

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)590/14-15(01)號文件

檔 號：CB1/BC/3/14

《2015年結算及交收系統(修訂)條例草案》委員會

背景資料簡介

目的

本文件提供關於《2015年結算及交收系統(修訂)條例草案》的背景資料。該項法案旨在訂立香港儲值支付工具¹及零售支付系統²監管制度。此外，本文件亦綜述財經事務委員會委員在2013-2014年度立法會會期內就此項課題提出的意見和關注事項。

背景

2. 現行《銀行業條例》(第155章)的儲值卡監管制度只適用於實體形式的多用途儲值產品。《結算及交收系統條例》(第584章)訂立法律架構，賦權金融管理專員³指定和監察大額結算及交收系統(例如即時支付結算系統)。然而，現行《銀行業條例》或《結算及交收系統條例》的監管制度並不涵蓋一系列非實體形式的支付工具(它們一般在銀行業以外發行，並儲值於網上帳戶、流動網絡帳戶或電腦伺服器)，以及與零售活動有關的支付系統。

¹ 儲值支付工具可按其使用範圍分為兩大類，即多用途及單用途儲值支付工具。多用途儲值支付工具可用於在指定地方及銷售點支付由該儲值支付工具發行人或參與商戶提供的貨品及服務，或用於人對人的支付。例子包括八達通卡及日趨普及的網上儲值支付工具。單用途儲值支付工具則只用於支付由發行人提供的貨品及服務(例如餅店或咖啡店的預付券)。

² 零售支付系統指就主要涉及個人在零售活動中購物或支付的付款義務的轉撥、結算或交收的系統或安排，並包括有關的工具及程序。零售支付系統大致涵蓋信用卡計劃、扣帳卡計劃、大型收單行、網上支付系統等，這些支付系統本身不會持有保留用戶款項的帳戶。

³ 此份文件中"金融管理專員"的涵義與"香港金融管理局"相同。

3. 鑒於零售支付產品及服務不斷創新並日趨普及，政府認為有需要擴大現有的監管制度，以涵蓋非實體形式的儲值支付工具及重要的非儲值零售支付系統。在2013年5月，財經事務及庫務局與香港金融管理局(下稱"金管局")聯合就"香港儲值支付產品及零售支付系統的建議監管制度"進行為期3個月公眾諮詢⁴。諮詢總結於2014年10月31日發表。據政府當局表示，根據諮詢期間收集所得的意見，回應者整體上支持建議監管制度的各項政策目標和主要建議。

《2015年結算及交收系統(修訂)條例草案》

4. 《2015年結算及交收系統(修訂)條例草案》(下稱"《條例草案》")於2015年1月23日刊登憲報，並於2015年2月4日的立法會會議上首讀。《條例草案》旨在修訂《結算及交收系統條例》，以訂立香港儲值支付工具及零售支付系統監管制度，並對其他法例作出相關修訂。建議的儲值支付工具及零售支付系統監管制度的主要特點如下：

儲值支付工具的監管制度

強制發牌制度(《條例草案》第17條)

- (a) 當局將會推行強制性質的儲值支付工具發牌制度，規定除非持有金管局發出的牌照，否則任何人不得在香港發行或促進發行儲值支付工具。發牌制度涵蓋實體及非實體形式的多用途儲值支付工具。任何人違反該等規定，即屬犯罪，一經循公訴程序定罪，最高可處罰款1,000,000元及監禁5年，或一經循簡易程序定罪，最高可處第6級罰款(即100,000元)及監禁6個月。

⁴ 諮詢文件和諮詢總結的超連結載於附錄II。

豁免及豁免(《條例草案》第53條，新訂的《結算及交收系統條例》附表8)

- (b) 單用途儲值支付工具不在規管之列⁵。凡不涉及由用戶付款或只有限定用途的儲值支付工具亦不在監管之列。豁免適用於涉及現金回贈或有限用戶現金元素的會員卡及積分計劃、單一網上商店平台，以及只有限定用途(例如只可在某些處所內使用或在限定的貨品或服務提供者的組別內使用)而儲值金額⁶不超過100萬港元的儲值支付工具。金管局在考慮相關工具對用戶或準用戶及香港的支付系統或金融體系構成的風險後，可豁免某種儲值支付工具受到監管⁷。根據新訂的《結算及交收系統條例》第8ZZZD條，金管局亦可藉於憲報刊登的公告豁免某種儲值支付工具，使其不受新訂的第2A部的相關條文所規限。該種公告並非立法會可作出修訂的附屬法例。

發牌準則(《條例草案》第53條，新訂的《結算及交收系統條例》附表3)

- (c) 建議的多用途儲值支付工具有多項發牌準則，包括持牌人在香港設有實體辦事處、主要業務、財政實力、儲值金額的管理，以及對擁有人及管理層的"適當人選"要求和審慎風險管理政策及程序。各項建議發牌準則的詳情載於**附錄I**。

⁵ 此舉與《銀行業條例》的現行制度一致。《銀行業條例》第14A條訂明只有認可機構才可發行多用途儲值卡或促進發行多用途儲值卡，而該儲值卡不屬單用途儲值卡。《銀行業條例》的現有條文並不涵蓋由非認可機構發行人主要透過互聯網營運，而以非實體工具的形式(即並非以"卡"的形式)發行的多用途儲值卡。

⁶ "儲值金額"指由用戶向發行人支付，包括經其他途徑支付至該使用者帳戶，儲存於儲值支付工具中的總金額。儘管如此，儲值支付工具的"儲值金額"並不符合《銀行業條例》及《存款保障計劃條例》(第581章)所訂的"存款"定義。

⁷ 政府當局預期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工具，或那些只限用於向限定的人購買種類有限的貨品或服務的儲值支付工具，或可予豁免。例子包括用以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貨品的入油卡，以及只可在某幾家店舖、會所或機構用以購買貨品及服務的會員卡。

零售支付系統的監管制度

指定系統及指定準則(《條例草案》第10至13條)

- (d) 《結算及交收系統條例》現時針對大額結算及交收系統設立的監管制度會適當地擴大以涵蓋零售支付系統⁸。零售支付系統如在香港營運，或處理以港元或其他貨幣或經宣布兌換媒介的零售支付交易，只要符合某些指定準則⁹，金管局便可根據擬議制度予以指定。
- (e) 如某零售支付系統若出現事故便可能會導致以下一種或多種情況，金管局便可指定該零售支付系統¹⁰：
- (i) 對香港在貨幣或金融方面的穩定性，或對其作為國際金融中心的功能造成負面影響；
 - (ii) 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
 - (iii) 對日常商業活動造成負面和嚴重的影響。

針對指定零售支付系統的審慎規定(《條例草案》第14、15條)

- (f) 指定零售支付系統須受金管局監察，並須訂立運作規則，以按有關規定(包括適合該系統的違責處理安排)運作。指定零售支付系統亦須符合安全規定¹¹。

⁸ 《結算及交收系統條例》目前為透過指定結算及交收系統進行交易的交收終局性提供了法律依據，以保障交收終局性不受破產法或任何其他法例所影響，惟交收終局性將並不適用於零售支付系統。

⁹ 由於儲值支付工具的運作通常需要結算及交收系統支援，而這類系統可能符合零售支付系統的定義，為免監管上有所重疊，政府當局不擬指定由儲值支付工具持牌人為支援本身的儲值支付工具而營運的結算及交收系統。然而，由儲值支付工具發行人營運的零售支付系統若同時支援其他發行人所營運的儲值支付工具，只要符合指定準則，金管局可能指定該系統。

¹⁰ 金管局在應用上述各項擬議的指定準則時會考慮各項因素，包括(a)透過該系統轉撥、結算或交收的指令的估計總值；(b)透過該系統轉撥、結算或交收的支付指令的估計平均值；(c)透過該系統轉撥、結算或交收的指令的估計數目；(d)估計該系統參與者的數目；以及(e)該系統是否與大額支付系統有直接或間接聯繫。

¹¹ 安全規定包括與該系統運作有關的風險管理及管控程序、系統內所持資料安全及完整、系統穩健(包括財政穩健)，以及效率要求(包括參與該系統的費用，以及成為系統參與者的準則是否合理)等。

金管局的監管及執法權力(《條例草案》(第29、45條))

- (g) 金管局得有效地持續監管有關的持牌人及營運者(包括現場檢查和非現場審查)、收集資料、發出指示、施加運作規則、訂立規例、發出指引,以及對儲值支付工具持牌人及指定系統進行調查¹²。
- (h) 建議的監管制度會根據《銀行業條例》和《結算及交收系統條例》下的現行刑事制裁訂定制裁。此外,金管局會獲賦權因應不當行為的性質及嚴重程度施加一系列民事制裁¹³。

更改結算及交收系統上訴審裁處的名稱(《條例草案》(第30至34條))

- (i) 現時的結算及交收系統上訴審裁處的職能將會擴大,以涵蓋針對金管局就儲值支付工具及零售支付系統所作的相關決定而提出的上訴。現有的程序覆檢委員會將會繼續負責檢討金管局在應用監察標準時所採用的流程和程序¹⁴。

議員的意見和關注事項

5. 財經事務委員會曾於2014年4月7日的會議上聽取當局對建議的儲值支付工具及零售支付系統監管制度作出簡介。委員普遍歡迎政府當局加強監管儲值支付工具及零售支付系統的措施。下文各段綜述事務委員會委員表達的主要意見和提出的關注事項。

¹² 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、可要求有關人員就有關調查提供協助;以及必要時可向裁判官申請搜查令及進行檢取。

¹³ 建議的民事及監管制裁包括:(a)輕微制裁(包括警誡、警告、譴責、採取指明行動的命令)和監管制裁(包括臨時暫停牌照、暫停牌照、撤銷牌照),或以上制裁的組合;(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,以較高者為準;或(c)以上各項的組合。

¹⁴ 程序覆檢委員會覆檢金管局對其擁有法定或實益權益的指定系統,應用根據《結算及交收系統條例》定下的標準的內部運作程序及指引,並就該等程序及指引是否足夠,向金管局提出意見,以確保金管局對所有指定系統,不論是否持有權益,均採用相同的監察標準。

儲值支付工具發行人的發牌準則

6. 委員支持以在香港有實體辦事處作為儲值支付工具的發行人發牌準則之一，以便金管局對發行人作出監管；但委員也注意到，部分網上支付系統可能在國際間營運，橫跨多個司法管轄區，亦未必在香港有實體辦事處，因為香港的市場相對較小。委員詢問建議的監管制度對該等支付系統是否亦會作出監管。

7. 政府當局表示，建議的監管制度規定經營網上支付系統的儲值支付工具發行人須透過設立在本本地成立為法團的公司而在香港設有實體辦事處，否則不會獲得發牌，亦禁止在香港招攬業務。若無牌儲值支付工具發行人繼續在網上進行業務並以香港市民作為對象，政府當局會將該無牌儲值支付工具發行人在香港的非法活動通知其所屬司法管轄區的相關監管機構，並會提醒香港市民該發行人並未領有牌照，給予該發行人的儲值金額未必得到充分保障。

8. 部分委員關注到，要斷定儲值支付工具發行人是否"招攬業務"並不容易，特別是發行人未必在香港積極招攬業務。再者，某些網上店鋪在海外經營，在香港沒有實體辦事處，只會收取款項及安排將貨品運送到香港。委員要求當局澄清建議的監管制度會否對網上店鋪或負責運送貨品的實體任何一方或雙方作出監管。

9. 政府當局表示，只要儲值支付工具發行人是在香港經營業務，便須受建議的監管制度規管。向儲值支付工具發行人提供技術及操作支援的本地公司應確保有關儲值支付工具發行人領有牌照。為無牌儲值支付工具發行人提供任何技術及操作支援的香港公司亦可能受建議的監管制度規管。

10. 關於儲值支付工具發行人必須符合最低持續資本要求的準則(即實付股本總額不得低於2,500萬港元)，有委員對擬議的股本水平是否足夠表示關注，並擔心儲值支付工具發行人若未能符合有關規定，會否資不抵債。

11. 政府當局解釋，儲值支付工具是為了方便客戶支付貨品和服務並付款至個別帳戶的方法。從儲值支付工具用戶收取的款項，會由儲值支付工具發行人保存，然後用以支付款項。因此，建議的監管制度會集中於為儲值支付工具發行人所保存的用戶儲值金額提供保障。舉例而言，所有持牌的儲值支付工具發行人須作出能夠充分保障儲值金額的安排，並且將儲值金額

與儲值支付工具發行人的其他資金分開保存，以防發行人將儲值金額用於其他不適當的用途。

豁免單一用途的儲值支付工具免受強制性發牌制度的規定

12. 據政府當局表示，單一用途的儲值支付工具可獲豁免而無須遵守強制性發牌制度的規定。鑒於擁有多間經營不同業務的附屬公司的公司或會發行儲值支付工具，讓客戶購買或惠顧其附屬公司的貨品／服務，委員詢問該種儲值支付工具會否被視為單一用途儲值支付工具而免受發牌制度的限制。

13. 政府當局表示，當局曾仔細研究關於單一用途儲值支付工具免受發牌制度規管的事宜。單一用途儲值支付工具在香港相當常見，並以多種形式出現，例如餅店發出的預付券及向裁縫支付的按金。將單一用途儲值支付工具納入發牌制度，或會為市民帶來不便。前述例子中擁有多間經營不同業務的附屬公司並可能發行儲值支付工具以便客戶購買或惠顧其附屬公司的貨品／服務的公司，相當可能會符合多用途儲值支付工具的定義，因而須受發牌制度規管。另一方面，對於某些只可在發行人的營業場所之內或附近使用(例如在本地大學使用的多用途儲值卡)，或只限於從限定數目的商店或服務供應商獲取有限種類的商品或服務的多用途儲值支付工具，當局可考慮作出豁免。金管局強調，會以市場的實際情況考慮，以決定是否豁免儲值支付工具發行人無須遵守發牌規定。

保障個人資料私隱

14. 鑒於2010年的八達通事件(即牽涉八達通卡有限公司與其業務夥伴共用八達通持卡人的個人資料)，部分委員關注到建議的監管制度將設有甚麼保障用戶個人資料私隱的措施，並建議應在《條例草案》中訂明有關措施。政府當局指出，持牌儲值支付工具發行人須符合安全和保安規定，其中包括遵守香港的個人資料保障規例。未經客戶事先同意，持牌儲值支付工具發行人不得將客戶的個人資料用於其他用途。

最新發展

15. 在2015年2月6日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會以研究《條例草案》。

相關文件

16. 相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部1
2015年2月27日

多用途儲值支付工具的擬議發牌準則

儲值支付工具的擬議發牌準則將包括以下要項 ——

- (a) **在香港設有實體辦事處**：持牌人必須是香港法律下的法人團體，並在香港設有註冊辦事處。這項規定有助香港金融管理局(下稱"金管局")能有效地對持牌人進行監管，即使持牌人有部分系統設於香港境外或部分運作在境外進行，或有關服務透過互聯網提供；
- (b) **主要業務**：持牌人的主要業務必須是發行儲值支付工具，以確保持牌人的主要資源只會用於儲值支付工具業務。有些儲值支付工具計劃可能涉及提供匯款或貨幣兌換服務作為其儲值支付工具業務的附屬或附帶服務，該等服務有可能受香港海關在《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》(第615章)(下稱"《打擊洗錢條例》")下的金錢服務經營者的現有發牌制度所監管。為避免監管上有所重疊，如持牌人的運作涉及金錢服務經營者業務，而該業務附屬於或附帶於持牌人的儲值支付工具業務，則持牌人只須向金管局申領儲值支付工具牌照，而無須另向香港海關申領金錢服務經營者牌照；
- (c) **財政實力**：持牌人必須符合最低持續資本要求，其已繳付股本總額不得少於2,500萬港元。這項要求與《銀行業條例》(第155章)下的"多用途儲值卡"的現行監管制度一致，即多用途儲值卡發行人如非銀行，必須為獲認可的接受存款公司，並須符合多項規定，包括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**：持牌人必須訂立可以充分保障儲值金額的措施，並且把儲值金額與儲值支付工具發行人的其他資金分開保存¹。持牌人還須就管理儲值金額訂立足夠的風險管理政策及程序，以確保有充足的資金供用戶贖回未使用的儲值金額；以及
- (e) **對擁有人及管理層的"適當人選"要求和審慎風險管理要求**：儲值支付工具持牌人的控權人、董事及行政總裁必須為適當人選，而負責管理儲值支付工具業務的人士必須具備適當知識及經驗。持牌人必須就其運作設有與其計劃的規模、風險狀況及複雜程度相符的風險管理政策和程序。

2. 參照《銀行業條例》下的"多用途儲值卡"的現行制度，持牌銀行會視作已獲發牌，以發行儲值支付工具，作為其中一項業務。該項業務以及持牌銀行的其他銀行業務，均須遵守金管局所訂的監管要求及受金管局的持續監管。然而，持牌銀行若決定繼續進行現有的或開展新的儲值支付工具業務，則仍須遵守擬議監管制度的有關規定(包括保障和管理儲值金額的規定)。

[資料來源：摘錄自財經事務及庫務局2015年1月21日發出的《2015年結算及交收系統(修訂)條例草案》立法會參考資料摘要(檔號：B&M/2/1/20C)第8及9段。]

¹ 條例草案建議金管局可按照每項儲值支付工具計劃的實際情況，包括財務實力、業務規模、風險管理和內部管控情況等因素，審批儲值金額保障措施，給予儲值支付工具發行人發牌條件。持牌人須令金管局在考慮其投資性質、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。

相關文件一覽表

日期	事件	文件／會議紀要
2013年2月27日	《2013年撥款條例草案》二讀	財政司司長演辭 (第59段)
2013年4月8日	財務委員會為審核2013-2014 財政年度開支預算而舉行的特別會議	議員提出的書面問題及政府當局的答覆 (答覆編號：FSTB(FS)067、075及088)
2013年5月	就建議的儲值支付產品及零售支付系統監管制度展開聯合諮詢	新聞公報 諮詢文件
2014年2月26日	《2014年撥款條例草案》二讀	財政司司長演辭 (第44段)
2014年3月31日	財務委員會為審核2014-2015 財政年度開支預算而舉行的特別會議	議員提出的書面問題及政府當局的答覆 (答覆編號：FSTB(FS)041及057) 議員提出的書面補充問題及政府當局的答覆 (答覆編號：S-FSTB(FS)02)
2014年4月7日	財經事務委員會會議	政府當局的文件 (立法會CB(1)1180/13-14(07)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)1996/13-14號文件)
2014年10月31日	香港儲值支付產品及零售支付系統建議監管制度聯合諮詢總結	新聞公報 諮詢總結

日期	事件	文件／會議紀要
2015年1月21日	《2015年結算及交收系統(修訂)條例草案》提交立法會	條例草案 立法會參考資料摘要 (檔號：B&M/2/1/20C) 法律事務部報告 (立法會LS36/14-15號文件)