

討論文件
二零零八年三月十日

立法會資訊科技及廣播事務委員會
提供香港住宅寬頻服務的消費者資訊

目的

在二零零七年七月的會議上，委員得悉電訊管理局(電訊局)就香港住宅寬頻服務委託進行的消費者調查(「該調查」)結果。本文件向各委員簡介電訊局各項跟進措施，以便消費者對市場上提供的寬頻服務有更多的資訊和了解，讓他們能在有充足的資訊下作出選擇。

背景

2. 在二零零七年七月的會議上，電訊局向委員匯報該調查結果，顯示大部分住宅用戶(約 87%)對其所使用的寬頻服務感到滿意，但他們普遍要求得到更多有關服務質素的資訊。該調查亦發現，一般用戶對使用電腦及互聯網不太熟悉，因而可能引致他們未能全面使用所獲得的寬頻服務。

3. 為使消費者對正在市場上提供及推廣的寬頻服務有更多的資訊和了解，以便他們在有更充足的資訊下作出選擇，電訊局認為需要針對三方面進行工作，包括：

- (a) 改善互聯網服務供應商提供的服務資訊；
- (b) 加強使用電腦、互聯網及有關服務的消費者教育，以及教導消費者如何議定寬頻合約；及

(c) 繼續防止以誤導及欺騙方式推廣寬頻服務。

互聯網服務供應商公布服務承諾

4. 為改善服務資訊供應，電訊局已與互網服務供應商展開討論，並邀請他們合作制定提高對消費者提供服務質素資訊透明度的措施，協助消費者得到更充分的資訊，以選擇不同互聯網服務供應商提供的寬頻服務。電訊局更進一步建議互聯網服務供應商考慮披露和作出服務承諾，包括服務恢復時間、客戶服務熱線表現，以及互聯網上相關網段的聲稱速度等。

5. 經過分別多次與本港五大寬頻互聯網服務供應商磋商後，電訊局欣然向各委員匯報香港寬頻網絡有限公司(香港寬頻)、和記環球電訊有限公司(和記環球)、新世界電訊有限公司(新世界)、電訊盈科互動多媒體有限公司(電盈 IMS)及香港有線電視有限公司(有線)¹已同意就其寬頻服務制訂具體的服務承諾。有關服務承諾已於二零零八年一月二十五日起在這些公司的網站發布²。電訊管理局局長(電訊局長)亦已在二零零八年一月二十日，就寬頻互聯網服務供應商公布服務承諾一事發出聲明(附件 A)。

6. 有關服務承諾大致上涵蓋在該調查中所發現，有關消費者選擇互聯網服務供應商時重要或非常重要的五個考慮因素，包括網絡可靠性、服務恢復時間、客戶服務熱線表現、客戶投訴處理和技術表現³。雖然服務承諾不是服務保證，但已代表有關公司向其客戶作出的承諾，表示他們會盡最大努

¹ 根據電訊局的統計資料，在二零零七年十月，這五家公司合共為香港 97% 的住宅寬頻服務用戶提供服務。

² 這些公司相關網頁的超連結載於電訊局網站

http://www.ofta.gov.hk/zh/consumer_interest/pp-broadband.html。

³ 參閱於二零零七年五月二日發出的「住宅寬頻互聯網接達服務調查」電訊局長聲明。

力，確保其寬頻服務達到所承諾的服務水平。消費者可透過有關資訊，了解若選用有關寬頻服務時可以合理地預期的正常服務質素水平。有關資訊會對消費者非常有用，特別是在選擇互聯網服務供應商時可作參考。

7. 除公布服務承諾外，香港寬頻、和記環球、新世界、電盈 IMS 和有線亦會就各項服務承諾公布其實際表現的季度數據，讓消費者可以監察這些公司的表現，以及核實他們有否達到所承諾的服務水平。各公司會在每季(即三月、六月、九月和十二月)結束後的一個月內，於其網站發布該季度的表現數據。預期首批報告將於二零零八年四月公布。

8. 電訊局歡迎香港寬頻、和記環球、新世界、電盈 IMS 和有線致力與電訊局合作，答應持續地公布其住宅寬頻服務的服務承諾和表現數據。電訊局會繼續鼓勵其他互聯網服務供應商跟隨這項做法，並在有需要時向他們提供協助。

有關使用互聯網及電腦的消費者教育

9. 電訊局正積極計劃透過消費者教育計劃，加強消費者對其所選用的寬頻服務的了解。為此，電訊局曾跟有關機構及政府部門(包括香港通訊業聯會、香港互聯網協會、消費者委員會、教育局及政府資訊科技總監辦公室等)討論有關計劃。這些機構及政府部門對計劃均作出正面回應，並表示願意提供專業意見，或協助制訂和參與有關計劃。有關計劃可能會採用多種方式如製作及分發數碼影像光碟及播放電視短片，以接觸目標受眾。電訊局擬於二零零八年下半年度推行有關計劃。

銷售住宅寬頻互聯網接達服務的最佳做法指標

10. 為與以上兩項措施收相輔相成之效，電訊局亦制訂了五項最佳做法指標，訂明一些簡單可行的措施，供營辦商在銷售和推廣寬頻服務時遵守，希望藉此減低他們違反《電訊條例》第 7M 條（該條例禁止電訊持牌人就促銷、推廣及宣傳電訊服務等方面作出具誤導性或欺騙性的行爲）的可能性。

11. 電訊局長在二零零八年二月二十七日就該五項最佳做法指標發表聲明(附件 B)。有關指標主要說明營辦商在選擇向顧客促銷寬頻服務的技術事項時(包括直接銷售及向大眾推廣)，應採取以下的方式：

- 注意準受眾的需要及理解能力；
- 提供清晰和恰切的技術資料；
- 提供與技術表現相關限制的資料；
- 避免使用常被誤解的詞語；及
- 披露網綁式服務的影響。

12. 這些最佳做法指標的重點在於寬頻服務的技術方面，因為該調查發現很多住宅互聯網用戶對技術事宜沒有足夠的認識，故此寬頻互聯網服務供應商在向顧客作出有關陳述時，應加倍注意。倘若服務供應商不遵守最佳做法指標，就會有機會違反《電訊條例》第 7M 條。

13. 電訊局長認為，最佳做法指標會向業界發出非常清晰的訊號，表示那種形式的陳述有可能違反《電訊條例》第 7M 條。電訊局會繼續監察市場，確保寬頻互聯網服務供應商的

銷售及推廣活動均遵守法律規定。

未來路向

14. 電訊局會繼續監察市場情況，和不時檢討上述措施的成效，以確保消費者能有更充足的資訊，以選擇互聯網服務供應商。

電訊管理局

二零零八年三月

寬頻互聯網服務供應商
公布服務承諾

電訊管理局局長聲明
二零零八年一月二十日

於二零零七年五月二日發出的「住宅寬頻互聯網接達服務調查」電訊管理局局長(電訊局長)聲明中，電訊局長匯報了寬頻互聯網接達服務消費者調查的結果。調查結果顯示大部分住宅用戶均滿意寬頻互聯網服務供應商(供應商)所提供的寬頻服務，但在公眾對服務的了解、以及公眾取得可供比較不同服務的資料方面，仍存在差距。

2. 電訊局長其後繼續與業界研究如何可更有效地提供具參考意義的寬頻服務表現資料，以協助消費者作出明智的選擇。然而，本港的寬頻服務競爭激烈，不同供應商必須應用不同的技術和市場推廣策略，以求在競爭對手中突圍而出。通訊業亦不斷興起新技術和新的服務應用。因此，電訊局長認為不宜訂立過分劃一或硬性的消費者資訊披露規定，以免對在競爭環境下湧現的服務特色和創新造成限制。

3. 電訊局長近月已分別與本港五家供應商，即香港寬頻網絡有限公司(香港寬頻)、和記環球電訊有限公司(和記環球)、新世界電訊有限公司(新世界)、電訊盈科互動多媒體有限公司(電盈 IMS)及香港有線電視有限公司(有線)¹進行討論，討論集中在如何能在個別供應商的特定情況下，有效地向公眾提供有助消費者選擇供應商的服務表現資料。該五家供應商現向電訊局長表示，已替其寬頻服務制訂了具體的服務表現指標或「承諾」，並準備向市民公布。此外，他們亦會因應所公布的服務承諾向公眾發表實際表現季度報告。

¹ 根據電訊局的統計數字，截至二零零七年十月，這些互聯網服務供應商合共服務本港 97% 的住宅寬頻客戶。

服務承諾

4. 香港寬頻、和記環球、新世界、電盈 IMS 及有線就其寬頻服務所制訂的服務表現承諾可於二零零八年一月二十五日起於以下網址瀏覽：

- 香港寬頻：www.hkbn.net/bb1000/cc_pledge.htm.
- 和記環球：www.hgcbroadband.com/per_pledge_chi.html
- 新世界：www.newworldtel.com
- 電盈 IMS：www.netvigator.com
- 有線：www.i-cable.com/cs/announcement/e-content-service-pledge.html

5. 這些服務表現指標大致上涵蓋以下範疇，皆是電訊局長透過調查知道是消費者選擇供應商時非常重要或重要的考慮因素：

- 網絡可靠性
- 服務恢復時間
- 客戶服務熱線表現
- 客戶投訴處理
- 技術表現

6. 這些服務表現指標代表供應商向其客戶就所提供的寬頻服務水平作出的「承諾」，表示他們會盡最大努力，確保其寬頻服務達到所承諾的服務水平。這些「承諾」雖然並不同於服務「保證」，但無可置疑地將會為消費者提供一個在使用寬頻服務時，可以合理地預期的正常服務質素水平的參考性指標。

7. 這些服務承諾擬就供應商所提供的特定寬頻服務的主要服務表現參數，為消費者提供具參考意義的資料。故此，隨著供應商不斷提升其網絡系統和服務，預期他們所作出的服務承諾亦要相應地作出改進。電訊局長預期供應商會

經常檢討其服務承諾的內容，以確保有關的資料對消費者能繼續具有參考意義。

公布實際表現數據

8. 為確保服務表現指標對消費者具參考意義，該五家供應商會因應所制訂的指標公布其實際表現的季度數據。電訊局長歡迎這項安排，因為消費者可以藉此監察供應商的服務表現，以及核實他們有否達到所承諾的服務水平。

9. 該五家供應商會在每季(即三月、六月、九月和十二月)結束後的一個月內，於其網站發布該季度的實際表現數據。部分供應商已於二零零八年一月一日開始進行量度，其餘供應商則會於二零零八年二月一日開始。消費者預期可於二零零八年四月獲悉首批實際表現數據。各供應商的網站會刊載最近四季(由二零零八年第一季開始)的實際表現數據，以便消費者監察他們在一段長時間內的服務表現趨勢。

確保資料真實的責任

10. 服務表現指標和實際表現數據均由有關供應商公布，他們均屬《電訊條例》下的電訊持牌人。根據《電訊條例》第 7M 條，電訊持牌人在提供電訊服務時有法定責任，不得作出誤導或欺騙的行為。因此，每家供應商須就其公布資料的真實性負上全責。

總結

11. 五家供應商(香港寬頻、和記環球、新世界、電盈 IMS 和有線)致力與電訊局長合作，為其住宅寬頻服務公布服務承諾和實際表現數據，電訊局長對此表示嘉許。供應商公布這些易於理解的資料，應可局部回應消費者對寬頻服務質素和取得服務表現資料的關注。電訊局長會繼續與業界研究其他

措施，務求提高公眾對家用電腦和住宅互聯網服務的認識。

12. 電訊局長亦鼓勵其他互聯網服務供應商跟隨香港寬頻、和記環球、新世界、電盈 IMS 和有線的做法。倘若任何互聯網服務供應商需要電訊管理局提供這方面的協助，歡迎與電訊管理局聯絡。

電訊管理局

二零零八年一月二十日

電訊管理局局長聲明

有關向香港消費者提供住宅寬頻互聯網接達服務的 的誤導性或欺騙性的陳述

二零零八年二月二十七日

引導言

1. 本聲明載列在本港銷售住宅寬頻互聯網接達服務的最佳做法指標。互聯網服務供應商的不當促銷活動可構成具誤導性或欺騙性的行為，根據《電訊條例》(「該條例」)第 7M 條，有關行為屬於非法。本聲明補充電訊管理局局長(「電訊局長」)於二零零三年五月二十一日發出的「香港電訊市場中具誤導性或欺騙性的行為」一般指引。

2. 如互聯網服務供應商正確採用本聲明所列舉的最佳做法指標，可防止宣傳和銷售寬頻服務時出現具誤導性或欺騙性的行為的事件。為業界提供最佳做法指標，旨在確保香港消費者在選擇服務供應商與服務計劃時可更了解情況，以便公眾各界更能從富競爭性的本地寬頻服務市場中受惠。

背景

3. 本港 76% 的住戶¹已獲提供選用寬頻互聯網接達服務，市場普及率為全球最高之列。整體而言，本港寬頻服務的速度亦領先許多國家，這些國家的寬頻服務(包括互聯網接達速度)遠低於香港採用的最低每秒兆比特速度的準則²。

¹ 截至二零零七年十一月。

² 在香港，「寬頻服務」一般指傳輸速度超過每秒 1.5 兆比特的互聯網接達。相比之下，美國聯邦通訊委員會將寬頻接達的標準設定為傳輸速度超過每秒 200 千比特的服務。在英國，寬頻數據的下載速度一般為每秒 512 千比特，上載速度則為每秒 256 千比特。國際電聯電信標準部門建議 I.113 將寬頻界定為傳輸容量高於 ISDN 基本速度每秒 1.5 至 2 兆比特。

4. 香港在鋪設多個寬頻網絡和在個別樓宇使用最先進完善的光纖佈線方面也佔領導地位，大約 79% 的香港住戶現已直接連接最少兩個寬頻客戶接達網絡。

5. 香港在上述各這方面的成功，全賴強勁的設施競爭環境、創新積極的推廣計劃，以及願意接受新技術、產品與服務的社會大眾。適用於這個界別的競爭法例亦促進香港寬頻用戶享有的自由開放競爭。有關法例防止濫用市場實力力量、操縱價格和分佔市場安排，不然的話，就可能會減少競爭性的服務的供應，以及因少數業內人士的利益而等可能會損及消費者的利益的行為，亦促進香港的寬頻用戶享有自由開放競爭。

6. 雖然成功建立了有效的市場，但本地住宅用戶仍可能因寬頻互聯網接達服務的推銷與供應涉及可以令人混淆的複雜技術，本地住宅用戶可能會因此而被誤導或欺騙。

7. 為深入了解一般住宅用戶對寬頻服務的意見，以及找出因資訊可能不足以讓而可能影響消費者作出明智決定的地方，電訊管理局(「電訊局」)委託香港大學社會科學研究中心就住宅寬頻使用情況進行調查，結果已於二零零七年五月公布³。

8. 調查結果顯示，大部分住戶(約 87%)實際上對使用中的服務沒有不滿意。不過，調查及其他資料⁴顯示，許多住戶不太熟悉使用家中的電腦及互聯網。這些用戶對技術問題了解不足，因此容易被技術詞彙所誤導。

³ 於二零零七年五月二日發出的住宅寬頻互聯網接達服務調查的電訊局長聲明。

⁴ 電訊局的調查顯示，互聯網服務供應商客戶服務熱線接獲的消費者來電中，85% 的問題均在營辦商實際控制範圍和法律責任以外。

9. 相對於以現有服務用戶數目和住宅互聯網接達的每日用量而言⁵，有關住宅寬頻互聯網接達服務的消費者投訴數目相對微不足道輕微。不過，電訊局鑑於寬頻使用漸趨普及，以及住戶轉而採用較新的技術和新穎新增的電腦用途，電訊局承諾推行多項有關寬頻業的措施。

10. 這些措施包括與消費者委員會等有關各方共同推出的教育計劃，教導市民如何使用家中的電腦和互聯網。電訊局會就如何選擇互聯網服務另行刊發具體的消費者建議。電訊局亦已經與五大希望就互聯網服務供應商達成協議，各供應商於其網站公布將發表的一系列有關若干主要服務元素的服務承諾，與業界達成協議。此外，透過本聲明，電訊局制定基本最佳做法指標，以防止誤導性及欺騙性的推廣活動。電訊局亦正與部分電訊營辦商和其他有關各方合作共同商討制訂解決設立消費者顧客投訴試驗糾紛仲裁計劃，為日後討論建立常設專門渠道以為解決電訊公司與個別消費者之間的糾紛，提供個案研究和第一手行政經驗提供專門渠道。

最佳做法指標

11. 消費者委員會接獲的互聯網接達服務投訴種類繁多，當中很多實為合約糾紛，並不屬於電訊局長的職權管轄範圍。經逐一研究上述個案，以及調查互聯網接達服務涉嫌具誤導性或欺騙性的行為的個別個案後，電訊局經已觀察覺到某些因素，可能導致互聯網服務供應商在推廣物品或口頭陳述中所作的陳述具誤導性或欺騙性。為因此，電訊局能夠制訂最佳做法指標，作為一套簡單可行的措施，供營辦商在銷售和推廣寬頻服務時遵守，從而大大減低違反該條例第 7M 條的可能性。下文列出有關指標。

⁵ 截至二零零七年年底為止，香港共約有 170 萬個住宅寬頻連接。同年，消費者委員會接獲約 3 700 宗有關互聯網的消費者投訴。

注意準受眾的需要及理解能力

12. 服務供應商必須小心確定哪些人可能接收到有關訊息，特別是推銷訊息，包括向個別消費者進行直接銷售的叫賣語；亦要查明預期受眾對技術方面的理解能力。

13. 在直接銷售的情況下，推銷員透過與客戶交談，應可就準客戶對寬頻或電腦科技的認識有一個概括印象。倘若客戶明顯缺乏技術知識，推銷員仍繼續以寬頻服務的技術事項為重點，而不以淺白語言作充分和有意義的解釋，就會招致風險。

14. 設計推廣訊息時必須經常充分確認，很多準受眾可能不諳技術問題，亦未能完全理解電腦、互聯網和電訊公司的運作事宜。舉例說，就以普羅大眾為準受眾的推廣物品而言，即如刊登於日報上的廣告，營辦商應明白接收訊息者來自不同階層、對科技的理解程度由極低至極高不等。

15. 這表示供應商必須查明準受眾需要哪些資料，藉以理解個別訊息所涉及的技術問題。供應商他們亦必須非常清晰地表達有關資料或就該資料提供參考。

提供清晰和恰切的技術資料

16. 倘若互聯網服務的推廣訊息包含服務的技術資料，有關技術資料從消費者角度而言必須是屬於恰切和有意義的，以便消費者能夠考慮哪種互聯網服務最能符合本身的需要和預算。

17. 這表示供應商必須查明目標受眾需要哪些訊息以理解主要的技術提述，而且所提供的資料必須非常清晰。

18. 有關技術、速度或其他表現範疇的術語，必須由推銷員及在促銷資料中準確地，及以前後一致地作出陳述的方式表達。

19. 供應商不得利用技術提述及描述，以遮瞞或混淆主要的選購考慮因素。舉例說，吹噓採用若干寬頻技術，以暗示其寬頻服務整體上優於根據其他技術提供的服務，而沒有從使用者角度出發，清晰地解釋有關技術對客戶有何意義，便可能具有誤導性。寬頻服務的實際表現可受很多與所用技術無關的因素影響。此外，使用者對寬頻服務表現的理解評價最終並非取決於所用技術，而是從使用者角度出發的服務體驗。

20. 必須就所有簡寫和縮略語提供充分解釋或解釋來源。

包括恰切的限制

21. 有關服務技術表現的提述必須附帶該項表現的所有相關限制。

22. 特別是有關服務傳輸速度的聲稱必須載有予以清晰和顯著的描述限制，包括說明有關速度的聲稱適用於萬維網內目的地網頁與消費者電腦之間的哪一區段和方向，以及有關速度對準受眾中大多數使用該服務作一般用途的人有何意義。

23. 有關限制必須顧及準受眾中大多數使用該服務作一般用途的人的期望，以及很多準受眾可能不諳技術問題的可能性。

避免使用經常被誤解的詞語

24. 服務供應商應從消費者角度出發，清晰和準確和有意義地解釋其服務的特質，而不應依賴很多一般消費者不大可能完全理解的陳腔濫調。供應商應盡量或完全避免以寬頻服務的「專用」、「專享」或「共用」本質作為主要識別點⁶。

披露網綁式服務的影響

25. 倘若網綁式服務在並行使用時可能導致消費者享用的寬頻服務質素低於合理預期，服務供應商應確保準客戶完全知悉這些潛在影響。

總結

26. 制定上述最佳做法指標，與電訊局長先前有關香港固定線路服務具誤導性或欺騙性的不當促銷手法的報告方向一致。向香港消費者推銷固定線路電訊服務時的不當促銷行為的報告於二零零五年三月二十九日發出，已成功提高各界對第 7M 條事項的認識，同時，確定為不當促銷個案的數字亦顯見下降。

27. 在至於電訊局長裁定已經違反第 7M 條的個案中，有關寬頻服務供應商實施上述最佳做法指標的程度，將成為決定適當罰則的相關因素。

電訊管理局

二零零八年二月二十七日

⁶ 有關客戶可能對「專用」、「專享」和「共用」等術語有誤解的更詳細討論，載於電訊局長於二零零六年五月十二日發出的「有關寬頻互聯網接達服務的消費者資訊」聲明第 3.15-3.18 段。