

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(4)1344/16-17(05)號文件

檔號：CB4/PL/ITB

資訊科技及廣播事務委員會

2017年7月10日舉行的會議

有關檢討人對人促銷電話的規管的 最新背景資料簡介

目的

本文件綜述議員過往就有關規管人對人促銷電話的調查進行的討論。

背景

2. 《非應邀電子訊息條例》(第 593 章)於 2007 年 12 月全面生效。該條例規管發送商業電子訊息，包括傳真、以短訊服務發出的訊息及預錄電話訊息。根據第 593 章，通訊事務管理局("通訊局")獲授權在香港設立拒收訊息登記冊。通訊局已設立 3 份登記冊，分別為拒收傳真登記冊、拒收短訊登記冊及拒收預錄電話訊息登記冊。拒收短訊登記冊一般涵蓋透過流動網絡並以短訊服務及多媒體訊息服務發出的訊息，以及透過固定網絡發出的短訊。拒收預錄電話訊息登記冊一般涵蓋預錄語音及視像來電。市民可向相關的拒收訊息登記冊登記其電話及傳真號碼。根據第 593 章，除非發送人已獲同意發送訊息，否則在有關號碼列於相關的拒收訊息登記冊後第 10 個工作天起，商業電子訊息發送人不可再向已登記的號碼發送任何商業電子訊息。現時，第 593 章並不涵蓋人對人促銷電話，因為有意見認為，規管人對人促銷電話可能影響正常電子促銷活動的發展。

3. 另一方面，有意見認為，人對人促銷電話在某些情況下造成滋擾。為此，金融、保險、電訊及促銷中心界別已參照當時的電訊管理局於 2010 年制訂的《人對人促銷電話基準實務守則》，各自訂立及發出實務守則。

4. 憑藉於 2013 年 4 月起生效的修訂條文，《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)對使用個人資料作人對人促銷電話用途作出規管，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)。

5. 政府當局於 2015 年委託顧問就人對人促銷電話進行研究("顧問調查")，蒐集公眾及業界對規管人對人促銷電話的意見，以及有關業界就業和業務情況的資料。研究顯示，大部分公眾人士認為人對人促銷電話構成滋擾，並支持擴大規管範圍。顧問調查亦研究了選定司法管轄區的規管措施，並發現使用法定拒收訊息登記冊是常見的做法。部分司法管轄區則雙管齊下，以法定拒收訊息登記冊及訂立法例規管促銷手法，規管人對人促銷電話。

6. 政府當局於 2017 年 5 月展開公眾諮詢，收集各界對加強規管人對人促銷電話的意見。諮詢文件就 3 個可能方案徵詢公眾的意見，這 3 個可能方案是改善行業的自行規管制度、推廣在智能電話使用來電過濾應用程式，以及設立法定拒收訊息登記冊。公眾諮詢將於 2017 年 7 月底結束。

過往的討論

資訊科技及廣播事務委員會

7. 在 2016 年 4 月 11 日的事務委員會會議上，當局向事務委員會簡介顧問調查的主要結果，以及因應顧問調查結果就規管人對人促銷電話提出的擬議未來路向。委員普遍贊同政府當局應加強規管，並透過修訂法例或就人對人促銷電話設立法定拒收信息登記冊，處理人對人促銷電話的問題。部分委員建議設立規管制度，對聘用電話促銷商或電話中心從其他司法管轄區代為打出人對人促銷電話的人士施加制裁。委員促請政府當局立即收緊有關人對人促銷電話的規管，不應再度拖延。

8. 事務委員會察悉，政府當局建議就規管人對人促銷電話進行公眾諮詢。部分委員關注到，倘若政府當局依然以開放式問題進行諮詢，但沒有就設法定規管制度設下明確目標，可能最少需要多 5 年時間訂立相關法例。委員亦表示，社會已就規管人對人促銷電話取得共識，政府當局應着手制定相關法例，不應再三拖延。事務委員會呼籲政府當局，公眾諮詢目的應該是就人對人促銷電話應如何規管，而不是就應否規管的議題，徵詢市民的意見。

9. 政府當局表示，審慎的做法是適當地平衡人對人促銷電話給予市民的觀感與這類促銷電話的好處。政府當局會就應否加強規管人對人促銷電話，以及若要加強規管，所應採用的特定模式及所須考慮的相關因素，徵詢公眾意見。事務委員會獲悉，4 個相關業界的商會已加入有關人對人促銷電話的自行規管制度，這些業界商會的成員打出的電話受到其業界實務守則的規管。根據業界實務守則，打出人對人促銷電話的電話促銷商不得向接收一方隱瞞發訊號碼的來電線路識別資料，或保留該資料而不給予接收一方。

10. 部分委員認為，人對人促銷電話不再是促進商業交易的有效途徑。他們關注人對人促銷電話濫用個人資料的問題，尤其是涉及可取閱受害人個人資料的金融中介機構的詐騙個案。政府當局表示，第 486 章已訂立條文規管為某些目的使用個人資料的事宜。《2012 年個人資料(私隱)(修訂)條例》對第 486 章作出多項修訂，旨在加強對個人資料私隱的保障。與直接促銷有關的新條文，包括規定如無資料當事人同意，資料使用者不得將個人資料用於直接促銷的條文，已於 2013 年 4 月 1 日生效。

11. 為處理非應邀人對人促銷電話，委員建議，當局應鼓勵電訊服務營辦商豁免來電顯示功能的收費，讓市民能夠使用阻隔來電的應用程式及內置的阻隔來電功能。關於拒收信息登記冊，委員建議，與其採用現時第 593 章之下的選擇不接收機制(即除非某人表達相反意願，否則假設該人願意接收人對人促銷電話)，不如採用選擇接收機制(即一開始便假設市民不願意接收這類來電)。委員亦建議，政府當局應與其他司法管轄區(包括內地當局)探討司法合作機會，以處理從海外打出的人對人促銷電話的問題。

立法會會議

12. 在 2017 年 5 月 24 日的立法會會議上，郭榮鏗議員提出質詢，內容有關政府當局有否評估現時人對人促銷電話的運作方式和現行法例及措施對規管人對人促銷電話的成效，以及政府當局有否計劃修訂法例及採取其他措施加強規管人對人促銷電話，以防止該等電話造成的滋擾問題惡化。

13. 政府當局表示，當局已鼓勵打出大部分人對人促銷電話的行業各自訂立有關人對人促銷電話的實務守則，自願性地規管打出人對人促銷電話的方式，例如致電時間、需顯示電話促銷者身份及承諾遵從取消接收要求等。政府當局現正就加強規管人對人促銷電話進行公眾諮詢，以收集社會各界的意見。市民可同時建議選擇不同方案作為短期和長期措施，亦可向當局建議其他方案。

最新情況

14. 政府當局將於 2017 年 7 月 10 日向事務委員會簡介當局就規管人對人促銷電話進行的公眾諮詢。

相關文件

15. 相關文件一覽表載於 **附錄 I**。

立法會秘書處

議會事務部 4

2017 年 7 月 5 日

相關文件一覽表

文件來源	會議日期/發出日期	文件
資訊科技及廣播事務委員會	2016年4月11日	有關檢討人對人促銷電話的規管的最新背景資料簡介 (立法會 CB(4)816/15-16(06)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(4)1053/15-16 號文件)
商務及經濟發展局	2017年5月11日	新聞稿 有關加強規管人對人促銷電話的諮詢文件
	2017年5月24日	立法會第十題：規管人對人促銷電話