



商務及經濟發展局
通訊及創意產業科
p2pcalls@cedb.gov.hk

莫乃光議員就政府加強規管人對人促銷電話之意見書

政府以往透過《人對人促銷電話實務守則》、《個人資料(私隱)條例》(第486章)及《非應邀電子訊息條例》(第593章)規管人對人促銷電話，然而實務守則只屬自願性質，私隱條例不規管不涉及掌握個人資料的人對人促銷電話，《非應邀電子訊息條例》則沒有涵蓋人對人促銷電話，監管成效不彰，導致今對市民構成滋擾有增無減，甚至影響日常生活，明顯需要當局加強監管。就政府提出《加強規管人對人促銷電話諮詢文件》，本人回應如下：

一) 政府低估促銷電話數字及擾民程度

當局文件指在公眾調查中，86%受訪者贊成規管所有行業的人對人促銷電話，67%受訪者支持以立法方式規管。政府的公眾調查方式是否將 cold call 和 warm call 促銷電話一併計算，對兩者不作區分，甚或只用 warm call 公司提供的資料？

2008年起成立資料庫收集推銷電話數據的 HKJunkCall.com 創辦人胡文翰指出，政府報告估算推銷電話數目時只考慮 warm call (已有往來)，而資料庫數據顯示實際上 cold call (沒有往來) 數量比 warm call 多達十倍，質疑當局嚴重低估 cold call 電話對市民的滋擾。諮詢文件引述政府 2015 年顧問報告，該報告指在業界調查中有 42 家受訪公司表示每日打出大約 21 萬個人對人促銷電話，然而胡引述 2013 年有報章與精算師合作推算每月有 1 億推銷電話，若以一個月四週共 25 個工作天計算，即每日約 400 萬個。按 hkjunkcall.com 資料庫收集資料，若計



及 cold call 電話，本港每日實際上有多達 400 萬個銷電話，比政府的估算多十數倍，可見政府在顧問報告中嚴重低估市民實際受滋擾的情況。我在 7 月 10 日開始以網上表格幫助市民提出意見，截止 7 月 31 日收到 1775 個回應，當中有 8 成以上市民平均每天收到 1 個或以上促銷電話，當中更有 30% 市民(541 人)每天收到 2-3 個或以上。

業界早已指出香港本地絕大多數機構只做 warm call，而令市民最反感的是 cold call。政府有必要清楚解釋在文件中是否只計算了 warm call 資料，如屬實便有誇大促銷電話的重要及有效性之嫌。另外，政府特別指出人對人促銷電話平均交易成功率和從事直接/間接撥打人對人促銷電話的人數，令人懷疑政府是否傾向維持現狀，沒有決心杜絕令市民感到困擾的人對人促銷電話。

根據消費者委員會的電話促銷消費者投訴統計，2014 年的投訴數字接近 500 宗，涉及金額三百多萬，至 2016 年回落至 200 多宗。然而，儘管投訴數字下降，並不反映市民接收的滋擾電話減少或是業界比以往自律，可能是反映消費者對滋擾促銷電話的警覺性提高，拒絕接聽電話及完成交易，故沒有金錢損失。就滋擾程度而言實際上是有增無減，令市民十分煩厭。

二) cold call 公司逃避規管 構成滋擾妨礙正常商業活動

近年 cold call 公司手法層出不窮，例如不斷轉換號碼逃避攔截，虛構公司/產品名稱、假冒其他公司、假冒進行服務評分/問卷、送禮/中獎通知等，令市民難以杜絕。雖然根據《個人資料(私隱)條例》可拒收直銷訊息，事實上來電者身份無法核實，重複要求停止致電後亦沒有作用，投訴無門。即使 cold call 公司使用更改來電號碼顯示、網絡電話技術和境外來電等新技術為追查帶來挑戰，但執法困難絕非不立法規管的理由。



相較之下，warm call 公司向已有往來客戶跟進服務或推銷新產品，由於會先分析客戶的資料及預估其需要，推銷適合個別顧客的產品，成功率較高，屬正常商業活動。

我的網上表格當中 79%市民表示收到來電為 cold call 較多。政府必須認真處理不受歡迎、手法不道德的 cold call 以撥亂反正，提升市民對正常電話商業運作的信心，令各方受惠。

三) 對政府提出的方案的評價

政府提出的方案

方案一：個別行業的自行規管制度目前已經在部份行業實行，但促銷電話問題最嚴重的行業例如美容服務及借貸等均全部沒有參與，因此效用有限。我的網上表格收集所得，有 78%(1379 人)的市民認為方案一完全沒有作用。

方案二：來電過濾應用程式市面甚多，但 cold call 公司用不同方法規避，而部份境外開發者提供的程式被發現有私隱問題，需要處理。這些程式限制多，亦非所有人都會選用。網上表格收集所得，有 87%(1538 人)的市民認同政府可研究協助程式提高準確度，辨認更改來電號碼顯示、網絡電話、境外來電等，亦有 60%(1066 人)認同應訂出私隱要求和指引，宣傳使用符合準則的程式。

方案三：將拒收訊息登記冊擴展至人對人促銷電話是唯一可能有效用的方案，但必須令登記方式更方便使用，例如開發網上表格方便市民登記。就此，網上表格中有 73%的市民認為應禁止所有行業進行電話騷擾 (1,300 人) 及贊成非應繳電子訊息拒收清單擴展至人對人促銷 (1,288 人)，另有 56%(996 人) 認為應增撥資源給負責管理的機構，協助處理市民投訴、進行調查和執法。



《非應邀電子訊息條例》十年經驗顯示，投訴後舉證和定罪門檻高，形同『無牙老虎』，難以將傳真和短訊濫用者都繩之於法。政府加強規管應將整條條例全面檢討，提高規管制度的成效。當局應考慮就非應邀電話訂立登記制度，規定所有會撥出非應邀電話的公司/機構需要登記，並有責任就撥出電話作出記錄。登記資料可在政府相關網頁公開讓市民查閱。登記同時亦要同意一些條款，例如有 Opt-out 機制、規定撥出電話的時段等。

四) 其他建議

不應忽略非商業交易性質的非應邀來電：從市民角度，任何非應邀電話都可能構成騷擾，除了這次訪問中的業界，不少非應邀來電是非商業運作，例如財務中介、政黨宣傳、問卷調查、市場調查、假中獎通知等等，這類電話不應被排除於諮詢之外，而應一併考慮。

評估《非應邀電子訊息登記冊》被濫用作撥打人對人推銷電話的情況：有市民反映市面有不法人士利用登記冊內容多次轉手、複製、再造、「過冷河」後(把資料閒置一段時間逃避監察)用作人對人推銷電話。除了增加罰則，當局應該加強抽查和加強保護市民個人資料的措施。

由機器自動撥出的即時掛線電話騷擾：除人對人促銷電話外，市面也出現往往半夜來電立即掛線的電話，受騷擾的市民數以萬計。由於來電者不是真人，甚至沒有來電顯示，沒有通話內容，根本無法追查。這種不負責任的行為，希望政府能加以正視。



改善登記《非應邀電子訊息登記冊》方式：目前市民需致電熱線進行登記，日後應提供更方便的登記方式，例如可使用智能電話進行網上登記，並加入登記選項，讓市民選擇時段、行業拒收或完全拒收促銷來電，以減少滋擾及保障消費者選擇，同時需加強宣傳推廣以提高市民認知和登記率。

五) 打擊擾民電話的實際建議

過往業界已提出多個方案，但政府文件並沒提及：

第一，編配指定字頭號碼給電話促銷者。通訊局的號碼編配政策中，「4」字頭號碼使用率甚低，政府指缺乏電話號碼並不成立。

第二，針對促銷電話最終受惠者的刑責。過往業界建議針對人對人促銷電話的受惠機構例如企業施加罰則以提高阻嚇作用，但建議被政府漠視。

總結建議：

- 立法設立拒收登記冊打擊 Cold Call 推銷電話騷擾
- 政府聘請第三方向應用程式進行認證並加以推廣
- 刑責擴展至最終受惠公司/受惠人
- 指配指定的「字頭」號碼給電話促銷者
- 通訊辦正視虛假號碼問題
- 提供方便提出投訴的渠道如網上投訴表格，供市民使用

政府諮詢文件淡化立法方案成效，同時誇大促銷電話重要及效用，卻忽視對市民造成的滋擾，憂慮最終諮詢後選取方案不足以解決問題。我認為必須把刑責擴展至最終受惠公司/受惠人才能使法例產生阻嚇作用，並和編配指定號碼字頭予電話促銷者，以有法律約束力方式規管，堵塞現存監管漏洞。

2017年7月31日