

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(4)835/17-18(04)號文件

檔 號：CB4/PL/ITB

資訊科技及廣播事務委員會

2018 年 4 月 9 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規管人對人促銷電話進行的討論。

背景

2. 人對人促銷電話指透過人與人直接溝通，與顧客及潛在客戶接觸的活動。人對人促銷電話在香港日趨普遍，由於越來越多人對這些來電反感，引起社會關注人對人促銷電話應否受到規管。

《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)

3. 目前，只有使用個人資料的人對人促銷電話受到規管。根據《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)，在沒有得到資料當事人明確同意的情況下，不得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)。

《非應邀電子訊息條例》(第 593 章)

4. 《非應邀電子訊息條例》(第 593 章)於 2007 年 12 月全面生效，旨在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。不過，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。

人對人促銷電話的現有自行規管計劃

5. 近年，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。在商務及經濟發展局積極鼓勵下，打出大部分人對人促銷電話的 4 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。

於 2015 年委託顧問就人對人促銷電話進行的研究

6. 政府當局於 2015 年委託顧問進行公眾調查及業界調查，就人對人促銷電話的使用及規管，蒐集公眾及業界的意見。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，應透過立法擴大至所有涉及促銷電話的行業。有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 4 個主要行業(即金融、保險、電訊及電話中心)。在業界調查的受訪者當中，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。政府當局亦曾研究選定司法管轄區的規管措施，並發現法定拒收訊息登記冊是最常用的做法。部分司法管轄區則以雙管齊下的方式規管人對人促銷電話，既使用法定拒收訊息登記冊，亦有立法規管促銷手法。

於 2017 年就加強規管人對人促銷電話進行的公眾諮詢

7. 政府當局於 2017 年 5 月 11 日展開公眾諮詢，就應否加強規管人對人促銷電話，以及應該採用的具體規管模式，徵詢公眾意見。除了把諮詢文件上載到互聯網外，政府當局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。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

8. 在 2017 年 7 月 10 日的資訊科技及廣播事務委員會("事務委員會")會議上，當局向事務委員會簡介政府當局於 2017 年 5 月就"加強規管人對人促銷電話"展開的公眾諮詢。委員普遍期望當局以更嚴厲的措施規管人對人促銷電話。

自行規管制度

9. 委員從已參與自我規管計劃的商會提供的資料獲悉，有關人對人促銷電話的投個案數目有所下降。部分委員認為，自願規管制度有效減少針對人對人促銷電話的投訴個案數目。政府當局亦表示，金融業主動優化有關計劃，規定來電者須提供其姓名及公司電話號碼，以便作出查詢及核實身份。另有委員認為，美容及貸款公司的促銷電話最討厭，而這些公司不會參加任何自願監察計劃。

智能電話的來電過濾應用程式

10. 事務委員會察悉，政府當局會審慎考慮應主動開發來電過濾流動應用程式，抑或支持推動市民更廣泛地使用市場上現有的應用程式。政府當局會接觸長者或弱勢社群，教育及鼓勵他們更廣泛地使用合適的來電過濾應用程式。

法定規管制度

11. 委員認為，現時針對人對人促銷電話的規管欠缺成效，而公眾的意見亦清楚顯示他們贊成立法規管人對人促銷電話。委員表示，政府當局似乎只關注法定規管制度對中小型企業("中小企業")及就業市場的影響。另有委員認為，對不少中小企業而言，人對人促銷電話是常用及實惠的直銷方式。立法規管人對人促銷電話會打擊中小企業的運作，尤其是電話中心業務，並會影響就業。政府當局重申，當局知悉公眾的意見，並表示有需要平衡所有持份者的利益，將會推出的措施不應不當地圍制正常商業活動。

12. 為回應委員對向客戶及非客戶撥打的促銷電話的關注，政府當局告知事務委員會，如果最終會引入法例規管人對人促銷電話，政府當局接着便會處理應否及如何在新規管制度

下豁免向客戶撥打的促銷電話的問題，以及在實施上如何配合第 486 章的其他相關條文，特別是向客戶撥打的促銷電話一般涉及使用個人資料。

13. 部分委員認為，擬議拒收訊息登記冊不會產生足夠的阻嚇作用。委員亦建議，政府當局應考慮指配指定"字頭"的電話號碼(例如"41"或"42")給電話促銷者，用以撥打人對人促銷電話。政府當局表示，這項措施最終只會凍結多個電話號碼，以致這些號碼不能投入使用。規定電話促銷者使用指定"字頭"的電話號碼亦會涉及漫長的立法程序，但使用更改來電號碼顯示及偽造來電者身份等技術便可輕易作出規避。

最新情況

14. 政府當局將於 2018 年 4 月 9 日向事務委員會簡介就加強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**。

立法會秘書處
議會事務部 4
2018 年 4 月 4 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	2017年7月10日	<p>政府當局就加強規管人對人促銷電話進行的公眾諮詢提供的文件 (立法會 CB(4)1344/16-17(04)號文件)</p> <p>有關檢討人對人促銷電話的規管的的最新背景資料簡介 (立法會 CB(4)1344/16-17(05)號文件)</p> <p>會議紀要 (立法會 CB(4)1537/16-17 號文件)</p>