

國家通訊傳播委員會

通訊傳播業務消費者權益保護之調查研究

委託單位：國家通訊傳播委員會

研究單位：東吳大學法學院科技法律研究室

中 華 民 國 九 十 七 年 十 二 月

目錄

第1章 序論.....	1
第1節 前言.....	1
第2節 研究範圍與限制.....	2
第3節 研究方法.....	3
第2章 我國現有之通訊傳播相關之消費者爭議之探討及分析.....	5
第1節 定型化契約、應記載及不得記載事項及營業規章三者之 間的關係探討.....	5
第2節 現行通訊傳播之消費者爭議.....	10
1. 電信.....	11
2. 有線電視.....	20
第3章 我國現有之通訊傳播之定型化契約及應記載及不得記載事項 之研析及建議.....	24
第一節 定型化契約之條款.....	26
1. 服務範圍(服務種類及地域範圍).....	26
2. 申請程序(申請資格及檢附之身分證明文件).....	27
3. 異動程序.....	28
4. 服務費用.....	28
5. 特別權利義務條款(斷訊、個資及其他特別約定事項)....	29
6. 契約之變更與終止.....	31
7. 廣告之效力.....	32
8. 申訴服務.....	32
9. 附則.....	33
第二節 應記載及不得記載事項.....	33
1. 前言.....	33
2. 應記載事項.....	34
(1) 應記載事項公告之法律上效果.....	34
(2) 應記載事項之建議.....	34
(3) 應記載事項公告後之檢討及查核.....	36
3. 不得記載事項之建議.....	36
(1) 不得記載事項公告之法律上效果.....	36
(2) 不得記載事項之建議.....	37
(3) 不得記載事項公告後之檢討及查核.....	40
第4章 美、日及歐盟各先進國家與消費者間契約之規範.....	41
第1節 美、日及歐盟各先進國家對消費者之保護原則四個重要議 題.....	41

1. 不實的陳述.....	41
2. 賣方應負有義務提供購買者相關的資訊.....	41
3. 企業與消費者之適合性(“Suitability”)或稱為”了解你的顧客”(Know your customer)原則.....	41
4. 消費者抵抗不請自來的要約及基於壓力下而產生的購買.....	42
第2節 美、日及歐盟各先進國家對於通訊服務(Communication Services) 交易之消費者保護方針.....	46
1. 提升通訊技術與服務品質.....	46
2. 消費資訊之獲取.....	47
3. 降低轉換服務業者之門檻.....	49
4. 消費契約內容之變更.....	49
5. 確保提供正確之帳單內容.....	49
6. 消費者爭端解決機制.....	50
7. 資訊安全機制之建立.....	50
第5章 美、日及歐盟各先進國家與通訊傳播相關之消費者議題相關之立法與分析.....	51
第1節 美、日及歐盟各先進國家對於新興的行動商務之消費者及消費者爭議之保護方針.....	51
1. 有限資訊之揭露.....	52
2. 交易是否成立之確認流程.....	53
3. 爭端之解決及損害賠償.....	54
4. 對未成年人保護之要求.....	55
5. 未經授權的使用及安全問題.....	57
6. 隱私與資料安全之相關議題.....	58
第2節 美、日及歐盟各先進國家對於電信服務之消費者保護政策及現行法令規範.....	61
1. 消費者體認市場上之多樣化選擇.....	62
2. 資訊揭露法規之制定方向.....	62
3. 提供真實帳單之義務.....	63
4. 教育消費者保護自己之權益.....	63
5. 公平商業機制之建立.....	64
6. 業者自律.....	64
7. 消費者賠償機制之建立及成立消費者保護團體.....	66
第三節 美國對其傳播服務之消費者保護政策及法令規範.....	67
第6章 對於通訊傳播之定型化契約及應記載及不得記載事項之建議.....	73

第1節 對於通訊產業定型化契約及應記載及不得記載事項之建議.....	73
第2節 對於傳播產業定型化契約及應記載及不得記載事項之建議.....	78
第3節 修改後之衝擊及效益之評析.....	80
1. 定型化契約.....	81
2. 應記載及不得記載事項.....	83
第7章 專家訪談問卷及分析.....	87
第8章 結論.....	107
參考文獻及書目.....	114

表目錄

表 1-1 : 通訊類 — 第一類電信事業.....	24
表 1-2 : 通訊類—第二類電信事業.....	25
表 1-3 : 傳播類—有線廣播電視.....	26
表 2 : 租 費 扣 減 一 覽	

表.....	32
表 3：各個國家不同之議題作法一覽表.....	47
表 4：美日及歐盟等先進國家有線電視(傳播)法規一覽表.....	70

附件目錄

附件一：OECD(2008)，Enhancing Competition in Telecommunications: Protecting and Empowering Consumers
附件二：OECD(2008)，OECD Policy Guidance for Addressing Emerging Consumer Protection and Empowerment Issues in Mobile Commerce
附件三：OECD(2008)，OECD Policy Guidance for Protecting and Empowering Consumers in Communication1 Services
附件四：OECD(06-Jul-2007)，Directorate for Science, Technology and Industry Committee on Consumer Policy-the Report on OECD Member Countries' Approaches to Consumer Contracts

第一章 序論

第一節 前言

當透過網路也能打電話、中華電信利用嶄新的網路串流技術將豐富的高畫質數位影音內容送進你家電視時¹，甚或語音、寬頻網路截取、廣播三合一服務之出現(Triple Play)²，業者從過去的僅能在自身的網路上提供服務予消費者，到現在，電信業者逐漸跨入內容及廣播領域，有線電視廣播業者提供語音、寬頻上網服務、VOD服務，網際網路業者提供語音、視聽媒體服務等。透過通信技術的革新，使得傳統以產業別來進行分類（網路、電信、傳播）的藩籬逐漸崩解，取而代之的是各國的管制政策思維多朝向水平管理（以所提供之服務之類別或以平臺類別進行分層管制）的架構。網際網路資訊與通訊科技之匯流已是勢不可擋的時代趨勢，各國莫不給予最高度的重視。

我國通訊傳播制度為技術變革及管制潮流的發展，不僅於二〇〇五年十月二十五日由立法院三讀通過了「國家通訊傳播委員會組織法」，設置全新的國家通訊傳播委員會(National Communications Commission, NCC，以下簡稱通傳會)³做為主管機關，負責統籌通訊傳播監理政策、營運監督管理及傳輸內容規範等事項，並依據「中央行政機關組織基準法」於二〇〇四年完成立法後，符合基準法有關獨立機關規範意旨所成立的第一個相當中央二級之獨立機關，同時整併了原屬交通部郵電司、交通部電信總局及行政院新聞局廣播電視事業處之業務。基於「通訊傳播基本法」第1條「因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化」及「國家通訊傳播委員會組織法」第1條「落實憲法保障之言論自由，謹守黨政軍退出媒體之精神，促進通訊傳播健全發展，維護媒體專業自主，有效辦理通訊傳播管理事項，確保通訊傳播市場公平我國之通傳會是一獨立於行政部門之監理機關，不僅符合國際潮流，也為亞洲創舉。通傳會委員將依通訊傳播基本法及通傳會組織法之規定，掌理通訊傳播專業管制性業務，將嚴守客觀、中立及專業立場，以確保通訊傳播市場有效競爭、保障公眾利益、促進通訊傳播服務業發展及提升國家競爭力，同時亦對於新技術、觀念之引進以及法制進行革新改造。且為達成通訊傳播基本法第16條第1項所規定：政府

¹中華電信，什麼是 MOD？，http://mod.cht.com.tw/MOD/Web/page.php?cat_id=1(最後瀏覽日期:2008.11.15)。

² Triple Play 時代技術發展與應用 DigiTimes，<http://tech.digitimes.com.tw/ShowNews.aspx?zCatId=A11>(最後瀏覽日期:2008.11.15)

³ <http://www.ncc.tw/>

應於通訊傳播委員會成立後2年內，依本法所揭示原則，修正通訊傳播相關法規；而通傳會，於歷經7次委員會議之充分討論後，於二〇〇七年9月10日全面檢討修正現行監理所依據之電信法及完成廣電三法及通訊傳播管理法草案審議，並於同年11月09日在連續舉辦六場公聽會後，經再次審視研討後，提出第二版之通訊傳播管理法草案。其中不僅揭示其主要為因應「匯流」、「全球化」及「促進競爭」等發展趨勢，且亦明確說明新法所欲達成之四項政策目標：（一）確保通訊傳播自由及效能競爭；（二）促進通訊傳播技術互通應用；（三）增進通訊傳播服務普及近用；（四）保障消費者及弱勢權益。就長遠來看，以「確保市場秩序」、「強化產業發展」、「保障消費權益」作為改革的三大面向，為建立法令架構、秩序井然的市場環境，期使讓台灣順利邁向數位匯流新紀元。因此吾人可明確得知，通傳會優先公共利益議題首先應包括「無間斷保障消費者權益」此項任務。

第二節 研究範圍與限制

目前實務上，通訊傳播業者就消費者權益之保護課題所為之相關措施，可能因其產業特性而有不同，並因而產生各不同類型之通訊傳播服務契約，且通訊傳播服務之種類五花八門，通訊類就大別為第一類電信服務及第二類電信服務，而其中各種不同電信服務間之服務提供方式之差距亦頗大；在傳播類，則有有線電視服務，衛星電視及廣播電視等。因此本研究計畫為使研究範圍及議題明確，擬先進行搜集各先進國家目前在通訊—以行動電話服務為主，傳播—則以有線電視服務為主要研究議題，其業務上所採行之消費者權益保護措施及其法令規章等相關資訊(依原計畫研究提供之相關法規為基礎)，進行研析歸納，並進而向通傳會提出相關促進保護消費者權益之修訂方向，以落實消費者與業者間之平等互惠原則，進而達成通傳會保障消費者權益之施政目標。職此，本研究之目的旨在完成如下四大目標：

1. 整理現行通傳會所核准公布之通訊傳播產業(分別以行動電話服務及有線電視服務為主要研究對象)之定型化契約及應記載及不得記載事項及現行法令對於電信產業之各項管制規定並加以分析。
2. 分析並蒐集現行通訊傳播事業(分別以行動電話服務及有線電視服務為主要研究對象)所面臨之消費者議題或從主管機關之管制層面來看，有哪些消費者議題尚未由已核准公布之定型化契約及應記載及不得記載事項所涵蓋，尚須補充或為增修。
3. 蒐集並分析美國、歐洲及日本等先進國家對於通訊傳播(分別以行

- 動電話服務及有線電視服務為主要研究對象)之消費者議題之管制政策之內容，並從中獲取可供我國未來制定相關政策之參考依據。
4. 就上開資料之蒐集及研析結果，向通傳會研提相關法規、管理規則修訂方向之建議。

第三節 研究方法

本研究係針對我國目前之通訊傳播法規現況及相關消費者權益案例進行分析並參酌各個主要先進國家，尚包含美國、歐洲及日本等國家，對於通訊傳播消費者議題之相關制度，進行蒐集整理與歸納分析，以期導出未來我國修法方向之建議。為達成本研究目的，本研究採用文獻探討與法制分析、個案研究法、比較研究法、專家訪談及歸納分析法(如下所述)等方法，進行本研究之進行。

1. 文獻探討及法制分析

科技與法律制度的發展，多有其時間軸的延續性。所謂「古為今鑑」，透過歷史觀察及重新思考電信服務及消費權益保護的沿革及其意義，將可避免未來做出不符合歷史發展長流的制度設計。故本研究擬於相關文獻整理、分析時，側重各通訊傳播業者與消費者在通信匯流中運作的歷史文獻，從探索過去的環境與衝擊，找出未來因應之建議方向。

2. 比較研究法

其次透過對於我國及其他各國相關管制之法令規定之內容之比較分析，整理歸納各國在本次研究範圍內之相關具體措施。由於數位匯流的全球化發展，世界各國的制度同樣面臨挑戰與因應。為釐清可能的消費者爭議及有效提出解決對策，研究並比較先進各國保護機制誠有其必要。有鑒於此，本研究擬以網路資源搜尋方式，蒐集、整理歐盟、美國、日本等相關發展及法制，輔以最新期刊論文之文獻意見，做為本研究比較法的理論基礎。其次透過對於其他歐、美、日各國相關管制之法令規定之內容之比較分析，整理歸納各國在本次研究範圍內之相關具體措施，以為我國政府機關未來施政之借鏡。

3. 專家訪談

由於本議題涉及主管機關、業者與消費者三方之間之權益保障，為使本研究所探討的角度充分反應出此三者之間的關係，特別也與相關學者、消費者保護法專家及業者針對本研究進行問卷訪談。

4. 歸納分析法

最後，本研究進一步把各階段之研究成果，進行歸納分析並就我國現已公佈之其他法律及法規命令，進行制度比較，並針對國內現況，提供主管機關相關政策方向之建議。

第二章 我國現有通訊傳播相關之消費者爭議之探討 及分析

第一節 定型化契約、應記載及不得記載事項及營業規章 三者之間的關係探討

1. 定型化契約

定型化契約意義，凡以企業經營者提出之定型化契約條款作為契約內容之一部或全部而訂定之契約，均稱為定型化契約。定型化契約因契約主體之不同，可分為企業經營者與企業經營者間，即是雙方主體均是企業經營者，該契約稱為「定型化商業性契約」。其次為企業經營者與消費者，既是定型化契約一方為經營者，一方為消費者，該契約稱為「定型化消費者契約」。若有定型化契約條款之外型，但已經契約當事人個別磋商者，既轉換為個別磋商條款，不再是定型化契約條款。將契約區分為定型化契約與個別磋商契約，再將定型化契約區分為定型化商業性契約與定型化消費者契約。其中定型化契約是依據當事人之一方所提供之定型化契約條而立，由於雙方交涉機會及交涉能力不同，定型化契約之訂約過程、內容規制及解釋原則均應適用定型化契約理論，加以規制，因此民法基於契約自由原則為大前提之契約法理論及規定，對於定型化契約只能有限制地適用。唯個別磋商條款應以民法為其適用，蓋個別磋商契約建立在當事人有相當交涉機會及交涉能力上。無論定型化商業性契約與定型化消費者契約同樣是定型化契約，邏輯上應同樣受到定型化契約理論的支配，但由於兩者的契約主體種類不相同，應受寬嚴有異的規範。此兩種契約之訂約過程、契約內容、解釋原則均應有所差異。既是定型化商業性契約與定型化消費者契約同受定型化契約理論之適用，為定型化消費者契約又受消費者保護法之規範，而定型化商業性契約並非消保法之適用範圍。

定型化契約條款不限於書面，其以放映、張貼、牌示或其他方法表示者，亦屬之。最常見的定型化契約，如預售屋買賣契約、保險契約、運送契約(如購買汽車票、飛機票、火車票)、房地產委託銷售契約、旅遊契約、汽車買賣契約、信用卡契約、汽車駕駛訓練契約、瘦身美容契約等。定型化契約係現代大量交易型態下的產物，具有降低交易成本、提高經濟效率、加速交易過程之功能。然此種契約的根本問題，在

於消費者通常只能按其契約條款與企業經營者訂約，並未究其內容進行個別磋商，只能對企業經營者所提供之定型化契約條款予以附和，而無討價還價之餘地。故為防範定型化契約的濫用，保障消費者實質的契約自由，消費者保護法第二章第二節(自第十一條至第十七條，共八條條文)予以專節特別規定，以維護消費者的權益。

在消費者保護議題中，定型化契約之導正及規制向為重要，茲簡述如下：

(1) 應明示其內容及有合理審閱期間

定型化契約條款要構成契約之內容，一般認為原則上應具備下列的要件，即：(i)明白提示並提請消費者注意定型化契約條款。(ii)提供消費者有合理的機會了解其內容。(iii)消費者同意使用該定型化契約條款訂立契約。

其次，為保護消費者權益，特別於消費者保護法第十一條之一中規定，企業經營者與消費者訂立定型化契約前，必須有「三十日以內」的合理期間，供消費者審閱全部條款內容，違反者，該條款不構成契約之內容，但消費者得主張該條款仍構成契約之內容。由於定型化契約種類繁多，複雜程度不同，合理的審閱期間長短則須依個案判斷之。中央主管機關得選擇特定行業，參酌定型化契約條款的重要性、涉及事項之多寡與複雜程度等事項，公告定型化契約之審閱期間⁴。

(2) 須非異常條款

所謂異常條款，一般常見之二種型態，其一為「形式上之異常條款」，消費者難以注意其存在或辨識者，如字體太小、印刷不清楚、張貼或公告於隱密處所等是；其二為，雖非「形式上之異常條款」，惟因消費者不能預見之內容者，即其內容超過通常消費者的知識程度、社會經驗及其原來所瞭解的範圍，致消費者受騙，或其內容極為突兀，非屬一般人預期之範圍。定型化契約條款中之約款，明顯地異於尋常，依正常情形顯非消費者所得預見者，該一般條款不構成契約之內容，原則上應為無效之認定。

(3) 應符合誠實信用及平等互惠原則

消費者保護法為解決訂定契約雙方當事人地位不平等的問題，在消費者保護法第 11 條及第 12 條特別規定企業經營者在定型化契約中所用的條款，應符合誠實信用及平等互惠原則，如有違反誠信原則，對消費者顯失公平者，無效。另有關「誠實信用及平等互惠原則」之認定標準，消保法施行細則第 13 條與第 14 條載有明文⁵。

⁴目前各主管機關所公告實施之定型化契約範本，大多設有審閱期間之規定，如瘦身美容定型化契約條款之審閱期間為七天；預售屋定型化契約條款之審閱期間為五天；行動電話業務服務契約條款之審閱期間為二天；電器買賣定型化契約條款之審閱期間為一天；汽車駕訓定型化契約條款之審閱期間為三小時等是。

⁵第 13 條規定：定型化契約條款是否違反誠信原則，對消費者顯失公平，應斟酌契約之性質、締

(4)不得牴觸非一般條款

定型化契約中可能包括有定型化契約條款及個別磋商條款，定型化契約條款牴觸個別磋商條款者，其牴觸部分無效⁶，其未牴觸的部分仍然有效。至於所謂定型化契約條款，係指企業經營者為與不特定多數消費者訂立同類契約之用，所提出預先擬訂之契約條款；所謂個別磋商條款，係指契約當事人個別磋商而合意之契約條款。

(5)不得違反主管機關公告之事項

消保法第十七條之規定：「中央主管機關得選擇特定行業，公告規定其定型化契約應記載或不得記載之事項，違反前項公告之定型化契約之定型化契約條款無效。」此應注意者，乃定型化契約記載中央主管機關公告應記載之事項者，仍有本法關於定型化契約規定之適用，即其內容仍不得違反誠實信用及平等互惠原則等是。中央主管機關公告應記載之事項，未經記載於定型化契約者，仍構成契約之內容。

(6)應為有利於消費者之解釋

由於定型化契約條款常有內容不明，字義不清，使消費者遭受損害，故消費者保護法在第十一條第二項明定：「定型化契約條款如有疑義時，應為有利於消費者之解釋。」

另依消保法第十六條之規定：「定型化契約中之定型化契約條款，如有上述情形，致全部或一部無效或不構成契約內容之一部者，除去該部分，契約亦可成立者，該契約之其他部分，仍為有效。但對當事人之一方顯失公平者，該契約全部無效。」定型化契約中之定型化契約條款，因違反中央主管機關依消保法第十七條第一項規定之公告而無效者，該定型化契約之效力亦同。

2. 應記載及不得記載事項

定型化契約範本與定型化契約應記載及不得記載事項之不同點在於：定型化契約範本是由企業經營者、中央行政機關制定，而應記

約目的、全部條款內容、交易習慣及其他情事判斷之。

第14條規定：定型化契約條款，有下列情事之一者，為違反平等互惠原則：

- 一、當事人間之給付與對待給付顯不相當者。
- 二、消費者應負擔非其所能控制之危險者。
- 三、消費者違約時，應負擔顯不相當之賠償責任者。
- 四、其他顯有不利於消費者之情形者。

⁶定型化契約中之條款可以分為定型化契約條款及個別磋商條款兩種，兩者如果發生不一致情形時，依照消費者保護法第十五條規定：『定型化契約中之定型化契約條款牴觸個別磋商條款之約定者，其牴觸部分無效。』其意義說明如下：（一）效力方面：非個別磋商條款具有高於定型化契約條款之效力，如定型化契約條款與個別磋商條款發生牴觸時，定型化契約條款並非全部無效，僅牴觸部分無效，其未牴觸部分仍然有效。（二）理由方面：由於個別磋商條款，係經過契約當事人個別磋商而合意約定的契約條款，相較於僅由企業經營者所預先擬定的定型化契約條款，更能顯示當事人真意所在，自應優先考量，以避免消費者因忽略或難於得知其他由企業經營者單方所擬定的定型化契約條款存在，而可能遭受的不利益。

載及不得記載事項是由中央行政機關公告；前者無強制適用性，後者具強制適用性。應記載事項未經記載於定型化契約者，仍構成契約之內容；定型化契約範本若由企業經營者制定者，內容有可能會存在違反平等互惠原則之情形，應記載及不得記載事項則因由中央主管機關制定，內容較符平等互惠原則；定型化契約範本之定型化契約條款如違反應記載及不得記載事項時無效。

3. 營業規章

有關營業規章的部分，經搜尋後現行相關法令有規定營業規章之法規，以行動通訊業務管理規則為例，

1. 電信法第二十七條：「第一類電信事業，應就其服務有關之條件，訂定『營業規章』，報請電信總局轉請交通部核准後公告實施；變更時亦同。第二類電信事業應就其服務有關之條件，訂定『營業規章』，於實施前報請電信總局備查；變更時亦同。」

2. 依據行動通信業務管理規則第三十條第一項第六款之規定：「申請人於基地臺設置數達前條規定比例並接裝電信機線設備竣工，應向主管機關申請系統技術審驗，經審驗合格後，應檢具下列文件向主管機關申請核發特許執照：…六、營業規章經主管機關核定之證明文件。…」

首先行動電話業者於申請核發特許執照前，須一併將已經主管機關核准之營業規章送交主管機關為核發特許執照申請之要件之一，且不僅如此，依據同法第七十四條之規定：「經營者以預付卡或其他預付資費方式經營本業務之服務者，應每週複查其使用者資料，如有使用者已經啟用服務而無使用者資料之情事，經營者應通知使用者於一週內補具，逾期未補具者，經營者應暫停其通信。前項規定，經營者應於其『營業規章』及服務契約範本內定之。」及第七十八條之規定：「經營者應就其服務有關之條件，訂定『營業規章』，報請主管機關核准後公告實施，並備置於各營業場所及網站供消費者審閱；變更時亦同。前項營業規章應訂定公平合理之服務條件，並載明下列事項：1.經營者提供服務之項目。2.各項服務收費標準及調整費用之條件。3.使用者基本資料利用之限制條件。4.經營者受廢止特許處分、暫停或終止其營業，足以對使用者權益產生損害時，對使用者之賠償方式。5.因其電信機線設備障礙、阻斷，以致發生錯誤、遲滯、中斷或不能傳遞而造成損害時之處理方式。6.對使用者申訴之處理及其他與使用者權益有關之項目。7.其他服務條件。

『營業規章』有損害消費者權益或顯失公平之情事，主管機關得限期命電信事業變更之。

經營者與其使用者訂立之服務契約範本，應載明第二項各款事項，於實施前報請主管機關核定，且不得違反電信法令及『營業規章』之規定；變更時亦同。

經營者應依報經核定實施之服務契約範本，與使用者個別訂立服務契約。

以預付卡或其他預付資費方式經營本業務之服務者，亦同。

經營者與其使用者間服務契約範本之變更或修正，應於實施前以媒體公告其內容。」，

由上述可知，在行動通訊業務服務中，營業規章之內容涵蓋了所有相關權利義務的重要之點，其制定方式及公告實施亦須經由主管機關之核准後始得為之，其在法律上地位雖未有如消保法第十七條第二項之規定，「違反前項公告之定型化契約，其定型化契約條款無效。該定型化契約之效力，依前條規定定之。」，但是本規則中明載業者與其使用者間之服務契約範本除了也須載明這些契約之重要之點外，更不得違反法令及『營業規章』之規定。可見『營業規章』在法律上之地位與效力，可謂已經主管機關審核而其效力甚至優於經主管機關與其所制定公告之定型化契約條款。

另就違反營業規章的法律效果觀之，依電信法第二十七條之規定：「第一類電信事業，應就其服務有關之條件，訂定『營業規章』，報請電信總局轉請交通部核准後公告實施；變更時亦同。

第二類電信事業應就其服務有關之條件，訂定『營業規章』，於實施前報請電信總局備查；變更時亦同。」及第二十八條：「前條『營業規章』，應訂定公平合理之服務條件，並備置於各營業場所及網站供消費者審閱；其有損害消費者權益或顯失公平之情事，電信總局得限期命電信事業變更之。

電信事業之營運未能確保通信之秘密或有違反第二十一條規定之情事，電信總局得限期命其改善之。」再依第六十五條第一項第二款：「違反第二十七條第一項規定，其『營業規章』未經核准，或未依經核准之『營業規章』辦理者。」，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰；依第六十七條第一項第一款及第二款，「有下列各款情形之一者，處新臺幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰，且得連續處罰至改正時為止：

一、違反第二十七條第二項規定，其『營業規章』未經報備者。

二、違反第二十八條第一項規定，未於各營業場所及網站備置『營業規章』供消費者審閱者。」

由上述可見，違反營業規章之主要後果是以罰鍰處罰業者。因此吾人可以推論，經主管機關所公告之定型化契約之應記載或不得記載之事項在適用上為最優先適用，且效力最強大，與之牴觸者均為

無效，縱使漏未記載，亦生記載之效果，實際上將會與消費者間生直接之效用；而營業規章則主要是由主管機關之角度出發，為主管機關監督業者之手段，其訂立公告及施行均須主管機關之審核。且必須針對特定重點之事項為規範。若有違反，主管機關對違反之業者將施以罰鍰，與消費者權益之維護，屬於較為間接之管制方式。且業者與消費者間之定型化契約亦不得違反營業規章。

第二節 現行通訊傳播之消費者爭議

依照行政院消費者保護委員會(以下簡稱消保會)歷年來所統計之各直轄市、縣(市)政府受理消費申訴、調解案件統計情形，透過消保會來處理及協調的案件中，運輸通訊類中⁷(消保會及各縣(市)政府 2008/7/1~2008/8/1 受理消費者申訴案件統計)以電信業者與消費者之消費糾紛甚至高居民眾申訴之第一名⁸，其中相關之議題有：保證金之退還、行動電話的費率、增值服務資費⁹、行動電話預付卡儲值餘額¹⁰、互動簡訊¹¹、行動電話業者對消費者個人資訊妥適保密，手機簡訊詐財之防止¹²、行動電話號碼可攜之相關問題¹³、付費語音資訊服務¹⁴、免費兌換限量手機禮券疑涉廣告不實¹⁵等。另有有線電視方面，則以有線電視業者預收款後斷訊、計費、費率、收費方式、退費等與費用相關之爭議為大宗。

以下就上述所提到之議題再做進一步之說明及探討：

1. 電信

與費用相關之議題中就有：保證金之退還、行動電話的費率、增值服務資費、互動簡訊之計費方式、行動電話預付卡儲值餘額等。

⁷行政院消費者保護委員會，本會及各縣(市)政府 2008/9/1~2008/10/1 受理消費者申訴案件統計，<http://www.cpc.gov.tw/index.asp?pagenumber=122>(最後瀏覽日期:2008.11.15)

⁸行政院消費者保護委員會，「行動電話保證金退費期限加快，消保會呼籲消費者應注意防詐」，<http://www.cpc.gov.tw/detail.asp?id=105>(最後瀏覽日期:2008.11.15)

⁹行政院消費者保護委員會，「小心互動簡訊的陷阱---互動前消費者千萬要注意!」，<http://www.cpc.gov.tw/fp.asp?id=845>(最後瀏覽日期:2008.11.15)

¹⁰行政院消費者保護委員會，「行動電話預付卡儲值餘額，行政院消保會幫您保住」，<http://www.cpc.gov.tw/fp.asp?id=843>(最後瀏覽日期:2008.11.15)

¹¹行政院消費者保護委員會，「小心互動簡訊的陷阱，互動前消費者千萬要注意!」，<http://www.cpc.gov.tw/detail.asp?id=845>(最後瀏覽日期:2008.11.15)

¹²行政院消費者保護委員會，「九十四年度消費者保護計畫出爐，積極查緝黑心商品、防制消費犯罪，消費權益更有保障」，<http://www.cpc.gov.tw/index.asp?id=114>(最後瀏覽日期:2008.11.15)

¹³行政院消費者保護委員會，「行動電話號碼可攜式，網內互打查詢更easy」，<http://www.cpc.gov.tw/fp.asp?id=378>(最後瀏覽日期:2008.11.15)

¹⁴行政院消費者保護委員會，「謹慎使用 020 付費語音資訊服務」，<http://www.cpc.gov.tw/fp.asp?id=115>(最後瀏覽日期:2008.11.15)

¹⁵行政院消費者保護委員會，「免費兌換限量手機禮券疑涉廣告不實，行政院消保會移送調查」<http://www.cpc.gov.tw/fp.asp?id=900>(最後瀏覽日期:2008.11.15)

(1) 保證金之退還

網路有一篇文章提到：「如果你家裡的電話是很久以前申裝的，別忘了自己的權益！我看了家裡的電話費帳單，其中有一筆『市內電話電話機月租費 10 元』心想家中的電話機都是自己買的，為何中華電信還要收租金，後來才知十幾二十年前家中剛開始申請的電話是跟中華電信買的（當時不知道付給電信局的 1000 元是租用的保證金而非購買的費用）後來租用的電話機早已壞掉而丟棄。而不知情的消費者卻不知要回保證金 1000 元，而每月還被多扣 10 元（現在外面電話機只要幾百元而已）。中華電信公司當然不會主動提醒你退費，希望大家努力爭取自己的權益。」對於此電話機保證金之退還，自民國 78 年間，中華電信之客戶新裝電話時可選擇租用中華電信話機或自備話機，租用中華電信話機的話，需繳交保證金一千元及每月月租費 10 元，但話機有故障時，由中華電信免費負責維修或更換；自備話機則免收月租費 10 元，但遇有障礙時，中華電信會先測試障礙發生原因，如係自備話機問題，客戶只能自掏腰包找廠商修理。其中有關市內電話使用是否須滿 10 年始得申請退還保證金，事實上是客戶隨時可於繳回中華電信話機後退還保證金一千元，並沒有使用滿幾年之限制。而原租用中華電信話機客戶可申請改用自備話機，改用自備話機之客戶，可攜帶原申請人之身分證件至中華電信營業處辦理，於繳回中華電信話機後可退還保證金一千元，若話機遺失則保證金需按使用年限扣除賠償金額後退還，但話機使用超過 10 年者，則可以不必賠償。惟改為自備話機後若有障礙時，客戶則需自行負責維修。比較為人詬病的是，中華電信從早期收取此筆費用，都未明白跟客戶說明保證金之退還方式，消費者質疑政府開放民營電信業者後，中華電信公司未就民國八十九年以前舊制客戶訂定任何退費機制，嚴重損及消費者權益。因此這個消費者爭議也在立委諸公之揭露下，才使得中華電信於九十四年五月允諾連續在帳單上通知客戶，開始對使用超過十年以上之客戶進行退費或抵扣次月通話費。其中兩百萬市話用戶使用期限已逾十年，可申請全額退費，估計總金額超過廿億元。如果客戶使用不到十年即申請退保證金，則按照使用年限攤還部分費用，費用由保證金扣除，餘額則退還。事實上，在民國八十八年左右，不少客戶使用已滿十年，但大部分客戶並不瞭解這項權益，中華電信也未積極告知，由於立法委員強烈抨擊，中華電信退費行動才轉趨積極。

另外與保證金退還之議題還有早期當消費者申請市內或行動電話時，都須繳交一筆所謂的門號保證金，但後來因為電信產業競爭激烈，大多數業者就取消此項費用。對於該門號保證金之退還，每家業者的做法則不盡相同。若以其中客戶數最多的中華電信而言，中華

電信規定退租或過戶時才能退還，至於其他業者包括遠傳、和信、台灣大哥大、泛亞、東信等行動通訊業者都允許消費者在門號尚未終止前退還二千四百元到三千元不等保證金。至於保證金何時退還，消基會指出，台灣大哥大直接由直營服務中心現場領回，最為方便。遠傳電信二至三週內電匯或郵寄支票方式退還，還算合理。東信及和信電訊完成手續後四十五天，以支票退還，明顯不合理。泛亞電信於完成手續後起四十五工作日內以支票先退還一千五百元，六個月後再退還一千五百元，最不合理。消基會表示，消費者向手機門號業者辦理退號，公司未立即退還保證金，稱須一個半月後退款，對消費者而言並不合理。對此通訊業者則表示，保證金主要是避免呆帳的發生，因此在解約後，會有一些工作天確定消費者款項已經完全繳交，才能退還保證金。

目前除了遠傳電信及台灣大哥大在特殊情形下，例如：短期或是外國人申請服務時才收取保證金，多數業者幾年前就已經沒有收保證金的制度。要補充說明的是，消基會也指出，如果允許合約到期後即可退回保證金，業者應該主動告知消費者，呈現企業誠信、負責的態度；若政策是不能提前退回保證金的話，則需要契約內約明定，並儘速退回保證金。消基會表示，根據消費者保護法第十二條「定型化契約中之條款違反誠信原則，對消費者顯失公平者，無效」，所以針對業者退還保證金動輒長達四十五天不等的規定，對消費者顯有不公，因此，消基會主張應縮短作業時間，並儘速將保證金退還消費者。另外，消基會也呼籲消費者，應主動了解保證金退還相關資訊，以免損及自身權益。

(2) 行動電話的費率

有關行動電話之費率方案應該是所有與行動電話服務有關之消費者爭議數量最多的部分。由於行動電話業者所提供之電話服務內容五花八門，而且為吸引及針對不同消費者族群量身定作，推出之費率方案更是千變萬化。簡單來說，以一般只把行動電話拿來打電話的民眾來說，光是撥打電話就會區分不同時刻而有不同之費率、網內及網外互打也會適用不同之費率、前幾分鐘是免費後幾分鐘又如何計費，或者以最近某業者主打網內互打免費的廣告，無所不用其極地攻擊其他業者的網內互打充滿諸多的限制等等，再加上有些打搭配其他加值服務之優惠，例如免費送網內幾則簡訊等等，非常繁複的費率方案規定，恐怕只有行動電話業者的帳務系統算得清楚了。另外五花八門的加值服務，往往消費者非常便利地可以透過手機直接以簡訊方式或語音方式直接向行動電話業者申請加值服務，但是一個小小的手機螢幕或一段簡短的語音說明，我們究竟能期待業者如何與消費者溝通清楚該加值服務之費率內容。由於行動電話費率方案內容本

身之複雜程度，再加上業者於向消費者溝通時，以電視廣告來說，實際上也不可能在電視廣告中道盡每一費率方案之細節。實際上不少行動電話業者也因此被行政院公平交易委員會認定為廣告不實而且處以高額罰鍰。

雖然通傳會對於業者之資費管制，區分成主要資費與次要資費方式而採取不同程度的管制方式，甚至要求業者逐年調降費率，通傳會表示自其成立以來，對電信資費是否合理一直非常重視，要求業者應於網站、營業場所等公告服務契約範本及資費，對業者所提供各項服務，也要求應於提供服務前清楚告知資費內容，以確保消費者權益。通傳會將持續要求業者落實服務費率資訊透明化，使市場機制發揮功能¹⁶。電信業者若對消費者傳達不實漫遊費率資訊，公平交易委員會可依法處罰，通傳會不重複管理，但會強化向消費者充分的資訊揭露，由於國際漫遊費率牽涉與國外業者的談判，較難統一管理，但資訊必須透明，最少要用上網等適當的方式告知消費者。可見一方面要求業者應強化費率公告，另一方面也要教育消費者出國前或申請或使用任何電話服務前則須詢問清楚，以免當冤大頭。

(3) 預付型儲值卡的餘額退還

率先推出「預付卡」¹⁷－輕鬆打的和信電訊，在行動電話之預付卡市場率先以「這個月沒有來」「以後永遠不會來」這則略帶雙關語的廣告打響大哥大預付卡市場，並以全國性的便利超商為主要銷售據點，業者以免付月租費、無帳單為訴求，吸引了很多人的注意力。根據國外業者的經驗，「預付卡」擁有多項特色，包括免月租費、以秒計費、免保證金、免帳單、手續簡便等好處，並提供免費的語音信箱、免費來電顯示、免費接聽服務、免費停止示鍵及免費緊急救援等服務。當然預付卡當中還區分成有電話門號的晶片卡(Sim Card)，另外一種則是僅有儲值功能的儲值卡，其上有密碼，消費者在購買之後可以刮開密碼，向電信業者取得認證後，則可以把金額儲進原先已有的那張有門號的儲值卡當中。

由於2007年3月通傳會公告「電信商品(服務)禮券定型化契約應記載及不得記載事項」¹⁸，該公告並自2007年4月1日起生效。在該公

¹⁶ 國際漫遊費率價差三倍：NCC 加強資訊揭露，

2008.1.07，<http://www.epochtimes.com/b5/8/1/17/n1980782.htm>(最後瀏覽日期:2008.11.15)

¹⁷ 「預付卡」是一張大哥大用戶識別卡，第一次使用時直接插入手機內，可以立即使用，不需任何開通手續，有的系統在話費每使用一次後，系統會自動回傳一封簡訊，告訴你上一通電話的使用話費及通話餘額，而當該卡用完後，可以透過定點儲值再使用。「預付卡」也配有電話號碼可供接聽電話，如果超過半年有效期，卻沒有再買通話時間則號碼失效，但還是能夠接聽。

¹⁸ 公告「電信商品(服務)禮券定型化契約應記載及不得記載事

項」http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?

[site_content_sn=544&is_history=0&pages=0&sn_f=1149](http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=544&is_history=0&pages=0&sn_f=1149)(最後瀏覽日期:2008.11.15)

本契約內所稱商品(服務)禮券，指由發行人發行記載或圈存一定金額、項目或次數之憑證、晶片卡或其他類似性質之證券，而由持有人以提示、交付或其他方法，向發行人或其指定之人請求交付或提供等同於上開證券所載金額之商品或服務，但不包括發行人無償發行之抵用券、折扣

告兩個月之後，消基會就針對市面上流通的行動電話儲值卡做一全面性的市場調查¹⁹，發現：針對市售國際電話卡進行標示檢視，發現竟然全數不符合政府法令規範。比如說：三家業者未完整標示業者名稱、地址、統一編號及負責人姓名；三家業者未標示已提供履約保證²⁰；一家業者未標示消費爭議處理申訴專線；而有關使用期限則是百分之百不合格，此次調查四家業者中，三家業者明顯標示使用期限：有標示「於儲值卡啟用日起六月內有效」、「儲值後180日內有效」、「預付卡之使用期限將自儲值日起重新起算六個月有效」；但也有未標示之業者，在去電客服人員後，客服人員表示預付卡之使用期限將自儲值日起重新起算六個月有效，當預付卡失效後其所儲值的金額亦一併失效。消基會表示，行動電話預付儲值卡不得記載使用期限，業者如此作為顯為片面的規範，對消費者權益明顯不利，應立即改善。另外有關未使用完之卡片餘額一律概不退費，此次調查四家業者中，雖然只有三家業者明顯標示「本卡一經售出，概不退還」，即「儲值卡

（價）券。

前項所稱晶片卡不包括多用途現金儲值卡（例如：悠遊卡）或其他具有相同性質之晶片卡。

電信商品（服務）禮券定型化契約應記載事項

一、商品（服務）禮券之應記載事項

- （一）發行人名稱、地址、統一編號及負責人姓名。
- （二）商品（服務）禮券之面額或使用之項目、次數。
- （三）商品（服務）禮券發售編號。
- （四）使用方式。

二、發行人之履約保證責任（發行人應依下列方式之一為之）：

☐ 本商品（服務）禮券內容表彰之金額，已經○○金融機構提供足額履約保證，前開保證期間自中華民國○○年○○月○○日（出售日）至中華民國○○年○○月○○日止（至少1年）。上開履約保證內容應載於禮券正面明顯處。

☐ 本商品（服務）禮券，已與○○公司（同業同級，市占率至少5%以上）等相互連帶擔保，持本禮券可依面額向上列公司購買等值之商品（服務）。上列公司不得為任何異議或差別待遇，亦不得要求任何費用或補償。

☐ 本商品（服務）禮券所收取之金額，已存入發行人於○○金融機構開立之信託專戶，專款專用；所稱專用，係指供發行人履行交付商品或提供服務義務使用。

☐ 本商品（服務）禮券已加入由○○商業同業公會辦理之○○同業禮券聯合連帶保證協定，持本禮券可依面額向加入本協定之公司購買等值之商品（服務）。

☐ 其他經○○部（會）許可，並經行政院消費者保護委員會同意之履約保證方式。

三、消費爭議處理申訴（客服）專線。（例如：電話……；網址……；全國性消費者服務專線：1950）。

電信商品（服務）禮券定型化契約不得記載事項

- 一、不得記載使用期限。
- 二、不得記載「未使用完之禮券餘額不得消費」。
- 三、不得記載免除交付商品或提供服務義務，或另行加收其他費用。
- 四、不得記載限制使用地點、範圍、截角無效等不合理之使用限制。
- 五、不得記載發行人得片面解約之條款。
- 六、不得記載預先免除發行人故意及重大過失責任。
- 七、不得記載違反其他法律強制禁止規定或為顯失公平或欺罔之事項。
- 八、不得記載廣告僅供參考。

¹⁹ ZDNet Taiwan，消基會指多家預付卡使用期限不合格，CNET新聞專區

2007/06/12，<http://www.zdnet.com.tw/news/comm/0,2000085675,20119150,00.htm>(最後瀏覽日期:2008.11.15)

²⁰ 履約保證目的是為了避免業者的財務發生問題時，消費者的損失完全無法取回，因此，強制業者進行履約保證，消費者權益才有保障。

在任何情況下包括遭竊、遺失，恕不退換或補發新的儲值卡；儲值卡一經售出，恕不退還」，「一經售出,恕不退還」及「本儲值卡一經售出，恕不退還；遺失或損壞，亦不補發」但未標示的，在去電客服人員後，客服人員表示儲值卡一經儲值，恕不退還，遺失亦不補發，因此本項調查不合格率為百分之百。

因此消基會針對消費者、業者及主管機關分別進行呼籲及建議，對於業者及主管機關，要求主管機關應嚴格替消費者把關，確保消費者在公告後購買的商品符合相關規定。且於「電信商品（服務）禮券定型化契約應記載事項」公告前印製的行動電話預付儲值卡，可能仍廣泛的流通於市面上販售，主管機關應要求電信業者進行回收，並要求零售商將不合規定的商品下架。依消保法第十七條規定：「中央主管機關得選擇特定行業，公告規定其定型化契約應記載或不得記載之事項。違反前項公告之定型化契約，其定型化契約條款無效。該定型化契約之效力，依前條規定定之。企業經營者使用定型化契約者，主管機關得隨時派員查核」。因此，業者規定不符合「電信商品(服務)禮券定型化契約應記載及不得記載事項」應屬無效！依「商品標示法」第九條第五款規定：「商品於流通進入市場時，生產、製造或進口商應標示下列事項…五、其它依中央主管機關規定，應行標示之事項。」因此，當業者未依規定前述通傳會公告之「電信商品(服務)禮券定型化契約應記載及不得記載事項」進行標示時，依該法第十五條第三款規定，主管機關應通知生產、製造或進口商限期改正；屆期不改正者，處新臺幣二萬元以上二十萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰至改正為止。對於公告前印製的預付儲值卡，業者應主動下架、回收；新上市的預付儲值卡應依「電信商品(服務)禮券定型化契約應記載及不得記載事項」進行完整標示。

雖然「電信商品(服務)禮券定型化契約應記載及不得記載事項」，於2007年4月1日起才生效，但根據民法第一百二十五條規定：「請求權，因十五年間不行使而消滅。」因此，消基會主張，消費者於公告前所購買的預付儲值卡，民法皆賦予十五年的使用權利，不受業者單方面規定。另外消基會也給了消費者一些建議，包括：購卡前，仔細檢視商品外包裝,注意相關訊息與標示，以免權益受損。電信商品與服務發生任何糾紛，應立即向通傳會或消基會申訴，以積極作為改善不理想的狀況。

(4) 行動電話業者對消費者個人資訊妥適保密

隨著無線時代的來臨，使用網際網路(Internet)已不再侷限於有線的通訊設備，利用無線通訊工具，尤其是手機上網的人數日益增多，形成不可忽視的商機。國內電信業服務業者，無不覬覦這塊市場大餅，相繼推出行動電子商務(Mobile E-Pay)的解決方案與架構，積

極建設國內行動電子商務的環境。行動網路更是這一波通訊科技的主流，全球數以萬計的企業，紛紛架設網路、設計更人性化的終端產品、開發各種服務，就是要為行動網路做準備。例如知名行動電子商務瑞典 Postgirot 銀行多年前即已與易利信合作著手開發名為 MobilSmart 行動電子商務解決方案，幫助企業用戶透過 Postgirot 提供線上付款的服務。MobilSmart 的目的在於，讓行動電話使用者無論在哪裡，都可以方便地使用金融服務。該解決方案支援任何一種需要高度保密交易的服務，例如餘額查詢、轉帳、收帳服務、買賣股票等，主要是針對金融機構設計的，可以幫助業者推廣銀行服務與股票交易一類的金融服務²¹。

行動終端產品結合網路形成現今最流行的行動網際網路(Mobile Internet)，使用者可以透過手機或個人數位助理(PDA)隨時收發電子郵件、瀏覽資訊、閱讀新聞、繳付帳單、上網購物、打電玩等等。透過行動網路，讓網路更加行動化，讓人類可以隨時隨地接取資訊，享受個人化的服務。Mobile e-Pay 的安全機制包含完整性、私密性、認證、不可否認四大需求。完整性主要確保客戶在行動電子商務交易中，資料的完整性不容被破壞；私密性在於保證客戶是在絕對保密的狀態下進行交易；認證的功能，在於辨認使用者身份；不可否認性則保障雙方的交易不可改變。除此之外，安全機制仍是要配合人員管制，才能達到最有效的安全把關。因此對於用戶即消費者的隱私及個人資訊之保護更是課不容緩的一項重要課題。這當然是從行動商務的應用層面來看消費者個人資料及隱私等問題，業者可以努力的除了從技術面科技這一端來加強對用戶之個人資料之保護外，另一方面若從業者與各個服務提供廠商來說，也有可以努力加強的地方。舉例而言，現行許多加值服務之提供的伺服器或稱為主機，或有放置於行動電話業者端或有放置於加值服務提供商一端，對於消費者而言，當其向行動電話業者申請加值服務時並無法知悉其所傳送之資料究為何人所接觸，亦無從要求誰人來對其所傳送之資料予以保護。此外消基會亦常接獲民眾申訴其身分資料遭冒用申辦行動電信預付卡門號，甚至因此被警方列為犯罪嫌疑人，因此亦建議業者加強對電信業門號申辦者身分資料查證及把關責任。請業者對所屬經銷商(加盟店)應定期及不定期查察是否落實申辦者須以本人雙證件正本辦理行動電話門號之申裝業務，如發現未依規定辦理者，應立即終止合約。請各電信業者對落實審核資料及驗證工作，從而阻卻不法情事之有功同仁，予以適當之獎勵。另為期許各電信業者之查獲資料能資源共享，發揮更大功效，行政院消保會並促請通傳會積極研議建立整合各電信業者查獲冒用申裝資料之通報查詢系統的可行性。

²¹ 吳瑩潔，Mobile e-Pay—讓行動電子商務更 Easy，通訊雜誌第八十五期 2001 年 2 月號，
<http://www.cqinc.com.tw/grandsoft/cm/085/afo8511.htm> (最後瀏覽日期:2008.11.15)

(5) 行動電話號碼可攜服務

「行動電話號碼可攜服務」(Mobile Number Portability；MNP)係指電話用戶更換提供電信服務之電信公司時，仍可繼續沿用原有之電話號碼。用戶因而可免除更換電話號碼必須通知眾多親朋好友或惟恐漏接重要來電的困擾，大幅降低轉換電信公司的障礙。在全面實施電信號碼可攜服務後，可更有效落實我國的電信自由化政策，並營造公平競爭的電信市場環境。該項服務對消費者而言，可大幅降低轉換業者的顧慮和不便；對業者而言，將有更多機會爭取用戶；對政府而言，則可提高電信號碼資源的使用效率。因此，號碼可攜服務的實施將創造出消費者、業者與政府三贏的新局。行動電話號碼可攜式服務在我國已於2005年10月15日正式上路，至2005年底總申請數已達153,420用戶，並有93,858用戶申請生效。無法順利完成申請者最常見的是欠費未繳清及綁約。號碼可攜後，消費者最關心的是自己撥打出的電話，究竟是網內或網外，然而消費者應如何知悉其待撥之行動電話號碼仍為網內互打？進而如何保障其通訊之權利？因此立委及行政院消費者保護委員會即於2005年召開「行動電話號碼可攜式服務，如何釐清是否為網內互打疑義事宜」會議，並獲致以下結論²²：

一、鑑於行動電話號碼可攜式服務於九十四年十月十五日正式上路，為求是項服務之成功推行，請各電信業者儘速完成下列事項：

- (一) 不得為技術性之干擾與拖延。
- (二) 申請表格應進行檢討，以繁化簡為原則。
- (三) 加強員工訓練。
- (四) 申請結果是否成功，均應通知申請者，通知的方式應以最快速或約定的方式通知，並應說明相關之權利義務關係。

二、關於網內網外識別之建制，例如提供撥號消費者「歡迎使用XX電信」等語音服務，以資辨別是否為網內互打，其相關資訊之規劃，請於九十四年十二月五日前完成規劃報告，陳報電信主管機關，並副知行政院消保會。

三、請各電信業者於九十四年底完成下列事項之建制，並陳報電信主管機關，

- (一) 費率資訊之提供，
- (二) 出帳精準。

關於區分網內網外方式之規劃，其內容為：

一、有關已移轉號碼如何區分網內/網外有下述二種方式：(一) 離線方式：發話端行動用戶以手機輸入統一簡碼57016轉接至客服人員或語音查詢(IVR)。本向服務由各業者酌收成本費。(二) 即時

²² 行政院消費者保護委員會，行動電話號碼可攜式，網內互打查詢更easy，<http://www.cpc.gov.tw/detail.asp?id=378> (最後瀏覽日期:2008.11.15)

線上告知：凡行動移入用戶均應預設 RBT（回鈴聲）服務，免費提供一個月。

二、前述線上告知部分，倘該用戶要選擇非預設之 RBT，基於尊重消費者之權益可另行提供 RBT 服務（須收費）並終止前述預設之免費服務。

三、相關建置成本：由各業者自行評估。

四、服務提供時程：

（一）離線方式：預計於 95 年 3 月 31 日前完成。

（二）即時線上告知：俟離線方式實施三個月後再評估提供時程。此外，行政院消保會亦提醒消費者，倘對於行動電話號碼可攜式服務發生消費爭議，或有相關消費問題需諮詢或申訴時，均可撥打「1950」全國性消費者服務專線電話轉接各縣市消費者服務中心，或直接向各縣市政府消費者保護官請求協助。

相較於第四章國外各先進各國有關「號碼可攜」之發展情況，目前根據通傳會之資料顯示，業者對於上述的作法均已落實施行，並已針對消費者較常對於號碼可攜所可能產生之疑義，應提出相關之說明，例如：一、我要辦理行動電話號碼可攜式服務，從甲公司移轉到乙公司，需要付費嗎？二、我可以在不同的業者間一直移來移去辦理 NP 嗎？有次數的限制嗎？三、我要從甲業者移轉到乙業者時，要告訴那一家業者，如何辦理移轉作業，花多少時間可以使用新業者的服務？四、我的行動電話號碼移轉後，會不會有任何通訊問題出現？五、我若採用號碼可攜式服務後，是不是很多設定都要重做，還有網內互打的優惠嗎？等等議題均已加強與消費者之溝通，以避免日後爭議之產生。

2. 有線電視

（1）收費標準中，有關「戶」之定義

在有線電視方面，有關有線電視收費標準中有關「戶」之定義。依行政院新聞局公告之有線廣播電視系統經營者收費標準係以每月每戶為收視費、裝機費等費用之計算基準，惟因各地住宅型態不同，相關法規亦無明確定義，以戶為計算基準很難一體適用，易生紛爭。台北市政府觀光傳播局就曾建請行政院新聞局研修收費標準時予以明確規範²³，俾便業者與消費者有所依循，惟該局仍在研議中。考量法令對「戶」之定義未明，為釐清疑慮及避免紛爭，有線電視經營業者現今即以同一樓層且同一門牌號碼為計算一戶之標準，且廣泛的為消費大眾所接受，並符於定型化契約「定址收視」之精神。根據「有線廣播電視法」第五十一條第四項之規定，系統經營者應於每年一月、

²³ 台北市觀光傳播局，有線電視收費標準中有關『戶』的定義？，2007.09.03，
[http://www.tpedoit.taipei.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?](http://www.tpedoit.taipei.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=46dbc368:66cf)
mode=viewnews&ts=46dbc368:66cf (最後瀏覽日期:2008.11.15)

四月、七月及十月，向中央主管機關申報前三個月之訂戶數。

此項申報制度之用意有二：一是統計各系統經營者之市場規模；二是根據訂戶數多寡推估系統經營者營業額之正確性。同法第五十三條第一項規定：「系統經營者應每年提撥當年營業額百分之一之金額，提繳中央主管機關成立特種基金。」訂戶數多寡直接影響營業額，故訂戶數申報制度有助於中央主管機關稽核系統經營者之營業額。而確保營業額之正確性，才能保障特種基金「有線廣播電視事業發展基金」之財務收入來源。

其次，訂戶資料申報還與防止市場壟斷，保障競爭機制有關，例如同法第二十一條規定，系統經營者與其關係企業及直接、間接控制之系統經營者，其訂戶數合計不得超過全國總訂戶數之三分之一。此條款主要用意在防止市場遭少數集團所掌控，此即所謂之反壟斷條款，而其據以判斷之標準即是系統經營者申報之訂戶數，因此訂戶數申報是否詳實也與主管機關在判斷市場遭壟斷與否有著密切之關係。

綜合上述條款來看，系統經營者是否詳實申報其訂戶數，對有線廣播電視產業之管理、市場秩序之維持、消費者權益之維護等影響甚巨。如前所述，有線廣播電視法第二十一條被認為是有線廣播電視產業反壟斷之條款，使得訂戶之計算方式成為市場壟斷與否之法定基準。另外，該法第五十三條規定，系統經營者應每年提撥當年營業額百分之一之金額，提繳中央主管機關成立特種基金，對系統業者而言，這條文規範基金提撥之基準，係以營業額為準，而系統營業之最主要收入則是訂戶繳交之收視費，因此訂戶數如何精準計算，以及系統業者是否誠實申報訂戶數，是通傳會應關注之重點。

目前有線廣播電視法中，對有線廣播電視系統之「訂戶」並未下明確之定義，此乃導致各系統對於訂戶之分類與歸類相當不一致。雖然有線廣播電視訂戶是否能有一精準之定義與分類，實務上不無疑義，但是各系統業者對訂戶分類之不一致，相當程度也造成主管機關在查核系統業者申報之訂戶數是否屬實之作業上，造成困擾，因此對於訂戶如何分類與歸類，也成為主管機關能否確實執行上述兩條文之重要關鍵。亦即，如果沒有明確之訂戶定義，即很難從事訂戶數之查核。

此外對於消費者來說，戶之定義之不清楚往往會造成連帶地對私接戶之定義也會產生困惑。依照有線廣播電視法第七十四條之規定，私接戶之責任及賠償，「未經系統經營者同意，截取或接收系統播送之內容者，應補繳基本費用。其造成系統損害時，應負民事損害賠償責任。前項收視費用，如不能證明期間者，以二年之基本費用計算。」雖有「私接」罰則之規定，但對於「私接」並無定義。到底有沒有行

政命令對於每戶可以接多少部電視？或是以「門牌規定」？或是其他相關規定？

根據九十七年十月十六日由通傳會邀集行政院消費者保護委員會、中華民國消費者文教基金會、台灣消費者保護協會、各地區主管機關及業者，所召開之「研商有線電視『戶』的定義座談會會議紀錄之兩點結論來看：一、就本議題之初步共識為依前揭臺灣桃園地方法院 97 年度桃小字第 950 號之民事判決²⁴為基準，有關有線電視收視費用，其收費標準「每戶」係指同戶籍門牌之家庭而言。二、未來將更具體以營業及非營業行為作差別性修法規範以明確收費之標準。」然上開之討論，多針對目前類比式有線電視做討論，而少有就未來我國數位有線電視發展為規劃。在數位有線電視環境下，消費者必須透過數位機上盒與智慧卡的機卡配對後，才可解密收看到視訊。而傳統戶籍門牌之一「戶」，可能擁有多個機上盒或多張智慧卡；至於收費，未來隨著機、卡技術的改進，將透過條件接取系統（condition access）進行帳務及客服之處理，費用亦將多元化並取決於系統業者與消費者的協議。故本研究初步認為，與其執著於「戶」之定義，不如及早規劃數位有線電視政策，落實基本頻道與加值頻道（分次、分級與分眾）之規劃。

此外，依行政院新聞局公告之「有線廣播電視系統經營者／有線播送系統定型化契約應記載及不得記載事項」（下稱「有線電視之應記載項目」）第 3 條規定之繳款期限計有月繳、季繳、半年繳及年繳，收視戶可選擇自行繳款、派員收款、郵局劃撥、銀行郵局轉帳及信用卡等方式繳交收視費，未約定繳費期限、繳費方式者，則以每月月底收費、派人收款之方式為之。經與業者訪談溝通瞭解，其中所謂之派員收款部分，經部分縣市政府認定係屬強制應提供之收費方式，故要求有線電視業者除了上述所安排之各式收費方式外，還須在每個縣市安排收費人員按期收繳。這樣的解讀方式，是否一定為消費者所樂見或是否一定形成保障消費者繳費之便利保障，實有討論之必要。現實上，對於業者來說更是一種成本支出之浪費。因為業者除了現行所提供之繳費方式外，幾乎大部分都與部份便利商店簽約，民眾可逕至便利商店繳納收視費用，以提供民眾更便捷、多元化之繳款方式，所以收視戶其實是可依自身需求選採多元化的繳費方式來繳納收視費用。

(2) 收費標準調整

另一個值得探討的議題就是收費標準調整所生之問題。依有線電視之應載項目第四條規定：「於本契約有效期間內，甲方經地方主管機關核定之收費標準如有調整，乙方仍依前條約定之應繳費用繳付。」

²⁴ 另參考臺灣花蓮地方法院 96 年度訴字第 148 號民事判決。

但如約定之應繳費用高於地方主管機關核定之(最高)收費標準時，依地方主管機關核定之(最高)收費標準繳付。繳付方式如有變更，『乙』方應於變更前十天通知『甲』方，『甲』方不得拒絕。」簡言之就是「多收要退，少繳不用補」。依「使用者付費之原則」或民法不當得利之概念，享受多少就付多少，本是天經地義的事，為何要課有線電視業者背負如此之責任程度。未來修法似宜考慮比照行動電話業務服務契約範本之規定，有關服務如有障礙或中斷，電信業者僅須依比例扣減月租費。另外就是本條之第二項之甲、乙方似乎有誤植，亦應一併改正。

(3) 斷訊補償之機制

依行政院新聞局公告之「有線廣播電視系統經營者／有線播送系統定型化契約應記載及不得記載事項」第6條規定：「乙方發生無法收視或收視不良狀況，甲方於接獲乙方維修通知時，應於小時(天)到修，並約定修復時間。未約定到修期限者，甲方應於接獲乙方通知時起24小時到修」。另第7條並規定違反維修義務之責任：「甲方違反前條到修時間或修復時間始行修復時，乙方得按日請求減少30分之1之月收視費；如逾到修時間10天以上或逾修復時間10天以上始行修復時，乙方得以請求免除當月收視費(及解碼設備租金)」，如收視戶遇有斷訊情事，可據此主張自身之權益。

由於有線電視訊號係透過纜線傳輸，在纜線傳輸路徑中，往往有各種不同意外斷訊狀況發生（如翻修水溝、挖掘道路、偷竊纜線…等），業者於接獲斷訊通知時，應即派員全力搶修（一般皆會於24小時內搶修完成）。為維護收視戶權益，各地縣市政府並加強要求有線電視業者工程部門，於發生大規模斷訊或例行維修時應加派人員，儘量縮短修復時間，同時以語音電話告知發生原因及搶修情形。斷訊原因如可歸責於業者，依據有線電視系統定型化契約之規定，業者如未於約定期限內到修或修復，收視戶得按日請求減少三十分之一之月收視費。如逾應到修或修復時間十天以上時，收視戶得請求免除當月之收視費。

(4) 頻道異動之管制

為安定有線電視產業交易秩序及保障消費者權益，依據通訊傳播基本法及有線廣播電視法之意旨，並彙整通傳會成立以來廣泛訪談、相關公聽會、團體協商座談意見及公民團體關心之議題，於95.12.7訂定「處理有線電視頻道規劃變更參考指標」，作為自民國96年起至有線電視數位化普及前，通傳會受理系統經營者申請類比頻道變更案時審酌參考。該參考指標具多元價值，通傳會對於系統經營者有產業上、下游垂直整合關係者，將採較高密度審查。系統經營者如擬變更頻道，應先審視該參考指標之內容，妥予規劃。至於變更頻

道之長期管理方面，通傳會將配合數位匯流及相關法規修正之進程，促成不同平台間的競爭，使民眾有充分選擇頻道的機會，最終則以市場機制決定頻道異動。

由於通訊傳播為特許或為許可事業之屬性，使得不管是管制法令之內容或是主管機關之意見，主管機關可能因各通訊傳播事業實際所經營之業務內容而受其他主管機關業務所影響，舉例來說，以電信法第八條為例，原則上電信業者對於廣告內容及其發生效果是不須負擔責任，而由使用電信之人負其責任；惟依電信法第八條第三項之規定，當廣告物上登載電話號碼時，廣告物之主管機關就會依本項通知電信業者停止該廣告物之登載之電信服務。由此可知，通訊傳播事業因其本質上之特殊性所受到之法令管制與其他一般事業即有很大之差距。所以對於通訊傳播事業與其用戶之定型化契約及從管制角度來看的應記載及不得記載事項極具有研究與討論之空間。再者因數位匯流之趨勢，更加突顯此一議題之重要性及急迫性。故本研究藉由對於其他各先進國家有關此議題之法令政策發展之研究，並解決本國目前所面臨之消費者議題，冀望能提供主管機關未來管制及修法之方向，同時並協調主管機關、業者與消費者之權益，達到「三贏」之局面。

第三章 我國現有之通訊傳播之定型化契約及應記載及不得記載事項之整理及研析

下表為現行所有通訊傳播所適用之定型化契約、應記載及不得記載事項及營業規章之相關規定：

【表 1-1】通訊類—第一類電信事業(來源：本研究自行整理)

	中央主管機關有無制定定型化契約範本 ^{25,26}	應記載或不得記載之事項 ²⁷
通訊類商品(服務)禮券	無	電信商品(服務)禮券定型化契約應記載及不得記載事項
行動電話業務	行動電話業務服務契約範本	無
行動通信業務(數位式低功率無線電話業務)	無	無
行動通信業務(中繼式無線電話業務)	無	無
行動通信業務(行動數據通信業務)	無	無
行動通信業務(無線電叫人業務)	無	無

²⁵此處「中央主管機關有無制定定型化契約範本」，係指中央主管機關本身有無直接制定統一式之定型化契約範本，以行政指導，提供企業經營者及消費者參考之用。

²⁶依「行動通信業務管理規則」第 78 條第 4 項至第 6 項規定：「經營者與其使用者訂立之服務契約範本，應載明第二項各款事項，於實施前報請主管機關核定，且不得違反電信法令及營業規章之規定；變更時亦同。經營者應依報經核定實施之服務契約範本，與使用者個別訂立服務契約。以預付卡或其他預付資費方式經營本業務之服務者，亦同。經營者與其使用者間服務契約範本之變更或修正，應於實施前以媒體公告其內容。」，可知主管機關依該規則，就企業經營者個別提出之定型化契約加以核定，經核定後，企業經營者始得與消費者簽訂契約。主管機關之核定過之定型化契約，已非行政指導之參考性質。

「衛星通信業務管理規則」第 47 條、「固定通信業務管理規則」第 50 條、「一九〇〇兆赫數位式低功率無線電話業務管理規則」第 54 條、「第三代行動通信電話業務管理規則」第 71 條、「無線寬頻接取業務管理規則」第 70 條，均與「行動通信業務管理規則」第 78 條相同之規定。

²⁷「應記載或不得記載之事項」，係指主管機關依消保法第 17 條之規定所為之應記載或不得記載事項之公告而言。

行動通信業務（行動電話業務）	無	無
固定通信業務（綜合網路業務）	無	無
固定通信業務（市內網路業務）	無	無
固定通信業務（長途網路業務）	無	無
固定通信業務（國際網路業務）	無	無
1900 兆赫數位式低功率無線電話業務	無	無
第三代行動通信業務	無	無
無線寬頻接取業務	無	無

【表 1-2】通訊類—第二類電信事業²⁸（來源：本研究自行整理）

	中央主管機關有無制定定型化契約範本	應記載或不得記載之事項 ²⁹
第二類電信事業（語音單純轉售服務）	無	無
第二類電信事業（網路電話服務）	無	無
第二類電信事業（E.164 用戶號碼網路電話服務）	無	無
第二類電信事業（非 E.164 用戶號碼網路電話服務）	無	無
第二類電信事業（批發轉售服務）	無	無
第二類電信事業	無	無

²⁸依「第二類電信事業管理規則」第 15 條規定，企業經營者所個別擬定之定型化契約，不必送主管機關核定，僅需於實施前報請備查，此與第一類電信事業之規定(註 26)需經核定者不同。

²⁹ 同前揭註 27

(公用電話轉售服務)		
第二類電信事業 (預付式電話卡轉售服務)	無	無
第二類電信事業 (行動網路業務)	無	無
第二類電信事業 (虛擬行動網路服務)	無	無
第二類電信事業 (行動轉售服務)	無	無
第二類電信事業(網際網路接取服務)	撥接連線網際網路接取服務定型化契約書範本 固接連線網際網路接取服務定型化契約書範本	無

【表 1-3】傳播類—有線廣播電視(來源：本研究自行整理)

	中央主管機關有無制定定型化契約範本	應記載或不得記載之事項
有線廣播電視(系統經營者與家庭用戶)	有線電視/有線播送系統契約約款	有線廣播電視系統經營者／有線播送系統定型化契約應記載及不得記載事項
有線廣播電視(系統經營者與非家庭用戶)	有線電視/有線播送系統契約約款	有線廣播電視系統經營者／有線播送系統定型化契約應記載及不得記載事項

以下僅就現行已公布之定型化契約，針對契約中各別不同的重點逐一檢討並提出可能產生之爭議及改進之方向。

第一節 定型化契約之條款

1. 服務範圍(服務種類及地域範圍)

一般來說，定型化契約一開始就會針對各項服務的細節予以說明，說明整份定型化契約之適用範圍，包括服務類別、內容、服務範圍及地域範圍等等。以行動電話業務服務契約範本為例，第一條即載明業務種類，第二條是說明服務用途第三條則是營業區域，第四條即為營業項目。而在撥接連線網際網路接取服務定型化契約書範本中，則於第一章即載明契約適用之範圍及服務提供之內容及基本名詞解釋。其他通訊服務之定型化契約如各家提供網路電話業者之服務契約，大約也是照此編排方式為載明。

而在有線廣播電視系統經營者／有線播送系統定型化契約應記載及不得記載事項中，當事人之名稱、電話及住居所(營業所)、契約有效期間、視訊服務頻道名稱，則被劃歸屬於依法應記載之項目。

2. 申請程序(申請資格及檢附之身分證明文件)

本小節就申請人於申辦服務時需要提供什麼身份證明文件及若非本人申辦時，代理人應如何進行申辦程序。例如目前在申辦電信預付卡服務均要求需出示雙證件，實因國內外對行動電話預付卡之發行，為民眾提供便捷之通信工具。只是近年來也常被歹徒不當利用作為詐財、恐嚇等犯罪行為之通信管道。在2004年5月起，交通部電信總局除本於權責積極督導電信業者落實使用者資料之查核與登錄，並採行防制冒名申裝等諸多具體措施外，為避免歹徒利用外籍勞工或人頭戶冒名申裝使用電信服務，亦已依「行政院反詐騙跨部會協調會議」之決議，督導電信業者，針對申請電信服務之民眾實施「雙卡查核」；並自2004年10月起陸續限制預付卡之申請數量。外國人申請者自五門限縮為一門，其有特殊需求時，必須檢具證明文件至電信業者之直營門市臨櫃申請，且至多不超過二張；本國人申請者不得超過十門。因此，我國對於行動電話預付卡之發行與申購已有相當嚴格之控管，堪稱世界最嚴格之管理。是否有必要要求雙證件之查核，或是也應一併要求其他通訊服務，比如說有線電視或申辦二類電信服務等等，於消費者申辦時亦應符合雙證查核，應考量各類服務不同之屬性及其證件被冒辦之風險性高低，另一方面也要同時兼顧到消費者申辦之便利性，進行更進一步之評量³⁰。

3. 異動程序

本小節僅就當事人雙方如欲針對契約之內容，包括當事人資料或當事人之變更、一退一租為概括之規定。在行動電話業務服務契約

³⁰ 交通部電信總局積極督導電信業者落實行動電話預付卡管理機制,2005.2.17,
<http://www.savecom.net.tw/km-portal/download/attdown/0/license.pdf> (最後瀏覽日期:2008.11.15)

範本中，要求用戶如有異動事項應向業者為辦理，如果未為辦理致業者發現，業者可以通知用戶限期補辦手續後，逾期仍未辦理者，業者可以予以暫停通話，俟用戶依業者之營業規章規定補辦各項手續後再予恢復通話，暫停通話期間之月租費用戶仍應照繳。可理解的是此規定，係要求消費者負有通知業者資料變更應辦理之義務，而且雖然用戶在暫停通話期間均未使用該電話服務，惟因電話號碼為稀有資源且已由該用戶為占有，雖暫停使用但仍無法為其他人所利用，所以還是要求用戶在暫停期間仍應支付相關之服務費用。在固接連線網際網路接取服務定型化契約書範本及撥接連線網際網路接取服務定型化契約書範本中，則規定用戶如欲終止或暫停使用服務時，應事先向業者為終止之申請，並於申請終止之次月開始生效。

而在有線電視之有線廣播電視系統經營者／有線播送系統定型化契約應記載及不得記載事項中，用戶於契約有效期間內，得隨時以書面通知業者來終止收視服務契約。

4. 服務費用

以行動電話業務服務契約範本為例，本小節主要說明用戶須依照主管機關所核准之收費標準為繳費，如有變更，業者應辦理相關通知或公告事項，如前所述。如果期間未滿一結帳周期則按實際使用日數計費，但可歸責於用戶之事由而未滿時，其停話期間，用戶仍應繳付月租費。在固接連線網際網路接取服務定型化契約書範本及撥接連線網際網路接取服務定型化契約書範本也有同樣的規定。原則上，以業者帳單為雙方付款及收款依據。

在有線電視的收費方面有一個問題即是，「收視戶」的定義。依台北市政府觀光傳播局曾在九十六年九月三日：行政院新聞局公告之有線廣播電視系統經營者收費標準係以每月每戶為收視費、裝機費等費用之計算基準，惟因各地住宅型態不同，相關法規亦無明確定義，以戶為計算基準很難一體適用，易生紛爭。依有線廣播電視系統經營者收費標準第3條第1項規定：「有線廣播電視系統經營者（以下簡稱系統經營者）之基本頻道收視費用每戶每月以新臺幣六百元為上限。系統經營者不得對同戶分機另收基本頻道收視費用。」。而該條所謂「戶」所指為何？經通傳會97年4月28日通傳營字第09700113060號函稱：「目前並未作成統一之解釋，實務上雖有依同戶籍或門牌認定見解，惟同戶籍或門牌者是否即屬同戶，仍須視個案實際狀況認定。」。是以，收費標準每「戶」之概念為何？法律或主管機關並未有明文規範，此部分由法院³¹解釋兩造契約內容認為，「有線電視收視費用，其收費標準「每戶」係指同戶籍門牌之家庭而言，換言之，若屬

³¹臺灣桃園地方法院小額民事判決97年度桃小字第950號。臺灣花蓮地方法院民事判決96年度訴字第148號。

套房租屋戶，縱屬同一門牌，但非屬同一家庭，則應另行收費先予敘明。」臺灣花蓮地方法院民事判決 96 年度訴字第 148 號亦同此見解。

以上僅是目前在類比的視訊時代對於「戶」之概念，然而在不久的未來，隨著數位電視的日趨普及，這個戶的定義是否會受到挑戰？也就是說在類比的時代中，雖然家家戶戶也許有不只一台的電視機，但因為目前有線電視業者之提供類比電視服務的方式，均是一個收視價錢即可觀看所有的頻道。所以縱使一戶擁有多於一台的電視機，但實際上，對於用戶或業者而言，並不會因此有多出來的成本。但未來在數位電視的時代中，視聽訊號透過數位傳送，不僅可以全日二十四小時定時定頻放送，還有付費頻道、計次付費頻道等等多樣化之組合電視服務，也就是說在同一家庭戶中，同時間，不同的電視機可以進行不同的電視服務之收看。如此一來，如果繼續守著這個同一家庭戶的觀念，對於日趨多元化的數位電視服務之發展可能就會產生阻礙。

5. 特別權利義務條款(斷訊、個資及其他特別約定事項)

在行動電話業務服務契約範本中，因電信機線設備障礙、阻斷，以致發生錯誤、遲滯、中斷或不能傳遞時，其停止通信期間，當月月租費應予扣減，但扣減不得低於下表，固接連線網際網路接取服務定型化契約書範本及撥接連線網際網路接取服務定型化契約書範本也有同樣的規定。

【表 2】（來源：行動電話業務服務契約範本）

連續阻斷時間(小時)	扣減下限
12 以上—未滿 24	當月月租費減收 5 %
24—未滿 48	當月月租費減收 10 %
48—未滿 72	當月月租費減收 20 %
72—未滿 96	當月月租費減收 30 %
96—未滿 120	當月月租費減收 40 %
120 小時以上	當月月租費全免

在有線電視方面，業者除了負有第六條之維修義務外，「乙方發生無法收視或收視不良狀況，甲方於接獲乙方維修通知時，應於 x 小時(天)到修，並約定修復時間。未約定到修期限者，甲方應於接獲乙方通知時起二十四小時到修。」若有違反維修義務，則依第七條：「甲方違反前條到修時間或修復時間始行修復時，乙方得按日請求減少三十分之一之月收視費；如逾到修時間十天以上或逾修復時間十

天以上始行修復時，乙方得請求免除當月收視費(及解碼設備租金)。」另外除了收視品質之維持外，有線電視業者更被要求對於電視服務之頻道內容亦有維持之義務，即依同規定，第九條：「因可歸責於甲方之事由而減少播送之頻道數或經行政院新聞局予以頻道停播或為沒入之處分，致甲方所提供之服務未達基本頻道數時，甲方應減收當月收視費或為其他方式之賠償；如甲方所提供之服務未達基本頻道數三分之二，並達十天以上時，即應免除當月之收視費用。」

在個人資料之處理上，基本上用戶負有義務提供真實且正確之資料予業者，在電信預付卡上，業者甚至需每周針對未提供資料之用戶為複查，如有使用者已經啟用服務而無使用者資料之情事，將通知使用者於一週內補具資料，逾期未補具者，否則業者將暫停其通話。另外，行動電話業者因業務上所掌握之用戶相關資料負有保密義務，除當事人要求查閱本身資料，或有下列情形於符合電腦處理個人資料保護法第二十三條及相關法令規定，並以正式公文查詢外，業者不得對第三人揭露。在行動電話業務服務契約範本第三十條訂有明文，固接連線網際網路接取服務定型化契約書範本及撥接連線網際網路接取服務定型化契約書範本也有同樣的規定。在有線電視方面，基本上也是業者對於訂戶基本資料之保密及利用：「甲方僅得於履行契約之目的範圍內，使用乙方提供之各項基本資料。非經乙方書面同意，不得為目的範圍外之利用或洩露。甲方如以電腦處理前項個人基本資料，應依『電腦處理個人資料保護法』相關規定辦理。」

但誠如前述，隨著行動電子商務的日益蓬勃發展，消費者越來越仰賴手機所帶給人們的便利性，日常生活中有非常多的消費者都將透過手機來進行，對於在此交易當中消費者的個人資訊之保護，除了藉由現行的電腦處理個人資料保護法、電信業電腦處理個人資料管理辦法及行動電話服務契約範本來作基本規範外，並要求業者自律藉由科技技術來防範可能的洩露外，是否應再進一步要求業者在每一不同項目的行動商務中，明確告知消費者其個人資訊之揭露對象及揭露之途徑，使消費者得於消費前即得憑以決定是否繼續交易及可能的風險為何。

6. 契約之變更與終止

至於業者如果針對契約內容欲為變更時，以費用之變更為例，費用如果有所變更，基本上，根據行動電話業務服務契約範本第十四條之規定，業者應將經核准之詳細收費標準資料，應於新聞傳播媒體或各營業場所公告或書面通知用戶，並視為定型化契約之一部分；及第十五條「甲方之收費標準，得因經營成本及其他相關因素之變動，於報請主管機關核定後調整之；調整後經核准之詳細收費標

準資料，應於調整生效__日前於新聞傳播媒體或各營業場所公告或書面方式通知乙方，並視為本契約之一部分。」但是同法，第三十五條卻規定，「本契約之變更或修正，應經主管機關核准，並以書面通知乙方後，視為契約之一部份。」兩者間是否有所牴觸，而須進行修正，不無討論之空間。

再者，固接連線網際網路接取服務定型化契約書範本及撥接連線網際網路接取服務定型化契約書範本也有同樣的規定，「本契約條款如有任何變更者，乙方應以電子郵件或書面通知甲方。」

在有線廣播電視系統經營者／有線播送系統定型化契約應記載及不得記載事項中，第四條規定：「於本契約有效期間內，甲方經地方主管機關核定之收費標準如有調整，乙方仍依前條約定之應繳費用繳付。但如約定之應繳費用高於地方主管機關核定之(最高)收費標準時，依地方主管機關核定之(最高)收費標準繳付。繳付方式如有變更，乙方應於變更前十天通知甲方，甲方不得拒絕。」

基本上，有線電視業者對於費率之變更並未獲得如電信業者之命運，縱使該費率已經主管機關核准，但如果新核准之費率高於原費率，則業者仍不得向用戶主張調高費率。且在通知費率變更之方式部分，有線電視業者之命運亦不若電信業者，電信業者僅須於：新聞傳播媒體或各營業場所公告或書面通知用戶，該費率之變更就已視為定型化契約之一部分；然依照有線廣播電視系統經營者／有線播送系統定型化契約應記載及不得記載事項之規定，繳付方式如有變更，業者應於變更前十天通知訂戶，僅能以通知之方式來告知訂戶，而不能用公告等方式。在固接連線網際網路接取服務定型化契約書範本及撥接連線網際網路接取服務定型化契約書範本，也是僅要求業者於費率如有調整時，應自調整生效日起按新費率計收。也沒有要求業者應該按照較低的費率來計收。

再者，是有線電視對於服務內容之異動，即頻道內容如有更換或停播時，依照有線廣播電視系統經營者／有線播送系統定型化契約應記載及不得記載事項中，第八條規定：「除廣告專用頻道外，甲方不得任意更換或全部、部分停止播送任一頻道，如頻道次序調整或因頻道授權契約到期而停止播送時，甲方應注意乙方權益之保障。依前項約定，甲方得更換、調整或停止播送頻道時，應於前五日以書面或連續五天於該頻道中以播送之方式(指連續五天於頻道總表及該頻道播出時間內每小時播送一次)通知乙方。甲方違反前二項約定時，乙方得請求減少當月五日之收視費或延展五日之收視、收聽及使用。」

7. 廣告之效力

行動電話業務服務契約範本第十四條之規定，「本契約所未記載之事項，如經甲方以廣告或宣傳品向消費者明示其內容者，視為本契約之一部分。」消費者保護法第二十二條之一：「企業經營者應確保廣告內容之真實，其對消費者所負之義務不得低於廣告之內容。」

8. 申訴服務

行動電話業務服務契約範本第三十九條之規定，「乙方不滿意甲方提供之服務，除可撥甲方之服務專線外，亦可至甲方乙方服務中心辦理，甲方即視實際情形依相關法令規定處理。甲方服務專線：_____。在固接連線網際網路接取服務定型化契約書範本及撥接連線網際網路接取服務定型化契約書範本，第十八條及第二十一條中，也有一致之規定：「甲方不滿意乙方提供之服務，除可撥叫乙方之服務專線外，亦得至乙方之服務中心或以電子郵件或書面申訴，乙方應即處理。乙方之服務專線為：XXXXXX」。在有線廣播電視系統經營者／有線播送系統定型化契約應記載及不得記載事項之規定第十一條：「甲方應成立訂戶服務中心，地址為○○○○○○○○○○○○、電話號碼為○○○○○○○○○○○○(及電傳號碼或網址)，並指派專人處理申訴案件。」業者願意在第一時間即與消費者進行爭議之調解，當然可以減少爭議之擴大或是以最有效率的方式來瞭解消費者的需求，但是如果業者所提供之爭議解決方式最後還是無法讓消費者信服時，是否應有公正中立之第三者且是熟知通訊等專業知識的專家來進行這類爭議之排解。

9. 附則

準據法及管轄法院之約定。目前在我國所發生之與通訊相關之消費者爭議，較少牽涉到跨國之間的消費爭議，因此在準據及管轄權之討論，似較無立即檢討之必要。但是以下我們在參考其他各國的通訊相關之消費者保護管制就會發現其實跨國之間的消費者爭議並不少。

第二節 應記載及不得記載事項

1. 前言

按定型化契約條款，係「指企業經營者為與不特定多數消費者訂立同類契約之用，所提出預先擬定之契約條款。定型化契約條款不限於書面，其以放映字幕、張貼、牌示、網際網路、或其他方法表示者，亦屬之。」，當「企業經營者提出之定型化契約條款作為契約內容之全部或一部而訂定之契約」，則為定型化契約。所以，定型化契約具有

如下之特徵：(一)契約條款係由企業經營者單方所預先擬定；(二)企業經營者單方所預先擬定之契約條款，係用來與不特定多數消費者訂立同類契約之用；(三)定型化契約或條款不限於以書面方式表示。

由於定型化契約係由企業經營者單方所預先擬定，所以多數偏向企業經營者自身之權益，例如減輕或免除企業經營者之責任、加重消費者之責任、限制或剝奪消費者權利之行使、未合理分配契約之風險等諸多不公平之約定事項，而訂約之相對人即消費者幾無討價還價之餘地，造成消費者之權益在定型化契約之模式下，欠缺保障。

正因為定型化契約可能存在對消費者不公平之情事，所以在消費者保護法中，合理規範：(一)企業經營者在定型化契約中所用之條款，應本平等互惠之原則；(二)定型化契約條款如有疑義時，應為有利於消費者之解釋；(三)定型化契約中之條款違反誠信原則，對消費者顯失公平者，無效。

消費者保護法不僅為上述之合理規範，更進一步在消保法第十一條之一規定消費者對定型化契約有合理期間之契約審閱權，甚至「中央主管機關得選擇特定行業，參酌定型化契約條款之重要性、涉及事項之多寡及複雜程度等事項，公告定型化契約之審閱期間」。同時，依消保法第十七條之規定，「中央主管機關得選擇特定行業，公告規定其定型化契約應記載或不得記載之事項」，藉以拘束企業經營者在制定定型化契約時，應符合平等互惠、誠信及公平原則。因此，中央目的事業主管機關，除得要求企業經營者就其單方所預先制定之定型化契約自律外，亦得以公告方式，拘束企業經營者單方所預先制定之定型化契約之效果。

2. 應記載事項

(1) 應記載事項公告之法律上效果

中央主管機關得選擇特定行業，公告規定其定型化契約應記載之事項，消保法第十七條第一項定有明文。但通常中央主管機關在選擇特定行業，公告規定其定型化契約應記載之事項之前，多會以行政指導之方式，制定該特定行業之特定契約行為之範本，試行一段時間，以求企業經營者與消費者達成一定之「共識」，諸如「固接連線網際網路接取服務定型化契約範本」、「撥接連線網際網路接取服務定型化契約書範本」、「行動電話業務服務契約範本」均屬之。之後，中央主管機關得再進一步公告該定型化契約之應記載事項，以求契約內容之周全，維繫該契約雙方當事人之權益。

企業經營者於制定定型化契約時，對於中央主管機關公告應記載之事項，若未經記載於定型化契約者，並非不發生法律上之效果。按消保法施行細則第十五條第一項規定：「中央主管機關公告應記載

之事項，未經記載於定型化契約者，仍構成契約之內容」；換言之，中央主管機關依消保法第十七條第一項所為應記載事項之公告，具有法令之性質，於企業經營者未記載於其制定之定型化契約中時，仍產生「構成契約內容」之效果，具有拘束該定型化契約雙方當事人之效力。

(2) 應記載事項之建議

鑒於保證金之退還、行動電話的費率、增值服務資費、行動電話預付卡儲值餘額、互動簡訊、行動電話業者對消費者個人資訊妥適保密，手機簡訊詐財之防止、行動電話號碼可攜之相關問題、付費語音資訊服務、免費兌換限量手機禮券疑涉廣告不實等事項為電信相關消費爭議之主要事項。而在有線電視方面，則以有線電視業者預收款後斷訊、計費、費率、收費方式、退費等與費用相關之爭議為大宗。所以，企業經營者就各該定型化契約之擬定時，即應將可能產生之消費爭議事項透過條款之「明確」約定，做為契約當事人遵守及處理之依據。但中央主管機關亦得就特定行業中之特定之商品或服務之型態，公告其應記載事項，做為企業經營者及消費者簽約時之法定依據，以保障雙方之權利義務。現就通訊傳播相關商品或服務之定型化契約，應具備之應記載事項，提出下列之綜合性建議，以為參考。

A. 合理之契約審閱期間

消費者之契約審閱權，固為消保法第十一條之一第一項所明定，惟定型化契約中消費者之合理契約審閱期間，非不得以契約方式加以約定。但惟恐企業經營者給予消費者審閱契約之期間過短，或拋棄契約審閱期間，導致不合理之情形發生，中央主管機關原得依消保法第十一條之一第三項之規定，選擇特定行業，參酌定型化契約條款之重要性、涉及事項之多寡及複雜程度等事項，公告定型化契約之審閱期間，以保障簽訂契約之雙方當事人。

而中央主管機關就定型化契約之審閱期間得單獨公告，亦得依消保法第十七條第一項之規定，使之成為定型化契約應記載之事項，與其他應記載事項之條款，併同公告，畢其功於一役。

B. 當事人姓名、名稱、負責人、事務所或住居所及其他聯絡方式

契約係雙方當事人之權利義務之關係，契約成立之要素為當事人、標的與意思表示。故契約之當事人於定型化契約中，自應確定。確定契約當事人之方式，即於契約中明定當事人之姓名、名稱、負責人、事務所或住居所，及其他諸如電話、傳真、手機號碼、電子信箱等聯絡之方式，以便於當事人之確定與聯絡之方便。

C. 服務之範圍

此為契約重要之事項，宜依各具體定型化契約加以界定說明。一般而言，包括服務類別、內容、服務範圍及地域範圍等等。以「行動電

話業務服務契約範本」為例，即包含業務種類、服務用途、營業區域及營業項目。而「撥接連線網際網路接取服務定型化契約書範本」，其於第一章即載明契約適用之範圍及服務提供之內容亦為適例。

D. 費用之給付方式

消費者費用之給付及給付方式，攸關其權益，自有詳加記載之必要。其中包含有可能之保證金、手續費等之收取。

E. 特別權利義務條款

包含個人資料保護及使用、服務中斷之處理及賠償及其他特別約定條款。

F. 契約之變更與終止

契約之變更與終止亦為契約之重要事項，均會影響雙方當事人之權益。其中包含變更契約之內容應經他方之同意與否、不可抗力或事變所生之處理、終止不妨礙損害賠償之請求、違約金之約定及範圍等等。

G. 廣告之效力

按「企業經營者應確保廣告內容之真實，其對消費者所負之義務不得低於廣告之內容」，消保法第二十二條定有明文。故廣告應列為契約之一部分，即有載明之必要。

至於其他附件是否應納入契約之中，使之成為契約之一部分，亦有載明之必要，以杜爭議。

H. 消費爭議之處理

包含申訴、調解、仲裁及訴訟之相關約定。

I. 法院管轄

是否合意管轄、管轄之法院等是。

(3) 應記載事項公告後之檢討及查核

定型化契約記載經中央主管機關公告應記載之事項者，仍有本法關於定型化契約規定之適用，消保法施行細則第十五條第一項定有明文。所以，中央主管機關仍應依前該規定，定期檢討是否應增刪或變更。

中央主管機關不僅就其公告應記載事項加以檢討外，對「企業經營者使用定型化契約者，主管機關得隨時派員查核」，以了解實際之運用情形，做為日後調整公告之參考依據。

3. 不得記載事項之建議

(1) 不得記載事項公告之法律上效果

中央主管機關得選擇特定行業，公告規定其定型化契約不得記載之事項，消保法第十七條第一項定有明文。

中央主管機關公告之不得記載事項，係以該不得記載事項若為

定型化契約之一部分，即有違平等互惠、誠信及公平原則，例如在有線電視定型化契約不得記載事項中，中央主管機關即明定：(一)不得約定沒收乙方所繳付之收視費或乙方違反本契約之違約金。(二)不得以契約免除或限制甲方瑕疵給付責任；(三)不得約定甲方可免責或限制責任之特約條款；(四)不得約定減輕或免除甲方依消費者保護法及有線廣播電視法規定應負之責任；(五)不得違反其他法律強制禁止規定或為顯失公平、欺罔之約定或行為。又如「電信商品（服務）禮券定型化契約應記載及不得記載事項」：(一)不得記載使用期限；(二)不得記載「未使用完之禮券餘額不得消費」；(三)不得記載免除交付商品或提供服務義務，或另行加收其他費用；(四)不得記載限制使用地點、範圍、截角無效等不合理之使用限制；(五)不得記載發行人得片面解約之條款；(六)不得記載預先免除發行人故意及重大過失責任。

企業經營者若違反中央主管機關依消保法第十七條第一項所為不得記載事項之公告，仍將不得記載事項於定型化契約中加以約定成為定型化契約之條款者，該定型化契約條款無效，消保法第十七條第二項定有明文。由此可知，不得記載事項，企業經營者若將之記載於定型化契約中，使之成為定型化契約條款者，該定型化契約條款依法為無效之條款，消費者縱使已簽訂契約，仍不受該條款之拘束。

(2) 不得記載事項之建議

「企業經營者在定型化契約中所用之條款，應本平等互惠之原則」，「定型化契約中之條款違反誠信原則，對消費者顯失公平者，無效」，消保法第十一條第一項、第十二條第一項分別定有明文。故定型化契約條款應本於平等互惠、誠信及公平原則，自不待言。但由於定型化契約條款係由企業經營者為與不特定多數消費者訂立同類契約之用，所提出預先擬定之契約條款，企業經營者基於自身權益之考量，於定型化契約條款多數會傾向企業經營者本身的利益，而忽略消費者之權益。此亦即定型化契約條款中，會出現減輕或免除企業經營者之責任、加重消費者之責任、限制或剝奪消費者權利之行使、未合理分配契約之風險等諸多不公平之約定事項之緣由。

有鑒於此，中央主管機關縱使制定定型化契約範本，提供給企業經營者及消費者做為參考，但定型化契約範本終究只是範本，於法並無拘束企業經營者必須採用之效力。所以，中央主管機關依消保法第十七條之規定，得就特定產業之特定商品或服務之型態，公告其定型化契約之不得記載事項，以確消費者與企業經營者之間之地位平等、權利義務對等，維繫該產業之特定契約型態之良善發展。

A. 不得約定拋棄契約審閱期間及審閱權

定型化契約條款為企業經營者單方預先所擬定，消費者若無契約審閱權，消費者之知的權利、選擇的權利及表達意見的權利將無法充分實現。所以，消保法第十一條之一第一項特別明定消費者有合理期間之契約審閱權。

當消費者面對眾多之定型化契約，諸如市內網路服務契約、長途網路服務契約、行動電話業服務契約、網路接取服務契約、有線電視服務契約等等，若無合理期間之契約審閱權，消費者權益將無從確保。而通傳會，依消保法第六條之規定，為中央目的事業主管機關，即為消費者保護之主管機關，理當保障消費者知的權利、選擇的權利、表達意見的權利等諸權利，自不容許企業經營者以定型化契約條款方式，剝奪消費者契約審閱期間之權利。而行政院消費者保護委員會亦於八十九年一月十五日台八十九消保法字第○○○五六號函，

認為「以定型化契約條款約定消費者同意拋棄合理審閱期間，將使消費者完全失去審閱之機會，違反消費者保護法平等互惠原則」，所以通傳會依消保法第十七條第一項之規定公告「不得約定拋棄契約審閱期間及審閱權」，自屬保障消費者權益之具體措施。

B. 不得約定概括授權企業經營者得就消費者所提供之各項個人資料，為履行契約目的範圍外之利用或洩露。

個人隱私權之保障，為憲法及法律所保障，消費者與電信業者、有線電視業者簽訂各項商品或服務性之契約，其目的乃在獲得企業經營者各項商品或服務之提供，消費者所提供之個人資料，如自然人之姓名、出生年月日、身分證統一編號、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、健康、病歷、財務情況、社會活動及其他足資識別該個人之資料等，若可成為企業經營者在上述目的以外之其他用途之利用，除踰越消費者原有可理解之範圍，亦非原契約主要規範之內容。所以，為保障消費者之個人隱私，自不許企業經營者利用定型化契約條款，約定概括授權企業經營者得就消費者所提供之各項個人資料，為履行契約目的範圍外之利用或洩露。

C. 不得約定排除消費者之任意解除及終止契約之權利。

按電信服務、有線電視服務等各項商品或服務之提供，多數為繼續性之服務契約，不論適用、準用或類推適用民法第五四九條之規定，消費者原得隨時終止契約關係，至於是否應負擔損害賠償責任，乃另一法律問題。

法律原規範在上述之情形下，消費者得隨時終止契約。若企業經營者以定型化契約條款約定消費者不得終止或解除契約，有不當限制或剝奪消費者權利之行使之顯失公平之情事，自不應允許。而「有線廣播電視系統經營者／有線播送系統定型化契約應記載及不得記

載事項」、「電信商品（服務）禮券定型化契約不得記載事項」之中，中央主管機關即公告「不得為顯失公平、欺罔之約定或行為」，可茲為參考。

D. 企業經營者不得約定其得減輕或免除其責任及無故任意解除及終止契約而不負賠償責任。

按「當事人間之給付與對待給付顯不相當者」、或「顯有不利於消費者之情形者」，屬違反平等互惠原則，消保法施行細則第十四條定有明文。「違反平等互惠原則」，或「契約之主要權利或義務，因受條款之限制，致契約之目的難以達成者」，即推定顯失公平，為消保法第十二條第二項所明定。若從事通訊傳播之企業經營者，就其提供之商品或服務，若約定其得減輕或免除其責任及無故任意解除及終止契約而不負賠償責任，無異在使企業經營者得透過定型化契約條款之約定，規避其責任。企業經營者一旦採取這種作法，終將涉及其商品或服務的品質無法提昇，甚至無法達到基本之水準，不但損及消費者權益，形成不公平之情事，更使產業之發展無法前進，造成雙損之結果，自不應有此約定。

E. 不得約定企業經營者之廣告不構成契約內容，亦不得約定廣告僅供參考。

「企業經營者應確保廣告內容之真實，其對消費者所負之義務不得低於廣告之內容」，消保法第二十二條定有明文。企業經營者一旦與消費者成立契約，其廣告將成為契約之一部分，此為消保法第二十二條之真義。

企業經營者利用電視、廣播、影片、幻燈片、報紙、雜誌、傳單、海報、招牌、牌坊、電腦、電話傳真、電子視訊、電子語音或其他方法，可使不特定多數人知悉其宣傳內容之傳播，即為廣告。按企業經營者對消費者所負之義務不得低於廣告之內容，即明白揭示廣告會在契約成立時，成為契約之一部分，如得由企業經營者以定型化契約條款方式約定廣告不構成契約之內容或廣告僅供參考，不僅與消保法第二十二條立法意旨不符，更容易形成「欺罔行為」，自不足取。

F. 不得約定如有糾紛，限以企業經營者所保存之資料為認定標準。

消費者與企業經營者間因商品或服務所生之爭議，即為消費爭議或消費糾紛。消費糾紛產生，孰是孰非，本應依事實來認定。對事實有爭議，則依證據來判斷。證據之方法，得分為人證及物證。至於證據之證據能力及證明力，在訴訟法上有一定嚴謹的規範，若以定型化契約條款約定以企業經營者所保存之資料為認定標準，顯不利於消費者，自屬不公平情事，有違平等互惠、公平及誠信原則。

G. 不得約定企業經營者得單方變更契約內容。

契約內容係由契約之當事人意思表示合致之結果，具有拘束雙方當事人之效果。若一方當事人得片面變更契約內容，顯然將使當事人之權利義務陷於不確定之狀態，對他方而言並不公平。不論從契約地位之平等或權利義務之對等性來看，均不恰當。所以，以定型化契約條款約定企業經營者得單方變更契約內容，為顯屬不利於消費者之情形，自不適當。

H. 企業經營者與消費者合意定第一審管轄法院，不得排除消費者保護法第四十七條或民事訴訟法第四百三十六條之九規定小額訴訟管轄法院之適用。

此為保障消費者之訴訟權及選擇權，並無不利於企業經營者。但若以定型化契約條款方式約定企業經營者與消費者合意定第一審管轄法院，得排除消費者保護法第四十七條或民事訴訟法第四百三十六條之九規定小額訴訟管轄法院之適用，反而不利於消費者之訴訟權及選擇權。為求符合法制及公平起見，自應公告「企業經營者與消費者合意定第一審管轄法院，不得排除消費者保護法第四十七條或民事訴訟法第四百三十六條之九規定小額訴訟管轄法院之適用」為當。

I. 不得為其他違反法律強制、禁止規定或顯失公平之約定。

此為概括之規定，為法令遵守之揭示。

(3) 不得記載事項公告後之檢討及查核

有關不得記載事項公告後，事涉定型化契約不得記載若記載，構成無效之法律效果，中央主管機關自應定期檢討應否增刪或變更。中央主管機關不僅就其公告不得記載事項加以檢討外，對「企業經營者使用定型化契約者，主管機關得隨時派員查核」，以了解實際之運用情形，做為日後調整公告不得記載事項參考之依據。

第四章 美、日及歐盟各先進國家與消費者間契約之規範

第一節 美、日及歐盟各先進國家對消費者保護原則之重要議題

根據今年(2008)7月6日由經濟合作發展組織委託日本的京都競爭法中心所提出的 OECD 會員國對於消費者契約的處理方式的報告中指出³²，他們針對四個最常出現的消費者與企業之間契約的議題向各會員國蒐集資料進行分析，這四個議題分別是：

1. 不實的陳述

基本上各會員國對於禁止不實的陳述中之詐欺、過失或非故意的不實的陳述的排除均採取不一樣的禁止方式。在採取英美法系的國家中，這類的保護機制通常會存在於案例法、契約法或侵權行為法中的損害賠償機制。而在採取歐陸成文法系的國家中，則還要再特別去看看是否存在有特別的法典，或是否存在於民法的法典中或是其他相類似的私法原則中，而且不得為不實之陳述通常會與積極地提供資訊兩者間互相重疊或影響。

2. 賣方應負有義務提供購買者相關的資訊

提供資訊的義務的範圍及本質在企業與消費者的交易中，在會員國之間的規範方式是非常不同的，而且甚至在同一會員國之中也會因為不同的類別有不同規範方式。但在大多數情況，會員國會針對特殊的消費行為而有特殊之保護規定，例如：標籤之標示、或大多數的財務金融服務交易中或是有些需要特別保護規定之產品等。通常這個項目也會與前述之禁止不實的陳述有某部分的重覆。

3. 企業與消費者之適合性(“Suitability”)或稱為”了解你的顧客”(Know your customer)原則

事實上這個適合性或稱為”了解你的顧客”(Know your customer)的原則多僅存在原則的處理階段而尚未形成規則或立法。因

³² The Report on OECD Countries Approaches to Consumer Contracts, <http://www.oecd.org/dataoecd/11/28/38991787.pdf> (最後瀏覽日期:2008.11.15)。

為考量到先前的立法不足以涵蓋這一議題且消費者的脆弱(Vulnerability)，而事實上這個議題與下一個議題又有某些關連性。在大多數保護法中實際上都已存在對廣告的規制，但是在財務金融交易這一個部分和某些需要高度保護的產品的規定卻付之闕如。

4. 消費者抵抗不請自來的要約及基於壓力下而產生的購買

雖然不請自來的要約(unsolicited offer)並不是法律所要禁止的，而且通常這類交易的契約裡通常都會有審閱期間(“cooling off”)的規定，規定消費者可以在某一明定的期間內為後悔的表示。在此同時也要求業者要提供充分資訊給消費者，在這個層面上將會與第二個議題(賣方負責提供資訊的義務)重疊。比較特別的是，由於科技的發展，現在業者已經有了越來越多的方式來對消費者進行不請自來的要約，因此在私法的層面上建立一套規範不請自來的要約的機制就變得非常重要而且不可輕忽。當然同時也要考慮到業者本身所應被保障的招攬客人的自由及商業活動的自由。

美、歐、日各國針對上述四個議題，在其各自國家的法制度上，係以何種方式來規範，以下提出初步整理。

1. 管制在簽訂消費者契約時所產生的詐欺與不實的陳述的法規範

在習慣法(common law)的國家中，不實的陳述這個法律概念已經行之有年，相對而言，是比較容易構成契約解除或損害賠償的責任。而不實的陳述也常常與錯誤(mistake)一起被討論。不實的陳述在一開始並不是僅限於消費者契約中的概念，它比消費者契約更早發展出來。而不實的陳述中有兩個重要的限制，其一是「不實的陳述」的本質其實是消極地不誤導；並不是積極的通知義務，雖然在大多數的國家中，經常被隱含有一個積極的通知義務；第二個就是在習慣法的國家中，雖然企業被認定有積極的告知義務，可是在消費者端也被要求應具備「買家，要小心！」(Buyer Beware)的義務。因此即使要求企業要消極地不誤導及隱含地積極地告知之外，也要求消費者要有詢問的義務，來適當地劃出兩者的界線。

在美國的「統一商法典」(Uniform Commercial Code)中，清楚地規範，如果因為重大不實的陳述或詐欺則課予企業應負擔損害賠償責任³³。而美國法律彙編契約法第二版(The Restatement (Second) of Contracts)第 163 條，在某些情形下不實的陳述將使得契約不成立。第 164 條則是規範有些契約會因為不實的陳述而無效。在第 166 條中不

³³ Uniform Commercial Code § 2-721: “Remedies for material misrepresentation or fraud include all remedies available under this Article for non-fraudulent breach. Neither rescission or a claim for rescission of the contract for sale nor rejection or return of the goods shall bar or be deemed inconsistent with a claim for damages or other remedy.”

實的陳述是法院用以裁定一個消費者契約需要重新改正的理由。在受託人未揭露該揭露的資訊的情形下，這個契約是可以被受託人宣告無效的。單純的隱藏或是未揭露也可能在符合法令所規定的某些情形下，也會產生不實的陳述的效果或是被認為是詐欺。在加拿大，契約可以因為詐欺、過失或非故意的不實的陳述而撤銷，或是因為當事人一方提供一個很重大的錯誤事實來引誘對方締約。而根據不實的陳述或錯誤的型態，有些甚至當事人是可以主張損害賠償的³⁴。而在亞洲的日本或韓國，則分別有消費者契約法(Consumer Contract Act of Japan)及公平的標籤及廣告法(Fair Labeling and Advertising Act of Korea)來規範這個議題。

2. 提供資訊的義務

這個議題可以分成兩個層面來探討。其一是這是一個討論消費者契約是否成立的一個非常根本的基礎。在法國的消費者法典(the French Consumer Code)中，或是在歐盟、丹麥或德國的法律中，都要求企業有提供資訊的義務。在西班牙(the General Law for the Defense of Consumers and Users)也是，這些國家都認為消費者其中一個最根本的權利就是獲得締約所須的正確資訊³⁵。但是在日本則認為，企業只要有努力(make an effort)去提供締約所需的資訊就足夠了。第二個層面則是在處理契約成立後所產生的爭議，而且也討論為何當初契約會被認定是成立的。在法國及荷蘭，提供締約資訊的義務可以被視為是已經超出詐欺理論而發展，而且是被當成詐欺³⁶、錯誤³⁷或違反公序良俗³⁸來處理。當然確認企業有提供締約資訊的義務的這個私法規範後，接著下來就要決定若有違反應該伴隨何種法律效果。在日本，如果企業於締約時對於重大事實，刻意隱藏對己不利而僅揭露對己有利的事實，則消費者是可以撤銷這個契約而不負任何違約責任。

3. 企業與消費者之「合適性」(“Suitability”)或稱為「了解你的顧客」原則

這個原則係指企業應該要針對特定弱勢的消費族群(例如年紀較長的、殘障的或是較年輕的消費者等的知識、經驗、作出正確的消費決

³⁴ For example, the Federal Competition Act [R.S.A. 1985, c.C-34 (Part VII.1)] provides administrative remedies, including cease and desist orders, public notification of the misconduct, payment of monetary penalties, etc., with a view towards promoting fair conduct rather than with a view towards punishment (Arts. 74.09 et seq.), and criminal penalties such as a fine or imprisonment when the offence takes place knowingly or recklessly (Art. 52). Other provisions in this scheme include at provincial level the Sale of Goods Acts, the Consumer Protection Acts, and the Business Practices Acts or Trade Practices Acts, which are equipped with a wide range of powers and remedies.

³⁵ Article 2 of the General Law for the Defense of Consumers and Users

³⁶ French Civil Code, Art. 1116 and Netherlands Arts. 44, Vol. 3 of the Civil Code

³⁷ French Civil Code, Art. 1110 and Netherlands Art. 228, Vol. 6 of the Civil Code

³⁸ French Civil Code, Art. 1133

定之程度等較差的消費者族群)，提出較為審慎之締約計劃。基於社會應保護這群存在資訊落差(information gap)也就是知識經驗較為弱勢者的觀點，「合適性」原則即要求企業應該在與這類型的消費者締約時，應以更審慎地態度來提供一個更公平合理的締約平台(即資訊落差之彌補)，使這些消費者在與企業締約時，其地位係等同於一般正常的消費者。在私法上並沒有一個特定的定義來規範合適性這件事，即使在一般的消費者契約裡也沒有。不過，就像不請自來的電話(unsolicited calls)一樣，在德國³⁹、法國⁴⁰和荷蘭，就被認為是違反公共秩序或道德、錯誤、或是濫用地位等，而該契約應該被認為是無效的。一般來說這個規則通常都被適用到提供銀行或財務的契約的情形。

4. 不請自來的要約及基於壓力下而產生的購買

本質上不請自來的要約並不是一個違法的行為。基本上在自由的商業交易中它是被允許的。但是當交易之中含有不公平的交易慣例或不被允許的干擾存在的而影響到消費者的判斷時，不請自來的要約可能就會受到限制。比方說，貨物或服務的提供者要求消費者負擔一個不平等的責任。同樣地，訪問買賣(door-to-door sales)也不是一味地一律被認為是違法的⁴¹。

以下是各個國家針對上述不同的議題所採取之作法一覽表

【表 3】(來源：本研究自行整理)⁴²

	不實的陳述	賣方應負有義務提供購買者相關之資訊	企業與消費者之適合性或稱之為”了解你的顧客”
美國	1. 如果因為重大不實的陳述或	無相關規定	無相關規定

³⁹ For example, in Germany, if a contract is contra bonos mores or contrary to public policy, the contract is void (§138 BGB). Thus, if a contracting party abuses circumstances and imposes a contract on another party that is unable to protect itself, the contract may be void. Moreover, in case of a standard contract form, any unreasonable disadvantage to consumers created by the incorporation of the terms is prohibited (§307 BGB).

⁴⁰ In France, there are no general rules regarding the suitability test and thus no general sanctions attached to the obligation of the business to know its customer. The Consumer Code only provides that a bank will not be able to enforce a manifestly disproportionate surety agreement if it did not actively inquire into the financial capacity of the guarantor (Art. 341-4). Otherwise, the rules of good conduct imposed on certain professionals (investment service providers, financial door-to-door sellers, providers of asset management or of insurance products) only provide for penal or disciplinary sanctions. The consumer will obtain the cancellation of the contract or damages if he or she is able to prove that he or she has been the victim of an abuse of weakness, a mistake, a fraud or that the professional did not comply with its contractual duty to advise (for example: a bank which did not undertake the necessary basic investigation and granted a loan disproportionate to the consumer's financial resources was not allowed to recover the total amount of the loan).

⁴¹ 有一個例外，在丹麥，法令規定這種訪問買賣必要於事前得到消費者的同意，消費者是可以隨時撤銷或廢止這樣的消費契約。

⁴² 本整理表係僅將註 32 報告中所提到之各國就上述四個議題之現行作法為一整理。表中「無相關規定」者，係指消保法中無規定，但或將依民法中之合同法或侵權行為法處理，特此敘明。

	詐欺則課予企業應負擔損害賠償責任。 2. 在某些情形下不實的陳述將使得契約不成立或無效。 3. 不實的陳述是法院用以裁定一個消費者契約需要重新改正的理由。		
日本	消費者契約法 (Consumer Contract Act of Japan)	1. 企業只要有努力(make an effort)去提供締約所需的資訊即可。 2. 如果企業於締約時對於重大事實，刻意隱藏對己不利而僅揭露對己有利的事實，則消費者可以撤銷這個契約而不負任何違約責任。	無相關規定
西班牙	無相關規定	the General Law for the Defense of Consumers and Users 認為：消費者其中一個最根本的權利就是獲得締約所須的正確資訊。	無相關規定
法國	無相關規定	1. 消費者法典(the French	在提供財務或銀行之消費契約中，若

		Consumer Code) 2. 違反締約資訊的義務會被當成詐欺、錯誤或違反公序良俗來處理。	有違反，會被視為是違反公共秩序或道德、錯誤、或是濫用地位等，而該契約會以無效為認定。
荷蘭	無相關規定	違反締約資訊的義務會被當成詐欺、錯誤或違反公序良俗來處理。	在提供財務或銀行之消費契約中，若有違反，會被視為是違反公共秩序或道德、錯誤、或是濫用地位等，而該契約會以無效為認定。
德國	無相關規定	無相關規定	在提供財務或銀行之消費契約中，若有違反，會被視為是違反公共秩序或道德、錯誤、或是濫用地位等，而該契約會以無效為認定。

總之，當談到消費者保護的時候，各國家依照他們各自對個議題的重視程度，而採取不同的處理方式，有些是以政府的法律及行政命令來處理；有些則委由業者的自律。採取以政府的力量來介入的有：比利時、捷克、加拿大、美國、冰島、韓國、英國等；而以業者自律的國家則是：日本、荷蘭、芬蘭、挪威、瑞士等。可以得到結論是，各國對於這四個主要消費者議題的理解都不盡相同，所以不要試圖用同一套法令標準來企圖適用到各國，更重要的應該要考量各國不同的社會經濟狀況、各地區的習俗及文化的特質(包含法律文化)然後再來因地制宜，決定法律基礎架構及適用性。

第二節 美、日及歐盟各先進國家對於通訊服務

(Communication Services)交易之消費者保護方針⁴³

1. 提昇通訊技術與服務品質

在過去十年裡，在通訊服務這個領域裡受到競爭之激烈及新技

⁴³ OECD Policy Guidance for Protecting and Empowering Consumers in Communication Services, <http://www.oecd.org/dataoecd/49/38/40878993.pdf> (最後瀏覽日期:2008.11.15)

術及新服務遮廣泛普及。競爭帶給消費者的是下滑的價格，更好的服務品質及更多的服務提供者及更多樣化的服務可供消費者選擇。而技術及服務之發展更進一步引導消費者進入更電子化的通訊環境中。對消費者而言新技術與新服務除了帶來上述的好處外，也使消費者面臨一些代價的付出，包括更複雜選擇、不易了解的定價結構和限制很多、彈性很少的消費者契約條款。

在通訊市場中，從供應面來看執法者希望藉由競爭環境之建立來建立公平競爭的環境，但是近年來，從消費者端來看，越來越多擁有充分的消費資訊的消費者、越來越有締約力量的消費者就能透過需求面來要求業者要進步、要改善產品品質要提供有競爭力的定價等。因此我們可以說藉由要求業者提供充分資訊予消費者，不僅產生了競爭的市場，更可以說這個市場是由擁有充分資訊的消費者所驅動及維持著。

2. 消費資訊之獲取

同時也因為越來越多的通訊消費，使得執法者更有必要檢視與通訊交易相關之消費者保護政策，希冀擴大消費者保護的範圍來提供消費者更充分的保障、更彈性的消費者市場及更容易獲取的消費者資訊。

因此 OECD 在 2008 年中提出相關指導方針⁴⁴，希望能藉由以下七項透明且有效的消費者保護政策來達到提供業者誘因而繼續投資於通訊產業：

- (1) 鼓勵業者以有競爭性價格提供消費者一定品質的產品；
- (2) 要求業者告知消費者因使用通訊服務所可能產生的潛在的安全及隱私的風險，並提供方法使消費者得知如何能降低這些風險；
- (3) 業者須讓消費者知悉服務及供應者的可行性及消費者自己的權益；
- (4) 改善合約的透明度並確保裡頭不存在不利於消費者的條款內容；
- (5) 降低因為轉換服務時所產生的費用；
- (6) 以及時、廉價、容易使用、有效率且公平的方式來加速處理客戶抱怨；
- (7) 確保服務可以被每個人容易地使用，特別是貧困、弱勢或容易受傷害的消費者。

因為通訊服務本身的複雜度，再加上新服務不斷地推出以及服務的搭售所產生內容冗長的契約條款，使得消費者越來越難了解及比

⁴⁴ OECD Policy Guidance for Protecting and Empowering Consumers in Communication Services, <http://www.oecd.org/dataoecd/49/38/40878993.pdf>, (最後瀏覽日期:2008.11.15), 1999 OECD Guidelines for Consumer Protection in the Context of Electronic Commerce, the 2003 OECD Guidelines for Protecting Consumers from Fraudulent and Deceptive Commercial Practices Across Borders, and the 2007 OECD Recommendation on Consumer Dispute Resolution and Redress.

較服務之異同。因此 OECD 要求業者應該提供消費者清楚且正確的條款內容及價格；而且這些資訊應該是很容易被接觸，也讓消費者在獲得這些訊息後能很容易地作出正確的消費判斷。另外，逐漸增多的資訊來源也使得消費者能在獲取充分的資訊下作出決定並且對於自身的權益及政府所提供之消費者權益保護機制也越來越能夠清楚地認知，而立法者更應該關注在弱勢消費者的得知資訊的管道的暢通。另外也鼓勵公正的第三人或消保團體能提供價格的比較或是服務的比較這方面的資訊給消費者，使其能夠基於充分的資訊來做消費選擇。技術的品質在通訊服務裡是非常多樣化的，也正因為如此立法者也很擔心通訊業者會降低其所提供服務之品質而且不讓消費者知悉。因此立法者希望鼓勵通訊業者可以讓消費者清楚地知道服務的品質的變異，使消費者能夠作出正確的購買判斷或是在轉換服務時的判斷。

在有些國家的現行通訊服務中，例如 VoIP，有些緊急號碼或緊急專線的使用有時也是有限制的，這時候只能透過傳統的撥打方式。因此 OECD 明白地表示，業者對於這些緊急電話之提供不應區分服務類別，但是一方面也要考量到技術的困難及服務的限制，而且也不應該因此變成業者沉重的負擔或阻礙了服務的應用發展。總而言之，緊急服務之獲取如果是有限制的就應該清楚地而且是非常明顯地告知消費者。

另外業者也可能運用銷售的技巧而欺騙或誤導消費者。在銷售契約裡隱藏一些限制條款，而這些限制通常不會出現在廣告宣傳的訊息裡，例如：下載的限制、可以查閱的資訊限制等等。廣告及行銷活動也會誇大或歪曲服務內容，有些甚至會對孩童或其他弱勢族群因為沒有能力了解其內容而容易產生傷害。

在 1999 年電子商務的消費者保護指導方針及 2003 年的防止詐欺及欺騙的跨國性商業活動的消費者保護綱領⁴⁵中，就明確地規定：一、業者應該在服務契約條款中載明服務的費用及所有細節；二、業者不得以詐財或欺騙的手段來使消費者與之訂立消費契約。

3. 降低轉換服務業者之門檻

消費者通常會因為時間或是費用的因素而放棄轉換服務業者。通常較低的轉換費用可以促使消費者勇於更換服務業者，而且立法者也希望透過提供激勵來讓業者自動以更有競爭性價格或改善服務品質來爭取消費者的青睞。因此立法者希望業者可以極小化轉換的時間及轉移的費用，舉例來說：可以縮短終止合約的通知期間或是縮短

⁴⁵ 1999 OECD Guidelines for Consumer Protection in the Context of Electronic Commerce and the 2003 OECD Guidelines for protecting Consumers from Fraudulent and Deceptive Commercial Practices Across Borders

行動電話服務契約的綁約(lock in)期間。

而號碼可攜的服務的上市事實上也提供了另一種降低轉換成本的方式。當消費者想要更換新業者時，號碼可攜服務應該被法令所確保而且迅速地提供。

產品與技術之間互相地不相容，往往使得消費者要選擇更換業者時，還要另外再行購買其他的設備，因此降低了轉換的意願。因此OECD認為要增加系統、技術及服務的相容性雖然可能會讓業者想要投資創新的意願背道而馳，但是這應該是屬於業者自己應該要做的事，這項成本不應該由消費者來負擔。

4. 消費契約內容之變更

在大多數的OECD的會員國中。消費者服務契約通常都是沒有消費者明示的同意就被自動地更新，而且有時這些更新既沒有先通知消費者也沒有告知消費者可以撤回的權利。因此OECD要求業者應提供消費者合理的期間可以表示同意與否這些更新；而這些自動進入(opt-in)或自動退出(opt-out)的機制應該在續約時被進一步地檢視；業者應該於欲更新契約之前先行告知消費者並且讓消費者知悉他們可以撤回的權利。

5. 確保提供正確之帳單內容

另一個重要的議題是，帳單上錯誤常常是導致消費者投訴的主要原因。因此希望鼓勵業者能透過自身的約束及以產業的準則來改善錯帳率；當然在某些案件上法規也可以適時地進行稽查以加強對消費者保障。

6. 消費者爭端解決機制

當消費者與業者因為服務產生重大的爭議時，消費者常常會因為爭訟的耗時耗費以及複雜的訴訟程序而不願進行法律行動。因此在2007年的消費者爭議解決及損害賠償建議⁴⁶裡，OECD認為消費者應該有公平、容易的且有效率的、便宜的爭端解決及損害賠償機制供其選擇。而且也鼓勵業者成立一個獨立的爭議解決機構專門處理這些通訊爭議；此外，自願性的消費者代表組織的功能之一也應該包括協助消費者處理此類的爭端；立法者在這類的爭端解決所應扮演的角色應該要非常清楚地被定義且被公告周知。

7. 資訊安全機制之建立

另外越來越多的消費者選擇購買搭售(Bundling)的通訊服務可知

⁴⁶ 2007 OECD Consumer Dispute Resolution and Redress Recommendation

搭售在某程度上是對消費者有益的。可是當消費者想要將其中一種服務轉換時，也往往面臨一些限制。因此為了要保護市場的競爭性及消費者的選擇權，必須要求業者提供搭售及獨立的單一服務的不同價格標準。而且如果當搭售的某些服務暫時中斷時，這時業者也要提供免費的緊急的通訊服務。

有鑑於網路及服務的使用的隱私及安全性，新的通訊服務可能因為導致更多的風險，不管是政府或是業者都有義務告訴消費者這些風險的存在及可應用的保障自己權益的方式。從業者這邊來看，業者應該要建立資料安全政策且要具備防止未經授權的交易及資料截取的能力。

第五章 美、日及歐盟各先進國家與通訊傳播相關之消費者議題相關之立法與分析

第一節 美、日及歐盟各先進國家對於新興的行動商務之消費者及消費者爭議之保護方針⁴⁷

近年來，由於行動電話市場的技術快速及高度發展，再加上各種網路平台間的整合及匯流，使得行動商務市場與電子商務已形成密不可分的關係而且無法明確地區分開來了。現在消費者可以透過行動電話來進行以下商務活動：

1. 購買及下載電影、音樂、來電鈴聲及遊戲等等；
2. 玩線上遊戲及進行線上賭博；
3. 透過手機螢幕來存取網路上的資料，例如：氣象預報、新聞、行動電視，及與電視節目頻道相關之訊息等；
4. 透過定位系統來獲取與消費者現在的所在地有關的各項資訊；
5. 瀏覽線上銀行及金融財務等資訊或進行線上交易；
6. 以信用卡或行動電話帳單來支付因使用行動商務所產生之帳款；
7. 用電子錢包(e-wallet)來購買產品或服務；
8. 與電視頻道進行互動式投票活動。

而第三代行動電話的發明(3G)更擴展了上述商業的應用。其中之一的議題便是小朋友使用行動電話服務。確保小朋友不會因為使用行動電話服務而接觸到有侵略性的、不適宜的或濫用的行動，而這項議題也變成了業者重要的挑戰。

在 OECD 的消費者政策委員會(Committee of Consumer Policy, CCP)於 2007 年所發表的報告中，就點出了幾項可能會出現的重要消費者議題，並於 1999 年的電子商務中消費者之保護方針報告⁴⁸裡就檢視了這些議題，同時在其他相關的研究報告⁴⁹裡進行探討：

⁴⁷ OECD Policy Guidance for Addressing Emerging Consumer Protection and Empowerment Issues in Mobile Commerce，<http://www.oecd.org/dataoecd/50/15/40879177.pdf> (最後瀏覽日期:2008.11.15)

⁴⁸ 1999 OECD Guidelines for Consumer Protection in the Context of Electronic Commerce (“the E-commerce Guidelines”)

⁴⁹ 1999 OECD Guidelines for Consumer Protection in the Context of Electronic Commerce. 2003 OECD Guidelines for the Consumer Protection against Fraudulent and Deceptive Commercial Practices Across Borders (OECD, 2003), which establish a framework to combat all sorts of offline and online fraudulent activities at both domestic and international levels. 2007 OECD Recommendation on Consumer Dispute Resolution and Redress (OECD, 2007c), which aims at providing consumers with effective mechanisms to settle their claims and obtain redress, whether at domestic or cross-border levels. 2008 OECD Policy Guidance on Online Identity Theft. 2002 OECD Guidelines for the Security of Information Systems and Networks (OECD, 2002), which set out principles to ensure consistent domestic approaches in addressing security risks in a globally interconnected society. OECD (2007d), Recommendation and Guidance on Electronic Authentication, OECD, Paris, www.oecd.org/dataoecd/32/45/38921342.pdf. (最後瀏覽日期:2008.11.15) 1980 OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data (OECD, 1980), which contain

1. 由於手機螢幕的尺寸過小或其他技術上限制使得消費者僅得接觸有限的消費資訊；
2. 對未成年人的廣告推銷的風險；
3. 因使用行動電話設備所產生的未經授權的使用、資訊安全的違反及隱私侵犯等問題。

1. 有限資訊之揭露

針對第一項議題-有限資訊的揭露，業者被要求應該在締約之前即提供消費者充分的資訊使他們得作出正確的交易決定。而這些資訊應該是正確而且是隨時很輕易地可以被獲取，內容應包含：爭端解決之方法、商品或服務的特色、與交易相關的資訊：契約條款、付款方式及費用等。但是回過頭來，我們會發現手機有他技術上的限制，螢幕太小、記憶或儲存的空間有限等等，因此要求行動業者要充分揭露上述的資訊實在有其實行上的困難。行動電話業者可能以簡訊或行動電子郵件的型式來提供服務，而這些服務都在網際網路上使行動電話持有者可以透過網路來進行存取。

由於手機螢幕的尺寸的限制導致一些特殊消費爭議之產生，一、在非常狹小的螢幕上，事實上不僅業者很難安排並提供所有消費訊息，對消費者來說，恐怕也不是個接收消費訊息的好介面；二、也因為這樣的限制，使得在進行部分較重要的交易時，消費者常常忽略細節而誤以為已經完成交易，或正好相反，誤以為尚未完成交易，而容易與業者產生糾紛；三、上述問題後續所衍生的損害賠償機制之建立。

這裡產生一個問題，即使行動電話持有人可以透過手機連到行動電話業者的網頁去讀取詳細的契約約款，但並非所有行動電話都有這樣的機制。在這樣的情形下，立法者還是建議業者：

一、於簽約前以簡訊方式提供基本的服務資訊，但要告訴消費者，礙於簡訊長度的限制，這僅只是部分的交易條件；

二、在消費者表示對這項行動電話商品或服務有興趣時，以電子郵件的書面方式，將完整的交易資訊寄給消費者；

三、提供消費者一個消費專線讓他可以隨時撥打進行交易資訊的詢問；

四、業者也要建立自律的機制、樹立最佳商業典範並鼓勵設備商在技術的發展上朝向開發使消費者也能輕易地獲取交易資訊的設備。

principles on the collection and processing of personal information. 2007 OECD Recommendation on Cross-border Co-operation in the Enforcement of Laws Protecting Privacy (OECD, 2007e), which calls on member country authorities to co-operate with foreign authorities and assist each other in the enforcement of privacy laws. 2006 OECD Anti-Spam Toolkit of Recommended Policies and Measures, which aims at facilitating international co-operation in the fight against spam and provides a set of recommendations to put in place complementary policies in the enforcement of anti-spam initiatives among OECD member countries.

另外，日本的內政事務暨通訊部行動通訊局(Telecommunications Bureau, Ministry of internal Affairs and Communications, MIC)也在2004年所公布的「行動通訊商業法之消費者保護綱領」(Guidelines for Consumer Protection Rules in the Telecommunications Business Law)⁵⁰，不僅要求行動通訊業者在與潛在的用戶訂約時應將服務內容⁵¹詳細以書面、口頭或用戶同意之方式⁵²解釋予用戶瞭解。其次，更要求行動通訊業者或是由行動通訊業者委託針對行動通訊業者如果欲將對其所提供之行動通訊服務為一部或全部之暫停或終止時，應於事前以明確的通知，包括但不限於以書面的通知或電子郵件之遞送等等，將該服務即將暫停或終止之訊息告知其行動通訊服務用戶，並給予用戶合理之反應時間(一個月)，以使用戶可以認知到該暫停或終止。

2. 交易是否成立之確認流程

在交易的確認流程上也是一個需要解決的議題。消費者可能在過了試用期後並沒有確認是否要繼續使用該服務，而業者卻認為該消費者已經訂購該服務，只因為消費者當初以手機進入業者網站時，並沒有看到交易資訊的最後一行載明，試用期過後，如不欲申請此服務應另行通知該業者。因此OECD要求業者於消費者決定是否訂購服務時，應該提供明白且完整的交易資訊讓消費者可以確認其所欲購買的產品或服務的內容、並使其有基金可以更正任何的交易資訊並使其有機會可以把交易資訊全數印下來，包含契約約款。如果無法做到，退而求其次，也應該在確認消費契約成立之前賦予消費者得以檢視全部的契約內容及有機會可能明確表達其是否願意購買的機制。

⁵⁰ "Guidelines for Consumer Protection Rules in Telecommunications Business Law" Released, http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/eng/Releases/NewsLetter/Vol14/Vol14_24/Vol14_24.html#1

⁵¹ All of the following matters shall be explained: i) Name of the telecommunications carrier ii) In cases of a carrier's agent on a contract basis, its name, the fact that the company concerned is a carrier's agent on a contract basis, and others, iii) Contact points for the telecommunications carrier (as for telephone numbers, the business hours for the telephone should be included.), iv) In cases of a carrier's agent on a contract basis, contact points for the agent (as for telephone numbers, the business hours for the telephone should be included.), v) Contents of telecommunications services (their names, types and, if there are restrictions on usage, the facts), vi) Charges to be applied to its users, vii) In addition to charges in vi), where other charges excluded in charges for the service are applied, details thereon, viii) In addition to charges in vi) and vii), when a free-of-charge or discount offer is applied, its period, scope, and other terms and conditions, ix) Where there are the provisions for changes or cancellation of contracts upon requests from users, details thereon (including: (a) Limits on grace periods for changes and cancellation of contract, the facts, (b) Clauses on early withdrawal penalty on changes and cancellation, the facts and (c) Payment of return costs, etc. for rental modem upon changes and cancellation, details thereon).

⁵² With consent from users, the following methods may be allowed: i) Send e-mail, ii) Display matters to be explained as posted on a website, iii) Display matters to be explained as posted on a website for mobile terminals, iv) Deliver a storage media such an electromagnetic media as CD-ROM, v) Send DM, etc. containing matters to be explained, vi) Telephone call (it is compulsory that, after explanation via telephone call, written documents be sent without delay.)

除此之外，也要避免業者藉由消費者來瀏覽網站的機會得到消費者的個人資訊，進而對消費者進行不當的推銷或騷擾。因此也要限制業者不得將以此方法所蒐集到的個人資訊在未經消費者的同意下，以行銷為目的提供予任何第三人。所以對於業者對於個人資料的處理的揭露應該也要有相關的規範。而另一個相反例子則是，一個消費者登入銀行下了一個指令要賣出他所持有的股票，完成下單程序之後他覺得他已經完成了下單，整筆交易應該就完成了。可是他卻沒有依網頁指示於頁尾處進行最後的確認動作，所以實際上這筆訂單並未有效建立。這類型的行動交易要注意的是因為螢幕尺寸的限制以及手機容量的過小。因此要避免這類型的誤解，業者應該要在交易確認成立後再傳送一個簡訊或電子郵件給消費者；或是提供一個讓消費者透過手機可以隨時進行查詢訂單狀態的機制。

3. 爭端之解決及損害賠償

另就爭端的解決及損害賠償部分，業者應該提供一個免費、公平、有效率、透明的內部機制來與消費者面對面地處理消費者爭議。誠如日本的內政事務暨通訊部行動通訊局在「行動通訊商業法之消費者保護綱領」中所揭示的，所有行動通訊業者應及時地及適當地處理用戶針對服務及業者之營運所產生之抱怨及問題；而且所謂的「及時地」及「適當地」應針對個案來進行認定⁵³。尤其是在越來越複雜的交易鏈當中，舉例來說，消費者在利用手機與電視進行互動的活動，消費者往往忽略了快速地(出現僅十秒鐘)顯示在電視螢幕下方的計價方式，就開始依照電視指示傳送簡訊進行投票，完成簡訊發送後也沒有確認通知，後來該消費者要在收到當月的帳單後才發現原來進行這樣的活動是需要付費的。而且當消費者向電信業者客訴時，電信業者還是會要消費者付款，而且要求消費者自己向電視台進行客訴。像這樣越來越多透過手機進行交易的模式，往往會產生以下的問題：一、消費者無從得知他們透過手機所進行的交易是要付費的；二、交易過程中缺乏一個確認的機制；三、當電信業者面臨客訴時，缺乏有效的爭議處理及損害賠償機制。另外由於這類的交易會牽涉到兩個以上的業者，到底誰要負責來處理客戶的請求，也沒有明確的依據。另外，要注意的是跨國的交易行為中，業者一定要提供正確清楚且容易獲取的資訊(尤其是業者的所在地，用以界定管轄權)，以及爭議

⁵³ Any telecommunications carrier shall, properly and promptly, process complaints and inquiries from users concerning telecommunications services or operations methods. Whether "appropriately and promptly process(ed)" or not shall be judged (by said telecommunications carrier) on a case-by-case basis for each individual case. At least the following cases are not "appropriately and promptly process(ed)": i) Where there is no contact point for accepting complaints and inquiries ii) Even if there are contact points for accepting complaints and inquiries, when the contact points are actually not accessible from consumers.

之處理方式。

4. 對未成年人保護之要求

在對未成年人保護的要求方面。一般來說未成年人(通常指未滿十八歲)並不具備有申請電信服務或使用加值服務的法律上資格。但即使是這樣也無法避免他們仍可能透過父母或其他具備法律資格的人所申請的行動電話來進行商業交易。有些國家則允許年紀大一點的未成年人可以在事先得到父母的同意下透過手機進行商業交易。父母想要控制未成年子女的行動商業活動目前因為越來越多的未成年人持有他們自己的手機設備而受到了挑戰。鼓勵行動業者加裝年齡認證系統，事實上這些的設備或系統並沒有被普及到所有的行動電話業者。其實行動電話業者事實上是可以要求這些未成年人輸入他們的生日而不是僅要求他們輸入年齡。但是缺乏這種年齡認證系統，未成年人輕易地可以輸入假資料而得以進入不適當的網站進行不適當的行動商務交易。當父母為了小朋友的安全問題或聯絡問題而同意讓未成年人使用手機的同時，事實上孩童使用手機的情形是超出父母預測之外的。例如未成年人會使用圖鈴下載、線上遊戲、線上聊天等這些除了語音通話費之外還要額外付費的交易項目。也因此這些孩子們就會把自己暴露在一些交易危險中，例如接觸到有傷害性或成人的商業內容或是可能該行動商務交易的費用是非常高額的。

在美國，聯邦法即限制蒐集、使用或揭露十三歲以下的兒童的個人身份資訊。所以要求業者要作到：告知隱私權保護政策；要蒐集兒童資料前要先取得父母同意的驗證；父母可以審閱及刪除兒童因使用服務所提供之資料，另外也要求業者要制定安全保護的流程。行動電話業者應該在行動平台上加裝更多的工具來避免未成年人來接觸這些成人內容。在有些國家業者已發展出下列一些機制：

一、在滿十八歲成年人或已得到父母事先同意的未成年人觀賞的影音廣告內容出現警示標語；

二、商業內容之分級制度；

三、發展更有效地年齡認證系統；

四、業者盡可能通知父母他們有這樣的過濾機制可以幫助他們限制未成年人的使用；

五、鼓勵業者僅在國內行銷這些成年內容的交易並且加裝一些安全機制來防止未成年人進入的機會；

六、從流程上管控，例如當未成年人使用成人服務時，業者要通知父母；

七、父母可以向業者申請啟用過濾服務。

在澳洲、丹麥、日本、韓國、英國及美國的業者已經自行制定行為

準則來限制對於成人內容服務的接近。在美國，有些業者已經自願採行內容分級制以及以網路接取的控制來限制對於成人內容的接觸；同時也讓父母可以加以控制⁵⁴。業者基本上是把所有成人內容服務阻隔起來，除非是已滿十八歲的成年人或是已經父母或是監督者授權，才可以例外地去接觸使用。另外，兒童網際網路保護法(Children Internet Protection Act, CIPA⁵⁵)中也要求學校及圖書館也加入 E-Rate 專案，讓這些學校及圖書館可以負擔得起建置保護的科技技術來封鎖或過濾這些不適合或有害未成年人看的內容，美國聯邦通訊委員會(FCC)針對此議題，也在2003年發布命令要求予以遵循⁵⁶。除此之外，國際行動行銷委員會(Mobile Marketing Association, MMA)在美國及歐洲最近也修改了對十三歲以下行銷的最佳準則。⁵⁷參加者均須年滿十八歲或是已得到父母的同意方可參加。同樣地，在2007年2月，歐洲的行動運營商領導業者也同意了「兒少安全使用行動通訊協議⁵⁸」，行動運營商基本上支持提昇父母與小孩的注意程度的活動、商業內容的分級制及年齡的核實流程的建立等等。

透過行動電話可能產生的過度消費的情形。在有些國家甚至要求業者負更多的責任，例如在芬蘭，接受消費者抱怨的委員會就針對以簡訊所進行的電視遊戲，行動電話業者所須負責的部分有清楚、明確的定義。基本上，雖然父母允許兒童使用他們的行動電話，可是這樣的允許並不代表父母也允許兒童使用該行動電話來進行上述的電視遊戲，因此業者在這部分的獲利是被認為是不恰當的。所以業者應該要主動退回這筆款項給父母。

以兒童為行銷對象。因為兒童可能無法充分理解業者所提供的交易資訊，所以當業者以兒童為對象行銷其行動服務時，應該要多方考量、注意責任的分配及資訊的敏感性，有些國家直接以法律明文限制對兒童為行銷對象，例如英國就禁止透過行動電話來對兒童推銷垃圾食品。美國則規定針對十三歲以下的兒童所為的行動商務影音廣告，如果該服務是屬於付費服務時，則業者必須在其行銷文宣上載明其費用及相關的收費方式；而且「免費」(free)這二個字僅能被用於該服務真正是免費的狀況之下，才能使用於行銷廣告上。在芬蘭的保護服務法(Guardianship Services Act)就規定未成年人僅能進行不重要的且符合他們年齡的交易。在芬蘭的通訊行銷法(Finnish

⁵⁴ CTIA Content Guidelines, www.ctia.org/advocacy/policy_topics/topic.cfm/TID/36(最後瀏覽日期:2008.11.15)

⁵⁵ 全文參照 <http://ifea.net/cipa.pdf>(最後瀏覽日期:2008.11.15)

⁵⁶ FCC Order 03-188, http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-03-188A1.pdf (最後瀏覽日期:2008.11.15)

⁵⁷ Consumer Best Practice Guidelines for Cross-Carrier Mobile Content Programs (United States), July 9, 2008, <http://www.mmaglobal.com/bestpractices.pdf> (最後瀏覽日期:2008.11.15)

⁵⁸ European Framework on Safer Mobile Use by Younger Teenagers and Children, February 2007, <http://www.gsmworld.com/gsm europe/documents/eur.pdf> (最後瀏覽日期:2008.11.15)

Communications Market Act) 中，通訊服務的主管機關更訂定了行動電話限制服務的類別，簡單來說就是父母可以決定哪種須要額外付費的增值服務是他們可能會申請使用的。

5. 未經授權的使用及安全問題

未經授權的使用及安全問題。由於手機的小巧及易攜帶性，再加上不法之徒想要拿著別人的手機來進行違法的事、或是轉賣這些高單價的手機、或是要獲取手機中所可能有的使用人的個人資訊等等，使得手機失竊這一問題日益嚴重。因此業者其實有必要教育及提醒使用者當手機遭竊時，他們應該要做什麼或是可以建立什麼樣的機制來防範因手機失竊所引起的損害。例如：消費者應建立額度上限，才不致使手機被別人偷竊後進行高額的交易；建立遙控的機制讓使用者可以在手機失竊時以遙控的方式來使手機暫時關機；要求輸入密碼當要使用手機時或利用手機進行線上交易時。另一個比較重要的議題是，當使用者發現手機失竊後，卻遲遲打不進電話業者的服務中心來申請手機遭竊時，如果在這段期間中因失竊的手機被用以達成鉅額的交易時，如果要求使用者要負擔這筆損失，對使用者來講未必是一件公平的事。因此行動電話業者如果能提供有效的方法使使用者可以輕易地就申報他們的手機失竊，比如說透過簡訊或是在網站上來進行通報；另外是建立特別的申告機制，讓使用者可以鍵入一些簡單的訊息即可遙控讓手機無法正常使用。特別要注意的是，當手機被使用來當作付款工具時，雖然它與信用卡有同樣的功用設卻沒有獲得同樣程度之保護。換言之，當信用卡遭竊時，使用者是不需要負擔遭竊時被盜刷的金額；可是當手機遭竊時，業者並不負擔與信用卡發行者同樣的責任。因此政府與業者應該要針對這樣情形加強研究是否有什麼方法可以使行動電話使用者受到更多的保障。在芬蘭，對於行動增值服務中的簡訊即時借款服務，司法部已經成立了工作小組建修法的研擬。針對目前消費者的資訊都以消費者當初申請行動電話所填寫的資料及社會安全號碼為主，會再進一步考慮是否應該以法律來要求提供借款的業者，對於透過行動簡訊申請借款的使用者，應該以更值得信賴的方式來進行。

6. 隱私與資料安全之相關議題

在行動銀行等服務的領域中，特別強調的是行動電話的安全性。特別是把手機當成付款的工具、還有服務費用的揭露及爭議的解決及損害賠償機制。越來越多的手機可以用來使用銀行服務。但是同時地，入侵手機網路就跟入侵網際網路一樣只消一個病毒就可以使手機癱瘓。而且越來越多人透過手機來進行交易，所以就讓越來越多不肖份

子來入侵手機竊取個人或財務等資料。在有些國家使用者已經可以把手機在一台掃描機器前搖晃就能完成付款的動作，如此方便的機制也產生了新的安全性的疑慮。因此要求業者必須於使用者使用這類型的金融服務前，善盡告知的義務，提醒相關的安全性的風險，及對隱私性可能有的挑戰，以及可以使用來降低這些風險的機制。另外也鼓勵業者發展建立系統來保護使用者的資訊安全、及預防未經授權的交易及資料的竊取；當然如果不幸事故已然發生，也要業者對於使用者的訴求及損失有一有效的解決方法及損害賠償的規定。

依照使用者所在地點而提供的服務的隱私與安全之相關議題。行動電話業者以全球衛星定位系統來特定使用者的所在地，在依其所在地點的特性而對他提供附近商家的促銷訊息。在這過程當中，行動電話業者可能需要與第三人合作或將使用者的地點資訊提供給該第三人以便進行商業合作。實際上使用者無從得知，他自己的資訊究竟會提供給何人，也不知道會不會遭到不法份子的利用。行動電話業者應該清楚地告訴消費者，他所在地點的資訊將會被收集並且會被進行何種的利用行為；而且業者也要給消費者一個權利可以來限制業者提供資訊的範圍（比如說資訊會揭露予何人），而使用者也可以隨時變更這樣的授權內容。這些當然都不包括在緊急的情形下，業者是可以不需要再額外取得使用者的同意。當然行動電話業者在使用這樣的資訊時，也要採取非常保密的方式來保護使用者的隱私，特別是當這些資訊是很敏感的或是業者可以利用這些資訊來追蹤到特定個人的時候。

美國 1996 年電信法⁵⁹中規定保護消費者資訊隱私，每家電信傳輸業者有責任保護該電信傳輸業者及其他電信傳送業者、設備製造商、消費者的獨占機密，包含電信傳輸業者轉賣由其他電信傳輸業者所提供的電信服務。在 911 攻擊之後，美國通過「無線通訊與公眾安全法」⁶⁰，要求所有在美國境內經營行動電話行動電信之業者，必須在行動電話中安裝 GPS，以便定位追蹤。然而消費者消費時，其行動與所在地點亦為其隱私之一部分，如可隨時被定位，亦有隱私遭受侵害之嫌。就此，2001 年通過的「位置隱私保護法」⁶¹，要求提供無線位置服務的公司於收集位置資訊時，須通報用戶。該法案並禁止未經用戶許可而逕行收集或銷售資訊。

在歐盟立法部分，1995 年公布的「關於個人資料處理以及此類資料自由流動的個人保護指令」⁶²中，即已令要求各成員國應以立法之

⁵⁹ The Telecommunications Act of 1996, <http://www.fcc.gov/telecom.html> (最後瀏覽日期:2008.11.15)

⁶⁰ The Wireless Communications and Public Safety Act of 1999, <http://www.comcare.org/uploads/WICAPS99.pdf> (最後瀏覽日期:2008.11.15)

⁶¹ Location Privacy Protection Act of 2001, <http://www.techlawjournal.com/cong107/privacy/location/s1164is.asp> (最後瀏覽日期:2008.11.15)

⁶² Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the

途徑來管理個人資料，該指令適用於任何有關涉及個人資料之活動，包括蒐集、儲存及發表之行為，且不論是自動或非自動化的資料蒐集方式。

其個人資料定義之範圍則相當寬廣，舉凡足以辨識或可辨識個人身分者皆在內，且不限於文字、圖像、聲音、視像、影訊等。在2002年公布的「電子通訊隱私指令」⁶³中，亦確立了以電子通訊中傳輸個人資料的隱私保障，應採技術中立的原則。該指令第九條明確要求電信業者提供有關位置服務時，須符合客戶選擇同意(opt-in consent)之要求，而且客戶須能隨時撤回該同意。

日本於1998年郵政及電信部公布了行動通訊個人資料保護辦法，對於使用位置資訊的客戶，建立了一套明確的標準，即行動通訊業者在未經客戶的同意下，不得將其位置資訊揭露予任何第三人。另外，在2003年5月通過的個人資料保護法，也確立了對於客戶同意的要求。

在芬蘭的電子通訊隱私保護法(Finnish Act on the Protection of Privacy in Electronic Communications)中就明文要求業者在進行電子行銷宣傳時，要先取得消費者的事前同意，始得為之。另外在芬蘭的資料保護及消費者人權協會也制定了一些市場準則，其一則是所謂的「告訴朋友」(Tell a friend)。也就是說當消費者透過電子郵件或是行動電話簡訊在轉寄一些消費情報或是介紹性的要約或是比賽的邀請時，都要先得到對方的同意才可以進行轉寄。另外該法也針對身份資料及所在位置的隱私的保護為特別的規定，比如說限制業者針對這些資訊為行銷目的為處理，而且也要得到該使用者的事前同意。而對於未滿十五歲的兒童則由其監護人來為其決定有關其所在地資訊隱私的處理流程。在美國，只有在法令的限制下針對使用 Customer Proprietary Network Information (“CPNI”)時，行動電話業者才可以將使用者的所在地位置傳輸給第三人。美國的聯邦通訊法(US Federal Communications Act)第222條，也禁止業者在未取得使用者事前的授權之下，不得揭露或使用使用者因為使用無線定位資訊服務而讓業者知悉的所在地位置，除非是有些特殊緊急的情形發生。另外在the Controlling the Assault of Non-solicited Pornography and Marketing (“CAN SPAM”)直接禁止在未經使用者的事前授權之下，以網際網路直接將行動服務的商業簡訊寄到使用者手機。在美國的電話消費者保護法(the United States’ Telephone Consumer Protection Act)中，就禁止

protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31995L0046&model=guichett (最後瀏覽日期:2008.11.15)

⁶³ DIRECTIVE 2002/58/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 12 July 2002, http://www.dataprotection.ie/documents/legal/directive2002_58.pdf (最後瀏覽日期:2008.11.15)

使用自動電話撥打系統或是以預錄的語音或是文字訊息寄到使用者的手機。

第二節 美、日及歐盟各先進國家對於電信服務之消費者保護政策及現行法令規範

政府的政策及法令規範應該是最低度而且是非必要時不得干涉。比如說當市場無法透過自律的方式或是無法在合理的期間內對消費者爭議為適度的反應時，才應予以介入。更進一步地說，當消費者有能力能查覺到因消費所產生之風險，而他(她)能自行以相對較簡單且低廉的費用來處理，但卻不處理時，我們可以認為這樣的損害對消費者來說是微不足道的，所以政府並沒有必要為介入。另外一個原則是，即使我們無法信賴市場可以自行降低或減少消費的風險時，只有在這樣的風險被處理後所獲致之利益大於處理的成本時，政府的干預才有其適法性。

基本上服膺上述原則的有澳洲的通訊及媒體主管機關(the Australian Communications and Media Authority 2006)，他們認為對消費者來說，消費者必須不停地判斷業者所提供之產品或服務的定價計劃及相似的產品之間的差異性。但是當政府或立法者在決定要介入消費者的權利之前，應該先考量介入的頻率、程度，有沒有可能比市場本身，以更理想地或更快速的方式來更正對不利於消費者之情形，或是否介入所產生之效益遠大於介入所花費之成本等等。然而要去細算成本與效益事實上是相當困難的。因為消費者在獲得某種利益的同時可能喪失其他的好處。

另一個更保守的方式是以「無害」(no harm)的方式來處理法規或政策的問題。也就是說大家都可以接受法規會幫助那些擁有較少資訊的或是單純涉世未深的消費者，但這樣做並不會使得成熟且擁有充分資訊的消費者因此須多負擔遵守的成本。舉例來說，假如交叉補貼是不被法令所禁止的，那麼之前因為交叉補貼而受益的消費者就會相對地產生損害。

另一個主張政府應積極介入管制的理論，主張要保護那些資訊較少的或是較涉世未深的，稱為「不對稱的家長式的管理」(asymmetric paternalism)。從行為經濟學來看，我們會發現常常只有特定族群的消費者(或是說全部的消費者在特定情形下)會陷於風險。這樣會是否會導致：當政策或政府保護特定族群(比如說較無經驗或較無資訊的)的消費者時，事實上是使其他人比較有經驗或是有充分

資訊的人負擔了這些成本，最後減少了整體社會所得到的效益或福利。為了避免這樣的結果發生，因此在從數個政策中，選擇其中一個為最終方案，成本與效益的分析是非常重要的。下面就目前的幾個政策議題為上述的檢驗為說明：

1. 消費者體認市場上之多樣化選擇

讓消費者體認到市場上是有很多業者可供選擇。絕大多數的消費者是很清楚地知道市場上是存在著許多的通訊服務提供者的。但是在一些資訊較不充足或消費者瞭解較低的地區，越來越競爭的環境被期待會自然地使消費者越來越瞭解知悉服務提供者之選擇性。無論如何，縱使市場沒有能力導向這個方向，政府也有義務來協助消費者來認知。而政府可以透過一些管道(諸如傳單、消費者專線、特定網站等)來針對不同的消費者族群來提供他們實用的指引或使其可快速地找出最適合或最便宜的服務方案。更進一步地，可以採取跨業者的比較，也就是降低搜尋的成本及加速換業者（switching process）的速度。例如：主管機關可以與固網業者及行動通信業者針對服務的品質，制定及發展一套可比較的數值。隨時監控業者的服務品質，讓這些資訊可以隨時被消費者查閱瀏覽及供消費者進行比較，訊號強度、掉話率、收不到訊號的死角區域在哪兒等等。當然還可讓消費者組織透過無線電、消費者專線及網站等，來提供價格及服務的比較。

2. 資訊揭露法規之制定方向

雖然擁有充分的資訊使消費者足以判斷其欲購買的產品或服務是正確的；然而，當消費者的認知能力其實是有限的時候，不管是在一般或特殊的情況下，給了太多的資訊未必是一件好事，尤其可能導致消費者反而作出錯誤的決定。因為太多的資訊會使消費者搞混，而且也會降低業者透過廣告提供真正有用的資訊的意願。也就是說重點是業者要以容易地理解的方式，提供消費者更好的資訊而不一定是更多的資訊。政府在這方面如果要形成相關的決策，勢必得憑藉過去的經驗進行嚴格的成本與效益分析來產生出一個可行的方案。比如說政府要考量到要求業者提供的資訊如果是消費者無法使用的、或是消費者不需要的或是可能太多了等等，但這些資訊的提供勢必都將使業者為了遵循法令的規定而付出相當的成本及費用。在

英國的三個電信市場中(固網、行動及網際網路)，固網業者的網頁是消費者獲取資訊的最高使用比率來源(約占全部資訊來源的42%)，其次才是透過朋友/家人或廣告等管道。而所有這些資訊來源最被消費者信任的就是朋友/家人的建議，而這個方式也是最便宜而且是最容易瞭解的。所以為了要補正資訊的不足，執政者應該考量是

否由政府來補其不足、或鼓勵業者來提供必要的資訊給消費者、抑或是以法規命令的方式強制業者要提出。因為資訊的不對稱，執政者需要尋求被管制者的合作，或是與被管制者一起合作，以達到雙贏局面。

3. 提供真實帳單之義務

電信業的帳單向來是一個爭議很多也很大的一個消費者議題。所以很多 OECD 會員國都針對這個問題提出許多的解決方案，或是建立規則讓業者有所規範。例如 1991 年美國的聯邦通訊委員會 (Federal Communications Commission)，就公布了一個真實帳單指令 (Truth-in-Billing Order)，來因應越來越多有關電信帳單的爭議。基本上這個指令是適用到各種通訊業者的，包括無線業者 (wireless carriers)，內容包括：(1)、消費者的電信帳單應該很清楚地載明服務提供者；(2)、帳單應包含完整且正確的計費所有資訊，不得有誤導消費者的情形；(3)、帳單中應該明確地揭露所有消費者可能需要的資訊，使消費者得以向業者提出核帳之請求。除上所述，當然在行動電話的漫遊服務中，應該還要規定業者應按計費項目提供撥打的日期及地點。

4. 教育消費者保護自己之權益

除了透過業者的自律或是法令的要求，教育消費者使其得以保障自己權利，也是保障消費者權益的一個重要的環節。在加拿大，無線電暨電視及電信委員會 (the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission)，就公布了一項決定用以協助消費者來做成正確消費決定。現有的本地交換電信局有義務要定期地以各種不同的管道，廣為向消費者宣傳消費者應有的權益。而在美國，加州的公共事業委員會 (the California Public Utilities Commission) 則在消費者權益保護這個議題上提出了一套消費者教育的手冊。而且，FCC 也持續在其官網鼓勵消費者提出問題或建議，然後再由業者來進行回答，而且這些消費者的問題也會定期地由消費者中心來回答，而消費者也可以要求由 FCC 來對他們的問題進行回答。

5. 公平商業機制之建立

公平的商業機制的建立。在英國，據 Ofcom's Contact Center (OCC) 的調查，在過去數年來在固網服務與行動電話服務中，最多的客訴就是有關錯誤資訊的提供、在壓力下的交易或是在未經消費者的同意下把消費者轉給另一個業者 (slamming)。一般來說，消費者的抱怨可以指出一個產業的運作系統上的問題。特別是，指出電信

消費合約條款裡的公平性，包括：提前解約的費用、自動展延條款及契約成立後條文的更改等。舉例來說，在法國，在 2005 年法國的消費者保護機構(DGCCRF)所收到的三萬一千則的消費者抱怨中，有百分之四十是有關消費者基於業者所提供錯誤的資訊，而與業者締結十二到二十四個月左右，而且期前解約會有違約金的契約；而有百分之二十五的客訴是有關消費者在終止契約時面臨到的困難。在美國，根據 FCC 每季所公布的消費者抱怨的報告中，帳單與費率向來是消費者申訴的主要議題。因此在 2006 年 11 月的時候，法國的 Conseil des Ministres 就頒布了一個法案說明：消費者可以隨時於十天前通知業者後終止契約，而業者應該在契約終止後十日內結清並退還消費者已經支付的款項。而且消費者在打電話到業者的服務專線的等待時間一律為免費，但各項目應該在本法案公布兩年後開始實施。目前法國電信(France Telecom)已經開始實施本作為。

6. 業者自律

業者自發的自律規範可以解決許多我們在前面所討論到的問題。而且如果能落實這些自律規則，應該可以大大加強消費者在市場上的信心，而且這樣的方式，是比由政府以管制的手段來介入市場是更好的方式。以下就是法國與美國的產業行為準則介紹。

有鑑於在 2005 年消費者的爭議與日漸增的情形，法國的主管機關就採取了若干改善業者資訊揭露的方法，使消費者能以更容易的方式來轉換業者以促進業者之間的競爭。比起以事前由政府介入的方式，法國政府採用一個自願的方法。由政府出面邀集了主要業者、產業組織，還有 the French Conseil National de la Consommation (CNC) 的代表，形成以下的六點業者應該做到的共識：

- (1) 從 2006 年三月開始的九個月內，所有業者都要提供消費者，一連串的重要資訊，合約期間、設備建置的費用、合約取消的費用、費率方案內容及其他合約重要之點。這個要求的主要目的就是要讓消費者可以很容易地對於業者所提供的服務內容進行比較促進產業競爭。
- (2) 所有業者都應採取相同的爭議解決方式。業者應該指定一個消費者服務聯絡窗口。當這個爭議解決機制無法解決問題時，消費者就可以循其他一般調解機制來處理。
- (3) 當業者無法再繼續提供服務給消費者或業者對於契約已進行大幅的變動時，消費者是可以不用支付任何費用而解約。
- (4) 業者應該在消費者新申報服務時及每次契約內容有變動時就把契約提供給消費者審閱。
- (5) 改善平面方式呈現的電信廣告，要使廣告內容及特點很清楚地被

消費者理解。

- (6) 業者要提出準則協助消費者，以消費者最大的利益為出發點來選擇及使用固網、行動及網際網路業者。

在美國，the Cellular Telecommunications & Internet Association (CTIA)與無線通訊業者(wireless carriers)，共同訂定了一套消費者規範。這套自願性規範是用來協助消費者基於有充分的資訊下作出消費的選擇，而且使得消費者更瞭解業者所提供的無線通訊服務、費率方案以及確保業者都能持續地符合消費者的需求。這個自願性的規範包含十個項目，所有的業者都表達出對於無線通訊服務品質及提供消費者充分資訊的決心，而且都願意遵守以下這些規範：

- (1) 提供所有新申辦的消費者至少十四天的契約審閱期，當他們第一次向無線通訊業者申辦服務時。
- (2) 提供網路覆蓋率的資訊給消費者，使其明瞭在哪些地區是有服務提供的。
- (3) 在每一種宣傳資費方案的廣告中揭露費率內容及所有服務條件。
- (4) 對於每個費率方式或契約，提供消費者費率內容及所有服務條件。
- (5) 當新申辦或是變更服務內容時，業者應清楚地載明契約的條件並確認契約變更的內容。
- (6) 當契約內容有重大變動時，應允許消費者得隨時終止契約。
- (7) 提供客戶服務專線協助消費者瞭解其所申辦之服務內容。
- (8) 業者應立即回覆主管機關或政府機關所函送的有關消費者的客訴或抱怨。
- (9) 承諾遵守政府所制定的保護消費者的政策。

7. 消費者賠償機制之建立及成立消費者保護團體

上述的討論都僅針對了消費者的福利為整體的改善，但是對於因受欺騙、誤導或遭受其他業者不公平的對待，使消費者蒙受損害時，卻沒有提到相關的救濟途徑。比如說簡易法庭裁決、消費者權益促進會或是消費者申訴專線在很多的國家中都扮演了非常重要的角色。對於消費者來說，這些方式是屬於比較便宜、容易接近使用，且相較於一般的法院系統是比較沒有威脅性的。有些國家已經建立特定的團體組織來處理與電信相關的消費者爭議。比如說在日本的內政事務暨通訊部之下就有一個電信消費者諮詢中心 (Telecommunications Consumer Consultation Center) 的專責機構，專門處理來自行動通訊服務用戶之抱怨或諮商之請求。而在澳大利亞及英國的電信業就有消費者權益促進協會，事實上在英國就有兩個這樣獨立且互相競爭的組織。而在澳大利亞，所有業者則是被法律強制一定要加入這樣的組織；但在英國業者則是可以選擇自願加入。然而每個業者，包括網際

網路業者(Internet Service Provider)，都應該提供獨立的爭端解決的機制(Alternative Dispute Resolution)，而且這個機制必須是被立法者所核准的。在美國，則是在 FCC 裡有個聯邦層級的單位，負責扮演消費者權益促進會的角色。而在各州也有相類似的單位存在於各州政府裡。2006 年加拿大的電信政策審查小組(the Canadian Telecommunications Review Panel)，就提議成立一個新的機構叫電信消費者局(Telecommunications Consumer Agency, TCA)，在接下來的複雜的通訊市場中負責保護消費者的權益。審查小組還建議，這個局應該自己籌組，獨立且是由企業所成立，擁有權力及能力能有效率地來處理電信消費者爭議，而且其功能不要與現行的組織機構重覆，更重要的是也沒有因此增加業者要遵循法令的負擔⁶⁴。

在 2007 年 4 月，加拿大政府希望產業可以跟 The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC)合作共同建立一個獨立的電信消費者機構。在這個機構成立後，政府將賦予其監督及分析產業趨勢及議題，並且每年最少一次定期地向委員會提出有關電信消費者抱怨之議題或是產業趨勢或是可能未來政府會面臨的議題等等報告。在美國，FCC 的消費者與政府事務局(FCC's Consumer & Governmental Affairs Bureau, CGB)及其消費者中心就扮演了 FCC 對於公眾事務的窗口，負責回覆消費者的詢問及抱怨。除此之外，CGB 還扮演了介於州、地方在緊急的情況及完成新技術的多種角色。CGB 的主要功能如下：

- (1)發展消費者政策—特別是要負責發布解決消費者對於未經其同意即更改契約(slamming)的抱怨的政策；主導相關法令的制定，例如：杜絕 slamming、帳單項目要真實地呈現、電話行銷、傳真廣告以及監督非正式的詢問及抱怨所形成的消費者議題趨勢的發展；
- (2)提供非正式的調解及紛爭解決機制；
- (3)制定消費者教育的政策及預定達成的目標；以及確保 FCC 在形成其決策時能獲得廣泛的資訊；
- (4)針對電信業者無力繼續提供服務，提出相關分析及建議。即包括：電信的接替服務之提供、無能力人的接近使用電信設備及服務、緊急資訊的接近權及業者終止服務時的處置方式等。

另外，美國聯邦貿易委員會(US Federal Trade Commission)也收集了一些與電信有關的消費者抱怨，詐欺或欺騙的案例，包括誤導的廣告以及詐欺的商業交易。雖然 FTC 沒有直接對於電信運營商直接為管理之法律地位，但是它仍然可以透過它的權責，來阻止這些電信運營商以誤導的角度來欺騙消費者的不公平或欺騙的商業交易發生。

⁶⁴ Canadian Telecommunications Policy Review 2006

第三節 美國對其傳播業之有線電視服務之消費者保護政策及法令規範

以美國為例，在1992年的有線電視消費者保護與競爭法⁶⁵中之政策方向所聲明的「…(4)為達成有線電視系統市場之競爭及確保消費者之使用有線電視服務時權益受到保護；(5)確保有線電視系統經營者之於頻道商或消費者並無不正當或過度市場力量…⁶⁶」。此外同法第八條⁶⁷有關消費者保護及消費者服務，復亦就1934年之通訊法為若干修正：「…主管機關應定出(1)有線電視業者對提供有線電視服務時所應符合之條件；(2)有線電視業者之架構之時間表或其他相關之服務提供之品質要求…另外委員會應在本法施行後180天內提出相關標準，以讓有線電視業者得以提出其提出服務品質之需求，這些標準應包含：(1)有線電視業者之營業時間及專線電話、(2)裝機、訊號中斷及客戶服務專線(3)有線電視業者與消費者之契約內容，包括：帳單內容及退款機制。」另外，有關消費者保護法令及客戶服務契約，本法公布之後，在非違反本法之規定下，美國各州或各主管機關仍應繼續執行消費者保護法令且各業者對消費者服務契約之規定亦不得低於本法所規定之標準⁶⁸。

⁶⁵ Cable Television Consumer Protection and Competition Act, 1992, http://www.fcc.gov/Bureaus/OSEC/library/legislative_histories/1439.pdf (最後瀏覽日期:2008.11.15)

⁶⁶ Cable Television Consumer Protection and Competition Act, 1992, 「…(4) where cable television systems are not subject to effective competition, ensure that consumer interests are protected in receipt of cable service; and (5) ensure that cable television operators do not have undue market power vis-a-vis video programmers and consumers....」

⁶⁷ SEC. 8 CONSUMER PROTECTION AND CUSTOMER SERVICE.

Section 632 of the Communications Act of 1934 (47 U.S.C.552) is amended to read as follows:

'SEC. 632. CONSUMER PROTECTION AND CUSTOMER SERVICE.

"(a) FRANCHISING AUTHORITY ENFORCEMENT-A franchising authority may establish and enforce--

'(1) customer service requirements of the cable operator, and

"(2) construction schedules and other construction-related requirements, including construction-related performance requirements, of the cable operator.

"(b) COMMISSION STANDARDS.-The Commission shall, within 180 days of enactment of the Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992, establish standards by which cable operators may fulfill their customer service requirements. Such standards shall include, at a minimum, requirements governing-

"(1) cable system office hours and telephone availability;

"(2) installations, outages, and service calls; and

"(3) communications between the cable operator and the subscriber (including standards governing bills and refunds).

⁶⁸ "(c) CONSUMER PROTECTION LAWS AND CUSTOMER SERVICE AGREEMENTS.-

"(1) CONSUMER PROTECTION LAWS.-Nothing in this title shall be construed to prohibit any State or any franchising authority from enacting or enforcing any consumer protection law, to the extent not specifically preempted by this title.

以下為各國對於有線電視之法令規範為一整理：

【表4】美日及歐盟等先進國家有線電視(傳播)法規一覽表(來源⁶⁹)

	Name of Act and Date of Enactment	Comment on Planned Action or Changes
Australia	Broadcasting Services Act, 1992	Aspects to be reviewed in near future.
Austria	Broadcasting Law, 1995(1)	
Belgium	Decree, 1987	Adoption to European Union Directives
Canada	Broadcasting Act, 1991	
Finland	Cable Transmission Act 307, 1987	
France	Law No.86-1067, 1986	
Japan	Cable Television Broadcast Law, 1972	
Norway	Broadcasting Act, 1992	This act regulates content. Carriage is regulated under telecommunication legislation.
UK	Cable and Broadcasting Act, 1984	
US	Communications Act, 1934. Cable Communications Policy Act, 1984 which was revised by the Cable Television Consumer Protection and Competition Act, 1992.	A number of bills are under consideration by the US Senate and House of Representatives which would substantially modify communication regulation in the US.

以下僅以美國現行之傳播法規為例，說明美國對於傳播相關之消費者保護之政策方向及作法，以提供給國內主管機關為參考。

"(2) CUSTOMER SERVICE REQUIREMENT AGREEMENTS.-Nothing in this section shall be construed to preclude a franchising authority and a cable operator from agreeing to customer service requirements that exceed the standards established by the Commission under subsection (b). Nothing in this title shall be construed to prevent the establishment or enforcement of any municipal law or regulation, or any State law, concerning customer service that imposes customer service requirements that exceed the standards set by the Commission under this section, or that addresses matters not addressed by the standards set by the Commission under this section."

⁶⁹ OECD Paris 1996, CURRENT STATUS OF COMMUNICATION INFRASTRUCTURE REGULATION CABLE TELEVISION Table 7. Cable Television (Broadcasting) Regulation in the OECD area

1. 節目內容之管制

在美國，有線電視訂戶得向業者提出鎖碼(lockbox)之要求，也就是說訂戶得向有線電視業者主張其不願收視部分特定內容之節目，業者即負有義務在訂戶提出鎖碼之申請時，為其進行特定節目內容之鎖碼服務。在 1996 年的傳播法中即提供數個機制以加強消費者對其收視之節目內容之控制力。其一便是要求業者對於節目內容中含有暴力、色情或其他猥褻內容者應訂出自律準則，而這個準則⁷⁰已經在 1998 年 3 月 12 日被 FCC 所核准施行。

2. 有線電視系統與消費者設備之相容性

以技術上來說，當消費者連線使用有線電視服務時，電視或錄放影機(videocassette recorders)的部分功能很可能就無法使用。因此 FCC 就希望以立法的方式希望可以使消費者能夠在使用有線電視服務時，同時能夠不影響電視及錄放影機其本身功能之使用，例如：母子螢幕畫面(picture-in picture，即大 Video 內還有一個小 Video)，或是在收看 A 頻道時能夠同時進行 B 頻道、甚至是同時進行其他兩台以上之節目之錄製。這樣的立法事實上也不會剝奪了有線電視業者之收取付費節目之收費權利，他們還是可以針對付費節目之收看的消費者進行收費。因此 FCC 立法⁷¹以確保消費者家用電子設備與有線電視業者之有線電視系統之相容性，以保障消費者之使用權益。

FCC 對於技術相容性的規範，同時也定明了若干如何改善現存有線電視系統與消費者終端設備之相容性的問題。例如：透過新的有線電視系統之技術及消費者終端設備，來促進兩端之相容性。除此之外，FCC 希望在具備可使用有線電視服務之電視機上採取共通的解碼介面的連接器(Decoder Interface connector)，以降低與消費者終端設備之不相容。也就是說在只要消費者擁有一台可以使用有線電視之電視機後，將使得消費者不再需要安裝另一台數位機上盒，而僅需要將一電子設備插至可以直接收視有線電視服務之電視機後之特殊插槽，即可同時不影響電視機原來之功能又同時可以收視有線電視。或是業者應負責提供相關科技技術使得消費者得以使用原有電視機功能之情形下，同時收視有線電視服務，例如前述之母子螢幕畫面及同時同步錄製之功能。

為了符合這個要求，有線電視業者可以提供(1)一個單一的整合解碼器得同時進行訊號之解碼、計時及具有開關功能；(2)兩個能達到一樣功能的數位機上盒設備。當消費者向業者提出需求時，有線電視業者依法有義務負責提供上述設備，但是得依照法規之規定向消費者收取相關設備之費用。同時這個法規也禁止有線電視業者干擾有

⁷⁰ TV Parental Guidelines

⁷¹ Section 17 of the 1992 Cable Act

線電視基本頻道訊號之傳送。亦即，有線電視業者應確保擁有電視機及錄放影機之消費者即使在沒有數位機上盒之情形下，也能繼續收視基本頻道節目。而業者應配合提供具備遙控功能之數位機上盒設備。當然如果消費者要求關閉該遙控功能，則業者得以配合辦理。

這個法令同時也要求有線電視業者針對設備之相容性應提供相關之消費者教育課程。這些資訊應至少每年定期地由業者提供予消費者或是當消費者第一次申辦服務時告知之。這個消費者教育課程之內容必須提供警示予消費者，當消費者一開始使用這項設備收視有線電視節目時，將會造成電視機或錄放影機之部分功能無法發揮。此外，有線電視業者尚須告知消費者，因為頻道訊號之格式不相容的原因，將導致電視機及錄放影機有可能無法收視全部之有線電視節目之訊號。所以有線電視業者有義務提供相關之解決方案予消費者，例如：可向有線電視業者或特定之零售商購置特定型號的數位機上盒或是消費者自行購買相容之遙控裝置。

本法令亦針對新上市之電視機及錄放影機之功能提出相關標準，希望這些即將問市之產品可以保留若干彈性，使得消費者得從現有之類比收視功能直接轉換至數位系統。而這些標準基本上僅針對標有「得直接收視有線電視節目」(cable ready)或是「得與有線電視系統相容」(cable compatible)之消費電子產品有適用之餘地。也就是在 1997 年 6 月 30 日上市之相關產品，均須符合本規定。反之，若一個產品並未具備「得直接收視有線電視節目」或「得與有線電視系統相容」之功能時，本法令為避免混淆消費者，亦禁止為「得直接收視有線電視節目」或「得與有線電視系統相容」之載明。

3. 資料的保留

FCC 要求有線電視業者應維持相關文件及紀錄以供 FCC、各地主管機關及公眾之查核。其中包括：贊助者之身份資料、公平就業機會(equal employment opportunities, EEO)紀錄、兒童頻道等相關商業紀錄、所有權資料、有線電視系統主要頭端的位置，以及必載頻道一覽表。另外因為要向 FCC 及各地主管機關證明已遵循相關之法令，尚須將技術標準之採用已符合法令之證明文件、所有頻道之一覽表、播送品質測試紀錄、訊號溢失及維修紀錄、FCC 有線電視法規之影本、訂戶資料以及訂戶針對訊號品質抱怨之紀錄等提供定期地提供予 FCC 及主管機關。FCC 更區別業者之訂戶數規模而有不同之規定。

4. 隱私之保護

在未經消費者事前書面(包含電子形式)同意時，有線電視業者不得利用有線電視服務之提供而收集消費者之個人資料。但如收集此

類資訊係因提供服務或是為了調查是否為未經授權之收視之必須，則不在此限。同樣地，在未經消費者事前書面同意時，有線電視業者亦不得揭露消費者之個人資料。但是，在以下幾種情形中，業者還是可以未經消費者之同意為揭露，例如：符合必要性且依法須揭露或為履行商業合作之必要，或是因法院命令應予揭露之情形等。最後，業者雖得揭露消費者之姓名及地址，但是消費者因使用有線電視服務所呈現之消費紀錄或消費習慣等則不應在得為揭露之範圍內。

在消費者與有線電視業者締約之同時，業者即應告知消費者，其個人資料將會於服務之提供過程中被業者收集，消費者資料將如何被業者所使用，使用之方式、頻率及目的、可能會向誰為揭露、資料之留存期限為何、消費者可以於何時在何處去取得這些資料、以及業者對於客戶資料收集之揭露之限制，以及消費者得以何種方式來保障其自身之權益。前述之通知應以清楚的且以書面方式、每年至少一次向消費者為告知。此外，業者應提供合理的次數及地點，讓消費者可以知悉自己之個人資料之機制，亦可改正自己的個人資料。在雙方契約期間屆滿後，如非有其他之必要性，否則有線電視業者應立即銷毀客戶之個人資料。

5. 鼓勵公民參與 FCC 之傳播立法

另，FCC 鼓勵及積極邀請公眾對於其管制法規之形成過程。對於參與 FCC 制定傳播法令之過程有興趣之民眾但不熟悉相關程序者，可逕洽相關之專線電話。FCC 客服中心不僅提供 FCC 之相關資訊給有興趣之民眾也開放給其他消費者團體或公益組織。

第六章 對於通訊傳播之定型化契約及應記載及不得記載事項之建議

第一節 對於通訊產業定型化契約及應記載及不得記載事項之建議

從目前市場上提供通訊傳播服務之業者所提供之服務契約來看，其與消費者間之通訊或傳播服務契約大多是附在消費者所填寫之各項通訊或傳播服務(租用)申請書的背面，而此通訊或傳播服務契約，在電信方面又係根據各家業者訂定之營業規章而制訂。由此可知，影響消費者權益之關鍵即在提供通訊服務之各家業者單方所制訂的營業規章及通訊服務定型化契約。

以行動通信業務管理規則為例，第七十八條即規定：「經營者應就其服務有關之條件，訂定營業規章，報請主管機關核准後公告實施，並備置於各營業場所及網站供消費者審閱；變更時亦同。前項營業規章應訂定公平合理之服務條件，並載明下列事項：

- 一、經營者提供服務之項目。
- 二、各項服務收費標準及調整費用之條件。
- 三、使用者基本資料利用之限制、條件。
- 四、經營者受廢止特許處分、暫停或終止其營業，足以對使用者權益產生損害時，對使用者之賠償方式。
- 五、因其電信機線設備障礙、阻斷，以致發生錯誤、遲滯、中斷或不能傳遞而造成損害時之處理方式。
- 六、對使用者申訴之處理及其他與使用者權益有關之項目。
- 七、其他服務條件。

營業規章有損害消費者權益或顯失公平之情事，主管機關得限期命電信事業變更之。

經營者與其使用者訂立之服務契約範本，應載明第二項各款事項，於實施前報請主管機關核定，且不得違反電信法令及營業規章之規定；變更時亦同。

經營者應依報經核定實施之服務契約範本，與使用者個別訂立服務契約。

以預付卡或其他預付資費方式經營本業務之服務者，亦同。

經營者與其使用者間服務契約範本之變更或修正，應於實施前以媒體公告其內容。」

在本條中，立法者已明確地規範，行動通訊業者與消費者之間的服務契約範本中之重要及必載之點，換言之，承本文第二章之探討營業規章與定型化契約之關係說明時提及，行動通訊業者在與消費者為服務契約訂立之時，包括訂立預付型商品或服務之服務契約時，均須遵守行動通訊業者所已報請主管機關核准之營業規章。這樣的立法方式，基本上散見於其他通訊服務之規定，例如：第二類電信事業管理規則、衛星通信業務管理規則、一九〇〇兆赫數位式低功率無線電話業務管理規則、固定通信業務管理規則、第三代行動通信業務管理規則、無線寬頻接取業務管理規則等都有相同的立法規定，通訊服務業者須於向主管機申請執照或許可時，即應將營業規章報請主管機關核准，經核准後須將其公告於各營業場所及網站供消費者審閱，若有變更，也須報請主管機關核准。且營業規章內，應載明相關之服務重要之點及公平合理之服務條件。且若營業規章內有損害消費者權益或顯失公平之情事時，業者應於主管機關限期命改正時為變更之。在一九〇〇兆赫數位式低功率無線電話業務審查作業要點，並無載明一九〇〇兆赫數位式低功率無線電話服務提供業者與消費者之間的服務契約範本中之重要及必載之點，併此說明。

除此之外，在現行相關通訊法令之架構下，主管機關對於特定類別之業者實際上存有更嚴格之要求，即電信事業。依照電信法第六十五條第一項第二款：「有下列各款情形之一者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰：……二、違反第二十七條第一項規定，其營業規章未經核准，或未依經核准之營業規章辦理者。……」及第六十七條第一項第一款及第二款：「有下列各款情形之一者，處新臺幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰：一、違反第二十七條第二項規定，其營業規章未經報備者。二、違反第二十八條第一項規定，未於各營業場所及網站備置營業規章供消費者審閱者……」。若電信事業未就其服務有關之條件，訂定營業規章，並報請主管機關核准後為公告實施；或是未於營業規章有變更時覆為向主管機關為申報；或是第一類電信事業其營業規章未經報備、未於各營業場所及網站備置營業規章供消費者審閱者時，則第一類電信事業將會被處以三萬以上到五十萬以下之罰鍰，並且是得連續處罰至改正時為止。何以當初立法者在制定電信法之時，僅規定電信業者違反營業規章之制定之效果，而未及於其他通訊服務業者？這樣的嚴密區分之方式，是否在未來仍有維持之必要⁷²，並非本文所討論之重點，故此略而不論。

⁷²莊懿妃、劉崇堅，經社法制論叢，電信法之結構管制分析，中華民國八十八年元月，「…在可預見之未來，如何能讓電信產業之設施做最有效之利用，政府及主管機關應該朝向完全自由化使用之方向規劃，且在完全開放網路自由使用後，第一類與第二類之事業區分方式可能就會逐

然而，電信法特別針對電信業者違反營業規章等相關規定時，得為如上述之處罰，是否應予免除而與其他電信業者為一致之規定；抑或將其他通訊業者亦為一併之處罰之補充？從現行法令之規定，雖非僅針對通訊業者要求須提報營業規章並經主管機關核定之規定，其他對於非通訊產業有關營業規章之要求，均未見有因違反營業規章之規定而設有處罰之規定。論者主張應可將有關營業規章之違反之效力，比照違反應記載事項之法律效果，企業經營者於制定定型化契約時，對於已經主管機關核准之營業規章，若未經記載於定型化契約者，並非不發生法律上之效果。按消保法施行細則第十五條第一項規定：「中央主管機關公告應記載之事項，未經記載於定型化契約者，仍構成契約之內容」；換言之，已經主管機關核准之營業規章之公告，具有法令之性質，於企業經營者未記載於其制定之定型化契約中時，仍產生「構成契約內容」之效果，具有拘束該定型化契約雙方當事人之效力。亦即，對於營業規章之項目，論者主張可以將其與應記載事項為一結合，因其在本質上，均是主管機關針對特定行業，規定其定型化契約(或稱服務契約範本)之服務提供必要之點。如此一來，也讓通訊業者不必再另做一套營業規章，另一方面又必須依主管機關所公布之應記載事項，再配合辦理其他的規則，而可以有一致的遵守依據。

以此為前提，以行動通信業務管理規則第七十八條第二項之規定為例：「……前項營業規章應訂定公平合理之服務條件，並載明下列事項：一、經營者提供服務之項目。二、各項服務收費標準及調整費用之條件。三、使用者基本資料利用之限制、條件。四、經營者受廢止特許處分、暫停或終止其營業，足以對使用者權益產生損害時，對使用者之賠償方式。五、因其電信機線設備障礙、阻斷，以致發生錯誤、遲滯、中斷或不能傳遞而造成損害時之處理方式。六、對使用者申訴之處理及其他與使用者權益有關之項目。七、其他服務條件。……」並回應前述第二章第二節之現行通訊傳播之消費者爭議及參考於第五章中所提及之國外先進國家對於通訊服務之消費者政策，再進一步檢視上述之營業規章之應載明事項是否足以含括行動通信業務契約之重要之點、保障消費者權益及解決目前已知的消費者爭議及預防未來可能產生的消費者爭議。

基於以上之說明，如本文第三章第二節之建議，可再將以下事項列入營業規章之載明事項外之應記載事項：

(1)合理之契約審閱期間；

漸趨於有名無實……」及媒體、電信及資訊產業的匯流與管制，
<http://nccuir.lib.nccu.edu.tw/bitstream/140.119/5035/1/902414H004035.pdf> (最後瀏覽日期:2008.11.15)，「... 從早期完全管制之電信市場到現在幾近為了降低進入市場障礙，強化競爭，未來對於電子通訊網路及服務之發照，應參考歐盟發展趨勢，改採概括授權制，個案發照應限於因分配無線電波頻譜及號碼所需之情形。概括授權最多只須報備，不須許可。...」

(2)當事人姓名、名稱、負責人、事務所或住居所及其他聯絡方式；

(3) 費率方案之內容，本項目不管在國內還是國外先進國家均為首要重視之議題；

(4)交易確認流程之說明，目前除了基本電信服務之外，國內行動電話業者尚未全面提供以行動電話為其他交易之媒介之交易服務，例如：以手機為付款工具，將手機在一台掃瞄器前面輕晃一下，即可進行付款等金融服務，但是亦有其他服務，比如說以前述在國外案例所提到的例子，一個消費者登入銀行下了一個指令要賣出他所持有的股票，完成下單程序之後他覺得他已經完成了下單，整筆交易應該就完成了。可是他卻沒有依網頁指示於頁尾處進行最後的確認動作，所以實際上這筆訂單並未有效建立。為解決因此可能產生之消費者爭議，仍建議將交易確認之流程，詳細且明確地告知消費者；

(5)除了「經營者受廢止特許處分、暫停或終止其營業，足以對使用者權益產生損害時，對使用者之賠償方式」外，包含變更契約之內容應經他方之同意與否、不可抗力或事變所生之處理、終止不防礙損害賠償之請求、違約金之約定及範圍等等契約之變更及終止之處理；

(6)廣告之效力；

(7)爭端解決之機制，即在一個交易中若有可能牽涉兩個以上的業者時，究竟應由誰出面處理消費者爭議的解決方法應詳載於定型化契約中；

(8)告知隱私權保護政策，承如第五章所述之外國目前之實務狀況及各國之關注焦點，或許隱私權目前在國內之通訊產業中，尚未成為主要的消費者議題之一，惟論者認為，依照通訊產業科技創新之速度及推陳出新之通訊服務，不久的未來隱私權將會是消費者關心的重點項目之一。在此仍建議通傳會應藉此全面檢視消費者保護之機會，將隱私權之議題先行決定管制之方向及程度，並要求業者將應對使用特定通訊服務之消費者，例如：金融服務等，善盡告知之義務，提醒相關資訊之收集，且對於收集消費者之資訊前，亦應通知消費者並得其同意後始得為之；

(9)法院之管轄等。

而其不得記載之事項，除了秉持定型化契約條款應本於平等互惠、誠信及公平原則，「企業經營者在定型化契約中所用之條款，應本平等互惠之原則」、「定型化契約中之條款違反誠信原則，對消費者顯失公平者，無效」，消保法第十一條第一項、第十二條第一項分別定有明文外，可參考在有線電視定型化契約不得記載事項中，中央主管機關明定之事項及及本文第三章第二節之不得記載事項之建議：

(1)不得約定沒收乙方所繳付之電信服務費或乙方違反本契約之違約金；

- (2)不得以契約免除或限制甲方瑕疵給付責任；
- (3)不得約定甲方可免責或限制責任之特約條款；
- (4)不得約定減輕或免除甲方依消費者保護法及相關通訊法令規定應負之責任；
- (5)不得違反其他法律強制禁止規定或為顯失公平、欺罔之約定或行為；
- (6)不得約定拋棄契約審閱期間及審閱權；
- (7)不得約定概括授權企業經營者得就消費者所提供之各項個人資料，為履行契約目的範圍外之利用或洩露；
- (8)不得約定排除消費者之任意解除及終止契約之權利；
- (9)企業經營者不得約定其得減輕或免除其責任及無故任意解除及終止契約而不負賠償責任；
- (10)不得約定企業經營者之廣告不構成契約內容，亦不得約定廣告僅供參考；
- (11)不得約定如有糾紛，限以企業經營者所保存之資料為認定標準；
- (12)不得約定企業經營者得單方變更契約內容；
- (13)企業經營者與消費者合意定第一審管轄法院，不得排除消費者保護法第四十七條或民事訴訟法第四百三十六條之九規定小額訴訟管轄法院之適用。

第二節 對於傳播產業定型化契約及應記載及不得記載事項之建議

依照有線廣播電視法第五十五條之規定：「系統經營者應與訂戶訂立書面契約。前項書面契約應於給付訂戶之收據背面製作發給之。中央主管機關應公告規定定型化契約應記載或不得記載之事項。違反前項公告之定型化契約之一般條款無效。該定型化契約之效力依消費者保護法第十六條規定定之。

契約內容應包括下列事項：

- 一、各項收費標準及調整費用之限制。
- 二、頻道數、名稱及頻道契約到期日。
- 三、訂戶基本資料使用之限制。
- 四、系統經營者受停播、撤銷營運許可、沒入等處分時，恢復訂戶原有無線電視節目之視、聽，及對其視、聽權益產生損害之賠償條件。

五、無正當理由中斷約定之頻道信號，致訂戶視、聽權益有損害之虞時之賠償條件。

六、契約之有效期間。

七、訂戶申訴專線。

八、其他經中央主管機關指定之項目。

系統經營者對訂戶申訴案件應即妥適處理，並建檔保存三個月；主管機關得要求系統經營者以書面或於相關節目答覆訂戶。」及衛星廣播電視法第二十八條：「衛星廣播電視事業、境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商應與訂戶訂立書面契約。契約內容應包括下列事項：

一、各項收費標準及調整費用之限制。

二、頻道數、名稱及授權期間。

三、訂戶基本資料使用之限制。

四、有線廣播電視系統經營者、有線電視節目播送系統之訂戶數。但訂立書面契約之一方為自然人時，不在此限。

五、衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業受停播、撤銷許可處分時之賠償條件。

六、無正當理由中斷約定之頻道信號，致訂戶視、聽權益有損害之虞時之賠償條件。

七、廣告播送之權利義務。

八、契約之有效期間。

九、訂戶申訴專線。

一〇、其他經主管機關指定之項目。

衛星廣播電視事業、境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商對訂戶申訴案件應即處理，並建檔保存三個月；主管機關得要求衛星廣播電視事業、境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商以書面或於相關節目答覆訂戶。」及本法施行細則之第十三條：「本法第二十八條第二項第七款所定廣告播送之權利義務，指與有線廣播電視系統經營者(包括有線電視節目播送系統)協議分配之廣告時間、時段或其他內容。」。

誠如前述之說明，在傳播產業這一塊，可知消費者保護之重點應該可以分為下列幾點：第一，由通傳會將「戶」之定義確定後並公告之並要求各傳播業者將其列為應記載項目；第二，是關於斷訊；第三，是頻道之異動的問題；第四，是關於付費的問題；第五，是關於申訴途徑的問題。所以這五個問題如果能藉由定型化契約及應記載及不得記載事項之補充來尋求解決的話，應該可以解決大部分的傳播產業之消費者爭議。

在有線廣播電視法第五十五條第一項及第二項之規定：系統經營者應與訂戶訂立書面契約，且應於給付訂戶之收據背面製作發給之。此條文規定雖具有契約的效力，但仍嫌不夠詳盡，依消基會就消費者簽約方式的調查，消費者在收費時才簽約者占百分之四十八，自己主動去簽約的只有百分之三⁷³，消費者本身就不主動去簽這個契約，如此去保護消費者的權益？因此立法者及主管機關因設法去協助消費者保障其權益。也就是透過公告定型化契約及應記載及不得記載事項。應記載事項之效力，縱然在契約裡面並未約訂，其最終還是生記載之效力；而不得記載事項，則是縱使業者將不盡合理之條款記載於契約範本裡，它終究還是無效且不生記載之效力。所以，公告定型化契約及應記載及不得記載事項係足以彌補消費者不主動簽約的情況。

第三節 修改後之衝擊及效益之評析

定型化契約條款，本係企業經營者為與不特定多數消費者訂立同類契約之用，所提出預先擬定之契約條款，其條款內容難免偏向企業經營者自身之權益，例如減輕或免除企業經營者之責任、加重消費者之責任、限制或剝奪消費者權利之行使、未合理分配契約之風險等諸多不公平之約定事項，而訂約之相對人即消費者幾無討價還價之餘地，造成消費者之權益在定型化契約之模式下，欠缺保障。正因為定型化契約可能存在對消費者不公平之情事，所以法律及主管機關必須適時的介入，以維繫合理之規範，不僅要保障消費者，同時也要保障正當之企業經營者之權益。

縱觀消保法有關定型化契約相關規定，諸如平等互惠原則⁷⁴、誠信原則⁷⁵、公平原則⁷⁶、解釋原則⁷⁷、定型化契約條款之明示⁷⁸、定型化契約條款之排除⁷⁹、定型化契約條款不得牴觸個別磋商條款無效規定⁸⁰、

⁷³ 林彥慧，有線電視報告：消費者保障權益，中國文化大學資訊傳播所，
<http://72.14.235.104/search?q=cache:bN9MqrUB3z8J:210.60.55.52/sub2/student%2520area/9202/%E8%A1%9B%E6%98%9F/92209804.doc+%E6%9C%89%E7%B7%9A%E9%9B%BB%E8%A6%96+%E5%AE%9A%E5%9E%8B%E5%8C%96%E5%A5%91%E7%B4%84+%E5%BB%BA%E8%AD%B0&hl=zh-TW&ct=clnk&cd=5&gl=tw> (最後瀏覽日期:2008.11.15)

⁷⁴ 消保法第十一條第一項規定。

⁷⁵ 消保法第十二條第一項規定。

⁷⁶ 消保法第十二條第一項及第二項規定。

⁷⁷ 消保法第十一條第二項規定。

⁷⁸ 消保法第十三條規定。

⁷⁹ 消保法第十四條規定。

⁸⁰ 消保法第十五條規定。

消費者契約審閱權⁸¹、定型化契約條款一部或全部無效之規定⁸²，甚至透過中央主管機關公告具有法令性質之定型化契約條款應記載及不得記載事項⁸³，其實再再顯示法律之公平性。所以，不論就現行企業經營者所使用之定型化契約，或未來新興契約型態之定型化契約內容，除法律另有規定外，其與消費者所簽訂之定型化契約，均應遵行消保法上述規定。而中央主管機關依消保法第十七條所為定型化契約條款之應記載及不得記載事項之公告，實具有導正市場之作用，並具有避免市場失序之發生或擴大之效用。

至於現行之通訊傳播定型化契約，如加以修正，其修正後將對於現行法規是否會造成影響？又，中央主管機關所公告之定型化契約條款應記載及不得記載事項，是否亦會對於現行相關法規造成影響及衝擊，不無探究之必要，茲擬陳述如下。

1. 定型化契約

定型化契約，企業經營者得依其需求而加以擬定，其所使用之定型化契約「名稱」亦同，例如市內網路服務契約、長途網路服務契約、行動電話服務契約、網路業務服務契約、市內網路業務服務契約、長途網路業務服務契約、有線電視播送服務契約等等，不一而足。在通訊傳播事業中，中央主管機關亦得以行政指導之方式，提出定型化契約「範本」，作為通訊傳播業使用定型化契約之參考，諸如固接連線網際網路接取服務定型化契約範本、撥接連線網際網路接取服務定型化契約範本、行動電話業務服務契約範本等是。

中央主管機關擬定通訊傳播相關定型化契約範本，係屬消費者保護有關之行政措施，依消保法第三十條之規定，應徵詢消費者保護團體、相關行業、學者專家之意見。所以可以集就產、官、學、消保團體等之意見，融合出最確切可行之契約條款內容，包含企業經營者與消費者間之地位平等、權利義務對等。甚至該定型化契約範本亦得經行政院消費者保護委員會委員會議通過後，再行公布，以表慎重。故，經中央主管機關公布之定型化契約範本，大致具有下列之特性：

- (1) 平等互惠原則之落實。
- (2) 誠信及公平原則之落實。
- (3) 定型化契約條款意義「明確」性之加強，以避免疑義之產生⁸⁴。

- (4) 定型化契約當事人間權利義務「詳細」化，例如固接連線網際網路接取服務定型化契約範本中，有關第九條服務費用之約定，即詳列「本服務費用不含電路費用，但乙方應提供

⁸¹消保法第十一條之一規定。

⁸²消保法第十六條規定。

⁸³消保法第十七條規定。

⁸⁴即使契約範本之條款產生疑義時，仍應適用消保法第十一條第二項規定。

相關電路業者之收費資訊」、「本服務之各項費用收費標準詳如費率表（費率表及優惠方案應明示於契約或其附件）」、「費率如有調整時，應自調整生效日起按新費率計收」、「費率調整時，乙方應於調整生效日起_____日（至少七日）前於新聞傳播媒體、各營業場所或網頁公告，並以電子郵件或書面通知甲方」、「甲方因違反第十三條規定被暫停連線服務時，停止期間之租費仍應照繳，但收費總額不得超過一個月之租費」、「六、本服務之各項費用如屬有期限之優惠措施時，應於優惠期滿前（至少一個月）通知甲方；如優惠方案期滿後續用需加收費者，應先經甲方同意」。凡此均有助於企業經營者及消費者分別了解自身之權利及義務。

定型化契約範本之公布，對企業經營者而言，既係主管機關所擬定公布，基本上具有行政指導之作用，加以適用，對企業經營者而言，自無不利。況該等定型化契約範本，係由產、官、學、消保團體等集思廣益下之產物，最符合「公平現狀」，就企業成本、商譽而言，加以爰用，自是最佳之結果。問題是，如果企業經營者不願加以爰用時，主管機關所欲達到之「公平」結果⁸⁵，似乎將無法實現，於是法律或法規之修正即有其必要性。

以交通部制定之「國內旅遊定型化契約範本」、「國外旅遊定型化契約範本」為例，交通部希望旅行業加以適用，即於發展觀光條例第二十九條及旅行業管理規則第二十四條，分別規定「旅行業辦理團體旅遊或個別旅客旅遊時，應與旅客訂定書面契約。前項契約之格式……由中央主管機關定之。旅行業將中央主管機關訂定之契約書格式公開並印製於收據憑證交付旅客者，除另有約定外，視為已依第一項規定與旅客訂約。」、「旅行業辦理團體旅遊或個別旅客旅遊時，應與旅客簽定書面之旅遊契約；其印製之招攬文件並應加註公司名稱及註冊編號。團體旅遊文件之契約書應載明下列事項，並報請交通部觀光局核准後，始得實施：……旅行業將交通部觀光局訂定之定型化契約書範本公開並印製於旅行業代收轉付收據憑證交付旅客者，除另有約定外，視為已依第一項規定與旅客訂約」，藉企業經營者所擬定之定型化契約應「報請交通部觀光局核准後，始得實施」，且以「旅行業將中央主管機關訂定之契約書格式公開並印製於收據憑證交付旅客者，除另有約定外，視為已依第一項規定與旅客訂約。」之方式，達到交通部所制定之「國內旅遊定型化契約範本」、「國外旅遊定型化契約範本」通行於旅行業與消費者之間，以達到主管機關所欲之「公平」結論。

再以金融監督管理委員會主管之信用卡業務，亦有「信用卡定型

⁸⁵通訊傳播基本法第九條規定：「通訊傳播事業對於消費之必要資訊應予公開並提供公平合理之服務，以保障消費者權益。」參照。

化契約範本」作為發卡機構與消費者即持卡人間之權利義務之規範參考，但金融監督管理委員會在「信用卡機構管理辦法」第三十六條規定：「發卡機構訂定信用卡定型化契約條款之內容時，其對消費者權益之保障，不得低於財政部發布信用卡定型化契約範本之內容」，以此法規拘束發卡機構在消費者權益之保障部分，至少要依「信用卡定型化契約範本」來辦理，當然如有更利益於消費者權益之保障者，不在此限。

現行由通傳會所職掌之法律，諸如「通訊傳播基本法」、「電信法」、「有線廣播電視法」、「廣播電視法」、「衛星廣播電視法」，並無與前揭發展觀光條例第二十九條及旅行業管理規則第二十四條、或信用卡機構管理辦法第三十六條類似之規定。以交通部規範「國內旅遊定型化契約範本」、「國外旅遊定型化契約範本」，或金融監督委員會規範「信用卡定型化契約範本」實踐之方法，對於通訊傳播業而言，似亦得比附援引，以正其效。

目前電信通訊，已然成為日常生活之重要部分，通傳會似有必要就通訊傳播業所涉之各項定型化契約加以檢討，擬定定型化契約範本，讓通訊傳播業及消費者均有參考之依據。

另外，定型化契約範本擬定公布後，應於一定之期間檢討其適用之情形，否則容易與市場現況脫節。法律或法規之制定，為了與時俱進，亦須修正來因應。而契約是消費者與企業經營者更緊密之法律行為，更應時時檢討，以符合時代脈動。

2. 應記載及不得記載事項

「中央主管機關得選擇特定行業，公告規定其定型化契約應記載或不得記載之事項。違反前項公告之定型化契約，其定型化契約條款無效。該定型化契約之效力，依前條規定定之」、「定型化契約記載經中央主管機關公告應記載之事項者，仍有本法關於定型化契約規定之適用。中央主管機關公告應記載之事項，未經記載於定型化契約者，仍構成契約之內容」，消保法第十七條及消保法施行細則第十五條分別定有明文。換言之，經中央主管機關公告之定型化契約應記載或不得記載事項者，企業經營者若違反者，在應記載部分漏未記載者，該應記載之事項仍構成契約之內容；在不得記載事項若加以記載者，該不得記載事項之定型化契約條款，無效。可見經中央主管機關公告之定型化契約應記載或不得記載之事項，依法具有法規之作用。

中央主管機關擬定通訊傳播相關定型化契約之應記載或不得記載事項，係屬消費者保護有關之立法或行政措施，依消保法第三十條之規定，應徵詢消費者保護團體、相關行業、學者專家之意見。故如同定型化契約範本制定之過程，中央主管機關亦會邀集產、官、學、消

保團體等之表示意見，匯整出應記載或不得記載事項。甚至該應記載或不得記載事項，亦得經行政院消費者保護委員會委員會議通過後，再行公告，以表慎重。

經中央主管機關公告定型化契約應記載雖未必較定型化契約範本「細緻」，但屬一定要規範之具體內容；而不得記載事項，則是貫徹法律及契約公平性之結果。

查，目前通傳會所公告之定型化契約應記載或不得記載事項者有：「有線電視定型化契約應記載及不得記載事項」、「電信商品（服務）禮券定型化契約應記載及不得記載事項」，其中應記載事項，在有線電視方面略為：（一）當事人之名稱、電話及住居所（營業所）；（二）契約有效期間、視訊服務頻道名稱；（三）繳費項目、金額及方式；（四）收費標準調整及繳費方式變更；（五）節目完整性；（六）維修義務；（七）違反維修義務之責任；（八）頻道更換或停止播送之責任；（九）頻道減少或停止播送之責任；（十）訂戶基本資料之保密及利用；（十一）訂戶申訴專線；（十二）契約終止及通知；（十三）契約終止之損害賠償；（十四）預付費用之返還；（十五）契約終止後設備之拆除等等。在電信商品（服務）禮券方面略為：（一）發行人名稱、地址、統一編號及負責人姓名；（二）商品（服務）禮券之面額或使用之項目、次數；（三）商品（服務）禮券發售編號；（四）使用方式；（五）發行人之履約保證責任；（六）消費爭議處理申訴（客服）專線等。

其中不得記載事項，在有線電視方面為：（一）不得約定沒收乙方所繳付之收視費或乙方違反本契約之違約金；（二）不得以契約免除或限制甲方瑕疵給付責任；（三）不得約定甲方可免責或限制責任之特約條款；（四）不得約定減輕或免除甲方依消費者保護法及有線廣播電視法規定應負之責任；（五）不得違反其他法律強制禁止規定或為顯失公平、欺罔之約定或行為。在電信商品（服務）禮券方面為：（一）不得記載使用期限；（二）不得記載「未使用完之禮券餘額不得消費」；（三）不得記載免除交付商品或提供服務義務，或另行加收其他費用；（四）不得記載限制使用地點、範圍、截角無效等不合理之使用限制；（五）不得記載發行人得片面解約之條款；（六）不得記載預先免除發行人故意及重大過失責任；（七）不得記載違反其他法律強制禁止規定或為顯失公平或欺罔之事項；（八）不得記載廣告僅供參考。

綜上以觀，定型化契約應記載或不得記載事項，在中央主管機關公告後，使原屬於契約自由約定之範疇，提昇至法令之程度，具有強烈拘束企業經營者與消費者之效力。有線廣播電視法在第五十五條，亦規定：「系統經營者應與訂戶訂立書面契約。前項書面契約應於給付訂戶之收據背面製作發給之。中央主管機關應公告規定定型化契約應記載或不得記載之事項。違反前項公告之定型化契約之一般條

款無效。該定型化契約之效力依消費者保護法第十六條規定定之…」，即符合上述之意旨。

中央主管機關依消保法第十七條所公告之應記載或不得記載事項，姑不論其他法律之規定如何，即具有強烈拘束企業經營者與消費者之效力。則中央主管機關於立法或修法可能曠日廢時之情形下，就定型化契約部分，實可依消保法第十七條之規定(在有線電視部分則依有線廣播電視法第五十五條規定)為定型化契約應記載或不得記載事項之公告，以收時效。

定型化契約應記載或不得記載事項既具有拘束企業經營者與消費者之效力，則與現行法律或法規具有相輔相成之作用。尤其是在不記載事項中，幾乎均係要求不得違反法律強制禁止規定或為顯失公平或欺罔之事項，足見應記載或不得記載事項事實上是在踐行法律之規定，只是更具特定性而已。因此，就通傳會而言，似有必要就通訊傳播業，涉及與消費者有關之定型化契約部分，適時地公告應記載或不得記載事項，以實現通訊傳播基本法第九條：「通訊傳播事業對於消費之必要資訊應予公開並提供公平合理之服務，以保障消費者權益」之目的。

末者，「定型化契約記載經中央主管機關公告應記載之事項者，仍有本法關於定型化契約規定之適用」，消保法施行細則第十五條定有明文。因此，有關應記載事項之內容，不僅有消保法第十一條至第十六條之適用，亦反應出定型化契約條款應記載或不得記載事項定期檢討之必要性。

第七章 專家訪談問卷整理及分析

第一節 問卷整理

本研究依研究成果及初步結論整理問卷議題，分就有線電視業者(4)、電信業者(3)及消保專家或團體(6)，就以下問題表示其意見，經初步回收後〔有線電視業者(4)、電信業者(3)及消保專家或團體(3)〕，（消基會委員部分仍彙整中）整理如下：

前言

隨著數位科技的快速發展，有線電視與電信網路互跨經營的技術日益成熟，此一科技匯流（convergence）趨勢及衍生之現象，使得傳統電子媒體、電信及網際網路間之界線日益模糊，通訊傳播服務事業也因新技術發展而能提供消費者更多元化的服務。近年來，保護消費者權益之課題已成為各主管機關施政作為中極重要的一環，通訊傳播服務業在提供消費者多元化服務的同時，與消費者間所訂定提供服務之契約，其各不同類型服務契約之約定對消費者權益影響甚鉅，為因應科技匯流趨勢及衍生之現象，及促進通訊傳播健全發展，對此一議題有進行持續性研討之必要。目前實務上，通訊傳播業者就消費者權益之保護課題所為之相關措施，可能因其產業特性而有不同，並因而產生各不同類型之通訊傳播服務契約。為瞭解業者、消費保護專家學者及消費者對於本研究結果之看法與建議，擬訂本問卷之相關題目，進行訪談調查。冀盼各位先進提供卓見，以作為未來政策上之建議參考。

1、問題一

您認為目前主管機關所公告與電信服務相關的定型化契約應記載及不得記載事項中，有何改進或建議之處？（目前主管機關並未全面就各項業務之法規規定應記載及不得記載事項）

有線電視業者反應：

- (1) 目前主管機關所公告與電信服務相關的定型化契約應記載及不得記載事項僅有行動電話業務服務契約範本、固接/撥接連線網際網路接取服務定型化契約書範本，其他電信業務應視其服務特性研擬相關定型化契約書範本，以茲周延。
- (2) 本公司目前所經營與電信服務相關之業務為第二類電信事業中的網際網路接取服務，主管機關並未就此業務規定應記載及不得記載事項，故本公司並無改進或建議意見。

電信業者反應

- (1) 現行的電信服務應記載不得記載事項對於小型電信業者（如二類業者）而言，其履約保證之要求，未必能符合規定，主管機關如未能確實查核，則可能導致只規範大業者，不管小業者之結果。
- (2) 依照消費者保護法第17條之規定，**國家通訊傳播委員會**公告（96年3月16日通傳營字第09605024040號）「電信商品（服務）禮券定型化契約應記載及不得記載事項」，其適用於電信服務：公共電話 IC 卡、電信禮券、行動電話預付卡等。

目前NCC雖未針對各項電信服務制定定型化契約範本，惟於固定通信業務管理規則第50條第4項、行動通信業務管理規則第78條第4項及第三代行動通信業務管理規則第71條第4項等規定，**電信業者應訂定契約範本，應載明各款事項，於實施前報請主管機關核定，並不得違反電信法令及營業規章之規定**，實質上與主管機關有訂定「定型化契約範本」並無不同。

依照前述管理規則之規定，電信業者所提報之「服務契約範本」規定應載明下列事項：

- 一、經營者提供服務之項目。
- 二、各項服務收費標準及調整費用之條件。
- 三、用戶基本資料利用之限制及條件。
- 四、經營者經受撤銷或廢止特許，或暫停或終止其營業足以對用戶權益產生損害時，對用戶之賠償方式。
- 五、因電信機線設備障礙、阻斷，以致發生錯誤、遲滯、中斷，或不能傳遞而造成損害時之處理方式。
- 六、對用戶申訴之處理及其他與使用者權益有關之項目。
- 七、其他服務條件。

上述管理規則雖然未規定服務契約範本不得載明事項，惟NCC對於電信業者所報之契約範本，認為有損害消費者權益之約定，會要求電信業者修正，以盡到主管機關監督之責。

電信業者對於上述規定應載明事項或不得記載事項，皆已載明於契約範本中，現行之電信服務定型化契約已適用多年，電信業者與消費者間並無重大之爭議，對於應記載及不得記載之事項尚稱妥適。

學者專家反應

- (1) 雖然電信自由化的推動，結束了電信事業獨占的局面，但由於電信服務目前在法律上屬於特許業務，尤其是第一類電信業務，更是受到主管機關的高密度監管，因此諸如營運方式、費率制定、設備建置等與消費者權益攸關的項目皆有法規義務的賦予，或是須透過主管機關的審核才能進行相關的商業行為，因此在現有的法規架構與主管機關監督下，提供電信服務的業者其受到高度的管制，因此對於定型化契約的應記載及不得記載事項，並未若其他產業具有相當之需求度。惟在電信服務中，如有易生爭議之服務，主管機關仍應適時介入制定應記載及不得記載事項，以保護消費者權益，故仍應視電信服務的性質與運作狀況來判定是否有需要訂立應記載與不得記載事項。
- (2) 鑑於電信產業的高密度管制性質，因此建議若要推動定型化契約的應記載及不得記載事項，應著重在免責或限制責任之特約條款以及違約金的部份為善。而若屬於較低密度的電信事業，因為缺少主管機關的事前把關，就須依據消保法之精神訂立相關應記載與不得記載之事項。
- (3) 就目前公告之行動電話業務服務契約範本，建議修正：
 - a. 範本第六條
「乙方為無行為能力人或限制行為能力人，辦理申請時應得其法定代理人之書面同意，其同意書並應載明乙方如有積欠甲方費用時，其法定代理人願負連帶清償責任，未經法定代理人書面同意者，法定代理人不負任何責任。」依民法第七十六條、七十七條與七十九條規定，無行為能力人未由法定代理人代為及代受意思表示，限制行為能力人未經法定代理人同意所訂之契約，即為無效。範本所稱「法定代理人不負任何責任」乃是當然，建議刪除後段。
 - b. 範本第二十七條第二項
「擅自設置、張貼或噴漆有礙景觀之廣告物，並於廣告物上登載自己或他人之電話號碼或其他電信服務識別符號、號碼，作為廣告宣傳者，經廣告物主管機關之通知，甲方得停止提供該廣告物登載之電信服務。」建議加入「經廣告物主管機關查證屬實並通知」，甲方始得停止電信服務，

- c. 契約之變更與終止
範本關於契約變更與終止，對於同屬契約當事人之甲方似未有對等之約定，即使依民法規定或可補充，惟建議將消費者重要權益事項，明確訂在契約為宜。
- d. 自己公布之定型化契約範本內容觀之，許多「約定」事項僅在唯恐消費者均係違約欠費之一方，而鮮少自其權益面向思考。考量定型化「契約」與「切結書」之區別，應可於契約中加入資費異動及契約變更終止等使用者重要權益之事項。

2、問題二

您認為目前主管機關所公告與電信服務相關的定型化契約範本，與您實際了解電信業對消費者所為之定型化服務契約內容相比較，有何改進或建議之處？（目前主管機關並未全面就各項業務之法規公布定型化契約範本）

有線電視業者反應

(1) 針對第二類電信事業「固接連線網際網路接取服務定型化契約書範本」提出以下建議：

* 建議增列「用戶若毀損遺失業者所提供安裝的使用設備時，應賠償業者」的規定。

* 由於各種不可抗力因素及用戶網路終端使用設備及使用網路服務的方式用途的不同，實際傳輸速度將因此受到影響，建議增列「契約所載傳輸速度數據係為無障礙情況下之最高功能值」的規定。

* 建議增列「用戶如違反契約規定並造成業者損害時，針對業者所受損害，除原應繳納之費用外，不足部分該違約用戶並應賠償業者」的規定。

* 建議增列：「用戶申請遷移線路，應申請移機手續並繳納移機費，用戶應將相關設備攜至新址，再由業者配合協助安裝測通」的規定。

* 建議增列「用戶如申請連線速率之異動者，應依本公司規定繳納異動費用」的規定。

* 建議增列「網路服務若因天災或其他不可抗力因素而暫時無法使用、服務遲延、網路交易損失、資料傳輸之錯誤、遭第三人侵入系統竄改或偽造變造資料等，用戶不得因此要求業者為任何補償或賠償。惟若前述情形致不能通信者，自連續阻斷屆滿三日之翌日起至修復日止，不收費用」的規定。

電信業者反應

(1) 近期NCC對於電信定型化契約範本皆已找業者了解並協商，因此與電信業者實際與消費者簽訂之定型化契約差異不大。然在協商過程，既然名為協商，不應強制要求業者接受其條件。

(2) 國家通訊傳播委員會公告「電信商品（服務）禮券定型化契約應記載及不得記載事項」及各電信業者依照各項電信業務管理規則所訂陳報核准之定型化服務契約。在營運中提供消費者簽訂之服務契約，內容並無不同，消費者對於其契約之內容並未有重大爭議。

學者專家反應

(1) 以行動通信服務契約來看，業者多以主管機關所公佈的定型化契約範本做為基礎，進而與消費者訂立服務契約，因此爭議不大。但是在預付卡的部分，卻凸顯出業者契約的嚴重缺失，並且損害消費者權益。以中華電信之預付卡使用條款為例，其規定消費者之門號自每次完成儲值設定日起六個月有效，有效期限屆滿，門號及尚未使用完畢之餘額將不退費。但消費者若於期滿前就該卡

再儲值，則尚未使用完畢之儲值餘額可以累積使用。本卡有效期限未屆滿前，儲值金額已使用完畢時，消費者對該卡門號可保留至有效期限屆滿為止。惟依據電信商品（服務）禮券定型化契約應記載及不得記載事項的內容，使用期限、未使用完之禮券餘額不得消費皆為不得記載事項，其合約內文明顯違反主管機關之意旨，造成消費者之混淆，同時礙於對法令之陌生，間接難以主張自身權利。另外，主管機關所公佈之契約範本，明定廣告視為契約之一部，但是業者所使用的服務契約卻未見隻字，凸顯現有契約之漏洞，並且造成消費者保護之漏洞。

- (2) 目前許多電信服務業者仍經常未能於訂約前，提供完整充分、易理解之書面資訊，而係以零散之 DM 等資料輔以口頭說明，致事後發生糾紛時，消費者為主張權利卻苦於舉證困難，甚至根本不清楚當初自己訂約時契約內容與權益。

3、問題三

您認為目前主管機關所公告與有線電視服務相關的定型化契約應記載及不得記載事項中，有何改進或建議之處？

有線電視業者反應

- (1) 第三條關於收視基本頻道費用之「戶之定義」未臻明確，茲建議參酌台灣桃園地方法院 97 年桃小字第 950 號民事判決，有線電視收視費用之收費標準「每戶」係指「同戶籍門牌之家庭」。
- (2) 第三條關於未約定繳費方式，仍維持「派人收款」乃不具效率之措施，遑論電信事業已無此種收費方式，爰建議刪除「派人收款」之繳費方式。
- (3) 第十二條第二項規定：「業者於訂戶有未依期限繳交費用或逾越約定使用範圍，提供自己或他人使用等違約情形時，業者應以書面通知限期改正，逾期仍未改正者，業者得終止契約之部分或全部。前項限期改正期間，不得少於七日。」建議刪除「改正期間不得少於七日」的規定，給予業者較大的彈性。
- (4) 第十四條規定：「契約終止後，業者向訂戶預收之費用尚未屆期者，應於終止日起十五日內無息償還之；逾時未償還者，按年利率百分之十計算其利息。」建議參照民法有關法定利率之規定，將本條後段修正為「逾時未償還者，按年利率百分之五計算其利息。」
- (5) 若訂戶有違約行為且造成業者損害時，應可允許業者沒收收視費或收取違約金以獲得賠償救濟，故建議刪除第十六條：「不得約定沒收訂戶所繳付之收視費或訂戶違反本契約之違約金」的規定。
- (6) 主管機關應多了解實務進行及業者需要，非一味以消保官自居。

電信業者反應

目前主管機關公布有線電視服務相關的契約應記載及不得記載事項，對於消費者權益之保護堪稱周延，並無不妥。

學者專家反應

- (1) 建議考慮有線電視服務業者違約時，經常客觀事實上即單一業者對眾多消費者，而個別消費者主張權利之金額通常亦均係小額，例如「得請求免除當日收視費」、「得按日請求減少三十分之一之月收視費」等，致可否考量直接課以業者於違約事由發生時，應於下月帳單自行扣除收視費用，以收實效。參考規定：第五條及第七條。
- (2) 第八條頻道更換或停止播送之責任，對於收視民眾相當重要，惟條文卻僅稱「如頻道次序調整或因頻道授權契約到期而停止播送時，甲方應注意乙方權益之保障。」似宜更為明確。

4、問題四

您認為目前主管機關所公告與有線電視服務相關的定型化契約範本，與您實際了解有線電視業者對消費者所為之定型化服務契約內容相比較，有何改進或建議之處？

有線電視業者反應

- (1) 目前有線電視業者對消費者所為之定型化服務契約，均以主管機關所公告有線電視服務定型化契約為範本。
- (2) 第五條規定：「業者應依其所提供之節目表播放節目，並維持所提供頻道節目內容及畫面之完整性。但因公共利益或突發事件所必要者，不在此限。」建議於本條後段增列「或因業者須維護修復網路設備或發生有線電視系統經營者天然災害及緊急事故應變辦法所生情事之一者，不適用之。」
- (3) 第六條第一項規定：「訂戶發生無法收視或收視不良狀況，業者於接獲訂戶維修通知時，應於____小時到修，並約定修復時間。」建議增列：「倘無法收視或收視不良係因天然災害、不可抗力或其他不可歸責於業者之誤失所致，業者當竭力儘速修復，惟前開____小時限制在此不予適用。」
- (4) 建議於第六條增列「訂戶同意提供業者進入建築物及室內，且為使業者得以依約提供相關服務而授權業者於室內及室外，安裝必要之相關設備，包括分接器、放大器、轉換器以及纜線等。凡關於前開設備之裝設及甲方依照本契約提供之服務之合理需求下，訂戶並同意不另外收費提供足夠之空間、電力。」的規定。
- (5) 建議於第八條增列「甲方有下列情形之一者，得更換或停止播送頻道：（1）為針對頻道特性及市場區隔而做整體頻道節目規畫調整；（2）因頻道商未依約履行，業者依法行使權利抗辯。（3）由於有線電視系統經營者天然災害及緊急事故應變辦法之規定或任何非業者所能控制之情事所導致之停止播送。」之規定。
- (6) 繳費方式變更
惟如乙方原採轉帳或信用卡扣繳方式或欲變更為轉帳或信用卡扣繳方式，則甲方得於次期辦理乙方之變更。
- (7) 維修義務
倘無法收視或收視不良係因天然災害、不可抗力或其他不可歸責於甲方之誤失所致，甲方當竭力儘速修復，惟前開 24 小時限制在此不予適用。乙方同意提供甲方進入建築物及／或室內（倘若乙方係集合式住宅之收視戶時，則應採取合理行動使集合式住宅之管理委員會允許甲方進入），且為使甲方得以依約提供相關服務而授權甲方於室內及室外，安裝必要之相關設備，包括分接器、放大器、轉換器以及進線等。凡關於前開設備之裝設及／或甲方依照本契約提供之服務之合理需求下，乙方並同意不另外收費提供足夠之空間、電力（倘若乙方係集合式住宅之收視戶時，則應採取合理行動使集合式住宅之管理委員會解決）。
- (8) 頻道更換或停止播送之責任
甲方有下列情形之一者，得更換或停止播送頻道，不得視為有違反本條規定：（1）因頻道商未依約履行，甲方依法行使權利抗辯。（2）由於有線電視系統經營者天然災害及緊急事故應變辦法之規定或任何非甲方所能控制之情事所導致之停止播送。
- (9) 訂戶基本資料之保密及利用
但甲方與其他系統經營者、網路業者、電信業者係以共同提供以有線電視纜線所為之加值性服務，如寬頻上網或纜線電話等，為服務訂戶則乙方提供之各項基本資料亦得為共同服務業者於必要範圍內使用之。
- (10) 契約終止及通知

倘若乙方之任何違約情事造成甲方之損失或損害時，甲方應依有線廣播電視法第七十四條要求乙方負民事損害賠償責任，並補償甲方因此所產生之必要費用。

(11) 預付費用之返還

如因可歸責甲方事由致逾期未償還者按年利率百分之十計算其利息。

(12) 契約終止後設備之拆除

「纜線及設備」為甲方所有，除甲方事前書面同意外，乙方不得將該纜線及設備借與他人使用。

電信業者反應

目前有線電視系統業者提供給消費者之有線電視服務定型化契約，係依照主管機關公布有線電視服務相關的定型化契約範本所訂。實務上，對於消費者權益保護，個人尚未感到其內容有不妥之處。

學者專家反應

- (1) 有關復機費之標準與收取費用，應有一定之規範。
- (2) 有關到修與約定修復時間，各業者標準仍有相當差異，同時不得約定其他消費者配合義務之條款（例如乙方係集合式住宅之收視戶時，則應採取合理行動使集合式住宅之管理委員會或該管理委員會之主任委員允許甲方進入）
- (3) 不得約定將個人資料提供第三人使用（例如：乙方同意甲方及甲方之關係企業得於有線電視經營業務及甲方及甲方之關係企業依法經營之相關電信服務業務，和甲方及甲方之關係企業業務所需以及相關法規允許之目的範圍內，收集、利用和以電腦處理乙方提供之各項基本/個人資料，惟甲方及甲方之關係企業應注意乙方權益之保障。）

5、問題五

您認為依現行法令，主管機關再以「營業規章」做為其審核業者定型化契約及維護消費者權益的手段之一，有無必要，或有改進及建議之處？

有線電視業者反應

- (1) 政府對於產業之法令規範應採最低限度，讓市場自行尋求最經濟之解決方式，且於市場無法透過自律的方式來解決困境或無法在合理的時間內為適度之反應時，政府方有介入之合理及正當性。
- (2) 其次，主管機關以營業規章做為其審核業者定型化契約及維護消費者權益的手段，致使任何服務條件之調整與變更均需向主管機關呈報並經核准後方能變更，恐亦無法回應市場與服務之快速變遷，爰建議應尊重契約自由機制，透過制訂定型化服務契約及相關法規事後規範，以足保障消費者權益。
- (3) 就第二類電信事業而言，其營業規章僅須於實施或變更前報請電信總局備查，有線廣播電視法則無業者須訂定營業規章的規定；故本公司所營事業並無「主管機關再以營業規章做為其審核業者定型化契約及維護消費者權益的手段之一」的情形，因此對本題並無建議意見。
- (4) NCC以行政監理及行政指導名義本即隨意要求業者配合。況目前即便符合定型化契約規定之應記載及不得記載事項，NCC仍以政策變動之理由在未做法規命令變更前即做出相悖之行政處分，對NCC而言，只需行政監理及行政指導之手段即足。縱業者皆合法，仍遭NCC以「貴公司…只在符合公司法規範下…」之理由駁斥，業者本即無所遵循。主管機關若需要以法律手段，則自己本身行為也須合法。

電信業者反應

- (1) 主管機關以營業規章事前審查，確實是可保障消費者權益。但通訊傳播產業主管機關的功能，應是促進並監督通訊傳播產業能在公平競爭的環境下達到政府政策性目標。而非一味偏向消費者立場，畢竟通訊傳播產業主管機關並非消費者保護主管機關。
- (2) 對於業者之定型化契約，主管機關以營業規章事前審查及事後查核維護消費者權益，可監督業者與消費者間之契約上權益是否平衡。主管機關以營業規章事前審查，較可保障消費者權益，避免有不利消費者之約定。目前電信業與消費者間之各項電信服務定型化契約，尚未有重大爭議事件發生。

學者專家反應

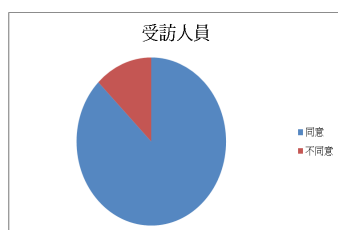
- (1) 鑑於電信產業的特殊性，所以主管機關對於多數的電信服務有先審之權利與責任，也成為電信產業在提供服務契約時與其他產業不同之處，從而降低定型化契約相關要求之必要性，因此主管機關在事前訂定「營業規章」時，應納入消費者保護之觀點，進而取代日後定型化契約之相關制定，同時透過行政裁罰的方式主動監督業者的契約，不但可保護消費者權益，同時可節省行政與社會資源。
- (2) 有必要

6、問題六

以下為綜合電信及有線電視服務的應記載及不得記載事項之建議，請您勾選您同意增列的項目，如不同意，煩請簡述理由。

1. 應記載事項

- (1) 合理之契約審閱期間。 ☐ 9 同意 ☐ 不同意 1

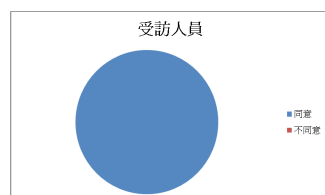


不同意理由：

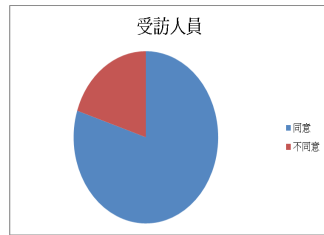
- (1) 參考消費者保護法第 11 條之 1 已定有審閱期間之規定，實無重複規定於定型化契約應記載事項中之必要。契約之良好進行乃建立於雙方對於契約條款清楚之認知，有線電視申裝用戶並不在意契約約定內容，事後隨意向縣市主管機關申訴，常會造成業務推行之困難。（有線電視）

- (2) 當事人姓名、名稱、負責人、事務所或住居所及其他聯絡方式

☐ 10 同意 ☐ 不同意



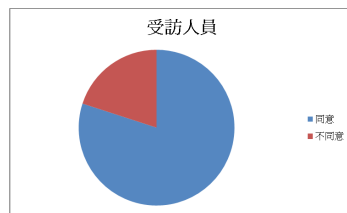
- (3) 費率方案之內容 ☐ 8 同意 ☐ 不同意 2



不同意理由：

- 蓋電信與有線電視之資費多樣化，如均需一一揭露於定型化契約中亦非必要，建議費率方案內容應僅限於電信之主要資費及有線電視之基本頻道費率。（有線電視）
- 電信業之費率方案較為多元，不但依月租費高低區分高中低資費，每一資費內容還包括月租費、一般/減價時段費率、撥打網內/網外/市話費率、簡訊費率等，若要將所有資費內容載明於定型化契約中，恐有其困難度；再者，依照第一類電信事業資費管理辦法規定，第一類電信事業資費應報請主管機關核定或備查後實施，並應於媒體、電子網站及各營業場所公告資費內容。況且，定型化契約之版面有限，恐無法清楚完整呈現所有費率方案內容，故建議以網站、營業場所公告之方式較為妥適。（有線電視）

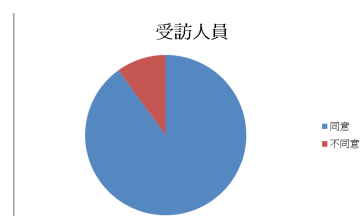
(4) 交易確認流程之說明 ☐ 8 同意 ☐ 不同意 2



不同意理由：

- 主管機關已就有線電視業/電信業規範其定型化契約之審閱期間，似無必要再針對交易確認流程予以規範。（有線電視）
 - 蓋電信與有線電視之服務種類繁多，如需將交易確認流程一一載明於定型化契約中亦非必要，建議僅限於載明繳費方式及客服電話。（有線電視）
 -
- (5) 除了「經營者受廢止特許處分、暫停或終止其營業，足以對使用者權益產生損害時，對使用者之賠償方式」外，包含變更契約之內容應經他方之同意與否、不可抗力或事變所生之處理、終止不防礙損害賠償之請求、違約金之約定及範圍等等契約之變更及終止之處理**

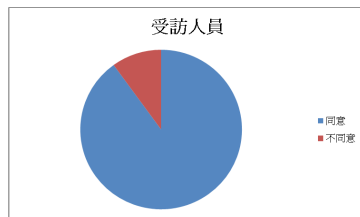
☐ 9 同意 ☐ 不同意 1



不同意理由

a. 蓋「變更契約之內容應經他方之同意與否、不可抗力或事變所生之處理、終止不妨礙損害賠償之請求、違約金之約定及範圍等等契約之變更及終止之處理」等是否構成對使用者之賠償，仍應端視實際爭議之債權債務關係為斷，不宜一概而論。（有線電視）

(6) 廣告之效力 ☐ 9 同意 ☐ 不同意 1

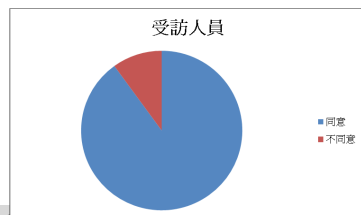


不同意理由

a. 有關廣告之效力業已規範於消費者保護法第 22 條：「企業經營者應確保廣告內容之真實，其對消費者所負之義務不得低於廣告之內容。」實無重複規定於定型化契約應記載事項中之必要。（有線電視）

(7) 爭端解決之機制，即在一個交易中若有可能牽涉兩個以上的業者時，究竟應由誰出面處理消費者爭議的解決方法應詳載於定型化契約中

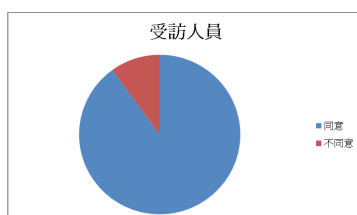
☐ 9 同意 ☐ 不同意 1



不同意理由

a. 有線廣播電視服務乃採分區經營，核無同時涉及兩個以上業者之情事，實無於定型契約中載明此種消費者爭議解決方法之必要。（有線電視）

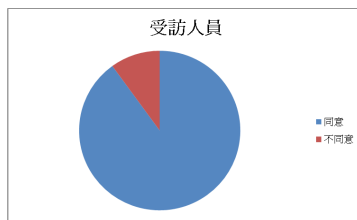
(8) 告知隱私權保護政策 ☐ 9 同意 ☐ 不同意 1



不同意理由

a．查現行有線電視定型化契約中第 12 條規定：「甲方僅得於履行契約之目的範圍內，使用乙方提供之各項基本資料。非經乙方書面同意，不得為目的範圍外之利用或洩露。甲方如以電腦處理前項個人基本資料，應依「電腦處理個人資料保護法」相關規定辦理。」已針對用戶個人資料蒐集、使用、利用、傳遞等均需依照電腦處理個人資料保護法相關規定辦理，實無重複規定於定型化契約應記載事項中之必要。（有線電視）

(9) 法院之管轄 ☐ 9 同意 ☐ 不同意 1



a．依據消費者保護法第 47 條規定：「消費訴訟，得由消費關係發生地之法院管轄。」，實無重複規定於定型化契約應記載事項中之必要。（有線電視）

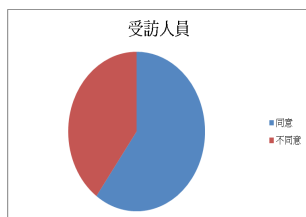
(10) 其他具體之建議

a．通訊傳播產業主管機關、競爭主管機關及消費者保護主管機關之功能性皆不同，雖皆須保護到消費者，然消費者保護應為終極目的。另外，主管機關為任何競爭管制時，應考量公平交易法第 1 條之立法意旨，以維護市場公平競爭之機制。（電信）

2. 不得記載事項

(1) 不得約定沒收消費者方所繳付之服務費或消費者方違反本契約之違約金 ☐

6 同意 ☐ 不同意 4



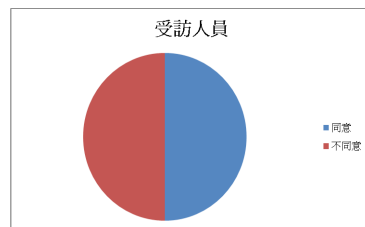
不同意理由

- 消費者違約致業者受有損害時，應給予業者得沒收服務費或請求違約金以獲得損害賠償的權利（有線電視）
- 依國內商業交易習慣，有限電視業者及電信業者多有提供裝機費、通信費或購買手機之補貼，消費者只要同意簽約特定年限即可享有補貼優

惠，倘消費者違約則需繳回部份補貼款。此情形所指之違約金，其本質乃業者針對特定費用給予之補貼，消費者在享有優惠之同時，理應負擔相對之義務。（有線電視）

- c. 對於違約方收取違約金並不是對於消費者權益之剝奪，而是雙方對於契約精神之尊重，對於消費者而言，業者違約有主管機關可以申訴介入，但對業者而言，消費者違約除了能事後斷訊外，不太可能為了收視費而對消費者興訟造成雙方之不變及對立衝突，對於業者已支出之營業之人力及相關成本，最清楚簡單的賠償就是合理違約金之約定，況且，主管機關對於消費者無理的要求多數均要求業者能照單全收，此部份乃業者僅有之保護。（有線電視）
- d. 蓋基於契約訂定自由及雙方合理之財產權保障，強制排除違約金約定恐不具適法性。（有線電視）
- e.

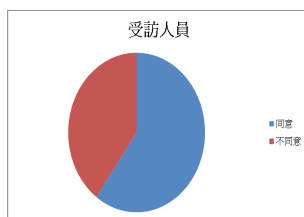
(2) 不得以契約免除或限制服務提供方瑕疵給付責任 ☐ 5 同意 ☐ 不同意 5



不同意理由

- a. 遇有不可抗力或其他不可歸責於業者的事由造成的瑕疵給付責任應受限制（有線電視）
- b. 在某些特殊狀況下，依照一般的法律精神，雙方均應有合理分攤的意願若一味要求業者對全數之消費者付，或許會造成業者經營之困難，而影響收視戶最重要也最在意的權益-----收視（有線電視）
- c. 原則同意，但因非可歸責於服務提供者、不具技術可行性或符合民法第354條以下之通知檢查義務規定者，不在此限。（有線電視）
- d. 通訊傳播服務有其特殊性，即使盡了最大的努力，仍不可能做到完全不中斷、零瑕疵之服務，因此建議考量電信法第23條之規定，排除民法規定之適用。（電信）
- e. 須以法規所容許的瑕疵給付為前提。（專家）
- f.

(3) 不得約定服務提供方可免責或限制責任之特約條款 ☐ 6 同意 ☐ 不同意 4



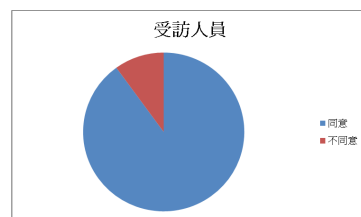
不同意理由

- a. 遇有不可抗力或其他不可歸責於服務提供方的事由應可約定免責或限制

責任條款

- b. 在某些特殊狀況下，依照一般的法律精神，雙方均應有合理分攤的意願。若一味要求業者對全數之消費者付，或許會造成業者經營之困難，而影響收視戶最重要也最在意的權益-----收視。
- c. 原則同意，但因非可歸責於服務提供者、不具技術可行性或符合民法第354條以下之排除規定者，不在此限。
- d. 通訊傳播服務有其特殊性，即使盡了最大的努力，仍不可能做到完全不中斷、零瑕疵之服務，因此建議考量電信法第23條之規定，排除民法規定之適用。（電信）
- e. 須以法規所容許的免責或限制責任為範圍。（專家）
- f.

(4) 不得約定減輕或免除服務提供方依消費者保護法及相關通訊法令規定應負之責任 ☐ 9 同意 ☐ 不同意 1

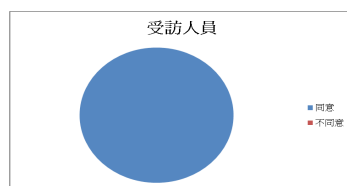


不同意理由

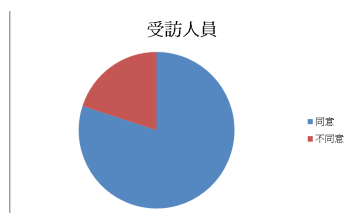
- a. 原則同意，但因非可歸責於服務提供者、不具技術可行性或符合民法第354條以下之排除規定者，不在此限。
- b. 消費者保護法及其相關行政法規在許多情況下僅保護了消費者立即、顯見之短期目的，但如其結果導致企業無法經營時，則消費者保護之終期目的未必能達成。（電信）

(5) 不得違反其他法律強制禁止規定或為顯失公平、欺罔之約定或行為

☐ 10 同意 ☐ 不同意 0



(6) 不得約定拋棄契約審閱期間及審閱權 ☐ 8 同意 ☐ 不同意 2



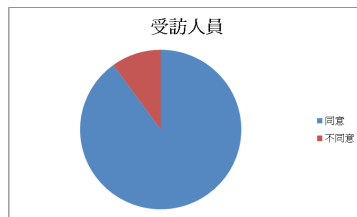
不同意理由

- a. 消費者常會要求立即申裝，若需等待審約期間對於雙方均無意義，徒增交

易之不變與爭議，收視戶最在意的是要立即收視，若不能立即提供服務，主管機關宣導又不周全，只會招來更多的客訴案，屆時又要業者自行廣告宣導，徒增交易成本。（有線電視）

- b. 查基於契約自由及有線電視之提供服務收視特性，應尊重契約當事人之約定。（有線電視）

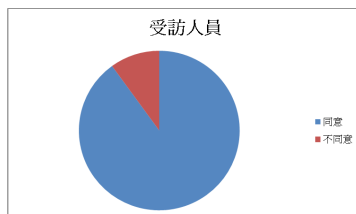
(7) 不得約定概括授權企業經營者得就消費者所提供之各項個人資料，為履行契約目的範圍外之利用或洩露 ☐ 9 同意 ☐ 不同意 1



不同意理由

- a. 但若是履行與契約相關之業務應該要能被討論，希望條款採負面表列之方式（有線電視）
- b. 考量現行通訊傳播服務多樣性，除基本服務外，各類加值服務種類繁多，就消費者所提供之各項個人資料是否非不得用於其他加值服務上，非可一概而論，故本題所稱「契約目的範圍」應為合理之擴張解釋，包括基本服務以外之各類加值/付費服務，以使消費者可以更合理、便利接近(fair and convenient access)瞭解新興通訊傳播服務資訊。（有線電視）
- c.

(8) 不得約定排除消費者之任意解除及終止契約之權利 ☐ 9 同意 ☐ 不同意 1



不同意理由

- a. 若消費者申請優惠專案，應可允許業者限制消費者任意解除或終止契約的權利（有線電視）
- b. 惟應排除消費者同意享有特定優惠且簽約特定年限之情形（有線電視）
- c. 此為現行有線電視定型化契約第 11 條之規定，惟如消費者有違約情事在先，仍應負擔損害賠償責任。（有線電視）
- d.

(9) 企業經營者不得約定其得減輕或免除其責任及無故任意解除及終止契約而不負賠償責任 ☐ 9 同意 ☐ 不同意 1

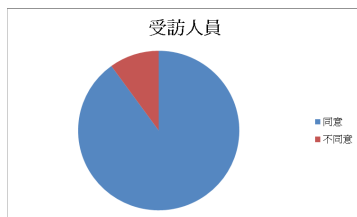


不同意理由

- a. 遇有不可抗力或其他不可歸責於企業經營者的事由應可約定免責或限制責任條款（有線電視）

(10) 不得約定企業經營者之廣告不構成契約內容，亦不得約定廣告僅供參考

☐ 9 同意 ☐ 不同意 1

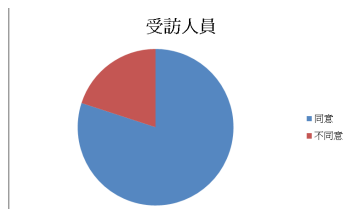


不同意理由

- a. 關於廣告之效力應明確約定已如前述，既已明確約定復做此項約定恐生爭議（有線電視）
b.

(11) 不得約定如有糾紛，限以企業經營者所保存之資料為認定標準

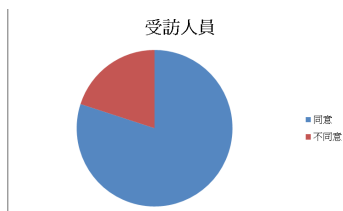
☐ 8 同意 ☐ 不同意 2



不同意理由

- a. 如不以企業經營者所保存的書面資料為認定標準，將會造成消費者可能隨意更改其已同意事項的爭議（有線電視）
b. 如有糾紛，總是須有一方能提出資料作為評斷標準。因此建議以企業經營者之資料為原則，如消費者提出有利於己之資料時，則以消費者資料為優先考量。否則，如逕以消費者主觀認知或記憶所及做為雙方糾紛之解決證明，即違反證據法定主義。（電信）

(12) 不得約定企業經營者得單方變更契約內容 ☐ 8 同意 ☐ 不同意 2

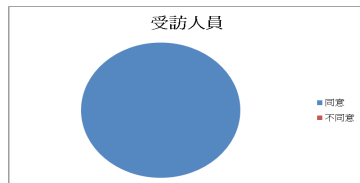


不同意理由

- a. 企業經營者單方變更契約內容後若經消費者同意，變更內容即可生效（有線電視）
- b. 合約存續期間，對於契約之履行本應盡最大善意，如同消費者隨意終止應有違約金之條款，企業經營者當然不得單方面變更契約內容。但在合約期限內有情事變更下，應排除在外。（有線電視）
- c. 此點已與網際網路上之國際習慣相違背。按限制企業不得單方變更契約內容，是以雙方交易習慣或服務型態是需要以書面契約進行之商品。然通訊傳播產業部份服務之服務型態，係以網上交易為主，且可能因主管機關之指導而變更契約條文內容。如此種情況下仍應通知個別客戶，將使企業之成本大增，且無法符合社會及國際現況。（電信）
- d.

(13) 企業經營者與消費者合意定第一審管轄法院，不得排除消費者保護法第四十七條或民事訴訟法第四百三十六條之九規定小額訴訟管轄法院之適用

☐ 10 同意 ☐ 不同意 0



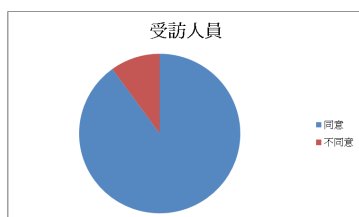
(14) 其他具體之建議

- a. 希望主管機關能多與業者協調，單純以消費者之角度看事情，只會造成產業萎靡，無法達到立法目的，做任何行政指導或行政監理前，都請與業者協調溝通了解，不是消費者才有納稅，業者也有，如果不能輔導產業之發展，只會拖累市場與經濟，單純要以合約保護消費者，需要的是法院而不是NCC，如果只一味想控制業者，就要確認有足夠的產業實務及相關市場經驗並須了解一般消費大眾最在意的權益，否則可能徒使主管機關落入畫虎類犬之窘境。（有線電視）

7、問題七

針對未來數位匯流的科技，您認為以下事項是否應加入業者提供給消費者的定型化契約內容中？並請您說明同意或不同意之理由。

1. 消費資訊之充分揭露與正確真實陳述 ☐ 9 同意 ☐ 不同意 1



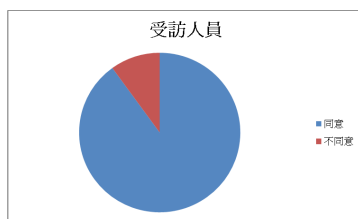
學者主張

充分資訊為消費者決定交易之重要前提，而業者亦經常利用此項資訊控制之優勢，使消費者於未能於交易前確知權益，並於交易後無法反悔取消。因此，宜課以業者充分揭露資訊之義務，並規定違反該等義務之責任及消費者有利之主張權益之推定。

不同意理由

- a. 業者本應充分揭露消費資訊，惟消費資訊之揭露方式不宜只侷限於定型化契約中，應視產品之特定提供多元揭露管道，較為妥適。（有線電視）
- b. 業者本應充分揭露相關消費資訊予消費者並為正確真實陳述，此關消費者保護法第4條：「企業經營者對於其提供之商品或服務，應重視消費者之健康與安全，並向消費者說明商品或服務之使用方法，維護交易之公平，提供消費者充分與正確之資訊，及實施其他必要之消費者保護措施。」業有相關規範可稽，況相關消費資訊眾多，實無庸均納入定型化契約規範之。（有線電視）
- c.

2. 尊重消費者在合適及多樣化產品下的選擇權 ☐ 9 同意 ☐ 不同意 1



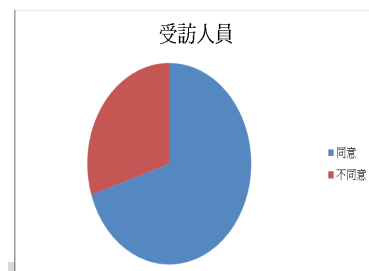
學者主張

此為消費資訊充分後的目的。

不同意理由

a. 業者本應充分揭露相關消費資訊予消費者並為正確真實陳述，此關消費者保護法第4條：「企業經營者對於其提供之商品或服務，應重視消費者之健康與安全，並向消費者說明商品或服務之使用方法，維護交易之公平，提供消費者充分與正確之資訊，及實施其他必要之消費者保護措施。」業有相關規範可稽，況相關消費資訊眾多，實無庸均納入定型化契約規範之。（有線電視）

3. 對未成年人的特別保護 ☐ 7 同意 ☐ 不同意 3



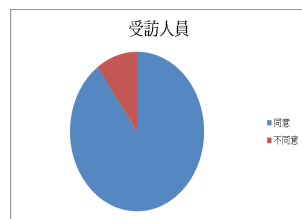
學者主張

資訊充分之消費者保障，於社會經驗不豐富之未成年人特別重要。

不同意理由

- a. 未成年人若經法定代理人同意而為締約行為，法定代理人既已審閱及同意契約內容，即不應再受特別保護，以免法律關係不確定，使業者受到不可預期的損害（有線電視）
- b. 主管機關已就內容分級制訂相關管理辦法，例如電視節目分級處理辦法、電腦網路內容分級處理辦法，建議無須於定型化契約中再就未成年人之保護加以規範。（有線電視）
- c. 此題所詢問「對未成年人的特別保護」所指稱意涵為何？較不明確。惟針對未成年人之申請相關通訊傳播服務，依據民法暨相關申請辦法，需經法定代理人同意後方得申請；且其個人資料保護，依據現行有線電視定型化契約中第12條規定：「甲方僅得於履行契約之目的範圍內，使用乙方提供之各項基本資料。非經乙方書面同意，不得為目的範圍外之利用或洩露。甲方如以電腦處理前項個人基本資料，應依「電腦處理個人資料保護法」相關規定辦理。」已針對用戶個人資料蒐集、使用、利用、傳遞等均需依照電腦處理個人資料保護法相關規定辦理，實無重複規定於定型化契約應記載事項中之必要。（有線電視）
- d. 未成年人心智尚未成熟，對於各項交易應予特別保護。然對於未成年人中之無行為能力人，則不應要求企業應以等同於限制行為能力人之方式締結法律行為。蓋因無行為能力人並無法律行為之能力，如欲與企業締結契約，並不可行。應直接由其法定代理人與企業締結，此與限制行為能力應經法定代理人同意後為之不同。然主管機關制訂之定型化契約對此問題卻混為一談，實應有所區分。（電信）

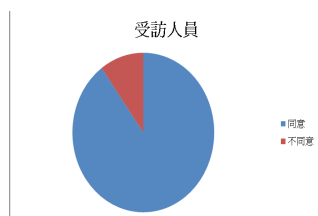
4. 消費交易資料的正確、安全、保存及隱私的保護 ☐ 9 同意 ☐ 不同意 1



不同意理由

- a. 查個人資料保護規範，依據現行有線電視定型化契約中第12條規定：「甲方僅得於履行契約之目的範圍內，使用乙方提供之各項基本資料。非經乙方書面同意，不得為目的範圍外之利用或洩露。甲方如以電腦處理前項個人基本資料，應依「電腦處理個人資料保護法」相關規定辦理。」已針對用戶個人資料蒐集、使用、利用、傳遞等均需依照電腦處理個人資料保護法相關規定辦理，實無重複規定於定型化契約應記載事項中之必要。（有線電視）

5. 爭端解決機制及公民參與機制的健全 ☐ 9 同意 ☐ 不同意 1



學者主張

消費糾紛經常因業者與個別消費者，經濟及資訊能力不對等而不了了之。建議於消費糾紛程序中強化公眾及消保團體參與之機制，並考慮以實現實質的平等。

不同意理由

a．查通訊傳播服務乃業者與用戶所約定之私人間契約關係，依據現行消費者爭議處理機制及民事法律相關規定已足作為紛爭解決機制；又所謂公民參與機制，乃屬政策規劃與執行面議題，與定型化契約修訂無涉。（有線電視）

8、問題八

關於通訊傳播產業有關消費者權益保護，您是否尚有其他建議？

有線電視業者反應

- (1) 邇來主管機關要求有線電視系統業者須負擔履約保證責任，是否可達到消費者所希冀「不斷訊」之權益保障？宜請主管機關應朝此方面為政策規劃與思考。
- (2) 如果不能扶植產業提供更好的競爭環境，遑論保護消費者。

電信業者反應

學者專家反應

第二節 問卷分析

1、既有相關公告之定型化契約應記載及不得記載事項之建議

由於本問卷設計前五題分列電信與有線電視，兩種不同業者在表述上多為自身利益發聲。電信業者對於其相關之電信定型化契約多未表示反對意見，但建議通傳會於與業者「協商」過程中，能保持政策一致性及透明性。

有線電視業者對其相關業務定型化契約與應記載及不得記載事項多有建議，並針對第二類電信事業「固接連線網際網路接取服務定型化契約書範本」提出建議修訂事項；另針對有線電視定型化契約範本亦提出具體修改建議，建請主管機關參考。有線電視業者對於主管機關的政策期待與行政處分間的落差，多有微詞。

學者專家建議應視其業務性質及密度，適度管制並輔以制訂應記載及不得記載事項，並應著重免責及限制責任的特約約款及違約金約定。另針對廣告之效力及消費者權益之說明，建議予以加強。對於有線電視方面：(1)有關頻道更換或停止時，對消費者之告知權益尊重，(2)復機費用計算(3)到修及約定修復時間(4)消費個人資料等，均呼籲予以注重。

2、對本研究建議之應記載及不得記載事項之建議相關回應

在應記載事項方面，對於本研究提出之項目多表支持，但在不得記載事項方面出現部分歧異。對於(1)不得約定沒收消費者方所繳付之服務費或消費者方違反

本契約之違約金(2)不得以契約免除或限制服務提供方瑕疵給付責任(3)不得約定服務提供方可免責或限制責任之特約條款三項，有線電視多有反對。在第一項沒收服務費方面，或因有線電視採預收費用的方式所致；然對於免除或限制瑕疵給付責任方面，業者多主張市場機制、契約自由及不可抗力等理由。

3、 對於未來因應數位匯流所做調整建議的相關回應

在整理國外立法例後，本研究列出之五項對於數位匯流後應加強尊重消費者權益之事項，學者專家均表同意，電信業者亦多表認同；然回收問卷部分有線電視業者反應，宜直接回歸民法及消費者保護法相關規定即可。不過此結果與原先研究設計問卷的初衷有異。本研究認為未來宜加強該等事項對於業者的政策宣導為先，盡量透過市場自律機制與既有法規適用為輔，最後才以營業規章及定型化契約範本規範為補強手段。

第八章 結論

一、主管機關宜先決定究應以營業規章、定型化契約或應記載及不得記載事項為手段後，再進一步考量相關法令是否有修正之必要

近年來，隨著全球電信、廣播、媒體、資訊科技上的快速整合與發展，數位時代的通訊傳播不再只是單一的電信或傳播媒體，而是整合了電信、資訊與傳播的新媒體（或多媒體），未來不同的網路平臺具備載送相似類型服務的能力，而消費者的終端設備將會合而為一（Multi-play）。而其中，隨著全球電信自由化，電信費率逐漸下降的趨勢，行動電話服務除已廣為大眾所接受，五花八門的增值服務，已變成現代人日常生活的很重要的一部分，並且成為無線電通訊市場中發展最為迅速的一項業務。另一方面在電視服務方面，由類比變革到數位的平台上等等。

通訊傳播服務目前實為國民重要之消費項目之一，當然也因此衍生許多消費糾紛及爭議，甚至消費者糾紛數量已位居所有消費爭議之冠，例如消費資訊之提供不足、費用相關議題、消費者隱私及資訊安全等等，而產生如此繁多消費者爭議之原因，無非是通訊傳播服務本身之內容多樣化，主管機關此種情形下，當然除了以既定之政策方向來導引這些議題發展外，更重要的是思考如何保障消費者的權益。身為通訊傳播主管機關的通傳會，在處理通訊傳播的優先公共利益議題至少應包括「數位匯流下新興服務的穩定開放策略」，以及「無間斷保障消費者權益」兩項首要任務⁸⁶，使得消費者能獲得合理及良好之通訊傳播服務，當然除了各家業者的市場良性競爭外，更須消費者有一能合理保障自身權益之通訊傳播服務契約。

參照現行通訊傳播法令及其他與消費者保障有關之法令規定，主管機關藉由定型化契約之公告及應記載及不得記載之事項之制定，來達到前述之目的應是目前最有效且快速的解決方式。惟針對各種通訊傳播服務之內容來擬定相關之定型化契約，其首先遇到的難題將會是法令之鬆緊程度，換言之，即便主管機關現行已知所面臨及待解決之消費者爭議為何，所得採取之規範方式亦以了然，但當面臨須抉擇究應由主管機關經由審核程序並經核准的定型化契約之方式行之，抑或是把將該約款提升至有如電信業之營業規章，係直接將

⁸⁶臺大公共論壇，如何兼顧電信傳播產業發展和消費者權益：NCC 最應該做的事？最急需做的事？，http://homepage.ntu.edu.tw/~ntuvpadmin/records/941229/941229_txt.doc（最後瀏覽日期：2008.11.15）

條款內容訂明於法令規章之內容同時須經主管機關進行審核，如有違反，主管機關得以行政處分施以罰則，以達立竿見影之效果；抑或是以應記載及不得記載事項之方式來處理，縱未記載亦生契約拘束之效力。

當然主管機關在面臨這些手段的選擇時，除了可參照本文第五章第二節，其他各國所採取之法律經濟分析之方式外，並宜注意政府的政策或法令規範應是最低度而且是非必要之時不得干涉市場經濟活動，讓市場自行尋求最佳且最經濟的解決方式。唯有當市場(消費者)無法透過自律的方式來解決困境或無法在合理的時間內為適度之反應時，政府才有介入之合理及正當性。又是否可藉由業者之自律、教育消費者對其自身權益之重視或由政府建立一個業者與消費者間之溝通平台等，較為經濟且對業者之遵循法令之成本較為經濟、對現行市場秩序之衝擊亦較為和緩之方式來進行。

申言之，在決定以營業規章、定型化契約或應記載及不得記載事項為手段後，再進一步考量相關之法令規定是否亦有修正之必要。舉例而言，事後查核機制之建立是否有其必要性？事後之查核手段是否可成為搭配營業規章、定型化契約或應記載及不得記載事項而成為達成政策目的之利器？且是否應統一制定相關適用之處罰？其法源基礎為何？當然，兩面刃的結果是否將造成在通訊傳播市場上業者之適應困難而反彈，進而破壞了現有市場運作之均衡？此亦將成為通傳會未來應思考之重點。

二、有關有線電視業者預收費用可能之消費糾紛及履約保證之建議

預付型消費所衍生之消費糾紛，近年日趨嚴重，規模亦有擴大之趨勢，例如 91 年間高峰量販百貨、光復書局，92 年新糖主義麵包連鎖店，94 年佳姿健康集團、巔峰電信，96 年亞歷山大健身中心，97 年靚車高手等等，均是在無預警的情形下，歇業或倒閉，導致消費者求償無門。以今年(97 年)一至四月消基會接受之申訴案件中，光是「台北總會就接獲總共 16 件的預付型商品申訴案件，其中包含補習類 2 件、電信類 4 件（其中 50 件巔峰電信歸檔為 1 件案件）、汽車美容類 2 件、SPA 類 2 件、美容類 2 件、線上遊戲類 1 件、渡假村 1 件、餐飲類（餐券）1 件、書報雜誌類 1 件。換言之，從今年一月至四月，就至少有 16 家預付型商品業者倒閉，或因其他因素，無法繼續提供服務。」⁸⁷，足見問題之嚴重性。

針對此種消費者「先付款後享受」之預付型消費之型態，要求企業經營者採取履約保證或保險等方式，似乎較能保障消費者之權益，也能避免企業經營者資金不當運用導致經營風險發生。問題是，履約

⁸⁷ 李禮仲，『預付型商品』消費應注意事項，引自 <http://www.npf.org.tw/particle-4754-1.html> (最後瀏覽日期:2008.11.15)

保證應透過何種方式，才能保障消費者之權益？可能之方法有：(1)依契約自由原則，在企業經營者與消費者間之定型化契約中明定；(2)在中央主管機關所制定之定型化契約範本中明定；(3)由中央主管機關依消保法第十七條之規定，在應記載事項中明定應有履約保證之相關約定事項；(4)以法規之方式明定；(5)以法律之方式明定。

履約保證，以企業經營者與消費者間之定型化契約中明定之方式來進行，並不當然可行。蓋定型化契約乃企業經營者單方面預先擬定之契約內容，要求企業經營者自行限制其權利之行使，無異緣木求魚，且無一體適用之效，故不宜採之。依中央主管機關制定之定型化契約範本中明定履約保證條款，除法令另有規定者外，亦僅具有行政指導之作用，無法強制企業經營者遵行，故其效果似亦有限，無法達到消費者保障之預期目標。

若以中央主管機關依消保法第十七條之規定，在應記載事項中，明定履約保證之相關約定，如通傳會在96年3月16日，以通傳營字第09605024040號公告之「電信商品（服務）禮券定型化契約應記載及不得記載事項」中應記載事項第二點：「發行人之履約保證責任……」，企業經營者在其定型化契約中似乎無不得不加以記載之可能，如果未記載，依消保法施行細則第十五條第二項之規定，「仍構成契約之內容」。但查，電信商品(服務)禮券之發行人實際上並未為履約保證之行為時，如何會形成「仍構成契約之內容」？換言之，一旦電信商品(服務)禮券之發行人實際上並未為履約保證，縱有前揭應記載事項之公告，事實上亦不發生履約保證責任之效果。因此，徒以前揭應記載事項公告之方式，欲達到保障預付型消費之消費者權益，恐仍不足。

如以法規要求企業經營者應為履約保證之措施，除有法律之授權外，將有憲法第二十三條「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之」之爭議。因此，透過法律之立法或修正，輔以法規之規範，始可收保障消費者之目的。

以旅行業應投保履約保證保險為例，交通部先於84年以(84)交路發字第8432號令修正旅行業管理規則，其中第五十三條增訂旅行業應投責任險及履約保證保險，復於90年11月14日由總統公布修正「發展觀光條例」，其中第三十一條明定「觀光旅館業、旅館業、旅行業、觀光遊樂業及民宿經營者，於經營各該業務時，應依規定投保責任保險。旅行業辦理旅客出國及國內旅遊業務時，應依規定投保履約保證保險。前二項各行業應投保之保險範圍及金額，由中央主管機關會商有關機關定之」，「旅行業未依第三十一條規定辦理履約保證保險或責任保險，中央主管機關得立即停止其辦理旅客之出國及國

內旅遊業務，並限於三個月內辦妥投保，逾期未辦妥者，得廢止其旅行業執照。違反前項停止辦理旅客之出國及國內旅遊業務之處分者，中央主管機關得廢止其旅行業執照。觀光旅館業、旅館業、觀光遊樂業及民宿經營者，未依第三十一條規定辦理責任保險者，限於一個月內辦妥投保，屆期未辦妥者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並得廢止其營業執照或登記證。觀光旅館業、旅館業、觀光遊樂業及民宿經營者，未依第三十一條規定辦理責任保險者，限於一個月內辦妥投保，屆期未辦妥者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並得廢止其營業執照或登記證」，發展觀光條例第五十七條定有明文。交通部經由法律、法規之規定，要求旅行業等依法辦理，如有違反，最重可廢止執照、登記證等，以收規範之效，以達保障消費者之權益之功。

查目前有線廣播電視法、有線廣播電視系統經營者／有線播送系統定型化契約應記載及不得記載事項等，未如上述發展觀光條例、旅行業管理規則有關履約保證保險之相關規定，建議儘速於有線廣播電視法中，增訂履約保證等事項，以全法律規範之能。

在前揭法律修法前，通傳會，似仍可依有線廣播電視法第五十五條規定，修正有線廣播電視系統經營者／有線播送系統定型化契約應記載及不得記載事項，增列履約保證事項於應記載事項中，有線廣播電視系統經營者如未於其定型化契約中增列履約保證等事項，通傳會可依據有線廣播電視法第六十四條先予以警告，如仍不改正者，依同法第六十六條、第六十七條罰鍰之行政處分，但其成效如何，仍有待觀察。惟此法，仍有前述有線廣播電視系統經營者未實際履行履約保證事項時，所產之法律、契約漏洞。

另，有關履約保證之種類，有銀行之保證、銀行專款專用、同業連保、同業公會間之連保、保險或信託等類型，可為主管機關之參考。

三、因應數位匯流，通訊傳播整體法規調整作業之參考

通訊傳播技術日新月異，並且由於數位科技之快速發展，電信、資訊及傳播科技之匯流趨勢，已打破傳統通訊傳播產業壁壘分明之界線，影響新世代通訊傳播之技術發展及服務型態，為了因應此一發展趨勢，各國政府已經陸續推動或建立統一之權責機關，並開始對於相關作用法規進行全面性之研究分析及調整。有鑒於數位科技之發展與數位匯流之整合趨勢，已使現有的通訊路徑與傳播媒介間的界線日趨模糊，通訊產業跨入傳播媒體以及傳播媒介之平台可供作通訊使用之跨業經營模式日漸成熟與日趨普及。經查我國現行通訊傳播產業之法規，係以載具屬性作縱向分類，分別依電信、無線廣播電視、有線廣播電視或衛星廣播電視等傳輸型態，採取產業別之立法體

例而制定，並分屬不同機關加以管理。相關法規之立法意旨雖明確，然其因制定時期先後不同，於不同時空背景下，導致管理規定有寬嚴不一之情形，且在原屬壁壘分明之通訊傳播產業，因匯流趨勢而使不同載具得以傳輸相同數位內容及服務下，對於現行因載具而為不同管制規定之現象，應有通盤檢討並力求周延之必要。

爰此，為促進通訊傳播產業之健全發展，有必要訂定共通性原則之基本方針或綱領，並落實於規範通訊傳播產業之相關法規。此外，最終還是應回歸通訊傳播基本法及通訊傳播委員會之成立之意旨，「為因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化，特制定本法。」，方能真正確立修正之方向。因此我國主管機關於思考如何加強保障通訊傳播服務中之消費者權益時，應以技術維持中立及數位終歸匯流之政策方向，來做最終全面性之檢驗，以促進我國通訊傳播之健全發展，使各該產業均得在公平競爭之基礎上從事經營活動，以提升我國相關產業之國際競爭優勢，並最終達成保障消費者權益之目標。本研究有關國外立法例蒐集部分，謹綜合以下方向做為未來法制調整通盤考量之建議：

1. 消費資訊之充分揭露與正確真實陳述

對於消費資訊，涉及不同的交易產品類別。原則上通訊傳播業者為維護消費者權益尊重，均必須詳實、充分揭露，尤其是特殊產品，例如涉及金融交易、定位服務或未成年人之消費等，更應避免不實陳述或僅揭露有利於己之資訊。對於因應新科技後，完全消費資訊之揭露恐侷限於較小介面螢幕(如手機)的問題，應盡力(the best effort)透過合理(reasonable)的方式予以通知，並確認同意後(宜於業者發出確認通知後)，始完成交易，否則，該等約款之揭露將不生效力。

2. 尊重消費者在合適及多樣化產品下的選擇權

政府政策宣導及業者自發自律兩者必須併進來教育消費者合適及多樣化產品的選擇權。在產品合適(suitability)性方面，涉及服務契約的審閱時間，美國無線通訊業者的自律規範，或值參考(例如至少十四天審閱期、各種資費方案的揭載以及立即回覆由主管機關或政府轉來的消費者客訴或抱怨等)。另外，僅憑業者自律或是如業者未於廣告等宣傳中的明確告知消費者，將予以處罰的設計，尚不足以有效地導正選擇權的尊重。經訪談後得知，如能透過政府出面結合適當管道(業者及消費組織等)予以宣導說明，消費者將可能於選擇服務前，對於許多日後產生的問答有所瞭解，以消弭「資訊不對稱」的問題。至於政策宣導可能產生的成本，其實業者也願意予以部分承擔，畢竟此類支出要比主管機關事後之可能處罰要好，而且公司帳目記載上也比較有正當名目可以認列。本研究第五章第二節中提及法國主管機關提出的六點共識指南，或可做為未來主管機關運用之參考。

3. 對未成年人的特別保護

未成年人的保護議題，不但需要傳播內容管制與技術控管，尚涉及流程管控。本研究於參考國外作法後，建議在定型化契約範本中，除應加入身份認證及過濾機制說明外，宜考慮加入選項--請消費者勾選是否有可能有未成年人接觸本服務的可能。一旦消費者勾選該選項，業者應該加強交易資料之認證(以電信服務為例，如有額外加值電信服務時，必須由家長申辦始可提供該服務)、保存(注意資訊的敏感性)、隱私保護(包含蒐集、處理及利用)及第二聯繫方式通知家長的設計。

4. 消費交易資料的正確、安全、保存及隱私的保護

在客戶申訴事由中，資費問題向為首要，參考美國 FCC 於 1991 年公布的真實帳單指令，業者資費計算的透明化、正確性及誤差值的合理範圍及服務中斷時之賠償計算標準等的真實揭露，或為未來主管機關必須要求業者遵循的方向。對於消費者提供的資訊，確保傳輸過程中的安全機制，亦為業者必須考量揭露的範圍。另針對消費資料的保存及相關隱私的保護政策，除應依照電腦處理個人資料保護法及其未來修法內容予以遵循外，主管機關宜考慮利用定型化契約範本或應記載事項中，要求業者為一定之揭露，尤其是處理及運用該等資料的範圍與限制。

5. 爭端解決機制及公民參與機制的建全

爭端解決機制列入應記載事項，已如本研究第六章時提議，唯未來是否考慮設立或輔導設立專責處理通訊傳播消費爭議處理之組織，並在其組成員上包含專業人士外，尚併入公民參與機制，以落實「維護國民權益」及「提升多元文化」之宗旨，或值通傳會考量。

參考文獻及書目

1. 中文文獻

1-1 書籍及期刊

- (1)毛治國，(2002/09)，臺灣電信事業之演進與前瞻，*經濟前瞻* 83 期
- (2)李筱蘋，(2004/05)，電信自由化與科技匯流時代的電信普及服務政策，*律師雜誌* 296 期
- (3)承立平，(2003/03)，電信固網及有線電視修法下之跨業經營，*經濟前瞻* 86 期
- (4)林承宇(Cheng-Yu Lin);溫俊瑜(Jiun-Yu Wen)，(2005/01)，我國廣播電台執照核換發與審議制度之探討：從“中廣換照案”談起，*廣播與電視* 24 期
- (5)張佩珍，(2001/01)，大陸通訊產業政策政經面分析，*經濟前瞻* 73 期
- (6)張興華(Alan Hsing-Hua Chang)，(2004/07)，台灣第三代行動通訊業務執照發放政策之經濟分析，*管理評論* 23 卷 3 期
- (7)葉志良，(2005/09)，無線通信執照釋出之法律爭議—以 WiMAX 技術發展與現有管制法律衝突為中心，*律師雜誌* 312 期
- (8)虞孝成(Hsiao-Cheng Yu);李宗耀(Zon-Yau Lee)，(2002/04)，運用模糊多評準決策法評選我國 3G 電信執照發放策略，*管理評論* 21 卷 1 期
- (9)王國樑等，(1996/11/30)，我國有線電視收費標準與計算公式之研究，行政院新聞局委託國立政治大學經濟學系研究
- (10)尤英夫，(1994)，有線電視法的理論與實務，台北：世紀法商
- (11)何吉森，(1994)，有線電視法解析，台北：自刊
- (12)林亦堂，(1997)，英美有線電視執照核發程序及設立標準之研究，台北：電視文化研究委員會
- (13)周立德等，(2006) TWAREN 網路服務等級契約之研究，交通部電信總局委託研究
- (14)莊春發等，(1998)，有線電視分級付費可行性分析，中華民國有線電視發展協進會委託國立中興大學經濟系研究
- (15)陳櫻琴，(1997)，有線電視斷訊風波之法律分析，《*月旦法學雜誌*》，第 25 期，（六月號）：59-65
- (16)湯健明與莊克仁，(1994)，現代有線電視，台北：美國教育出版社
- (17)曾正儀，(1997)，從市場結構因素分析國內有線電視斷訊現象，《*衛星與有線電視*》，（十二月號）：37-40
- (18)鄧榮坤與張令慧，(1993)，有線電視解讀，台北：月旦

- (19)詹森林、馮震宇、林明珠，(1995)，認識消費者保護法
- (20)黃立，(1999/10)，民法債編總論二版
- (21)廖義男，(1996/9)，監督定型化契約與規範消費資訊之法規競合與適用之研究。
- (22)消保會編印，(1995/2)，消費者保護法施行細則研訂資料。
- (23)詹森林，(1995/6)，定型化契約之基本概念及其效力之規範，
（收於）消費者保護研究
- (24)詹森林，(1995/6)，定型化契約之基本概念及其效力之規範，
（收於）消費者保護研究

1-2 論文

- (1)余亭美，（2002），**第三代行動通信業務執照競價釋出機制之研究**，國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文
- (2)林孟芄，（2005），無線廣播電視執照核發制度之研究--兼論商業執照競標之問題，國立政治大學公共行政研究所碩士論文
- (3)吳志鵬，（2005），**行動通訊業務執照之發照制度分析--交易成本之研究途徑**，台灣大學政治學研究所碩士論文
- (4)洪貞玲，（1995），我國無線廣播電視執照核發與換發之研究，國立政治大學新聞學系碩士論文
- (5)高慧雯，(2001)，**第三代行動通訊之服務與定價模式探討**，國立政治大學企業管理學系碩士論文
- (6)曹銘峰，（2001），第三代行動通訊執照發放與產業競爭，國立台灣大學商學研究所碩士論文
- (7)黃西南，（2004），我國與歐盟及英美電信自由化政策之綜合比較研究，國立交通大學**管理學院碩士在職專班經營管理組**碩士論文
- (8)陳柏煒，(2005)，台灣第三代無線通訊產業發展策略之探討，國立台灣大學國家發展研究所碩士論文
- (9)陳新元，（1997），有線電視產業之區位競爭與福利效果之研究，國立中央大學產業經濟研究所碩士論文
- (10)陸丁，**新加坡國立大學經濟系**，(2000)，新加坡電信業的開放過程，http://engine.cqvip.com/content/f/81630x/2000/000/001/jj18_f6_4959227.pdf
- (11)張啟騰，（2003），廣電媒體所有權規範之研究，世新大學傳播研究所碩士論文。
- (12)楊雅倫，（2002），影響第三代行動通訊執照標金因素之實證研究，國立台灣大學財務金融研究所碩士論文
- (13)楊菠 資訊產業部電信研究院第一事業部新技術新業務研究部，2002年5月1日，中國臺灣電信市場現狀，

<http://www.wanfangdata.com.cn/qikan/periodical.articles/sjdx/sjdx2002/0205/020508.htm>

- (14) 黃文志(2005)，定型化契約條款之解釋-以實務見解之演繹為中心，國立高雄大學，法律學系碩士班論文
- (15) 程才芳，(2001/6)，行動電話營業規章與服務契約之研究—以消費者保護出發，政大法研所碩士論文
- (16) 張正雄，2002年12月，網路購物契約關係之研究，中正法研所碩士論文
- (17) 絲鈺雲，2002年6月，銀行定型化保證契約之研究，台大法研所碩士論文
- (18) 廖健男，1998年6月，定型化契約條款之行政規制，輔大法研所碩士論文
- (19) 蔡江泉，定型化契約條款之行政規制—以汽車買賣為中心，中正大學法研所碩士論文，2003年5月。
- (20) 薛雅之，消費者保護法與民法相關問題之研究，文大法研所碩士論文，1995年6月。
- (21) 羅美秀，定型化契約之研究—以消費者契約為中心，東海法研所碩士論文，1998年7月。

2. 外文文獻

- (1) Annabel Z. Dodd，(September 12, 2001)，The Essential Guide to Telecommunications (3rd Edition)
- (2) Jerry Kang，Communication Law And Policy: Cases and Materials，(September 1, 2005)
- (3) John Zelezny，Cases in Communications Law (Paperback)，5 edition (April 18, 2006)
- (3) Kent R. Middleton, William E. Lee University of Georgia，The Law of Public Communication, 2007 Update
- (4) Patricia A. Aufderheide，Communications Policy and the Public Interest: The Telecommunications Act of 1996，(January 15, 1999)
- (5) Paul Siegel，Cases in Communication Law，(August 23, 2001)
- (6) Averitt, N. W and Lande, R. H, (1997), “Consumer Sovereignty: A Unified Theory of Antitrust and Consumer Protection Law”, Antitrust Law Journal, Spring, pp 1-33. BBC News, (2006), “Net supply switch to be easier”, 17 August.
- (7) Bar-Gill, Oren (2006),”Bundling and Consumer Misperception”, The University of Chicago Law Review, January.
- (8) CALPIRG Education Fund (California Public Interest Research

- Group) (2005), “Locked in a cell: how cell phone early termination fees hurt consumers”, August.
- (9)Camerer, C., et al. (2003), Regulation for Conservatives: Behavioural Economics and the Case for Asymmetric Paternalism”, University of Pennsylvania Law Review (Vol.151, pp 1211 1254, 2003).
- (10)Canadian Radio-Telecommunications Commission (2005), Status of Competition in Telecommunications Markets, October.
- (11)Canadian Telecommunications Policy Review (2006), Final report 2006, Ottawa.
- (12)CTIA (Cellular telecommunications and Internet Association)(2003), “Wireless Industry Unveils 10-Point Consumer Code”, Press Release, September.
- (13)Department of Trade and Industry (2003), “Switching costs”, Economic Discussion Paper 5, A report prepared for the Office of Fair Trading and the Department of Trade and Industry by National Economic Research Associates, April.
- (14)DellaVigna, S and Malmendier, U., (2006), “Paying not to go to the gym”, The American Economic Review, Volume 96, No.3, June.
- (15)Economides, N., Seim, K., and Viard, V.B. (2005), “Quantifying the Benefits of Entry into Local Phone Service”, Working Paper, January.
- Economist (2007), “Japanese Telecoms: Change is in the air.” (Number portability has boosted competition in mobile telecoms.) 20 January.
- (16)EC (European Commission) (2006), Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Review of the EU Regulatory Framework for electronic communication networks and services {COM(2006)334 final}”Proposed Changes, Staff Working Document, Brussels, 28 June, SEC(2006) 816.
- (17)Gans J.S (2005a), “Protecting Consumers by Protecting Competition: Does Behavioural Economics Support this Contention?” Competition and Consumer Law Journal Vol 13(1) p.40-50.
- (18)Gans, J.S (2005b), “Real Consumers and Telco Choice: The Road to Confusopoly”, Paper presented to the Australian Telecommunications Summit, Sydney, 21 November. GAO (General Accounting Office) (US) (2003), FCC Should Include Call Quality in its Annual Report on Competition in Mobile Phone Services, April
- (20)Giulietti, M., Waddams-Price, C., and Waterson, M, (2005), “Consumer Choice and Competition Policy: a study of UK Energy

Markets” Economic Journal, October.

(21)IBISWorld Industry Report, (2007), Mobile Telecommunications Carriers in Australia, 12 January 2007. Report J7122.

(22)Johnstone, J and Kozakova, A, (2006), “Imperfect Markets”, National Consumer Council (UK), October.

(23)Johnstone, J (2006), “Competition and Consumer policy – lessons for regulation in the telecommunications sector”. Paper presented to the OECD Roundtable on “Demand-Side Economics for Consumer Policy”, 26-27 October.

(24)Labbrecht, A and Skiera, B (2004) “Paying too much and being happy about it: causes and consequences of tariff choice biases”, Working paper, March.

(25)Milne, R, (2006), “ICT Quality of Service Regulation: Practices and Proposals”, Background Paper prepared for the ITU Global Seminar on Quality of Service and Consumer Protection, Geneva, Switzerland, 31 August – 1 September.

(26)Miravete E. J (2003) “Choosing the wrong calling plan? Ignorance and learning”, The American Economic Review, Vol. 93(1), p. 297-310.

(27)Mulholland, J, “Consumer Protection Economics: Insights from Neo-Classical Economics and Practical Applications for Policy-Making”. Paper presented to the OECD Roundtable on “Demand-Side Economics for Consumer Policy”, 26-27 October.

(28)NCC (2006), “Switched on to switching? –A survey of consumer behaviour and attitudes, 2000-2005”. April.

(29)National Economic Research Associates (2003), ”Switching Costs”, A report prepared for the Office of Fair Trading and the Department of Trade and Industry Economic Discussion Paper 5, April.

(30)New Zealand Ministry of Economic Development, (2006), “Behavioural analysis for policy: New lessons from economics, philosophy, psychology, cognitive science, and sociology,” October.

(31)OECD (Organisation for Economic Co-operation & Development) (2003), “The Implications of Convergence for Regulation of Electronic Communications”, Paris. DSTI/ICCP(2003)5/FINAL.

(32)OECD (2005),”Guiding Principles on Regulatory Quality and Performance”, Paris.

(33)OECD (2007), “Summary Report on the Second OECD Roundtable on Consumer Policy”, Paris 2007. DSTI/CP(2007)1/FINAL).

(34)Ofcom Consumer Panel, (2006a) “Capturing the consumer interest –

a toolkit for regulators and government”, UK Office of Communications, London, 2 February. (67)Ofcom Consumer Panel, (2006b), “Consumers and the Communications Market: 2006.” UK Office of Communications, London, June.

(35)Ofcom (UK Office of Telecommunications) (2001), Effective Competition Review: Mobiles, February.

(36)Ofcom (2006b), “Consumer Experience Research”, Annex 4, “Consumer Decision-Making in the Telecoms Market”, Report on research findings, Research Annex, November 16.

(37)Ofcom, (2006c), “Broadband migrations: enabling consumer choice”, 13 December. Ofcom (2006d), The Communications Market 2006, August.

(38)Ofcom (2007), “Protecting consumers from mis-selling of telecommunications services: consultation document”, 8 February.

3. 網路資源

(1)中華民國行政院新聞局，<http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=13379&ctNode=2087&mp=1>

(2)立法院國會圖書館，
<http://npl.ly.gov.tw/do/www/billIntroductionContent?id=15>

(3)交通部電信總局，<http://www.dgt.gov.tw/flash/index.shtml>

(4)國家通訊傳播委員會，<http://www.ncc.tw/>

(5)Communications and Multimedia Content Forum of Malaysia，<http://www.cmcf.org.my/>

(6)Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 - on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities，http://www.communicationsact.gov.uk/pdf/access_directive%20.pdf

(7)Directive 2002/20/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the authorisation of electronic communications networks and services，http://www.communicationsact.gov.uk/pdf/authorisation_directive.pdf

(8)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，http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_108/l_10820020424en00330050.pdf

- (9) **Federal Communications Commission (FCC)** , <http://www.fcc.gov/>
- (10) **Infocomm Development Authority of Singapore (IDA)** , <http://www.ida.gov.sg/idaweb/marketing/index.jsp>
- (11) **Malaysian Communications and Multimedia Commission (MCMC)** , <http://www.cmc.gov.my/>
- (12) **Office of Communications (OFCOM)** , <http://www.fcc.gov/>
- (13) **EC (European Commission) (2006)**, Special Eurobarometer Safer Internet, May 2006,
http://ec.europa.eu/information_society/activities/sip/docs/eurobarometer/eurobarometer_2005_25_ms.pdf.
- (14) **EC (2007)**, 12th EU Implementation report on European Electronic Communications Regulation and Markets, COM(2007)155, 29 March 2007,
http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/implementation_enforcement/annualreports/12threport/com_2007_155_en.pdf.
- (15) **ITU (International Telecommunications Union) (2004)**, Mobile phones and youth, a look at the US student market, February 2004,
www.itu.int/osg/spu/ni/futuremobile/Youth.pdf.
- (16) **OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (1980)**, Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data, OECD, Paris,
www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_34255_1815186_1_1_1_1,00.html.
- (17) **OECD (1999)**, Guidelines for Consumer Protection in the context of Electronic Commerce, OECD, Paris,
www.oecd.org/document/51/0,2340,en_2649_34267_1824435_1_1_1_1,00.html.
- (18) **OECD (2002)**, Guidelines for the Security of Information Systems and Networks, OECD, Paris.
- (19) **OECD (2003)**, Guidelines for Protecting Consumers from Fraudulent and Deceptive Commercial Practices Across Borders, OECD, Paris,
www.oecd.org/sti/crossborderfraud.
- (20) **OECD (2006)**, OECD Anti-Spam Toolkit of Recommended Policies and Measures, OECD, Paris, www.oecd-antispam.org/.
- (21) **OECD (2007a)**, Mobile Commerce, DSTI/CP(2006)7/FINAL,
www.oecd.org/sti/consumer-policy.
- (22) **OECD (2007b)**, OECD Communications Outlook 2007, OECD, Paris, <http://213.253.134.43/oecd/pdfs/browseit/9307021E.PDF>.

- (23)OECD (2007c), Recommendation on Consumer Dispute Resolution and Redress, OECD, Paris, www.oecd.org/dataoecd/43/50/38960101.pdf.
- (24)OECD (2007d), Recommendation and Guidance on Electronic Authentication, OECD, Paris, www.oecd.org/dataoecd/32/45/38921342.pdf.
- (25)OECD (2007e), Recommendation of the Council on Cross-border Co-operation in the Enforcement of Laws Protecting Privacy, OECD, Paris, www.oecd.org/dataoecd/43/28/38770483.pdf.
- (26)Analysys (2006), Mobile Number Portability: strategies for operators and regulators, December. Overview available at <http://research.analysys.com>.
- (27) Barrow, P (2007), "Just Enough: Empowering Fixed-Line Telecommunications Consumers through a Quality of Service Information System" (CCP Working Paper 07-2). Available at: <http://www.ccp.uea.ac.uk/publicfiles/workingpapers/CCP07-2.pdf>.
- (28)Illinois PIRG (Public Interest Research Group) (2005), "Can You Hear Us Now? – A Report on How the Cell Phone Industry has failed Consumers", March. Available at: <http://www.illinoispirg.org/reports/canyouhearusnow.pdf>.
- (29)NCC (National Consumers Council) (UK) (2005), NCCs response to Ofcom's consultation Strategic review of Telecommunications: Phase 2, February. Available at: http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/telecoms_p2/restsrp2/ncc.pdf.
- (30)OECD (2006), "Roundtable on Demand-Side Economics for Consumer Policy: Summary Report", Paris 2006. Available at <http://www.oecd.org/dataoecd/31/46/36581073.pdf>.
- (31)Ofcom (2006a), "Ofcom's Consumer Policy – A Consultation", 8 February 2006 available at: http://www.ofcom.org/consult/condocs/ocp/ocp_web.pdf.