

2017年7月10日
討論文件

立法會資訊科技及廣播事務委員會

就加強規管人對人促銷電話進行的公眾諮詢

目的

本文件向委員簡介商務及經濟發展局(下稱「商經局」)在2017年5月11日就「加強規管人對人促銷電話」¹展開的公眾諮詢。諮詢文件載於**附件**。

背景

2. 近年來，人對人促銷電話的廣泛和大量使用對電話使用者構成滋擾。在商經局積極鼓勵下，打出大部分人對人促銷電話的四個行業(即金融、保險、電訊及電話中心)的商會自2011年年中起加入自行規管計劃，各自向會員引入以個別行業為本的人對人促銷電話實務守則。

3. 為更了解公眾和業界對使用和規管人對人促銷電話的意見，商經局在2015年進行了公眾調查和業界調查；有關調查的結果已於2016年4月向事務委員會匯報，並概述於諮詢文件第1.8至1.14段。

4. 公眾調查顯示，大部分受訪者認為，人對人促銷電話的規管範圍，應擴大至所有涉及促銷電話的行業，當中最多受訪者認為應以立法方式規管。其他意見支持以自願性實務守則擴大規管範圍，而部分意見則支持只立法規管打出最多人對人促銷電話的四個主要行業。在業界調查的受訪者當

¹ 人對人促銷電話是指透過人與人直接溝通，向顧客推廣產品或服務的促銷電話。

中，分別均有大約三分之一的公司支持以立法方式和以自願性實務守則進行規管，而有稍微多於三分之一的公司認為兩個模式皆可接受²。

5. 商經局過往向事務委員會簡報人對人促銷電話的規管時，委員表達了不同的關注，例如自願性自行規管制度的成效偏低、規管對就業機會造成的潛在影響、如何在人對人促銷電話所造成的滋擾與這類電話在創造商機和就業機會方面所帶來的經濟效益之間取得平衡等。

6. 雖然社會上似乎有較多意見支持以立法方式加強規管人對人促銷電話，但由於社會(特別是公司之間)對規管模式的意見分歧，加上對中小型企業及就業機會可能造成的影響，商務及經濟發展局局長曾承諾進行公眾諮詢，就應否加強規管人對人促銷電話，以及應該採用的規管模式，徵詢公眾意見。

就可行規管模式進行的公眾諮詢

7. 在上述的背景下，商經局在 2017 年 5 月 11 日就「加強規管人對人促銷電話」展開公眾諮詢。載於**附件**的諮詢文件共分為六章。第一至二章分別載列現時自行規管制度的情況及規管香港人對人促銷電話的其他措施，以及其他地區處理人對人促銷電話的規管經驗。第三章載列在制訂未來路向時需考慮的五個指導性原則，這些原則包括制度是否有成效、能否有效執行、是否有彈性以及對正常商業運作及就業機會造成的潛在影響。第四章分析了三個加強規管人對人促銷電話的可行方案。這些方案分別是(i)加強／擴大個別行業現有的自行規管制度；(ii)鼓勵在智能電話使用來電過濾應用程式；(iii)為所有行業設立拒收訊息登記冊。前兩者可通過非法定方式實施，但設立拒收訊息登記冊則會涉及立

² 從事打出人對人促銷電話的公司顯然傾向支持自行規管制度。只有 10% 的公司支持以立法方式規管，60% 支持以自願性實務守則規管，而 19 % 則認為兩個模式皆可接受。

法。此外，我們也在這章分析了兩個曾經研究但認為並不可行的方案。

8. 在第五章，我們簡介有關非法定(即無法律約束力)及法定(有法律約束力)制度的主要實施及執法挑戰，以及各自的優點和缺點。一般而言，與設立法定制度相比，非法定方案可較快實施。大體來說，業界遵行非法定制度的成本較低，而非法定制度亦較具彈性回應不斷轉變的市場情況。不過，由於非法定制度只適用於自願加入制度的行業會員，其成效很大程度上取決於行業是否有決心及是否願意進行自行規管。另一方面，法定方案對行業可產生較大的阻嚇力，並會為公眾帶來更大的信心。由於法定制度通常適用於所有行業，因此這制度亦有助維持公平的競爭環境。儘管如此，通過法定制度去規管人對人促銷電話，在實施和執法上的限制，可能大大局限其整體成效。我們希望透過在諮詢文件中分析不同模式的優點和缺點，能提供足夠資料，協助公眾在考慮香港的情況和需要，以及海外地區的相關經驗後，就加強規管人對人促銷電話的方法進行充足討論。

最新發展

9. 自公眾諮詢在 2017 年 5 月展開後，我們現時收到逾 100 份意見書。至今，大部分回應者傾向設立法定的拒收訊息登記冊，亦有為數不少的回應者支持使用來電過濾應用程式。除了把諮詢文件上載到互聯網外，我們已把文件送交業內持份者、各區議會秘書處，以及消費者委員會、個人資料私隱專員公署等其他相關機構。

10. 必須強調的是，在諮詢文件中提及的方案可以同時實施，我們列出的方案亦非詳盡無遺。公眾可考慮選擇不同方案作為短期和長期措施，以加強規管人對人促銷電話，亦可提出其他建議。

未來路向

11. 公眾諮詢期將於 2017 年 7 月 31 日結束。我們鼓勵所有對這事有意見的人士，包括相關持份者，在諮詢期內遞交意見。我們會因應收到的意見，審慎考慮未來的路向。

**商務及經濟發展局
通訊及創意產業科
2017 年 7 月**

加強規管人對人促銷電話

諮詢文件



有關加強規管人對人促銷電話的諮詢文件

目錄

引言		2-3
第一章	香港現時的情況	4-7
第二章	其他地區的經驗	8-11
第三章	需要考慮的一般原則	12
第四章	可行方案	13-21
第五章	實施與執法事宜	22-24
第六章	結論及徵詢意見	25-26
附錄	電訊管理局在 2010 年 8 月發出的基 準《人對人促銷電話實務守則》	27-31

引言

人對人促銷電話指透過人與人直接溝通，向顧客推廣產品或服務的促銷電話。然而，這些商業廣告電話的廣泛和大量使用對市民構成滋擾，引起公眾關注。因應這些關注，香港個別行業已經制定了一些自行規管措施，但社會仍有聲音要求就人對人促銷電話實施更嚴格的規管。為此，商務及經濟發展局（下稱「商經局」）發出本諮詢文件，就如何加強規管人對人促銷電話，蒐集持份者及公眾的意見。

2. 本諮詢文件第一章闡述人對人促銷電話的背景資料、香港現行的規管架構，以及商經局在 2015 年委託顧問進行人對人促銷電話的意見調查結果。第二章重點闡述其他地區可供香港借鑑的規管經驗。第三章簡介在制訂未來路向時需要考慮的一般原則。第四章分析加強規管人對人促銷電話的方案，包括以立法及非立法方式的方案。第五章列出這些方案實施與執行上的事宜及挑戰。第六章為結論，並徵詢公眾意見。

3. 我們誠邀你／貴機構就人對人促銷電話及本諮詢文件提出的事宜發表意見。商經局將以公眾諮詢結果為基礎，為加強規管人對人促銷電話制訂未來路向。

4. 請在 2017 年 7 月 31 日或之前，以下列方式提供意見—

電郵：p2pcalls@cedb.gov.hk

傳真：2827 6646

郵寄：香港添馬添美道 2 號

政府總部西翼 21 樓 B 組

商務及經濟發展局

通訊及創意產業科

5. 我們會把接獲的意見視作公共資訊處理，並可能會把意見以各種形式複製和發表，以用於是次諮詢及任何直接相關的用途，而不會徵求回應者批准或向其發出確認。

6. 我們會把收集所得的個人資料用於是次諮詢及與之直接相關的用途。回應者在提交意見時，可按意願提供個人資料。除另有指明外，回應者的姓名及背景或會按上述用途上載商經局網頁或在其他文件中引述。收集所得的個人資料亦可能按上述用途轉交其他相關機構。如欲查閱或更正意見書的個人資料，請透過第 4 段的途徑聯絡商經局。

第一章 香港現時的情況

人對人促銷電話的背景

1.1 人對人促銷電話指透過人與人直接溝通，向顧客或未來顧客推廣產品或服務的促銷電話。這些電話有別於由機器撥打的預錄電話訊息。

1.2 人對人促銷電話旨在向顧客傳達市場推廣及商業資訊，以促成商業交易¹。這種電話促銷模式在香港及其他地區均十分普遍，但這些商業廣告電話的廣泛並大量使用卻為市民構成不少滋擾，引起公眾關注。

人對人促銷電話的現有自行規管計劃

1.3 2010年，當時的電訊管理局制定了基準《人對人促銷電話實務守則》（下稱「基準守則」）（[附錄](#)）。其後，針對社會上四個打出大部分人對人促銷電話的行業（即金融、保險、電訊及電話中心），商經局積極鼓勵相關商會，根據基準守則制定各自的實務守則，以及鼓勵有關業界採用實務守則的建議，包括致電時間、需顯示電話促銷者的身分及承諾遵從取消接收要求等。自2011年6月以來，上述行業²的相關商會相繼引入人對人促銷電話的自行規管計劃。

1.4 自2014年5月，金融業更自願優化其實務守則，要求電話促銷者主動向接電者提供其姓名及正式的聯絡電話號碼，方便接電者核實電話促銷者的身分。

¹ 人對人促銷電話只包括商業性質的來電，不包括可能構成滋擾的非商業來電，例如純粹作調查用途的來電，以及不包含任何商業內容的無聲或滋擾來電。

² 已加入人對人促銷電話自行規管計劃的相關行業商會包括：香港銀行公會、存款公司公會、香港保險業聯會、香港通訊業聯會、香港客戶中心協會以及 **Digital + Direct Marketing Association Asia**。在此提及的金融行業包括銀行及接受存款的公司。放債人不屬於香港銀行公會及存款公司公會的成員，不受自行規管計劃涵蓋。

1.5 商經局與相關商會一直保持定期聯繫，了解到自行規管計劃運作暢順。

《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）

1.6 《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）旨在保障個人資料³私隱。因應 2013 年 4 月起生效的修訂條文，條例禁止在沒有得到資料當事人明確同意的情況下，使用其個人資料作任何直接促銷活動（包括人對人促銷電話）⁴。條例只管轄涉及使用個人資料的人對人促銷電話。

《非應邀電子訊息條例》（第 593 章）

1.7 《非應邀電子訊息條例》（第 593 章）於 2007 年訂立，並在 2007 年 12 月 22 日全面生效，規管電子商業訊息（例如傳真、短訊及預錄電話訊息）。為了在尊重電話使用者的權利和容許正常電子促銷活動的發展之間取得平衡，條例在 2007 年訂立至今，沒有涵蓋人對人促銷電話。

2015 年人對人促銷電話顧問研究

1.8 為更了解持份者及社會大眾如何看待人對人促銷電話對其生活或業務構成的影響，政府在 2015 年委託獨立顧問進行研究（下稱「顧問研究」），以蒐集公眾（下稱「公眾調查」）、商界及業界（下稱「業界調查」）對規管人對人促銷電話的意見，收集有關業界就業和業務情況的資料，以及研究其他地區規管人對人促銷電話的制度。有關調查的主要結果在下文重點闡述。

³ 個人資料指符合以下說明的任何資料—(a)直接或間接與一名在世的個人有關的；(b)從該等資料直接或間接地確定有關個人的身分是切實可行的；及(c)該等資料的存在形式令予以查閱及處理均是切實可行的。

⁴ 直接促銷指—(a)要約提供貨品、設施或服務，或為該等貨品、設施或服務可予提供而進行廣告宣傳；或(b)為慈善、文化、公益、康體、政治或其他目的索求捐贈或貢獻。直接促銷方法指以特定人士為致電對象的電話通話。

公眾就人對人促銷電話的反應

1.9 在公眾調查中，當被問及收到人對人促銷電話的反應時，有 13% 的受訪者不會接聽電話⁵，有 37% 的受訪者會在一開始便向來電者表示不感興趣，有 27% 的受訪者會立即掛斷電話，而有 20% 的受訪者會先接聽電話，看看會否對有關內容感到興趣。絕大部分受訪者（96%）認為人對人促銷電話在某程度上構成滋擾或帶來不便。

人對人促銷電話帶來的好處

1.10 在公眾調查中，有大約 4% 曾收到人對人促銷電話的受訪者認為，該類電話曾為他們帶來好處，主要的好處是可以獲得較低價格或折扣；而有 10% 的受訪者曾因人對人促銷電話而進行商業交易。根據業界調查中受訪公司提供的資料，人對人促銷電話的平均交易成功率為 13%。

與人對人促銷電話有關的就業情況

1.11 在業界調查中，受訪公司報稱他們聘用了大約 3 400 名直接或間接從事撥打人對人促銷電話的員工，其中大約 2 400 名員工受僱於香港，而大約 1 000 名員工受僱於內地。根據呈報的本地就業情況及回應率，估計在 2015 年，有大約 7 000 名香港僱員直接或間接從事撥打人對人促銷電話的工作。

對規管人對人促銷電話的意見

1.12 在公眾調查中，86% 的受訪者認為，有需要把人對人促銷電話的規管範圍擴大至所有行業，當中有 67% 的受訪者支持以立法方式規管，有 16% 的受訪者支持以自願性實務守則規管，以及有 3% 的受訪者支持規管但沒有指明規管方式。有 11% 的受訪者持相反意見，認為不應把規管範圍擴大至所有曾打出人對人促銷電話的行業。

⁵ 他們利用智能電話的來電過濾應用程式識別來電是否人對人促銷電話。

1.13 業界調查顯示業界對規管模式意見分歧，傾向以立法方式和自願性實務守則規管的受訪公司比例相同（各為 29%），亦有稍多於三分之一受訪公司認為兩種模式均可接受，但在涉及打出人對人促銷電話的受訪公司中，只有 10% 傾向以立法方式規管，有 60% 傾向以自願性實務守則規管，另有 19% 認為兩者皆可接受。這些公司較關注規管對就業情況、交易宗數及增加營運或遵行成本的影響。

觀察所得

1.14 有 96% 的受訪市民認為人對人促銷電話在某程度上構成滋擾，並有 86% 受訪市民支持擴大規管範圍，由此可看出公眾期望業界或政府（甚或兩者）應採取行動，減低人對人促銷電話構成的滋擾。有 67% 的受訪市民認為立法規管較有成效，因而傾向以立法方式進行規管。但是，同樣值得注意的是，有 10% 的受訪市民曾因人對人促銷電話而進行商業交易，而由於以立法方式規管對就業及營運或遵行成本帶來的影響，只有 10% 涉及打出人對人促銷電話的業界受訪公司傾向以立法方式規管。

1.15 考慮到有 7 000 名僱員從事人對人促銷電話相關行業，我們在探討如何加強規管時，需以審慎的態度，在人對人促銷電話對自由社會就業和一般商業活動的經濟及社會影響，以及公眾對制定更嚴格電話促銷規管制度的期望兩者之間取得平衡。如何以合理及切實可行的方式減少人對人促銷電話對社會大眾構成的滋擾，各持份者或會有不同、甚至對立的意見及關注，我們在處理相關議題時，會充分考慮所有持份者的意見。

第二章 其他地區的經驗

2.1 除了公眾和業界調查外，2015年顧問研究亦曾就17個選定地區⁶（涵蓋亞洲、澳大利亞、非洲、歐洲、北美洲及南美洲）的促銷電話規管制度進行文獻資料研究。本章摘錄了相關研究結果。

規管制度

2.2 除一個地區外，其他選定地區均有立法規管人對人促銷電話。另外，一個選定地區除了以立法方式進行規管外，亦設有人對人促銷電話的自行規管制度。

規管架構及機構

2.3 就選定地區的規管架構而言，大部分地區均透過相關法例設有法定的拒收訊息登記冊，電話促銷者不可向登記冊上的電話號碼撥打促銷電話。消費者可在拒收訊息登記冊上登記、查看或剔除其電話號碼，電話促銷者如向已登記的消費者撥打促銷電話，可能會被檢控或處罰；若該拒收訊息登記冊並非法定，違規的電話促銷者亦可能會被所屬行業的商會制裁。除了拒收訊息登記冊外，一些地區亦有制定實務守則，以規管電話促銷者的促銷行為及操守。

2.4 部份其他地區則設有規則，規管促銷活動（包括人對人促銷電話）使用個人資料，賦予市民權利反對他們的個人資料被用作促銷用途。

2.5 另一類較少在選定地區採用的規管制度，是單一就促銷業務的手法作規管。舉例來說，電話促銷者必須向接電者提供指定的資料，而若後者已表明無意作交易，電話促銷者則不得再次致電。

⁶ 這些地區分別是印度、以色列、日本、韓國、新加坡、澳洲、新西蘭、南非、荷蘭、英國、加拿大、美國、阿根廷、中國內地、澳門、台灣。

2.6 在不同地區中，負責監督和執行人對人促銷電話規管制度的機構各有不同，主要視乎規管人對人促銷電話所採納的法律模式。大體來說，規管機構通常是與電訊或通訊相關的機構、保障資料和消費者的機構、或與貿易或商業相關的機構；而在其中一個地區中，則採用以個別行業為本的模式，執法機構就是相關地區的保險監督管理委員會。總而言之，在研究涵蓋的地區中，負責規管人對人促銷電話的機構類別並無單一主流的模式。

2.7 但是，在各個選定地區當中，規管機構的組成卻有許多相似之處；幾乎所有地區都成立了規管機構，由來自不同社會背景（包括學術、政府、經濟、法律、媒體及電訊界別）的委員組成或提供意見，並設有行政總監性質的職位。

海外制度的成效

2.8 我們亦曾對一些法律制度與香港相似，而又設有拒收訊息登記冊的選定地區作出研究，以了解拒收訊息登記冊的成效。總的來說，在部分地區，一方面看來，接電者所收到的人對人促銷電話數目整體下降，但另一方面，已知的執法行動次數相對於投訴個案數目似乎只佔很少部分（0.02–0.03%）。

2.9 在兩個地區於 2014 年就其拒收訊息登記冊進行的消費者調查顯示，有約 40% 至 70% 的受訪者認為，他們收到的人對人促銷電話或促銷訊息有所減少。在一個地區，80% 受訪者認為不同機構的資料保障做法已見改善。此外，一個地區於 2016 年進行的另一個消費者調查指出，有 16% 人士已在拒收訊息登記冊上登記，而這些已登記者當中，有 80% 同意登記冊是有效。

2.10 在執法方面，從公開渠道（例如不同地區相關規管機構的官方網站）上，我們可見一些成功針對違規的執法個案（雖然為數不多），包括發出正式警告、上告法庭或處以罰款等形式。不同地區的執法行動數字介乎每年數宗至三十多宗不等（據了解，有關執法行動除針對撥打人對人促銷電話的違規個案外，亦包括發出違規短訊及傳真訊息的個案）。如果比較執法個案數字

與接獲投訴數字，執法數字只佔投訴個案總數一個非常小的比例。舉例來說，在一個地區，規管當局在 2015–16 年度接獲約 23 000 宗投訴，但據報同年只採取了五次執法行動；而在另一地區，規管當局在 2015–16 年度接獲逾 13 萬宗投訴，但據報只採取了 33 次執法行動（佔 0.02% 至 0.03%）。雖然單憑有關數據或許未能全面地反映執法成效，但它在某程度上也反映了規管人對人促銷電話的困難和挑戰。

值得關注的範疇

2.11 海外經驗顯示，在拒收訊息登記冊的運作上，部分規管機構須定期從登記冊中剔除失效（例如重複、已棄用或無法接通）的號碼，但事實上，要分辨有效與失效號碼並不容易，也不能完全排除從登記冊中錯誤剔除號碼的可能性。此外，由於難以防止電話促銷者在被列入黑名單或檢控後，以全新名字向電話服務供應商登記，人對人促銷電話的規管所達到的成效是有一定局限。

2.12 除了上述情況外，另有三種常見用作逃避規管的技術，對有效執行人對人促銷電話規管制度帶來實質挑戰，分別是一

- (i) *更改來電號碼顯示*—即不誠實的電話促銷者通過「更改來電號碼顯示」技術顯示虛假的號碼，以逃避責任或檢控；
- (ii) *網絡電話技術*—通過互聯網而非傳統電話網絡打出電話，藉此掩藏來電源頭；以及
- (iii) *境外來電*—由於牽涉其他地區，以致更難蒐集足夠證據作調查及檢控之用。

一旦電話促銷者使用上述技術，便會令識別或追蹤違規者的工作變得非常困難。

2.13 總括而言，儘管不同地區就人對人促銷電話採用了不同的規管模式，但使用法定拒收訊息登記冊似乎是最常見的模式。在一些經濟體系，人對人促銷電話由法定的拒收訊息登記冊，以及規管促銷手法雙管齊下。不過，在所研究的制度當中，沒有一

個是萬全，能過濾**所有**不受歡迎的人對人促銷電話。因此，雖然我們可以參考海外經驗，但電訊的應用日新月異，促銷手法及顧客的行為模式亦經常轉變，我們應明白不一定可找到一個完美而適合香港的解決方案。我們充其量只可以在考慮所有情況後，制定一個獲普遍認定為切實可行的方案。

第三章 需要考慮的一般原則

3.1 在香港，正如上文第 1.15 段所提及，促銷電話業務涉及多個持份者以及不同、甚或對立的利益立場，在考慮切合香港情況的方案時，或需審慎考慮一些指導性原則，以平衡各方及市民大眾的利益。我們相信需要考慮下列的原則—

- ◇ 有關制度應有效識別和過濾不受歡迎的人對人促銷電話，以減少對接電者構成的滋擾；
- ◇ 有關制度（不論涉及立法與否）的執行，應可在合理的資源範圍內，能夠有效針對電話促銷者的違規行為；
- ◇ 有關制度應有足夠彈性去應對急速轉變的市場情況及公眾需要；
- ◇ 有關制度不應對正常商業運作帶來沉重負擔；以及
- ◇ 有關制度對促銷電話行業及相關業務就業機會所造成的影響，應盡可能減少。

3.2 在考慮應否採用個別方案時，我們須權衡上述各個原則，找出一個能平衡廣泛公眾利益，而最重要的是務實可行的方案。

第四章 可行方案

4.1 本章會根據以下五個方面，分析各個加強規管人對人促銷電話的方案—

- (a) 性質（涉及立法與否）；
- (b) 涵蓋範圍；
- (c) 遵行情況及預期成效；
- (d) 對經濟及就業的影響；以及
- (e) 實施過程及時間。

除上述五個方面外，對方案可行性有影響的事宜，例如實施和執法等，會在下一章詳細闡釋。

方案一—個別行業的自行規管制度

4.2 個別行業的自行規管制度指由商會設立實務守則，內容涵蓋個別行業撥打人對人促銷電話的建議做法。正如上文第 1.3 段所闡述，現行的實務守則已列明若干指引，包括撥電時間的規限、承諾不會致電已拒絕接收人對人促銷電話的接電者等。根據 2015 年顧問研究的調查結果，大部分涉及撥打人對人促銷電話的公司均傾向這種規管模式。

4.3 要進一步改善現有制度，有關行業或可推出更多措施，鼓勵會員遵守實務守則，並設立正式的投訴處理程序，以方便市民舉報人對人促銷電話；同時亦可不時向大眾公布接獲的投訴數字，以提升公眾的認知。另外，業界亦可考慮收緊現有的實務守則，並把有關制度擴展至其他行業。

分析

(a) 性質

4.4 這方案無需立法。實務守則由商會設立、實施和執行。不遵行實務守則，不會招致法律責任（不論是民事或刑事）。

(b) 涵蓋範圍

4.5 這方案以個別行業為本，適用於已設立相關實務守則的行業，但不涵蓋其他行業的電話促銷者。此外，這方案由個別商會推行，只適用於該等商會的會員。

(c) 遵行情況及預期成效

4.6 由於這方案並非以立法方式推行，因此需要依靠個別行業的自發、自律，以及建立良好聲譽的決心，以確保方案獲得遵從。負責管理實務守則的商會可各自制訂並執行對違規會員的懲罰措施（例如發出正式警告、中止或取消會員資格、公開譴責等），以確保會員遵行實務守則。這方案的成效取決於其涵蓋範圍是否夠廣闊，以及有關商會的會員是否願意遵行實務守則。

(d) 對經濟及就業情況的影響

4.7 雖然有意從事促銷電話服務的公司或需承擔培訓員工或編制內部指引的成本，但整體的遵行成本相對較低。方案並非完全禁止撥打促銷電話，而只是要求遵守較嚴格的限制，預期對商業活動和促銷電話界的就業影響相對較小。現正使用促銷電話的行業可能傾向這方案。

(e) 實施過程及時間

4.8 上文第 1.3 段所述四個行業現時使用的實務守則，可作為進一步改善或擴大有關制度至其他行業的基礎。因此，實施這方案所需的準備時間相對較短。

方案二－智能電話的來電過濾應用程式

4.9 香港已有一些常用的來電過濾電話應用程式。這些應用程式透過市民大眾的自發舉報，收集電話促銷者的電話號碼，從而建立該等電話號碼的資料庫。當收到這類來電，有關應用程式便會提醒接電者，讓接電者決定是否攔截有關來電。根據此方

案，政府可與選定的軟件公司合作，通過撥款資助或其他形式，改良來電過濾應用程式，並鼓勵有關應用程式的更廣泛使用。

分析

(a) 性質

4.10 這方案無需立法。電話促銷者不會被禁止撥打促銷電話，這些電話會被已安裝來電過濾應用程式的智能電話自動過濾。

(b) 涵蓋範圍

4.11 不同公司來電過濾應用程式的覆蓋有所不同。有關應用程式依賴市民自發舉報電話促銷者的電話號碼，方案無法保證相關舉報必定準確和及時，但這些來電過濾應用程式的更廣泛使用，將能擴充其涵蓋範圍，使程式能夠攔截絕大部分行業的促銷電話。不過，固網電話或某些型號的流動電話無法安裝來電過濾應用程式，有關應用程式並不適用於這類電話。

(c) 遵行情況及預期成效

4.12 這方案的成效視乎來電過濾應用程式的資料庫是否全面和有否及時更新。正如上文第 4.11 段所述，有關應用程式的更廣泛使用，將會提升這方案的成效。

4.13 用戶對軟件公司處理其個人資料或會有所關注。海外經驗顯示，部分智能電話應用程式包含「逆向檢索」功能，可取得並分享用戶智能電話簿內的聯絡電話及有關資料。因此，第三者或可取得用戶的私人電話號碼。

4.14 為了增加市民對來電過濾應用程式的信心和接受程度，若我們採用這方案，政府可考慮向承諾採用嚴格條款來保障資料

私隱的軟件公司提供資助，以鼓勵有關應用程式的更廣泛使用，這亦可以減低電話使用者對安裝有關程式的疑慮。

(d) 對經濟及就業情況的影響

4.15 現時，香港的市場已有私人公司開發和營運來電過濾應用程式。政府支援軟件公司時必須審慎，既要避免擾亂自由市場的運作，亦要讓電話使用者有不同的來電過濾應用程式選擇。政府若能提供適度支援，應能吸引更多公司進入市場，提供有關服務。

(e) 實施過程及時間

4.16 市場上現成的來電過濾軟件可以作為進一步改良或擴大有關應用程式的基礎。準備和實施這方案需時相對較短。

方案三－拒收訊息登記冊

4.17 拒收訊息登記冊需透過立法設立，以禁止電話促銷者撥打登記冊上的號碼。在 2015 年調查所涵蓋的地區中，大部分已採用法定拒收訊息登記冊以規管人對人促銷電話。

分析

(a) 性質

4.18 這方案需要立法。違規的電話促銷者需承擔法律責任（不論是民事或刑事）。

(b) 涵蓋範圍

4.19 通過立法設立的拒收訊息登記冊，以用戶主動選擇不接收訊息的形式運作，任何不願意收到促銷電話的電話使用者，均

可在拒收訊息登記冊上登記其電話號碼。這方案禁止所有行業的電話促銷者撥打登記冊上的號碼。

(c) 遵行情況及預期成效

4.20 與其他以非立法方式推行的措施比較，法定拒收訊息登記冊可能會對電話促銷者產生較大的阻嚇作用。不過，從香港境外打出的人對人促銷電話、證據的蒐集，以及違規的電話促銷者採用迴避規管的技術（例如更改來電號碼顯示及網絡電話技術），均可嚴重影響有關方案的執行和成效。

(d) 對經濟及就業情況的影響

4.21 考慮到違反拒收訊息登記冊所產生的法律責任，部分電話促銷者或會放棄這種促銷模式，由人對人促銷電話所產生的正常業務／交易將會減少。遵行成本的增加，對中小型企業（下稱「中小企」）造成的影響可能較大型企業為大。由於企業可能轉用其他促銷模式，因此目前受僱於這個行業的 7 000 名電話促銷員的就業機會，預期會受到嚴重影響。

4.22 負責管理法定拒收訊息登記冊運作的機構，須維持有效的號碼清單、處理公眾投訴和查詢，以及進行調查或執法等工作，成立這個機構需要有額外資源的配合。

(e) 實施過程及時間

4.23 由於所有行業均受法例規管，因此我們在制定一個適合不同行業運作特點及經營手法的規管和立法模式前，需要時間徵詢持份者的意見。我們亦須訂定執行細節和安排機構管理有關登記冊，這些工作均需時處理。

經考慮但不可行的方案

4.24 除了上述三個方案外，我們亦曾探討其他方案，包括設立自行規管的跨行業拒收訊息登記冊，以及指配指定「字頭」號碼給電話促銷者。基於下文闡述的原因，我們認為這些方案在香港並不可行。

自行規管的跨行業拒收訊息登記冊

4.25 自行規管的跨行業拒收訊息登記冊，是指由商會或同類私營組織維持和推行、以非立法方式設立的登記冊。據了解，新西蘭採用了這個模式，一個名為「新西蘭市務協會」的私營商會，負責設立和管理自願性質的促銷電話守則及非立法的拒收訊息登記冊。

分析

(a) 性質

4.26 自行規管的拒收訊息登記冊無需立法，通常由商會或非牟利組織設立、營運和執行。違反此類拒收訊息登記冊不會引致法律責任（不論是民事或刑事）。

(b) 涵蓋範圍

4.27 拒收訊息登記冊必須是一個中央資料庫，並適用於所有行業（正如新西蘭的情況）。不過，由於香港的商業多元化及中小企數目繁多，現時未有一個商會有能力設立、維持、營運和管理一個以非立法形式設立的跨行業拒收訊息登記冊。另外，由商會設立的拒收訊息登記冊只能對其會員具約束力。

(c) 遵行情況及預期成效

4.28 這方案並非以立法方式推行，需要依靠個別行業的自發、自律，以及建立良好聲譽的決心，以確保方案成功推行。再者，我們需要有足夠數量具社會良知、願意建立登記冊、受其約束並資助其運作的商業機構，才能使非立法的拒收訊息登記冊有效運作。由於設立和維持拒收訊息登記冊牽涉的成本高昂，亦需要大量人手，因此由商業機構在香港自行發起設立該登記冊的機會甚微。

(d) 對經濟及就業情況的影響

4.29 倘業界及商業機構傾向自發設立拒收訊息登記冊，在自由市場上，設立和營運的成本最終會由消費者承擔。此外，從事撥打促銷電話的就業機會預期將會減少，而從事管理登記冊的就業機會將會增加，但預期後者涉及的數目遠較前者為少。

(e) 實施時間

4.30 香港現時未有相關商會有能力管理跨行業的拒收訊息登記冊，設立該登記冊所需的時間難以估量。

指配指定的「字頭」號碼給電話促銷者

4.31 這方案會規定有意撥打人對人促銷電話的電話促銷者要向電訊當局登記，並由當局向他們指配指定「字頭」的號碼作撥打有關電話之用，從而讓市民大眾在決定是否接聽來電前，可以輕易識別來電者是否電話促銷者。

分析

(a) 性質

4.32 此方案需要立法，以授權相關電訊當局為電話促銷者登記，並向他們指配指定「字頭」的號碼，作撥打人對人促銷電話用途。有關法例可進一步規定，任何尚未登記的電話促銷者撥打人對人促銷電話，可被檢控。

(b) 涵蓋範圍

4.33 「字頭」號碼制度理論上是可以涵蓋所有有意撥打促銷電話的行業，並惠及所有可藉指定「字頭」號碼識別這類來電的用戶。不過，對於那些刻意迴避登記制度，或蓄意逃避向政府申請使用特配「字頭」號碼的電話促銷者而言，若他們使用一般電話號碼打出促銷電話，當局要成功執法，是極為困難的。

(c) 遵行情況及預期成效

4.34 除了上文指出電話促銷者可能逃避有關規管，為蒐集證據帶來極大挑戰外，指配特定「字頭」號碼將令電話號碼需求上升，降低規管當局指配號碼的靈活性，對現行的八位號碼計劃造成負面影響。此外，由海外電話中心打出人對人促銷電話的情況普遍，亦難以追蹤。因此預期此方案整體成效不大。

(d) 對經濟及就業情況的影響

4.35 就遵行成本而言，這方案需要設立全新及全面的促銷電話「字頭」號碼登記制度，行政成本及所需人手可能會按「用者自付」原則，由電話促銷者承擔。無力承擔有關成本的中小企電話促銷者，可能會被淘汰。

(e) 實施時間

4.36 設立全新及全面的促銷電話「字頭」號碼登記制度，需要相當長的時間。電話促銷者亦需要一段長時間，才能由現有的登記來電號碼轉用新的促銷電話特配「字頭」號碼。

第五章 實施與執法事宜

非立法的制度

優點

5.1 非立法的規管模式，優點是無需費時制定一個全面的規管模式，且不涉及冗長的立法過程，可以在較短期內實施。此外，非立法的規管模式相對有彈性，較易回應不斷轉變的環境或市場情況。不同行業可按個別的做法和顧客的需要去設計有關制度。由於非立法模式對行業的要求相對寬鬆，對電話促銷行業就業情況造成的影響，相對較易管理。整體來說，商界及電話促銷者遵行非立法規管制度的成本，預期較遵行立法的規管模式為低。

缺點

5.2 現實上，非立法的規管模式要取得成效，前設是要有一位或一個具有人脈和地位的領導人物或組織帶頭制定規則，業界本身亦需要有相當程度的凝聚力。舉例來說，在新西蘭，新西蘭市務協會擔當了這個領導組織的角色，負責營運非法定的拒收訊息登記冊。不過，要在香港（例如本地的美容或放債人業界均是由眾多利益不一的中小企組成）找到這樣的領導組織或強大的凝聚力，並不容易。

5.3 此外，非立法的制度並無法律約束力，對沒有參加計劃的電話促銷者未必有影響力，自願受規管的電話促銷者與沒有受規管者是否能在公平環境下競爭，值得關注。再者，如有任何違規情況，商會或許只能實施行政制裁，例如發出警告或取消會員資格。這些制裁措施未必能對違規者產生足夠的阻嚇力。總而言之，非立法的方案雖然更具彈性和效率，但其成效卻很大程度上取決於個別行業的決心和凝聚力、業界是否願意自行規管電話促銷及採用良好的電話促銷手法。

立法的制度

5.4 立法的制度無疑會為公眾帶來更大的信心。通過實施適當的懲罰，可產生更大的阻嚇作用。立法的制度適用於所有行業（獲法例豁免者除外），有助維持公平的競爭環境。不過，通過立法去規管人對人促銷電話，在實施和執法上所遇到的困難，亦不容低估。

蒐集證據

5.5 調查電話促銷者撥打人對人促銷電話的潛在違規行為，會牽涉蒐集證據的工作（例如撥打人對人促銷電話的證據，以及違反規例的證據）。在立法的制度下，必須蒐集證據以進行調查，若要提出檢控，更須符合刑事訴訟中嚴謹的舉證準則（即毫無合理疑點），例如接電者可能需就打入的人對人促銷電話錄音及出庭作證。市民大眾可能認為這些步驟繁瑣，不值得花時間為一個可能僅長五秒鐘的人對人促銷電話向相關執法機關舉報。

5.6 此外，更改來電號碼顯示、網絡電話技術以及從香港以外的地區打出電話，均令執法機關難以追查和識別來電者的身分。據我們了解，這亦是其他採用法定拒收訊息登記冊地區普遍面對的問題。

逃避法例規管的方式

5.7 電話促銷者可能在來電一開始便先託辭徵求顧客同意，然後才作實際推銷。在一些難以劃清界線的個案中，要在毫無合理疑點的情況下證明這類來電足以進行檢控，是十分困難的。電話促銷者亦可使用流動電話儲值卡撥打人對人促銷電話，在這情況下，便很難追查來電者以展開調查，更遑論提出檢控。

境外來電

5.8 正如以上的情況加上上文第 2.12 段所述的更改來電號碼顯示技術，我們幾乎不可能追查或追蹤境外來電。執法機關雖然獲授權進行調查（包括在本地進行突擊搜查和扣押），但在本港以外的地方卻無此等權力，令蒐證和執法工作受到限制。

5.9 與詐騙行為或騙局（在所有司法管轄區均普遍視作刑事罪行，並可通過國際或跨境合作處理）不同，不同地區就人對人促銷電話的看法並不相同。在沒有規管或以不同方式規管人對人促銷電話的地區，執法機關便無法作出跟進。

5.10 處理境外來電時，可能需要與其他執法機關建立區域或國際合作機制，例如在地區與地區之間設立上報轉介渠道。不過，執法機關之間的合作很大程度視乎各地區的相關法例（如有）而定，我們不應高估有關機制對便利執法行動的實際成效。

5.11 立法並非靈丹妙藥，我們無法保證有關制度百分百嚴謹，能完全消除人對人促銷電話所構成的滋擾。設立這樣的制度亦牽涉成本和人手，促銷電話業的就業情況和一般商業活動也會因而受一定程度的影響。我們要在有關制度所造成的社會及經濟影響與所產生的效益（如有）之間作出審慎的考慮。

第六章 結論及徵詢意見

6.1 加強規管人對人促銷電話，涉及不同的考慮因素，包括在通過促銷電話達成合法及真正交易與資訊自由流通，以及減低不受歡迎來電造成的滋擾之間取得平衡。對就業機會的潛在影響，及一般企業（特別是中小企）須承擔的遵行成本，亦需予以考慮。

6.2 我們明白，市民大眾期望可以有一個既快捷方便又有效的方法處理人對人促銷電話造成的滋擾。整體來說，不涉及立法的制度快捷方便而靈活，但立法或可收更大的阻嚇力。不過，考慮到所需的業界諮詢及其後的立法過程，後者需要更長時間才能設立。而就成效而言，不良電話促銷者可輕易使用各種技術（例如更改來電號碼顯示和網絡電話技術）逃避規管。我們承認有關人對人促銷電話的問題未必能以「一刀切」的方法去應付。我們對未來路向是持開放態度。

6.3 按本諮詢文件中所載的資料，我們邀請你就下列問題發表意見—

(a) 你傾向以立法還是以非立法方式加強規管人對人促銷電話？

如選擇立法，亦請回答問題（b）；

如選擇非立法方式，亦請回答問題（c）

(b) 由於法定拒收訊息登記冊需時設立，你傾向暫時實施一些非立法措施嗎（例如問題（c）提及的方案）？

(c) 你傾向採用以下哪個在第四章中提到的非立法方案？

方案一：個別行業的自行規管制度

方案二：智能電話的來電過濾應用程式

(d) 其他建議

6.4 我們誠邀你就上述問題或任何其他有關加強規管人對人促銷電話未來路向的事宜發表意見。

6.5 遞交意見的方式，請參閱「引言」部分第 4 段。

商務及經濟發展局
通訊及創意產業科
2017 年 5 月

基準

人對人促銷電話實務守則

序言

1. 本實務守則（“守則”）由〔公司／機構／業界商會名稱（“公司／機構／商會”）〕發出，就促銷活動中撥打人對人電話（“人對人促銷電話”）事宜向〔其僱員（供個體或機構之用）／其成員（供商會之用）〕提供指引。
2. 本守則適用於由〔公司／機構／商會成員〕撥打或授權撥打的所有人對人促銷電話，不論〔公司／機構／商會成員〕與接電者之間是否有商業關係。〔公司／機構／商會成員〕如已把撥打人對人促銷電話的工作外判，須盡力確保獲得外判工作的一方遵從本守則。同樣，獲授權為他方撥打人對人促銷電話的〔公司／機構／商會成員〕，須與有關方面作出所需安排以確保遵從本守則。
3. 〔有關守則是否屬自願性質，以及會否對違反守則施予懲罰，概由採用守則的業界商會自行決定。〕
4. 為免生疑問，本守則並不免除任何人遵守《非應邀電子訊息條例》（第 593 章）、《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）或本港其他適用法律的責任。

釋義

5. 在本守則中，除文意另有所指外：

“接電者”指公眾人士或機構；

“來電線路識別資料”指來電者的電訊網絡所產生和傳送的電訊網絡資料，藉以讓接電者的電訊網絡識別來電者的電話號碼；

“促銷”指宣傳或推廣貨品、服務、設施、土地、商業機會或投資機會；

“機構”包括 —

(a) 香港公司；

(b) 任何其他公司或法人團體（不論在何處成立為法人團體或以其他方式設立的）；以及

(c) 合夥或其他並非法團的團體（不論是在香港或其他地方組成或設立的）；

“主事人”指已授權他方撥打人對人促銷電話的個體或機構；

“電話促銷者”指：

(a) 以撥打人對人促銷電話方式從事促銷的個體或機構；

(b) 以撥打人對人促銷電話方式從事促銷的主事人僱員；

(c) 獲主事人授權為或代主事人撥打人對人促銷電話的個體或機構（如主事人已把部分或全部促銷活動外判給該個體或機構）；以及

(d) 以上第（c）項所述的個體或機構的僱員。

- “取消接收要求”就人對人促銷電話而言，指：
- (a) 一項訊息，表明接獲來電的電話號碼登記使用者，不願再於該電話號碼接收來自該主事人或獲該主事人授權撥打的人對人促銷電話；或
 - (b) 一項有類似意思的訊息。
6. 在本守則中，表示單數的字詞亦包括複數在內，反之亦然，而表示某性別意思的字詞亦包括其他性別在內。

致電時間

7. 人對人促銷電話應只限於香港時間早上九時至晚上十時之間撥打，除非接電者曾表示於其他時間接聽電話較為方便和可以接受，又或按照《銀行業條例》（第 155 章）公布的指引准許在這段時間以外撥打電話。*〔業界商會如認為適當，可考慮更嚴格限制其成員的致電時間。〕*

身分和目的

8. 撥打人對人促銷電話的電話促銷者不應向接電者隱瞞或拒給發送電話號碼的來電線路識別資料，或就撥打電話發出任何具有相同效果的指示。
9. 在人對人促銷電話撥通後，應即時向接電者提供以下資料：
- (a) 授權撥打電話的主事人名稱；以及
 - (b) 致電目的。
10. 在切實可行的範圍內，應告知接電者一個電話號碼（“聯絡電話號碼”），讓他可於正常辦公時間內致電該號碼，就主事人所撥打或授權撥打的人對人促銷電話作出投訴，又或向主事人查詢。

取消接收要求

(供商會之用)

11. 如電話號碼登記使用者已向主事人或電話促銷者提出取消接收要求，事人就不應再撥打或授權撥打任何人對人促銷電話至該號碼。

或

(供個體或機構之用)

11. 如電話號碼登記使用者已向電話促銷者或其主事人提出取消接收要求，電話促銷者就不應再撥打任何人對人促銷電話至該號碼。
12. 電話促銷者應接受在人對人促銷電話中提出的取消接收要求，以及任何人士通過致電上文第 10 段所述的聯絡電話號碼而提出的取消接收要求。電話促銷者可選擇提供其他額外途徑，讓公眾人士提出取消接收要求。
13. 電話促銷者和主事人應確保妥善保存和在切實可行的範圍內盡快更新已提出取消接收要求的電話號碼清單。所有電話促銷者均不應撥打人對人促銷電話至最新清單上的電話號碼。

有關投訴的統計數字

14. 為監察遵從守則的情況，電話促銷者和主事人應就有關人對人促銷電話的投訴統計數字，備存一份妥善的記錄，並應〔 業界商會名稱 〕和有關主管當局或公共機構的要求，不時向〔 業界商會名稱 〕和有關主管當局或公共機構提供有關投訴的統計數字。

使用自動撥號設備

15. 使用自動撥號設備的電話促銷者在掛斷沒有人接聽的電話前，應等候 15 秒或響鈴四次。
16. 接電者在接聽電話後兩秒內，應獲接駁至真人；否則不論該電話最終是否接駁至真人，都會被視為未能處理的來電。電話促銷者應經常審視未能處理來電的比率，並盡力把該比率減至最低。〔業界商會可考慮在守則中訂明容許未能處理電話的最高比率。〕
17. 有關的自動撥號設備應能產生相關的統計數字，用以監察遵從本守則的情況，並確保守則得以遵從。

致電時接電者正身處海外

18. 電話促銷者在撥打人對人促銷電話時，如得悉接電者正身處海外，他／她應盡可能立即掛斷電話（如接電者還未接聽電話），或盡快結束談話（如接電者已接聽電話）。

生效日期

19. 本實務守則自下列日期起生效：

〔公司／機構／商會〕

〔日期〕

〔完〕

