

2014 年 4 月 7 日會議
討論文件

立法會財經事務委員會

香港儲值支付產品及零售支付系統的擬議監管制度

目的

本文件向委員簡介有關香港儲值支付產品和零售支付系統的擬議監管制度。

背景

2. 隨著科技長足發展，公眾愈加接受新科技，新的零售支付產品及服務(例如儲值支付卡、網上儲值支付產品，以及流動支付及網上支付服務等)相繼湧現，改變了全球零售支付產業的面貌。有關支付產品及服務在香港的零售層面亦顯著增加。

3. 現行《銀行業條例》(第 155 章)下的多用途儲值卡的監管制度適用於以硬件裝置為基礎的多用途儲值產品(例如八達通卡)；而《結算及交收系統條例》(第 584 章)則訂立了法律框架，賦權香港金融管理局(「金管局」)指定及監察大額結算及交收系統(例如即時支付結算系統)。然而，一些儲值於網上帳戶、移動帳戶或電腦伺服器的新興儲值產品及服務目前在香港並不受特定的監管。

4. 政府認為有需要加強現行的監管框架，以確保儲值支付產品及零售支付系統的安全和穩健，維持公眾對支付系統的信心，並促進香港金融體系及支付系統的整體穩定及有效運作。

5. 在 2014-15 年財政預算案中，財政司司長宣佈政府會爭取在下一個立法年度向立法會提交相關條例草案。

立法及監管框架

立法方式

6. 現時，《結算及交收系統條例》已經為大額結算及交收系統提供了一個全面的監管制度，我們建議通過修訂《結算及交收系統條例》，以就儲值支付產品及零售支付系統的新監管制度賦予效力。有關法例提供了一個穩固的基礎，使監管可以有效地延伸至涵蓋零售支付系統。擬議的安排可避免不同法例之間出現監管制度的重疊，並與許多海外地區(包括英國、歐盟和美國)的監管安排一致。

7. 我們同時建議將現行的《銀行業條例》下的多用途儲值卡監管制度轉移至將來的《結算及交收系統條例》中，並會擴大監管範圍，以涵蓋那些並非以硬件裝置為基礎的儲值支付產品(見下文第 8 段)。

儲值支付產品的監管制度

8. 儲值支付產品¹在監管方面的重點是保障儲值支付產品發行人所保存的用戶儲值金額²。為確保發行人的穩健以及對儲值金額的妥善保障及管理，我們建議引入儲值支付產品的強制發牌制度，規定除非持有金管局批出的牌照，否則任何人都不得在香港發行儲值支付產品。在沒有遵守發牌規定的情況下發行儲值支付產品均構成刑事罪行。

適用範圍

9. 擬議的儲值支付產品發牌制度，將涵蓋以硬件裝置為基礎的多用途儲值支付產品(例如八達通卡)，以及非以硬件

¹ 儲值支付產品可按其使用範圍分為兩大類，即多用途及單一用途儲值支付產品。多用途儲值支付產品可用於支付由該儲值支付產品發行人或參與商戶於指定地方及銷售點提供的貨品及服務，而單一用途儲值支付產品則只用於支付其發行人所提供的貨品及服務(例如餅店、咖啡店等發出的預付券等)。

² 儲值金額指由用戶向發行人支付，包括其他途徑支付至該使用者帳戶儲存於該儲值支付產品中的總金額。

裝置為基礎(以移動網絡帳戶或電腦網絡帳戶進行儲值)的多用途儲值支付產品。

10. 我們建議單一用途儲值支付產品無須受擬議的發牌制度規限，這與現行的《銀行業條例》下對有關多用途儲值卡的法律框架以及主要海外地區採取的做法一致。單一用途儲值支付產品實際上是服務供應商與其客戶之間就某些貨品及/或服務的雙邊預付合約安排。基於單一用途儲值支付產品的雙邊性質及規模，其「貨幣性」極低，對香港金融及支付系統並不構成顯著風險³。

11. 我們建議在儲值支付產品的定義中排除一些不涉及由用戶直接付款或用途狹窄的產品。參照在《銀行業條例》下多用途儲值卡的現行豁免安排，金管局將保留豁免儲值支付產品申領牌照的權力。我們建議考慮豁免那些只可在發行人的營業場所之內或附近使用的儲值支付產品，或那些只限於從一組限定的商品或服務供應商處獲取有限種類的商品或服務的儲值支付產品⁴。金管局在給予豁免時可對豁免附加條件，並要求有關發行人作出金管局指定的事項，從而令金管局信納有關發行人繼續符合豁免資格。

發牌準則

12. 我們建議在《結算及交收系統條例》內訂定儲值支付產品的發牌準則。主要的發牌準則包括以下各項：

- (a) **在香港有實體辦事處**：儲值支付產品發行人必須為依據香港法律註冊成立的法人團體，並在香港設有註冊辦事處。擬於香港發行儲值支付產品的境外公司須根據香港法例成立公司，並向金管局申請牌照。這項規定能使金管局有效監管那些系統及後台運作不設在

³ 儘管如此，現時已有法例保障消費者一般買賣交易中，可能涉及單一用途的儲值支付產品的情況。有關法例包括《貨品售賣條例》(第 26 章)、《商品說明條例》(第 362 章)、《管制免責條款條例》(第 71 章)、《服務提供(隱含條款)條例》(第 457 章)，以及《不合情理合約條例》(第 458 章)。

⁴ 有關例子包括在指定連鎖加油站加油及位於該等加油站的少數其他供應商及店舖購買商品，以及只可在幾間店舖、會所或機構用作購買貨品及服務的會員卡。

香港而通過互聯網等渠道向香港提供服務的非以硬件裝置為基礎的儲值支付產品發行人。

- (b) **主要業務**：發行人的主要業務必須為發行儲值支付產品，以確保持牌人的主要資源只會用於其儲值支付產品業務。某些儲值支付產品可能涉及提供匯款或貨幣兌換服務，作為其儲值支付產品發行業務的附帶服務。這些附帶服務可能屬於《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》(第 615 章)(「《打擊洗錢條例》」)下由香港海關執行的金錢服務經營者發牌制度的範圍。就《打擊洗錢條例》而言，為避免儲值支付產品與金錢服務經營者的監管出現重疊，如儲值支付產品發行人的業務涉及金錢服務，而該服務為儲值支付產品的附加或附帶服務，他們只需要向金管局申領儲值支付產品牌照，而無須向香港海關申領金錢服務營運者牌照。
- (c) **財力要求**：發行人必須符合最低持續資本要求，即其實付股本總額不得低於 2,500 萬港元。這與現行在《銀行業條例》下的多用途儲值卡制度的安排一致，現時多用途儲值卡的發行人須獲認可為接受存款公司，及其最低股本須維持在 2,500 萬港元的水平。
- (d) **儲值金額的管理**：持牌的儲值支付產品發行人必須就管理儲值金額訂有足夠的風險管理政策及程序，以確保有充足資金應付要求贖回未使用的儲值金額。所有持牌的儲值支付產品發行人必須訂有能充分保障儲值金額的保障安排，並且將儲值金額與儲值支付產品發行人的其他資金分開保存⁵。
- (e) **對擁有人及管理層的適當人選要求和審慎管理要求**：儲值支付產品持牌人的控權人必須為適當人選，而負責管理儲值支付產品業務的人士必須具備適當知識及經驗。持牌人必須就其業務制定與產品的規模及複

⁵ 在審批儲值金額保護措施時，金管局可依據個別個案的各項因素，包括財務實力、業務規模、風險管理和內部控制環境等行使酌情權。持牌人須令金管局在綜合考慮其財政實力、整體企業管治及風險管理措施後，對其建議的投資類別及有關安排感到滿意。

雜程度相符的風險管理程序與措施。

13. 參照現行在《銀行業條例》下的多用途儲值卡制度，持牌銀行將被視作已獲發牌以發行儲值支付產品，而其儲值支付產品業務已須嚴格遵守金管局就該銀行業務相關的整體監管要求。若持牌銀行決定繼續其現有的或開展儲值支付產品業務，它們須遵守立法建議內的有關規定(包括儲值金額的保障和管理等)。

零售支付系統的監管制度

14. 零售支付系統涵蓋信用卡計劃、扣帳卡計劃、大型收單行以及網上支付服務系統等。廣泛使用的零售支付系統的安全和有效運作是關係到日常經濟活動的暢順運行。參照現行《結算及交收系統條例》下對大額結算及交收系統的監管模式，我們建議擴大現行《結算及交收系統條例》下設立的指定制度，賦權金管局指定及監察零售支付系統，如有關的系統的正常運作對香港的貨幣和金融穩定構成重大影響，或有關的監察符合公眾利益⁶。

15. 我們注意到儲值支付產品通常依賴某個結算及交收系統以支持其運作，而這類系統可能符合零售支付系統的定義。為免引起監管重疊，我們不會指定由儲值支付產品持牌人營運，而用作支援其本身儲值支付產品的結算及交收系統。然而，若由儲值支付產品發行人營運的零售支付系統亦同時支持其他發行人營運的儲值支付產品，而該系統符合指定準則(參閱下文 16-17 段)，金管局或會指定該系統。

指定準則

16. 我們建議若某零售支付系統出現事故時可能會導致以下一項或多項情況，金管局可以指定該零售支付系統作監察用途：

⁶ 在香港營運或處理以港元或其他從審慎監管角度看來值得關注的幣種計值的零售支付交易的零售支付系統應符合《結算及交收系統條例》下擬議制度獲考慮指定的資格。

- (a) 對香港在貨幣或金融方面的穩定性，或其作為國際金融中心的功能造成負面影響；
- (b) 對公眾就香港支付系統或金融體系的信心造成負面影響；或
- (c) 對香港的日常商業活動造成嚴重負面影響。

17. 金管局在評估以上各項時可考慮下列量化因素：透過該系統轉撥、處理、結算或交收的指令的估計總金額或平均金額；透過該系統轉撥、處理、結算或交收的指令的估計數目；該系統參與者或用戶的估計數目；與大額支付系統有直接或間接的聯網；以及金管局認為合適的其他考慮因素。

對指定零售支付系統的規定

18. 在擬議制度下，指定零售支付系統須受金管局監察。為確保指定零售支付系統的安全及穩健，指定零售支付系統須訂立運作規則，而該系統運作須符合規定，包括就該系統而言有合適及足夠的相關違責處理安排。指定零售支付系統須符合安全規定，包括與該系統運作相關的風險管理及控制程序、該系統內所持資料的安全及完整、該系統的穩健(包括財政穩健)，以及效率規定(包括就參與該系統的費用及加入該系統中成為參與者而定的準則的合理程度)。

監督與執法權力

19. 為了使金管局能夠在《結算及交收系統條例》下對儲值支付產品及零售支付系統履行日常的監管職能，我們建議適當地引入《銀行業條例》的相關條款，讓金管局可進行現場檢查和非現場審查、收集資訊、發出指示、施加運作規則、訂立規則，以及發出指引及提供實務指示等。

20. 參考《證券及期貨條例》(第 571 章)及《打擊洗錢條例》中類似的做法，我們建議賦權金管局在基於合理理由相信出現了違法行為時，可對儲值支付產品持牌人及指定零售

支付系統進行調查⁷。

21. 我們建議以現行的《銀行業條例》及《結算及交收系統條例》下的制裁措施，用作訂立新制度下制裁措施的基礎。此外，我們建議在《結算及交收系統條例》的新制度下，引入一系列民事及監管制裁⁸，讓金管局可因應違反事項的嚴重程度及持續時間實施適當的懲罰。

22. 為確保金管局在行使權力時受到足夠制衡，我們建議擴大現行「結算及交收系統上訴審裁處」的職能，以涵蓋對有關金管局就儲值支付產品及零售支付系統的決定所提出的上訴。此外，現行的程序覆檢委員會將繼續運作，檢討金管局在應用監察標準時所採用的流程和程序⁹。

過渡安排

23. 關於儲值支付產品，我們建議設立為期 12 個月的過渡期，讓現有的儲值支付產品發行人有時間作好申領牌照的準備。由於大型儲值支付產品的發行人在獲發儲值支付產品牌照後可能需要較多時間將現有用戶的帳戶過渡至新的帳戶架構及儲值金額保障安排內，金管局將會在擬議的制度開始實施後，就有關個案與個別儲值支付產品持牌人商討所需時間，以確保有足夠監控措施以完成順利及有效的過渡。

⁷ 建議賦予金管局的權力包括可指示調查員進行調查、可迫令涉嫌違規的所有人員提供證據、可查閱為調查目的而取走的紀錄或文件、要求有關人員提供有關調查的一切協助，以及必要時向裁判官申請搜查令及進行檢取。

⁸ 建議中的民事及監管制裁包括以下各項：

- (a) 較輕微制裁包括告誡、警告、懲戒、採取指明行動的命令；監管制裁包括臨時暫停牌照、暫停牌照、撤銷牌照，或以上措施的組合；
- (b) 不多於 1,000 萬港元，或相當於已獲取利潤金額或避免損失金額 3 倍的罰款，當中以較高者為準；或
- (c) 以上措施的組合。

⁹ 程序覆檢委員會檢討金管局在《結算及交收系統條例》下，對其擁有法定或實益權益的指定系統，應用標準時的有關內部操作流程及指引是否足夠，並就此向金管局提出意見，以確保同一套標準應用於所有指定系統(不論金管局是否擁有其權益)。

公眾諮詢

24. 2013年5月，政府當局進行為期三個月的公眾諮詢¹⁰。絕大部分的意見書對擬議儲值支付產品及零售支付系統的監管框架表示支持，因為有關建議將加強公眾對香港儲值支付產品及零售支付系統的信心以及這些產品和服務的安全有效運作。在草擬條例草案的過程中，一如上文所述，政府從產品創新、消費者保障及維持香港貨幣和金融體系的穩健等相關角度權衡，然後採納多項有用的建議和意見，以釐定涵蓋範圍、發牌/指定準則，及其他規定等多方面的草擬條文。我們將在未來的幾個月公佈諮詢總結，以回應各方的建議和意見。

未來路向

25. 政府當局正擬議法例條文定稿，目標是在2014-15立法年度向立法會提交條例草案。請委員備悉本文件所述的擬議監管制度。

財經事務及庫務局
香港金融管理局
2014年3月

¹⁰ 諮詢文件已上載至財經事務及庫務局(http://www.fstb.gov.hk/fsb/chinese/ppr/consult/doc/consult_emoney_c.pdf)及金管局的網頁(<http://www.hkma.gov.hk/media/chi/doc/key-information/press-release/2013/20130522c3a1.pdf>)。