

二零一二年一月九日  
討論文件

## 立法會資訊科技及廣播事務委員會

### 就提供流動及固網寬頻服務實施公平使用政策的指引

#### 目的

本文件旨在向委員簡介電訊管理局（「電訊局」）在 2011 年 11 月 9 日所發出的《就提供流動及固網寬頻服務實施公平使用政策的指引》（「《指引》」）。

#### 背景

2. 流動和固網寬頻數據服務在香港已非常普及。在 2011 年 9 月，固網住宅寬頻用戶的數目為 200 萬，住戶普及率達 85%。至於流動寬頻市場，隨着愈來愈多人使用智能手機和先進流動裝置，可接達流動數據服務的流動用戶數目由 2007 年 12 月的 290 萬大增至 2011 年 10 月的 770 萬。在同一期間，流動數據用量的增長率更為大幅上升，由 32 太字節激增至 3,568 太字節，在 46 個月內增幅超過 100 倍。

3. 為滿足在競爭激烈市場上廣大客戶的需求，服務供應商提供各式各樣的服務計劃供消費者選擇；當中讓客戶享有「無限」用量的服務計劃尤其受歡迎，因為客戶可放心隨意使用服務而不用擔心招致巨額帳單。然而，這些「無限」用量計劃通常受到公平使用政策所限制，服務供應商實施有關政策旨在確保其客戶整體上可享有使用和接達服務的公平機會，以及防止少數客戶濫用服務。

## 現時實施公平使用政策的問題

4. 自 2009 年 12 月起，電訊局不時收到有關流動服務供應商實施公平使用政策的投訴<sup>1</sup>。爲了從用戶角度了解有關對公平使用政策的意見，電訊局於 2010 年年初委託顧問，就用戶對流動數據服務實施公平使用政策等事項的看法，進行一項專題研究。其後在 2010 年 11 月，電訊局就本地服務供應商實施的公平使用政策進行一項調查。電訊局從該項調查和專題研究的結果中，發現香港現行公平使用政策一般存在下列問題—

### 服務供應商對公平使用政策詮釋不同和應用各異

5. 服務供應商對所實施的公平使用政策詮釋不同。一些服務供應商對數據用量超出指定上限的客戶實施公平使用政策，限制其接達速度；一些供應商在某個無線電基站所服務的客戶數量超出某個數目時實施公平使用政策，限制該基站的部分或全部客戶的接達速度；也有一些服務供應商藉着實施公平使用政策，禁止客戶使用服務作違法用途，如發送或上載不合法信息或內容等，或危害或干擾其網絡設施或服務的正常運作。

### 籠統的條款及條件

6. 客戶服務協議所載的公平使用政策服務條件，用詞趨於籠統，通常沒有具體訂明啓動公平使用政策的客觀準則。因此，客戶普遍不知道啓動公平使用政策的每月使用限量、所施加的服務限制形式，以及一旦啓動公平使用政策後限制接達服務的程度。

### 客戶對公平使用政策缺乏認識

7. 很少客戶曾聽聞公平使用政策，他們一般不知道這項政策存在，也沒有所需資料得以充分了解相關條款及條件。難怪在服務供應商以客戶違反公平使用政策爲理由而向其採取行動時，客戶會認爲不公平。很多訂用「無限」用量計

---

<sup>1</sup> 在 2000 年代初固網寬頻服務推出時，電訊局亦曾收到類似投訴，但近年已甚少收到這類投訴。

劃的客戶甚至感到不忿，認為供應商不應對其施行公平使用政策，因這樣的話，他們的服務便不能再稱為「無限」。

## 實施公平使用政策的指導原則

8. 為處理上述問題和加強保障消費者權益，電訊局在 2010 年 12 月就擬議《指引》展開諮詢工作，《指引》是供服務供應商就制訂和實施其公平使用政策時予以遵循。經過三輪諮詢，並考慮業界和用戶組織（包括消費者委員會）的意見後，電訊局局長（「電訊局長」）在 2011 年 11 月 9 日公布《指引》，規管服務供應商在提供流動或固網寬頻服務時，應如何實施其公平使用政策。《指引》文本載於附件。

9. 《指引》所載的指導原則如下：

- (a) 就單純地稱為「無限」「unlimited」或以「無限」名稱推廣而沒有條件規限的服務計劃，服務供應商不得向在《指引》生效後簽訂這些計劃的客戶施行或實施任何形式的公平使用政策；
- (b) 服務供應商推廣名稱包含「無限」一詞的服務計劃時，如實施任何形式的公平使用政策，必須在宣傳、推廣及銷售資料中說明有關的條件規限。只要「無限」一詞出現於宣傳、推廣及銷售資料，有關的條件規限就必須以相同的字型和字體大小，同樣顯眼地展示在「無限」一詞附近，展示方式本身和外觀必須清晰且不具誤導性；
- (c) 服務供應商須在其網站、客戶服務協議和相關的宣傳、推廣及銷售資料載列其計劃是否須受公平使用政策約束、所實施的公平使用政策形式等；
- (d) 在簽訂任何服務合約前，服務供應商須先向客戶清楚說明服務計劃會否受公平使用政策約束。如受約束，則須說明政策啟動機制和所實施的限制形式；

- (e) 服務供應商對服務水平作出限制的方式，不得與一般客戶通常理解何謂寬頻服務相違。服務不得暫停，而下載速度也不得低於每秒128千比特；
- (f) 服務供應商單方面更改公平使用政策的主要條款前，須給予客戶充分通知；
- (g) 公平使用政策不應夾雜其他不關乎公平使用的條文；以及
- (h) 服務供應商啓動公平使用政策前，須給予過高用量的客戶事先通知，並須應要求提供數據用量的詳細記錄。

10. 訂立一套通用的政策實施與資料披露標準，有助於加深客戶認識和了解公平使用政策，並在各項服務之間維持某程度的一致性。這樣，客戶應更易理解公平使用政策對他們的意義，讓他們更易比較市場上的不同計劃和就訂用服務作出明智的決定。

11. 《指引》乃根據相關牌照的特別條件發出。服務供應商須強制遵從《指引》，以確保他們實施公平使用政策時的一致性。如不遵從指引，即不遵從牌照條件。根據《電訊條例》（第 106 章）第 36C 條，電訊局長可向沒有遵從牌照條件的持牌人施加罰款，初次可處罰款高達港幣 20 萬元。第二次和其後沒有遵從牌照條件的罰款分別高達港幣 50 萬元和港幣 100 萬元。此外，電訊局可根據《電訊條例》第 7M 條，就涉及實施公平使用政策的具誤導性或欺騙性銷售行為投訴進行調查。

### 實施《指引》安排

12. 爲了讓服務供應商有充足時間作出所需安排，《指引》會在發出日期約三個月後，即 2012 年 2 月 13 日生效。在 2012 年 2 月 13 日或之後新簽訂和續訂的所有服務合約，服

務供應商必須遵循《指引》的規定。電訊局長會密切監察服務供應商遵循《指引》的情況。

商務及經濟發展局（通訊及科技科）

電訊管理局

二零一二年一月

## 附件

### 就提供流動及固網寬頻服務實施公平使用政策的指引

#### 序言

根據綜合傳送者牌照特別條件第 1.2(c)條、服務營辦商牌照特別條件第 13.1(c)條和要約提供電訊服務類別牌照特別條件第 15.1(c)條，電訊管理局局長（“電訊局長”）可就保障和促進消費者在電訊產品及服務方面的利益發出指引，以向牌照持有人提供實際引導。

2. 有鑑於此，電訊局長現發出《就提供流動及固網寬頻服務實施公平使用政策的指引》（《指引》），為固網及流動寬頻網絡營辦商和服務供應商（以下統稱“服務供應商”）提供一套指導原則，供服務供應商就提供流動及／或固網寬頻服務制訂和實施其公平使用政策時予以遵循。

3. 在有需要時，《指引》會經諮詢業界、用戶小組和其他持份者後，不時予以檢討和修訂。

#### 服務供應商實施公平使用政策

4. 服務供應商實施公平使用政策所宣稱的目的，是要(a) 確保其客戶可享有使用和接達服務的公平機會，以及(b) 防止某些非典型客戶濫用或不當使用網絡資源。服務供應商通常以三種不同方法實施公平使用政策，詳情載於下文第 5 至 7 段。

##### *向非典型客戶施加用量限制*

5. 一些服務供應商在某段服務期（通常為一個月）內向過量使用服務的非典型客戶，施加用量限制。客戶的用量一旦超出指定限量或上限，公平使用政策便會啟動，客戶將在餘下服務期內受到不同形式的服務限制。

### 實施通訊量管制措施

6. 客戶如使用某些沒有迫切時限和需利用較多帶寬的服務（例如對等服務(peer-to-peer services)），可能會耗用大量網絡資源，一些服務供應商會對所有客戶或所有使用以上服務的客戶在其網絡局部或全面實施通訊量管制措施。通訊量管制措施一旦啓動，即使網絡並非擠塞，接達有關服務的速度亦會減慢。有關措施通常於繁忙時段實施，以確保支援基本服務（例如瀏覽網站和收發電郵）的資源，不會過度受到沒有迫切時限而使用較多帶寬的服務所影響。

### 暫停或終止非法使用客戶服務

7. 一些服務供應商藉着實施公平使用政策，禁止客戶使用服務作違法用途（例如發放或上載不合法的信息或內容）或危害或干擾其網絡設施或服務的正常運作。

### 現時實施公平使用政策的問題

8. 服務供應商在競爭激烈的市場上提供各式各樣的服務計劃，以應付廣大客戶的需求。以“無限”用量作招徠的服務計劃近年很受歡迎，但這些“無限”用量計劃通常受到公平使用政策所限制。

9. 由二零零七年起，隨着智能電話愈趨普及和流動數據服務激增，電訊管理局（“電訊局”）不時收到用戶（尤其是“無限”用量計劃的用戶）有關流動服務供應商實施公平使用政策的投訴。在二千年年代初固網寬頻服務推出時，電訊局亦曾收到類似投訴，但近年已較少出現這類投訴。

10. 爲了從用戶角度了解有關對公平使用政策的意見，電訊局委託香港大學社會科學研究中心，就用戶使用流動數據的行爲和他們對流動數據服務實施公平使用政策的態度，進行一項專題研究。在二零一零年二月至三月期間，該研究中心訪問了四個類別的流動數據用戶<sup>2</sup>。

---

<sup>2</sup> 該四組流動數據用戶為（a）主要使用服務收發電郵和訊息通訊的用戶；（b）寬頻服務用戶；（c）訂用有限用量計劃的用戶；以及（d）訂用無限用量計劃的用戶。

11. 二零一零年十一月，電訊局就服務供應商實施的公平使用政策進行一項調查，發現全部流動服務供應商<sup>3</sup>均有實施公平使用政策，只有數家固網服務供應商採取這項措施<sup>4</sup>。電訊局亦得悉，服務供應商實施的公平使用政策的適用範圍各異，目的亦迥然不同。電訊局從該項調查和專題研究的結果中，找出香港現行公平使用政策的數個問題範疇，現概述於下文第 12 至 17 段。

### *服務供應商對公平使用政策詮釋不同和應用各異*

12. 服務供應商對所實施的公平使用政策詮釋不同。一些服務供應商只限制非典型客戶的接達速度（見第 5 段），而另一些服務供應商則實施通訊量管制措施（見第 6 段）。一些服務供應商藉着其公平使用政策，禁止客戶使用服務作違法用途，如發送或上載不合法信息或內容等，或危害或干擾其網絡設施或服務的正常運作（見第 7 段）。

### *籠統的條款及條件*

13. 客戶服務協議所載的公平使用政策服務條件，用詞趨於籠統，通常沒有具體訂明啟動公平使用政策的客觀準則。因此，客戶普遍不知道啟動公平使用政策的每月使用限量、所施加的服務限制形式，以及一旦啟動公平使用政策後限制接達服務的程度。

### *客戶對公平使用政策缺乏認識*

14. 很少客戶曾聽聞公平使用政策，他們一般不知道這項政策存在，也沒有所需資料得以充分了解相關條款及條件。難怪在服務供應商以客戶違反公平使用政策為理由而向其採取行動時，客戶會認為不公平，並因此常引起客戶不滿和投訴。

---

<sup>3</sup> 市場上的流動寬頻數據服務，目前由所有第三代流動網絡營辦商和數家流動虛擬網絡營辦商提供。

<sup>4</sup> 這可能是由於大部分固網服務供應商為個別用戶提供專用接達連接（例如以太網和數碼用戶線路）。由於用戶不必在接達網絡的最後線段中爭奪帶寬及資源和無需共用網絡連接，因此服務供應商不用顧及容量方面的限制。



### 實施公平使用政策對客戶的影響

15. 服務供應商實行公平使用政策時，對服務施加的限制甚至可導致服務無法使用。很多用了“無限”用量計劃的客戶感到不忿，認為供應商不應對其施行公平使用政策，因如此的話，他們的服務便不能再稱為“無限”。

### 非法使用與公平使用之間的相關性

16. 一如上文第 12 段所述，一些服務供應商在綜合的公平使用政策下納入其他禁止非法使用服務的條文。供應商如發現客戶曾“非法”使用服務（例如意圖散播病毒或非法入侵他人電腦），可能會以他們違反公平使用政策的條款及條件為理由，暫停或終止其服務帳戶，由此引起對公平使用服務與非法使用服務之間的相關性問題。

17. 服務供應商有時可能需要終止某客戶的服務，以保障服務供應或網絡健全；有時亦會應執法部門或第三方的要求終止某客戶的服務，理由是該客戶被發現曾以違法或侵犯第三方權利的方式使用服務（例如發布淫褻或侵權內容）。電訊局長認為這些處理方式本身縱然合理，但不關乎公平使用政策，因此應以有別於公平使用政策的條款及條件分開處理。

### 實施公平使用政策的指導原則

18. 為處理上述問題範疇，電訊局長經諮詢業界和用戶小組後，決定公布《指引》，規管服務供應商向所有客戶（無論是個人或商業客戶）提供流動或固網寬頻服務時，應如何實施其公平使用政策。本文件提出的問題主要涉及流動服務，但為了劃一和一致性起見，《指引》同樣適用於固網和流動服務供應商。

19. 電訊局長為公布《指引》，一方面留意到服務供應商可根據由規管機構、用戶小組與業界共同制訂的一套通用指導原則，制訂和實施大致上一致的公平使用政策，這有助加深客戶認識和了解公平使用政策，並在各項服務之間維持某程度的一致性。另一方面，為了在發展蓬勃和迅速擴展的寬

頻服務市場中促進競爭和鼓勵創新，指導原則應具充分靈活性，讓服務供應商之間的服務各有特色。基於這些考慮因素，電訊局長制定了以下指導原則——

### *原則 1 – 公平使用政策的應用*

20. 就單純地稱為“無限”“unlimited”（包括含有“無限”“unlimited”意思的同義詞，下文相同）或以“無限”名稱推廣而沒有條件規限的本地數據服務計劃，服務供應商不得向已簽訂這些計劃的客戶施行或實施任何形式的公平使用政策。

21. 就單純地稱為“無限”（“unlimited”）或以“無限”名稱推廣而沒有條件規限的國際數據漫遊服務計劃，服務供應商須確保其海外漫遊伙伴不會向這些服務計劃施行或實施公平使用政策。

22. 服務供應商推廣或提供的服務計劃，如名稱包含“無限”（“unlimited”）一詞，而有任何形式的公平使用政策施行或適用，亦必須在同一套宣傳、推廣及銷售資料中說明有關的條件規限。一些可容許的例子為“無限電郵服務計劃<sup>5</sup>”和“數據用量高達 X GB 的無限計劃<sup>6</sup>”。只要“無限”一詞出現於宣傳、推廣及銷售資料，有關的條件規限就必須以相同的字型 and 字體大小，同樣顯眼地展示在“無限”一詞附近，展示方式本身和看來必須清晰且不具誤導性。在任何情況下，這些服務計劃均不得被宣傳或推廣為“無限計劃”或“無限”而沒有條件規限。此外，這些條件規限均不得零散地展示或於宣傳、推廣及銷售資料的不同地方展示，或於另一套宣傳、推廣及銷售資料展示。相同原則適用於服務供應商的網站上所推廣的同類計劃。

---

<sup>5</sup> 訂用此服務計劃的客戶可不受任何限制或規限發出和接收電子郵件，包括郵件的附件。

<sup>6</sup> 如客戶的用量並未達到“X GB”的指定使用限量，提供此服務計劃的服務供應商無論如何不得按公平使用政策採取行動，使所提供的數據服務質素受到影響（例如減慢服務速度和限制使用某些服務）。由於公平使用政策的目的，是確保客戶之間能公平使用網絡資源，因此服務供應商在制訂其公平使用政策參數（包括“X”的數值）時，應以大部分客戶不會受到不當影響為前提。

## *原則 2 – 有關本地數據服務的公平使用政策透明度*

23. 服務供應商須在其網站、客戶服務協議及相關的宣傳、推廣及銷售資料載列其本地用量計劃是否須受公平使用政策約束、所實施的公平使用政策形式，以及按上述原則 1 所規定的適用條件規限。這些資料展示的方式本身和看來必須清晰且不具誤導性。

24. 爲了控制或限制客戶所用的網絡資源不會超出指定使用限量或上限（見第 5 段），服務供應商可向服務計劃實施公平使用政策，但服務供應商必須在銷售服務計劃時，向客戶提供以下明確資料：(a)服務計劃的指定數據使用限量或上限；(b)未達到使用限量或上限前的數據用量的服務費，以及(c)啓動公平使用政策後會採取的限制措施，即達到使用限量或上限後，該月餘下服務期間的下載接達速度。

25. 服務供應商可藉着通訊量管制措施（見第 6 段）實施公平使用政策，在這種情況下，服務供應商須在其網站公布以下資料，讓客戶更清楚服務限制—

- (a) 在什麼情況下會啓動通訊量管制措施；以及
- (b) 啓動通訊量管制措施後的服務限制類別。

服務供應商須在實施公平使用政策前，盡量在合理時間內於其網站公布上述資料，讓客戶知悉。

## *原則 3 – 準客戶在銷售過程中獲正式通知*

26. 爲確保客戶充分知悉他們預期獲得的服務，從而讓客戶作出明智的購買決定，服務供應商須在銷售和推廣服務計劃期間和簽訂任何服務合約前，向客戶清楚說明服務計劃須否受公平使用政策約束。如客戶須受公平使用政策約束，服務供應商須在客戶簽訂合約前，就啓動公平使用政策的準則、啓動公平使用政策後會採取的限制措施，包括原則 2 所載列的資料，向客戶解釋和提醒他們注意，並確保他們確實知悉詳情。爲免生疑問，原則 3 適用於所有類別的銷售及推廣活動，包括經電話或其他電子促銷途徑進行的銷售及推廣活動。

#### *原則 4 – 限制措施必須合理和相稱*

27. 如客戶的用量超出指定使用限量或上限，服務供應商不得終止或暫停服務。此外，服務供應商不得大幅度降低客戶服務的水準及質素。

28. 為實施公平使用政策，服務供應商可對服務水平作出限制，但限制方式不得與一般客戶通常如何理解何謂寬頻服務相違。因此，如以減慢本地數據服務接達速度的方式施加限制，下載速度不得低於每秒 128 千比特。在制定該下限時，電訊局長明白由於數據服務速度取決於多項外在因素，例如無線電傳播情況和終端應用伺服器的回應速度等，即使接達速度限制不低於每秒 128 千比特，客戶的下載速度在某些情況下仍可能會低於每秒 128 千比特。

#### *原則 5 – 服務供應商單方面更改公平使用政策的主要條款前，須給予客戶充分通知*

29. 在客戶與服務供應商簽訂的服務合約中，使用限量和啓動公平使用政策後所採取的限制措施，是合約的重要內容，亦可能是客戶決定是否訂用某個服務計劃的主要考慮因素。因此，服務供應商在服務合約期內，應盡量避免單方面更改這些條款。

30. 如服務合約包含的條文賦權服務供應商可單方面更改公平使用政策的任何條款或條件，服務供應商須在作出更改前，視乎更改的性質和對客戶可能帶來的影響，以合理的方式給予受影響客戶不少於 30 天通知。如這樣單方面更改公平使用政策的條款或條件，會對客戶選用的服務帶來重大不良影響，服務供應商應在更改生效前，容許客戶以不多於 15 天通知期終止合約，而客戶不必承擔因終止合約所帶來的任何收費。服務供應商不得因客戶提早終止合約，向客戶收取餘下合約期的服務費或罰款。

#### *原則 6 – 公平使用政策不應夾雜其他不關乎公平使用的條文*

31. 服務供應商在公平使用政策中，只應納入與公平使用有關的條款及條件（即目的是不影響其他一般客戶享用和使用服務的公平機會）。如有關服務使用的條款及條件超出公

平使用政策的規限範圍，包括關乎非法使用和非應邀電子訊息的條文，則應以有別於公平使用政策的條文分開處理，並載於客戶服務協議的其他標題之下。

*原則 7 – 服務供應商啓動公平使用政策前，須給予過高用量的非典型客戶事先通知，並須應客戶要求提供數據用量的詳細記錄*

32. 如發現客戶的本地用量(a)接近指定限量或上限，或(b)超出在服務期間的指定限量或上限，而服務供應商會在該段服務期餘下期間啓動公平使用政策，服務供應商須在採取行動降低服務水平前，預先通知受影響客戶。如客戶受公平使用政策約束，服務供應商須應客戶要求，只要是與前三個月數據用量有關的記錄，便須在合理時間內提供詳細而方便客戶的數據用量記錄，供客戶核對。服務供應商可就檢索和發出這些記錄徵收合理的行政費。

電訊管理局

二零一一年十一月九日