

2025 年 7 月 14 日

討論文件

立法會資訊科技及廣播事務委員會

推行打擊電話詐騙措施的最新進展及 加強電話智能卡實名登記制成效的建議

目的

政府一直高度重視香港通訊系統的有效運作，並致力打擊透過電訊網絡傳送的詐騙訊息。本文件旨在向委員簡介通訊事務管理局辦公室（通訊辦）打擊電話詐騙措施的最新進展及加強電話智能卡實名登記制（實名登記制）成效的建議。

打擊電話詐騙措施的實施情況

2. 通訊辦一直致力從電訊服務角度配合警方的執法行動，以打擊電話詐騙。就此，通訊辦與警方及主要電訊商於 2022 年 9 月成立專責工作小組，以研究及推行一系列從源頭堵截打擊騙案的措施，詳列如下—

(a) 盡快攔截涉嫌進行詐騙的電話號碼及網站

3. 警方及主要電訊商已建立機制，自 2022 年 9 月起電訊商會根據警方提供的詐騙紀錄盡快攔截涉嫌進行詐騙的電話號碼及可疑網頁連結。截至今年 5 月底，已有超過 5 萬個網頁連結及約 9 千個本地及非本地電話號碼被攔截。今年首 5 個月比上年同期被封鎖的詐騙網站數量有相當明顯的上升趨勢¹，增幅可能歸因於公眾對舉報的意識提高及警方的重點打擊行動。而被暫停電訊服務的本地電話號碼數量大幅

¹ 每月平均被封鎖的詐騙網站數量由 2024 年 1 月至 5 月的每月約 800 個上升 5 倍多至今年同期的每月約 5 100 個。

下降²，顯示騙徒有可能轉而使用本地電話號碼以外的途徑進行詐騙，例如社交媒體、詐騙網站等。

(b) 暫停特定運作模式的電話號碼服務

4. 鑑於過去警方偵查的個案顯示罪犯在進行電話詐騙期間大多利用通訊網絡或通訊器具（例如電話數據機，俗稱「貓池」）於短時間內打出大量電話或發出大量短訊，通訊事務管理局（通訊局）於 2023 年 4 月制定《電訊服務供應商管理詐騙電話及詐騙短訊的業務守則》，要求電訊服務供應商監察自其網絡及系統打出的電話或發出的短訊。一旦發現某電話號碼打出電話或發出短訊的模式有可疑（例如於短時間內打出大量電話或發出大量短訊），電訊商便會暫停有關電話號碼的服務。截至今年 5 月底，約有 143 萬個本地電話號碼因此被暫停服務，今年首 5 個月比上年同期被暫停服務的本地電話號碼數量大幅下降³，而被暫停服務的電話號碼中僅有極少數在因應相關用戶要求並進一步核實後得以恢復服務，顯示措施有一定成效。

(c) 打擊非本地的詐騙電話

5. 因應有海外犯罪集團意圖利用香港電話號碼對本港市民進行詐騙，針對此類非本地打出但利用香港電話號碼進行詐騙的電話，電訊商自 2023 年 2 月起須按通訊局的要求攔截以「+852」為開首的可疑來電，並自 2023 年 5 月起須就其他「+852」開首的境外來電向流動服務用戶發送話音提示或文字訊息，讓接電者提高警覺。截至今年 5 月底，電訊商已攔截超過 570 萬個這類可疑的境外來電及發出超過 3 千萬個話音或文字訊息提示。今年首 5 個月比上年同期每月發出的話音或文字訊息提示數量及每月被攔截的可疑的境外來電的數量均有下跌⁴，說明上述措施有效減少這類可疑來電和詐騙訊息的傳播。

² 每月平均被暫停電訊服務的本地電話號碼數量由 2024 年 1 月至 5 月的每月約 270 個下降 48%至今年同期的每月約 140 個。

³ 每月平均因運作模式懷疑涉及詐騙活動的電話號碼數量由 2024 年 1 月至 5 月的每月約 62 000 個下降 81%至今年同期的每月約 12 000 個。

⁴ 每月平均發出的話音或文字訊息數量由 2024 年 1 月至 5 月的每月約 74 萬下降 27%至今年同期的每月約 54 萬。每月平均被攔截的可疑的境外來電的數量由 2024 年 1 月至 5 月的每月約 31 萬下降 42%至今年同期的每月約 18 萬。

(d) 打擊偽冒身分的詐騙短訊

6. 為打擊短訊詐騙，除了上文第 4 段電訊商會暫停於短時間內發出大量短訊電話號碼的服務外，通訊辦於 2023 年 12 月推出「短訊發送人登記制」。在登記制下，只有已登記成為「已獲認證的發送人」的公司或機構，才可使用其以「#」號開頭的「已登記的短訊發送人名稱」發出短訊予本地流動服務用戶，以進一步協助市民識別短訊發送人的身分及提高市民防騙意識。截至今年 5 月底，已有超過 540 個公私營機構參與短訊發送人登記制。通訊辦網站已提供「短訊發送人登記冊」供市民查閱獲認證的機構，並會繼續鼓勵更多機構參與。

(e) 播放話音提示協助市民防範可疑來電

7. 鑑於電話儲值卡一般較月費計劃的電話號碼較容易被罪犯利用進行電話詐騙，而亦有騙案手法顯示罪犯利用大量電話儲值卡在短時間內耗用後並以新的電話儲值卡進行電話詐騙，因此自 2024 年 12 月起，市民在接聽由本地新啟動流動電話儲值卡打出的電話時，電訊商會先播放「來電由新儲值卡打出」的話音提示，以助市民提高對可疑來電的警覺。

(f) 加強市民辨識可疑來電

8. 警方於 2023 年 2 月推出手機應用程式「防騙視伏 App」，協助市民分辨可疑網上平台帳戶、收款帳戶、電話號碼、電郵地址及網址等，並提供防騙提示。截至今年 5 月底，「防騙視伏 App」已錄得逾 98 萬次下載，而搜尋器亦已錄得 880 萬次搜尋，向市民作出 104 萬次預警。現時「防騙視伏 App」已經升級至備有自動偵測功能，應用程式內可疑來電警示及可疑網站偵測的功能會自動辨識詐騙來電和詐騙網站，如發現潛在詐騙或網絡安全風險，會即時發出通知，提醒用戶不要接聽或瀏覽。截至今年 5 月底，「防騙視伏 App」已透過自動功能向市民發出逾 85 萬次可疑來電及網站警示。

9. 針對冒認政府部門的詐騙電話，通訊辦已設立機制為有需要的政府部門或公營機構提供特定電話號碼作為其與公眾通訊用途，例子包括政府的一站式服務熱線 1823 或警方的反詐騙協調中心熱線 18222 等，以方便公眾辨認有關政府部門及公營機構的來電。此外，在通訊辦的積極呼籲下，現時有數家電訊商為其所有或部分客戶（如 60 歲或以上的客戶）提供免費來電過濾增值服務。市民可透過通訊辦專題網頁⁵上的連結查閱個別電訊商的來電過濾增值服務之詳細服務條款和細則。通訊辦亦不時與提供相關來電管理服務及過濾應用程式服務的開發者溝通，以提高公眾對使用來電過濾程式的信心。

實名登記制

10. 實名登記制於 2023 年 2 月 24 日全面實施，規定所有在本地發出及使用的電話智能卡（包括上台月費服務和電話儲值卡）均須於啟動服務前完成實名登記，以保障電訊服務的完整性及通訊網絡安全。通訊辦自推出實名登記制以來，一直密切監察市場趨勢，確保各登記系統有效運作，並按運作經驗持續推出不同優化措施。自 2023 年 2 月起，所有電訊商必須定期抽查已登記的電話卡資料及加強核查懷疑個案，並將涉嫌違法個案交予警方處理。被抽查的用戶如未能按所屬電訊商指示核實登記資料，有關電話儲值卡會被取消登記而不能繼續使用。截至今年 5 月底，約 484 萬張電話儲值卡因客戶未能提供合乎登記要求的資料（包括以身份證明文件副本進行登記及填寫的資料與身份證明文件不一致等）而被拒絕登記，另外有約 346 萬張未能遵從合規要求的電話儲值卡（包括在電訊商進行抽查時未能按照要求進行身份核實及懷疑使用偽冒證件進行登記等）被取消登記。

11. 為加強實名登記制的有效實施，通訊辦已要求電訊商自去年 10 月起以「智方便」作為香港身份證持有人在實名登記制下的預設登記方式。至於非持有香港身份證人士在網上登記平台進行實名登記的電話儲值卡，電訊商會先透過系統識別證件後啟動相關電話儲值卡，及後也會以人手核查系統內登記人提供的證件資料的真偽，如有發現未能遵從合規要

⁵ https://www.ofca.gov.hk/tc/consumer_focus/guide/hot_topics/fraudulent_calls/index.html

求的電話儲值卡（例如懷疑使用偽冒證件進行登記等），會取消其登記。

建議加強措施

12. 實名登記制推出至今近兩年半，在考慮到實名登記制過去的實施情況、本港電訊市場發展的情況、其他經濟體的經驗，以及警方提供有關犯罪集團使用電話儲值卡的騙案手法及趨勢等因素後，政府計劃進一步完善實名登記制，以加強打擊電話騙案。具體建議措施包括—

(a) 降低用戶登記電話儲值卡數目上限

13. 在現行《電訊(登記用戶識別卡)規例》（第 106AI 章）（《規例》）下，個人用戶（不論是香港身份證持有人或非持有香港身份證人士）可在每間電訊商登記不多於 10 張電話儲值卡，而企業用戶則最多可向每間電訊商登記 25 張電話儲值卡。上台月費電話服務⁶則沒有登記數量限制。正如上文第 10 段所述，電訊商一直按通訊辦要求積極對已登記電話儲值卡數量接近法定限額的用戶進行定期核查。根據過往電訊商的核查經驗，在這類登記多張電話儲值卡的用戶中，只有少於 5% 用戶會按電訊商要求完成相關核實，而未能遵從核實要求的電話卡會被取消登記。上述資料顯示不少持有多張電話儲值卡的用戶很可能是使用不合乎現行法規要求的身份證明文件進行登記，或者於之前不當地購買他人預先登記的電話儲值卡使用。為更有效防範不法分子利用電話儲值卡進行詐騙，我們認為有空間下調個人用戶登記電話儲值卡數目的上限。

14. 根據今年 3 月從電訊商收集的統計數字分析顯示，以同一香港身份證或非香港身份證明文件（例如護照及其他旅遊證件）登記一至三張電話儲值卡的數量接近整體登記的九

⁶ 就上台月費電話服務而言，用戶除了必須進行實名登記外，電訊商普遍要求用戶提供其他個人資料（例如住址證明）作日常帳單管理及客戶服務之用。

成⁷。為了減低不法之徒利用電話儲值卡進行非法行為，特別是電話詐騙，我們初步建議將個人用戶可登記電話儲值卡的數量上限由現時每人可向每間電訊商最多登記 10 張大幅減少至每人於每間電訊商最多可登記三張，此舉有助減少電話儲值卡被濫用的機會，同時對大多數用戶不會構成重大影響。考慮到現時本港電訊市場⁸的情況及上台月費電話服務沒有登記數量限制，我們認為有關建議亦能合理地滿足個人用戶的需要。

15. 除了上述降低用戶登記電話儲值卡數目上限的建議之外，通訊辦會持續要求電訊商就持有多張電話儲值卡的用戶進行登記資料核實，並註銷未有依時提供身份資料的電話儲值卡。另外，市民如有需要仍可選擇不設登記上限的上台月費電訊服務。因此，建議方案在打擊罪案和便利用戶實際需要之間取得了更好的平衡。

(b) 訂立新罪行打擊不當使用已登記的電話智能卡的行為

16. 根據通訊辦持續進行的市場監察，發現有人在市面或透過互聯網社交平台兜售預先登記個人電話儲值卡，又或向他人提供個人資料作實名登記之用。這些行為與實名登記制的目的不符，亦有可能涉及欺詐行為。現時，在實名登記制下提供虛假資料及／或虛假文件，或會構成刑事罪行。為加強打擊意圖利用他人登記的電話智能卡進行電話詐騙的活動，我們建議訂立新罪行，將在沒有合法權限或沒有合理理由／辯解下不當使用他人登記的電話智能卡（不論是上台月費服務和電話儲值卡）的行為刑事化。具體而言，我們建議將以下三類行為視為違法—

- (i) 在提供或唆使提供個人資料用作登記他人的電話智能卡；
- (ii) 賣出／買入、租出／租用、借出／借取或提供／獲取已登記的電話智能卡；及

⁷ 以同一香港身份證登記一至三張電話儲值卡的數量約 87%，而以同一非香港身份證明文件登記一至三張電話儲值卡的數量約 86%。

⁸ 截至 2025 年 5 月，香港共有 29 家持牌電訊商可以售賣電話儲值卡。

- (iii) 管有以他人資料作登記的電話智能卡，除非有合法權限或合理因由／辯解，否則管有 10 張以上已以他人資料作登記的電話智能卡將會被推定為有意圖使用該等電話智能卡犯罪或協助犯罪。

17. 就上述建議新增的罪行，政府初步建議採用現行《電訊條例》（第 106 章）（《電訊條例》）所訂最高的懲處⁹，即違者可處最高第 4 級罰款（25,000 元）或監禁 12 個月，以作足夠阻嚇作用。就執行新增的罪行方面，警方為主要執行機關。在建議的新安排下，通訊辦會繼續與警方保持緊密合作，以有效打擊利用電話網絡進行的非法行為。

18. 政府的立法意圖是打擊非法罪行，日後法例修訂的建議條文會針對不當使用已登記的電話智能卡的行為。市民、企業或機構若有合理因由或辯解下¹⁰使用或管有多張以他人資料作登記的電話智能卡，並不會受到建議新訂立的罪行所影響。

19. 政府相信透過將不當使用已登記的電話智能卡的行為刑事化，結合降低用戶登記電話儲值卡數目上限，能有效打擊使用電話儲值卡的欺詐活動，從而更好地保護電訊服務用戶免受潛在損害。以上降低用戶登記電話儲值卡數目上限及訂立新罪行打擊不當使用已登記的電話智能卡的行為涉及修訂現行《電訊條例》下的《規例》。我們會就建議修訂草擬法例修訂文本，目標於 2026 年向立法會提交相關修訂建議進行審議。

加強公眾教育

20. 為進一步推廣防電騙的信息，通訊辦一直透過不同宣傳教育活動鼓勵市民使用來電管理服務及過濾應用程式，並在各公眾教育宣傳活動中協助有需要的市民下載及使用相

⁹ 根據《電訊條例》第 37(2)條，根據該條所訂立的規例，可指明某些違規行為為犯罪，並規定相關罰則。然而，任何此類規定的罰則均不得超過第 4 級罰款及 12 個月監禁的上限。

¹⁰ 例如經適當授權及符合監管程序的情況下，未成年人士或長者透過家人代為登記電話智能卡；企業或團體擁有多張已登記的電話智能卡供員工作業務推廣聯絡客戶等。

關過濾應用程式。過去兩年，通訊辦舉行了 182 場公眾教育及宣傳活動，包括 37 場巡迴展覽、75 場社區講座、70 場學校巡迴劇表演，向各區居民及學生宣傳有關信息。此外，為推廣防電騙的信息更深入社區，通訊辦於今年一月推出《防電騙地區大使計劃》，共獲得涵蓋全港十八區超過 150 個區議員辦事處的支持，並有超過 300 位區議員及議員辦事處人員獲委任為防電騙地區大使。通訊辦已於今年五月起聯同防電騙地區大使在全港十八區展開一連串路演活動，並會繼續舉辦不同類型的活動，加強公眾教育及宣傳。

結語及徵詢意見

21. 警方於今年 1 至 4 月期間共接獲 1 816 宗電話騙案，與去年同期比較上升了 379 宗（26.4%），但對比去年整體升幅（上升 186.5%）已大幅放緩。此外，整體騙案涉款金額與去年同期相比下降了 9.5 億元，跌幅達 29.8%。同時，警方亦成功就 360 宗騙案攔截 4.3 億元騙款，較去年同期（即 3.9 億元）上升 10%，反映政府在打擊騙案方面的實質成效。為了進一步加強防範措施，除了加強實名登記制的建議，通訊辦會繼續監察打擊電話詐騙措施的實施情況，在有需要時推出加強措施。

22. 政府會繼續多管齊下打擊電話騙案，以保障市民利益。請委員備悉本文件的內容並提出意見。政府會參考委員提出的意見，積極籌備修訂《規例》，以期在 2026 年向立法會提交相關法例修訂建議以供審議。

商務及經濟發展局
保安局
通訊事務管理局辦公室
香港警務處
2025 年 7 月