

香港社區組織協會

就《加強規管眾籌活動的公眾諮詢》提交意見書

1. 財經事務及庫務局早前公布有關加強規管眾籌活動建議的諮詢文件，並展開為期三個月的公眾諮詢。¹
2. 根據諮詢文件的定義，眾籌活動包括以下數項元素，包括：
 - 指由個人、團體或機構展開；
 - 透過公開方式，向大量個人或組織提出特定的籌款目的；
 - 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，資金提供者可能從眾籌項目中取得某些利益或回報，或沒有得到個人回報。
3. 眾籌屬近年資訊科技進步下發展的新籌集資金方法，主要透過線上方式進行籌募集資。當前眾籌活動類別包括：(1)股權及債務眾籌(Equity or debt crowd-funding)、(2)點對點借貸(Peer-to-peer lending)、(3)捐獻性質的眾籌，以及(4)報酬或預售性質的眾籌。為提升眾籌活動的透明度和問責性，諮詢文件作出多項建議，包括要求日後眾籌活動原則上須事先作出申請，獲得許可後方可開展，以及在眾籌活動舉行期間及結束時向公眾提供足夠透明度的資訊；諮詢文件更建議成立眾籌事務辦公室以一站式處理眾籌活動的規管及行政事宜，並且就被視為未獲得當局許可的「非法的眾籌活動」加以界定及訂立相關執法權力。
4. 眾籌活動的優勢(尤其是以線上方式進行的眾籌)，在於個人或團體能夠簡便、快捷和低成本地籌募款項，透過通訊科技及網上平台，以推動自身的理念、業務或其他目的。眾籌有助個人或機構在公眾生活中的互動，促進社會之間人與人之交流；因此，本會認為，在避免有任何個人或機構透過眾籌活動進行不利公眾利益或國家安全等違法行為的同時，也要獲取平衡，以免為規管而規管，或不合理地限制了個人或機構正當合理的生活，扼殺了眾籌活動促進社會向前發展的公眾福祉。
5. 當局希望提升眾籌活動的透明度和問責性，本會表示認同；然而，本會認為諮詢文件中的不少建議並未能有效地達致上述目標，對各項建議存有極大保留。再者，諮詢文件不少建議更過於嚴苛，法理上並不合理，實際操作上亦不可行。

¹ 財經事務及庫務局 有關眾籌活動規管的公眾諮詢 (2022年12月19日)(下稱《諮詢文件》)

https://www.fstb.gov.hk/fsb/tc/publication/consult/doc/Crowdfunding_consultation_paper_chi_final.pdf

借鏡美英等外國經驗 主力監管涉及財務回報的眾籌類別

6. 事實上，眾籌活動性質各異，規管方式理應不同。如前文提及，眾籌主要分開四大類，包括：

- (1) **股權及債務眾籌(Equity or debt crowd-funding)**: 投資者藉購入商業投資的股權及債權，賺取財務回報；
- (2) **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；
- (3) **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而捐款，其中不涉及取得特定回報(例如：把募集資金作指定的慈善用途，如：扶助貧困)；
- (4) **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(例如：承諾投資者投入資金，可獲提供開發後的商品或服務)。

7. 以上第(1)及第(2)類眾籌均屬於以賺取財務回報為目的，性質於屬財政投資行為，涉及金融或投資法規，國際發展趨勢均認同在善用及優化現行法律法規之基礎上作出規管；至於第(3)項主要是募集資金作指定的慈善用途，主要為公益導向，第(4)項則屬籌款者向投入資金的投資者提供商品或服務，兩者不涉及財務回報，因而並非世界各地重點的規管對象，不應如同前兩項眾籌活動一併立法規管。

8. 立法會於 2016 年就美國和英國兩地眾籌活動的監管制度進行了研究²，其報告指出美國和英國均屬全球眾籌先列，前者屬世界最大眾籌市場，佔全球眾籌總額約一半，後者則為世界第三大眾籌市場，佔全球總額約 17%。美英兩地均透過監管機構和法規，主力監管涉及以賺取財務回報為目的，性質屬財政投資行為的眾籌活動。例如：美國監管機構制訂了新監管制度，規管股權性質的眾籌；英國的監管機構，則以微調證券監管框架以處理新興眾籌活動。

9. 在規管第(1)類(股權及債務眾籌)方面，美英兩地均透過加強管理眾籌平台風險、規定股票發行人/發債人須披露基本業務性質、為小投資者的投資訂立額外保障條款，以加強對投資者的保障。在規管第(2)類(點對點借貸)方面，美國將點對點借貸列為證券活動，因此受證券交易委員會及其他法律規管；英國則加強點對點借貸行為的規管，包括：監管借貸活動不多高於某一貸款額、規管平台營辦者的最低資本額、平台須列明風險或警告，以及定期提供報告披露業務資料。

² 立法會秘書處 資訊服務部 資料研究組 (2016 年 4 月 20 日) 美國和英國對眾籌活動的監管 ISE16/15-16 (下稱《美國和英國對眾籌活動的監管》)

<https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/essentials-1516ise16-regulation-of-crowdfunding-in-the-united-states-and-united-kingdom.htm>

10. 立法會於 2017 年就選定地方對眾籌活動的監管進行了另一研究³，其報告指出「眾籌活動若出現欺詐或平台管理不善的情況，或會對投資者以至金融體系的穩定構成風險」，因此「不少世界各地的監管機構都趨向制訂專門為眾籌而設的監管制度，以期在金融創新和保障投資者這方面取得平衡」⁴；而由於以上第(1)及第(2)類眾籌「涉及財政回報，以及個人和企業均廣泛參與該等活動，因而這兩類眾籌成為全球證券監管機構重點關注的監管對象」。可見，國際社會普遍關注是涉及財政回報的「股權及債務」和「點對點借貸」兩類眾籌。
11. 相反，第(3)類及第(4)類的眾籌活動，即「捐獻性質」，以及「報酬或預售性質」的眾籌，由於有關眾籌「主要為公益導向，或不涉及財務回報」，所以「不是世界各地的監管焦點」⁵。香港作為國際金融中心，並銳意發展為創科中心，理應鼓勵初創和創科行業發展，因此，在融資活動上應參考國際先行者的經驗，透過完善現行金融監管法例，加強規管有財務投資性質的眾籌活動，並保障投資者的利益，減少對相關眾籌活動的不必要限制，影響其健康發展；至於以公益、慈善導向的眾籌活動，則不應作為主要規管的對象。
12. 為此，本會認為，眾籌規管的範圍應主要針對涉及財政回報的「股權及債務」和「點對點借貸」兩類眾籌，而不應如諮詢文件的建議把規管放在「捐獻性質」以及「報酬或預售性質」等眾籌類別上。

籌款違法風險已有法律規範

13. 根據諮詢文件的思路，看來當局認為所有涉及香港人的任何籌款(包括「捐獻性質」以及「報酬或預售性質」等眾籌類別)均應確立規管制度，「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」⁶。
14. 諮詢文件同時提出，「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」。當局更認為，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，例如「眾籌平台風險」、「資訊不對稱風險」、「籌款結果與目的不符的風險」及「違法風險」等⁷。

³ 立法會秘書處 資訊服務部 資料研究組 (2017 年 7 月 21 日) 選定地方對眾籌活動的監管 IN17/16-17 (下稱《選定地方對眾籌活動的監管》)

chrome-extension://efaidnbmninnipcbajpcjgclcfindmkaj/https://app7.legco.gov.hk/rpdb/tc/uploads/2016-2017/IN/IN17_16-17_20170721_tc.pdf

⁴ 《選定地方對眾籌活動的監管》第 1.1 段。

⁵ 《美國和英國對眾籌活動的監管》第 4 段。

⁶ 《諮詢文件》第 1.2 段。

⁷ 《諮詢文件》第 1.17 段。

15. 然而，值得指出的是，不同類別的籌款活動可能涉及不同程度的風險，並不同樣便能合理化政府必須透過登記與審批制度去作出規管。一方面，尤其涉及慈善捐款及公益的眾籌，大多具有社會目的和意義，而且涉及眾多民間組織及個人，太繁複官僚的登記和須事先獲得審批才可開展活動的規管制度，將會嚴重阻礙民間社會的交流與發展；另一方面，諮詢文件提及眾籌活動可能涉及各類風險，大多已有一定法律及監管制度予以規範（如本港所有慈善團體均須向稅務局作出申請並獲批准後才能取得慈善團體地位，而其財政狀況亦受到嚴格規管），實沒有太多必要再增設另一個「太上皇」式的眾籌事務辦公室。
16. 如同當局分析，現時本港並沒有一套清晰的制度，規管越趨盛行的網上眾籌活動；然而，這樣並不一定等於對市民利益和公眾安全構成風險。根據現行香港法例，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⁸。因此，**本會認為，在防止違法行為、避免危害公眾以至國家安全等行為，現行法例已足夠作適當規管。**
17. 諮詢文件期望建立完備的制度，提升公眾對參與合法、正當眾籌活動的信心，惟建議的眾籌活動規管架構在運作上亦存在不少問題，現分述如下：

規管全球眾籌活動 不實際亦不可行

18. 諮詢文件建議所有公開向香港人或團體，或身處香港的人或團體進行募集的線上或線下的籌款活動，不論舉辦的目的及地點為何，均須事先向建議新設的眾籌事務辦公室提出申請。本會認為，當局建議規管的範圍過於廣泛，就算眾籌活動宣稱目的與香港並不相關，即與本港政治、經濟、社會、科技、環境或法律等領域沒有任何關係，仍需要受建議訂立的法律和架構規管，安排並不合理。
19. 舉例來說，若有本港的互聯網使用者瀏覽網站或獲取友人分享的資訊，當中提及於非洲某一小國的社區有人發起眾籌，扶助村內的一位殘障兒童；由於本港市民已接觸有關資訊並欲響應該眾籌活動，捐出一百元支持活動，根據諮詢文件的建議，上述於非洲小社區內發起活動的個人或機構，便需要向眾籌事務辦公室申請眾籌，經眾籌事務辦公室批准後，才能進行上述眾籌活動。這樣的規定，實際上是極不合理，亦不可行。建議中的規管機制實行，執行上會極為困難，或令實際行善的捐款者卻步，窒礙了正常合理的全球跨境交流活動，做法如同殺雞取卵，極為不可能和不明智。

⁸ 《諮詢文件》第 1.9 段。

要來眾籌者來港開設指明的本地銀行戶口不合理 全體眾籌平台須在港登記亦不合適

20. 同理，諮詢文件建議眾籌的籌款人須向眾籌事務辦公室披露眾籌活動的目的及安排、使用本地銀行戶口，及妥善保存資金活動紀錄等；事實上，對於一些來自海外，非針對香港居民，但香港居民在線上或線下均非常容易獲取到相關眾籌的邀請。為此，要求眾籌參加者在港開設指明的本地銀行戶口，實在極不可行和不合理，亦不利社會中個人或機構透過眾籌進行正常交流活動。

21. 另一方面，諮詢文件亦建議設立一套登記制度，登記眾籌網上平台資料，任何接受香港個人、機構或團體的眾籌之網上眾籌平台，均需向眾籌事務辦公室登記。然而，一如諮詢文件所言，不少平台根本並非以香港為註冊地，若要求經營平台的公司/團體/個人必須在香港有指定至少一名香港擁有實體地址的代表，實在是不可能亦不現實。表面上，諮詢文件建議有助加強當局監察，惟實際上是令經營網上眾籌的平台卻步，不選擇為香港的個人、機構或團體提供服務，本港的個人、機構或團體亦無從合法地使用相關網上眾籌平台的服務，直接窒礙了香港作為創科之都、促進社會發展，以及與世界科技水平同步的可能性。

眾籌個人或機構有法例規管 表現受公眾自行監督

22. 諮詢文件建議眾籌事務辦公室須考慮相關申請的原則，當中包括：申請者是否誠實、信譽良好及可靠；眾籌目的與規模是否相稱；及活動對公眾利益、公眾及國家安全的風險。事實上，若資金提供者參與的眾籌活動的營運者屬慈善團體，慈善團體的行為早已受現行法例規管其捐款行為；由於慈善團體的慈善資格亦會定期受稅務局、社會福利署等部門監管，若有任何違規行為，當局大可取消其慈善團體資格，監察制度行之有效。

23. 再者，眾籌的機構若不公開運作、眾籌後未有善用款項舉行目的活動，市民大多透過公眾監察和社會力量，日後不參加該機構舉辦的眾籌項目。同理，在個人或非慈善機構等眾籌活動方面，同樣會因眾籌後是否合乎原來眾籌目的、具體表現，而影響日後舉辦眾籌活動的成效。因此，本會認為最為有效監察方法，是讓公眾人士自行決定是否繼續支持眾籌活動。

資金提供者/捐款者要因非法眾籌負刑責不合理 捐款後難以監管眾籌活動

24. 此外，諮詢文件建議資金提供者/捐款者要因非法眾籌而負上刑責，建議極不合理。所謂非法眾籌，包括：眾籌活動本已獲當局批准，及後卻被執法部門有理由相信活動繼續是對本港的公共利益、公共安全國家安全不利的活動。事實上，資金提供者/捐款者在響應眾籌活動時，無法百分百全面掌握或預知發起眾籌者在具體落實眾籌活動時的情況，資金提供者/捐款者亦未必完全清楚相關機構目的和使用款項情況，若要捐款人須負上刑責，無疑過於嚴苛。

本會建議

25. 眾籌活動的規管，除了考慮到公眾利益和國家安全的等防止罪行的問題外，必須考慮避免現行正常個人與機構交流的自由度遭到不必要限制，為此，本會認為當局應根據眾籌活動的性質作相應適度的限制，並採取鼓勵、協助方式，引導眾籌活動在香港健康發展。

26. 為此，本會建議如下：

- (1) 當局應加強教育公眾如何分辨和選擇參與合適的眾籌活動；
- (2) 當局應可製作守則和指引，予欲進行眾籌活動的個人和機構參考；
- (3) 當局應聚焦規管「以投資爭取財務回報性質」的眾籌活動，並作出立法或相應政策的規管，在現行法律制度的基礎上完善監管架構，在有不可或缺的情況下才新增法律監管條文，不應將眾籌作慈善目之活動，或投入資金以換取商品或服務的眾籌活動，列作主力監管對象；
- (4) 當局若決定透過立法方式規管眾籌行為，應避免規管眾籌目的與香港完全不相關的眾籌活動；
- (5) 立法規管眾籌活動的範圍極廣，規管框架對眾籌活動影響深遠，惟諮詢文件僅短短十數頁，未有詳細闡釋其他國家或地區規管眾籌活動的方式及成效。為此，當局應提供進一步資料予公眾深入討論，並可將議題交由法律改革委員會作深入研究，才決定最適合本港處理眾籌活動之方案。

香港社區組織協會

2023年3月