

【解牛集】

規管促銷來電 設電銷商登記冊

許佳龍

科大資訊、商業統計及營運學系教授

據警務處最新數據，今年首四個月，警方接獲的電話騙案宗數跟去年同期相若，其中依然以「假冒官員」手法最普遍。除了電話騙案，促銷電話亦無日無之，令人飽受滋擾，相信不少讀者都有同感。商務及經濟發展局 5 月中發表了《加強規管人對人促銷電話諮詢文件》(下簡稱《文件》，對如何規管人對人促銷電話進行公眾諮詢。

《文件》列載了三個主要規管方案，包括一、由個別行業自行規管；二、透過智能電話來電過濾應用程式攔截；三、設立拒收訊息登記冊。筆者認為，這三方案都並非最理想。

業界自行規管不見成效

早於 2011 年，電訊管理局便制定了「基準《人對人促銷電話實務守則》」(下稱《基準守則》)，其後，更聚焦四個行業——金融、保險、電訊及電話中心，商經局出口鼓勵相關商會與業界採用《基準守則》的建議，包括明示致電時間、電話促銷者身分，以及承諾遵從取消接收要求等。然而，問題並沒有得到解決。每一天，促銷電話像無孔不入，不斷敲響市民的電話。

筆者不諱言指出，上述這種規管是一個錯誤做法。因為從經濟學視角分析便會發現，人對人的電話促銷，關鍵點是增加了接收者的時間成本，浪費寶貴時間去接收自己不想聽、也無需要的訊息。

商經局鼓勵業界採用《基準守則》的建議，只會進一步增加電話接收者的「負擔」，因為以前接聽到這種開門見山的促銷電話，接收者可第一時間掛線，如今反而聽到致電者自報姓名、所屬公司職員編號等訊息，才曉得來電者促銷的商品，這樣一來，所花的接聽時間更多，浪費更多寶貴光陰，受到更大的滋擾和反感。

很清楚，這種自行規管建議，恰恰是解決問題的錯誤方向，因為解決問題的根本思維邏輯，是減少電話接聽者的時間成本，而非不減反增。難怪商經局於

2015 年所做的調查，發現「絕大部分受訪者（ 96%）認為，人對人促銷電話在某程度上構成滋擾或帶來不便。」（《文件》• 1.9 段）。

三方案都不理想

今次諮詢文件所提出的三個主要方案，第一個仍然是由業界自行規管。而且，不遵行實務守則並不會招致民事或刑事法律責任。因此，從上文的闡述看到，這絕不是一個解決問題的好方案。

再看第二個方案建議，即透過智能電話來電過濾應用程式進行攔截，政府可跟被選定的軟件公司合作，改良來電過濾應用程式，並將收集到的促銷電話號碼建立一個資料庫，有關應用程式收到有關來電，會提醒用戶決定是否攔截該來電。

誠然，這個方案也有一個好處，因為來電過濾應用程式，可方便用戶馬上洞悉到促銷來電，於這一刻即可決定是否攔截或接聽。記得多年前筆者在本欄發表的一篇文章——《建「來電者名單」監管直接促銷》（刊 2010 年 12 月 14 日），極力提出採用「過濾」方式，而非「禁止」方式進行規管，把牽涉商業活動的促銷電話一筆勾銷。

根據商經局的公眾調查，「有大約 4%曾收到人對人促銷電話的受訪者認為，該類電話曾為他們帶來好處，主要的好處是可以獲得較低價格或折扣；而有 10%的受訪者曾因人對人促銷電話而進行商業交易。根據業界調查中受訪公司提供的資料，人對人促銷電話的平均交易成功率為 13%」（《文件》，1.10 段）。可見的確也有市民通過這些拉生意的電話，購買直接促銷的商品。若採用拒收訊息（DNC）登記冊的方式，去阻止人對人促銷電話，此舉也可能令到對電話促銷感興趣的用戶，失去接收到相關訊息的機會。

「百度事件」足堪警惕

因此，採用「過濾」方式進行規管並不是壞事，也是一個解決問題的可行方法。不過，問題是由業界來營運攔截促銷電話的過濾程式，並不一定妥當。最近，由百度開發的「來電攔截」應用程式 DU Caller，引發出對個人私隱的關注。此程式不單設「逆向檢索」功能，更提供關鍵字搜尋電話號碼功能，容許以人名、機構名稱等直接搜尋到電話號碼，使個人的私隱遭輕易外洩出去，就是一個很好的說明例子。

如果由業界公司來設立這個「來電攔截」應用程式，顯然便沒有辦法去規管到

這些私人公司如何保護這些電話號碼。若然這些電話輕易遭外洩，且牽涉到個人私隱洩露，問題馬上變得更複雜。

過去，美國也有一個相若例子。這個例子並不是針對電話，而是針對垃圾電郵。二千年初，美國政府擬設立一個阻截垃圾電郵的方案，建立一個 **do-not-spam list**，禁止把垃圾電郵發到登記了的電郵地址，但到最後，美國聯邦貿易委員會（**Federal Trade Commission, FTC**）在 2004 年 6 月公開表示這個方案並不可行，市場也不會接受。

很明顯，無論設立來電或電郵接收登記冊，要有效運作，必須把登記冊交到致電者手上，他們要按照登記冊的資料行事。據美國當年的研究結論，如果設立了這個電郵登記冊，很自然形成了一個電郵資料庫，使濫發電郵的公司，更方便把更多電郵傳送到登記冊外其他人的電郵地址裡，郵寄的成本更低，電銷商更傾向源源發出促銷電郵。若然容許一家並非在香港註冊的第三地公司，去營運這些登記冊，對於私隱保障的安全性會更為脆弱。

拒收訊息登記冊須政府營運

至於《文件》提出的第三個規管的方案，是透過立法營運一個「拒收訊息登記冊」，禁止電話促銷者撥打登記冊上的號碼。這個登記冊由政府或私人機構去設立均可。事實上，拒收登記冊的制度很多國家都已進行了立法，包括美國、英國、新加坡等。

這個方案有一個好處，是幫助電銷商剔走那些對電話傳銷訊息沒有興趣的人，但也有一個壞處。正如前文分析，沒有登記的人會收到更多促銷電話，因為電銷商會集中火力向沒有登記的人採取促銷「攻勢」，令接收者不厭其煩，最終把對於促銷電話訊息的興趣也慢慢磨蝕，走去登記，對電銷行業來說，顯然不願見到如此結果。

按照美國的經驗，該國來電拒收登記冊的成效也不錯，據筆者所知，登記電話號碼逾二億，而傳銷行業的業績並無受到負面影響。總括來看，政府提出的三方案，自行規管並不可行；至於由業界設立來電過濾應用程式和設立拒收訊息登記冊，雖然二者都有缺點，但也總算是可行的，料亦會收到一定成效。

此外，《文件》還提出一些解決方案，包括考慮以指配指定「字頭」號碼予電話促銷者，以及由商會或組織以非立法方式設立跨行業拒收訊息登記冊，但政府認為有關方案不可行。無可否認，由業界來營運一個拒收訊息登記冊，在保障私隱資料上，不排除會出現「百度事件」般的「翻板」。因此，營運這種登記

冊，必須由政府來做較為安全。

除了上述這些方案外，還有一些方案並沒有在《文件》中提及，包括筆者一直倡議由政府去營運一個電銷商登記冊。亦即是說，把登記的對象，由個人轉到電銷商。此舉有什麼好處？

設電銷商登記冊最可取

很明顯，當我們接收到一些「促銷電話」，接收或不接收，其實是對這個電話來源的一個「認證」過程，究竟這個電話號碼所代表是那一家公司，這家公司是否可靠？是否在香港營運？如果由政府設立和執行一個電銷商登記冊，包括要求電銷商提供其電話號碼、公司的身份和所銷售的商品等訊息，對顧客來說，當收到電銷商登記冊的來電，很快便知道該公司是相對可靠的，並且也馬上知道來電要推銷的商品是什麼，這樣便可更有效作出接聽與否的決定。

當然，在設立電銷商登記冊的同時，也容許顧客有一個電話過濾程式，讓他們知道來電究竟推銷什麼商品，把沒有興趣購買或想接收該方面訊息的來電剔除出去。筆者認為，這個來電過濾程式可以由政府或私人公司設辦。可以說，設電銷商登記冊是一個更直接可行的方案，也最為可取。

事實上，我們必須在規範電話促銷，在影響個人選擇與正當商業行為之間取得一個平衡。對於電話傳銷行業，規範其促銷行為並不是去阻止其營運，而是更有效地把促銷的商業行為配對到「對口的顧客」，使交易成本更低，交易效率更高。如果政府能營運一個電銷商登記冊，肯定對電話用戶篩選促銷電話有所幫助，樂意接收自己想接收的電話訊息，以促進交易成功的機會，締結出理想的政策效果。