

# 立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)873/18-19(02)號文件

檔 號：CB1/PL/ITB+CI

## 資訊科技及廣播事務委員會與工商事務委員會

2019 年 4 月 16 日舉行的聯席會議

### 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

本文件提供有關規管人對人促銷電話的背景資料，並綜述議員過往就該課題進行的討論。

#### 背景

2. 人對人促銷電話是指不同業界透過人與人直接溝通，向顧客或潛在顧客推廣產品或服務的促銷電話。這類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。一直有意見認為，當局應就人對人促銷電話實施更嚴格的管制。

#### 《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)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。為保障公眾免於接收非應邀商業電子訊息，通訊事務管理局根據第 593 章設立了 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。然而，第 593 章並不涵蓋人對人促銷電話。

### 個別行業就人對人促銷電話實施的自行規管機制

5. 自 2011 年起，金融、保險、電訊及電話中心 4 個行業開始實施非法定的人對人促銷電話規管措施，以確保業界按規定使用人對人促銷電話作推廣。在自行規管機制下，該 4 個行業自願受行業商會訂定的實務守則規管，有關守則訂明致電的時間、電話促銷者需表明身份，以及承諾遵從取消接收促銷電話要求等做法。

### 過往進行的公眾諮詢

6. 政府當局於 2017 年 5 月展開公眾諮詢，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。商會、業界人士及相關行業的企業支持自行規管並反對以立法方式規管人對人促銷電話，而公眾(包括大部分政黨及地區/社區團體)則支持立法加強人對人促銷電話的規管。公眾認為自行規管制度一直成效不彰，只有通過法例規管，方可阻嚇人對人電話促銷者，使其停止來電造成滋擾。

7. 政府當局經考慮不同持份者的意見後，建議採取下列法定及非法定措施加強人對人促銷電話的規管，以回應不同持份者的關注：

#### *法定措施*

- (a) 應設立法定拒收訊息登記冊，讓不希望接收人對人促銷電話的電話用戶可藉登記表明拒收該類電話。除非事先獲得電話用戶的同意，否則促銷者不得向他們打出人對人促銷電話；及
- (b) 應委任個人資料私隱專員公署("公署")管理和執行擬議的人對人促銷電話拒收訊息登記冊，使所有促銷電話"一站式"由同一機關處理，便利市民。

## 非法定措施

- (c) 應要求業界組織或商會主動鼓勵其會員加入行業實施的自行規管機制，或推出措施改善其會員撥打人對人促銷電話的手法；
- (d) 政府應資助來電過濾應用程式公司取得認證，證明有關過濾程式對用戶的個人資料有足夠保障，並同時資助這些程式公司落實獨立認證機構提出的建議，改善有關過濾程式以符合指定的認證標準，及
- (e) 推出公眾教育計劃，教導長者使用來電過濾應用程式，減低人對人促銷電話造成的滋擾。

## 過往的討論

8. 在 2018 年 4 月 9 日的資訊科技及廣播事務委員會("事務委員會")會議上，事務委員會討論政府當局在 2017 年 5 月進行有關"加強規管人對人促銷電話"的公眾諮詢的結果。

## 執法機關

9. 委員察悉，政府當局建議設立法定拒收訊息登記冊，是海外司法管轄區大多採取的主流做法。部分委員詢問，有關人對人促銷電話的規管應否納入第 593 章，以及應否由通訊事務管理局辦公室(而非公署)負責推行拒收訊息登記冊。他們質疑公署是否具備權力和資源履行有關職責。政府當局解釋，公署現時根據第 486 章規管使用個人資料進行直接促銷活動，包括可能涉及不當使用個人資料的促銷電話。政府當局認為，較適當的做法是在第 486 章加入規管人對人促銷電話的法定條文，並由公署負責推行擬議的拒收訊息登記冊。

## 對業界帶來的影響

10. 部分委員認為，政府當局的建議會對日常商業運作徒添掣肘，因為一旦客戶在擬議的拒收訊息登記冊上登記其電話號碼後，銀行和保險公司即使只就一般業務事宜聯絡客戶，例如涉及保險合約續期的非促銷電話，也可能會受到攔阻。部分委員對以立法形式設立拒收訊息登記冊有保留，他們認為，要求

市民記下所有與他們有業務往來的公司，然後逐一安排是否允許對方聯絡自己，這樣的做法並不可行。

11. 部分委員認為，加強規管人對人促銷電話可能會影響業內很多從業員的就業。政府當局估計，本港約有 7 000 名僱員直接從事促銷電話業務。然而，擬議規管制度並非旨在全面禁制促銷電話業務，因而無法評估擬議法例對業界的影響。

### 執法上的困難

12. 對於建議由最終得益人/公司承擔違規打出人對人促銷電話的刑事責任，事務委員會委員普遍表示歡迎。不過，他們關注到，若電話源自香港司法管轄區以外地方，又或由中介人或致電者以隱藏或虛假身份打出，在執法上可能會有困難。政府當局告知事務委員會委員，關於撥打人對人促銷電話者、最終得益人/公司及其他中介人之間的法律責任問題，當局會在擬議法例草擬階段訂定有關細節。

13. 部分委員詢問，擬議規管制度會否涵蓋利用人工智能科技運作的機械人撥打的促銷電話。政府當局表示，當局會在擬議法例的草擬階段，進一步研究人對人促銷電話規管制度的涵蓋範圍。當局補充，擬議法例旨在涵蓋雙方互動的人對人促銷電話，第 593 章則涵蓋預先錄製的電子訊息。

### 推廣使用智能電話來電過濾應用程式

14. 事務委員會委員同意，政府當局應鼓勵智能電話用家使用來電過濾應用程式。他們建議，利用政府資助取得認證的來電過濾應用程式，應起碼在推出初期免費供市民使用。鑒於促銷電話的號碼會經常改變，部分委員認為這類應用程式的效用存疑。另有事務委員會委員認為，來電過濾應用程式可能會外洩用戶儲存於智能電話的個人資料，亦可能濾去重要來電。

15. 政府當局回應時表示，市場上已有免費提供的來電過濾應用程式，而應用程式營辦商亦會定期更新其人對人促銷電話資料庫，以有效識別促銷電話。各所認證中心，包括香港生產力促進局轄下的認證中心，可證明有關來電過濾應用程式對用戶的個人資料是否有足夠保障，並可就如何改善應用程式提出建議，以符合指定的認證標準。

## 向機構/電話促銷者使用的電話號碼指配特定"字頭"

16. 部分委員建議，當局應為政府機構(例如公營醫院)使用的號碼指配特定"字頭"，以協助市民區分重要來電與電話促銷者的來電。政府當局表示這個建議未必可行，因為對於何謂"重要"電話，看法因人而異。至於向電話促銷者指配特定"字頭"的建議，當局亦認為不可行，因為這項措施會凍結大批電話號碼，以致這些號碼不能投入使用。此外，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，但只需使用竄改來電顯示號碼及偽造來電者身份等技術便可輕易作出規避。

### **在立法會會議上提供的質詢**

17. 邵家輝議員曾在立法會會議上就有關人對人促銷電話提出質詢。該項質詢的詳細內容及政府的答覆，可透過載於**附錄**的超連結閱覽。

### **最新情況**

18. 政府當局將於 2019 年 4 月 16 日向事務委員會簡介有關加強規管人對人促銷電話的立法建議。

### **相關文件**

19. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處

議會事務部 1

2019 年 4 月 10 日

## 附錄

### 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	2018年4月9日	<p>政府當局就有關加強規管人對人促銷電話的公眾諮詢報告提供的文件 <a href="#">立法會 CB(4)835/17-18(03)號文件</a></p> <p>政府當局就有關加強規管人對人促銷電話的公眾諮詢報告提供的文件(電腦投影片介紹資料)(只備中文本) <a href="#">立法會 CB(4)845/17-18(01)號文件</a></p> <p>立法會秘書處擬備有關檢討人對人促銷電話的規管的文件(最新背景資料簡介) <a href="#">立法會 CB(4)835/17-18(04)號文件</a></p> <p>會議紀要 <a href="#">立法會 CB(4)1593/17-18 號文件</a></p>
立法會會議	2018年12月5日	<p>邵家輝議員提出的第12項質詢 <a href="#">加強規管人對人促銷電話</a></p>