

根據《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）第 48(2)條  
發表的報告

報告編號：R10-4422

發表日期：2010 年 11 月 17 日



香港個人資料私隱專員公署  
Office of the Privacy Commissioner  
for Personal Data, Hong Kong

## 電訊公司委託另一公司進行電話直接促銷

本報告乃有關本人根據《個人資料（私隱）條例》（第486章）（下稱「條例」）第38(a)條對一間電訊公司進行的調查，並根據條例第 VII 部行使本人獲賦予的權力而發表。條例第48(2)條訂明「專員在完成一項調查後，如認為如此行事是符合公眾利益的，可—

(a) 發表列明以下事項的報告—

- (i) 該項調查的結果；
- (ii) 由該項調查引致的、專員認為是適合作出的關乎促進有關資料使用者所屬的某類別的資料使用者遵守本條例條文（尤其是各保障資料原則）的任何建議；及
- (iii) 由該項調查引致的、專員認為適合作出的任何其他評論；及

(b) 以他認為合適的方式發表該報告。」

蔣任宏  
個人資料私隱專員

## 投訴

投訴人爲一間電訊公司（下稱「該電訊公司」）的流動電話服務客戶。該電訊公司曾致電投訴人的流動電話號碼（下稱「該號碼」）作直接促銷。就此，投訴人曾於 2001 年向該電訊公司表示不願意再接收任何促銷電話，而該電訊公司亦有向投訴人確認停止向他發出促銷電話。

2. 然而，投訴人其後某一天（下稱「事發當日」）於該號碼接獲一間促銷公司（下稱「該促銷公司」）的來電，代表該電訊公司進行電話促銷。投訴人不滿該電訊公司沒有依從他較早前作出的「拒收直銷電話」要求，遂向本公署投訴該電訊公司。

## 條例的相關條文

3. 與本個案直接有關的是條例第 34 條，有關規定如下：—

### 條例第 34(1)條

「凡資料使用者—

- (a) 已從任何來源(包括有關的資料當事人)取得個人資料；及
- (b) 將該等資料用於直接促銷的目的，  
則 —
  - (i) 在該使用者於本條開始實施後首次如此使用該等資料時，他須告知該資料當事人謂如該資料當事人要求該使用者停止如此使用該等資料，該使用者須在不向該當事人收費的情況下照辦；
  - (ii) 如該資料當事人作此要求，該資料使用者須在不向該當事人收費的情況下停止如此使用該等資料。」

### 條例第 34(2)條

「“直接促銷”(direct marketing)指—

- (a) 要約提供貨品、設施或服務；
- (b) 就貨品、設施或服務的可予提供而進行廣告宣傳；  
或
- (c) 索求用於慈善、文化、娛樂、政治或其他目的的捐

贈或貢獻，  
而該等要約、廣告宣傳或索求是藉着以下資訊、貨品  
或通話進行的一

- (i) 藉郵遞、圖文傳真、電子郵件或其他相似的傳訊方法送交予任何人的資訊或貨品，而該等資訊或貨品是指名致予某一個或某些特定人士的；或
- (ii) 以特定人士為對象的電話通話。」

4. 而根據條例第 2(1)條，「個人資料」的釋義如下：—

「“個人資料”指符合以下說明的任何資料—

- (a) 直接或間接與一名在世的個人有關的；
- (b) 從該等資料直接或間接地確定有關的個人的身分是切實可行的；及
- (c) 該等資料的存在形式令予以查閱及處理均是切實可行的。」

5. 另外，條例第 65(2)條訂明：—

「任何作為另一人的代理人並獲該另一人授權（不論是明示或默示，亦不論是事前或事後授權）的人所作出的任何作為或所從事的任何行為，就本條例而言須視為亦是由該另一人作出或從事的。」

## **調查所得的資料**

6. 在本個案的調查過程中，本公署分別取得該電訊公司及該促銷公司就本個案的書面回覆及有關資料文件。以下為本公署搜集到與本案有關的資料及證據。

*該電訊公司確認收到投訴人 2001 年的「拒收直銷電話」要求*

7. 該電訊公司向本公署確認於 2001 年接獲並已依照投訴人當時的要求，停止使用其個人資料在直接促銷的用途上，投訴人的帳戶亦已註明為拒絕接收直接促銷電話。該電訊公司並向本公署提供其電腦記錄以支持其說法。

## *該電訊公司與該促銷公司的商業關係*

8. 在事發當日前，該電訊公司已與該促銷公司簽訂一份客戶轉介協議（下稱「該轉介協議」）。根據該轉介協議，該促銷公司向該電訊公司提供一項客戶轉介服務，以協助該電訊公司推廣其流動電話服務，而該促銷公司須遵照由該電訊公司發出就保護客戶資料的政策、指引及程序行事。

9. 就上述的客戶轉介服務，該促銷公司表示其職員會以隨機抽樣的方式致電本港的流動電話用戶，向用戶促銷該電訊公司的流動電話服務月費計劃。在有關用戶同意下，該促銷公司會將他們的姓名、地址、流動電話號碼、服務計劃、開台日，以及銷售合約送交日期及地址等資料轉交該電訊公司作開啓服務之用。

10. 該電訊公司在事發當日前曾向該促銷公司發出有關處理「拒收直銷電話」之工作程序及指引（下稱「該指引」），規定該促銷公司在任何隨機產生的「致電號碼清單」（下稱「號碼清單」）進行促銷前，必須先將號碼清單交予該電訊公司的相關部門進行審批，而該電訊公司會過濾有關號碼清單，剔除所有拒絕接收直接促銷的電話號碼，才交還該促銷公司使用。

## *關於事發當日的促銷電話*

11. 該促銷公司確認曾於事發當日致電該號碼推銷該電訊公司的流動電話服務，並向本公署提供了有關的書面記錄（當中載有該號碼）。

12. 該電訊公司確認並沒有向該促銷公司提供任何客戶（包括投訴人）的個人資料，該促銷公司是以隨機抽樣的方式致電本港流動電話的用戶，但該促銷公司在事發當日使用有關號碼清單進行促銷前，並沒有按照該指引的規定先將有關號碼清單交予該電訊公司進行審批，故此引致投訴人於事發當日收到有關促銷電話。

13. 該促銷公司向本公署承認未有按照該指引的規定將上述的號碼清單交予該電訊公司進行審批。該促銷公司解釋，由於公司內部溝通不足，有關職員誤以為有關號碼清單已經被該電訊公司審批。該促銷公司表示除本個案外，類似的事件從未發生過。然而，從該電訊公司提供給本公署該促銷公司的內部電郵顯示，該促銷公

司一名營運部門負責監督的職員在事發當日後向該促銷公司的另一名職員解釋，「〔該號碼〕當時的那批數據我們沒有發給〔該電訊公司〕同事做過濾。由于...人數眾多，而且 Call List 非常緊張，當時考慮到，如果發給〔該電訊公司〕的同事做過濾，前後需要至少兩天才能重新獲取數據。所以，當時我們直接就把數據倒進系統。」

14. 該電訊公司表示，自 2006 年 12 月起與該促銷公司合作進行電話促銷，是次事件為首宗類似個案。就此，該電訊公司已向該促銷公司重申該指引，並要求該促銷公司嚴格遵從，而該電訊公司會密切留意該促銷公司是否有按照該指引行事，確保類似的事件不會再次發生。

#### *事發當日的電話錄音記錄*

15. 就該促銷公司的職員（下稱「該職員」）與投訴人於事發當日的電話對話內容，本公署聽取了由該促銷公司提供的錄音記錄。該職員的開場白如下：—

「喂，係先生你好呀，我係〔該電訊公司〕代理經銷商打比你，今次聯絡先生你係帶返我地公司嘅手提月費計劃比你使用嘅。」

#### *有關該促銷公司以隨機抽樣的方式產生的號碼清單*

16. 本公署曾要求該促銷公司提供於事發當日使用的號碼清單的副本。唯該促銷公司表示由於事發至今已有一段時間，該促銷公司已沒有保存有關號碼清單。

17. 然而，為協助本公署進一步了解該促銷公司如何按照該指引行事，該促銷公司向本公署提供了某職員與該電訊公司於事發當日前某日的電郵通訊記錄的副本。根據有關的通訊內容，該促銷公司的職員將有關檔案（即號碼清單）透過電郵發送給該電訊公司的職員，而該電訊公司的職員其後將經過濾的有關檔案透過電郵送回該促銷公司的職員。本公署曾查閱有關電郵內的附件，有關檔案為載有電話號碼的資料庫。

## 私隱專員的調查結果

18. 條例第 34(1)(ii)條訂明，如資料使用者從任何來源取得個人資料及將該等資料用於直接促銷的目的，則有關資料當事人可要求該資料使用者停止如此使用該等資料，而該資料使用者須在不向該當事人收費的情況下停止如此使用該等資料。在本案中，投訴人在 2001 年向該電訊公司作出「拒收直銷電話」要求後，於事發當日收到該促銷公司的促銷電話，這是不爭的事實。不過，鑑於該電訊公司及該促銷公司均表示該促銷公司是以隨機抽樣方式產生該號碼並不涉及「個人資料」，而事發當日的電話是由該促銷公司而非該電訊公司發出的，本人在決定該電訊公司在本案中有否違反條例第 34(1)(ii)條的規定前，須考慮以下問題：—

- (1) 本案中所使用的資料是否「個人資料」；
- (2) 所使用的資料是否正是投訴人作出拒收直銷電話要求時所涉及的資料；
- (3) 有關促銷電話是否屬條例第 34(2)條下的「直接促銷」活動；及
- (4) 該電訊公司是否須為該促銷公司的作為負責。

本人現就上述 4 方面作出如下意見。

*本案中所使用的資料是否「個人資料」？*

19. 條例旨在個人資料方面保障個人的私隱，即是說，若個案並不涉及「個人資料」，條例的有關規定便不適用。根據條例第 2(1)條，要構成「個人資料」，其中的一個規定是從該等資料能直接或間接地確定有關的個人身分是切實可行的。一般來說，單憑一組電話號碼本身並不能直接或間接地確定某個人的身分，因此，如無其他可識辨個人身分的資料，電話號碼本身並不屬條例所述的「個人資料」。

20. 不過，根據本案的獨特情況，雖然該號碼是由該促銷公司以隨機方式產生的，但由於該電訊公司早已持有投訴人的個人資料（包括該號碼）。就此，該電訊公司從該號碼確定投訴人的客戶身分是切實可行的。事實上，該電訊公司確認只要該促銷公司將有關號碼清單交予他們進行審批，他們便可查核有關號碼清單（包括該號碼）是否在其「拒收直銷電話」名單內。在這情況下，該號碼對

該電訊公司而言屬條例釋義下的「個人資料」。

*事發當日的促銷電話所使用的資料是否正是投訴人作出「拒收直銷電話」要求時所涉及的資料？*

21. 條例第 34(1)(ii)條訂明，在資料使用者將資料當事人的個人資料用於直接促銷的目的時，如資料當事人要求資料使用者停止使用其「該等資料」於直接促銷的目的，則該資料使用者須照辦。就本個案，雖然該號碼是該促銷公司以隨機方式產生的，但基於該號碼正是投訴人早於 2001 年向該電訊公司作出「拒收直銷電話」要求的個人資料，故就該電訊公司而言，事發當日該促銷公司代表該電訊公司作促銷時屬使用了「該等資料」，因而牴觸了投訴人當初向該電訊公司提出「拒收直銷電話」的要求。

*事發當日的促銷電話是否屬條例第 34(2)條下的「直接促銷」活動？*

22. 在條例釋義下，要構成「直接促銷」，有關的促銷電話須是以「特定人士」為對象的電話通話。本人注意到條例第 34(2)(ii)條下的直接促銷的電話通話並不像第 34(2)(i)條下的直接促銷郵件般必須是「指名」致予某一個特定人士（a specific person by name），即是說，資料使用者作出的促銷電話只要是以特定人士為對象，雖無指名道姓也構成條例下的直接促銷電話。

23. 條例未有對「特定」一詞下定義。根據 Black's Law Dictionary（第 6 版），「特定」是指“*precisely formulated or restricted; definite; explicit; of an exact or particular nature*（明確地制訂或限制；確定的；明確的；有確切或特別性質）”。根據簡明牛津英文字典（第 5 版），「特定」指“*having a special determining quality*（有決定性的特質）”。

24. 在本案中，該電訊公司及該促銷公司均確認該促銷公司於事發當日是向揀選的「本港的流動電話用戶」促銷該電訊公司的流動電話服務月費計劃。就此，即使該促銷公司事實上並不知悉所揀選的用戶姓名，但根據上文第 23 段「特定」在字典上的意思，事發當日的促銷電話是向「本港的流動電話用戶」此類特定人士作出的，而投訴人正正是流動電話用戶。故此，該促銷公司在本案中致電投訴人推銷該電訊公司的流動電話服務月費計劃屬條例第 34(2)條下的直接促銷。



該電訊公司是否須為該促銷公司的作為負責？

25. 本人餘下要決定的是該電訊公司是否須為該促銷公司的有關作為負責。如是，則該電訊公司在本案中已違反條例第 34(1)(ii) 條的規定。

26. 條例第 65(2)條規定任何作為另一人的代理並獲該另一人授權（不論是明示或默示）的人所作出的任何作為或所從事的任何行為，須視為亦是由該另一人作出的。

27. 根據該電訊公司與該促銷公司簽訂的該轉介協議，該促銷公司向該電訊公司提供一項客戶轉介服務，以替該電訊公司推廣其流動電話服務。在本案中，該促銷公司的職員在與投訴人的電話對話中表示：「我係〔該電訊公司〕代理經銷商打比你，今次聯絡先生你係帶返我地公司嘅手提月費計劃比你使用嘅。」明顯地，該促銷公司當時正在執行與該電訊公司的協議，作為該電訊公司的代理人推銷該電訊公司的服務。故此，本人認為該電訊公司及該促銷公司之間存在主事人及代理人的關係。該促銷公司在本案中是該電訊公司的代理人，該電訊公司則是其主事人。

28. 然而，該電訊公司及該促銷公司均表示該促銷公司違反了該電訊公司的指引，沒有將有關號碼清單給該電訊公司過濾，引致本案所投訴的事項。因此，該電訊公司指該促銷公司的作為未獲該電訊公司授權。對於該促銷公司在事發當日向投訴人直接促銷是否屬獲該電訊公司授權而作出，本人參考了高等法院上訴法庭在 Wong Wai Hing & others v Hui Wei Lee (CACV136/2000) 一案中的判詞。該案中，被告人聘用一收數公司代向原訴人追討欠款，聘用協議註明該收數公司同意「完全以合法手段追討欠款」<sup>1</sup>（下稱「有關承諾」）。該收數公司的人員在代表被告人追討欠款期間，向原訴人使用粗言穢語和恐嚇等手段。

29. 上訴法庭在考慮被告人應否就該收數公司使用的有關手段向原訴人負上侵權責任時，認為被告人在沒有指明該收數公司可以用甚麼方法追討欠款的情況下，只能推斷該收數公司會採用勸說、使之難堪，甚至騷擾之類的手段。該收數公司是代表被告人接觸原訴人，他們是「做著〔被告人〕要求他們做的事，口語化點說是：製造滋擾令〔原訴人〕付款予代表〔被告人〕的〔收數公司〕」。籠

---

<sup>1</sup> 判決書第 13 段。

統而言，那就是他們受聘要做的工作」<sup>2</sup>。再者，有關承諾只限制收數公司追討欠款的行事方式（mode），沒有限制收數公司的行事範疇（sphere）或行事類別（class of acts）<sup>3</sup>，上訴法庭認為有關承諾不足以把收數公司在該案中採用的收數手段括出被告人授權可作的行事範疇。如代理人作出的行爲正是他被委託作出的行爲，禁制的存在不會免除主事人就其代理人的行爲須要負上的責任<sup>4</sup>。因此，法庭裁定收數公司是在被告人的授權下作出侵權行爲，被告人因而需就該收數公司採用的收數手段向原訴人負上侵權責任。

30. 本人參考上述上訴法庭的判決後，認為該促銷公司致電投訴人推廣該電訊公司的流動電話服務月費計劃的做法，是該電訊公司授權他們可作的行事範疇或行事類別。雖然該轉介協議第 3(g)條訂明，該促銷公司有責任遵守條例及該電訊公司不時發出及實施的所有資料保護政策、指引及程序（“〔該促銷公司〕shall ... comply with ... the Personal Data (Privacy) Ordinance ... and all ... data protection policies, guidelines and procedures as issued and adopted by 〔該電訊公司〕 from time to time”），但該轉介協議並無列明該電訊公司所指的「資料保護政策、指引及程序」爲何，以及應如何遵守等詳情。此外，該轉介協議的附件列出客戶轉介的程序，但沒有要求該促銷公司在使用電話號碼作直接促銷之前應先核對該電訊公司本身的「拒收直銷電話」名單。雖然該電訊公司有向該促銷公司提供該指引，但事實顯示該指引在合約簽訂之前發出，而該促銷公司並沒有依從有關程序去做。從該促銷公司的員工的內部電郵通訊更顯示他們是明知違反既定程序卻只因時間緊迫而不將電話號碼交給該電訊公司做過濾。本公署曾兩次向該電訊公司詢問會對該促銷公司採取甚麼行動及有關罰則。該電訊公司表示十分關注事件，已向該促銷公司重申該電訊公司處理「拒收直銷電話」的程序及有關指引，並要求該促銷公司嚴格遵從。該電訊公司並會密切留意該促銷公司是否有按照該電訊公司的指引行事，確保類似事件不會再次發生。其後本公署再次詢問有關罰則，該電訊公司表示他們的管理層會按照該促銷公司違反協議條文而引致該電訊公司損失的輕重，向其採取適當的行動或罰則，卻沒有明確表示有何行動。由此看來，該電訊公司只要求該促銷公司依照指引行事，但在違反指引的事情發生後，並無積極採取措施確保該促銷公司遵從該電訊公司的指引。在此案中，該電訊公司只在該轉介協議中要求該促銷公司依從該電訊公司所發出的

---

<sup>2</sup> 判決書第 76 段。

<sup>3</sup> 判決書第 78 段。

<sup>4</sup> 判決書第 125 段。

指引，顯然不足以令該促銷公司採取嚴謹的措施以確保其員工照辦。

31. 基於上文所述，並在參考過上述的上訴庭判決後，本人認為單憑該轉介協議中的條款不足以把該促銷公司的作為括出該電訊公司授權的行事範疇。該促銷公司在事發當日使用該號碼向投訴人推銷該電訊公司的服務，正是他們被該電訊公司所委託作出的行為，限制的存在不會免除該電訊公司就該促銷公司的行為須要負上的責任。就此，本人認為根據條例第 65(2)條，該促銷公司的上述作為，就條例而言須視為亦是由該電訊公司作出的。

## **結論**

32. 在考慮過所獲得的資料及個案的所有情況後，本人認為由於投訴人早於 2001 年已向該電訊公司作出「拒收直銷電話」要求，但該電訊公司所委託的該促銷公司仍於事發當日向他作出直接促銷，故此，該電訊公司因該促銷公司的有關作為而違反了條例第 34(1)(ii)條的規定。

## **執行通知**

33. 根據條例第 50 條，如本人認為該電訊公司已違反了條例第 34(1)(ii)條的規定，而違反情況令到違反行為將持續或重複發生是相當可能的，則本人可向該電訊公司送達執行通知。

34. 鑑於該電訊公司可能仍繼續委託公司（包括該促銷公司）以電話形式直接促銷其產品或服務，但沒有資料顯示該電訊公司會採取足夠措施以防止該等公司對已向該電訊公司作出拒收直銷訊息的人士作出直接促銷，故本人認為該電訊公司如此違反條例第 34(1)(ii)條的規定的行為將持續或重複發生是相當可能的。

35. 故此，因應本項調查，本人根據條例第 50 條的規定向該電訊公司送達執行通知，指示該電訊公司在與被委託進行促銷的公司簽訂的委託協議中，清楚規定有關公司在使用任何號碼清單進行促銷前，必須先將號碼清單交予該電訊公司進行審批，以剔除所有「拒收直銷電話」的客戶的電話號碼，以及述明如有關公司違反此規定的罰則，並定期抽查所委託的公司的電話促銷記錄。

## **該電訊公司遵從執行通知**

36. 該電訊公司在收到執行通知後以書面向本人確定，已依從執行通知的指示，在與被委託進行促銷的公司簽訂的委託協議中，訂明有關公司在進行促銷前必須先將號碼清單交予該電訊公司進行審批，並制訂了工作程序以確保被委託進行促銷的公司遵從有關規定。

## **建議及其他評論**

37. 本人了解直接促銷活動有其經濟價值，既可增加商機，又可提供就業機會，但有關活動未必為每一個人所接受，且有可能對個人資料私隱造成侵犯。為了平衡各方面的利益，條例本著讓直接促銷活動在香港這個現代商業社會裡能繼續有效地進行，而同時使個人資料受到一定保障的精神下，來對直接促銷活動作出規範。本調查報告希望提醒商業機構注意依從有關「拒收直銷訊息」要求以符合條例的規定之重要性。根據條例規定，資料使用者沒有依從「拒收直銷訊息」要求屬刑事罪行，一經定罪，可處第 3 級罰款(最高可達 10,000 元)。本人收到有關投訴後，會視乎案情而定，考慮將個案轉交警方作出檢控。

38. 另外，為了提升促銷活動的成本效益，商業機構委託代理人(例如本案所涉及的促銷公司)進行電話直接促銷的趨勢日益普遍。就此，本人亦希望藉此調查報告促請有關商業機構採取所有切實可行的步驟，以防止被委託進行促銷的公司對已作出「拒收直銷訊息」要求的人士作出直接促銷，以免違反條例的有關規定。商業機構應揀選信譽良好、能有效監察前線職員的促銷公司，以確保有關直接促銷活動合符條例的規定。