

香港的儲值支付產品及零售支付系統：建議監管制度

本文由金融基建部提供

創新零售支付產品及服務迅速發展，預計該等產品及服務會進一步用於現時以現金支付為主的小額交易之中，成為支付貨品及服務的主流方式。要讓這些零售支付方式能持續發展並真正成為主流，關鍵在於公眾的信心及創新。穩健的監管制度對確保有關產品及服務安全穩妥地運作至為重要。為此，財經事務及庫務局及香港金融管理局最近就香港的儲值支付產品及零售支付系統提出建議監管制度，並發出公眾諮詢文件以闡明建議制度。我們計劃在公眾諮詢結束後向立法會提出修訂條例草案。我們誠邀市民大眾細閱諮詢文件，並提出意見，讓我們能制定更有效的監管制度。

引言

儲值支付產品在香港及其他地區都已成為日益重要的支付工具。儲值支付產品一般可按兩種方法分類：

- (i) 儲值支付產品可按多用途或單一用途來分類。多用途儲值支付產品可用作支付參與商戶提供的貨品及服務，類似硬幣與鈔票的電子替代品。單一用途儲值支付產品則只可用作支付同時是該儲值支付產品發行人的商戶所提供的貨品及服務。
- (ii) 儲值支付產品又可分為以裝置為基礎及不以硬件裝置為基礎兩類。以裝置為基礎的儲值支付產品包括儲值卡及其他硬件儲值裝置如手錶與裝飾等，典型的例子是香港的八達通卡。至於不以硬件裝置為基礎的儲值支付產品，一般儲值於電腦網絡帳戶或流動電話網絡帳戶，而不是於硬件裝置。

零售支付系統指處理小額交易的轉撥、結算及交收的支付系統。例子有信用卡計劃、扣帳卡計劃、大型收單行、網上支付系統，以及流動支付基建。

最新發展

過去幾年，全球的零售支付產業長足發展，創新零售支付產品及服務相繼湧現，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。

國際結算銀行在2012年發表的一份報告顯示，過去十年創新零售支付工具陸續興起，種類與數量持續增加。¹ 這些創新支付產品的出現，主要受到如智能電話及近場通訊技術² 普及等的科技發展，以及電子商貿急速增長所帶動，這些發展使市民大眾越來越接受透過互聯網及流動電話等電子通訊渠道進行支付。

¹ 見國際結算銀行支付及結算系統委員會於2012年5月發表的報告 *Innovations in retail payments*。

² 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。

根據一些市場預測，預計全球涉及電子商貿活動的電子支付交易宗數會由2009年的150億宗，倍增至2013年的310億宗。隨着智能電話數量急速上升，流動支付的增長預期會超越電子支付，由2009年的30億宗交易增至2013年的170億宗交易，增幅達四倍多（見圖1）。

在香港，創新零售支付方式的發展亦相當顯著。穩健有效的資訊、電訊及金融基建當然是主要因素，但香港市民樂於接受新支付技術亦使香港成為發展電子商貿與網上購物的理想地方。³

根據主要支付服務供應商的研究顯示，2012年香港的網上購物市場的規模約為160億港元，網上購物人次超過兩百萬。⁴ 預計到了2015年，市場規模會再增長約70%至超過270億港元。同時，非銀行支付服務供應商向香港用戶發行不以硬件裝置為基礎的儲值支付產品的意欲亦不斷增強。

圖 1

全球電子支付及流動支付交易宗數，2009至2013年



資料來源：World Payments Report 2012，Capgemini、RBS及EFMA。

現行監管制度

現時監管以裝置為基礎的多用途儲值支付產品是根據《銀行業條例》所載的多用途儲值卡監管制度；有關監管制度自1997年開始生效。然而，新興的不以硬件裝置為基礎的多用途儲值支付產品目前不受監管。

至於零售支付系統，香港金融管理局(金管局)則採用非正式監管方法，主要監管對象是支付卡——香港8間信用卡和扣帳卡計劃營運機構承諾採納及遵守其自願推出的《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需遵守的一般原則，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。

表1列載現行的儲值支付產品及零售支付系統監管制度概覽。

表 1

現行的儲值支付產品及零售支付系統監管制度概覽

類別	現行監管制度
以裝置為基礎的多用途儲值支付產品	《銀行業條例》下的多用途儲值卡制度
不以硬件裝置為基礎的多用途儲值支付產品	不受監管
零售支付系統	根據自願推出的實務守則實行支付卡自我監管制度

³ 根據通訊事務管理局辦公室的資料，於2012年9月，香港的住戶寬頻及流動電話滲透率分別為87%及223%，屬全球最高之一。

⁴ 資料來源：2012年9月PayPal Consumer Online and Mobile Shopping Insights及PayPal的分析。

需要優化監管制度

隨香港的儲值支付產品及零售支付系統的規模及重要性與日俱增，並涉及越來越多不同的經濟功能，其用戶數目與交易總值及數量均變得相當大。因此，儲值支付產品及零售支付系統必須有效運作，以維持香港的支付及金融系統穩定，以及公眾對該等系統的信心。

隨着儲值支付產品被廣泛使用，我們有必要確保「儲值金額」（即用戶向發行人支付以儲存於儲值支付產品的款項總額）受到足夠保障。

同時，優化香港與支付相關的法例會有助促進香港零售支付產品及服務的創新發展，並使香港相對其他主要金融中心得以保持其競爭力。舉例來說，英國、歐盟、澳洲及部分主要亞洲國家都相繼制定了法例監管儲值支付產品及零售支付系統。

立法建議

財經事務及庫務局及金管局聯合建議修訂《結算及交收系統條例》（《交收條例》），以落實新的儲值支付產品及零售支付系統監管制度。具體來說，我們建議：

- (i) 引入儲值支付產品的強制發牌制度；
- (ii) 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重要性的零售支付系統；
以及
- (iii) 賦權金管局對儲值支付產品持牌人及零售支付系統執行監管及監察職能，以及進行調查。

由於《交收條例》已經為金管局監管重要的大額結算及交收系統⁵提供了一套全面的制度，這套制度正好作為監管零售支付系統的穩固基礎。因此，我們建議透過修訂《交收條例》落實新的監管制度。此舉亦可避免監管制度重疊及促進政策的一致性，並與一些其他地區的安排看齊，即在同一條法例內訂明大額結算及交收系統、儲值支付產品及零售支付系統的監管制度。

建議監管制度的好處

新監管制度旨在達到四個目的，從而促進金融體系的發展，以及裨益社會大眾。下文列載這些目的，並扼要說明立法建議的主要元素在協助達到這些目的方面所發揮的作用。

1. 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

建議法例的兩個主要元素是(i)儲值支付產品的強制發牌制度，以及(ii)重要零售支付系統的指定制度。

(i) 儲值支付產品的強制發牌制度

監管重點是在於多用途儲值支付產品，而並非單一用途儲值支付產品。舉例來說，由大型公司集團發行，可用於向其眾多聯繫公司購買貨品及服務的儲值支付產品將須遵守發牌規定，但由連鎖咖啡店發出以購買其提供的咖啡及小食的儲值卡則屬單一用途儲值支付產品而不會受到監管。

根據建議制度申領牌照，儲值支付產品發行人必須持續符合若干準則。例如發行人應為在香港註冊成立的公司，以及其繳足股本不得低於2,500萬港元。發行

⁵ 大額結算及交收系統一般指在銀行同業層面處理交易的系統。目前已有6個大額結算及交收系統根據《交收條例》獲指定，由金管局負責監察。

人亦應訂有妥善的政策及程序，以保障及管理儲值金額，並制定贖回安排。其他準則主要關乎負責人須為適當人選，以及風險管理程序等。

(ii) 重要零售支付系統的指定制度

建議法例亦會賦權金管局指定及監察重要的零售支付系統。若某零售支付系統出現故障可能會影響香港在貨幣或金融方面的穩定性、公眾就香港支付系統或金融體系的信心，或香港的日常商業活動，金管局都可以指定該零售支付系統。

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。

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。

建議法例會賦予金管局對監管及監察儲值支付產品及零售支付系統的職能，並制定上訴機制，以處理就金管局的決定提出的上訴。

2. 為儲值支付產品的「儲值金額」提供更妥善的保障

建議法例的重點是為「儲值金額」提供更妥善的保障。

本身為持牌銀行的儲值支付產品持牌人會被視作已獲發牌以發行或促進儲值支付產品的發行。同時，該等持牌人除了要遵守其他嚴謹的審慎監管要求外，它們亦須實施充足的監控措施以保障儲值金額。金管局會研究它們建議的保障措​​施，並會在持續監管過程中評估有關措施是否足夠。

至於非銀行儲值支付產品持牌人，建議法例會規定儲值金額必須與持牌人的其他資金分開保存。此外，儲值金額必須由保障措施提供至少百分之百的保障。舉例來說，該等措施可以是香港持牌銀行提供的銀行擔保，或於香港持牌銀行開設的信託帳戶。金管局會與每名非銀行儲值支付產品持牌人商討其儲值金額保障措施，一經商定，有關保障方法將會成為其儲值支付產品牌照的一項發牌條件。

3. 促進香港零售支付產品及服務的創新發展

建議法例嘗試賦予儲值支付產品一個寬鬆而合理的定義，讓新法例能涵蓋現有及日後可能出現的儲值支付產品。具體而言，建議法例應清楚訂明適用於以裝置為基礎及不以硬件裝置為基礎的儲值支付產品的監管制度。

建議法例亦會賦予金管局酌情豁免某些儲值支付產品遵守發牌規定的權力。金管局在行使酌情權時，會力求在維持金融穩定與避免過度監管以致妨礙小規模儲值支付產品的進一步發展兩者間取得平衡。舉例來說，規定只供大學生在校園內使用的儲值支付產品遵守發牌制度的意義不大。

4. 使香港與其他主要金融中心在零售支付法規方面看齊

英國、歐盟、澳洲及部分主要亞洲國家已定有儲值支付產品及零售支付系統的監管制度。

根據這些制度，儲值支付產品一般須遵守強制發牌制度，而監管該等產品的重點是確保儲值金額須符合法定保障規定。監管機構亦可指定零售支付系統須受其監察。

此外，負責執行儲值支付產品及零售支付系統制度的監管機構獲賦予明確權力，以執行監管及執法職能。這對於有效監管儲值支付產品及零售支付系統至為重要。

香港的建議法例會採納其他地區的監管制度都具備的重要元素，並因應香港本身的特殊情況加以修訂。

公眾諮詢

金管局於2012年12月至2013年1月間就建議監管制度諮詢了支付及資訊科技界的40多個業內機構及消費者委員會。諮詢結果顯示有關各方普遍支持建議，並認為監管制度有助推動香港支付行業的進一步發展。

財經事務及庫務局及金管局於2013年5月22日發出公眾諮詢文件⁶，就建議監管制度徵詢意見。我們誠邀社會大眾詳閱諮詢文件所載建議，並在為期3個月的諮詢期內提出意見。我們計劃在考慮公眾諮詢所得意見後，向立法會提交立法建議。

⁶ 見財經事務及庫務局網站(www.fstb.gov.hk/fstb)及金管局網站(www.hkma.gov.hk)所載由財經事務及庫務局及金管局於同日聯合發出的新聞稿「就儲值支付產品及零售支付系統的建議監管制度展開諮詢」。
