



วิเทศปริทัศน์

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC) ผลิตเอกสารและบทความที่เกี่ยวข้องกับการทูตและการระหว่างประเทศ ความเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นของผู้เขียน ไม่ได้เป็นความเห็นของรัฐบาลไทยหรือกระทรวงการต่างประเทศ การผลิตหรือทำซ้ำเอกสารและบทความในรูปแบบใด ๆ ต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากศูนย์ศึกษาการต่างประเทศที่ isc@mfa.go.th และจะต้องระบุชื่อผู้เขียนให้ชัดเจนตามหลักการอ้างอิงเอกสารที่เป็นสากลด้วย

ฉบับที่ 5/2568 | กันยายน 2568

เราสามารถเรียนรู้อะไรได้บ้างจาก 40 ปี ข้อตกลงพลาซา

นภควัฒน์ วันชัย¹

เมื่อวันที่ 22 กันยายน ค.ศ. 2025 ถือเป็นวันครบรอบ 40 ปีในการลงนามข้อตกลงพลาซาซึ่งมีการลงนามเมื่อ ค.ศ. 1985 โดยในช่วงเวลานั้น มีการลงนามของกลุ่มประเทศมหาอำนาจ G5 ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น อังกฤษ เยอรมนี (ตะวันตก) และฝรั่งเศส ผลของข้อตกลง คือ การปรับลดมูลค่าเงินดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งส่งผลให้สกุลเงินเยนและเงินมาร์กที่เคยมีค่าต่ำกว่าความเป็นจริงปรับตัวแข็งค่าขึ้นอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม การปรับค่าเงินก็ไม่ได้มีผลในทันทีสำหรับการแก้ไขปัญหาพื้นฐานของสหรัฐอเมริกาที่เผชิญกับการขาดดุลการค้ากับญี่ปุ่น ตั้งแต่การลงนามข้อตกลง ผลการเจรจาก็ไม่ได้หยุดเพียงแค่ปรับมูลค่าของสกุลเงิน แต่ยังตามมาด้วยมาตรการทางการค้าที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกานำมาใช้ต่อญี่ปุ่น เช่น เมื่อ ค.ศ. 1986 สหรัฐอเมริกากดดันญี่ปุ่นให้ซื้อสินค้าจากสหรัฐอเมริกามากขึ้นในลักษณะการเจรจาแบบมุ่งเน้นตลาดเฉพาะรายสาขา เช่น ผลิตภัณฑ์ไม้ ไทโรคมนาคม และอิเล็กทรอนิกส์ หรือเมื่อ ค.ศ. 1991 สหรัฐอเมริกากล่าวหาว่าญี่ปุ่นทุ่มตลาดสินค้าประเภทจอภาพคอมพิวเตอร์และรถขนส่งขนาดเล็กต่ำกว่าต้นทุนหรือต่ำกว่าราคาขายในตลาดญี่ปุ่น รัฐบาลสหรัฐอเมริกาก็ใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดเพื่อทำให้สินค้าสองประเภทมีราคาที่สูงขึ้น²

มาตรการทางการค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแข็งค่าขึ้นของเงินเยนหลังข้อตกลงพลาซา ทำให้บริษัทข้ามชาติของญี่ปุ่นมีความจำเป็นต้องย้ายฐานการผลิตไปยังต่างประเทศ เพื่อรักษาความสามารถในการทำกำไรและขีด

¹ ผู้ช่วยนักวิจัย ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC)

² รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, “ดุลการคาระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่น,” ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 31 มกราคม 2535.

ความสามารถในการแข่งขัน โดยเฉพาะฐานการผลิตที่มีค่าแรงราคาถูกและต้นทุนต่ำ³ โดยภูมิภาคที่มีศักยภาพในการย้ายฐานการผลิตที่มีค่าแรงถูกและต้นทุนต่ำในขณะนั้น คือ ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น ไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ทำให้การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศของญี่ปุ่นเพิ่มขึ้น แต่เมื่อเข้าสู่ ค.ศ. 1997 ที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจทำให้การลงทุนจากญี่ปุ่นในกลุ่มประเทศดังกล่าวชะลอตัวลง⁴

ภายหลังการทำข้อตกลงพลาซา โดยผลที่มีต่อสหรัฐอเมริกา คือ การแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้าและช่วยให้ดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลใน ค.ศ. 1991 รวมทั้งสหรัฐอเมริกาได้ลดการขาดดุลงบประมาณเพื่อเพิ่มการออมของประเทศ ขณะที่ญี่ปุ่นและเยอรมนีใช้นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจเพื่อการออมของประเทศ อย่างไรก็ตาม แม้การทำข้อตกลงพลาซาจะมีเป้าหมายเพื่อลดการขาดดุลการค้าของสหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะในกลุ่มสินค้าเทคโนโลยีเป็นเพียงแค่การแก้ไขปัญหาระยะสั้น เพราะในระยะยาวสหรัฐอเมริกายังคงขาดดุลบัญชีเดินสะพัดโดยเฉลี่ยร้อยละ 3.4 ของ GDP ระหว่าง ค.ศ. 2000-2022⁵ ในอีกแง่หนึ่ง ผลของการทำข้อตกลงพลาซาส่งผลให้มีความเปลี่ยนแปลงของแนวนโยบายการเงินของสหรัฐอเมริกาจากเดิมที่ปล่อยให้เงินตามกลไกตลาด ในช่วง ค.ศ. 1981-1984 มาสู่การดำเนินนโยบายเชิงรุกใน ค.ศ. 1985-1988 และกฎหมาย Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 สะท้อนข้อห่วงกังวลทางการค้า โดยกำหนดให้กระทรวงการคลังสหรัฐฯ ต้องจัดทำรายงานทุกครึ่งปีเพื่อประเมินว่าประเทศคู่ค้าบิดเบือนค่าเงินเพื่อสร้างความได้เปรียบทางการค้าหรือไม่⁶

กรณีที่มีผลต่อญี่ปุ่นภายหลังข้อตกลงพลาซา ญี่ปุ่นต้องเผชิญกับภาวะเงินเยนแข็งค่าขึ้นอย่างรุนแรง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของสินค้าส่งออก โดยเฉพาะการส่งออกรถยนต์ไปยังสหรัฐอเมริกากับยุโรป ด้วยเหตุนี้ ญี่ปุ่นจึงมีความจำเป็นต้องปรับกระบวนการผลิตใหม่จากเดิมที่นโยบายการส่งออกเชิงรุกไม่สามารถเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันได้ ตามคำกล่าวของเซอิจิ ยามาชิตะ (Seiichi Yamashita) คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของญี่ปุ่นว่าญี่ปุ่นต้องปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์จากการส่งออกสินค้า

³ เซยะ ชูเคะกาวาว่า, “แนวโน้มการลงทุนและการเคลื่อนย้ายบริษัทย่อยในเครือของญี่ปุ่นในยุคประชาคมอาเซียน,” *วารสารญี่ปุ่นศึกษา* ปีที่ 30 ฉบับที่ 2 (2556): 34.

⁴ พีรเดช ชูเกียรติจิกร และนลิตรา ไทยประเสริฐ, “ผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่น และเอเชีย ที่มีต่อการเคลื่อนย้ายการลงทุนทางตรง จากประเทศญี่ปุ่น สู่ 4 ประเทศในอาเซียน และ 3 ประเทศอุตสาหกรรมใหม่,” *วารสารเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่* ปีที่ 18 ฉบับที่ 1 (2557): 23-25.

⁵ Willem Thorbecke, “U.S. trade imbalances, East Asian exchange rates, and a new Plaza Accord,” *Asia and the Global Economy* Volume 3 (2023).

⁶ Jeffrey Frankel, “The Plaza Accord 30 Years Later,” in *Currency Policy Then and Now: 30th Anniversary of the Plaza Accord*, ed. C.F. Bergsten and Russell Green (Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2016).

อุตสาหกรรมสู่การส่งออกทุนและเทคโนโลยีเพราะการขยายการลงทุนในต่างประเทศย่อมเป็นทางเลือกที่เหมาะสม ในเวลานั้นเพื่อเอาชนะอุปสรรคทางภาษีและที่ไม่ใช่ภาษีจากชาติตะวันตก โดยผลลัพธ์ของการปรับยุทธศาสตร์คือ ระหว่าง ค.ศ. 1985-1989 มูลค่าการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศของญี่ปุ่นเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 450 ซึ่งประเทศที่เข้าไปลงทุน คือ อเมริกาเหนือและยุโรปกับเอเชีย โดยในอเมริกาเหนือและยุโรปถือเป็นจุดหมายการลงทุนหลักโดยมีสัดส่วนร้อยละ 40-50 และ 20 ตามลำดับเพื่อรักษาส่วนแบ่งการตลาดจากที่เคยได้มาจากการส่งออกมาเปลี่ยนเป็นตั้งฐานการผลิตในประเทศเหล่านั้นโดยตรง เพราะสามารถติดป้ายได้ว่า Made in USA หรือ Made in Germany หรือการลงทุนในเอเชียมีเป้าหมายเพื่อย้ายฐานการผลิตอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นและมีมูลค่าเพิ่มต่ำ⁷

ทั้งนี้ นัยสำคัญของข้อตกลงพลาซาที่มีต่อไทย คือ การทำให้ไทยกลายเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่อุปทานระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น จึงทำให้ทิศทางนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศของไทยนับตั้งแต่ ค.ศ. 1985 เป็นต้นมาเริ่มแสดงบทบาททั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก แม้จะเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อ ค.ศ. 1997 ก็ตาม สิ่งที่แสดงให้เห็นการมีบทบาทคือไทยเป็นเจ้าภาพการประชุมระดับรัฐมนตรีและตกลงตั้งสำนักเลขาธิการความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC) เมื่อ ค.ศ. 1992 ที่ สิงคโปร์ และจัดให้มีคณะผู้เชี่ยวชาญ (Eminent Persons Group: EPG) เพื่อกำหนดทิศทางความร่วมมือ รวมไปถึงการที่ไทยเป็นผู้ริเริ่มการประชุมระหว่างผู้นำในเอเชีย 10 ประเทศกับสหภาพยุโรป 15 ประเทศ ในการประชุมเอเชีย-ยุโรป (Asia Europe Meeting: ASEM) อีกทั้งในระยะเวลาต่อมาไทยก็ได้มีโอกาสเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม APEC Summit เมื่อ ค.ศ. 2003 ต่อมาในช่วงรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ได้มีการริเริ่มทำข้อตกลงการค้าเสรี (FTA) กับหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย อินเดีย และข้อตกลงเสรีอาเซียน - จีน (ACFTA) การขยายความร่วมมือในประเทศกลุ่มแม่น้ำโขง การหารือกรอบความร่วมมือเอเชีย (Asia Cooperation Dialogue: ACD) โดยไทยได้เป็นเจ้าภาพการประชุมความร่วมมือเอเชียครั้งแรก เมื่อวันที่ 18-19 มิถุนายน ค.ศ. 2002 ความริเริ่มแห่งอ่าวเบงกอลสำหรับความร่วมมือหลากหลายสาขาทางวิชาการและเศรษฐกิจ (BIMSTEC) ซึ่งมีการประชุมระดับผู้นำครั้งแรกที่ กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 30-31 กรกฎาคม ค.ศ. 2004 และการร่วมขบวนความร่วมมือ ASEAN + 3 กับเอเชียตะวันออก⁸

ผลของความเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจโลกตั้งแต่ ค.ศ. 1985 เป็นต้นมา สิ่งที่มีความสำคัญต่อไทยคือการทำให้ไทยตระหนักถึงความสำคัญบทบาททางเศรษฐกิจของตนเองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยเฉพาะความพยายามในการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาค ทั้งนี้ แม้ข้อตกลงพลาซาจะไม่ได้เป็นปัจจัยชี้ขาดเพียงปัจจัย

⁷ Marius Ioan Mihut, “Plaza Accord and the ‘Explosion’ of the Japanese FDI,” *Procedia Economics and Finance* 15 (2014).

⁸ ณรงค์ชัย อัครเศรณี, “เหลียวหลังแลหน้า,” 10-12.

เดียวที่ทำให้ไทยแสดงบทบาททางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคหรือโลก แต่ข้อตกลงพลาซาทำให้ไทยเป็นส่วนสำคัญของห่วงโซ่มูลค่าโลกโดยเฉพาะในอุตสาหกรรมยานยนต์และอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในอีกด้านหนึ่ง การย้ายฐานการผลิตมาไทยของนักลงทุนชาวต่างชาติมีเหตุมาจากการปรับนโยบายเศรษฐกิจที่เอื้ออำนวย ต้นทุนการผลิต โครงสร้างพื้นฐาน และค่าแรงที่ถูกลงของไทย ซึ่งทำให้ไทยมีความได้เปรียบกว่าประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเมื่อคำนึงถึงปัจจัยดังกล่าว นอกจากนี้ การต่างประเทศไทยภายหลังสงครามเย็นสิ้นสุดลงทำให้ความสำคัญของการทูตเชิงเศรษฐกิจยังมีความสำคัญมากขึ้นโดยเฉพาะการมุ่งเน้นการทำความร่วมมือ ข้อตกลงทางการค้า และการแสดงบทบาทในสถาบันเศรษฐกิจระหว่างประเทศของไทยดังที่ได้กล่าวถึงการแสดงบทบาทของไทยในเวทีเศรษฐกิจโลก

เมื่อหันกลับมามองปัจจุบัน (ค.ศ. 2025) สถานการณ์โลกมีความสลับซับซ้อนขึ้น เครื่องมือเชิงนโยบายที่เคยใช้ในช่วงทศวรรษ 1990 เริ่มเผชิญกับข้อจำกัดจากความท้าทายใหม่ ๆ เหตุผลของนักลงทุนเปลี่ยนแปลงไปตามมิติด้านความมั่นคงเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น แนวโน้มการสร้างความมั่นคงของห่วงโซ่อุปทานที่สะท้อนผ่านนโยบายอย่าง Friend-shoring ที่เน้นลงทุนในกลุ่มประเทศพันธมิตร และโมเดล China+1 ที่มุ่งกระจายความเสี่ยงเพื่อลดการพึ่งพาสาธารณรัฐประชาชนจีน กล่าวนี้หนึ่งคือปัจจัยการลงทุนไม่ได้อยู่แค่ต้นทุนการผลิตเพียงอย่างเดียวและการค้าถูกนับมาเป็นอำนาจต่อรอง หากเทียบกับกรณีข้อตกลงพลาซาก็นับเป็นความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกอีกครั้งโดยเฉพาะความเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนที่นำมาสู่ปมความขัดแย้งอื่น ๆ ตามมา เช่น ความมั่นคงกับเทคโนโลยี ข้อมูลทางอุตสาหกรรมที่มีความเสี่ยงรั่วไหล หรือความสำคัญของการแข่งขันเชิงยุทธศาสตร์ สิ่งเหล่านี้จึงทำให้บริบทในปัจจุบันมีความแตกต่างจาก 20 ปีก่อน

จึงเป็นจุดตั้งต้นที่สำคัญหากมองไทยในอดีตที่อาศัยประโยชน์จากความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกจากข้อตกลงพลาซาทั้งจากต้นทุนการผลิตที่ต่ำ ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานที่ทำให้ฐานการผลิตเข้ามายังไทย แต่ในปัจจุบันคำถามที่สำคัญคือไทยจะยังอาศัยผลประโยชน์จากความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกในครั้งนี้ได้มากน้อยแค่ไหน? เมื่อเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกอีกครั้ง

อย่างไรก็ตาม โมเดลหรือเครื่องมือเชิงนโยบายที่ใช้กันมาในอดีตยังคงเผชิญกับความท้าทายเชิงโครงสร้างที่อาจทำให้ไม่สามารถอาศัยประโยชน์จากความเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจโลก เช่น ปัญหาการติดกับดักรายได้ปานกลางของไทยโดยเฉพาะห่วงโซ่อุปทานยังพึ่งพาการรับจ้างประกอบและผลิตทำให้ไม่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้าได้ กฎหมายหรือระเบียบราชการที่อาจส่งผลความล่าช้าซึ่งเป็นอุปสรรคในการลงทุน และปัญหาทางการเมืองภายในประเทศ

ความท้าทายในปัจจุบันที่มีทั้งในมิติความเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจโลก การแข่งขันทางเทคโนโลยี และปัญหาภายในประเทศที่ยังไม่ได้ถูกแก้ไขให้เป็นวาระแห่งชาติทำให้ยังไม่มีมาตรการหรือนโยบายหรือเครื่องมือเพื่อเผชิญกับอุปสรรคในการบรรลุเป้าหมาย หากไทยประสงค์ที่จะได้ประโยชน์จากความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกอีกครั้ง

เหมือนในอดีต คงมีความจำเป็นที่จะมีการทบทวนยุทธศาสตร์การพัฒนาหรือนโยบายการต่างประเทศโดยเฉพาะ
 นโยบายที่มีต่อเครื่องมือการทูตเชิงเศรษฐกิจอย่างจริงจัง ดังนี้

- (1) ประเด็นสำคัญด้านการต่างประเทศที่ต้องทบทวนคือความสัมพันธ์ระหว่างการทูตเชิงเศรษฐกิจกับ
 นโยบายความเป็นกลาง เนื่องจากนโยบายทั้งสองอาจขัดแย้งกันในบางมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาค
 ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง นอกจากนี้ การยึดมั่นในความเป็นกลางอาจนำไปสู่สถานะที่ไทยต้อง
 จำยอมต่อการตัดสินใจของมหาอำนาจทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมือง ในขณะเดียวกัน การมุ่ง
 ถ่วงดุลอำนาจภายนอกอยู่ตลอดเวลาอาจส่งผลให้รัฐบาลและสังคมละเลยการทบทวนปัญหาเชิง
 โครงสร้างภายในประเทศ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงมองว่า ความแข็งแกร่งจากภายในคือหลักประกันที่ดี
 ที่สุดในการรับมือกับความท้าทายจากภายนอก ตัวอย่างเช่น การพัฒนาทักษะแรงงานของทุนมนุษย์
 หรือการสร้างอำนาจนำในประเด็นที่ไทยเชี่ยวชาญ เช่น สาธารณสุข หรือการเป็นศูนย์กลางเทคโนโลยี
 ด้านอาหาร เพราะในอดีต เรามักเติบโตจากปัจจัยภายนอก แต่ยังไม่เคยสร้างการเติบโตจากภายในที่
 ยั่งยืนอย่างแท้จริง
- (2) หากมองอนาคตไทยอาจจะต้องก้าวข้ามความเป็นกลางนโยบายการต่างประเทศของไทย โดยการ
 เปลี่ยนวิธีคิดจากความเป็นกลางไปสู่ความเป็นอิสระเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Autonomy) ซึ่งจะทำ
 ให้ไทยมีความสามารถในการตัดสินใจที่เป็นประโยชน์สูงสุดแห่งชาติโดยไม่ถูกจำกัดหรือครอบงำโดย
 ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เช่น การกระจายความเสี่ยงผ่านการสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับสหภาพยุโรป
 ญี่ปุ่น อินเดีย ตะวันออกกลาง และเกาหลีใต้ ที่ไม่ใช่เพียงแค่การทูตเชิงเศรษฐกิจตามความหมาย
 ดั้งเดิมแต่ต้องเป็น “การทูตเชิงยุทธศาสตร์เศรษฐกิจ” เพื่อเป็นอำนาจต่อรองกับมหาอำนาจที่แข่งขัน
 กัน รวมไปถึงการเลือกจุดยืนที่ชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกันในสิ่งที่เป็ผลประโยชน์ของไทย
 อย่างชัดเจน เช่น การผลักดันความร่วมมือสหรัฐอเมริกาในด้านอุตสาหกรรมเทคโนโลยีในด้าน
เทคโนโลยีชีวภาพหรือองค์ความรู้ด้านเคมีคอนดักเตอร์ การผลักดันความร่วมมือกับสาธารณรัฐ
 ประชาชนจีนในด้านองค์ความรู้วัสดุศาสตร์ในเหมืองแร่ และการผลักดันความร่วมมือกับสหภาพยุโรป
 ในด้านยุทธโธปกรณ์และอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ หรือประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง