควรได้รับความสนใจติดตามศึกษาต่อไป เพราะหอการค้าจังหวัดเป็นองค์กรกลุ่มผลประโยชน์ในส่วนภูมิภาคที่นับวันจะขยายตัว และมีบทบาทสำคัญต่อการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของจังหวัดต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น การศึกษาเกี่ยวกับหอการค้าจังหวัดแม้จะมีอยู่บ้าง ก็เป็นการกล่าวถึงหอการค้าเพียงบางส่วน การศึกษาหอการค้าจังหวัดโดยตรงยังไม่มี จึงควรที่น่าจะได้รับการหยิบยกมาศึกษาในโอกาสต่อไป ทั้งในประเด็นที่ได้กล่าวถึงไว้ในที่นี้ซึ่งสามารถนำไปขยายศึกษาเพิ่มขึ้นได้ หรือในประเด็นอื่น ๆ โดยเฉพาะในเรื่องบทบาทของหอการค้าจังหวัด