

有關眾籌活動規管的公眾諮詢

前言

1. 財經事務及庫務局發出本諮詢文件，就加強眾籌活動規管的建議徵詢意見。
2. 財經事務及庫務局歡迎公眾人士在2023年3月20日或之前，以下列任何方式交回意見書：

郵寄： 香港金鐘道66號金鐘道政府合署15樓
財經事務及庫務局財經事務科第六組

傳真： (852) – 2869 4195

電郵： cf-consult@fstb.gov.hk

3. 財經事務及庫務局可以透過任何形式及為任何用途，視乎情況複製、引述、撮述和發表所收到的意見書的全部或部分內容，而無須另行尋求提出意見者的許可。
4. 我們在諮詢結束後以不同方式公布或發出的其他文件，或會提述提出意見者的名字及所屬團體。任何提出意見者如不希望其名字或所屬團體的資料被公開，請在意見書內表明。提出意見者提供的個人資料，只會供財經事務及庫務局或其他政府部門／機構用於與這次諮詢有關的用途。

眾籌活動的規管

諮詢文件

- 1.1 近年，香港社會湧現不同目的和性質的眾籌活動，與傳統的籌款活動不同，不少新興的眾籌透過通訊科技或在網上籌辦，所得款項的用途、目的和規模廣泛。香港對在社區舉辦以及目的為慈善的籌款活動已有一定的規管措施，但是我們現時並沒有一套專門法規，或特定的政府部門或監管機構處理形形色色的眾籌活動，尤其是在網上進行的眾籌。
- 1.2 就此，我們認為有需要檢討，檢視目前有關籌款的規管制度是否足以涵蓋眾籌活動，以期為眾籌活動建立現代化而明確清晰的規管規範，讓眾籌活動參與者的權益得到合理保障，並且加強該些活動的透明度和問責性，以防範違法行為，保障公眾利益。對於一直以來屬金融監管機構規管範圍的金融活動，現行法律和法規繼續適用，是次檢討不會對此施加額外的考慮或要求。
- 1.3 本文件載述政府有關加強眾籌活動規管制度的主要考慮，以及建議的改革措施，我們十分歡迎持份者和社會各界提出意見，協助我們制訂具體的立法建議。

背景

- 1.4 眾籌活動一般指由個人、團體或機構，透過公開方式，向大量個人或組織提出特定的籌款目的，並向每個人或個體邀約投入小額資金，令籌款人可籌得足夠款項，用以進行該特定目的的項目、業務或達致其他需求。視乎個別眾籌活動的具體目的，資金提供者可能期望眾籌項目成功進行後，會取得某些利益或回報，但資金提供者亦可能因認同某眾籌活動的目的，只希望該目的能夠達成，而沒有期望得到個人回報。

- 1.5 眾籌讓某些個人或實體，可在除了動用自身或合伙人資金、公共機構或金融機構提供的資助或借貸，及向投資者融資外，有多一種方式得到資金去推動自身的理念、業務或其他目的。眾籌活動近年興起，主要由於通訊科技及網上平台的廣泛流行，讓個人或機構能夠更簡便和以低成本籌款，並能夠靈活地向大量潛在資金提供者提出籌款邀約。

現時對公眾地方進行的籌款活動的規管

- 1.6 目前，我們已有一定措施規管一般公眾募集的籌款活動（包括在公眾地方舉行的籌款活動）。視乎籌款活動的實際運作模式，有關籌款活動營辦者須獲得許可證或牌照。根據《簡易程序治罪條例》（第 228 章）第 4(17) 條，在公眾地方進行的慈善及非慈善性質的籌款活動，分別由社會福利署署長和民政及青年事務局局長發出許可證；而在公眾地方售賣貨品作籌款用途，則須獲得食物環境衛生署署長根據《小販規例》（第 132AI 章）發出的臨時小販（籌款活動）牌照。至於獎券籌款活動方面，民政事務總署轄下的牌照事務處（“牌照處”）獲民政及青年事務局局長授權，根據《賭博條例》（第 148 章）向擬售賣獎券以支持慈善活動或為機構籌款的慈善或非牟利機構（不論有關活動是否涉及在公眾地方售賣獎券）發出獎券活動牌照。當中，擬於公用街道售賣獎券的籌款活動營辦者須另外向牌照處申請。
- 1.7 政府亦推出了一系列行政措施，以提高慈善籌款活動的透明度、保障捐款人的利益和利便進行慈善籌款活動，當中包括：
- (a) 把所有在 2018 年 8 月 1 日或以後申請並獲社會福利署（“社署”）批准的慈善籌款活動，或民政事務總署批准的慈善獎券籌款活動的舉辦機構所提交的經審計帳目上載至「香港政府一站通」內的籌款活動專頁，供公眾參閱；
 - (b) 推出電話專線（電話號碼：3142 2678），供市民查詢或投訴有關團體在公眾地方舉行的慈善籌款活動；
 - (c) 社署、民政事務總署及食物環境衛生署（“食環署”）共同制定了一份新的《慈善籌款良好實務指引》，取代社

署早前發出的《慈善籌款活動最佳安排參考指引》，並鼓勵慈善機構採用。新指引已上載於「香港政府一站通」內的籌款活動專頁，供市民參考及評估慈善機構舉辦籌款活動的表現及了解捐款者的權益；

- (d) 推出一站式服務，一併處理涉及在政府土地舉辦的慈善籌款活動，以方便慈善機構在申領各類型籌款活動的相關許可證或牌照時，毋須另行向地政總署申請暫時佔用政府土地。許可證或牌照審批部門徵詢地政總署意見後，會將申請結果直接知會相關慈善機構；
- (e) 為處理機構在公眾地方進行慈善義賣籌款活動須申請的「公開籌款許可證」和「豁免臨時小販牌照」，提供一站式服務。社署會將申請機構於許可證申請表格內填報有關慈善義賣的資料，轉交食環署處理有關的豁免申請，有關機構無須另行向食環署提交豁免申請。食環署會將申請結果直接知會相關機構；
- (f) 為持有獎券活動牌照人士推出一站式服務，讓其可以向牌照處提交在公用街道售賣獎券活動彩票的申請，牌照處會諮詢有關政府部門（例如香港警務處、地政總署、運輸署、路政署），並把各部門的批准及意見綜合回覆申請人；以及
- (g) 為慈善籌款活動推出統一標識，供慈善籌款活動相關的牌照及許可證持有人在進行慈善籌款活動期間展示，方便市民識別。

1.8 除有關獎券籌款活動的規管，上述規管措施不適用於並非在公眾地方進行的籌款活動。例如籌款人可於學校或公司辦公室內放置捐款箱，為一些有需要的人士籌募生活或醫療經費。有關活動主要向與機構或團體相關人士，如會員、學生及員工等進行募捐，而沒有向一般公眾邀約捐款。然而，過去曾有人透過此方式以幫助有需要人士為名向其所屬團體進行籌款，實質上把籌款所得用於違法、不利於公共利益、公共安全，以至國家安全的用途。相同情況亦見於只讓已註冊為特定帳戶「會員」或「朋友」的人接達的社交媒體平台上進行的籌款活動。

現時對線上進行的籌款活動的規管

一般籌款活動

1.9 目前，任何人士或組織透過籌款活動進行違法行為，例如洗黑錢、欺詐、盜竊、危害國家安全的行為和活動，或涉及任何煽動、協助、教唆、以金錢或其他財物資助他人干犯危害國家安全罪行等，均受相關的香港刑事法例規管及追究。不管是在線上或線下操作，上述的規定均適用。

眾籌活動

1.10 近年常見的眾籌活動主要包括以下幾類：

- (a) 股權及債務眾籌(Equity or debt crowd-funding)：資金提供者以投資者的角色，向特定項目或業務（通常是新成立的項目或業務）投入資金，並收取由公司發行的股份或債務權益，或集體投資計劃的盈利或收入作為回報；
- (b) 點對點借貸(Peer-to-peer lending)：資金提供者以放款人（投資者）的角色，透過網上平台配對借款人（集資者），為個人或項目提供無擔保借貸，從中賺取利息收益；
- (c) 捐獻性質的眾籌：資金提供者認同某些慈善活動或非慈善目的（例如政治宣傳和活動，或某種個人及社會價值）而捐款，以促成或達致該些目的，其中不涉及取得特定回報；以及
- (d) 報酬或預售性質的眾籌：資金提供者向籌款人投入款項，協助後者開發或生產特定的實體貨品或服務，並以某種形式獲得該貨品或服務作為回報。

1.11 股權及債務眾籌方面，根據《證券及期貨條例》（第 571 章），若有人（包括眾籌平台或籌款人）不論是於線上或線下，發出任何包含邀請公眾認購及出售證券、參與獲得權益或集體投資的任何廣告、文件，除非獲得豁免¹，

¹ 豁免的條件包括 — (a)要約是向專業投資者提出的；(b) 要約是在 12 個月內向不超過 50 人提出的；或(c)股份或債權證在 12 個月內應付的總代價不超過 500 萬港元。

否則均須獲證券及期貨事務監察委員會（“證監會”）認可。另外，《公司(清盤及雜項條文)條例》（第 32 章）亦規定，任何人（包括眾籌平台及籌款人）如向公眾發售有關公司的股份或債權證，並為此發行招股章程、廣告或其他文件等，除非獲得豁免（例如只向專業投資者提出要約、在 12 個月內向不超過 50 人發出要約等），否則必須符合條例的內容規定，且獲證監會及公司註冊處處長批准及登記。

- 1.12 此外，眾籌平台運營商或使用該平台的籌款人進行的眾籌活動，或屬《證券及期貨條例》（第 571 章）所述的自動交易服務或股票或期貨市場交易所的範圍，須根據條例取得批准。另外，如果眾籌平台運營商和/或籌款人的業務構成《證券及期貨條例》（第 571 章）所界定的「受規管活動」，經營者和/或籌款人亦須獲得許可。
- 1.13 至於點對點借貸方面，任何人借出或要約借出款項予借方而構成「放債人業務」，均須受《放債人條例》（第 163 章）所規管，包括向放債人註冊處處長提出申請、並由牌照法庭批出牌照。另一方面，如點對點借貸平台管理或匯集客戶款項、發出證券（包括票據或債券）、貸方所參與的貸款部分可能被視作《證券及期貨條例》（第 571 章）所界定的集體投資計劃或其他類別「證券」的權益等，亦須受證監會所規管。
- 1.14 就捐獻性質的眾籌，若活動全為線上舉辦，將不受我們現有只適用於公眾地方進行的籌款活動的規管安排規範。外地針對純粹募捐性質的眾籌（包括英國、美國、澳洲、新加坡等），多設有類似慈善事務專員一職。這些地方一般要求慈善組織必須先獲得註冊方可進行活動，包括籌款，並向有關當局披露相關文件、活動記錄、帳目及報表等。然而，即使如此，有關制度亦未必能處理所有非慈善目的、具捐獻性質的眾籌活動。
- 1.15 報酬或預售性質眾籌活動適用於創業者、創作人等。在這個模式中，籌款人向資金提供者提供產品或服務的雛形，資金提供者在產品付諸生產前付款，換言之，資金提供者預先為創業者、創作人等提供了生產特定產品所需的資金。我們目前對此類活動沒有特定的規管措施。外地經驗顯示，資金提供者的權益是否得到保障，其中一個決定因素，在於眾籌的個別方式有否在籌款人和資金提供者之間構成有效的買賣合

約關係，而非單方面的饋贈。

風險

1.16 綜上，我們現時針對籌款活動而設計的規管制度，部分雖然適用於線上活動，但眾籌現象隨著科技的應用，所涉及的資金活動性質以及應用場景，不少已非現有的規管制度所能涵蓋。

1.17 線上眾籌活動或讓籌款人較容易掩飾其身份以及籌款活動的安排及目的，資金提供者未必能真正了解活動的性質及風險。眾籌活動在不須登記或事先准許的情況下，容易出現各種風險²，例如 -

- (a) **眾籌平台風險**：若籌款活動是透過眾籌平台配對籌款人及資金提供者，並藉平台籌集及分發款項，一旦眾籌平台因各種原因，例如資不抵債而突然中止營運，籌款人及資金提供者皆可能無法追回資金。在眾籌過程中籌款人及資金提供者可能需要向平台提供各種個人及財務資料，在缺乏監管的情況下這些個人資料可能會遭到濫用。
- (b) **資訊不對稱風險**：資金提供者需要依賴籌款人提供的資料，例如項目的目的、資金用途、財務數據，或貨品或服務描述等，以作出提供資金的決定。若這些資料披露及描述不準確，資金提供者或會因當中的差異蒙受損失，亦得不到足夠保障。預期有回報的資金提供者，亦可能在個別眾籌的方式下無法行使有效的合約關係，在項目拖延或失敗時蒙受損失。
- (c) **籌款結果與目的不符的風險**：眾籌活動不一定經有信譽的機構或眾籌平台進行盡職審查及持續監察，募集所得資金最終可能並非用作籌款人所承諾的用途上，資金提供者或無從追究。

² 財務行動特別組織（特別組織）早前的專題研究指出，儘管眾籌活動可被用作合法用途，但國際間亦有事例指出眾籌活動容易被利用作為不同類型的非法活動。特別組織計劃於 2023 年進行有關《以恐怖主義融資的眾籌》的專題項目。

- (d) **違法風險**：在缺乏監管的情況下，不法活動（包括危害國家安全或支持恐怖活動等各種違法行為），均可能以眾籌方式取得資金，或通過眾籌作洗黑錢途徑。除了可能危害國家安全及公共安全外，資金提供者亦可能因此而負上刑責。

1.18 我們認為應建立一套規管架構，以有效規管線上及線下的籌款活動，目標是加強眾籌活動的透明度及問責性，以防範違法行為，並保障各參與者的利益。

規管眾籌活動的具體建議

眾籌事務辦公室

- 2.1 為提高籌款活動的透明度及問責性，以及提供清晰的程序便利各類型眾籌活動涉及的參與者，我們建議新設立一個一站式的眾籌批核和登記制度，以及相關的行政架構 - 眾籌事務辦公室，集中處理和協調眾籌活動相關的規管及行政事宜，並負責監察眾籌活動的進行。
- 2.2 我們建議要求所有**向香港人或團體，或身處香港的人或團體進行募捐**的眾籌活動原則上須於活動舉辦前向眾籌事務辦公室作出申請。**向香港人或團體，或身處香港的人或團體進行募捐**的眾籌活動所指的，是該些發布聲稱或實質操作上向任何香港永久性居民或身處香港的人、或在香港成立或註冊的法人團體或身處香港的團體，或不論是法團與否而在香港有業務地點或身處香港的團體，就某宣稱的目的**公開籌募資金**的活動，無論該眾籌活動是否於香港進行。眾籌活動發布的方式包括線下（例如派發單張、登報等）或者線上（例如利用眾籌平台、社交媒體或以群發方式推送的電子媒介訊息等）；發布的地點為任何地方，包括香港或外地；宣稱目的與香港相關與否³，包括以慈善或其他目的，不論是否涉及任何形式的回報，均包括在內。
- 2.3 香港作為國際金融中心，市場上有眾多集資活動已受證監會根據《證券及期貨條例》（第 571 章）所規管。相關集資活動或邀約文件視乎集資項目的性質可根據《證券及期貨

³ 關乎香港目的的眾籌活動涵蓋政治、經濟、社會、科技、環境及法律等領域。

條例》(第 571 章)獲得批准或豁免。現有制度行之有效，運作暢順。因此，我們為透過發行股權或債務「證券」、從事涉及「集體投資計劃」的點對點借貸業務，或藉任何構成「受規管活動」(《證券及期貨條例》(第 571 章)就上述引用的詞語給予定義)而進行集資，不論該活動是線上或線下舉辦，如屬證監會的法定規管職能之內，有關活動將繼續根據現時的法律及法規處理，而向眾籌事務辦公室事先提出申請的要求將不適用。至於金融市場常見的私募集資活動，一般向專業投資者或投資機構募集，而非公開籌募，因此本文件提出的規管架構，包括向眾籌事務辦公室事先提出申請的要求，亦不適用於該等私募集資活動上。

2.4 同樣，基於相同考慮，擬議的眾籌規管制度亦不適用於銀行接受存款、貸款和墊款（包括銀團貸款安排）等銀行活動。金融管理專員已根據《銀行業條例》(第 155 章)對香港的銀行和銀行業務的經營進行了嚴格監管，擬議的眾籌監管的目的不是對銀行的業務經營施加額外要求。此外，香港目前並沒有出現以眾籌方式營運的放債人業務。根據《放債人條例》(第 163 章)，任何人借出或要約借出款項予借方而構成「放債業務」，均須申領放債人牌照及遵守相關法規。如政府發現眾籌貸款業務帶來現有法規未能充分解決的新風險，會適時檢討相關法例。

2.5 屬於眾籌事務辦公室處理的眾籌項目，準備發布向香港人或團體，或身處香港的人或團體進行募捐的眾籌活動的籌款人，無論是否身處香港（或是否成立於香港的實體），須在活動舉辦前向眾籌事務辦公室作出申請，並須提交以下資料 –

- (a) 申請人的個人資料及聯絡方法；
- (b) 籌款機構（如適用）的成立背景資料（例如公司章程或註冊記錄）；
- (c) 指定用於該眾籌活動的香港本地銀行戶口資料；
- (d) 眾籌目的的提述，並填寫聲明，表明眾籌活動不會涉及任何危害國家安全的活動或違法活動；
- (e) 活動預計開始及完成日期；
- (f) 目標金額；
- (g) 眾籌受益對象以及籌集到的資金的使用方式（如適用）；
- (h) 眾籌方式及平台（如適用）；

以及眾籌事務辦公室因個案情況而要求的其他資料，並於取得眾籌事務辦公室同意後，方可開始公開發布該眾籌活動。

2.6 沒有按程序申請，或沒有取得同意而已開始舉辦的眾籌活動，相關執法部門將獲授權可發出禁止令中止該活動，並視乎情況對涉事籌款人作出罰款或檢控。我們建議眾籌事務辦公室的職權包括監察眾籌活動的舉行，如發現有違規情況，可轉介予執法機構負責檢控。我們亦會考慮須否賦予眾籌事務辦公室執法權力，自行就違規的情況作出檢控。

2.7 我們建議成立的眾籌事務辦公室，其主要工作包括 –

- (a) 透過指定政府平台接收所有舉辦眾籌活動的申請；
- (b) 按不同的眾籌活動類型，將申請轉介至相關規管機構及政府部門處理；
- (c) 獲授權處理現有的法例未能涵蓋的眾籌活動的申請；
- (d) 協調眾籌活動申請的審批程序，包括吸納相關政府部門以及執法機構意見；
- (e) 集中登記獲批准的眾籌活動，並建立資料庫讓公眾可隨時查閱；
- (f) 為舉辦眾籌活動發出指引，保障眾籌活動涉及的個人資料以及資金被妥善處理；以及
- (g) 接收眾籌活動的完成記錄，並適當發布讓公眾查閱。

2.8 鑑於部分眾籌活動目前已受不同機構及現有的法例規管，為免架床疊屋，眾籌事務辦公室需制訂合適的分工原則，以及簡化程序和豁免安排。在分工方面申請項目若屬捐獻性質的眾籌（包括直接捐款、售賣獎券⁴或涉及賣物籌款等），並只涉及線下在公眾地方舉辦的活動，眾籌事務辦公室會將申請轉介社署、民政及青年事務局、食環署或民政事務總署根據《簡易程序治罪條例》（第 228 章）、《小販規例》（第 132AI 章）或《賭博條例》（第 148 章）等有關規定處理，與此同時，眾籌事務辦公室如有需要，可就申請活動的目的以及申請人是否合適的籌款人給予意見，供上述部門一併考慮。如申請項目涉及線上籌募，或在非公眾地方但作公開籌募，眾籌事務辦公室會按其獲賦的權力負責審批申請。

⁴ 為避免架床疊屋及對獎券籌款活動營辦者構成混亂，我們建議由眾籌事務辦公室統籌所有售賣獎券的活動的牌照申請，不論有關活動是否涉及在公眾地方售賣獎券。

2.9 我們建議眾籌事務辦公室就社會上已普遍認可，或具豐富籌款活動經驗且記錄優良的眾籌籌款人，制定簡易程序（例如容許相關籌款人向眾籌事務辦公室登記活動資料後即可開始線上籌款活動），增加行政效率及減輕籌款人的負擔⁵。適用的情況包括 –

- (a) 曾獲相關政府部門發出認可證舉辦籌款活動的籌款人；
- (b) 曾得到眾籌事務辦公室批准舉辦眾籌活動，而該些活動沒有任何違規違法記錄，並再次申請相類眾籌活動的籌款人；以及
- (c) 籌款人的籌款目的是為應對有理由相信是涉及突發天災、意外等急需慈善資金，以趕緊援助受災人士以保障生命財產免受威脅而進行的眾籌活動。

即使在簡易程序下，眾籌事務辦公室仍將有權在具合理理由支持下，例如個別籌款人的背景和其他相關考慮因素，要求上列類別的籌款人須按一般程序申請眾籌活動，眾籌事務辦公室亦可發出指示，要求停止某一眾籌活動或作出必要改動方可繼續進行。眾籌事務辦公室亦須要有適當權力跟進為突發天災、意外等名義而發起的籌款活動，以防有人藉此謀取私利。

2.10 社會上亦存在好些籌款或集資的活動，其性質與我們擬予以加強規管的眾籌活動顯著不同。我們在制定眾籌活動的批核及登記制度時，須豁除這些不同性質的活動，避免社會大眾無所適從。這些活動的例子包括 –

- (a) 宗教團體針對其信眾，就該宗教理由而作出的捐款呼籲（例如定期奉獻、因宗教信條而舉辦的節日活動所需資金的招募等）；
- (b) 認可的組織就其行業從業員的福利及需要，而從會員籌募經費的活動；

⁵ 如有關眾籌活動構成在香港經營行業、專業或業務，或屬在香港經營的行業、專業或業務的一部份，而相關利潤於香港產生或得自香港，未獲有關法例豁免的募集者可能需就在香港進行的眾籌活動所得款項納稅。為保障稅收，我們建議眾籌事務辦公室可把有關資料交予稅務局，以協助稅務局覆核及調查眾籌募集者及其他與眾籌活動關聯的人士有否正確申報有關稅務狀況，杜絕逃稅的情況。

- (c) 現成商品或服務的買賣，即使該買賣可在線上進行，或涉及募集個人款項作團體購買；以及
- (d) 以訂閱或打賞方式賺取收入的線上媒體的商業活動等。

即使籌款人屬於上列豁免類別，眾籌事務辦公室將保留權力，可視乎某眾籌的目的及發起眾籌者的背景（例如負責人或組織幹事曾否從事危害公共安全或國家安全等罪行），指示該眾籌須按一般程序申請。此外，參考《職工會條例》（第 332 章）⁶，上述可豁免眾籌申請的活動的款項不可用於涉及香港的政治目的。另外，儘管上述活動豁除於眾籌活動的批核及登記制度，並不表示該些活動不受規管。如上述活動涉及詐騙、不誠實處理資金，或活動的內容對公共安全和秩序及國家安全構成危害，執法部門會以適用的其他現有法例跟進處理。

考慮眾籌申請的原則

- 2.11 我們建議眾籌事務辦公室在考慮眾籌活動申請時，須顧及相稱原則以及公眾利益風險管理。越是大金額的眾籌活動，涉及資金提供者的數目越大，處理資金的管理能力的要求亦越高，眾籌事務辦公室因此越需考慮項目申請人是否誠實、信譽良好及可靠。眾籌事務辦公室亦須評估個別眾籌活動的籌款目的與籌款規模是否相稱，以及活動的性質和資金的運用有否危害公眾利益、公眾安全及不利於國家安全的風險。有需要時，眾籌事務辦公室可向申請人要求提交額外資料。
- 2.12 對於曾經干犯欺詐（或其他與不誠實有關罪行）、洗黑錢、危害公共安全及國家安全等罪行的籌款人申請舉辦眾籌活動，即使該眾籌活動獲得其批准，眾籌事務辦公室亦會考慮設有附加條款，確保他們不會再次干犯或資助危害公共安全和國家安全行為或活動，例如要求籌款人定期向眾籌事務辦公室提交其所要求的資料，交代資金籌集的進度、用途等，以加強監察；要求任何協助處理該活動及資金的人士或機構（包括金融機構），須留意該些籌款人有否再次從事干犯或資助危害公共安全和國家安全的行為或活動，如有需要立即

⁶ 《職工會條例》（第 332 章）第 34 條訂明除根據第 33A 及 33B 條獲准外，任何已登記職工會的經費不得在香港或其他地方 — (a)直接或間接用於任何政治目的；或 (b)支付或轉移予任何人或任何團體，以促進任何政治目的。

向眾籌事務辦公室舉報。我們建議加入罰則，使任何人士違反上述條款須承擔法律責任。

- 2.13 然而，眾籌事務辦公室對籌款活動的批准與該眾籌活動的成效、產品或創作是否最終成功或達到預期效果之間沒有直接關係。審批的考慮主要涉及有關籌款活動進行時程序是否恰當及有保證、當中的有關人士是否可靠，以及從事違反法例或危害公共利益、公共安全及國家安全的行為的風險等。任何眾籌活動的資金提供者，需自行仔細審視其打算支持的活動的可信度及成功機會，以免招致不必要損失。

籌款人進行籌款活動的要求

- 2.14 我們建議授權眾籌事務辦公室，可發布普遍適用的眾籌活動指引，以及就個別活動附加條件，以確保籌款人所披露的活動資料有足夠透明度，例如若申請人計劃利用銀行帳戶收取眾籌款項，眾籌事務辦公室可規定籌款人就超過某一捐款水平以上的捐款，推行「實名制」，以及要求達一定規模的眾籌活動須就其財務文件交由專業會計人員作審計，緩減洗黑錢的風險。當申請獲批時，申請人須將該批准編號刊登於所有與該眾籌相關的文件或廣告中，讓公眾輕易查閱。此外，申請獲得批准的籌款人應有責任從與他們合作的任何眾籌平台、金融機構或支付服務提供者處獲取捐款人身份的資料。該等資料應保留一段特定的時間，並在有必要時，提供給眾籌事務辦公室或執法機構。眾籌事務辦公室或執法機構亦應有權要求籌款人提供該等資料。

- 2.15 一般而言，眾籌目標金額可分為「非達標不可的目標」和「彈性目標」兩種。前者指該眾籌項目只有在籌得基本金額下才有條件展開，因此，若眾籌期限屆滿後未能達到基本金額，項目便告失敗，而已募集的資金亦應退回資金提供者。後者則沒有這限制，即使籌款結果未如預期，項目仍能以較小規模進行。此外，達到預期籌款目標的眾籌項目亦有兩種狀況，第一種是一旦達到所需的資金金額，籌款人須要立即通知潛在的資金提供者，停止接受捐款，並退還多出的款項；第二種則沒有這種安排，籌款人可繼續接受資金直到籌款指定時間屆滿。無論如何，眾籌籌得的款項不應被挪用至與該眾籌原本聲稱的目的以外的用途，如眾籌項目無法施行，或項目完成後尚有餘款，籌款人有責任將有關款項以合

理方式處理，包括退回資金提供者，或捐贈予認可的慈善機構等。

- 2.16 因此，籌款人須於申請眾籌項目時，因應有關的籌款目的和性質，清楚說明眾籌的設定及安排，並妥善保存資金活動記錄，以及披露籌款使用的情況；並在眾籌事務辦公室及相關的執法部門提出需要時，提供相關紀錄及其他與眾籌活動相關的資料。
- 2.17 此外，為加強籌款活動的透明度和問責性，眾籌事務辦公室亦會要求申請人就推行「實名制」的實際操作，主動與相關金融機構協商及尋求協助，以確切執行該等限制。

有關使用眾籌平台以及線上媒介

- 2.18 不少線上眾籌活動在專門提供眾籌的網上平台舉辦。部分眾籌平台於香港設立及營運，但亦有不少設於外地的眾籌平台提供沒有地域限制的服務，可面向身處香港的個人或團體為籌募對象。眾籌平台一般會為用戶設立眾籌活動守則，安排活動的起始和終結，公開籌集進度等。部分平台亦會作為中介人，代收資金並按個別眾籌活動的性質及成功與否，將資金發予籌款人，或退回資金提供者等。
- 2.19 我們認為專門提供眾籌的網上平台亦應受一定的規管，以保障眾籌活動參與者的權益以及公眾利益。我們認為需要考慮是否設立一套登記制度，讓接受向香港人或團體或身處香港的人或團體募集的眾籌活動的眾籌網上平台向眾籌事務辦公室登記，不管該平台是否以香港為註冊地。我們預期登記制度能發揮以下作用 –
- (a) 提供足夠有關經營平台的公司/團體/個人的背景資料，供眾籌參與者參考；
 - (b) 經營平台的公司/團體/個人在香港須指定至少一名在香港擁有實體地址的代表；以及
 - (c) 眾籌事務辦公室可向經營平台的公司/團體/個人跟進規管在香港進行的眾籌活動所必需的資料。

眾籌事務辦公室會公布登記的眾籌平台名單，讓眾籌活動的籌款人和市民知悉，以增加透明度。眾籌事務辦公室考慮個別眾籌活動申請時，亦會考慮該活動是否在已登記的眾籌平台上舉辦。

- 2.20 鑑於網上眾籌平台的運作方式不一，其中不少設於外地，我們考慮設立登記制度時，要仔細評估制度的涵蓋範圍以及實際操作。我們歡迎市民及相關業界提出意見供政府參考。

非法的眾籌活動

- 2.21 原則上向香港人或團體，或身處香港的人或團體進行募捐的眾籌活動均須向眾籌事務辦公室提出申請，並取得同意方可舉行，我們會就沒有依循上述要求的眾籌活動提出相應執法措施。針對以上違規以及其他潛在影響香港利益的眾籌活動，我們需要賦予有關執法機構充分權力，就涉及眾籌的各個部分，包括籌款人、資金提供者、眾籌使用的平台及媒介，以及有關的金融機構，作出適當規管。

- 2.22 「非法的眾籌活動」指的是 –

- (a) 沒有向眾籌事務辦公室提出申請便發布舉行的眾籌活動；
- (b) 已向眾籌事務辦公室提出申請但未收到同意通知，亦沒有受惠於眾籌事務辦公室簡易程序便已發布舉行的眾籌活動；
- (c) 接獲活動禁止令而仍繼續舉行的眾籌活動；
- (d) 申請被眾籌事務辦公室拒絕而仍繼續舉行的眾籌活動；
- (e) 無論是否已向眾籌事務辦公室提出申請或已取得眾籌事務辦公室的同意通知，眾籌事務辦公室以及相關的執法部門有合理理由相信活動繼續在香港進行會對公共利益、公共安全或國家安全構成威脅；
- (f) 雖並非在香港進行的眾籌活動，但相關執法部門有合理理由相信該活動會對香港的公共利益、公共安全或國家安全構成威脅；以及

- (g) 在無合理辯解的情況下，籌款人原本所申報的眾籌目的與實際資金用途明顯不符的眾籌活動。

2.23 就非法的眾籌活動，我們建議相關的執法部門可—

- (a) 發出活動禁止令，包括決定已違規籌得的資金的處置方法；
- (b) 暫停處理已向眾籌事務辦公室提出的有關申請，直至眾籌事務辦公室有理由信服申請可恢復處理；
- (c) 向活動的負責人提出檢控⁷；
- (d) 向發布該活動的眾籌平台、社交媒體以及其他通訊科技媒體指示將該活動移除；
- (e) 向相關金融機構指示中止或凍結與該活動有關的資金活動，並向涉及的人士及銀行戶口作出調查；以及
- (f) 以公告指明某活動為非法的眾籌活動，並警告任何人士向指明的活動提供資金、處理資金、協助活動進行等，均可被提出檢控。

上述有關人士如有意不執行或違反執法部門的指示和警告，可能須負上法律責任。眾籌事務辦公室將監察眾籌活動的舉行，如發現有違規情況，將轉介執法機構負責檢控。我們亦會考慮須否賦予眾籌事務辦公室執法權力，自行就某些違規情況作出檢控。

⁷ 建議分別就經循公訴程序定罪及經循簡易程序定罪，釐定罰則。律政司在進行檢控時，會根據相關案件的事實（包括有關行為的嚴重程度，例如是否源於疏忽而未有向眾籌事務辦公室提出活動申請的眾籌活動），決定經循公訴程序或經循簡易程序進行檢控。在釐定上述經循公訴程序定罪及經循簡易程序定罪的罰則時，建議因疏忽而未有申請的眾籌活動的罪行，可予罰款，而情節嚴重的非法的眾籌活動的最高刑罰則應可予監禁，以起阻嚇作用。同時，建議向非法的眾籌活動提供資金的捐款人亦同樣需負上刑事責任。

金融機構的責任

- 2.24 眾籌必定涉及資金匯集和轉移，我們建議規定以此方式在香港募集的資金須存入指明的本地銀行戶口。此舉將使有關資金納入法律的範圍，包括《有組織及嚴重罪行條例》（第 455 章）、《聯合國（反恐怖主義措施）條例》（第 575 章）及《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集條例》（第 615 章），這些法例向銀行及其員工施加了有關知悉或懷疑是犯罪所得的財產的處理、可疑交易的報告、客戶盡職調查的進行和記錄保存等方面的要求。
- 2.25 現行《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法第四十三條實施細則》（“《實施細則》”）附表 3 第 5 條的法例要求⁸，亦會適用於眾籌所涉的資金活動。
- 2.26 此外，我們留意到有眾籌平台接納新興支付業務，如收單機構。為有效規管眾籌活動涉及各種風險，我們會留意新興支付業務用於眾籌活動的發展，特別是針對收單機構，並檢視施加額外監管措施的需要。

執法權力

- 2.27 《聯合國（反恐怖主義措施）條例》（第 575 章）及《實施細則》附表 3 等，就偵查、凍結及沒收犯罪得益、恐怖分子財產及危害國家安全罪行相關財產（見上文註 8），訂明相關執法權力和披露責任，例如：由法庭對有關財產發出限制令，或由保安局局長藉書面通知，指示任何人不得處理該財產。另外，任何人如知悉或懷疑任何財產是可公訴罪行的犯罪得益、恐怖分子財產或危害國家安全罪行相關財產，亦有責任在切實可行的情況下盡快向執法部門披露，以及不得向另一人披露任何相關調查的資料。

⁸ 按《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法第四十三條實施細則》（“《實施細則》”）附表 3 第 5 條，凡任何人知悉或懷疑任何財產是罪行相關財產（註：根據《實施細則》附表 3 第 1(1)條，“罪行相關財產”指：(a)任何干犯或企圖干犯危害國家安全罪行，或任何參與或協助干犯危害國家安全罪行的人的財產；或(b)任何擬用於或曾用於資助或以其他方式協助干犯危害國家安全罪行的財產），該人須將該項知悉或懷疑所根據的資料或其他事宜，及在該人獲悉該資料或其他事宜後，在合理地切實可行的情況下盡快向警務人員披露。而凡任何人知悉或懷疑已有披露作出，該人亦不得向另一人披露任何相當可能損害或會因應首述的披露而進行的任何調查的資料或其他事宜。

2.28 根據《實施細則》附表 4，如警務處處長有合理理由懷疑在某電子平台上發布的電子訊息，相當可能構成危害國家安全罪行或相當可能導致危害國家安全罪行的發生，則可在保安局局長批准下，授權指定的警務處人員要求有關發布人士、平台服務商、主機服務商及／或網路服務商移除該訊息；限制或停止任何人接達該信息；或限制或停止任何人接達該平台或相關部分。但若所需的科技並非發布者或有關服務商合理可得，或有關服務商遵從有關要求有對第三方招致相當程度損失或損害第三方的權利的風險存在，則可為合理辯解。若有關的訊息發布人未有遵從移除該訊息的要求，而為維護國家安全，有必要將該訊息從該平台之上移除，執法人員可向裁判官申請手令檢取該人的電子器材，並就該器材作出合理所需的行動，以移除該訊息。有關人員亦可在指定情況向裁判官申請發出手令，授權執法人員，要求有關服務商按情況所需提供有關身分紀錄或解密協助。

2.29 除了上文所提及的只針對危害國家安全活動的現行法律外，我們亦建議賦予執法部門針對性的權力處理與眾籌相關的罪行，包括賦予警方以下權力 –

- (a) 參考現行《警隊條例》（第 232 章）第 67 條，賦予警方可向匯集或轉移資金的金融機構要求取得眾籌活動的資金紀錄及客戶資料⁹，這不限於懷疑有人曾犯可公訴的罪行；
- (b) 進入及搜查任何懷疑與非法眾籌活動有關的地方，並檢取相關文件及財產；
- (c) 截斷或終止任何與非法眾籌活動相關的電子訊息；
- (d) 取得相關授權（如保安局局長書面同意）於指定限期內（如 90 日），暫時扣押任何來自非法眾籌活動的財產（包括虛擬貨幣及非同質化代幣）；以及
- (e) 向法庭提出申請，以歸還、限制或沒收來自非法眾籌活動的財產。

⁹ 包括經支付平台轉移資金的交易紀錄。

2.30 就非法的眾籌活動，執法部門可使用有關的權力去停止該眾籌活動繼續進行；採取有效的措施去調查及檢控違法人士；並在發現有網上眾籌平台明顯涉及任何違法活動時，可要求本地主機服務商或網路服務商對該平台作出禁制行動及禁止任何人接取該平台。為求更有效打擊非法眾籌活動，我們亦建議賦予執法部門充公與非法眾籌活動有關資金的法定權力，以起阻嚇作用。再者，針對處理非法眾籌所得款項的活動，我們亦建議將舉辦非法眾籌活動的罪行納入可公訴罪行，讓執法部門能夠引用《有組織及嚴重罪行條例》（第 455 章）第 25(1)條檢控違法轉移及使用非法眾籌所得款項的人士。

歡迎您的意見

- 3.1 上文勾勒了我們對加強眾籌活動規管的初步想法。眾籌活動涉及的活動種類繁多，性質迥異，隨科技發展而不停演變，對社會亦可帶來廣泛深遠的影響。我們認為有必要為這種新興的資金活動建立基本的規範和框架，讓眾籌活動可以服務社會以及個人的正當目的，並同時為公共利益和安全作好風險管理。
- 3.2 請您於 2023 年 3 月 20 日或之前提出意見。期間，我們亦會與各持份者溝通，了解其想法。我們會在考慮收集到的意見後，制訂立法建議。

財經事務及庫務局
財經事務科
2022 年 12 月