

壹、前言

依據 2010 年 11 月於日本京都舉行第 17 屆 APEC 財長會議發布的聯合宣言¹及《京都成長策略與金融報告書》²，全球仍有近 25 億，即逾半數成年人口，因為缺乏正式金融服務的管道，只能依賴成本較高、信賴度較低的非正式金融服務管道，這種不平等剝奪了弱勢族群在管理財務上的重要工具，其儲蓄及貸款因而受限，導致他們難以免於飢餓、犯罪及天然災害；以宏觀角度觀之，金融包容性水準低則足以影響國家全面性的經濟成長。因此，人們能享用有效率的金融服務對各方面經濟活動（包含微型、中小企業及家庭）的成功至為重要。

近期為增加金融服務對弱勢團體的可及性，許多金融創新工具因應而生。在科技與服務傳遞的創新方面，藉由行動電話銀行及代理銀行網絡的發展（例如：以零售商店作為銀行分支網絡的延伸據點），已降低在偏遠地區提供微型金融的成本。例如：秘魯的代理銀行家數由 2007 年的 1,900 家增加至 2010 年的 7,219 家；菲律賓 9,050 萬人口中，兩家行動銀行已擁有約 7,120 萬名客戶。但單靠服務傳遞的創新仍不足以使金融服務擴及至金融服務享用不足者（underserved）³，特別是收入不固定者或收入易受氣候或天然災害影響者，故 APEC 於 2011 年 2 月於舊金山提出金融包容性的倡議（Financial Inclusion Initiative, FII），希望透過汲取 APEC 經濟體之成功經驗，找出最能發展出金融可行性模型的公部門政策，包括推廣金融知識普及的教育、消費者保護措施等。協助政策制訂者督促金融服務提供者付諸行動，補足已提供的典型金融服務及服務欠缺者（unserved）所需服務之間的缺口。

金融包容性倡議的職掌在為 APEC 經濟體的金融主管機關及政策制定者建立一個具體且實際的指導原則，讓他們在擬定政府行動計畫及領導策

¹ http://aimp.appec.org/Documents/2010/MM/FMM/10_fmm_jms.pdf

² http://aimp.appec.org/Documents/2010/MM/FMM/10_fmm_010.pdf

³ Underserved 係指

(1) 沒有管道取得任何正式金融服務者，如 unbanked，即無銀行帳戶或沒有與銀行往來關係者；

(2) 至少使用一項正式金融服務，如儲蓄帳戶或交易服務，但利用其他管道取得部分金融服務，即 underbanked。

略方案時，能依其國情需要量身訂造適當的金融包容性行動策略，為家庭、個人及自行開業者，包括處於經濟金字塔底部者，擴大提供金融服務。

APEC FII 第 1 次工作小組會議由美國舊金山聯邦準備銀行及美國財政部主辦，於本（2011）年 2 月 22 日至 24 日於美國舊金山舉行，我國由財政部及本會代表出席會議，該次會議決議如後：

一、設計領導策略發展的架構：

建構一個集結政府設計領導策略過程中所有關鍵要素的概要圖及簡要報告。

二、實驗新的資料蒐集方法：

針對全球一致採行用來蒐集金融包容性資料的新方法，加以測試。

三、提高運用有助於推動金融包容性的工具—政府對個人支付系統（G2P Payments）：

灌輸負責設計 G2P 支付系統業者足夠的知識並提供工具，支持其運用 G2P 技術，辦理研討會教授這些工具的使用方法，並以測試並改善方法。

APEC FII 第 2 次工作小組會議則由泰國財政部主辦，於本年 7 月 21 日至 22 日於泰國曼谷舉行，本次會議計有汶萊、智利、中國、印尼、日本、韓國、墨西哥、秘魯、菲律賓、俄羅斯、美國、泰國及我國等共 13 個 APEC 經濟體派員參與，其他尚有亞洲開發銀行（ADB）、金融包容性聯盟（AFI）、世界銀行（World Bank）等國際組織代表與會。

本次會議將檢視本小組工作進度、確認目標對象、重新定義目標、訂定達成今年目標之工作計畫，草擬將工作小組的成果有效傳達 APEC 財政部長的策略，這些包括需決定欲傳達之訊息內容，確認訊息對象、決策制定者及如何有效傳達訊息，最後討論本年 10 月政策延伸研討會（Outreach Workshop）之規劃。

本次會議內容分為四個主要領域進行討論：

一、 金融包容性 (FI) 領導策略發展：

藉由 APEC 經濟體領導策略之經驗分享，工作小組討論政府 FI 策略之目標、擬定 FI 策略之關鍵步驟、傳達財政部長及央行總裁之主要訊息內容、確定目標對象及這些對象在擬定及執行 FI 策略時扮演之角色、如何有效傳遞訊息給不同的目標對象。

二、 政府—個人支付系統：

探討 G2P 支付系統的發展、趨勢及其主要特性，衡量金融服務提供者應用 G2P 系統的潛在利益及能力。

三、 新資料蒐集方法的測試與執行：

探討使用金融包容性資料的主要需求及其測度方法，APEC 的潛在角色為何。

四、 10 月政策延伸研討會 (Outreach Workshop)：

確立舉辦此研討會之目的及參與對象，吸引適當決策制訂者參與的潛在挑戰。

貳、 會議過程

一、 金融包容性 (FI) 領導策略發展：

本節主要在聽取會員經濟體的簡報後，與會代表透過小組討論，確定國內金融包容性策略的目標，找出有效策略在設計過程中的關鍵步驟，及欲傳達給財政部長與央行總裁關於領導策略的訊息。

(一) 墨西哥：

1. 2004 年，墨西哥只有 25% 的人口擁有儲蓄帳戶，2007 年提升至 45%，2009 年達 60%；其中 60% 的金融服務使用者中，只有約 17% 享有 2 種以上金融商品或服務。墨西哥政府為提升金融包容性，多年來一直進行政策及法律上的改革。其於供給面除提供誘因吸引新金融服務提供者進入市場外，亦增加基礎金融建設，促銷基礎金融商品；其於需求面則訂定透明法規範、強化消費者保護及推動金融知識普

及化。

2. 墨西哥政府針對這些 40% 非金融服務使用者（主要為低所得者）採行的措施包括：訂定新透明法令規範強制銀行提供低成本且標準化的存款商品、允許非金融機構作為代理銀行、允許設立規模有限且監理需求較低的專業化銀行「利基銀行（Niche Banks）」（目前經授權的代理銀行網絡達 5,107 個銷售點，相當於該國傳統銀行總分行數的 47%）、透過租稅獎勵促使銀行機構參與 POS（Point of Sale，銷售時點情報系統）計畫（自 2004 年至 2010 年 9 月，POS 終端機數量增加了 192%）。
3. 儘管墨西哥銀行的基礎建設持續成長，惟仍低於已開發國家的水準。2011 年第一季，墨西哥的 POS 終端機數量達 49.3 萬台，較 2004 年成長 207.4%，每 100 萬居民約有 4,386 台，遠低於加拿大的 21,043 台；墨西哥的自動櫃員機（ATM）數量於 2011 年第 1 季達 3.6 萬台，較 2004 年成長 78%，每 100 萬名居民約有 323 台，遠低於加拿大的 1,800 台；若以銀行分行家數來看，墨西哥每 100 萬居民有 102 家分行，亦遠低於德國的 505 家。
4. 墨西哥提升金融包容性所面臨的重要挑戰包括：
 - (1) 如何加強設計讓非金融服務使用者有能力享用且易懂的金融商品及服務；
 - (2) 電信業及銀行服務業的結合在其他國家已證實為提升金融包容性的成功工具，墨西哥有逾 9 千萬的行動電話使用者，足見複製他國成功經驗的大好機會。
 - (3) 發展可測量金融包容性水準的方法，以評估金融商品之可及性及其使用性。

（二）馬來西亞：

1. 馬來西亞發展金融包容性的 5 個支柱為：(1) 金融服務提供業者；(2) 銷售管道；(3) 銀行商品及服務；(4) 金融知識及諮詢；(5) 金融基礎建

設。

2. 馬來西亞的微型企業僅 13%以正式金融機構為主要融資來源，為建立全國持續成長的微型金融架構，其主要策略包括：

(1) 定義微型金融的商品特色：

小型融資規模上限為 16,300 美元；簡易融資無須擔保品、文件證明要求最低、放款程序簡易；快速融資則標榜快速核貸、快速撥款。

(2) 吸引並鼓勵金融機構的參與。

(3) 提升民眾對微型融資的認知：

建立全國微型金融標誌、分送微型金融的宣導傳單及微型金融商品特性比較表、透過大眾傳媒廣告等。

3. 馬來西亞自 2011 年 7 月起，其 8 個金融服務不足的區域將各建立一個銀行服務據點。馬來西亞共有 955 個分區，人口數超過 2,000 人的分區共計 811 個，擁有銀行分行的分區僅達 51%，馬來西亞央行目前正進行在這 811 個分區設立金融服務據點的可行性評估。

4. 馬來西亞目前金融商品及服務的銷售管道有銀行分行；分行外的金融銷售點包括互動式多媒體資訊站 (Kiosk)、行動單位及 ATM/CDM (現金存款機)、POS；電子管道則包括網路銀行及行動銀行。

5. 馬來西亞並提供技術及知識給中小企業協會去訓練其會員獲得融資管道。

(三) 菲律賓：

1. 截至 2011 年 3 月底，1,634 個自治市中有 610 個自治市 (佔 37%) 沒有銀行據點，且銀行服務多集中在高所得區域 (菲律賓半數存款集中於首都區)，成年人口中僅 26%享有金融服務。研究顯示，中等規模的非都會城市中仍有逾 60%的家庭將儲蓄存放家中。菲律賓擁有逾 7,000 個島嶼，而群島是構成菲國金融包容的最大障礙。

2. 依據菲律賓 2011-2016 年發展計劃，金融包容性體系的特性為：

- (1) 廣泛的金融服務滿足不同市場區塊的需求；
- (2) 金融商品需適當設計、定價並依市場需求量身訂做；
- (3) 各式各樣、強健的、獲正式授權的金融機構運用創新的傳遞管道提供金融服務；
- (4) 運用銀行及非銀行商品的有效介面、傳遞管道、科技及創新工具，提供被金融服務排除在外者（financially excluded）所需要的金融服務。

3. 指導原則包括：

金融包容性係值得持續追求的政策目標；金融包容性可促進金融體系的穩定及效率，金融包容性與金融穩定相輔相成，兩者皆須決策者付出等量的關注與資源；政府需建立適當的法規環境，鼓勵以採行以市場為考量的金融包容性可行方案，適當監理金融服務提供者，以保障消費者權益並健全金融體系。

4. 菲律賓 2010-2011 年近期金融包容性措施：

- (1) 以消費者保護及金融知識教育為基礎，建立金融包容性數據框架，以監督金融包容性措施的執行進度。
- (2) 廣泛的金融商品種類（Wider Range of Products）：小額存款、微型保險、小額農業貸款、房屋小額信貸。
- (3) 擴大虛擬提供業者範圍（Expanded Virtual Reach）：如電子貨幣發行機構（E-money Issuers）、電子貨幣網絡服務提供者（E-money Network Service Providers）。
- (4) 擴大實體網絡（Expanded Physical Network）：允許銀行設立低成本的迷你銀行辦事處（Micro-Banking Offices, MBOs）。
- (5) 降低招攬客戶的門檻（Lower Barriers to Customer Acquisition）。

（四）泰國：

1. 泰國近年來以發展微型金融作為扶貧的主要工具，本年 5 月泰國國

會更通過於財政部財政政策辦公室下設立新的單位，稱「金融包容性政策及發展局（The Financial Inclusion Policy and Development Bureau, FIPD）」，其職掌包括推動金融包容、促進金融服務及以社區為基礎的社會福利體系結構發展、監督正式及非正式債務問題。

2. 泰國政府的目標政策及措施包括：

(1) 改善低所得者的生活水準：

協助債務人將高利貸債務移轉至利率較低的正式金融機構，債務輔導計畫（Debt counseling scheme）協助低所得債務人透過金融諮詢服務來健全其自身財務狀況。推出信用卡再融資方案（The credit card refinance program）提供信用卡持有人較低利率的融資，個人貸款再融資方案（The personal loan refinance program）則補足信用卡再融資方案之不足，讓債務人以較低利率以個人貸款再融資。

(2) 發展微型金融：

發展農民收入保證（farmer's income guarantee）、結合氣象指數保險的農作物保險（Crop's insurance through the weather index insurance）、開放給沒有任何退休金計畫者的全國儲蓄基金（The National Savings Fund, NSF）。

(3) 推動金融知識普及：

公私部門及學術界共同促進金融知識普及，例如：政府提供社區金融顧問（community finance advisor），每一村落至少一名。

(4) 新政策倡議：

泰國新政府將推動一系列新政策，降低貧窮債務人的債務負擔，同時創造收入。提高最低工資；建立安全保護網，例如政府以高於市價的價格向農民購買稻米；提供資金維持農民

生計，例如引介農民使用信用卡購買肥料及其他生產用品。

3. 泰國形成政府金融包容性策略的關鍵步驟：

(1) 確認目標團體：

沒有管道取得金融服務的低所得者、有管道取得金融服務但因高風險所以取得成本高者、有能力取得金融服務卻因缺乏金融知識而不去使用者，皆需微型金融及微型保險支持。

(2) 改善體制性架構：

建立健全及完善的法規環境，藉由整合及加強散落現行發展計畫之主要內容，發展綜合性金融包容性計畫。

(3) 擴大金融知識教育：

透過適當管道將金融教育擴及目標群眾—非正式教育體系中的學生、正式及非正式體系內的勞工、老人及債務人。

(4) 強化以社區為基礎之金融機構：

以社區為基礎之金融機構，因其營運成本及風險承受度低，適合作為其他金融機構提供金融服務的有效代理人。

(5) 發展綜合性微型金融及金融包容性資料庫：

應蒐集微型金融的供給及需求面資料，並加以分析，作為擬定政策的依據。

(五) 印尼：

1. 印尼目前僅有半數居民可取得正式金融服務，約 20%的貧窮居民無管道進入金融體系。金融部門則以商業銀行為大宗，卻僅服務小部分的人口，微型金融機構在農村及微型企業金融服務佔有一席之地，但規模不大。

2. 印尼金融包容性 5 大支柱：

(1) 金融知識教育：增進民眾對金融服務及商品、消費者保護及財務管理等方面的知識。

- (2) 適格性：對原先無法享有金融服務的人，可透過提昇民眾能力以符合銀行的要求。
- (3) 政策與規範：建立符合金融包容性的政策與法規。
- (4) 中介機構：促使無法享有金融服務的人取得金融服務。
- (5) 傳遞管道：利用科技透過代理銀行、行動銀行及分支銀行，將金融商品提供給無法取得金融服務者。

(六) 領導策略架構：

墨西哥代表提出一領導策略架構表，列出為加強金融包容性所訂定公共政策策略之主要構成要素。

要素	目標	工具
定義	為金融包容性下定義	金融包容性係指大多數成年人口，在以下三種情況下，對金融商品及服務組合的可及性及使用性。 <ul style="list-style-type: none"> ● 適當的法規架構 ● 資訊清楚簡明且容易取得 ● 日益增長的需求
初步測量	建立並訂定指標以瞭解： <ol style="list-style-type: none"> 1. 不同人口族群的需要 2. 取得障礙 3. 使用障礙 	<ul style="list-style-type: none"> ● 民意調查 ● 焦點團體 ● 金融服務的成果指標
目的與承諾	依據初步測量所蒐集的結果及指標預估，訂立公共政策應辦事項，並在不同階段設定不同的目標。	<ul style="list-style-type: none"> ● 政府全國計畫 ● 發展計畫 ● 政令 ● 公共政策行動計畫
可及性	傳遞管道	執行公共政策行動計畫或修法將金融服務傳遞管道擴及非傳統管道，以涵蓋更多人口族群的需要。 <ul style="list-style-type: none"> ● 財政誘因 ● 修訂金融法規 ● 監管變化 ● 開發銀行的計畫
	金融商品發展	依據不同人口族群的需要執行公共政策行動計畫或修法鼓勵金融商品的發展。 <ul style="list-style-type: none"> ● 消除不必要的監管負擔 ● 監管變化 ● 新科技
使用	金融服務知識	執行行動計畫改善人們金融知識及金融技能，鼓勵其使用金融服務 <ul style="list-style-type: none"> ● 金融教育策略 ● 金融技能計畫 ● 修訂金融法規促使金融服務之成

			本與風險揭露
	保護	執行行動計畫以維持金融服務提供者、使用者及消費者間的平衡，避免金融服務提供者對使用者之不當作為。	<ul style="list-style-type: none"> ● 保護金融消費者利益之行動計畫 ● 建立監管不當執業者的權力 ● 建立保護金融服務消費者的監管機構
定期測量		追蹤已設定的指標，對已採行措施進行影響評估	<ul style="list-style-type: none"> ● 民意調查 ● 焦點團體 ● 金融服務的成果指標

(七) 工作小組對話：

主席於各國 FI 領導策略發展簡報後，要求各會員代表就下列議題分組討論，並由各組推派代表報告其討論結果，各組報告之重點如下：

1. 政府推動金融包容性策略的目標：

- 扶貧、所得分配公平及包容式經濟發展 (inclusive economic development)。
- 讓每個人皆有同等權利取得金融服務的管道、讓貧窮的人有辦法走出窮困。
- 需依據確實可靠的資料訂定目標對象。
- 針對推動金融包容性的目標對象 (包括年幼者、低所得者及微型企業)。
 - 需分清窮人、窮人中的窮人 (poorest of the poor) 兩者的差異。
 - 針對窮人中的窮人推動金融包容計畫，需視為社會福利議題，而非僅止於追求商業性微型金融的持續成長，因為這些窮人中的窮人很可能不是微型金融的客戶群。
 - 特別在針對赤貧族群訂定政策時，需區分金融包容與微型金融的差異。
- 金融服務的取用與使用 (包括匯款、交易、儲蓄存款、保險等) 需注意品質、是否有能力負擔、有用性、公平及資訊透明度。
- 鼓勵企業家精神、推動金融知識普及。

2. 擬定政府 FI 策略的關鍵步驟：

- 政府承諾：
 - 政府高階領導者需正視金融包容性的重要性，其與金融穩定及經濟成長同等重要。
 - 瞭解央行總裁及財政部長須扮演關鍵性角色。
 - 需對金融包容性產生一致性的定義，認同金融基礎建設的發展與法規架構是金融包容性拓展的重要基石。
 - 解決市場問題時應將風險及政府可能採取的行動納入考量。
 - 需有配套措施或資源來支持政府許下的承諾，以負責且持續性的態度進行金融包容性行動計畫，同時避免集中於短期政治目標。
- 相互協調：
 - 建立政府間、政府與私人部門協調的機制，在政策擬定及執行過程階段與私部門進行對話，同時確保訊息傳遞一致。
 - 在金融服務傳遞的過程中需促進公私部門間的協調，建立一個公私部門可進行有效溝通與協調的平台或機制。
- 測度 (diagnose) / 建立基準線 (baseline)：

測度目前金融包容性的達成度，建立 FI 架構。加強擴充 FI 資料庫，包括軟硬指標以準確辨識目標族群，建立準確的基準線，同時依需求良身訂造 FI 策略。
- 協助金融服務提供業者瞭解企業模型，強健微型金融、信用合作社、社區銀行及其他收受存款機構，強化傳遞金融包容與金融服務功能的訊息。
- 發展法規及制度性架構、提昇資訊透明性要求與消費者保護，正視政府在基礎建設發展的功能，強健金融機構體質，為金融包容建立健全的推動發展環境。

二、 APEC 金融包容性倡議 (FII) 策略

本節主要在討論我們的目標對象為何，不同族群的目標對象如何對成功的國內金融包容性策略有所貢獻，以及如何有效地將訊息傳達至不同目標族群。

(一) 金融包容性聯盟 (Alliance for Financial Inclusion, AFI)：

AFI 係 2008 年 9 月於泰國正式成立，係專為開發中國家金融包容政策制訂者設計的第一個全球知識分享網絡，其會員包括逾 70 個開發中國家的央行及金融監理機構。AFI 除透過舉辦會議提供會員面對面進行經驗分享的機會，並彙集四散各國金融包容性政策相關的知識在線上開放分享。AFI 亦提供會員知識分享補助（例如：區域性研討會、考察及同儕檢視）、短期補助（例如：草擬法規、訓練）及長期補助（例如：政策執行及影響評估）。

(二) 亞洲開發銀行 (ADB)：

ADB 於 1966 年成立，是亞太地區發展性融資的主要資金來源，其宗旨在降低亞太地區貧窮人口。其協助方式包括提供貸款、補助、政策對話、技術協助及股權投資。ADB 已通過逾 175 億美元之融資金額，目前有超過 20 個計畫在執行中。ADB 標準計畫流程包括由顧問先與受援會員體進行溝通，提出計畫可行性分析報告，報告經 ADB 負責部門及董事會通過後，由執行單位依時程執行，最後是計畫執行之評估。

(三) 工作小組對話：

1. 訊息傳達的目標對象：

- 政府部門：如高層政策制訂者—國家元首、國會/立法者等、監理機構（財政部、央行或相關機構）、社會發展機構、金融監理機構、以及其他相關政策制訂者。
- 私人部門：微型金融機構（MFIs）、銀行、金融服務提供者、電信業者、信貸機構、非金融服務提供者。
- 捐助及教育單位：非政府組織（NGOs）、國際金融機構（IFIs）、

訓練機構。

- 商會、協會、一般大眾及消費者。
2. 探討擬定與執行金融包容性策略時，不同目標族群扮演的角色：
- 政策制訂者及金融主管機關：負責建立健全的金融架構、強化金融基礎建設，分配資源執行金融包容性策略及目標等。
 - 服務開發機構：負責提供金融服務資訊、促進網路基礎建設，便於將金融服務提供予未享受到金融服務者。
 - 私人部門：提供創新服務、對公部門政策提供回饋意見、強化資訊透明度及資訊揭露。
 - 捐助單位及多邊開發銀行（MDBs）：提供協助強化金融包容之發展、對政策倡議提出回饋意見。
 - 消費者：提供回饋意見。尤其重視宗教、部落及社區領袖的意見。
3. 如何將訊息有效地傳遞給不同的目標族群：
- 傳遞的訊息內容需包含金融商品的所有利弊風險，訊息需淺顯易懂，傳遞的管道可包括政策宣示、會議、考察、訓練、媒體等方式，或利用公關活動強調使用金融服務的個人權利。
 - 設立一個由不同單位且利益相關者組成的全國性委員會來傳達訊息，提升一般大眾對金融包容性問題的重視程度及解決問題的迫切性。
 - 在策略的擬定及宣傳過程中，媒體及網路是有效的諮詢管道，惟需注意不要對媒體期望太高，因為並非所有媒體對微型金融議題皆持正面看法，需慎防媒體反噬。

三、推動金融包容性的利器：政府一個人支付系統（G2P Payments）：

本節主要在瞭解政府使用條件式現金移轉（Conditional Cash Transfer, CCT）電子支付及其他 G2P 支付方式之效益，探討運用推動金融包容之 G2P

支付體系的潛在可能性，考量金融服務提供者提供 G2P 支付服務的能力與潛在利益。

(一) 智利：

1. 智利目前貧窮人口每日花費僅 4.5 美元，極貧窮者則僅花費 3 美元。智利採「有條件現金移轉 (CCT) 計畫」作為打擊赤貧的工具。有條件現金移轉分兩部分：固定給付及額外給付。以一家四口 (父母加子女 2 名) 為例：固定給付，家庭每一成員每月固定補助 16 美元，一年補助 9 次；額外給付則是符合若干條件才予給付，例如：家庭有 9 歲以上兒童註冊就學 (1 年補助 2 次，每次金額約 10 美元)、若兒童就學出席率超過 85% (一年補助 7 次，每次金額約 10 美元)、5 歲以下兒童醫療補助 (一年給付 9 次，每次約 10 美元)、婦女就業者給予一次性 109 美元的補助，總計此家庭每年補助 851 美元。
2. 智利 CCT 計畫分兩階段進行，第一階段自 2011 年 4 月至 2011 年年底，第 2 階段自 2012 年開始。目前第一階段目標族群涵蓋率達 93% 以上，兒童醫療受益比率及兒童就學註冊受益比率皆由本年 4 月份計畫開始時的 20% 提升到 6 月份的 72%。支付方式有 99% 採面交，僅 1% 為電子支付。

(二) 菲律賓：

1. 菲律賓的 4P 計畫 (Pantawid Pamilyang Pilipino Program, 有條件現金移轉計畫, CCT) 係該國政府主要的扶貧計畫及社會發展策略，計畫始於 2008 年 2 月，符合特定教育及健康條件的 14 歲以下兒童及孕婦可接受政府補助。菲律賓於 2011 年有條件補助對象達 230 萬戶，明年預計將達 300 萬戶，2012 年菲國政府將分配 394 億披索資金支應該計畫。該計畫涉及教育、衛生及財政部門，菲國政府已設立由三方組成的委員會主持及執行該計畫。
2. 現金補助係由家庭中最有責任感者 (通常為一家之母) 透過土地銀行現金卡領取，其他支付方式亦包括至最鄰近之土地銀行分行臨櫃

領取或異地支付，偏遠地區則透過行動支付平台領取。

(三) 政府支付系統指導原則：由世界銀行支付系統發展小組報告

1. 一個廣為接受且共通的指導原則，可提供政府主管機關及支付系統服務提供業者一個據以設計及執行政府支付系統改革的總體架構。此指導原則不是規則，不具規範性質，可彈性運用。指導原則的重點在使政府支付過程及應用國內支付基礎建設的流程產生效率。
2. 政府支付的型態分為三種：
 - 政府對政府支付（G2G）－移轉性質：
國內政府機構間為預算或執行業務目的之支付。
 - 政府對個人/政府對企業支付（G2P/G2B）－支出性質：
例如：有條件現金移轉、退休金及社會福利支付、所得稅退稅、政府採購給付、公司稅退稅等。
 - 個人對政府/企業對政府（P2G/B2G）－徵收性質：
例如：政府徵收所得稅、銷售稅、增值稅、交通罰鍰、國道過路費等。
3. 目前全球約有 1.55 億人口享用某種形式的 G2P 支付系統，卻僅有 25% 係透過銀行帳戶或電子支付工具。依據麥肯錫近期研究顯示，印度政府若將其所有政府支出款項改以電子支付工具完成，將每年為印度政府節省 220 億美元（印度 GDP 的 1.6%）。所以取得支付系統服務等於取得更多金融服務，進而提升一國的金融包容程度。
4. 推動金融包容性指導原則：
 - 金融包容性需被列為全國公共政策議程內之既定目標，且為最高政治層級所支持。
 - 央行、財政部及其他部會間就金融包容性政策目標及支付服務之取得方面，需互相協調與合作。
 - 適當的法律及監管架構，可讓更多支付服務提供業者參與，亦可容許更廣泛的支付機制，如傳統及創新的支付工具。

- 支付系統服務提供業者的挑選過程需公平，消費者具備適當使用及金融知識，才可加速採行非現金支付工具。

(四) 工作小組對話：

1. 政府使用 G2P 電子支付的主要動機：

- 採用 G2P 電子支付方式的好處包括：長期可降低政府行政成本、提高政府運作效能、預防或減低貪污情況、減少現金支付則安全性提高，且電子支付為未來趨勢。
- 將 G2P 支付方式的便利特性與推動金融服務普及化相連結，可改變消費者對使用正式金融服務的一貫心態，也可減少、甚至消除那些支領政府補助者被污名化的情況⁴。
- 注意需階段性推動使用 G2P 支付系統，因為一旦失敗可能破壞使用者對電子支付系統的信心與支持。

2. G2P 支付方式之主要特性：

- 交易成本低、便利、使用簡易及安全性。
- 具備可依需求量身訂作的特性（提款金額大小、提款次數、儲值限額等）。

3. 金融服務提供者為政府提供 G2P 支付服務的主要動機：

- 可能基於 G2P 支付服務潛藏的交易利潤，及發覺這是個全新且快速擴展的市場，不願錯失良機而搶進市場卡位。
- 使用者有可能晉升為業者的長期顧客。
- 基於滿足社區及社會需求，善盡社會責任的考量。

四、政府對個人（G2P）支付系統—結果與推廣：

本節旨在瞭解推廣的目標對象，關於 G2P 支付系統需傳達的訊息，及探討推廣至目標族群的潛在方式。

⁴ 例如：美國政府發給糧食配給券讓領取政府救濟的民眾持券到超市結帳櫃檯換取食品，持票者與一般購物結帳者一同排隊時，不同於他人用現金或信用卡付款，容易讓持配給券者在換取物品時心理上感到不自在（宛若被貼上「我是窮苦人家」標籤的污名）。

(一) ADB：

ADB 代表分享一個於甫於 2010 年 9 月通過社會福利計畫採用 G2P 支付的貸款案，申貸會員國為菲律賓，貸款金額為 4 億美元，其中菲律賓政府選擇採用 G2P 的理由為成本考量、避免貪污，且國際上咸認 G2P 是執行這類計畫的最佳方式。

(二) 智利：

1. 智利的金融包容性數據：每 1,000 個成年人可使用 58.7 部 ATM、每 10,000 個成年人可使用 486 個 POS、每 1,000 名成年人擁有 730 個銀行帳戶、每 100,000 個成年人可使用 1.7 個銀行分行，這些數據遠低於許多其他拉丁美國國家。
2. 智利政府認為推動金融包容性政策是打擊貧窮的利器，可保護低收入者承受較低的負面經濟衝擊、享有金融商品及服務，使微型企業獲得融資，所以智利的規劃及社會發展部利用有條件現金移轉（CCT）計畫來加強金融包容性。智利規劃局在這方面仍須協調國會、財政部、公共預算辦公室、銀行體系監理機構、金融機構及其他部會等，以順利執行該計畫。

(三) 工作小組對話：

本次工作小組分組討論，本會出席代表代表所屬小組發言陳述小組討論結果。

1. 有條件現金移轉（CCT）及其他政府對個人支付（G2P）的支付方式係由誰決定：
 - 政策制訂者、私部門服務提供者及捐助者、財政部、負責支付業務的機構、或是部會及央行等機構的聯合決策。
2. 對決策制訂者傳遞的訊息：
 - 力促政策制訂者需重視社會福利、強化金融基礎建設，強調電子支付系統的效率，建議設計 G2P 支付系統的架構以協助支付單位執行業務。

- 推動部會間數據系統的協調、檢視支付過程及進度以瞭解其有效性，同時提醒需考量支付技術潛藏的風險。
3. 推廣至目標族群的潛在方式：
- 利用私人部門、政府授權單位、公共訊息機構及媒體等向大眾宣導。
 - 運用案例研究向政策制訂者展示 G2P 電子支付系統的優點。
 - 部會首長或決策者發布意見書或白皮書加以宣導。

五、新資料蒐集方法之測試與執行：

(一) 世界銀行(WB)：

WB 為因應政策制定者對金融包容性議題關注程度日益增加，分別於 2009 年及 2010 年⁵發布全球金融包容性統計報告，這些報告的統計資料由各國央行或金融監理機構提供，其向金融業者調查存款帳戶數量、放款數量、分行家數、ATM 及 POS 數量等供給面之統計數據，藉以測量並瞭解各國金融包容性程度，供決策者參考；同時建立資料庫便於未來分析使用。該行在蒐集資料的過程中瞭解到，印尼、泰國、菲律賓等國已開始在國內進行相關調查蒐集資料，也有許多國家在資料蒐集層面的進度遠遠落後，有相當大的改善空間。鑒於 WB 進行調查蒐集資料撰寫這些報告的計畫成本非常高昂，該行鼓勵各國自行進行資料蒐集的工作，並期許透過 APEC，金融包容性倡議能在資料蒐集這方面產生基準指標，利於各國數據之比較。

(二) 金融包容性聯盟 (AFI)：

AFI 與扶貧諮詢小組 (Consultative Group to Assist the Poor, CGAP)、國際金融公司 (International Finance Cooperation, IFC) 及 G20 新成立之金融包容全球夥伴(Global Partnership for Financial

⁵ http://www.cgap.org/gm/document-1.9.46570/FA_2010_Financial_Access_2010_Rev.pdf

Inclusion, GPFi) 共同合作執行推動金融包容性行動計畫。主要工作分為三類：

1. 金融包容性原則：

G20 提出 9 項「創新金融包容性原則 (Principles for Innovative Financial Inclusion)」⁶，為政策制定者在擬定及執行金融包容性計畫時作為指導原則，借鏡有成功經驗的經濟體。AFI 則提供成功的案例研究供會員分享參考，目前已提出 11 個案例研究 (7 個 G20 經濟體及 4 個非 G20 經濟體)。

2. 中小企業融資 (SME Finance)：

由 AFI 主導，研究成功的中小企業模型及方法並加以分享，目前有 5 個案例研究提出。AFI 計畫在 2012 年以前成功地將金融服務推廣至 5,000 萬名開發中國家的人民。

3. 資料評量：

AFI 新成立金融包容性資料評量小組 (Financial Inclusion Data Measurement Group) 係因應會員對金融包容性資料之需求，建立共通之評量機制與指標，分享問卷調查方法、分析資料等。

(三) 墨西哥：

金融體系從推動金融服務的可及性 (access)，到金融商品的使用 (usage)，繼而追求服務的品質與效率 (Quality)，這個過程中需蒐集可靠的資料衡量金融包容性的達成度，以發現阻礙金融包容的障礙點；建立包含金融、人口統計及社會經濟統計數據的完整資料庫，以發展出據以評估金融服務普及化的基準指標；另為滿足對金融服務的需求，則需鼓勵新金融商品及服務的發展。

(四) 工作小組對話 I：

1. 金融包容性資料與評量的主要用途：

6

<http://www.afi-global.org/en/hidden-phoca-knowledge-products/category/103-general-fi-special-reports?download=322%253Ag20-financial-inclusion-synthesis-report>

- 依據所蒐集到的資料檢視目前金融包容性的達成度、決定近程目標、遠程目標、關鍵事項、未來方向等。
- 蒐集資料，產生時間序列數據，設定基準指標。
- 利用資料建立共通指標便於國與國間之比較與研究，有利於政策擬定之參考。
- 資訊交流是政府與一般大眾溝通的最佳方式，可藉此讓民眾瞭解問題的嚴重性及政府計畫的優點，容易獲得大眾支持。
- 資料蒐集的業務對私部門的調查中心而言可能象徵新的商機，金融包容性資訊對資訊使用者（政府各部會、金融機構、企業、經濟學家等）而言十分有用，因為資料蒐集工程浩大且成本高昂。

2. APEC 在強化資訊成果中所扮演的角色：

- 扮演與 G20 倡議的連結者。
- APEC 非資料蒐集者的角色，而是負責各經濟體資料來源的鏈結，或擔任資料下載的平台，促進問卷調查的傳遞分配，訂定指導原則等。
- 運用資料促成各經濟體高層對金融包容的重視與承諾。
- 提供會員經濟體技術協助。

3. 向財政部長及央行總裁建議採取的行動：

- 強調金融包容性倡議對扶貧的重要性，全球未享有金融服務之人口者眾，已達不容忽視的地步。
- 必需借重國家統計局進行資料蒐集，建立良好的測量機制以檢測國內金融包容性的達成度，並測度 FI 策略執行的效果。
- 央行及各部會首長須共同合作訂定 FI 策略，決定政策執行的優先順序。

（五） 工作小組對話 II：

1. 如何引起財政部長及央行總裁對金融包容議題的關注：

- 首要須先引起高階領導人的關注，獲得高層的政治承諾。

- 強調目前仍有高比率的人口享有的金融服務相對不足，利用成功的案例證明金融包容性的重要，以及推動金融包容性對經濟成長、經濟穩定及發展大有助益。
 - 2010 年的財長宣言的確展現對金融包容性議題的政治承諾，但重點不僅只是引起關注，而是讓本議題受到持續性的關注，例如定期發布相關報告可使各經濟體領袖持續重視。
2. 對財政部長及央行總裁的期許：
- 承諾持續推動並檢視金融包容性的達成度，並視為長期推動目標。
 - 政府指定一個金融包容性議題的聯絡窗口，監測金融包容性策略的執行進度，與其他部會協調合作，檢視金融包容性成果的相關報告並提供建議。
 - 建立全國性工作小組從事推動金融包容性任務，工作小組須包括央行及財政部及相關部會。
 - 提供私部門誘因對本議題付諸行動共同努力，發展適當法規環境、建立評量機制並強化金融基礎建設。
3. 如何說服社會政策機構相信金融包容性的重要：
- 利用案例證明金融包容性對扶貧及所得公平分配的重要性，強調本議題是個足以影響每個人的跨領域議題，且對許多社會服務行動有相輔相成的作用。
 - 在扶貧計畫中提供如何推動金融包容性的指導原則。
4. 社會政策執行者需要何種工具協助我們達到金融包容性目標：
- 協調合作的工具：建立全國性協調機制以鼓勵或支持金融包容性計畫的有效執行，與各部會持續合作，提供地方政府金融包容性行動計畫。
 - 執行工具：提供國際指導原則及技術協助執行金融包容性計畫，整併社會政策及推動金融包容性計畫。

- 擴大消費者範圍：利用金融能力建構計畫深化消費者對如何使用金融服務的知識，運用社會支援網絡連結未享有金融服務者。
- 資金：尋找捐助者、預算分配。
- 影響評估工具：一套可測量及監督進度的指標。

六、 10 月政策延伸研討會 (Outreach Workshop)：

(一) 預計成果：

1. 發展金融包容性架構的具體時間表，並指定負責機構。
2. 呈現截至目前的討論結果：
 - 對 APEC 經濟體進行調查
 - 9 月撰寫報告
 - 10 月邀請相關部會代表進行討論
 - 修改報告並作為提交財長會議的報告
3. 調查 APEC 經濟體已進行之推動金融包容性計畫，作為金融包容性策略架構之參考。
4. 藉此機會蒐集私部門（特別是微型金融機構）之回饋意見。
5. 展現執行金融包容性策略的成功案例與挑戰，出席代表經驗分享，強化對 APEC 金融包容性倡議的瞭解。

(二) 參與對象：除相關部會外，應包括涉及扶貧策略之機構，NGOs、私部門代表（含銀行公會等）、捐助者、教育機構。

(三) 後續工作事項：

- 討論本工作小組於 2011 年財長會議之報告事項。
- 訂定工作計畫及各項成果指標。
- 提出簡要報告、領導策略要點、G2P 圖表等。
- 規劃下次會議。
- 草擬財政部長宣言文字。
- 分階段將成果於財金資深官員會議、財政次長會議、財長會議報

告。

參、心得與建議

- 一、 本次參與第 2 次工作小組會議的過程中，深切感受到主席、各國出席代表及國際組織代表在金融包容性議題上最關切的問題，在國內是如何讓高階領導者、決策制訂者重視這個議題，願意分配行政資源、承諾提升金融包容性程度，對國內進行全面性金融供給面及需求面的調查，建立資料庫進行研究等等；在國際上，儘管 G20 帶頭呼籲金融包容性對穩定金融、促進經濟成長大有助益，但相對於備受關注的全球氣候變遷議題，金融包容性議題在國際新聞版面的曝光度顯然不足。相信 APEC 這個剛發起的金融包容性倡議未來仍有漫長辛苦的道路要走，但見到國際社會有這些菁英付諸行動協助全球半數沒有銀行帳戶、無法取得適當金融服務的弱勢家庭，實感欣慰。
- 二、 經驗顯示，政府領導與承諾是推動金融包容性的關鍵必要因素。推動金融包容性計畫，需視為社會福利議題，而非只是追求微型金融的持續成長。須知微型金融不等於金融包容性，微型金融只是推動金融包容性的工具之一。既然如此，金融包容性議題便涉及不同部會之職掌，例如：央行、財政部、金融監理機構、主管社會福利之相關機構等等，爰政府需將此議題提升至全國性層級，責成單一機構統籌協調促成各部會之合作，共謀全國金融包容性成長。另有關協調各部會職能，針對推動金融包容性計畫釐清個別單位負責之工作，也是與會代表在在提出的建議。
- 三、 本會出席代表於小組討論時間，與泰國代表交流，得知泰國甫於本年 5 月於財政部下新設「金融包容性政策及發展局 (FIPD)」專責金融包容相關業務，本次會議亦由泰國財政部主辦，該單位亦派出多位官員與會分享經驗與學習，足見泰國政府對此議題之重視。同組俄羅斯代表亦表示，該國政府參考本工作小組之討論結果，刻正進行推動金

融包容性計畫。本會出席代表則分享我國於本年 6 月通過金融消費者保護法的消息。

- 四、關於資料蒐集議題，本次會議各國簡報相繼引用的統計數據多是世界銀行發布的「Financial Access 2010」報告，這也突顯出除少數國家持續進行金融包容性調查外，多數仍仰賴外部報告。世界銀行代表亦鼓勵各國自行進行調查蒐集資料建立資料庫，便於及時掌握本國金融包容推動計畫的進度。
- 五、依據美國聯邦存款保險公司 (FDIC) 2009 年 12 月的對全美未享有銀行服務及銀行服務獲取不足者的一項調查報告⁷顯示，沒有銀行帳戶最普遍的原因是，根本沒有足夠錢財讓人覺得需要開戶存入銀行。這便牽涉到如何改善弱勢團體的經濟狀況，改善失業或社會救助等根本問題。在執行推動金融包容計畫時，亦需搭配相關社會福利措施，提升整體社會經濟狀況。
- 六、依據前揭報告之統計數據，我國每 1,000 個成年人擁有 5,187.77 個商業銀行存款帳戶、635.68 個貸款帳戶、每 10 萬人有 17.95 個商業銀行分行家數；每 10 萬個成年人有 132.75 部 ATM、每 1,000 平方公里有 787.32 部 ATM，顯示我國金融市場相對發展成熟，在金融包容性的議題上已由可及性、產品使用，而進入提升金融消費者保護階段。
- 七、我國金融機構已遍及全國，金融服務之提供已相當普及且便利。在提供多元化金融產品方面，我國自 2009 年 11 月保險業開始銷售微型保險以來，承保對象涵蓋低所得者、原住民、漁民、社福慈善機構（團體）服務對象及身心障礙者等，對於落實照顧經濟弱勢民眾及協助建構健全之社會安全網有相當助益。
- 八、在微型貸款方面，另有內政部主管的儲蓄互助社提供類似功能。我國各部會亦與金融機構合作，開辦多項扶助弱勢族群之措施，例如勞工委員會之微型創業鳳凰計畫、勞工紓困、創業、原住民族委員會之原

⁷ http://www.fdic.gov/householdsurvey/full_report.pdf

住民微型經濟活動等貸款辦法，並針對失業勞工給予失業給付等，以滿足金融服務相對不足之消費者所需。

- 九、 行動電話銀行部分，我國自 1998 年即訂定「金融機構辦理電子銀行業務安全控管作業基準」，使金融機構與客戶間得透過各種電子設備及通訊設備，客戶無須親赴金融機構櫃檯，即可直接取得金融機構所提供之各項金融服務。
- 十、 關於推動金融知識普及部分，持續辦理「走入校園與社區辦理金融知識宣導活動」、贊助大專院校辦理金融教育活動等。
- 十一、 我國金融消費者保護部分，我國於本年 6 月 3 日通過金融消費者保護法，且於 2011 年底前需成立專責之金融消費爭議處理機構，提供訴訟外以迅速、有效、公平合理處理弱勢民眾金融消費爭議的途徑，保護弱勢金融消費者權益，將使我國金融消費者保護邁向另一個全新的里程。
- 十二、 有關金融包容性倡議中所提各項會議或調查，擬於接獲主辦國邀請或通知時配合辦理。