

消費者委員會

銀行關閉分行及增加收費對弱勢社群的影響

報告摘要

引言

1. 近年，香港銀行分行的數目大幅減少。根據消費者委員會(本會)去年就23間本地零售銀行服務的調查，銀行分行數目由2001年的1,463間，逐步減少至2006年5月的1,209間，共減少254間，減幅達17%。但同期銀行增加了ATM櫃員機及網上銀行服務，以2007年3月計，香港兩個自動櫃員機網絡共有達2,400部自動櫃員機。

2. 本會於2006年7月3日出席立法會財經事務委員會會議，指出有需要在社區層面就消費者使用銀行服務的經驗及期望作更深入的研究。本會跟進研究以低住戶入息水平為選區準則，探討銀行關閉分行和增加收費對深水埗、觀塘及天水圍的長者、低收入及傷殘人士的影響。共舉行了5次聚焦小組討論，及3次實地視察上述地區銀行分行的分佈情況，日期由2006年10月9日至16日。

研究課題

3. 研究涵蓋下列範疇：

- 消費者對銀行關閉分行的意見
 - 是否有選擇
 - 使用上的方便程度
 - 獲取服務的容易程度

- 使用其他替代銀行分行服務的情況
- 轉換銀行面對的障礙
- 消費者對銀行收費及服務的意見
 - 經濟負擔能力
 - 透明度
 - 資訊的傳達
- 探討如何可以讓消費者較容易取得銀行服務，及減輕貧窮人士使用銀行服務的經濟負擔
- 探討政府和銀行界可以採取何種措施，幫助解決消費者使用銀行服務面對的困難

研究結果

4. 很多參與聚焦小組討論的人士表示，銀行地區分行仍然是他們可以便利地處理個人財務的主要途徑，是否容易獲得分行服務，對較為貧窮的人士至為關鍵。大部份回應者均期望，銀行作為社會企業公民，會履行社會責任及關顧公眾的需要。對於銀行關閉分行，他們頗有微言，主要關於使用者的經濟負擔能力、能否容易取得服務、服務質素和使用方便程度。以下歸納了回應者對銀行服務轉變的意見。

獲取銀行分行服務

- 回應者指，在他們居住的地區及慣常辦理財務的地方，都出現銀行分行減少的情況；本地主要銀行在貧窮地區關閉分行的情況有出現。
- 部份回應者甚至表示，銀行關閉分行下，他們在社區內實際上得不到持有戶口的銀行服務。以藍田為例，住在該區的居民以前只需步行 5-10

分鐘(以一般人步程計)，便可到達就近的銀行分行，但現時他們從所居住的屋邨到特定的分行，平均要步行 30-45 分鐘(以一般人步程計)或乘坐交通工具才可到達。

- 在研究的屋邨中，多數只有 1 至兩間或甚至沒有銀行分行。相對香港其他地區，4 個相連的大型屋邨人口超過 45,000 人(觀塘－「四順」)，但在區內只有 1 間銀行分行，而在人均收入較高的灣仔區，則每 1,400 人便有 1 間銀行分行。

使用自動櫃員機

- 基於多個原因，使用自動櫃員機、網上銀行服務，或往連鎖式零售店舖提取現金，替代傳統銀行分行服務並不普及，主因之一是不知有關設施的使用程序，及服務涉及使用成本等問題。
- 現時，銀通¹及 ATM²網絡並未聯網(除透過 Visa/Plus 或 MasterCard/Cirrus 網絡外)。當區內只有其中 1 個網絡時，不屬該網絡提款卡的消費者，要取得銀行服務，唯有轉用屬該區網絡的銀行，或長途跋涉往其他地區。
- 使用自動櫃員機涉及費用³。雖然費用可能都在一般人負擔能力範圍內，但對貧窮的人士而言，則可能已屬昂貴；至於長者方面，遺失提款卡或忘記私人密碼的風險亦可以很高。
- 有很多長者並不知道現時超級市場有提取現金的服務。不過，有些消費者可能會認為這類交易方式增加負擔。

¹ 銀聯通寶有限公司。

² ATM－匯豐集團(匯豐/恒生銀行)自動櫃員機網絡。

³ 本會於 2006 年 5 月就 23 間本地零售銀行服務進行的調查顯示，共有 21 間提供自動櫃員機服務，其中 6 間免收費用，1 間收取年費 30 元，其餘 14 間收取年費 50 元。

使用銀行服務涉及費用

- 對於很多長者、傷殘及低收入人士來說，要長途跋涉前往銀行提取款項可能會有困難。居住在本會所研究地區的消費者指，銀行關閉地區分行後，他們在社區內實際上得不到他們持有戶口的銀行的服務，因此很多居民都需要到遠離居所的分行繼續使用銀行服務。如上文提及，有些須乘坐交通工具，否則便要步行超過 30-45 分鐘才可到達他們慣用的銀行，當中涉及不少交通費和時間。
- 低收入地區的銀行分行減少，銀行轉用其他替代設施(例如：安裝自動櫃員機)，令極需要銀行服務的社群須付出更多(使用自動櫃員機涉及費用)，才可以獲取他們所需的基本銀行服務。

轉換銀行手續繁複

- 回應者關注在銀行關閉分行後要轉換銀行時所面對的障礙。例如：轉換新銀行戶口時需提交的證明文件數目及種類繁多，以證明領取社會保障津貼的資格；要通知社會福利署轉換銀行戶口，他們擔心轉接需時銜接不及會影響收到社會保障津貼的時間；因轉換戶口導致延誤，影響以自動轉帳繳付公共服務賬單；開立新自動轉帳戶口的行政費用；以及不熟悉轉換銀行的手續等。

銀行服務收費

- 在「銀根緊絀」下，銀行服務收費特別構成關注。很多回應者都覺得，他們除照付外並沒有選擇的餘地，因差不多所有銀行也收費(除一些只使用自動櫃員機的儲蓄戶口外)。
- 現時，有部份銀行提供豁免收費措施，值得歡迎。但很多回應者並不知道有這些豁免收費措施。

銀行服務質素

- 有些回應者表示：「銀行職員服務水平較以前優勝」；但亦有回應者認為：「整體銀行服務質素倒退，因銀行服務收費增加而分行數目銳減」。綜觀而言，持第二種意見的佔多數，回應者普遍覺得銀行未有維持足夠人手資源，以應付因鄰近分行關閉後而增加的客戶數目。
- 有回應者指，部份銀行的分行設施不能充分照顧傷殘人士的需要。例如：近年，有些銀行把較多消費者使用的普通櫃位服務，由原來的地下位置遷往二樓或地庫，將方便的地下位置轉為處理尊貴銀行客戶服務。有些銀行分行仍未設置適合肢體殘障人士進出及使用的銀行設施。有一名回應者表示：「銀行分行沒有提供適合傷殘人士使用的設施，我要在銀行分行的門口，大聲呼喚銀行職員出來幫忙。此外，分行的櫃位太高，我需要大聲說話，才可令銀行職員聽得到。」

建議

5. 基於上述研究結果，本會提出一系列的建議，供各持分者包括銀行、政府和監管機構考慮，讓消費者較容易獲取銀行分行服務、減低轉換銀行的障礙、促進自動櫃員機及其他自動化銀行設施的使用、確保銀行收費公平和合理，及增加銀行豁免收費措施的透明度。本會的建議如下：

銀行

關閉分行

- 在關閉分行時，預先通知受影響的客戶就近的銀行分行及自動櫃員機的位置。

- 就沒有設置銀行分行或自動櫃員機的低收入地區，或居住了較多長者的地區，研究設立流動銀行的可行性。

使用自動櫃員機

- 透過舉辦持續的社區推廣活動，指導消費者(不限於長者)如何使用自動櫃員機及其他替代服務設施⁴。
- 積極開展地區工作，與社會服務機構、志願團體和自助組織合作向有特別需要的人士，提供有關使用自動櫃員機的講座及示範。
- 採用生物科技識別身份方式（例如：瞳孔或指紋確認），替代以私人密碼使用自動櫃員機。
- 把兩個自動櫃員機網絡聯網，可能會涉及技術上的問題，銀行界亦指出網絡合併後自動櫃員機可能會減少，以避免重疊，但本會認為仍值得認真探討其可行性。一些國家的自動櫃員機網絡已有聯網。以澳洲為例，持有扣賬卡或信用卡的消費者，可以使用任何在境內的自動櫃員機設施或支賬系統⁵。
- 銀通及 ATM 網絡應令消費者可便利使用，而弱勢社群使用自動櫃員機服務的收費應予豁免。

使用銀行服務的費用

- 研究有何途徑可讓消費者在沒有附加條件下提取小額現金。例如讓消費者在連鎖零售商舖付款處毋須同時購物即可提取現金。

⁴ 銀行公會已於 2007 年 3 月 11 日舉辦了「活用銀行自動櫃員機」教育活動。

⁵ 澳洲銀行公會及澳洲 Payments Clearing Association 2006 年 10 月 13 日的聯合新聞公告。

轉換銀行手續

- 當銀行關閉分行時，按客戶要求提供協助辦理轉換銀行的手續。銀行界宜研究如何可以減省手續，例如提供一站式服務，方便消費者轉換銀行戶口，特別是對領取綜合社會保障援助計劃及傷殘津貼的人士。
- 提供銀行增值設施(例如：增設自動打簿機)，吸引消費者轉換銀行。對於部份經濟能力有限的人士而言，使用打簿機查閱銀行戶口結餘非常重要。然而，某些地區僅有的一間銀行分行未有提供該項設施。

銀行服務收費

- 增加銀行豁免收費措施的透明度，例如：在銀行分行內張貼告示通知客戶有關措施。將有關資料知會老人院舍或中心、自助組織或傷殘人士的社會服務中心。
- 豁免低下階層人士因補發新卡或其他服務項目(例如：櫃位服務費)而須繳付的收費。
- 擴闊豁免收費戶口的範圍，考慮提供若干次免費的櫃位服務。
- 統一申請豁免收費的文件。
- 自動豁免合資格人士(即領取綜援及社會保障津貼的人士)的銀行服務收費。

銀行服務質素

- 在分行維持足夠人手資源，以應付因鄰近分行關閉後而增加的客戶數目。
- 提供適合傷殘人士使用的銀行分行環境。
- 把設置在地下客戶較常用的普通櫃位移至較不便利的上層或地庫時，宜考慮行動不方便的長者及傷殘人士的需要(除非分行內設有電動樓梯或其他方便進出的設施)。
- 採取措施縮短長者及傷殘人士輪候銀行櫃位服務的時間。

政府

- 作出特別安排，吸引銀行到只有少數甚至沒有分行設置的公共屋邨開設分行；以及繼續研究透過郵局提供小額提款的可行性。
- 繼續關注市民能否獲取基本銀行服務，及監察在低收入地區對銀行分行服務的需要，保障弱勢社群獲得基本銀行服務。
- 研究是否有需要仿效其他國家為消費者引入基本銀行戶口。在法國、加拿大和美國等地，法例列明消費者獲得基本銀行服務的權利。
- 與銀行界研究如何簡化客戶轉換銀行的手續，令領取社會保障津貼人士的銀行戶口具可攜性。
- 縮減領取社會保障津貼人士從不同銀行收到津貼的時間差距，令他們的銀行選擇以至到就近分行的決定不會受到不必要的限制。據本會瞭解，社會福利署最近已作出安排，讓領取社會保障津貼人士即使選擇不同

銀行而亦可同日收到津貼。不過，本會從某些銀行及社會保障辦事處得到的資料顯示，至3月尾計，收到津貼的時間差距問題可能仍然存在。

消費者

- 合併不同的銀行戶口，以免支付不必要的銀行服務收費。
- 當慣用的銀行分行關閉時，視乎需要轉用就近的其他銀行。
- 儘可能主動向銀行職員查詢如何使用自動櫃員機，及其他自動化銀行設施。
- 使用易辦事(EPS)設於零售店舖及便利店的提取現金服務。
- 選擇最適合個人需要的銀行戶口(例如：利用自動櫃員機運作而不設戶口結餘下限的銀行戶口)，消費者可向銀行多作查詢及比較。
- 傷殘人士可轉用家居銀行服務，例如透過電話、電郵及網上理財取得銀行服務，減少因交通或進出樓宇遇到的不便。

銀行公會回應

6. 消委會集中研究3個地區內特定顧客取得銀行分行服務的情況。香港銀行公會(銀行公會)認為必須強調，以人口及面積計算，香港是世界上擁有最高密度的銀行分行和自動櫃員機的主要城市之一，透過包括互聯網在內的不同渠道提供24小時銀行及金融服務。除了銀行分行和自動櫃員機外，顧客亦可在特定的零售商店購物時透過EPS提款。

7. 銀行公會亦指出，銀行在利率方面(存款和借貸)的劇烈競爭及在產品/服務方面推陳出新，顧客都普遍得益。從這角度來看，銀行公會相信在討論銀行關閉分行的問題時，應同時考慮整體消費者的利益。

8. 銀行公會的詳細意見及就消委會建議作出的回應，見研究報告第VI部份。

消費者委員會

2007年3月29日