

รายงานการศึกษา  
การจัดตั้งกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันภัยเขตปกครองพิเศษฮ่องกง

เรียบเรียงโดย

สมชาย ดำรงสุนทรชัย  
ผู้จัดการกองทุนประกันชีวิต  
ตุลาคม 2557

## บทนำ

ประเทศไทยนับเป็นหนึ่งในประเทศแรกๆที่ได้เล็งเห็นความสำคัญของการจัดตั้งกองทุนเพื่อให้ความคุ้มครองผู้เอาประกันภัย โดยได้มีการจัดตั้งกองทุนประกันชีวิตและประกันวินาศภัย ตั้งแต่ปี พ.ศ.2551 เป็นต้นมา ถึงแม้ว่าจะยังมีข้อวิพากษ์วิจารณ์อยู่บ้างในเรื่อง ขอบเขต และบทบาทหน้าที่ของกองทุนที่จัดตั้งทั้งสองนี้ว่าควรจะครอบคลุมเรื่องใดบ้าง หรือในเรื่องขนาดของกองทุน รวมทั้งอัตราเรียกเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนที่เหมาะสม เป็นต้น

กองทุนประกันชีวิตจึงใคร่ขอเสนอผลการศึกษาค้นคว้าพัฒนาการของกองทุนประกันภัย (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทุนประกันชีวิต) ในต่างประเทศ โดยรายงานฉบับนี้ขอเสนอการศึกษากองทุนประกันชีวิตในฮ่องกงเป็นอันดับแรก ทั้งนี้เพื่อเปรียบเทียบแนวคิด พันธกิจ และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุน รวมทั้งปัญหา อุปสรรค เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงและเสนอแนะเพื่อให้เป็นข้อมูลแก่คณะกรรมการบริหารกองทุนประกันชีวิตทั้งในการพิจารณาแก้ไขกฎระเบียบการหาแนวทางพัฒนาคุณภาพ และการปรับปรุงขอบเขตการให้ความคุ้มครอง เพื่อให้กองทุนประกันชีวิตเป็นองค์กรที่สามารถให้ความคุ้มครองและสร้างเสถียรภาพให้แก่อุตสาหกรรมประกันชีวิตได้อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดี การศึกษาเรื่องกองทุนประกันชีวิตในฮ่องกงนี้ กระทำโดยการค้นหาจากเอกสารที่ปรากฏในที่ต่างๆเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันภัยของฮ่องกง จึงอาจจะขาดข้อมูลเชิงลึก รายละเอียดและประวัติศาสตร์การประกันภัยของฮ่องกงอยู่บ้าง จึงใคร่ขอคำแนะนำและข้อท้วงติงจากท่านผู้รู้หรือมีประสบการณ์ตรงในกรณีที่รายงานการศึกษานี้มีข้อบกพร่อง เพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุงให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

## การจัดตั้งกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันภัยเขตปกครองพิเศษฮ่องกง

### ข้อมูลจำเพาะเขตปกครองพิเศษฮ่องกง

#### การเมืองการปกครอง

ฮ่องกงเป็นอดีตอาณานิคมแห่งสหราชอาณาจักร และได้ส่งมอบคืนให้อยู่ในอธิปไตยของสาธารณรัฐประชาชนจีน ตั้งแต่ ค.ศ. 1997 ปัจจุบันเป็นเขตปกครองพิเศษภายใต้สาธารณรัฐประชาชนจีน

#### พื้นที่

ส่วนใหญ่เป็นเกาะ	พื้นที่รวมกัน	1,104	ตารางกิโลเมตร
	พื้นน้ำ	50	ตารางกิโลเมตร

#### ประชากร

ประชากร	7,234,800	คน
ความหนาแน่นของประชากร	6,544	คน/ตารางกิโลเมตร

#### จำนวนบริษัทรับประกันภัย

บริษัทประกันวินาศภัย	117	บริษัท
บริษัทประกันชีวิต	47	บริษัท
บริษัทประกันวินาศภัยและบริษัทประกันชีวิต	19	บริษัท
บริษัทประกันสุขภาพ <sup>1</sup>	1	บริษัท
รวมบริษัทรับประกันภัย	184	บริษัท

#### สัญชาติของบริษัทรับประกันภัย

ฮ่องกงมีบริษัทรับประกันภัยรวม	24	สัญชาติ <sup>2</sup>
-------------------------------	----	----------------------

### การให้ความคุ้มครองผู้เอาประกันภัยในปัจจุบัน

- เนื่องจากการประกันภัยคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (Motor Vehicle Third Party Compensation) และการประกันคุ้มครองสวัสดิภาพแรงงาน (Work-related injuries) เป็นประกันภัยภาคบังคับในฮ่องกง ดังนั้น ฮ่องกงมีกองทุนที่ให้ความคุ้มครองผู้เอาประกันภัยเพียง 2 กองทุน<sup>3</sup> คือ

1. กองทุนประกันภัยรถยนต์  
(Motor Vehicle Insolvency Fund Scheme)
2. กองทุนประกันภัยค่าชดเชยลูกจ้าง  
(Employees Compensation Insurer Insolvency Scheme)

<sup>1</sup> บริษัทรับประกันภัยบางแห่งมีการรับประกันสุขภาพรวมอยู่ด้วย

<sup>2</sup> สัญชาติของบริษัทรับประกันภัยในฮ่องกง ดูในภาคผนวก

<sup>3</sup> MIB : Motor Insurers Bureau of Hong Kong และ ECIB : Employees Compensation Insurers Bureau  
<http://www.mibhk.com.hk> และ [www.eciib.com.hk](http://www.eciib.com.hk)

- กองทุนทั้งสองนี้ให้ความคุ้มครองในกรณีที่บริษัทประกันภัย 2 ประเภทนี้ล้มละลาย โดยให้การชดเชยเต็ม 100 เปอร์เซ็นต์ ของค่าสินไหมทดแทน
- กองทุนทั้งสองเป็นองค์กรเอกชน ไม่เป็นองค์กรที่จัดตั้งตามกฎหมาย
- กองทุนทั้งสองเรียกเก็บเงินสมทบจากผู้เอาประกันภัยในอัตราร้อยละ 2 ของเบี้ยประกันภัย
- กองทุนทั้งสองไม่ครอบคลุมถึงการประกันชีวิตและประกันวินาศภัยอื่น
- กองทุนประกันภัยรถยนต์ได้หยุดพักการเรียกเก็บเงินสมทบตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ.2008 จนถึง 1 เมษายน ค.ศ.2011 เนื่องจากมีเงินกองทุนเพียงพอ
- วันที่ 1 เมษายน ค.ศ.2011 กองทุนประกันภัยรถยนต์เรียกเก็บเงินสมทบอีกครั้งในอัตราร้อยละ 3 และได้ลดลงเหลือร้อยละ 2 ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ.2012 แม้ผู้เอาประกันมีบุริมสิทธิ์เหนือเจ้าหนี้ที่ไม่มีหลักประกันอื่น แต่ยังคงต้องรอจนมีการชำระบัญชี (Liquidation) เสียก่อน

#### แนวทางการดำเนินการจัดตั้งกองทุนประกันภัยในฮ่องกง<sup>4</sup>

- ระหว่างเดือนมีนาคม-มิถุนายน ค.ศ.2011 ได้มีการระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากสาธารณชนและผู้มีส่วนได้เสียในการจัดตั้งกองทุนเพื่อคุ้มครองผู้เอาประกันภัยเพื่อหาข้อสรุปในประเด็นต่างๆ รวมถึงความคุ้มครอง ระดับการชดเชย เงินกองทุน และการบริหารจัดการกองทุน
- กิจกรรมในระหว่างดำเนินการข้างต้นประกอบด้วย การจัดการประชุมใหญ่ (Forum) ที่เปิดกว้างแก่สาธารณะจำนวน 2 ครั้ง และการประชุม (Meeting) ในระหว่างองค์กรบริษัท และผู้มีส่วนได้เสีย จำนวน 8 ครั้ง
- มีการหารือกับกรรมาธิการด้านกิจกรรมการเงินของสภานิติบัญญัติในวันที่ 4 เมษายน ค.ศ.2011 ในประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองผู้เอาประกันภัย เพื่อให้เกิดความเข้าใจและขอรับการสนับสนุน
- ผลการระดมความคิดเห็นในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้รับการตอบรับอย่างดี จึงทำให้มีการตัดสินใจดำเนินการจัดตั้งกองทุนเพื่อคุ้มครองผู้เอาประกันภัยขึ้น

#### ผลการระดมความคิดเห็น

- ผู้เข้าร่วมประชุม บริษัท องค์กร ได้จัดทำเอกสารเสนอต่อคณะกรรมการรวม 49 ฉบับ ซึ่งได้เสนอแนะแนวทาง วัตถุประสงค์ หลักการ ความคุ้มครอง และการกำหนดอัตราร้อยละ ฯลฯ
- ผลการระดมความคิดเห็น เห็นควรมีการจัดตั้งกองทุน 2 กองทุน แยกออกจากกัน คือ
  1. กองทุนประกันชีวิต
  2. กองทุนประกันวินาศภัย
- เห็นควรมีให้มีการคำนึงถึงดุลยภาพระหว่างจำนวนเงินที่ให้ความคุ้มครองกับภาระต้นทุนที่จะเกิดกับบริษัทประกันภัยด้วย เช่น หากให้ความคุ้มครองสูง ก็จะต้องเรียกเก็บเงินสมทบในอัตราที่สูงตามไปด้วย

<sup>4</sup> เรียบเรียงจาก “Proposed Establishment of a Policyholders’ Protection Fund Consultation Conclusion”  
www.fstb.gov.hk

- เห็นควรระมัดระวังการเกิดภัยทางด้านศีลธรรม (Moral Hazards) ที่อาจมีผลจากการจัดตั้งกองทุน เช่น ผู้เอาประกันภัยไม่คัดเลือกอย่างดีก่อนการตัดสินใจทำประกันกับบริษัทใดบริษัทหนึ่ง หรือผู้รับประกันภัยเพิ่มความเสี่ยงในการตัดสินใจลงทุนในสินทรัพย์เสี่ยงเพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่สูงขึ้น เป็นต้น
- กองทุนควรให้ความสำคัญคุ้มครองเฉพาะผู้เอาประกันรายบุคคล (Individual Policyholder) และผู้ประกอบการรายย่อย (SME Policyholder) เท่านั้น

#### มาตรการการชดเชย<sup>5</sup>

- 100% สำหรับ HKD 100,000 แรก ส่วนที่เหลือจะได้รับการชดเชย 80% แต่รวมกันไม่เกิน HKD 1,000,000 (US \$ 129,000)
- นอกจากนั้นยังกำหนดให้กองทุนเป็นสื่อกลางในการโอนย้ายกรมธรรม์ไปยังบริษัทรับประกันภัยอื่น เพื่อให้ผู้รับประกันได้รับความคุ้มครองต่อเนื่อง
- การชดเชยแก่ผู้เอาประกันภัยที่เป็นเจ้าหน้าที่ใช้หลักการ “ต่อกรมธรรม์” (Per-Policy basis)
- ในกรณีที่เป็นการประกันภัยแบบกลุ่ม ให้ใช้วิธีการ “ต่อรายบุคคล” (Per-Life basis)

#### แหล่งที่มาของเงินกองทุน

- กองทุนจะเรียกเก็บจากบริษัทประกันภัยในอัตราร้อยละ 0.07 ของเบี้ยประกันภัย ในระยะเริ่มแรก เพื่อให้เกิดผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้อยที่สุด
- ในกรณีที่จำเป็น จะเรียกเก็บในอัตราที่สูงขึ้น (Stepped-Up) โดยยังไม่มีกำหนดอัตราสูงสุดไว้ แต่การเรียกเก็บเพิ่มจะต้องได้รับการเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติ (Legislative Council) เสียก่อน

<sup>5</sup> เรียบเรียงจาก Policyholders Protection Framework in Hong Kong, Ms. Annie Choi's Presentation, Hong Kong, October 18 2013

## บทสรุป

ถึงแม้ว่าทางการฮ่องกงจะเล็งเห็นความจำเป็นและความสำคัญของการจัดตั้งกองทุนเพื่อคุ้มครองผู้เอาประกันภัย รวมทั้งได้ดำเนินการต่างๆในการระดมความคิดเห็น รวบรวมข้อเสนอแนะ และสร้างความชอบธรรมในการเรียกเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนตั้งแต่ปี ค.ศ.2011 ทั้งมีการคาดการณ์ว่ากระบวนการออกกฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนน่าจะแล้วเสร็จในช่วงปลายปี ค.ศ.2013 - ต้นปี ค.ศ.2014 ดังปรากฏในเอกสารของ “Financial Service and the Treasury Bureau” ลงวันที่ 30 มกราคม ค.ศ.2012 แต่จนถึงขณะนี้กฎหมายดังกล่าวก็ยังไม่สามารถออกมาบังคับใช้ได้

แต่เดิมนั้นฮ่องกงมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถยนต์มาตั้งแต่ปี ค.ศ.1985 เนื่องจากมีกฎหมายบัญญัติให้การประกันรถยนต์เป็นการประกันภัยภาคบังคับ และได้มีการเรียกเก็บเงินเข้ากองทุนดังกล่าวในอัตราสูงถึงร้อยละ 2.5 ของเบี้ยประกัน โดยเรียกเก็บจากผู้เอาประกันภัย มีการปรับลดเหลือร้อยละ 2 ของเบี้ยประกัน ในปี ค.ศ.1995 และร้อยละ 1 ของเบี้ยประกัน ในปี ค.ศ. 2005 และมีการงดเว้นการเรียกเก็บเงินเข้ากองทุนในระหว่างปี ค.ศ.2008 - ค.ศ.2011 ก่อนจะกลับมาเรียกเก็บอีกครั้งในปัจจุบันยังคงเก็บร้อยละ 2 ของเบี้ยประกันจากผู้เอาประกันภัย

อาจจะพอสรุปได้ว่า การจัดตั้งกองทุนเพื่อคุ้มครองผู้เอาประกันภัยและเรียกเก็บเงินสมทบจาก “ผู้เอาประกันภัย” มีความยากง่ายซึ่งแตกต่างจากการพิจารณาจัดตั้งกองทุนและเรียกเก็บจาก “ผู้รับประกันภัย” ซึ่งแม้ว่าจะได้ดำเนินการมาหลายปีแล้วก็ยังไม่สามารถนำออกบังคับใช้แก่บริษัทต่างๆได้ ซึ่งในประเด็นเรื่องการเรียกเก็บเงินสมทบจากบริษัทผู้รับประกันภัยนั้น ได้มีการเสนอและถกเถียงกัน ในประเด็นนี้มาตั้งแต่ปี ค.ศ.2011 พร้อมทั้งมีการอ้างถึงแนวทางการปฏิบัติของนานาชาติในการเรียกเก็บเงินสมทบจากผู้รับประกันภัยแทนที่จะเรียกเก็บจากผู้เอาประกันภัย ในขณะนี้ได้รับการยืนยันจากเจ้าหน้าที่ของ OCI ฮ่องกงว่า กระบวนการดังกล่าวใกล้จะเสร็จสิ้นแล้ว โดยอยู่ระหว่างการเตรียมเพื่อให้ผ่านการพิจารณาออกเป็นกฎหมายใช้บังคับต่อไป (ข้อมูลเมื่อ 10 กันยายน 2557) ความคืบหน้าจะได้เรียนเสนอในโอกาสต่อไป

## บรรณานุกรม

- Proposed Establishment of a Policyholders' Protection Fund, Consultation Paper, Financial Service and the Treasury Bureau, March 2011 [www.fstb.gov.hk](http://www.fstb.gov.hk)
- Policyholders Protection Framework in Hong Kong, Ms. Annie Choi's Presentation, Hong Kong, October 18 2013
- Office of Commissioner of Insurance, [www.oci.gov.hk](http://www.oci.gov.hk)
- Proposed Establishment of a Policyholders' Protection Fund Consultation Conclusion, OCI, January 30 2012
- [http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_insurance\\_companies\\_in\\_Hong\\_Kong](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_insurance_companies_in_Hong_Kong)
- Norton Rose Fulbright, Insurance regulation in Hong Kong, Ten things to know March 2014

## ภาคผนวก

1. รายชื่อบริษัทประกันภัยในฮ่องกง
2. Email ระหว่างผู้จัดการกองทุนประกันชีวิต กับ Polly Lui เจ้าหน้าที่ของ Office of the Commissioner of Insurance, Hong Kong (OCI)