

## 討論文件

二〇〇九年十一月九日

### 立法會資訊科技及廣播事務委員會 人對人促銷電話

#### 目的

本文件旨在向委員匯報當局就人對人的促銷電話進行的兩項調查的結果，以及就調查所得的資料，討論將進行的工作。

#### 背景

2. 為控制非應邀商業電子信息的問題，《非應邀電子訊息條例》（「條例」）於二〇〇七年十二月全面實施。《條例》規管發送商業電子信息，包括傳真、電郵、短訊及預錄電話信息，但不涵蓋人對人的促銷電話，以留下空間予正常電子促銷活動發展。

3. 雖然人對人促銷電話不受《條例》規管，當局同意繼續監察有關情況，如此類電話對公眾造成嚴重的問題，當局會考慮作出規管。

#### 公眾與業界意見調查

4. 為計量人對人促銷電話對公眾構成的影響，以及評估公眾及業界對這類電話的意見，電訊管理局（“電訊局”）進行了兩項意見調查。二〇〇八年十月，電訊局委聘香港大學進行一項一般的電話調查，成功訪問了約 1,100 名受訪者。與此同時，電訊局亦透過不同的業界組織發放問卷，以蒐集業界的意見。截至二〇〇九年九月底，共 52 間公司作出了回應（這些公司每日共打出約 491,000 個人對人促銷電話）。

5. 公眾調查與業界調查結果的撮要，載於附錄一及附錄二。調查的主要結論，載於下列各段，並作討論。

## 調查的主要結論

### (一) 公眾對人對人促銷電話的意見和回應

#### 公眾是否認為人對人促銷電話有用或構成滋擾

6. 公眾意見調查中，81%的受訪者表示人對人促銷電話對他們造成不便。然而，只有43%的受訪者在收到此類電話時，會在通話開始時向致電者表示他們不感興趣。另一方面，46%的受訪者會收聽電話，以衡量他們會否對資訊感興趣，如果他們不感興趣，就會終止通話。換而言之，近半的受訪者不會立即拒絕人對人促銷電話，如果他們對資訊感興趣，會繼續進行通話。

#### 公眾會否在人對人促銷電話中進行或同意進行商業交易

7. 公眾調查中，約21%的受訪者在人對人促銷電話中，曾經進行或同意進行商業交易。有受訪者認為，透過人對人促銷電話，可獲得折扣或較低的價格，或獲得更多資訊或獲贈禮品。業界調查結果亦顯示，公司能夠透過人對人促銷電話，做成交易。42間在回應時有提供其人對人促銷電話成功率<sup>1</sup>的公司中，三分之一表示成功率有5.1%到10%，而另外三分一表示成功率超過10%。

### (二) 取消接收機制

#### 內部取消接收名單

8. 業界調查52個受訪者中，43個（即83%）表示他們有設立內部的取消接收名單<sup>2</sup>。

---

<sup>1</sup> 「成功率」即能達到擬定目的的通話的百分比，例如使接收電話者同意購買／使用產品／服務，或與接收電話者會面等。

<sup>2</sup> 內部取消接收名單，目的是要紀錄取消接收要求的電話號碼，促銷電話將不會再打出至這些號碼。公眾人士須向個別的公司提出要求，登記他們的電話號碼至這些公司的內部取消接收名單上。這項安排有別於一套中央的拒收來電登記冊（「登記冊」），公眾人士可以透過在登記冊上登記其號碼，以拒絕所有促銷的訊息，而無須向個別公司提出取消接收的要求。

## 提出取消接收要求

9. 只有約 35%的公眾意見調查受訪者表示，他們曾經向人對人促銷電話的來電者提出取消接收的要求。這顯示不少公眾人士在收到人對人促銷電話時，不會提出有關要求。曾提出取消接收要求的受訪者中，只有 21%表示來電者會履行他們的要求<sup>3</sup>。

### *(三) 人對人促銷電話涉及利用來電接收者個人資料的比例*

10. 公眾意見調查中，55%的受訪者表示超過 40%他們所收到的人對人促銷電話涉及利用個人資料<sup>4</sup>。業界調查亦得出類似的結果。

### *(四) 政府是否需要規管沒有涉及利用來電接收者個人資料的人對人促銷電話*

11. 公眾意見調查中，29%並不認為政府有需要擴大現有的規管範圍，把沒有涉及使用個人資料的人對人促銷電話包括在內，而 13%則未能決定或不知道是否有這個需要。換言之，共有 42%的受訪者對擴大現有規管範圍至人對人促銷電話並沒有強烈意見。

12. 雖然同一調查的 57%受訪者認為政府應規管這類電話，但只有 42%的總受訪者支持立法規管，15%的受訪者則支持以自願實務守則規管這類電話。總括而言，公眾意見調查沒有顯示大多數人支持立法監管。

13. 在業界的意見調查中，有 41 家公司（79%）表示無需規管不涉及使用個人資料的人對人促銷電話。只有 9 家回覆的公司（17%）認為應規管這類電話，當中 1 家公司支持立法規管，7 家公司支持在施行實務守則的情況下進行自我規管，餘下一家公司則沒有表明意願。一般來說，與那些認為無需立法規管的公司比較，支持立法規管的公司所撥打的促銷電話較少。

---

<sup>3</sup> 受訪者如何確定來電者有否履行他們的要求，並不包括在公眾調查的範圍內。

<sup>4</sup> 個人資料指可直接或間接確定個人身分的資料，例如電話號碼加上打出電話可接觸到的人的姓名。

### **(五) 撥打人對人促銷電話的主要商業界別**

14. 業界調查結果顯示，撥打人對人促銷電話的主要商業界別，根據撥打人對人促銷電話次數由多至少排列為金融（48%）、電訊（25%）、電話中心（14%）和保險（10%）。

### **觀察結果**

#### **(一) 公眾對人對人促銷電話的意見和反應**

15. 調查結果某程度上顯示，部分市民可能會認為某些人對人促銷電話可為他們帶來有用資訊和益處。來電接收者會否視人對人促銷電話為有用或不便的來源，很大程度上視乎來電接收者是否對來電者推銷的產品或服務感到興趣。此外，促銷電話亦為使用這個渠道推銷產品／服務的公司帶來生意。然而，人對人促銷電話（對市民和業界）的潛在經濟收益，並不應推翻市民拒絕接收人對人促銷電話的權利。因此，當局認為使用人對人促銷電話的公司應實施合適的取消接收機制，讓來電接收者在向某公司發出要求後，可以選擇在日後不接收該公司的人對人促銷電話。

#### **(二) 取消接收機制**

##### 內部取消接收名單

16. 根據上文第 8 段所載的數據，似乎有很多公司已設立內部取消接收機制。相反，上文第 9 段所載的數據顯示，共有 35% 的市民曾作出取消接收要求。在該些已作出取消接收要求的受訪者中，只有 21% 表示來電者會遵從他們的取消接收要求。公眾調查與業界調查之間的差異帶出兩個問題。首先，向人對人促銷電話的來電者作出取消接收要求的市民的百分比仍然較小。其次，對於使用人對人促銷電話的公司有否實施妥當的內部措施，以確保記錄和遵從取消接收要求，這點是存疑的。該兩個問題可能是相關的，如撥打該等電話的公司遵從取消接收要求，更多的來電接收者便會作出該等要求。因此，電訊局會與業界商會聯絡，要求業界商會加強工作，記錄和遵從取消接收要求。電訊局亦會推行宣傳計劃，教導市民在日後不欲接收人對人促銷電話來電者的電話

時，如何使用有關來電者實施的取消接收機制。

**(三) 涉及使用來電接收者個人資料的人對人促銷電話的比例以及 (四) 不涉及使用個人資料的人對人促銷電話應否受到規管**

17. 使用個人資料作直接促銷用途已受到《個人資料(私隱)條例》<sup>5</sup>的規管，故沒有明顯需要再就此等電話考慮額外立法措施。然而，市民的意見和業界的調查結果顯示過半數的人對人促銷電話並不涉及個人資料。如引入非立法措施以處理人對人促銷電話造成的不便，不論該等電話是否涉及使用個人資料，有關措施應盡可能涵蓋所有該等電話。這會避免對何謂構成個人資料而引致混淆和爭辯，並讓業界和市民更易於理解有關措施的實施。

**(五) 撥打人對人促銷電話的主要商業界別**

18. 由於金融、電訊、電話中心和保險公司所撥打的人對人促銷電話佔撥打人對人促銷電話總數的逾 90%，因此有理由相信，如就該四個商業界別處理促銷電話引入合適的措施，人對人促銷電話所造成的不便可能會大大減少。

**整體分析**

19. 調查結果指出有需要引入額外措施，以解決人對人促銷電話對來電接收者造成的不便。問題是甚麼是合適的措施。

20. 就是否以立法規管該等電話，調查並沒有展示一個壓倒性的結果，因為立法規管可能與問題的性質和程度不相稱。在市民意見調查中，近半數受訪者不會直接拒絕人對人促銷電話，如受訪者對電話談話內容有興趣，便會繼續有關電話談話。21%的該等半數受訪者更曾在人對人促銷電話過程中作出商業交易(第 6 及 7 段)。這顯示部分該等電話是有用的，對來電接收者和來電者均有價值。然而，在加強有

---

<sup>5</sup> 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)第 34 條訂明，凡資料使用者將個人資料用於直接促銷(當中涵蓋電話電話)，如該資料當事人要求該使用者停止使用該等資料，該使用者須在不向該資料當事人收費的情況下照辦。

關業界處理該等電話的行政措施方面仍有空間，以保障來電接收者的權利和盡量減少造成的不便，例如要求業界加強遵從取消接收要求方面的工作，並教導市民行使這方面的權利（第 16 段）。

21. 因此，當局認為業界方面的未來路向，將會是該些參與人對人促銷電話的公司自願遵從實務守則，當中包括維持內部拒收電話名單和遵從取消接收要求等。當局會與業界合作制訂基準實務守則，並鼓勵公司和業界商會在制訂其內部守則時，按業務需要參考基準實務守則。當局將以四個撥打人對人促銷電話次數最多的商業界別（即金融、電訊、電話中心和保險）為目標，促請該 4 個商業界別在其網站上載其實務守則和有關承諾，以確保市民可監察實行情況。我們預期致力維持良好聲譽的公司會支持這個方向。

22. 就市民方面而言，當局會推行公眾教育計劃，教導市民如何保障自己，免受不欲接收的促銷電話騷擾。

23. 當局相信，上述措施可以在保障市民權利和為合法促銷留有空間之間取得平衡。本局會密切留意上述措施對人對人促銷電話所引起問題的成效。如發現需要採取進一步的措施（例如立法規管），本局會在日後的會議中徵詢委員會的意見。

**商務及經濟發展局**  
**電訊管理局**  
**二〇〇九年十一月**

### 公眾意見調查的結果摘要

電訊局就人對人促銷電話，委託香港大學社會科學研究院進行了一項公眾意見調查。

2. 在2008年10月和11月，調查以電話訪問形式成功訪問了1 157名受訪者。在受訪者中，有967名（84%）曾接收人對人促銷電話。

#### 所收到的人對人促銷電話的數目

3. 在967名受訪者中，約30%報稱他們在調查之前的過去七天，並沒有接到任何人對人促銷電話，而42%表示曾接到一至三個這類電話。在該段期間，所收到的人對人促銷電話的平均數和中位數都是3。

收到的電話數目	百分比
沒有	30%
一至三個	42%
四至五個	11%
六個或以上	8%
無法回答	9%
總數	100%

#### 接收人對人促銷電話的一般反應

4. 當收到人對人的促銷電話，在967名受訪者中，有46%會先收聽內容，看看是否對有關資訊感到興趣，如不感興趣，便會中斷電話；有43%的受訪者則會在一開始便向來電者表示不感興趣。

#### 來電者持有受訪者個人資料的人對人促銷電話

5. 在967名受訪者中，766名經常可以確定來電者是否持有其個人資料。在這766名受訪者中，55%報稱他們所收到的超過40%人對人促銷電話涉及使用其個人資料。根據公眾意見

調查的結果，我們無法確定涉及使用個人資料的人對人促銷電話的確實比例，但很有可能不少這類電話涉及使用受訪者的個人資料。

來電者持有受訪者個人資料的電話比例	總受訪者的百分比
沒有	12%
20%或以下	19%
21-40%	14%
41-60%	28%
61-80%	19%
81%或以上	8%
總數	100%

#### 向人對人促銷電話來電者提出取消接收要求

6. 在曾接收來電者持有受訪者個人資料的人對人促銷電話的806名受訪者中，只有35%的受訪者曾要求來電者不要再次致電。在那些曾向來電者提出取消接收要求的受訪者中，只有21%表示來電者會順應其要求（受訪者如何確定來電者順應其取消接收要求並不在公眾意見調查的範圍內）。另一方面，30%的受訪者表示，來電者即使承諾不再致電也會繼續致電。

#### 收到人對人促銷電話的好處

7. 在967名受訪者中，13%表示他們曾經從人對人促銷電話得到好處，當中大部分受訪者說是獲得較低價錢或折扣，又或得到更多資訊和贈品。

#### 在人對人促銷電話中進行的商業交易

8. 在967名受訪者中，約21%曾在人對人促銷電話中進行或同意進行商業交易，當中約60%（曾進行或同意進行商業交易的受訪者）報稱逾80%這類電話的來電者持有他們的個人資料，只有9%表示沒有來電者持有他們的個人資料。由此可見，與來電者沒有受訪者個人資料的電話相比，如來電者



持有受訪者的個人資料，受訪者較有可能會在人對人促銷電話中進行商業交易。

### 人對人促銷電話帶來的不便或費用

9. 在967名受訪者中，約81%表示人對人促銷電話曾為他們構成不便。當被要求對所帶來的不便評級時，超過30%的受訪者認為這類電話為他們帶來極多不便，而差不多一半的受訪者表示這類電話對他們構成中等程度的不便。大部分人稱不便之處包括浪費時間、在工作或忙碌時收到來電，以及重覆收到來電。

10. 在555名其流動電話有使用支援漫遊服務智能卡的受訪者中，只有20%曾在調查前30天內透過流動漫遊服務收到人對人促銷電話。在該段期間招致的漫遊費用的平均值和中位數分別為港幣48元和港幣25元。

在過去 30 天內人對人促銷電話 招致的漫遊費用	百分比
沒有透過漫遊服務收到這類電話	80%
透過漫遊服務收到這類電話，但沒有說明費用款額	11%
1 至 20 元	4%
21 至 40 元	1%
41 至 60 元	2%
61 元或以上	2%
總數	100%

### 政府是否需要規管沒有涉及使用個人資料的人對人促銷電話

11. 調查問及受訪者政府是否需要擴大現有的規管範圍，以涵蓋沒有涉及使用個人資料的人對人促銷電話，以及如需要規管的話，他們希望政府採取的規管方式。受訪者獲提供以下資料，讓他們了解 (i) 《非應邀電子訊息條例》豁免規管人對人促銷電話的原因，而使用個人資料作直接促銷用途目前是受到《個人資料（私隱）條例》規管的；以及 (ii) 政

府在決定適當的規管方式時會考慮的因素。

“為遏止非應邀電子訊息的問題，政府已於 2007 年 12 月全面實施《非應邀電子訊息條例》（“條例”）。根據條例，所有商業電子訊息，包括預錄電話訊息、短訊、傳真、電郵等均受到規管，但人對人的互動溝通則獲得豁免。條例豁免人對人電話的原因是鑑於香港大部分商業機構屬中小型企業，沒有很多資源作促銷活動，因此需要為在香港進行的合理電傳促銷活動留有空間，但這並不表示人對人的促銷電話就不受任何規管。目前，使用個人資料作直接促銷是受到《個人資料（私隱）條例》規管的。”

“如需要規管沒有涉及使用個人資料的人對人促銷電話，可以有不同的規管方法。政府在決定採用合適的規管方法時，會在給予公眾的保障程度、業界遵從規管的代價，以及為業界留有空間進行合理電傳促銷等各方面取得平衡。現有兩個選擇供你考慮 — 一是通過立法作出規管，一是通過實施自願實務守則進行規管。”

12. 在1 157名受訪者中，29%並不認為政府有需要擴大現有的規管範圍，把沒有涉及使用個人資料的人對人促銷電話包括在內，而13%則未能決定或不知道是否有這個需要。換言之，共有42%的受訪者對擴大現有規管範圍至人對人促銷電話並沒有強烈意見。雖然同一調查的57%受訪者認為政府應規管這類電話，但只有42%的總受訪者支持立法規管，15%的受訪者則支持以自願實務守則規管這類電話。

	百分比
不需要規管	29%
未能決定是否需要規管	13%
支持以自願實務守則規管	15%
支持立法規管	42%
支持規管（但沒有說明方法）	1%
總數	100%

## 附錄二

### 業界調查結果

電訊局收集了商界關於向香港接收來電者打出的人對人促銷電話的意見。收集意見的方式乃透過業界組織（包括電話中心、市場推廣、銀行、金融、保險、電訊、商貿、中小型企業等）派發問卷。二〇〇九年第二及第三季，電訊局共收回 52 份問卷。

#### 回應公司的類別和受僱打出人對人促銷電話員工的數目

2. 52 間曾回應的公司的類別分項，載於下表。

	公司數目	佔曾回應的公司的百分比
有關公司是一所電話中心，提供向外致電服務予顧客	7	13%
有關公司將向外致電服務外判予電話中心其他人	17	33%
有關公司有一支內部隊伍，負責向外致電	24	46%
有關公司將部分向外致電服務外判，同時維持一支內部隊伍負責致電	2	4%
沒有回應	2	4%
總數	52	100%

3. 7 所回應的電話中心僱用了約 1,900 名員工負責向香港的接收來電者打出商業電話。26 間有內部隊伍回應的公司共聘請了約 2,800 名員工，為其公司打出商業電話。

4. 問卷並沒有包括要求已外判向外致電服務予電話中心或其他人的公司，提供有多少員工受僱打出人對人促銷電話。由於致電服務已外判，致電的員工並不是由回應的公司所僱用，因此這些公司很可能不會知道有多少人受僱為他們打出電話。

每日人對人促銷電話的數目

5. 45 間回應的公司在問卷中提供了打出電話的數目。他們每日總共打出約 491,459 個人對人促銷電話。下表提供各行業打出的電話分項數字。45 間回應的公司中，與金融有關的公司每日打出最多人對人促銷電話，其次是電訊公司。

	公司數目	佔公司總數目的百分比	每日打出的電話	佔打出電話數目的百分比	平均每日每間公司打出的電話數目
保險	16	35%	49,702	10%	3,106
電訊	7	16%	122,200	25%	17,457
金融	5	11%	235,427	48%	47,085
電話中心	7	16%	70,750	14%	10,107
銀行	2	4%	8,500	2% %	4,250
其他	8	18%	4,880	1%	610
總數	45	100%	491,459	100%	

### 致電時間

6. 49 間回應的公司在問卷中寫出了他們的致電時間。所有公司早上九時後開始打出電話，但完結的時間有所不同。有關分項數字，列於下表。12 間回應的公司（24%）晚上九時後繼續打出商業電話。

致電完結的時間	公司數目	百分比
晚上七時或以前	22	45%
晚上七時○一分至晚上八時	7	14%
晚上八時○一分至晚上九時	8	17%
晚上九時○一分至晚上十時	9	18%
晚上十時○一分至晚上十一時	3	6%
總數	49	100%

### 涉及利用接收來電者個人資料的人對人促銷電話

7. 為了解作回應的公司在打出人對人促銷電話是否涉及利用接收來電者的個人資料，調查邀請公司指出其致電名單的來源，和是否涉及個人資料。結果顯示每日打出的 491,000 個電話中，219,000 個（45%）涉及利用接收來電者個人資料，272,000 個（55%）則沒有。

### 人對人促銷電話帶來的好處

8. 接近所有回應的公司都認為人對人促銷電話為業務提供有效的電話促銷途徑，以及讓他們直接與接收來電者聯絡，有助了解他們的需要。其他好處包括增加銷量和製造就業機會。

9. 為進一步了解人對人促銷電話對公司的商業價值，回應的公司，調查邀請他們指出此類電話的成功率，即能達到擬定目的的通話的百分比，例如使接收電話者同意購買／使用產品／服務，或與接收電話者會面等。42 間公司在回應時有提供成功率，其中 31% 表示成功率達到或超過 10%，反映人對人促銷電話有為回應的公司帶來生意。

成功率	公司數目	百分比
2%或以上	8	19%
2.1% - 5%	8	19%
5.1% - 10%	13	31%
10.1% - 20%	6	14%
超過 20%	7	17%
總數	42	100%

### 取消接收機制

10. 在 52 間作出回應的公司中，43 間（83%）表示他們有設立內部的取消接收名單，以確保不會致電向各單上的電話作推銷。這 43 間公司在電話上接受取消接收的要求，而當中一家亦會請接收來電者透過填表格提出要求(但該公司沒有問卷中提及接收來電者如何獲取表格)。

	公司數目	百分比
已設立內部取消接收機制	43	83%
沒有設立內部取消接收機制	6	11%
沒有回應	3	6%
總數	52	100%

11. 共 41 間公司認為無需規管不涉及使用個人資料的人對人促銷電話，它們的意見如下：

- 現在監管充足，過份監管會影響正常商業運作和就業
- 它們已設立內部取消接收機制
- 人對人促銷電話為顧客帶來好處

12. 另一方面，7 家公司認為有需要透過施行實務守則監管人對人促銷電話，1 家公司支持立法監管。它們支持監管的原因如下：

- 不論人對人促銷電話是否涉及接收來電者個人資料，大眾有權要求取消接收該等來電
- 有需要作出更大監管，減低為大眾引起的不便，以提昇大眾對人對人促銷電話的信心，促進電話推廣行銷業的發展

	公司數目	百分比
不需監管	41	79%
支持透過施行實務守則監管	7	13%
支持立法監管	1	2%
支持監管(沒有訂明方法)	1	2%
沒有回應	2	4%
總數	52	100%