

เกาะเชจูและภูเก็ตในกระแสความเปลี่ยนแปลง: ศึกษาเปรียบเทียบนโยบายการพัฒนาของรัฐและผลกระทบต่อเกาะทั้งสอง

กรรณัฐ ชาตอารยะวดี¹ และ ทักษิณา ศรีประชา^{2*}

¹ คณะวิเทศศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ อีเมล korntouch.c@phuket.psu.ac.th

² คณะวิเทศศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ อีเมล tagsina.s@phuket.psu.ac.th

Jeju and Phuket Islands in Transitions: A Comparative Study on the Government's Development Policies and Their Impacts on the Two Islands

Korntouch Chartarayawadee¹ and Tagsina Sripracha^{2*}

¹ Faculty of International Studies, Prince of Songkla University, E-mail: korntouch.c@phuket.psu.ac.th

² Faculty of International Studies, Prince of Songkla University, E-mail: tagsina.s@phuket.psu.ac.th

Article Info

Article Type: Research article

Article History:

Received: October 28, 2022

Revised: June 15, 2023

Accepted: June 19, 2023

คำสำคัญ

เชจู, ภูเก็ต, นโยบายการพัฒนา, การกระจายอำนาจ, การพัฒนาอย่างยั่งยืน

Keywords:

Jeju, Phuket, development policy, decentralization, sustainable development

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) นโยบายการพัฒนาของรัฐในทศวรรษปัจจุบันว่าส่งผลกระทบต่อเกาะเชจูของเกาหลีใต้และเกาะภูเก็ตของไทยอย่างไรบ้าง 2) การกระจายอำนาจของรัฐบาลของทั้งสองประเทศซึ่งอาจส่งเสริมหรือขัดขวางการพัฒนาดังกล่าว และ 3) บทบาทของประชาสังคมในการส่งเสริมการพัฒนาที่สมดุลของเกาะทั้งสอง การศึกษาใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยวิธีการเปรียบเทียบกรณีที่เหมาะสมที่สุด (Most Similar System Design) ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากจอห์น สจ๊วต มิลล์ และมีสมมติฐานว่า ปัจจัยทั้งสามเหล่านี้ ได้แก่ นโยบายรัฐ การกระจายอำนาจและประชาสังคมนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างเหนียวแน่นและจำเป็นต้องการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของเกาะทั้งสอง

ผลการวิจัยพบว่า นโยบายการพัฒนาของรัฐของทั้งประเทศเกาหลีใต้และประเทศไทยได้ส่งผลกระทบต่อส่วนทางกันเองต่อเกาะทั้งสอง คือ ในขณะที่นโยบายจำนวนมากกำหนดขึ้นมาเพื่อส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน นโยบายที่ส่งเสริมการเจริญเติบโตของการท่องเที่ยวและการลงทุนกลับเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและความผันผวนของชีวิตคนในท้องถิ่น ส่วนความแตกต่างระหว่างสองประเทศที่พบคือ ระดับการกระจายอำนาจของรัฐบาลและบทบาทของประชาสังคม กล่าวคือ ระดับการกระจายอำนาจของรัฐบาลเกาหลีใต้ที่แสดงผ่านการเป็นเกาะที่ปกครองตนเองของเชจูนั้นทำให้เกาะเชจูมีอนาคตสดใสกว่าเนื่องจากคนท้องถิ่นมีสิทธิ์เลือกเส้นทางที่ยั่งยืนของพวกเขาเอง ถึงแม้จะมีข้อจำกัดให้เห็นอยู่ก็มากก็ตาม ในทางตรงกันข้าม ระดับการกระจายอำนาจของรัฐบาลไทยที่ยังไม่สมบูรณ์ ได้ส่งผลให้เกาะภูเก็ตยังคงต้องพึ่งพาการริเริ่มจากส่วนกลางอย่างมาก ทำให้การบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับมอบอำนาจจากคนท้องถิ่น ยังอ่อนแอและขาดประสิทธิภาพ สำหรับบทบาทของประชาสังคมนั้น เกาะเชจูมีความเข้มแข็งและสายสัมพันธ์เชื่อมโยงกันแน่นหนา ในขณะที่ภูเก็ตยังคงต้องพัฒนาต่อไปเพื่อเพิ่มพูนบทบาทของประชาชนในการร่วมมือกับภาครัฐและเกาะติดทิศทางการนโยบาย เพื่อรักษาคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้อยู่อาศัยในเกาะให้คงอยู่ต่อไปอย่างยั่งยืน

Abstract

This research aims to explore: 1) how the government's development policies in recent decades have impacted the South Korean Island of Jeju and Thailand's Phuket Island; 2) the state of the government decentralization in both countries which can either facilitate or hinder such developments; and 3) the role of civil society in promoting balanced developments on the two islands. The study employs a qualitative approach that applies the Most Similar System

* Corresponding author: Tagsina Sripracha

Email address: tagsina.s@phuket.psu.ac.th

Design inspired by John Stuart Mill and is based on the premise that these three factors, namely government policies, decentralization, and civil society, are inextricably linked and necessary for the two countries to achieve their sustainable development goals.

The research result shows that the government's development policies of both South Korea and Thailand have paradoxically similarly impacted these two islands. While many policies aim to promote sustainable development, their policies promoting growth in tourism and investment have caused several environmental problems and made locals' lives more volatile. Differences between the two countries are perceived in the aspects of their state of government decentralization and the role of civil society. As for government decentralization, the status of "autonomous island" for Jeju appears more promising in giving locals the right to choose their sustainable path, even though with several limitations. On the other hand, Thailand's unfinished decentralization has kept Phuket heavily reliant on central initiatives, resulting in weak and ineffective local administrations whose authorities are derived from local citizens. In terms of the role of civil society, the civil society in Jeju is strong and well-connected, whereas, in Phuket, such qualities need to be promoted to enhance citizens' roles in cooperating with the government and adhering to policy direction that benefits all parties and sustains good quality of life for islanders.

1. บทนำและความสำคัญ

เกาะเชจูในประเทศเกาหลีใต้และเกาะภูเก็ตของประเทศไทยมีความคล้ายคลึงกันหลากหลายแง่มุม ทั้งสองต่างก็เป็นเกาะที่ใหญ่ที่สุดของประเทศและมีความสำคัญอย่างสูงต่อการท่องเที่ยวของประเทศ เกาะทั้งสองถูกกำหนดในแผนยุทธศาสตร์ของประเทศให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวในระดับสากล เป็นแหล่งรายได้จากการท่องเที่ยวที่สำคัญของรัฐ ที่ผ่านมารัฐบาลของทั้งสองประเทศต่างก็ได้รับประโยชน์จากทรัพยากรในเกาะทั้งสองและส่งเสริมการพัฒนาเพื่อสนองเป้าหมายของรัฐบาลไปด้วยในขณะเดียวกัน เนื่องจากแผนพัฒนาเกาะทั้งสองต่างก็เป็นไปตามนโยบายจากรัฐส่วนกลางเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม การพัฒนาอย่างก้าวกระโดดอันเป็นผลจากการส่งเสริมการท่องเที่ยวได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิต เกิดโครงการพัฒนาต่าง ๆ ทั้งจากภาครัฐและเอกชน ที่ไม่ฟังประสงค์ของคนในเกาะทั้งสอง ยิ่งไปกว่านั้น ความเจริญอันเป็นผลจากการท่องเที่ยวและการเปิดกว้างทางเศรษฐกิจต่อโลกภายนอกมากขึ้นยังส่งผลให้ผู้คนบนเกาะทั้งสองได้รับผลกระทบและมีความเสี่ยงมากขึ้น อันเนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศ

ความท้าทายในการรับมือกับปัญหาอันเกิดจากการพัฒนาเหล่านี้ สอดคล้องกับกระแสความเปลี่ยนแปลงของแนวคิดในการพัฒนา (development paradigm) ซึ่งแต่เดิมให้ความสำคัญเฉพาะเรื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจและเป็นการสั่งการจากบนลงล่าง ซึ่งมักเอื้อประโยชน์ให้กับคนกลุ่มน้อย แต่เมื่อไม่กี่สิบปีที่ผ่านมาแนวคิดในการพัฒนาได้ครอบคลุมไปถึงด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม การให้ความสำคัญกับมนุษย์มากขึ้น เน้นการมีส่วนร่วมและบทบาทของประชาชนในท้องถิ่น รวมไปถึงการตั้งเป้าหมายการเติบโตอย่างมีคุณภาพ (quality growth) และการสร้างสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเรียกด้วยคำกว้าง ๆ ได้ว่า "การพัฒนาที่ยั่งยืน" องค์การสหประชาชาติได้ให้คำจำกัดความของการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้ว่า "เป็นการพัฒนาที่สนองความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นต่อไปในอนาคตต้องประนีประนอมยอมลดความสามารถของเขาในการที่จะสนองความต้องการของเขา" (องค์การสหประชาชาติ, 2530 ใน สันติ บางอ้อ, 2546) ในการประชุมสุดยอดแห่งสหประชาชาติขององค์การสหประชาชาติที่มหานครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกาปี ค.ศ. 2000 ได้มีการตั้งเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ หรือ Millennium Development Goals: MDGs ซึ่งมีเป้าหมายทั้งสิ้น 8 เป้าหมาย โดยกำหนดกรอบเวลาไว้ 15 ปี คือ ระหว่างปี ค.ศ. 2000-2015 (สถาบันไทยพัฒน์, 2558)

แนวคิดของความยั่งยืนนี้ได้กลายเป็นแนวทางหรือยุทธศาสตร์ให้กับรัฐบาลและภาคประชาสังคมในหลายประเทศหรือแม้กระทั่งเป็นวาระแห่งชาติ และเป้าหมายเหล่านี้ก็ได้ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนแนวคิดการพัฒนาของประเทศไทยและเกาหลีใต้ด้วย

เช่นกัน ดังสะท้อนให้เห็นในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544 หรือ ค.ศ. 1997-2001) ของไทยเป็นต้นมา ซึ่งตั้งเป้าหมายให้เกิดความสมดุลและมุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนโดยยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา พร้อมทั้งปรับวิธีการดำเนินการให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาให้มากที่สุด (สันติ บางอ้อ, 2546) แนวคิดเรื่องของการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้สะท้อนอยู่ในยุทธศาสตร์ทั้ง 6 ด้านในกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579 หรือ ค.ศ. 2017-2036) อีกด้วย (Open Development Thailand, 2561) ในส่วนของเกาหลีใต้ รัฐบาลได้จัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติ (National Action Plan) เพื่อตอบสนองต่อแผน Agenda 21 ของสหประชาชาติ ในปี ค.ศ. 1996 และได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน (The Presidential National Commission on Sustainable Development: PNCSD) ในปี ค.ศ. 2000 จากนั้นในปี ค.ศ. 2006 รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ออกแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน (National Strategy for Sustainable Development: NSSD) โดยแผนแรกใช้ในช่วงปี ค.ศ. 2006-2010 และมีการจัดทำแผนฉบับใหม่ทุก 4 ปี

ปัจจุบันวิสัยทัศน์ของสหประชาชาติเรื่องความยั่งยืนได้มีการเปลี่ยนแปลงให้ครอบคลุมและสอดคล้องกันในแต่ละด้านมากขึ้น และประเทศสมาชิกสหประชาชาติได้รับรองวาระการพัฒนาอย่างยั่งยืนเมื่อปี ค.ศ. 2015 โดยตั้งเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของโลก (Sustainable Development Goals: SDGs) จำนวน 17 ข้อ ที่ครอบคลุมเชื่อมโยงการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกันแบบมีบูรณาการและอาศัยการมีส่วนร่วมโดยไม่ทิ้งใครไว้เบื้องหลัง (Open Development Thailand, 2561) โดยตั้งกรอบระยะเวลาไว้จนถึงปี ค.ศ. 2030 ซึ่งเรียกว่า 2030 Agenda และได้กำหนดแนวคิด 5 เสาหลักของการพัฒนาซึ่งประกอบไปด้วย มิตินิยม (People) มิตีเศรษฐกิจ (Prosperity) มิตินิเวศ (Planet) มิตินิยามสันติภาพและสถาบัน (Peace) และมิติหุ้นส่วนการพัฒนา (Partnership)

แม้รัฐบาลของทั้งสองประเทศได้ตั้งเป้าหมายและพยายามที่จะพัฒนาประเทศภายใต้กรอบความยั่งยืนในด้านต่าง ๆ แต่เกาะทั้งสองยังคงมีสภาพปัญหาที่คล้ายคลึงกัน นั่นคือ ยังคงเป็นพื้นที่ต่อสูระหว่างความสำคัญของการเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อนำเม็ดเงินเข้าประเทศกับการเติบโตอย่างสมดุล มีสิ่งแวดล้อมที่น่าอยู่ นอกจากนี้ประชาชนบนเกาะยังมีความเสี่ยงสูงในทางเศรษฐกิจจากการพึ่งพิงการท่องเที่ยวอย่างสูง อย่างไรก็ดี จากการสำรวจเบื้องต้นในเชิงเปรียบเทียบ เกาะเชจูสามารถเป็นกรณีศึกษาให้กับเกาะภูเก็ตเพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน เนื่องจากนโยบายการพัฒนาของเกาะเชจูมีความชัดเจนมาตั้งแต่หลายทศวรรษก่อน และผลกระทบอันเกิดขึ้นจากการพัฒนานั้นมีความชัดเจนและเป็นที่ยอมรับกันในวงกว้าง โดยในขณะที่รัฐบาลมีเป้าหมายที่ชัดเจนอย่างยิ่งต่อการเติบโตเป็นเกาะสีเขียวและอวดอ้างความสำเร็จต่าง ๆ แต่ในอีกด้านหนึ่งนโยบายการพัฒนาของรัฐบาลก็ได้ก่อให้เกิดปัญหามากมายในเกาะ การพัฒนาเกาะเชจูยังเป็นภาพสะท้อนของนโยบายการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นของรัฐบาลเกาหลีใต้ เนื่องจากเกาะเชจูเป็นจังหวัดปกครองตนเองแห่งแรกและแห่งเดียวของเกาหลีใต้ แต่รูปแบบของรัฐบาลท้องถิ่นในเชจูกลับกลายเป็นทั้งปัจจัยเชิงบวกและเชิงลบต่อการพัฒนาท้องถิ่น จึงสามารถใช้เป็นบทเรียนให้กับเกาะภูเก็ตที่มีการเรียกร้องผลักดันการเป็นจังหวัดปกครองตนเองและเลือกตั้งผู้ว่าฯ มาหลายทศวรรษ นอกจากนี้ความเข้มแข็งของภาคประชาชนในเกาะเชจูในการต่อการกับการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนยังเป็นที่เด่นชัดและสามารถเป็นตัวอย่างต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนในภูเก็ตได้

การศึกษาเปรียบเทียบนโยบายการพัฒนา ผลลัพธ์ และปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ของเกาะเชจูกับเกาะภูเก็ตนั้น นอกจากจะช่วยให้เห็นความสำคัญของปัจจัยต่าง ๆ ที่นำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนแล้ว ยังช่วยนำไปสู่การวางแผนการพัฒนาที่มีความสมดุลให้กับเกาะภูเก็ตที่กำลังถูกผลักดันจากรัฐบาลให้เป็นเมืองที่มีเป้าหมายการพัฒนาที่หลากหลายภายใต้กระแสการแสวงหาความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและประชาชนที่มากขึ้นในปัจจุบัน

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 ศึกษานโยบายการพัฒนาของรัฐที่มีต่อเกาะเชจูและภูเก็ตตั้งแต่เกาะทั้งสองเริ่มมีความสำคัญต่อการท่องเที่ยว ผลลัพธ์ของนโยบายที่มีต่อความยั่งยืนตามเป้าหมาย SDGs ในเชิงเปรียบเทียบ บริบทเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนบริบทเชิงสถาบันและปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองที่ส่งผลต่อนโยบาย รวมไปถึงผลกระทบอันเกิดจากนโยบายต่อผู้อยู่อาศัยบนเกาะทั้งสอง

2.2 ศึกษาเปรียบเทียบความเปลี่ยนแปลงของเงื่อนไขการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น รวมไปถึงพลังประชาสังคมและทุนทางสังคมในเกาะทั้งสองที่ส่งผลต่อผลลัพธ์ในด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืนของเกาะทั้งสอง

2.3 ศึกษาความสำคัญของปัจจัยข้างต้นในเชิงเปรียบเทียบเพื่อหาว่าปัจจัยใดเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการดำเนินการไปสู่เป้าหมายที่ยั่งยืนโดยใช้เกาะเชจูและภูเก็ตเป็นกรณีศึกษา

3. ขอบเขตการวิจัย

ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตการวิเคราะห์ความยั่งยืนเฉพาะด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวตลอดจนการพัฒนาพื้นที่และสาธารณูปโภคที่ส่งผลกระทบต่อความยั่งยืน ส่วนประเด็นของคุณภาพชีวิตและการพัฒนาในด้านอื่น ๆ เช่น ด้านความมั่นคงปลอดภัย การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ วัฒนธรรม หรือการสาธารณสุขนั้น จะศึกษาเฉพาะในส่วนที่เชื่อมโยงกับการท่องเที่ยวหรือเป็นผลจากการท่องเที่ยว เช่น ปัญหาคุณภาพชีวิตที่เป็นผลกระทบจากสถานการณ์ที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวมากเกินไปจนเกินความสามารถการรองรับของพื้นที่ (over-tourism) เป็นต้น

4. ทบทวนวรรณกรรม

งานวิจัยในประเทศไทยที่เน้นศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนานั้นโดยมากเป็นการศึกษาในระดับจุลภาคหรือ micro-policy solution ซึ่งเน้นขอบเขตพื้นที่ขนาดเล็ก เช่น ในชุมชนใดชุมชนหนึ่ง หรือจำกัดในเชิงประเด็น ตัวอย่างกรณีศึกษาในภูเก็ต เช่น งานวิจัยของศิริพันธ์ สังข์ทอง และ อารีย์ญา ภิรตยาพิทักษ์ (2562) ที่ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนโดยใช้ย่านเมืองเก่าภูเก็ตเป็นกรณีศึกษาพบว่า แม้ว่าการพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชนอย่างยั่งยืนของชุมชนย่านเมืองเก่าจะได้รับการส่งเสริมและได้แรงกระตุ้นจากภาคส่วนต่าง ๆ ของรัฐบาล ได้แก่ เทศบาลนครภูเก็ต การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย แต่ประชาชนแทบไม่มีอำนาจเหนือการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ ประชาชนในเขตเมืองเก่ารู้สึกว่าคุณภาพชีวิตของตนเองมีส่วนร่วมน้อย โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ติดตามและประเมินผล อย่างไรก็ตาม ชุมชนเมืองเก่าภูเก็ตถือเป็นเพียงภาพสะท้อนเล็ก ๆ ของการพัฒนาของเมืองภูเก็ต ซึ่งเป็นผลจากการทำงานสอดประสานของตัวแปรสำคัญ ได้แก่ นโยบายของรัฐ การกระจายอำนาจและบทบาทของประชาชน การสำรวจโดยมองในขอบเขตที่ใหญ่กว่านั้น เพื่อค้นหาประเด็นปัญหาพร้อมในเขตภูมิศาสตร์หรือเขตปกครองเดียวกันก็เป็นเรื่องจำเป็น อย่างไรก็ตาม ไม่พบงานวิจัยที่เน้นศึกษาให้เห็นถึงภาพรวมและประเด็นปัญหาของการพัฒนาเกาะภูเก็ตโดยเฉพาะที่เชื่อมโยงกับประเด็นของความยั่งยืน

ส่วนงานที่เน้นศึกษานโยบายการพัฒนาของรัฐที่เชื่อมโยงกับประเด็นความยั่งยืนในเกาะเชจู ได้แก่ งานของ Seon-Pil Kim (2020) ซึ่งศึกษาประวัติศาสตร์การพัฒนาเกาะเชจูและพบว่า รัฐบาลของเกาหลีใต้มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาของเกาะเชจูตลอดช่วงการเมืองสมัยใหม่มาจนถึงปัจจุบัน นโยบายการพัฒนาของรัฐมุ่งแสวงหาประโยชน์จากเกาะเชจูและดึงดูดการลงทุนจากทุนขนาดใหญ่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้อยู่อาศัยบนเกาะ เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม การเปิดกว้างต่อเศรษฐกิจภายนอก ปัญหาสังคม และการพัฒนาที่ไม่เป็นที่ต้องการของชุมชน ในงานวิจัยนี้ Kim ยังได้ตั้งคำถามถึงการพัฒนาที่รัฐส่วนกลางยังคงมีบทบาทนำในการพัฒนา ซึ่งไม่ได้สอดคล้องกับกระแสการพัฒนาแบบกระจายอำนาจ และให้อำนาจแก่ประชาชนมากขึ้นในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาในพื้นที่ของตนเอง นอกจากนั้น Kim ยังได้กล่าวถึงบทบาทของประชาสังคมในเกาะเชจูในการกำหนดอนาคตของตนเองและต่อต้านการพัฒนาที่ไม่ตอบโจทย์และสร้างปัญหาให้กับชุมชน ซึ่งที่ผ่านมาได้ส่งผลที่เป็นรูปธรรมหลายประการ แม้จะยังมีประเด็นปัญหาและอุปสรรคอยู่บ้างก็ตาม อย่างไรก็ตาม Kim ได้ชี้ให้เห็นว่า ความก้าวหน้าของพลังประชาสังคมในเกาหลีใต้มีส่วนช่วยให้การพัฒนาตอบโจทย์ชุมชนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม งานชิ้นนี้อภิปรายการทำงานของประชาสังคมบนเกาะเชจูและปัญหาในเชิงสถาบันของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นเพียงผิวเผิน การสำรวจรายละเอียดการทำงานของแต่ละปัจจัยโดยเฉพาะในเชิงเปรียบเทียบจึงเป็นสิ่งจำเป็น

งานวิจัยของ Kim เป็นเพียงหนึ่งในงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการพัฒนาที่ยั่งยืนจำนวนมากที่ยืนยันถึงความสำคัญของการให้บทบาทกับภาคประชาชน ยกตัวอย่างเช่น สหภาพยุโรปได้ยืนยันว่า นโยบายการพัฒนาจากบนลงล่าง (top-down) โดยรัฐบาลจัดการเพียงอย่างเดียวไม่สามารถนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ มีความจำเป็นที่ตัวแสดงต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน

ต้องแสดงบทบาทโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับท้องถิ่น (Directorate-General for International Cooperation and Development European Commission, 2016) นอกจากนั้น ยังมีรายงานและงานศึกษาอื่น ๆ จำนวนมากที่ยืนยันถึงความจำเป็นของการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืน เช่น การศึกษาของ Lisa-Maria Glass และ Jens Newig (2019) ซึ่งเปรียบเทียบเงื่อนไขความสำเร็จของการพัฒนาอย่างยั่งยืนใน 41 ประเทศที่มีรายได้สูงจนถึงรายได้ปานกลางค่อนข้างสูงและพบว่า การพัฒนาสถาบันที่เป็นประชาธิปไตยและการเน้นการมีส่วนร่วมสามารถนำไปสู่การดำเนินการพัฒนาอย่างยั่งยืนให้ประสบความสำเร็จได้ตามเป้าหมาย SDGs ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การเปรียบเทียบตัวแปรเหล่านี้ระหว่างเกาะเชจูและเกาะกุกเก็ทซึ่งเป็นพื้นที่เกาะเหมือนกันจะช่วยยืนยันให้เห็นความสำคัญและเงื่อนไขของตัวแปรต่าง ๆ เหล่านี้ รวมถึงความเชื่อมโยงของตัวแปรเหล่านี้ได้ชัดเจนมากขึ้น เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาไปสู่ความยั่งยืนของกุกเก็ทได้ในอนาคต

5. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาเปรียบเทียบเกาะเชจูและเกาะกุกเก็ทนี้ประยุกต์ใช้วิธีการเปรียบเทียบที่พิจารณาระบบที่เหมือนกันมากที่สุด (Most Similar System Design) ที่พัฒนามาจากงานของจอห์น สจิวท มิลล์ (John Stuart Mill) ซึ่งเป็นที่นิยมใช้ในงานศึกษาการเมืองเปรียบเทียบ คุณลักษณะร่วมที่สำคัญระหว่างเกาะเชจูและเกาะกุกเก็ท นั้นมีหลายประการ เช่น การเป็นเกาะที่มีประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ อุดมด้วยทรัพยากรที่พร้อมจะถูกพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวระดับโลก มีจำนวนนักท่องเที่ยวใกล้เคียงกัน ต่างก็ได้รับอิทธิพลจากกระแสการพัฒนาอย่างยั่งยืน ประชากรมีคุณลักษณะของความเป็นคนเกาะที่ไม่ไว้วางใจสิ่งแปลกปลอมจากภายนอก ฯลฯ อย่างไรก็ตาม เกาะทั้งสองกลับมีความแตกต่างกันในเรื่องความสำเร็จของการพัฒนาอย่างยั่งยืนดังที่ไดกล่าวไปแล้ว ผู้วิจัยจึงได้เลือกคุณลักษณะสำคัญสามประการที่แตกต่างขึ้นมาศึกษาเปรียบเทียบโดยตั้งสมมติฐานให้เป็นตัวแปรต้น (X) นั่นคือ นโยบายของรัฐ (X_1) การกระจายอำนาจ (X_2) และพลังของภาคประชาชน (X_3) เพื่อหาข้ออธิบายถึงสาเหตุความแตกต่างผลลัพธ์ของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Y) ระหว่างเกาะทั้งสอง โดยมุ่งศึกษาเปรียบเทียบให้เห็นว่าปัจจัยใดส่งเสริมหรือหน่วงเหนี่ยวการพัฒนาอย่างยั่งยืน นอกจากนั้น ยังได้วิเคราะห์ปัจจัยทั้งสามนี้ว่ามีกลไกการทำงานอย่างไรและทำงานภายใต้เงื่อนไขใด จึงส่งผลต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่แตกต่างกันระหว่างเกาะเชจูและเกาะกุกเก็ท

การศึกษานโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของรัฐในเชิงเปรียบเทียบนั้น ผู้วิจัยใช้กรอบการวิเคราะห์ของ Mercado และคณะ (2007) ที่ใช้วิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายขนส่งมวลชนในประเทศที่ก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ (aging society) ซึ่งประกอบไปด้วยการวิเคราะห์เปรียบเทียบในกรอบของบริบท (context) สารของนโยบาย (content) และผลลัพธ์ (consequence) เพื่อวิเคราะห์บริบทและสถานการณ์แวดล้อมซึ่งนำไปสู่เนื้อหาและกระบวนการของนโยบาย ตลอดจนผลลัพธ์ของนโยบายที่ส่งผลต่อความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ส่วนประเด็นการกระจายอำนาจ ใช้กรอบวิเคราะห์สองประการ คือ 1) ปัจจัยทางการเมืองที่นำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงของการกระจายอำนาจและรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น และ 2) กลไกเชิงสถาบันของการกระจายอำนาจซึ่งส่งผลกระทบต่อพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยกำหนดตัวชี้วัดเป็น 1) ความอิสระของท้องถิ่น 2) ท้องถิ่นพึ่งตนเองได้ และ 3) มีกลไกที่ดีและเป็นประชาธิปไตย สำหรับการวิเคราะห์การทำงานของทุนทางสังคมและบทบาทของประชาชน ใช้กรอบวิเคราะห์ของกระบวนการของทุนทางสังคม ได้แก่ ระบบคิดและวิธีปฏิบัติ รวมไปถึงปัจจัยแวดล้อม โดยวัดผลสัมฤทธิ์ต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วย 1) การพิจารณาพัฒนาการของทุนทางสังคม 2) การสร้างเครือข่าย และ 3) การส่งเสริมความร่วมมือที่สอดคล้องกัน

ทั้งนี้ งานวิจัยชิ้นนี้เน้นศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (documentary research) เป็นหลัก ทั้งที่เป็นปฐมภูมิและทุติยภูมิโดยเก็บข้อมูลจากทั้งรายงานของภาครัฐและรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมจากภาคประชาสังคมตามหนังสือต่าง ๆ รวมไปถึงโซเชียลเน็ตเวิร์ก ฯลฯ และใช้ข้อมูลจากการศึกษาข้อมูลภาคสนาม (Field Study) ประกอบเพื่อยืนยันความถูกต้องและเพื่อความทันสมัยของเนื้อหาโดยศึกษาบริบทและโครงสร้างของพื้นที่ผ่านวิธีสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม รวมถึงการเข้าประชุมสัมมนาต่าง ๆ เพื่อรับฟังการอภิปรายแลกเปลี่ยนความเห็นประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจากบุคคลผู้สนใจและมีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับประเด็นนั้น ๆ โดยตรง

6. การวิเคราะห์ผลที่ได้จากการวิจัย

ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า ทั้งเกาะภูเก็ตและเกาะเชจูต่างก็ยังไม่ประสบความสำเร็จในเส้นทางของการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ปัจจัยทั้งสามด้าน ไม่ว่าจะเป็นนโยบายรัฐ การกระจายอำนาจ และประชาสังคมของทั้งสองประเทศนั้น แทบไม่มีปัจจัยใดทำงานในเชิงบวกอย่างเต็มที่ ยกเว้นด้านประชาสังคมในกรณีของเกาะเชจู แม้กระนั้น เกาะเชจูก็ยังเป็นกรณีศึกษาที่ดีให้กับเกาะภูเก็ตได้ หากถอดบทเรียนจากกลไกการทำงานของปัจจัยดังกล่าวว่ามีส่วนส่งเสริมหรือหน่วงเหนี่ยวการพัฒนาอย่างยั่งยืนอย่างไร ดังรายละเอียดต่อไปนี้

6.1 นโยบายของรัฐบาลที่ส่งผลกระทบต่อเกาะเชจูและภูเก็ต

ประวัติศาสตร์ของการพัฒนาเกาะเชจูและภูเก็ตต่างสะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนอย่งไร้การควบคุมที่เหมาะสม (reckless development) นโยบายพัฒนาการท่องเที่ยวของเกาะทั้งสองก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม กระทั่งกับคุณภาพชีวิต และต้องเผชิญกับความเสียหายทางเศรษฐกิจ สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลต่อความสำเร็จของการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งรัฐบาลของทั้งสองประเทศได้ตั้งเป้าหมายที่จะบรรลุตามกรอบของความยั่งยืนในด้านต่าง ๆ ตามที่ได้รับรองวาระการพัฒนาที่ยั่งยืนหรือ 2030 Agenda ไว้เมื่อปี ค.ศ. 2015

6.1.1 การวิเคราะห์ในส่วนของบริษัท (Context)

การวิเคราะห์บริบทหรือสถานการณ์และปัจจัยที่ส่งผลต่อกระบวนการของนโยบายนั้น ผู้วิจัยพบว่า ทั้งเกาะเชจูและภูเก็ตอยู่ภายใต้บริบทแวดล้อมที่คล้ายคลึงกัน อันหมายถึงนโยบายการพัฒนาที่ส่งผลทั้งในทางบวกและทางลบต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

เกาะเชจูถูกผลักดันให้เป็นพื้นที่เป้าหมายสำคัญด้านการท่องเที่ยวและลงทุนมาตลอดตั้งแต่สมัยรัฐบาลอำนาจนิยมของประธานาธิบดีพัก จ็องฮีในช่วงทศวรรษที่ 60 ภายใต้กระแสรัฐนำการพัฒนา (state-led development) มีการจัดทำแผนระยะยาวเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวและการลงทุนในเกาะเชจูเป็นการเฉพาะ เพื่อให้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ (growth engine) ด้านการท่องเที่ยวของประเทศ รัฐบาลได้ร่วมลงทุนกับเอกชนในโครงการพัฒนาหลายแห่งโดยตั้งเป้าหมายให้เกาะเชจูเป็นเมืองเสรีเทียบเท่ากับมาเก๊าและฮ่องกง มีบรรยากาศของการพักผ่อนหย่อนใจ โดยสร้างแหล่งท่องเที่ยวขนาดใหญ่ (tourist complex) ขึ้นและกำหนดเขตส่งเสริมการท่องเที่ยว ถึงแม้การดำเนินการตามแผนที่วางไว้จะเป็นไปอย่างล่าช้าและมีจำนวนนักท่องเที่ยวไม่ถึงเป้าหมาย แต่จำนวนนักท่องเที่ยวก็เพิ่มสูงขึ้นถึง 1 ล้านคนในปี ค.ศ. 1978

โครงการพัฒนาต่าง ๆ ยังคงได้รับการสานต่อในรัฐบาลประธานาธิบดีช็อน ดูฮวัน (ค.ศ. 1980-1988) ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เกาหลีใต้กำลังเร่งรัดพัฒนาประเทศให้เป็นระดับโลก (world class) โดยคาดหวังว่าจะมีคนจำนวนมากมาเที่ยวในช่วงมหกรรมกีฬาโอลิมปิกที่เกาหลีใต้เป็นเจ้าภาพในปี ค.ศ. 1988 ต่อมาในทศวรรษที่ 90 ก็ได้มีความพยายามในการออกกฎหมายพิเศษเพื่อการพัฒนาเชจู ซึ่งรัฐบาลหวังว่าจะช่วยลดระเบียบขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการลงทุน ส่งผลให้กลุ่มองค์กรประชาสังคมในเกาะวิจารณ์ว่ารัฐบาลเอื้อทุนใหญ่ อย่างไรก็ตามก็ดี จนถึงช่วงดังกล่าวการพัฒนายังห่างไกลจากเป้าหมายที่จะเป็นเมืองนานาชาติเทียบเท่าฮ่องกงหรือสิงคโปร์

ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ ภูเก็ตยังไม่ได้รับการผลักดันอย่างจริงจังจากรัฐบาลเหมือนอย่างเช่นเกาะเชจู เนื่องจากช่วงทศวรรษที่ 60-70 อุตสาหกรรมเหมืองแร่ยังมีความสำคัญต่อภูเก็ต อย่างไรก็ตามก็ดี ตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 70 รัฐบาลเริ่มให้ความสำคัญมากขึ้นกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวในภูเก็ต โดยมีการจัดตั้งสำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยขึ้นในจังหวัดภูเก็ตในปี ค.ศ. 1977 ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524 หรือ ค.ศ. 1977-1981) ที่รัฐบาลได้กำหนดให้ภูเก็ตเป็นเมืองหลักด้านการท่องเที่ยว นับเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสนใจของส่วนกลางต่อศักยภาพของภูเก็ตในการพัฒนา โดยรัฐบาลมุ่งให้ความสำคัญมากขึ้นกับการท่องเที่ยวเพื่อชดเชยการขาดดุลการค้ากับต่างประเทศ ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำและปัญหาความไม่สงบภายในประเทศในช่วงเวลานั้น

เมื่อเข้าสู่ทศวรรษที่ 80 ในขณะที่การทำเหมืองแร่และการถลุงแร่เริ่มมีความสำคัญน้อยลง การท่องเที่ยวเริ่มเติบโตพร้อมกับการเข้ามาลงทุนในกิจการโรงแรมระดับโลก แม้กระนั้นในช่วงทศวรรษดังกล่าว จำนวนนักท่องเที่ยวยังคงมีไม่มากเมื่อเทียบกับเชจูในช่วงเวลาเดียวกัน คือมีจำนวนนักท่องเที่ยวประมาณ 3 แสนคนเท่านั้น นอกจากนั้น รัฐบาลยังมิได้ริเริ่มการส่งเสริมการลงทุนอย่างจริงจังและไม่มีแผนระยะยาวให้กับภูเก็ตเหมือนดังเช่นเกาะเชจู จนกระทั่งในช่วงของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูล

นนท์ (ค.ศ. 1980-1988) จึงมีการประกาศให้ปี ค.ศ. 1987 เป็นปีท่องเที่ยวไทย (Visit Thailand Year) ภูเก็ตจึงได้เป็นที่รู้จักของนักท่องเที่ยวและนักลงทุนชาวต่างชาติมากขึ้น ส่งผลให้ในปี ค.ศ. 1990 จำนวนนักท่องเที่ยวที่มาเยือนภูเก็ตเพิ่มขึ้นถึง 1 ล้านคนเป็นครั้งแรก และมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขึ้นอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นถนนรอบเกาะหรือสนามบิน จำนวนโรงแรมจากต่างชาติก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539 หรือ ค.ศ. 1992-1996) ได้กำหนดให้ภูเก็ตเป็นเมืองท่าและเมืองหลักของภาคใต้ตอนบนฝั่งตะวันตก และตั้งเป้าหมายการพัฒนาภูเก็ตอย่างรอบด้าน นอกเหนือไปจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว (มูลนิธิสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2557, น. 8) เกิดการแย่งชิงทรัพยากรตั้งเช่นกรณีที่ดิน สปก.4-01 ในภูเก็ต ที่ครอบครองโดยผู้มีอำนาจและผู้มีมั่งมีและถูกสื่อมวลชนตีแผ่จนส่งผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลชวน หลีกภัย (ค.ศ. 1992-1995) ต่อมาในช่วงของรัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา (ค.ศ. 1995-1996) มีแนวคิดที่จะเร่งพัฒนาให้ภูเก็ตเป็นเมืองนานาชาติภายในปี ค.ศ. 1996 โดยได้มอบหมายให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังศึกษาความเป็นไปได้ในการทำให้เกาะภูเก็ตและเกาะสมุยเป็นเมืองท่าปลอดภาษี และให้เร่งจัดทำแผนปฏิบัติการภูเก็ตเมืองนานาชาติแต่ไม่นานหลังจากนั้นก็เกิดวิกฤติเศรษฐกิจ

เป้าหมายของรัฐบาลทั้งสองประเทศต่อการพัฒนาเกาะเชจูและเกาะภูเก็ตมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ในช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจเอเชียปี ค.ศ. 1997 ซึ่งเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญต่อแนวทางการพัฒนาเกาะทั้งสอง รัฐบาลไทยและเกาหลีใต้เริ่มให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อเป็นแหล่งรายได้เข้าประเทศภายใต้กระแสเสรีนิยมใหม่ รัฐบาลเกาหลีใต้ตั้งเป้าหมายให้เกาะเชจูเป็นเมืองต้นแบบของการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจไปสู่ความเป็นเมืองนานาชาติด้วยทุนทางธรรมชาติที่สวยงาม ส่งผลให้การพัฒนานั้นการเติบโตในเชิงปริมาณและเปลี่ยนทุนทางธรรมชาติให้เป็นสินค้า โดยตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 2000 รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ดำเนินนโยบายเปิดเสรีเกาะเชจู ได้แก่ ในปี ค.ศ. 2002 ได้ส่งเสริมการลงทุนจากต่างชาติด้วยการบังคับใช้กฎหมายพิเศษ “Jeju International Free City Special Act : 제주국제자유도시특별법” หรือชื่อย่อว่า “Jeju Special Law” ซึ่งมีเนื้อหาผ่อนคลายกฎระเบียบ และส่งเสริมการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจเพื่อมุ่งสู่ความเป็นนานาชาติ เช่น การกำหนดหน้าที่และจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ของจังหวัด เพื่อจุดประสงค์ในการส่งเสริมการค้าและการลงทุน รวมไปถึงการดึงดูดนักท่องเที่ยวและนักลงทุนด้วยมาตรการด้านภาษี วิชา การถือครองอสังหาริมทรัพย์ ฯลฯ นอกจากนี้ยังมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ระยะยาว (Comprehensive Plan for Jeju Free International City) ที่ระบุเป้าหมายและแผนการลงทุนอย่างชัดเจน โดยแผนแรกเริ่มออกใช้ในช่วงปี ค.ศ. 2003- 2011 จวบจนปัจจุบันกฎหมายและแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวยังคงบังคับใช้มาได้กว่า 20 ปีแล้ว และได้สร้างความเปลี่ยนแปลงมากมายมาสู่เกาะเชจูทั้งในทางบวกและทางลบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกิดขึ้นของโครงการพัฒนาขนาดใหญ่จำนวนมากของนักลงทุนต่างชาติรวมไปถึงการถือครองอสังหาริมทรัพย์โดยชาวต่างชาติ

เกาะภูเก็ตในช่วงหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจก็ไม่ต่างจากเกาะเชจู บริบทที่ส่งผลต่อนโยบายของรัฐบาลต่อเกาะภูเก็ตนั้นมีความคล้ายคลึงกับเกาะเชจูตรงที่รัฐบาลมุ่งเปลี่ยนทรัพยากรในเกาะให้เป็นสินค้าเพื่อการท่องเที่ยว เพื่อดึงดูดเม็ดเงินจากต่างประเทศภายใต้กระแสเสรีนิยมใหม่ มีการจัดกิจกรรมมรดกปี Amazing Thailand 1998-1999 เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทยในตลาดต่างประเทศ ในช่วงของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร (ค.ศ. 2001-2006) รัฐบาลได้สานต่อแนวคิดที่จะผลักดันให้ภูเก็ตเป็นเมืองนานาชาติและเป็นเมืองไอซีที แต่วิกฤตจากคลื่นยักษ์สึนามิในปี ค.ศ. 2004 ทำให้รัฐบาลต้องหาช่องทางฟื้นฟูการท่องเที่ยว กอปรกับรัฐบาลมีนโยบายยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศให้เป็นวาระแห่งชาติ นอกจากนี้รัฐบาลทักษิณยังได้พยายามฟื้นฟูเศรษฐกิจและส่งเสริมการลงทุนด้วยการดำเนินนโยบายเปิดเสรีและลดกฎระเบียบจำนวนมาก เช่น นโยบายเปิดด่านฟ้าเสรี ซึ่งนำไปสู่การเกิดขึ้นของสายการบินต้นทุนต่ำและส่งผลให้ตลาดท่องเที่ยวเติบโตขึ้นมาก นอกจากนี้รัฐบาลมีความพยายามสานต่อเป้าหมายภูเก็ตเมืองเสรีนานาชาติ โดยริเริ่มโครงการลงทุนขนาดใหญ่ เช่น ในปี ค.ศ. 2006 จัดทำโครงการพัฒนาอ่าวภูเก็ต ซึ่งเป็นการสร้างเกาะเทียมบรรจุสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยวต่าง ๆ ทั้งโรงแรม ห้างสรรพสินค้าและท่าเรือด้วยมูลค่าการลงทุนกว่าแสนล้านบาทโดยอาศัยทุนต่างชาติ แม้โครงการเมกะโปรเจกต์จะไม่สำเร็จเนื่องจากรัฐประหาร แต่ภูเก็ตก็ยังมีเติบโตสูงอย่างต่อเนื่อง ด้วยสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการลงทุนและการส่งเสริมทางนโยบายต่าง ๆ เช่น ค่าเงินที่อ่อนตัวลง การใช้มาตรการส่งเสริมการลงทุนของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)

ต่อมาการที่ประเทศไทยประสบกับความวุ่นวายทางการเมืองและรัฐประหารซ้ำซ้อน ส่งผลให้รัฐบาลพยายามส่งเสริมการดึงดูดเม็ดเงินจากการท่องเที่ยวมากขึ้น ภายหลังกองการท่องเที่ยวในปี ค.ศ. 2006 รัฐบาลมุ่งส่งเสริมให้ภูเก็ตเป็น "World Class Tropical Paradise" หลังจากนั้นในปี ค.ศ. 2014 รัฐบาลยังได้ตั้งเป้าหมายให้ภูเก็ตเป็น "Marina Hub of Southeast Asia" นอกจากนี้ ยังมี การออกมาตรการต่าง ๆ เช่น นโยบายด้านวีซ่าเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยว เหล่านี้ล้วนส่งผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มจำนวนสูงถึง 18 ล้านคนในปี ค.ศ. 2018 ภูเก็ตกลายเป็นจังหวัดที่มั่งคั่ง สามารถทำรายได้จากการท่องเที่ยวสูงที่สุดในประเทศ แต่ความร้นแรงของการท่องเที่ยวก็ส่งผลให้เกิดภาวะนักท่องเที่ยวล้นเมือง (over-tourism) และปัญหาอื่น ๆ อีกมากมาย เช่น ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม การก่อมลพิษทางสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิต ยกตัวอย่างเช่น การส่งเสริมให้ภูเก็ตเป็น Marina Hub ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งกับชาวบ้านในชุมชนบ้านอ่าวกุ่ม เนื่องจากรัฐบาลมีแผนจะสร้างท่าจอดเรือยอร์ชในบริเวณดังกล่าวซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์ของป่าชายเลนและปะการัง

ในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลเกาหลีใต้แสดงความชัดเจนในการผลักดันเศรษฐกิจแนวใหม่ด้วยนโยบายเติบโตสีเขียว (green growth) มาตั้งแต่ช่วงประธานาธิบดี อี มย็องบั๊ก (ค.ศ. 2008-2012) การเติบโตสีเขียวถูกกำหนดให้เป็นตัวขับเคลื่อน (growth engine) เศรษฐกิจและอุตสาหกรรมแนวใหม่ที่สำคัญในระดับประเทศ และส่งผลต่อเกาะเชจูในฐานะเป็นเสมือนเขตทดลองเทคโนโลยีสีเขียวของรัฐบาล อีกทั้งเป็นเกาะนำร่องในการใช้พลังงานสะอาดด้วยการส่งเสริมการใช้รถยนต์ไฟฟ้าและการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานธรรมชาติ โดยมีการตั้งเป้าหมายไว้สูง ในปี ค.ศ. 2012 จังหวัดเชจูร่วมกับรัฐบาลกลางประกาศโครงการ "Carbon-free Island Jeju by 2030" มุ่งผลิตและใช้ไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานหมุนเวียน (renewable energy) เพื่อทดแทนเชื้อเพลิงจากฟอสซิลทั้งหมดให้ได้ภายในปี ค.ศ. 2030 แม้ปัจจุบันไฟฟ้าที่ใช้ในเกาะเชจูเพียงร้อยละ 10 เท่านั้นที่มาจากพลังงานสะอาดก็ตาม (Yamada, 2017, 19 March) นอกจากนี้ ในปัจจุบันกระแสการท่องเที่ยวและการบริโภคที่รับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมอยู่ในนโยบายของเกาหลีใต้และของเชจูมากขึ้น เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยวคาร์บอนต่ำ (Low Carbon Tourism) ที่เน้นบริโภคและสร้างภาระต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด เกาะเชจูจึงเป็นพื้นที่ที่ปะทะกันของนโยบายเพื่อสิ่งแวดล้อมกับการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจอย่างหนักหน่วง

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยกับเกาหลีใต้แล้ว ในช่วงแรกรัฐบาลไทยมีความตื่นตัวและตอบสนองต่อกระแสการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ค่อนข้างรวดเร็ว แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนสะท้อนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549 หรือ ค.ศ. 2002-2006) ที่เน้นสนับสนุนการพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน และปรากฏในนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในระดับจังหวัดของภูเก็ตปี พ.ศ. 2549 (ค.ศ. 2006) ซึ่งตั้งเป้าหมายให้ภูเก็ตเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวทางทะเลระดับโลก มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีเอกลักษณ์ วัฒนธรรม และมีการพัฒนาที่ยั่งยืน (ณัฐชัย ไชยรัตน์, 2550, น. 59) แนวคิดของความยั่งยืนปรากฏในแผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดมาอย่างต่อเนื่อง แต่ผลในทางปฏิบัติระดับท้องถิ่นกลับไม่ปรากฏให้เห็นเด่นชัด การจัดการสิ่งแวดล้อมโดยมากเป็นการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเฉพาะหน้าและเป็นในเชิงรับมือ รวมถึงไม่มีการตั้งเป้าหมายการพัฒนาที่เป็นรูปธรรมดังเช่นเกาะเชจู แม้จะมีการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศและการท่องเที่ยวโดยชุมชนในพื้นที่ต่าง ๆ อย่างไรก็ดีในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับความยั่งยืนมากขึ้น เห็นได้จากแผนยุทธศาสตร์ชาติที่จัดทำขึ้นในช่วงรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (ค.ศ. 2014-2023) ที่ให้ความสำคัญกับการเติบโตอย่างยั่งยืนโดยอาศัยบทบาทของเอกชนในการร่วมพัฒนา ในส่วนของภูเก็ตรัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายให้ภูเก็ตเป็นเมืองอัจฉริยะที่น่าอยู่ ขับเคลื่อนเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์และธุรกิจเพื่อสังคม (social economy) ในฐานะเป็นเครื่องมือในการผลักดันให้เกิดความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมเศรษฐกิจฐานรากและการกระจายรายได้ โดยให้ภูเก็ตเป็นจังหวัดนำร่องในการจัดตั้งบริษัทประชารัฐสามัคคี รวมไปถึงมีโครงการภูเก็ต สมาร์ท ซิตี้ (Phuket Smart City) ที่ใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ ในการส่งเสริมการท่องเที่ยว เช่น ภูเก็ต สมาร์ท บัส (Phuket Smart Bus) แต่ทั้งสองโครงการก็ยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นและส่งผลในวงจำกัด

จะเห็นว่า รัฐบาลของทั้งสองประเทศต่างเป็นผู้กำหนดทิศทางความเป็นไปและพื้นที่ขอบข่ายของการพัฒนาโดยที่ประชาชนไม่มีสิทธิมีเสียงหรือได้รับการส่งเสริมให้มีบทบาทร่วมกับรัฐในการพัฒนาอย่างที่เหมาะสม อย่างไรก็ดี กรณีของเกาะเชจูในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาได้มีความเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากพลังของประชาชน ผลกระทบในเชิงลบของการพัฒนายาใต้ Jeju Special Law ตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 2010 ซึ่งเป็นช่วงที่ผลกระทบจากนโยบายการเปิดเสรีเกาะเชจูปรากฏอย่างชัดเจนในพื้นที่ต่าง ๆ ของเกาะนำไปสู่การประท้วงอย่างหนักของประชาชนต่อการพัฒนาที่ไม่สมดุลและเปิดกว้างมากเกินไปต่อนักลงทุนต่างชาติ และ

เกิดการเรียกร้องการพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน เป็นผลให้จังหวัดเซจูต้องแก้ไขแผนยุทธศาสตร์พัฒนาเซจูอย่างกะทันหันในปี ค.ศ. 2017 ในระหว่างการดำเนินการตามแผนฉบับที่สอง (ค.ศ. 2012-2021) เพื่อปรับวิสัยทัศน์ของการพัฒนาที่คำนึงถึงการเติบโตอย่างยั่งยืนและสมดุลมากขึ้น ชะลอการผ่อนคลายกฎระเบียบและกำหนดมาตรการด้านการลงทุนที่เข้มงวดขึ้นเพื่อลดความร้อนแรงของการลงทุนจากต่างประเทศ เกาะเซจูจึงก้าวไปสู่บริบทใหม่ที่เน้นการพัฒนาเติบโตอย่างสมดุลมากขึ้นภายใต้แรงผลักดันจากประชาสังคม อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาเดียวกันเกาะกูเก็ทก็ได้รับผลกระทบจากการเร่งรัดพัฒนาด้วยเช่นกัน แต่ภาคประชาสังคมในกูเก็ทมิได้ตื่นตัวและรวมตัวกันเข้มแข็งจนนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงของนโยบายการพัฒนาดังเช่นในกรณีของเกาะเซจู ในขณะที่การตอบสนองต่อเสียงของประชาชนของทางจังหวัดเซจูและกูเก็ทก็แตกต่างกัน ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

6.1.2 การวิเคราะห์ในส่วนของสาระและการดำเนินงานของนโยบาย (Content)

เกาะเซจูมีการดำเนินการพัฒนาที่มีความชัดเจนมากกว่าเกาะกูเก็ทด้วยการออกกฎหมายและตั้งสถาบันขึ้นมารองรับนโยบายการพัฒนา ส่งผลให้เกิดความต่อเนื่องและมีเครื่องมือที่ดีในการจัดการด้านการพัฒนา การเปิดเสรีของเกาะเซจูจึงดำเนินไปอย่างเข้มข้น แม้กระนั้นการดำเนินนโยบายการพัฒนาของเกาะทั้งสองต่างก็ก่อให้เกิดคำถามถึงความยั่งยืน เนื่องจากทั้งสองเกาะต่างก็เร่งรัดการพัฒนาเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยไม่มีการควบคุมอย่างเหมาะสม

ผลจากวิกฤติเศรษฐกิจเอเชียในปี ค.ศ. 1997 รัฐบาลเกาหลีใต้ได้เปิดเสรีอย่างเข้มข้นในปี ค.ศ. 2002 ด้วยการบังคับใช้กฎหมายพิเศษว่าด้วยเซจูเมืองเสรีนานาชาติ (Jeju International Free City Special Act: 제주국제자유도시특별법) หรือชื่อย่อว่า “Jeju Special Law” ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีเป้าหมายพิเศษ เพื่อการพัฒนาโดยเฉพาะ (development-oriented law) เนื่องจากมีเนื้อหาเปิดเสรีทางเศรษฐกิจอย่างขนานใหญ่ในจังหวัดเซจูด้วยการลดกฎระเบียบ (deregulation) และการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมที่หลากหลาย รวมไปถึงกำหนดภาระหน้าที่ของจังหวัดเซจูอย่างชัดเจนว่าต้องดำเนินการส่งเสริมเศรษฐกิจ Jeju Special Law จึงเป็นการปลดล็อกข้อจำกัดต่าง ๆ ทางกฎหมายเพื่อเอื้อต่อการเปิดเสรีและดึงดูดการลงทุน ยกตัวอย่างเช่น จังหวัดเซจูได้อาศัยอำนาจของกฎหมายดังกล่าวออกนโยบายยกเว้นวีซ่าให้กับนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางมายังเกาะเซจูตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 นอกจากนั้น การพัฒนาเกาะเซจูยังถูกกำหนดทิศทางด้วยแผนยุทธศาสตร์ระยะยาว ซึ่งจัดทำขึ้นโดยจังหวัดโดยคำนึงถึงผลลัพธ์และเป้าหมายทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ทั้งนี้แผนยุทธศาสตร์ Comprehensive Plan for Jeju Free International City แผนแรกเริ่มออกใช้ในช่วงปี ค.ศ. 2003-2011 ซึ่งแม้จะไม่ใช่แผนพัฒนาฉบับแรกของเซจูแต่เป็นแผนที่มีการวางเป้าหมายอุตสาหกรรมและมีรายละเอียดของโครงการต่าง ๆ ชัดเจน แผนยุทธศาสตร์ฉบับที่สอง (ค.ศ. 2012-2021) ได้ตั้งเป้าหมายส่งเสริมการลงทุนจากประเทศจีนมากขึ้น โดยมีการปรับเปลี่ยนนโยบายเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับนักลงทุนที่ถือครองอสังหาริมทรัพย์สามารถพำนักอาศัยในเกาะระยะยาว แผนยุทธศาสตร์พัฒนาเซจูที่เปิดกว้างอย่างยิ่งต่อนักท่องเที่ยวและนักลงทุนชาวจีนเช่นนี้มีเป้าหมายเพื่อดึงดูดการลงทุนมายังพื้นที่ต่าง ๆ ในเกาะ ทำให้ตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ. 2012 การลงทุนและนักท่องเที่ยวจากจีนเติบโตอย่างก้าวกระโดด ส่งผลให้ราคาที่ดินสูงขึ้นและเกิดโครงการพัฒนาจำนวนมาก ซึ่งขยายตัวไปในพื้นที่อ่อนไหวจนส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการอยู่อาศัยของผู้อยู่อาศัยในเกาะ อย่างไรก็ตาม ด้วยแรงกดดันจากประชาสังคมส่งผลให้แผนพัฒนาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2017 เป็นต้นมามีทิศทางที่เน้นการเติบโตอย่างสมดุลและคำนึงถึงการเติบโตอย่างยั่งยืนมากขึ้น

ความชัดเจนอีกประการในกรณีของเกาะเซจูคือ การตั้งสถาบันขึ้นมาดูแลรับผิดชอบโครงการพัฒนาในจังหวัด รัฐบาลได้อาศัยอำนาจของ Jeju Special Law ก่อตั้งองค์กรรัฐวิสาหกิจที่เข้มแข็งอย่าง Jeju Free International City Development Center (JDC) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ (national public corporation หรือ government-sponsored organization) มีหน้าที่ตั้งแต่กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนา ส่งเสริมการลงทุนและร่วมลงทุนกับเอกชนในโครงการขนาดใหญ่ในเกาะเซจู ไม่ว่าจะเป็น tourist complex คาสิโน สวนสนุก สวนอุตสาหกรรมโอที โรงเรียนนานาชาติ โรงแรม ที่พักอาศัย ร้านค้าปลอดภาษี ฯลฯ ครอบคลุมทั้งอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การศึกษา การรักษาสุขภาพ วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี โครงการร่วมทุนเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงลักษณะเด่นของการพัฒนาที่เป็นการร่วมลงทุนระหว่างรัฐบาลและเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่มีมาช้านานในเกาหลีใต้ ดังเช่นในกรณีของจองมุนรีสอร์ท (Jungmun Resort) ของเกาะเซจูในยุคทศวรรษที่ 70 โดยรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ของรัฐ (ในกรณีนี้คือองค์กรส่งเสริมการท่องเที่ยวเกาหลีใต้) จะเป็นผู้จัดเตรียมพื้นที่และสาธารณูปโภคพื้นฐานและแบ่งขายให้กับเอกชนเป็นล็อตใหญ่เพื่อพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยว

การตั้งสถาบันขึ้นมารองรับนโยบายด้วยการออกกฎหมายพิเศษและตั้งองค์กรเพื่อดำเนินการพัฒนาอย่าง JDC ตลอดจนการมีความต่อเนื่องของนโยบายด้วยแผนยุทธศาสตร์ที่มีทิศทางและรายละเอียดชัดเจน ส่งผลให้เกิดการลงทุนและการไหลหลั่งของนักท่องเที่ยวโดยเฉพาะช่วงหลังปี ค.ศ. 2012 ถือได้ว่าการเติบโตเป็นไปตามเป้าประสงค์ของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ประเด็นการให้บทบาทกับเอกชนในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาก็เป็นที่น่าจับตามอง การอาศัยบทบาทของ JDC ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีผลกำไรเป็นเป้าหมาย ส่งผลให้โครงการพัฒนาจำนวนมากของ JDC เกิดปัญหาขัดแย้งกับคนในพื้นที่และถูกตั้งคำถามเรื่องความยั่งยืน แม้แต่โครงการเพื่อสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืนในปัจจุบัน เช่น การผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมของเชจูก็ยังคงอาศัยความร่วมมือจากเอกชน โดยเฉพาะ Korea Electric Power Corporation (KEPCO) ซึ่งเป็นบริษัทผลิตไฟฟ้าที่แทบจะผูกขาดการผลิตไฟฟ้าทั้งหมดในเกาหลีใต้และความอยู่รอดของบริษัทก็ยังขึ้นอยู่กับการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานฟอสซิลในแบบดั้งเดิม

สำหรับสาระและการดำเนินงานของนโยบายการพัฒนาของเกาะภูเก็ตนั้น จวบจนปัจจุบันเกาะภูเก็ตก็ยังไม่ได้เป็นเป้าหมายของการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจอย่างเข้มข้นดังเช่นในกรณีของเกาะเชจู การริเริ่มแนวคิดเปิดเสรีทางเศรษฐกิจหรือการกำหนดให้ภูเก็ตเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อการท่องเที่ยวในอดีตโดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลทักษิณ ไม่ได้รับการสานต่อในรัฐบาลต่อมา แม้กระทั่งโครงการเมกะโปรเจกต์พัฒนาอ่าวภูเก็ตมูลค่านับแสนล้านในช่วงรัฐบาลดังกล่าวก็แสดงถึงความพยายามของรัฐบาลที่มุ่งใช้ทรัพยากรของภูเก็ตในการยกระดับการแข่งขันของประเทศภายใต้โลกาภิวัตน์ รวมไปถึงความพยายามในการดึงดูดการลงทุนและให้บทบาทกับเอกชนในการพัฒนา ซึ่งเห็นได้ชัดเจนจากการกำหนดให้องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน หรือ อพท. ซึ่งเป็นองค์กรแสวงหาผลกำไร ทำหน้าที่รับผิดชอบโครงการเมกะโปรเจกต์ดังกล่าวภายใต้ข้ออ้างเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนและความเป็นอิสระในการสร้างนวัตกรรมแหล่งท่องเที่ยวใหม่ ๆ ในท้องถิ่น โดย อพท. ได้เตรียมแสวงหาการร่วมทุนจากต่างชาติและเตรียมขอมติ ครม. ให้ประกาศอ่าวภูเก็ตเป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน หรืออาจจะทั้งจังหวัดหากเป็นไปได้ และอ้างว่าพื้นที่รอบอ่าวมีความเชื่อมโยงโทรมจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาอย่างเป็นระบบ จุดยืนของ อพท. ดังกล่าวปลุกกระแสต่อต้านจากคนภูเก็ตจำนวนมากและส่งผลกระทบต่อความไว้วางใจในองค์กรของรัฐบาล ซึ่งประชาชนมองว่าควรมีหน้าที่อนุรักษ์สภาพแวดล้อมให้คงอยู่อย่างยั่งยืนอย่างแท้จริง หากแผนการพัฒนาเกาะภูเก็ตภายใต้ อพท. ได้เกิดขึ้นจริง อพท. อาจจะมีบทบาทในฐานะเป็นผู้ดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ คล้ายคลึงกับ JDC ของเกาะเชจูก็เป็นได้

อย่างไรก็ดี แม้ความพยายามในการวางรากฐานเชิงสถาบันให้กับการพัฒนาไม่ประสบความสำเร็จในช่วงของรัฐบาลทักษิณ แต่ในช่วงเวลาต่อมารัฐบาลไทยก็แสวงหาความร่วมมือกับเอกชนมากขึ้น เช่น การเปิดให้โรงงานกำจัดขยะของเอกชนที่มีเทคโนโลยีที่เน้นความยั่งยืนเข้าร่วมดำเนินการบริหารจัดการขยะในพื้นที่ภูเก็ต การแสวงหาความร่วมมือกับเอกชนมีความชัดเจนในช่วงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยรัฐบาลมุ่งเน้นพัฒนาภูเก็ตในแนวทางของความยั่งยืนภายใต้กลยุทธ์การผสมผสานความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน การพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงกลายเป็นโอกาสใหม่ให้กับเอกชนในการแสดงบทบาทและร่วมลงทุนในโครงการที่เกี่ยวข้องกับความยั่งยืน เนื่องจากโครงการเหล่านี้ต้องใช้เทคโนโลยีและความเชี่ยวชาญซึ่งรัฐขาดแคลน ไม่ว่าจะเป็นเทคโนโลยีประหยัดพลังงาน เศรษฐกิจสร้างสรรค์ (Creative Economy) โมเดลเศรษฐกิจ BCG (Bio-Circular-Green Technology) ดังจะเห็นได้จากกรณีของการก่อตั้งบริษัทประชารัฐรักสามัคคีภูเก็ตที่มุ่งส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนและความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจ รวมไปถึงบริษัทภูเก็ตพัฒนาเมืองซึ่งกำลังมีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาภูเก็ตไปสู่เมืองอัจฉริยะ ไม่ว่าจะเป็น smart bus การจัดทำข้อมูลสารสนเทศนักท่องเที่ยว ฯลฯ อย่างไรก็ตามถึงความร่วมมือในลักษณะดังกล่าวว่า อาจเป็นการให้สิทธิพิเศษแก่กลุ่มเอกชนบางกลุ่มเป็นผู้ร่วมพัฒนาซึ่งเปรียบเสมือนเป็นพลเมืองแถวหน้า ในขณะที่รัฐไม่ได้ให้ความสำคัญกับเสียงของประชาชนเท่าที่ควรในฐานะผู้มีส่วนร่วมในการพัฒนา

การอาศัยบทบาทของเอกชนทั้งในกรณีของเกาหลีใต้และของไทยแสดงให้เห็นถึงการพัฒนาที่รัฐไม่ได้เป็นผู้มีบทบาทแต่เพียงฝ่ายเดียว หากได้อาศัยภาคเอกชนในฐานะผู้ร่วมพัฒนาด้วย โดยเฉพาะในกรณีของเชจูที่แสดงให้เห็นถึงความเข้มข้นของการเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชน ส่งผลให้การดำเนินการตามนโยบายและกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่โครงการพัฒนาต่าง ๆ ในเกาะเชจูนั้นมีความสอดคล้องและเป็นเอกภาพอย่างสูง และสร้างผลกระทบทั้งในทางบวกและทางลบได้อย่างชัดเจน

สำหรับการวางแผนการพัฒนาในระยะยาวและความต่อเนื่องของนโยบายนั้น เมื่อเทียบกับเกาะเชจูซึ่งมีความชัดเจนโดยมีการกำหนดวิสัยทัศน์ รายละเอียดของโครงการต่าง ๆ รวมไปถึงงบประมาณอย่างครบถ้วนไว้ในแผนยุทธศาสตร์พัฒนาเกาะเชจูแล้ว แผนพัฒนาของเกาะภูเก็ตจะเน้นความเชื่อมโยงอย่างมากกับการริเริ่มของส่วนกลาง นับตั้งแต่สมัยรัฐบาลทักษิณที่มีนโยบายบริหารงานแบบบูรณาการโดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer: CEO) และมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัดในแบบบูรณาการ โดยที่แผนพัฒนาภูเก็ตจะต้องสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดสามเหลี่ยมอันดามัน (กระบี่ พังงา ภูเก็ต) วิสัยทัศน์กลุ่มจังหวัดอันดามันในช่วงเริ่มต้นปี ค.ศ. 2005 คือ “ศูนย์กลางท่องเที่ยวทางทะเลระดับโลกและเป็นประตูเชื่อมโยงเศรษฐกิจสู่นานาชาติ” ส่วนวิสัยทัศน์ของจังหวัดภูเก็ตในปี ค.ศ. 2007-2008 คือ “ศูนย์กลางการท่องเที่ยวทางทะเลระดับโลก มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีเอกลักษณ์ วัฒนธรรม และมีการพัฒนาที่ยั่งยืน” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2017, น. 20) ในปัจจุบันยังมีการกำหนดให้แผนพัฒนาเกาะภูเก็ตต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาภาคใต้และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรวมไปถึงยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี รูปแบบความเชื่อมโยงเหล่านี้แสดงถึงการควบคุมแนวทางการพัฒนาจากส่วนกลางอย่างเป็นระบบแบบแผนภายใต้รัฐธรรมนูญ ความแตกต่างที่เห็นได้ชัดเจนนระหว่างแผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดของเชจูและภูเก็ต คือ ในขณะที่แผนยุทธศาสตร์พัฒนาภูเก็ตมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับแผนระดับประเทศและพึงพาการริเริ่มจากส่วนกลาง แผนยุทธศาสตร์พัฒนาเชจูมีความเป็นอิสระมากกว่า โดยจังหวัดมีอำนาจในการกำหนดและปรับเปลี่ยนวิสัยทัศน์และแนวทางพัฒนาอันเป็นผลมาจาก Jeju Special Law ที่เพิ่มอำนาจให้กับจังหวัด รวมไปถึงการที่จังหวัดเชจูได้ถูกยกระดับเป็นจังหวัดจัดการตนเอง ซึ่งจะได้กล่าวถึงในส่วนของการกระจายอำนาจต่อไป

สิ่งที่ขาดหายไปจากแผนพัฒนาของทั้งเกาะเชจูและเกาะภูเก็ต คือ การวางแผนป้องกันในเชิงรุกต่อผลกระทบในทางลบที่มาจากการเติบโตของการท่องเที่ยวและการลงทุน รวมไปถึงการรับฟังเสียงของประชาชนในพื้นที่อย่างจริงจัง แม้กระนั้นในฝั่งของเชจูในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาเริ่มเห็นแนวโน้มพัฒนาการของบทบาทประชาชนมากขึ้นในการวางแผนการพัฒนาของเชจูและเรียกร้องการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องจากนโยบายเปิดเสรีในช่วงเวลาที่ผ่านมาได้ส่งผลกระทบในทางลบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของชาวเชจู ประชาชนจึงกดดันจังหวัดในหลากหลายรูปแบบ โดยเฉพาะพรรคคัดค้านโครงการพัฒนาหลายแห่งส่งผลให้โครงการพัฒนาจำนวนมากต้องถูกชะลอหรือเป็นคดีความและเลิกไปในที่สุด นอกจากนั้นยังส่งผลไปถึงการปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์ด้วย โดยในปี ค.ศ. 2017 จังหวัดเชจูได้ประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์ฉบับปรับปรุงแก้ไขอย่างกะทันหันโดยอ้างเหตุผลเพื่อลดผลกระทบของการพัฒนา ในแผนฉบับปรับปรุงได้เพิ่มคำว่า “การอยู่รวมอย่างยั่งยืน” หรือ “sustainable coexistence” ไว้ในวิสัยทัศน์ของแผนและถอยห่างจากยุทธศาสตร์การพัฒนาในแบบเดิม ความเปลี่ยนแปลงนี้แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของพลังอำนาจในการต่อรองของภาคประชาชนในการผลักดันการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งยังไม่ปรากฏอย่างชัดเจนในกรณีของภูเก็ต ที่รัฐบาลไทยยังคงเป็นผู้เล่นสำคัญแต่เพียงผู้เดียวในการกำหนดทิศทางของการพัฒนา

6.1.3 การวิเคราะห์ในส่วนของผลลัพธ์ของนโยบาย (Consequence)

การที่เกาะเชจูและภูเก็ตกลายเป็นเป้าหมายสำคัญของรัฐบาลในการสร้างรายได้เข้าประเทศ ส่งผลให้ทั้งสองเกาะมีการเติบโตของการท่องเที่ยวอย่างก้าวกระโดด โดยเฉพาะเกาะเชจูที่มียุทธศาสตร์เปิดเสรีทางเศรษฐกิจด้วย Jeju Special Law ภายใต้การเป็นจังหวัดปกครองตนเองซึ่งส่งผลให้เศรษฐกิจเติบโตขึ้นอย่างมาก มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมท้องถิ่น (Gross Regional Domestic Product: GRDP) ของเกาะเชจูเพิ่มขึ้นจาก 8.7 ล้านล้านวอน หรือราว 2.4 แสนล้านบาทในปี ค.ศ. 2006 เป็น 20.3 ล้านล้านวอน หรือราว 5.6 แสนล้านบาท ในปี ค.ศ. 2019 หรือเพิ่มขึ้นเกือบสามเท่า ในส่วน GRDP ต่อหัวก็เพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัว จากที่เมื่อปี ค.ศ. 2006 อยู่ที่ 16 ล้านวอน (4 แสนบาทโดยประมาณ) เพิ่มขึ้นเป็น 30 ล้านวอน (8 แสนบาทโดยประมาณ) ในปี ค.ศ. 2018¹ ในส่วนของจังหวัดภูเก็ตก็มีการเติบโตอย่างรวดเร็วเช่นกัน สถิติในปี ค.ศ. 2014 ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด ณ ราคาประจำปี (Gross Provincial Product: GPP) มีมูลค่าเกือบ 1.4 แสนล้านบาท ในขณะที่ GPP ต่อหัวของภูเก็ตในปี ค.ศ. 2019 อยู่ที่ 428,351 บาท ซึ่งสูงที่สุดในภาคใต้และสูงเป็นอันดับ 7 ของประเทศ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2562) การเติบโตของภูเก็ตในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาเห็นได้ชัดเจนจากการเติบโตของ GPP ด้านการท่องเที่ยว (ที่พักและร้านอาหาร) ซึ่ง

¹ ใช้เครื่องมือคำนวณจากเว็บไซต์ <https://kosis.kr/>

เติบโตขึ้นกว่าเท่าตัวภายในเวลาไม่กี่ปี จากราว 5 หมื่นล้านบาทในปี ค.ศ. 2014 เป็นมากกว่า 1 แสนล้านบาทในปี ค.ศ. 2018 นอกจากนั้นภูเก็ตยังมี GPP ด้านการท่องเที่ยวสูงที่สุดในบรรดาเมืองชายหาดทั้งหมดในประเทศไทย (C9 Hotelworks, May 2020) อย่างไรก็ดี แม้เกาะทั้งสองมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงกลายเป็นเกาะที่มีชื่อเสียงในระดับโลก แต่ในอีกด้านหนึ่ง การเติบโตของการท่องเที่ยวก็ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความยั่งยืนในหลายมิติ

1) ผลกระทบต่อความยั่งยืนทางด้านเศรษฐกิจ

แม้เศรษฐกิจในเกาะทั้งสองจะเติบโตอย่างรวดเร็ว แต่การเติบโตดังกล่าวกลับสร้างผลประโยชน์มหาศาลให้กับกลุ่มทุนภายนอกเกาะ กรณีของเกาะเชจูนั้น ที่ดินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจอันดับต้น ๆ ล้วนตกเป็นของคนภายนอกเกาะ เศรษฐกิจในเกาะพึ่งพาเงินทุนจากจีนเป็นอย่างสูง เช่นเดียวกับเกาะภูเก็ตที่โรงแรมขนาดใหญ่และธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ประเภทวิลล่าสำหรับโดยมากเป็นของกลุ่มทุนต่างชาติหรือร่วมลงทุนกับต่างชาติ ภูเก็ตยังเป็นแหล่งฟอกเงินผิดกฎหมายของนักลงทุนและนักธุรกิจ นอกจากนั้น เศรษฐกิจที่พึ่งพิงการท่องเที่ยวอย่างสูงซึ่งมีความผันผวนไปตามฤดูกาลและสถานการณ์ต่าง ๆ ของโลกก็ทำให้ผู้คนทั้งสองเกาะตกอยู่ในความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011 เป็นต้นมา แม้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของเกาะทั้งสองจะสูงกว่าการเติบโตโดยเฉลี่ยของประเทศ แต่ผลกระทบจากสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในบางปีก็ส่งผลกระทบรุนแรงจนทำให้อัตราการเจริญเติบโตในปีนั้น ๆ ของทั้งสองเกาะต่ำกว่าอัตราเฉลี่ยของทั้งประเทศหรือเติบโตในอัตราติดลบได้ ไม่ว่าจะเป็นสถานการณ์ทางการเมืองของไทย วิกฤตความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีใต้กับจีนจากกรณีระบบต่อต้านขีปนาวุธ ภัยพิบัติจากคลื่นยักษ์สึนามิ และล่าสุดคือการระบาดของโรค COVID-19 จึงอาจกล่าวได้ว่า เศรษฐกิจของทั้งสองเกาะที่พึ่งพาการท่องเที่ยวเป็นอย่างสูงนั้นมีความเปราะบาง ต้องเผชิญกับความเสี่ยงและผันผวนไปตามสถานการณ์ต่าง ๆ

ยิ่งไปกว่านั้น การพัฒนาของรัฐที่มีก้ำกึ่งความกินดีอยู่ดีของประชาชนนั้นก็ได้เป็นจริงเสมอไป ปัจจุบันจังหวัดเชจูมีสัดส่วนของแรงงานนอกระบบสูงที่สุดและยังมีอัตราค่าจ้างต่ำที่สุดในเกาหลีใต้ วิสัยทัศน์ที่อ้างในการเปิดเสรีที่หวังจะให้คนท้องถิ่นกินดีอยู่ดีมีความมั่นคงจึงถือว่าไม่ประสบความสำเร็จ (박소희, 2021, November) สถานการณ์ของแรงงานในภูเก็ตก็คล้ายคลึงกัน ชีวิตของแรงงานจำนวนมากขึ้นอยู่กับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและมีแรงงานนอกระบบที่ไร้ความมั่นคงและหลักประกันในชีวิตจำนวนมาก ในจำนวนแรงงานที่มีงานทำทั้งหมดในภูเก็ต มีเพียงร้อยละ 28.7 ที่จบการศึกษาระดับอุดมศึกษา ชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์ของแรงงานก็ค่อนข้างสูง แรงงานกว่า 1 ใน 4 ทำงานมากกว่า 40 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ส่วนผู้ที่ทำงานเกิน 50 ชั่วโมงต่อสัปดาห์มีถึงร้อยละ 13 ของแรงงานที่มีงานทำทั้งหมด (สำนักงานสถิติจังหวัดภูเก็ต, 2563, น. 12) นั่นหมายความว่า แรงงานจำนวนมากในภูเก็ตมีสวัสดิภาพที่ไม่ดีนัก

ข้อแตกต่างระหว่างเกาะเชจูกับภูเก็ต คือ แม้เกาะเชจูจะพึ่งพาการท่องเที่ยวสูงเช่นเดียวกับภูเก็ตแต่ก็พึ่งพาดุลยภาพการท่องเที่ยวในประเทศไม่น้อย สถิติในปี ค.ศ. 2021 ซึ่งอยู่ในช่วงโควิด-19 จำนวนนักท่องเที่ยวในเกาะเชจูยังมีมากกว่า 12 ล้านคน โดยร้อยละ 99 เป็นนักท่องเที่ยวในประเทศ (FOCUS Asia Pacific, 2022) ในขณะที่จำนวนนักท่องเที่ยวในภูเก็ตลดลงเหลือเพียง 5 ล้านคนในปี ค.ศ. 2020 และคำนวณว่า 1.5 ล้านคนเท่านั้นที่เป็นนักท่องเที่ยวชาวไทย (Bangkok Post, 2020, 22 July) ข้อแตกต่างระหว่างเกาะเชจูและภูเก็ตอีกประการ คือ อุตสาหกรรมเกษตรยังมีความสำคัญมากในเชจูด้วยการส่งเสริมอย่างจริงจังของรัฐบาล แม้เชจูจะเป็นเกาะเล็ก ๆ แต่ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรในเกาะเชจูคิดเป็นกว่าร้อยละ 7.7 ของที่ผลิตได้ทั้งหมดในประเทศในปี ค.ศ. 2018 จึงถือได้ว่าเกาะเชจูเป็นพื้นที่ที่ทำการเกษตรอย่างเข้มข้น (Investkorea, 2020) ในขณะที่การเกษตรในภูเก็ตนั้นยังจำเป็นต้องได้รับการพัฒนา จากสถิติในปี ค.ศ. 2017 การผลิตในภาคการเกษตรคิดเป็นเพียงร้อยละ 2.4 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) ทั้งหมด (กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด, 2021, น. 109) ส่วนพื้นที่เพาะปลูกเกือบทั้งหมดในเกาะทุ่มไปกับการปลูกยางพาราเพียงชนิดเดียว (สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2563)

2) ผลกระทบต่อความยั่งยืนของวิถีชีวิต

การเติบโตของการท่องเที่ยวและการลงทุนได้ส่งผลกระทบกับวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของผู้คนทั้งในเกาะเชจูและเกาะภูเก็ต จำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและมีจำนวนมหาศาลเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรในเกาะ เกาะเชจูมีประชากรราว 6 แสนคน ส่วนภูเก็ตมีประชากรราว 4 แสนคน แต่ทั้งสองเกาะต้องแบกรับนักท่องเที่ยวที่เคยพุ่งสูงมากกว่า 15 ล้านคนต่อปีทั้งในกรณีของภูเก็ตและเกาะเชจู (FOCUS Asia Pacific, 2022) ส่งผลให้เกิดปัญหาน้ำไม่พอใช้ในฤดูแล้ง เกิดโครงการพัฒนาที่แปลก

แยกกับพื้นที่และส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชน และยังก่อปัญหาสังคมมากมาย กรณีของเกาะเชจูนั้น ผู้คนในเกาะเริ่มไม่พอใจชาวจีนที่ย้ายถิ่นฐานมาอาศัยอยู่ในเกาะเชจูจำนวนมาก อัตราการเกิดปัญหาอาชญากรรมอันเกิดจากชาวจีนพุ่งสูงขึ้นมาก ส่วนภูเก็ตก็กลายเป็นจังหวัดที่มีอาชญากรรมสูงที่สุดในภาคใต้ จากตัวชี้วัดอาชญากรรมปี ค.ศ. 2022 ของเว็บไซต์ NUMBEO ภูเก็ตมีค่าความปลอดภัยร้อยละ 55.59 ซึ่งต่ำกว่าเกาะท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชีย เช่น เกาะเชจูของเกาหลีใต้ (ร้อยละ 66.10) และเกาะโอกินาวาของญี่ปุ่น (ร้อยละ 78.61) สัดส่วนของแพทย์ต่อจำนวนประชากรของภูเก็ตก็อยู่ในระดับต่ำ และเป็นจังหวัดที่มีสัดส่วนแพทย์ต่อประชากรน้อยที่สุดในภาคใต้ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2021, หน้า 164-165) ในขณะที่ชาวเกาะเชจูพยายามต่อสู้เพื่อไม่ให้โรงพยาบาลที่แสวงหาผลกำไรเข้ามาเปิดให้บริการชาวต่างชาติในเกาะเชจู โดยเห็นว่าจะกระทบต่อสวัสดิการของตน

3) ผลกระทบต่อความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม

ทั้งเกาะเชจูและภูเก็ตต่างต้องเผชิญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงมากขึ้น การเปิดเสรีเกาะเชจูก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างรวดเร็วการควบคุม (reckless development) เกิดการแย่งชิงทรัพยากร มีการขยายโครงการก่อสร้างต่าง ๆ ไปยังพื้นที่อ่อนไหวและมีความสำคัญทางนิเวศวิทยา ภูมิทัศน์ที่สวยงามถูกทำลายและส่งผลกระทบต่อผู้คนที่ย้ายมาอาศัยรอบพื้นที่จนเกิดเป็นกระแสต่อต้านโครงการอยู่บ่อยครั้ง เช่นเดียวกับภูเก็ตที่ต้องเผชิญกับปัญหาแหล่งท่องเที่ยวเสื่อมโทรม เกิดการบุกรุกป่าและพื้นที่สงวนโดยนายทุนในหลายพื้นที่ มีการทุจริตในที่ดิน สปก.4-01 นำในคลองน้ำเสีย คุณภาพน้ำทะเลบางครั้งเกินค่ามาตรฐาน เนื่องจากระบบบำบัดน้ำเสียไม่ครอบคลุมในหลายพื้นที่ ปัญหาเหล่านี้ช่วยยืนยันว่า นโยบายของรัฐบาลนั้นไม่มีการประเมินและคาดการณ์ถึงผลกระทบของการเติบโตที่ส่งผลต่อสภาพแวดล้อมและสังคมของชุมชนในเกาะทั้งสอง

ดังนั้น การที่รัฐบาลของประเทศทั้งสองผลักดันการพัฒนาเกาะเชจูและภูเก็ตเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ ส่งผลให้เกิดการเร่งรัดพัฒนาเพื่อตึงเม็ดเงินจากการท่องเที่ยวและการลงทุน แผนพัฒนาเกาะทั้งสองจึงมีเป้าหมายทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของเชจู จึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิต แต่ในอีกด้านหนึ่งก็มีการส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนในรูปแบบต่าง ๆ อย่างไรก็ดี ในระยะหลัง เกาะเชจูก็มีความเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นด้วยแรงผลักดันของประชาชน ซึ่งความเปลี่ยนแปลงนี้สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างของการกระจายอำนาจและพลังของประชาสังคมระหว่างเกาะเชจูและภูเก็ตซึ่งได้อภิปรายต่อไป

6.2 การกระจายอำนาจของเกาะเชจูและภูเก็ต

ผลสำรวจของงานวิจัยนี้พบว่า ช่วงเวลากว่า 20 ปีที่ผ่านมา แม้ทั้งสองเกาะต่างก็มีพัฒนาการของการกระจายอำนาจไม่ว่าจะในรูปแบบของจังหวัดปกครองตนเองของเชจูซึ่งเริ่มในปี ค.ศ. 2006 และการเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ระดับต่าง ๆ ในกรณีของภูเก็ต แต่ทั้งสองประเทศยังคงมีการกระจายอำนาจอย่างจำกัด ทั้งนี้เป็นผลจากเงื่อนไขสองประการของการกระจายอำนาจ นั่นคือ ปัจจัยทางการเมือง (political factors) ซึ่งเป็นเรื่องของเป้าหมายและจุดประสงค์ของการกระจายอำนาจระดับของการกระจายอำนาจ และบทบาทที่มอบให้กับท้องถิ่น ปัจจัยที่สอง คือ ปัจจัยในเชิงองค์กร (organizational factors) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากร อำนาจและขีดความสามารถในการบริหาร การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ฯลฯ

6.2.1 ปัจจัยทางการเมือง (Political Factors)

กรณีของเกาหลีใต้ รัฐบาลในส่วนกลางยังคงควบคุมท้องถิ่นผ่านองคาพยพของหน่วยงานราชการและการจัดสรรงบประมาณ แม้ว่าจะมีการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางไปยังเกาะเชจูเป็นจำนวนมากแล้วก็ตาม อย่างไรก็ตาม การยกสถานะจังหวัดเชจูให้เป็นจังหวัดปกครองตนเองพิเศษ (Jeju Special Self-Governing Province: JSSGP) เป็นการริเริ่มจากส่วนกลางโดยมีจุดประสงค์เพื่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจเป็นการเฉพาะ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร กระตุ้นการค้าการลงทุน และเพื่ออำนวยความสะดวกในการไหลลื่นของผู้คนและเงินทุน (JSSGP, 2017) จึงถือเป็นการกระจายอำนาจเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ นักวิชาการจึงวิจารณ์ว่าเชจูยังไม่ใช่ว่าจังหวัดปกครองตนเองอย่างแท้จริงและมีได้ยึดถือความมั่นคงยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมและประชาชนเป็นสำคัญ ส่วนกรณีของประเทศไทย ในช่วงทศวรรษที่ 90 ซึ่งถือเป็นยุคทองของการกระจายอำนาจ มีความพยายามในการเสริมสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยึดโยงกับประชาชน ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากการเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ แต่เนื่องจากการกระจายอำนาจไปยังราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการรวมขมกั้นในส่วนกลาง จึง

มีการกระจายอำนาจแบบครึ่ง ๆ กลาง ๆ แม้จะส่งผลดีต่อภูเกิดในประเด็นของการยึดโยงกับประชาชนมากขึ้นแต่ก็ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนของการบริหารงานในจังหวัดซึ่งอำนาจส่วนใหญ่ยังคงอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด (ราชการส่วนภูมิภาค) ซึ่งเป็นเสมือนแขนขาของระบบราชการส่วนกลาง

6.2.2 ปัจจัยเชิงสถาบัน (Organizational Factors)

กรณีของเกาหลีใต้ แม้ JSSGP จะได้รับการถ่ายโอนภารกิจจำนวนมากจากส่วนกลาง เช่น การดูแลเขตสงวนและอุทยาน และการรักษาความสงบปลอดภัยของเมือง แต่โดยมากเป็นไปเพื่อความคล่องตัวในการบริหารในฐานะเป็นเมืองเศรษฐกิจพิเศษ นอกจากนี้ แม้ JSSGP จะมีการเลือกตั้งผู้ว่า และสภาจังหวัด แต่โครงสร้างการบริหารถูกออกแบบให้รวบอำนาจไว้ที่ศาลากลางจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) และลดทอนการกระจายอำนาจไปยังท้องที่ต่าง ๆ ในจังหวัด กรณีตัวอย่างเช่น การเลือกตั้งนายอำเภอและนายกเทศมนตรีที่เคยมีมาแต่เดิมถูกเปลี่ยนเป็นระบบแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าฯ ก็มาจากการแต่งตั้งจากส่วนกลาง เป็นผลให้ส่วนกลางสามารถจับตาการทำงานของผู้ว่าฯ ที่มาจากการเลือกตั้งผ่านทางรองผู้ว่าฯ ยิ่งไปกว่านั้น การกระจายอำนาจทางการคลังก็ยังคงอยู่ในระดับต่ำโดยค่าความเป็นอิสระทางการคลังของเชจูยังต่ำเมื่อเทียบกับอีกหลายจังหวัดของเกาหลีใต้ การมีส่วนร่วมในนโยบายของประชาชนก็ยังจำกัดอยู่มากแม้จะมีแนวโน้มที่ดีขึ้น

ส่วนกรณีของประเทศไทย การบริหารราชการในส่วนท้องถื่นยังมีลักษณะรวมศูนย์ การถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางมายังจังหวัดยังมีน้อยมาก การบริหารการพัฒนาจำนวนมากจึงขึ้นอยู่กับหน่วยงานราชการส่วนกลาง เช่น การดูแลอุทยานแห่งชาติ ในขณะที่การบริหารจังหวัดมีทั้งหน่วยราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) แต่ อปท. ซึ่งได้รับอำนาจมาจากประชาชนก็ยังอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำแผนพัฒนาหรือการใช้งบประมาณ การมีส่วนร่วมของประชาชนแม้จะถูกเน้นย้ำในแผนพัฒนาในระดับต่าง ๆ และในขั้นตอนปฏิบัติของรัฐ แต่ในความเป็นจริงประชาชนยังไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย รวมไปถึงการประเมินผลการดำเนินการของรัฐ

ด้วยเงื่อนไขเหล่านี้จึงส่งผลให้การกระจายอำนาจเป็นอีกหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่เหนี่ยวรั้งการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถื่นทั้งในเชจูและภูเก็ต ในกรณีของเกาหลีใต้ที่แม้เชจูจะเป็นจังหวัดปกครองตนเอง แต่ก็ยังมีหลายแง่มุมที่ไม่ได้รับการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ส่วนกลางยังมีอำนาจในการควบคุมจังหวัดผ่านทางการบริหารงบประมาณและการบริหารราชการ เกาะเชจูยังคงพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลางเป็นอย่างสูง รายได้ที่จัดเก็บในท้องถื่นต้องงบประมาณประจำปีอยู่ที่ 1 ใน 3 ซึ่งถือว่าเป็นจังหวัดที่พึ่งพางบประมาณจากส่วนกลางสูงเป็นอันดับต้น ๆ ของประเทศ (Ki-bong Ko, 2020, น. 112) การกระจายอำนาจไปยังท้องถื่นเล็ก ๆ ในจังหวัดก็ยังมีปัญหา รัฐบาลมุ่งสร้างความแข็งแกร่งของการบริหารภายในจังหวัดโดยยุบเขตการปกครองต่าง ๆ ซึ่งก่อนหน้านี้มีมากมายให้เหลือเมืองเพียงสองเมืองเท่านั้น คือ เมืองเชจูและเมืองชอลว็โพ นายกเทศมนตรีของเมืองเหล่านี้ก็ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งไม่ได้เป็นการเสริมสร้างอำนาจของประชาชนในท้องถื่นเท่าใดนัก โครงสร้างการบริหารในจังหวัดจึงค่อนข้างเป็นการรวมศูนย์ ส่งผลให้เกิดปัญหาเมื่อทางจังหวัดมีโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้คน แต่คนในท้องที่ขาดช่องทางในพื้นที่ของตนในการรับฟังปัญหา ส่วนทางจังหวัดก็มุ่งคำนึงถึงประโยชน์ของทางจังหวัดในภาพรวมมากกว่าผลกระทบในพื้นที่เล็ก ๆ ด้วยเหตุนี้การกระจายอำนาจของเกาหลีใต้จึงไม่ได้ส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยประชาชนมีส่วนร่วมเท่าใดนัก

อย่างไรก็ดี ในอีกด้านหนึ่ง รูปแบบการปกครองตนเองของเกาะเชจูก็มีส่วนที่ส่งเสริมการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและยั่งยืนได้ เช่น การที่ JSSGP มีอำนาจในการออกกฎหมายได้เองเพื่อบังคับใช้ในพื้นที่ในฐานะจังหวัดปกครองตนเองส่งผลให้จังหวัดสามารถเลือกควบคุมหรือส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ ได้เอง เช่น อำนาจในการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานคาสโนทำให้ JSSGP สามารถควบคุมจำนวนสถานคาสโนให้เหมาะสมเพื่อลดผลกระทบในทางลบต่อชุมชน ยิ่งไปกว่านั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งส่งผลให้ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญกับเสียงของประชาชน นับตั้งแต่ราวปี ค.ศ. 2015 ประชาสังคมในเกาะเชจูเริ่มต่อต้านการพัฒนาที่ส่งผลเสียต่อท้องถื่นอย่างเข้มข้น ส่งผลให้ผู้ว่าฯ ที่มาจากการเลือกตั้งต้องตอบสนองต่อกระแสสังคมและสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน แถลงการณ์ “Clean Jeju: 청정제주 송악산선언” ของผู้ว่าราชการจังหวัดเชจูที่เขาสองอักในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2020 ที่เป็นการประกาศว่า การพัฒนาต่อจากนี้จะเน้นความยั่งยืนและให้ความสำคัญกับประชาชนมากขึ้น แสดงให้เห็นว่าการกระจายอำนาจในกรณีของเชจูก็ยังมีช่วยส่งเสริมความเข้มแข็งของประชาสังคม เนื่องจาก

ระบบเลือกตั้งผู้ว่าฯ เอื้อต่อการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน กล่าวคือ ประชาชนสามารถเคลื่อนไหวได้โดยตรงต่อผู้ว่าฯ ที่ได้รับมอบอำนาจจากประชาชน

ส่วนกรณีของประเทศไทย การเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รวมไปถึงการแบ่งเขตการปกครองเป็นพื้นที่เล็ก ๆ จำนวนมากและซ้ำซ้อนกัน ส่งผลต่อความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนา และไม่สามารถแก้ไขปัญหามีร่วมกันในเกาะได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นหน่วยการปกครองต่าง ๆ ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนยังถูกควบคุมโดยอำนาจจากส่วนกลางซึ่งมาจากการแต่งตั้ง ส่งผลต่อความเป็นอิสระในด้านการวางแผนการพัฒนาและงบประมาณ ตัวอย่างเช่น การสร้างโรงพยาบาลท้องถิ่นและจัดหาวัคซีนด้วยตัวเองของ อบจ.ภูเก็ต ซึ่งติดขัดระเบียบมากมาย นอกจากนั้น ภูเก็ตก็ยังอยู่ในสถานะเดียวกับเซบูที่ยังต้องพึ่งงบประมาณจากส่วนกลางสูง รายได้ที่ภูเก็ตจัดเก็บเองนับได้ไม่ถึงร้อยละ 30 ของรายได้รวม ด้วยโครงสร้างการบริหารที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการบริหารและปัญหาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงปัญหาการไม่สามารถพึ่งพาตนเองในเชิงงบประมาณ จึงส่งผลในทางลบต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ด้วยเหตุนี้การกระจายอำนาจในกรณีของภูเก็ตจึงส่งผลในทางลบต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนมากกว่าการกระจายอำนาจในกรณีของเซบู

ตารางที่ 1

เปรียบเทียบผลของการกระจายอำนาจที่ส่งผลต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของเซบูและภูเก็ต

การกระจายอำนาจกับการพัฒนาเกาะเซบูและเกาะภูเก็ต		
ตัวชี้วัด	เกาะเซบู	เกาะภูเก็ต
แผนพัฒนาของท้องถิ่นและกลไกการพัฒนาในท้องถิ่น	รัฐบาลได้ให้อำนาจ JSSGP เพื่อความคล่องตัวในการบริหารการพัฒนาเพื่อจุดประสงค์ในการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นสำคัญ มีการออกแบบให้ JDC ทำงานอย่างใกล้ชิดกับทางจังหวัด (JSSGP) มีการกำหนดให้ JSSGP มีหน้าที่ในการส่งเสริมการลงทุนและส่งเสริมภาคเอกชน ซึ่งภาระหน้าที่เหล่านี้ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย Jeju Special Law ส่งผลให้แผนพัฒนาของ JSSGP มีสาระเน้นไปที่แผนด้านเศรษฐกิจและการลงทุน	แผนพัฒนาภูเก็ตขึ้นอยู่กับส่วนกลางเป็นหลัก แม้ อปท.ในจังหวัดจะมีการจัดทำแผนพัฒนาของตนเองแต่ก็ถูกกำกับทิศทางโดยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค (ส่วนกลาง) ยิ่งไปกว่านั้นหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นยังถูกจำกัดอำนาจหน้าที่ด้วยระเบียบราชการต่าง ๆ ซึ่งส่งผลต่อความคล่องตัวและศักยภาพในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทั้งหลายในจังหวัด อีกทั้ง อปท.ในท้องถิ่นยังมีจำนวนมากจึงขาดเอกภาพในการบริหาร
การกระจายอำนาจและกลไกประชาธิปไตยในพื้นที่	จังหวัดมีอำนาจมากขึ้นในการจัดการตนเอง สภาจังหวัดแบ่งหน้าที่กันเป็นคณะกรรมการพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ แต่อำนาจยังคงรวมศูนย์อยู่ที่ผู้ว่าฯ ในท้องที่ต่าง ๆ ก็ถูกลดทอนความเป็นประชาธิปไตย ความแข็งแกร่งจากการรวมอำนาจของจังหวัดจึงส่งผลทั้งในแง่บวกและแง่ลบต่อการพัฒนา	การเกิดขึ้นของ อปท. ช่วยยกระดับความเป็นประชาธิปไตยและเสียงของประชาชนในพื้นที่ แต่เนื่องจาก อปท. ในภูเก็ตมีจำนวนมาก ทำให้มีขีดจำกัดในการแก้ไขปัญหา ในขณะที่ผู้ว่าฯ ยังมีอำนาจในการกำกับควบคุม อปท. จึงไม่มีหลักประกันว่าความต้องการของประชาชนในพื้นที่จะถูกนำไปพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนา
ความสามารถในการพึ่งตนเองของท้องถิ่น	JSSGP ยังคงพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลางสูง และมีแนวโน้มจะพึ่งพามากขึ้นจากเป้าหมายที่สูงขึ้นในด้านสิ่งแวดล้อม (เป้าหมายสิ่งแวดล้อมอาจกลายเป็นเครื่องมือในการรวบอำนาจของส่วนกลาง)	จังหวัดยังคงพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลางสูงมาก ทั้ง ๆ ที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจในการจัดการตนเอง งบประมาณที่ได้มาอย่างกะปริบกะปรอยและพิจารณาจากจำนวนประชากรที่ลงทะเบียนทำให้มีข้อจำกัดในการพัฒนา
แนวโน้มในอนาคต	ภาคประชาสังคมเรียกร้องให้มีการยุบ Jeju Special Law ซึ่งเน้นดึงดูดการลงทุนโดยไม่ใส่ใจผลกระทบ และให้จังหวัดมีอำนาจจัดการตนเองมากกว่านี้และมีอิสระในงบประมาณมากกว่านี้ให้สมกับชื่อจังหวัดปกครองตนเอง	ประชาสังคมในภูเก็ตเรียกร้องให้มีการปรับเปลี่ยนไปสู่จังหวัดจัดการตนเอง ซึ่งรูปแบบการจัดการตนเองนั้นยังไม่ชัดเจนว่าอำนาจจะอยู่ที่ใดในจังหวัด และเสียงของประชาชนจะมีที่ทางอยู่ที่ใดของจังหวัดจัดการตนเอง

ประเด็นต่าง ๆ ที่ได้อภิปรายข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจของเซบูไม่ได้ส่งผลบวกอย่างชัดเจนต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมีปัญหาอยู่ที่การทำลายกลไกประชาธิปไตยในหน่วยปกครองท้องถิ่นเล็ก ๆ ที่ใกล้ชิดประชาชนและรวบอำนาจไว้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนั้น ยังไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างแท้จริงในด้านงบประมาณ อย่างไรก็ตาม ด้วยรูปแบบของจังหวัดปกครองตนเองที่เอื้อต่อความเป็นอิสระของการออกกฎระเบียบต่าง ๆ และการถ่ายโอนภารกิจมายังจังหวัดจำนวนมาก

รวมไปถึงการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นช่องทางสำคัญในการแสดงออกถึงความต้องการของประชาชน การกระจายอำนาจในกรณีของเขมรจึงส่งผลในทางบวกต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนมากกว่ากรณีของภูเก็ท ในขณะที่การกระจายอำนาจของภูเก็ทส่งผลในทางลบต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ด้วยอำนาจหน้าที่บริหารจำนวนมากยังอยู่ที่ส่วนกลางและหน่วยราชการส่วนภูมิภาค กลไกที่เป็นประชาธิปไตยที่ยังคงมีอยู่อย่างจำกัด ประกอบกับประสิทธิภาพของหน่วยงานในท้องถิ่นที่แบ่งพื้นที่อย่างยิบย่อยและซ้ำซ้อน หน่วยราชการที่มีอำนาจสูงในจังหวัดก็ไม่ได้ยึดโยงกับประชาชน ส่งผลต่อประสิทธิภาพและความมุ่งมั่นในการบริหารการพัฒนาเพื่อความยั่งยืน จากประเด็นข้างต้นจึงมีความจำเป็นที่ทั้งสองเกาะต้องพัฒนาการให้อำนาจกับท้องถิ่นมากขึ้นและเปิดช่องทางให้ประชาชนมากขึ้นในการแสดงออกถึงความต้องการและปัญหาโดยเฉพาะในกรณีของไทย แต่การจะดำเนินการให้ได้ผลดีก็ขึ้นอยู่กับความแข็งแกร่งและการเสริมความแข็งแกร่งให้กับภาคประชาชนในพื้นที่ด้วยซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

6.3 พลัของภาคประชาสังคมในเกาะเชจูและภูเก็ท

การวิจัยนี้ได้สำรวจทุนทางสังคมในเกาะทั้งสองโดยใช้กรอบวิเคราะห์ของกระบวนการของทุนทางสังคม (ระบบคิดและวิธีปฏิบัติ) รวมไปถึงปัจจัยแวดล้อม และวัดผลสัมฤทธิ์ต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วยการพิจารณาพัฒนาการของทุนทางสังคม การสร้างเครือข่าย และการส่งเสริมความร่วมมือที่สอดคล้องกัน จากการศึกษาพบว่า ทุนทางสังคมในเกาะเชจูมีความแข็งแกร่งและมีความต่อเนื่อง พร้อมที่จะแปรเปลี่ยนเป็นพลังในการผลักดันรณรงค์ต่าง ๆ ได้ ชาวเชจูมีความไว้วางใจและมีความกลมเกลียวกันดังคำกล่าวที่ว่า เกาะเชจูมี “ไรสาม : Sammu” นั่นคือ ไม่มีขโมย ไม่มีประทุ และไม่มีขอราน เนื่องจากตั้งแต่สมัยโบราณชาวเชจูเป็นคนขยัน ประหยัดอดออม และช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ด้วยค่านิยมเหล่านี้จึงไม่มีขโมยและขอราน เกาะเชจูยังมีประวัติศาสตร์อันยาวนานของการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมและปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง ตั้งแต่ยุคจักรวรรดินิยมญี่ปุ่นและยุคอำนาจนิยมภายหลังสงครามโลก รวมไปถึงการประท้วงต่อต้านนโยบายการพัฒนาของรัฐบาลในช่วงต้นทศวรรษที่ 90 และการประท้วงโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในปัจจุบัน ความเคลื่อนไหวเหล่านี้ถือเป็นตัวอย่างของการทำงานของทุนทางสังคมที่มีความเข้มแข็ง มีเป้าหมายชัดเจนร่วมกัน ส่วนของทุนทางสังคมของภูเก็ทนั้นก็มีความเป็นมาอันยาวนานเช่นกัน มีคำกล่าวว่า ภูเก็ทเป็นเมืองที่มี “ข้าราชการที่ดี พระดี และผู้หญิงดี” ข้าราชการดี หมายถึง พระยารัษฎานุประดิษฐ์มหิศรภักดี (คอซิมบี๊ ณ ระนอง) พระดี คือ พระครูวิสุทธิวงศาจารย์ หรือหลวงพ่อดำ วัดฉลอง ซึ่งเป็นศูนย์รวมจิตใจของคนภูเก็ท และผู้หญิงดี คือ ท้าวเทพกระษัตรี ท้าวศรีสุนทร ซึ่งเป็นแบบอย่างของผู้ที่รักชาติบ้านเมืองและเสียสละ (เทศบาลนครภูเก็ท, 2560) ยุคทองของดีบุกยังทำให้มีการรวมกลุ่มกันเป็นสมาคมของคนไทยเชื้อสายจีนซึ่งโดยมากมีศูนย์กลางอยู่ที่ศาลเจ้าที่เรียกกันว่า “อ๊าม” ภูเก็ทยังมีประวัติศาสตร์ของการประท้วงใหญ่ต่อต้านการทำเหมืองแร่ในทะเลและโรงงานถลุงแร่ในช่วงที่การท่องเที่ยวเริ่มมีความสำคัญทางเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ดี ในช่วงที่ทั้งสองประเทศมีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็วในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา จึงมีความจำเป็นที่ทุนทางสังคมจะต้องทำงานอย่างเป็นระบบทั้งในส่วนของการระบบคิดและวิธีปฏิบัติ ในขณะที่เกาะเชจูมีความต่อเนื่องของภาคประชาชนและการขับเคลื่อนมีเป้าหมายที่ชัดเจนร่วมกัน คนในเกาะเชจูโดยมากเป็นผู้ที่อยู่อาศัยแต่เดิม จึงส่งผลต่อจิตสำนึกหวงแหนพื้นที่ ประกอบกับมีการผลักดันภายใต้แนวคิดของความยั่งยืนและภายใต้เจตนารมณ์ร่วมของคนในพื้นที่อย่างชัดเจน เช่น การประท้วงต่อต้านโครงการที่สร้างบดบังทัศนียภาพซึ่งถือเป็นประโยชน์ของส่วนรวม ในขณะที่เป้าหมายร่วมในการขับเคลื่อนการพัฒนาของภาคประชาชนในภูเก็ทนั้นไม่ชัดเจนและไม่แข็งแกร่ง อันเนื่องมาจากประชากรในปัจจุบันของภูเก็ทที่มีความหลากหลาย มีแรงงานต่างถิ่นจำนวนมาก และเป็นแหล่งผลประโยชน์ของคนหลายหมู่เหล่า ในส่วนของการสร้างเครือข่ายนั้น เกาะเชจูมีกลุ่มองค์กรประชาสังคมจำนวนมาก มีการประสานเป็นเครือข่ายระหว่างกลุ่มประชาสังคมต่าง ๆ รวมไปถึงแสวงหาพันธมิตรทางนโยบายและใช้วิธีผลักดันและรณรงค์ร่วมกันในประเด็นต่าง ๆ ในระดับประเทศ ยกตัวอย่างเช่น การประท้วงต่อต้านการเปิดโรงพยาบาลเอกชน แสวงหาผลกำไรในเกาะเชจู ในขณะที่ภูเก็ทนั้น การร่วมมือกันยังจำกัดอยู่เฉพาะในพื้นที่ภายใต้แกนนำในพื้นที่ กลุ่มองค์กรประชาสังคมไม่ได้มีการร่วมมือกันอย่างเหนียวแน่นและสร้างเครือข่ายที่เหนียวแน่นเหมือนดังเช่นกรณีของเชจู การแสวงหาเครือข่ายในระดับประเทศและระดับโลกยังไม่เข้มข้นเท่าเชจู นอกจากนี้ ภาคประชาชนในภูเก็ทยังถูกจำกัดการมีส่วนร่วมในนโยบายและการประเมินผลการดำเนินการของรัฐ ในขณะที่ JSSGP เริ่มให้ความสำคัญมากขึ้นต่อเสียงของประชาชน

ตารางที่ 2

เปรียบเทียบผลของทุนทางสังคมที่มีต่อความยั่งยืนระหว่างเกาะเชจูและภูเก็ต

ผลลัพธ์ของทุนทางสังคมที่มีต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน		
ตัวชี้วัด	เกาะเชจู	เกาะภูเก็ต
พัฒนาการของทุนทางสังคม	- ประชาชนชาวเชจูเกือบทั้งหมดเป็นคนเชื้อสายเกาหลี (homogeneous) และเป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในเกาะมาแต่เดิม จึงมีจิตสำนึกสูงในการปกป้องท้องถิ่นของตนจากการพัฒนาที่ส่งผลเสียต่อเกาะเชจู - ประชาชนชาวเชจูมีประวัติศาสตร์อันยาวนานของการเรียกร้องความเป็นธรรมมาตั้งแต่สมัยภายใต้การปกครองของญี่ปุ่น ต่อมามีการประท้วงเพื่อต่อต้านแผนการรวมชาติเกาหลีของสหรัฐอเมริกาในทศวรรษที่ 90 มีการต่อต้านเขตเศรษฐกิจพิเศษเชจูถึงขนาดมีการปลิดชีวิตตัวเองเพื่อประท้วง	- ผู้อยู่อาศัยในภูเก็ตเป็นผู้อพยพมาจากที่อื่นมาตั้งแต่สมัยเมืองแร่รุ่งเรือง และมีแรงงานจากท้องถิ่นอื่นเข้ามาอย่างต่อเนื่อง ประชากรจึงไม่ได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ความซับซ้อนนี้ส่งผลในทางลบต่อจิตสำนึกร่วมในการปกป้องการพัฒนาที่ส่งผลเสียต่อภูเก็ต - มีเครือข่ายที่เหนียวแน่นของประชาชนเชื้อสายจีนในภูเก็ต - ประชาชนคนภูเก็ตมีประวัติศาสตร์ของการเรียกร้องความเป็นธรรม กรณีประท้วงโรงงานแทนทาลัม และมีการรณรงค์เรียกร้องจังหวัดปกครองตนเองมาหลายทศวรรษ
เครือข่ายประชาสังคมเพื่อผลักดันการพัฒนาอย่างยั่งยืน	- มีกลุ่มองค์กรภาคเอกชนจำนวนมากในหลากหลายด้านไม่ว่าจะเป็นสิ่งแวดล้อม กลุ่มขับเคลื่อนสังคมต่าง ๆ รวมไปถึงกลุ่มเฉพาะกิจต่าง ๆ ที่รณรงค์คัดค้านเฉพาะเรื่อง - มีสมาคมท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่แข็งแกร่งที่มีความสนใจจับตาประเด็นสิ่งแวดล้อมไปด้วยในเวลาเดียวกัน มีมูลนิธิ Olle Trail ซึ่งเป็นเครือข่ายความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ มีกลุ่มองค์กรอาชีพ เช่น สมาคมหญิงมหาย (Women Divers)	- ภูเก็ตมีกลุ่มองค์กรภาคเอกชนที่มีเป้าหมายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจำนวนไม่มาก การขับเคลื่อนเพื่อเป้าหมายยั่งยืนที่ชัดเจนยังมีน้อย - มีการก่อตั้ง “สภาประชาชนจังหวัดภูเก็ต” ซึ่งผลักดันการพัฒนาที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเข้มข้น แต่ความสำเร็จในด้านการผลักดันนโยบายรัฐยังมีจำกัด - การขับเคลื่อนในประเด็นร่วมกันอย่างกว้างขวางมีน้อย แม้หลายท้องที่จะมีปัญหาคือเดียวกัน เช่น น้ำเสีย การจราจรติดขัด ฯลฯ ชัดเจนในกรณีเดียวคือเรื่องภูเก็ตปกครองตนเอง
การทำงานประสานกัน (synergy) ของเครือข่ายต่าง ๆ	องค์กรภาคประชาชนเชจูมีการรวมตัวกันเป็นภาคีภายในจังหวัด และมีเครือข่ายที่ร่วมรณรงค์ในระดับประเทศ เป็นผลให้การผลักดันเพื่อการพัฒนาอย่างสมดุลเป็นไปอย่างแข็งแกร่งและส่งผลกระทบในวงกว้าง และสามารถเป็นพลังผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในวิสัยทัศน์ของแผนพัฒนาเชจูได้	- ภาคประชาชนในภูเก็ตไม่มีการรวมตัวกันอย่างชัดเจน ความสำเร็จยังจำกัดอยู่ในระดับพื้นที่เล็ก ๆ - การขับเคลื่อนในประเด็นต่าง ๆ ของเอกชนไม่ได้ถูกแปลงไปยังนโยบายของรัฐ เช่น การแยกขยะ

แม้ว่าในอดีต ทั้งสองเกาะจะมีความแข็งแกร่งของประชาชนในพื้นที่ในการณรงค์เพื่อต่อต้านการพัฒนาที่นำผลประโยชน์ของคนหมู่มากในท้องถิ่นเข้าแลกกับผลกำไรของคนกลุ่มน้อย อย่างไรก็ตาม ด้วยพัฒนาการและบรรยากาศของประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพที่มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องของเกาหลีใต้ จึงส่งผลให้ประชาชนมีความแข็งแกร่ง ชาวเชจูในปัจจุบันยังคงเคลื่อนไหวร่วมกันอย่างแข็งขันในหลากหลายประเด็นของการพัฒนา รวมไปถึงจับตามองนโยบายของรัฐบาลและจังหวัดที่ส่งผลกระทบต่อท้องถิ่น มีการประสานการทำงานทั้งในระดับแวนอนและแนวตั้ง มีเครือข่ายร่วมในระดับประเทศที่แข็งแกร่ง มีสื่อมวลชนที่พร้อมจะนำเสนอประเด็นต่าง ๆ สู่สาธารณชนในวงกว้าง จึงส่งผลให้ JSSGP จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนทิศทางของแผนยุทธศาสตร์พัฒนาที่เน้นความยั่งยืนมากขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่าความเคลื่อนไหวของประชาชนในเชจูสามารถก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในท่าทีของรัฐแม้ว่าจะไม่สำเร็จไปทุกประเด็น ขณะที่ในภูเก็ต การเคลื่อนไหวร่วมกันในประเด็นการพัฒนายังมีจำกัด และมักจะเป็นการเคลื่อนไหวในพื้นที่เล็ก ๆ และในประเด็นจำกัด เช่น การต่อต้านการสร้างกำแพงคอนกรีตกันคลื่นทะเล หรือการเรียกร้องให้รัฐขึ้นค่าเช่าที่ดินซึ่งเอกชนขอเช่าในระยะยาว อย่างไรก็ตาม เริ่มมีสัญญาณที่ดีในการรวมตัวกันของภาคประชาชนทั่วทั้งจังหวัดภูเก็ตเพื่อจับตามองนโยบายรัฐและกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของนโยบายในวงกว้างในนาม “สภาพลเมืองภูเก็ต” แต่ยังคงไม่สามารถเทียบได้กับประชาชนในเชจูซึ่งมีความแข็งแกร่งและมีหลักคิดที่ชัดเจนในการอนุรักษ์ทรัพยากรและการพัฒนาไปสู่ความยั่งยืน ประชาสังคมในพื้นที่เชจูจึงส่งผลกระทบในเชิงบวกได้มากกว่าในกรณีของภูเก็ต สำหรับบทบาทของรัฐในการส่งเสริมภาคประชาชน ทั้งเชจูและภูเก็ตยังคงจำกัดการมีส่วนร่วมในนโยบายของภาคประชาชน ในขณะที่ประชาชนของทั้งสองเกาะเรียกร้องการมีส่วนร่วมในนโยบายมากขึ้นในฐานะเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนา อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจในกรณีของเชจูช่วยส่งเสริม การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐมากกว่า เนื่องจากผู้ว่าฯ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งต้องรับแรงกดดันจากประชาชนโดยตรง

7. สรุปผลการวิจัย

การศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยสามประการซึ่งได้แก่ นโยบายการพัฒนาของรัฐ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่ออธิบายสาเหตุของความแตกต่างของความสำเร็จของการพัฒนาอย่างยั่งยืนระหว่างเกาะเชจูและภูเก็ต ตามสมมติฐานที่ว่า ความแตกต่างกันของปัจจัยเหล่านี้ส่งผลต่อผลลัพธ์ที่แตกต่างกันของการพัฒนาอย่างยั่งยืนในเกาะทั้งสองได้ ผลการวิจัยสรุปดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3

สรุปการทำงานของปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนในเชิงเปรียบเทียบ

การทำงานของปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนในเชิงเปรียบเทียบ		
	เกาะเชจู	เกาะภูเก็ต
นโยบายของรัฐ	☺	☹
การกระจายอำนาจ	☺	☹
ประชาสังคมในพื้นที่	☺	☹
ผลลัพธ์ของการพัฒนาอย่างยั่งยืน	มีความสำเร็จปานกลาง	มีความสำเร็จต่ำ
อธิบายสัญลักษณ์: ☺ ส่งเสริม ☹ ยับยั้งหรือเป็นอุปสรรค ☹ มีทั้งสองด้านหรือไม่ชัดเจน		

ผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่า นโยบายรัฐส่งผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบต่อเกาะเชจูและภูเก็ต การกระจายอำนาจของเกาะเชจูไม่ได้ส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืนอย่างชัดเจน ในขณะที่การกระจายอำนาจของภูเก็ตค่อนข้างเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม พลัของประชาสังคมในเกาะเชจูส่งผลในทางบวกต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนในเกาะเชจูในขณะที่ประชาชนในภูเก็ตไม่ส่งผลบวกให้เห็นอย่างชัดเจน เมื่อวิเคราะห์โดยใช้เทคนิคการพิจารณาความต่าง (Method of Difference) ของมิลล์ ซึ่งมีหลักการว่าผลลัพธ์ที่แตกต่างกันของการพัฒนาอย่างยั่งยืนในเกาะทั้งสองนั้นมีสาเหตุจากปัจจัยบางตัวที่ทำงานแตกต่าง

กัน จึงสามารถอธิบายได้ว่าการที่เกาะเชจูมีแนวโน้มของการพัฒนาที่ยั่งยืนมากกว่าภูเก็ตนั้น มีปัจจัยที่สำคัญอยู่ที่การกระจายอำนาจและประชาสังคมในพื้นที่ เนื่องจากสองปัจจัยนี้มีการทำงานของปัจจัยที่แตกต่างกันระหว่างเกาะเชจูและภูเก็ต โดยการกระจายอำนาจของเกาะเชจูนั้นมีความก้าวหน้ามากกว่าภูเก็ต นอกจากนั้น ประชาสังคมก็มีความเข้มแข็งมากกว่าเกาะภูเก็ต ในขณะที่นโยบายของรัฐต่อเกาะทั้งสองนั้นไม่ได้เป็นปัจจัยที่สามารถอธิบายความแตกต่างได้ เนื่องมาจากนโยบายของรัฐทั้งสองมีลักษณะเหมือนกัน กล่าวคือ มีทั้งด้านที่ส่งเสริมและหน่วงเหนี่ยวการพัฒนาที่ยั่งยืน หรืออีกแง่หนึ่งก็คือ ความสำเร็จของการพัฒนาที่ยั่งยืนในเชิงเปรียบเทียบระหว่างเกาะเชจูและภูเก็ตนั้น มีปัจจัยสำคัญอยู่ที่การกระจายอำนาจและพลังของประชาสังคม

นอกจากนั้น การวิเคราะห์โดยใช้เทคนิคการพิจารณาตัวแปรที่เกิดขึ้นควบคู่กัน (Method of Concomitant Variation) ยังช่วยตอกย้ำความสำคัญของตัวแปรการกระจายอำนาจและประชาสังคม กล่าวคือ การที่ตัวแปรในด้านการกระจายอำนาจและประชาสังคมในพื้นที่ของเกาะเชจูทำงานในเชิงบวกมากกว่าภูเก็ตนั้น สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืนที่มากกว่าของเกาะเชจู ทิศทางของการทำงานในเชิงบวกของสองตัวแปรดังกล่าวสอดคล้องกับความสำเร็จที่มากกว่าของเกาะเชจู ดังนั้น สองตัวแปรนี้จึงมีความสำคัญต่อความก้าวหน้าของการพัฒนาที่ยั่งยืน กล่าวในอีกแง่หนึ่งก็คือ การที่เกาะเชจูมีการพัฒนาที่ยั่งยืนมากกว่าภูเก็ต เป็นเพราะกลไกของการกระจายอำนาจของเชจูนั้นเอื้อต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนมากกว่า ประชาสังคมก็มีความเข้มแข็งและมีการสร้างเครือข่ายที่ดีกว่านั่นเอง

8. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อจำกัดของงานวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้แสดงให้เห็นว่า นโยบายรัฐ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ล้วนส่งผลกระทบต่อ การพัฒนาที่ยั่งยืนในเกาะเชจูและเกาะภูเก็ต หากปัจจัยเหล่านี้ทำงานในเชิงบวกมากเท่าใด ย่อมส่งผลต่อความสำเร็จของ การพัฒนาที่ยั่งยืนมากขึ้นเท่านั้น ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความแตกต่างของการพัฒนาที่ยั่งยืนของ สองประเทศนั้น คือ การกระจายอำนาจและบทบาทของประชาชนในท้องถิ่น ในขณะที่นโยบายของรัฐมีส่วนทั้งสนับสนุนและเหนี่ยวนำ การพัฒนาที่ยั่งยืน

จากผลการวิจัยดังกล่าว สามารถอภิปรายสรุปได้ว่า ทั้งสองเกาะยังอยู่บนเส้นทางอันยาวไกลของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเกาะเชจูยังมีอุปสรรคอยู่ที่นโยบายของรัฐที่ยังไม่สามารถนำพาเชจูไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้อย่างแท้จริงในปัจจุบัน รวมไปถึง การกระจายอำนาจที่แม้มีความก้าวหน้าในรูปแบบของจังหวัดจัดการตนเอง แต่ก็ยังไม่ใช้การให้อำนาจแก่ท้องถิ่นเพื่อให้ ประชาชนบนเกาะได้มีส่วนร่วมกำหนดทิศทางได้อย่างแท้จริง หากแต่มีประชาสังคมที่แข็งแกร่งซึ่งเป็นปัจจัยเชิงบวกที่ชัดเจน ด้วย เหตุนี้ ความสำเร็จของการพัฒนาที่ยั่งยืนของเกาะเชจูจึงยังคงอยู่ระดับปานกลาง ในขณะที่เกาะภูเก็ตยังไม่มีปัจจัยใดที่ส่งเสริม การพัฒนาที่ยั่งยืนได้อย่างชัดเจน โดยมีอุปสรรคใหญ่อยู่ที่การกระจายอำนาจที่ก่อให้เกิดหน่วยงานราชการมากมายและซ้ำซ้อน แต่ไร้ประสิทธิภาพ ส่วนกลางยังคงมีอำนาจในการกำหนดทิศทางของนโยบายโดยประชาชนแทบจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องใน ยุทธศาสตร์การพัฒนา ในขณะที่ประชาสังคมยังมิได้มีการรวมตัวกันอย่างแข็งแกร่งเพื่อผลักดันประเด็นต่าง ๆ ให้สำเร็จ ปัจจัยเชิงลบเหล่านี้ส่งผลให้การพัฒนาที่ยั่งยืนของเกาะภูเก็ตอยู่ในระดับต่ำ

เกาะเชจูเป็นตัวอย่างที่ดีของการพัฒนาที่ดูสวยงามจากภายนอกแต่เบื้องหลังยังมีปัจจัยหลายประการที่เป็นอุปสรรคต่อการอยู่ร่วมกันอย่างกลมเกลียวภายใต้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน นโยบายที่เน้นส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจและการร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชนรายใหญ่ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาถูกมองว่าเป็นความล้มเหลวและเป็นแนวทางที่ผิดพลาด ซึ่งแนวโน้มของการพัฒนาภูเก็ตที่กำลังดำเนินไปในทิศทางเดียวกันกับเชจู ดังจะเห็นได้จากความพยายามของหลายรัฐบาลที่จะรื้อฟื้นโครงการขนาดใหญ่ในอ่าวภูเก็ตและมีแผนก่อสร้างคาสีโนของรัฐบาลที่แผ่มาในรูปของศูนย์รวมความบันเทิงครบวงจรซึ่งรัฐบาลและจังหวัด ภูเก็ตกำลังผลักดันอยู่ในปัจจุบัน ไม่รวมถึงการที่รัฐบาลกำลังพิจารณาผ่อนคลายนโยบายจำกัดในการครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของ ชาวต่างชาติ ในขณะที่หลายพรรคการเมืองได้ชูนโยบายส่งเสริมให้ภูเก็ตเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ด้วยเหตุนี้ ภูเก็ตควรอาศัย บทเรียนจากเกาะเชจูในการดำเนินนโยบายเปิดเสรีและส่งเสริมการลงทุนอย่างรอบคอบ มีแผนชัดเจนในการลดผลกระทบจาก การพัฒนา และในขณะเดียวกันควรมีการตั้งเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นรูปธรรมเพื่อส่งเสริมจิตสำนึกร่วมในการรักษา สิ่งแวดล้อมไปด้วยควบคู่กัน

ในส่วนของการกระจายอำนาจ เกาะเซอเป็นตัวอย่างของการกระจายอำนาจที่ดูก้าวหน้ามากหากมองจากฉันทาน แต่ก็มีทั้งส่วนที่ก้าวหน้าและส่วนที่หน่วงเหนี่ยวการพัฒนาอย่างยั่งยืนและสอดคล้องกับท้องถิ่น ส่วนที่ยังเป็นข้อด้อยคือยังไม่ได้ส่งเสริมประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นย่อย ๆ แต่รวมอำนาจไว้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด เกาะเซอยังพึ่งพาตนเองไม่ได้ในเชิงงบประมาณ แต่ส่วนที่เป็นจุดเด่นคือจังหวัดมีอิสระสูงในการปรับเปลี่ยนนโยบายภายใต้การบริหารของผู้ว่าฯ ที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งต้องรับแรงกดดันจากประชาชนในฐานะเป็นฐานเสียง เมื่อเปรียบเทียบกรณีเกาะเซอกับเกาะกูเกิดจะเห็นว่า กูเกิดมีประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นที่ด้อยอยู่แล้วในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ นั่นคือ อบจ. อบต. และเทศบาล หากแต่รูปแบบดังกล่าวมีการแบ่งออกเป็นเขตย่อยและทำงานซ้ำซ้อนกับหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ด้วยเหตุนี้ ควรเสริมสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแข็งแกร่งขึ้นและมีประสิทธิภาพขึ้นด้วยการยุบหรือควมรวมเขตต่าง ๆ ส่งเสริมการทำงานอย่างมีบูรณาการระหว่างจังหวัดกับหน่วยการปกครองย่อย ๆ และส่งเสริมการปกครองตนเองของกูเกิดในหลากหลายรูปแบบ เช่น เพิ่มอำนาจให้กับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสภาจังหวัด หรือส่งเสริมให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง มีการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางให้มากขึ้นและกำหนดให้กูเกิดสามารถออกกฎระเบียบต่าง ๆ ได้เอง เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของพื้นที่ และเพื่อให้เกิดความยั่งยืนโดยไม่ต้องรอการตัดสินใจจากส่วนกลาง ยิ่งไปกว่านั้น ควรปรับปรุงความมีอิสระทางการคลังของกูเกิด ซึ่งในปัจจุบันกูเกิดพึ่งงบประมาณจากส่วนกลางค่อนข้างสูง แต่กูเกิดก็เป็นจังหวัดมีศักยภาพในการหารายได้สูง หากรัฐกำหนดสัดส่วนให้กูเกิดจัดเก็บรายได้เองและบริหารเองมากขึ้นก็อาจจะส่งผลต่อการพัฒนาที่สอดคล้องกับท้องถิ่นมากขึ้น

การกระจายอำนาจที่ดีจะช่วยส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ในขณะที่ความแข็งแกร่งของประชาสังคมก็จะเป็นเครื่องมือช่วยจับตามนโยบายของรัฐ ส่งผลให้การพัฒนาเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและส่งเสริมความยั่งยืนได้ เกาะเซอเป็นตัวอย่างที่ดีของความเข้มแข็งและการทำงานสอดคล้องประสานของเครือข่ายประชาชนซึ่งส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงของนโยบายรัฐในทางที่ยั่งยืนมากขึ้น ซึ่งถือเป็นตัวอย่างของการผลักดันจากล่างขึ้นบนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในนโยบายรัฐ ภาคประชาสังคมในกูเกิดจึงสามารถเรียนรู้จากเกาะเซอได้ ในปัจจุบันกลุ่มองค์กรประชาสังคมในกูเกิดก็มีจำนวนไม่น้อย แต่ยังขาดการสร้างเครือข่ายที่มั่นคงและเหนียวแน่นทั้งในแนวราบและแนวตั้ง ดังเช่นประชาสังคมในเกาะเซอ นอกจากนี้ ภาครัฐควรเปิดโอกาสให้กูเกิดได้กำหนดทิศทางอนาคตของตนเองโดยมีประชาชนเป็นหนึ่งในผู้เล่นสำคัญเพื่อไม่ให้เกิดการปะทะกันระหว่างประชาชนและรัฐบาล ดังเช่นในกรณีของเกาะเซอซึ่งหลายครั้งนำไปสู่ความรุนแรงและก่อให้เกิดความรู้สึกในทางลบและส่งผลต่อความไว้วางใจกัน

งานวิจัยนี้เลือกศึกษาเฉพาะสองพื้นที่คือ เกาะเซอและเกาะกูเกิด แต่การศึกษาเปรียบเทียบโดยหยิบยกพื้นที่อื่น ๆ มาร่วมวิเคราะห์เปรียบเทียบอาจให้ภาพของเงื่อนไขการทำงานของปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนมากยิ่งขึ้น เช่น เกาะโอกินาวาของญี่ปุ่น หรือเกาะอื่น ๆ ที่มีความสำเร็จของการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างชัดเจน

เอกสารอ้างอิง

- กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด. (2562). *แผนพัฒนาจังหวัดกูเกิด พ.ศ. 2561 - 2565 ฉบับทบทวน*
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564. จังหวัดกูเกิด.
- ณัฐชัย ไชยรัตน์. (2550). แนวทางการพัฒนาพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวบนพื้นที่เสี่ยงภัยธรรมชาติธรณีพิบัติสึนามิ: กรณีศึกษา หาด
 กมลา ตำบลกมลา อำเภอกะทู้ จังหวัดกูเกิด. *Journal of Architectural/Planning Research and Studies*, 5(2), 55-76.
- เทศบาลนครกูเกิด. (2560, 29 มีนาคม). *เทศบาลนครกูเกิดขอเชิญร่วมงานรำลึก ๑๐๔ ปี พระยารัษฎานุประดิษฐ์*.
<https://www.phuketcity.go.th/news/detail/2230>
- มูลนิธิสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. (2557). *ภาคธุรกิจ เมืองกูเกิด*. <https://www.tei.or.th/thaicityclimate/public/research-40.pdf>
- ศิรินทร์ สังข์ทอง และอารีย์ญา ธิรสถยาพิทักษ์. (2562). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน :
 กรณีศึกษา ณ ย่านเมืองเก่ากูเกิด. *วารสารวิชาการการท่องเที่ยวไทยนานาชาติ*, 15(1), 1-21.

- สถาบันไทยพัฒนา. (2558). *การประชุมสุดยอดแห่งสหัสวรรษ*. มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์.
<https://www.thaicr.com/2015/09/millennium-summit.html>
- สถาบันไทยพัฒนา. (2558). *การประชุม Earth Summit 1992 (Rio)*. มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์.
<https://www.thaicr.com/2015/09/earth-summit-1992-rio.html>
- สันติ บางอ้อ. (21 มิถุนายน 2456). สภาพัฒนากับการพัฒนาประเทศไทย: การพัฒนาที่ยั่งยืนของไทย ตอนที่ 2. โพสต์ทูเดย์.
https://www.nesdc.go.th/images/content/data03_2-46.pdf
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2550). *แนวทางการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของ
 การท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ตอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2550 - 2554*. [https://www.nesdc.go.th/article_attach/Book-
 cyan%20220851.pdf](https://www.nesdc.go.th/article_attach/Book-cyan%20220851.pdf)
- สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2563). *ข้อมูลพื้นฐานจังหวัดภูเก็ต*. [https://www.opsmoac.go.th/phuket-dwl-files-
 422791791802](https://www.opsmoac.go.th/phuket-dwl-files-422791791802)
- สำนักงานสถิติจังหวัดภูเก็ต. (2563). *การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร จังหวัดภูเก็ต ไตรมาสที่ 4 : ตุลาคม – ธันวาคม
 2562*. http://phuket.nso.go.th/images/new/inpkt_stat/labor_q4_62.pdf
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2564). *ผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัดแบบปริมาณลูกโซ่ฉบับพ.ศ. 2562*.
https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=11539
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2564). *ร่างกรอบแผนพัฒนาภาค พ.ศ. 2566 – 2570*.
https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=11684&filename=index
- Achadhaya Chuenniran. (2020, 22 July). Phuket in big push to revive tourism. *Bangkok Post*.
<https://www.bangkokpost.com/business/1955371/phuket-in-big-push-to-revive-tourism>
- C9 Hotelworks. (2020, May). *Phuket Economic Review*. [https://www.c9hotelworks.com/wp-
 content/uploads/2020/05/phuket-economic-overview-2020-05.pdf](https://www.c9hotelworks.com/wp-content/uploads/2020/05/phuket-economic-overview-2020-05.pdf)
- Directorate-General for International Cooperation and Development European Commission (2016). *Supporting
 decentralisation, local governance, and local development through a territorial approach*. Publications Office of
 the European Union. <https://europa.eu/capacity4dev/file/32190/download?token=KDvjKUTr>
- FOCUS Asia Pacific. (2022, April 1). *South Korea: 99.6% of tourists in Jeju in 2021 were locals*. [https://focusgn.com/asia-
 pacific/south-korea-99-6-of-tourists-in-jeju-in-2021-were-locals](https://focusgn.com/asia-pacific/south-korea-99-6-of-tourists-in-jeju-in-2021-were-locals)
- Glass, Lisa-Maria & Newig, J. (2019). Governance for achieving the Sustainable Development Goals: How important
 are participation, policy coherence, reflexivity, adaptation and democratic institutions? *Earth System
 Governance Journal*, 2. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2589811619300308>
- Invest KOREA. (2020). Primary Industry. *Jeju*. <https://www.investkorea.org/jj-en/cntnts/i-1502/web.do>
- Jang, Hanbyeol & Thomas, Kimberley. (2021). On Being Loved to Death: The Tourism, Black Pig and Groundwater
 Nexus on Jeju Island, South Korea. *Global Water Forum*. [https://globalwaterforum.org/2021/10/01/on-being-
 loved-to-death-the-tourism-black-pig-and-groundwater-nexus-on-jeju-island-south-korea/](https://globalwaterforum.org/2021/10/01/on-being-loved-to-death-the-tourism-black-pig-and-groundwater-nexus-on-jeju-island-south-korea/)
- JSSGP. (2017). *Modified 2nd Comprehensive Plan Jeju Free International City*. Jeju Special Self-Governing Province.
- Kim, Seon-Pil. (2020). Mainland development policy in an autonomous subnational island jurisdiction: spatial
 development and economic dependence in Jeju, South Korea. *Island Studies Journal*, 15(1), 169-184.
- Ko, Ki-bong, Kang, Young-hoon and Hwang, Kyung-soo. (2020). Implications of Hometown Love Donation (Hometown
 Taxation) System to Jeju Island. *World Environment and Island Studies*, 10(3), 111-121.
http://islandstudies.net/weis/weis_2020v10/v10n3-2.pdf

Mercado, R., Páez, A., Scott, D. M., Newbold, B. & Kanaroglou, P. (2007). Transport policy in aging societies: An international comparison and implications for Canada. *The Open Transportation Journal*, 1, p. 1-13.

Open Development Thailand. (9 กรกฎาคม 2561). เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน.

<https://thailand.opendevdevelopmentmekong.net/th/topics/sustainable-development-goals/#ref-1854-14>

Yamada, K. (2017, 19 March). Jeju Island goes green as Chinese tourists go elsewhere. *Nikkei*.

<https://asia.nikkei.com/Business/Jeju-Island-goes-green-as-Chinese-tourists-go-elsewhere>

박소희. (2021, November 30). 제주특별법, 기고하고 아이러니한 법률... 아예 없애자. 제주투데이:

<http://www.ijejutoday.com/news/articleView.html?idxno=227265>