

【解牛集】刊於<信報>，2010年12月14日

建「來電者名單」監管直接促銷

許佳龍

香港科技大學資訊、商業統計及營運學系副教授

個人資料的私隱保護愈來愈受到公眾關注。自八達通被揭發以出售「日日賞」客戶個人資料圖利後，輿論一片嘩然，接著多家銀行和電訊公司亦被發現轉移客戶個人資料，而商戶購買這些個人資料主要用於促銷。爲了「亡羊補牢」，政府於今年十月十八日發表檢討個人資料私隱條例的公眾諮詢文件，諮詢期即將於本月31日結束。由於問題不僅涉及個人資料的私隱保護，亦牽涉到商業活動中促銷、經濟學上的監管效率等一系列問題，因此需要從多角度對問題作較爲均衡的考慮和分析。

十一月下旬，立法會政制事務委員會舉行私隱條例諮詢公聽會，私隱專員蔣任宏便會表示，電話直銷滋擾較嚴重，故此應讓市民有權主動選擇「接受」電話傳銷。相信很多人都有受到「電話直銷滋擾」的「經驗」。蔣任宏指出，由於現行條例只監管資料使用者，未能涵蓋第三方的資料處理者及分判商，造成資料外洩漏洞，條例必須一併監管資料轉移及分判，才能夠提供市民足夠的保障。他舉例說，過往曾有銀行將應銷毀的個人資料，交由分判商銷毀，但分判商無銷毀，而且更擅自以「環保方式」處理，使這些重要文件，最終變成某些花店的包裝紙，造成資料外洩。

徵求消費者同意的理據

仔細分析，政府於十月中旬的建議（下稱「建議書」），其中一個重點領域是直接促銷。具體來說，政府建議，「如果資料使用者不遵照規定，並隨後將個人資料做直接促銷用途，就訂爲犯罪。」這意味直接促銷商或任何收集個人資料並將之轉交給直接促銷商的資料使用者，都必須在招徠消費者前，徵求消費者的同意。換言之，取得消費者的同意，是條例修改的關鍵點。

如果這一個建議得到採納，無疑是在目前條例的基礎上，向前邁進一大步。因爲政府一直在用拒收訊息（DNC）登記冊，去監管一種特殊形式的直接促銷——預錄電話招徠客戶。依據規管，若促銷商向登記在冊的電話號碼打預錄電話促銷，將被罰款十萬港元。不過，在香港，使用預錄電話的電話促銷商很少。大多是僱人打電話招徠消費者。因此，用僱人打電話的方式促銷，便不受拒收訊息登記冊的規管。

極端化只會帶來相反效果

可以說，政府十月中旬的「建議書」，從一個極端（多半無效的 DNC 登記冊監管辦法），走到了另一個極端（徵求取得消費者的明確同意）。這些條例會如何影響到消費者和行業的福利？直接促銷的經濟原理是什麼？問題很值得我們作出深入的研究。當代的法律經濟學家，像美國芝加哥大學法學院教授、擔任美國聯邦第七巡迴區上訴法官的波斯納(Richard Posner)以經濟學的角度，來闡述法例的理據和效率，是一個值得借鏡的分析角度。

很明顯地，直接促銷商有產品/服務要提供，因此要招徠消費者進行推銷。有些人確實通過這些拉生意的電話，購買直接促銷商品。比如，過去一兩年，筆者通過電話促銷，便購買過價值 1,500 港幣的酒店餐飲套餐和一些保險產品。如果沒有這些直接促銷電話，筆者永遠都不會發現這些產品的存在。

問題是，直接促銷也引發了人們的惱怒和不便。因為消費者收到不少自己不感興趣的電話/垃圾郵件（垃圾信息）。更糟的是，如果消費者身在海外，就可能需要繳交漫遊費，這些額外不必要的費用，委實令消費者惱怒。直接促銷商在招徠消費者時，往往忽視了這類惱怒和不便。用經濟學的術語來說，他們對消費者施加了「界外效應」，而不必付出任何費用。

需平衡消費者和商人利益

當界外效應存在時，直接促銷商往往會超出社會意願地發出「大量」招徠訊息。也許因為這一點，現在我們似乎正在收到過多的促銷電話/垃圾郵件。政府今次的建議書和透過拒收訊息登記冊的手段，都意在減少直接促銷招徠訊息，從而減少這類界外效應。

「建議書」要求直接促銷商在發出招徠訊息前，需徵得消費者的同意。但很多直接促銷商沒有實體店鋪，因此很難接觸到消費者，來徵求取得這類同意。它們只能依靠與消費者有直接接觸的合作夥伴（如銀行、零售商店等）。不過，在收集消費者資料和同意時，要求這些合作夥伴詳細列出所有相關的直接促銷商不太可行。因此，「建議書」很可能顯著地減少能接觸到直接促銷商的消費者人數。實際上，它可能會扼殺整個直接促銷行業，難怪促銷行業的商人對此反應強烈。

再看深一層，專門監管「人對人」促銷電話的拒收訊息登記冊又如何呢？在拒收訊息登記冊上，登記的消費者大概不想收到電話促銷。即使電話促銷商找到他們，他們也不會購買促銷的商品。因此，他們在拒收訊息登記冊上登記，並不會顯著影響到電話促銷商的利潤。不過，這些登記有微妙的「間接效應」——它們告訴電話促銷商「其餘的」消費者（沒有在拒收訊息登記

冊上登記的人），很可能對電話促銷較感興趣。這一群人才會對促銷有「反應」，因而提高銷售效率。

因此，電話促銷商可能會假定，「其餘人」產生的「收益」可能會較高，因此更有可能給這些消費者打電話。若推斷情況如此，則這可能會使問題變本加厲，原因是招徠訊息增多後，可能會趕跑原本有興趣的消費者（並因此而在拒收訊息登記冊上登記）。在極端的情況下，市場可能會出現「退化」——所有消費者都登記到 DNC 上，電話促銷商沒有了可供招徠的消費者。

「來電者名單」是可行方法

這顯然不是實體經濟想要的結果，因為直接促銷可能不再發生作用，而感興趣的消費者可能得不到其產品。形成沒有得益方的局面。那麼，我們還有別的辦法或政策選擇嗎？

筆者的建議，是拋棄消費者同意和 DNC 的想法，而依靠「過濾」的概念。政策的理性很簡單：如果消費者能確定招徠訊息的來電者身份，那麼就能有選擇地做出反應（比如他們可以選擇不接聽銀行的促銷電話，但接聽酒店或餐廳的電話）。直接促銷商不會知道消費者是否對其提供的產品或服務感興趣（也許消費者當時正好很忙，所以未能接聽電話？）。因此，他們無法對消費者的「盈利性」作出推斷。這可以抑制過濫的招徠行爲。

要推行這種過濾機制，我們可以建立一個「來電者名單」。該名單存儲促銷商的電話號碼及其公司名稱/業務性質。消費者可以在手機上定期下載和更新該名單。當促銷商給消費者打電話時，消費者的電話會顯示告訴他來電與自己有無關係，或自己對來電有沒有興趣。如果沒有，就可以選擇不接電話，置諸不理。

通訊技術領域的發展，已使這類過濾應用程式高度可行。在實踐中，我們能在帶有電話簿功能並能啓動來電顯示功能的所有固定電話/手機上，實行該應用程式。乍一看，這種「來電者名單」的想法似乎與 DNC 登記冊相似，它不存儲消費者電話號碼，而是存儲電話促銷商的號碼。但是，內在的經濟原理是不同的。我們不再「阻止」電話促銷商聯絡消費者。我們讓消費者「選擇」想要接聽的電話促銷商。其內在機制是「過濾」，而非「封堵」。

「拒收電郵」登記冊失敗的啓示

最近，筆者在 iPhone 上發現兩個這樣的「來電者名單」應用程式。我認爲這類應用程式很快就會愈來愈多。與其讓消費者以分散的方式保持多份名單，不如由政府建立一個整合名單，讓消費者從單一來源下載和更新名單。畢

竟，政府所處的位置最有利於編制直接促銷商的資料。建立集中的名單，也能減少維護工作，提高一致性。

扼要概括，儘管「拒收訊息」登記冊對電話促銷是可行的，但類似的「拒收電郵」登記冊幾乎註定是要失敗的，原因是它只能成為離岸垃圾郵件發送人很好的電郵地址倉庫，而離案垃圾郵件發送人並不受香港法律的規管。要監管垃圾郵件，與「來電者名單」類似，「電郵促銷商名單」也會發生作用。實際上，大多數電郵篩檢程式一直都在做這件事。我們所需要的只是再進一步——不採用分散的單個列表，而是建立一個集中的由政府運作的名單。使個人資料的法例，既可以平衡保護私隱權與其他權利及公眾及社會利益，並且法例的修改也不會削弱香港的競爭力和經濟效率。