

香港儲值支付產品 及零售支付系統的 建議監管制度

諮詢文件

財經事務及庫務局

www.fstb.gov.hk

香港金融管理局

www.hkma.gov.hk

2013年5月

香港儲值支付產品
及零售支付系統的
建議監管制度

諮詢文件

財經事務及庫務局

香港金融管理局

2013年5月

目錄

前言

簡稱

摘要

1. 背景
2. 香港現行的監管制度
3. 建議監管制度的政策目標
4. 立法方式
5. 儲值支付產品的監管制度
 - 5.1. 制定儲值支付產品發牌制度的需要
 - 5.2. 儲值支付產品的定義
 - 5.3. 儲值支付產品相對接受存款
 - 5.4. 儲值支付產品發牌制度
 - 5.4.1. 發行人牌照
 - 5.4.2. 持牌銀行被視為已獲發牌
 - 5.4.3. 單一用途儲值支付產品無須申領牌照
 - 5.4.4. 促進人牌照
 - 5.4.5. 發牌準則及條件
 - 5.4.6. 其他發牌事項
 - 5.4.7. 金管局豁免某些儲值支付產品的權力
 - 5.5. 儲值金額管理及保障
 - 5.5.1. 非銀行儲值支付產品持牌人
 - 5.5.2. 持牌銀行儲值支付產品持牌人
 - 5.5.3. 儲值金額的投資
 - 5.6. 儲值支付產品可儲存的價值上限
6. 零售支付系統的監管制度
 - 6.1. 建議指定制度
 - 6.2. 零售支付系統的定義
 - 6.3. 有關指定的考慮
 - 6.4. 指定準則

- 6.5. 指定零售支付系統的規定
- 7. 金管局的監管權力**
 - 7.1. 適用於儲值支付產品的監管權力
 - 7.2. 適用於儲值支付產品及零售支付系統的監管權力
- 8. 金管局的調查權力**
- 9. 觸犯條例、制裁及上訴**
 - 9.1. 刑事罪行及制裁
 - 9.2. 民事及監管制裁
 - 9.3. 制衡機制
- 10. 過渡安排**
- 11. 實施計劃**

前言

1. 本諮詢文件由財經事務及庫務局及香港金融管理局聯合發表，收集就香港儲值支付產品及零售支付系統的建議監管制度提出的意見。

2. 香港金融管理局在是次公眾諮詢前，已於2012年12月至2013年1月間進行業界諮詢，對象包括40多個業內機構及支付服務供應商。諮詢結果顯示，業界對建議中的儲值支付產品及零售支付系統監管制度普遍支持，並認為該制度有助推動香港支付行業的進一步發展。

3. 我們預期在2013年下半年完成整個公眾諮詢程序，並將在考慮公眾諮詢所得意見後向立法會提交修訂條例草案。

4. 現誠邀閣下於**2013年8月22日**或之前以下述方式提出意見：

郵寄： 香港中環
金融街 8 號
國際金融中心 2 期 55 樓
香港金融管理局
金融基建部
金融基建發展處

傳真： (852) 2878 7914

電郵： cssab@hkma.gov.hk

5. 財經事務及庫務局及香港金融管理局可以複製、引述、概述或刊發及使用以任何形式收到的全部或部分書面意見，而無須事先獲得提供意見的有關人士許可。

6. 財經事務及庫務局及香港金融管理局可於諮詢完成後在所刊發及以不同方式發布的文件中提述提供意見人士的名稱及其關連人士。如任何提供意見人士不欲財經事務及庫務局及金管局披露其名稱及 / 或關連人士，請於書面意見內清楚說明。隨意見書提交的個人資

料，只會由財經事務及庫務局、香港金融管理局或其他政府部門用於與這次諮詢或香港金融管理局履行其法定職能有關的用途，或法例許可的任何其他目的。根據香港法例第486章《個人資料（私隱）條例》，任何人士有權要求查閱及修正其所提交的個人資料。財經事務及庫務局及香港金融管理局有權就處理任何查閱資料的要求收取合理費用。就回應本諮詢文件而提供的個人資料將保留直至財經事務及庫務局及香港金融管理局恰當地履行其各自的職能為止。有關閣下就本諮詢文件提交的意見書中所提供的個人資料的任何查詢，或查閱或修正個人資料的要求，請以書面形式向以下人士提出：

財經事務及庫務局：

香港添馬
添美道2號
政府總部24樓
財經事務及庫務局
財經事務科
資料管理主任

香港金融管理局：

香港中環
金融街 8 號
國際金融中心 2 期 55 樓
香港金融管理局
個人資料私隱主任

簡稱

《打擊洗錢條例》	香港法例第 615 章《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》
銀行/持牌銀行	根據香港法例第 155 章《銀行業條例》持有有效銀行牌照的銀行
《銀行業條例》	香港法例第 155 章《銀行業條例》
《修訂條例草案》	《2013 年結算及交收系統(修訂)條例草案》
《交收條例》	香港法例第 584 章《結算及交收系統條例》
存保計劃	根據香港法例第 581 章《存款保障計劃條例》設立的存款保障計劃
《存保條例》	香港法例第 581 章《存款保障計劃條例》
《證券及期貨條例》	香港法例第 571 章《證券及期貨條例》
可信服務管理商	流動支付的可信服務管理商
金管局	香港金融管理局
《強制性公積金計劃條例》	香港法例第 485 章《強制性公積金計劃條例》

摘要

1. 近年，零售支付產品及服務的迅速發展改變了付款的方式及人與人之間轉撥款項的方法。創新的零售支付產品及服務預計會陸續興起，並進一步用於現時以現金支付為主的小額交易之中，其中較常見的相關支付產品及服務包括儲值支付卡、網上儲值支付產品，以及流動支付與網上支付服務。

2. 儘管現行在《銀行業條例》下的多用途儲值卡監管制度在監管以裝置為基礎的儲值產品方面行之有效，但鑑於不以硬件裝置為基礎的儲值產品及服務日益普及，我們有需要擴大現行的監管制度以涵蓋這類零售支付產品及服務。我們建議的新制度應同時監管以裝置為基礎及不以硬件裝置為基礎的儲值支付產品，以及零售支付系統。建議制度的政策目的如下：

- (a) 確保香港的儲值支付產品及零售支付系統的運作安全穩健；
- (b) 確保存於儲值支付產品的儲值金額得到足夠保障，不會被挪用；
- (c) 透過制訂清晰的法例及有利的經營環境，推動香港的零售支付產品及服務的創新發展；以及
- (d) 改進香港的零售支付法例，使其與主要金融中心的方向一致，以維持香港的國際金融中心地位。

3. 因應主要海外地區採納的做法及香港本身的市場環境，我們建議修訂現行《交收條例》以載入建議制度，其主要構件如下：

- (a) 儲值支付產品發牌制度，規定如無獲得金管局發牌，任何人都不得在香港發行或促進發行儲值支付產品 (第5節)；
- (b) 零售支付系統指定制度，賦權金管局指定對香港具有重要作用的零售支付系統，規定其須受金管局監察 (第6節)；

- (c) 金管局對儲值支付產品持牌人及指定零售支付系統執行監管職能的權力，確保其持續符合法律規定(第7節)；
- (d) 金管局對儲值支付產品持牌人及指定零售支付系統履行調查及執法職能的權力，以識別及制裁不遵守法律規定的相關人士 (第8節)；
- (e) 在建議監管制度下的觸犯條例、制裁及上訴 (第9節)；以及
- (f) 讓現有儲值支付產品過渡至新監管制度的過渡安排 (第10節)。

4. 我們邀請市民大眾就本諮詢文件的儲值支付產品及零售支付系統的建議監管制度提出意見，以供我們草擬相關法例時仔細研究及考慮。我們計劃在考慮諮詢結果後向立法會提交修訂條例草案，以落實新的監管制度。

1. 背景

1.1 隨著過去十多年科技長足發展及公眾愈加接受新科技，創新零售支付產品及服務相繼湧現，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，其中包括儲值支付卡、網上儲值支付產品，以及流動支付及網上支付服務等。

1.2 儘管現行在《銀行業條例》下的多用途儲值卡監管制度在監管以儲值設於硬件裝置內為基礎（“以裝置為基礎”）的儲值產品方面行之有效，但可能不足以涵蓋在香港日趨普及的不以硬件裝置為基礎的新興儲值產品及服務。由於有關產品及服務日漸被消費者接受，我們認為有需要將該類零售支付產品及服務納入現行的監管制度下。此外，優化監管制度有助於維持公眾對支付系統的信心，促進香港金融體系及支付系統的整體穩定及有效運作。

1.3 本文件列載的建議監管制度目的是在香港實施適用於儲值支付產品的發牌制度，以涵蓋以裝置為基礎及不以硬件裝置為基礎的儲值支付產品，以及實施適用於零售支付系統的指定制度。通過修訂有關法例，新監管制度旨在確保儲值支付產品發行人所保存的用戶儲值金額獲得足夠保障，以及確保香港的創新零售支付產品及系統安全穩健。

2. 香港現行的監管制度

2.1 儲值支付產品

2.1.1 正如上文所述，目前金管局監管香港的多用途儲值卡的法律框架載於《銀行業條例》。有關制度於1997年生效，其適用範圍僅限於以裝置為基礎的儲值產品(例如儲值卡)，並規定只有特定的認可機構才可發行多用途儲值卡。

2.1.2 由於科技長足發展，現行的多用途儲值卡制度範圍已不足以涵蓋除了在裝置內儲值，亦同時在電腦網絡帳戶或流動電話網絡帳

戶及伺服器內儲值的新興儲值支付產品，以致部分該等儲值支付產品在香港不受監管。

2.2 零售支付系統

2.2.1 《交收條例》於2004年生效。該條例訂立法律框架，賦權金管局指定及監察對香港貨幣或金融的穩定性，或對香港作為國際金融中心的功能有重要影響的結算及交收系統。根據《交收條例》第2條，「結算及交收系統」的定義如下：

「結算及交收系統」指為以下目的而設立的系統—

- (a) 付款責任的結算或交收；或*
- (b) 轉讓記帳證券的義務的結算或交收，或該等證券的轉讓；*

2.2.2 《交收條例》的政策重點着眼於處理銀行同業層面交易的大額結算及交收系統與證券轉讓系統的安全及效率。而零售支付系統除了為零售支付責任發揮「結算及交收」功能外，亦可促進零售支付系統的兩方參與者(如個人與商戶，或個人與個人)之間的零售支付指令及資金轉撥，故「結算及交收系統」的現行定義不擬涵蓋零售支付系統。

2.2.3 目前支付業界採取自我監管模式，以確保在香港常用的零售支付系統的安全及效率。八間香港的信用卡和扣帳卡計劃營運機構於2007年推出《支付卡計劃營運機構實務守則》。該《守則》獲金管局認可，列載支付卡計劃營運機構自行遵守的一般原則，以促進香港的支付卡營運業務的安全及效率，以及加強公眾對支付卡營運業務的信心。鑑於零售支付服務及產品日益被公眾接受，並且越趨先進複雜，加上近年香港的零售支付系統數目持續上升，我們認為目前是適當時機，將現行有關大額結算及交收系統的監管制度延伸至涵蓋零售支付系統。同時我們留意到其他市場如馬來西亞、澳洲、英國、歐盟及美國等已就此修改相關法例。

3. 建議監管制度的政策目標

3.1 鑑於公眾對創新零售支付產品及服務愈發接受，以及國際間就有關產品及服務的監管趨勢，我們建議就儲值支付產品及零售支付系統推出監管制度以達到以下的政策目的：

- (a) 確保香港的儲值支付產品及零售支付系統的運作安全穩健；
- (b) 確保存於儲值支付產品的儲值金額¹得到足夠保障，不會被挪用；
- (c) 透過制訂清晰的法例及有利的經營環境，推動香港的零售支付產品及服務的創新發展；以及
- (d) 改進香港的零售支付法例，使其與主要金融中心的方向一致，以維持香港的國際金融中心地位。

諮詢問題：

問題1. 鑑於全球創新支付產品服務的急速發展以及監管趨勢，閣下是否認同我們就監管儲值支付產品及零售支付系統的政策目的？

¹ 「儲值金額」指用戶向發行人支付以儲存於儲值支付產品的款項總額，包括所收到記入用戶帳上的任何其他款項。

4. 立法方式

4.1 我們建議通過修訂《交收條例》，就儲值支付產品及零售支付系統所建議的新監管制度賦予效力。採用這個方法的原因如下：

- (a) 《交收條例》已經為大額結算及交收系統提供了一個全面的監管制度，包括賦權金管局指定某些交收及結算系統須受金管局監察，以及對指定系統施加安全及效率要求，並為因金管局在該條例下的若干決定而感到有需要申訴的人士設立上訴機制。這個全面的制度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。這一做法亦可避免不同法例之間出現監管制度與權力的重疊，以致令支付業界有所混淆；
- (b) 為避免產生支付服務供應商亦須遵守與它們日常營運無關的法規的錯誤印象，將儲值支付產品的監管納入《交收條例》而非其他法例的做法將更為可取；
- (c) 建議的立法方式在政策與法規方面可以提供一個統一的基礎，並就與支付相關的產品及服務的運作建立一個一致的監管環境；以及
- (d) 建議的立法方式與某些海外地區的安排一致，因這些地區的大額結算及交收系統、零售支付系統及儲值支付產品的有關監管制度亦載於同一法例內。

4.2 我們建議在《修訂條例草案》生效後，隨即廢除現行在《銀行業條例》下的多用途儲值卡制度，並建議在《交收條例》內加入新部分，以涵蓋有關儲值支付產品及零售支付系統的監管。有關儲值支付產品的新增部分會就儲值支付產品業務的發牌、監管、執法及紀律處分制度作出規定。至於有關零售支付系統的新增部分則會就零售支付系統營運者的指定、監管、執法及紀律處分制度作出規定。建議的新增部分將會賦予金管局適當的權力，以實施該兩項新的監管制度。

5. 儲值支付產品的監管制度

5.1 制定儲值支付產品發牌制度的需要

5.1.1 儲值支付產品在監管方面的重點是對儲值支付產品發行人所保存的用戶儲值金額的保障。為此我們需要有更全面的監管制度以確保發行人的穩健以及對儲值金額的妥善保障及管理。我們建議在《修訂條例草案》引入儲值支付產品的強制發牌制度。本節列載儲值支付產品建議發牌制度的實施安排。

5.2 儲值支付產品的定義

5.2.1 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，或支付業界所指的「開放式預付」工具，可於指定地方及銷售點用以支付參與商戶提供的貨品及服務。單一用途儲值支付產品，或支付業界所指的「封閉式預付」工具，只用以支付同時作為該儲值支付產品發行人的商戶所提供的貨品及服務。

5.2.2 由於現行在《銀行業條例》下有關多用途儲值卡的監管制度在監管以裝置為基礎的儲值產品方面具有成效，因此有關多用途儲值支付產品的建議定義會以多用途儲值卡的現行定義為基礎，並擴大其涵蓋的產品範圍至包括以裝置為基礎及不以硬件裝置為基礎的支付產品(現金除外)。不以硬件裝置為基礎的支付產品包括儲值於流動電話網絡帳戶或電腦網絡帳戶的產品，而該等產品可儲值並用於支付貨品及服務及 / 或與其他人士之間進行資金轉撥。就此，我們建議「多用途儲值支付產品」的定義如下所述：

「儲值支付產品」指現金或單一用途儲值支付產品以外的產品，而任何人(用戶)或代表用戶的另一人為或就該產品直接或間接地向產品發行人支付一筆金錢(包括金錢等值)，以換取：

- (a) 在該產品上儲存——
- (i) 該筆金錢(包括金錢等值)的全部或部分價值；以及
 - (ii) 根據該產品的運作規則可如此儲存的，以其他方式收到並記入該用戶帳上(及不論是否從用戶或代表用戶的另一人收到)的任何其他金錢(包括金錢等值)(如有)的價值；以及
- (b) 有關承諾。

5.2.3 就多用途儲值支付產品而言，「有關承諾」一詞意指儲值支付產品發行人承諾履行的義務，即在向該發行人或第三方行使該儲值支付產品時，該發行人或該第三方會提供貨品及服務；就貨品及服務付款；或向另一方付款。例如當一名顧客於一間連鎖快餐店將多用途儲值支付產品放在讀卡器上，該儲值支付產品的發行人承諾該連鎖快餐店作為該儲值支付產品發行人所採用的第三方，會向該顧客提供膳食(惟該儲值支付產品須存有足夠價值以支付有關膳食)。另一個例子是兩位儲值支付產品用戶之間的儲值轉撥。儲值支付產品發行人承諾在收到兩位儲值支付產品用戶之中的一位的支付指示後，在兩位用戶的帳戶之間進行資金轉撥。就此，我們打算賦予「有關承諾」下述含義：

「有關承諾」就多用途儲值支付產品而言，指發行人承諾在用戶使用有關產品支付貨品及服務(可能是或可能包括金錢或金錢等值)或付款與另一人時，以及不論是否還須採取某些其他行動，發行人或發行人所採用的第三方會按照運作規則，作出以下行動：

- (i) 提供有關貨品或服務；
- (ii) 就有關貨品或服務付款；或
- (iii) 向另一人付款。

視情況所需而定

5.2.4 至於「單一用途儲值支付產品」，我們建議參考《銀行業條例》中的相關定義並修訂如下：

「單一用途儲值支付產品」指現金以外的產品，而任何人為或就該產品直接或間接地向產品發行人支付一筆金錢(包括金錢等值)，以換取：

- (a) 在該產品上儲存——*
 - (i) 該筆金錢(包括金錢等值)的全部或部分價值；以及*
 - (ii) 以其他方式收到並記入該人帳上的任何其他金錢(包括金錢等值)(如有)的價值；以及*
- (b) 發行人的承諾(不論是明示或默示)，表明在該人使用該產品支付貨品或服務(並非金錢或金錢等值)，而不論是否還須採取其他行動，該發行人會按照規管該產品的運作或使用的規則或條款，提供有關貨品或服務。*

(見第5.4.3.1節)

5.2.5 在上述定義中使用「金錢等值」一詞，旨在清楚表明：i)用戶加在儲值支付產品上的價值；ii)所收到記入用戶的儲值支付產品帳戶的價值；以及iii)儲值支付產品用戶所贖回的價值，不單包括一般意義上的「金錢」形式，亦包括其他形式的金錢價值。例如儲值支付產品帳戶的增值方式可以是儲值支付產品用戶通過購買貨品及服務而賺取的積分。同樣，所收到記入儲值支付產品帳戶上的價值可以是儲值支付產品的不同用戶之間在網上轉撥的價值或積分，而所贖回儲值支付產品的價值可以是禮券，而禮券有別於一般意義上的「金錢」。

5.3 儲值支付產品相對接受存款

5.3.1 有鑑於儲值支付產品可以作為硬幣與鈔票的電子代替品的特性類似於支付工具而非作儲蓄用途，政策目的是要清楚區分儲值支付產品與存款。因此我們建議，根據《修訂條例草案》中發行儲值支付產品而產生的儲值金額並不納入《銀行業條例》下「存款」的定義內。因此，非銀行支付服務供應商亦可發行儲值支付產品而無須受《銀行業條例》對「接受存款」所設的限制。然而，為保障儲值支付產品用戶，我們目前的構思是非銀行儲值支付產品持牌人將須遵守《修訂條例草案》所制定的監控措施以保障儲值金額，從而保障儲值支付產品用戶(見下文第5.5節)。

諮詢問題：

問題2. 建議的定義是否已涵蓋市場上所有可能存在 / 出現而應納入建議監管制度的儲值支付產品？

問題3. 閣下認為是否還有其他切合實際及相關的因素，可據以斷定某項儲值支付產品是多用途還是單一用途？

5.4 儲值支付產品發牌制度

5.4.1 發行人牌照

5.4.1.1 我們建議在新的儲值支付產品制度下，除非是在香港註冊成立的公司，並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。在沒有遵守上述規定的情況下發行儲值支付產品均構成刑事罪行。境外公司的香港分行或辦事處被視作不符合「在香港註冊成立的公司」的規定。換言之，擬於香港發行儲值支付產品的境外公司需要根據香港法例成立公司，並向金管局申請牌照。這項規定的目的是確保因發行儲值支付產品而產生的儲值金額會適當地與境外公司的資金分開而不會混合處理，並獨立保存在香港，以達到保障儲值金額的目的。這項規定亦讓金管局可以處理在香港以外地區通過互聯網

等渠道提供服務的儲值支付產品發行人，並對該等機構實施有效監管。

5.4.2 持牌銀行被視爲已獲發牌

5.4.2.1 參照現行在《銀行業條例》下的多用途儲值卡制度，我們建議持牌銀行被視作已獲發牌以發行或促進儲值支付產品的發行（有關促進人牌照，見下文第5.4.4節）。因此持牌銀行無需根據《修訂條例草案》辦理申領儲值支付產品牌照的程序。然而，若持牌銀行決定開展儲值支付產品業務，它們仍需遵守《修訂條例草案》內適用於持牌銀行的有關規定。給予持牌銀行視作已獲發牌地位的原因如下：

- (a) 持牌銀行已遵守嚴謹的監管要求，包括認可程序及金管局持續的全面監管；
- (b) 雖然持牌銀行須向金管局證明其有能力進行若干新業務活動，並就該等新業務活動制定足夠的監控措施，但一般而言，持牌銀行無須特別就可能從事的新業務活動(包括發行儲值支付產品)尋求金管局批准；及
- (c) 有關安排符合國際慣例，即儲值支付產品發行人如本身爲銀行，一般無須另外獲認可或發牌，因爲該等發行人已須遵守有關的銀行規例。

5.4.3 單一用途儲值支付產品無須申領牌照

5.4.3.1 我們在考慮過現行在《銀行業條例》下的多用途儲值卡制度，以及英美等主要海外地區的做法後，建議單一用途儲值支付產品無須受發牌制度規限。單一用途儲值支付產品只可用於購買由該儲值支付產品發行人提供的貨品及 / 或服務，常見的例子包括貴賓卡及積分卡，如連鎖咖啡店發出的儲值卡，以購買該連鎖咖啡店旗下咖啡店提供的咖啡、蛋糕及小食等；百貨公司發出的預付禮券；加油站的優

惠計劃，以及其他同時為貨品及服務供應商的發行人的「封閉式」儲值卡計劃。

5.4.3.2 單一用途儲值支付產品無須受建議發牌制度規限的原因如下：

- (a) 單一用途儲值支付產品實際上是用戶與儲值支付產品發行人之間的雙邊預付合約安排(例如用戶預付費用以確保獲得發行人提供貨品及 / 或服務)，而並非硬幣及鈔票的電子代替品；
- (b) 對單一用途儲值支付產品施加有關財政資源及預付金管理規定等要求，很可能會引致過度監管，迫使絕大部分現行的單一用途儲值支付產品離開市場及停止運作，剝奪消費者的選擇及妨礙有關業務創新；
- (c) 我們留意到海外監管機構沒有監管其市場上的單一用途儲值支付產品，主要原因與上文(a)項所載相同；以及
- (d) 基於單一用途儲值支付產品的雙邊性質及重要程度，其使用對香港金融及支付系統一般並不構成風險。

5.4.3.3 儘管如此，我們明白市民日益關注某些單一用途儲值支付產品或預付計劃，如健身中心會籍及美容院服務組合等所引起的消費者糾紛。雖然建議中的儲值支付產品監管制度旨在維持儲值支付產品的安全穩健，而非針對有關單一用途預付計劃的消費者糾紛及事宜，但我們同意有需要通過其他規例或保障消費者措施來處理該等消費者事宜。無論如何，其他主要市場的經驗顯示，單一用途儲值支付產品只會在擴大業務範圍並成為多用途儲值支付產品的情況下，才有機會對金融市場及消費者構成重大風險。在這些情況下，建議的儲值支付產品監管制度應能提供穩健的監管架構，確保所有多用途儲值支付產品安全穩健。

5.4.4 促進人牌照

5.4.4.1 參照現行在《銀行業條例》下的多用途儲值卡制度，我們建議促進發行儲值支付產品的人士須根據儲值支付產品發牌制度申請「促進人牌照」。「促進人」的概念並非建議制度下的新產物，而是在1997年修訂《銀行業條例》時引入的，目的是處理涉及以下兩項功能的若干多用途儲值卡的經營模式，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。這兩項功能可以由同一間機構或不同機構負責。就此而言，若發起人創製電子價值以儲存於多用途儲值卡，然後向其他機構出售有關的多用途儲值卡以發行予用戶，則該發起人屬於「促進人」的定義所指的人士。

5.4.4.2 說明「促進人」這個概念的一個主要例子是Mondex計劃(該計劃多年前已停止運作)。根據該計劃，Mondex是Mondex價值的創製人，將Mondex價值售予Mondex會員銀行，進而轉售予零售客戶。Mondex自其會員銀行收到現金，並持有資金池作為在市面流通的Mondex價值的支持。Mondex價值是儲存於以卡為基礎的裝置，可於接受Mondex的地點支付貨品及服務。消費者及商戶可向發行銀行以現金贖回Mondex卡價值，而發行銀行則可向Mondex贖回有關價值以換取資金。在此例子中，Mondex屬於「促進人」的定義所指的人士，因為Mondex創製儲存在Mondex卡上的電子價值，從而促進其成員銀行發行Mondex卡。

5.4.4.3 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，但我們認為有必要就儲值支付產品的建議制度保留促進人的概念，以確保有所需的監管權力，以應付日後有可能出現促進人的角色的情況。我們目前的構思是賦予「促進」一詞以下含義：

「促進」指「促進另一人(「發行人」)發行儲值支付產品，促進的方法是由促進人直接或間接或以電子方式或其他方式，向發行人提供有價值的代價，而有關代價的價值(不論是部分或全部)決定發行人就該儲值支付產品可提供的在「儲值支付產品」定義中提述的任何承諾的範圍。」

5.4.4.4 應注意的是，「促進人」一詞在建議儲值支付產品制度下有其本身的技術含義，應與該詞的一般含義區分清楚。為免引起疑問，就建議儲值支付產品制度的目的而言，提供輔助或外判服務以協助儲值支付產品發行人運作的人士一般不會被視為「促進人」，例如，提供廣告、收款、電子數據網絡設備、資訊科技支援服務的人士，或預付卡計劃的計劃管理人²等。

諮詢問題：

問題4. 閣下對儲值支付產品的建議發牌制度有何意見？

問題5. 「發行人」及「促進人」的含義是否清晰？是否有任何有關「發行人」或「促進人」的角色或功能的例子並未在定義內反映？

問題6. 閣下對持牌銀行被視為已獲發牌發行及 / 或促進發行儲值支付產品有何意見？

問題7. 閣下對單一用途儲值支付產品的建議處理方法有何意見？

5.4.5 發牌準則及條件

5.4.5.1 根據現行的多用途儲值卡制度，發行多用途儲值卡的申請人須符合《銀行業條例》附表7所載的多項認可準則。參照該制度，現建議在《修訂條例草案》內訂定儲值支付產品牌照的發牌準則。發牌準則在申請人獲發牌照以發行或促進發行儲值支付產品後繼續適用。我們建議發牌準則應包括以下各項：

- (a) 在香港有實體辦事處：儲值支付產品發行人 / 促進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(有關本地註冊成立準則的理據見上文第5.4.1節)。

² 計劃管理人是預付儲值卡計劃的擁有人，一般負責與處理機構、銀行、支付網絡及分銷商建立關係，並在銀行開設匯集帳戶。

- (b) *主要業務*：儲值支付產品發行人 / 促進人的主要業務必須為發行及 / 或促進發行儲值支付產品。這項準則的用意是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及 / 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，但並非其主要業務的一部分。應注意的是，這些附帶服務可能屬於《打擊洗錢條例》下由香港海關管理的金錢服務經營者發牌制度的範圍。為避免就《打擊洗錢條例》令儲值支付產品與金錢服務經營者之間出現監管漏洞或重疊，我們目前的構思是向業務涉及匯款及 / 或貨幣兌換附帶服務的儲值支付產品發行人 / 促進人採取全面的監管方法。即是說，儲值支付產品發行人 / 促進人只需要向金管局申領儲值支付產品牌照，並就打擊洗錢有關事宜接受金管局監管，而無須向香港海關申領金錢服務營運者牌照。
- (c) *財力要求*：儲值支付產品發行人 / 促進人必須符合最低持續資本要求，即其繳足股本與股份溢價帳結餘(如有)總額不得低於\$25,000,000港元或以任何其他核准貨幣計算的同等款額(我們擬採納《銀行業條例》列載有關「核准貨幣」的定義)。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，即申請人若計劃發行多用途儲值卡，該申請人將須成立特殊目的公司，並獲認可為接受存款公司，最低股本須維持在\$25,000,000港元的水平。鑑於我們已建議足夠措施保障儲值金額(見第5.5節)，我們認為建議的資本要求應足以確保儲值支付產品持牌人有充足財政資源維持其運作，而又不會妨礙新發行人進入香港市場。然而，若金管局認為適合，可能會以施加發牌條件的方式，對儲值支付產品持牌人實施較高的資本水平要求。例如某環球儲值支付產品發行人在香港有重大市場份額，而且涉及龐大的跨境支付業務，金管局可能會要求該發行人維持較高的資本額。

- (d) *對管理層及擁有人的適當人選要求*：任何在儲值支付產品發行人 / 促進人有合資格股權的人士必須為適當人選，而負責管理儲值支付產品業務的人士必須具備提供儲值支付產品及有關服務的適當知識及經驗。
- (e) *知識及經驗*：負責推行有關計劃或有關計劃日常管理的儲值支付產品發行人 / 促進人的人員必須具備適當知識及有關經驗，以有效履行有關職責。
- (f) *審慎及風險管理要求*：儲值支付產品發行人 / 促進人必須就其業務制定適當的風險管理程序與措施，包括足夠的保安及內部監控措施以確保數據與系統的安全性及完整性；有效的欺騙監察及偵測措施；穩健及測試妥當的應變安排以應付可能運作中斷的情況；以及與產品的規模及複雜程度相符的運作及保安措施。
- (g) *打擊洗錢及恐怖分子資金籌集活動要求*：儲值支付產品發行人 / 促進人須滿足金管局對其產品的設計及實施中應該備有針對可能涉及打擊洗錢及恐怖分子資金籌集活動的交易的有效過濾及偵測機制的要求。它們必須遵守所有有關打擊洗錢及恐怖分子資金籌集活動的法例及金管局與其他有關當局不時發出的有關指引與規例(有關涉及打擊洗錢及恐怖分子資金籌集活動事項的監管另見上文(b)項)。
- (h) *儲值金額的管理*：儲值支付產品發行人 / 促進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存價值。(見下文第5.5節)。
- (i) *贖回要求*：儲值支付產品發行人 / 促進人必須在收到用戶的贖回要求時，全數贖回儲存於儲值支付產品的價值。與儲值支付產品用戶訂立的合約必須清楚及顯著地註明贖回的條件，包括有關贖回的任何費用及所儲存價值的到期日(如有)。

- (j) *運作規則*：儲值支付產品發行人 / 促進人必須在考慮到有關產品的目的後，就有關產品制定穩健及審慎的運作規則。
- (k) *儲值支付產品目的及穩健程度*：儲值支付產品發行人 / 促進人必須令金管局確信其有適當能力令有關產品以審慎方式運作，不會對香港的任何支付系統的穩定性及計劃的潛在用戶的利益構成不利影響。

5.4.5.2 鑑於銀行須遵守類似或更為嚴謹的審慎要求，因此建議發牌準則(a)、(b)、(c)及(h)項不適用於本身為銀行的儲值支付產品發行人 / 促進人。除發牌準則外，我們建議賦予金管局權力就儲值支付產牌照施加持續發牌條件。金管局會按每宗個案的情況決定所附加的條件詳情。該等條件可包括有關儲值金額管理，以及對儲存在產品上的價值上限及每日交易限額等限制。

諮詢問題：

問題8. 閣下對上述的建議發牌準則及條件有何意見？

5.4.6 其他發牌事項

5.4.6.1 我們建議儲值支付產品持牌人可在同一個牌照下發行或促進發行多於一項儲值支付產品(例如同一名發行人同時發行以裝置為基礎及不以硬件裝置為基礎的儲值支付產品)。儲值支付產品持牌人須在以其牌照發行一項新的儲值支付產品前先行與金管局商討。這項要求的目的是確保有關的儲值支付產品安全穩健，不會妨礙現有儲值支付產品的運作。我們亦建議在事前獲金管局批准的情況下，持牌人(銀行除外)的牌照可轉讓予另一間公司。

5.4.6.2 我們現時的構思是所有儲值支付產品持牌人都須在其發行的儲值支付產品上(如可行)及在包裝及廣告材料上展示其牌照號碼，讓

公眾知悉其持牌地位。金管局會保存所有儲值支付產品於中央紀錄冊，並會讓公眾人士查閱。

5.4.6.3 我們建議賦予金管局權力每年向儲值支付產品持牌人(包括本身為銀行的持牌人)徵收儲值支付產品牌照費。金管局計劃參考目前《銀行業條例》就接受存款公司所定的註冊費來釐定牌照費的水平。

諮詢問題：

問題9. 閣下是否同意轉讓儲值支付產品牌照須事先獲金管局批准？如不同意，請註明原因。

5.4.7 金管局豁免某些儲值支付產品的權力

5.4.7.1 參照在《銀行業條例》下多用途儲值卡的現行豁免安排，我們建議金管局保留酌情豁免儲值支付產品申領牌照的權力。金管局的做法是賦予儲值支付產品一個合理範圍內較為寬鬆的定義，並同時賦予金管局適當程度的彈性以豁免屬於法定準則之內的某項儲值支付產品或某類儲值支付產品。有關法定準則見下文第5.4.7.2(a)及(b)節。

5.4.7.2 豁免權的行使是由金管局酌情作出。金管局在考慮是否行使豁免權時，可考慮有關的儲值支付產品對用戶或香港的整體金融及支付系統構成的風險，以及要求有關的儲值支付產品發行人申領牌照會否構成過度監管，妨礙小規模儲值支付產品的進一步發展。就此而言，我們目前的構思是以下類別的儲值支付產品符合獲考慮豁免的資格：

- (a) 只可在發行人的營業場所之內或附近用於購買貨品或服務的儲值支付產品(例如用於校園內購買貨品及服務的大學生儲值卡、只可於一間或幾間百貨公司及其限定分店使用的儲值卡)；以及

- (b) 儲值支付產品發行人在與一組限定的服務供應商訂立的商業協議下提供有限種類的商品或服務(例如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；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)。

5.4.7.3 一般而言，由大型公司集團發行，可用於同集團的聯繫公司及附屬公司(例如大型超級市場、藥房、便利店、食肆、咖啡店等)購買多種不同貨品及服務的儲值支付產品並不符合建議的新制度下的豁免資格。同樣，由大型地產發展商發出、可在屋苑及商場與住宅綜合場所內被廣泛接受使用的儲值支付產品，一般會被視為多用途儲值支付產品，因此並不符合建議儲值支付產品發牌制度下的豁免資格。

5.4.7.4 金管局在給予豁免時可對豁免附加條件，以確保有關發行人 / 促進人作出金管局可能要求的事項，從而令金管局確信有關發行人 / 促進人繼續符合豁免資格。例如金管局可規定獲豁免儲值支付產品發行人 / 促進人如欲擴展或改變業務範圍前必須通知金管局，以容許金管局重新考慮其豁免地位。

諮詢問題：

問題10. 閣下對金管局豁免某些儲值支付產品遵守發牌制度的權力有何意見？

5.5 儲值金額管理及保障

5.5.0 現行的多用途儲值卡制度並無就儲值金額保障定有具體規定。個別多用途儲值卡發行人須就儲值金額管理與金管局商討。我們建議在《修訂條例草案》內訂明有關保障儲值金額的清晰法定依據。下文列出分別適用於本身為非銀行支付服務供應商及本身為持牌銀行的儲

值支付產品持牌人的建議儲值金額管理方法。有關要求亦適用於儲值支付產品按金³的管理，以確保該等按金亦得到同等的保障。

5.5.1 非銀行儲值支付產品持牌人

5.5.1.1 就非銀行儲值支付產品持牌人而言，我們建議《修訂條例草案》列明以下有關保障儲值金額的原則：

- (a) 儲值金額必須與儲值支付產品持牌人的其他資金分開保存；
以及
- (b) 儲值金額必須由保障措施提供至少百分之百的保障。

5.5.1.2 非銀行儲值支付產品持牌人將須向金管局證明它們已制定措施，確保持續遵守上述儲值金額保障原則。金管局會就可接受的儲值金額保障措施類別發出指引。目前的構思是以下為可被接受儲值金額保障措施的類別：i)香港持牌銀行提供的銀行擔保；以及ii)於香港持牌銀行開設的信託帳戶。在實際操作時，金管局會與個別非銀行儲值支付產品持牌人商討其儲值金額保障方法，以確保該建議措施在有效保障儲值金額的同時，亦能切合持牌人的經營模式與風險狀況。持續遵守議定的儲值金額保障方法將會是儲值支付產品牌照的附加發牌條件。

5.5.2 持牌銀行儲值支付產品持牌人

5.5.2.1 現時持牌銀行已遵守嚴謹的審慎要求，包括流動性及資本充足要求等，同時相對一般持牌銀行的存款基礎，一般儲值支付產品的未使用儲值金額規模相對較小。因此我們目前的構思是上文第5.5.1.1及5.5.1.2節中的儲值金額保障措施將不適用於持牌銀行儲值支付產品發行人 / 促進人。這個做法亦與海外地區的監管要求一致。

³ 儲值支付產品按金指一名人士為成爲一項儲值支付產品用戶而存放於該儲值支付產品的持牌人的按金(並非該儲值支付產品的儲值金額的一部分)。

5.5.2.2 然而，我們考慮要求持牌銀行儲值支付產品發行人 / 促進人實施充足的監控措施，為儲值金額提供足夠保障，並向金管局提交建議監控措施以供考慮。金管局會在持續監管過程中審查持牌銀行建議的該等措施是否足夠。

5.5.3 儲值金額的投資

5.5.3.1 我們目前的構思是儲值支付產品的儲值金額只應投資於質素良好及高流動性的資產。在決定儲值金額可投資的資產類別時，儲值支付產品持牌人應考慮儲值支付產品的流動性要求，以及如何管理及投資儲值金額以符合流動性要求。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。金管局將因應儲值支付產品業務的發展，不時與產品持牌人檢討儲值支付產品的投資策略。

諮詢問題：

問題11. 閣下就儲值金額保障的建議原則，如儲值金額與其他資金分開處理及非銀行發行人的保障措施須提供百分百預付保障等有何意見？

問題12. 除建議的擔保或託管帳戶外，閣下對於儲值金額保障安排有沒有其他建議？

問題13. 閣下對於儲值金額保障建議措施有沒有任何其他意見？

5.6 儲值支付產品可儲存的價值上限

5.6.1 根據儲值支付產品的建議發牌制度，金管局可決定個別儲值支付產品可儲存的價值上限及每日交易價值上限。金管局在決定是否施加該等限額時，會考慮儲值支付產品的運作規模、用戶數目、經營 / 運作模式、風險管理措施、打擊洗錢及恐怖分子資金籌集活動監控措施等。金管局在考慮訂定有關限額時，亦會力求在使用方便、損

失 / 盜用的風險及打擊洗錢及恐怖分子資金籌集活動事項各方面取得平衡。在考慮是否對個別儲值支付產品施加有關限額時，金管局將與有關持牌人商討。若金管局認為應施加有關限額，會以附加發牌條件的方式對有關牌照實施該等限額。金管局會因應有關儲值支付產品的發展及業務需要，定期或於有需時檢討有關限額。

5.6.2 應注意的是，目前《打擊洗錢條例》附表2(關於就客戶作盡職審查及備存紀錄的規定)並不適用於儲值上限不超過\$3,000港元的多用途儲值卡。我們目前的構思是修訂《打擊洗錢條例》，以「儲值支付產品」(即裝置為基礎及非裝置為基礎的儲值支付產品)代替對「多用途儲值卡」的提述。

諮詢問題：

問題14. 閣下對就個別儲值支付產品設定限額的建議監管安排有何意見？

問題15. 閣下對在發牌過程中決定有關上限時需要考慮的因素有沒有任何建議？

6. 零售支付系統的監管制度

6.1 建議指定制度

6.1.1 被廣泛應用的零售支付系統的安全及有效運作對日常經濟活動的暢順進行至為重要。零售支付系統出現任何故障，都可能影響公眾利益及削弱公眾對香港支付系統的信心，進而對整體金融穩定構成不利影響。按照香港現行對大額結算及交收系統的監管模式，我們建議在《修訂條例草案》下設立指定制度，賦權金管局指定及監察對公眾及香港的金融穩定具有重要性的零售支付系統。

6.2 零售支付系統的定義

6.2.1 我們現時構思將「零售支付系統」界定如下：

「零售支付系統」指「就主要涉及個人於購物中或支付的零售活動執行付款責任的轉撥、結算或交收的系統，並包括與該系統有關的任何工具及程序」。

6.2.2 我們建議零售支付系統中的「系統」一詞應包括「安排」在內，以涵蓋可能不涉及「實體系統」的零售支付系統。我們亦建議把在零售支付系統中發揮重要作用的「基建」列入零售支付系統範圍。然而，我們的政策意向並不打算將其他附屬及外判服務供應商，如電腦系統營運商及電訊網絡設施，一併列入零售支付系統範圍。

6.2.3 我們預料零售支付系統的建議定義會涵蓋信用卡計劃、扣帳卡計劃、大型收單行、網上支付系統，以及流動支付基建(如提供近場通訊流動付款服務的可信服務管理商的基建⁴)。我們並不打算涵蓋由認可機構營運以供本身客戶使用的零售支付系統，如網上及流動銀行服務、電子轉帳服務、自動櫃員機網絡等，原因是這類零售支付系統

⁴ 利用近場通訊技術，消費者可在手機安裝流動支付應用程式(如電子錢包)，然後用手機在設於零售店舖的非接觸式閱讀器前輕掃一下，即可完成非接觸式付款。可信服務管理商指代表支付服務供應商向流動網絡供應商客戶提供相關平台，以能安全地發行、提供及管理近場通訊支付應用程式生命周期的可信機構。

已被納入金管局對認可機構的整體審慎監管範圍。然而，若認可機構向其他支付服務供應商提供零售支付系統的服務，而有關的零售支付系統符合以下的建議指定準則，該零售支付系統便可能會被納入指定範圍內。

諮詢提問：

問題16. 閣下對零售支付系統的建議定義及涵蓋範圍有何意見？

6.3 有關指定的考慮

6.3.1 我們建議在香港營運或處理以港元計值的零售支付交易的零售支付系統應符合獲考慮指定的資格。此外，我們預料在某些情況下，處理以港元以外幣種計值的交易的零售支付系統，亦有可能引起從審慎監管角度看來值得關注的問題。因此，我們建議賦權金管局在決定指定零售支付系統的資格時，可以訂明港元以外的幣種為有關系統的營運幣種。

6.3.2 與現行《交收條例》下有關大額結算及交收系統的安排一致，我們建議若金管局滿意在香港以外地方設立的指定零售支付系統已受到註冊地監管機構的足夠及有效的監管，金管局可靈活豁免該指定系統遵守某些責任。在豁免某個指定零售支付系統相關責任前，金管局會與其註冊地監管機構聯繫，並評估該指定零售支付系統是否已接受足夠及有效的監管。

6.3.3 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。為免引起監管重疊及對儲值支付產品持牌人造成過度監管負擔，我們現時的構思是不會指定由儲值支付產品持牌人營運，而用作支持其本身儲值支付產品的結算及交收系統，原因是整個儲值支付產品及相關系統已受到整全的監管，其範圍已覆蓋系統的安全及穩健性。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(參閱第6.4節)，金管局或會指定該系統。

6.4 指定準則

6.4.1 與現行《交收條例》下有關大額結算及交收系統的指定安排一致，我們建議若某零售支付系統出現故障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：

- (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。

6.4.2 我們建議金管局在評估以上各項時可考慮下列量化因素：

- (a) 透過該系統轉撥、處理、結算或交收的指令的估計總金額；
- (b) 透過該系統轉撥、處理、結算或交收的指令的估計平均金額；
- (c) 透過該系統轉撥、處理、結算或交收的指令的估計數目；
- (d) 該系統參與者或用戶的估計數目；
- (e) 與大額支付系統有直接或間接的聯網；以及
- (f) 金管局認為合適的其他考慮因素。

諮詢提問：

問題17. 閣下對零售支付系統的建議指定準則有何意見？

問題18. 閣下對符合指定準則的建議考慮因素有何意見？

6.5 指定零售支付系統的規定

6.5.1 指定零售支付系統須受金管局監察，而其系統營運者及 / 或交收機構應就所有監管事項向金管局作出回應。在這方面，我們現時的構思是將「系統營運者」及「交收機構」的定義界定如下：

- (a) 「系統營運者」：就符合零售支付系統定義的系統的運作規則而言，指負責該系統的轉撥、結算或交收功能或任何其他功能的運作的任何人；以及
- (b) 「交收機構」：就該系統的運作規則而言，指為零售活動相關的付款責任執行交收的任何人。

6.5.2 我們預料「系統營運者」一詞將會適用於大部分零售支付系統。就信用卡及扣帳卡行業而言，負責設定信用卡或扣帳卡收取、傳送及處理付款的標準及程序，以及容許電子通訊及資金劃撥的支付卡網絡營運商，在建議新設的零售支付系統制度下應普遍視作「系統營運者」。零售支付系統的營運商，如網上支付系統及帳單支付系統，亦可能屬於「系統營運者」定義範圍。應注意一點，就是若零售支付系統把系統運作外判予第三方公司執行，就零售支付系統制度而言，擁有及管理該零售支付系統的公司仍屬於「系統營運者」，而非外判第三方。

6.5.3 另一方面，我們會從《交收條例》下的大額結算及交收制度中借用「交收機構」一詞，指讓參與者之間的轉撥經其過帳以便在交收系統內完成交收的機構。我們預料並非所有零售支付系統都會執行零售支付的交收功能，因此「交收機構」一詞未必適用於大部分零售支付系統。

6.5.4 為確保指定零售支付系統的安全及穩健性，我們建議指定零售支付系統須訂立運作規則，而該系統運作須符合《修訂條例草案》的規定，包括就該系統而言有合適及足夠的相關違責處理安排。

6.5.5 我們亦建議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性；該系統的穩健性，包括財政穩健性；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。

6.5.6 指定零售支付系統須符合所有適用的《打擊洗錢條例》條文。正如儲值支付產品一樣，某些零售支付系統的運作可能涉及提供匯款及 / 或貨幣兌換服務。這些服務可能屬於《打擊洗錢條例》下由香港海關管理的「金錢服務經營者」發牌制度範圍。我們現時的構思是對涉及匯款及 / 或貨幣兌換服務運作的指定零售支付系統採取整全的監管模式，即這些系統就有關打擊洗錢事項只需受到金管局監管，無須向香港海關申領金錢服務經營者牌照。其他提供匯款及 / 或貨幣兌換服務而非指定零售支付系統或持牌儲值支付產品(如上文第 5.4.5.1(b)節所述)的機構將繼續由香港海關根據《打擊洗錢條例》發牌。

6.5.7 在實施新的零售支付系統監管制度後，金管局會聯同業界檢討《支付卡計劃營運機構實務守則》⁵的現況，以確保相關規則持續有效，並避免令指定零售支付系統遵守重疊的合規程序。

諮詢提問：

問題19. 閣下對與零售支付系統相關的「系統營運者」及「交收機構」的建議定義有何意見？

問題20. 閣下對指定零售支付系統可能須遵守的規定有何意見？

⁵ 《支付卡計劃營運機構實務守則》於 2007 年 1 月由香港 8 間信用卡及扣帳卡計劃營運機構擬訂，並獲金管局認可，以促進香港支付卡運作的整體安全及效率。該守則並沒有法定地位，上述 8 間信用卡及扣帳卡計劃營運機構已承諾採納及遵守該守則。

7. 金管局的監管權力

7.1 適用於儲值支付產品的監管權力

7.1.1 為確保儲值支付產品持牌人持續符合相關法律規定，包括最低發牌準則及因應其儲值支付產品業務而訂明其須遵守的任何發牌條件，我們有必要在新的法律制度下賦予金管局適當的審慎監管權力，使其在現場檢查、非現場審查及與儲值支付產品持牌人進行審慎監管會面過程中決定該持牌人的整體監控環境是否足夠。為此我們建議參考《銀行業條例》的相關條款，經適當修訂後寫入《修訂條例草案》，使金管局能夠對儲值支付產品持牌人執行監管職能。根據我們目前的構思，由於香港持牌銀行在《銀行業條例》下已經受金管局監管權力制約，因此金管局在《修訂條例草案》下的新權力一般不適用於本身為香港持牌銀行的儲值支付產品持牌人。

7.1.2 建議的新權力旨在授權金管局能夠：

- (a) 若金管局認為儲值支付產品持牌人 (i) 已經或相當可能破產或無法履行其責任；(ii) 正以損害其用戶或債權人的利益的方式經營其業務；(iii) 已違反發牌條件或《修訂條例草案》的條款，或財政司司長向金管局給予意見，表示他認為符合公眾利益須如此行事：
 - I. 要求儲值支付產品持牌人採取任何金管局認為必要的行動；
 - II. 向儲值支付產品持牌人發出指示，就有關管理其事務、業務及財產，尋求金管局委任的顧問的意見；
 - III. 發出指示把儲值支付產品持牌人的事務、業務及財產交由金管局委任的經理人管理；以及
- (b) 檢查儲值支付產品持牌人的帳目、戶口及交易，並要求該持牌人提交其附屬公司的帳目、戶口及交易以供檢查。

7.1.3 我們建議參考《銀行業條例》的相關條文，經適當的修訂後寫入《修訂條例草案》，讓金管局能夠確保儲值支付產品持牌人的擁有人及管理層符合適當人選的條件。同樣，正如上述第7.1.1節所述，建議的權力一般不適用於本身為持牌銀行的儲值支付產品持牌人，原因是它們已受到《銀行業條例》相關條文約束。建議的權力包括：

- (a) 儲值支付產品的合併，包括通過任何安排或協議以出售或處置該儲值支付產品的全部或部分業務須獲得金管局批准；
- (b) 某人成為或身為「控權人」(大股東控權人、小股東控權人及間接控權人)及股份出售，須獲得金管局批准；以及
- (c) 儲值支付產品的行政總裁及董事的委任，須獲得金管局批准。

7.2 適用於儲值支付產品及零售支付系統的監管權力

7.2.1 我們認為有需要賦予金管局若干一般權力，使其能夠在《修訂條例草案》下對儲值支付產品及零售支付系統分別履行日常監管及監察職能。以下幾節載述當中部分權力：

收集資料的權力

7.2.2 我們建議賦權金管局可要求儲值支付產品及零售支付系統定期或按照金管局認為合適的時間提供資料或文件，包括內部及外聘審計師的報告。金管局亦應獲賦權對儲值支付產品及零售支付系統進行現場審查以收集資料，從而有效地監察兩者遵守《修訂條例草案》規定的情況。

發出指示的權力

7.2.3 我們建議賦權金管局可指示儲值支付產品及零售支付系統採取金管局認為有需要的行動，使兩者遵守《修訂條例草案》的法律規定。

施加運作規則的權力

7.2.4 我們建議賦權金管局可指示以其認為有需要的方式修訂儲值支付產品及零售支付系統的運作規則，使這些規則符合《修訂條例草案》的法律規定。

訂立規則的權力

7.2.5 我們建議賦與金管局在《修訂條例草案》下可訂立規則的權力，以有效地達致《修訂條例草案》的目的，例如訂明某儲值支付產品或指定零售支付系統須採取的措施，以監控及確保該產品或系統遵守相關的運作規則及《修訂條例草案》相關的條款。

發出指引的權力

7.2.6 我們建議賦與金管局發出指引的權力，以訂明金管局會以何種方式執行其職能，並提供有關遵守《修訂條例草案》的指示，以及提供實務指示以協助儲值支付產品及零售支付系統遵守《修訂條例草案》的相關條款。

諮詢提問：

問題21. 閣下對建議賦予金管局有關儲值支付產品及零售支付系統的監管權力有何意見？

8. 金管局的調查權力

8.1 如儲值支付產品及指定零售支付系統違反有關的建議法律規定或運作失當，有可能招致用戶及參與者損失，並擾亂支付系統及香港整體金融體系的運作。執法職能的整體目標，是要有效率地、及早地發現不當之處，並對有關行為不當人士採取適當制裁。透過對觸犯條例者採取適當的紀律行動，執法職能旨在維護零售支付行業的公平，並保障儲值支付產品及指定零售支付系統的用戶，以及將違規的情況減到最少。現行《交收條例》賦予有限的收集資料的權力。因此，我們建議參考《證券及期貨條例》及《打擊洗錢條例》的做法，賦予金管局在基於合理理由相信出現了違反《修訂條例草案》內規定的行為時，對銀行及非銀行類別的儲值支付產品持牌人及指定零售支付系統行使調查權力。建議中的調查權力亦適用於現行《交收條例》下被指定的或被視為指定的大額結算及交收系統。建議賦予的權力包括：

- (a) 金管局可指示調查員進行調查；
- (b) 該調查員可迫令涉嫌違規的所有人員提供證據，包括提供任何紀錄或文件。金管局可要求該等人員解釋有關任何紀錄或文件的細節；要求該等人員到其席前回答有關受調查事項的提問；以及向其提供有關調查的一切協助等。該調查員亦可查閱為調查目的而取走的紀錄或文件；以及
- (c) 如有必要金管局可向裁判官申請搜查令及進行檢取。

諮詢提問：

問題22. 閣下對建議賦予金管局有關儲值支付產品及指定零售支付系統的調查權力有何意見？

9. 觸犯條例、制裁及上訴

9.1 刑事罪行及制裁

9.1.1 建議刑事罪行制裁機制的目的是懲處觸犯條例者及遏止業界參與者發生類似的觸犯條例事件。因此，我們建議以現行的《銀行業條例》及《交收條例》下有關多用途儲值卡的制裁措施，作為訂立新的儲值支付產品及零售支付系統制度的制裁基礎。這些罪行包括無牌發行儲值支付產品、違反發牌條件或規定（載於第5.4，5.5和6.5節）、拒絕應金管局要求出示文檔、向金管局提供虛假資料或在文檔中作出虛假條目、違反金管局就儲值支付產品及指定零售支付系統的監管制度發出的其他規定等。在釐定新制度下適用於有關觸犯條例的罰款額及監禁刑期時，我們將參考《銀行業條例》、《交收條例》及《證券及期貨條例》相關條款。

9.2 民事及監管制裁

9.2.1 此外，基於審慎原則，我們建議在《修訂條例草案》引入適用於儲值支付產品、零售支付系統以及大額結算及交收系統的民事及監管制裁，以實施累進式懲罰制度，讓金管局可因應違反事項的嚴重程度及持續時間考慮適當懲罰。這種監管方式大致符合《證券及期貨條例》、《打擊洗錢條例》以及《強制性公積金計劃條例》下中介人的規管制度。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\$10,000,000 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。

9.3 制衡機制

9.3.1 為確保金管局在行使《交收條例》賦予的權力時受到足夠的制衡，我們建議把現行根據《交收條例》第4部所設的上訴審裁處機制擴大，以處理對金管局有關儲值支付產品及零售支付系統的決定所提出的上訴，具體安排將於《修訂條例草案》中訂明。《交收條例》下的「結算及交收系統上訴審裁處」由一名主席及不少於兩名成員組成。審裁處主席由行政長官根據終審法院首席法官的建議任命。審裁處成員則由財政司司長按審裁處主席的建議從行政長官委任的人士小組中委任。根據我們現時的構思，可予上訴的決定包括金管局就以下各項所作的決定：拒絕授予儲值支付產品牌照、對儲值支付產品牌照附加條件、對批給某儲值支付產品發行人 / 促進人的豁免的附加條件、撤銷及暫時吊銷儲值支付產品牌照、反對儲值支付產品持牌人的控權人及主要人員、零售支付系統的指定及指定撤銷，以及施加輕微制裁及罰款等。

9.3.2 此外，現行的程序覆檢委員會將繼續運作，檢討金管局對其擁有法定或實益權益的指定系統應用《結算及交收系統條例》所規定的標準的有關內部操作程序及指引是否足夠，並就此向金管局提出意見。

諮詢提問：

問題23. 閣下對建議的違規及制裁機制，尤其有關較輕微制裁、罰款以及制衡機制的建議有何意見？

10. 過渡安排

10.1 我們建議儲值支付產品發牌制度及零售支付系統指定制度，將於《修訂條例草案》刊憲後生效。關於儲值支付產品，我們建議為有關方面設立由《修訂條例草案》生效起計為期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。在過

渡期內，現有的儲值支付產品發行人不會因為在未有牌照下發行或促進發行儲值支付產品而須負法律責任，條件是這些發行人在過渡期內向金管局申領牌照。我們亦明白，大型儲值支付產品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。

諮詢提問：

問題24. 閣下對建議過渡安排有何意見？

11. 實施計劃

11.1 本諮詢收集所得意見將按照適當情況納入儲值支付產品及零售支付系統的建議監管制度。我們擬於2013年下半年完成公眾諮詢總結，並在考慮諮詢所得意見後將修訂條例草案提交立法會審議。

財經事務及庫務局
香港金融管理局
2013年5月22日