

人對人促銷——徘徊在業界

《非應邀電子訊息條例》在二零零七年十二月廿二日實施後，電話銷售員(Telemarketer)進行商業推廣時，須遵守政府所訂立的「遊戲規則」，不可向「拒收訊息登記冊」的登記者，透過手提電話短訊(SMS)、錄製語音、電子郵件或傳真向市民發出推廣訊息，但登記冊及有關條例不適用於「人對人促銷電話」。在二零一零年一月，電訊管理局(下稱電訊局)的諮詢結果，顯示業界(包括五十二所機構)每日打出逾四十九萬個人對人促銷電話。「八達通事件」後，反映個人資料在行內不斷被販賣及流通。面對如洪水般的人對人促銷電話，市民的生活空間及其私隱保障再次成為討論焦點。

業界自律？

根據電訊局最新公開資料，三年內向「拒收訊息登記冊」登記的電話逾二百萬。在二零零九年六月立法會會議記錄顯示，由零七年十二月至零九年五月，電訊局共處理逾百宗有關人對人促銷的案件，當中並不包括零九年六月至一零年的數據。及後電訊局向業界諮詢，委託香港大學向市民調查。以「不涉及個人資料的人對人促銷電話應否受到規管」的公眾調查中，42%的受訪者認為要「立法規管」；「無需規管」佔29%，另「不知道/很難說」有13%。電訊局則在報告中，將「無需規管」及「不知道/很難說」兩項，合併及形容42%的受訪者「沒有強烈意見」。同類向業界的調查，由電訊局負責，數據指業界近八成(79%)認為「無需規管」。但在政府引述相同數據的立法會文件CB(1) 240/09-10(04)中，超過八成(81%)市民，表示人對人促銷電話，對生活構成不便。電訊局的報告重申，認為市民「無一面倒支持立法」，但會引入相關措施，如設立「自願實務守則」，希望業界自律。

報告內容有部份「可圈可點」，例如「人對人促銷電話的潛在好處，不應凌駕於公眾取消接收不欲接收電話的權利之上」。參考立法會文件CB(1) 2489/08-09(01)，有市民向政府質疑，即使在電話中再三向推銷員表明「無興趣」，奈何來電不斷，變成滋擾。既然電訊局表明，商業機構有權利用電話宣傳；依其邏

輯，市民亦應有權利，拒絕不同商業機構在市民身上行使權利，但在上述投訴中則成疑問。

政府的立場是「深切」考慮到業界所顧慮的「扼殺生存權」。政府面對壓力，釋出「自願實務守則」，希望業界自律，顧全商業道德。「大市場、小政府」，單靠「守則」是否有效，備受壓力團體及市民批評。當中會否有解決方法？

立法與銷售模式的轉變

在探討前，或許簡述美國聯邦通訊委員會(Federal Communication Commission)在一九九一年實施的《電話消費者保護法》(Telephone Consumer Protection Act of 1991)。原則上，該條例主要保障固網及無線電話的個人用戶。推銷員利用電話促銷時，除必須提供推銷員姓名或機構名稱外，亦要提供聯絡方法。此外，推銷員不可在晚上九時至早上八時進行電話促銷。二零零三年，美國政府另為市民提供「拒收訊息登記冊」。登記後，若非事前得到用戶批准，否則是禁止撥打。無論市民是否已登記「拒收訊息登記冊」，經口頭再次拒絕接收後，推銷員亦需記錄，及不可在五年內再致電該電話號碼。使用自動撥號系統裝置時，緊急電話、病房、醫療機構，或用戶需要為通話額外付款的電話等，一律禁止。總括而言，非經同意請勿來電。一經違反可提出訴訟，賠償以五百美元為上限。如有證明指商業機構故意違反法律，則可獲三倍賠償(一千五百美元)。

美國政府設立「拒收訊息登記冊」時，社會內有激烈辯論，認為會把整個電話銷售市場利潤減一半，甚至拖垮。由於「拒收訊息登記冊」不適用於政治活動、慈善團體及非牟利團體的宣傳；法例實施後，商業機構除了向沒有登記的用戶提供更好的服務及支援外，並透過上述多方合作，略為改變運作模式，標榜社會責任之餘亦撈取社會名望。最新研究指，現在美國境內有五千間電話銷售公司，總年利潤約一百八十億美元，為全世界最大市場之一。雖不能杜絕推銷員濫打電話，或部份人認為是

及市民中的政府

「走法律罅」；但市民會更清楚其權利，必要時作相對法律行動。

由電話引發的深層問題

在香港，手提電話服務供應商是主要「泄密者」之一。香港各大傳媒，曾大量報道有關手提電話服務供應商，利用細小的字型寫下服務條款，市民在近乎毫不知情及沒有機會剔除該「特殊服務」的情況下，簽署合約。這帶出五個問題值得深入討論。

第一：市民的私隱資料在業界內不斷重複滾存。電話銷售公司利用個人資料圖利時，個人資料的「數據」並不會只向一間公司販賣，取而代之是向不同的公司，販賣早已劃分清楚的數據（例如收入、性別、年齡、教育程度等資料），以獲取更大利潤。當甲公司得悉市民不想接收訊息，乙公司的推銷員及提供數據的公司並不知情，亦不會理會。另甲乙公司會否販賣其數據，外人更無法知曉，故能否保障個人私隱則成極大疑問。雖然市民可利用口頭方式拒絕促銷電話，但根本沒有清楚的法律約束力。政府所訂立的《非應邀電子訊息條例》，為人對人促銷留下空間，「上有政策下有對策」，業界早已適應以作生存，政府在立法前應該明白。

第二：若來電涉及個人資料，如姓名及性別等，已涉及私隱公署的權力範圍。政府有責任，為市民釐清電訊局及私隱公署兩者，在上述問題上角色重疊的問題，加強監管效率。現政府為個人私隱問題進行公眾諮詢，無論將來規管與否，推銷員手持個人資料時大可不向電話說用戶資料，以《非應邀電子訊息條例》的「空間」避之。

第三：手提電話在香港已是普遍服務（universal service），差不多每個人也有手提電話。除單靠市場的競爭減低收費外，亦需靠適當的法例約束不良商業行為，保障公眾利益。單靠商界自律，似乎是一廂情願。

第四：既然業界可運用權利致電用戶，市民亦應有取消的權利免受滋擾，但如何監管則



成疑問。若商業機構將推銷方案外判至內地機構，如利用VOIP網絡技術等進行人對人促銷，當中涉及兩地法律問題，監管難上加難。另外，港人資料在內地外洩會否引起跨境騙案，政府更需留意。

第五：沒有明確法律約束力下，「八達通事件」反映出一個無可避免的現象：市民以消費者身份提供的個人資料，變成不同公司的搖錢樹。事發東窗後，市民難免憤怒及對政府失望。

現階段政府只單靠業界自律，能否為市民的權利提供清楚及有效的法律保障，則成疑問。為避免騷擾，本地網民把促銷電話的清單上載至網站，市民有疑問只可經互聯網搜尋後，才決定是否接聽，或及後利用手提電話的軟件截停。如電訊局誠言，英國、美國、澳洲及印度都有相關法例及登記冊。香港政府標榜香港為「國際大都會」，但在人對人促銷電話的問題上，雖關了一扇窗，但卻開了一道門。徘徊在業界及市民中的政府，顯得被動及明顯偏袒商界。

後記：筆者的手提電話是由母親登記，直至三、四年前才轉名。執筆時，收到來自內地的電話，自稱朋友找母親「先生」，叫錯了英文拼音的中文姓。經質問認為是「電話黨」後，先後致電私隱專員及電訊局查詢，討論應如何追究資料泄露問題，但最後答覆指因涉及罪案，應該報警。歸根究底，最初是誰泄露本人資料？

林家威
香港城市大學碩士畢業生