

電訊管理局

“解決顧客投訴計劃” 諮詢文件

二零一零年六月八日

引言

電訊管理局（下稱“電訊局”）在二零零八年九月至二零一零年二月期間推行“解決顧客投訴計劃”試驗計劃（下稱“試驗計劃”）。本諮詢文件旨在報告試驗計劃的結果，並就長遠和可持續形式在香港推行“解決顧客投訴計劃”的事宜，徵詢公眾和業界的意見。

2. 本諮詢文件所提出的觀點只是電訊管理局局長（下稱“電訊局長”）對有關事宜的初步意見，藉以引發討論和開展諮詢。本諮詢文件內容並不表示電訊局長已作出任何決定或構成電訊局長的任何決定，而本諮詢也不會影響電訊局長根據《電訊條例》（第 106 章）或附屬法例所行使的權力。

背景

3. 本港電訊服務所有的範疇已開放競爭，消費者和經營者都可以分享市場開放的成果，例如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。

4. 根據《電訊條例》第7M條，電訊局長可就營辦商具誤導性或欺騙性的行為作出規管和採取執法行動。然而，客戶與服務供應商之間有不少糾紛涉及合約條款或收費問題，未必與服務供應商上述不當行為有關。目前，對於難以解決的合約糾紛，雙方如不能通過磋商達成協議，便須訴諸法院（包括小額錢債審裁處）。

5. 電訊局作為香港電訊服務的規管機構，近年曾採取多項措施，以確保電訊服務消費者及用戶的利益受到合理保障；其中包括於二零零八年八月，電訊局在綜合傳送者牌照內施加新的特別條件¹，讓電訊局長可發出實務守則，規管持牌人的客戶服務合約條款和有關事宜，當中包括電訊局長可以把消費者投訴提交獨立的排解糾紛計劃處理。

另類排解糾紛

6. 為了在司法制度以外，提供一個更有效方法解決營辦商與其客戶之間的合約糾紛，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為各方提供一個快捷而具經濟效益的方法，毋需動用正式的法律程序處理糾紛，以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）為解決與電訊或通訊服務相關合

¹ 綜合傳送者牌照特別條件第36條訂明，持牌人須遵守電訊局長就電訊客戶服務合約訂立規定而發出的實務守則。該等規定涵蓋服務合約的格式及條款和條件，並且訂明客戶糾紛須依據電訊局長可能批核的獨立排解糾紛計劃來處理。

約糾紛而施行的類似計劃。

7. 這些海外計劃都有一些共通點。第一，計劃的設立是獨立於業界規管機構的運作。第二，計劃的經費由業界負擔。第三，只有陷於僵局的糾紛才會提交審裁。換言之，客戶須先接觸其服務供應商以解決糾紛。第四，審裁員的裁決對服務供應商而非客戶具約束力。

8. 解決客戶糾紛的另類排解糾紛計劃一般免除繁複的法律程序。鑑於計劃專為業界而設，審裁員對糾紛的性質和客戶所關注的事宜會有深入的認識和了解。所有這些元素都有助於有效地解決糾紛，達至成效。從宏觀來看，有效的投訴處理程序是排解糾紛計劃的一部份，可改善服務供應商與客戶之間的業務關係，減少未能解決或陷於僵局的糾紛數目，令業界可以在更大程度上自我規管，毋需規管機構的介入。然而，本諮詢文件並不是關乎個別服務供應商的內部投訴處理程序，本文的焦點在於建議用以處理電訊合約糾紛的另類排解糾紛計劃，這些糾紛是未能通過服務供應商的內部投訴處理程序而解決得到的。

9. 通過專為個別行業而設的另類排解糾紛計劃來解決客戶與服務供應商之間的糾紛，在本港並不是新的意念。以本港的保險業為例，保險索償投訴局在一九九零年二月成為法團，由其會員（即本港的保險公司）提供經費，向投訴人免費提供服務。保險索償投訴局轄下的保險索償投訴委員會就承保商與其保單持有人之間的糾紛，提供獨立而不偏不倚的審裁。委員會的裁決對其會員具約束力，但不賦予任何上訴權利。然而，投訴人如不接

受委員會的裁決，可尋求法律申訴途徑。

10. 在二零零八年十月，香港金融管理局要求香港國際仲裁中心制訂“雷曼兄弟相關投資產品爭議調解及仲裁計劃”，以提供一個平台解決投資者與銀行之間的糾紛。證券及期貨事務監察委員會和香港金融管理局在二零零八年十二月向財政司司長提交一份與雷曼兄弟相關產品有關事宜的報告，建議政府考慮為本港的金融業設立糾紛調解機制。根據這項建議，財經事務及庫務局在二零一零年二月發表《設立投資者教育局及金融糾紛調解中心的建議》諮詢文件²，以推行金融糾紛調解計劃。

11. 在法院訴訟方面，二零零九年民事司法制度改革要求各方當事人需考慮以另類排解糾紛方法解決糾紛，而非直接進行訴訟。為推行改革，司法機構發出新的《調解實務指示》³，指示於二零一零年一月一日生效。根據這份新的實務指示，當事人應考慮以調解作為適當的另類排解糾紛方法，藉以避免在訴訟中耗費金錢、時間和面對不明確局面。設於高等法院大樓的調解資訊中心，為已在法院開展法律程序的當事人提供服務，協助他們了解調解的性質，以及調解如何可以幫助訴訟人解決彼此間的爭議，利便他們向專業團體尋求調解服務。根據調解資訊中心的資料，有八個認可組織提供調解服務。律政司在二零一零年二月發表的《調解工作小組報告》，亦籌劃如何在香港更有效和廣泛利用調解處理糾紛。

² http://www.fstb.gov.hk/fsb/ppr/consult/doc/consult_iec_fdrc_e.pdf

³ 實務指示 31 《調解實務指示》— <http://www.civiljustice.gov.hk/chi/pd.html>

12. 上述所有發展都是提倡使用另類排解糾紛方法取代法院訴訟，以解決當事人的爭議。

“解決顧客投訴計劃”試驗計劃

13. 二零零七年九月，電訊局舉辦了一個業界工作坊，介紹了構思中的另類排解糾紛計劃。部分服務供應商在參與工作坊後，表示有興趣參與計劃。建議的計劃其後以試驗形式推行。在香港國際仲裁中心免費提供審裁服務下，電訊局於二零零八年九月至二零一零年二月推行為期18個月的試驗計劃，旨在測試在本港的情況下“解決顧客投訴計劃”程序的可行性及概念的成效。為此，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的營辦商轉介。轉介予試驗計劃的都是陷於僵局的個案，即服務供應商與客戶無法通過磋商自行解決問題。電訊局提供人手和其他資源管理試驗計劃。撮述試驗計劃結果和參與者（包括參與營辦商和客戶）回應的報告（下稱“報告”），載於電訊局網站⁴。

運作方式

14. 試驗計劃分為兩個階段。第一階段為**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。為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。如有關調解未能解決糾紛，

⁴ <http://www.ofta.gov.hk/>

個案會進入第二階段－**審裁**。

15. 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。審裁員都是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。審裁員在正式處理個案前，須簽署一份獨立聲明，其履歷亦會給予有關營辦商和客戶，以供考慮和接納。

16. 涉案雙方可提交呈述一次。客戶須填妥一份標準申索表格，提出申索；營辦商隨後會以標準回覆表格提交答覆。相關的證明文件須夾附於雙方遞交的表格內。如有需要，審裁員可要求任何一方提供進一步資料和作出澄清。除非情況特殊，否則審裁不會要求涉案人士親身出席聆訊。審裁可以中文或英文進行，視乎客戶的選擇而定，客戶和營辦商均不得委派代表律師出席。如審裁員需要專家意見或翻譯服務，須先徵得電訊局的同意。對於個別個案的裁決事宜，審裁員必須保密。

17. 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，盡快作出具有效力的獨立裁決，裁決的結果可以是（a）裁定客戶的申索不成立；或（b）要求營辦商豁免費用、作出賠償、退款、採取實際行動向客戶恢復或提供服務、終止服務合約而不徵收提早終止服務的費用，又或向客戶道歉。裁定賠償、退款或豁免費用的限額為10,000港元。

18. 客戶或營辦商可以以裁決不公允、審裁員沒有查檢有關的證據或詮釋法律不準確為理由，要求審裁員覆檢本身的裁決。

在收到覆檢要求後，審裁員會決定是否有需要作出覆檢。若審裁員接納覆檢要求，審裁員在覆檢後可確認原來的裁決或以新的裁決取代全部或部分原來的裁決。除了覆檢外，計劃不設其他上訴機制。在客戶表示接納審裁員的裁決後，有關營辦商須遵守該裁決。如客戶不接納該裁決，而裁決亦已經過覆檢（如有），個案便會結束，客戶可另行尋求其他法律申訴途徑。

試驗計劃的結果

19. 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。在試驗計劃已處理的18宗個案中，六宗在調解階段解決，11宗經審裁後結案，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。

20. 兩家參與計劃的營辦商雖然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。另有建議指審裁員在作出裁決前，應讓涉案一方有機會就審裁員認為對該方不利的重要證據，表達意見或作出解釋⁵。

21. 參與試驗計劃的客戶表示，日後會把針對營辦商的糾紛

⁵ 根據《審裁規則》，審裁員可要求當事雙方提供進一步資料、聲明或文件。

轉介“解決顧客投訴計劃”（請參閱報告第36段）。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。電訊局長對試驗計劃的結果和回應感到鼓舞，因為這充分證實推行試驗計劃是有效用的。試驗計劃參與者所提出的某些要點，會在本諮詢文件中進一步探討，並納入是次諮詢工作中。

有關長遠持續實施“解決顧客投訴計劃”的要點

22. 電訊局長從試驗計劃取得的經驗，希望就下列有關長遠持續實施“解決顧客投訴計劃”的要點，徵詢公眾和業界的意見。

(I) 有效的“解決顧客投訴計劃”的基本特質

23. 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⁶：

- (a) 計劃應具成本效益和靈活性，簡便易用；
- (b) 計劃應旨在適時解決客戶糾紛。這需要一套清晰的程序，通過服務供應商的內部投訴處理程序或獨立公證人，及早解決糾紛；以及

⁶ 聯合國貿易及發展會議制訂的《聯合國消費者保障指引》（《聯合國指引》）呼籲各國政府“制定或維持法律及／或行政措施，讓消費者或相關組織（如適用）可循便捷、公平、花費不多和易於接觸的正式或非正式程序進行申訴”。

- (c) 計劃須時刻保持公平和令人覺得公平。爲此，公證人的獨立性、所具備知識和質素都非常重要，以便在解決糾紛過程中保障各方當事人的權益和敦促他們履行責任。

問題 1：你是否同意以上特質和目的對有效的另類排解糾紛計劃是必要的？對於日後的“解決顧客投訴計劃”，你認爲還有沒有其他重要特質和目的？如有，請闡述。

(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？

24. 在試驗計劃推行時，用於提供公共電訊服務的相關牌照並沒有特定的牌照條件，規定持牌人須把客戶的合約糾紛交給排解糾紛計劃處理。因此，試驗計劃是以自願形式進行。電訊局長於二零零八年五月九日發表的《綜合傳送者牌照發牌架構》聲明（下稱“《綜合傳送者牌照聲明》”）中，指明根據經修訂的《電訊（傳送者牌照）規例》（第 106V 章）所設的綜合傳送者牌照，將加入特別牌照條件。特別條件第 36 條訂明，持牌人須遵守電訊局長就電訊客戶服務合約訂立規定而發出的實務守則。該等規定涵蓋服務合約的格式及條款和條件，並且訂明客戶糾紛須依據電訊局長可能批核的獨立排解糾紛計劃來處理。

25. 根據電訊局長於二零零九年十月十九日發表的《檢討公共非專利電訊服務和服務營辦商的發牌制度》聲明，類似的特別條件亦會施加於服務營辦商牌照內。在相關牌照內施加這項特別條件，標誌着在爲電訊業制訂業界適用的消費者保障計劃方面，

邁出了重要的一步。

26. 綜合傳送者牌照特別條件第 36 條規定設立正式架構，處理營辦商與客戶之間的合約糾紛，而《綜合傳送者牌照聲明》則清楚指出，電訊局長鼓勵業界繼續以自願性質處理這類事宜。由業界主導和獲得業界支持的自我規管制度，如能有效運作並收到成效，將無需電訊局長根據綜合傳送者牌照或服務營辦商牌照，向業界發出任何實務守則，以強制推行另類排解糾紛計劃。

27. 最近業界就曾經以自願性質推行自我規管制度，處理與客戶之間的糾紛事宜。舉例說，經短訊或多媒體短訊發送的内容服務備受公眾關注，電訊局因此已就收費流動内容服務的自我規管制度與業界緊密合作，促成香港通訊業聯會於二零一零年一月八日公布《收費流動内容服務守則》。

28. 雖然上述自我規管制度的成效仍有待評估，但鑑於業界不大熱衷於參與試驗計劃，電訊局長對以類似自我規管方式長遠持續實施“解決顧客投訴計劃”的成效並不樂觀。在政府大力推動下，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。電訊局長不再認為適宜就“解決顧客投訴計劃”採取較寬鬆的規管模式，並傾向於援引相關牌照內新加的特別條件第 36 條，強制營辦商參與日後的“解決顧客投訴計劃”。

問題 2：你對於“解決顧客投訴計劃”應以自願或強制形式實施有沒有任何意見？請闡述。如你是服務營辦商，請述明是否有意

參與自願性計劃。

(III) “解決顧客投訴計劃” 機構與電訊局的角色

29. 電訊局長由電訊局支援，其職能於《電訊條例》中訂明。作為電訊業的規管機構，電訊局長有權根據《電訊條例》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，審裁員按個別個案或申索的理據作出裁決，所涉事情無需與違反《電訊條例》規定或牌照條件有關連。

30. 雖然電訊局長主動推出試驗計劃，但他並無意積極參與排解個別糾紛。不管採納自願或強制性模式，要令另類排解糾紛計劃成功，就須取得業界和客戶的支持。為確保計劃公平和令人覺得公平，負責運作計劃的機構須獨立於業界、規管機構和捍衛消費者權益的機構。

31. 財經事務及庫務局在其《金融糾紛調解計劃諮詢文件》中強調，應該清楚劃分規管機構（證監會和香港金管局）與構思中的金融糾紛調解中心的權力。雖然金融糾紛調解中心的董事局成員將由政府委任，但董事局將有廣泛代表性，能反映主要持份者的意見，董事局成員為備受推崇的社會人士，並具備金融服務及消費者保障的知識。建議的董事局成員名單，顯然不包括規管機構和其他政府官員。

32. 在英國，根據《2003年通訊法令》，英國通訊局就有關排解糾紛計劃的法定職責，是使所批核的程序或計劃：（a）由

獨立人士管理；（b）容易使用、具透明度和有成效；（c）確保所有相關的服務供應商和客戶均可使用有關程序或計劃；（d）確保全部所需資料均可供取閱；（e）包含判給賠償的條文；以及（f）令裁決可予執行。英國通訊局只批核由解決糾紛機構自行負責執行的計劃，並不會參與計劃的日常運作。此外，英國通訊局可在批核計劃時施加條件，並可隨時撤回批核或更改條件。

33. 電訊局長參考了英國的經驗，建議日後的“解決顧客投訴計劃”應以更獨立的方式運作。因此，電訊局對計劃日常運作的參與應減至最少，目的是讓計劃順利過渡和持續運作。電訊局長會在與未來計劃執行機構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，亦會就選擇計劃執行機構訂立適當的準則或規定，要求他們遵從，以保留某程度的管制。

34. 如合約糾紛涉及營辦商一方被指行為不當，例如，進行具誤導性宣傳或欺騙性銷售活動而可能違反《電訊條例》第 7M 條，這樣的糾紛便屬於電訊局長的管轄權範圍內，電訊局長不可以授權外界機構處理。雖然客戶可選擇是否根據該條例第 7M 條作出投訴，但電訊局會保留根據該條例進行調查的權力，尤其是當出現有系統性違規的情況。電訊局與獲委的另類排解糾紛機構會訂出安排，例如就各自擔當的角色定出優次和分工，藉以更有效分配資源處理需要規管的個案，而獲委的另類排解糾紛機構亦可迅速履行職責，以免妨礙消費者選擇解決糾紛的途徑或使營辦商不勝負荷和損害其利益。

35. 由於設立有效的另類排解糾紛計劃非常重要，對於獲委

的另類排解糾紛機構受託管理日後的“解決顧客投訴計劃”，電訊局長希望就機構管治事宜，以及該機構與電訊局和業界的關係，了解公眾和業界的看法。

問題 3：對於電訊局和獲選的另類排解糾紛機構在實施“解決顧客投訴計劃”中擔當的角色，你是否有任何意見？特別是你是否同意獲委的另類排解糾紛機構必須獨立，但受到電訊局長在某程度上的監管？請闡述。

(IV) 計劃的涵蓋範圍

36. 為全方位地測試自願性計劃，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。參與計劃的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。

37. 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”日後根據綜合傳送者牌照特別條件第 36 條強制推行，則表示計劃或不會涵蓋這些服務。在這種情況下，為確保更多客戶能受惠於“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。有關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。

38. 基於以上原因，電訊局長建議“解決顧客投訴計劃”涵蓋的服務範圍無需局限於須領牌的服務。換言之，該計劃亦可涵蓋其他無須領牌的服務，但內容服務和電視服務供應商是否參與計劃，完全由他們自行決定。

問題 4：你對於“解決顧客投訴計劃”的涵蓋範圍和上述建議安排是否有任何意見？

(V) 長遠的“解決顧客投訴計劃”運作模式

39. “另類排解糾紛”泛指法院訴訟以外的各項解決糾紛方法，包括仲裁、審裁、調解、和解等。試驗計劃實質上採用了混合模式，即非正式調解加審裁，藉以解決營辦商與客戶之間的糾紛。雖然試驗計劃參與者一般給予正面的回應，但電訊局長不排除在長遠推行“解決顧客投訴計劃”時，採用其他的另類排解糾紛模式，並希望就此再徵詢公眾和業界的意見。下文各段論述各種另類排解糾紛模式。

40. *仲裁 (Arbitration)*：仲裁過程受《仲裁條例》規限。這是一個法律過程，在當事各方的協議下，由指定團體委任或揀選的個別仲裁員或仲裁小組，就糾紛進行聆訊和作出裁決。仲裁程序類似法院程序，但仲裁聆訊是以閉門方式進行，而法院聆訊一般是公開的。仲裁員會像法官般引用法律，就糾紛中的實質爭議事項作出裁決，並以判決書方式發出裁決。裁決對雙方均具約束力，並像法院裁決般可強制執行。仲裁常用於解決國際航運糾紛和建築糾紛。

41. **審裁 (Adjudication)**：從較廣義來說，審裁包括仲裁、訴訟和其他程序。在審裁過程中，審裁員會引用法律原則，並作出裁決，以確立法律責任或過錯。就本文件而言，審裁是指仲裁和訴訟以外的審裁過程。審裁過程受有關計劃的特定規則所規限，而審裁員可以是指定人士或當事各方同意委任的人士。與訴訟或仲裁不同，審裁可以無需進行口頭聆訊。審裁員的裁決可對涉案一方或雙方具約束力，視乎特定規則而定。雖然審裁員的裁決不像法院裁決般可強制執行，但不遵從裁決可能會構成違反雙方之間訂立的相關合約。試驗計劃在第二階段採用審裁模式，作為解決糾紛的最終方法。

42. **調解 (Mediation)**：調解不屬於審裁過程。調解員可以是指定人士或當事各方同意委任的人士。調解員須不偏不倚，協助當事各方溝通，探究他們的利益，並促使他們解決問題。調解並不在於要歸咎責任，而是協助當事各方磋商，尋找一個大家都能接受和妥協的解決方法。調解過程受計劃的規則所規限，調解員雖然可提出協助當事各方解決分歧的建議，但他不會作出任何裁決。經調解後當事各方可簽定解決協議，但在此之前，調解員的建議對當事人並無約束力。由於調解並不具法律約束力，任何一方均可在調解過程中任何一個階段退出，而不會招致任何法律責任。然而，當事各方正式簽署解決協議後，該協議便成為有效合約，並可根據一般合約法原則經法院強制執行。試驗計劃在首階段採用非正式調解的模式，以助解決糾紛。

43. **和解 (Conciliation)**：“和解”一詞有時可與“調解”互

換使用，在本港的調解文獻及法例條文中，這通常會令人感到混淆，因為這兩個詞語有多種用法。“和解”可指具體規則或規例訂明或規定的解決糾紛程序，當中的“和解人員”曾受專門訓練並受僱以配合計劃的具體需要。一些人亦會期望和解人員比調解員擔當更加積極的角色（例如在提供意見時表現更為進取）。為避免混淆，本文僅提述“調解”（按一般理解的含義），在文內論述如有需要時會再詳加解釋。

44. 在考慮日後“解決顧客投訴計劃”的運作模式時，電訊局長並沒有傾向於採用仲裁模式。仲裁通常用於解決建築、保險或國際航運糾紛，這些糾紛涉及巨額款項的爭議或要求仲裁員具備專業知識。鑑於糾紛的規模，以及有需要遵循適用的法規程序（包括《仲裁條例》），當事各方通常會委派代表律師陳述案情，並出席仲裁小組的聆訊。仲裁所招致的法律費用可以甚為高昂，甚至較訴訟為高。基於這些因素，消費者糾紛個案似乎不宜採用仲裁，因為爭議事宜一般是與計帳有關，涉及款額通常較少，無需如此專業的知識來解決糾紛。

45. 接着我們會看看調解和審裁。試驗計劃採用混合模式，即非正式調解加審裁。首階段的調解由作為計劃管理人的電訊局職員用電話進行，並不會像正式調解的慣常做法般，分別與當事各方會面。

46. 從試驗計劃的結果可見，調解有以下實際好處：

（a）調解比較簡單和靈活。調解員無需運用法律的固定

原則，調解過程也讓當事各方在較輕鬆和調和的氣氛下進行磋商，減少彼此分歧。

- (b) 調解比較快捷。調解員無需深入研究證據和文件細節，也無需撰寫長篇的裁決書。在試驗計劃中，部分審裁個案的裁決書超過20頁長。另一方面，在一些個案中，經電訊局調解職員致電數次後，當事雙方即可解決問題。
- (c) 調解的成本比審裁的成本低，特別是當雙方能於調解過程初期合理地同意解決問題。這點是至為重要和相關的，因為電訊糾紛所涉及的金額不多。當然，調解或許需要使用較多的辦公室地方，以便進行個別會面，但有關成本可通過適當地限制調解會面的時間而得以控制。

電訊局長亦注意到，能夠提供調解服務的機構應比能夠提供審裁服務的機構還要多。

47. 如採用調解，可再選擇下列方案：

- (a) 單一階段的非正式調解－由職員用電話進行調解，這些職員通常不是專家。與其他調解方案相比，這方案因為沒有專業的調解員，成本較低但成效亦可能較低。至於是否有處理另類排解糾紛的機構有興趣負責這項工作，亦存有疑問。

- (b) 單一階段的正式調解－由另類排解糾紛機構認可的曾受訓練調解員進行調解，一般會安排調解會面，成本會高於 (a)；
- (c) 兩個階段的調解－這模式合併了 (a) 和 (b) 的做法。辦事處職員會嘗試為當事雙方作出調解，而未能解決的個案會進入下一個階段，由獲認可調解員進行正式調解。視乎首階段的非正式調解有多成功，這個調解方案的成本可能高於或低於 (b)。

48. 調解模式的不足，是不可解決服務供應商與客戶之間一些不能成功調解的糾紛。如雙方經調解後不能達成解決協議，別無他法，只得把個案提交小額錢債審裁處。若一如試驗計劃般採用分為兩個階段的調解加審裁模式，可能是一個解決方法。在試驗計劃中，如調解失敗，個案會交予審裁。這兩個階段做法的好處，是當事雙方可兼享調解和審裁的好處，糾紛可加快解決，因為比較簡單的個案可在較早階段獲得解決，因而減少了進入第二階段的個案數目，而在第二階段的個案則需要更多時間、精力和成本處理。在試驗計劃的18宗個案當中，有六宗（即全部個案的三分之一）在調解階段獲得解決。

49. 電訊局長經考慮上述事宜後，就日後的“解決顧客投訴計劃”提出兩個方案：

- (a) 非正式調解加審裁，即試驗計劃採取的模式；或

(b) 純粹調解而不作審裁。

問題5：就日後“解決顧客投訴計劃”所採用的另類解決糾紛模式，你有沒有任何取向或意見？請闡述。

(VI) 經費安排

50. 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，才能持續實施。一個成功的另類排解糾紛計劃的其中一項要素，是消費者使用該計劃時不用付出昂貴費用（見本諮詢文件第23段和註6）。此外，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。經費會用以應付固定成本（例如辦事處人員薪酬和辦公室租金），以及根據需要處理個案數目而變動的可變成本。如有需要，電訊局會考慮就初期設立計劃的成本或部分成本提供一次過撥款資助，藉以啓動計劃。

51. 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或濫用計劃的情況。這些建議與海外的做法、金融糾紛調解計劃的諮詢和試驗計劃參與者的回應一致。

問題6：你是否同意業界和客戶應共同承擔日後“解決顧客投訴

計劃”的持續成本，而業界應承擔大部分費用？

(VII) 有待處理個案的限額

52. 電訊局在二零零九年收到共4 016宗消費者投訴。電訊局取得投訴人的同意後，會把投訴轉交有關的營辦商，好讓他們與投訴人解決問題。雖然有超過一半經這種方法轉介的投訴可由當事雙方自行解決，但這很視乎每宗投訴的性質和複雜性而定，以及相關營辦商的內部投訴處理程序的成效。有許多客戶對這個過程仍會感到不滿，“解決顧客投訴計劃”可提供一個額外渠道，解決他們的問題。為了令日後的“解決顧客投訴計劃”能有效運作並收到成效，尤其是在推出服務後最初幾年，電訊局長必須確保計劃不會積存太多需要處理的個案。因此，電訊局長建議就計劃每年需要處理的個案（至少在計劃推出後首三年）設立限額。

53. 如訂下每年處理個案的限額，計劃的規模為能力所及範圍，既可獲業界支持，也讓獲委任的機構有能力管理好計劃。為確保全年內處理的個案分布平均，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。如某一個月的限額未用盡，可帶往下個月使用。這限額會在第二年和第三年予以檢討，屆時會考慮“解決顧客投訴計劃”的實際運作情況，以及業界和公眾的意見。

問題7：你是否同意應就“解決顧客投訴計劃”設定限額？如同意，你認為適當的限額應是多少？

(VIII) 收費水平

54. 如日後的“解決顧客投訴計劃”採用分為兩個階段的模式，電訊局長建議在兩個不同階段，即（a）非正式調解和（b）審裁，收取費用。

55. 由於就查詢服務收取費用並不可行，電訊局長建議，計劃管理者應在接受處理申索個案後徵收首階段費用。當詢問參與試驗計劃的客戶如提交個案給日後計劃會否願意繳付費用（請參閱報告第36段），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個案費用。部分受訪者表示費用少於100元為合理，另一些則認為個案費用應視乎糾紛所涉及的金額而定。一名客戶認為向客戶收取等同行政成本的費用是合理的，多名參與試驗計劃的審裁員亦認為長遠“解決顧客投訴計劃”應向提交個案的一方徵收費用，因為這樣能令濫用者卻步（請參閱報告第27段。）然而，鑑於訂用電訊服務所涉款額較低，要求客戶為其投訴獲得審裁而繳付昂貴的費用是不相稱的。因此，電訊局長建議要求客戶負擔100元的象徵式申請費是合理的。

56. 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120萬元。按照國際最佳做法和成本因果關係的原則，電訊局長認為營辦商應繳付“解決顧客投訴計劃”在處理針對其服務投訴時所引致的相關成本。這是一項公平的安排，應能鼓勵營辦商提供優質的服務，從而減低投訴率。假設每年處理1 000宗個案，個案費將會是1,200元。這筆首階段費用，會用以應付首階段調解的行政及相關服務的所有成本及開支。

57. 由於審裁合約糾紛需要應用合約法和證據法，因此適宜委任符合適當資格人士為審裁員。為確保計劃的質素，電訊局長認為，每宗個案收取4,000元至8,000元的費用是合理的，這費用會用以應付服務的所有成本及開支，包括計劃在第二階段提供的所有行政工作。至於第二階段的審裁工作，電訊局長提議就每宗個案向營辦商收取4,000元至8,000元的建議費用，至於確實的收費水平則根據與合資格機構的進一步磋商而定。電訊局長亦建議客戶應繳付100元或糾紛所涉及金額的5%，以較高金額為準。

58. 在試驗計劃中，電訊局已評估審裁員的裁決，認為他們工作表現卓越。如當事人要求覆檢審裁員的裁決，電訊局長認為由提出要求的一方繳付覆檢費用是合理的。電訊局長建議，視乎由哪一方提出覆檢要求，客戶須繳付200元，而營辦商則須繳付2,000元。

59. 如“解決顧客投訴計劃”決定採用調解，費用將視乎計劃採取單一階段還是兩個階段的調解模式而定。假設計劃採用兩個階段的調解模式，收費機制會與上文所述的相似，唯不設覆檢費用。視乎情況而定，調解的工作量或會比審裁的工作量少，因為調解員無需擬備書面裁決，亦不像對審裁員的要求般，須深入研究證據的逐項細節以作出審裁。另一方面，進行調解會面可能會因租用會議室而引致額外的費用。就本諮詢文件而言，電訊局長提議營辦商為調解個案繳付4,000元的建議費用，但這項費用將根據與獲委任機構的進一步磋商而定（見下表）。這項費用會用於應付服務（包括調解計劃提供的所有行政工作）的所有成本

及開支。

60. 下表撮述費用建議：

分爲兩個階段的模式：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元或糾紛所涉及金額的5%，以較高金額為準	每宗個案4,000元至8,000元
覆檢費(由提出要求的一方繳付)	200元	2,000元

分爲兩個階段的模式：非正式調解加正式調解

	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／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元或糾紛所涉及金額的5%，以較高金額為準	每宗個案4,000元

61. 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，電訊局長也參考了金融糾紛調解計劃諮詢文件所提出的收費水平。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計劃的收費為低是合理的，但所定的收費水平不宜過低，以確保服務質素可以維持在一個合理的水平。

問題8：你對上述收費建議有何意見？請就你的意見提供支持理據。

(XI) 裁決的約束性

62. 在試驗計劃下，審裁員的裁決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，對營辦商來說既不公平亦不公正。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。電訊局長在檢視試驗計劃後認為，如日後長遠的“解決顧客投訴計劃”決定採用分為兩個階段的非正式調解加審裁模式，便需再行探討試驗計劃的上述安排。

63. 有意見認為，如審裁員的裁決對客戶有約束力，客戶的

處境會更糟。電訊局長不同意這觀點。現時並沒有清晰的證據或跡象顯示，要是沒有另類排解糾紛機制，本港的消費者便會傾向使用其他法律途徑，以尋求針對其服務供應商的適當補救。事實上，應有一些個案不在小額錢債審裁處的審裁範圍內，但可由“解決顧客投訴計劃”妥善處理，例如有關服務質素而與計帳爭議或金錢索償無關的合約糾紛個案。

64. 電訊局長相信，客戶在選擇把投訴提交“解決顧客投訴計劃”時，是有意識地選擇使用另類排解糾紛機制。他可以選擇不參與計劃，或在審裁員作出具約束性的最終裁決前，於任何階段退出計劃。電訊局長認為，分為兩個階段的模式應能為參與客戶提供充分保障。電訊局長亦相信，當事雙方對“解決顧客投訴計劃”和審裁員的獨立性和公正性，應有一定程度的信任和信心。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。

65. 如日後“解決顧客投訴計劃”採用調解作為最終解決糾紛的另類排解糾紛方法，便不會引起裁決約束性的問題，這是因為調解員的建議並無約束力，除非當事雙方簽署解決協議同意採用有關建議。根據合約法，解決協議經正式簽署後對雙方均有約束力。

問題9：就審裁員的裁決應否僅對營辦商具約束力抑或對雙方均具約束力，你有何意見？

(X) 就糾紛所涉金額收取利息

66. 一位參與試驗計劃的審裁員認為，長遠“解決顧客投訴計劃”應考慮向因糾紛而收不到款項的一方判給爭議款額的利息（請參閱報告第28段）。報告第22段亦提到試驗計劃的辦事處職員的觀察結果，指“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”。然而，一旦提出了申索，客戶在依從隨後程序方面便表現散慢。例如，客戶在提出申索後，平均需要67天才填妥同意表格和申索表格。為了制約投訴人的處事態度，電訊局長原則上建議，如因糾紛而收不到款項的一方在審裁中勝訴，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實際金額，將由審裁員按每宗個案的情況而決定。

67. 因糾紛提交“解決顧客投訴計劃”而收不到款項的一方通常都是營辦商。報告第22段亦指出，在辦事處職員收到客戶的呈述後，營辦商平均需要40天提交回覆。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。

問題10：對於向因糾紛而收不到款項的一方判給利息這項建議，你有何意見？

未來路向

68. 電訊局長對本諮詢文件提出的上述事宜持開放態度，文件載述的建議方案是為方便討論而提出。電訊局長歡迎業界和社

會人士就上述問題及建議方案發表意見，並歡迎他們連同理據提出其他建議。電訊局會視乎諮詢的結果，邀請或聯絡合資格的另類排解糾紛機構，就日後如何實施“解決顧客投訴計劃”提交正式建議。

69. 所有表述、意見及建議應於二零一零年九月八日或之前，以書面形式送抵電訊局，並最好能以電子方式提交。電訊局長保留公開所有意見、建議和提供意見人士身分的權利。意見書內任何屬商業機密的內容須清楚註明，這樣電訊局長在決定是否披露有關資料時會予以考慮。意見書請送交：

香港灣仔

皇后大道東213號

胡忠大廈29樓

電訊管理局

（經辦人：法律顧問3）

傳真：3155 0955

電郵：ccsspp@ofta.gov.hk

電訊管理局

二零一零年六月八日