

NCC NEWS

9

月號

NATIONAL COMMUNICATIONS COMMISSION • 第7卷 第5期 • 中華民國102年9月出刊



人物專訪 · 捍衛通信消費權益永遠的推手
專訪消費者文教基金會董事長 張智剛律師

國際瞭望 · 通訊傳播消費權益保護之紛爭解決—介紹英國訴訟外紛爭解決機制CISAS計畫
· 加拿大電信爭議處理中心成立背景與運作概述
· 日本通信消費者保護制度概述

會務側寫 · 瑞典郵政及電信總局（PTS）舉辦「2013寬頻大未來—繁榮社會必要的基礎建設」會議紀要

CONTENTS

目錄

NATIONAL COMMUNICATIONS COMMISSION



中華民國 102 年 9 月出刊
第 7 卷 第 5 期

出版機關 國家通訊傳播委員會
發行人 石世豪
編輯委員 虞孝成、彭心儀、劉崇堅
魏學文、江幽芬
編輯顧問 陳國龍、鄭泉評
總編輯 蔡炳煌
副總編輯 鄭康
執行編輯 陳淑琴、劉秀惠、林淑娟
電話 886-2-3343-7377
地址 10052 臺北市仁愛路一段 50 號
網址 www.ncc.gov.tw
美術編輯 奧維多整合行銷股份有限公司
電話 886-2-2395-6777

展售處
國家書店 - 松江門市
104 臺北市中山區松江路 209 號 1 樓
電話 886-2-2518-0207

五南文化廣場
臺中市區綠川東街 32 號 3 樓
電話 886-4-2221-0237

中華郵政臺北雜誌第 1102 號
執照登記為雜誌交寄
歡迎線上閱讀並下載本刊
網址：www.ncc.gov.tw

GPN：2009600628
ISSN：1994-9766
定價新臺幣：100 元
創刊日期：96.4.28

著作權所有 本刊圖文非經同意不得轉載

人物專訪

- 為通訊權益把關・為公平正義挺身
捍衛通信消費權益永遠的推手
專訪消費者文教基金會董事長 張智剛律師 1

國際瞭望

- 以客觀與公平為起點，爭議處理零成本
通訊傳播消費權益保護之紛爭解決——
介紹英國訴訟外紛爭解決機制 CISAS 計畫 3
- 鼓勵公眾參與，以對話與溝通消弭衝突
加拿大電信爭議處理中心成立背景與運作概述 14
- 專責、專業、專心，捍衛權益從你我他做起
日本通信消費者保護制度概述 22

會務側寫

- 以智慧活化未來、迎向全球數位化
瑞典郵政及電信總局（PTS）
舉辦「2013 寬頻大未來—繁榮社會必要的基礎建設」
會議紀要 29

- 委員會重要決議 33



為通訊權益把關・為公平正義挺身 捍衛通信消費權益永遠的推手

專訪消費者文教基金會董事長 張智剛律師

■ 法律事務處

據行政院消費者保護處的統計，通信消費爭議高居第一位，已經成為消保爭議的主要來源。鑒於電信消費爭議案件長期以來居高不下，國家通訊傳播委員會（以下簡稱NCC）為降低消費者與電信服務公司產生誤會或爭議，讓消費者擁有更多元、更友善的通訊電信服務環境及更貼近消費者需求與服務效率的通訊電信服務，並成立「NCC通信服務爭議處理中心」，以作為消費者與業者間之爭議溝通管道。

NCC希望透過專業、公平、合理的客戶申訴機制，期望消弭通訊電信消費者與通訊電信服務業者之間的溝通障礙，強化通訊電信消費者對市場之信心，進而促進通訊電信服務市場之發展，因此，在NCC法務處何處長的引領下，特地走訪了消費者文教基金會董事長張智剛律師，並藉由NCC與消基會的對談，讓台灣通信傳播消費權益，能夠更上一層樓。

NCC法務處何處長（以下簡稱何）：以張董事長多年來關懷消費者權益，觀察近年來案件數高居不下的通訊傳播爭議，是否有別於其他的消費者糾紛？而對於一般民眾面對通訊傳播權益，平時應注意哪些事項，以免自身權益受損？

張智剛律師（以下簡稱張）：自民國82年進消基會服務至今，台灣的消費型態產生巨大的變化。20年前的消費者申訴以不動產買賣的糾紛為主，也由於當時手機通訊尚不發達，因此糾紛尚屬稀少。近10年來的消費者型態變化劇烈，相較之下，不動產買賣爭議的案件數，已大幅減少。主要原因在於買賣房子對一

般消費者而言，實屬人生大事，動輒萬元起跳，消費者因為牽涉的金額龐大而更為專注於爭議處理。行政院消保處因應不動產申訴案件不斷出現，因此制定相關規範及定型化契約，以維護消費者權益。

近年來，通訊業發達，從早期的黑金剛時代一路進化到行動上網、智慧型手機，由於普及率大增，消費者使用更為便利，致使消費糾紛類型產生變化。面對經濟發達、產業科技發展，通訊糾紛產生是必然的趨勢。與買房子最大的不同便在於，買房子可以透過經驗累積，減少糾紛產生機率，而通訊是日常生活必需，糾紛通常肇因於造成生活的不便，因此糾紛的類型在不同的企業體也可能同樣存在，加上4G釋照，將有更多廠商投入通訊傳播市場，因此糾紛案件數量必將居高不下。NCC應首重輔導企業如何降低與消費者之間可能產生的糾紛，將可有效降低消費者申訴。

何：以前買房子，消費者習慣尋求代書專業協助。而現今的通訊傳播產業有時反而會因為消費者素養、資訊的不對等而產生糾紛。消基會面對此一現象，對於提昇消費者意識，是否能提供更好的建議與措施？

張：目前消基會經常透過媒體記者會，向社會大眾宣導如何保護自身權益。除此之外，也透過消費者報導雜誌，不定期邀請專家學者提供經驗或專論，將消費者應具備的基本知識，透過媒體的力量，教育社會大眾。

消費者教育除了透過媒體，消基會也積極前進校園，將消費者端應具有的基礎認知，往下紮根，盡力消弭因資訊不對等而產生的落差。同時，消基會更期待企業提高資訊揭露程度，因為資訊愈清楚、就愈能降低糾紛產生。同時，透過企業設立申訴部門，為消費者多想一點，第一線解決紛爭，消基會的申訴案件數便能有效降低。

何：NCC身為臺灣通訊監理主管機關，為與民間消保團體區隔，對於「NCC通信服務爭議處理中心」，消基會有何期待與建議？

張：以金融評議委員會現行辦法舉例，若消費者因金融、銀行或保險相關業務投訴，金評會第一步處理方式為邀請業者與消費者進行初步協商，若協商不成，始進入評議。消基會認為多數消費者因為與業者協商不成，才轉向金評會申訴，而面對金評會仍然要求二方先行協商，造成時間成本的浪費。因此建議未來可改由消保團體代表消費者與業者協商，若仍然協商未果，則直接進入評議階段，以提高申訴處理效率，節省消費者來回疲於奔命的時間。

未來的「NCC通信服務爭議處理中心」也可採取同樣的模式，讓消費者最快的時間、以最少的程序完成申訴案件。不論消費者選擇申訴管道為何，皆應尊重消費者權益，而毋須限制申訴類型。

消基會期待業者對於資訊揭露，例如事先告知基地台覆蓋率，提供消費者做為選購的參考，提高服務品質，讓消費者對企業產生信賴。

何：消基會於今年7月第9次被評選為「優良消保團體」，身為消費者保護的先驅，面對目前NCC正在進行的4G釋照、3C產業發展等通訊傳播議題上，除了營造業者競爭的環境之外，在消費者保護議題上，對NCC有何期許？

張：近年來NCC的作為較以往更為積極，也能快速回應民意及消費者的意見，包括國際漫遊、通話費率等，消基會對於NCC的努力有很大的肯定。但是，面對變化劇烈的3C產業，誰也無法預知新的紛爭何時出現，再加上成本與費用，向來是企業與消費者角力的重點。因此，就主管機關的立場來看，除了讓企業產生良性競爭之外，是否也能顧及消費者權益，而避免成本轉嫁的情況發生，政府單位的政策進程是否能迎頭趕上科技發展，除了讓業者的競爭合理化，並兼顧消費者權益，在法律面及建置面，符合社會期待，對消費者來說是最好的未來。

消基會與NCC分別關注市場端及政策端，提供做為未來政策擬定及修正時，進而發現問題所在，為消費者把關並滿足消費者期待。☺☺☺

張智剛律師 簡介

學歷：台北大學法律系

現任：中華民國消費者文教基金會董事長、行政院消費者保護會委員、宇國聯合法律事務所律師

經歷：中華民國消費者文教基金會董事、秘書長、財務長、副董事長
中華民國消費者文教基金會董事兼消費者報導雜誌社發行人
中華民國消費者文教基金會義務律師

以客觀與公平為起點，爭議處理零成本 通訊傳播消費權益保護之紛爭解決—— 介紹英國訴訟外紛爭解決機制CISAS計畫

■ 黃鈺婷

壹、法源依據

就消費者與業者間爭端之解決，在歐盟「電子通訊網路與服務之共同管制架構指令」（Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services）第8條第4項第b款規定，要求會員國應確保當消費者與業者產生爭端時，能提供消費者高度的保護，並應確保簡易且價廉的獨立爭端解決程序的可用性；另外在「電子通訊網路與服務之普及服務與使用者權利指令」（Directive on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services）第34條規定，要求會員國應確保透明、簡單且價廉之法庭外爭端解決機制存在，以處理本指令下牽涉消費者且懸而未決的爭議問題。會員國應採取相關措施，以確保此類程序可讓相關爭議公平而即時地解決，且在受保障的情況下，得有賠償及補償機制可茲採用。英國身為歐盟會員的一份子，為了符合上開兩歐盟指令的要求，關於消費者權益保護相關規定，在英國2003年通訊傳播法（Communications Act 2003）有如下規範：（1）第51條第1項第a款規定，Ofcom（Office of Communications，簡稱Ofcom）得制訂一般條件（general condition）規制業者，以保護公眾電子通訊服務的終端使用者利益；（2）第52條第1項第b款及第2項第b款規定，關於消費者對於通信業者的申訴、業者與消費者間的消費紛爭，以及抱怨／紛爭的賠償或救濟等事項，Ofcom有義務制定相關處理程序、標準或政策規定，且參照第52條第3項第a款規定，此類申訴處理與紛爭解決程序應盡可能

易於使用、透明化以及效率化。也因此第53條要求業者的營業規章必須涵蓋消費申訴的處理規定，且須經Ofcom審閱核可。（3）另Ofcom依據同法第54條規定，就電信領域之一般消費者與通訊服務提供者之爭執，採用「訴訟外紛爭解決機制」（Alternative Dispute Resolution, ADR）做為獨立且有效率的紛爭解決機制。

在實際操作上，Ofcom核准兩個爭端裁決方案，「通訊暨網路服務裁處機制」（Communications and Internet Services Adjudication Scheme, CISAS）以及「公正調查人服務」（Ombudsman Services: Communications, OS）¹。所有的通訊營運商（Communications Provider）都必須是訴訟外紛爭解決機制計畫的一員，所以如果一般消費者和通訊營運商有任何消費爭議，這些通訊營運商應該告訴消費者得尋求CISAS或「公正調查人服務」提出申訴。倘若通訊營運商並未加入CISAS或「公正調查人服務」，消費者得告知Ofcom，Ofcom可以依據2003年通訊傳播法第54條規定進行裁罰。

貳、Ofcom的訴訟外紛爭解決機制——CISAS計畫

一、介紹

就通信消費市場而言，消費者與電信業者通常處於地位不平等的狀態，消費者僅能片面接受業者提供的銷售資訊、資費方案，少有變動或修改契約條款的權利，可以說消費者多半居於弱勢的一方接受業者提出的條件。在這樣的背景下，倘若消費者與電信業者發生通信消費爭議，消費者往往居於不利地位。為了賦予消費者更周全的保障，採用成本較低、效率較高、同時具專

業法律素養的訴訟外紛爭解決機制，常常成為能公正作出裁處，妥善解決通信消費爭執的選項之一。

關於通信領域的消費糾紛，儘管Ofcom並無實權協助消費者解決爭議，但為了維護消費者權益，除了在網頁上提供相關疑難解答以外，並導引民眾透過Ofcom核准的兩項訴訟外紛爭解決機制解決通信消費爭議，亦即利用CISAS或「公正調查人服務」提出消費爭議問題，由此兩機制選出的公正第三人進行調處、作出合理裁決。CISAS以及「公正調查人服務」皆非Ofcom轄下提供的專業裁決服務，而是另行由其他爭端服務裁決民間機構所運作，CISAS為「獨立爭端解決服務」組織（Independent Dispute Resolution Services, IDRS）所提出的紛爭解決計畫，由Ofcom（當時為Ofel）於2003年12月核准運作至今，用來協助調解通訊（Communications）及網路服務（Internet Services）衍生的消費爭議問題。²

二、CISAS計畫設立緣起

CISAS計畫之設立緣起在於部分電信業者認為「公正調查人服務」的入會費以及案件處理費用過高，導致業者負擔過高，故有一群包括Orange、T-Mobile、Telewest、mm02等電信業者在2003年年初一場會議中請求英國仲裁協會下之爭端解決服務部門（Dispute Resolution Services of the Chartered Institute of Arbitrators, DRS-CI Arb）為他們制訂CISAS計畫，作為另一個消費申訴處理服務的替代方案，由業者自行選擇加入CISAS或「公正調查人服務」，以解決通信業者與消費者之間的消費爭議。

自2007年開始，CISAS由英國仲裁協會轉移到「獨立爭端解決服務」公司下，成為其分支之一，由「獨立爭端解決服務」公司負責運作CISAS計畫，不僅擴大人事規模，也更能提供專業周全的服務內容。³

「獨立爭端解決服務」公司為英國「有效爭議解決中心」（The Centre for Effective Dispute Resolution, 簡稱CEDR）成立的獨資型態子公司（wholly owned subsidiary），提供商界全方位爭端解決服務，並提供符合成本效益、及時的替代方案給法院或公部門。其

業務內容主要包括消費者爭議解決以及企業之間任何形式商業糾紛的調停、調處、和解，旗下著名品牌，包括處理電信消費糾紛的CISAS、處理郵政物流糾紛的POSTRS，英國搬運商協會（British Association of Removers, BAR）的仲裁計畫也是由「獨立爭端解決服務」公司提供仲裁服務。

CEDR為英國非營利爭端調停服務集團（Non-profit organization），整個集團可以概略分為三部分，一為提供仲裁、調解等爭端解決服務的CEDR Solve及「獨立爭端解決服務」公司；一是提供專業諮詢服務、調解員養成教育培訓的CEDR Skills；另一則是著手於研究各種解決衝突途徑、方法的CEDR基金會（CEDR Foundation），整個集團的服務範圍不僅包括英國本土亦擴及海外市場，在香港亦有業務分支機構。

三、CISAS計畫的會員背景

CISAS成立最初僅有74個會員，於2005年擁有超過150個會員⁴，至2006年時會員則超過250個。又註冊加入「網路電話服務協會」（Internet Telephony Services Association, ITPSA⁵）以及「通訊服務聯盟」（the Federation of Communications Services, FCS⁶）與「網際網路服務提供協會」（Internet Service Providers' Association, ISPA⁷）會員過去被授權免費採用CISAS機制，不用繳交CISAS會費也無須支付案件費即得使用CISAS服務，使得CISAS會員大幅增加。但考量到CISAS計畫的穩健成長，為了鞏固營收，近幾年設定門檻限制，對於上開協會／聯盟會員的營業額在兩千萬英鎊以下者，僅需支付案件處理費。

CISAS會員背景包括網際網路服務提供者、固定及行動通訊業者、廣播業者以及網路電話（VOIP）提供者，會員也可能同時提供多重服務，如AOL同時為網際網路服務、電話服務及網路電話提供者。

四、適用範圍及對象

（一）業務範圍

CISAS計畫旨在於解決顧客與通訊及通信服務提供者之間的爭端，所以只要與帳單爭議以及通信營運商所提供的服務⁸，不論是寬頻（broadband）、固網（fixed

line) 以及行動通信 (不包含手機零售消費爭議) 等相關消費糾紛, 都能使用CISAS裁決服務計畫解決爭議。除此之外, 對於未在CISAS計畫服務準則中明文列舉的其他爭議問題, 經業者同意使用CISAS計畫解決者, 「獨立爭端解決服務」公司亦得受理民眾申請。⁹

(二) 不受理的業務項目

- 超過5000英鎊的賠償額請求¹⁰
- 涉及複雜法律爭議的案件¹¹
- 法院、CISAS計畫或其他類似程序已處理過或正在處理中的案件
- 非屬CISAS計畫會員的業者
- 電話或其他通信裝置故障
- 手機或其他行動裝置故障
- 涉及電線、電纜者
- 電視節目內容
- 網站內容、簡訊、電子郵件等各式電子訊息內容
- 付費語音資訊服務 (Premium-Rate Services)
- 非屬實質爭議, 而只是單純騷擾業者的申訴
- 業者基於商業政策而決定是否提供某項產品或服務; 或以何種商業條件進行產品或服務的銷售

(三) 適用對象

一般民眾、10人以下員工的公司以及屬於ITPSA、FCS、ISPA聯盟／協會的會員, 都能申請使用CISAS計畫解決通信消費糾紛。

五、處理流程

(一) 概說

「獨立爭端解決服務」公司在網頁上列出CISAS計畫服務準則 (Scheme Rules), 裁決程序皆依照服務準則操作。2007年時「獨立爭端解決服務」公司曾與Ofcom共同協商後修改, 目前之服務準則為2011年修訂版本, 以下將詳細介紹CISAS計畫的處理流程。

(二) 程序

1. 協調前置主義

在使用CISAS計畫提出通信消費控訴之前, 消費者

應先給予業者補償機會, 試著與業者共同找出解決辦法, 使爭端事件能在第一線業者端即有效解決, 一方面因為業者較裁決人更了解事情始末, 另一方面為更能快速解決問題, 以節省消費者與業者的時間成本。所以若欲使用CISAS計畫, 必須踐行與業者先行協調原則。如果消費者尚未與業者共同協商解決而逕向CISAS計畫提出申請裁決, 案件會被駁回。¹² 又若業者認為消費者所提出的申訴無法解決或不能接受, 業者會給消費者一個「僵局號碼」(Deadlock reference number) 或是一封正式的「僵局信函」(Deadlock Letter), 這時消費者就可以檢具「僵局號碼」或「僵局信函」轉而透過CISAS計畫提出申訴, 並要求協助解決紛爭。或是關於消費者的申訴, 業者超過8週仍在處理中, 此時消費者無須取得「僵局信函」, 可逕採用CISAS計畫, 以爭取時效利益。此外, 經業者書面同意, 消費者亦可逕行使用CISAS計畫解決紛爭。假使消費者的控訴原因很緊急, 雖然還沒經過8週的法定期間, 消費者還是可以申請提出使用CISAS計畫, 但「獨立爭端解決服務」公司有審酌空間決定是否受理此緊急案件。

消費者向業者提出申訴的形式得為口頭或書面, 格式不限, 但為使日後舉證之便, 加上並非所有業者都會保留通聯記錄, 建議以書面為之, 又電子郵件即屬此之書面。無論如何, 消費者至遲應於向業者提出申訴後9個月內申請CISAS計畫以解決紛爭, 倘超過9個月, 「獨立爭端解決服務」公司無法受理。¹³ 除另有經雙方同意或經「獨立爭端解決服務」公司認為係可歸因於業者不合理拖延申訴處理時程的情況下, 始能延展之。¹⁴

簡言之, 在使用CISAS計畫有申請時程上的要求:

- 向業者提起第一次申訴之日起8週內, 不得利用CISAS計畫請求協助解決紛爭:
為使業者得優先於第一線解決消費糾紛, 在消費者向業者提出第一次申訴之日起8週內, 倘若民眾使用CISAS計畫提出調停申請, 案件將被駁回。¹⁵ 除非業者在期間內已表示無法解決, 並給予消費者「僵局信函」。
- 向業者提出申訴後經過8週尚未解決問題:
消費者得逕行申請CISAS計畫, 且無須取得「僵局信函」。

- 向業者提起第一次申訴之日起已經過9個月：
消費者無法使用CISAS計畫解決消費爭議，只能透過訴訟或其他管道解決。

2. 使用CISAS計畫

(1) 第一階段：填寫申請表並檢具相關證據資料¹⁶

消費者於CISAS網頁提出線上申請或下載申請表填寫寄回，填寫內容包括申請者的個人資料、聯絡方式、消費爭議涉及的通訊傳播業務種類、被控訴的業者資訊，並應詳細描述控訴內容（爭議所在），以及希望得到的處理結果或賠償數額等（須檢附理由）。¹⁷

對於殘障人士而言，「獨立爭端解決服務」公司另行提供字體放大的導引指南、申請書等相關文件，方便弱視或高度近視的視障人士填寫；對於聽障人士，則提供文字電話服務或是專人協助辦理，務求提供更周全的服務。

另外消費者也可透過打電話的方式提出申訴，再由「獨立爭端解決服務」公司員工代為填寫申請表並寄回給申請者簽名，消費者只要將影印本寄回「獨立爭端解決服務」公司即可。要注意的是，消費者必須仔細填寫申請表並提供相關證據文件，這些文件都是將來裁決人做出決定的判斷基礎。除此之外，消費者負有出具相關文書資料義務，消費者必須檢附其他與消費紛爭有關的書面資料，包括帳單、服務契約、價目表、帳款催收單以及產品介紹DM等等，與申請書一併提交。若消費者僅檢送與業者往來之通聯記錄，除了無法作為輔助證據加以判斷以外，消費者尚必須承擔因為證據不足所可能產生的不利益。¹⁸

(2) 第二階段：業者回覆

對於消費者所填寫的申請表以及相關文書資料等，「獨立爭端解決服務」公司會製作電子副本寄送給被申訴的業者，業者須於2週內以電子方式回覆「獨立爭端解決服務」公司，業者並得請求「獨立爭端解決服務」公司再延展7日，請求以一次為限。¹⁹若業者在期限內沒有回覆，則「獨立爭端解決服務」公司將指派1名裁決人（adjudicator）著手進行裁決，且將僅依照消費者的書面申請資料做出裁決決定。²⁰

(3) 第三階段：試行和解

在裁決結果作成以前，兩造得隨時試行和解，此和解程序並不透過CISAS，而係兩造私下進行。²¹兩造須於2週內試圖達成和解，除裁決人同意外，和解時程不得延長。²²若業者與消費者達成和解，業者須以書面詳細記載和解方案內容，並在2週內以書面告知「獨立爭端解決服務」公司，「獨立爭端解決服務」公司會與消費者確認是否確已達成和解；經確認和解成立後，裁決申請案視為撤回。²³業者必須依照和解內容採取必要之行動，其處理期限以4週為原則，但消費者與業者另有約定者，從其約定。如果業者未實行和解內容，「獨立爭議解決服務」公司得根據消費者請求重新開啟裁決程序，並要求業者在7日內回應。²⁴

(4) 第四階段：消費者提出評論

如兩造未能於前階段達成和解，或業者未遵照辦理和解內容，業者須於7日內答覆原先關於消費者的主張，消費者並得針對業者回應於7日內表示意見。應注意的是，消費者的評論必須是針對業者回覆的內容為之，不能包括其他不相關的內容，也不能是之前未在申請書上提到的新主張或新證據。此階段進行中，「獨立爭端解決服務」公司於此階段會重新指派裁決員進行調查，著手進行裁決。²⁵

關於消費者的回覆，「獨立爭端解決服務」公司得將意見複本寄送給業者憑供參考，業者亦得再次回覆表示意見，惟裁決員得不將業者回覆列入參考依據。²⁶

(5) 第五階段：裁決人開始調查並作出裁決

在這個階段，「獨立爭端解決服務」公司會指派一位裁決人，並且告訴兩造關於裁決人姓名及其他資訊，同時並將兩造所提出的所有文書資訊寄送給裁決人。裁決人著手進行調查後，得要求申請者與業者提出其他文件或解釋；在必要情形下，裁決員並得透過「獨立爭端解決服務」公司，以電話、傳真、信函及電子郵件等方式間接詢問雙方當事人其他資訊或要求提出其他文書資料，以作出公平且合理的仲裁決定。²⁷對於兩造額外提出的文書，「獨立爭端解決服務」公司亦會製作副本提供給另一造當事人，務必落實武器

平等原則，使雙方掌握的資訊程度一致。倘若兩造無法於裁決人要求時限內提交指定的文書資料，裁決人得僅根據現有證據作出裁決決定。²⁸ 接著裁決人會在6週內依據雙方當事人所提供的證據附帶清楚的理由作出決定，「獨立爭端解決服務」公司隨後並將裁決決定以影本方式寄給雙方當事人。²⁹

裁決人例外不做出裁決的情形：³⁰

- 消費者接受業者提出的和解方案
- 消費者提出的主張，業者全盤接受

(6) 第六階段：接受或拒絕

消費者有六週猶豫期間仔細思量是否接受裁決人的決定³¹，如果消費者在6週內未能提出回應或是逕行拒絕，該裁決決定當然失效，申請案視為結案。³² 不過消費者仍可另外向法院提起訴訟。又消費者不得就該裁決決定表示異議，僅能選擇接受或拒絕，³³ 倘若消費者欲接受該決定，為求慎重，消費者須以書面回覆表示接受，且一旦消費者接受該裁決決定，該裁決決定即對消費者及業者產生拘束力。³⁴ 接受效力似具有類似訴訟上禁止重複起訴的效力，故消費者須謹慎為之，一旦接受該裁決決定，不僅不得反悔，嗣後亦不得向法院更行起訴。

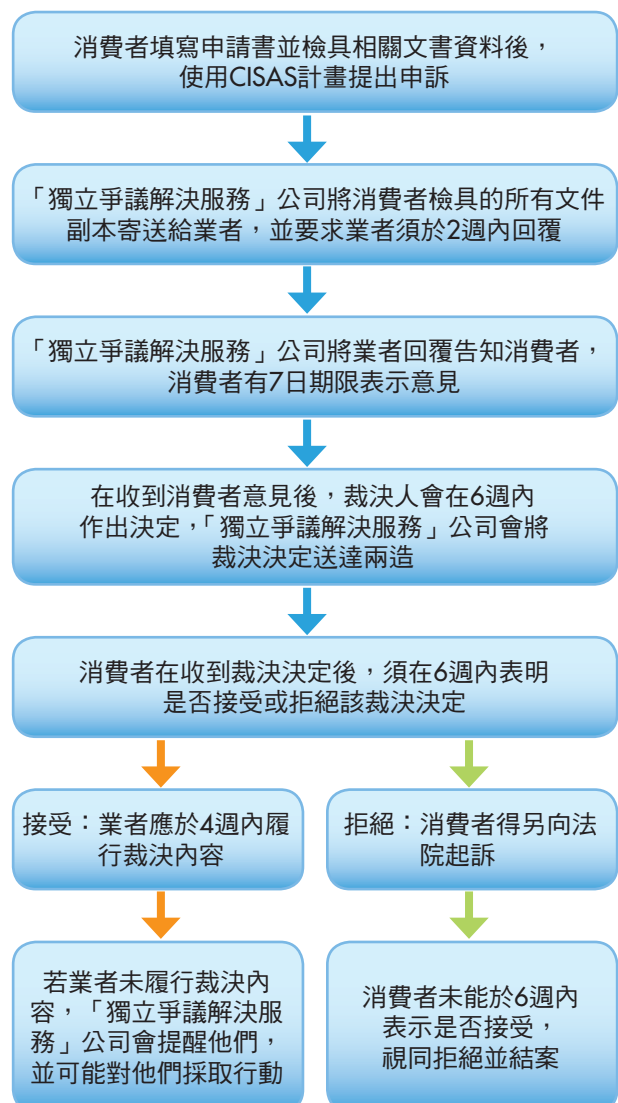
(7) 最終階段：實行裁決決定

當消費者同意接受該裁決決定後，業者必須在4週內履行裁決內容或支付賠償額。³⁵ 若裁決人係作出業者負有其他行為義務的決定，業者亦必須在4週內實行該項決定，且應於履行完畢時告知「獨立爭端解決服務」公司；倘無法於期限內為之，亦應給予「獨立爭端解決服務」公司明確履行期限。³⁶ 若業者沒有實行裁決人的決定，在初犯的情況下，「獨立爭端解決服務」公司會提醒業者遵行；倘若業者還是沒有實行，「獨立爭端解決服務」公司會終止業者的會員資格，並將此事告知Ofcom。

裁決人可以做出的裁決決定包括³⁷：給予消費者一個解釋或道歉、提供消費者某項服務或產品、採取對消費者有利的其他作為、上限為5000英鎊的賠償

金。關於賠償金的部分，消費者在申請表上必須註明具體賠償數額，以及相關證據證明。申請表送出之後無法再更改金額。如果裁決人同意消費者的主張，其實際賠償金額甚至可以高於書面申請額。「獨立爭端解決服務」公司人員、裁決人就賠償金皆不會提供任何建議，但是網頁上有案例研習（case study），消費者可以從相似的案例中斟酌適當的賠償金額。倘若消費者沒有註明賠償金額，則裁決人不會做出賠償消費者金額的決定。至於裁決者的具體決定，除了以消費者的主張為依據之外，尚會斟酌具體情況、消費者享有的服務條款及條件、相關法令規定以及任何有關的顧客服務標準，企冀作出最合理的損害賠償額決定。³⁸

(三) CISAS計畫執行流程簡圖



六、數據分析

(一) 案件量

基於CISAS免費、快速且中立的裁決機制，使得有效申請CISAS裁決服務的案件量逐年增加，這也表示Ofcom推行訴訟外紛爭解決計畫逐漸為消費者所信賴採用，機制運作良好。

年度	詢問數	申請數	無效申請數
2004	821	127	無資料
2005	3255	185	無資料
2006	3612	497	200
2007	6141	1650	800
2008	6464	2667	1169
2009	5143	1651	1084
2010	3953	1300	1072

值得注意的是，無效申請案的數量龐大，乃因多數消費者未先與業者試行調解，過早向CISAS提出調解服務，致申請案被駁回之故。

(二) 線上申請率

CISAS致力於提供更友善、更容易操作的網頁介面供消費者瀏覽相關資訊、提出線上申請，並記錄每年的線上申請率，網頁造訪數等數據，評估網頁使用量及介面操作簡便性。

年度	線上申請率
2004	8%
2005	55%
2006	23.7%
2007	12%
2008	28%
2009	27%
2010	27%

(三) 案件種類

透過消費者的申訴種類，可以得知消費者在何種消費議題上最容易發生爭議，業者也可透過此項數據改善較易產生糾紛的爭議，相對地，裁決人也可加強特定議題的訓練。

2004年時僅簡略分成電信類與網路類爭議，但自2007年開始詳細區分爭議類型。

爭議種類	2007	2008	2009	2010
收費	17%	25%	36%	39%
帳單	10%	26%	20%	17.5%
網路服務	10%	22%	21%	21%
斷線／重新連線	9%	2%	7%	2.8%
無訊號 (loss of service)	4%	4%	0.1%	3.6%
契約條款及細則	4%	8%	0.7%	11.6%
顧客服務	3%	7%	7%	2.2%

(四) 早期和解率

免費又快速的CISAS服務雖然使得調解案件申請量大增，但有趣的是，許多消費者與業者在獨立裁決人做出裁決決定之前就已達成和解。從逐年攀升的和解率數字可以看出「隨時試行和解」制度在CISAS計畫中的重要性。倘若兩造在裁決結果出來前即能獲得共識，不僅能使紛爭更為盡早解決，雙方當事人所支出的時間費用成本也更能大幅縮減。

年度	和解比率
2004	29%
2005	34%
2006	77%
2007	82%
2008	52%
2009	53%
2010	46%

(五) 消費者裁決獲勝率

在處理客訴案件時，裁決人並不會特別偏袒、保護消費者一方，而是站在中立、客觀的角度作出裁決，以避免那些欺騙性或言過其實的客訴主張。³⁹

年度	消費者在裁決中取得勝利比率
2004	60%
2005	52%
2006	38%
2007	69%
2008	61%
2009	64%
2010	61%

（六）消費者接受裁決決定比率

儘管Ofcom核准的損害賠償類型僅限於賠償、道歉、解釋、採取特定作為等4種，但數據顯示仍有約半數民眾接受裁決決定，可見使用訴訟外紛爭解決機制處理通信爭議仍有一定的實益。

年度	消費者接受裁決決定比率
2004	70%
2005	未提供
2006	38%
2007	66%
2008	63%
2009	59%
2010	50%

七、績效及滿意度

（一）績效

CISAS採用「關鍵績效指標」（Key Performance Indicators, KPIs）去估量CISAS員工之工作能力，並記錄每次在解決客訴問題時所花費的時間之效率以及消費者是否滿意等等。憑供評比鑒核的具體標準如下：

- 指標1：自收到客戶申請案時起，6週內作出裁決結果之比率。此項指標尚須扣除裁決人在裁決過程中可能生病等不可抗力情事，預期達成率為88%。
- 指標2：收到客戶申請案後，超過8週始作出裁決結

果之比率。此項指標扣除極其例外情形，預期比率不得高於10%。

- 指標3：執行CISAS計畫的員工在2分鐘⁴⁰內接起客訴專線之比率。此項指標尚須扣除員工因進行內部訓練正好不在位置上，或高峰時段無法立即接聽等情形，預期達成率為95%。
- 指標4：5個工作天內寫信回覆消費者之比率。「獨立爭端解決服務」公司要求員工在收到消費者申請CISAS計畫後，至遲應於5個工作天內有所回應。此項指標扣除少數例外情形，預期達成率為90%。
- 指標5：單位成本作為效率改善之指標。所謂「單位成本（Unit cost）係以總成本除以有效案件申請數所得之數值。又此項數據可能會因為兩造早期達成和解或是申請人於裁決程序中撤回申請案而受影響。

此5項關鍵績效指標於2006年12月時獲得Ofcom認可，其績效表現評比具有一定的公信力，除可供內部組織定期審核績效表現之外，尚可讓一般社會大眾了解CISAS計畫運作良窳。「獨立爭端解決服務」公司將每月及每季的實際指標數字呈報給Ofcom，並自2008年起每季出版績效表現指標報告⁴¹，而在這之前，則以出版年報的方式記錄滿意度資訊。⁴²

以下表列CISAS計畫這5年來的關鍵績效指標⁴³：

CISAS計畫 2006-2010 關鍵績效指標					
	2006	2007	2008	2009	2010
指標1：自收到客戶申請案時起，6週內作出裁決結果之比率	69%	80%	87%	87%	85%
指標2：收到客戶申請案後，超過8週始作出裁決結果之比率	19%	6%	6%	6%	5%
指標3：執行CISAS計畫的員工在2分鐘內接起客訴專線之比率	90%	100%	100%	100%	100%
指標4：5個工作天內寫信回覆申請者之比率	74%	95%	94%	97%	95%
指標5：單位成本	274.19 英鎊	269.69 英鎊 ⁴⁴	233.83 英鎊 ⁴⁵	295.67 英鎊 ⁴⁶	300.90 英鎊 ⁴⁷

（二）客戶滿意度調查

「獨立爭端解決服務」公司在2006年CISAS年報中首次揭露客戶滿意度調查報告，樣本來自於2005年8月31日至2006年3月31日接觸CISAS計畫的詢問者（但並未向CISAS申請調解）之問卷調查。⁴⁸ 之後每年「獨立爭端解決服務」公司皆聘請外部機關（Gabriel Research & Management Limited）從事滿意度調查工作，藉以審查CISAS計畫運行方式是否廣受詢問者接受；並藉由詢問者對各種問題的反應，適度調整CISAS計畫服務內容。

2006年客戶滿意度調查				
2006 ⁴⁹				
問卷項目	滿意程度			
	非常滿意	滿意	不滿意	非常不滿意
對CISAS員工的滿意度	49%	38%	8%	5%
對資訊手冊（Information Pack）的滿意度	49%	30%	11%	10%
對回覆速度的滿意度	48%	33%	11%	8%
對解釋權（Explanation of power）的滿意度	43%	33%	13%	1%
2006 ⁵⁰				
	滿意程度			
	非常滿意	滿意	普通	不滿意
整體滿意度調查	41%	22%	18%	12%
				6%

而自2007年開始，整個滿意度調查問卷在分類上更為細緻，區分未使用CISAS服務的詢問者（Enquirer）與使用CISAS調解服務的使用者（User）進行問卷調查，而在滿意程度選項上也刪除許多不必要項目。此種針對不同目標客體進行問卷調查的方式，較能針對不同族群製作更為貼近的服務內容。例如：對於首次接觸網頁訊息的「詢問者」，為了使其更加了解CISAS計畫的運作方式，除了網頁所使用的詞彙、語態應盡量直白、簡單外，更應適時補充、修改網頁上的FAQ；而對於實際申請CISAS服務的使用者，也能從案例研習資料庫瞭解相類案件的處理模式、賠償數額程度等資訊。總得來說，藉由滿意度調查問卷，可以從消費者角度切入審視CISAS計畫其他亟待改善之處，有助於改善服務品質。

2007年整體滿意度調查			
2007年整體滿意度調查 ⁵¹			
受訪對象	滿意程度		
	非常滿意	滿意	不滿意
詢問者	25%	19%	35%
使用者	57%	18%	19%
2008年整體滿意度調查 ⁵²			
受訪對象	滿意程度		
	非常滿意	滿意	不滿意
詢問者	34%	19%	31%
使用者	54%	19%	22%

自2009年開始，CISAS計畫改由內部單位自行進行客戶滿意度調查，藉由立即捕捉消費者的使用經驗，使問卷數據更能反映真實，並期望透過滿意度調查得知：（1）衡量使用者／詢問者在使用／詢問CISAS計畫的滿意度，包括詢問者的第一印象、申請者的使用經驗等等，藉以了解CISAS計畫有無服務不足之處；（2）探詢CISAS計畫其他潛在有待改進之處，包括使民眾瞭解CISAS計畫扮演的角色、資訊提供是否充足等等；（3）持續監控滿意度趨勢的發展。

問卷內容	對象	2009	2010
整體滿意度調查	詢問者	53%	54%
	使用者	71%	73%

參、獨立性

CISAS資金來自會員所繳交的年費以及案件處理費，裁決人薪水亦是從CISAS資金中撥款，在此情況下，消費者較難信服索取業者錢財的裁決人會以中立公平的角度做出裁決，業者可能也會主觀預期裁決人會作出有利於己之判斷。為了避免此種隱憂，Ofcom不僅逐條審核CISAS計畫的服務準則並且認真監督CISAS計畫的營運。因此有學者建議資金來源最好是僅限於稅收或公共基金（public funds），其中立性才不會令人質疑。⁵³

肆、監督／評鑑機制

一、內部監督機制

CISAS計畫採用嚴格的獨立裁決人制度，其仲裁員皆遵守嚴謹的道德規則，更重要的是，CISAS計畫內部有專業行為委員會（Professional Conduct Committee）進行詳細督導⁵⁴，所以消費者可以確保裁決人是基於完全的獨立性下做出裁決。

除此之外，「獨立爭端解決服務」公司在2008年1月為CISAS成立「獨立申訴審查服務」（Independent Complaint Reviewer），由Ros Gardner擔任獨立審查員（Independent Reviewer），針對那些不滿意CISAS或「獨立爭端解決服務」公司服務的消費者所提出之申訴案件，獨立進行調查。換言之，消費者若不滿意CISAS服務，且亦不能接受CISAS計畫內部投訴制度處理結果，可以向獨立審查員提出申訴，由審查員發動獨立調查程序。獨立審查員在收到這些客訴案件時，會檢視當時在裁決程序中的所有文件，並在適當情形下與投訴人進一步地深談之後，製作一份獨立審查報告提交給投訴人，並於其中表示是否支持或反對投訴人的主張。不過獨立審查員並無修改、撤換或影響裁決決定的效力。⁵⁵

「獨立申訴審查服務」的優點在於可以透過更為客觀的角度去檢視客訴如何被處理，並且有助於辨別「獨立爭端解決服務」公司服務或CISAS計畫哪些區塊的服務仍需要改善，使CISAS計畫可以更為透明、更有效率，也更有助於解決消費者申訴。

CISAS計畫中的獨立審查員除提供「獨立申訴審查

服務」，尚會因應實際需求提供以下服務，包括（1）對於上開不滿意服務的申訴提出解決方法；（2）針對調查程序提出個人建議；（3）協助判斷CISAS計畫所需人員的培訓需求並提供適當教育訓練。⁵⁶

從2010年的獨立審查報告可知，會向獨立審查員提出申訴的消費者中，大部分皆因申請人並未完全了解裁決規定，對於裁決決定效力以及裁決種類的限制等未能充分理解，甚至有部分申請人期待裁決決定得根據具體個案情況稍作修改，這在在皆顯示出消費者對於Ofcom所提供的訴訟外紛爭解決機制似乎仍一知半解。因此，獨立審查員建議「獨立爭端解決服務」公司應提出更明瞭具體的指導手冊，要求在裁決程序發動前，必須讓申請人確實知悉申請CISAS裁決程序的意義及效果。

二、外部監督機制

依據英國2003年通訊傳播法54條第4項規定，Ofcom有義務定期對其所核准的訴訟外紛爭解決計畫進行評鑑與檢討，以確保訴訟外紛爭解決計畫符合英國2003年通訊傳播法立法意旨，除維護此項計畫品質外，使消費者能更加信賴並持續使用替代性糾紛解決機制。自2010年10月起，Ofcom開始定期進行評鑑，透過檢視營運模式、組織架構以及執行法規等標準，審查「公正調查人服務」及CISAS計畫的執行成效。

同時Ofcom依據2003年通訊傳播法第52條第3項及第54條第2項規定，制定以下評鑑標準來考核其所核准的訴訟外紛爭解決計畫是否合乎標準。（如表一）

在2012年的評鑑過程中，Ofcom發現「公正調查人服務」及CISAS的「可接近性」與「效率化」程度都有大幅提升，甚至有90%的案件都能獲得合理的裁決，但Ofcom發現在少數證據不足的情況，或是對於劣質顧客服務（poor customer service）所採取的小額賠償決定，似乎欠缺一致性的處理標準，於是Ofcom在徵詢利害關係人意見後，依據通訊傳播法第54條第5項規定，制定一套「決策原則」，其規定詳述如表二。

應特別指明的是，Ofcom制定的決策原則以及賠償指導方針，乃是提供獨立裁決人作出裁決判斷時的輔助工具，至於個案具體賠償數額，則仍為獨立裁決人的裁量餘地。

表一

指標	描述
可接近性	確保所有消費者極易獲取所需資訊；提出申訴時能獲得適切支援；申請程序易於操作，不存在任何障礙；申請程序易於使用，殘障人士不會立於不利地位。
獨立性	該爭端解決計畫必須搭配適當的監管程序，通訊營運商不致於不適當地影響裁決決定的作成。
公正性	整套爭端解決機制品質優良；裁決人員皆經過專業訓練；對於特殊個案，有內部指導方針作為指引，協助做成裁決。
效率化	該爭端解決計畫能及時處理消費者的申訴問題，並能妥善分配資源；財政上具備一定水準，資金來源無虞。
透明化	對進行裁決兩造而言，整個裁決過程以及裁決內容皆非常清楚明瞭。
有效性	該爭端解決計畫具備相對應的程序規定，包括能夠監控裁決決定的執行情況、確保調查程序有效進行、損害賠償確實履行。
可問責性	透過檢視關鍵績效指標（KPI），確保爭端解決計畫有效達成目的；調整記錄系統，使能交叉比較正在處理中的案件。
非歧視性	裁決人不應偏袒或歧視消費者或業者，必須公正作出裁決判斷。

表二

年度	
A1.1（本計畫目的）	解決通訊營運商與消費者間的紛爭。
A1.2（指導原則）	訴訟外紛爭解決計畫所作成的裁決判斷，應符合下列原則：獨立性、公正性、公平性、公開性、透明化、有效性、可接近性、績效評估、官方核可、可問責性。
A1.3（決策指導方針）	為了作出公平且合理的判斷，裁決者應：能夠證明已公平對待兩造當事人，並未使其中一造處於不利地位、保持客觀、斟酌兩造提出的文書證據。而在特殊情形下，得請求當事人提供與此糾紛直接相關的其他資訊、雙方皆負有提出與此紛爭相關證據的義務、對於兩造陳述給予相同程度考量、留意（但不受拘束）類似案件先前的裁決先例、在適當情形下考量（但不依賴）業者與消費者的慣常作法、必須考慮相關規則、法律、條款及條件、在缺乏決定性證據的情況下，確保裁決決定以蓋然性權衡為基礎。此外，對任何決定都賦予充分理由。
A1.4	透過與Ofcom或其他第三方在典型或測試案例上的協作，這套決策指導方針有助於建立訴訟外紛爭解決計畫的一致性標準。
A1.5（賠償指導方針）	作出賠償決定的先決條件。關於各種類型的賠償方法，裁決者應明白表示：是什麼引致這些賠償、為什麼已足以證明賠償決定、影響賠償數額的因素、賠償的精確程度、在這個階段，設置賠償的理由。
A1.6（設置賠償程度）	賠償程度的設置標準，將依據現行實務作法及一般原理原則，以及由Ofcom與訴訟外紛爭解決計畫人員共同研發所形成的通用方法為指引依歸。

伍、結論

英國Ofcom對於通信消費爭議，提供消費者除了訴訟以外的其他解決途徑，對消費者而言，此種訴訟外紛爭解決機制因具備快速、免費、公正等優點，已逐漸被消費者、業者信賴採用，執行成效有目共睹。我國「NCC通信服務爭議處理中心」於2013年正式成立，在處理糾紛方法上尚在找尋更有效率、更有執行成效的具體措施，英國此種調解制度已執行十年有餘，或可作為我國參考依據，透過類似CISAS計畫執行方式，以業者先行處理為原則，嗣紛爭仍無法解決時才交由「NCC通信服務爭議處理中心」進行調處；並選用具備相關經驗的學者、消保官等具備相關專業學經歷的專家人士擔任「NCC通信服務爭議處理中心」的中間裁決人，以公正、獨立的態度介入調停消費者與電信業者間的消費糾紛。嗣正式運作一段時日，累積相當程度的個案調處經驗後，較能知悉民眾缺乏的正確消費觀念以及較常發生的消費糾紛種類，「NCC通信服務爭議處理中心」亦能夠對症下藥提供符合民眾所需的電信消費教育宣導，使電信服務業者與相關消費者均能充分瞭解正確電信服務消費觀念以及電信消費關係權利義務，除可提升交易品質，更能有效預防電信消費爭議發生。☺☺☺

（作者為本會法律事務處法務助理）

- 1 「公正調查人服務」(Ombudsman Services)，舊時多以Otelos稱之，現似乎改稱OS，於2002年成立，為非營利私人組織。
- 2 CISAS的2003-2004年雙年報，頁4
- 3 CISAS的2007年報，頁4
- 4 CISAS的2005年年報，頁5
- 5 ITPSA 的Benefits of Membership: 「6) Membership of a dispute resolution procedure. Under section 54 of the Communications Act, communications service providers must provide access to an external dispute resolution scheme for their customers or face a fine of up to £50,000.」(<http://www.itpsa.org.uk/joining.html>)
- 6 FCS member rates for FCS services and event participation and discounts on specialist services such as VVEE compliance, ADR schemes and credit management and Eversheds legal helpline. (<http://www.fcs.org.uk/Members/Benefits.aspx>)
- 7 Under section 54 of the Communications Act ISPs and other communications service providers must provide access to an external dispute resolution scheme for their customers or face a fine of up to £50,000. ISPA members receive free membership of the Communication and Internet Services Adjudication Scheme (CISAS). (http://www.ispa.org.uk/about_us/page_13.html)
- 8 CISAS Rules, r .2 (g)
- 9 CISAS Rules, r .2 (l)
- 10 CISAS Rules, r .2 (i)
- 11 CISAS Rules, r .2 (j)
- 12 在2006年有56%的消費者過早尋求CISAS的裁決，但在CISAS計畫員工之建議下，消費者回頭與業者協調，其中的38%更與業者達成和解。
- 13 CISAS Rules, r .3 (c)
- 14 CISAS Rules, r .3 (c)
- 15 CISAS Rules, r .3 (b)
- 16 CISAS Rules, r .3 (a)
- 17 CISAS Rules, r .4 (b)
- 18 CISAS Rules, r .4 (b)
- 19 CISAS Rules, r .4 (c)
- 20 CISAS Rules, r .4 (c)
- 21 Information for Customers, 'What if the company and I decide to settle my complaint?', http://www.cisas.org.uk/CustomerInformation-4_e.html
- 22 CISAS Rules, r .4 (d)
- 23 CISAS Rules, r .4 (d)
- 24 CISAS Rules, r .4 (e)
- 25 CISAS Rules, r .4 (f)
- 26 CISAS Rules, r .4 (g)
- 27 CISAS Rules, r .4 (h)
- 28 CISAS Rules, r .4 (h)
- 29 CISAS Rules, r .4 (i) 及4 (j)
- 30 CISAS Rules, r .4 (i)
- 31 CISAS Rules, r .4 (k)
- 32 CISAS Rules, r .2 (e)
- 33 CISAS Rules, r .4 (l)
- 34 CISAS Rules, r .2 (e)
- 35 CISAS Rules, r .4 (n)
- 36 CISAS Rules, r .4 (o)
- 37 CISAS Rules, r .5 (f)
- 38 Information for Customers, 'How does the adjudicator decide on how much compensation to award?', http://www.cisas.org.uk/CustomerInformation-4_e.html
- 39 CISAS的2006年報，頁6
- 40 兩分鐘包括給予來電者聆聽的1分41秒的預先錄音訊息後，接下來給予來電者選擇留話、請求相關資訊或是與專人連絡的選項；倘來電者選擇由專人接聽，CISAS員工平均接起電話之時間為10秒。
- 41 http://www.cisas.org.uk/KPIs-17_e.html (last visited 22th Aug. 2013)
- 42 CISAS的2005年報，頁8。
- 43 本份研究報告研究完竣之時，CISAS尚未於網站上公布2011年及2012年年報。
- 44 較2006年之274.19英鎊減少了4.50英鎊，反應出在這一年中有更多的案子使用早期和解程序(early settlement procedure)
- 45 2008年整年之平均單位成本為233.83英鎊，比2007年減少35.86英鎊，也比2006年減少40.31英鎊。
- 46 2009年有效申請案件中，有38%於裁決程序中撤回，以致增加每個案件的固定成本。
- 47 2010年有效申請案件中，有21%於裁決程序中撤回，以致增加每個案件的固定成本。
- 48 CISAS的2006年年報，頁12
- 49 CISAS的2006年年報，頁14
- 50 CISAS的2006年年報，頁16
- 51 CISAS的2007年年報，頁22
- 52 CISAS的2008年年報，頁22
- 53 Julia Hörnle, CROSS-BORDER INTERNET DISPUTE RESOLUTION, Cambridge University Press, p241.
- 54 CISAS的2005年報，頁8：
「Our adjudicators are obliged to honour a code of ethics and bear scrutiny by our Professional Conduct Committee, which is made up of both ADR professionals and laypersons.」
- 55 CISAS的2008年報，頁5。
- 56 CISAS的2008年報，頁5。



鼓勵公眾參與，以對話與溝通消弭衝突 加拿大電信爭議處理中心成立背景 與運作概述

■ 丁天欣

本文主要簡介加拿大電信爭議處理中心CCTS（Commissioner for Complaints for Telecommunications Services）的源起背景、組織架構、爭議處理範圍、方式，以及觀察在設立這樣的一個組織時，主管機關、業者與消保團體的討論與溝通，文末補充介紹一些處理其他電信爭議的機關，一窺加國政府如何在組織的設立上保護消費者關於電信服務的申訴權益。

CCTS是加國史上第一個專門處理電信爭議的獨立機構，主要宗旨為解決消費者及小型商家¹對於電信業者的申訴，處理爭議範圍包括無線通訊、本地及長途電話、網際網路的服務。而CCTS的成立，主要是電信業者基於主管機關的要求，而以公司型態共同設立一非營利組織，再由主管機關邀請各方利害人士共同檢視、評估，最後同意授權而來。

觀察加國的通訊傳播事業主管機關—加拿大廣播電視及電信委員會（Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission, CRTC）所公布的各項指令，以及比較CCTS的年報資料，我們可以看出這個機構獲得民眾與電信業者的信任感與重視度與日俱增。且由於這個爭議處理機制日漸完整，CRTC終於在2011年要求加國尚未加入CCTS的電信業者，一旦接獲申訴，必須立刻加入CCTS這個爭議處理機制，以保障所有的消費者擁有平等的申訴權益。

壹、源起

一、電信政策檢視小組的研究結果

負責區域經濟發展、投資與創新、研發的加拿大

工業部（Industry Canada），於2005年4月11日委託三位相關領域的學者專家組成「電信政策檢視小組」（Telecommunications Policy Review Panel），負責檢視加國現行的電信政策與法規架構²，並根據研究的結果提出建議，期待加國公部門能塑造一個具有國際性及競爭性的電信環境模式。

2006年3月22日，電信政策檢視小組提交該份報告給加拿大工業部³。該報告內容重點之一指出：加國應設立一個專門解決電信爭議的機制，以協助消費者面對與電信業者時產生的糾紛⁴。

二、業者共同設立電信爭議處理中心CCTS

在接受電信政策檢視小組的研究結果後，加國總督於2007年4月正式以行政命令要求CRTC針對處理電信消費爭議做出具體改善，包括要求所有電信業者參與討論，共同設立並資助一個具有獨立性的消費爭議處理中心，為一般個人及小型商家提供一個便於解決糾紛管道⁵。

2007年7月23日，各家電信業者齊聚一堂，達成最後協商結果，由11家較大型的電信業者共同設立加拿大電信爭議處理中心—CCTS, Commissioner for Complaints for Telecommunications Services Inc.⁶。同日，這11家身為「創始會員」的電信業者，向CRTC繳交一份詳述設立CCTS細節與未來營運計劃報告，並請CRTC認可CCTS作為處理電信爭議的機構。

三、主管機關與利害關係人的討論

收下這份CCTS創立報告書的一個月後，CRTC正式

聲明⁷，將於同年11月14日召開公聽會，檢視CCTS的組織架構、營運模式、授權範圍與處理流程，以及其是否可達到加國總督於行政命令中所要求的目標，再來決定是否正式授權給CCTS作為處理電信爭議的機構。

召開公聽會前，CRTC對CCTS所提出的問題包括：

1. 是否所有電信業者都應該加入CCTS，並依會員條款給付年費？
2. 如果僅強制部分電信業者加入CCTS，那該部分業者資格應該如何訂定？
3. 關於CCTS的公司治理方式（董事會、執行長是由誰指派誰？），是否符合所謂的「獨立性」？
4. CCTS的處理流程以及解決、補救方式（例如款項賠償數額）是否合宜？
5. CRTC對CCTS授權解決爭議的範圍，是否足夠？

這些問題，除了創始會員的電信業者們「一定要」予以詳細作答外，CRTC也廣泛徵求其他業者、消費者保護團體以及其他利害關係人提供意見。

CRTC於2007年底宣布公聽會結果，並發布一份正式指令表示同意，並授權由CCTS處理電信爭議⁸。這份指令不僅詳述各利害關係人—電信業者、消保團體、其他官方組織等相異觀點，也記載身為主管機關CRTC在判斷、分析的過程、原因，以及最後結論，本文擬摘錄幾個有趣議題，簡單概述如下：

1. 關於入會方式（強制或自願）及會員資格討論：

創始會員電信業者（以下皆以創始會員簡稱之）：建議採自願方式。以目前加入會員的情形看來，已足可保護大部分消費者利益，而且市場力量也會讓未加入的其他業者得到一種應遵循的標準，甚至促使他們最終加入CCTS。

部分業者：質疑CRTC若硬性要求所有業者立即參與，甚至要求資助這樣一個做為仲裁功用的非營利組織，不但讓被強制業者面臨金錢上的不利益，其作法的正當性也有待考驗。

小型業者：主要擔心一年資助CCTS的年費是多少、如何收取，如果強制要求所有業者參與，對於小型業者會員，應調降資助的年費費用。

消保團體：一致認為所有電信業者都應該加入CCTS，這樣才能照顧到所有消費者。

CRTC：站在消費者的觀點，強制所有業者加入是最好的，不過考量收取年費將加重小型業者的營運負擔，故決定僅強制要求對於95%的收益是從提供加國電訊服務而來的電信業者，並自2008年2月1日開始，每年稅收超過1000萬加幣的業者一律須成為CCTS的會員⁹。

2. 獨立性的討論：

創始會員：

- （1）CCTS的營運事務應交由一個獨立董事會，而在調查案件、解決紛爭與出具建議上，則由一位完全不受董事會影響的執行長主導。該獨立董事會中，建議有三席代表電信業者，其他四席則為獨立董事。而這四席中，其中兩席應由消費者保護團體指派，另外兩席的提名經由另一獨立管道辦理。
- （2）不但如此，為求絕對的獨立性，創始會員們此處提議的旋轉門條款，要求不論是曾經任職於電信業者，或是任職於消費者保護團體員工，離職後三年內皆不得參與獨立董事選拔。蓋獨立董事的責任重大，職責包括提名CCTS的執行長人選。

消保團體：

- （1）認為董事七席中，除有三席代表電信業者，另三席應該來自消保團體，而剩下那一席可考慮由ARCH殘障法律中心（Disability Law Centre）指派。
- （2）同時，消保團體也反對創始會員們所設下的旋轉門條款，認為從消保團體離職後三年內皆不可被提名為獨立董事的規定並不合理。

CRTC：關於創始會員董事提名的方式，CRTC認為可以接受，不過該旋轉門條款，僅須適用電信業者即可，不必連消保團體都須適用。

3. 被授權解決爭議範圍的討論：

1. 處理的申訴種類

創始會員：建議主要處理關於合約方面的爭議、帳單或帳戶收費上的糾紛或對於實際服務上的送達或存續即可，並列出一份排除CCTS得處理的爭議清單，

包括對於電信特許服務內容本身、電信業者政策或營運方式、廣告不實、提供服務的價格、客戶個人資料等申訴，創始會員認為不應由CCTS來處理。

消保團體：認為CCTS處理的越多，他們越不能獲益。

CRTC：

- (1) 創始會員所提出的排除CCTS得處理的爭議清單中大部分項目，都已經有其他專屬機關負責（見下文肆、其他電信爭議可以申訴的管道），例如對於電信特許服務的內涵，目前仍由CRTC辦理。考量到CCTS才剛成立運作，在這個時點，創始會員所提出的管轄範圍已屬適當。
- (2) 然而，考量到消保團體所指出，在那份排除CCTS得處理的爭議清單中，有許多敘述、字眼過於籠統，使得判斷界限模糊，可能會讓CCTS收到許多申訴後，在判斷是否為「得處理範圍」上遇到困難。因此，CRTC要求CCTS新成立的董事會須針對這份清單提供詳細的定義與範例，清楚界定對於何種服務與事件的申訴無法由CCTS處理，而CCTS也必須統計並歸納該未能處理的申訴數量與種類，做為日後CRTC擴張授權處理參考。

4. 補救措施與金錢賠償上限的討論：

創始會員：

- (1) 消費者可透過CCTS得到的補救措施有三種：
 - a. 業者提供解釋或道歉
 - b. 業者承諾將做出某項行為的改善或停止某些特定的活動
 - c. 業者提供金錢上賠償

針對最後一點金錢上賠償，創始會員認為執行長能同意的最高金額為一千元加幣，且針對這種在最後階段、經由執行長決定、產生拘束力的措施，應按業者當初與消費者所簽署的電信合約中關於「責任限制章節」之約定進行賠償。

- (2) 對於索賠超出上限金額，創始會員認為，應要求CCTS研擬出更進一步類似小額訴訟中的程序保障（procedural safeguard）。

消保團體：一千元加幣實在是太少，而所謂需要另訂的程序保障，更是沒有需要。同時，消保團體反對執行長的決定須受到電信合約中關於責任限制的拘束，認為此舉會削弱CCTS做出公平裁定的能力。

CRTC：

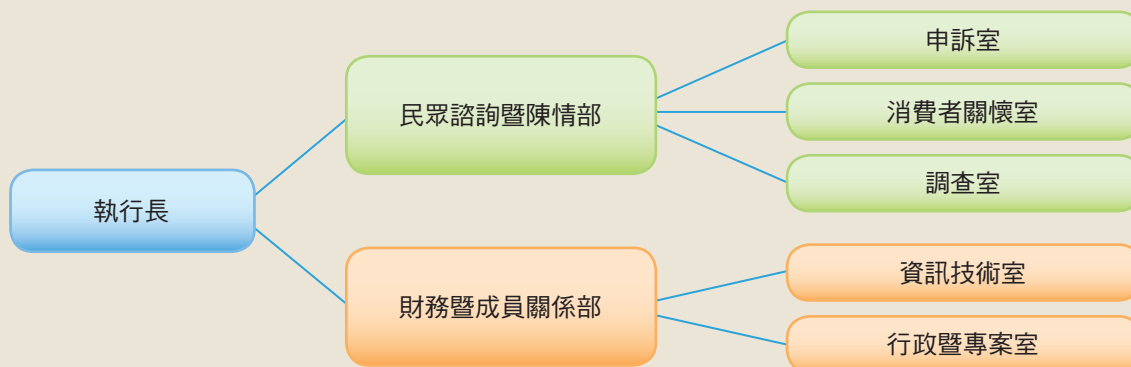
- (1) 一個獨立處理爭議的機關，如果對於消費者欠缺判定金錢賠償的能力，便無法取信於消費大眾。例如，當電信服務在不正當的情況下中斷時，對於小型商家而言，所招致的金錢損失極有可能超出加幣一千元。CRTC認為，執行長在決定金錢賠償的補救措施上，應該有更大的彈性，決定金額以賠償消費者的損失，因此，一千加幣的上限並不適當。
- (2) CRTC確實注意到，法院並不總是適用電信合約中責任條款的限制，因此讓電信合約條款凌駕於CCTS執行長有拘束的決定並不適當，蓋CRTC並不希望弱化CCTS做出有意義性決定的能力。為了平衡起見，CRTC決定設立一個五千元加幣的上限，考量到此金額基本上應可以涵蓋一般案件中，消費爭議中所受的損失，也因為上限金額的增加，CRTC認為目前CCTS應該沒有額外設置類似法院小額訴訟中程序保障的需求。

四、三年一次的公聽會

鑒於CCTS則是以一般公司法成立、被CRTC所授權的電信爭議處理中心，而CRTC是監督CCTS成效的政府組織，故CRTC每三年會藉由開辦公聽會的方式作一系列的檢視，例如針對CCTS的獨立性與效率程度，是否達到當初成立時被賦予的宗旨與要求；從詢問CCTS的電信業者成員，對於CCTS三年來的表現有何意見等等議題，讓大家檢驗CCTS「做」的多少，以及「做」的如何。CCTS尤其重視所有業者及消保團體的反應，要求一定要針對議題提出意見，進而判斷政府可以再多做些什麼，讓整體電信環境品質有所提升。

貳、CCTS的執行組織¹⁰

如圖一：



圖一 CCTS的執行組織

參、CCTS爭議處理範圍及類型¹¹

一、處理的爭議範圍：

- 區域市內電話及網路電話服務
- 長途電話服務（包含預付卡）
- 無線電話服務
- 有線及無線網路服務
- 編纂、修改工商行號及私人的黃頁電話簿

二、處理的爭議類型：

· 合約爭議：

此種爭議包括：業者與消費者間有無簽訂合約、合約究竟包含何種服務內容、合約文字是否將該內容確實表達出來、業者是否確實依照合約內容履行義務、消費者是否在被誤導的情況下簽訂該份合約等。

· 帳單爭議：

典型爭議當然就是消費者認為電信公司採用其當初未同意的收費方式，當然也包括系統上的錯誤、或實際收費方式與廣告上有所落差。

· 實際服務的履行：

電信服務設備上的裝設、維修以及斷線等問題，此牽涉到使用品質、不合理的斷訊、以及在未經客戶同意的情況下，電信公司逕將服務移轉予另一電信公司。

· 帳款爭議：

客戶帳戶管理、費用繳納及收取等紛爭。

肆、申訴管道、內容與程序

一、申訴管道¹²

- 網站上填寫申訴單逕行送出
- 傳真申訴單
- 用Email寄發申訴單
- 僅有殘障人士，得使用電話申訴方式
- 聽障人士，得使用Teletypewriter/ TTY（Text Telephone），輸入特定號碼，以打字代替口述，而CCTS處理申訴專員也能以打字方式回應。

二、申訴記載內容

根據CCTS規章第六點，申訴內容必須包含下列幾點：

1. 申訴者姓名、聯絡電話與地址，以及，如果是關於帳款方面的糾紛，須提供該帳戶號碼。
2. 與申訴者發生糾紛之電信業者。
3. 申訴詳細內容。
4. 糾紛發生日期、時點，或是於何時消費者發現到此糾紛。
5. 須指出申訴者直接與該電信業者聯繫時，雙方如何試著解決該糾紛，此處必須寫出該電信業者當時採取的具體回應。
6. 申訴者認為妥當的處置方式或補償措施。
7. 對CCTS所建立的處理申訴程序，申訴者須表達同意，並且願意在申訴期間內受到該程序之拘束。

三、申訴程序¹³（如圖二）

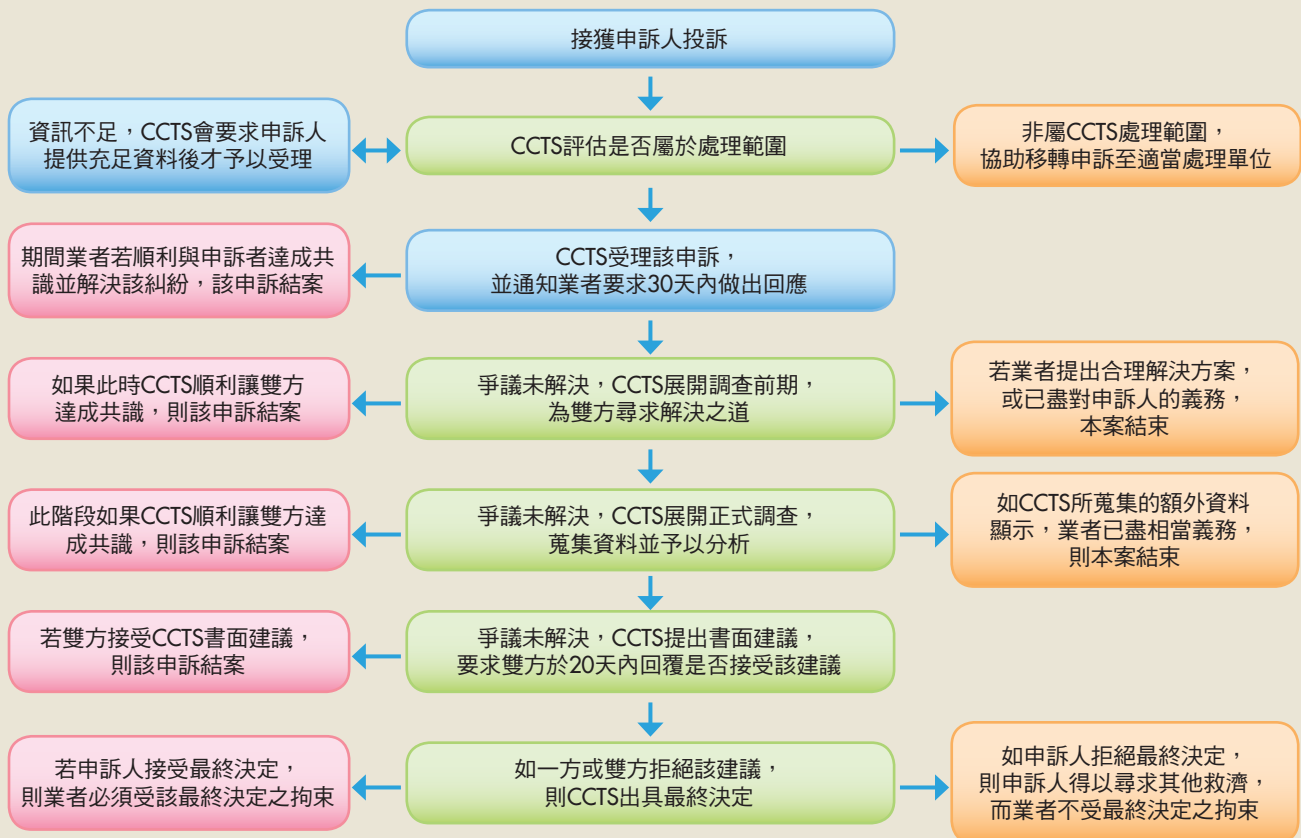
1.判斷：

- (1) CCTS收到申訴單後，先行判斷是否屬於CCTS處理爭議的範圍，如果不是，則CCTS會向申訴者解釋，並指引該申訴者將此申訴轉介至適當處理單位¹⁴；倘若申訴案件屬於CCTS管轄範圍，CCTS會提供給相關電信業者一份該申訴書影本。假使此申訴是以口語方式提出，CCTS專員也會將其記錄成書面，並提供給申訴者及該電信業者該份書面申訴書。
- (2) 當電信業者收到該申訴書後，認為依照CCTS規章或其他法定理由，該申訴不屬於CCTS處理爭議的範圍，則應於15天內提出完整說明，向CCTS表達反對理由。CCTS在收到業者反對理由後，得再加

以蒐集更多資料去理解該爭議之性質，最後由執行長做出決定是否受理該申訴。

2.要求業者回應：

- (1) 確定爭議屬於CCTS處理的範圍後，CCTS會將此申訴書轉寄至電信業者，並課予30天內回覆的義務。然而，如果該電信業者尚未成為CCTS成員，依據2011年CRTC最新指令，自2014年10月開始，尚未成為CCTS成員的業者被投訴到CCTS，該業者須於5天內加入CCTS，並負有與一般會員相同的義務。
- (2) 在收到CCTS的申訴書後，業者如果順利與申訴者達成共識並解決該糾紛，應於30天內以書面回覆CCTS且副知申訴者。而CCTS收到業者答覆之後，



圖二 申訴程序

除非申訴者在收到業者回覆的20天內，以書面向CCTS表示該爭議尚未解決，或是對解決方式不滿意，否則CCTS會視此爭議已獲得解決。

- (3) 如業者未能與申訴者達成共識解決該糾紛，應於30天內以書面方式向CCTS詳細報告造成該爭議的因素及未能解決之原因，同時須附上與該爭議相關的資料影本。

3.調查前期：

CCTS將指定一名專員負責處理此申訴案件，該專員將評估案件的複雜度，並在調查案情時向雙方索取額外資訊判斷案情，協同申訴者及業者一併討論該解決爭議的辦法，期待仍以非正式形式就此申訴作出和解。

根據CCTS於2012年7月出版的年報資料，約有74%的申訴案件在調查前期結案，也就是說，約有七成的申訴案件可在40天內獲得解決。

4.正式調查期（Investigation）：

至此，案件進入正式調查程序，CCTS處理申訴專員根據雙方所提供的資料，或是其額外蒐集的資料，去判斷業者是否有盡到合約中應盡的義務，在此調查階段中，申訴案仍可以隨時和解。

5.書面建議（Recommendation）：

如果到了這個階段，申訴人與業者皆未有意和解，CCTS會根據調查分析結果出具一份書面建議。在這份建議中，CCTS可能會建議業者採取某些補償措施或是停止某些措施，也有可能是簡單的一個道歉，或是根據在此申訴案中的事實所造成申訴人的損失，而要求業者做出具體的賠償金額（最高金額為5000元加幣）。

出具建議後，CCTS會給業者及申訴人20天的考慮期間，去決定是否要接受或拒絕，如果不接受，該方必須詳細說明原因、看法，以及對於這個建議的妥當性做出評論。如果雙方接受，爭議當然視為解決；而如果其中一方未在20天內予以回應，則等同於該方同意此書面建議。

6.最終決定（Decision）：

一旦申訴人或業者其中一方或雙方拒絕書面建議，CCTS將會進一步考慮該方或雙方拒絕的原因，以及所建議解決的方案，CCTS也可以進一步修改上述的這個書面建議，而再次地出具書面建議。如果建議還是不被雙方所接受，接下來，CCTS必須以書面形式發布一個所謂的最終決定。

對於這個決定，申訴人有20天的時間決定是否接受。如果申訴人表示接受，則業者也必須接受這個決定；然而如果申訴人仍予以拒絕，則CCTS會建議申訴人以其他司法途徑處理，而業者毋須受此決定之拘束。

四、CCTS拒收申訴的情況

在CCTS規章中，詳細地列出在什麼情況下CCTS「得判斷為」拒收，或是「必須」拒收申訴的狀況：

1. CCTS「得判斷為」拒收的情況：

- (1) 申訴者濫用機制提出無理取鬧的申訴。
- (2) 申訴者在該事情上，顯然不具有相當的法律上利益。
- (3) 該申訴案件應該由其他更恰當的仲裁機關或是法庭來審理。
- (4) 依照當時情況，CCTS無法做任何進一步的調查。
- (5) 申訴者不與CCTS配合共同調查事實或尋求解決之道。
- (6) 依照CCTS的看法，電信業者所提供的補救措施顯屬公道，然申訴者仍拒絕予以接受。

2. CCTS「必須」拒收申訴的狀況：

- (1) 申訴者未向電信業者申訴前，自己先向CCTS提出申訴，或是沒有給業者機會去了解爭議情形或解決糾紛。這點十分重要，事實上無論是CCTS也好，業者也罷，都秉持一個大原則，就是消費者碰到問題狀況，首先要找的應該是提供其服務的電信業者，讓業者在第一時間有機會把問題解決。
- (2) 該爭議從前已經向CCTS提起。

- (3) 對於已經訴訟繫屬的案件，或是正由其他仲裁或是類似仲裁的有權機關（可要求業者向消費者賠償）調查或審理中。
- (4) 該爭議情形發生時點落在CCTS成立之前。
- (5) CCTS收件的時點¹⁵，與申訴人對於該爭議情形已得知的時點，相差超過一年以上。這一條有兩個例外情形是，如果申訴人在得知該爭議情形一年內有向電信業者提起申訴，或是一年內申訴人與電信業者持續地在這件案子上嘗試解決問題，則CCTS可以決定予以受理，然而如果該案子的申訴時間已超過申訴人得知該爭議情形的18個月後，CCTS仍不得受理。

伍、其他電信爭議可以申訴的管道¹⁶

事實上，加拿大相當重視消費者的權益，因此關於消費者申訴管道也極為豐富，在此針對CCTS網站上所列出的幾個單位做一個簡單介紹：

一、加拿大消費者事務局Industry Canada's Office of Consumer Affairs（OCA）¹⁷

加拿大消費者事務局隸屬於加拿大工業部。正如上文所述，加拿大工業部是最上層的聯邦政府組織，它的任務就是帶動經濟成長、保持加國的高度競爭力及打造一個以知識素養為基礎的市場環境。想當然爾，工業部的計畫一定會包含了發展各項產業與科技，以及制定電信產業政策。

在該部門下所設立的加拿大消費者事務局，宗旨是保護加拿大消費者的權益，與公部門及私部門合作，負責蒐集與消費者相關資訊以及執行各項消費者相關的研究計畫與創新政策，使消費者的聲音傳達到聯邦政府；它也編製許多可以讓消費者認知到自己權益的手冊與工具廣為宣傳，提醒消費者在購買通訊服務或產品時，應該注意到的事項。官網首頁上最新消息就是宣傳CRTC規定的最新手機無線上網合約中，最長綁約期間不可超過兩年；猶有甚者，加拿大消費者事務局針對非營利的消費者義務性團體提供了財務上的支持，支持此

種加拿大消保團體在財務上獨立，進一步為消費者利益上提供更有效率的協助。

二、加拿大廣播電視及電信委員會（Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission，CRTC）

身為加拿大電信業者的主管機關，主要任務就是確保全國的業者能善盡提供電信的服務，而CRTC本身也分擔受理部分種類的消費者爭議。

三、請勿來電計畫National Do Not Call List

請勿來電計畫The National Do Not Call List（DNCL）是給消費者一個對電話行銷業者說「不」的權利，關於這方面的困擾，可以上DNCL網站註冊自己的電話號碼，如果註冊後仍是接到行銷電話，則可以上DNCL網站直接進行申訴。

四、反壟斷機構加拿大競爭局 Competition Bureau

反壟斷機構加拿大競爭局是一個獨立執法機構，負責保護並推動市場的競爭力量及公平機制，促使消費者獲得完善的選擇；同時身為競爭法、加拿大消費者包裝和標籤法案等相關議題的主管機關，因此有關於價格上、標示上不公平的相關現象，消費者可以向反壟斷機構加拿大競爭局進行申訴。

五、加拿大隱私權委員會 Office of the Privacy Commissioner of Canada

加拿大隱私權委員會身為隱私權相關法令的主管機關，主要負責監督政府部門與私人企業對個人資料的蒐集、處理與利用，其對於隱私權利的保護措施包括：調查依隱私權法所提出的申訴、進行稽核並依法提出告訴，對於公家與私人企業個資蒐集、處理與利用，進行調查並公開報告，研究並推動保護隱私權的議題或政策。

關於侵害隱私權、個人資料的申訴案件，加拿大隱私權委員會藉由勸導、談判及適當使用和解、調解以解決問題。但是，如果該侵犯隱私權或個人資料的

單位未能自願合作或是侵害的狀況沒有改善，該委員會有權傳召證人並主動蒐證、掌握確實的證據，在受侵害的狀況未解決的情況下，特別是案情符合加拿大的個人資訊保護和電子文件法案（PIPEDA， Personal Information Protection and Electronic Documents Act）管轄的範圍中，該委員會可向聯邦法院提起訴訟，並尋求法院命令以解決這種隱私權受侵害的狀況。

陸、結語

從加國電信爭議處理中心的設立過程中，我們可以觀察出在推動消費者保護政策時，「公眾參與」成為加國政府非常重視的一環。學者指出¹⁸三階段的公民審議機制：（1）資訊公開（information）；（2）公眾諮詢（consultation）；（3）主動參與（participation）。其中，資訊公開在屬性上偏於單向的關係，由政府生產並傳送資訊供公民使用，例如政府公報、政府網站等；公眾諮詢是雙向的過程，政府向公民尋求資訊和意見，例如公

聽會、民意調查、草案在立法過程進行公眾意見諮詢等；而主動參與，是促成政府與公民之間成為一種夥伴關係，由公民主動參與政策制訂與決策過程，強調公民提出政策選項及進行政策對話的能力。這三階段中，自然以主動參與最能使公共政策的推行更加落實，政策也能更貼近民眾的需求。

從加國政府一開始設立電信爭議處理中心CCTS的構想，到最後由加拿大廣播電視及電信委員會CRTC召開公聽會，處處可見業者與非營利組織間的對話，加國政府促使各利益團體在同一場合上讓步、互動與溝通所做的努力，以及各種公開、清楚的討論協商記錄。雖說這些議題的表達方式及踴躍程度是隨各國民情而有差異，但仍不失為做為我國政府日後推動政策時的參考。🌀

（作者為本會法律事務處法務助理）

1 根據CCTS規章（CCTS PROCEDURAL CODE），所謂的小型商家是指一個月所有使用電信服務的花費不超過2500元加幣的商家。

2 在電信發展的議題上，加拿大工業部與CRTC是扮演不同的角色。蓋CRTC作為一獨立機構，負責公民、產業、利益團體和政府的需求與利益，並透過加拿大文化遺產部（Minister of Canadian Heritage）向加拿大國會報告。而加拿大工業部則是聯邦政府的一份子，主要著眼於經濟層面上，規畫出具有競爭力的電信環境。鑑於二者不同的角色，因此加國的電信法賦予工業部得請求CRTC配合其政策規劃與執行。

3 <http://www.marketwire.com/press-release/industry-minister-receives-telecommunications-policy-review-panel-report-585648.htm>

4 <http://media.knet.ca/node/1916>

5 Order in Council P.C. 2007-533, 4 April 2007

6 同一天CCTS依據加拿大聯邦公司法正式成立。

7 Telecom Public Notice CRTC 2007-16

8 Telecom Decision CRTC 2007-130

9 此一規定後來經CRTC於2010年舉辦公聽會後決定修改，強制要求所有未加入CCTS的電信公司，一旦經顧客向CCTS投訴後，五天內都必須加入 CCTS 成為其成員，讓CCTS受理對所有電信公司的投訴，使消費者所接受的服務得到全面的保障。

10 <http://www.ccts-cprst.ca/about/who-we-are#board>

11 <http://www.ccts-cprst.ca/complaints/mandate>

12 <http://www.ccts-cprst.ca/complaints/how-to>

13 參考CCTS網站<http://www.ccts-cprst.ca/complaints/complaints-process>以及CCTS規章

14 可參考伍、其他電信爭議可以申訴的管道

15 根據CCTS規章，起算時點有兩種，一是實際收件日，二是以一般郵件方式（regular mail）送達後五天。

16 <http://www.ccts-cprst.ca/complaints/other-resources>

17 <http://www.ic.gc.ca/eic/site/oca-bc.nsf/eng/ca00038.html>

18 羅世宏、管中祥、洪貞玲、鄭國威〈監督傳播管制機關NCC：傳播政策公民監督與審議機制的能與不能〉，中華傳播學刊，第十期，2006.12



專責、專業、專心，捍衛權益從你我他做起 日本通信消費者保護制度概述

■ 吳柏凭

一、概說

日本消費者意識主要可以追溯至二次世界大戰結束後的1945年，由大阪家庭主婦所發起的「飯杓運動¹」為首的一連串驅逐劣質品以及拒買運動開始，可以說是開啟了日本消費者對自我權利意識的重視。在1950年代中期到60年代日本高度經濟成長時期之後，隨著產業的快速進步，大量生產、大量消費的情況大幅增加，業者和消費者的力量差距急劇擴張，消費者問題由此而生，被認為是日本經濟和社會最重要的結構性問題。隨著一些重大消費問題發生，日本政府在1968年5月通過了「消費者保護基本法」（消費者保護基本法），將行政機關、業者和消費者之間的角色給明確化，並且將過去產業優先的方針轉化為消費者優先的方針，同時建構消費者保護的行政體系，揭示了消費者保護的基本方向，之後雖然法律仍有增刪，但消費者保護機制依然圍繞著這個基本大法。

然而隨著社會產業變遷，許多新型態的消費模式已經不能單純以一個基本法來規範，因此許多因應各種新型消費型態的消費者保護規定因此而生。其中最受注目，也是目前最容易發生的消費爭議，就是所謂的「通信消費爭議」。

通信服務已經是國民生活或是社會經濟活動不可或缺的服務，特別是近年來，網際網路和行動電話等多樣性通信服務已經普及於國民日常生活。

隨著近年來新型態的通信技術不斷出現，像是網際網路或是智慧型手機等運用新技術的通信服務也由此

而生。然而由於技術複雜性提高，消費者對自己所使用的服務內容了解程度卻相對地越來越低，使得業者所掌控的資訊遠超過消費者，進而造成雙方在交易上的實質地位越行懸殊。特別是日本屬於通信服務業高度競爭的市場，多數民營業者為了獲得更多的客戶，使用不充分的說明或是不實廣告等招攬顧客手段情況層出不窮，因為這些惡質手段而導致的消費爭議數量龐大，單單平成23年（2011年）就有7,873件申訴案²。日本政府於2003年6月1日，在主管通信業務的的總務省綜合通信基盤局電氣通信事業部（總務省綜合通信基盤局電氣通信事業部）下設置消費者行政課（消費者行政課）。就通信消費範圍的消費者保護事務，利用現行的消費者保護制度，並且配合修正電信事業法，建構新的解決紛爭體制。以下將就此新的通信消費者保護機制與爭議解決機構做一詳細的介紹。

二、日本通信消費者保護規範

（一）規範概要

日本總務省綜合通信基盤局針對通信消費者保護議題，從現行修正的「電氣通信事業法」（電氣通信事業法）中選擇相關消費者保護規定，制定消費者保護規範之注意事項（改正電氣通信事業法を反映した消費者保護ルールに関するガイドライン），並且在2004年7月24日開始實際運作。

此注意事項係根據電氣通信事業法以及施行規則（電氣通信事業法施行規則）的規定，將其規範內容的要旨和內容明晰化，同時也透過消費者保護的觀點，期

許通信業者能夠採取自主性的配合措施。亦即，本注意事項除了是電氣通信事業者遵守相關規定的指導方針外，也是通信事業者採取自主性措施的指導方針。經由此規定，期許能充實通信消費者保護的內容，並且使消費者能夠得到安心的通信服務。同時，為了因應日後電信服務的多樣化和複雜化，通信服務糾紛的內容和實態也會隨時產生變化，因此本注意事項也會定期更新，以配合未來的變化。目前最新修正為平成24年（2012年）10月³修正版。

（二）規範內容

電氣通信事業法規定中，關於消費者保護規範的注意事項主要有以下三項：

- ・電氣通信事業法第18條第3項，通信事業的休業或停業公告。
- ・電氣通信事業法第26條，通信服務提供條件的事前說明。
- ・電氣通信事業法第27條，客戶申訴處理。

1. 通信事業的休業或停業公告

由於近來通信服務在國民生活的重要性日益增加，如果通信服務事業突然休業或停業，在毫無預警的情況下突然停止服務，通信服務使用者恐怕將蒙受難以預期的損失。因此，當通信業者一部或全部休業或停業時，原則上必須要依規範進行公告。

在公告的內容上，根據電氣通信事業法第18條第3項規定，至少要說明因休業或停業而無法繼續提供的服務內容，以及無法繼續提供服務的起始日。

若電信業者即將停止固網電話的附加機能服務時，應對使用該附加機能的使用者在六個月以前以DM直接通知。

之後到停止服務期間，以電話或是實地訪問使用者以獲得替代服務等同意的確認。此外，對於無法獲得確認的使用者，將以掛號信將相關文書送達。

若違反本規定，且違反本規定而對服務使用者的

利益產生妨害時，在確保使用者利益的必要限度內，總務大臣得發動業務改善命令（電氣通信事業法第29條第1項第12款）。此外，通信業者若是違反本規定，而被認為有妨礙公共利益者，得被認定為特許登錄的取消事由（電氣通信事業法第14條第1項第1款以及同法第126條第1項第3款）。

2. 通信服務提供條件的事前說明

近年來因為通訊技術進步而使得電信服務蓬勃發展，服務內容和費率選單的多樣化，使得消費者的選擇大幅增加，便利性也隨之提升。然而另一方面，服務內容、費率結構和契約條件的複雜化，使得消費者越來越難以理解其內容，進而導致電信業者和消費者之間的資訊落差非對稱性擴大。在這樣的情況下，消費者對於電信服務內容並非完全理解就締結契約，導致和電信業者糾紛不斷的事情層出不窮，成為目前電信消費糾紛的主要來源。此外，現在電信業者除了自己經營外，也常常透過代理業者來推行業務，因此代理業者在電信服務締結契約時對消費者未作充分說明，也是日後糾紛的來源。對於代理業者課以與電信業者相同之充分說明義務亦有其必要性。因此，本保護規範即是為了讓電信業者之間的競爭能為消費者帶來便利，讓消費者能夠在充分了解電信服務內容的基礎上締結契約，以避免和電信業者產生糾紛。

電氣通信事業法第26條規定，電信業者或是其關於電信業務契約締結的仲介、代辦或是代理商，在提供、仲介、代辦或是代理與接受電信業務服務者（電信業者除外）總務省所定關於國民日常生活關聯的電信業務締結契約者，應依照總務省命令，提供該電信業務費用或是其他條件的概要說明。

此規定在於透過讓消費者充分了解通信服務的內容後締結契約，以防止電信業者和消費者之間的糾紛，達到保護消費者權益的目的。電信業者在締結契約時，必須給予讓消費者對於所接受的服務有最低限度了解的說明。

電信業者所必須要說明的事項，應該以消費者關

於服務的選擇和安心使用為前提的必要資訊。具體來說，主要是費率以及服務的提供條件。同條規定要說明「提供條件的概要」，因為如果在締結契約之時，電信業者必須對所有消費者鉅細靡遺地說明所有資訊，不但對業者造成負擔，也會因為資訊過多而造成消費者不必要的混亂。因此，僅限於重要事項方須對消費者說明，且重要事項之內容範圍是由總務省以命令決定。

本條所規定的說明，必須要使消費者對於該事項形成「理解」，方能構成。然而個別消費者的理解力千差萬別，如果要電信業者去一一確認所有消費者都能形成充分的理解的話，恐怕負擔過重。因此，現行作法是對各種電信服務種類去推定，只要何種程度的資訊傳達能平均地使消費者形成充分的理解即可。

電氣通信事業法施行細則（電氣通信事業法施行規則）第22條之2之2第二項規定，電氣通信事業法第26條所謂的說明，應交付使人容易了解的書面（包含目錄、手冊）。此外，當接受電信服務者在接受下列替代書面的說明方法就能了解內容時，也可以用此方法代替之。

- （1）於進入網頁契約申請畫面前，先行顯示說明事項。
- （2）寄發電子郵件。
- （3）交付CD-ROM等電磁紀錄媒體。
- （4）在DM上揭示。
- （5）在電話說明後，立刻寄送書面。

關於說明事項的內容則是規定在電氣通信事業法施行細則（電氣通信事業法施行規則）第22條之2之2第三項。

- （1）電信業者的名稱，如果是代理、代辦店的情況，需要包含代理、代辦商的名稱。
- （2）電信業者接受詢問的聯絡方式（電話窗口則需要接受聯絡的時間），如果是代理、代辦商則需要個別代理、代辦方的詢問連絡方式。如為電信業者的直營店，則不需要另外提供其他聯絡資訊。
- （3）電信服務的名稱和類別，諸如撥接、寬頻等服務種類必須明示。

- （4）適用使用者的費用，包含適用促銷方案的期間、範圍和條件，以及其他不包含在促銷方案內的額外費用。
- （5）消費者的契約變更或是解除條件。包含期間限制、違約金的規定，以及租用設備，像是數據機的返還費用負擔。
- （6）電信服務的限制事項，包含品質、提供處所以及緊急通報等。
- （7）行動電話、PHS服務項目，須說明在電波無法接收的地方將無法提供服務。
- （8）Best Effort型網路服務，在某些通信設備或線路下會無法達到預期速率。
- （9）網路電話服務：可否進行緊急通報，以及線路狀況會導致通話品質下降。

若是違反本規定而對服務使用者的利益產生妨害時，在確保使用者利益的必要限度內，總務大臣得發動業務改善命令（電氣通信事業法第29條第2項）。此外，通信業者若是違反本規定，而被認為有妨礙公共利益者，得被認定為特許登錄的取消事由（電氣通信事業法第14條第1項第1款以及同法第126條第1項第3款）。

附帶一提，業者和消費者之間的契約糾紛可以適用消費者契約法（消費者契約法），在通信消費的領域同樣適用該法。只是消費者契約法規定若消費者因可歸責於業者的事由而對契約內容產生誤認者，得據此解除契約，為一著眼於事後救濟的手段。相對之下，電氣通信事業法第26條則課以業者相當的事前說明義務，著眼在事前預防。因此兩個規定雖然有部分重疊，但並非完全一致。

3. 客戶申訴處理

日本現行的產業或是國民生活，對於通信服務的仰賴度變高，相對地，對故障等原因造成服務中斷的容忍度則變低。因此，為了讓消費者能夠安心使用通信服務，電信業者必須要迅速且妥善地處理消費者的申訴或諮詢。電氣通信事業法規定中關於消費者保護規範之注意事項（改正電氣通信事業法を反映した消

費者保護ルールに関するガイドライン)即是基於這樣的要求，而對業者課以迅速且妥善處理消費者的申訴或諮詢的義務。

電氣通信事業法第27條，電信業者與接受電信業務服務者（電信業者除外）關於總務省所定國民日常生活關聯的電信業務締結契約者，應依照總務省命令，電信業者必須要迅速且妥善地處理消費者的申訴或諮詢。

何謂迅速且妥善地處理消費者的申訴與諮詢，仍需要根據個案進行判斷。不過如果電信業者有下列其中一種情形，將被視為未迅速且妥善處理。

- (1) 未設置申訴或是諮詢的對應窗口
- (2) 縱有設置申訴或是諮詢的對應窗口，但未明示消費者聯絡方式以及可接受申訴或諮詢的服務時間。
- (3) 即使明示申訴或是諮詢的對應窗口的資訊，實際上卻無法使用該窗口。例如電話經常無法撥通，對電子郵件毫無回應。
- (4) 面對消費者的意見長時間置之不理。例如對不太需要調查的事項無正當理由過了2~3天才回答。
- (5) 需要一週以上時間調查的事項而無正當理由遲滯了超過一個月以上。
- (6) 消費者提出解約要求，在無正當理由的情況下對該申請擱置相當期間。

在消費者申訴或諮詢的處理上，本規範也對業者有相當的期許。

- (1) 開設電話窗口，特別是因為電子郵件常常因為許多原因而無法送達，所以電話窗口仍是不可或缺。
- (2) 電話窗口不應只有語音系統處理，仍須有服務人員負責。此外，在使用語音系統的情況下，需要提供消費者簡便的操作方式來連絡服務人員。
- (3) 電話窗口在工作日應盡可能地延長服務時間。
- (4) 接受申訴或是諮詢需要進一步調查和確認時，應盡可能地縮短回答時間。

若是違反本規定，而對服務使用者的利益產生妨

害時，在確保使用者利益的必要限度內，總務大臣得發動業務改善命令（電氣通信事業法第29條第2項）。此外，通信業者若是違反本規定，而被認為有妨礙公共利益者，得被認定為特許登錄的取消事由（電氣通信事業法第14條第1項第1款以及同法第126條第1項第3款）。

三、電信消費爭議處理機構

(一) 概說

日本的消費者組織最早設置於60年代中期，這包括經濟企劃廳社會政策局（1965），通商產業省的消費者政策部門及農林省等。除了內閣府的各省與廳都有負責其相關業務的消費者保護外，每一個縣級的地方政府都有一個特別負責消費者政策的部門。此外，尚有獨立行政法人的國民生活中心以及各縣、市的地方消費者中心等⁴。而在2009年，為推動單一消費者行政，依法在內閣府之下設立「消費者廳」（消費者庁），但這並非意謂原先各省廳內所設消費者行政之部、局、處、室，已無存在之必要。在掌握各相關產業之省內，仍有從消費者政策之觀點，發揮檢核機制之必要，因此，伴隨消費者廳之設置，各省內現存掌握消費者行政之部門，不僅沒有廢除，還被要求要與消費者廳積極合作，於各省內推動消費者政策之執行。

同時，尚有國民生活中心（国民生活センター）這樣的組織，其設計之主要原理在將政府職能中公權力作用色彩較淡薄之事務，如教育訓練、資訊蒐集、申訴處理、諮商人員（相談員）之訓練與認證等交由此獨立之行政法人執行。國民生活中心及各都道府縣及主要之區市町村之消費生活中心，均有諮商人員受理消費者之諮詢，但差異在於國民生活中心介入斡旋協助消費者解決與企業經營者間之消費爭議者，多以較弱勢之消費者如老人、身心障礙者等為主，或是消費爭議事件具有廣域性、多數性、重大性及複雜性者為限。

除了上述那些一般性的消費爭議解決機構以外，總務省另有專責的消費爭議解決機構。過去所有通信業務全由總務省綜合通信基盤局電氣通信事業部（總務省

綜合通信基盤局電氣通信事業部）掌管。然而因為近年來關於通信消費爭議案件數量呈現直線上升趨勢，為了有效處理通信消費案件，總務省於2003年6月1日，在綜合通信基盤局電氣通信事業部下將原來負責接受消費者申訴、諮詢的電氣通信利用環境整備室（電氣通信利用環境整備室）改名為消費者行政課（消費者行政課），專責通信消費範圍的消費者保護事務，利用現行的消費者保護制度，來建構新的解決紛爭體制。

（二）電氣通信消費者諮詢中心（電氣通信消費者相談センター）

總務省綜合通信基盤局電氣通信事業部消費者行政課所開設的消費者諮詢中心，負責接受消費者關於通信方面的申訴或是諮詢。電氣通信消費者諮詢中心主要是針對個別糾紛接受諮詢，將電信業者的意見予以整理後給予消費者回報。然而此中心並不進行仲介或是調停工作，且只以電話接受消費者的諮詢，不會給予書面回答。不過電氣通信消費者諮詢中心會針對

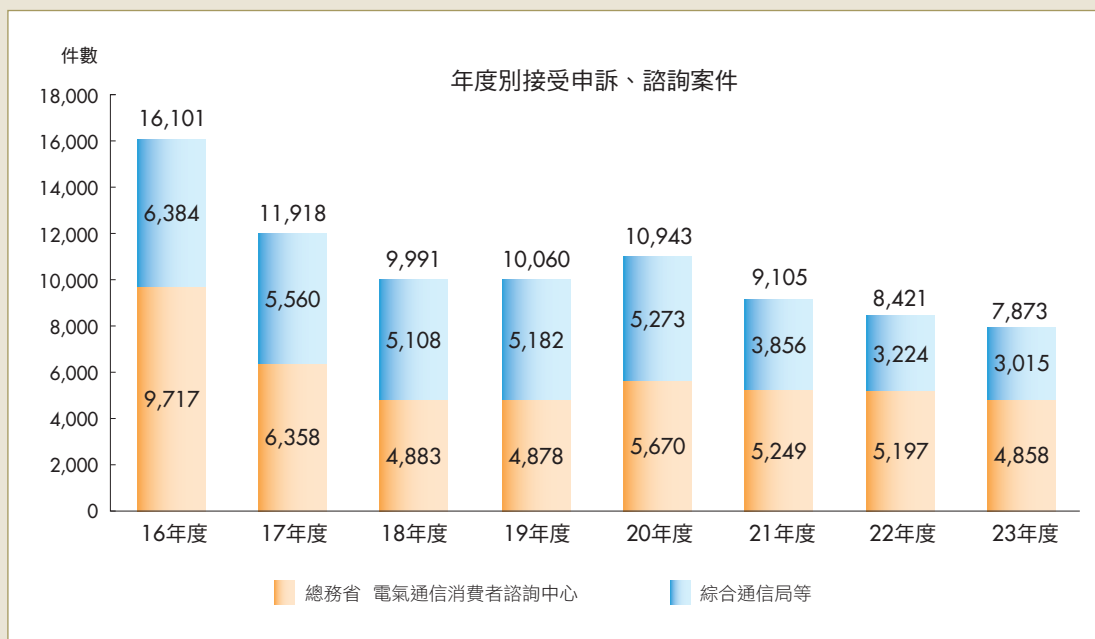
申訴項目、內容進行統計，並且將重要議題反應給總務省，作為日後對電信業者加強管理的重點參考。

此外，電氣通信消費者諮詢中心所接受的諮詢僅限於與「電信服務」相關事項，亦即是限於電話、電子郵件、寬頻網路等服務，因此不接受超過電信業者主要業務範圍的消費糾紛諮詢。

每年電氣通信消費者諮詢中心所接受的申訴案件大約是8,000件（包含電信消費者諮詢中心以及其他各個綜合通信局接受關於電信服務方面的申訴與諮詢）左右，且有逐年減少的趨勢（2011年為7,873件，2010年為8,421件，2009年為9,105件⁵）。

（三）申訴制度（意見の申出制度）

為了真正有效地保護通信消費者的權益，日本總務省同時設計了一套消費者申訴制度，消費者只要和業者有類似消費糾紛，得以文書正式向總務大臣提出



圖一 歷年接受申訴、諮詢案件數

申訴，而總務大臣有權力對遭到申訴的業者提出行政指導或是其他業務改善命令，這些命令有強烈的規制力，對於解決消費紛爭有極大的實效性。

電氣通信事業法第172條，消費者如對電信業者業務相關之費用、其他提供條件或是電信業者業務執行方法有抱怨或是其他意見者，得將理由記載於文書，向總務大臣提出申訴。總務大臣對於前項申訴應誠摯地處理，並且將處理結果通知申訴人。

電信業者（電話公司、寬頻業者等）的服務費用、內容等提供條件，或是電信業者（包含代理店）的業務執行方法等都是可以成為申訴對象。

本制度是基於保護消費者權益以及公共利益保障的觀點來反映消費者聲音，因此有些事項並不屬於申訴對象。例如：惡作劇電話、服務態度或是因為消費者自身的服務使用方法引起的糾紛、以及針對電信業者的損害賠償請求等。

申訴程序：

對於電信業務提供條件有任何抱怨或意見者，得以記載理由的書面（規定格式⁶）提出申訴。文書提出對象為總務大臣，而全國各地都有受理窗口，受理窗口為總務省電氣通信消費者諮詢中心。

總務大臣對申訴意見應誠摯地處理，且在必要時得依照電氣通信事業法為下列必要處分。

1.行政指導

行政機關在其職權或所掌事務範圍內，為實現一定之行政目的，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請特定人為一定作為或不作為之行為⁷。其中最重要的概念要素，就是「不具法律上強制力」。

原則上當總務大臣對電信業者為行政指導而業者拒絕配合時，不得因為「拒絕服從」這個理由，而對電信業者為不利的處置。不過，並不禁止行政機關基

於其他理由發動不利的處置，至於該不利處置本身須具備合法性，則屬當然。

2.依據電氣通信事業法為必要處分

總務大臣得在必要時，對電信業者為下列處分：

- （1）費用變更命令（電氣通信事業法第29條第5項）
- （2）契約約款變更命令（電氣通信事業法第29條第6項）
- （3）業務改善命令（電氣通信事業法第29條第1項到第4項）
- （4）禁止行為停止、變更命令（電氣通信事業法第30條）

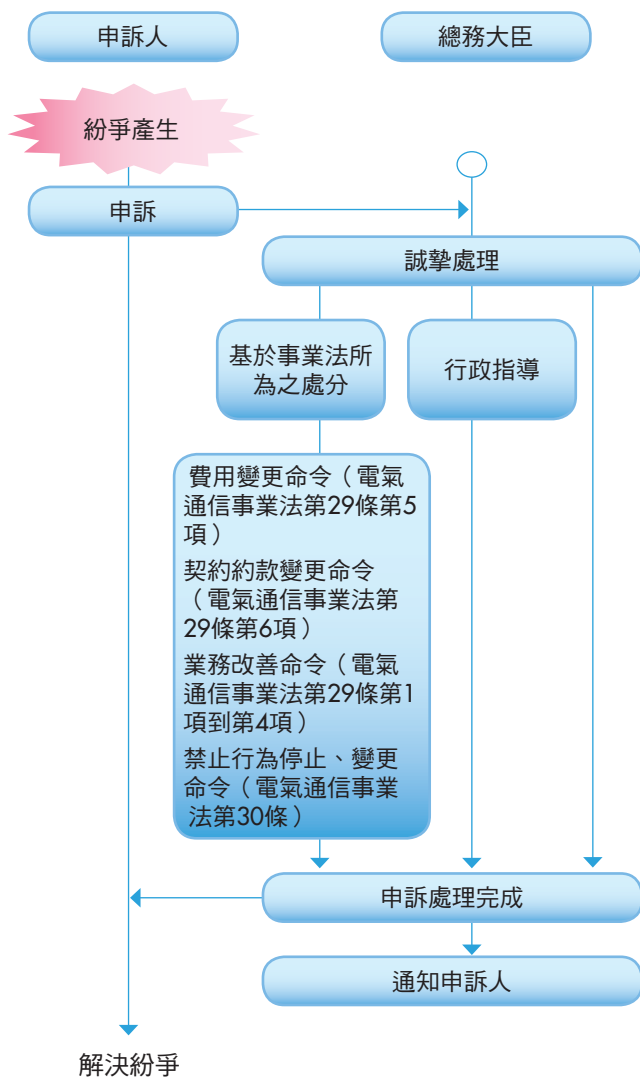
在為這些對業者的不利益處分時，必須要依照行政程序法（行政手續法）第十三條第一項舉辦聽證，且總務大臣必須要在為處分前向電氣通信紛爭解決委員會（電氣通信紛爭処理委員会）提出諮詢（電氣事業通信法第160條）。

若是業者在接到命令後未為改善或是命令後繼續為相同行為者，處兩百萬日圓以下的罰金（電氣通信事業法第188條）。

四、結論

從以上所述日本的通信消費保護規範以及組織可以發現，日本消費者保護政策乃以「消費者權利之尊重」與「自立之支援⁸」為其基本理念；總務省也就此相同觀點出發策定推動消費者保護的作為。日本在行政介入消費者保護事務似較審慎，在行政未介入之空間，則運用支援消費者自立之理念運作。

在制度和組織設計上，日本設想出極度細膩的紛爭解決方式，從政策規劃、紛爭預防到爭議處理這一貫的機制都設計得相當完整。特別是爭議處理這個部分，將一般諮詢和申訴作一個完整的切割，諮詢限於電話而申訴限於書面為之，可以避免過往一些行政機關將申訴當成諮詢來規避處理的弊病。而總務省在近十年來也深切注意到通信消費糾紛增加的趨勢，不斷



圖二 申訴程序

地變更組織來應付現實的需求，設置專責消費者保護的消費者行政課更是一大突破，由於設立在掌管通信行政的綜合通信基盤局電氣通信事業部下，其專業性和能得到的行政資源都是值得肯定。

另外，我國行政機關全面普遍的處理消費爭議，造成行政機關業務及人力極大的負荷。如果未來我國通信消費紛爭解決機構仍像現在直轄市或縣市政府受理方式相同，恐將會因消費爭議案件為數過多，造成處理爭議尚無餘暇，以致於行政監督工作的遂行上產生排擠效應；且消費爭議處理因案件量影響，以致處理時限難滿足消費者的期待。我國欲參考日本之制，縮限消費爭議之處理範圍，於我國環境恐有困難，但1. 強化企業經營者及企業組織處理消費爭議申訴之功能，亦即讓大部分案件在送往消費爭議解決機構前即獲得解決。或是2. 採用諮商人員制度。日本的諮商人員有其專業的資格證照，主要任務在提供消費者糾紛解決建議、消費資訊和斡旋，對於專業性的諮商事件，會依據諮商人員的專業分層提供服務，且對於困難解決的事件，會由具有律師資格之諮商人員提供建議。經由上述兩種紛爭分流制度，應可使我國未來通信消費爭議解決機構避免因為案件過多而影響到其效能。☞

（作者為本會法律事務處法務助理）

- 1 おしゃもじ運動，因為發動者多為家庭主婦而有如此的稱呼。戰後物資匱乏，然而配發的物資品質過於低劣，因此大阪的主婦們集結抗議，進而有1948年的不良火柴放逐運動。
- 2 平成23年度における電氣通信サービスの苦情・相談の概要。
<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/field/data/gt060801.pdf>，第1頁。
- 3 電氣通信事業法の消費者保護ルールに関するガイドライン
http://www.soumu.go.jp/main_content/000183066.pdf
- 4 各國消費者保護行政體系－兼論日本消費者廳之設置－邱惠美 第29-31頁

- 5 平成23年度における電氣通信サービスの苦情・相談の概要。
<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/field/data/gt060801.pdf>，第1頁。
- 6 意見申請書の格式（意見申出書の様式）
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/iken/pdf/iken_seido_a.pdf
- 7 日本行政程序法第二條第6款（行政手続法2条6号）
- 8 日本社會福利專有名詞，亦用於其他受益行政行為。是指透過扶助，使得受幫助的人在未來有自立的力量。

以智慧活化未來、迎向全球數位化 瑞典郵政及電信總局（PTS） 舉辦「2013寬頻大未來— 繁榮社會必要的基礎建設」會議紀要

■ 陳玟良

壹、前言

推動寬頻化社會為全球各國提供國民資訊化生活與促進國家發展不可或缺的重要基礎，瑞典郵政及電信總局（PTS）每年度均辦理相關主題會議，邀集各主管機關與國際組織團體代表，共同探討全球新興寬頻技術演進與應用、全球寬頻建設與發展規劃、無線頻譜資源核配與有效管理等諸多面向，除提供各國各界一個資訊交換平台外，也希望統合各界意見協同邁向寬頻化社會，相關議題深具前瞻性，可供政府做為未來決策參考。

瑞典郵政及電信總局（PTS）於2013年6月24及25日舉辦年度寬頻大未來之國際會議，主題為「繁榮社會必要的基礎建設」（An essential infrastructure for a prosperous society），對於不斷變化和匯流環境（例如聲音變成App應用）之有效率資通信技術法規、為了刺激高速寬頻服務實現社經福利之政策計劃、頻譜管理方式與需求間取得平衡（Licensed、Shared、Unlicensed頻譜）等面向，共有來自全球34國74位監理機關代表出席進行意見交流。

本次會議邀請澳洲通訊傳播媒體局ACMA主席Chris Chapman、香港通訊事務管理局辦公室OFCA總監利敏貞Eliza Lee、瑞典郵政及電信總局PTS局長Göran Marby、墨西哥聯邦通訊委員會COFETEL委員Alexis Milo等代表與會。國家通訊傳播委員會（以下簡稱本會）為加強與國外通訊傳播主管機關交流、瞭解國際寬頻服務發展情形、促進頻譜資源有效利用等目的，特由虞副主任委員孝成等代表出席會議，並獲邀簡介我寬頻服務市場發展概況，與各國主管機關代表進行意見交流及釋照經驗分享。

貳、會議內容重點摘要

一、香港寬頻服務市場概況

香港目前有19家固網業者及5家行動業者，固網寬頻滲透率（Penetration）為86%，而行動通信服務滲透率（Penetration）更高達228%，市場充分競爭。第三代行動通信執照即將屆期，目前刻正研議頻譜再釋出方式中。近期並已陸續釋出2.3GHz及2.6GHz提供4G寬頻服務。

香港推動寬頻服務發展，係依市場發展為導向，主管機關角色則以低度管理、促進有效率市場為原則，政府並無特別編列基金投入寬頻基礎建設。以光纖網路佈建為例，香港係採非強制性、登記制，目前FTTB/FTTH涵蓋已超過80%家戶。

二、澳洲寬頻服務與未來展望

澳洲通訊傳播媒體局ACMA主席Chris Chapman從數位匯流觀點、政府因應作為與宏觀管理角色探討。過去主管機關採分層管理方式（layers-based）適合於幫助已知、可預期的匯流服務之面貌，而隨著新興科技應用服務不斷推陳出新趨勢，各分層之間界線將逐漸模糊。

目前智慧型裝置已經有很多應用程式（App）可以提供語音、資訊服務等功能，國際研究機構Ovum統計，此類服務於2011年約佔電信業者9%營收，傳統電話號碼服務逐漸失去原本不可取代地位，內容層應用將有類似於基礎層的接取、服務影響力。

未來於高度連結（hyper-connected）與網路社會，僅以簡易、單一管理方式，將不足以因應多維（multi-

dimensional) 且複雜通訊傳播匯流環境，主管機關面對多變數位匯流環境，管理架構及方式應保留彈性、維持動態檢視與調整可能性。

三、新興無線頻譜應用與管理趨勢探討

(一) 無線頻譜管理趨勢

行動寬頻服務需求與日遽增，無線頻譜資源如何更有效利用，為各主管機關持續探討重要議題。國際無線頻譜管理方式，約略可區分為以下3種類型

1. 專屬執照制 (Licensed)：政府經拍賣或審議方式，核配業者專屬頻譜且免於干擾並供特定目的使用。
2. 免執照制 (Unlicensed)：例如無線區域網路 (WLAN) 或藍芽 (Bluetooth) 應用，相關通訊設備發射功率及通訊協定均應符合國際標準組織規範，使用者無需申請執照即可共享並使用該頻譜資源。
3. 核可制 (Authorized shared)：例如數位無線電視閒置頻譜 (TV White Space) 共享，利用感知無線電 (Cognitive Radio) 技術提升及動態頻譜共享架構概念，在不干擾優先用戶條件下，於頻譜閒置期間 (Spectrum Hole)，使用無線電視台閒置頻譜，充分利用無線頻譜資源。相關機制需考量頻譜使用之時間與空間因素，授權方式較為複雜，為各國近期探討議題。

關於利用數位無線電視閒置頻譜概念，原係考量國際普遍使用於數位無線電視頻段之頻譜特性，提供行動寬頻服務具有其涵蓋優勢；本次會議談論相關應用可行性，考量使用數位無線電視閒置頻譜，為避免干擾數位無線電視用戶之接收，基站發射功率亦將受限，原利

用頻譜特性涵蓋優勢之利基將受影響，另外，人口越密集區域，則可供利用之數位無線電視閒置頻譜亦越少，因此相關機制恐將適用於短距離通訊。

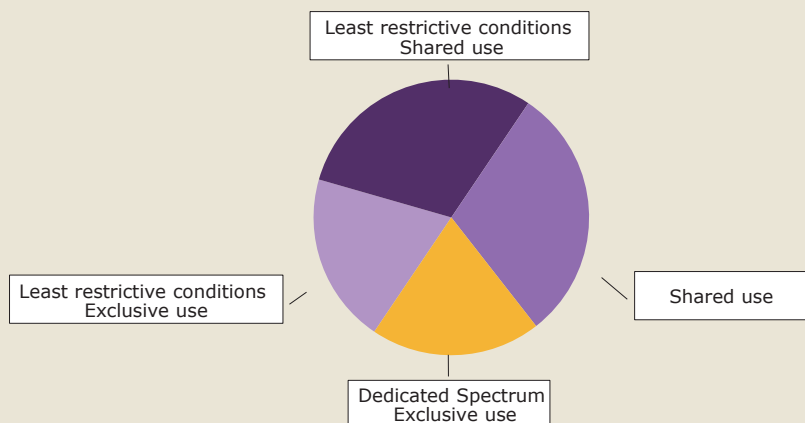
瑞典郵政及電信總局 (PTS) 代表於會議提出看法，規劃將以核配專屬獨佔頻譜 (Dedicated Spectrum Exclusive Use)、共享使用 (Shared Use)、最低限度條件共享使用 (Least Restrictive Conditions Shared Use)、最低限度條件獨佔使用 (Least Restrictive Conditions Exclusive Use) 等共計4項分類管理方式，基於最有利於社會經濟之原則，持續檢視頻譜使用情形，同時放寬或解除管制法令，相關頻譜策略預定於2013年第3季徵詢各界意見，其經驗將供各界參考。

(二) 輔助型下鏈 (Supplemental downlink, SDL)

概念觀察消費端之行動通信上、下行訊務量 (traffic) 使用情形，通常會有下行訊務量遠大於上傳之不對稱現象，尤其是視訊 (Video) 娛樂、網頁瀏覽等服務，研究機構預估於2015年相關應用將佔整體行動通信訊務量66%以上。輔助型下鏈概念，於行動通信網路增配部分頻譜資源，專供下行傳輸資料使用，為紓緩行動通信網路壅塞、提升傳輸容量之另一解決方案。本次會議談論亦提出未來歐洲地區規劃L-band1.4GHz (1452-1492MHz) 頻段供用之可能性。

(三) 行動通信異質網路整合

圖例為未來可能之新興行動通信異質網路整合概念，電信業者提供寬頻服務之容量，將以政府核配之專屬頻譜資源，並輔以輔助型下鏈、搭配有條件共享



圖一 瑞典郵政及電信總局 (PTS) 頻譜分類管理方式

資料來源：瑞典2013寬頻大未來—繁榮社會必要的基礎建設會議資料

制（Authorized shared）頻譜及整合Unlicensed頻譜資源應用（例如WiFi）等整體網路架構，以因應行動寬頻服務需求倍增趨勢。

四、新興行動通信技術發展議題

多媒體廣播多播技術（Multimedia Broadcast and Multicast Services, MBMS），行動通信業者規劃部分頻寬，採廣播方式提供線性（linear）或隨選（on demand）等多型態之多媒體內容服務，可提升頻譜利用率並減緩用戶接收視訊造成頻寬壅塞情形；LTE採進階版eMBMS技術標準情形，為近年來各界持續關切議題，依據會議研究報告資料，美國電信業者Verizon公司，規劃預定於2014年推出服務。

本次會議亦探討其他行動通信技術標準發展趨勢，例如未來第五代行動通信（5G）概念，除提升通訊品質、更高頻寬、低功耗、低延遲及技術相容外，裝置之間連接（connected devices）應用，邁向資訊化社會願景，亦為未來重要趨勢。

五、非洲地區寬頻發展概況

非洲於近3年為行動寬頻服務滲透率成長最高區域，行動通信服務可提升民眾便利性、降低通訊成本、促進經濟與社會繁榮發展等諸多優點，為非洲帶來新的機會。

推動非洲地區之寬頻服務發展，因為固網纜線覆蓋率不佳，無線通信將為目前主要傳輸方式，頻譜資源規劃更顯其重要性，尤其是較低頻之頻段，近期將優先考慮數位紅利（Digital Dividend）頻段。

非洲地區金融體系服務未盡普及，因此行動通信業者與銀行合作，用戶經過申請後，即可藉由行動錢包（Mobile Money）之應用，進行購物交易或付款，例如近期肯亞（Kenya）於推出M-pesa及Airtel-money相關服務後，已廣為消費者使用。

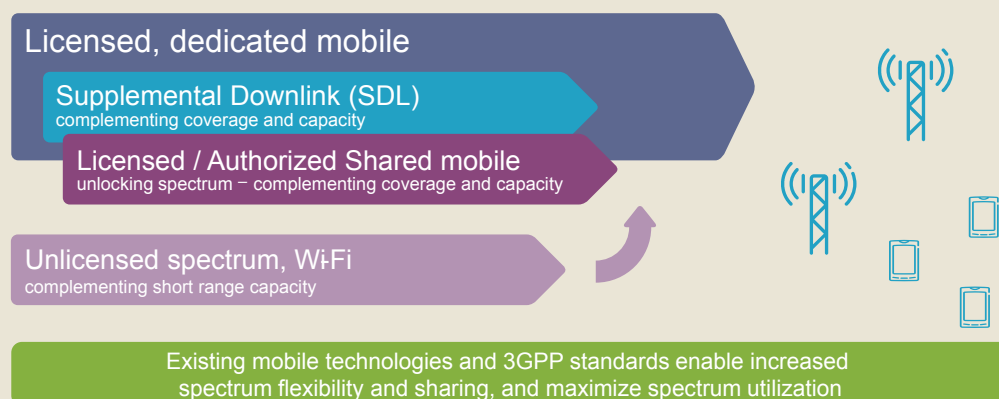
參、雙邊會議摘要

本次參與瑞典會議除與各監理機關代表討論寬頻趨勢外，本會並與澳洲ACMA 主委Chris Chapman及瑞典PTS代表進行雙邊交流會議。

澳洲為因應未來全球數位化機會，於2009年成立國家寬頻網路（National Broadband Network, NBN）公司，預估以12年時間由政府出資並投入總金額將超過330億歐元經費，建構全國性寬頻網路服務，預估將有93%採光纖到戶（Fiber To The Premises, FTTP）網路，並將以批發（wholesale）方式銷售，初期以100Mbps為目標，預期未來將提升至1Gbps。

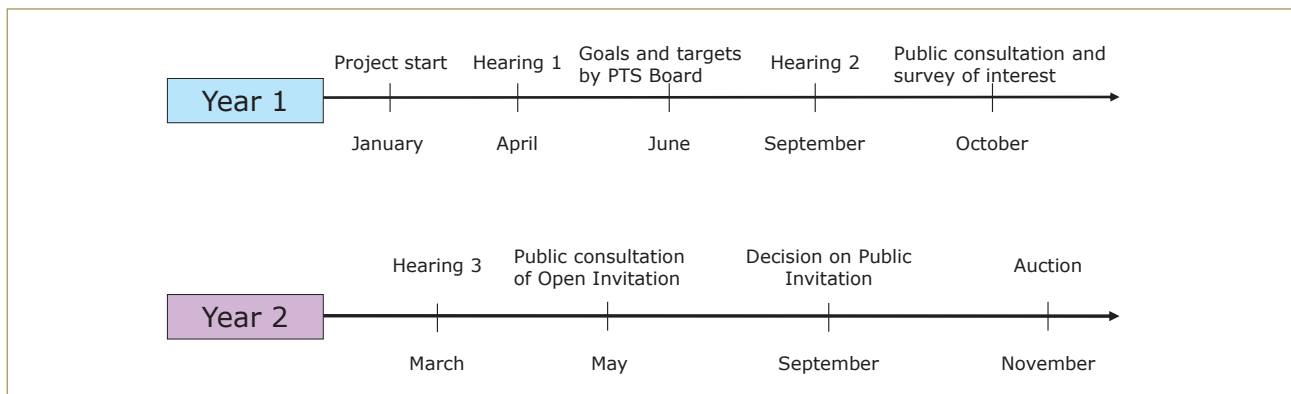
關於行動寬頻近期發展，主管機關ACMA甫於本（2013）年5月7日釋出700MHz、2.5GHz等頻段頻譜資源，其中700MHz頻段為數位轉換紅利，預估於2015年開始提供服務。

瑞典PTS雙邊會議代表，分享自2008年起陸續釋出2.6GHz、800MHz及1800MHz等多組頻段經驗；PTS各頻段釋出之期程，從釋照各項議題規劃：頻譜資源、釋出目標、拍賣方式、頻譜上限等，並經由公開意見徵詢、受理申請及拍賣程序，大約需要近2年時間完成。



圖二 新興行動通信異質網路整合概念圖

資料來源：瑞典2013寬頻大未來-繁榮社會必要的基礎建設會議資料



圖三 瑞典郵政及電信總局（PTS）釋出頻譜所需期程及規劃事項

關於PTS釋照目標，包含優質行動寬頻服務帶來的各項應用、稀有資源有效利用、促進市場競爭國民得享有物美價廉通訊服務，與我國「行動寬頻業務」釋照相近。另外，瑞典人口多數集中於部分城市，為達成瑞典寬頻政策於2020年90%的家戶和企業能享有寬頻接取之目標，爰於釋出無線頻譜資源中，特別規範獲得800MHz頻段之其中1張執照業者應有涵蓋義務，而涵蓋義務之業者，總投資金額最高上限為瑞典克朗1.5億至3億元（新台幣7億至14億元），應涵蓋之家庭範圍，則由PTS參考固網寬頻涵蓋情形後指定之。

肆、結語與感想

瑞典郵政及電信總局（PTS）舉辦年度寬頻大未來會議，提供國際推動資訊化社會概況與新興監理思維，因應科技進化與匯流環境變遷，各國與會代表參與討論，共同邁向寬頻大未來。

全球為因應寬頻倍數需求趨勢，各主管機關陸續釋出頻譜資源，供電信業者建設更高效行動寬頻網路，各種類型App軟體競相推出，帶動智慧型手機之銷售比例逐季攀升。為提升頻譜利用率，輔助型下鏈（SDL）、多媒體廣播多播技術（MBMS）、WiFi無縫隙應用並整合於行動網路、次世代行動通信技術（5G）等新興技術演進，為本次會議討論未來可能趨勢。無線頻譜管理方式Licensed、Unlicensed、Authorized shared頻譜等規劃，需考量頻譜和諧及市場規模等因素，而如何實施Authorized shared頻譜共享理念，除技術成熟條件外，頻譜使用權分配、干擾規範及法令檢視，為各國持續探討議題。

本會參與瑞典年度盛會，掌握國際最新通訊傳播市場概況及革新監理思維，並增進與各官方代表交流機會，有助於提升我國推動寬頻服務發展新視野。

（作者為本會綜合規劃處技正）



圖 本會虞副主任委員孝成瑞典大會報告我國寬頻服務市場概況



圖 本會與澳洲ACMA 主委Chris Chapman及瑞典PTS代表進行雙邊交流會議

委員會重要決議

102.8.1-102.8.31

日期	事項
102年8月7日	照案通過依本會委員會議審議事項及授權內部單位辦理事項作業要點第5點、第7點所列案件清單計268件及第4點、第6點所列業經本會第396次分組委員會議決議案件計15件。
	核定財團法人電信技術中心103年度業務計畫書及預算書。
	核定中華電信股份有限公司所報「3G如意卡行動上網計量型」資費方案。
	審議通過「有線廣播電視法施行細則」第33條修正草案辦理後續發布事宜。
102年8月13日	審議通過辦理公告102年6月有線廣播電視系統全國總訂戶數、同一行政區域系統經營者、有線電視節目播送系統及全國系統經營者總家數。
	照案通過依本會委員會議審議事項及授權內部單位辦理事項作業要點第5點、第7點所列案件清單計277件及第4點、第6點所列業經本會第397次分組委員會議決議案件計44件。
102年8月22日	完成行動寬頻業務第1階段之審查程序，通過得參加第2階段之合格競價者名單：中華電信股份有限公司、台灣大哥大股份有限公司、台灣之星移動電信股份有限公司、亞太電信股份有限公司、國基電子股份有限公司、新建股份有限公司及遠傳電信股份有限公司。（依筆劃順序）
	照案通過依本會委員會議審議事項及授權內部單位辦理事項作業要點第5點、第7點所列案件清單計322件及第4點、第6點所列業經本會第398次分組委員會議決議案件計24件。
	審議通過「固定通信業務管理規則」部分條文修正草案後續發布事宜。
102年8月28日	審議通過「行動寬頻基地臺審驗技術規範」草案及「行動寬頻系統審驗技術規範」草案辦理預告及公開說明會事宜。
	照案通過依本會委員會議審議事項及授權內部單位辦理事項作業要點第5點、第7點所列案件清單計282件及第4點、第6點所列業經本會第399次分組委員會議決議案件計11件。
	許可中華福報財經網股份有限公司所屬「中華財經台」換發衛星廣播電視節目供應者執照、傳訊時代多媒體股份有限公司所屬「EuroSport Channel」換發境外衛星廣播電視節目供應者執照、台北影業股份有限公司申設境外衛星廣播電視節目供應者「MTV Live」及「Nick Jr.」2頻道。
	准予核配威寶電信股份有限公司撥號選接網路接取碼18866。
	審議通過「電信管制射頻器材管理辦法」第18條修正草案辦理後續預告事宜。



內
付
資
已
郵
國

板橋郵局許可證
板橋第01489號
中華郵政台北雜誌
第1102號

無法投遞請退回



國家通訊傳播委員會
NATIONAL COMMUNICATIONS COMMISSION

地址：10052臺北市仁愛路一段50號

電話：886-2-33437377

網址：<http://www.ncc.gov.tw>

為地球盡一份心力，本書採用環保紙印製。

ISSN：1994-9766



GPN：2009600628
定價：新臺幣 100 元