

公平交易委員會處分書

公處字第 101024 號

被處分人：中華電信股份有限公司

統一編號：96979933

地址：臺北市中正區信義路 1 段 21 之 3 號

代表人：○○○ 君

地址：同上

被處分人因違反公平交易法事件，本會處分如下：

主 文

- 一、被處分人於網站刊載 HiNet 光世代 50M 方案廣告，宣稱「下載 DVD 僅 12 分鐘」、「HiNet 光世代 50M，下載 DVD 只要 12 分鐘！速度超快～」、「HiNet 光世代 50M 有多快？下載 1 部 DVD (4.7G) 10M 要花 1 個小時，50M 只要 12 分鐘……」等語，就服務之品質為引人錯誤之表示，違反公平交易法第 21 條第 3 項準用同條第 1 項規定。
- 二、被處分人自本處分書送達之次日起，應立即停止前項違法行為。
- 三、處新臺幣 500 萬元罰鍰。

事 實

- 一、緣 100 年 8 月媒體報導，被處分人推出 50M/5M 光世代優惠方案，宣稱速率可達 50M 的優質上網品質，惟實際上網速率未達 50M 一半，而涉有廣告不實情事，爰本會依公平交易法第 26 條規定主動立案進行調查。
- 二、經函請被處分人就本案提出書面陳述及到會說明，略以：
 - (一) 被處分人光世代寬頻上網服務資費，經國家通訊傳播委員會（下稱通傳會）以 96 年 3 月 20 日通傳營字第 09605037090 號函、96 年 5 月 31 日通傳營字第

09605078970 號函分別核定「光世代網路連接 HiNet 業務」、「光世代網路業務」資費；目前資費係經通傳會 100 年 6 月 15 日通傳營字第 1000025461 號函核定。

(二) 光世代網路服務指在被處分人機房或利用光纖迴路連接至光化交接箱、社區、大樓、家庭等，利用各式光網路設備，搭配乙太網路 (Ethernet) 或 VDSL 等技術，作為固網 IP 網路之接取電路，透過彙集網路提供客戶連接網際網路或可管理式 IP 服務等寬頻傳輸服務業務，並參照全球各主要電信公司規格，依客戶端寬頻數據機 (VTU-R) 至被處分人機房設備間線路速率 (Line Rate) 之不同，提供產品予消費者。

(三) 光世代 50M 方案相關廣告刊載情形如次：

- 1、網路廣告：「極速快感 50M 只要 999，上行 5M 分享更多樂趣」為標題廣告自 100 年 6 月 22 日刊載；「HiNet 光世代 50M 來了！」為標題廣告自 100 年 5 月 23 日刊載；「中華電信推出 HiNet 光世代 20M、50M 優惠方案客戶最高可省 12,000 元」新聞稿自 100 年 5 月 3 日刊載，目前需點選「最新消息」歷史頁面方可見得。
- 2、電視廣告：「HiNet 光世代 50M 50M 999 篇」電視廣告約自 100 年 6 月 20 日刊載至 100 年 7 月 3 日。
- 3、雜誌廣告：於 100 年 7 月份 PC Home、GQ 及 FHM 雜誌刊載「HiNet 光世代 50M 來了！」廣告。
- 4、海報及 DM 廣告：「HiNet 光世代 50M 來了！」海報廣告自 100 年 7 月於各營運處張貼；DM 廣告自 100 年 6 月置於各營運處櫃台供消費者取閱，原為 50M/3M 方案，至 100 年 7 月變更為 50M/5M 方案，內容與海報相同，惟背面印有申請書。
- 5、為強化消費者觀念及避免爭議，被處分人目前於海報及 DM 廣告已載明服務速率指最高可提供之線路速率 (Line Rate)、網路品質屬 Best Effort 模式等，自 100 年 9 月 1 日於各營運處張貼、散發。

(四)「50M」、「50M/5M」指光世代寬頻服務產品，各服務速率

最高可提供之線路速率 (Line Rate)，其網路品質屬 Best Effort 模式，除符合各國主要電信公司服務規格，被處分人亦於相關網頁、服務申請書及主管機關核准函等向消費者宣示。又以速率為寬頻網路服務之名稱為國內多家業者採用，消費者亦可自多方管道獲知產品訊息，應無影響市場競爭秩序，亦不致使交易相對人因資訊扭曲而影響其交易決定。

- (五) 線路速率 (Line Rate) 係指用戶設備 (如 PC) 要將其應用層資訊 (如文字檔或影像檔) 經由電信網路傳輸時，用戶設備會先透過內部處理機制執行各層囊封，並附加可變長度的控制管理訊息 (overhead)，經編碼、調變後再由實際介質傳輸，此時用戶設備發送至電信公司所提供之實體層網路元件介面之數位信號格式，其於觀察期間，單位時間所傳輸之用戶實體層資訊之位元數 (bps) 或位元組數 (Bps) 即為線路速率。被處分人量測線路速率之範圍自裝置於用戶之線路終端設備至被處分人機房設備間之速率，不代表用戶家中實際使用速率。
- (六) 資料傳輸速率 (Data Rate) 係指於單位時間所傳輸之用戶應用層資訊之位元數 (bps) 或位元組數 (Bps)，傳輸速率亦即將線路速率減除各層所囊封之控制管理訊息對應速率後所餘之原始資訊速率。被處分人量測資料速率範圍為從用戶個人電腦至測速網站之資料傳輸速率，量測結果易受用戶端軟硬體設備之效能、用戶設備所在位置之環境及該測速網站連外頻寬、測速伺服器負載狀況等因素影響。消費者如使用上網服務連結至國內外網站，所得量測速率係屬資料傳輸速率 (Data Rate)，與裝置於用戶端之線路終端設備至被處分人機房設備間所得量測之線路速率 (Line Rate)，二者於量測範圍、網路層次、功能等定義皆不相同。
- (七) 資料傳輸速率 (Data Rate) 低於線路速率 (Line Rate)，係因於 IP 網路中，原始資料須添加資料標頭傳送，爰必然耗用頻寬資源，倘不考量 Best Effort 模式，傳輸速率與線

路速率之差別即為各層資料標頭部分；另因採 Best Effort 模式，電信業者不需承諾頻寬與效能品質，僅以可用之網路資源供客戶共享以傳送訊流封包，故實際上網連線速率亦受上網終端設備、距離、所在位置環境及到訪網站連外頻寬等因素影響。

- (八) 被處分人曾製作服務說明簡報檔作為內部教育訓練資料，其中所稱「骨幹網路頻寬問題」，指如同時有大量用戶上線即易造成網路壅塞而使平均速率降低，此問題發生於被處分人各機房骨幹網路間，因光世代服務採 Best Effort 模式，依國際標準無法保證網路品質，倘有過多用戶同時使用即可能影響上網服務速度 (Data Rate)。被處分人為解決此問題，設有網路訊務流量監控機制，隨時監控骨幹網路訊務流量，發生壅塞持續時間及流量程度若超出預設條件時，即啟動警示機制等以進一步加開頻寬，以提高網路品質。
- (九) 廣告所載「下載 DVD 僅 12 分鐘」、「HiNet 光世代 50M，下載 DVD 只要 12 分鐘！速度超快～」、「HiNet 光世代有多快？下載 1 部 DVD (4.7G) 10M 要花 1 個小時，50M 只要 12 分鐘……」，係假設實際傳輸速率為承租線路速率 (Line Rate) 之 99%，即實際傳輸速率為 49.5M (= 50M * 99%)，M 為 Mbps (bit per second)，即每秒百萬位元數；DVD 畫質影片容量大小為 4.7G，以 1Gbyte (十億位元組) = 1,000Mbytes (百萬位元組)、1byte(位元組)=8bits(位元) 換算，可得 $4.7G * 1,000M(\text{bytes}) * 8(\text{bits}) = 37,600M(\text{bits})$ ；下載時間即為 $37,600M(\text{bits}) / 49.5M(\text{bps}) \doteq 760$ 秒，約 12.67 分鐘。
- (十) 前揭資料傳輸速率 (Data Rate) 設定為線路速率 (Line Rate) 之 99%，係被處分人內部自行設定目標，但實際達成機率則不一定，係受 Best Effort 模式影響之故。即在 Best Effort 模式下，資料傳輸速率將隨網際網路環境而變化，其影響因素包含上網終端設備、距離、所在位置環境、到訪網站連外頻寬、同時進網人數等電信業者無

法干預或控制之「不可控因素」影響。

(十一)通傳會 96 年 3 月 20 日通傳營字第 09605037090 號函、96 年 5 月 31 日通傳營字第 09605078970 號函之業務價目表，載有「本業務之傳輸網路係採 Best Effort 模式，各速率服務指最高可提供之線路速率 (line rate)，一般狀況傳輸速率介於 2M 與最高可提供之線路速率間，惟實際傳輸速率視網際網路 (Internet) 及內容網站提供者 (ICP) 之壅塞程度而定，不保證頻寬/惟實際傳輸速率將隨網路使用情況而變，因此不保證速率。」係說明被處分人所推出產品之定義及服務特性，價目表所示牌告速率指最高可提供之線路速率，其網際網路模式歸屬 Best Effort 模式，於使用者付費及資源共享觀念下，相較於有品質保證合約之服務，此模式提供消費者得以較低價格享有寬頻網路服務。

(十二)被處分人 100 年 8 月 11 日至 8 月 15 日，以系統遠端抽樣測試北區電信分公司光世代 50M/5M 用戶之線路速率，完成 122,432 路測試，約 97.77% 速率達 50M。

(十三)日前有關光世代服務爭議，實源於網際網路之傳輸特性及其組成體系之複雜性，非一般消費者所熟知，為使客戶瞭解光世代 50M 服務內涵，被處分人已製作簡報檔，將於日後加強宣導，以免爭議。

三、經函請通傳會就本案提供專業意見，略以：

(一)關於線路速率及資料速率之意涵及異同，用戶設備端及電信服務廠商之間資料傳輸前，資料須先經編碼及調變再經由實體介質傳輸，接收端再經解碼及反調變始可將資料還原成可辨識使用之資料，線路速率係指用戶設備端至電信服務廠商之實體介面，於單位時間內傳送已編碼及調變資料之位元數，資料速率則是單位時間內傳送已解碼及反調變可辨識使用資料之位元數，惟解碼及反調變過程中，須將編碼及調變資料之控制管理訊息等移除，故資料速率小於線路速率。

(二)關於 Best Effort 模式並無相關電信法令規範，惟依據 ATM

Forum 組織制定之標準，Best Effort 係屬於 UBR (Unspecified Bit Rate 服務)，不提供任何服務之相關保證規範，使用者與網際網路提供者 (ISP) 之間針對訊務沒有絕對性頻寬保證與效能品質約定，網際網路提供者僅以既有之網路資源提供服務，換言之，Best Effort 服務就是「有多少給多少」的寬頻服務，不提供頻寬保證；另被處分人亦提供數據電路（專線保證頻寬）服務供消費者選擇。

- (三) 有關被處分人相關廣告內容，通傳會業依電信法第 55 條要求廠商提出相關資料及說明，另依固定通信業務管理規則第 50 條，要求廠商修改營業規章及服務契約範本以保障使用者權益。
- (四) 為避免消費者對於網際網路連線速度產生錯誤認知，及有關被處分人於廣告宣稱 DVD 下載速度，通傳會業責請被處分人於廣告文宣及網頁揭露相關資訊及寬頻上網 Best Effort 之服務特性，並提供裝機實測線路速率 (Line Rate) 及 HiNet 上網資料速率 (Data Rate) 供光世代寬頻上網新裝或異動之用戶參考，並提供 7 日之試用期。

理 由

- 一、按公平交易法第 21 條第 1 項規定：「事業不得在商品或其廣告上，或以其他使公眾得知之方法，對於商品之價格、數量、品質、內容、製造方法、製造日期、有效期限、使用方法、用途、原產地、製造者、製造地、加工者、加工地等，為虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵。」同條第 3 項規定：「前 2 項規定於事業之服務準用之。」所稱「虛偽不實」係指表示或表徵與事實不符，其差異難為一般或相關大眾所接受，而有引起錯誤之認知或決定之虞者；「引人錯誤」係指表示或表徵不論是否與事實相符，而有引起一般或相關大眾錯誤之認知或決定之虞者。故事業倘以廣告或其他使公眾得知之方法，就其商品或服務之品質為虛偽不實或引人錯誤之表示者，即違反上開規定。
- 二、被處分人於網站廣告宣稱下載 DVD 速度核有引人錯誤：

- (一) 被處分人為推廣 HiNet 光世代 50M 方案，於網站所為廣告就 DVD 下載速度為積極表示，此包括於「極速快感 50M 只要 999，上行 5M 分享更多樂趣」頁面以右方輪播之方式表示「下載 DVD 僅 12 分鐘」；「HiNet 光世代 50M 來了！」頁面活動辦法載有「HiNet 光世代 50M，下載 DVD 只要 12 分鐘！速度超快～」；「中華電信推出 HiNet 光世代 20M、50M 優惠方案」新聞稿載有「HiNet 光世代 50M 有多快？下載 1 部 DVD (4.7G) 10M 要花 1 個小時，50M 只要 12 分鐘……」，依一般消費者普通注意力之認知，所獲印象應為申辦被處分人光世代 50M 方案，其寬頻網路服務品質可達下載 DVD 資料檔案僅需 12 分鐘之速度。
- (二) 經查 HiNet 光世代 50M 方案所稱「50M」、「50M/5M」等語，係指光世代寬頻服務最高可提供之線路速率 (Line Rate)，其係裝置於用戶端之線路終端設備至被處分人機房設備間所得測之速率，不代表用戶家中實際使用速率。而消費者使用上網服務連結至國內外網站，所得量測速率屬資料傳輸速率 (Data Rate)，廣告宣稱下載 DVD 資料所需之時間，即係受資料傳輸速率之影響。線路速率 (Line Rate) 與資料傳輸速率 (Data Rate) 於量測範圍、網路層次、功能等定義皆不相同，且資料傳輸速率低於線路速率，二者速度差異之原因，在於 IP 網路傳輸時，傳輸速率為線路速率減除各層囊封之控制管理訊息對應速率後所餘之原始資訊速率，且因被處分人光世代網路服務提供網路品質僅屬 Best Effort 模式，電信業者不保證頻寬與效能品質，實際上網連線速率受上網終端設備、距離、所在位置環境、到訪網站連外頻寬、同時進網人數等諸多電信業者無法干預或控制之「不可控因素」影響。以上情形，經被處分人自承並詳載於陳述書及到會陳述紀錄，在卷可稽。
- (三) 又查被處分人廣告宣稱下載 DVD 僅 12 分鐘等，係參考公司期望目標，自行假設實際資料傳輸速率為承租線路速率 (Line Rate) 之 99%，即實際傳輸速率為 49.5M

(=50M*99%)，又設定 DVD 畫質影片容量大小為 4.7G，爰經換算 $4.7G * 1,000M(\text{bytes}) * 8(\text{bits}) = 37,600M(\text{bits})$ ，計算出下載時間為 $37,600M(\text{bits}) / 49.5M(\text{bps}) \doteq 760$ 秒（約 12.67 分鐘）。然查，被處分人前揭實際傳輸速率為線路速率 99% 之假設未於各該廣告併予揭示，合先敘明。又承前述，光世代網路服務提供網路品質僅屬 Best Effort 模式，被處分人已自承實際上網連線速率受諸多「不可控因素」影響，故實際達成傳輸速率為 49.5M 之機率則不一定；復參照被處分人所公布光世代 50M 方案裝機實測上網資料速率 (Data Rate)，消費者申辦光世代 50M 方案，100 年 9 月 16 日至 22 日間，90% 之客戶下載資料速率實測值為「34.9~50M」，100 年 9 月 16 日至 30 日間，80% 之客戶下載資料速率實測值為「26.59~50M」，是以，足證 HiNet 光世代 50M 方案用戶下載 DVD 時，非均可達到 50M 或所被處分人所假設 49.5M 之速度，被處分人宣稱下載 DVD 僅 12 分鐘非屬消費者均可獲得之網路服務品質。

- (四) 綜上，被處分人提供光世代網路服務，其「50M」、「50M/5M」方案僅指涉其網路服務最高可提供之線路速率 (Line Rate)，不承諾頻寬與效能品質，消費者實際上網連線速率受上網終端設備、距離、所在位置環境、到訪網站連外頻寬、同時間上網用戶數等因素影響，此有被處分人相關陳述內容、向通傳會核備函文及通傳會所提供專業意見可稽，復參照被處分人所公布光世代 50M 方案裝機實測上網資料速率，消費者下載資料速率實測值非均可達到 50M 或所假設 49.5M 速度，且被處分人亦自承於計算 DVD 下載速度時，所為傳輸速率為線路速率 99% 之假設為被處分人自行設定，實際達成機率則不一定，爰可認被處分人所提供光世代寬頻網路服務，其服務本質非能保證網路頻寬及用戶實際上網速率，然被處分人卻以幾近於最高線路速率 50M 之數值作為實際傳輸速率進行計算，而於網路廣告就下載資料傳輸速度之服務品質為

具體宣稱。按網路服務速度實為影響消費者決定交易與否之重要因素，則其廣告所示「下載 DVD 僅 12 分鐘」、「HiNet 光世代 50M，下載 DVD 只要 12 分鐘！速度超快～」，及「HiNet 光世代 50M 有多快？下載 1 部 DVD (4.7G) 10M 要花 1 個小時，50M 只要 12 分鐘……」等廣告表示，已有引致消費者就服務品質生有錯誤認知及決定之虞，屬引人錯誤之廣告表示，核已違反公平交易法第 21 條第 3 項準用同條第 1 項規定。

三、雖被處分人表示，其所提供網路服務模式已於網頁、服務申請書及主管機關核准函向消費者宣示，然各該提示之記載型式或非為廣告、或所刊載位置與本案調查之網頁廣告並無直接關聯，爰難期待消費者得併予注意；又有關本案調查之網頁廣告，雖於「極速快感 50M 只要 999，上行 5M 分享更多樂趣」頁面下方說明事項載有「ADSL/光世代網路之各速率係指最高可提供之線路速率 (line rate)，以 ADSL/光世代連結網際網路時，其網路品質依國際標準歸類為『Best Effort』模式，實際上網連線速率會因上網終端設備、距離、所在位置之環境及到訪網站之連外頻寬等因素之影響而有所變化。」等語，惟被處分人前揭廣告表示，已足使消費者生有誤認，況參照整體廣告表示，「HiNet 光世代這次給你 50M！」、「下載 DVD 僅 12 分鐘」等語係以特別顯著方式於右方輪播，消費者已據以獲致寬頻網路服務品質之速度可達下載 DVD 資料檔案僅需 12 分鐘印象，且 Best Effort 模式應非屬一般消費者所易於理解概念，爰依前揭加註事項之字體大小及呈現內容，即難期待消費者得與「下載 DVD 僅 12 分鐘」之特別顯著表示併予觀察理解、或藉以扭轉所獲廣告印象。

四、另雖被處分人表示，其網路品質屬 Best Effort 模式，符合各國主要電信公司服務規格，且以速率為寬頻網路服務之產品名稱為國內多家業者採用，應不致影響交易相對人之交易決定等，然個別事業之廣告表示是否構成虛偽不實或引人錯誤情事，尚與其他事業廣告表示情形並無相關，且被

處分人明知所提供寬頻網路品質屬 Best Effort 模式，所示頻寬用語僅為最高線路速率、不代表用戶家中實際使用速率，卻仍於廣告積極宣稱「下載 DVD 僅 12 分鐘」等語，強調用戶申辦上網服務可獲下載速度之品質，其廣告確已有引起消費者錯誤之認知或決定之虞，與所稱提供服務內容與各國主要電信公司服務規格是否相符並無干係。

五、綜上論述，被處分人於網站刊載 HiNet 光世代 50M 方案廣告，宣稱「下載 DVD 僅 12 分鐘」、「HiNet 光世代 50M，下載 DVD 只要 12 分鐘！速度超快～」、「HiNet 光世代 50M 有多快？下載 1 部 DVD (4.7G) 10M 要花 1 個小時，50M 只要 12 分鐘……」等語，就其服務之品質為引人錯誤之表示，已違反公平交易法第 21 條第 3 項準用同條第 1 項規定。案經審酌被處分人違法行為之動機、目的及預期之不當利益；違法行為對交易秩序之危害程度；違法行為危害交易秩序之持續期間；違法期間之銷售數量；因違法行為所得利益；事業之規模、經營狀況及其市場領導地位；違法類型曾否經中央主管機關導正或警示；以往多次違反公平交易法第 21 條規定情形、間隔時間及所受處罰；違法後懊悔實據及配合調查等態度；與其他因素，爰依公平交易法第 41 條前段規定處分如主文。

中 華 民 國 101 年 3 月 16 日

被處分人如有不服本處分，得於本處分書達到之次日起 30 日內，向本會提出訴願書（須檢附本處分書影本），訴願於行政院。