

資訊科技及廣播事務委員會

節錄自2007年7月18日特別會議的紀要

\* \* \* \* \*

**III. 就香港使用住宅寬頻服務向消費者提供資訊**

不出席會議的代表團體提交的意見書

(立法會CB(1)2098/06-07(07) —— 香港寬頻網絡有限公司提交的意見書)  
號文件

44. 主席歡迎政府當局及代表團體的代表出席會議，並邀請各代表團體發表意見。

代表團體陳述意見

消費者委員會(下稱"消委會")

(立法會CB(1)2129/06-07(08) —— 意見書(只備英文本))  
號文件

45. 電訊局委託香港大學就住宅寬頻互聯網接達服務進行調查，消委會黃蘊明女士提及有關調查結果，並陳述消委會的意見如下：

- (a) 在選擇互聯網服務供應商(下稱"服務供應商")時，網絡可靠性是一項重要準則。這項調查的受訪者遇到的問題，超過53%均與網絡可靠性有關。故此，消委會促請電訊局考慮，根據發牌規定，服務供應商應否有責任匯報服務故障事件，以及讓市民從電訊局可閱覽有關服務可靠性的資料。
- (b) 消委會在2007年1月至5月接獲約1 600宗投訴，大部分都與服務質素有關，服務供應商明顯需要改善其銷售／營商手法和服務的提供。
- (c) 有關服務質素的消費者資訊和消費者教育甚為重要，令消費者精明使用資訊科技，消委會促請業界設立服務質素量度標準，使電訊局可查核服務供應商，並向消費者提供這類資料。

香港電話有限公司(下稱"電訊盈科")  
(立法會CB(1)2129/06-07(07)——意見書(只備英文本))  
號文件

46. 電訊盈科舒朗先生歡迎電訊局公布調查結果，令人對使用住宅寬頻服務的要求和期望有深入的瞭解。調查結果顯示，消費者的首要考慮是網絡可靠性。消費者服務、熱線電話支援、價格和下載速度也同樣重要。由於用戶未必具備技術知識，以區分某個問題是因寬頻服務，或個人電腦配置，或網站所引致，電訊盈科認為持續的客戶教育及良好的客戶服務，是減少客戶投訴的關鍵。電訊盈科亦支持電訊局建議的消費者糾紛仲裁計劃，作為排解客戶投訴的有效方法。

香港互聯網供應商協會(下稱"互聯網供應商協會")  
(立法會CB(1)2167/06-07(02)——意見書(只備英文本))  
號文件  
(於會議席上提供，其後於2007年7月19日發出)

47. 互聯網供應商協會葉旭暉先生表示，互聯網服務水平並非個別服務供應商能夠完全控制的，要求服務供應商向消費者提供某種保證，在商業上並不可行。不過，互聯網供應商協會贊成電訊局建議的"未來路向"，隨時準備與電訊局和消委會合作，以訂立有意義和務實的服務資訊參數，改善向消費者提供的服務質素資訊。關於消費者教育，互聯網供應商協會建議為網上電訊用戶籌辦論壇，以協助消除資訊差距，幫助終端用戶加深理解互聯網服務的性質。就有關以誤導及欺詐方式推廣服務的投訴，互聯網供應商協會認為這些屬個別事件，當市民加深對互聯網服務的認識，這些投訴將逐步減少。

香港互聯網協會(下稱"互聯網協會")  
(立法會CB(1)2129/06-07(09)——意見書(只備英文本))  
號文件

48. 互聯網協會莫乃光先生表示，涉及互聯網的消費者投訴個案上升，反映消費者對服務質素、下載速度、價格、誤導的資訊、銷售／營商手法感到混淆，須予以正視。互聯網協會促請電訊局和消委會邀請業界和用戶組織參與制訂措施，以改善向用戶提供不同服務供應商可茲比較的服務資訊。互聯網協會呼籲服務供應商考慮為住宅和商業用戶提供不同層次的服務，並提供恰當水平的服務質素保證。互聯網協會認為，電訊局應更主動和嚴厲執法對付屢次違反有關規定的服務供應商。

政府當局的初步回應

(立法會CB(1)2098/06-07(06) —— 政府當局提供的文件號文件

49. 電訊局總監表示，為使消費者有足夠資訊選擇不同服務供應商的寬頻服務，電訊局正積極與業界討論各種措施，以增加透明度及改善服務供應商提供的服務資訊。當局要求服務供應商考慮披露及承諾服務恢復時間、客戶熱線服務表現，以及互聯網路徑中相關網絡路段的聲稱速度。電訊局經諮詢業界後，現正制訂一套針對推廣寬頻服務的最佳做法指標，將於短期內公布，以便服務供應商參考。關於規管及執法，電訊局總監指出，《電訊條例》(第106章)第7M條賦予電訊管理局局長(下稱"電訊局長")的權力，只是處理涉及電訊服務持牌人在促銷、推廣及宣傳電訊服務時作出具誤導性或欺騙性的行為的投訴。她表示，自2000年以來，約90宗個案被裁定違反《電訊條例》第7M條。電訊局已向所涉機構發出書面警告，並就近期一宗個案處以高達8萬至10萬元罰款。她承諾電訊局會繼續加強執法，對付違例個案，並正積極籌備設立消費者糾紛仲裁計劃，讓服務供應商自願參與，藉以排解消費者的投訴。

50. 商務及經濟發展局副秘書長(通訊及科技)補充，政府當局正視針對不良銷售手法和未達到電訊服務水平的投訴，並已積極與服務供應商確立改善措施。他表示，繼立法會於2007年7月4日就加強監管收費電視、電訊及互聯網服務的不當營商行為進行議案辯論後，部分服務供應商作出正面回應，承諾改善其客戶服務及發出清晰指引，指導前線推銷人員不可作出不良銷售行為。商務及經濟發展局局長會主動約見各大收費電視及電訊營辦商的高級行政人員，表達市民、立法會議員和政府的關注，並要求業界加強自律。他表示，政府會繼續密切留意情況，以確定各項改善措施能否消除在該項調查所確定的資訊差距，以及業界採取的自律措施會否有助減少投訴的數目。倘若業界實行自律而證實不奏效，政府會考慮其他恰當的規管措施。

討論

*用以量度服務可靠性和服務表現的標準*

51. 楊孝華議員察悉，消費者首先考慮的是服務可靠性，比價格和傳輸速度更為重要。他詢問現時有否國際公認的可量化標準，用以量度服務可靠性和服務表現，方便電訊業參考，例如類似各地認可的以"準時運作"來量度航班、以停止運作來量度電力供應及鐵路和運輸

服務。電訊局總監回應時表示，電訊局已經與業界展開討論，就服務內容、傳輸速度和服務可靠性制訂客戶服務承諾。電訊局可參考各項承諾以監察服務供應商的表現，並會對查核時所發現的違規情況或投訴機制所確立的個案，採取恰當的執法行動。服務供應商將定期公布客戶服務承諾，讓公眾參閱以增加透明度，消費者可按該等服務承諾，查核個別服務供應商的表現，遇有未達到標準的情況，可作出投訴。

52. 電訊管理局助理總監(競爭)(下稱"電訊局助理總監(競爭)")補充，雖然以往有不少國家從工程角度制訂了標準，卻沒有從消費者角度訂立服務可靠性的國際共用標準可供香港使用。香港須因應消費者的經驗，自行制訂表現指標。舉例而言，他建議若九成時間均達到九成的聲稱速度，很可能是服務可靠性基準的一個合理指標；而客戶熱線服務停止運作及沒有接聽電話數目等指標，可作為評估客戶服務質素的基礎。服務供應商可定期發出報告，匯報達到該等客戶服務承諾和指標的程度，以增加透明度和加深消費者的認識。就此，楊孝華議員表示，香港即將制訂的一套新指標最好能套用於海外國家，方便日後容易比較。

53. 就劉慧卿議員提問制訂推廣寬頻服務的最佳做法指標及客戶服務承諾的可行性，互聯網供應商協會葉旭暉先生回應時表示，雖然成本和傳輸速度易於量度，但服務供應商難以就若干服務參數(例如接達某個網站的成功率等)提供保證，或就服務的某些方面提供準確資訊，因為互聯網服務的接駁須依賴第三者網絡的表現及互聯網的整體情況，這些都是服務供應商無法控制的。

54. 互聯網協會莫乃光先生同意，服務的接駁並非個別服務供應商能夠全部控制的。他表示，服務供應商聲稱的特定服務速度，通常指消費者住所至本地機樓或香港互聯網交換中心一段的"本地"連接速度，僅此而矣。因此，若規定服務供應商保證對某個海外網站的接駁速度，並不合理。

55. 消委會熊天佑博士表示，儘管業界過去兩年曾就量度的標準進行討論，但仍未能達成共識。他促請業界在實際可行範圍內盡快訂立標準，沒有這套標準，實難以比較不同服務供應商的服務質素。

56. 陳偉業議員建議不要指望服務供應商就量度的標準達成共識。他表示，電訊局作為發牌當局，應聯同消委會決定量度表現標準和服務可靠性的客觀準則，並應定期公布客戶服務承諾和服務標準，讓消費者對不同

服務供應商的服務質素作出比較。主席贊同陳偉業議員的意見，並慎重指出，鑒於業界的既得利益，電訊局應避免受業界的不當影響。他表示，倘若業界未能達成共識，政府應率先制訂量度表現的尺度。

57. 然而，劉慧卿議員認為業界參與制訂標準甚為重要，並且詢問，政府單方面對電訊營辦商和服務供應商實施一套表現標準，是否可行。電訊局助理總監(競爭)回應時表示，鑒於寬頻技術的複雜性及現時有各種服務可供選擇，與業界制訂一套共同接受及可行的量度標準，是權宜之計。互聯網協會莫乃光先生認為，政府、消費者和業界應合作制訂共同的量度標準。然而，互聯網供應商協會葉旭暉先生依然認為，要建立一套可行的標準，用以量度寬頻服務的服務質素實在有困難。他表示，必須進行詳細討論以制訂有意義和務實的標準，才可得到消費者和業界接受及適用於寬頻的環境。不過，業界歡迎並接受由電訊局制訂的標準，只要該套標準是公平、客觀、容易使用，兼且能夠準確量度服務質素和表現標準。

#### *涉及電訊及互聯網服務的投訴*

58. 劉慧卿議員從調查結果得悉，只有22%遇到問題的用戶不厭其煩作出投訴，而且只有1.2%的上述投訴人向消委會投訴。她表示，單單是消委會在2006年已接獲共4 300宗投訴，從簡單的運算可推斷投訴的總數可能相當驚人。她要求當局進一步闡明有關所接獲、調查和證明屬實的投訴的性質和總數。

59. 消委會黃蘊明女士表示，消委會接到的投訴主要與互聯網服務的質素和水準有關，投訴的數目可合理地反映在該範疇存在實質問題。電訊局總監表示，自2000年以來，當局共接到約500宗關乎《電訊條例》第7M條的投訴，其中90宗個案證明屬實；在2006年共接到約200宗有關違反《電訊條例》和發牌條件的投訴。

60. 陳偉業議員表示，與第7M條有關的投訴統計數字，不能準確反映提供互聯網服務出現的問題的嚴重性，而互聯網服務是他的辦事處接到的十大投訴類別之一。他表示，市民不向消委會投訴，因為他們知道消委會沒有權限糾正問題。他認為，與物業市場預售住宅樓花缺乏規管的情況相類似，大量的投訴數目反映問題的嚴重程度，在他而言，由於缺乏妥善和有效的規管，問題已不受控制。他要求政府檢討現行機制，訂立一個有效、具權威性和合理的機制，以加強規管服務供應商的營商手法。他補充，當局應設立獨立機構，就投訴進行

調查、仲裁，並向終端用戶提供意見。他對於政府不願意立法規管預售住宅樓花表示遺憾，並要求政府就加強規管電訊業定下時間表，不要讓這種不妥善的情況無止境地延續下去。

61. 就此，劉慧卿議員要求電訊局闡明將會推出的消費者糾紛仲裁計劃，作為排解消費者的投訴的方法之一。電訊局助理總監(競爭)表示，不少司法管轄區均採取調解方式處理電訊服務消費者的糾紛。電訊局將會試行推出消費者糾紛仲裁計劃，目的是測試在消費者與服務供應商之間作出仲裁的可行性，作為替代方法，用以排解第7M條範圍以外涉及合約糾紛、服務質素和收費的電訊服務消費者投訴。

62. 電訊局總監向委員保證，政府當局會致力在切實可行範圍內處理該問題。她表示，電訊局正制訂一套針對推廣寬頻服務的最佳做法指標，將於短期內公布。政府當局亦已主動邀請業界和用戶組織參與制訂一套各方都能夠接受的共用標準和尺度，用以量度寬頻服務的服務質素，並期望服務供應商可於2007年年底公布客戶服務承諾。

63. 主席詢問政府當局會否考慮檢討第7M條，賦予電訊局長更大的規管權力。商務及經濟發展局副秘書長(通訊及科技)回應時表示，正如發展局局長在商務及經濟發展局局長出外公幹，缺席2007年7月4日立法會議案辯論期間所表示，政府當局會考慮多項措施，包括把《電訊條例》第7M條(該條文規管電訊營辦商的具誤導性或欺騙性的行為)，擴展至《廣播條例》(第562章)以涵蓋收費電視，藉以應付業界實行自律卻未能改善上述投訴的情況。就此，舒朗先生表示，電訊盈科贊成擬議消費者糾紛仲裁計劃，以及把第7M條擴展至《廣播條例》。

#### 消費者教育

64. 電訊局助理總監(競爭)表示，調查發現，基本問題源於消費者使用電腦和互聯網缺乏技術知識，而不在於某公司提供的服務。當局提出消費者教育的措施，加上最佳做法指標和客戶服務承諾，是整體解決方案的一部分，以協助消費者全面使用其寬頻服務，消除在調查中發現的資訊差距，以及提供不同服務供應商可茲比較的資訊，使消費者可作出明智決定。

65. 電訊盈科舒朗先生同意電訊局助理總監(競爭)的意見，認為持續的消費者教育及維持良好客戶服務，是減少客戶投訴寬頻服務的關鍵。互聯網協會莫乃光先

生持相同意見，並強調消費者教育和消費者參與的重要性，讓消費者知道服務供應商的局限及可提供的選擇。

66. 然而，消委會熊天佑博士表示，把一切問題歸疚於消費者不熟識電腦和互聯網，對消費者有欠公允，亦低估了香港消費者的技術能力。他表示，倘若發生電訊服務中斷及緊急互聯網服務故障，服務供應商應主動通知客戶。主席同意他的見解。

67. 主席作出總結，要求政府當局察悉委員和代表團體在會議上提出的意見。應劉慧卿議員建議，主席要求政府當局在2007年年底前向事務委員會匯報各項措施的進展。

政府當局

\* \* \* \* \*