

實施儲值支付工具監管制度

本文由貨幣管理部提供

隨着科技長足發展，創新零售支付產品及服務相繼湧現，令全球零售支付產業的面貌急速轉變。近年有關支付產品及服務在香港的零售層面亦顯著增加。本文闡述在《支付系統及儲值支付工具條例》(第 584 章)下的新儲值支付工具監管制度，以及香港金融管理局落實有關監管規定的方法。

背景

《支付系統及儲值支付工具條例》(第 584 章)(《支付條例》)已於 2015 年 11 月 13 日生效。在《支付條例》通過前，《銀行業條例》(第 155 章)對儲值卡的監管制度已作出規定，但有關制度只適用於多用途儲值卡¹。而《結算及交收系統條例》(《交收條例》)亦訂有法定框架，讓金融管理專員可以指定及監察即時支付結算系統等大額結算及交收系統和證券交收系統。然而，不論是《銀行業條例》或《交收條例》下的監管制度，都未有涵蓋非實體形式的儲值支付工具(有關支付工具通常在銀行體系以外發行，價值則儲存於網上帳戶、流動網絡帳戶或電腦伺服器)及零售支付系統。

為確保非實體形式的儲值支付工具及零售支付系統安全穩健，實在有需要擴大現有的監管制度，將該等儲值支付工具及零售支付系統納入監管範圍。香港金融管理局(金管局)遂與政府及律政司提出立法

建議，修訂《交收條例》、《銀行業條例》及其他相關法例，以訂立新的儲值支付工具及零售支付系統監管制度。有關制度的政策目標如下：

- (a) 確保香港儲值支付產品及零售支付系統的運作安全穩健；
- (b) 確保使用者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提供公平競爭環境，推動香港零售支付產品及服務的創新發展；以及
- (d) 透過改進香港的零售支付法例，使其與其他主要金融中心致力的方向一致，以維持香港的國際金融中心地位。

¹ 「儲值卡」的定義見《銀行業條例》第 2 條。簡單來說，儲值卡指由發卡人向使用者發行作為支付工具並可於其上儲值的實物裝置(通常為膠卡)。

有關的立法建議於2015年2月提交立法會，並於同年11月通過成為法例。《支付條例》的頒布，賦權金管局實施包括多用途儲值支付工具的強制發牌制度，以及處理相關的監管和執法工作。本文集中論述在《支付條例》下的儲值支付工具監管制度。

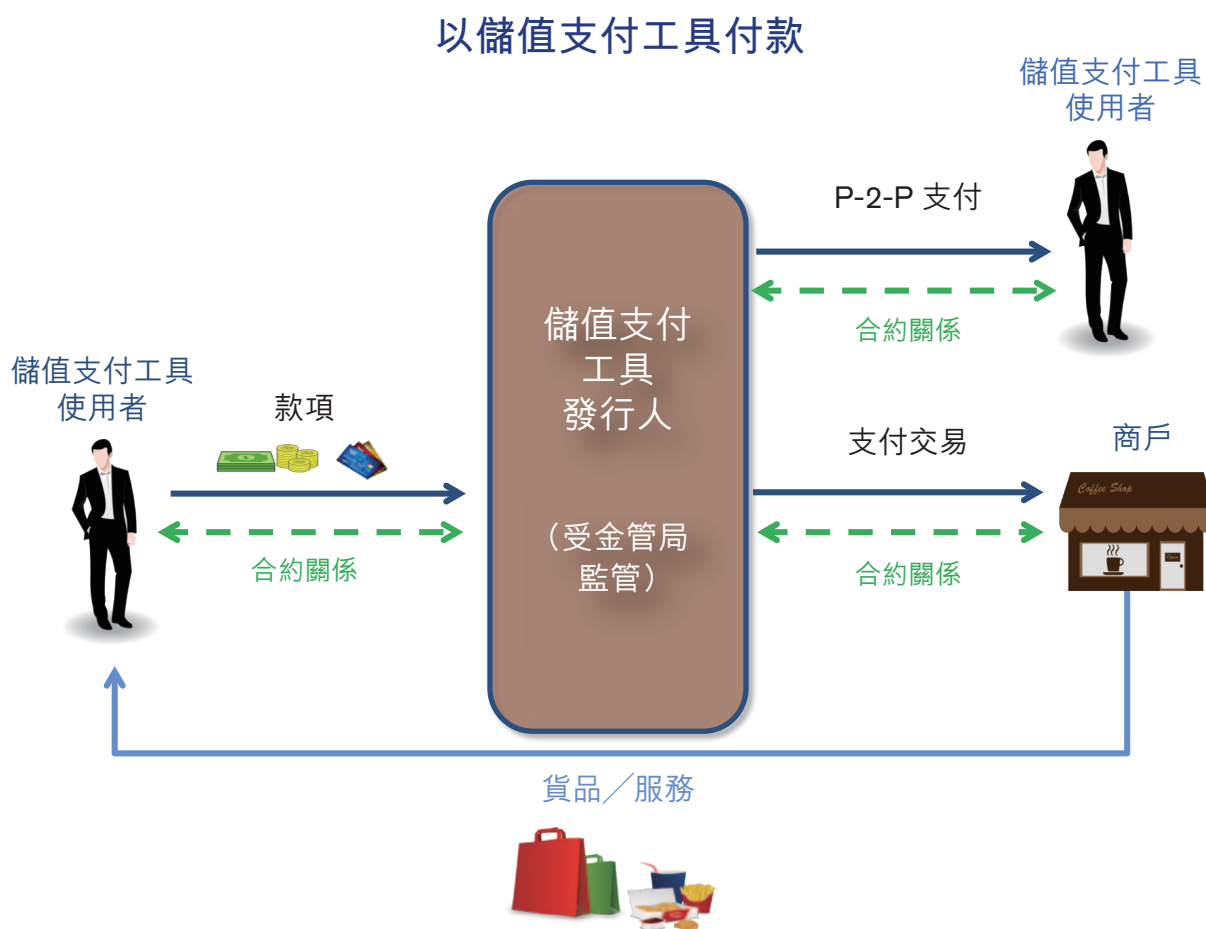
儲值支付工具的定義

根據《支付條例》第2A條，如有以下情況，某工具即屬儲值支付工具：(a) 該工具可用作儲存款額的價值，而該款額為不時存入該工具，並可根據該工具的規則儲存於該工具；以及(b) 該工具可根據發行人

作出的承諾用作就貨品或服務付款的方法及／或用作向另一方付款的方法。

儲值支付工具的定義涵蓋實體及網絡形式的工具。如屬實體形式的儲值支付工具，價值儲存於膠卡、手錶及鑰匙扣等實物裝置的電子晶片內。如屬網絡形式的儲值支付工具，價值則儲存於網絡帳戶內，並可透過互聯網、電腦網絡或流動網絡等連接有關帳戶。網絡形式的儲值支付工具的例子，包括提供「網絡形式帳戶」的網上或流動支付平台，使用者可將價值儲存於該等帳戶，用於網上購物的零售支付或與其他使用者之間的資金轉撥。

下圖顯示以儲值支付工具進行交易的一般支付流程：



就儲值支付工具制度的目的而言，單用途儲值支付工具並不符合儲值支付工具的定義。單用途儲值支付工具指僅可用於支付工具發行人提供的貨品及服務的儲值支付工具。單用途儲值支付工具在香港很普遍，並有多種形式，餅卡屬其中一個例子。由於單用途儲值支付工具實際上是貨品或服務提供者與其客戶之間就特定貨品或服務的預付合約安排，所涉及的「貨幣性」極低，對香港支付及金融系統構成的風險很小，因此無須將單一用途儲值支付工具納入監管制度內。這個做法與現行在《銀行業條例》下的多用途儲值卡制度，以及其他地區的做法一致。

儲值支付工具發牌制度

監管儲值支付產品的重點是保障使用者存放於儲值支付產品發行人的儲值金額²。為確保儲值支付工具發行人具備適當能力，以及儲值金額得到妥善保障及管理，《支付條例》下的儲值支付工具發牌制度規定，任何人士在香港發行儲值支付工具必須向金管局申領牌照。未領有牌照而發行儲值支付工具或經營儲值支付工具業務，即屬犯罪。

根據《支付條例》，《銀行業條例》下的持牌銀行被視作已獲發牌以發行儲值支付工具，因此無需辦理申領儲值支付工具牌照的程序。這是因為持牌銀行已遵守嚴謹的監管要求，包括《銀行業條例》下的認可程序及金管局持續的全面監管。然而，若持牌銀行決定開展儲值支付工具業務，它們仍需遵守《支付條例》內適用於持牌銀行的有關規定。

《支付條例》附表8豁免某些儲值支付工具遵守發牌規定。該等豁免適用於附有現金回贈或涉及使用者運用現金的成分非常有限的會員及積分計劃；用作

在網上商店平台購買某些數碼產品的儲值支付工具，以及用途有限（例如只適用於限定商品或服務提供者或只可在指定處所使用）且總儲值金額不超過100萬港元的儲值支付工具。根據《支付條例》，金管局亦可在考慮某儲值支付工具對使用者或潛在使用者及香港的支付及金融系統構成的風險的重大程度後，豁免有關儲值支付工具遵守監管制度。

為符合申領儲值支付工具牌照的資格，儲值支付工具發行人必須根據香港法例註冊成立，並在香港設有實體辦事處。這項規定讓金管局在持牌人的部分系統及業務可能位於香港境外的情況下，仍能有效監管持牌人。

《支付條例》附表3訂明的最低發牌準則概述如下：

- (a) 儲值支付工具發行人的主要業務須為發行及／或促進發行儲值支付工具；
- (b) 儲值支付工具發行人的已繳股本不得少於2,500萬港元；
- (c) 儲值支付工具發行人的高級人員及控權人須為適當人選，具備適當的知識及經驗；
- (d) 負責實行儲值支付工具發行人的儲值支付工具計劃或該計劃的日常管理的高級人員須具備適當的知識及經驗，以有效地履行有關職責；
- (e) 儲值支付工具發行人須訂有適當的風險管理政策及程序，以管理運作其儲值支付工具計劃所產生的風險，而該等政策及程序，須與該計劃的規模和複雜程度匹配；
- (f) 有關的儲值支付工具計劃須設有健全和適當的管控制度，以防止及打擊可能出現的洗錢或恐怖分子資金籌集活動；

² 「儲值金額」指儲值支付工具使用者向儲值支付工具發行人支付以儲存於儲值支付工具的款項總額，包括所收到記入使用者帳上的任何其他款項。儲值支付工具的「儲值金額」不屬《銀行業條例》及《存款保障計劃條例》所界定的「存款」。

- (g) 儲值支付工具發行人須就管理儲值金額訂有足夠的風險管理政策及程序，以確保經常有充足資金贖回該工具的剩餘儲值，以及確保在任何時間，儲值金額與儲值支付工具發行人的其他資金分開，並受到儲值支付工具發行人所採取的措施的足夠保障；
- (h) 儲值支付工具發行人須在儲值支付工具使用者提出贖回要求後，在切實可行的範圍內，盡快悉數贖回該工具的總剩餘儲值；
- (i) 在顧及儲值支付工具計劃的目的及如何運作及管限該計劃下，該計劃的運作規則須周全而穩妥；以及
- (j) 在顧及儲值支付工具計劃的目的、業務模式及運作安排下，該計劃須周全而穩妥，並以審慎和合乎水準的方式運作。

《支付條例》在2015年11月13日生效後，現有儲值支付工具發行人或新的市場營運者有一年時間向金管局申請牌照。在直至2016年11月12日止的這段期間內，現有儲值支付工具發行人可繼續運作。其後，儲值支付工具發行人必須根據《支付條例》領有儲值支付工具牌照，才能推出或繼續經營其儲值支

付工具業務。分階段實施新制度的目的，是要讓申請人有充足時間備妥所需文件，以及讓金管局處理申請。同時，由於部分服務提供者已在為其使用者提供服務，這項安排可避免干擾有關服務提供者的正常運作及其為公眾提供的服務。

儲值支付工具監管方法

與傳統銀行業務中銀行發揮重要的金融中介功能相比，儲值支付工具主要關乎提供方便的零售支付服務。儘管銀行及儲值支付工具均接受客戶的款項，但兩者涉及的風險有根本分別，因此應該採取不同的監管方法。我們可以將銀行比作保險庫，以及將儲值支付工具比作錢包來說明這點（見下圖）。具體來說，銀行接受公眾的存款，與保險庫相若，銀行普遍被視作儲存及累積個人財富的一個安全穩妥的方法。銀行業務涉及的風險包括信用風險、利率風險及市場風險等，而銀行體系的穩定亦具有系統重要性。因此，銀行業監管注重存款保障及維持公眾對銀行體系的信心。儲值支付工具則仿如錢包，用作攜帶現金方便應付日常零售支付的需要。儲值支付工具涉及的風險主要是業務操作風險及儲值金額的安全，因此儲值支付工具的監管重點是要在儲值支付工具計劃的安全，與在日常零售支付中使用儲值支付工具的便捷兩者間取得平衡。

根據業務性質及風險決定監管方法

	銀行	儲值支付工具
		
業務性質	<ul style="list-style-type: none"> 接受存款 貸款及其他銀行服務 	<ul style="list-style-type: none"> 提供方便的零售支付服務
風險性質	<ul style="list-style-type: none"> 信用風險、利率風險等 	<ul style="list-style-type: none"> 業務操作風險 業務風險
監管重點	<ul style="list-style-type: none"> 存款保障 公眾對銀行體系的信心 	<ul style="list-style-type: none"> 安全及有效率的零售支付服務 儲值金額的保障

鑑於儲值支付工具行業在香港仍處於起步階段，金管局在制訂儲值支付工具監管政策時充分顧及在保障使用者及市場發展兩者間取得平衡的需要。舉例來說，在設定最低資本要求時，我們力求在儲值支付工具持牌人的運作可持續性及對市場參與者造成的潛在障礙之間取得平衡。在制定儲值金額管理政策時，我們衡量儲值金額的安全及儲值支付工具持牌人的運作靈活性。資料保密方面，我們考慮儲值支付工具產品的功能與使用者私隱保障。同樣，在制定適用於儲值支付工具的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定時，我們亦考慮到對使用者的方便程度。這些做法的目的是要提供必要的監管靈活性，在滿足在急速的科技發展與創新下不同業務規模及運作模式的持牌人的需要的同時，確保儲值支付工具使用者的利益得到保障。

基於上述因素，金管局採取原則及風險為本的監管理念來監管儲值支付工具，規定儲值支付工具持牌人須建立適當的風險管理制度，而且有關制度須符合其風險性質、業務規模及業務運作的複雜程度。以儲值金額管理為例，儲值支付工具持牌人須將儲值金額與本身的資金分開，並訂有有效安排保障儲值金額，以防持牌人因為無力償債影響儲值金的贖回。此外，持牌人亦應訂有充足的措施，包括內部管控制度，保障儲值金額免受其他業務操作風險影響。至於風險管控方面，儲值支付工具持牌人應訂有穩妥的保安措施及內部管控制度，確保支付交易的資料保密及完整，以及其運作系統安全有效。此外，儲值支付工具持牌人須遵守保障個人資料及打擊洗錢及恐怖分子資金籌集方面的相關規定。金管局會透過一系列有效的監管工具，評核個別持牌人的風險識別及緩減程序是否足夠，以及它們是否以安全及有效率的方式運作，並遵守監管規定。在有需要時，金管局會採取適當行動跟進。

實施進度

《支付條例》於2015年11月生效後，共有20多名準申請人向金管局表示有意申領儲值支付工具牌照，其中約三分之一為新進入市場的企業，部分則為新成立的公司。金管局於2015年11月及2016年1月發出兩份指引文件，就儲值支付工具發牌制度及主要監管規定向準申請人提供指引。金管局亦透過業界簡介會、個別會面及日常聯繫，與準申請人溝通，以協助其申領牌照。

金管局已於2016年8月25日向5名儲值支付工具發行人批出首批儲值支付工具牌照³。載有最新的儲值支付工具持牌人名單的「儲值支付工具持牌人紀錄冊」載於金管局網站，以供公眾查閱。預計在一年過渡期屆滿前將會批出更多儲值支付工具牌照。

在進行發牌程序的同時，金管局亦根據《支付條例》第54(1A)(b)條發出《儲值支付工具持牌人監管指引》（《指引》），闡述金管局在評核儲值支付工具持牌人是否遵守相關監管要求時所採納的高層次監管原則。為增進儲值支付工具持牌人對《指引》所載原則的應用標準的了解，金管局已發出《應用說明》，就《指引》的個別環節向儲值支付工具持牌人提供額外指導。如有需要，金管局亦會發出《常見問題》，提供進一步說明。

同時，金管局推出公眾教育計劃以提高市民對儲值支付工具監管制度的認識，又在2016年4月和8月舉行了兩次傳媒簡報會，向媒體交代發牌進度。此外，金管局已推出或正計劃推出連串宣傳活動，包括宣傳聲帶；流行社交媒體、網站、應

³ 首批儲值支付工具持牌人為：Alipay Financial Services (HK) Limited、HKT Payment Limited、財富數據有限公司、TNG (Asia) Limited及八達通卡有限公司。

用程式及其他有關渠道的網頁橫幅，以及電視廣告，以加強公眾對使用儲值支付工具及儲值支付工具監管制度所提供的保障的了解。

使用儲值支付工具時應注意的事項

實施儲值支付工具監管制度一方面將有利新的零售支付工具的推出及採用，另一方面亦有助保障使用者的利益。不過，由於香港的儲值支付工具行業仍處於發展階段，部分儲值支付工具發行人可能會基於競爭或其他商業考慮而停止營運，退出有關市場。因此，儲值支付工具使用者應小心選擇儲值支付工具服務，在使用儲值支付工具時尤其應謹記以下各項：

- (i) 了解儲值支付工具計劃的條款和細則，包括費用、私隱政策，以及使用者的權利與責任。
- (ii) 小心保管儲值支付工具和密碼，並因應需要而適當調整安全設定。
- (iii) 避免披露機密資料。
- (iv) 經常查閱交易紀錄，有助及時發現未經授權交易。
- (v) 精明管理儲值金，切勿在儲值支付工具存入過多現金。