

《2015年結算及交收系統(修訂)條例草案》委員會

政府對香港銀行公會遞交的意見書的回應

類別	意見	政府回應
一般	<ul style="list-style-type: none"> 支持《條例草案》的政策目標。 	<ul style="list-style-type: none"> 意見備悉。
「系統營運者」及「交收機構」的定義	<ul style="list-style-type: none"> 「系統營運者」及「交收機構」這兩個定義似乎有重疊，因為兩者都涉及提供交收功能。「交收機構」的交收功能應該以與現行條例類似的方式來闡述，使有關的定義涉及向系統中的參與者和任何中央對手方提供交收賬戶。 	<ul style="list-style-type: none"> 由於零售支付系統的「交收機構」未必涉及向參與者提供交收賬戶，所以就零售支付系統而言，不宜在《條例草案》中沿用現行《結算及交收系統條例》(《交收條例》)中適用於大額結算和交收系統對「交收機構」的定義。故此，就零售支付系統而言，我們建議「交收機構」的定義指就該系統的運作規則而言屬就關乎零售活動的任何付款義務的交收提供服務的人。
「儲值支付工具」的定義	<ul style="list-style-type: none"> 雖然在儲值支付工具的定義中使用「發行人」一詞對於一個以卡為形式的儲值支付工具是適當的，對於一個不以卡為形式的儲值支付工具可能 	<ul style="list-style-type: none"> 擬議的第2A(6)條(《條例草案》第6條)訂明儲值支付工具可屬實物或電子形式。「發行人」一詞的使用與其他主要地區的做法一致。

類別	意見	政府回應
	<p>未必適當。可以考慮其他用詞，例如「工具提供者」。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 第 2 條(《條例草案》第 5(11)條)訂明，就某儲值支付工具而言，「發行」一詞包括「發行人在發行該工具後所進行的該工具的運作，而該項運作是為供該工具的使用者使用的目的而進行的」。因此，「發行人」不僅是「工具提供者」。我們相信「發行人」這擬議用詞是適當的。
<p>單用途儲值支付工具</p>	<ul style="list-style-type: none"> 單用途儲值支付工具的定義應將其用途限制於換取在儲值之前就已明確指定由儲值支付工具發行人直接提供的商品或服務。 「金錢等值」應分開定義。 應該設立自我匯報機制，供單用途儲值支付工具發行人向金管局呈交文件，使金管局可確定它們是否單用途儲值支付工具。 	<ul style="list-style-type: none"> 擬議的定義是參考了《銀行業條例》第 2 條的現行的「單用途儲值卡」的定義所制定的，「金錢等值」的概念則採納自《銀行業條例》中多用途儲值卡制度。我們認為現行用詞在《銀行業條例》下行之有效，並足以涵蓋《條例草案》的範圍。 擬議的第 8B 條(《條例草案》第 17 條)訂明任何人不得在沒有得到金融管理專員發出的牌照而發行或促進發行儲值支付工具。任何人在沒有得到牌照而發行或促進發行儲值支付工具即屬犯罪。換

類別	意見	政府回應
		<p>言之，如果一個發行人計劃將其儲值支付工具業務由單用途擴展至多用途，就必須依據擬議的第 8E 條申請牌照。《條例草案》通過後，金融管理專員會透過持續監察市場發展，以留意是否有在香港運作而沒有牌照的儲值支付工具。</p>
<p>「促進人」的定義</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 「促進人」的定義需要用實例加以闡述。 • 要求澄清當銀行為協助客戶為儲值支付工具增值時會否被視為「促進人」。 • 應擴大監管促進人的制度，以涵蓋運作單用途儲值支付工具儲值金額的促進人。 	<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。這兩項功能可以由不同機構負責。 • 例如根據 Mondex 計劃(該計劃現已停止運作)，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」涵蓋向多用途儲值卡發行人提供價值的任何人，而有關價值決定

類別	意見	政府回應
		<p>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 7 條擬議的第 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、付款閘口系統、增值服務及運作支援等,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」以發行儲值支付工具的經營模式並不普遍,但我們認為應審慎地在《條例草案》保留「促進人」的定義,可確保有監管權力應對日後有關模式在香港經營的情況。 • 單用途儲值支付工具不受監管的做法,與現行在《銀行業條例》下的安排,以及其他主要地區的做法一致。因此,我

類別	意見	政府回應
		們不認為有需要監管單用途儲值支付產品的「促進人」。
「零售支付系統」的定義	<ul style="list-style-type: none"> • 建議刪去「主要涉及個人」的提述。如果需要保留靈活性，以排除某些類型的系統，可以允許金融管理專員在零售支付系統的定義中免除某類的支付系統。 • 銀行不應被包括在零售支付系統的系統營運商的監管範圍內，但應保留在交收機構的範圍內。不清楚涉及第三方及/或其客戶的賬單支付服務及共用自動櫃員機網絡會否被涵蓋在內。我們認為不應被涵蓋在內，因為即使涉及第三方，有關服務實際上是銀行提供予其本身的客戶的。 	<ul style="list-style-type: none"> • 「主要涉及個人」的提述旨在區分「零售支付系統」和「大額結算及交收系統」（主要服務金融機構），使零售支付系統不僅包括清算或交收的系統，並包括主要涉及個人零售業務中為購買或支付所需的付款義務的轉撥。 • 金融管理專員未擬指定由認可機構為服務其客戶而營運的支付系統，例如網上及流動銀行支付服務、電子資金轉撥服務、賬單支付服務、自動櫃員機網絡等，原因是該等支付系統已在《銀行業條例》下受到金融管理專員審慎監管。然而，若認可機構提供零售支付系統服務予其他支付服務提供者，而該零售支付系統符合擬議指定準則，則可能會被指定。 • 《條例草案》通過後，金融管理專員會

類別	意見	政府回應
		考慮發出監管指引，以便各方遵循執行。
指定的理據	<ul style="list-style-type: none"> 應就有關支付系統的「運作效率欠佳」導致日常商業活動受到不利影響的指定準則加以說明。 	<ul style="list-style-type: none"> 擬議第 4(3A)條(《條例草案》第 10 條)訂明，如有關系統的運作中有任何顯著的效率欠佳情況，相當可能會導致日常商業活動受到不利影響，則從公眾利益角度而言，該系統的正常運作會被視為重要。金融管理專員在考慮擬議第 4(4A)條列明的因素後，可根據第 4(1)條指定該系統。一般而言，金融管理專員會考慮對日常商業活動暢順運作的整體影響、受影響人口，以及商業活動停頓造成的經濟損失等因素。這涉及對個別系統的實際情況作監管評估。
被視為已獲發牌照的持牌人	<ul style="list-style-type: none"> 就銀行視為已獲發牌照是否也包括作為促進人的牌照並不清晰。 	<ul style="list-style-type: none"> 擬議第 2 條(《條例草案》第 5(11)條)訂明「牌照」指根據第 8F 條批給或根據第 8G 條視為批給的牌照。擬議第 8G 條(《條例草案》第 17 條)訂明銀行視為根據第 8F 條獲批給牌照。第 8F(1)(a)條訂明金

類別	意見	政府回應
		融管理專員可批給牌照以授權發行或促進發行任何儲值支付工具。因此，銀行被視已獲發牌照以發行或促進發行儲值支付工具。
銀行的全資附屬公司	<ul style="list-style-type: none"> 由於整體銀行機構(包括附屬公司)都受金管局監管，因此銀行旗下的全資附屬公司營運儲值支付工具應無需另行申領牌照，有關的全資附屬公司亦應被視為已獲批給發行儲值支付工具的牌照。 	<ul style="list-style-type: none"> 由於持牌銀行的附屬公司是本質上獨立於該持牌銀行的法律實體，因此如該附屬公司要發行儲值支付工具，亦須符合《條例草案》中的發牌規定。擬議的安排與監管認可機構的證券和保險業務一致。
牌照的附加條件	<ul style="list-style-type: none"> 鑑於在《銀行業條例》下，金融管理專員對銀行有廣泛的監控權力，包括根據該條例的第 16(5)及(9)條，可對銀行牌照施加條件，以及根據第 16(9)(aa)、(ab)及(ac)條就儲值支付卡施加條件，因此我們認為擬議第 8I 及 8K 條(牌照的條件)應只適用於非銀行的持牌人。 	<ul style="list-style-type: none"> 由於儲值支付工具業務有別於銀行業務，加上為確保銀行與非銀行持牌人有相若的競爭環境，因此經營儲值支付工具業務的銀行須遵守《條例草案》中專門為儲值支付工具業務制定的擬議監管規定。鑑於《銀行業條例》下「多用途儲值卡」的監管制度將被移至《條例》中關於儲值支付工具的監管制度，所以

類別	意見	政府回應
		<p>金融管理專員在《條例》下附加發牌條件的權力亦會同時適用於由銀行或非銀行持有就發行儲值支付工具的牌照。《條例草案》第 57(8)條建議相應廢除《銀行業條例》第 16(9)(aa)、(ab)和(ac)條。</p>
費用	<ul style="list-style-type: none"> • 由於銀行已在《銀行業條例》下支付牌照費，因此我們認為銀行應無需再就儲值支付工具支付額外牌照費。 	<ul style="list-style-type: none"> • 為確保銀行與非銀行儲值支付工具發行人之間有相若的競爭環境，我們認為所有持牌人需要就其儲值支付工具業務支付牌照費。
儲值金額保障規定	<ul style="list-style-type: none"> • 《條例草案》附表 3 第 2 部第 7(c)條不應適用於銀行持牌人，原因是銀行已受《銀行業條例》下嚴格的資本及流動性規則規管。 • 建議就有關保障儲值金額及儲值支付工具按金的保障提出適用於非銀行持牌人訂定進一步條文： <ul style="list-style-type: none"> (i) 運用保證基金或債務證明書； (ii) 修訂破產制度，訂明在破產程序 	<ul style="list-style-type: none"> • 擬議儲值支付工具監管制度的主要監管目標是確保儲值支付工具發行人的安全及穩健，以及儲值金額得到穩妥的保障及管理。就儲值金額保障而言(附表 3 第 2 部第 7 段)，我們建議儲值支付工具發行人須向金融管理專員證明它們已制定措施確保持續符合以下原則： <ul style="list-style-type: none"> (a) 儲值金額必須與儲值支付工具持牌人維持或收到的任何其他資金分

類別	意見	政府回應
	<p>中，被分隔的儲值金額及儲值支付工具按金會優先用作應付儲值支付工具使用者的申索。</p>	<p>開；以及</p> <p>(b) 必須採取措施使儲值金額得到足夠保障。</p> <ul style="list-style-type: none"> 為確保相若的競爭環境，以上兩項原則應同時適用於銀行與非銀行持牌人。金融管理專員會與每個儲值支付工具持牌人，不論是銀行或非銀行，商討其儲值金額保障措施，確保建議措施會為使用者提供足夠保障，以及有關做法適合發行人的業務運作及風險狀況。
<p>報告義務</p>	<ul style="list-style-type: none"> 《條例草案》第 57 條所擬議的新的第 8R 條與《銀行業條例》第 67 條重疊，因此不應適用於銀行持牌人。另《銀行業條例》第 67 條的部分罰則與新的第 8R 條不同。如保留第 8R 條，罰則應與《銀行業條例》第 67 條一致。 	<ul style="list-style-type: none"> 我們會進一步考慮這項建議，如有需要，或會提出委員會審議階段修訂，以免除擬議第 8R 條適用於銀行持牌人。

類別	意見	政府回應
報告重大改變	<ul style="list-style-type: none"> 新的第 8T(1)(d)條應更為清晰。 	<ul style="list-style-type: none"> 擬議第 8T(1)(d)條(《條例草案》第 17 條)應該與該條其餘內容結合理解。第 8T(1)條訂明，如攸關以下事宜的情況已出現或相當可能出現重大改變，持牌人須通知金融管理專員：有關事宜包括持牌人持續符合適用的任何最低準則；附加於其牌照的任何條件；持續遵守第 8O 條(確保儲值支付工具的安全及效率的義務)；以及持續發行或促進發行儲值支付工具。這些情況有機會影響有關持牌人持續經營儲值支付工具業務的能力，而為了該儲值支付工具的用戶和潛在用戶的利益，金融管理專員可能因而要作出監管措施。
撤銷及暫時吊銷牌照	<ul style="list-style-type: none"> 由於《銀行業條例》已就撤銷及暫時吊銷銀行牌照作出規定(見第 V 及第 VI 部)，我們認為有理由支持本條不適用於銀行持牌人，原因是《銀行業條例》已包含足夠的權力，同時對銀 	<ul style="list-style-type: none"> 正如上述解釋，由於儲值支付工具業務有別於銀行業務，因此經營儲值支付工具業務的銀行須遵守專門為儲值支付工具業務制定的擬議監管規定。因此，有必要在《條例草案》中建立撤銷及暫時

類別	意見	政府回應
	<p>行牌照附加條件，賦予金融管理專員必要的監管工具，對銀行持牌人作出監控。</p>	<p>吊銷銀行和非銀行的儲值支付工具牌照的機制。同時，根據《條例》撤銷或暫時吊銷銀行持有的儲值支付工具牌照並不會自動撤銷或暫停其在《銀行業條例》的認可。</p>
轉讓當作牌照	<ul style="list-style-type: none"> 就銀行而言，應清楚說明銀行作為當作持牌人可在其按照《銀行業條例》第 VII 部的規定轉讓其銀行牌照時，同時轉其當作牌照。 	<ul style="list-style-type: none"> 第 8G(a)條(《條例草案》第 17 條)訂明銀行在其獲批給銀行牌照之時，視為根據第 8F 條獲批給儲值支付工具牌照。因此，《條例》下的儲值支付工具當作牌照會在《銀行業條例》下轉讓銀行牌照時被轉讓。
審查簿冊及交易	<ul style="list-style-type: none"> 既然銀行持牌人獲豁免遵守有關條文的規定，同樣銀行作為系統營運者、交收機構或參與者亦應獲豁免遵守有關規定。 	<ul style="list-style-type: none"> 根據現行《條例》第 12 條，如有銀行作為結算及交收系統交收機構，金融管理專員已有權力要求此銀行提供資料或文件。 銀行不會自動被視為指定零售支付系統的系統營運者、交收機構或參與者。擬議的第 12A 及 12B 條(《條例草案》第

類別	意見	政府回應
		22 條)應一致適用於任何指定零售支付系統的系統營運者、交收機構或參與者，不論是銀行或非銀行，以確保相若的競爭環境及能有效地監管有關各方。
調查	<ul style="list-style-type: none"> 金融管理專員在《銀行業條例》第 XX 部下對銀行已有廣泛的調查權力，因此我們認為有理由豁免第 3A 部適用於銀行。 	<ul style="list-style-type: none"> 正如上述解釋，因為儲值支付工具業務是有別於銀行業務，及為確保銀行和非銀行有相若的競爭環境，經營儲值支付工具的銀行須遵守專門為儲值支付工具業務制定的擬議監管規定。我們認為擬議的金融管理專員調查權力是必須的，而且應一致適用於銀行和非銀行儲值支付工具持牌人，以符合《條例草案》的監管目的。金融管理專員亦在《證券及期貨條例》(第 571 章)及《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》(第 615 章)中對銀行賦有調查權力。

類別	意見	政府回應
罰款	<ul style="list-style-type: none"> • 這超越監管制裁的正常範疇；有關監管制裁一般包括第 33Q(2)(b)及(c)條所訂明的補救方法，即警誡、警告、譴責，或採取或不得採取特定行動的要求。金融管理專員是作出某種形式的司法外刑事制裁，這個程序似乎比較適合由法庭或審裁處處理，而不是由監管機構酌情處理。 • 這些條文沒有說明舉證責任。我們認為鑑於潛在制裁的嚴重性，舉證責任應為刑事性質，而不是民事性質。 	<ul style="list-style-type: none"> • 在制定擬議的監管制度時，我們參考了《證券及期貨條例》及《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》的類似安排，賦權金融管理專員在受規管者違反條例的相關規定的情況下，對該受規管者實施制裁(包括擬議的民事罰款)，所以我們認為擬議的罰款安排是恰當的。 • 擬議的第 33Q 條(《條例草案》第 29 條)訂明若金融管理專員信納某人違反《條例草案》的條文、根據《條例草案》施加的規定或要求、或對牌照附加的條件，金融管理專員有權施加制裁。該條文關乎金融管理專員以監管者的身分行使民事紀律處分權力，不同於因違反法規而進行的刑事檢控。金融管理專員根據第 33Q 條施加民事制裁的決定可由結算及交收系統上訴審裁處(「審裁處」)覆核。

類別	意見	政府回應
指引	<ul style="list-style-type: none"> 第 54 條的諮詢安排應適用於所有建議發出的指引，並應包括諮詢所有持份者，包括儲值支付工具持牌人。 	<ul style="list-style-type: none"> 由於牽涉用戶的儲值金額，我們認為應賦予金融管理專員權力可及時發出監管儲值支付工具的指引。這安排與現行金融管理專員給認可機構發出指引的權力一致。雖然如此，我們會進一步檢討《條例草案》中擬議的安排(包括指引的諮詢程序)。
打擊清洗黑錢	<ul style="list-style-type: none"> 有關超逾 3,000 港元的提述的政策意向似乎應就每名使用者而言。 有關《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》的修訂並無界定以「實物裝置」為形式的工具。為清晰起見，應包括有關定義在內，以澄清不屬於該條例附表 2 適用範疇的工具，尤其非以實物裝置為形式的儲值支付工具是否需要與銀行賬或信用卡賬連繫。 	<ul style="list-style-type: none"> 超逾 3,000 港元的提述是適用於發行人發行的每個儲值支付工具。 如果儲值支付工具發行人提供一個實物裝置給用戶而儲值額是儲存在該裝置上，那該這個儲值支付工具便屬於實物裝置。可參閱擬議第 8ZZZI(4)(a)及(b)條(《條例草案》第 17 條)內對實體形式及網絡形式工具的描述。

類別	意見	政府回應
金錢服務的發牌	<ul style="list-style-type: none"> 《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》就金錢服務經營者的相關部份的擬議不適用範圍，應擴大至包括指定結算及交收系統的系統營運者及交收機構。 	<ul style="list-style-type: none"> 指定結算及交收系統主要處理銀行同業層面的大額支付義務或證券入賬轉撥的結算及交收。由於指定結算及交收系統的參與銀行已受《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》規限，而且指定結算及交收系統不大可能涉及提供金錢營運服務，因此我們認為無需將擬議的不適用範圍擴大至該等系統。
可覆核決定	<ul style="list-style-type: none"> 根據第 8V(4)條就儲值支付工具作出的撤銷牌照決定及根據第 8ZA 條作出的建議暫時吊銷或暫時吊銷牌照的決定應包括在可覆核決定內。 	<ul style="list-style-type: none"> 擬議的第 8V(4)條所說明的並不是金融管理專員的決定，而是就金融管理專員根據擬議第 8V(3)條發出建議撤銷通知之後須遵行有關第 8V(4)(a)、(b)及(c)條所述的程序。 擬議的附表 2 第 2 部訂明金融管理專員根據第 8Z(1)條或第 8ZA(1)條暫時吊銷儲值支付工具牌照的決定及根據第 8ZA(7)條重新暫時吊銷儲值支付工具牌照的決定是可由審裁處覆核的決定。

類別	意見	政府回應
獲豁免工具	<ul style="list-style-type: none"> 第 8ZZZB(2)條並無界定「微不足道」，但可從第 8ZZZD(3)條所列載金融管理專員就酌情豁免某儲值支付工具時可能考慮的事宜尋求指引。較好的做法可能是獲豁免系統的有關營運商應向金管局申請確認豁免地位。 	<ul style="list-style-type: none"> 附表 8 內的豁免不需要預先申請。就有關第 8ZZZB(2)條內「微不足道」一詞的解釋，金融管理專員可在《條例草案》生效後發出的監管指引，以便各方遵循執行。
其他意見	<ul style="list-style-type: none"> 金管局或須規管一名客戶可於一個儲值支付工具發行人開設的賬戶數目，以避免因從儲值支付工具提取款項而令發行人面對過大壓力，以達致更大的保障，此舉在市場逆轉時尤為重要。如設立這些限制，金融管理專員可就如何執行有關限制發出指引。對不記名的運作系統就一位客戶可開設的賬戶數目應設立更低的限額。 就銀行而言，應有負面披露要求，指 	<ul style="list-style-type: none"> 擬議附表 3 第 2 部第 10 段(《條例草案》第 53 條)中訂明儲值支付工具的發行人必須使金融管理專員在考慮了其目的、商業模式和計劃的運作安排之後，信納其儲值支付工具計劃是周全和穩妥的，並且計劃的運作必須是審慎及合乎水準的，而不會對包括儲值支付工具用戶或潛在用戶的利益等產生不利影響。在考慮儲值支付工具的發行是否符合上述發牌準則時，金融管理專員會考慮該儲值支付工具滿足贖回要求的能力(尤其是在市場逆轉時)。金融管理專員可發出指

類別	意見	政府回應
	<p>出用戶並不受存款保障計劃保障。</p> <ul style="list-style-type: none"> 銀行和非銀行儲值支付工具發行人營運的網上銀行應設有與現行政策、程序和管控一致的交易限額。 	<p>引進一步概述其監管方法。</p> <ul style="list-style-type: none"> 銀行公會就負面披露要求的建議備悉。我們會與香港存款保障計劃委員會商討，並參考相關現行的做法，以決定是否有必要為銀行客戶實行建議的披露要求。 附表 3 第 2 部第 5 段訂明儲值支付工具持牌人必須設立適合其計劃的規模和複雜程度的風險管理政策和程序，管理由營運儲值支付工具計劃所產生的風險，包括有效方法去偵測欺詐和企圖欺詐，及其他適合其計劃的運作和保安措施。

財經事務及庫務局
香港金融管理局
2015 年 4 月