



## กฎหมายทางการเงินของประเทศสิงคโปร์

### บทนำ

การให้บริการทางการเงินของธนาคารในประเทศสิงคโปร์มีอย่างหลากหลาย ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นแหล่งเก็บรายได้ การชำระเงินในธุรกรรมต่าง ๆ การแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศ การเป็นแหล่งเงินทุนในการกู้ยืมหรือการลงทุน การป้องกันความเสี่ยงโดยผ่านช่องทางทางการประกันภัย เป็นต้น โดยบทความนี้จะกล่าวถึงระบบการธนาคารและข้อบังคับต่าง ๆ รวมทั้งแนวทางการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ของประเทศสิงคโปร์ เพื่อให้ผู้ที่สนใจสามารถศึกษา แนวทางการกำหนดกฎระเบียบเกี่ยวกับบริการทางการเงินหลากหลายแนวทางของประเทศสิงคโปร์ซึ่งเป็นประเทศที่ขึ้นชื่อว่าเป็นผู้นำทางการเงินในเอเชีย

### ระบบการธนาคารและข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของประเทศสิงคโปร์

สืบเนื่องจากประเทศสิงคโปร์มีนโยบายที่สำคัญประการหนึ่งในการให้ความสำคัญกับการประกอบธุรกิจธนาคาร โดยมุ่งเน้นให้ประเทศสิงคโปร์เป็นศูนย์กลางทางการเงินทั้งของภูมิภาคและของโลก จึงเห็นได้ว่าในประเทศสิงคโปร์มีธนาคารหลากหลายประเภท โดยธนาคารพาณิชย์ (Commercial banks) เป็นธนาคารที่อยู่ภายใต้บังคับ Banking Act ซึ่ง Monetary Authority of Singapore (MAS) ได้แบ่งประเภทของธนาคารพาณิชย์ (Commercial banks) ไว้ ดังนี้

๑) ธนาคารพาณิชย์แบบ Full Banking เป็นธนาคารที่มีความสามารถในการประกอบธุรกิจธนาคารได้อย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งเป็นการประกอบธุรกิจอันได้รับเงินจากภาคสาธารณะ (เงินฝากของประชาชน) การจะเป็นธนาคารพาณิชย์ประเภทนี้ได้ ต้องได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ และการเป็นธนาคารพาณิชย์ประเภทนี้ยังทำให้มีความสามารถที่จะเปิดให้บริการในรูปแบบของธนาคารสาขาได้ สำหรับตัวอย่างของธนาคารพาณิชย์ที่ดำเนินการประกอบธุรกิจธนาคารประเภทนี้ในประเทศสิงคโปร์ ได้แก่ ธนาคาร DBS, ธนาคาร OCBC, ธนาคาร UOB, ธนาคาร Citibank, ธนาคาร Standard Chartered หรือธนาคารกรุงเทพ (Bangkok Bank) เป็นต้น

๒) ธนาคารพาณิชย์แบบ Wholesale banking ที่มีความสามารถในการประกอบธุรกิจธนาคารมีข้อจำกัดกว่าธนาคารพาณิชย์แบบ Full Banking โดยการประกอบธุรกิจธนาคารประเภทนี้มีข้อจำกัดในบางเรื่อง เช่น การประกอบธุรกิจเกี่ยวกับเงินตราสกุลเงินสิงคโปร์ (SGD) สำหรับตัวอย่างของธนาคารพาณิชย์ที่ดำเนินการประกอบธุรกิจธนาคารนี้ในประเทศสิงคโปร์ ได้แก่ ABN Amro, Barclay Bank, Credit Suisse เป็นต้น

๓) ธนาคารพาณิชย์แบบ Offshore banking เป็นธนาคารสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศสิงคโปร์ แต่ธนาคารพาณิชย์ประเภทนี้เป็นธนาคารที่ถูกจำกัดการประกอบธุรกิจมากที่สุด อย่างไรก็ตาม ธนาคารพาณิชย์แบบ Offshore banking นี้สามารถที่จะร่วมกิจการกับธนาคารท้องถิ่นหรือเปิดสาขาในประเทศสิงคโปร์ได้ สำหรับตัวอย่างของธนาคารพาณิชย์ที่ดำเนินการประกอบธุรกิจธนาคารนี้ในประเทศสิงคโปร์ ได้แก่ Lloyd's Bank ของอังกฤษ ธนาคารไทยพาณิชย์ของไทยและ Bank of Taiwan ของไต้หวัน เป็นต้น



ธนาคาร Merchant banks เป็นธนาคารที่อยู่ภายใต้บังคับ Monetary Authority of Singapore Act เนื่องจากการประกอบธุรกิจธนาคารประเภทนี้มีธุรกรรมบางประเภทที่ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุม เช่น การออกตราสารหนี้หรือการกำกับดูแลกิจการที่ดี (บรรษัทภิบาล) สำหรับตัวอย่างของธนาคารที่ดำเนินการประกอบธุรกิจธนาคารนี้ในประเทศสิงคโปร์ ได้แก่ Coutts and Co หรือ Axis Bank Ltd เป็นต้น

### แนวทางในการควบคุมและกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ของประเทศสิงคโปร์

เครื่องมือในการควบคุมและกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ของประเทศสิงคโปร์นั้น มีการใช้เครื่องมือที่เป็นกฎหมาย (Hard Law) ทั้งในระดับพระราชบัญญัติต่าง ๆ (Act) และกฎหมายลำดับรอง เช่น กฎระเบียบข้อบังคับ และประกาศต่าง ๆ และเครื่องมือประเภทอื่นที่ไม่ใช่กฎหมาย (Soft Law) โดยจะกำหนดเป็นแนวทางในการดำเนินการในการประกอบธุรกิจธนาคาร เช่น การกำหนดแนวทางในเรื่องต่าง ๆ หนังสือเวียน หรือประมวลจริยธรรม เป็นต้น

สำหรับแนวทางในการเป็นธนาคารพาณิชย์นั้น ผู้ที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจธนาคารจะต้องมีคุณสมบัติและปฏิบัติตามแนวทาง Basel Core Principles ที่กำหนดไว้ ดังนี้

(S2) นิยามคำว่า “ธุรกิจธนาคาร” หมายความว่า การรับฝากเงิน การให้กู้ยืมเงินและการจ่ายเงินหรือกรณีเช็คเรียกเก็บ

(S4) ในกรณีที่เป็นธุรกิจธนาคารจะต้องได้รับใบอนุญาตเพื่อที่จะทำธุรกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับธนาคาร

(S4a) ในกรณีของธนาคาร สถาบันการเงิน และภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง อาจจะไม่ให้บริการที่เกี่ยวข้องกับการฝากเงิน แต่จะประกอบธุรกิจเพียงบางประเภทที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการทางการเงิน เช่น กรณีของธุรกิจการให้ยืมเงิน (Moneylenders) ถือเป็นธุรกิจที่ถูกควบคุมโดยกฎหมายเฉพาะ ได้แก่ The Moneylenders Act

(S5) การใช้คำว่า “ธนาคาร” จะใช้กับเฉพาะกรณีที่เป็นธนาคารที่ได้รับใบอนุญาต ซึ่งอาจจะรวมถึงภาคส่วนอื่นด้วย เช่น กรณีของธนาคารกลางของต่างประเทศ

(S9) เงินลงทุนในการจัดตั้งธนาคาร ในกรณีที่เป็นการร่วมทุนกันกับธนาคารท้องถิ่นเป็นเงินประมาณ ๑.๕ พันล้านเหรียญสิงคโปร์

(Ss14) เปิดโอกาสให้มีการรวมเข้ากันของธนาคารที่มีสัญชาติสิงคโปร์ด้วยตนเอง

(Ss15) ห้ามมิให้เจ้าของคนเดียวเป็นเจ้าของธนาคาร

(S26) ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้แก่ MAS เช่น ข้อมูลทางด้านสถานะทางการเงิน รายงานการตรวจสอบทางบัญชี



(Ss30-35) ธนาคารจะต้องให้ความสำคัญต่อการจำกัดการดำเนินธุรกิจทางการเงิน เช่น ความคุ้มครองทางการเงินการลงทุน หรือที่ดิน

(Ss38-40) MAS สามารถที่จะกำหนดเป็นการเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับสินทรัพย์ที่แปลงเป็นเงินได้ทันที ความสมดุลของกระแสเงินสด รวมถึงสินทรัพย์อื่น ๆ ที่ถือโดยธนาคารในประเทศสิงคโปร์

(Ss54) อำนาจในการควบคุมธนาคารเป็นอำนาจของผู้อำนวยการหรือผู้บริหารระดับสูงหรือผู้มีอำนาจแทน

การที่ประเทศสิงคโปร์มีเครื่องมือในการควบคุมและกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ทั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายและเครื่องมือประเภทอื่นที่ไม่ใช่กฎหมาย เนื่องจากการประกอบธุรกิจธนาคารเป็นธุรกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก หากปล่อยให้เกิดความเสียหายขึ้นจะทำให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง อย่างไรก็ตาม การควบคุมและกำกับดูแลการประกอบธุรกิจธนาคารโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นอาจทำให้การประกอบธุรกิจธนาคารเกิดความไม่คล่องตัว การนำเครื่องมือประเภทอื่นที่ไม่ใช่กฎหมายเข้ามาช่วยในการกำกับดูแลและควบคุมนั้นจึงเป็นเรื่องที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการประกอบธุรกิจธนาคาร

#### สถาบันทางการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร (Shadow Banking)

นอกจากธนาคารพาณิชย์แล้ว ในประเทศสิงคโปร์ยังมีสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารหรือที่เรียกว่า (Shadow Banking) อีกด้วย โดย Shadow Banking เป็นธุรกิจที่มีลักษณะของการประกอบธุรกิจคล้ายคลึงกับธนาคาร เช่น การได้รับเงินจากสาธารณะไม่ว่าจะเป็นกรณีการรับฝากเงิน การลงทุนในตราสารต่าง ๆ ซึ่งเป็นการลงทุนที่มีความเกี่ยวข้องกับบุคคลอื่น โดยการลงทุนอาจถูกเรียกคือได้ตามความต้องการเหมือนการรับฝากเงิน และเป็นการก่อให้เกิดความเสี่ยงในลักษณะเดียวกันกับธนาคาร เช่น การเกิดปัญหาการขาดสภาพคล่อง ความเสี่ยงในความน่าเชื่อถือในการประกอบธุรกิจ ทั้งนี้ ในการประกอบธุรกิจของ Shadow Banking ยังมีการกำกับดูแลแค่บางเรื่องเท่านั้น เช่น การอพยพทางธุรกิจ การกำกับดูแลการซื้อขายต่างตลาด กรอบการแข่งขัน ซึ่งตัวอย่างการดำเนินการของ Shadow Banking ได้แก่ การลงทุนในกองทุน แผนการลงทุนรวมต่าง ๆ เช่น กองทุนที่มีความเสี่ยงสูง กองทุนตลาดเงิน กองทุนการซื้อขายแลกเปลี่ยน การลงทุนอสังหาริมทรัพย์ ในทรัสต์ การระดมทุน (Crowdfunding) หรือการให้ยืมเงินระหว่างบุคคล (P2P lending) การแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อให้มีมาตรการในการกำกับดูแลในเรื่องดังกล่าวประเทศสิงคโปร์ได้ใช้มาตรการการออกใบอนุญาตเพื่อควบคุมกำกับเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การออกใบอนุญาตตลาดทุนภายใต้กฎหมาย Securities and futures Act และใบอนุญาตการใช้ยืมเงินภายใต้กฎหมาย Moneylender Act รวมถึงมาตรการที่ไม่ใช่กฎหมาย Soft law เช่น ประมวลผลแผนการลงทุน แนวทางในการจัดการสภาพคล่อง เป็นต้น

#### การแก้ไขปัญหาให้แก่ธนาคารในกรณีที่ธนาคารประสบความล้มเหลว (Bank Resolution)

หนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญของกรอบข้อบังคับของทุกธนาคาร สำหรับผลกระทบสถานเบา ในกรณีที่ธนาคารประสบความล้มเหลวในการประกอบธุรกิจ รวมถึงตัวช่วยในการลดแรงกดดันที่เกิดขึ้นจาก



สถานการณ์ดังกล่าว ได้แก่ การที่คณะกรรมการกำหนดเสถียรภาพนโยบายสถาบันการเงินเป็นผู้กำหนด  
คำแนะนำในการกำหนดกฎหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องให้แก่สถาบันการเงินโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนด  
เสถียรภาพนโยบายสถาบันการเงินและการจัดบริการที่ช่วยให้เกิดการวางแผนและทดสอบความต่อเนื่อง  
โดยในลำดับแรกจะมีการนำมาตรการการแก้ไขปัญหา คือ การปรับโครงสร้างหนี้ และการตัดหนี้ดีของ  
ธนาคารที่กำลังประสบปัญหาออกและนำมาตั้งเป็นธนาคารใหม่ ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วย MAS ได้กำหนด  
อำนาจให้แก่ MAS ดังนี้

๑) MAS สามารถที่จะเรียกร้องให้ธนาคารต่าง ๆ เสนอแนวทางในการฟื้นฟูกิจการและเสนอแผน  
ฟื้นฟูกิจการหากเกิดกรณีที่ธนาคารเกิดความล้มเหลวขึ้น ซึ่งเป็นการกำหนดให้มีการเสนอแผนดังกล่าวเป็น  
การล่วงหน้า

๒) MAS สามารถดำเนินการแปลงหนี้เสียของธนาคารดังกล่าวได้

๓) บทบัญญัติสำหรับผู้ซื้อสินเชื่อในการให้สิ่งตอบแทนถ้าเกิดความผิดพลาดขึ้นภายใต้มาตรการ  
การแก้ไขปัญหา

#### สถาบันประกันเงินฝาก (Deposit Insurance)

เนื่องจากการฝากเงินมีลักษณะเป็นการที่ธนาคารยืมเงินจากผู้ฝากเงินซึ่งเป็นลูกค้าของธนาคาร ผู้ฝาก  
เงินจึงไม่มีความมั่นใจในเงินฝากเพราะหากตัวธนาคารซึ่งเป็นผู้ฝากล้มละลายจะทำให้เงินฝากนั้นหายไปและ  
อาจส่งผลกระทบต่อวงกว้าง ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้เกิดสถาบันประกันเงินฝากขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์และ  
บทบาท ดังนี้

๑) เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค (ลูกค้าของธนาคารหรือผู้ฝากเงิน)

๒) เพื่อให้ระบบทางการเงินมีเสถียรภาพ

๓) เป็นตัวช่วยในการลดการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน

สำหรับการจ่ายเงินของสถาบันประกันเงินฝากนี้จะเป็นการจ่ายเงินตามความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น หรือ  
อาจจะเป็นการจ่ายในอัตราที่เท่ากันทุกกรณี โดยสถาบันประกันเงินฝากจะดำเนินการเข้ามาจัดการกับ  
กระบวนการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นของธนาคาร

#### ความลับข้อมูลของลูกค้า

การรักษาความลับทางข้อมูลของลูกค้าถือเป็นสิทธิของลูกค้าอย่างหนึ่งโดยมาตรา ๔๗ แห่ง Banking  
Act มีสาระสำคัญในการกำหนดห้ามธนาคารและเจ้าหน้าที่ธนาคารห้ามเปิดเผยข้อมูลของลูกค้า โดยกำหนดให้  
เป็นความผิดทางอาญาที่มีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ อย่างไรก็ตามกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดข้อยกเว้นในการ  
ที่ธนาคารจะสามารถเปิดเผยความลับทางข้อมูลของลูกค้าในบางกรณี กล่าวคือ ในกรณีที่ลูกค้าได้ให้ความ  
ยินยอมเป็นหนังสือการดำเนินการทางกฎหมายระหว่างธนาคารและลูกค้า คำสั่งศาล การสืบสวนสอบสวน  
คดีอาญา การเปิดเผยให้กับองค์กรที่มีอำนาจกำกับดูแลธนาคารต่างประเทศ การเปิดเผยให้กับที่ปรึกษาทาง  
วิชาชีพที่ปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ รวมทั้งการเปิดเผยข้อมูลต้องดำเนินการภายใต้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและ  
ปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และการเปิดเผยต่อ  
เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจจัดเก็บภาษีอากร เป็นต้น



### การคุ้มครองข้อมูล

ในปัจจุบันกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลมีการเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากทั่วโลก สำหรับประเทศสิงคโปร์ได้มีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Personal data protection Act) ขึ้นในปี ๒๐๑๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญในการควบคุมการรวบรวม การใช้ การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นไปที่การจัดการข้อมูลมากกว่าความเป็นส่วนตัว และได้กำหนดให้มีการจัดตั้งระบบลงทะเบียนการห้ามโทรรับทวน โดยกฎหมายฉบับนี้บังคับใช้ทั้งกับธนาคารและองค์กรอื่น ๆ ที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนี้ นอกจากนี้ ในปัจจุบันธุรกิจธนาคารได้มีการนำเอาระบบปฏิบัติการ Cloud ซึ่งเป็นระบบที่ทำให้สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ โดยไม่ได้เก็บข้อมูลไว้ที่อุปกรณ์หนึ่งเท่านั้น เช่น การให้บริการของ Gmail, Instagram เป็นต้น ซึ่งเป็นเทคโนโลยีก้าวหน้าที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรง (Disruptive technology) ต่อผลิตภัณฑ์เดิมโดยเพิ่มทั้งความสามารถ ความมีประสิทธิภาพ และลดต้นทุน อย่างไรก็ตาม ภัยคุกคามใหม่ ๆ อีกทั้งยังเป็นความท้าทายต่อกฎหมายต่าง ๆ เช่น ความเป็นส่วนตัวของข้อมูล การรวบรวมข้อมูล สำหรับสิงคโปร์ การใช้ Cloud ในการเก็บข้อมูลของธนาคารโดยหน่วยงานภายนอกถูกควบคุมภายใต้หลักเกณฑ์ทั่วไป แต่ในการประกอบธุรกิจธนาคารที่ใช้ระบบปฏิบัติการ Cloud จะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายทั่วไปของการควบคุมการจัดจ้างหน่วยงานภายนอก<sup>๑</sup>

### บทสรุป

เนื่องจากประเทศสิงคโปร์มีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้ประเทศสิงคโปร์เป็นศูนย์กลางทางการเงินของทั้งภูมิภาคและของโลก จึงเห็นได้ว่ากฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทางการเงินนั้นมีความหลากหลายและครอบคลุม อีกทั้งยังมีหน่วยงานที่กำกับดูแลอย่าง MAS ที่คอยพัฒนากฎหมายโดยตลอด เพื่อให้มั่นใจว่ากฎหมายทางการเงินของสิงคโปร์นั้นจะสามารถรองรับนวัตกรรมใหม่ ๆ ทางการเงินในสังคมประเทศสิงคโปร์ที่มีการสร้างสรรค์และพัฒนานวัตกรรมเทคโนโลยีทางการเงินอยู่ต่อเนื่อง การที่ผู้ที่มีใจมามีโอกาสได้เรียนรู้แนวทางการกำกับดูแลของประเทศสิงคโปร์ก็สามารถนำมาเป็นภาพตัวอย่างในการกำกับดูแลด้านการเงินของประเทศไทยในอนาคตได้เช่นกัน

<sup>๑</sup> Associate Professor Sandra Booyesen, National University of Singapore. กฎหมายเกี่ยวกับเทคโนโลยีทางการเงิน : การธนาคารและข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง.” July 24, 2017. (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๑)