

2010年6月14日會議
討論文件

立法會資訊科技及廣播事務委員會

“解決顧客投訴計劃”報告

目的

在2009年6月，我們向各委員簡介電訊管理局（下稱“電訊局”）推行的“解決顧客投訴計劃”試驗計劃（下稱“試驗計劃”）的進度，試驗計劃已於2010年2月¹結束。本文件旨在就建議的未來路向徵詢委員的意見。

背景

2. 隨着本港所有範疇的電訊服務開放競爭，消費者和經營者都能分享市場開放的成果－有更多服務供應商可供選擇、多樣化的創新服務和具競爭力的價格。然而我們亦留意到服務供應商與消費者之間的糾紛數目大幅增加。電訊局在過去三年收到針對電訊服務的投訴數目如下：

年份	投訴數目
2007	4 629
2008	4 317
2009	4 016

3. 目前，對於難以處理的合約糾紛，營辦商和投訴人如不能通過磋商達成協議，就須訴諸法庭（包括小額錢債審裁處）。

¹自2010年2月起，試驗計劃不再接受新個案，但繼續處理在2010年2月之前已接納但未完成的個案。

4. 爲了在司法制度以外提供更有效方法解決營辦商與其客戶之關的合約糾紛，電訊局在2007年建議設立電訊業的自願性另類排解糾紛計劃。有效的另類排解糾紛計劃能爲各方提供一個快捷而具經濟效益的方法，以較簡單的法律手續處理糾紛，並省卻昂貴的法律費用。這項計劃的構思，源自海外經濟體系（如澳洲、英國、新西蘭等）爲解決與電訊或通訊服務相關合約糾紛而施行的類似計劃。

解決顧客投訴試驗計劃

5. 在香港國際仲裁中心免費提供審裁服務下，電訊局於2008年9月至2010年2月推行爲期18個月的試驗計劃。試驗計劃旨在測試在本港的情況下驗證“解決顧客投訴計劃”的可行性及成效。爲此，試驗計劃特地在有限的規模下運作，而個案都是在客戶的同意下由參與營辦商轉介。轉介予試驗計劃的都是陷於僵局的個案，即客戶與營辦商無法通過磋商自行解決問題。

6. 試驗計劃分爲兩個階段。第一階段爲調解。客戶投訴轉介至該計劃後，電訊局職員會盡快向有關營辦商和客戶收集糾紛事項的資料。爲協助雙方達成相互接納的協議，解決糾紛，電訊局職員會設法在雙方之間作出調解。如有關調解未能達致和解，個案會進入第二階段－審裁。

7. 香港國際仲裁中心在收到轉介的審裁個案後，便會指派審裁員處理該個案。審裁委員會由曾接受解決糾紛訓練和具有相關經驗的律師、工程師、測量師或其他專業人士組成。審裁員會根據營辦商和客戶提交的文件和資料，考慮有關申索和證據，盡快作出具有以下其中一項效力的獨立決定：（a）裁定有關客戶個案沒有法律依據；或（b）要求有關營辦商豁免費用、作出賠償、退款、採取實際行動等。

8. 如客戶或營辦商要求，審裁員可以以決定不公允、沒有查檢有關的證據或詮釋法律不準確爲理由，覆檢本身的決定。在客戶表示接納審裁員的決定後，有關營辦商須遵守該決定。如客戶不接納該決定，而決定亦已經過覆檢（如有），個案便會結束，客戶可另行尋求法律申訴途徑。

試驗計劃的結果

9. 電訊局已發表報告²，撮述試驗計劃的結果和參與者（包括參與營辦商和客戶）的回應。試驗計劃共處理18宗個案，包括通訊服務如固網、流動（包括漫遊和數據服務）、寬頻互聯網、國際直撥電話服務、收費電視和其他增值服務。糾紛事項一般涉及上述服務的計帳事宜。在處理的18宗個案中，6宗在調解階段解決，11宗獲審裁並結案，一宗正等候覆檢。在11宗審裁個案中，審裁員在四宗個案判營辦商勝訴，五宗個案判客戶勝訴，另在兩宗個案中裁定雙方均須負上部分責任。

10. 該18宗個案的摘要載於附錄。在試驗計劃下獲審裁的個案結果頗為平均：不是主要由客戶或營辦商負上責任，而是在合約關係引致的糾紛中雙方都可能有過失。

11. 在三家參與計劃的營辦商中，兩家雖然尚未就費用的安排表態，但均表示日後會把個案轉介“解決顧客投訴計劃”。他們一般都寧選試驗計劃採用的文件聆訊方式，因為其職員工作繁忙，難以參與口頭聆訊。

12. 參與試驗計劃的客戶表示會把日後針對營辦商的糾紛轉介“解決顧客投訴計劃”。當詢問客戶在提交個案時會否願意繳付個案費用，大部分都正面回覆，而數名受訪者則認為應該由營辦商承擔費用。

有關長遠持續實施“解決顧客投訴計劃”的要點諮詢

13. 電訊局長對試驗計劃的結果和回應感到鼓舞，因為它們充分證實推行試驗計劃是有效用的。電訊局長根據從試驗計劃取得的經驗，在2010年6月8日發出諮詢文件³，就有關長遠持續實施“解決顧客投訴計劃”的數項要點，徵詢公眾和業界。諮詢為期三個月，下文將概述這些徵詢事宜。

(I) 有效的“解決顧客投訴計劃”的基本特質

14. 經考慮試驗計劃的結果，以及參考海外經濟體系和本地其他

² 報告載於 <http://www.ofta.gov.hk/zh/report-paper-guide/report/other.html>。

³ 諮詢文件載於 <http://www.ofta.gov.hk/zh/report-paper-guide/paper/consultation/progress.html>。

業界的類似做法後，電訊局長認為有效的另類排解糾紛計劃應具備以下基本特質：（a）計劃應具成本效益、簡便易用和富彈性；（b）計劃應旨在適時解決客戶糾紛；以及（c）計劃須時刻保持公平。

(II) 日後的“解決顧客投訴計劃”應是自願性還是強制性的計劃？

15. 鑑於業界不大熱衷於參與試驗計劃，對長遠持續實施“解決顧客投訴計劃”而言，電訊局長對以自我規管來運作的成效並不樂觀。在政府大力推動下，才只有三家服務供應商自願參與試驗計劃，如此低的參與率並不有利於制訂業界適用的電訊服務另類排解糾紛計劃。電訊局長認為不宜就此事採取較寬鬆的規管模式，並傾向於援引相關牌照的條件，強制營辦商參與日後的“解決顧客投訴計劃”。

(III) “解決顧客投訴計劃”機構與電訊局的角色

16. 作為電訊業的規管者，電訊局長有權根據《電訊條例》（下稱“條例”）對違反法規和牌照條件的持牌人進行調查和施加懲處，這種權力與審裁員的權力不同，審裁員按個案或申索的理據作出決定，所涉原因無需與任何違反法規或牌照條件有關連。電訊局長參考了英國的經驗，認為日後的“解決顧客投訴計劃”應以完全獨立的方式運作，而電訊局對計劃日常運作的參與應減至最少。電訊局長會在與未來計劃供應商簽訂的協議或承諾書中加入合適條款，如須批核多於一個計劃，亦會就選擇計劃供應商訂立適當的準則或規定，要求供應商遵從，以保留某程度的管制。

(IV) 計劃的涵蓋範圍

17. 為測試自願性計劃的健全性，試驗計劃並沒有清晰界定可參與另類排解糾紛機制的服務類別範圍。參與營辦商可提交關於內容或電視服務的個案，以供審裁。如計劃日後仍以自願性質實施，電訊局長並不認為有需要把投訴的範圍局限於須領牌的服務，較大的涵蓋範圍可讓更多客戶受惠。然而，電訊局長對內容和電視服務沒有管轄權，如“解決顧客投訴計劃”日後根據有關牌照條件強制推行，則表示計劃或不會涵蓋這些服務。為確保更多客戶受惠於“解決顧客投訴計劃”，電訊局長建議允許服務供應商以自願性質，聲明他們會把涉及內容和電視服務的全部或某些類別合約納入強制性的“解決顧客投訴計劃”內。獲聲明類別合約的客戶可按本身意

願，把個案提交予“解決顧客投訴計劃”處理。

(V) 長遠的“解決顧客投訴計劃”運作模式

18. 從試驗計劃的經驗所得，通過調解處理糾紛的實際效益就是比較簡單、靈活和快捷。特別是當雙方能於調解過程初期合理地同意和解，調解的成本便會比審裁低。調解模式的不足，是當遇到服務供應商和客戶之間不能通過調解解決糾紛的情況。如雙方經調解後不能達成和解協議，他們唯有把個案提交小額錢債審裁處。電訊局長經考慮各種另類排解糾紛機制的利弊，以及汲取試驗計劃所得的經驗後，就“解決顧客投訴計劃”日後的運作模式提出兩項建議：(a) 非正式調解加審裁，即試驗計劃採用的模式；或(b) 純粹調解而不作審裁，此項建議較易得到調解服務供應商的參與，亦獲得法院鼓勵。

(VI) 經費安排

19. 試驗計劃的服務由香港國際仲裁中心及其審裁員免費提供，但這不是長遠實施“解決顧客投訴計劃”的可持續安排。就日後的“解決顧客投訴計劃”而言，必須有穩健的財政基礎。電訊局長經考慮海外做法和本地保險及金融業類似計劃後，期望長遠“解決顧客投訴計劃”的經費主要由業界承擔。如有需要，電訊局會考慮就初期成立的成本或部分成本提供一次過撥款資助，藉以啓動計劃。電訊局長相信，業界和客戶均會受惠於另類排解糾紛機制，所以要求客戶就參與“解決顧客投訴計劃”繳付合理款額的費用是合理的，而且要求客戶繳付合理款額的費用亦會減少他們提交完全缺乏理據的申索和濫用計劃的情況。

(VII) 有待處理個案的限額

20. 爲了令日後的“解決顧客投訴計劃”能有效運作並收到成效，尤其是在推出服務的最初幾年，電訊局長必須確保計劃不會積存太多需要處理的個案⁴。因此，電訊局長建議就計劃每年需要處理的個案（至少在計劃推出後頭三年）設立限額。如訂下每年處理個案的限額，計劃的規模爲能力所及範圍，既可獲業界支持，也讓獲委任的機構有能力管理好計劃。爲確保全年內處理的個案分布平

⁴ 電訊局在 2009 年收到共 4 016 宗消費者投訴。電訊局會把投訴轉交有關的營辦商，好讓他們與投訴人達成和解。電訊局所得的經驗顯示，約有一半經這種方法轉介的投訴可由所涉各方自行解決。

均，電訊局長建議首年每月處理個案的限額為85宗，這表示首年需處理共1 020宗個案。

(VIII) 收費水平

21. 電訊局長建議下列收費水平⁵，以起指示作用：

模式：非正式調解加審裁

	客戶	營辦商
申請費	100 元	
首階段費用（涵蓋非正式調解及附帶服務）		每宗個案 1,200 元
次階段費用（涵蓋審裁及附帶服務）	100 元或糾紛所涉金額的 5%，以較高金額為準	每宗個案 4,000 元至 8,000 元
覆核費（由提出要求的一方繳付）	200 元	2,000 元

⁵ 根據首階段每年處理 1 000 宗個案計算，電訊局估計計劃的每年預算約為每年 1,200,000 元。

模式：非正式調解加正式調解（分兩階段）

	<u>客戶</u>	<u>營辦商</u>
申請費	100 元	
首階段費用（涵蓋非正式調解及附帶服務／成本）		每宗個案 1,200 元
次階段費用（涵蓋正式調解及附帶服務／成本）	100 元或糾紛所涉金額的 5%，以較高金額為準	每宗個案 4,000 元

電訊局長在建議上述費用時，已參考試驗計劃的運作情況，並諮詢了市場上提供另類排解糾紛服務的機構。此外，電訊局長也參考了財經事務及庫務局於2010年2月發表的《設立投資者教育局及金融糾紛調解中心的建議》諮詢文件所提出的收費水平⁶。鑑於電訊服務糾紛所涉及的金額一般遠較金融糾紛的為小，電訊局長認為，“解決顧客投訴計劃”服務的收費比金融糾紛調解中心服務的收費為低是合理的，但所定的收費水平不宜過低，以確保服務質素合理。

⁶ 有關的收費水平，請參見http://www.fstb.gov.hk/fsb/chinese/ppr/consult/doc/consult_iec_fdrc_c.pdf。

(IX) 裁決的約束性

22. 在試驗計劃下，審裁員的裁定只對參與審裁的營辦商具約束力。客戶如對審裁員的裁決感到不滿，仍可重新向小額錢債審裁處提出申索。因此，即使營辦商在個案中有很充足的理據，裁決對客戶仍無約束力，因為客戶可選擇不接受審裁結果。此外，營辦商在參與過程中投放了大量時間、精力和資源。如審裁員的裁決對客戶沒有約束力，對營辦商來說亦不公平公正。縱使不是濫用機制，也是浪費了旨在快捷有效，不偏不倚地解決糾紛的另類排解糾紛服務。因此，電訊局長認為在“解決顧客投訴計劃”下的裁決如對雙方（而非只是營辦商一方）均有約束力，將會是較為公平合理的安排，並有利於快捷有效地處理合約糾紛。

(X) 就糾紛所涉金額收取利息

23. 從試驗計劃觀察所得，顧客一般熱衷於把申索提交試驗計劃處理，因為他們明白這樣做會令營辦商暫停收取欠款，直至審裁員作出最後裁決。我們觀察到，有時候投訴人在隨後收集資料階段表現得有點怠慢。為了約束投訴人的態度，電訊局長原則上建議，如因糾紛而收不到款項的一方（通常是營辦商）在審裁中勝訴，應獲判給利息。如這項建議獲得採納，應否判給利息和利息的確實金額，將由審裁員按每宗個案的情況而決定。審裁員在決定判給利息的金額時，也應考慮營辦商在審裁過程中有否造成延誤。

未來路向

24. 電訊局長持開放態度提出以上要點和建議方案，並歡迎業界和社會人士連同理據提出其他方案。電訊局在考慮諮詢的結果後，會邀請合資格的另類排解糾紛機構或聯絡這些機構，就日後如何實施“解決顧客投訴計劃”提交正式建議。

25. 請各委員就“解決顧客投訴計劃”的建議未來路向提出意見。

電訊管理局

二零一零年六月

提交予“解決顧客投訴計劃”試驗計劃的 18 宗個案摘要

個案編號	在以下階段完結的個案			公司要求 作出覆檢	客戶要求 作出覆檢	審裁員拒絕 覆檢裁決的 要求	審裁員的裁決 ⁷			客戶接受裁決
	調解	審裁	覆檢裁決				公司勝訴	客戶勝訴	雙方均須 負上部分責任	
1			X		X				X	
2			X		X	X		X		X
3			X		X		X			
4			X	X		X		X		X
5			X		X	X			X	X
6			X	X	X		X			
7、12 及 13	X									
8			X	X		X		X		X
9		X						X		X
10			X		X		X			
11			X		X	X	X			
14			X	X				X		X
15 至 17	X									
18	仍在覆檢的個案									
總數	6	1	10	4	7	5	4	5	2	6

⁷ 在審裁員同意覆檢裁決的五宗個案中，四宗個案的裁決經覆檢後獲得確認，而一宗個案的裁決對須繳付的金額作出更改（但沒有推翻裁決結果）〔註：仍有一宗個案有待覆檢〕