

# 立法會

## Legislative Council

立法會CB(1)2243/05-06(01)號文件

檔號：CB1/BC/4/05

### 《非應邀電子訊息條例草案》 背景資料簡介

#### 目的

本文件載述《非應邀電子訊息條例草案》(下稱“條例草案”)的背景，並綜述議員在資訊科技及廣播事務委員會(下稱“事務委員會”)會議上，商議有關打擊非應邀電子訊息的擬議立法大綱及其後的詳細立法建議時所表達的主要意見及關注事項。

#### 背景

2. 議員一直關注濫發訊息的問題。他們不時在立法會會議上就下述事項提出質詢：有何法定措施及／或業界自我規管方案，以防止濫發電郵、垃圾傳真及透過傳真或其他電子媒介發出非應邀廣告。

3. 2004年6月25日，電訊管理局發表《處理未經收件人許可而發出的電子訊息問題》諮詢文件。該文件研究各類非應邀電子訊息所帶來的問題，以及現有反濫發訊息措施的成效，並籲請各方就解決問題的多種可行方法(包括是否需要制定反濫發訊息法例)提供意見。政府當局於2005年2月24日公布一項名為“STEPS”的計劃，與業界及用戶聯手打擊非應邀電子訊息問題。“STEPS”一詞，指加強現有的規管措施、推廣技術解決方案、教育市民、與業界和國際社會合作，以及制訂法定措施。是項行動建議採取的其中一項措施，是制定新的反濫發訊息法例。

4. 在2005年6月29日的立法會會議上，議員通過一項有關加強規管商業促銷手法的議案，促請政府當局採取多項措施，包括設立拒絕接收促銷電話的制度、界定“濫發”的定義，以及考慮規定電訊公司為客戶提供過濾濫發促銷電話或短訊的服務。

5. 2005年3月至6月期間，政府當局邀請業界代表就擬議反濫發訊息法例大綱的原則和多項重點發表意見。在進行這些非正式討論後，當局於2005年7月向事務委員會提交大綱草案。政府當局參考了事

務委員會的意見及其他司法管轄區在反濫發訊息法例方面的最新發展後，就條例草案擬訂詳細立法建議，並於2006年1月20日展開為期兩個月的公眾諮詢。事務委員會於2006年3月17日的會議上，與政府當局及代表團體討論該等建議。

## **條例草案**

6. 條例草案的目的是設立方案，以規管源自香港或從海外發送到本港電子地址的非應邀商業電子訊息。條例草案於2006年7月5日在憲報刊登，並於2006年7月12日提交立法會。在2006年7月21日內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會，負責詳細研究條例草案。

## **事務委員會進行的討論**

7. 事務委員會分別於2005年7月及2006年3月，聽取當局簡介擬議立法大綱及詳細立法建議。委員和代表團體提出的主要意見及關注事項概述如下。

### 法例適用於境外行為

8. 於2005年7月提交事務委員會的立法大綱草案建議，如發出商業電子訊息的人身處香港，則不論該等商業電子訊息發送至何處，條例草案得適用於規管發出該等訊息的行為。由於濫發訊息問題具有跨境性質，而且許多濫發的電子訊息均來自海外，部分委員質疑擬議法例的成效。政府當局其後修訂立法方針，現時建議法例應適用於境外行為，將會規管源自香港及從海外發送到本港電子地址的非應邀電子訊息。

### 保障言論和表達意見的自由

9. 委員關注到，政府當局如何做到捍衛言論和表達意見的自由，兼且規管非應邀商業電子訊息的傳送。政府當局解釋，當局的目標是擬議法例只集中針對非應邀商業電子訊息，因大多數問題都是由它們而起。政府當局認同發訊人有權發布其產品和服務的資訊，但這些權利應受到合理的限制。建議的“選擇不接收機制”既不會完全禁止商業電子訊息的傳送，又能保障收訊人可自由決定接收或拒絕接收這類商業資訊。

### “拒收登記冊”

10. 委員憂慮海外的濫發訊息者會濫用就電話號碼設立的“拒收登記冊”，透過IP電話服務向該等本港的註冊號碼打出非應邀的電話。儘管擬議條例草案適用於境外行為，但在執法方面將出現極大的困

難。部分代表團體建議政府當局考慮採用密碼散列表功能，以保護“拒收登記冊”免被濫用。另一代表團體亦建議實施一項類似美國的《全國謝絕來電名冊》的計劃，規定電子促銷商首先在網上向“拒收登記冊”註冊，提供他們的可確認身份資料，方便日後執法。

11. 政府當局指出，本港的電話服務滲透率非常高，隨便打出一串數字也極有可能接通有效的電話號碼。因此，濫發訊息者未必需要取得“拒收登記冊”上的電話號碼，也可聯絡到收訊人。然而，政府當局察悉代表團體的建議，並會加以考慮。

12. 對於外界關注到，會否有人心存惡意，在使用者不知情的情況下，把他們的電話號碼列入“拒收登記冊”。政府當局表示，當局會要求電訊營辦商核實已申請把電話號碼列入“拒收登記冊”的人士的身份，以確定該人就是有關電話號碼的現有使用者。就此，有委員建議政府當局尋求電訊營辦商的合作，在他們的流動電話服務申請表內增訂選項，讓使用者選擇加入“拒收登記冊”。

13. 有委員察悉，政府當局並未打算就電郵地址設立“拒收登記冊”，他建議當局設立有關登記冊，因濫發電郵的問題非常嚴重。

#### 非法定措施

14. 考慮到大部分從流動電話接收非應邀商業電子訊息的人士，都關注因接聽這類電話而引致的不公平收費問題，有委員建議採用“來電者付款”方案。根據這方案，負責繳付非應邀商業電子訊息所引致的通話／漫遊費用的一方，是發訊人而非收訊人。政府當局解釋，電訊營辦商無法確定電話的性質，故亦不能改為向來電者收費。

#### 執法

15. 關於執法方面，委員察悉，根據擬議的執法機制，如電訊管理局局長認為有機構違反“選擇不接收機制”下的規則，便會向違規的機構發出執行通知，列明糾正違規事項所須採取的措施。任何人未有遵守執行通知，即屬犯罪，可處以罰款。有代表團體認為，擬議的兩層執法機制沒有效用，因為第一層機制存在漏洞，不能對犯罪者提出檢控，讓濫發訊息者有機可乘。

#### 真確的發訊人資料

16. 委員關注到，有關建議會否強制規定顯示發訊人的電話號碼，以便收訊人決定是否接聽該等電話。政府當局證實，使用機器打出非應邀促銷電話的發訊人，均須顯示他們的電話號碼。

#### 中小型企業(下稱“中小企”)

17. 有委員認為，當局需確保擬議條例草案不會對中小企的營運造成負面影響。政府當局解釋，鑒於外界關注中小企的營運所受到的影響，當局遂建議採用“選擇不接收機制”而非“選擇接收機制”。此外，政府當局計劃在不同日期開始實施條例草案的不同部分，使中小企有足夠時間為遵守法例作好準備、設立所需的系統、提升設備及培訓員工。根據新西蘭的經驗，一家公司大概需付出數千港元改善其現有的系統，以符合擬議法例下的規定。

## 相關文件

18. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2006年9月22日

## 《非應邀電子訊息條例草案》

## 相關文件一覽表

立法會／委員會	會議日期	文件
資訊科技及廣播事務委員會	2005年3月14日	<p>2004年6月25日發出的《處理未經收件人許可而發出的電子訊息問題》諮詢文件(立法會CB(1)2316/03-04號文件)  <a href="http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/itb/papers/itbcb1-2316-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/itb/papers/itbcb1-2316-c.pdf</a></p> <p>政府當局就“有關處理未經收件人許可而發出電子訊息的問題的建議”提供的資料文件(立法會CB(1)1052/04-05(06)號文件)  <a href="http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/itb/papers/itb0314cb1-1052-6c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/itb/papers/itb0314cb1-1052-6c.pdf</a></p> <p>2005年2月24日發出的“政府致力打擊濫發信息”新聞稿(立法會CB(1)1005/04-05(01)號文件)  <a href="http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/itb/papers/itbcb1-1005-1c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/itb/papers/itbcb1-1005-1c.pdf</a></p> <p>會議紀要(立法會CB(1)1197/04-05號文件)  <a href="http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/itb/minutes/itb050314.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/itb/minutes/itb050314.pdf</a></p>
立法會會議	2005年6月29日	<p>陳鑑林議員就加強規管商業促銷手法動議的議案經修正後獲得通過。(議事錄)  <a href="http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/counmtg/hansard/cm0629ti-translate-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/counmtg/hansard/cm0629ti-translate-c.pdf</a></p>

立法會／委員會	會議日期	文件
資訊科技及廣播事務委員會	2005年7月11日	<p>政府當局就“建議制定反濫發訊息法例的法例大綱草案”提供的資料文件(立法會CB(1)1985/04-05(01)號文件)  <a href="http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/itb/papers/itb0711cb1-1985-1c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/itb/papers/itb0711cb1-1985-1c.pdf</a></p> <p>立法會秘書處擬備有關處理未經收件人許可而發出電子訊息的問題的建議的背景資料簡介(立法會CB(1)1978/04-05號文件)  <a href="http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/itb/papers/itb0711cb1-1978c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/itb/papers/itb0711cb1-1978c.pdf</a></p> <p>會議紀要(立法會CB(1)2275/04-05號文件)  <a href="http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/itb/minutes/itb050711.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/itb/minutes/itb050711.pdf</a></p>
資訊科技及廣播事務委員會	2006年3月17日	<p>《遏止未經收訊人許可而發出電子訊息的問題立法建議諮詢文件》(立法會CB(1)1071/05-06(03)號文件)  <a href="http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/itb/papers/itb0317cb1-1071-3c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/itb/papers/itb0317cb1-1071-3c.pdf</a></p> <p>2006年1月20日有關擬議反濫發訊息法例的新聞稿(立法會CB(1)772/05-06(02)號文件)  <a href="http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/itb/papers/itb0711cb1-772-2c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/itb/papers/itb0711cb1-772-2c.pdf</a></p> <p>立法會秘書處擬備有關處理未經收件人許可而發出電子訊息的問題的建議的背景資料簡介(立法會CB(1)1072/05-06號文件)  <a href="http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/itb/papers/itb0317cb1-1072-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/itb/papers/itb0317cb1-1072-c.pdf</a></p> <p>會議紀要(立法會CB(1)1382/05-06號文件)  <a href="http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/itb/minutes/itb060317.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/itb/minutes/itb060317.pdf</a></p>

立法會／委員會	會議日期	文件
立法會會議	2006年7月12日	<p>《非應邀電子訊息條例草案》(立法會CB(3)735/05-06號文件)  <a href="http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/bills/b0607071.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/bills/b0607071.pdf</a></p> <p>工商及科技局就《非應邀電子訊息條例草案》發出的立法會參考資料摘要(檔號：CTB(CR)7/5/18(06))  <a href="http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/bills/brief/b35_brf.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/bills/brief/b35_brf.pdf</a></p>
內務委員會	2006年7月21日	<p>有關《非應邀電子訊息條例草案》的法律事務部報告(立法會LS93/05-06號文件)  <a href="http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/hc/papers/hc0721ls-93-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/hc/papers/hc0721ls-93-c.pdf</a></p>