

通訊事務管理局的最終決定

和記電話有限公司

被指在推銷其流動服務時作出具誤導性或欺騙性的行為

有關持牌商：	和記電話有限公司(「和記電話」)
事件：	和記電話的銷售員被指就推銷該公司的流動服務時不披露有數據速度限制為誤導性或欺騙性的行為
相關法例：	《電訊條例》(第 106 章)(「該條例」)第 7M 條
決定：	違反該條例第 7M 條
懲處：	罰款
個案編號：	7M/2/54-12

投訴事項

通訊事務管理局辦公室(「通訊辦」)在二零一二年六月十三日接獲一宗消費者投訴,指稱和記電話作出具誤導性或欺騙性的銷售行為,因該公司的一名銷售員被指沒有向投訴人披露所推銷的流動服務會受數據速度限制。

2. 投訴人指稱，他在二零一一年接近年底時接獲一名和記電話銷售員（「該銷售員」）的推銷來電。該銷售員向投訴人表示，他與和記電話簽訂的現有流動服務計劃（「現有計劃」）即將到期，並邀請他續約。該銷售員向投訴人推銷另一項有無限數據用量的流動服務計劃，月費 150 元（包括行政費 12 元），為期 12 個月（「新計劃」）。投訴人同意通過訂用新計劃續約。其後，投訴人發現新計劃下的數據接達速度遠較現有計劃的速度慢。二零一二年六月，投訴人向和記電話作出投訴，並獲告知在新計劃下，他只可享用「正常」而非「高」數據速度服務。投訴人指稱和記電話在他訂用新計劃時沒有向他披露有數據速度限制，因此作出具誤導性或欺騙性的銷售行為。

3. 投訴人向通訊辦提供由和記電話向他發出，日期為二零一一年十二月十二日的中文《合約延續確認通知》副本（「續約通知」）。該續約通知載有新計劃的詳情，包括月費 150 元、¹新合約期為二零一二年一月十九日至二零一三年一月十八日，以及服務內容如基本通話時間 1,200 分鐘²及心連心通話時間 900 分鐘，³並寫明在合約期內會向投訴人送贈「免費本地流量數據」。該續約通知沒有包含任何有關數據速度限制的資料。

¹ 該續約通知指出，客戶每月須繳付服務費 138 元和行政費 12 元（即所謂「隧道費」）。

² 基本話音通話時間是指「跨網話音分鐘」（用於和記電話網絡與其他營辦商網絡之間的話音通話或和記電話網內的話音通話）。

³ 心連心通話時間是指「網內話音分鐘」（即用於和記電話網內用戶之間的話音通話）。

初步查訊

4. 通訊辦在二零一二年九月二十五日和十二月二十七日致函和記電話，邀請該公司提供進一步資料，包括該銷售員與投訴人之間就訂用新計劃的相關電話對話錄音，以及就投訴人的指稱作出評論。投訴人的申述和續約通知副本已交予和記電話，供其參考。和記電話在二零一二年十月三十一日和二零一三年一月十日向通訊辦提供相關錄音及其評論。

電話對話

5. 根據二零一一年十二月十二日該銷售員與投訴人之間的電話對話錄音（「電話對話」），該銷售員向投訴人表示其現有計劃於隨後一個月到期，並邀請投訴人續約。該銷售員初時向投訴人推銷一項每月 63 元的流動服務計劃，包含 800 分鐘基本通話時間、500 分鐘心連心通話時間和 200 MB（兆字節）數據用量。其後該銷售員似乎發現投訴人的話音通話用量甚高，故向他推銷有「特別優惠」的新計劃，以每月 150 元（包括行政費 12 元）享用更多話音分鐘和「無限上網」。該銷售員特別強調(a)投訴人可享用的 2,100 分鐘總通話時間遠高於其現有計劃下可享用的通話時間；以及(b)投訴人可通過「本地無限上網」毫無保留地自由使用數據服務。投訴人在查詢有關新計劃的通話時間和合約期後，同意訂用新計劃。

6. 在整個電話對話期間，該銷售員一直使用「無限上網」這字眼描述新計劃。至於數據用量方面，該銷售員只向投訴人表示，數據服務只可在投訴人的手機使用，而不能在其他裝置使用，如 iPad 或股票機，否則會帶來數據費用。該銷售員沒有提及新計劃的數據速度限制。

和記電話就投訴人的指稱所作出的評論

7. 投訴人的現有計劃為和記電話的「智能手機計劃」，合約期由二零一一年一月十九日至二零一二年一月十八日，費用每月 138 元（行政費 12 元獲豁免），其中 60 元於合約期內每月回贈予投訴人，作為一項特別優惠。智能手機計劃的服務內容包括可享 1,000 分鐘基本通話時間、200 分鐘心連心通話時間和 100 MB 數據用量等。和記電話稱，智能手機計劃為切合智能手機用戶的數據使用需求而設，因此把數據使用作為「付費」計劃的可享項目。智能手機計劃的最高數據速度設定為每秒 14.4 Mbps（兆比特）。

8. 投訴人的新計劃為和記電話的「基本話音計劃」，是一項與智能手機計劃不同的服務計劃，合約期由二零一二年一月十九日至二零一三年一月十八日。基本話音計劃的費用每月 150 元（包括行政費 12 元），服務內容包括可享 1,200 分鐘基本通話時間、900 分鐘心連心通話時間和無限數據用量等。

9. 和記電話補充表示，基本話音計劃是為非智能手機用戶而設並以話音服務為主的計劃，即(a)非使用智能手機的用戶；及(b)非以數據作

主要用途的用戶。因此，該計劃主要是提供話音分鐘，而沒有把數據使用作為「付費」計劃的可享項目；數據使用只是一項送贈的服務。和記電話表示，訂用基本話音計劃的客戶如欲使用數據服務，他們仍可這樣做，然而預期他們只會在有限度及特殊情況下才使用數據。據和記電話所述，鑑於非智能手機的規格和限制並不能支援高速數據服務，因此基本話音計劃的最高數據速度設定為每秒 384 kbps（千比特），以配合訂用此計劃用戶的手機規格，而有關速度約為智能手機計劃最高數據速度的 2.7%。

10. 和記電話解釋，因數據使用既非基本話音計劃的計劃特點，亦非訂用此計劃用戶所預期的服務，所以該公司職員並不慣於把數據速度主動告知基本話音計劃用戶。和記電話認為，數據速度並非影響基本話音計劃用戶作出購買決定的關鍵因素，因此，不披露數據速度限制不應構成《電訊條例》第 7M 條下具誤導性或欺騙性的行為。

11. 至於向本身為智能手機計劃用戶的投訴人推銷基本話音計劃的原因，和記電話稱從投訴人的用量模式注意到，他的話音分鐘用量已接近甚或超出了其計劃可享有的話音分鐘，以致他或須負擔額外的通話費用。和記電話表示，該銷售員因而可以合理地假設投訴人不欲支付更多費用，故此向他推介基本話音計劃以續訂合約。通過訂用基本話音計劃，投訴人可享用更多話音分鐘，另加更多數據用量作為送贈服務，而投訴人所支付的費用與他如續訂現有計劃（沒有回贈優惠和沒有豁免行政費）須支付的費用一樣。和記電話向通訊辦提供二零一一年七月至二零一二年一月期間，投訴人在智能手機計劃下每月話音分鐘和本地數據服務用量記錄，以支持其申述。

12. 和記電話稱，他們已應投訴人的要求在二零一二年七月將其服務計劃更改至另一項智能手機計劃。和記電話亦表示，在接獲這宗投訴後，該公司已即時改變其政策，要求該公司的所有銷售職員主動向有興趣訂用基本話音計劃的客戶，告知有關服務計劃的最高數據速度為每秒 384 kbps。

調查

13. 經考慮投訴人提供的資料、電話對話錄音及和記電話就投訴人的指稱作出的評論，通訊辦認為通訊事務管理局（「通訊局」）有合理理由懷疑和記電話違反《電訊條例》第 7M 條。該條例第 7M 條訂明：

「持牌人在提供或獲取電訊網絡、電訊系統、電訊裝置、顧客設備或服務時（包括（但不限於）促銷、推廣或宣傳該等網絡、系統、裝置、顧客設備或服務），不得作出管理局認為屬具誤導性或欺騙性的行為。」

14. 通訊辦在二零一三年六月十七日對這宗投訴展開調查，要求和記電話提供關於該宗投訴的其他資料，以及就希望通訊局在裁決時考慮的事項作出申述。

和記電話的申述

15. 和記電話於二零一三年八月二十一日和十月八日提交其申述，表示該公司在本個案中沒有作出具誤導性或欺騙性的行為而違反《電訊條例》第 7M 條。和記電話並於二零一四年二月五日提交其進一步的申述。有關申述的主要論點概述如下：

(a) 無意誤導或欺騙投訴人

和記電話稱，該銷售員無意誤導或欺騙投訴人。電話對話明確顯示，該銷售員的意圖是向投訴人建議一項適合他的用量或消費狀況的服務計劃。和記電話稱，該銷售員向投訴人推介基本話音計劃，是因為根據投訴人的使用模式，他的話音用量相比於其智能手機計劃的可享話音分鐘為高，而他的數據用量則相對較低且正在下降。

(b) 披露數據速度限制並非慣常做法

和記電話稱，披露基本話音計劃的最高數據速度在當時並非慣常做法，因該計劃著重話音而非數據服務。該公司指，提及數據速度只是在《公平使用政策指引》⁴發出後才變得重要。和記電話認為，以目前的最佳做法來追溯並判斷在二零一一年十二月時發生的事件是不恰當、苛刻和不公平的。

(c) 類似投訴

和記電話表示，該公司在二零一二年六月和七月接獲另外三宗類似本個案的投訴。該些投訴涉及和記電話的其他銷售員。

(d) 補救措施

和記電話稱，在二零一二年六月接獲投訴人這宗投訴後，該公司已積極採取行動與投訴人合作，把投訴人的計劃改為他所選擇的計劃。為避免將來出現類似投訴，和記電話表示，該公司

⁴ 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，因客戶可放心隨意使用服務而不用擔心招致巨額賬單。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其服務的公平機會，以及防止少數客戶濫用服務。然而，消費者一般並不知道公平使用政策的存在，亦不了解相關的條款及條件。對無限用量服務計劃的用戶而言，當他們的用量受到公平使用政策限制時，尤其感到不忿。為了讓消費者權益得到更佳保障，前電訊管理局局長在二零一一年十一月九日發出《就提供流動及固網寬頻服務實施公平使用政策的指引》（《公平使用政策指引》），為流動及固網寬頻營辦商就其服務實施公平使用政策提供指引。

已提醒其銷售員主動告知有興趣訂用基本話音計劃的客戶，該計劃的最高數據速度定為每秒 384kbps。

通訊辦的評核

16. 通訊辦經考慮投訴人提供的資料以及和記電話作出的申述後，其評核載於下文－

(a) 在推銷基本話音計劃時不披露數據速度限制

通訊辦留意到，該銷售員在二零一一年十二月向投訴人推銷基本話音計劃時，投訴人已訂用智能手機計劃接近一年。根據和記電話提供的投訴人用量記錄，他在現有計劃最後七個月的每月平均用量為 1,192 話音分鐘和 63.4MB 數據。

通訊辦亦留意到，是該銷售員向投訴人推銷基本話音計劃並稱之為「無限上網服務」計劃，投訴人本身沒有要求轉用不同的服務計劃。該銷售員向投訴人聲稱，這是一項「特別優惠」，藉着無限上網他可毫無保留地自由使用數據服務。該銷售員沒有告知投訴人事實上此乃基本話音計劃，而最高數據速度會由每秒 14.4Mbps 大幅減至每秒 384kbps。鑑於該銷售員在電話對話中就基本話音計劃的陳述方式，以及在當時情況下投訴人本身亦為流動數據用戶且獲邀與和記電話續訂現有合約，投訴

人預期在續約後可繼續享有與現有計劃數據速度水平相同或相約的速度（最高每秒 14.4Mbps）是合理的。

《《電訊條例》第 7M 條下關於具誤導性或欺騙性的行為的指引》⁵（《第 7M 條指引》）訂明－

「...若持牌人必須公開有關事實，防止消費者受誤導，卻不明言或不予披露，則等同於具誤導性或欺騙性的行為。當消費者合理期望持牌人提供明確資料時，持牌人不得以半真半假或以不明言方式作出誤導。」⁶

經採用「合理的人測試」，⁷一個合理的人若身處投訴人的境況，會被該銷售員就續訂合約的數據服務速度所作出的陳述誤導或欺騙。鑑於和記電話從投訴人現有計劃最後七個月的數據用量記錄清楚知道他本身為流動數據用戶，該銷售員應意識到，投訴人會因智能手機計劃（每秒 14.4Mbps）與基本話音計劃（每秒 384kbps）之間最高數據速度的重大改變而有完全不同的用戶體驗。因此，基本話音計劃的數據速度限制乃投訴人決定是否訂用新計劃的關鍵資料。該銷售員不披露基本話音計劃的最高數據速度，構成和記電話方面作出具誤導性或欺騙性的行為而違反《電訊條例》第 7M 條。

⁵ 《第 7M 條指引》載於 http://tel_archives.ofca.gov.hk/zh/report-paper-guide/guidance-notes/gn_20030521.pdf。

⁶ 見《第 7M 條指引》第 3.11 段。

⁷ 見《第 7M 條指引》第 2.11 段。

(b) 無意誤導或欺騙投訴人

雖然和記電話認為該銷售員無意誤導或欺騙投訴人，但通訊辦認為持牌人的銷售員是否有意誤導或欺騙，與通訊局考慮持牌人有否違反《電訊條例》第 7M 條無關。⁸按照《根據《電訊條例》第 36C 條施加罰款的指引》（「《指引》」），如確立違反條例，通訊局在決定罰款水平時會視違例者的故意程度為一個加刑因素。

(c) 披露數據速度限制並非慣常做法

至於和記電話的陳述指，披露基本話音計劃的最高數據速度在當時並非慣常做法，因該計劃著重話音而非數據服務，並提及數據速度只是在《公平使用政策指引》發出後才變得重要，通訊辦認為這與考慮有否違反《電訊條例》第 7M 條無關。正如上文第 16(a)段所述，第 7M 條的相關測試是，一個合理的人若身處投訴人的境況，會否被該銷售員在推銷基本話音計劃時不披露數據速度限制的行為所誤導或欺騙。

在這方面，前電訊管理局局長（「電訊局長」）早於二零一零年六月已發出《有關流動寬頻服務速度的誤導性或欺騙性陳述》

⁸ 見《第 7M 條指引》第 4.13 段。

的聲明，⁹提醒業界向消費者提供關於流動寬頻服務速度表現的準確資料的重要性，加上經過為期八個月的諮詢期後於二零一一年十一月九日發出的《公平使用政策指引》，¹⁰當和記電話向投訴人推銷新計劃時（即二零一一年十二月十二日），該公司理應清楚知道有責任向投訴人提供數據速度資料。

(d) 補救措施

至於和記電話的陳述指，該公司隨後已把投訴人的計劃改為他所選擇的計劃，並提醒其銷售員須主動告知有興趣訂用基本話音計劃的客戶有關的數據速度限制，以防止將來出現類似投訴，儘管我們歡迎和鼓勵此等行動，然而這與通訊局評核該銷售員的行為是否具誤導性或欺騙性而違反《電訊條例》第 7M 條無關。若違反第 7M 條的違規行為獲確立，通訊局會在考慮懲處時審量這些補救措施作為減刑因素。

17. 經考慮由投訴人與和記電話提供的資料，以及上文第 16 段的分析，通訊辦認為該銷售員沒有向投訴人披露基本話音計劃的數據速度限制，而有關資料對本身作為流動數據用戶的現有客戶而言，在決定是否接受或拒絕續訂另一項流動服務計劃的邀請是關鍵和相關的。通訊辦經採用「合理的人」測試，認為一個合理的人若身處投訴人的境況，會被該銷售

⁹ 《有關流動寬頻服務速度的誤導性或欺騙性陳述》載於 http://tel_archives.ofca.gov.hk/zh/tas/ftn/tas20100625.pdf。

¹⁰ 該指引載於 http://tel_archives.ofca.gov.hk/zh/report-paper-guide/guidance-notes/gn_201124.pdf。

員在推銷基本話音計劃期間不披露數據速度限制的行為所誤導或欺騙。因此，和記電話違反《電訊條例》第 7M 條。

通訊局的評核及決定

18. 經研究本個案的事實，以及投訴人與和記電話提供的資料及申述，包括和記電話於二零一四年二月五日提交其進一步的申述，通訊局確認通訊辦的評核，即和記電話曾作出具誤導性或欺騙性的行為，違反該條例第 7M 條，應處以罰款。

19. 這是和記電話第二次違反該條例第 7M 條被處以罰款，該條例訂明的最高罰款為 50 萬元。在考慮本個案的適用罰款水平時，通訊局已參考《指引》。根據《指引》，通訊局須考慮違規行為的嚴重程度（例如違規行為的性質和嚴重性、違規行為對第三方造成的損害，以及違規行為的持續時間）、有關持牌人是否有干犯類似違規行為的記錄，以及有沒有任何加重或減輕罰款的因素。

20. 在考慮這項違規行為的嚴重程度，以釐定罰款水平的起點時，通訊局注意到數據速度乃流動數據服務的關鍵元素。由於智能手機計劃與基本話音計劃之間的數據速度限制存在重大差異，當向目標客戶推銷基本話音計劃時，尤其在目標客戶為智能手機計劃的現有流動數據用戶的情況下，適當披露有關計劃的數據速度限制為每秒 384 kbps 是至關重要的。因此，通訊局認為有關行為實質上違規。

21. 通訊局亦注意到，在二零一二年七月之前，和記電話的職員並沒有主動告知用戶有關基本話音計劃的最高數據速度這做法。和記電話在二零一二年六月至七月期間接獲另外三宗類似性質的投訴。通訊局因此有理由相信，和記電話之前的不披露做法已對消費者造成一些負面影響。

22. 經考慮上述情況，通訊局認為罰款額的合適起點應為 10 萬元。

23. 在減刑因素方面，通訊局留意到，和記電話在調查期間一直與通訊辦合作。通訊局亦注意到，和記電話在接獲這宗投訴後，已即時在二零一二年七月（即通訊辦展開調查前一年）改變其政策，要求該公司的所有銷售職員主動告知用戶，基本話音計劃的數據速度限制為每秒 384 kbps。通訊局未有確立任何加重刑罰的因素。

24. 經審慎考慮個案的情況和衡量所有因素後，通訊局的結論是，就本個案而言，這是和記電話第二次違反《電訊條例》第 7M 條被處以罰款，因應有關違反行為施加罰款 6 萬元是相稱和合理的。

通訊事務管理局

二零一四年二月