

《2015年結算及交收系統(修訂)條例草案》委員會**政府就 2015 年 3 月 23 日會議上
所作討論的跟進事項的回應**

本文件載述政府就《2015年結算及交收系統(修訂)條例草案》(《條例草案》)於2015年3月23日的會議上委員和代表團體所提出的問題的回應。我們感謝相關團體人士向法案委員會提出的書面意見及對《條例草案》的支持。政府對這些意見的回應載列於附件。

1. 監管儲值支付工具持牌人及指定的零售支付系統

2. 在行使條例所賦予的權力時，香港金融管理局(「金管局」)必須根據有關條文確保所有儲值支付工具持牌人及指定的零售支付系統的規管和監督公平公正。

3. 為確保金管局可對所有儲值支付工具持牌人(不論其電腦系統或部分有關系統的所在地)均可進行有效的監管，我們要求持牌人必須為於香港成立及註冊的公司(《條例草案》第17條所載的擬議第8E(2)條)，其主要業務必須是在金管局授予的牌照下發行儲值支付工具(附表3第2部第1條)。儲值支付工具持牌人的每名行政總裁、董事或控權人必須是擔任有關職位的適當人選(附表3第2部第3條)，而任何人成為儲值支付工具持牌人的行政總裁¹、董事或控權人必須得到金管局的同意(《條例草案》第17條所載的擬議第8ZZF(2)及8ZZV(1)條)。

4. 我們要求儲值支付工具持牌人須制定與其儲值支付工具計劃的規模及性質相符的適當的風險管理政策及程序，以管理運作該計劃所引起的風險(附表3第2部第5條)。我們亦規定有關計劃須周全穩妥，儲值支付工具持牌人須考慮該計劃的目的、業務模型及運作安排，以合乎水準的方式運

¹ 根據《條例草案》第17條所載的擬議第8ZZU(2)條，只有通常居於香港的個人，方可獲委任為儲值支付工具持牌人(非根據擬議第8G條被視作已獲發牌的持牌銀行)的行政總裁。

作，且不會對香港支付系統的穩定及有關工具的使用者或潛在使用者的利益造成不利影響(附表 3 第 2 部第 10 條)²。此外，我們要求儲值支付工具持牌人在使用者提出要求後，在切實可行的範圍內，盡快悉數贖回該工具的總剩餘儲值；及在持牌人與使用者之間訂立的合約中，清楚而顯眼地述明關乎上述贖回的條件，包括就贖回而收取的任何費用，及使用或贖回該工具的剩餘儲值的限期³(附表 3 第 2 部第 8 條)。金管局在授予牌照之前必須信納儲值支付工具持牌人符合上述最低發牌準則。

5. 上述擬議規定的執行將有助確保儲值支付工具發行人的穩健和審慎經營，以保障香港用戶的利益，縱使該儲值支付工具的系統或其部分系統可能設於香港境外，或與設於香港境外的系統有所連結。《條例草案》亦賦權金管局在信納某持牌人發行的儲值支付工具對使用者或潛在使用者的利益構成威脅，或持牌人採取的業務手法可能會損害香港作為國際金融中心的利益時，暫時撤銷或撤銷其牌照的權力(附表 5 第 2 部第 17 及 18 條)。

6. 同樣地，在根據《條例草案》第 4 條指定零售支付系統時，我們建議金管局在考慮該系統指定前透過該系統進行的活動及其運作規則後，宣布透過該系統獲容許進行的活動⁴(《條例草案》第 10 條所載的擬議第 4(4B)條)。該指定系統的系統營運者或交收機構須獲金管局同意，方可透過該系統進行未獲宣布的活動(《條例草案》第 13 部所載的擬議第 6B

² 在實際運作上，這包括要求儲值支付工具持牌人必須制定適當的程序，防止儲值支付計劃被用作進行非法或違法活動(如網上非法賭博活動)的途徑。

³ 雖然《條例草案》不會賦予金管局批准具體收費或合約條款的權力，儲值支付工具持牌人仍有責任維持周全和穩妥儲值支付計劃(包括任何新的計劃或服務)，並須制定適當的風險管理政策和程序，以管理儲值金額或存款，確保任何時候均有足夠的資金贖回該工具的總剩餘儲值(附表 3 第 2 部第 7 和第 10 條)。

⁴ 我們建議指定零售支付系統的運作規則，必須包括系統操作的風險管理和控制程序(《條例草案》第 15 條所載的擬議第 8(1)(e))。在實際運作上，這包括要求系統營運者或交收機構制定適當的程序，防止該系統被用作處理非法或違法活動的資金轉移(如網上非法賭博活動)的途徑。

條)。任何指定系統的系統營運者或交收機構，如透過該系統進行未獲宣布或未獲容許的活動，即屬違法(《條例草案》第 13 部所載的擬議第 6A 及 6B 條)。現行條例第 7(1)條規定，指定系統的每個系統營運者及交收機構必須確保其系統以安全高效的方式運作，以減少系統運作受到干擾的可能性，以及備有充足的安排，以監察和執行合規的運行規則。

7. 《條例草案》中包含修訂或新的規定，授權金管局索取資料或文件(《條例草案》第 21 條所載對第 12 條的擬議修訂)；審查簿冊、帳目或交易(《條例草案》第 22 條所載的擬議第 12A 條)；發出指示(《條例草案》第 23 條所載對第 13 條的擬議修訂)；發出監管指引(《條例草案》第 45 條所載對第 54 條的擬議修訂)。擬議的規定將授權金管局進行現場審查和非現場審查，並行使對持牌工具的適當監管權力。此外，如金管局有合理理由相信有人可能已犯本條例所訂罪行或根據本條例施加的規定或要求，金管局將有權對儲值支付工具持牌人或指定系統的系統營運者或交收機構作出調查(《條例草案》第 29 條擬議新增的第 3A 部分)。金管局的職能亦包括與境外監管機構合作，以維持和促進儲值支付工具或指定系統安全和有效率的運作(根據《條例草案》第 19 條修訂的第 9(2)(c)條)。

II. 市場發展和金融創新

8. 《條例草案》旨在建立儲值支付工具及零售支付系統的監管制度，因為儲值支付工具及零售支付系統的安全和穩健對公眾使用這些產品和服務的信心，以及促進其進一步發展和創新，至關重要。透過提升我們支付系統及工具的法例以使之與其他金融市場看齊，將有利維持香港作為國際金融中心的地位。一個清晰及穩定的規管架構亦會有助吸引營運商在本港設立業務。

9. 我們同意《條例草案》所載的建議監管制度不應對支付、結算或交收技術的未來發展造成不必要的障礙或限制。我們亦不應阻礙系統營運者或交收機構，根據市場需求、業務需求和技術的發展作出改善及創新。與大多數金融市場的立法方式一致，《條例草案》沒有就指定支付系統的操作或數據傳輸(即大額結算及交收系統及零售支付系統)，規定及

排除某種形式、標準或技術(包括在上一次會議中有些代表團提出的「開放式數據交換技術」⁵)。我們的用意主要是確保這些指定系統以安全和有效率的方式進行(根據《條例草案》第 14 條修訂的第 7 條)。在這種情況下，安全和高效率指「系統運作的可靠性和穩健性」，以及「在系統內進行轉移操作的速度和效率」(《條例草案》第 8 條)。

10. 同樣，我們不希望建議的規管制度對有意進入市場的參與者，特別是中小型市場參與者造成不必要的障礙。因此，《條例草案》中載有豁免某些類型的儲值支付工具受監管的規定。這些包括有限度使用的儲值支付工具和儲值金額少於 100 萬港元的儲值支付工具(附表 8 第 4 和第 5 條)。單用途儲值支付工具不受監管(《條例草案》第 6 條所載的擬議第 2A(4))。至於零售支付系統，《條例草案》旨在授權金管局指定符合以下情況的零售支付系統，包括如該系統的運作遭受任何顯著干擾或有任何顯著的效率欠佳時，(a)對香港的貨幣或金融穩定，或香港發揮作為國際金融中心的功能有不利影響；或(b)削弱公眾對香港金融體系的信心，對香港的金融體系構成不利影響；或(c)導致日常商業活動受到不利影響。(《條例草案》第 10 條所載的擬議第 4(1)和 4(3A)條)。因此，鑑於其經營規模，中小型零售支付系統營運商將不大機會符合被金管局指定的情況。

11. 金管局會繼續與銀行和支付業界保持溝通，以促進和金融市場的金融基礎設施的不斷演變和發展。另外，財政司司長在 2015-16 年度的財政預算案宣布，我們正在建立金融科技督導小組，研究金融科技能為香港帶來的經濟和商業機遇、香港發展為金融科技中心的潛力，以及就推動香港成為金融科技中心所需的措施向財政司司長提出建議。我們將與相關人士研究金融科技行業的潛力及可能的措施，適當地促進這方面的發展。

⁵ 「開放式數據交換技術」在銀行業涵蓋計算機技術或方案的相關創新，讓不同的軟件應用程式或組件直接互相連繫和交換數據(包括帳戶記錄和交易數據)，而無需經人手輸入，及讓銀行業以外的第三方共享及獲取有關數據，用以衍生或發展新的商業機會。

III. 互聯網服務供應商的責任

12. 擬議第8C條(《條例草案》第7條)訂明任何人不得明知而促使或以其他方式協助(包括藉提供網絡或互聯網站連接或任何其他科技方法)另一人發行或促進發行無牌的儲值支付工具。任何人無合理辯解而違反此項規定，即屬犯罪。有關條文並沒有規定任何人(包括互聯網服務供應商或網站運營商)須驗證由儲值支付工具發行人提供的宣傳或廣告材料的內容和準確性。我們現正研究在相關監管環境下相類的規定。我們將會在草案逐條審議的階段進一步解釋擬議第8C條的用意。

財經事務及庫務局
香港金融管理局
2015年4月

《2015年結算及交收系統(修訂)條例草案》委員會

政府對團體代表向草案委員會遞交的意見書及提出的意見的回應

項目	意見	政府回應
一般	<ul style="list-style-type: none"> • 認同香港具備有效率、安全及穩健的支付系統，對各方都有好處。 [MasterCard] • 支持新法例，因為有關規例可提升支付業界的效率及加強消費者保障，並提供國際標準與公平競爭環境。 [VISA, iProA/ACMCP] 	<ul style="list-style-type: none"> • 意見備悉。 • 意見備悉。
儲值支付工具的規管	<ul style="list-style-type: none"> • 支持有關政策目標，包括確保運作的安全與穩健，以及保障使用者以免因儲值支付工具產品及服務可能出現問題而受到影響。 [CC, iProA/ACMCP, MasterCard] • 同意制定儲值支付工具強制發牌制度。 [CC, MasterCard] 	<ul style="list-style-type: none"> • 意見備悉。 • 意見備悉。

項目	意見	政府回應
	<ul style="list-style-type: none"> • 支持儲值支付工具持牌人須為於香港註冊成立的公司的規定。[CC] • 認同需要保障儲值支付工具發行人保存的使用者的儲值金額。[MasterCard] • 請澄清金融管理專員是否需批准收費及新產品。[Octopus, MasterCard] • 《條例草案》無需加入新要求保障儲值金額，因為八達通用戶的儲值金額存放於受嚴謹監管的銀行，並投資於沒有明顯違約風險的低風險債券。[Octopus] 	<ul style="list-style-type: none"> • 意見備悉。 • 意見備悉。 • 雖然本條例草案不會授權金融管理專員批准個別收費或合約條款，但儲值支付工具持牌人有責任使其儲值支付工具計劃(包括任何新計劃或服務)周全而穩妥地運作，並就管理該金額或按金，訂有足夠的風險管理政策及程序，以確保經常有充足資金贖回該工具的剩餘儲值。 • 擬議的儲值支付工具監管框架的目的是確保安全和儲值支付工具發行人的安全和穩健，以及適當的儲值金額的保護和管理。就儲值金額的保護而言(附表 3 第 2 部第 7 條)，我們建議儲值支付工具發行人必須令金融管理專員信納，他們已採取措施確保他們在任何時間均可以持續遵守以下原則： <ul style="list-style-type: none"> (a) 儲值金額與支付予該公司或由該公

項目	意見	政府回應
		<p>司維持或收到的任何其他資金分開；及</p> <p>(b) 該公司有採取措施為儲值金額提供足夠保障。</p> <p>金融管理專員會與每個儲值支付工具發行人商討他們保護儲值金額的方式，確保有關措施不但能為用戶提供足夠保障，而且與發行人的營運方式及風險程度相稱。</p>
<p>「促進人」的定義</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 請澄清甚麼因素構成「促進」發行儲值支付工具，並提供有關例子。[PayPal] ● 請提供符合「促進人」定義的公司或實體的例子。[PayPal] ● 擔心定義太廣泛，為商戶提供服務讓它們可接受不同支付方法的網上支付系統夥伴亦可能涵蓋在內。[PayPal] 	<ul style="list-style-type: none"> ● 「促進人」的定義適用於某些多用途儲值支付卡計劃的經營模式，該模式涉及兩項主要功能，即(a)創製電子價值以儲存於多用途儲值卡；以及(b)向用戶分銷多用途儲值卡。當時這兩項功能可以由不同機構負責。 ● 例如根據 Mondex 計劃(該計劃已停止運作)，Mondex 是價值的創製人，持有資金池用作支持在市面流通的儲存價值，但 Mondex 卡由其會員銀行發行及分銷。「促進人」包括涵蓋向多用途儲值卡

項目	意見	政府回應
		<p>發行人提供價值的任何人，而有關價值決定該發行人可向其客戶提供的電子價值的範圍。根據這個定義(《條例草案》第 6 條所載新訂的第 2B 條，並參照《銀行業條例》第 2(11)條)，如 Mondex 這類創製電子價值並將之售予多用途儲值卡發行人的創製人，會被視為「促進人」。提供輔助或支援服務以協助儲值支付工具發行人的人士，例如提供收款、網上付款系統、電訊網絡設備及運作支援等，不會被視為「促進人」。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 雖然目前在市場上涉及「促進人」以發行儲值支付產品的經營模式並不普遍，但我們認為就新的儲值支付工具監管制度保留「促進人」的定義是審慎的做法，以確保有所需的監管權力，以應付日後市場人士再度採用有關經營模式的情況。如果儲值支付工具分銷商或香港境外的處理機構沒有擔當條例草案所界定的「促進人」的角色，他們則不是我們擬監管的對象。

項目	意見	政府回應
單用途儲值支付工具	<ul style="list-style-type: none"> 單用途及多用途儲值支付工具應獲賦予同等程度的保障範圍。[CC] 多用途及單用途儲值支付工具的分別並不清晰，並可能迅速演變。從性質看，單用途儲值支付工具亦為接受存款工具。[CC] 	<ul style="list-style-type: none"> 單用途儲值支付工具實際上是服務供應商與使用者之間就特定貨品或服務的雙邊預付合約安排。基於單用途儲值支付工具的雙邊性質及規模，單用途儲值支付工具的「貨幣性」極低，對香港的支付及金融系統構成的風險很小。此外，規管單用途儲值支付工具可能會窒礙一般不影響金融穩定的商業活動。我們建議，仿效現行在《銀行業條例》下的「多用途儲值卡」制度及相若司法管轄區的做法，維持單用途儲值支付工具不受規管。 儲值支付工具的定義載於擬議新訂的第2A條(《條例草案》第6條)。其中的第(4)款定明擬議監管制度不涵蓋單用途儲值支付工具，即指該支付工具只可用以支付有關發行人提供的貨品及服務。
儲值支付工具發牌準則	<ul style="list-style-type: none"> 建議就充足的消費者保障作出規定，並確保儲值支付工具發行人與儲值支付工具使用者之間的合約是公平的，權責必須清晰無誤地詳細列 	<ul style="list-style-type: none"> 擬議新訂的附表3第10段(《條例草案》第53條)規定作為一項須持續符合的發牌準則，儲值支付工具持牌人必須使金融管理專員信納在考慮到有關的儲值支

項目	意見	政府回應
	<p>明。[CC]</p> <ul style="list-style-type: none"> 擔心海外儲值支付工具發行人可以改變營運方式從而規避此監管制度。[Octopus] 	<p>付工具計劃的目的、業務模型及運作安排後，該計劃周全穩妥，並以穩健及合乎水準的方式運作，且不會對有關支付工具的使用者或潛在使用者的利益造成不利影響。金融管理專員在發牌和監管工作過程中考慮儲值支付工具發行人是否符合上述發牌準則時，會考慮相關的消費者保障措施。</p> <ul style="list-style-type: none"> 為確保金管局可對所有儲值支付工具持牌人(不論其電腦系統或部分有關係統的所在地)均可進行有效的監管，我們要求持牌人必須為於香港成立及註冊的公司，其主要業務必須是在金管局授予的牌照下發行儲值支付工具。
對儲值支付工具牌照附加條件的程序規定	<ul style="list-style-type: none"> 申請人/持牌人應有機會就金融管理專員所施加的條件生效前向審裁處申請覆核該項附加條件的決定。[PayPal] 	<ul style="list-style-type: none"> 擬議新訂的第 8J 條(《條例草案》第 17 條)列明金融管理專員對新儲值支付工具牌照附加條件的程序。有關程序確保申請人有機會就金融管理專員建議對牌照附加的條件作出陳述。概括而言，若金融管理專員擬對有關牌照附加條件，金融管理專員須向申請人發出書面通

項目	意見	政府回應
		<p>知，說明 (i) 該意向；(ii)會附加的條件；及(iii) 附加該等條件的理由，並須在該通知中指明一個不少於 14 日的限期，而該申請人可在該限期內，就為何附加該等條件的理由未獲確立，向金融管理專員作出口頭或書面陳述。金融管理專員在附加有關條件前，須考慮以上述方式作出的陳述。金融管理專員如決定對有關牌照附加條件，須在批給該牌照時，向有關申請人發出書面通知，列明該等條件、附加該等條件的理由，以及該等條件的生效日期，或如該等條件將會於某事件發生時生效，則列明此事實及有關事件。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 擬議新訂的第 8K 條(《條例草案》第 17 條)載有就金融管理專員對現有儲值支付工具牌照附加條件的相若程序，惟就金融管理專員附加條件的意向發出書面通知的規定不適用於金融管理專員認為有必要立即使有關牌照受該條件所規限，以保障有關儲值支付工具的使用者或潛在使用者的利益。

項目	意見	政府回應
		<ul style="list-style-type: none"> 擬議新訂的附表 1 第 2 部(《條例草案》第 52(3)條)載有支付系統及儲值支付工具上訴審裁處可覆核金融管理專員在《條例草案》下作出的決定，包括金融管理專員根據第 8I 條(見第 2 部第 7 段)對新的儲值支付工具牌照附加條件的決定。
暫時吊銷儲值支付工具牌照的程序規定	<ul style="list-style-type: none"> 持牌人應有機會向審裁處申請覆核有關決定。[PayPal] 	<ul style="list-style-type: none"> 擬議的附表 2 第 2 部規定，支付系統及儲值支付工具上訴審裁處可覆核金融管理專員根據第 8Z(1)或 8ZA(1)條暫時吊銷某牌照或根據第 8ZA(7)條重新暫時吊銷某牌照的決定。
金融管理專員同意某人成為行政總裁或董事	<ul style="list-style-type: none"> 有否訂明金融管理專員須在某個時限內回覆持牌人？會否有簡化程序獲取該同意？請告知金融管理專員會否發出指引說明其會如何管理此程序。 [PayPal] 	<ul style="list-style-type: none"> 與《銀行業條例》下關於授權的類似安排一致，金融管理專員會就儲值支付工具發牌制度發出《申請人指引》，列載儲值支付工具牌照申請程序，以及金融管理專員如何處理申請，包括向持牌人的行政總裁及董事給予同意的程序規定。

項目	意見	政府回應
指定系統	<ul style="list-style-type: none"> 建議修訂該條例第 11 條，賦權金融管理專員豁免某人，使其免負該條例新訂的第 3A 及 3B 部對其施加的任何或所有義務。[匿名回應者] 	<ul style="list-style-type: none"> 擬訂的第 3A 及 3B(關於調查和制裁)部不適用於被金融管理專員豁免指定系統的相關責任。
監管零售支付系統	<ul style="list-style-type: none"> 零售支付系統指定計劃應主要集中於系統的完整性及穩健程度，並避免可透過競爭機制適當處理的問題。[MasterCard] 金融管理專員的權力似乎與多個司法管轄區的監管機構採納的方法一致。[VISA] 在作出有關零售支付系統的指定決策前，金管局應該考慮其有關的經驗和能力，並給予充足的時間與該零售支付系統進行交流。[VISA] 	<ul style="list-style-type: none"> 金融管理專員只會在其認為某系統符合或可能符合第 4(2)條(《條例草案》第 10(2)條)所載的指定準則，才會根據該條例的指定制度展開某零售支付系統的指定程序。金融管理專員決定就該條例的目的而言，某零售支付系統是否合資格獲指定及是否符合指定準則時，金融管理專員需要要求任何是或其合理地相信是該系統的系統營運者或交收機構或該系統的參與者的人收集資料或文件。此外，如有需要，金融管理專員可能會就與系統是否合資格獲指定有關的事宜與該系統的系統營運者或交收機構討論。這個指定程序會讓金融管理專員有足夠時間評估有關零售支付系統是否合資格獲指定，以及讓金融管理專員與有關零售支付系統交換意見。

項目	意見	政府回應
宣佈指定零售支付系統可從事的活動	<ul style="list-style-type: none"> 在作出有關指定零售支付系統可從事的活動的宣佈決策前，金管局應該考慮其有關的經驗和能力，並給予充足的時間與該零售支付系統進行交流。[VISA] 鑑於支付方面的創新發展步伐急速，我們建議所宣布的活動應屬高層次及廣泛，以便有充足空間進行科技及業務創新方面的投資。[MasterCard] 	<ul style="list-style-type: none"> 擬議新訂的第 4(5)條(《條例草案》第 10(9)條)規定若金融管理專員擬指定某系統或作出宣布，金融管理專員須在憲報刊登關於該意向的公告，述明有關指定或宣布所據的理由，並在該公告中指明一個不少於 14 日的限期，而該系統的任何系統營運者或交收機構可在該限期內就為何不應作出該指定或宣布，向金融管理專員作出口頭或書面陳述。擬議新訂的第 4(6)條(《條例草案》第 10(10)條)進一步規定金融管理專員在作出有關指定或宣布前，須考慮以上述方式作出的陳述。
銀行體系與零售系統之間缺乏聯繫	<ul style="list-style-type: none"> 銀行體系與零售系統之間缺乏聯繫及開放式數據交換，會窒礙創新及小型企業參與市場。[iProA/ACMCP] 	<ul style="list-style-type: none"> 《條例草案》旨在建立儲值支付工具和零售支付系統監管制度，因為儲值支付工具和零售支付系統的安全和穩健與加強公眾使用這些產品和服務的信心密切相關；以及促進其進一步發展和創新。通過提升我們的支付系統和設施的立法，向其他金融市場看齊，有助保持香港作為國際金融中心的地位。

項目	意見	政府回應
		<ul style="list-style-type: none"> 我們同意《條例草案》所載的建議監管制度不應對支付、結算或交收技術的未來發展造成不必要的障礙或限制。我們亦不應阻礙系統營運者或交收機構，根據市場需求、業務需求和技術的發展作出改善及創新。與大多數金融市場的立法方式一致，《條例草案》沒有就指定支付系統的操作或數據傳輸(即大額結算及交收系統及零售支付系統)，規定及排除某種形式、標準或技術(包括「開放式數據交換技術」)。

參考資料

機構/個人名稱		立法會文件編號
iProA/ACMCP	互聯網專業協會/雲端與流動運算專業人士協會提交的聯合意見書	CB(1)656/14-15(03)
CC	消費者委員會提交的意見書	CB(1)656/14-15(04)
MasterCard	萬事達卡國際組織提交的意見書	CB(1)656/14-15(02)
Octopus	八達通卡有限公司行政總裁的發言稿	CB(1)684/14-15(01)
PayPal	PayPal Pte Ltd 提交的意見書	CB(1)656/14-15(01)
VISA	VISA Hong Kong Ltd 提交的意見書	CB(1)656/14-15(06)