

參考資料

二零零五年三月十四日

資訊科技及廣播事務委員會

有關處理未經收件人許可而發出電子訊息的問題的建議

目的

政府曾就處理未經收件人許可而發出電子訊息的問題提出建議並進行諮詢。本文件旨在告知委員有關的諮詢結果及擬採取的行動。

有關諮詢工作

2. 二零零四年六月二十五日，電訊管理局(下稱「電訊局」)發出「處理未經收件人許可而發出的電子訊息問題的諮詢文件」(下稱「諮詢文件」)，旨在確定未經收件人許可的電子訊息問題的嚴重性，以及就如何對付此問題徵詢相關人士的意見。諮詢工作於二零零四年十月二十五日結束，當局共收到四十二份意見書。意見書摘要見附件。

3. 從意見書中提供的統計數字來看，我們認為傳真及電郵是現時問題最嚴重的範疇。我們亦注意到，透過流動電話的短訊及多媒體訊息服務而發出未經收件人許可的電子訊息的問題尚未對用戶造成重大滋擾，這可能由於發送這類訊息的成本較高。不過，若傳送這些訊息的費用日後降低，或會變成問題。

推出「STEPS」行動打擊未經收件人許可而發出電子訊息的問題

4. 工商及科技局局長考慮到意見書中的意見及近期的發展，在二零零五年二月二十四日公布名為「STEPS」的計劃，與業界及用戶聯手打擊濫發訊息的問題。

「S」 – 加強現有規管措施

5. 政府將與業界相關組織及服務營辦商合作，在兩方面展開工作—即傳真服務及短訊與多媒體訊息服務。

6. 就傳真服務而言，政府將與固定電訊網絡服務營辦商合作，懲罰持續向

「不收傳真」名單上的收件人濫發傳真的促銷商，方法是縮短中止其接達電訊服務所需的時間，因電訊服務是他們用以發送傳真廣告的媒介。

7. 至於短訊及多媒體短訊服務方面，政府計劃與業界合作，將現有流動網絡營辦商的工作守則適用範圍擴大至包括所有未經許可而發出的宣傳短訊及多媒體訊息，包括跨網及由本身網內發出的宣傳訊息。

「T」 – 技術解決方案

8. 政府將與業界合作舉辦研討會、會議及展覽，以推廣反濫發訊息的最新技術解決方法。

「E」 – 教育

9. 政府將與業界組織合作，舉辦反濫發訊息的資訊活動，以提高消費者的意識，以及向消費者提供準確的資料及有用的資源。我們也會把反濫發訊息列為政府定期的宣傳及教育活動項目，並為使用者提供這方面的指導。

「P」 – 合作

10. 其中一個可行的合作方法，就是由本地互聯網服務營辦商編製一份共用的黑名單，讓營辦商按名單作出過濾。政府將與業界組織合作，以促進有關工作，並協調各相關機構，確保共用資料及所編製的共用黑名單符合《個人資料(私隱)條例》等有關法例的規定。

11. 就國際合作而言，工商及科技局已簽署首爾-墨爾本多邊諒解備忘錄(反濫發訊息諒解備忘錄)，與多國合作打擊濫發訊息的問題。反濫發訊息諒解備忘錄為合作鋪路，在技術、政策及教育上分享資訊，並在工作層面上，向亞太地區簽署備忘錄的成員國的反濫發訊息機關提供互相合作及交換資訊的平台。

「S」 – 法定措施

12. 「STEPS」計劃其中一個重要範疇，是制定反濫發訊息法例，防止香港成為非法濫發訊息者的安全避難所，並加強本港與推行類似法例的海外執法機關合作，共同進行調查及打擊濫發訊息者。

13. 政府留意到回應者對如何立法一事，意見紛紜。舉例來說，部分人認為法例不該限於某種科技形式，即可引用於各類濫發的電子訊息。不過，亦有人認

為，應只就濫發的電子訊息中特別嚴重的範疇立法。對法例其他方面的意見，臚列如下：

- (a) **法例應否只適用於未經收件人許可而發出的電子商業訊息(因這引起最大的問題)，還是適用於所有未經收件人許可而發出的電子訊息(因不論其性質，這些全屬未經收件人許可而發出的)；**
- (b) **法例應否適用於促銷電話及自動衍生的話音／視像訊息：**部分回應者認為，《簡易程序治罪條例》(第 228 章)第 20 條已包括「促銷電話」的情況。因此，新法例應只適用於自動衍生的訊息，因這會對很多人造成滋擾；
- (c) **法例應否規定發件人須讓電子訊息的收件人「選擇接受」(即只有得到收件人的事先同意，方能發出電子訊息)或「選擇不接受」(即在未得到收件人的事先同意下，仍可發出電子訊息，不過當收件人表示不欲再收到這類電子訊息後，必須立即停止)：**前者向收件人提供較大保障，而後者則為促銷從業員提供接觸準客戶的更大空間；
- (d) **法例應否強制規定標示電郵標頭：**這關乎消費者透過電郵標頭清楚分辨訊息的權利。然而，部分人關注發件人遵從這規定會加重成本的問題；
- (e) **法例應否限制收集他人電郵地址及其他做法：**部分人建議應禁止從網站收集電郵地址、自動製造電郵地址，以及在未經電郵地址擁有人同意下買賣電郵地址清單。其他人質疑為何需要禁止以人手收集地址；以及
- (f) **有關違法行為應屬民事或刑事性質：**雖然刑事罰則能收更大阻嚇作用，但我們需要考慮對違規行為所施加的罰則是否相稱。

14. 政府對法例的實際形式及內容持開放態度。我們旨在擬定業界大部分人均能接受的法例大綱，在打擊濫發訊息問題和容許合法電子促銷活動正常發展兩者之間，取得平衡。我們將於適當時候向委員簡介有關法例大綱的草案，然後才展開草擬法例的工作。我們的目標，是在二零零六年內，向立法會提交這條法例的草案。

工商及科技局
通訊及科技科
二零零五年三月

「對付未經收件人許可而發出的電子訊息問題的建議」諮詢文件
就諮詢文件提交的意見書摘要

所收到的 42 份意見書已登載於電訊管理局（電訊局）網站：
<http://www.ofta.gov.hk/report-paper-guide/paper/consultation/20041102/table.html>。

2. 遞交意見書的公司、機構及個別市民名單如下：

公司

- 緯泓軟件（亞太區）有限公司（緯泓）
- 華潤萬眾電話有限公司（萬眾）
- CompTIA Hong Kong Limited（CompTIA）
- DoubleClick
- 易遞電訊（易遞）
- 香港寬頻網絡有限公司（香港寬頻）
- 香港流動通訊有限公司（香港流動通訊）
- 和記環球電訊有限公司（和記環球）
- 和記電話有限公司及 Hutchison 3G HK Limited（和記）
- 郵盾亞洲有限公司（郵盾）
- MessageLabs
- 微軟香港有限公司（微軟）
- 網炫
- 香港電話有限公司（香港電話公司）
- 數碼通電訊有限公司（數碼通）
- Tiglion Consultancy Company Limited（Tiglion）
- 雅虎香港

機構

- 美國商會
- Anti-Spam Technical Alliance（ASTA）
- Asia Digital Marketing Association（ADMA）
- Belgium–Luxembourg Chamber of Commerce in Hong Kong（BLCC）
- 商業軟件聯盟
- 消費者委員會（消委會）
- The Dutch Business Association（DBA）
- Hong Kong Anti-Spam Coalition（HKASC）

- The Hong Kong Austrian Association Limited (HKAA)
- 香港基督教服務處
- 香港電腦保安事故協調中心 (HKCERT)
- 香港電腦學會 (HKCS)
- 香港直銷市場協會 (HKDMA)
- 香港總商會
- 香港互聯網供應商協會
- 香港電訊用戶協會
- 香港貿易發展局 (HKTDC)
- 個人資料私隱專員公署 (PCO)
- Professional Information Security Association (PISA)

個別市民

- Ben Ng
- Horace Cheng
- Jacq
- Leung Sik Hung
- Samuel Chan
- 立法會議員單仲偕先生, JP

3. 他們就各項問題發表的意見摘錄於下 -

濫發訊息問題的嚴重性

傳真

4. 香港電話公司表示，該公司平均每個月循電話、傳真及郵遞等方式接獲有關濫發傳真的投訴約有 5 500 宗。這些投訴需由三名職員負責處理，每月總開支為 45,000 港元。

5. 電訊局在二零零四年共收到 171 宗有關濫發傳真的投訴。根據本地固網服務營辦商呈報的資料，同一時期內接獲的投訴共 36 626 宗。這些投訴已有足夠資料供固網服務營辦商採取行動，當中已把電話號碼登記在「不收傳真名單」的客戶佔 19 274 宗。

6. 個別回應者投訴在深夜時間收到他人濫發的傳真，但現時沒有措施，可處理這問題。

電郵

7. 網炫、BLCC、HKAA 及 DBA 指出濫發的郵件令騙徒有機可乘，並強調需要特別留意「網上詐騙」及其他盜用身分的方法。

8. 提供反濫發郵件及防毒管理服務的本地軟件供應商緯泓表示，濫發的郵件平均佔接收郵件的 46% 及網絡通訊量的 23%。提供互聯網保安方案的國際供應商 MessageLabs 則表示，該公司在二零零四年九月過濾全球超過 14.5 億份電子郵件，當中共阻截 10.5 億份濫發的郵件（72.14%）。

9. 香港電話公司估計，該公司每日處理的電郵通訊量中，約有 80% 屬於未經收件人許可而大量發出的電郵。該公司每月需耗用約 15 至 20 個工作日處理這類電郵。

10. 香港互聯網供應商協會曾向 11 家服務本港超過 90% 互聯網用戶的互聯網服務供應商進行三次調查，累積結果確定香港濫發郵件問題嚴重。最近一次（二零零四年十月）的調查結果顯示，濫發的郵件佔所有電子郵件的比率由 50% 上升至大約 60%，部分互聯網服務供應商的比率更高達 90%。估計每月濫發的郵件對香港互聯網服務供應商造成的成本可能達到 590 萬港元。

11. 微軟、香港寬頻、美國商會、商業軟件聯盟及 HKASC 引用香港互聯網供應商協會二零零四年一月的調查結果（數據來源為 11 家服務本港超過 90% 互聯網用戶的互聯網服務供應商），當中顯示本港接收的電郵約有 50% 屬於濫發的郵件，每年對本港消費者及商界造成約 100 億港元的成本。另一方面，代表亞洲數碼從業員的 ADMA 引用 Jupiter Research 所進行的研究，當中顯示過濾濫發郵件機構阻截已經收件人許可而發出的真實訊息，令全球從業員在二零零三年損失 2.3 億美元。該研究更估計，二零零八年，濫發的郵件將對網上從業員造成 4.19 億美元的成本。

12. 個別回應者投訴濫發郵件問題令他們需要使用過濾濫發郵件的服務，因而須支付額外費用。單仲偕議員表示，其辦事處曾於二零零三年十一月進行調查，研究香港未經收件人許可而發出電子訊息問題的嚴重性。結果顯示，未經收件人許可而發出電子訊息的活動，最常透過電郵、傳真、短訊及電話等四種服務方式出現。在該調查中，超過 80% 的受訪者認為未經許可而發出的電子訊息具滋擾性，亦有超過 70% 的受訪者已經使用若干措施來對付濫發的郵件（例如過濾軟件等）。

短訊服務

13. 萬眾表示在二零零三年十月至二零零四年九月期間，共收到 17 宗有關未經收件人許可 / 宣傳短訊的投訴。二零零四年九月三十日，要求「選擇不接受」宣傳短訊的申請共有 11 625 宗，佔萬眾客戶總數不足 1.5%。香港流動通訊及和記亦認為未經收件人許可而發出的短訊並非嚴重問題。

解決未經收件人許可發出電子訊息問題的可行辦法

業界合作

14. 回應者普遍支持加強業界合作。香港電話公司表示，除非有更嚴謹的法例處理未經收件人許可而發出的電子訊息，工作守則應繼續以自願遵辦方式執行。微軟相信，政府應維持規管互聯網及技術發展的自由放任政策，同時亦應特別就濫發郵件問題引入法例。和記環球及香港寬頻表示無須向業界施加強制責任，規定他們根據額外工作守則處理未經收件人許可而發出的電子訊息。積極鼓勵及參與業界合作事宜的香港互聯網供應商協會及 HKASC 並不支持規定強制遵從工作守則。

15. 另一方面，PISA 認為香港互聯網供應商協會所制定的反濫發電郵工作守則若干規定應該以強制方式執行，電訊局作為規管機構，亦應監察遵辦情況及執行相關行動。網炫、BLCC、HKAA 及 DBA 認為，反濫發郵件的措施必須強制執行，並以懲罰條文達到所需效果。HKCS 亦表示應該實行強制工作守則。個別回應者傾向支持以強制方式執行現有的自願工作守則。

16. 單仲偕議員建議，除「不收傳真名單」外，政府應該制訂「不收電郵名單」、「不收宣傳電話名單」及「不收短訊名單」。這些名單應一併納入「不收電子訊息名單」數據庫，以作中央管理。

17. 網炫強調應由商界選擇適當及專業的阻截名單，互聯網服務供應商則應該直接與負責有關阻截名單的營辦商合作，以便及早得知有關網絡的濫發郵件警告。香港流動通訊認為，編製共用的濫發電郵者黑名單將無法達到預防或阻止未經收件人許可發出電子訊息的擬定目標，因為濫發電郵者只會不斷更改發件來源或身分，藉以避開納入黑名單。另一方面，香港電話公司贊成有關建議，即由業界共同編製共用的濫發電郵者黑名單。香港總商會及香港互聯網供應商協會亦認為共用黑名單是可行的方法。

18. DoubleClick 質疑規定不同業務模式的從業員遵從同一套最佳慣例的可行性。另一方面，ADMA 及 HKTDC 均贊同推廣全球反濫發電郵最佳的做法，作為促進業界有效自我規管的辦法之一。

19. 就短訊及多媒體訊息服務而言，數碼通、萬眾及香港流動通訊均認為，有關流動通訊服務營辦商發出跨網宣傳短訊的現行自願實務守則，已能有效對付問題，因此現階段無須就短訊及多媒體訊息服務制訂強制守則。和記亦相信，規管短訊及多媒體訊息服務濫發郵件問題的方法，是容許流動通訊服務營辦商推行及加強本身的措施及計劃，並以自願形式部署反濫發郵件解決方法及工具。

用戶教育

20. 回應者普遍支持加強用戶教育計劃以打擊有關問題，並表示有意參與反濫發郵件的工作—雖然他們對應由甚麼機構領導反濫發郵件運動存有不同意見。網炫、BLCC、HKAA 及 DBA 質疑由本地互聯網服務供應商主導反濫發郵件運動的效用。CompTIA 表示，政府及業界應共同推行用戶教育計劃。ASTA 建議整個業界（包括互聯網服務供應商、電子郵箱供應商及軟件開發商）應積極協助消費者認識打擊濫發郵件及濫用訊息服務的工具。香港總商會提議資訊科技業界主動在本港推行反濫發郵件運動，並由政府擔任主要夥伴。香港互聯網供應商協會及 ADMA 將繼續致力反濫發郵件的工作，並鼓勵其他業界組織、商會和政府機關加入。香港流動通訊認為應由電訊局領導反濫發郵件的工作，並由消委會參與其中。香港寬頻亦相信應由政府教育公眾。美國商會認為反濫發郵件教育運動最好由政府及私營機構合作推行，藉以接觸最多受眾。消委會相信，反濫發郵件運動應包括業界及消費者的代表。香港基督教服務處認為，政府應積極加強「負責任的電郵使用者」等教育計劃，教育公眾尊重他人及不要發送未經收件人許可的電子訊息。

21. 香港電話公司建議，提高用戶意識的計劃應集中於濫發電郵方面。微軟及商業軟件聯盟支持在香港推行大規模教育運動，以提高消費者意識，向他們提供正確資訊及有用資源，此等計劃亦應得到政府的大力支持。HKCS 認為教育計劃將對反濫發郵件的整體策略會有成效。

22. 至於透過短訊及多媒體訊息服務濫發的郵件，數碼通、萬眾、香港流動通訊及和記相信，目前營辦商之間積極合作的方法，已足以應付未經收件人許可發出訊息的問題。

技術解決方案

23. HKDMA 及 DoubleClick 支持集中資源，以技術方法解決濫發郵件的問題。HKDMA 特別願意舉辦論壇，就制訂可能及可行的技術解決方案謀求共識。

24. HKASC 強調，該聯盟部分成員已投放相當多資源，改良反濫發郵件技術，並已取得可觀的成果。然而，濫發郵件者正變得更為老練，能夠有效地避開現時的技術，因此公營及私營機構應聯手對付濫發郵件的問題。
25. 美國商會表示，政府應積極確保各界採用現有的濫發電郵解決方法，以及鼓勵投資研發新技術。此舉亦可為本地資訊科技公司帶來機遇，鞏固香港作為地區資訊科技中樞及技術中心的地位。
26. ADMA 完全同意技術解決方案是全面及有效解決問題的方法之一。
27. 微軟表示，該公司已大力投資研發工作，藉以改良現有反濫發郵件的技術及開發新技術。該公司認為必須制訂多種方法解決問題，包括反濫發郵件的法例及執法措施。
28. MessageLab 解釋可以部署多種現有技術方法打擊濫發郵件，例如 DNS 黑名單、許可名單、指模 / 簽署、協作過濾等等。該公司亦解釋新興發件者認證技術（例如發件人政策架構、網域認證匙及確認來電者身分）的運作方法。該公司認為，有效的反濫發郵件技術將繼續是打擊濫發郵件的最佳方法。但由於濫發郵件者漸趨老練，解決問題的唯一方法，在於結合技術、立法及用戶意識等措施。
29. HKCERT 解釋即時黑名單 (RBL) 打擊濫發郵件的方法，並表示應由中立、具信譽及充足資源的機構（但不包括 HKCERT）操作 RBL，亦應與互聯網服務供應商及網絡營辦商保持緊密合作。
30. 香港互聯網供應商協會確信最有效打擊濫發郵件的方法在於技術措施。該會願意領導協調各種技術方法的工作，但需要尋求支援和撥款。
31. ASTA 發表意向聲明文件，當中提出其成員現正實施的最佳做法 / 技術及建議，以打擊濫發郵件。HKCS 亦強調和解釋多種有用的技術解決方法及操作黑名單、模式配對等有關資料。
32. 雅虎香港解釋使用稱為網域認證匙的認證標準，作為解決濫發郵件問題的技術方法的優點。該方法容許收件人核對發件人的數碼證書及 IP 位址，藉以核實其身分。
33. PISA 就黑名單等技術措施、停止匿名轉發和過濾郵件內容的技術，以及部分對付收集電郵目錄行為的技術方法發表意見和作出評估。他們認為，反濫發郵件技術是一門複雜的新興技術，業界與公眾的技術知識差距極大。他們建議政府

作出支援以縮窄差距，並與業界、專業組織及 HKCERT 合作提供更多指引及資源，以便選擇合適的技術及相關的應用方法。

34. CompTIA 要求政府鼓勵及支持創新的反濫發郵件產品，並以適當措施保障其知識產權，從而推動商業機構作出投資。

35. 香港流動通訊原則上贊同檢討及評估阻截未經收件人許可而發出的電子訊息的技術解決方案，但懷疑這些方案處理無線相關技術的成效。在這情況下，濫發郵件者亦可不斷更改發件來源或身分，藉以避開阻截。

36. 萬眾堅稱未經收件人許可而發出的電子訊息未有對流動電話營辦商或客戶構成重大問題。該公司認為，日後如有需要，可使用現有的技術方法對付有關問題。

37. 和記認為實施自動阻截或過濾訊息的技術方法或工具是不恰當的。流動網絡營辦商應獲准以自願方式部署反濫發郵件的方法和工具。他們將可發展及找出最能切合其需要的措施、計劃、方法及 / 或工具。

38. 香港電話公司認為，除找出濫發郵件的範疇 / 來源外，技術措施亦是打擊濫發郵件的有效方法，當中涉及服務供應商核查電子訊息的內容及阻截有關訊息。但根本問題在於服務供應商是否獲授權採取這些行動。

立法

39. 大部分回應者支持就未經收件人許可的電子訊息制定具體法例。雖然緯泓、萬眾、CompTIA、DoubClick、MessageLabs、微軟、雅虎香港及單仲偕議員支持制定具體法例，但均強調立法應只是各項反濫發訊息解決方法的其中一環，因為單靠立法並不足以完全解決有關問題。單仲偕議員進一步認為，為消除公眾對言論自由及資訊流通自由的關注，政府應先行引入最基本的法例。當香港取得更多執法經驗，並研究其他地方的執法經驗後，政府應檢討技術發展及考慮收緊條文。單仲偕議員建議成立專責小組執法，及處理關於投訴的相關事宜、與業界合作、制訂指引、推行用戶教育，以及進行研究及調查。鑑於可能對言論自由、資訊流通自由及遵從成本的關注，單仲偕議員亦建議就法例的詳細條文進行第二輪諮詢。同樣，美國商會、商業軟件聯盟、HKASC、香港互聯網供應商協會及 PISA 等組織均認為，立法應只是各項反濫發訊息解決方法的其中一部分。部分回應者亦指出，需要修訂現有非專門對付濫發訊息的法例的漏洞。

40. 另一方面，香港流動通訊、和記環球電訊及數碼通並不贊成就濫發流動電話

短訊及多媒體訊息進行立法，並認為業界已推行足夠措施，可處理濫發流動電話短訊的問題。香港流動通訊認為，制定反濫發訊息法例未必能大幅減少濫發的訊息，特別是難於找出濫發訊息者，以及大部分的濫發訊息均來自香港境外。此外，香港流動通訊亦認為，制定反濫發訊息法例將對流動通訊服務營辦商帶來沉重的經濟負擔。雖然和記不反對引入反濫發訊息法例，但認為不適宜在現階段研究立法。

41. 回應者對反濫發訊息的法例提出以下的建議：

(a) 立法範圍

CompTIA 促請制定嚴緊的法例，以對付具犯罪意圖的濫發電郵，包括涉及非法下載、偽造地址及網站(網上詐騙)，而非制訂概括的法例，否則私人業務難以依循。法例亦應確定業界指引應處理的基本組成部分，例如通知及「選擇接受／選擇不接受」的規定。

香港寬頻認為，法例應清楚界定「濫發訊息」的定義。為使任何法例有效，亦應考慮跨境及國際合作。

微軟建議，法例應豁免電郵服務供應商，因他們只是提供傳輸容量供傳送電郵，通常無法確定透過其系統傳送的個別電郵的性質。商業軟件聯盟、HKASC 及和記環球電訊亦建議法例應豁免互聯網服務供應商的轉送活動。

香港電話公司、消委會、香港互聯網供應商協會及單仲偕議員認為，法例不應限於某種科技，以便引用於各種未經收件人許可而發出的訊息。

香港總商會支持制定最基本的法例，以對付具體濫用問題，而法例應特別針對具欺騙性質的做法，以免影響合法的電子商貿。

(b) 「商業」性質的訊息

香港電話公司認為，不需要將法例限制於商業訊息，原因有二。首先，難於區別「商業」及「非商業」的訊息。其次，反對未經許可訊息的主要部分是其「未經許可」，而非訊息的內容。香港互聯網供應商協會亦表示，法例應適用於非商業訊息，但可適當地豁免已登記的慈善機構、政治組織及其他適當的組織。

另一方面，消委會及單仲偕議員相信，法例應只適用於屬商業性質的電子訊息。

(c) 「大量」

香港電話公司及香港互聯網供應商協會認為，在法例中不應以「大量」為標準，界定何者為濫發的電郵。若發件人未得到訊息收件人的許可而發送訊息，該訊息將視為濫發的訊息。

(d) 促銷電話、話音及視像

香港電話公司及單仲偕議員認為，法例適用範圍應盡量廣泛，以包括各種形式的未經許可訊息，並無原因需要特別豁免促銷電話 話音或視像。

(e) 以批准為本的方案

易遞建議，法例應就標示電郵標題制訂若干強制規定，及向收件人提供「選擇不接受」的選擇權利。

微軟及商業軟件聯盟提倡立法禁止具欺詐及欺騙性的濫發電郵活動，並推廣消費者可使用的技術，以分辨合法廣告及垃圾電郵。微軟建議，分辨合法廣告及垃圾電郵的適當方法就是批准網上商戶向同意收到有關廣告的消費者發送廣告(「選擇接受」)，或商戶與消費者之間以前或現在存有業務關係。若未經同意，或廣告商從第三方或透過其他網站「收集」消費者的電郵地址，廣告商必須告知消費者有關電郵是未經許可的(例如在標題註明「廣告：」，以提供機制讓收件人易於辨認，並無須付出任何代價將他們從發件人的電郵清單中刪除(「選擇不接受」)，以確保他們不包括在將來的郵件中。

網炫批評選擇不接受的方案屬嚴重繆誤，並建議應在得到收件人同意方發送推廣電郵(「選擇接受」)，而有關同意應清楚、明確及不能轉讓。

香港電話公司傾向支持在發件人向收件人發送訊息之前，應事先得到收件人明示或暗示的同意(「選擇接受」)。若收發雙方已存在業務關係，可推斷取得隱含同意。然而，收件人必須獲准在任何時間要求發件人不再向其發送任何訊息(「選擇不接受」)。然而，單仲偕議員認為，獲得批准的規定或增加使用電郵作推廣的公司的負擔，因此不支持以批准為本的方案。

ADMA 建議將其有關負責人的電郵推廣指引中以批准為本的電郵推廣定義加入有關法例，以消楚區分濫發電郵者及合法從業員的活動。

HKASC 建議法例應訂明規定，未經許可的商業電郵應包括可選擇將來不接收電郵的有效機制。同樣，香港電腦學會認為，訊息最初應是「經許可」，而當收到要求後，發件人應按要求停止發送訊息。

香港互聯網供應商協會認為，「選擇接受」及「選擇不接受」的辯論只是煙幕，重點是必須早已存在有效的業務關係，方能發送未經收件人許可的訊息。

(f) 「選擇接受」或「選擇不接受」

香港電話公司贊成「選擇接受」方案，即發件人在發送訊息前，必須取得訊息收件人明示或暗示的同意。另一方面，PISA 及單仲偕議員支持在法例中採用「選擇不接受」方案。

(g) 標示電郵標頭

香港電話公司同意，應禁止發件人在電郵訊息中捏改標頭，並進一步建議法例應將在未經收件人許可的電子訊息中捏改任何傳送數據定為違法。雅虎香港建議，法例應禁止捏改標頭及標題資料。商業軟件聯盟亦建議法例應包括針對含有虛假或具誤導性的傳送或轉送資料或標題的傳送商業電郵的條款。

HKASC 及單仲偕議員建議，推廣電郵應以「廣告」標籤作識別。HKASC 進一步建議，應向依循電郵最佳做法的數碼從業員提供「安全網」。

另一方面，香港互聯網供應商協會認為標籤並非重要的規定。

(h) 限制收集電郵等

香港電話公司及單仲偕議員建議，應禁止濫發電郵者進行編輯電郵地址清單的活動，如從網站收集電郵地址、自動製造電郵地址，以及在互聯網服務供應商之間買賣電郵地址清單(未經電郵地址擁有人同意)。

商業軟件聯盟、HKASC、香港電腦學會及香港互聯網供應商協會認為，

法例應禁止濫發電郵者常用的做法，如「收集」電郵地址及「攻擊代碼名」。香港互聯網供應商協會進一步認為，法例應包括濫發電郵者使用的改進技術。

(i) 調查及執行權力的範圍

香港電話公司認為，法例應清楚列明關於互聯網服務供應商審查訊息內容及阻止傳送涉嫌濫發的電郵的實際權力。

(j) 遵從成本

香港電話公司認為，由於推廣成本減少，而推廣亦變得更有效，所以能抵銷因新法例而增加的遵從成本。故此，這不構成不引入新法例的原因。香港互聯網供應商協會強調，互聯網服務供應商不應付擔增加的遵從成本。

(k) 民事及刑事罰則

香港電話公司及雅虎香港均認為，法例應向互聯網服務供應商提供對濫發電郵者造成的破壞提出訴訟及收回訴訟費用的權力，並認為法例應向濫發電郵者施加罰款。

美國商會、商業軟件聯盟、HKASC、香港總商會及香港互聯網供應商協會建議，法例應包括適當的民事及刑事罰則，以收阻嚇作用。

另一方面，消委會傾向支持民事而非刑事罰則，並建議法例應向指定組織，如電訊局及消委會，授予提出訴訟的權力。

香港電腦學會認為，對發送濫發電郵的罰則應根據違法訊息的數目而定，並應對未能正確地管理電郵地址清單(即記錄選擇接受及即時申請從清單上刪除電郵地址的要求)施加罰款。

國際合作

42. 鑑於濫發郵件主要來自海外，香港寬頻認為單在香港立法不足以處理問題，並相信若要有效打擊濫發郵件，跨境及國際合作均為重要。網炫、BLCC、HKAA及DBA促請郵件管理者進行國際合作及推廣簡便政策，並認為互聯網服務供應商應在其他範疇進行國際合作，如定期與海外立法者及規管者進行交流。香港電

話公司及單仲偕議員亦強調協調國際合作對打擊濫發電郵的重要性。就國際層面而言，由於大部分的濫發電郵來自海外，因此全球的規管者應互相合作，推行反濫發電郵的措施。PCO 認為，需要推行國際合作方案，以發展打擊未經收件人許可的電子訊息的制度，而亞太經合組織將會是討論及發展地區方案的適合論壇。PISA 認為，濫發電郵是國際性的問題，因此有效打擊濫發電郵的系統必須是國際性。此外，PISA 認為，香港應與海外政府合作追蹤濫發電郵者，並截斷香港的濫發電郵源頭，而政府則應主動與中國內地及策略性國際商業伙伴國家建立關係(如簽署雙邊協議或諒解備忘錄)，分享資料及協調打擊跨境非法濫發電郵的執法行動。

電訊管理局

二零零五年三月