

電子商務中業者自律與消費者隱私權(註)

黃宏全*、林廣宏** 譯

壹、前言

國會提出之報告摘錄

貳、美國聯邦貿易委員會向

參、結語

壹、前言

在即將邁下一個千禧年之際，電子商務將是下一世紀經濟發展的主要動力，甚至可能資訊科技黃金時代中最主要的商業交易行為模式。隨著網際網路及全球資訊基礎建設的發展，科技已快速的克服了地理上的限制，使得電子商務不僅是合理且是實際可行的交易模式。

電子商務已經強化了全球市場的發展，而且經由在實際及虛擬世界中提供新的加值服務，大幅降低了國際貿易的操作成本，更提供消費者更為便利及多樣化之消費環境。但另在另一方面，電子商務也帶來了消費者保護議題上產生一些新的問題，例如數位商品之退貨問題、跨國界消費爭議處理機制、電子交易安全性及消費者隱私等，而歐美等先進國家在這方面之經驗，對國內建立相關管理機制將有相當之助益，以下僅摘錄一九九九年七月美國聯邦貿易委員會向國會提出之業者自律及隱私權保障報告，以供參考。

貳、美國聯邦貿易委員會向國會提出之報告摘錄

一、背景說明

在 1988 年六月聯邦貿易委員會(以下簡稱委員會)向國會提出網路隱私權報告，對網際網路上之商業網站資訊措施及業界在推動自律計畫以保障消費者權益之情形進行檢討。根據對超過 1400 個商業網站的廣泛調查，委員會發現並沒有一有效

*作者為輔仁大學法律學系博士班，現任行政院消費者保護委員會企劃組組長、大學法律系兼任講師。

**作者為交通大學工程研究所，現任行政院消費者保護委員會企劃組專員。

註：本文內容參考——一九九九年七月美國聯邦貿易委員會向國會提出之報告。

的自律措施。在該 1988 年的報告及後續國會的聽證中，委員會對網路兒童個人資訊的隱私權提出關切，並且要求國會應通過相關法令以處理這方面的問題。在該次聽證會上委員會也對業者自律的發展近況表示關切，但表示業界領導者已經承諾朝自律方案去努力。相對地，委員會並未建議對一般消費者的網路隱私進行立法，而要求業者應著重於發展並建立廣泛且有效的自律計畫。

在接著的幾年，不論在網際網路商業市場，或是消費者及業者對網路中所蒐集個人資訊所產生的隱私權議題均有重要之發展。委員會就這些發展進行了檢討，並於現在提出我們對自去年六月以來業者自律的看法，以及鼓勵業界全面實施網路隱私權保護之計畫。

(一) 電子商務的發展

全球資訊網路之電子商務目前正蓬勃發展。美國商務部於最近宣佈網路交易從 1997 年的約三十億美元增加到 1998 年的約九十億美元 141 共成長了三倍。北美零售商在 1998 年上半年的之網路收益約為 44 億美元，網路廣告收益也從 1996 年的九億六百五十萬美元成長至 1998 年至十九億二千萬美元。在 1998 年網路廣告的收益超過戶外廣告看板，預估約有八千萬美國成年人在使用網際網路。網際網路市場上之商品、服務及資訊在過去這幾年已經呈指數倍數的成長。

此外，全球資訊網也可獲取充分之網路消費者資訊，網站經由註冊頁、調查表格、訂購表單、網路競賽及其他利用軟體以消費者無法察覺的方式蒐集了充分的消費者個人資訊。經由 cookies(流覽網站之紀錄)及追蹤軟體，網站之所有者可瞭解消費者之網路活動，並蒐集消費者之興趣及偏好。這些資料已經證實對網路公司具有極高的價值，因為這些資料不僅可使業者提供迎合網站拜訪者興趣之商品及服務，也可讓業者經由販售網站上之廣告空間而大幅獲取利潤。事實上業界早已發展並上市相關的軟體，以協助網站蒐集及分析拜訪者的資料及定位廣告內容。

(二) 消費者隱私權議題

儘管可從使用網際網路中獲取相當的利益，消費者仍然對網路交易中個人資訊的隱私問題有極度的關切。在美國最近的一次調查中，有 87% 受訪網路使用者關切或是非常關切他們網路隱私的威脅。在最近國家消費者聯盟所作的一次全國性調查中，有 70% 的受訪者對提供個人資訊給網路業者感到不放心。消費者特別關心的是，其提供給網路業者的個人資料可能會轉交給第三者。因此僅有四分之一消費者會在流覽網站後會真正去購買商品或服務的現象也就不令

人驚訝了。

二、聯邦貿易委員會對隱私權之因應措施

自從有網路市場存在以來，委員會便投入相當的心力在處理網路隱私問題，委員會的目的在瞭解此一新興市場及其資訊措施、評估這些措施對消費者的影響、並鼓勵及促進有效的自律成為保障消費者網路隱私的較佳方案。委員會的努力是建構在提供網站上更多的隱私保障不僅有利於消費者，而且經由增加消費者的信心並進而提高消費者對網路市場的參與也有利於業者的信念之上。

委員會在 1988 年的報告中曾經討論美國、加拿大及歐洲等政府機構自 1973 年發展之公平資訊措施原則，美國之衛生部、教育部及社會福利部也公布其在資料蒐集年代中隱私保護之研究報告(Records, computers, and the right of citizen)。在 1998 年報告中確認了和自 1973 年以來政府之報告、規範等相同的隱私保障主要原則：1. 告知/察覺 2. 選擇/同意 3. 取得/參與 4. 誠實/安全 5. 強執/賠償。

而告知/察覺原則是最基本之要求，業者在蒐集消費者個人資訊時必須先告知消費者該公司的資訊措施，告知的範圍及內容因公司的資訊措施而有所不同，但告知是必要的，其他的原則只有在消費者知道業者之資訊措施及相關權利時才有意義。

其他的原則約可概略摘要如下，選擇/同意原則是指有關業者所集的個人資料的應用必需讓消費者有選擇權，取得/參與原則指消費者可取得業者所蒐集的個人資料並且可對資料的正確性及完整性表達意見，正確/安全原則指業者必需採取適當的措施，以確保所蒐集消費者資訊的正確性，並保護資訊不被未授權之使用，最後前述的隱私保護有效性則需依靠政府及業者的自律機制，並對未符合公平資訊措施的行為予以制裁。

1998 年報告根據前述的公平交易措施原則來評估現行之自律成果，並公布委員會對商業網站資訊措施所進行廣泛調查之結果。調查發現雖然有大部份的網站蒐集消費者個人資訊——約為 92%消費者有關的商業網站——但只有 14%業者告知其資訊措施，而僅有 2%有提供完整的隱私保護政策。委員會對全球資訊網上熱門網站的普查則較令人滿意：97%的網站蒐集個人資料，71%的網站公告其資訊措施，44%提供完整的隱私保護政策。而對兒童相關網站的調查則是約有 89%的網站蒐集兒童個人資料，24%網站提供隱私保護政策，而只有 1%的網站在蒐集或公布兒童資訊時需取得父母的同意。

1998 年的報告結論中指出自律制度必須建立，而且需要其他額外的誘因以確保消費者的隱私能獲得保障。尤其因為兒童較易受到傷害，委員會建議參議院採取立

法方式，來建立網路上蒐集兒童個人資訊的標準及規範。此外在去年六月參議院的聽證會中，委員會對是否需針對網路上成人消費者隱私保障立法一案表達暫緩之意見，但提出了假使業界未能建立並執行自律措施時之立法模式。

三、參議院之回應

在 1998 年十一月二十一日總統簽署了兒童網路保護法(COPPA)，該法令係在委員會之 1998 年報告提出後四個月於參議院通過，法令要求與十三歲以下兒童有關之網站經營者，及刻意在網際網路上蒐集十三歲以下消費者資訊的人必須遵守以下的規定：1. 告知兒童父母其資訊措施；2. 對於兒童資訊的蒐集、使用及公開必須先取得父母的同意(除了部分例外的情況下)；3. 在根據要求下應讓父母可檢視對其兒童所蒐集的資訊；4. 應讓父母有機會可防止對已蒐集兒童個人資訊的進一步使用，或進一步蒐集兒童個人資訊；5. 對於兒童參加網路上的遊戲、贈獎或其他活動時所蒐集的個人資訊應限於與該活動有關之資訊；6. 應建立合理的程序以保障所蒐集的資訊的機密性、安全性、及正確性。該法要求委員會於一年內制定相關規定以執行上述的要求。

在 1999 年四月二十日委員會提出兒童網路隱私保護條例草案，目前正積極進行推動立法的工作。該條例草案要求網站經營者在其網站上對於其如何蒐集及使用十三歲以下兒童的資訊提供顯著的公告，並建立符合前項法令所要求告知、父母同意及取得個人資料的規範。如同 COPPA 的要求，該條例草案也包括了一條安全港條款，該條款可使業界團體或其他組織對其研訂的自律指導方針尋求委員會的核准。參加該核准計畫的網站經營者可由自律指導方針所提供的檢核及自律程序來取代委員會正式的調查及執法。安全港條款不僅可作為業界自律的誘因，也可確保 COPPA 中所規範保護措施能以精確反應業者關注的議題及科技發展的方式來執行。委員會的成員目前正在檢討該條草案的評論，並將於七月間舉辦一場公開的研討會以徵求對父母同意議題進一步的評論及建議。

四、網路隱私自律之現況

誠如 1998 年委員會報告指出，鑑於網際網路及電腦技術快速發展的本質，業界自律是干預最少且最有效之保障公平資訊措施的方法。在過去的幾年委員會一直在監看處理網路消費者隱私議題的自律行為，在某些領域中已有長足的進步。在最新二份對商業網站調查報告中指出，網路商業對其所公告的資訊措施較前幾年已有顯著進步。此外一些重大且令人滿意的自律計畫包括隱私認證計畫正在進行當中。

但業界自律也存在一些挑戰，這兩份調查報告顯示儘管有業界領導者令人讚賞的努力，但大部份甚至一些熱門的網站並沒有執行 1. 告知/察覺；2. 選擇/同意；3. 取得/參與；4. 誠實/安全等四項資訊公平措施。另外以下將討論的認證計畫目前也只涵蓋了極為少數的網站。因此目前就去判斷這些計畫對作為保障網路消費者隱私執行機制的成效似乎仍言之過早。

委員會相信可以和業界及消費者保護團體一同採行一些額外的措施，促進自律的進步及促使有效網路隱私保障的全面執行。底下將探討達成此一目的之最新發展及計畫。

(一) 網站符合公平資訊措施原則之最新評估

喬治城大學商學院教授 Mary Culnan 最近公布了二份業界支助於 1999 年三月八日一星期中進行之商業網站調查計畫結果，這份喬治城網際網路隱私權調查報告(GIPPS)對從網際網路 7500 的熱門主機中抽出 361 個網站的資訊措施提出調查結果，在該調查中 93%的網站蒐集消費者個人資料，66%的網站公開至少一項的資訊措施，44%的網站公告其資訊政策。雖然由於抽樣方法的不同，無法對 GIPPS 與 1998 年委員會的報告進行比較，但 GIPPS 的確顯示出業界在提供消費者其資訊措施作法上的進步。在另一方面，在 GIPPS 的樣本中只有 10%的網站執行 1. 告知/察覺；2. 選擇/同意；3. 取得/參與；4. 誠實/安全等四項資訊公平措施。

Mary Culnan 教授同時執行一項由網路隱私聯盟所委託對前一百大網站的普查計畫(OPA Study)，網路隱私聯盟係由超過八十個網路公司及商業協會於 1998 年初為推動網路業界自律而成立的聯盟。如同 GIPPS 中的結果，在 OPA 調查中幾乎全部的網站(99%)都蒐集消費者個人資料，93%的網站公開至少一項的資訊措施，81%的網站公告其資訊政策。這顯示了自去年以來持續的進步，當時有在委員會於 1998 年最受歡迎的網站中有 71%公開其資訊措施。然而在 OPA 調查中只有 22%的網站符合 1. 告知/察覺；2. 選擇/同意；3. 取得/參與；4. 誠實/安全 等四項資訊公平措施原則。

GIPPS 及 OPA 的調查結果顯示大部份的熱門網站目前已經由公開其資訊措施來執行基本的告知/察覺原則。然而結果亦顯示只有非常少數的網站符合所有四項資訊公平措施原則。二項研究都顯示從委員會提出 1998 年報告以來已有顯著的進步。而由二項調查都顯示只有非常少數的網站符合所有四項資訊公平措施原則結果來看，為有效保障消費者網路隱私未來仍需採取一些改善措施。

(二) 網路隱私聯盟

在 1998 年六月二十二日網路隱私聯盟宣布對從網路中所蒐集消費者資訊之網路隱私指導方針。依照這些指導方針，聯盟成員同意採用並執行充分告知消費者其資訊措施之隱私政策。該項告知包括將從消費者蒐集何種資訊的聲明及資訊將被如何應用、這些資訊是否會公開給第三者、消費者對於蒐集、應用及流通這些資訊的選擇、資料安全措施，以及如何確保資料品質及如何讓消費者取得這些資訊的方法。聯盟的指導原則同時包含了選擇、消費者對可辨識資料之合理取得管道及資料安全性、要求例如可提供消費者求償制度之網路認證計畫之自我約束機制等條款。

聯盟指導原則已被目前重要之網路認證計畫所採用，並就各認證計畫的需求予以適度的修正。和認證計畫不同是，聯盟並不監督成員是否符合該指導原則也不會對未符合指導原則的成員進行制裁。聯盟自公布其指導原則以來，其努力的重點在於經由對業者的教育而使網路隱私政策能被廣泛的採用。

(三) 認證計畫

在私人部門推動自律努力中令人振奮的發展是網路認證計畫的產生，這些計畫要求所認證的業者必須遵守網路資訊措施規範，並同意接受各種不同方式來監督其是否符合相關規定以便允許其網站顯示隱私認證標章。認證計畫提供一簡單方式讓消費者確認網站是否符合特定之資訊措施原則及讓網路業者證明其符合這些原則。

1. 信賴計畫(TRUSTe)

TRUSTe 係由商業網集團及電子國度基金會所資助之獨立非營利性之組織，約在二年前即一九九七年六月十日開始運作。TRUSTe 是第一個網路認證計畫，目前已擁有超過 500 個來自各產業界的業者獲得認證。自從 1998 年十一月以來，TRUSTe 用來規範業者蒐集及應用個人資訊行為的許可協議已經採取一個更為完備的隱私方案，該方案要求獲得認證的業者必須遵守 OPA 指導原則所規範之告知、選擇、取得及安全等規範。

TRUSTe 計畫包括第三者的監督及定期對持有執照者的資訊政策進行查核，以確保其符合認證計畫之要求。這些查核包括檢查及監督持有執照者對隱私聲明內容的改變，及追蹤其資料庫中特定之個人資料(所謂的種子措施)以決定是否消費者將其資料從資料庫中移除的要求被確實執行之網站查核，以及經由第三者來確認領有執照者是否符合許可協議的相關規定。持有執照者必須提供消費者對其資訊措施表達意見之管道，並且同意於五天內答覆消費者所有合理之要求。TRUSTe 同時也扮演處理消費者申訴的角色，TRUSTe

提供消費者申訴的公開報告，在某些情況下會將申訴案件轉介至委員會。

2. BBB 網路隱私認證計畫

BBB 網路是較佳企業局委員會之附屬機構，於 1999 年三月十七日推動其網路商業隱私認證計畫。目前有四十二個網站獲得認證許可，該計畫並業已收到超過三百個的申請者。為取得 BBB 網路的認證，申請者必須提出符合該計畫資訊措施原則的隱私政策、並完成一份符合評估問卷、同意參與消費者爭議處理制度並同意接受 BBB 網路的監督及查核。

BBB 網路認證計畫涵蓋消費者個人資料及由公司透過網站獲得消費者所提供另一位之潛在消費者資料。BBB 網路隱私認證計畫之消費者申訴處理程序係由幾項誘因所構成，包括處理結果的公布、中止或撤回認證、或將案件轉給聯邦政府機構以對其不符合相關規定之行為進行制裁。BBB 網路已經同意採用第三者之確認制度，雖然此一想法目前並未實際執行。委員會將於該計畫完全運作時，再對該計畫的執行機制進行評估。

3. 其他認證計畫

另有其他數個認證計畫已發展完成或正在發展中，其中之一係由美國公共會計師機構及加拿大會計師機構於 1997 年所提出的 CPAWebTrust。此一核發 CPAWebTrust 標章給公共會計師之 CPAWebTrust 計畫要求參與的網站必須公開及遵守告知消費者的商業措施、對交易的安全及正確性予以有效控制並有效保障消費者個人隱私。經由公證會計師每季查核皆能符合相關規定的網站頒予 CPAWebTrust 標章。

雖然 CPAWebTrust 計畫主要的目的在於告知消費者具有 CPAWebTrust 標章的網站是個合法的商家並會保障消費者信用卡等敏感資訊，CPAWebTrust 亦包含了隱私權的部份，在於 1999 年五月所提出該計畫最新的版本中已提出對符合 OPA 指導原則的資訊措施要求。目前已有十九個網站被授予 CPAWebTrust 的認證標章。

目前以行業別區分的認證計畫已漸漸產生，例如在 1998 年十月互動數位軟體協會 (ISDA) 對其會員之網站採行了自己的公平資訊措施指導原則。此外在 1999 年六月一日娛樂軟體評比委員會 (ESRB) 推出了 (ESRB) 網路隱私計畫，該委員會係由 ISDA 於 1994 年所成立之對娛樂軟體及互動遊戲之獨立評比制度。此一網路認證計畫要求參與者遵守類似 ISDA 指導原則之資訊措施標準，此一計畫經由未公開的稽核及播種之查核制度來監督網站是否符合相關的規定。此一計畫也包含供消費者申訴隱私受到侵害的網路熱線及消費者抱

怨之消費爭議處理服務。

五、結論

前面所提各項自律行動包括 OPA 採行的指導原則及認證計畫等，反映了業界領導者對公平交易措施的承諾及努力。他們努力應給予評論及建議。除了自我評估外強制機制也漸漸被認證計畫所採行。然而到目前為止只有極少數的網站加入此類的計畫，同樣的儘管 GIPPS 及 OPA 的調查報告顯示許多的網路公司現在已經瞭解交易時應注意保護消費者隱私，報告也顯示目前的商業網站並未廣泛的執行公平資訊措施。

基於以上的現象，委員會相信現階段並不是以立法來處理網路隱私的問題的好時機，我們也相信業界面臨很多的挑戰，特別是去教育那些到目前為止仍不知道消費者隱私重要的廠商及如何去創造更有效、全面性執行的誘因。

首先業界團體必須持續廣泛鼓勵業者採行公平資訊措施，像 IBM、微軟及狄士尼等公司於最近宣布將停止在其網站上刊登不符合公平資訊原則的廣告，我們希望其他的公司也能起而效法。這一類業者本身自發性的行動對推動自律有極為重要的意義，因為這可使自律的行為擴大至中小企業，而中小企業是電子商務可能快速發展的領域。

其次業者必須將注意力集中在網站資訊措施的內容上，確保公司政策符合前面所提的隱私原則，另外未來也可由委員會檢討網路隱私認證計畫，並就這些計畫是否提供消費者有效的隱私保障向參議院提出報告。

最後業者必須和政府及消保團體一起合作推動網際網路上隱私權保護的消費者教育，消費者教育及自律等努力最後的目標在於增加消費者對網路交易的接受性及信心，業界應加倍努力發展有效的技術，讓消費者可以用這些技術或工具來保障他們的網路隱私權。

委員會已經擬定了在未來一年內處理網路隱私議題的工作事項，來鼓勵及評估未來自律的進展，以保障消費者之網路隱私權。

(一)委員會將舉辦一場有關網路個性素描(online profiling)的公開研討會，所謂網路個性素描也就是整合經由追蹤消費者在網路上的活動情形所蒐集而來的消費者之興趣及偏好等資訊的方法，而在某些情況下，這些資訊會和直接從消費者蒐集或其他資料庫中取得的個人資訊整合。研討會係與美國商業部共同主辦，將檢討網路廣告公司對 cookies 的使用情形及其他用來創造以特定消費者習性訴求之廣告活動之追蹤技術。

- (二) 委員會將對網站用來加強其追蹤消費者網路行為之電子識別器對消費者隱私影響舉辦一場公開的研討會。
- (三) 為加強與相關單位對網路隱私的對話，委員會將成立一個包括業者代表及消費者代表的工作小組，研討進一步推動網路環境公平資訊措施的策略。
 - 1. 其中一個工作小組將著重在探討執行網路公平資訊措施的成本及效益，並特別強調對消費者取得資料及適當安全性原則的參數定義。
 - 2. 另一個工作小組將處理如何建立誘因，以鼓勵發展網路隱私增強技術，例如隱私偏好全球資訊網集團宣言。
- (四) 委員會將和美國商業部共同推動對民間企業的教育，以鼓勵新進入網路電子商務的廠商都能採行公平資訊措施。
- (五) 最後委員會相信持續監督自律的進度是非常重要的，以決定在本文中所討論的自律計畫是否達到其所宣稱的目標。為達到此一目的，委員會將辦理一項網路調查活動以重新評估網站執行公平資訊措施的執行情形，並將調查報告向參議院報告。

透過這些努力，委員會將更能評估現行業界自律的進展，也在推動網路隱私保護的同時促進電子商務的發展。

參、結語

政府應否訂定強制規範，管理未來將蓬勃發展之電子商務市場，一直是國際間討論的重要議題，而如何制定兼顧消費者權益、市場競爭及產業發展等多方面目標之法令及管理制度，也是各國所面臨之一大難題。但以現階段而言，促進業者自律，將是電子商務消費者保護最需迫切推動之事項，以保障消費者權益。

