

調 查 報 告

壹、案由：據報載，手機打市話費用竟比打國際電話貴，日前立法院要求調降，且中華民國消費者文教基金會數年前亦曾呼籲國家通訊傳播委員會注意此一問題，惟迄未解決；又手機撥打市話與市話撥打手機之電信線路相同，何以出現不同費率？主管機關對費率之審核有無不周致損及消費者權益之情事？認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

據報載，手機撥打國內市話竟比撥打美國貴，另手機撥打市話與市話撥打手機之電信線路相同，惟兩者費率卻有甚大差異，究現行電信資費是否合理，及主管機關之審核有無不周致損及消費者權益，認有深入瞭解之必要。經向國家通訊傳播委員會（以下簡稱通傳會）調閱相關卷證資料，並約詢相關人員後，業已調查竣事，茲將調查意見臚陳如下：

一、通傳會應督促電信業者以多元管道加強宣導電信資費試算服務之訊息，同時研議揭露行動通信服務每分鐘成本之可行性，俾供消費者選擇資費方案之參考，並落實資訊透明原則：

(一)按消費者保護法第 5 條規定：「政府、企業經營者及消費者均應致力充實消費資訊，提供消費者運用，俾能採取正確合理之消費行為，以維護其安全與權益」；另通訊傳播基本法第 9 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」。是電信業者於提供服務時，應將消費之必要資訊予以充分揭露，使消費者能採取正確合理之消費行為，以維護其權益。

(二)據通傳會說明，各行動業者之營運模式不同，成本結構、資費結構亦不同，業者係依市場供需、經營成本

及用戶需求等訂定各種資費方案，由消費者自行選擇。一般而言，低月租費配合高通信費，高月租費配合低通信費，但高月租費會搭配網內免費通話分鐘數、網內互打免費、指定熱線門號免費或手機補貼款等。惟觀諸目前各業者實施之行動電話撥打市話資費方案，在牌告價部分即已多達 145 種，包括中華電信股份有限公司（以下簡稱中華電信）38 種、台灣大哥大股份有限公司（以下簡稱台灣大哥大）39 種、遠傳電信股份有限公司（以下簡稱遠傳電信）46 種、亞太電信股份有限公司（以下簡稱亞太電信）6 種、威寶電信股份有限公司（以下簡稱威寶電信）10 種、大眾電信股份有限公司（以下簡稱大眾電信）6 種，遑論業者基於行銷策略考量推出之促銷方案更是不計其數，消費者果真能從琳琅滿目、五花八門之資費方案中選擇對其最有利者，實令人質疑。詢據通傳會表示，該會業於民國（下同）102 年 5 月 9 日、5 月 16 日、5 月 23 日、5 月 30 日、6 月 27 日、7 月 25 日、8 月 9 日、8 月 22 日、8 月 28 日、9 月 13 日、10 月 17 日、11 月 15 日、12 月 19 日邀集中華電信、台灣大哥大、遠傳電信、威寶電信、亞太電信、大眾電信等召開「研商『電信資費試算服務』與『電信資費綁約不綁費率之契約模式』會議」，除要求業者建置電信資費網頁試算服務，提供用戶試算最佳資費方案外，並請業者將該項服務功能之訊息，於官網上及日後用戶帳單內適時宣導。經查除大眾電信外，其餘業者均已於 102 年 9 月完成建置並上線，惟由各業者之電信資費試算服務操作步驟圖示說明顯示，僅台灣大哥大將該項服務置於網站首頁，另通傳會並未落實追蹤管考業者於電信帳單之宣導情形，宣導成效容有可議。爰通傳會允應督促業者以更多元之方式，如於媒體、各營業場所，或

以客服語音、簡訊等加強宣導電信資費試算服務，使消費者能充分知悉此一訊息。

(三)另據通傳會表示，目前各電信業者依第一類電信事業資費管理辦法（以下簡稱資費管理辦法）第 9 條及第 12 條：「第一類電信事業市場主導者主要資費之調整，應於預定實施日 14 日前報請本會核定，於核定文到次日以媒體、電子網站及各營業場所公告等適當方式完整揭露資費訊息，並於公告日起 7 日後實施。第一類電信事業市場主導者之促銷方案，其實施內容包含主要資費項目者，應依前項規定辦理。…」、「第一類電信事業資費之調整及其促銷方案，除市場主導者之主要資費外，應於預定實施前以媒體、電子網站及各營業場所公告等適當方式完整揭露資費訊息，並函知本會；取消時亦同。…」之規定，完整揭露其所提供各項服務之資費訊息。惟如前所述，各業者訂定之行動電話撥打市話資費方案，僅牌告價部分即高達 145 種，又各方案間之每分鐘（秒）資費差異甚大，且缺乏一致性之比較基礎，消費者實無從比較並選擇最適之資費方案，是通傳會允宜研議揭露行動通信服務每分鐘成本之可行性，以為消費者選擇資費方案之參考。

(四)綜上，鑑於現行電信資費方案之多樣化，通傳會除應督促業者以多元管道加強宣導電信資費試算服務之訊息，讓消費者透過該項服務選擇最適資費方案外，同時允宜研議揭露行動通信服務每分鐘成本之可行性，使消費者於選擇資費方案時，能有一致性之比較基礎，俾落實資訊透明原則。

二、通傳會應儘速責成電信業者將購機優惠（促銷）方案之適用機型及其補貼款等揭露事項，納入營業規章及服務契約中，以保障消費者權益：

- (一)據通傳會說明，由於消費者向行動業者綁約所取得手機與申請書上所載手機不同之申訴案件頻傳，該會於102年12月20日邀集中華電信、台灣大哥大、遠傳電信、威寶電信、亞太電信等召開「討論業者客服處理申訴案件事宜」會議，要求業者自103年1月1日起於申請書黏貼手機IMEI條碼、轉印IMEI條碼、拍攝手機外觀(含手機IMEI條碼)或型錄照片等方式，當場由用戶確認簽名，以確保消費者權益。
- (二)然消費者綁約取得之設備，不以手機為限，尚包括筆記型電腦、無線網卡或其他終端設備等，顯見現行通傳會要求業者應揭露之內容，有未盡周延之處；另經查目前業者亦未將該項措施納入其營業規章及服務契約中，爰銷售人員於推介時，是否確實充分告知消費者相關資訊，不無疑義。通傳會允應儘速責成電信業者將購機優惠(促銷)方案之適用機型及其補貼款等揭露事項，納入營業規章及服務契約中，俾使業者能落實執行，以保障消費者權益。

三、目前行動電話撥打市話資費，應尚有檢討調降空間：

- (一)102年10月21日立法院交通委員會通過臨時提案略以，基於國內各大電信產業獲利極豐，服務效能卻未顯見進步，高費率卻提供低效能的服務，對不起消費者；通傳會應在3個月內，請業者全面降價3成，尤其中華電信應率先響應，帶動其他業者共同合力保障消費者權益。
- (二)對於行動電話撥打市話費率較高之問題，據通傳會表示，該會於99年1月29日公告第一類電信事業資費管制採價格調整上限制之調整係數數值，自99年4月1日起至102年3月31日止，電信業者須依資費管理辦法規定逐年調整電信資費，爰各業者行動電話撥打市話之月租型語音資費100年度調降幅度為中華電信

4.04%~4.15%、台灣大哥大 4.04%、遠傳電信 4.04%~4.26%，101 年度調降幅度為中華電信 3.60 %~3.70%、台灣大哥大 3.58%、遠傳電信 3.58%~3.75%、威寶電信 3.70 %~4.55%、亞太電信 3.58%~3.69%；惟以中華電信為例，依該公司 102 年 4 至 6 月各資費話務量占比計算行動電話撥打市話平均每分鐘新台幣（下同）4.9 元，仍較依一般、減價時段話務量占比計算市話撥打行動電話平均每分鐘 4.7 元略高。依通傳會說明，「行動電話撥打市話」與「市話撥打行動電話」二項業務之電信線路雖然相似，但行動電話業務除與市話業務有類似之固定成本外，需再考量頻譜標金、基地臺建置與維運成本，另為改善通訊品質，亦需持續建置基地臺或擴充其設備，故行動電話撥打市話之平均每分鐘單價較市話撥打行動電話略高，尚屬合理。

(三)惟據通傳會說明，經統計目前各業者綁約用戶占整體用戶之比例，中華電信及台灣大哥大約 6 成、遠傳電信約 8 成、亞太電信及威寶電信約 9 成，爰有 6 至 9 成之用戶實際支付之資費係促銷價格，而非牌告價格。易言之，即有 1 至 4 成未綁約之用戶仍支付牌告價格，且以中華電信客戶數較多之 3G 183/383/583 型資費方案為例，其牌告每分鐘費率分別為 8.05 元、7.30 元及 6.11 元，均遠高於市話撥打行動電話平均每分鐘 4.7 元及行動電話撥打市話平均每分鐘 4.9 元，是以目前行動電話撥打市話資費，應仍有檢討調降空間。

四、通傳會於電信法修正主管機關前之過渡時期，應儘速依行政程序法第 11 條規定補正公告程序，以資周延：

(一)按國家通訊傳播委員會組織法第 2 條：「自本會成立之日起，通訊傳播相關法規，包括電信法、廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法，涉及本會職

掌，其職權原屬交通部、行政院新聞局、交通部電信總局者，主管機關均變更為本會。其他法規涉及本會職掌者，亦同。」；另行政程序法第 11 條：「行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規規定之。行政機關之組織法規變更管轄權之規定，而相關行政法規所定管轄機關尚未一併修正時，原管轄機關得會同組織法規變更後之管轄機關公告或逕由其共同上級機關公告變更管轄之事項。…」等規定甚詳。

- (二) 查通傳會係於 95 年 2 月 22 日成立，惟揆以現行電信法第 3 條之規定，電信事業之主管機關仍為交通部。依通傳會說明，自 98 年 2 月起，該會就電信法全部條文進行檢討研議，並召開多次徵詢、諮詢會議後，於 101 年 7 月 30 日及 102 年 4 月 24 日將電信法修正草案函送行政院審議，嗣經行政院指示須再行研議及協商而退回該會，然該會於電信法修正前之過渡時期，並未踐行上開行政程序法第 11 條規定公告變更管轄事項之程序。據通傳會表示，行政程序法第 11 條第 2 項之立法目的，係因行政機關之組織法規變更管轄權規定，相關行政法規倘未及配合修正時，為免疑義，爰規定原管轄機關「得」會同組織法規變更後之管轄機關公告或逕由其共同上級機關公告變更管轄之事項，意即行政機關依法執行職務如無疑義時，尚毋須依上開規定進行公告，目前該會仍能依法執行各項職務不致於窒礙難行，並未對相關業者及民眾造成實質之影響云云。惟行政程序法第 11 條之立法意旨，即在於解決因行政機關之組織法規變更管轄權，而相關之行政作用法規未及配合修正時，得以公告方式變更管轄之事項，且自公告之日起算至第 3 日起發生移轉管轄權之效力，是該條所謂「得公告」，係賦予行政機關於過渡時期得採行之權宜措施，屬行政授與性質，並非賦

予主管機關裁量權以決定公告與否，任令行政作用法規與組織法規所定之管轄機關不相一致，且管轄範圍劃分不明確，亦易滋生疑義。另退萬步言，縱使如通傳會所稱目前於依法執行各項職務時，並無疑義，然於不可預知之未來是否亦無疑義，誠有可議，爰該會允應儘速補正相關公告程序，以資周延，並符合法制。

五、有關報載行動電話撥打國內市話比撥打美國貴，主要係美國為全球話務轉接中心之故；至 100 年市話撥打行動電話大幅降價 6 成，則僅限於 2G 減價時段部分，並非全面降價 6 成，併此指明：

(一)據通傳會說明，美國為全球話務轉接中心，地位特殊且話務量大，各國與美國之國際電話買賣交換成本較低，故各國撥打美國之費率皆較撥打其他國家為低，行動業者甚至犧牲毛利以換取更多話務，俾得到轉接其他國家較有利攤分支出之談判籌碼。以中華電信為例，行動電話撥打美國一般時段每分鐘 4 元至 5.9 元，雖比行動電話撥打國內市話每分鐘 4.69 元至 8.36 元便宜，惟行動電話撥打日本、韓國、香港、新加坡、中國大陸北京、上海、廣東每分鐘 7 元至 13 元不等，則較行動電話撥打國內市話貴。

(二)另 86 年政府推動電信自由化開放行動通信業務之初，前交通部電信總局（以下簡稱電信總局）審酌當時市話市場獨占之環境，為利行動電話與市話市場公平競爭，爰未採納多數國家通用之發話端業者訂價方式，將市話撥打行動通信網路之通信費訂價權及營收歸屬受信端之行動通信網路業者，期達成促進行動電話市場蓬勃發展之政策目的。此後，政府循序開放行動通信、衛星通信及固定通信業務，90 年時電信市場已逐步由獨占經營轉變為自由競爭，前電信總局遂於 91 年公布之「電信自由化政策白皮書」中揭示：「跨網通

信之通信費歸屬原則將於市話充分競爭後，朝『由發信端事業訂價，營收歸發信端事業所有』的方向調整」。95年2月通傳會成立後，持續徵詢、彙整各界意見，並於96年12月25日第217次委員會議決議通過「市話撥打行動通信網路訂價機制調整暨網路互連相關事項處理之行政計畫」，自100年1月1日起，市話撥打行動電話之通信費訂價權，由受信端行動通信網路業者訂價，回歸由發信端市內網路業者訂價，且市內網路業者於回歸後所訂初始費率不得高於回歸前價格；又中華電信為市內網路業務之市場主導者，爰各業者係比照中華電信訂價，回歸後市話撥打行動電話一般時段每分鐘5.16元，減價時段每分鐘2.58元，而回歸前各業者之一般時段2G每分鐘5.16元~6.6元、3G每分鐘6~6.6元，減價時段2G每分鐘2.58元~6.6元、3G每分鐘3元~6.6元，是報載100年市話撥打行動電話大幅降價6成，係以回歸前後「2G減價時段」之最高與最低費率計算【(6.6元-2.58元)/6.6元=60%】，並非全面降價6成，併此指明。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至四，函請國家通訊傳播委員會切實檢討辦理見復。
- 二、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。

調查委員：楊美鈴

程仁宏

沈美真

中 華 民 國 103 年 4 月 22 日