

加強規管人對人促銷電話
公眾諮詢報告

	頁數
第一章： 引言	2-3
第二章： 就不同方案收到的意見	4-12
第三章： 其他收到的建議	13-15
第四章： 結語	16
附件	
附件 A： 由個人遞交的非範本式意見書	*
附件 B： 團體／組織／企業名義提交的非範本式意見書	*
附件 C： 範本式意見書／問卷	*

* 附件已上載至商務及經濟發展局網站
(<http://www.cedb.gov.hk/ccib/chi/paper/index.htm>)

第一章：引言

- 1.1 人對人促銷電話指不同業界透過人與人直接溝通，向顧客推廣產品或服務的促銷電話。這些電話在香港及其他地區均十分普遍，主要旨在向顧客傳達市場推廣及商業資訊，以達成商業交易。
- 1.2 鑒於這類商業電話的廣泛和大量使用令部分市民感覺受到滋擾，引起公眾關注，政府於 2017 年 5 月 11 日至 7 月 31 日就加強規管人對人促銷電話，進行了公眾諮詢，收集市民的意見。
- 1.3 諮詢文件經各區民政事務處向公眾派發，並上載到商務及經濟發展局及香港政府一站通網站，供市民參閱。我們並主動致函不同的關注團體和持份者，包括十八區區議會、私隱專員公署、消費者委員會(消委會)、競爭事務委員會、從事人對人促銷電話的業界代表組織，以及提供智能電話來電過濾應用程式的公司等，邀請他們發表意見。於公眾諮詢期間，商務及經濟發展局局長亦出席了立法會資訊科技及廣播事務委員會會議，向議員講解諮詢文件，並聽取意見。
- 1.4 在諮詢期間，我們共收到 3 709 份意見書¹。當中：
 - (a) 有 253 份屬由個人遞交的非範本式意見書(附件 A)²；
 - (b) 有 32 份屬團體／組織／企業名義提交的非範本式意見書，包括：
 - (i) 商會組織／企業的意見書共 18 份(附件 B1)；
 - (ii) 政黨／政團／立法會議員的意見書共八份(包括其中一份夾附 4 121 個市民簽名)(附件 B2)；以及
 - (iii) 其他團體的意見書共六份(附件 B3)。
 - (c) 有 3 426 份屬範本³式意見書／問卷，分別以五個不同範本遞交：

¹ 其後，我們再收到 23 份逾期遞交的意見書。

² 由同一人重複遞交內容相同的意見書，只作一份意見書計。

³ 其中一款問卷範本式意見書分別有中文及英文版本，作同一範本計算。

- (i) 範本甲(附件 C1)：範本式意見書，共收到三份，來自不具名人士；
- (ii) 範本乙(附件 C2)：範本式意見書，共收到 1 284 份，來自美容界別的個別從業員；
- (iii) 範本丙(附件 C3)：範本式意見書，共收到 13 份，來自美容界別的人士；
- (iv) 範本丁(附件 C4)：範本式問卷，共收到 1 852 份，來自立法會莫乃光議員的「意見書生成器」(「Opinion Generator」)；以及
- (v) 範本戊(附件 C5)：範本式問卷，共收到 380 份，來自不具名人士。

1.5 本報告歸納不同人士和持份者就加強規管人對人促銷電話的意見和建議。因篇幅所限，本報告的正文未能盡錄所有團體及人士所發表的意見，但該些書面意見原文已全數納入附件。如有出入之處，以載於附件的原文為準。

第二章：就不同方案收到的意見

2.1 在諮詢文件中，我們為市民客觀分析了三個可行方案，以加強規管人對人促銷電話，當中包括：

- 方案一：改善個別行業的自行規管機制；
- 方案二：推廣智能電話的來電過濾應用程式；以及
- 方案三：設立法定拒收訊息登記冊。

2.2 本章總結我們就上述方案收集到的意見。

方案一：改善個別行業的自行規管機制

2.3 現時有四個行業設立了自行規管機制，包括金融、保險、電訊及電話中心。

2.4 該四個行業的自行規管機制均建基於由相關商會設立實務守則⁴，就撥打人對人促銷電話為其業界列明若干指引和建議做法，包括要求會員遵守有關致電時間的限制、表明電話促銷者身分及承諾遵從取消接收要求等。

2.5 諮詢文件中提出，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，以便市民舉報不遵守實務守則的促銷者；亦可不時向大眾公布所接獲的投訴數目，增加透明度。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。

個人意見書

2.6 在個人提交的 253 份非範本式意見書中，我們並無收到贊成採納改善個別行業自行規管機制方案的意見⁵。

⁴ 2010 年，前電訊管理局制定了《人對人促銷電話基準實務守則》，各商會其後根據該基準守則制定各自的實務守則。

⁵ 其中一份意見書的部分內容表示並不支持自行規管，但其後表示支持諮詢文件中的方案一(即自行規管機制)。由於內容互相矛盾，故並無計算為支持自行規管機制。

- 2.7 這些意見書主要認為有關自行規管機制已經實行多年，自行規管機制成效不彰，阻嚇力不足，業界並無自律，因此無須再行加強或擴展到其他行業，而應改以其他更具阻嚇力的方案(例如立法)加強規管人對人促銷電話。

團體意見書

商會組織／企業

- 2.8 在商會組織／企業提交的 18 份意見書中，絕大部分(17 份或 94%)，特別是現時有參與自行規管機制的行業商會或團體⁶，支持自行規管機制，認為該制度行之有效。
- 2.9 支持的意見指出在推行自行規管機制後，有關人對人促銷電話的投訴數字有所下跌，會員遵行行業實務守則的情況理想，因此認為無須以其他方式加強規管。
- 2.10 這些意見亦認為，自行規管機制具有彈性，能按不同行業的個別情況制訂守則，較符合行業的現實需要，對企業的運作影響較少。
- 2.11 有少量意見書(兩份)進一步提議，為自行規管機制加設強制認證制度，要求參與自行規管的企業定期進行審查，確保自行規管機制的遵行情況理想。
- 2.12 此外，現時並無參與自行規管機制的美容業界，共有三個業界組織⁷提交了意見書，支持自行規管機制，建議將有關制度擴展至美容業界，藉此改善美容業電話促銷者的推銷手法，認為既可以避免對市民造成影響，亦無須大幅改變美容業固有的營運及銷售模式。

⁶ 參與自行規管機制的商會包括香港客戶中心協會、香港通訊業聯會、香港銀行公會、存款公司公會，以及香港保險業聯會。

⁷ 該三個行業組織為香港美容業總會、香港國際專業美容師協會，以及香港化妝品同業協會。

政黨／政團／立法會議員

- 2.13 在收到的八份政黨／政團／立法會議員提交的意見書中，大部分(七份)⁸不支持改善個別行業的自行規管機制的方案。
- 2.14 這些政黨／政團／立法會議員認為市民大都希望立法規管人對人促銷電話；而自行規管等同維持現狀，並無作用。此外，促銷電話問題最嚴重的行業例如美容服務及借貸等並無參與自行規管，因此成效有限。其中，莫乃光議員表示，其發起的「意見書生成器」收到的共 1 775 個意見⁹中，近 78%的意見認為自行規管方案完全沒有作用；而新論壇的意見書亦稱，曾進行電話民意調查，結果發現六成多受訪者曾要求撥打人對人促銷電話的公司停止再來電，但近九成後來再次接獲同一公司的來電，因此認為自行規管機制的效用成疑。
- 2.15 相反，自由黨認為個別行業的自行規管機制無須經過冗長的立法程序，相關業界可迅速因應實際情況變化修訂行業實務守則，明顯較有彈性，而過去幾年實施自行規管機制的情況顯示，業界願意遵行守則；商務及經濟發展局及通訊事務管理局辦公室接獲有關人對人促銷電話的投訴數字下跌，亦顯示自行規管模式具一定成效，因此支持日後將有關制度推展至其他行業。

其他團體

- 2.16 消委會認為，根據委員會過往的經驗，自行規管機制並不能有效平衡業界及公眾利益，而在現行的自行規管機制下消費者須逐一向不同的公司要求取消接收人對人促銷電話，缺乏統一機制，亦為消費者帶來不便。
- 2.17 個人資料私隱專員公署亦持類似的意見，認為自行規管機制可以作為短期措施，但自行規管機制依賴業界自律，而不少相關行業似乎缺乏行業組織或凝聚力；而且自行規管機制要消費者逐一向不同的公司要求取消接收人對人促銷電話，均令自行規管機制未能有效打擊人對人促銷電話帶來的滋擾。

⁸ 當中包括民主建港協進聯盟(民建聯)、新民黨、新論壇、實政圓桌、新民主同盟及立法會資訊科技界議員莫乃光的意見書，以及一份西貢區區議會的動議。

⁹ 該些意見即範本丁的範本式問卷。

- 2.18 競爭事務委員會表示對諮詢文件所列的各個方案均並無特別的意見，但認為政府如以實務守則方式加強規管，須避免影響市場競爭，例如限制定價或市場推廣行為等。

範本式意見書／問卷

- 2.19 在收到的範本式意見書／問卷中，範本甲並無就此方案提出意見；範本丁認為自行規管機制並無足夠阻嚇力；而範本乙、範本丙及範本戊則贊成改善行業自行規管機制。
- 2.20 範本乙指出美容服務業有別於其他行業，有其獨特營運模式，應讓美容業列明行業指引。該範本指相對於立法，行業指引遵行成本較低、籌備及實施需時較短，對美容業固有營運及銷售模式影響較小。

方案二：改善智能電話的來電過濾應用程式

- 2.21 現時香港有一些常用的來電過濾電話應用程式，當用戶收到疑似促銷電話時，程式便會提醒接電者，讓接電者決定是否攔截有關來電。
- 2.22 在諮詢文件中，我們提出政府可以通過撥款資助或其他形式，改良來電過濾程式，以及鼓勵市民更廣泛使用有關程式。

個人意見書

- 2.23 在認為應以立法方式加強規管的個人非範本式意見書 (250 份) 中，有大約四成意見書(110 份)同意由於立法需時，其間應加強智能電話的來電過濾應用程式。
- 2.24 這些意見主要認為，來電過濾程式雖然未必是解決人對人促銷電話的長遠方案，但在短期內可協助不願意接聽促銷電話的市民阻截這類電話，值得在立法工作完成前推行。
- 2.25 但亦有大約兩成意見(48 份)認為，假如政府決定以立法方式處理人對人促銷電話問題，則無須多此一舉，另外研究有關推廣來電過濾應用程式的方案。

團體意見書

商會組織／企業

- 2.26 在 18 份商會組織／企業提交的意見中，略少於一半(八份)表示支持來電過濾應用程式的方案，而這些意見均同時表示支持自行規管機制。
- 2.27 其中有兩份意見書認為，在隔絕人對人促銷電話的同時，來電過濾程式亦應為政府或公共服務機構來電加設「白名單」(「Whitelist」)，例如醫院或其他公共機構等，避免市民錯失這類重要來電。
- 2.28 有一份意見書反對來電過濾程式方案，認為程式不能應用於固網電話和非智能手提電話，有先天缺憾，未能保護所有電話用戶。
- 2.29 在來電過濾程式公司提交的意見書(四份)中，部分建議政府研究提升有關來電過濾程式資料庫的準繩度(例如鼓勵政府部門、電訊商、私人公司或機構提供電話號碼資料予有關程式)；亦有部分公司認為政府應聘請第三方機構為相關應用程式進行認證，以提高市民對使用這些應用程式的信心。至於政府撥款資助方面，部分程式公司認為有助提高來電過濾程式的質素和功能；亦有部分程式開發者指出，開發來電過濾程式，並非為金錢利益，因此無需政府資助。有程式公司同時指出，金錢資助只會吸引希望賺取政府資助或宣傳的公司進入市場，對改善資料庫並無作用。

政黨／政團／立法會議員

- 2.30 在收到的八份政黨／政團／立法會議員提交的意見書中，大部分(六份)¹⁰支持來電過濾應用程式的方案。
- 2.31 這些意見認為，政府對人對人促銷電話應以多管齊下的方式應對，而來電過濾程式能發揮輔助作用，為市民阻擋部分來電。

¹⁰ 當中包括民建聯、新民黨、新論壇、新民主同盟、自由黨及立法會資訊科技界議員莫乃光的意見書。

- 2.32 莫乃光議員的意見書指出，其發起的「意見書生成器」收到的意見顯示，近 87%的意見認同政府可研究協助程式提高準確度，包括辨認偽冒的來電號碼顯示、網絡電話、境外來電等；亦有 60%受訪者認同應訂出私隱要求和指引，宣傳使用符合準則的程式。
- 2.33 實政圓桌提交的意見書認為，坊間已有不少市民安裝了來電過濾程式，但人對人促銷電話的號碼眾多，過濾表更新的速度追不上業界使用新號碼的速度，因此難以確保程式的準確度和及時性，效用有限。

其他團體

- 2.34 消委會支持以來電過濾應用程式作為短期方案，但關注到當中涉及的私隱問題，認為該些程式不應取得或使用用戶電話中的資料。消委會認為應要有適當措施保障用戶的個人資料，否則對推廣來電過濾應用程式有所保留。
- 2.35 私隱專員公署亦支持以來電過濾應用程式作為短期方案，但注意到過去曾有應用程式洩露用戶個人資料的情況，因此認為向市民推廣有關程式時亦須確保有充足有效的監察，保障用戶的個人資料。此外，公署認為方案未能應用於固網電話，而很多長者並沒有使用智能手提電話，因此未能協助解決這類人對人促銷電話帶來的問題。

範本式意見書／問卷

- 2.36 範本甲及範本乙並無就此方案提出意見；而範本丙、範本丁及範本戊則支持方案。
- 2.37 範本丁認為應為該些程式訂出私隱要求及指引，宣傳使用符合準則的程式，以及研究如何協助程式提高準確度，以辨認偽冒的來電號碼顯示、網絡電話，以及境外來電等。
- 2.38 範本戊認為方案非一刀切立法規管，不會令電話促銷者招致法律責任。

方案三：設立法定拒收訊息登記冊

- 2.39 拒收訊息登記冊一般透過立法訂立，假如電話使用者不希望收到人對人促銷電話，可在登記冊上登記，電話促銷者不得向登記冊上的電話號碼撥打促銷電話。

個人意見書

- 2.40 由個人提交的 253 份非範本式意見書中，大部分(193 份)支持立法訂立拒收訊息登記冊。
- 2.41 這些意見主要認為立法規管的方式具阻嚇性，成效較大；而拒收訊息登記冊同時讓消費者自行選擇是否希望接收特定公司的促銷電話，既能提供保障者，亦具充足彈性。
- 2.42 在這些支持設立拒收訊息登記冊的意見中，有少部分(九份)進一步建議，登記冊應按行業分類，讓市民可以選擇拒收部分行業的促銷電話，而同時能繼續收到其他行業的促銷電話。
- 2.43 亦有部分意見(17 份)認為大部分市民均不願意接聽促銷電話，因此不應由市民自行登記拒收，而應一刀切禁止人對人促銷電話，或應反過來由希望或願意接收人對人促銷電話的市民進行登記，而促銷者不得向其他市民撥打這類電話。

團體意見書

商會組織／企業

- 2.44 商會組織／企業提交的 18 份意見書立場明確，全部反對設立法定拒收訊息登記冊。
- 2.45 這些意見主要認為，立法規管人對人促銷電話會大大打擊正常商業推銷和運作，特別是加重中小微企的宣傳成本。此外，由於利用人對人促銷電話宣傳的成本上升及效力降低，部分企業或會轉以其他方式進行商業宣傳，亦可能會影響現時人對人促銷電話從業人員的就業和生計。
- 2.46 部分商界組織／企業亦強調，海外實際經驗顯示執法相當困難，立法規管存在不少局限，例如難以偵測境外來電、搜證困難，

以及違規者採用迴避規管技術等，未能真正解決市民受滋擾的問題。

- 2.47 其中兩份商界組織／企業的意見書特別提到，現時在《個人資料(私隱)條例》下，已經對促銷電話中有關收集、使用及傳送個人資料方面的工作有嚴謹的規定，進一步加強規管並不適當，也會嚴重影響業界運作。
- 2.48 此外，有兩份商界組織／企業的意見書提出，假如政府最終決定設立法定拒收訊息登記冊，現時自行規管機制的成效應給予認可和考慮，以在拒收訊息登記冊的限制中作出適當豁免。另一商界組織亦認為，即使政府設立法定拒收訊息登記冊，由於電話號碼有機會易手，登記冊的電話號碼應設立期限(例如兩至三年)，之後要重新登記。

政黨／政團／立法會議員

- 2.49 在收到的八份政黨／政團／立法會議員提交的意見書中，大部分(七份)¹¹支持設立法定拒收訊息登記冊，並要求政府早日立法。
- 2.50 這些意見認為，立法方案最具阻嚇力和最有效，也是市民最希望落實的方案。新論壇的意見書提到，其進行的電話民意調查顯示，超過一半受訪者支持設立拒收訊息登記冊。莫乃光議員表示，其發起的「意見書生成器」顯示，73%的意見贊成把非應邀電子訊息清單擴展至人對人促銷電話，禁止所有行業進行電話促銷。實政圓桌也認為立法需時和執法問題均不是反對立法的理由。
- 2.51 新民黨的意見書指出，拒收訊息登記冊能減少市場上的垃圾資訊，對提高電子促銷活動的效益應有正面作用。此外，拒收訊息登記冊的登記系統亦應以簡便易用為原則，方便市民登記。
- 2.52 自由黨則表示不支持立法設立拒收訊息登記冊，認為這是一刀切的立法規管方式，受影響範圍廣及各行各業，對營商環境及電話促銷員的生計造成影響，不應輕易施行。自由黨認為中小

¹¹ 當中包括民建聯、新民黨、新論壇、新民主同盟、實政圓桌、及立法會資訊科技界議員莫乃光的意見書，以及一份西貢區區議會的動議。

微企受資源所限，經營困難，有不少企業(例如樓上舖)若不透過電話促銷，難以招徠客戶；若遵行成本增加，可能會令該些企業在缺乏宣傳，難以開拓客源的情況下被淘汰，助長大企業壟斷市場。自由黨亦列舉立法規管的局限，例如難以偵測境外來電、搜證困難、違規者採用迴避規技術逃避規管，以及海外實際經驗，以證明執法相當困難。

其他團體

- 2.53 消委會支持設立法定拒收訊息登記冊。就該登記冊的運作而言，消委會認為執行機關應與《非應邀電子訊息條例》一致，提高行政便利；政府在登記冊下作出豁免時，亦應小心處理，以平衡業界濫用豁免的風險和市民使用重要公共服務的需要。另外，消委會認為政府應設立守則，協助電話促銷者遵行法例的規定，而登記冊亦應簡單易用，盡量方便市民。
- 2.54 私隱專員公署認為設立法定拒收訊息登記冊是最有效和最方便市民處理人對人促銷電話的方案，可以讓市民一站式登記選擇不接收所有人對人的促銷電話，亦能設立機制處罰違規者；而且登記冊能剔除對促銷電話無興趣的消費者，有助提高促銷電話的成本效益。

範本式意見書／問卷

- 2.55 範本甲及範本丁支持方案；範本乙、範本丙及範本戊則反對方案。
- 2.56 範本丁認為應為應增撥資源給登記冊的管理機構，以協助處理市民投訴、進行調查和執法。

第三章：其他收到的建議

- 3.1 除了第二章中的三個方案外，諮詢文件亦邀請公眾就議題自由發表其他建議。
- 3.2 本章總結我們主要收到的其他建議。

建議一：指配特定的「字頭」號碼給電話促銷者

- 3.3 有 23 份個人意見書、三份團體意見書 (包括民建聯、莫乃光議員及實政圓桌的意見書，當中實政圓桌的意見書夾附 4 121 個市民簽名)，以及一份範本式問卷 (範本丁) 提出意見，認為當局應規定非應邀的電話促銷者作登記，由當局指配指定「字頭」號碼，讓市民收到配有該些字號的來電時，可以輕易識別以決定是否接聽。
- 3.4 回應諮詢文件提出指配指定「字頭」號碼會令電話號碼需求上升，對現行的八位號碼計劃造成負面影響，有一份團體(實政圓桌)意見書認為政府可以指配多位「字頭」號碼(例如三位號碼：XXX1 2345)，以減少受影響電話號碼的數目。
- 3.5 私隱專員公署表示，雖然公署未能就指配指定「字頭」號碼對八位號碼計畫的影響提出意見，但認為政府可研究立法要求電訊服務商指配指定「字頭」號碼予電話促銷者的可行性。
- 3.6 消委會並不贊成指配特定的「字頭」號碼。消委會認為現時八位號碼計劃下的電話號碼供應已經十分緊張，指配指定「字頭」號碼會進一步縮短八位號碼計劃的壽命，帶來巨大的社會成本，並不理想。

建議二：將刑事責任置於人對人促銷電話的最終得益人／公司

- 3.7 現時，不少希望透過人對人促銷電話進行商業推廣的公司或企業，均會委託第三者(例如電話中心)打出促銷電話。
- 3.8 有五份個人意見書、三份團體意見書，以及一份範本式意見書 (範本丁) 認為，由於人對人促銷電話的最終得益者一般為委託

打出該等促銷電話的公司，若立法規管這類電話，除了打出促銷電話的前線促銷者外，也應該把有關的刑事責任置於最終得益人／公司身上，以杜絕人對人促銷電話的源頭。

- 3.9 這些意見認為，假如將法律責任置於最終得益人／公司，即使實際撥打該電話的促銷者／代理人由海外地區打出電話，執法機關仍能向最終得益人／公司追究法律責任，堵塞海外執法困難的漏洞。

建議三：分開處理有使用及沒有使用個人資料的促銷電話

- 3.10 一般而言，促銷電話可以透過隨機撥號致電任何用戶，或透過使用預先取得的個人資料致電預定的目標用戶。
- 3.11 有八份個人意見書、七份團體意見書，以及一份範本式問卷(範本丁)認為，政府的規管應集中於透過隨機撥號打出、沒有使用個人資料的促銷電話(業界一般稱為「Cold Calls」)。這些意見指出，有使用個人資料的促銷電話(「Warm Calls」)一般為企業／公司的現有顧客，透過這類電話成功促成商業交易的機率較高，顯示這類電話有商業價值，不一定為消費者帶來滋擾，因此應該把這些電話與隨機撥號打出的促銷電話分開處理，甚或豁免規管。
- 3.12 不過，消委會則指出過去接獲有關人對人促銷電話的投訴個案中，很多事主均不能分辨所收的來電為透過隨機撥號打出，還是透過事主以往向企業／公司提供的個人資料打出。消委會認為分開處理兩種促銷電話，只會為執法帶來難度，並不可取。

建議四：重要來電「白名單」

- 3.13 由於部分市民對人對人促銷電話有戒心，有時會選擇性接聽來電，並拒絕接聽不明來電。
- 3.14 有兩份團體意見書認為，政府應研究為市民提供重要來電的「白名單」，例如醫院、緊急服務機構等，提醒市民接聽有關電話，避免錯失重要來電。有提供來電過濾應用程式的公司亦

表示，歡迎政府、公營機構或企業向他們提供核實的電話號碼，豐富有關程式的資料庫，亦可提醒市民接聽有關來電。

建議五：加強公眾宣傳教育

- 3.15 有五份團體意見書認為，政府應加強教育公眾，例如面對人對人促銷電話時要求停止接收有關來電的權利、大眾對保障個人資料的認知及面對可疑來電的警覺性等。這些意見認為，提高市民本身對人對人促銷電話的認知，能有助市民自行處理這類電話。

第四章：結語

- 4.1 人對人促銷電話在香港是普遍的商業推銷方法。我們明白社會不同界別對如何加強規管這類電話有不同甚或相悖的看法；而觀乎其他地區規管人對人促銷電話的實際及執法經驗，我們也明白不論採取哪種／哪些措施，亦難以徹底解決不良電話促銷者逃避規管的問題。
- 4.2 我們衷心感謝市民和各持份者參與是次公眾諮詢。各界在諮詢期間提出的寶貴意見和建議，有助政府更了解社會各界的期望，為我們提供良好的基礎，完善規管人對人促銷電話的制度。