

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)334/07-08號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2007年12月3日會議

香港八達通卡及易辦事付款系統的運作情況 背景資料簡介

目的

本文件載述有關香港八達通卡及易辦事付款系統運作情況的背景資料，並綜述立法會議員就此課題提出的主要意見及關注事項。

背景

八達通卡及易辦事付款系統的監管架構

2. 政府在1990年代中制訂多用途儲值卡的監管模式時，其政策目標是在維持支付系統的穩定的同時，不會窒礙向公眾提供的支付產品和服務的創新。政府亦決定，非銀行機構成為屬特別目的接受存款公司後，應可獲准發行多用途儲值卡。根據這項政策，香港金融管理局(下稱"金管局")於2000年將八達通卡的發行機構，即八達通卡有限公司(下稱"八達通卡公司")，認可為接受存款公司，並一直按此基礎監管該公司。金管局的主要監管目標，是確保八達通卡公司的安全和穩健，從而保障持卡人的利益。八達通卡公司除須符合《銀行業條例》(第155章)的監管規定外，亦須遵守其於2005年自願採納的《多用途儲值卡營運實務守則》(下稱"《多用途儲值卡守則》")。該守則已得到金管局認可，金管局並負責監察八達通卡公司對守則的遵守情況。根據八達通卡公司的資料，在香港市面流通的八達通卡超過1 500萬張。

3. 金管局訂有非正式的監察架構，以促進本港零售支付系統的整體安全及效率。在該架構下，易辦事(香港)有限公司(下稱"易辦事公司")在2006年12月聯同另外7間信用卡及扣帳卡計劃營運商制訂及發出經金管局認可的《支付卡計劃營運機構實務守則》(下稱"《支付卡計劃守則》")。金管局負責監督及監察這個自我監管模式的整體執行情況，並收取易辦事公司就其遵守《支付卡計劃守則》的情況進行年度自我評估後提交的合規報告。

香港的多用途儲值卡市場

4. 政府已表示普遍支持電子貨幣的更廣泛應用。由於多年前在香港推出的數個多用途儲值卡計劃(例如"電子錢"(Mondex)及VisaCash)已逐漸淡出市場，八達通卡因而成為本港唯一的多用途儲值卡計劃。不過，多用途儲值卡市場一直開放予潛在的營運商參與及加入競爭。在現行制度下，《銀行業條例》規定，持牌銀行被視為已獲准發行多用途儲值卡，而非銀行機構成為屬特別目的接受存款公司後，亦可獲准發行多用途儲值卡。據政府當局表示，對現有及潛在發卡機構實施相同的監管規定，有助確保市場參與者有一個公平的競爭環境。

5. 八達通卡公司作為香港現時唯一一間多用途儲值卡發行機構，除須履行《銀行業條例》所訂的責任外，亦須遵守《多用途儲值卡守則》。該守則明確規定，不應有任何措施具不公平限制市場競爭的效力。

未能完成的八達通易辦事增值交易

6. 2007年2月，傳媒廣泛報道有乘客未能透過設於數個地下鐵路(下稱"地鐵")車站的易辦事付款系統為其八達通卡增值，但其易辦事指定銀行帳戶仍被扣取相應款項。八達通卡公司與易辦事公司就事件展開調查，並要求兩間鐵路公司由2007年2月3日起暫停地鐵及九廣鐵路(下稱"九鐵")車站全部增值機的八達通易辦事服務。八達通卡公司並與易辦事公司合作，翻查2006年12月5日至2007年2月3日期間約50萬宗八達通易辦事增值交易。2007年2月9日，八達通卡公司宣布，已確定有571宗涉及易辦事帳戶被扣取款項而八達通卡卻未有增值的個案。該公司隨後安排向所有571名受影響客戶退款，並於2007年2月14日完成退款。同時，八達通卡公司亦與易辦事公司、兩間鐵路公司、數據機和網絡供應商及易辦事終端機供應商就技術範疇進行調查。

7. 2007年2月16日，金融管理專員根據《銀行業條例》第52(1)(B)條委任香港存款保障委員會主席兼消費者委員會前任主席陳志輝教授為八達通卡公司顧問。同日，金融管理專員根據《銀行業條例》第59(2)條要求八達通卡公司委聘一名獨立核數師¹，以檢討有關事件及該公司整體營運風險管理等較廣泛層面的事項，並要求核數師向金管局提交檢討報告。有鑒於八達通易辦事增值交易無法完成的個案未必只限於地鐵及九鐵車站內的八達通易辦事增值系統，八達通卡公司與金管局商討後，決定由2007年2月17日起進一步暫停所有八達通易辦事增值服務，並同時進行調查。

¹ 國際顧問公司羅兵咸永道有限公司獲委任為獨立核數師。

議員提出的主要意見及關注事項

8. 鑒於八達通卡在香港被廣泛使用，以及未能完成的增值交易對多用途儲值卡系統的可靠性造成的影響，財經事務委員會認為有需要與政府當局、金管局及營運商(即八達通卡公司及易辦事公司)從政策及運作角度跟進有關事宜。為此，事務委員會於2007年3月2日與上述各方舉行會議，討論未能完成的增值交易的嚴重性和成因、事後採取的補救行動，以及現行監管架構的效能和香港的多用途儲值卡市場是否有公平的競爭環境和公平競爭。此外，譚耀宗議員亦在2007年4月18日立法會會議上就監管八達通卡公司的事宜提出質詢。

調查及補救行動

9. 在調查方面，財經事務委員會察悉八達通卡公司的解釋。該公司確定，導致八達通易辦事增值交易無法完成的根本原因涉及多方和複雜的技術問題。而這也解釋了為何需要委任獨立顧問檢討有關事件及八達通卡公司的整體營運風險管理，從而找出問題背後的成因，並制訂解決方案。八達通卡公司答允，待檢討報告備妥後，便會送交事務委員會。

10. 財經事務委員會察悉，八達通卡公司在翻查2006年12月5日至2007年2月3日期間的八達通易辦事增值交易時，發現交易失敗率為0.1%，該些個案均涉及易辦事帳戶被扣取款項而八達通卡卻未有增值。就此，部分委員認為，八達通卡公司有必要一併覆查2006年12月5日前的八達通易辦事增值交易，並在查出有錯扣客戶款項的情況時，安排向受影響客戶退款。

11. 由於約九成的八達通卡均屬不記名，八達通卡公司只能被動地因應客戶的要求而作出退款。部分委員認為，這項安排令八達通卡公司在增值交易一旦失敗或出錯時，無法主動翻查增值交易及採取補救行動。他們呼籲八達通卡公司考慮鼓勵客戶使用自動增值服務及可確定卡主身份的个人八達通卡。亦有建議認為，八達通卡公司可考慮向客戶發出個人八達通卡而免收額外費用。

其他改善措施

12. 由於發生是次事件，財經事務委員會曾進一步研究八達通卡系統，並提出以下改善八達通卡系統運作的建議，供八達通卡公司／易辦事公司考慮：

- (a) 提供更多途徑(例如透過互聯網及地鐵和九鐵車站內的所有自動轉閘機)，使八達通卡持有人可方便地查閱卡內結餘；
- (b) 增加檢查及提升八達通卡基礎設施的次數；及

- (c) 研究重整現有工作流程的可行性，以便在有關易辦事帳戶有足夠款項的情況下先為八達通卡增值，然後再從易辦事帳戶扣取款項。

13. 為提高八達通卡營運的整體安全及效率，有建議認為，政府應為多用途儲值卡營運商制訂法定營運守則、定期抽查八達通卡的交易紀錄，以及要求八達通卡公司設立全面的客戶交易紀錄查詢系統。

多用途儲值卡市場的競爭

14. 部分委員察悉，自從數個多用途儲值卡計劃在幾年前相繼淡出市場後，八達通卡已成為本港唯一的多用途儲值卡計劃，他們關注市場競爭的問題，以及現時是否有一個公平的競爭環境，讓新進入市場者與八達通卡公司在多用途儲值卡服務的提供上進行競爭。他們亦質疑公共交通營運機構(例如兩間鐵路公司)是否有向八達通卡公司提供優惠待遇。

15. 就此方面，委員察悉，八達通卡公司解釋指，其他付款方式(例如現金付款及信用卡)已對八達通卡構成直接競爭，公共交通營運機構並沒有向八達通卡公司提供任何優惠待遇。金管局亦表示，八達通卡公司在保安要求及合理商業考慮因素容許的情況下，應與其他有意從事發卡及收單業務的人士共用其技術平台。

其後的發展

回應

16. 八達通卡公司在2007年3月27日向財經事務委員會提供的初步回應中概述該公司為糾正此事而採取的措施，並再次承諾會核實客戶的退款要求及安排退款。八達通卡公司亦表示，會致力採取能於短期內提升服務的措施，而不會待至獨立核數師的檢討報告提出建議。金管局亦於2007年3月30日作出書面回應，說明確保有意發行多用途儲值卡的市場參與者享有公平競爭和公平的競爭環境的現有保障措施。

其他錯扣款項的事件

17. 2007年3月底，有報章報道九龍巴士(一九三三)有限公司(下稱"九巴")的轉乘優惠計劃從八達通卡扣取車費時發生錯誤。一名乘客投訴九巴在他轉乘巴士的4次車程中沒有給予轉乘優惠。另一則報道指，在2007年4月初，有市民以八達通卡在零售店鋪購物時被錯扣款項。傳媒報道的事件已交予八達通卡公司處理。

18. 2007年4月13日，八達通卡公司就上述事件作出書面解釋。該公司表示，由於扣取車費的個案涉及九巴訂定的轉乘優惠，該個案正由九巴處理。至於零售店鋪的事件，八達通卡公司已與有關顧客就個案達成和解。八達通卡公司進一步指出，該公司已向其商戶提供一套

正確處理交易的指示，並定期提醒商戶的前線員工須嚴格遵守這些指示。據八達通卡公司表示，該公司亦已敦促商戶採取積極措施，避免同類事件再次發生。

最新情況

19. 2007年7月27日，八達通卡公司公布獨立核數師對八達通易辦事未能完成增值事件的成因的檢討結果，以及八達通卡公司因應報告內容而採取的措施。同日，獲金融管理專員根據《銀行業條例》委任為八達通卡公司顧問的陳志輝教授就該項檢討的結論及建議發表聲明。2007年8月，八達通卡公司向財經事務委員會提供"根據香港《銀行業條例》第59(2)條進行的獨立檢討的報告"(下稱"該報告")。² 該報告載述，沒有證據顯示除易辦事外，八達通的其他增值途徑受到影響。然而，該些未能完成增值的個案並非個別事件，類似未能增值事件可追溯至2000年1月。因應報告內容，八達通卡公司已採取多項措施，包括成立工作小組，與各有關方面處理已確定的事件成因。八達通卡公司亦決定暫不恢復八達通易辦事增值服務，直至所有導致增值交易無法完成的問題圓滿解決，令各有關方面滿意為止。

20. 事務委員會認為有需要跟進此課題，以確定最新情況，以及八達通卡公司因應報告內容而採取的行動是否有成效。政府當局、金管局、八達通卡公司及易辦事公司已獲邀出席事務委員會於2007年12月3日舉行的會議，以討論此課題。

相關文件

21. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處

議會事務部1

2007年11月26日

² 八達通卡公司表示，鑒於該報告附錄所載的某些商業、技術及保安相關資料屬機密及專有資料，故此不能提供該附錄。

相關文件一覽表

委員會	文件	立法會文件編號
2007年3月2日 財經事務委員 會會議	✧ 香港金融管理局(下稱"金管局")就"有關八達通卡及易辦事的監管與監察架構"提供的資料文件 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/fa/papers/fa0302cb1-1007-3-c.pdf	CB(1)1007/06-07(03)
	✧ 八達通卡有限公司(下稱"八達通卡公司")2007年2月23日的函件 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/fa/papers/fa0302cb1-1007-4-c.pdf	CB(1)1007/06-07(04)
	✧ 易辦事(香港)有限公司(下稱"易辦事公司")的文件 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/fa/papers/fa0302cb1-1007-5-c.pdf	CB(1)1007/06-07(05)
	✧ 有關"香港八達通卡的運作"的資料摘要 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/sec/library/0607in08-c.pdf	IN08/06-07
	✧ 財經事務委員會 2007年3月2日會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/fa/minutes/fa070302.pdf	CB(1)1477/06-07
	✧ 會議跟進文件 —— 八達通卡公司 2007年3月27日的函件 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/fa/papers/fa0302cb1-1248-2-c.pdf	CB(1)1248/06-07(02)

委員會	文件	立法會文件編號
	<p>✧ 八達通卡公司2007年8月20日的函件</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr06-07/english/panels/fa/papers/fa0302cb1-2288-1-e.pdf</p> <p>✧ 八達通卡公司2007年9月12日的函件</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr06-07/english/panels/fa/papers/fa0302cb1-2348-1-e.pdf</p> <p>✧ 八達通卡公司因應羅兵咸永道有限公司擬備的報告而採取的措施(截至2007年8月底)</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr06-07/english/panels/fa/papers/fa0302cb1-2348-2-e.pdf</p>	<p>CB(1)2288/06-07(01)</p> <p>CB(1)2348/06-07(01)</p> <p>CB(1)2348/06-07(02)</p>