

行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書

(出國類別：其他)

**參加 SEACEN 研究計畫「促進未來 10 年包容
性金融體系發展」研討會出國報告**

服務機關：中央銀行

姓名職稱：林專員淑貞、陳專員姿先

派赴國家：馬來西亞

出國期間：103 年 8 月 20 日至 8 月 24 日

報告日期：103 年 10 月

行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書

(出國類別：其他)

**參加 SEACEN 研究計畫「促進未來 10 年包容
性金融體系發展」研討會出國報告**

服務機關：中央銀行

姓名職稱：林淑貞/一等專員

派赴國家：馬來西亞

出國期間：103 年 8 月 20 日至 8 月 24 日

報告日期：103 年 10 月

目錄

壹、前言	1
貳、金融包容性的目標	1
參、國際發展情形	2
肆、政府協助經濟弱勢取得金融資源的實證分析	15
伍、十年計畫	29
陸、結論或建議	36
參考文獻	38

壹、前言

本研究計畫係由東南亞中央銀行研訓中心 (SEACEN Research and Training Centre) 主辦，議題為「促進未來 10 年包容性金融體系發展」 (Advancing Inclusive Financial System in the Next Decade)。本次受邀者包括印尼、寮國、馬來西亞、尼泊爾、巴布亞紐幾內亞、菲律賓、斯里蘭卡及我國等 8 國，含計畫主持人、評論人及觀察員等計有 11 人參加¹。

根據計畫主持人 Dr. Min B. Shrestha 的規畫，本研究報告旨在從相關的 SEACEN 經濟體學習經驗、解決從事包容性金融時所遭遇的瓶頸、發掘成功的包容性金融案例，及重新衡量法規、政策及制度面，從而促進微型金融產業的蓬勃發展。其研究大綱大致包含六大章節，分別為：序言、政府的金融包容性政策及執行機構、執行現況及相關指標、實證分析、未來十年計畫及結論等。本次參加針對該專題研究而舉辦的第二次研討會，主要係對報告的後 3 章節進行簡報 (詳參附件)。

為增進對此一主題的瞭解，本文除包含前述英文簡報外，另增列金融包容性的目標及國際組織的發展情形等內容，使報告內容更臻完整。以下逐一進行分析與說明。

貳、金融包容性的目標

當代的經濟社會是個倚賴「金錢」運作的社會，然全球仍有廣大的人口因為地處窮鄉僻壤，沒有金融機構願意在附近設立分行，只能將現金放置家中或埋在土裡，或者，因為貧窮或失業，必須借款創業卻被銀行排拒在外，不得其門而入，還可能因為欠缺金融常識或教育程度低下，害怕受

¹ 本篇報告的完成，非常感謝農業信用保證基金童涵旻小姐及陳禹青小姐，以及金管會保險局楊欣霓小姐熱心地提供資料。

騙上當，將與金融機構往來視為畏途。根據統計²，在開發中國家，從未於金融機構取得任何金融資源的成年人口有高達 27 億人，約占其 4 分之 3 的比重，其中又以女性及低所得者占絕大多數。另外，根據聯合國資本發展基金³（United Nations Capital Development Fund，UNCDF）的統計，全球每兩個成年人當中，就有一人不曾擁有銀行的帳戶，人口數達 25 億。這樣的現實，讓全民均富、經濟弱勢族群出離貧窮，幾乎成為遙不可及的夢想。

有鑑於此，前聯合國秘書長 Kofi Annan 在其 2003 年 12 月 29 日的演說中，特別承諾要找出將民眾隔離於金融機構門外的障礙所在，並建置具金融包容性的金融部門，以協助民眾改善生活。於是，「金融包容性」議題，於 2000 年代初期開始受到矚目。因為發現凡被金融服務排除者，通常其原因就是「貧窮」，為了脫貧，故主張社會中的弱勢族群、低收入者，應該也要被賦予能力，可以足堪負擔的成本，取得所需的金融服務。爰此，根據聯合國的定義⁴，金融包容性在於達成以下目標：

- 一、 讓所有家計部門可以合理的成本取得全方位的金融服務，這些服務包括存款、支付及移轉、信貸及保險等。
- 二、 讓金融機構在明確的法規及產業發展標準下，穩健地經營。
- 三、 讓金融面及制度面均保有恆常性，以確保金融服務得以持續。
- 四、 讓金融服務具有競爭性，以增加消費者的選擇性及負擔能力。

參、國際發展情形

自從諾貝爾和平獎得主穆罕默德尤努斯博士⁵（Dr. Muhammad Yunus）

² 出自於 Australian Agency for International Development, (2010), “Financial Services for the Poor: A Strategy for the Australian Aid Program 2010-15,”, Canberra, March 2010.

³ 為聯合國旗下組織，其宗旨在於協助全球經濟情況較差的 48 個國家改善其經濟發展。

⁴ 出自於 United Nations Capital Development Fund, (2006), “Building Inclusive Financial Sectors for Development”, United Nations, New York.

⁵ 2006 年獲諾貝爾和平獎。

於 1983 年創建的 Grameen Bank 在孟加拉大獲成功後，窮人銀行或微型貸款（micro-credit）儼然已成為各國政府協助本國民眾脫貧的世界主流，包括歐美與中國大陸等 40 幾個國家複製這套運作模式，迄今幫助超過 6 千萬窮人⁶，造福無數家庭。尤努斯博士亦將其「社會型企業」的公益觸角延伸至台灣，除創設台灣尤努斯基金會外，並於 2014 年 4 月首度訪台，在「大師青年論壇」中分享其寶貴經驗。

以下將分別從國際組織、應用技術、指標資料各領域，回溯在金融包容性這主題上，國際間的發展情形，再以近期的國際會議討論內容，了解未來努力的方向所在。

一、國際組織方面

國際間，為促進包容性金融而努力的團體為數頗多，除了聯合國、國際貨幣基金（IMF）、世界銀行等早已享譽全球的國際組織外，還有一些近期甫成立的專門性組織，如金融包容性聯盟（Alliance for Financial Inclusion, AFI）、金融包容性專家小組（Financial Inclusion Experts Group, FIEG）及微型金融資訊公司（Microfinance Information Exchange, Inc, MIX）等，它們的角色與專長或有差異，然在此一領域上，卻以相輔相成的夥伴關係互相合作。

以下，將介紹這些國際組織幾個較具代表性的歷史成就，在這些活動的推波助瀾下，包容性金融已從一框架性的理念，漸漸提升為國際認同的金融發展策略。

（一）聯合國

由於聯合國的揭竿疾呼，促進包容性金融發展的呼聲日益高漲。2005 年，聯合國宣布該年為「國際微型貸款年」（International Year of Microcredit），

⁶ 出自「台灣尤努斯基金會」網站。

藉以掀起全球矚目包容性金融在促成其「千禧年發展目標」⁷（millennium development goals, MDGs）—全球 13 億赤貧人口減半上，所扮演的關鍵角色。因此，同年 9 月的全球領袖高峰會議，各國領袖開始意識到排除障礙，讓經濟弱勢者取得金融服務的重要性。

該年，UNCDF 也主導一項關於建構包容性金融體系之藍皮書計畫（blue book project）的出版，書名為 Building Inclusive Financial Sectors for Development，以象徵聯合國旗幟的顏色為書皮，故稱藍皮書。該書結集非洲、亞洲及拉丁美洲之政、商、社會人士、公益團體及國際組織無數諮商討論的成果，以及一場全球逾 8 百位人士共同參與的視訊會議（e-Conference）的智慧結晶。在藍皮書中，包納全球在承作小額信貸方面的寶貴經驗，希冀從中找出阻礙包容性金融發展的關鍵因素，可以提供決策者參考，是此一領域劃時代、具領航作用的重要著作。

（二）AFI

成立於 2008 年的 AFI⁸，總部設於泰國，原為 Bill & Melinda Gates Foundation 贊助的計畫之一，其核心宗旨在於鼓勵開發中國家及新興市場的決策者，採用有效率的、明智的金融包容性政策，俾協助 25 億赤貧人口脫離貧窮。目前組織含括全球 89 個會員國，有超過 100 個會員機構，是全球最大的金融包容性決策者聯盟。中國大陸的人民銀行，亦於 2011 年 9 月成為 AFI 的一員。

AFI 係採對等網路⁹（peer-to-peer, P2P）智庫的方式運作，使用者可

⁷ 記載於全球 191 個國家和機構的領導人在 2000 年 9 月簽署的宣言中。其中，共有 8 項目標，承諾在 2015 年前完成。希望可消弭貧窮、飢餓、疾病、文盲、環境惡化和對婦女的歧視等。

⁸ 執行長為德國籍的 Alfred Hannig，印尼、泰國、肯亞及菲律賓的中央銀行，與墨西哥的金融證券委員會（Comisión Nacional Bancaria y de Valores, CNBV）及秘魯的 Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) 為六個核心會員。

⁹ 屬無中心伺服器、依靠用戶群（peers）交換資訊的網際網路體系，每個用戶端既是一個節點，也有伺服器的功能，任何節點無法直接找到其他節點，須依靠其用戶群進行資訊交流。

在線上交換各種知識，包括消費者保護、代理銀行、金融誠信、微型儲蓄、金融包容性資料與指標等。

每年 AFI 都會舉辦全球政策論壇 (Global Policy Forum)，參加人包括中央銀行代表及其他金融監理決策官員，所有參與者可以直接對話，藉此平臺分享在金融包容性方面的知識與經驗，是極為重要的年度盛事。例如，在 2011 年的論壇中，將發展金融包容性的原則及目標結集而成一組「馬雅宣言」(Maya Declaration)，作為會員國努力的核心目標，該宣言後來也成為 G20 敦促其會員國致力達成的方向。在 2012 年的論壇中，其會員甚至將 AFI 從短期性的計畫，提升為由會員贊助的國際性常設組織。

2010 年，G20 指定 AFI 為 20 國集團的全球金融包容性夥伴組織 (Group of 20 Global Partnership for Financial Inclusion, GPFi) 三個執行夥伴中的一員，期許 AFI 將更創新的金融包容性政策帶入 G20 中，同時也協助非屬 G20 的開發中國家進入 GPFi。至於 AFI 的夥伴，則幾乎網羅所有相關領域的國際組織，包括世界銀行、UNCDF、亞洲開發銀行 (ADB)、中美洲開發銀行 (IDB)、世界經濟論壇 (World Economic Forum)、G20、G24、世界銀行扶貧諮詢小組 (Consultative Group to Assist the Poor, CGAP)、美國國際開發署 (United States Agency for International Development, USAID) 等，共同齊力為扶貧、脫貧而奮鬥努力。

(三) FIEG

2009 年 12 月，G20 在匹斯堡的高峰會議中，宣告成立 FIEG，除建立前述 GPFi 的工作機制外，並積極推動建構全球金融包容性指標，比較特別的是，它還發起中小企業的融資挑戰擂台 (Finance Challenge)，這項線上競賽活動，其背景為 G20 發現在低所得國家中，只有低於 20% 的小企業，可順利地從銀行取得融資，其他的企業，若不是因為規模太小，無法獲得銀行或投資者的青睞，就是因為規模太大，已無法從微型金融商品中受益；

由於這些障礙，使得企業無法成長，連帶國家經濟也會深受影響。

G20 希望藉由該挑戰擂台廣徵普世的最佳解決方案，找出政府與民間最佳夥伴關係模型。2010 年 11 月 1 日，G20 宣布 14 件優勝方案，前三名分別為 European Fund for Southeast Europe、Peace Dividend Trust 及 Medical Credit Fund。這項活動，不僅得到加拿大¹⁰的贊助，韓國、美國、加拿大、世界銀行及 IDB 承諾斥資 5.28 億美元，作為實現優勝方案的營運基金（SME Finance Innovation Fund）。

中國大陸（人民銀行）也是 GPFII 的一員，與美國及俄羅斯共同擔任 GPFII 第 4 工作小組的主席。

二、應用技術方面

一般而言，貧窮人口取得金融服務的代價相當高昂。因為他們通常只擁有很少的資金、居住地又相對分散，而且缺乏書面的信用紀錄，金融機構在這些地區設立分行，在必須付出同等操作成本（如人事、硬體設施及徵信等費用）的前提下，每位使用人必須吸納極高貴的轉嫁成本。根據 ADB 的一篇報告¹¹，亞太地區的微型金融機構（MFIs）所收取的名目放款利率，約在 30%~70% 之間，而著名的窮人銀行 Grameen Bank，其主力授信商品的利率也要高達 20%。因此，專業的 MFIs 爰積極地研發新的技術，希望透過較低廉的成本，減低貧窮人口取得金融服務的負擔。

（一）自動櫃員機（ATM）

大多數貧窮人口，尤其農村地區，賺的是現金，花的也是現金，若

¹⁰ 加拿大提供 2 千萬美元加碼優勝方案基金。

¹¹ 出自於 Nimal A. Fernando, (2006), "Understanding and Dealing with High Interest Rates on Microcredit - A Note to Policy Makers in the Asia and Pacific Region," Asian Development Bank.

民眾可利用存、提款機制，即可避免支配所得的劇烈變動，又可累積其銀行信用。透過簡單的ATM裝置，即可完成這些功能，讓較偏遠地區的民眾同樣享有接受、儲存和分配貨幣的好處。

在已開發國家，如ATM這類低成本的直接銀行（direct banking）業務技術渠道，其處理業務的成本只需要一個銀行櫃員成本的五分之一。不過，根據CGAP調查顯示，大部分的ATM都需要設置在城市或半城市化的地區，主要是因為這些地方的電力供應比較可靠，電信通訊可以保證永遠暢通，如此才可滿足ATM必須連接到銀行的中央處理器的基本要求。此外，ATM中的現金，仍然需要仰賴人工方式加以補充或移出，這也使得在人口密集地區設立ATM，才是最符合節省成本的方法。

儘管如此，對於居住在離銀行分支機構較遠地區，或無法在銀行正常工作時間去處理金錢業務的民眾來說，在公司內部或附近設置ATM，還是有其便利之處。印度的銀行普遍在工廠裡安裝ATM。這些銀行通常提供工廠薪資入帳服務，如此一來，工人隨時可從自己的帳戶提領現金，不再需要因無法到銀行取款而在領薪日攜帶大量現金回家。

（二）銷售終端設備（POS）

對於無法獲得銀行服務的低收入及農村人口，銀行可以利用有頻繁現金交易的商店作為其代理站，以裝設的POS作為其服務的最佳分身。

在巴西，從2000年起，兩家民營銀行Banco Bradesco與Lemon Bank，及兩家國營銀行Banco與Caixa Economica Federal，即開始在超市、彩券銷售點、加油站等各零售點及郵局，設置超過27,000個POS系統，展開傳輸帳單、儲蓄、轉帳、信貸、保險等多種金融業務，客戶只要在這些代理站

開設活期帳戶¹²，就可以獲得銀行的多種服務，包括提領政府補貼金及養老金、支付帳單等¹³。建設這些終端系統的成本，只相當於建立一個標準銀行分支機構成本的0.5%而已¹⁴，甚至比安裝ATM的成本還要低，卻幾乎可把金融服務無遠弗屆地擴展到每一個行政區域。

許多貧窮人口多為文盲，因為無法熟悉銀行工作程序或與其職員溝通，因此，銀行對他們來說並非友善的機構；相對地，零售商店在當地經營歷史悠久，且大多可以提供更長的服務時間，通常較易取得居民的認可及信任。烏干達的微型金融協會在商店安裝POS，並提供店家培訓，讓他們協助客戶使用這種設備，客戶很輕易地就已上手，學會如何使用金融服務。

由於在零售網點使用POS的成本，僅限於通訊費及交易費，加以在通訊及電力供應較不穩定地區，POS仍可以持續使用，這些都使得POS成為農村地區極理想的金融工具。國際VISA公司還開發一種使用電池的無線POS裝置，非常適用於較缺乏通訊及電力系統的農村地區使用。

（三）行動支付

行動支付，在人民沒有太多財富可與銀行往來、而銀行設施又嚴重不足的國家中，絕對是取得金融服務的另類最佳選擇。在非洲，近年來擁有手機的用戶激增，平均每年以高達58%的速度增加，受益於手機的人口數量遠遠高於擁有手機者的數量，例如，南非農村企業家在接收到文本的

¹² 例如，在 Caixa Economica 的代理站開戶，客戶只要憑身份證、稅籍編號、居住證明等即可辦理。

¹³ 根據 CGAP 的研究報告，至 2006 年為止，這四家銀行通過這種方式，共取得 800 萬個新設帳戶。

¹⁴ 出自於 Kumar, Parsons, and Urdapilleta, (2006), “Expanding Bank Outreach Through Retail Partnerships: Correspondent Banking in Brazil”, World Bank, Discussion Paper.。

簡訊之後，可以將這些訊息已口頭傳達給文盲的人口¹⁵。

不過，全球最成功的行動支付卻是發生在肯亞。2007年推出的行動支付產品—M-PESA¹⁶，是英國非營利組織DFID委託Vodafone所設計，原意在於利用日漸普遍的電信服務來協助處理小額貸款的支付。電信公司Safaricom剛開始主打城市兒女將錢匯回鄉下這個資金流，只要用戶利用身分證或護照到M-PESA加盟據點申辦、啟用後，利用現金與電子錢間的購入或賣回，通過手機簡單的操作，即可做支付的交易。

現在M-PESA已被當作銀行帳戶使用，包括商業交易、薪水支付、繳交公共費用、微型信貸及國際組織捐款的提撥，只靠最基本的通訊科技、低階的手機，幾乎所有的小額支付都可仰賴之。另外，電信業者則將客戶儲存在M-PESA帳戶的資金匯集到統一帳戶，委託商業銀行集中管理。根據肯亞政府的資料，2011年行動支付平台的資金餘額大約是20億美元，占商業銀行存款的10%。

這股風潮，現已蔓延至整個非洲、中南美、東南亞¹⁷及東歐等新興市場。

（四）政府對個人支付系統（Government to Person，G2P）

根據統計¹⁸，全球有超過1.7億的貧窮人口定期從政府機關領取補助金；其中，只有不及4分之1係直接撥付至金融機構帳戶，其他高達4分之3的支付，則可能是經由社工人員親自交付。另外，根據世界銀行的調查發現，

¹⁵ 出自於Vodafone, (2005), "Africa: The Impact of Mobile Phones," Vodafone Policy Paper Series, No. 2, March 2005.

¹⁶ M指行動，PESA是當地的語言，代表錢。

¹⁷ 包括印度、菲律賓、印尼及中國大陸等。

¹⁸ 出自於CGAP及DFID的Focus Note, No. 58, December 2009。

在139個國家中，只有40個國家鼓勵或強制政府支付需透過金融體系進行。

CGAP等國際組織發現，政府的支付行為大致涵括社會福利移轉、薪資及退休金的支付等，若能善加利用，創設對個人的支付系統，極有可能更進一步推展金融包容性的版圖，進而改善龐大低收入人口的福祉，且可降低政府的行政成本與貪污機會，提高透明度與安全性。

藉由G2P來加強金融包容性的開發中國家中，以巴西、印度、墨西哥及南非等最為積極。根據CGAP的報告，巴西採用國營銀行發行的電子福利卡（benefit cards）來進行政府對個人的支付，該卡結合VISA debit card的功能，可在全國ATM、特約商店、銀行代理行（bank agent）使用。而借助此卡，政府約可節省其行政成本的7分之1，從補助款的14.7%大幅下降為2.6%。

印度的G2P，共有四種管道，分別為郵局儲蓄帳戶、銀行帳戶、村里辦公室及Andhra Pradesh帳戶。其中，Andhra Pradesh帳戶為一種國營的電子預付帳戶，須經由FINO及A Little World兩家科技公司開發的智慧卡進入。接受補助者，若使用FINO的智慧卡至代理商取款，只需花費20至60分鐘即可¹⁹，約比從郵局提款快2倍，也比從銀行提款快10倍。

南非利用開設於私人銀行部門的帳戶來發放其社會福利補助。例如，在全國最大的銀行—Absa設立專為發放社會福利、具有debit card的功能的帳戶，可允許每月兩次免費的提款，帳戶無最低餘額的限制，且可在VISA特約商店消費。經由此管道，政府約可節省62%的成本，相當於每筆支付

¹⁹ 包括交通時間及等待時間。

少於2美元。

2007年，墨西哥中央銀行與證券委員會將建立包容性銀行體系納入職權，成立金融部專門負責提升金融服務的可獲得性，並實施一系列具體措施，例如，經由G2P電子支付渠道發放社會福利金、開設存款帳戶及辦理薪資業務等。比較有趣的是，在一隨機實驗中發現，經由國營銀行—Bansefi進行G2P，接收的家戶部門平均會保留12%的補助款項於其儲蓄帳戶中，在該計畫實行5年後，這些連續投資又促成消費成長高達35%，進而回饋社會。

為加強G2P系統的使用頻率，進而幫助金融包容性的發展，政府宜加強其於偏遠地區建設的基礎設施，給予金融機構誘因提供服務，降低民眾使用成本，並提供充足而必要的金融知識教育。

三、 指標資料方面

在金融包容性的發展過程中，有效的、可信賴的資料是不可或缺的輔助工具，不論在決策的形成過程，抑或監督其發展成效，或設定更為宏偉、卻不致遙不可及的目標方面，都需要資料協助判斷。因此，包括世界銀行、CGAP、MIX 等國際組織，都積極地在蒐集與建置這方面的指標，期許拋磚引玉後，各國也能自行開發其所需的資料庫，俾利其決策時參考。

（一）全球金融包容性資料庫（Global Findex）

有識於統計資料，對於決策者釐訂政策的重要性，2011年，世界銀行開始建置 Global Findex（global financial inclusion database）。該統計委託蓋洛普公司（Gallup, Inc.）編製，以問卷調查方式進行，對象包括台灣在內共 148 個經濟體，受訪者為逾 15 萬個成年人²⁰，內容含括存款、借款、

²⁰ 指 15 歲以上的人口。

支付及管理風險的資訊，目的在突顯被金融機構隔離自外的人口，評估及監測各國在金融包容性方面的實踐情形，並提供相關研究的基準及標竿，以協助相關當局改善決策之用。

從 2011 年的調查報告中，大致可了解全球日平均收入不到 2 美元的成人中，有高達 75% 以上不曾與金融機構往來。「無銀行帳戶」的現象與收入低有極高的相關性，因為這些人缺錢時必須依賴放高利貸者，而且自力創業的機率很低，以致於長期陷於貧窮的機率極高。開發中國家人口中，前 20% 所得者擁有銀行帳戶的比率，是後 20% 所得者的兩倍以上。至於沒有銀行帳戶的原因，大致為貧窮、開戶費用高、銀行距離遠及開戶需要填寫大量表格等。

這類的調查統計，預定在 2014 年及 2017 年會再做一次，準備蒐集更多的相關資訊。

（二）G20 金融包容性指標基本組（Basic Set of Financial Inclusion indicators）

2012 年，G20 領導人在墨西哥 Los Cabos 高峰會議中，簽署建立金融包容性指標基本組的文件。該指標之建立係由 GPIFI 主導，AFI、CGAP、IFC²¹ 及世界銀行協辦，業於 2013 年 9 月開發完成，共囊括 192 個國家的資料。

GPIFI 設計的金融包容性指標²²，共有 24 項，含括三個面向，分別為金融服務的取得（access）、使用（usage）及品質（quality）。例如，在取得金融服務方面，指標包括每 10 萬成年人口中，金融機構分行的數量及 ATM 的數量等；在使用金融服務方面，指標包括成年人口擁有金融機構帳戶的百分比，及在每千人口中，借款者的人數等；在金融服務的品質方

²¹ 國際金融中心（International Finance Centre）。

²² 網址為：<http://www.gpfi.org/data>。

面，指標則包括金融知識評分，及在緊急情況下，籌資的來源等。至於其資料的來源，目前除包括前述 Global Findex 外，還有 IMF、世界銀行、OECD 及蓋洛普公司的問卷調查²³等，其調查對象涵括各國國際組織的所有參加國，以及企業及個人等，未來則希望推廣至各國自行蒐集資料。

經由這些指標性資料，再輔以各國特殊國情的相關資訊，決策者對於金融包容性的版圖應有更清晰的輪廓，也可以較精確地監控其政策執行成效。

(三) MIX

MIX 係於 2002 年由 CGAP 設立的非營利組織，總部設於美國首府華盛頓 DC，在非洲（塞內加爾）、亞洲（印度、亞塞拜然）及拉丁美洲（祕魯）均設有分支機構，與 Bill & Melinda Gates 基金會、CGAP、MasterCard 基金會、IFAD、Michael & Susan Dell 基金會、DFID 及花旗集團基金會等均有合作，是微型金融領域首屈一指的專業資訊提供者。

MIX 有兩個微型金融資訊平台，分別為 MIX Market 及 FINclusion Lab。MIX Market 功能類似資訊交換所(microfinance information clearinghouse)，約有 1,800 家的 MFIs 及 100 家投資人在線上交換財務及社會方面的資訊，內容包括與 MFIs 相關的金融性及社會性指標及趨勢，例如，15 歲、18 歲以上等各年齡層人口、赤貧人口、文盲人口、手機數量、ATM 數量等，若需 MFIs 的放款、存款、借款者人數等資訊，只需連上該平台即可取得。MIX 彙整而成的各種微型金融資訊，公布於其網站 MIX Market 及其刊物 MicroBanking Bulletin 及 MIX Microfinance World 中。

MIX 於 2014 年甫開發的資訊平台 FINclusion Lab，是首座資料圖形化

²³ 包括 IMF Financial Access Surveys（直接從參加國的中央銀行或政府機關取得）、WB Enterprises Surveys、WB Global Payments Systems Survey、WB Financial Capability Surveys、WB Global Financial Consumer Protection Survey、WBG Doing Business、OECD National Financial Literacy and Inclusion Surveys、OECD SME Scoreboard 及 Gallup World Poll。

(visualization) 的分析平台，目前仍在試用階段。其彙集低度開發國家金融市場、商品及活動等資訊，所設計的互動式軟體工具，可用來分析金融服務的取得、品質及使用情形，決策者、金融服務提供者可從中取得決策過程所需的整套資訊，讓他們可以更有效率地發掘問題、進行分析、解決問題，進而達成目標。目前蒐集非洲、拉丁美洲及亞洲共 17 個國家的資料，亞洲地區只有印度、緬甸及菲律賓等國。

藉由提供客觀的資訊及分析報告，MIX 大大地提昇微型金融產業的透明度，也讓決策者從中瞭解這類機構的運作情況、瓶頸所在及發展趨勢²⁴。

四、我國近期參與的國際會議

我國參與的較近期的國際性活動，大致包括：

(一) 2013 年 10 月在印尼峇里島舉行亞太經濟合作 (APEC) 第 25 屆年度部長會議，主題為「重獲動能的亞太區域，全球成長的引擎」(Resilient Asia-Pacific, Engine of Global Growth)，其中，列為 3 項優先重點之一的「達成公平的永續成長」即包含金融包容性，期許達成以下目標：

- 1、提昇微型及中小企業(MSMEs)之信譽；
- 2、協助 MSMEs 訂定正確金融相關決策；
- 3、強化 MSMEs 的金融服務管道；
- 4、排除不可靠的金融服務²⁵。

(二) 2013 年 11 月在尼泊爾舉行東南亞國家中央銀行 (SEACEN) 總裁聯合會，主辦國提供「促進包容性經濟成長之金融部門發展策略」(Financial Sector Development Strategy for Inclusive Growth) 之報

²⁴ 根據 MIX, (2009), "MicroBanking Bulletin", Issue No. 19, December, 2009, pp. 49 的報導，至 2009 年止，全球微型貸款已約有 7 千多萬人從中受益，金額為 380 億美元。

²⁵ 出自外交部國際組織司網站 (2013 年 8 月 28 日更新) 及經濟部新聞資料，2013 年 10 月 2 日。

告作為背景討論資料。在報告中，旨在說明金融部門在經濟成長貢獻所扮演的角色，仍存在觀念性的差距，並說明如何彌補此一差距。其結論大致可歸納如下：

1. 因為政府能透過政策分配經濟機會，並賦予利益攸關者（含金融部門）權力，所以在消除貧窮或改善貧富不均，俾促進包容性成長方面，政府扮演關鍵性的角色。
2. 金融部門提供中小企業與微型企業融資，尤其是需要大量勞動力之企業，可提高經濟活動的參與度，創造工作機會及促進自雇型就業，至關重要；必要時，政府可提供企業利息補助。透過包容性金融機制，提供民眾適當且可負擔的金融服務。
3. 金融部門應提供安全網的機制，確保即使在遭受金融危機時，仍可提供基本流動性與信用，及促進安全、迅速且可負擔的轉帳與支付服務。因此，建立安全網機制，妥適監督金融部門，對於促進包容性金融永續發展極為重要。
4. SEACEN所屬區域內的金融機構相當多元，各國的經驗各異。因此，金融部門的發展策略，須跳脫傳統框架、富有彈性及符合國情。政府應邀集中央銀行、監管機關、金融機構、學者專家及投資人等共同討論，俾更了解各國經濟策略的限制與發展情形。

肆、政府協助經濟弱勢取得金融資源的實證分析

台灣的金融包容性的發展，起步並不算晚；儘管沒有一個專責的機關負責規劃，運籌帷幄，但在照顧經濟弱勢，協助其取得金融資源方面，政府可算是克盡職責的，而其成功的關鍵之一，應該與政府扶植的信用保證基金的機制有關。中小企業及農業從業者為我國最主要的經濟弱勢族群，政府分別為其建置了中小企業信用保證基金及農業信用保證基金，保證對

象分別以中小企業及農林漁牧業從事者為主。

以下謹針對上述兩大經濟弱勢族群在取得金融資源方面是否順暢無礙，進行簡單的實證分析，藉以一窺我國在金融包容性的執行情形。為簡化分析起見，本報告的金融資源，將專指間接金融，亦即從金融機構取得之借款，至於企業以發行股票、公司債、商業本票等方式籌資的直接金融，則將予忽略。而由於信用保證基金在促進金融包容性上，具有極為重大的角色，在以下分析中，也會較強調這一部分。

一、 中小企業

中小企業一直以來均為我國經濟發展的基礎，為台灣營造了舉世稱羨的經濟奇蹟，扮演支撐經濟起飛的最大功臣。根據主計總處人力資源調查統計，2013年底我國中小企業共1,331,182家，占全體企業比率高達97.64%，其就業人數占全國1,097萬的就業人口之比重平均為78.3%。這為數眾多的中小企業對於維持台灣在全球市場的競爭力，有莫大的助益，中小企業若得到妥善的照顧，對於社會安定，人民生活保障，都有顯著的貢獻。不過，受制於中小企業的財務報表往往不甚健全，又缺乏充足的擔保品，相較於大型企業而言，並不容易從金融體系取得融資，因此成為此體系下的經濟弱勢族群。

有鑑於此，我國政府對於中小企業之扶助，始終不餘遺力。1974年，中小企業信用保證基金成立，其宗旨在於提供直接或間接的信用保證，與金融機構充分合作，協助中小企業順利取得資金，發展經濟。2003年，該基金的目的事業主管機關由財政部改為經濟部，持續配合政府辦理各項振興經濟及穩定就業等政策，俾促進經濟發展及社會安定。

1991年2月，政府公布「中小企業發展條例」，冀以協助中小企業改

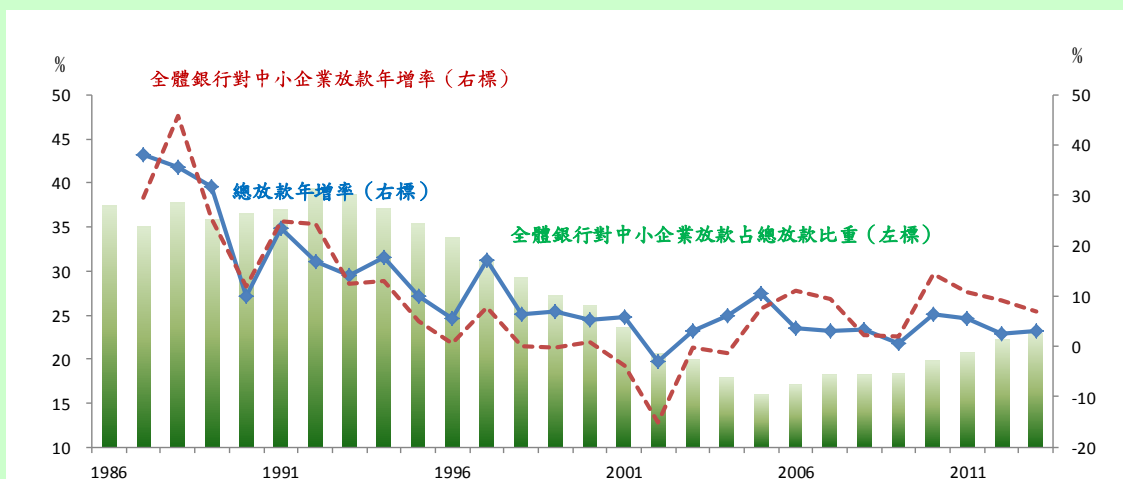
善經營環境，輔導其自立成長，其中第 13 條及第 14 條更明訂：為充裕中小企業資金，中央主管機關應協調有關金融機構、信用保證機構，加強對中小企業融資、保證之功能，以及全國各銀行在其經營業務範圍內，應提高對中小企業之融資比例。1997 年 7 月間，更在憲法中增列中小企業保護條款，其中第 10 條明訂：國家對於人民興辦之中小型經濟事業，應扶助並保護其生存與發展。

此外，2005 年 7 月，金管會推出「本國銀行加強辦理中小企業放款方案」，每年設定放款增加目標，例如，2014 年設定為新臺幣 3 千億元。其目的在於協助中小企業取得營運資金，強化銀行金融中介功能。在方案實施期間內，本國銀行以自有資金辦理，得適用中小企業信用保證基金批次信用保證額度，每年結束後，即對績效優異的銀行給予各種獎勵措施。

(一) 整體中小企業放款方面

根據金管會銀行局的放款資料²⁶（參圖一），一般銀行對中小企業放款與其總放款之間，其變動情形呈現高度正相關，從 1987 年至 2013 年間，兩者年增率之相關係數高達 0.9，此一結果，隱含銀行對於中小企業之放款，並無存在明顯的歧視現象。

圖一 全體銀行對中小企業放款年增率與比重

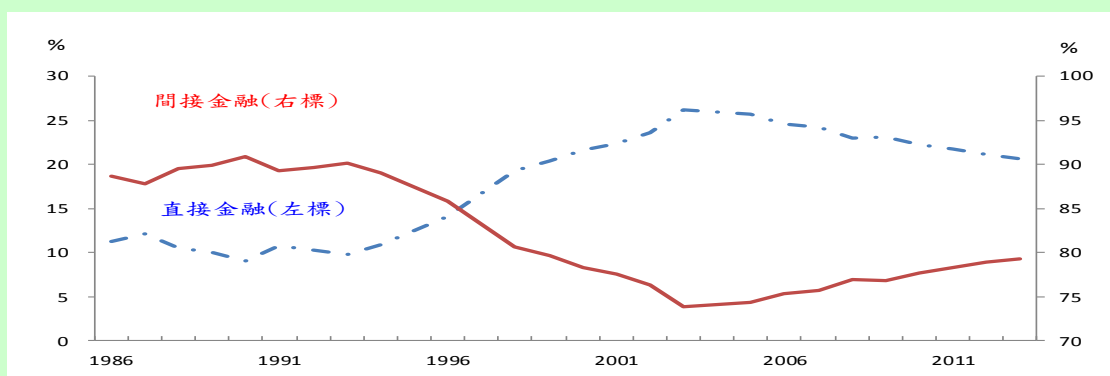


資料來源：金融監督管理委員會銀行局，《金融統計輯要》歷年資料。

²⁶ 含催收款，但不含海外借款。

不過，從圖一中也顯示，銀行對中小企業的放款相對於總放款的比重，大致呈下降趨勢，由 1986 年底的 37.4% 逐漸下滑至 2013 年底的 23.0%，而此現象與其年增率的走勢大致相當。究其原因，應與企業逐漸轉由直接金融取得所需資金，直接金融重要性逐漸提升有關（參圖二）。儘管間接金融的比重逐漸下降，向銀行借款仍為企業取得資金的最主要方式²⁷。

圖二 直接金融與間接金融比重



資料來源：中央銀行經濟研究處。

另外，金管會的「本國銀行加強辦理中小企業放款方案」推出以來，執行成果亦頗斐然。截至 2013 年底止，本國銀行對中小企業放款餘額達 4 兆 7,610 億元，較方案實施前（2005 年 6 月底）增加 2 兆 3,943 億元，短短 8 年半間，業績增加超過一倍。而其占全體企業放款或民營企業放款之比重，分別為 52.82% 及 56.67%，遠遠高於方案實施前之 38.27% 及 41.28%。至於逾放比則為 0.56%。

（二）中小企業信用保證方面

1. 整體保證情形

自「中小企業信用保證基金」成立以來，其保證業務與協助中小企業取得融資大致均呈穩定成長²⁸。1974 年保證戶共 35 件，保證金額 0.54 億

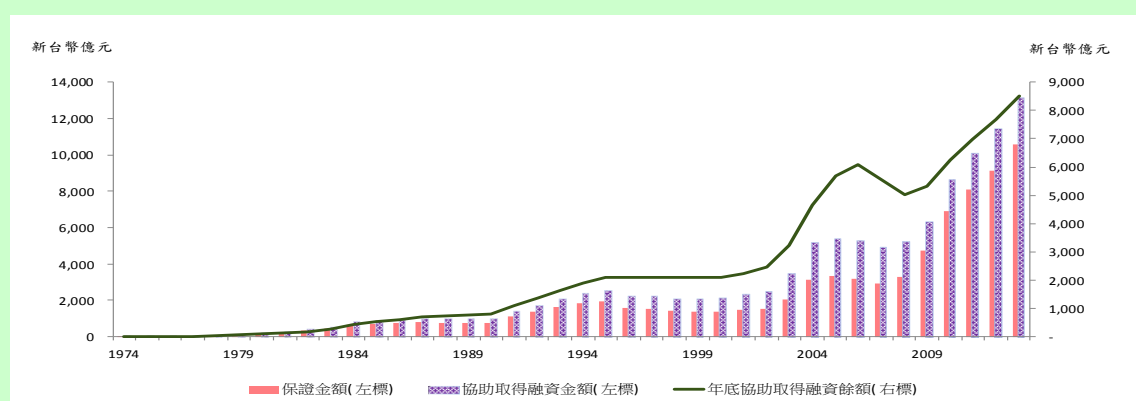
²⁷ 根據中央銀行 2014 年出版的資金流量統計，2012 年中小企業銀行借款占負債的 48.71%。

²⁸ 為簡化起見，以下分析將包括其他專案對象（占全體保證業務不及 1%）。

元，協助取得融資 0.90 億元，2013 年業已擴增至保證戶 39 萬件，保證金額 1 兆 561 億元，協助取得融資 1 兆 3,124 億元，成長頗鉅。累計來說，該基金成立至今共提供 528 萬件信用保證，金額逾 8 兆 2,188 億元，協助保證戶自金融機構取得之融資逾 11 兆 3,369 億元，為同段期間國民生產毛額（GDP）合計²⁹之 4.17%，平均保證比率為 72.50%；共約 34 萬家中小企業受惠，其中更有 2,541 家脫穎而出，茁壯成為大型企業。

圖三中顯示，信保基金成立至今所提供的保證金額及餘額等情形。若從其協助取得融資餘額來觀察，大致呈現上升走勢，僅 2007 年及 2008 年呈現較明顯的下滑，究其原因，2007 年係因多家金融機構遭到接管，導致以風險總量管制方式提供的批次信用保證³⁰較上年大幅縮減 227 億元，2008 年則是因為國內外的經營環境，深受美國次級房貸問題所衍生的金融風暴影響，使批次信用保證鉅幅萎縮 293 億元。

圖三 中小企業信用保證基金提供保證情形



資料來源：中小企業信用保證基金歷年年報。

不過，其後該信保基金遵照政府之「政府挺銀行、銀行挺企業、企業挺員工」的三挺政策，以及所頒佈的「因應景氣振興經濟方案」，於 2008

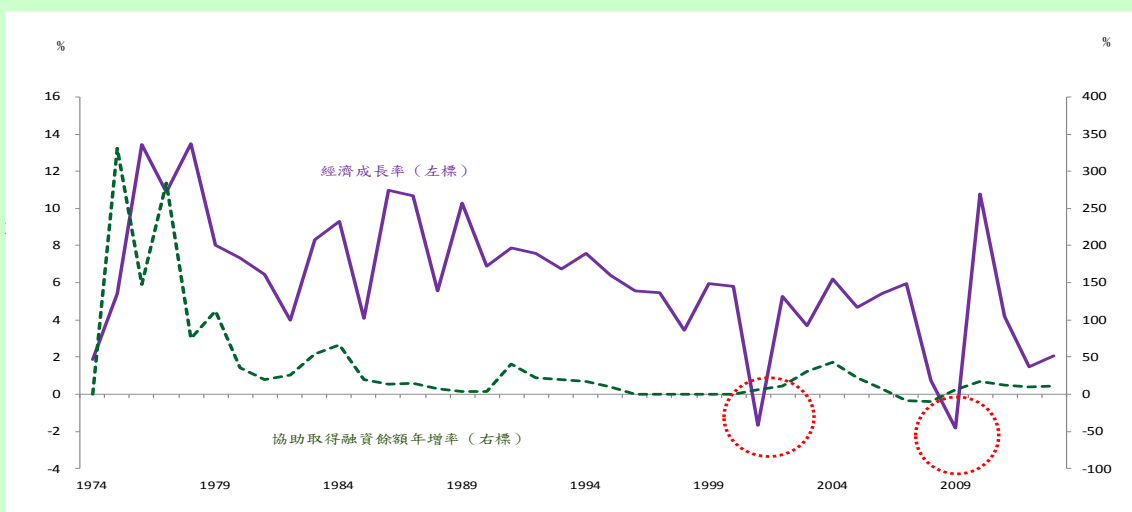
²⁹ 為新台幣 2,718,485 億元。

³⁰ 此業務於 2003 年底開辦，2008 年初起推出新制。在舊制下，每一簽約銀行每隔一段時間，須透過評選或申請之方式向中小企業信保基金提出申請，且各批號設有融資額度上限及額度辦理期限；而在新制下，每一簽約銀行（總行）僅須向信保基金申請，即可取得批次保證融資業務承辦權，該承辦權不限融資額度及辦理期限。

年底推出「千金挺專案」，釋出提高信用保證成數、增加同一企業保證融資總額度等八大利多，加強與全體簽約銀行的合作，保證餘額再度向上挺升。

在圖四中，將融資餘額與經濟成長作一比較。一般來說，因為主管機關經濟部³¹每年度均會核定該基金保證金額營運目標³²，而該基金大致均可達標，符合其促進經濟成長的宗旨。

圖四 中小企業信用保證基金協助融資餘額年增率與經濟成長率



資料來源：主計總處網站；中小企業信用保證基金歷年年報。

在該基金成立初期，協助融資餘額變動方向大致領先經濟成長變動，其後雖因企業融資管道多元化，間接金融重要性逐漸下降，惟該基金在提供保證協助，發展經濟方面，仍具穩定作用，尤其在景氣蕭條階段，企業籌資艱難時期，更可發揮其功能。以 2009 年為例，當年因金融海嘯及莫拉克颱風重創南台灣，致經濟成長不佳，該基金即時推出「千金挺專案」，各種擴大及放款保證措施，使保證金額及融資金額均創新高，翌年經濟成長得以反轉上升，該基金居功厥偉。另外，若從該基金協助融資餘額觀察，

³¹ 2003 年 5 月以前該基金隸屬財政部。

³² 根據報載，行政院長江宜樺於「2014 全國中小企業發展會議」閉幕致詞時表示，過去 2 年政府財政困難，因而「中小企業信保基金額度」減半，經與經濟部、金管會、主計總處討論後，決定明（2015）年起，恢復保證額度為新台幣 50 億元。

2007 年及 2008 年其年增率為負，隱含企業融資較不順利，相對地其後的經濟成長也顯示較為不佳。

2. 2013 年保證情形

以下將以 2013 年為例，依該基金成立宗旨，分別探討該基金受理各項保證業務及協助取得融資情形，藉以了解其對於中小企業及其他弱勢族群取得金融資源方面，大致的執行情形。

(1) 協助中小企業取得信用融資方面

根據統計，該基金協助中小企業取得之融資占全體銀行對中小企業放款的 17.42%。若依保證項目別觀察，以一般貸款保證占 51.76% 為最多，批次保證占 22.44% 次之，購料週轉融資占 9.33% 再次之，合計 83.53%。以行業別觀之，則以批發零售業占 40.53% 居冠，製造業占 35.34% 居次，營造業占 13.36% 再次之，三者合計 89.23% (參表一)；在中小企業中，此 3 行業的就業人口占 55.69%，家數占 59.22%，銷售額則占 84.50%，顯示其經濟重要性領先其他行業。

表一 2013 年度行業別承保情形

行業	保證件數 (件)	保證金額 (新台幣百萬元)	保證餘額 (新台幣百萬元)	比重 (%)
農林漁牧業	1,179	4,608	3,671	0.54
礦業及土石採取業	376	1,721	1,347	0.20
製造業	121,455	374,473	240,820	35.34
水電燃氣業	1,724	5,864	4,319	0.63
營造業	47,956	123,752	91,016	13.36
批發零售業	199,332	477,849	276,174	40.53
住宿及餐飲業	2,960	8,597	10,932	1.60
運輸、倉儲及通信業	5,326	14,985	13,547	1.99
不動產及租賃業	530	6,212	4,958	0.73
工商、社會及個人服務業	13,644	35,579	27,533	4.04
金融及保險業	119	2,379	1,409	0.21
其他	44	46	5,633	0.83
合計	394,645	1,056,065	681,357	100.00

資料來源：中小企業信用保證基金，2013 年年報。

再依地區別觀之，以新北市送保最多，占 17.81%，其次為台北市、高雄市、台中市，分別占 16.72%、15.67%及 13.23%，合計 63.43%，顯示送保企業多集中於大都會區，此與該些區域工商發達、金融機構普及有關。惟其他如澎湖縣、金門縣及連江縣等較偏遠地區，保證餘額均未突破 10 億元。

(2) 減緩中小企業遭受外在不景氣衝擊

當景氣衰退時，金融機構提供融資通常轉趨保守，使先天不良的中小企業不易取得所需資金。在此階段中，信保基金所提供的保證援助，將如雪中送炭，具有穩定信心之效。而且，一如前述，該基金在我國景氣循環處於谷底之際，均會採行各項擴大保證措施，因而減緩景氣蕭條對於中小企業之不利影響。

(3) 協助中小企業成長茁壯

截至 2013 年底，經由信用保證機制茁壯轉型為大型企業的中小企業共有 2,541 家，其中，股票上市者共 281 家，占全體上市公司的 32%，股票上櫃者共 382 家，占全體上櫃公司的 58%。

2013 年度，保證企業在各項績優比賽中，均獲得頂尖的殊榮，得獎率高達 71%（參表二）。例如，獲得國家磐石獎的企業中，9 家得獎者均為保證企業；獲國家品質獎的企業中，2 家得獎者之一為保證企業；得創業楷模暨創業相扶獎者，10 家得獎者中有 8 家為保證企業；獲小巨人獎者，6 家中有 4 家為保證企業；中小企業創新研究獎得獎者中，29 家有 21 家為保證企業；而得到新創事業獎者，12 家有 5 家為保證企業。

另外，據該基金估計，2013 年度透過信用保證機制穩定約 140 萬個就業機會，對於促進國民就業發揮相當大的功效。

表二 2013 年度保證企業得獎情形

獎 項	全部得獎家數	受保證企業家數
國家磐石獎	9	9
國家品質獎	2	1
創業楷模暨創業相扶獎	10	8
小巨人獎	6	4
中小企業創新研究獎	29	21
新創事業獎	12	5
合 計	68	48
受保證企業家數得獎比率	71%	

資料來源：中小企業信用保證基金，2013年年報。

至於信保基金所承擔的逾期保證情形，就保證流量觀之，2013 年度未能依約償還者計 109.07 億元，逾期率³³為 1.11%。就保證存量觀之，至該年底止，逾期保證餘額為 205.19 億元，逾期率為 3.01%。

二、 農業從事者

農業是國家最珍貴的根本，是經濟發展的基礎，農漁民是社會安定的力量，一直以來，政府均以照顧農漁民為其天職。

早在 1929 年，我國即有農會法及漁會法等專法，以保障農漁民權益，提高農漁民知識技能，促進農漁業現代化，增加生產收益，改善農漁民生活，發展農村經濟為宗旨。農漁會旗下設有信用部，辦理會員金融事業，提供農民小額貸款，帶動農村經濟之發展，貢獻卓著。

另外，鑒於農漁民的收入較不固定，深受季節性因素影響，也較難按月分期償還貸款，是金融體系下的弱勢族群，1983 年，農業信用保證基金於焉成立。該基金提供農漁民間接信用保證，增強其受信能力，俾順利取得所需資金，改善經營，提高收益；另一方面，與農漁會信用部及各金融

³³ 流量的逾期率等於「新發生逾期保證金額」除以「到期保證金額」；存量的逾期率等於「逾期保證餘額」除以「保證餘額」。

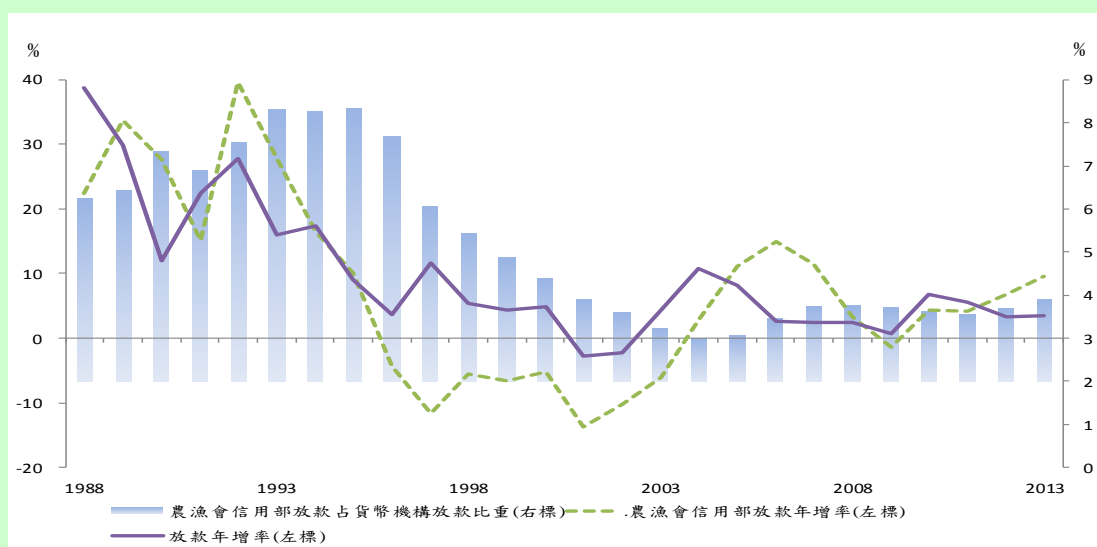
機構密切合作，為其分擔融資風險，提高其貸放意願，俾暢通農漁業融資管道，增進政府農業政策推行之績效。2004年，該基金目的事業主管機關由財政部改為行政院金融監督管理委員會，2006年，再改隸農業委員會，俾使農業金融體系更為完整，達成農業金融監理一元化的體制。

（一）整體農業放款方面

由於農漁會信用部為農漁民最主要的貸款來源，而銀行對該行業³⁴的貸款金額相對並不大，而且可蒐集的資料期間較少，因此在此部分的分析中將忽略銀行，而僅考慮農漁會信用部。

由圖五中可見，全體貨幣機構放款與農漁會信用部放款變動方向大致相同，惟後者的波動幅度較鉅，尤其當其比重逐漸下滑時，變動情形更加顯著，這或與其金額較小或基期較低有關，至於比重減少的原因，則是受到農業就業人口或生產毛額逐漸萎縮之影響。由於兩者年增率的相關係數高達0.7，由此亦可推論農漁民的融資行為，多數是沒有障礙的。

圖五 農漁會信用部放款年增率及比重



資料來源：中央銀行經濟研究處

（二）農業信用保證基金方面

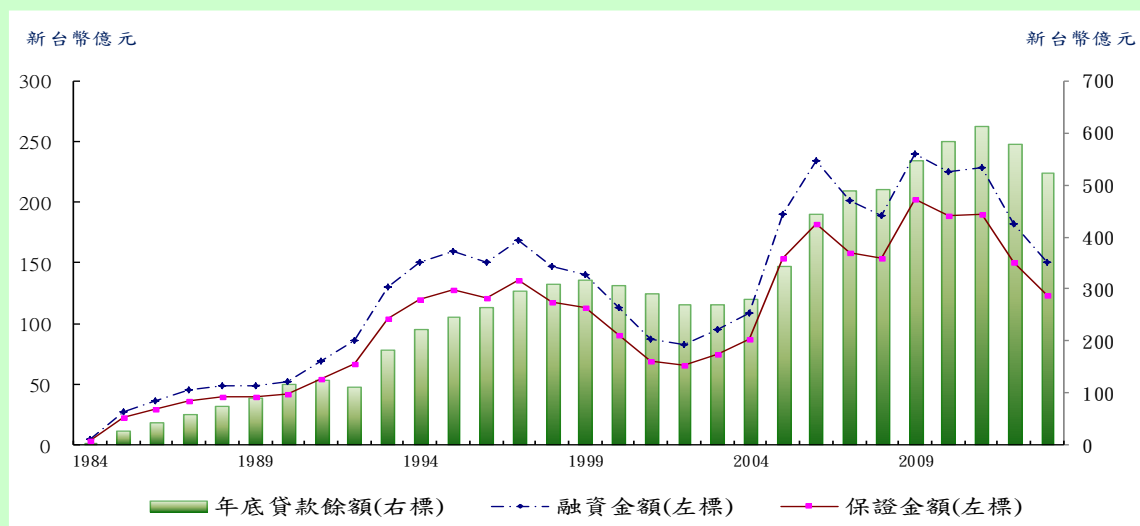
³⁴ 中央銀行金融統計月報的放款行業別中，屬於農林漁牧業、礦業及土石採取業者。

1. 整體保證情形

自「農業信用保證基金」成立後，其保證業務由 1984 年的 1,095 件，保證金額 3.65 億元，協助取得融資 4.49 億元，擴增至 2013 年的 3 萬餘件，保證金額 123.28 億元，協助取得融資 150.36 億元，成果斐然。累計而言，該基金共提供 49 萬件信用保證，金額逾 3,067 億元，協助保證戶自金融機構取得之融資逾 3,293 億元，為同期間國民生產毛額(GDP)合計³⁵之 0.13%，平均保證比率高達 93.14%。

從圖六中可知，該基金之保證金額及餘額，在最初 10 多年間，大致呈現上升的趨勢，惟自 1998 年起至 2002 年止，受到農會信用部接連超貸、冒貸等弊端造成逾放比率節節升高之影響（參圖七），該基金的保證業務開始嚴重萎縮，保證餘額也因基金代償而銳減³⁶。

圖六 農業信用保證基金提供保證情形



資料來源：農業信用保證基金

自 2005 年開始，農委會開始全力推動政策性農業專案貸款³⁷，政府給予利息補貼差額，其後保證或融資金額的消長，大多係來自此類的貸款的

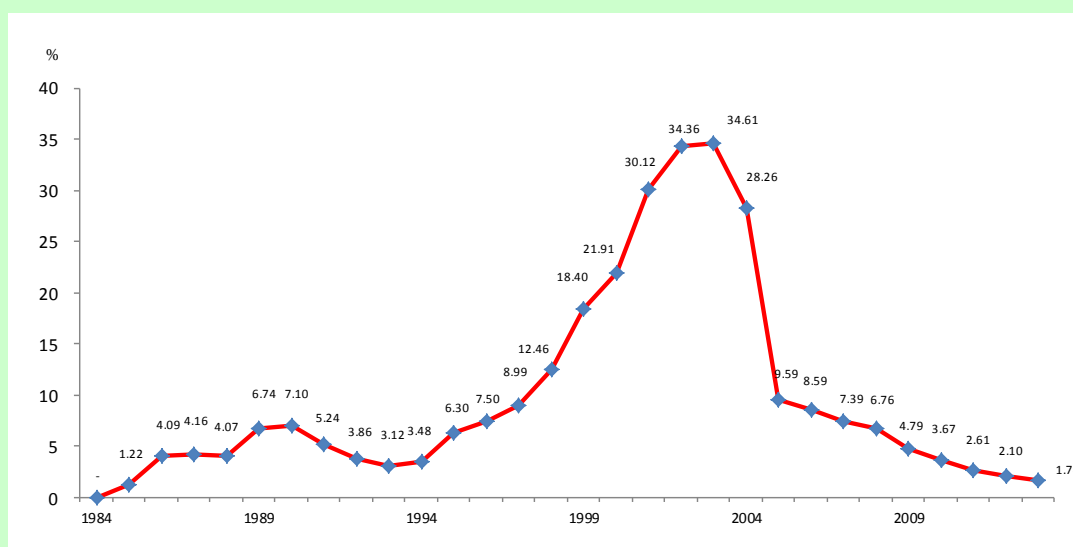
³⁵ 為新台幣 2,594,745 億元。

³⁶ 1998 至 2005 年止，該基金每年代償金額屢創新高，由 1 億元遽增至 29 億元，累計近 53 億元。

³⁷ 政策性專案農業貸款的送保案件最高保證成數為 9 成，其他貸款為 8 成。

變動。

圖七 歷年逾期比率趨勢圖



資料來源：農業信用保證基金。

例如，2005年推動的「加強辦理農業放款方案」³⁸，目的在協助農漁民及農漁企業順利籌措經營所需資金，實施期間累計貸放金額為1,998.48億元，達成率為199.85%，全部保證金額較上年底增加75%，政策性貸款保證金額則成長達289%。惟2006至2008年推出的「千億優惠農貸方案」，實際的政策性貸款保證金額僅增加64億元，年增率分別為39%、33%及1%，致年底全部融資餘額先劇升後持平。而若發生類似2009年8月8日莫拉克颱風重創臺灣，造成嚴重農漁業損失的情況下，為紓困而提供的大量低利政策性貸款就會驟增，俟政策性貸款功成身退，融資餘額即呈現下滑情況。

另一方面，該基金初期所承作的保證業務，貸放機構除3家農業專業銀行³⁹以外，全部經由農、漁會信用部貸放給農林漁牧業者，惟至2002年11月開始，其他商業銀行陸續加入⁴⁰，至2013年底已有15家銀行簽約。

³⁸ 實施期間為2005年10月1日至2006年9月30日，總額度為1,000億元，包括政策性專案貸款350億元，一般農漁貸款650億元。

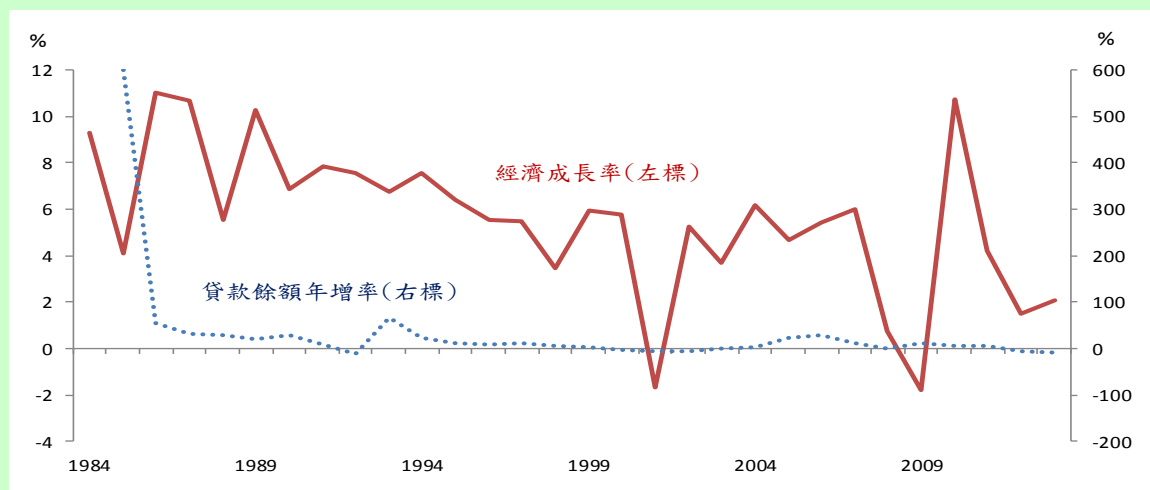
³⁹ 係指合作金庫、農民銀行及土地銀行。

⁴⁰ 臺灣銀行、國泰世華銀行、第一銀行、華南銀行及彰化銀行等5家商業銀行分別簽訂保證業務委託契約。

不過，在 1984 年至 2004 年期間⁴¹，農、漁會信用部承貸的件數及金額，累計僅占 44.29% 及 23.16%，參與情形並不踴躍。2005 年以後，因農委會成立後積極輔導農、漁會信用部承作貸款，經由農漁會信用部貸放的比重開始劇增，2005 年初至 2013 年底，累計保證件數及金額所占比重，已分別高達 91.86% 及 73.53%。

由圖八中顯示，農保基金的貸放與我國經濟發展似無明顯關係，主要是因為農林漁牧業占國民生產毛額的比重並不高，且逐年下降，1984 年時為 6.25%，2013 年已降至 1.77%。農林漁牧業者，在就業人口方面，占全體的 4.96%，在企業家數方面，占全體企業的 0.89%，而在銷售額方面，則僅占全體企業的 0.10%，無論從哪一方面來看，都不像能帶動經濟成長的重要行業。不過，農業是立國根本，也是經濟發展的基礎，政府發展農漁業，照顧農漁民，是長期而必要的責任，不論經濟發展至哪個階段，都是如此。

圖八 農業信用保證基金保證餘額年增率及經濟成長率



資料來源：主計總處；農業信用保證基金

經由農保基金這樣的保證機制，可以大大地提高金融機構貸放的意願，

⁴¹ 行政院農業委員會於 2004 年 1 月 30 日成立農業金融局，農業金融法同日施行，農漁會信用部改隸農委會一元化管理。而全國農業金庫於 2004 年 7 月 16 日組成籌備委員會，翌年 5 月 26 日開業，象徵著國內農業金融體系將邁入新紀元，是我國農業金融史上的盛事。

暢通農漁業融資的管道，加以經由農漁會信用部這類在地化的金融機構，更貼近資金需求者，提供必要而穩定的援助，其成果已顯而易見。

2. 2013 年保證情形

以下將以 2013 年為例，續對該基金提供的各項保證情形，進行實證分析，俾更了解其運作狀況。

(1) 協助弱勢農漁民保證業務

根據農保基金的估計，2013 年，從該基金受益的農漁戶達 3 萬 2 千餘戶；截至該年底止，累計共嘉惠約 50 萬戶農漁民。若對照 2013 年平均從事農林漁牧業人口 54.4 萬人來看，成果頗為豐盛。

從保證貸款金額分析，50 萬元以內的保證件數及金額分別為 30,261 件及 83.76 億元，分別占全體的 93.40% 及 55.71%。另外，超過 500 萬元以上的貸款，保證件數及金額分別為 211 件及 32.35 億元，分別占全體的 0.65% 及 21.51%。由此可知，保證對象大多為微型貸款。

從地區別分析，台北市、新北市、台中市、台南市、高雄市等 5 都的保證件數及金額分別為 11,987 件及 50.70 億元，分別占全體的 37.00% 及 33.71%，其他地區以屏東縣、彰化縣及嘉義縣等農業縣比重最高，合計分別占 30.96% 及 38.51%。連江縣則是最低，無論件數及金額，均僅占 0.02%。

在信保基金所承擔的逾期保證方面，逾期保證餘額計 7.78 億元，占保證餘額 446.36 億元之 1.74%，較目標值 2.60% 低 0.86 個百分點，顯示其風險控制大致得宜。

(2) 協助農業金融機構⁴²貸款保證業務

2013 年該基金持續積極拓展農業金融機構保證業務，全年度承保農業

⁴² 係指各農漁會信用部及全國農業金庫。

金融機構貸款案件共 31,955 件，經保證之貸款金額計 133.37 億元，分別占總體⁴³件數及金額的 98.63% 及 88.70%，其中金額方面較年度目標的 70% 為高。根據統計，該基金協助農漁民取得之融資占全體農漁會信用部授信的 5.99%。

(3) 協助政策性農業專案貸款保證業務

政策性農業專案貸款包括農業發展基金貸款及農業天然災害低利貸款。2013 年承保件數為 31,073 件，占全體保證件數的 95.91%；承保之貸款金額為 120.19 億元，占全體保證貸款的 79.93%。其中，當年度因蘇力、潭美、康芮及天兔等颱風，造成天然災害，農漁業產生損失，該基金協助受災農漁民取得復健復耕低利貸款，金額共 0.14 億元。

伍、十年計畫

一如前述，台灣的金融包容性，在政府積極建置中小企業、農漁民等弱勢團體之融資可取得性下，數十年來的辛勤耕耘有目共睹、成果斐然。惟 2008 年的全球金融海嘯，重創全球經濟的發展，使失業率大幅提升，尤其重擊社會基層，造成經濟危機，台灣的每戶家庭可支配所得差距因而加鉅，由 2007 年的 5.98 倍，提高至 6.05 倍，2009 年更增為 6.34 倍⁴⁴。有鑒於此，行政院於 2010 年 8 月成立「行政院改善所得分配專案小組」，由行政院副院長擔任召集人，各部會分工推動共 33 項重點工作，希冀縮短此一差距（參表三）。而為配合 SEACEN 的研究計畫名稱，援用此專案執行內容名為十年計畫，意指行政院未來推動之相關計畫。

該專案小組的目標在於包容性成長，係指經濟成長伴隨著機會均等，使社會各階層的人都能在經濟成長的過程中，參與並分享經濟成長的結果。其中包含三大政策主軸，分別為：快速、效率與持續的經濟成長，以創造

⁴³ 含一般金融機構。

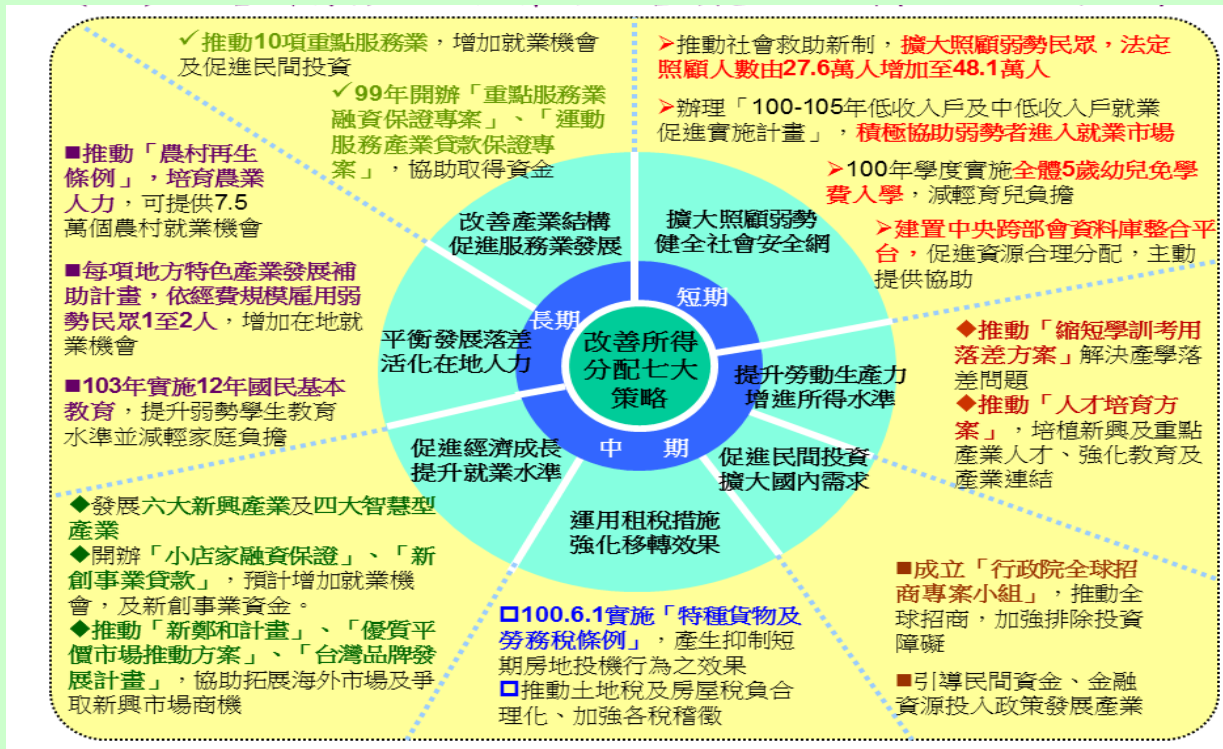
⁴⁴ 為歷史次高點，最高點在 2001 年的 6.39 倍。

生產性工作與經濟機會；社會包容，確保獲取經濟機會的均等；社會安全網，保護「持續貧窮」人口，降低受經濟危機危及生活的風險。該小組擬具七大策略方向，多管齊下，分別推動，包括修訂「社會救助法」，放寬貧窮線標準，增加法定照顧人數，擴大對低收入戶及中低收入戶之照顧；規劃辦理「低收入及中低收入戶就業促進實施計畫」，協助低及中低收入戶民眾進入就業市場；推動「農村再生條例」，培育農業人力；推動租稅改革，強化租稅移轉效果等（參表四）。

表三 「改善所得分配具體方案」重點工作

	策略方向	重點工作項目	主辦機關	
短期策略	一、擴大照顧弱勢，健全社會安全網	1.推動新修正「社會救助法」，並強化工作福利	內政部	
		2.擴大辦理保母托育費用補助內政部	內政部	
中期策略	二、提升勞動生產力，增進所得水準	3.擴大辦理促進低收入及中低收入戶民眾就業措施	勞委會	
		4.推動「5歲幼兒免學費教育計畫」	教育部、內政部	
	三、促進民間投資，擴大國內需求	5.推動「齊一公立高中職（含五專前三年）學費方案」	教育部	
		6.鼓勵金融機構積極對勞工、青年及婦女等族群提供各項貸款	金管會	
	四、運用租稅措施，強化移轉效果	7.鼓勵保險業者積極開發並推廣微型保險商品	金管會	
		8.置中央跨部會資料庫整合平臺研考會	研考會、內政部、教育部、勞委會、衛生署、經建會	
	五、促進經濟成長，提升就業水準	1.研擬解決「mismatching」之對策並落實推動「人才培育方案」	經建會、教育部、經濟部、勞委會、國科會	
		2.推動半導體學院及各項工業技術人才培訓計畫	經濟部	
		3.適時檢討金融相關法規，引導金融資源投入產業發展及公共建設	1.推動全球招商，加強排除投資障礙	經濟部、經建會
			2.導引民間資金投入政策發展產業	經濟部
3.實施「特種貨物及勞務稅條例」（簡稱特種銷售稅）		3.適時檢討金融相關法規，引導金融資源投入產業發展及公共建設	金管會	
		1.發展綠色能源等六大新興產業，以及雲端運算等四大新興智慧型產業	經濟部、交通部、衛生署、農委會、文建會	
長期策略	六、平衡發展落差，活化在地人力	2.爭取新興市場商機，推動「新鄭和計畫」、「優質平價新興市場推動方案」、「臺灣品牌發展計畫」	經濟部	
		3.提供創業資金協助信用保證措施：開辦「小店家融資保證」及「新創事業貸款」	經濟部	
		4.鼓勵金融機構加強辦理中小企業放款	金管會	
		5.健全股市交易制度，檢討金融機構及公開發行公司募集資金相關規	金管會	
		1.推動「產業有家、家有產業」計畫	經建會	
	七、改善產業結構，促進服務業發展	2.強化地方特色產品通路布建，遴選地方產業示範案例及亮點	經濟部	
		3.提升微型企業能力(推動e-care、協助中小企業群聚發展)	經濟部	
		4.推動「創新臺灣品牌商標四年計畫(2008-2011)」	經濟部	
		5.於地方特色產業發展補助計畫審查標準中增列「僱用低收入戶及中低收入戶之就業人數」績效指標	經濟部	
七、改善產業結構，促進服務業發展	6.推動十二年國民基本教育	教育部		
	7.依據「農村再生條例」執行農村再生計畫(2011-2020)	農委會		
	8.設立農民學院，整合農業訓練體系，加強農業人力培育	農委會		
七、改善產業結構，促進服務業發展	9.加強推動原住民族觀光產業輔導，發展具原住民特色之在地經濟	原民會		
	1.推動十項重點服務業具體行動計畫	經建會、經濟部、交通部、財政部、內政部、教育部、新聞局、衛生署、金管會		
	2.研訂「產業創新條例」、「文化创意產業發展法」相關子法，提供相關獎勵及輔導措施	經濟部、文建會		
七、改善產業結構，促進服務業發展	3.提供服務業資金協助：開辦「重點服務業融資保證專案」、「運動服務業產業貸款保證專案」	經濟部		

表四 行政院改善所得分配專案小組之短中長期策略



在該方案中，與協助弱勢取得金融資源較為相關的工作項目，除了持續鼓勵金融機構加強辦理中小企業放款以外，還包括鼓勵金融機構積極對勞工、青年及婦女等族群提供各項貸款，以及鼓勵保險業者積極開發並推廣微型保險商品，提供創業資金協助信用保證措施，開辦「小店家融資保證」及「新創事業貸款」等。茲擇其要者分述如下：

一、 微型創業鳳凰小額貸款

鑒於在弱勢團體中，婦女通常為家庭的重要經濟支柱，協助婦女創業，對於改善家庭經濟，進而提高金融包容性，成效顯著。為了打造友善創業環境，勞動部於2007年3月開辦「創業鳳凰婦女小額貸款計畫」，除提供向金融機構貸款之協助外，更遴聘各產業各領域具豐富創業輔導經驗專家，提供創業諮詢及輔導研習課程，協助婦女創業圓夢。其對象為年滿20歲至65歲的女性，最高貸款額度為50萬元，免保人，免擔保品，前2年免

付利息⁴⁵，由勞動部補貼，最長為期 7 年，2008 年 10 月將最高貸款額度提高至新台幣 100 萬元。

2009 年 2 月中旬，結合「微型企業創業貸款」⁴⁶，加入年滿 45 歲至 65 歲的男性，並更名為「微型創業鳳凰小額貸款」。貸款所創立或經營的事業，須符合商業登記法第 4 條規定得免辦理登記之小規模商業，例如：攤販；家庭農、林、漁、牧業者；家庭手工業者；民宿經營者；每月銷售額未達營業稅起徵點者。另外，對於特殊境遇家庭、家暴被害人、職災戶、馨生人及非自願性離職且失業期間達 6 個月以上之勞工等，提供更優惠利率及創業貸款協助，可享有前 3 年免息，第 4 年起固定負擔 1.5%，利息差額由勞動部補貼。

截至 2013 年底止，前述小額貸款之人數共 4,162 人，金額合計 20.72 億元（參表五），主要的貸放對象為婦女，職業以批發零售業為主，年齡在 30 至 44 歲居多，共創造了 3 萬 2 千個工作機會。惟 2009 年以後，無論貸款人數或金額，均呈現下降的走勢。究其原因，應與早期失業率居高，弱勢族群對於創業的資金需求較高，惟其後因景氣逐漸轉好，以致貸款需求亦呈減少有關。

表五 創業鳳凰計畫貸款人數與金額

西元年	貸出人數	已貸出金額（萬元）
2007	197	7,559
2008	258	7,104
2009	985	44,481
2010	976	52,639
2011	717	41,761
2012	584	29,951
2013	445	23,658
合計	4,162	207,153

註：2007 年及 2008 年的資料為創業鳳凰婦女小額貸款。

資料來源：勞動部「勞動情勢統計要覽」。

⁴⁵ 2009 年 5 月 4 日前利率年息為 2.83%，其後按郵政儲金 2 年期定期儲金機動利率加年息 0.575% 機動計息。

⁴⁶ 原勞工委員會為協助中高齡者創業，並促進就業，自 2007 年 3 月起開辦「微型企業創業貸款」。

另外，由經濟部中小企業處主辦的「婦女創業飛雁計畫⁴⁷」，主要目標之一為輔導中低收入及境遇弱勢婦女自立創業脫貧。

二、 微型保險

金管會保險局響應行政院的改善所得分配具體方案，提出「鼓勵保險業者積極開發並推廣微型保險商品」的短期策略，藉此擴大照顧弱勢，健全社會安全網。

2009年7月，訂定「保險業辦理微型保險業務應注意事項」，11月開辦該項業務，以增進經濟弱勢者之基本保險保障，善盡保險業社會責任，所得較低或具特定身份之弱勢民眾，如原住民、漁民、農民、社福團體服務對象、特殊際遇家庭或身心障礙者等，均為保險計畫之目標對象。

微型保險的特色，主要為保額小、保費低廉及保障內容簡單，希冀藉由此種小額保費支出，保障弱勢民眾不致因發生事故，而使家庭頓時陷入困境。保險業者得自訂擬承保之經濟弱勢者之條件與範圍，產、壽險業者均可承作。保險商品原以一年期傳統型定期人壽保險、一年期傷害保險為限，最高保額各30萬元，兩者合計60萬元，每人每年合計保費840元。2014年6月26日修正的應注意事項，新增一年期實支實付型傷害醫療保險，保險金額以3萬元為上限，而壽險及傷害險之保額上限則提高至50萬元。根據金管會保險局的估計，全國有3百萬人符合微型保險的投保條件。

自國內第一張微型保險商品—「國泰人壽微型傷害保險」於2009年10月核准開賣以來，截至2013年底，金管會共核准17張微型保險商品，累計被保險人數超過5萬人次⁴⁸，保險金額約158億元（參表六）。為強化宣導微型保險，保險局曾透過新聞局之6家無線電視公益通路託播微型保

⁴⁷ 由中山管理教育基金會承辦。

⁴⁸ 根據工商時報2014年10月12日報導，目前投保人數已逾9萬人。

險廣告短片，並積極鼓勵保險業推動微型保險業務，加強宣導，惟由表六之資料顯示，除 2010 年度以外，每年成長率均呈遞減。

表六 微型保單辦理情形

西元年	件數	保險人次	保單金額 (新台幣億元)
2009	2	334	1
2010	16	26,000	62
2011	16	35,921	104
2012	17	46,421	136
2013	17	53,696	158

資料來源：金融監督管理委員會保險局

金管會為獎勵保險業者辦理微型保險業務，只要績效符合一定條件，業者得於每年6月底前向其申請適用獎勵措施。另外，鑒於社福團體服務弱勢團體的特性，開放社工人員亦得銷售該項商品，服務民眾並協助其投保微型保險⁴⁹。

三、「儲蓄互助培力」—平民銀行方案

內政部為強化照顧經濟弱勢，增加社會安全網，效法孟加拉籍尤努斯博士所創立的「鄉村銀行」精神，結合中華民國儲蓄互助協會及各儲蓄互助社⁵⁰的運作模式，以微型貸款概念，協助不符一般銀行貸款資格的經

⁴⁹ 依據保險業辦理微型保險業務應注意事項第 8 點規定，原未具保險業務員資格之社福團體社工人員，須通過產、壽險公會舉辦之業務員資格測驗並於公會完成登錄，始能銷售微型保險商品。當其登錄為保險業務員後，即可受領保險公司支付之招攬報酬與獎金。

⁵⁰ 儲蓄互助社起源於 1849 年德國南部，鄉長 Friedrich Wilhelm Raiffeisen 為解決農民與低收入者生活艱苦，且受高利貸壓榨的問題，依據自助互助原則，成功地組成了世界上第一個儲蓄互助社。中華民國儲蓄互助協會是儲蓄互助社的全國性總會，成立於 1982 年，負責儲蓄互助社的推展事宜。儲蓄互助社係自發成立之互助合作團體，由共同關係密切且具有共同利益的經濟弱者所組成，以改善社員生活，增進社員福利，促進社區發展為目的。儲蓄及互助貸款並行，本零存、整借、期還之原則，股金只存不領，旨在鼓勵儲蓄。社員借款偏重消費性貸款，無擔保。資金的唯一來源為社員持續不斷儲蓄股金，故繳納股金為社員的義務，不接受贊助、捐贈，股金共同分享使用。截至 2012 年底，全臺已有 342 個儲蓄互助社，社員逾 21 萬人，資產總額為 238 億元，放款結餘達 90 億元。其中，農業較發達的南投、高雄、台東及屏東都超過 30 個互助社，協助農民家庭與農忙所需的貸款。

濟弱勢者，從養成「儲蓄」習慣開始累積個人信用，再藉由可取得貸款以改善生活，同時也培養就業能力與建立人際關係。

此方案意在建立「平民銀行」機制，擴大各地區儲蓄互助社的功能。初期，係由內政部運用試行計畫，擇定對象及區域試行，以「積極福利」代替「消極救助」的取向進行協助方案，引導各縣市政府積極為弱勢族群發展具有在地特色的脫貧方案；及至中期，擴大實驗階段，邀請具推動意願的地方政府共同主辦，導入具地方特色之職訓、創業輔導等，協助承接本機制，並與地方政府之脫貧計畫結合，發展成常態性、全方位的脫貧政策。至於長期方面，則將會全面性的推動，由地方政府自行規劃銜接計畫廣續推動，並繼續與儲蓄互助社合作，內政部退居幕後，僅提供補助及協調儲蓄互助協會為必要的配合措施。

初期的試行階段，係於2012年7月開辦，至2013年12月31日停止，選定台中、彰化、南投3縣市試辦。承辦單位為中華民國儲蓄互助協會及各儲蓄互助社，由各主辦、協辦、承辦單位推薦有工作意願及能力，願意參與此計畫的原住民、新住民、中低收入戶、單親或經濟弱勢者，預計50人，並有社工輔導者為優先。參與者必須先加入儲蓄互助社，成為會員，再定期儲蓄（即股金），以累積信用。內政部以「存信開運」為號召，要求每人每月必須在個人帳戶中儲蓄500元到1,000元，該部則以一比一的對等「開運金」，按季補助存入參與者的個人帳戶，成為母金。開運的母金不可提領⁵¹，做為改善生活的轉運本錢，不斷儲存的股金及信用，做為資金融通之循環運用母金。

在試辦期屆滿後，參與者即可在需要時，提出貸款申請。生活型（含

⁵¹ 若未按月儲蓄累計達3個月時，取消繼續參加資格，已存股金，由個人自行決定續存或於退社領回。對等補助款項於計畫結束後起算5年內退社，僅能退還自存部分，對等提撥部分留存該承辦社列為「應付代收款-平民銀行專款」科目，作為本計畫專用款項，報准後始得以支用，計畫結束後結餘款繳回內政部。

助學貸款)的微型貸款，每次最多新臺幣10萬元，至多以申貸3次為限；創業型的微型貸款，以1次為限，最多新臺幣30萬元，政府均補貼年息3%之利息⁵²。貸款期限及利率依儲蓄互助社放款規定辦理。貸款期間，定期的儲蓄仍持續不間斷，如此一來，個人資產及信用均可累積，母金的擴增，成為可以循環運用的個人小金庫。另外，內政部亦補助每人10萬元壽險、20萬元意外險及意外醫療之微型團體保險保障。

一年多來媒合17個公私部門社福單位推薦之試行對象至15個社區儲蓄互助社，至2013年底，共有56位參與者，並定期追蹤，辦理說明、座談、培力、研習、聯繫、展售、檢討等會議及活動，已初具規模及建立運作機制。

中期的實驗階段，實施期間自2014年1月1日至12月31日止。實驗區域，除原試行的3縣市外，又新增桃園縣、嘉義縣、台南市和屏東縣等4個縣市，其適用對象及補助項目與條件，與初期的試行階段相同，惟另新增80人(戶)⁵³為實驗對象，若加上初期的50人外，共計130人。

2014年底前，將召開總檢討會議，確認由協會或地方政府接續推動之可行性。

陸、結論或建議

綜合上述分析與說明，謹簡要提出以下結論與建議供決策者或社會大眾參考：

一、我國的成長包容性部分來自金融包容性的成果

政府已將「公義社會」列為「黃金十年」八項國家願景之一，以「均富共享」及「居住正義」為施政主軸，俾確保經濟成果全民共享，使所得

⁵² 試行階段內政部按貸款總金額之3%計算手續費補助承辦貸款之儲蓄互助社，及至實驗階段，則將補助提高為4%。

⁵³ 每戶以1人為原則。

分配更趨公平合理。若以每戶家庭可支配所得差距指標自金融風暴後已逐漸縮小來看⁵⁴，成長包容性已逐漸改善，其中來自金融包容性的貢獻，不容小覷。

二、政府宜積極參與有關金融包容性之國際機構，有利吸收國際經驗，供施政參考

國際間對於金融包容性議題，已逐漸產生高度的重視。除聯合國、IMF等國際組織以外，因為 Bill Gates 等善心人士的積極推動，又成立了一些專為促進金融包容性而設置的國際機構，例如，AFI、FIEG 等。許多先進國家，如瑞士、美國、加拿大、日本等，也都是這些國際機構的成員，惟臺灣並未加入這些國際機構。未來政府宜積極參與有關金融包容性之國際機構，以與其他國家經驗分享，增加立足國際舞台的機會。

三、政府宜成立專責機關或部門落實金融包容性，改善貧富差距

臺灣的金融包容性，就協助弱勢取得金融資源方面來看，在政府的精心規畫之下，可說是有口皆碑。例如，中小企業及農漁民等兩大弱勢族群，政府不僅從法規面予以保護，也設置信用保證基金來補強其信用，讓這些經濟弱勢一樣也可以取得所需的金融資源。不過，如在「十年計畫」章節所述，政府在落實金融包容性上，並沒有一專責的政府機構或部門擔綱，因此，經濟部中小企業處做的工作，有可能勞動部也在做，例如，協助婦女創業方面，如此一來，不僅民眾可能混淆，也有可能造成資源的重複使用。另外，該專責機構宜蒐集及建置相關金融指標及資料，俾供決策者參考。

⁵⁴ 2010 年縮小為 6.19 倍，其後兩年再分別縮小為 6.13 倍及 6.08 倍。

參考文獻

1. 中華民國儲蓄互助協會，"國際儲蓄互助社運動發展"。
2. 行政院經濟建設委員會委託研究「所得分配研討會」委託辦理計畫案（成果報告），2012年09月。
3. 我的E政府，“鼓勵金融機構至服務欠缺地區”，網址：<http://www.gov.tw/newscenter/pages/detail.aspx?page=689e8a68-5243-4632-8e16-359e784bd713.aspx>。
4. 周小川，(2013)，"踐行黨的群眾路線，推進包容性金融發展"，求是，2013年第18期。
5. 徐如賓，(2012)，"包容性成長的意義與政策啟示"。
6. 財政部，"財政部賡續推動各項財稅措施，持續改善所得分配"，新聞稿，2014年4月29日。
7. 曾銘宗等，"出席APEC財政次長會議暨金融包容性研討會會議報告"，出國報告，2011年3月。
8. 楊益成，(2001)，"知識經濟下中小企業資金籌措之探討"，國立台灣大學財務金融學研究所碩士論文。
9. 經建會綜合計劃處，"亞洲國家包容性成長的發展"，新聞稿，2012年2月8日。
10. 魏資尹，(2013)，"促進包容性經濟成長之金融部門發展策略"，經研處翻譯，2013年12月13日。
11. Commonwealth of Australia, (2010), "Financial Services for the Poor: A Strategy for the Australian Aid Program 2010-15," Australian Agency for International Development, Canberra, March 2010.
12. Financial Inclusion Experts Group, "G20 Financial Inclusion Action Plan".
13. Mark Pickens, David Porteur, and Sarah Rotman, (2009), "Banking the Poor via G2P Payments," No. 58, FocusNote, December 2009.
14. UNCDF, (2005), "Shaping the "Blue Book" on Building Inclusive Financial Sectors for Development," An Issues Paper for the Global Meeting ILO Headquarters, Geneva, May 4th – 5th, 2005.

15. United Nations, (2006), “Building Inclusive Financial Sectors for Development,” May 2006.
16. WB, Consultative Group to Assist the Poor, (2006), “Using Technology to Build Inclusive Financial Systems”, No. 32, FocusNote, January 2006.
17. World Bank Institute, (2005), “E-Conference on: Building Inclusive Financial Sectors for Development: Widening Access, Enhancing growth, Alleviating Poverty,” March 28th – April 13th, 2005.

ADVANCING INCLUSIVE FINANCIAL SYSTEM IN THE NEXT DECADE -
ASSISTING THE SMES AND UNDERPRIVILEGED MINORITIES IN
ACCESSING FINANCIAL RESOURCES

By
Shu-Chen Lin*

4. The Empirical Analysis

The main goal of this chapter is to provide an assessment of the performance of the public sector in assisting the SMEs and underprivileged minorities to secure credit from the financial sector. To simplify the analysis, we define financial resources here as indirect finance or loans extended by financial institutions. Therefore, investments of financial institutions in securities (e.g., commercial paper, mutual funds or equities) issued by the SMEs will not be considered nor discussed in this research.

In view of the difficulties for the SMEs and underprivileged minorities to obtain financial resources because of their lack of sound financial statements and sufficient collaterals, the government set up guarantee funds to assist funding. As mentioned in the previous chapters, such a credit guarantee mechanism is established mainly via the Small and Medium Enterprise Credit Guarantee Fund of Taiwan (Taiwan SMEG) and the Agricultural Credit Fund (ACGF).

The Taiwan SMEG carries out credit guarantee programs mainly to foster the development of SMEs. In addition to its regular programs, it also provides credit guarantees for loans extended to young entrepreneurs, micro entrepreneurs and start-ups. Special guarantee programs to promote employment are also implemented, in line with the government policies. These programs are all designed to provide disadvantaged groups and local small/micro firms with working capital and start-up funds. In contrast, the ACGF is designed to give the best efforts to support groups

* Shu-Chen Lin is Senior Specialist of the Department of Economic Research of the Central Bank of the Republic of China (Taiwan) (herein also referred to as the Bank). The views expressed in this paper are the author's and do not necessarily represent the views of the Bank. I would like to express my thanks to Ms. Han-Ni Tong and Ms. Yu-Chin Chen of the Taiwan SMEG, Ms. Hsin-Ni Yang of the Insurance Bureau of the Financial Supervisory Commission for providing the useful data, and Ms. Tzu-Yi Wei and Ms. Hsing-Hsien Liao of the Bank for helping with English editing and proofreading.

engaged in the sectors of agriculture, forestry, fishery and animal husbandry, generally regarded as underprivileged minorities in a developed industrial economy.

As mentioned, both guarantee funds play a support role, in cooperation with contracted financial institutions to provide credit guarantee for loans directly or indirectly. In the following analysis, we will put more emphasis on the performance of the above two funds.

4.1 Data Set and Data Source

The data coverage includes two types of information. One is loans extended to all sectors by monetary financial institutions (i.e., banks and credit departments of farmers' and fishermen's associations). The other is loans supported or covered by credit guarantees. To give a clearer picture of their roles in the development of the country, a comparison, such as one with GDP or the population employed by the SMEs and by farmers and fishermen, can be added in when necessary.

All data are annual and updated. With regard to starting points of the time series, the loan data of the Taiwan SMEG and the ACGF began in 1974 and 1984, respectively, the same years in which they were established. However, limited by data availability for direct and indirect loans, and loans extended to the SMEs,⁵⁵ a comparison using such data would have to start from 1986 at the earliest. Furthermore, data on loans extended by credit departments of farmers' and fishermen's associations could only be retrieved at the website of the Bank from 1987, and the data on their annual growth rates began at 1988.

As for data source, most of the data are retrieved from their relevant authorities. For example, for loans covered by credit guarantees, we obtain those data from the Taiwan SMEG or the ACGF. However, some data, such as loans extended to all sectors, may have more than one source, each with its own definition. As to which one shall be adopted in this paper, it depends on the availability of other comparison data sets. For example, considering that the Banking Bureau, Financial Supervisory

⁵⁵ The source for data since 2004 is the Financial Supervisory Commission, instead of the Ministry of Finance, after the transfer of related responsibilities.

Commission (FSC) is the sole authority in charge of compiling statistics of loans extended to the SMEs, it will be less complex to use loans extended to all borrowers from the same data source, instead of using data from the Bank, when compared. In contrast, because the Bank provides a wider time range of data on loans extended by credit departments of farmers' and fishermen's associations, we think it would be a better choice to use the same source when making a comparison using loans extended by all the monetary financial institutions.

4.2 Data Presentation and Analysis

4.2.1 Small and Medium Enterprise Credit Guarantee Fund

According to data from the FSC, the annual changes of loans extended by banks to all borrowers and to the SMEs show nearly identical patterns (Chart 7). Their close relationship could also be proven by the strong correlation coefficient between the two time series, which was as high as 0.9 during the period of 1987 to 2013. Such a result may imply that banks have extended loans to the SMEs without discrimination.

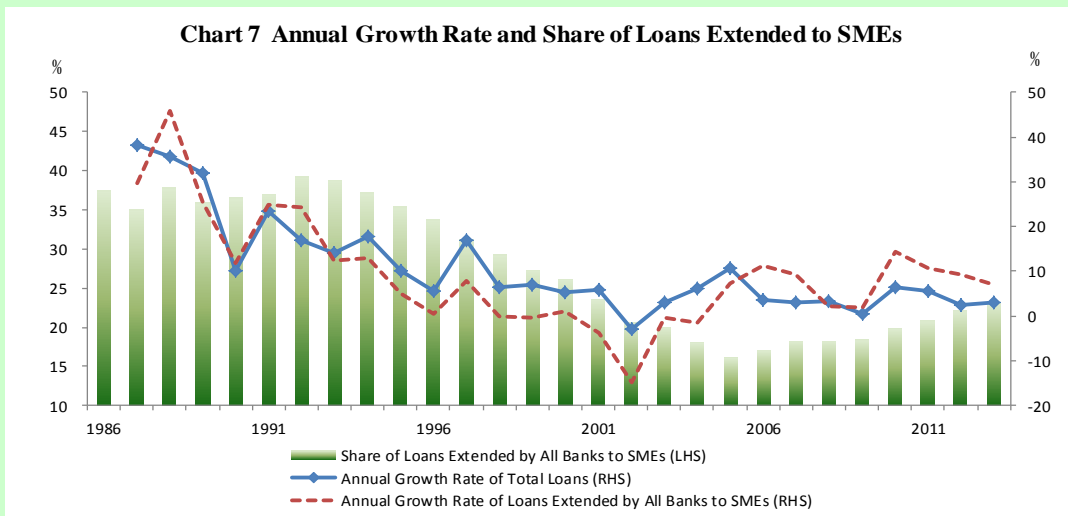
However, as shown in Chart 7, the share of loans extended to the SMEs exhibited a downward trend, decreasing from 37.4% at the end of 1986 to 23.0% at the end of 2013. The decreases were mainly caused by a change in the funding strategies of the SMEs as they gradually increased funding via direct finance (Chart 8). It is very clear from the two charts that the share of loans extended to the SMEs moves almost in a corresponding trend with that of the weight of indirect finance. Despite that, indirect finance (borrowing from financial institutions) remains the key financing channel for the SMEs, which accounted for 48.7% of the total liabilities of the SMEs at the end of 2012.⁵⁶

As of the end of 2013, the total outstanding loans extended by banks to the SMEs were NT\$4,776.7 billion,⁵⁷ or US\$159.5 billion,⁵⁸ while loans supported by the Taiwan SMEG accounted for 17.8%.

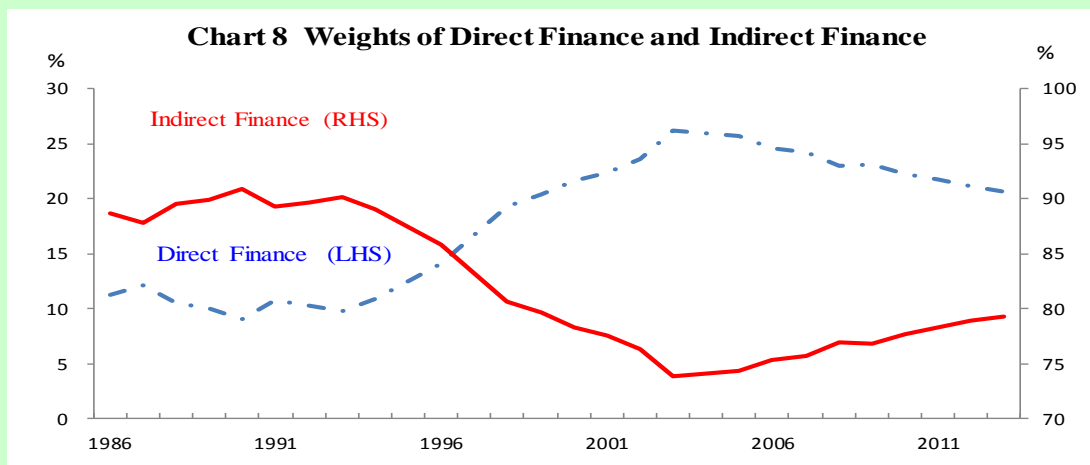
⁵⁶ Based on the "Survey of the Financial Conditions of Private and Public Enterprises, the Republic of China (Taiwan)," 2013.

⁵⁷ Based on the "White Paper on Small and Medium Enterprises in Taiwan, 2014."

⁵⁸ Based on an exchange rate of NT\$29.95 per dollar as of the end of 2013.



Source: Banking Bureau, Financial Supervisory Commission.



Source: Department of Economic Research, Central Bank of the Republic of China (Taiwan).

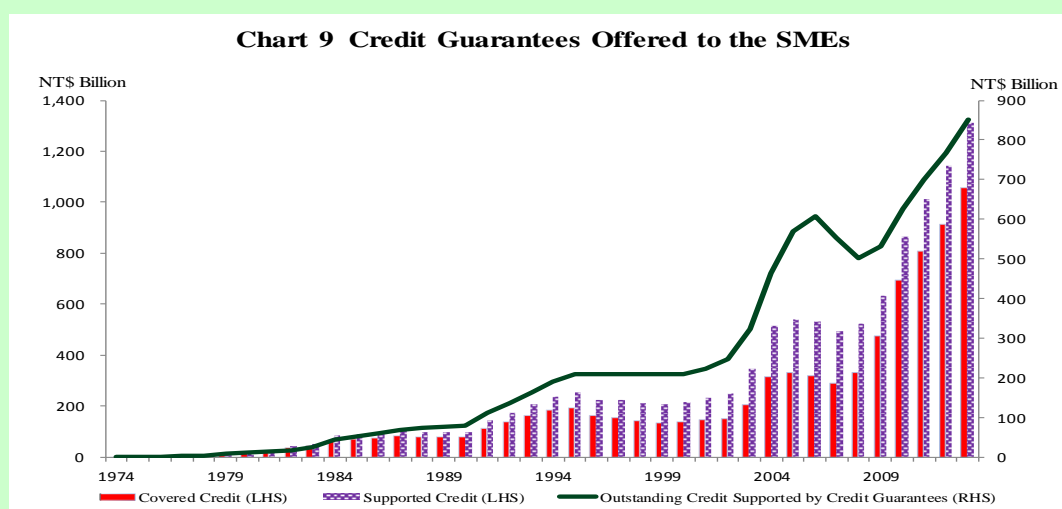
The main objective of the Taiwan SMEG is to provide credit guarantees to those eligible, but short of collateral, SMEs for external financing. However, the Taiwan SMEG also has a duty to take care of other disadvantaged groups, though that only occupies a very small portion of its whole guarantee business. From its inauguration in 1974 to the end of 2013, the Taiwan SMEG has offered credit guarantees for 5.3 million cases, amounting to NT\$8.2 trillion in total. The guaranteed clients have obtained NT\$11.3 trillion in various forms of credit from banks, which accounted for 4.2% of GDP for the same period.⁵⁹ More than 338,077 SMEs have

⁵⁹ In 2013, the nominal GDP was NT\$14,561 billion or US\$489 billion; from 1974 to 2013, the nominal GDP has accumulated to be NT\$271.9 trillion or US\$8.7 trillion.

benefited from the services of the Taiwan SMEG, exceeding a quarter of the total number of SMEs at the end of 2013.⁶⁰

The outstanding credit covered by guarantees posted NT\$681.4 billion as of the end of 2013, whereas the outstanding credit supported by credit guarantees was 851.2 billion (Chart 9), with a ratio of 80% on average. Among the credit guarantees, more than 99% were appropriated for the SMEs. Furthermore, the outstanding credit supported by credit guarantees for the SMEs accounted for 17.4% of the outstanding credit for SMEs offered by all banks.

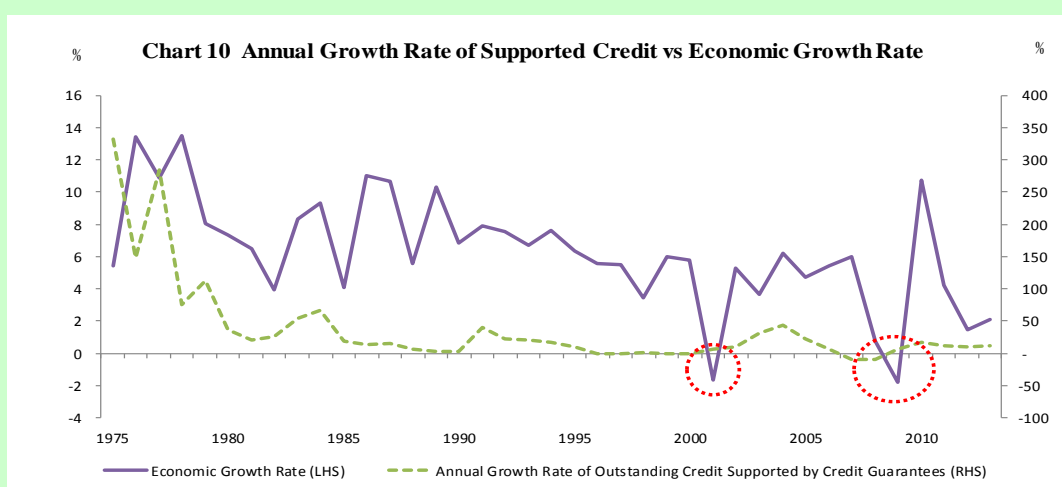
As seen in Chart 9, the outstanding credit supported by credit guarantees exhibits a stable upward trend, with exceptions for the years of 2007 and 2008. The decrease in 2007 was mainly due to a reduction of NT\$22.7 billion in the Package Credit Guarantees facility resulting from the takeover of several contracted financial institutions. As for 2008, the credit extended under the Package Credit Guarantee facility further shrank by NT\$29.3 billion. Its main cause was that the business environment for enterprises has been deeply impacted by the global financial crisis induced by the subprime mortgage crisis in the U.S., even though a series of special guarantee programs have been launched to help the SMEs to cope with the hard times. Generally speaking, the increasing size of outstanding credit could indicate that the Taiwan SMEG has been playing its role at its best.



Source: Annual Reports, Small and Medium Enterprise Credit Guarantee Fund of Taiwan.

⁶⁰ The total number of SMEs at the end of 2013 was 1,331,182, according to data provided by the Fiscal Information Agency, Ministry of Finance.

In contrast, as shown in Chart 10, the economic growth rate seems to closely track, with a slight lag, the annual growth rate of credit supported by credit guarantees in the first ten years (1975 to 1985). This may imply that the change in credit extended under guarantees has been one of the key drivers of the development of the economic growth during that period. Afterwards, the economic growth rate has exhibited more volatile movements, and posted two dramatic drops and turned negative, as shown in red circles in Chart 10. However, as credit extended by guarantees rose as a result of expanded support measures for the SMEs, the economic growth rate also rebounded significantly.



Sources: Directorate General of Budget, Accounting and Statistics of the Executive Yuan; Small and Medium Enterprise Credit Guarantee Fund of Taiwan.

In summary, the Taiwan SMEG has achieved glorious success in helping the SMEs to obtain financing from financial institutions smoothly.

Furthermore, out of the total beneficiary SMEs of the Taiwan SMEG, 0.8% of them successfully grew to become large firms at the end of 2013. Among them, 281 firms were listed on the stock exchange, accounting for 32% of total listed companies; 382 firms were listed on the Gre Tai Securities Market (i.e., an over-the-counter (OTC) market), accounting for 58% of total OTC listings. In addition, 71% of the national awards, bestowed to honor successful SMEs, have gone to those SMEs guaranteed by the Taiwan SMEG (Table 7). For example, in the year of 2013, all 9 winners of the National Award of SMEs went to the Taiwan SMEG's guaranteed clients, truly an impressive achievement.

Table 7 Numbers of Winners of Various Awards

Item	Number of Total Awarded SMEs	Number of Total Awarded SMEs, Guaranteed by the Taiwan SMEG
National Award of SMEs	9	9
National Quality Award	2	1
Model Taiwan and Overseas Enterprises	10	8
Rising Star Award	6	4
Small and Medium Enterprise Innovation Research Award	29	21
Business Startup Award	12	5
Total	68	48

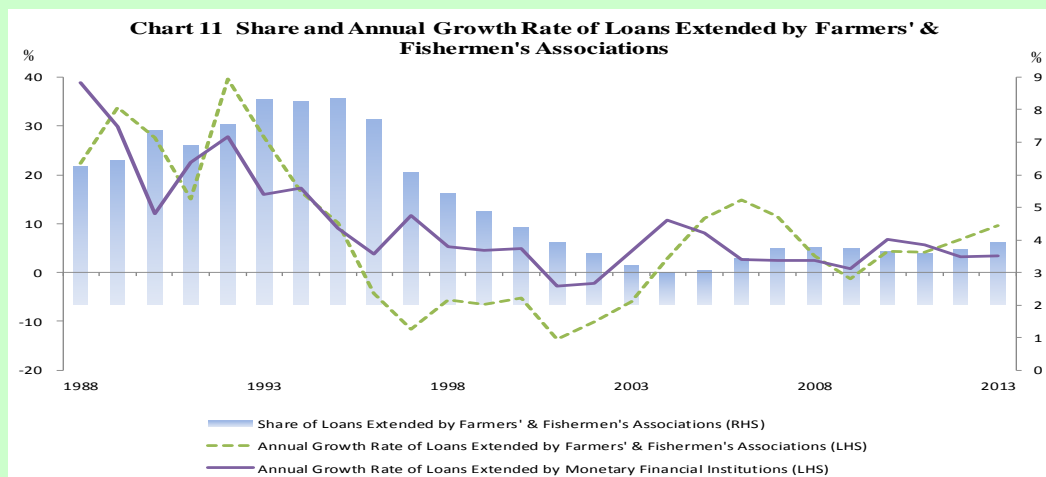
The SMEs guaranteed by the Taiwan SMEG accounts for 71% of total winners.

Source: 2013 annual report, the Taiwan SMEG, .

4.2.2 Agricultural Credit Guarantee Fund

Loans extended by the CDFFAs are the most important financing source for those engaged in the sectors of agriculture, forestry, fishery and animal husbandry. Other sources, such as banks, account for a minimal ratio of less than 1%. Therefore, it will not influence the analysis result if those parts of loans are ignored.

Chart 11 shows that the trends of the annual growth rates for total loans and for loans extended by the CDFFAs are almost parallel during the comparison period. However, the latter has shown more volatile movements than the former, especially when the share of loans extended to farmers and fishermen was trending downwards. The higher volatility for loans extended to farmers and fishermen is mainly due to the effect of a smaller amount, or a lower base, of such loans, whereas decreases in share are mainly because of the shrinkages of population and productivity regarding those occupational groups. Their correlation coefficient still approaches as high as 0.7, which may imply that, most of the time, farmers and fishermen have been able to obtain financing without obstacles.



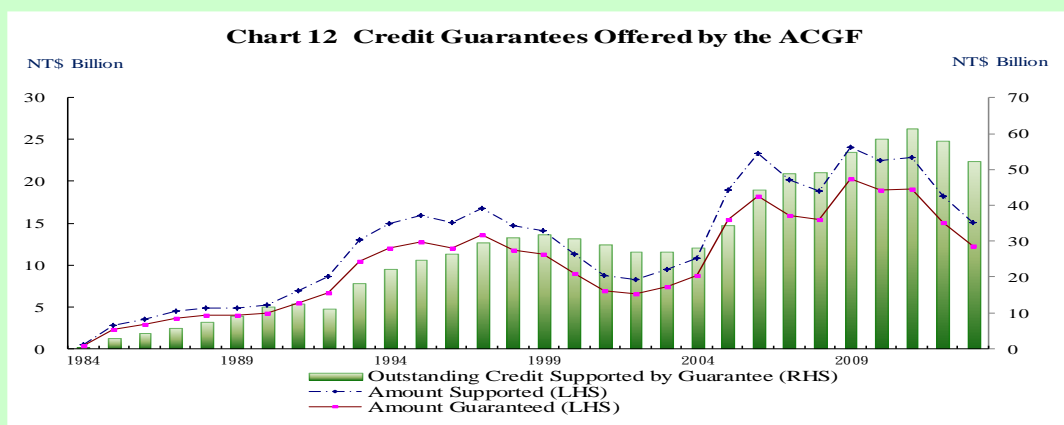
Source: Department of Economic Research, Central Bank of the Republic of China (Taiwan).

The primary function of the ACGF is to provide assistance for farmers and fishermen, especially their financing needs. In 1984, the ACGF has provided credit guarantees for 1,095 cases, amounting to NT\$0.4 billion guaranteed and NT\$0.5 billion supported. In the year of 2013, the guarantees have increased to 32,399 cases, amounting to NT\$12.3 billion guaranteed and NT\$15.0 billion supported. Meanwhile, farmers and fishermen have obtained NT\$329.3 billion in loans from monetary financial institutions during 1984 to 2013, accounting for 0.1% of GDP for the same period. The credit guarantees have accumulated to be 493,086 cases with an amount of NT\$306.7 billion. The ratio of credit guarantees is 93.1% on average.

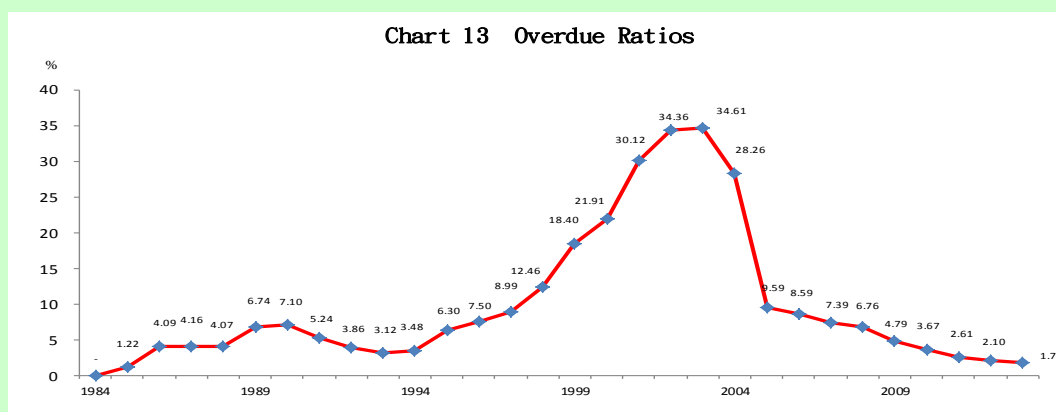
The ACGF's guarantee business has been seriously impacted by the unsustainably high overdue ratios of this industry during 1998 to 2002, resulting from over-lending or unscrupulous lending in loans extended by the credit departments of farmers' associations (Charts 12 and 13). Both the amount of credit covered or supported and the outstanding of credit guaranteed exhibited successive downward trends. Nevertheless, the situation has improved when the government adopted some measures to address the issue.⁶¹ Since 2005, the new authority, the Council of Agriculture, began to put a stronger focus on various special loan schemes to provide financial aid, including interest subsidies, to farmers and fishermen. The amount of

⁶¹ The measures include creating a new agency, the Bureau of Agricultural Finance, in the Council of Agriculture, consolidation of credit departments of farmers' and fishermen's associations with banks, and establishing the Agricultural Bank of Taiwan.

credit guarantees could change dramatically, mostly depending upon sizes of schemes in progress. For example, a Typhoon Morakot special loan scheme has been implemented in 2009, which caused a significant increase of NT\$6.6 billion or 45% p.a. in special loans compared with the previous year. Later, when this special loan scheme was concluded, the total amount of credit guaranteed reduced sharply, as seen in the part towards the right in Chart 12.



Source: Agricultural Credit Guarantee Fund.

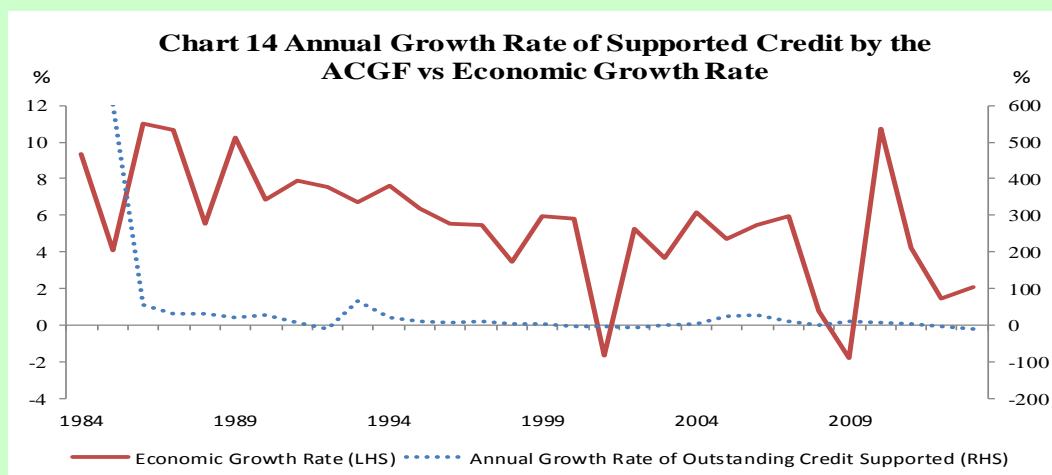


Source: Agricultural Credit Guarantee Fund.

The relationship between economic growth and such credit guarantees is actually not very clear, mainly due to the insignificance of agriculture, forestry, fishery and animal husbandry relative to GDP (Chart 14). Productions by this industry accounted for 6.3% of GDP in 1984, whereas it decreased to as low as 1.8% in 2013. In terms of workforce,⁶² its population accounts for 5.0% of total. As for the number of enterprises, it accounted for only 0.9% of all enterprises. With regard to amount of

⁶² The total is 10.96 million in 2013.

sales, it occupied a tiny share of 0.10%. However, this industry is undoubtedly the foundation of the country's economic development. According to the ACGF, its beneficiaries have accumulated to 0.5 million persons up to the end of 2013. If considering the total population engaged in this industry in 2013, which was 0.544 million persons, the ACGF has set quite a record.



Sources: Directorate General of Budget, Accounting and Statistics of Executive Yuan; Agricultural Credit Guarantee Fund.

5. Plans for the Next Decade

During 2008 and 2009, Taiwan's economy has been influenced considerably by the global downturn, which caused external demand to slump and domestic demand to contract. Annual GDP growth decelerated to a rate of 0.7% in 2008 and -1.8% in 2009, accompanied by a marked rise in unemployment,⁶³ thus seriously impacting labor-intensive workforce, especially those disadvantaged. The ratio of per household disposable income share of the highest 20% to that of the lowest 20% increased from 5.98 in 2007 to 6.34 in 2009. In view of the widened rich-poor disparity, the Executive Yuan set up the Task Force on Improving Income Distribution in August 2010, with a mission to achieve inclusive growth. As regards the financial inclusion part, a series of programs have also been launched or enhanced, including continuing to foster the SMEs by meeting their financial needs via the credit guarantee mechanism of the Taiwan SMEG.

With those efforts, the ratio of per household disposable income share

⁶³ It increased from 3.8% in Jan. 2008 to its highest level of 6.1% in Aug. 2009.

between the top and the lowest 20% began to exhibit a downward trend, further decreasing from 6.19 in 2010 to 6.08 in 2013. In view of this indicator of rich-poor disparity and the satisfactory improvement it has demonstrated, the government judged that those measures have been effective and decided to maintain such policies in the next decade. The following sections will introduce three programs, which are aimed at assisting the disadvantaged to obtain financial resources and executed by the government's task force in order to achieve financial inclusion. When the underprivileged minorities can access the needed financial resources more easily, their living standards or quality may be improved, and the poor-rich gap can be narrowed, thus fulfilling the objective of financial inclusion.

5.1 Micro-insurance

The Insurance Bureau, Financial Supervisory Commission, have introduced micro insurance business in 2009 in line with the above-mentioned schemes.⁶⁴ This type of insurance products is designed to enhance basic insurance coverage for economically disadvantaged persons and facilitate the establishment of a sound social safety net. The target population typically consists of persons ignored by mainstream commercial and social insurance schemes. Low income people, such as the aborigines, fishermen, the physically challenged, families suffering unexpected hardships, and groups served by the social welfare organizations, are all included. It is expected that such products will provide the needed protection proportionate to possibilities and costs of the risks involved.

Micro-insurance is a kind of financial arrangement featuring low premiums and low coverage, without any subsidies from the government. The authority has been working with insurers to get them to launch micro life insurance products. Currently, there are only traditional one-year life insurance contracts and personal injury insurance contracts available for sale. According to the Insurance Bureau, the premium of such products has been estimated to be 45% to 60% lower

⁶⁴ According to global reinsurer Swiss Re's Sigma study released in 2014, Taiwan had the world's highest insurance penetration rate of 17.6% in terms of premiums in percentage of GDP in 2013, whereas its insurance density or insured amount per capita has reached US\$3,886, the 12th highest worldwide and the third highest in Asia. Its total premium income was the 11th largest, accounting for 1.96% of the global market.

than that of the ordinary ones and the coverage has been with a cap of NT\$0.3 million for each. Therefore, for a whole package of these micro-insurance products, it would cost about NT\$840 a year for a 40-year-old male. The authority expected that over 3 million people would be qualified to benefit from this scheme.

In order to encourage the insurance industry to fulfill its social responsibilities and enable the products to better serve the needs of the economically disadvantaged, the Insurance Bureau has introduced various measures (each year). For example, the Insurance Bureau holds campaigns to award best insurers in promoting micro-insurance business every year. For those distinguished winners awarded in consecutive two years, the authority would allow them to file one additional application for those insurance products requiring approval.

Table 8 The Status of Micro-insurance Products

Year	Number of Cases	Cumulative Numbers of Policyholders	Accumulated Amounts of Insurance Since November 2009 (NT\$ Billion)
2009	2	334	0.10
2010	16	26,000	6.20
2011	16	35,921	10.40
2012	17	46,421	13.60
2013	17	53,696	15.83

Source: Insurance Bureau, Financial Supervisory Commission.

The first approved micro-insurance product was for personal injury insurance. In the first year, the authority has approved 2 micro-insurance products. As seen in Table 8, the Insurance Bureau has thus far approved the launch of 17 micro-insurance products. From November 2009 through to the end of 2013, the insurers have sold micro-insurance contracts to a cumulative total of 53,696 policyholders. The total coverage under these policies adds up to NT\$15.8 billion. Compared to the previously estimation of 3 million potential applicants, it seems to be quite a long way before those products reach the expected results. The regulation related with the micro insurance business of the insurers has been revised on June 26, 2014. Micro health care of injury insurance contracts, with a coverage cap of NT\$30,000, is newly approved for sale. Target groups added in include farmers and persons with special conditions. In addition, for the existing insurance products, the ceiling of coverage has been raised from NT\$0.3 million to NT\$0.5 million. The

revisions are expected to enhance the protection of the disadvantaged and make financial services more accessible to persons with disabilities.

Furthermore, to cope with an aging society, and to coordinate with the implementation of government policy on long-term care insurance, the Insurance Bureau will adopt measures to encourage insurance companies to develop mortality insurance, annuity insurance, and long-term care insurance products to supplement social insurance provided by the government. It is expected that this policy could further enhance the basic insurance coverage and assist citizens in planning for retirement. Besides, the authority has asked the ROC Bankers Association and the two national insurance associations to continue communicating with advocacy groups for the disabled in order to better understand their needs and provide them with more suitable financial services. It also encourages trust firms to fulfill their social responsibilities by providing special needs trust to protect the assets of people with disabilities.

5.2 Phoenix Micro-startup Loans

Among the disadvantaged, women are always regarded as the most important economic pillar because of their feminine characteristics and strong sense of responsibilities towards their families. If the living conditions of women can be taken good care of, it will be very helpful to the economy and to the stability of the society. Therefore, the Ministry of Labor has launched the Women-Startup Phoenix Plan in 2007 to help women in starting up their career. In 2009, to go in line with the above mentioned task force, the Ministry of Labor added middle-aged men between the age of 45 to 65 to this program and renamed it as Phoenix Micro-startup Plan. Its main purpose is to boost labor-force participation, help the target persons to start their own micro-enterprises, and thereby to create new jobs.

The loans are provided by the financial institutions' own funds and capped at a maximum of NT\$1 million up to seven years. They are also guaranteed by the Taiwan SMEG, with the credit guarantee covering 95% of the total amount of these loans. No collaterals and guarantors are required in advance. Interest will be waived during the first two years of the loan period because the Ministry of Labor

will offer full subsidies for interest. After that, a special low interest rate of 1.95% is required on the loans. In terms of other special disadvantaged groups, such as the rehabilitated from prisons, the victims of domestic violence, and those suffering occupational injuries, interest will be waived for as long as 3 years and will then be fixed at a rate of 1.5% from the fourth year. To be eligible for the program, candidates must have undergone a government training course within the past three years and received startup consulting and guidance, and the employees in their enterprises could not exceed 5 people (excluding the owner). The business type includes street vendors, farmers, fishermen, family artisans, B & B hosts, and so on.

In Table 9, it is shown that the number of borrowers in this program reached a peak of 985 in 2009 but decreased by half to 445 in 2013. In respect of amount of loans, it reached the highest at NT\$526.4 million in 2010, whereas it dropped dramatically to NT\$226.6 million in 2013. The changes may reflect the difficulties mostly encountered during the period of 2009 and 2010, which caused the disadvantaged to be in urgent need of financial aid from the government. Afterwards, the difficult situations seemed to have abated, so the necessity to start up a career with the support of a government-backed scheme became less acute.

Table 9 Numbers of Borrowers and Amounts of Loans Extended to Micro Startup Phoenix Plan

Year	Numbers of Borrowers	Amounts of Loans (NT\$ Million)
2007*	197	75.59
2008*	258	71.04
2009	985	444.81
2010	976	526.39
2011	717	417.61
2012	584	299.51
2013	445	236.58
Total	4,162	2,071.53

Source: The Ministry of Labor.

*: The data only include the program of Women-Startup Phoenix Plan.

If classified by gender, age and occupation, the majority of these loans have flowed to females, the age group of 30-44, and those running a business of wholesale and retail. According to the Ministry of Labor, the program has created 32,000 job opportunities up to the end of 2013.

Furthermore, to assist the female to secure their startup funds, other authorities have also undertaken various measures to provide loans on favorable terms. For example, in 2013, the Ministry of Economic Affairs launched the 2013 Flying Goose Program to help more female entrepreneurs with incubation services, such as incubation courses, team member type consultation, startup funding, and so on, to increase the opportunity for female-owned startups and enhance their operational efficiency and competitiveness.

5.3 Civilian Banks

To strengthen care for the economically disadvantaged and expand the social safety net, the Ministry of the Interior, taking the Grameen Bank⁶⁵ spirit as a model, launched an experimental scheme of civilian banks in July 2012. It cooperates with the Credit Union League of the Republic of China as well as all other credit unions, and takes advantages from their operation modes. Credit unions are mutual cooperative organizations, owned and controlled by their members. All members have the duties to deposit money periodically as shares of a credit union. They are required to do so for purposes of cultivating saving habits and thus raising credits. However, they are also entitled to borrow money from the union to improve their lives and welfare.

The first stage of the scheme ended at the end of 2013. During this stage, the authority chose Taichung City, Changhua County, and Nantou County as pilot areas. The scheme aimed at aborigines, new immigrants, medium and low-income population, single parent families, and those economically disadvantaged. Up to 50 persons in total could be accepted under this program. For those qualified and willing to be members of a credit union, they were obliged to deposit an amount of NT\$500

⁶⁵ Grameen Bank was originated in 1976 by Professor Muhammad Yunus. It is designed to provide banking services to the rural poor in Bangladesh.

to NT\$1,000 into their personal accounts each month, then the Ministry of the Interior would offer the same amount of deposits into their respective accounts as subsidies. As long as the money became shares of a credit union, it could not be withdrawn from the account. Therefore, the money could have no choice but to accumulate gradually to become the members' assets and improve their credit. However, the participants were allowed to apply for micro loans, such as educational loans or startup funding, from the credit unions after the pilot stage ended. Cap of the loans was set at NT\$0.3 million and the Ministry of the Interior would provide 3% of interest allowances annually. Furthermore, the Ministry of the Interior has also granted NT\$0.1 million of life insurances, NT\$0.2 million of accident insurances and related medical insurances for each participant. As of the end of this stage, all 56 participants have accumulated up to NT\$2 million of deposits. The scheme has started to take shape and the financial assistance mechanism has been established in those city and counties.

The second stage of this scheme began on January 1, 2014, and will conclude at the end of 2014. In this stage, all conditions are the same as those in the first stage. However, the authority tries to promote its experience in the above mentioned counties and bring it to 4 other areas, namely Taoyuan County, Chiayi County, Tainan City, and Pingtung County. Those local governments are encouraged to draw up localized poverty reduction plans, which shall link financial resources with the local characteristics. It is expected that another 80 underprivileged families may be able to be recommended to join this program.

At the end of this stage, the authority will evaluate whether the future development of this program should be carried out by the local governments themselves or the Credit Union League.

6. Conclusion

To assist the SMEs to secure financial resources is always regarded as one of the top priorities of the government. The reasons are not only that roles of the SMEs in Taiwan's economic development is very important, but also that their employed population accounts for the majority of the labor force. According to the Manpower Survey Results by the Directorate General of Budget, Accounting and

Statistics, Taiwan's workforce totaled 11.0 million people in 2013, while the SMEs employed 78.3% of them. Therefore, the stability of the society depends highly on the living conditions of those people. To uphold its firm supports to meet the funding needs of the SMEs, the government has stipulated in the Act for Development of Small and Medium Enterprises that it shall coordinate with financial institutions and credit guarantee institutions to enhance their respective functions of providing financing and guaranty to small and medium enterprises. Furthermore, the determination to safeguard those groups is also emphasized in the Additional Articles of the Constitution of the Republic of China. In Article 10, it is specified that the State shall assist and protect the survival and development of private small- and medium-sized enterprises.

From the past experiences, it has been recognized that the financial assistance for the SMEs from the financial institutions and the credit guarantee organizations has been performing remarkably. These brilliant results may be able to explain why Taiwan has a lower level of uneven distribution of wealth when compared with other major countries. For example, in terms of the ratio of per capita disposable income share in 5 equal divisions as of 2013, it was 4.08 times in Taiwan, whereas they were 14.68 times in the U.S.A. (2012), 5.13 times in Japan (2009), 5.43 times in Korea, and 12.1 times in Singapore. However, the ratio once rose during the financial crisis period, which prompted the government to adopt more measures to correct the widened disparity between the poor and the rich. Those measures included the enhancement in assisting the SMEs to obtain funding and the establishment of the Task Force on Improving Income Distribution. Under the task force, various authorities in respect of labor, civil affairs, finance, insurance, and so on, have proposed different programs to improve income distribution. In this paper, only three sub-programs, namely micro-insurance, Phoenix Micro-startup Loans, and civilian banks have been introduced, mainly because the focal point is on assistance for underprivileged minorities in accessing financial resources. It is obvious that the decreasing ratios in these years have represented a very positive feedback for those measures. Therefore, they will continue to be implemented and improved in the next decade.

Finally, we would like to emphasize that inequality in Taiwan is actually not a very serious problem. One of the main reasons is just like what's mentioned above that the SMEs and their employees have been the government's top concerns. Another main reason is that there are many nongovernmental organizations in Taiwan, such as Tzu-Chi Foundation, who have been actively supporting the underprivileged in various ways. It is worth noting that most of the Taiwanese are educated to be kind and charitable and they are very enthusiastic about helping people, especially the disadvantaged. For example, when the 921 earthquake struck in 1999, a tremendous amount of donations (in cash), amounting to NT\$37.5 billion, has flooded in from everywhere in Taiwan. According to the Wikipedia, the private donations were equivalent to one seventh of the government's total expenditure on 921 earthquake reconstruction. Such a huge proportion of private donations for natural disasters is rarely seen in the world. The omnipresent compassion symbolizes that redistribution of income or financial inclusion in a certain degree could be accomplished on the society's own initiative.

References

1. Agricultural Credit Guarantee Fund (ACGF), Annual report, 2010-2013.
2. CBC, (2011), “Small and Medium Enterprise Credit Guarantee Fund of Taiwan (Taiwan SMEG) Measures Adopted During the Financial Crisis and Their Impact.”
3. Financial Supervisory Commission, Executive Yuan, Annual Report, 2009-2013.
4. Fiscal Information Agency, Ministry of Finance, “The Comprehensive Income Data Will Use Quintile Statistics to Comply with International Standards and Practice,” 28 April 2014, Press Release.
5. National Development Council, (2012), “Final Report of Seminar on Income Distribution.”
6. National Development Council, “The Development of Inclusive Growth in Asian Countries,” 8 February 2012, Press Release.
7. Nepal Rastra Bank, (2013) “Financial Sector Development Strategy for Inclusive Growth”, 49th SEACEN Governors’ Conference and High-Level Seminar, 21-23 November 2013.
8. Ru-Bin HSu, (2012) “The Meaning and Policy Implications of Inclusive Growth,” Self-Research, National Development Council.
9. SMEA, “White Paper on Small and Medium Enterprise in Taiwan”, 1996-2013.
10. Small and Medium Enterprise Credit Guarantee Fund of Taiwan (Taiwan SMEG), Annual report, 2003-2013.
11. Swiss Re, Sigma, No 3/2014.
12. Yang, Yih-Cherng, (2001), “SME Financing in the era of the Knowledge-based

行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書

(出國類別：其他)

**參與 2014 年度 SEACEN 研究計畫
「促進未來 10 年包容性金融體系發展
—協助中小企業及弱勢族群取得金融資源」
報告書**

服務機關：中央銀行

出國人職稱：四等專員

姓 名：陳姿先

出國地點：馬來西亞吉隆坡

出國期間：103 年 3 月 12 日至 16 日

報告日期：103 年 10 月 21 日

參與 2014 年 SEACEN 研究計畫
「促進未來 10 年包容性金融體系發展
—協助中小企業及弱勢族群取得金融資源」
報告書

目 錄

壹、前言	1
貳、研究背景、架構及時程	3
一、研究背景	3
二、研究架構	3
三、研究時程	4
參、我國研究報告第一部分（英文報告第 1-3 章）	5
一、背景說明	5
二、台灣中小企業及弱勢族群之金融包容性政策及措施	7
三、台灣中小企業及弱勢族群之金融包容性現況	12
四、小結	16

壹、前言

本研究「促進未來 10 年包容性金融體系發展」為 2014 年東南亞中央銀行研訓中心 (The South East Asian Central Banks, SEACEN) 之年度專案研究計畫之一，透過各會員國合作之方式進行，各國分別就其國內情形撰寫英文報告，計畫主持人則負責彙整各國情形，並研提完整之綜合報告。每項研究計畫設有 1 位計畫主持人，負責統籌規劃報告產出之程序及應遵循事項，參與會員國則選派代表參與本項計畫。

本研究計畫之目的為藉由各會員國分享其包容性金融政策、措施及未來挑戰等，期作為各國相關法規及措施制定之參考，以促進未來 10 年包容性金融體系發展。本計畫主持人為尼泊爾央行之高級官員 Dr. Min Shrestha，由其預先擬定研究大綱與報告章節架構，並舉行 2 次研討會，就相關事宜進行溝通，參與國除我國外，尚包括馬來西亞、尼泊爾、柬埔寨、寮國、印尼、菲律賓、巴布紐幾內亞、斯里蘭卡及越南等 10 國。2 次研討會之議程重點如次：

一、 第 1 次研討會於 2014 年 3 月 13 日至 15 日舉行

- (一) 計畫主持人說明研究計畫之背景、目的、研究大綱及報告章節架構。
- (二) 各會員國代表報告各國經濟金融發展情形、金融包容性相關政策及措施，以及金融包容性指標等。
- (三) 討論報告內容、格式、時程及研究方法。

二、 第 2 次研討會於 2014 年 8 月 21 日至 23 日舉行

- (一) 計畫主持人評論各國報告第 1 至 3 章初稿內容，並提供修改建議。

(二) 各會員國代表報告第 4 至 5 章初稿內容，包括統計資料分析、未來發展重點及結論等。

(三) 回國後，各國依時程撰擬該國研究報告，計畫主持人於彙整各國重點後，完成綜合報告（預計 2015 年 2 月前），發布於 SEACEN 網站。

本研究計畫考量各國金融體系發展程度不一，金融包容性之政策重點不盡相同，因此，各國可選定特定主題作為本研究計畫之子題，以利聚焦；另許多國家之經濟金融發展尚處萌芽階段，並無較長期的時間序列資料可供實證分析，各國可採敘述統計之方式分析國內情形。

就台灣而言，鑑於中小企業對經濟發展及穩定就業具有重要性，且扶植弱勢族群取得創業資金對安定社會亦有助益，因此，台灣政府多年來已對上述對象實施多項政策及協助措施。基此，台灣代表擇定「協助中小企業及弱勢族群取得金融資源」為子題進行專題研究。

本研究計畫分為二部分，第一部分（即英文報告第 1 至 3 章）主要包括各國對包容性金融體系之需求、簡介各國金融包容性相關政策與措施及各國之現況等；第二部分（即英文報告第 4 至 6 章）主要為統計資料分析、未來 10 年的金融包容性計畫，以及結論與建議。其中，筆者負責撰寫第一部分，並參與第 1 次研討會，因此，以下僅就第一部分內容予以重點摘錄。

參與本研究計畫期間，承蒙本行內部主管與相關同仁提供各方面的協助，在此一併表達誠摯的謝意。

貳、研究背景、架構及時程

一、研究背景

所謂「金融包容性」是指每一經濟活動、地理區域、社會階層都可取得金融服務；一般而言，金融服務包括取得融資、取得金融服務、取得金融協助，以及取得金融資訊。金融包容性之概念，在於讓各階層民眾進入金融市場，取得包括開戶、儲蓄、轉帳、保險及貸款等可負擔得起的金融服務，並獲得金融知識，尤其是經濟體內的弱勢族群及中小企業等。

全球許多國家，尤其是亞洲新興國家已將金融包容性視為促進經濟持續成長的重要工具之一，並以積極發展包容性金融體系作為國家發展的優先策略。然而，部分國家因金融基礎設施發展尚未完備，或金融體系規模受限等，金融包容性之發展尚具挑戰性，為能協助所有民眾自正式金融管道取得金融資源，釐清金融包容性發展之瓶頸及障礙有其必要性。因此，本研究期透過各會員國的討論與合作，分享汲取彼此發展經驗，以作為各國調整相關政策參考，如法規及措施等，應有助於未來 10 年各國包容性金融體系發展。

二、研究架構

本研究報告之章節架構如下表：

章次	重點內容
第 1 章 背景說明	概述各國經濟金融發展情形，並說明各國對促進包容性金融體系發展之必要性等。
第 2 章 金融包容性之相關政策	說明各國實施金融包容性之相關政策及措施。
第 3 章 金融包容性發展情形	以金融包容性指標說明各國之發展情形。
第 4 章 統計資料分析	以敘述統計方式，分析金融包容性政策及措

	施實施之有效性。
第 5 章 未來 10 年之金融包容性計畫	各國目前針對未來所規劃之相關措施。
第 6 章 結論與建議	總結目前包容性金融體系發展情形及未來發展方向。

三、研究時程

本研究計畫之重要時程如下表：

2014 年 3 月 13-15 日	第 1 次研討會 (SEACEN 研訓中心)
2014 年 4-8 月	依計畫主持人研擬之大綱，各國代表於回國後撰寫前 3 章初稿，並提交計畫主持人。
2014 年 8 月 21-23 日	第 2 次研討會 (SEACEN 研訓中心)
2014 年 11 月 15 日	各國代表提交完整報告。
2015 年 2 月前	計畫主持人完成綜合報告並定稿。

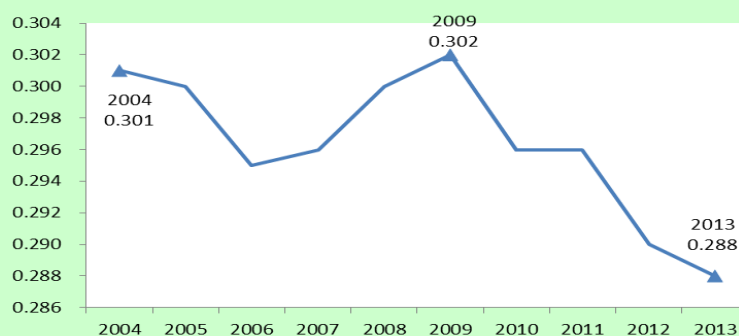
參、我國研究報告第一部分（英文報告第 1-3 章）

一、背景說明

過去 10 年，由於台灣政府制定適當且具前瞻性的經濟發展策略，國內經濟持續成長，同時物價上漲情況溫和，所得分配尚稱平均。2004 年至 2013 年，台灣平均每人 GDP 由 11,982 美元增加至 20,952 美元；國內生產毛額由 2,527 億美元成長至 4,893 億美元；國際貿易總額自 1,800 億美元擴增至 5,753 億美元。同時期，消費者物價指數年增率平均為 1.28%，相對其他國家漲勢溫和。

圖 1 吉尼係數（Gini coefficients）所示台灣所得分配情形，除 2009 年受全球金融危機影響達 0.302 新高，之後即逐年降低。2004 年至 2012 年，吉尼係數大致維持於 0.288 至 0.302 間水準，低於警戒值 0.4，顯示台灣並無嚴重的所得分配不均問題。另一方面，2013 年，台灣每人可支配所得第 1 分位與第 5 分位差距倍數為 4.08 倍，亦低於許多國家，如美國 14.68 倍（2012）、日本 5.13 倍（2009）、韓國 5.43 倍（2013）及新加坡 12.1 倍（2013）。

圖 1：2004 年至 2012 年台灣吉尼係數



資料來源：行政院主計總處

在物價穩定情況下，隨著經濟規模不斷擴大，加上政府積極推動金融自由化政策，近年台灣的金融業發展亦快速成長。過去 10 年間，全體

金融機構總資產增加 2 倍，放款與存款分別成長 41.5% 及 57.1%，股市規模擴增 75%。此外，截至 2013 年底，台灣計有 399 家金融機構，包括本國銀行、外商及大陸銀行在台分行及基層金融機構如信用合作社、農漁會信用部等。表 1 所示，金融機構分行家數自 2000 年起微幅增加，總行家數則因合併等因素減少。由圖 2 可知，截至 2013 年底，本國銀行存款與放款市占率分別為 77.84% 及 91.77%，顯見本國銀行為金融服務之主要提供者。

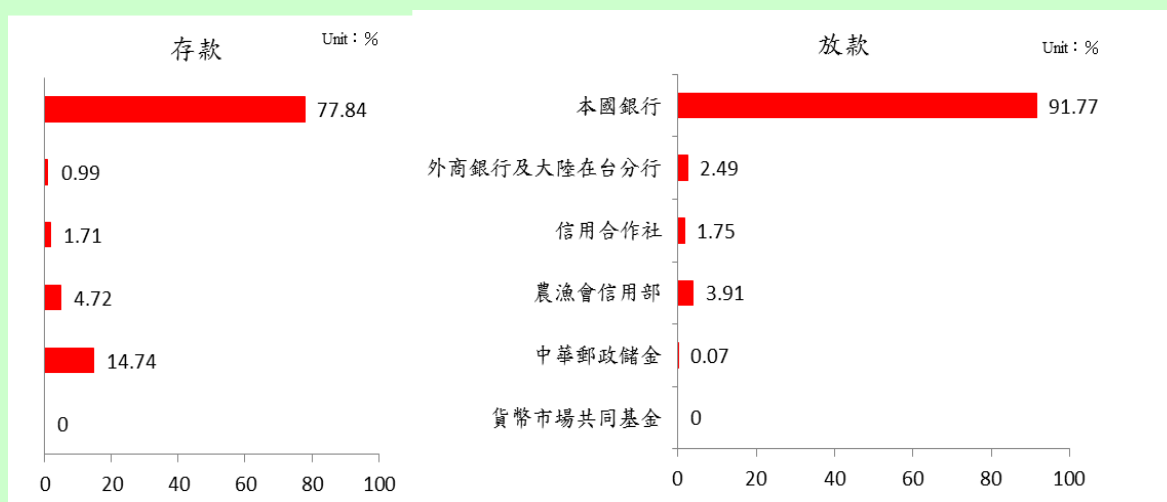
表 1：台灣金融機構家數

單位：家

	2000 年底		2013 年底	
	總行	分行	總行	分行
本國銀行	53	2693	40	3,442
外國及大陸銀行在台分行	39	70	31	39
信用合作社	48	394	24	257
農漁會信用部	314	1,022	303	867
中華郵政公司	1	1,305	1	1,322
合計	455	5,854	399	5,927

資料來源：中央銀行「金融統計月報」

圖 2：2013 年底各金融機構之存、放款市占率



資料來源：中央銀行「金融統計月報」

整體而言，台灣的金融包容性發展尚稱健全，但在不同性別與所得族群間，仍有些微差距，舉例來說，男性與高所得族群於 1 年內自金融機

構取得貸款比率為 10%，較女性及低所得族群之 9% 為高，且高所得族群所能獲得的其他金融資源一般亦較低所得族群豐富；因此，台灣仍有必要加強對弱勢族群提供金融服務。再者，由於許多農漁民多屬經濟弱勢族群且主要居住於農漁村，因此政府亦有必要予以協助，以利偏鄉地區之民眾取得更多金融資源。

除此之外，鑑於台灣中小企業⁶⁶對經濟與社會甚具重要性，但與大企業相比，較難自金融機構取得金融資源，尤其是貸款；因此，政府有必要對其實施金融包容性之措施，扶植其發展。有鑑於此，1997 年，憲法增修條文即增訂「中小企業保證條款」（第 10 條第 3 項），明定國家應對中小企業負起扶助及保護其生存與發展之義務。

本報告之重點著重於政府對中小企業及弱勢族群實施金融包容性措施及現況之探討，以下章節將予以說明。

二、台灣中小企業及弱勢族群之金融包容性政策及措施

（一）台灣對中小企業實施之金融包容性政策與措施

截至 2013 年底，台灣中小企業家數計 133 萬家，占全體企業家數比重為 97.64%，提供約 858 萬個工作機會，就業比重占 78.3%，銷售比重 29.44%⁶⁷，產值約占 42.39%⁶⁸，對經濟及社會具有重要性。然而，台灣中小企業常因缺乏擔保品、會計制度未臻健全或財務知識不足等問題，較難自金融機構取得融資資源，近年來，政府積極制定相關政策並陸續實施多項措施，包括建立信用保證制度、提供政策性貸款及鼓勵銀行加強對中小企業放款等。逐一說明如下：

⁶⁶依經濟部「中小企業認定標準」，製造業、營造業、礦業及土石採取業之企業，其實收資本額在新台幣 8 千萬元以下，或雇用員工人數在 100 人以下者；其他行業之企業則應符合前一年營業額在新台幣 1 億元以下，或雇用員工人數在 100 人以下者，符合中小企業之定義。微型企業是指雇用員工人數未滿 5 人之事業。

⁶⁷依據經濟部中小企業處「2014 年中小企業白皮書」所公布之 2013 年底資料。

⁶⁸資料來源：行政院主計總處「2011 年工商及服務業普查總報告」。

1. 成立財團法人中小企業信用保證基金，加強中小企業之信用

台灣於 1974 年設立財團法人中小企業信用保證基金（以下簡稱信保基金），負責信用保證制度之規劃與執行，主管機關為經濟部中小企業處。信保制度主要是對金融機構承作的中小企業放款提供信用保證，以提高金融機構放款意願，換言之，中小企業經由信用保證制度取得金融機構貸款，一旦企業發生違約，則由信保基金依保證成數賠償金融機構放款損失；至於保證手續費則由中小企業自行負擔。

信保基金資金來源主要為政府預算，約占 80%，其餘來自會員金融機構，占 20%。台灣於 1991 年制定「中小企業發展條例」，賦予政府或其他機構扶植中小企業發展之法源依據，其中第 13 條明訂「為充裕中小企業資金，中央主管機關應協調有關金融機構、信用保證機構，加強對中小企業融資、保證之功能，且為充裕中小企業信用保證機構之資金，中央主管機關應編列預算捐助該機構，以維持其應有之保證能量，與該機構簽約之金融機構亦應配合捐助」。

信保制度分為「間接保證」及「直接保證」，以間接保證為主，業務比重為 99%，直接保證為輔。所謂「間接保證」係指是中小企業先向金融機構申辦貸款，經金融機構審核後，再向信保基金申請信用保證；「直接保證」係指是中小企業，通常為具有發展潛力但缺少擔保品或穩定營業收入者，直接向信保基金申請信用保證，經基金審查並同意提供保證後，該企業再向金融機構申請貸款。

金融機構依信保基金制定之規範送保，保證手續費率及保證成數由信保基金依企業之信用風險分級訂定；截至 2014 年 7 月底，平均保證成數約為 8 成，平均保證手續費年率約 0.55%。

2. 提供多項專案貸款，降低中小企業之貸款負擔

各目的事業主管機關以提供政策性專案貸款(利息補貼或訂定較市場水準為低的貸款利率)之方式，協助特定策略性產業發展，如「重點服務業融資保證專案」、「運動服務產業貸款保證專案」、「中小企業創新發展貸款」及「旅行業貸款」等。除專案貸款外，經濟部中小企業處及許多地方政府也以共同出資方式，與信保基金合作，對當地中小企業或企業主提供創業貸款，並由信保基金提供較高成數的保障，對於中小企業融資資金之取得甚有助益。

3. 金管會實施「本國銀行加強對中小企業放款方案」，鼓勵銀行放款

金管會自 2005 年 7 月起推動「本國銀行加強辦理中小企業放款方案」，鼓勵銀行對中小企業放款，以協助中小企業取得營運所需資金。金管會每年邀集相關單位商議該方案之放款餘額年增目標，並就各銀行的執行成果予以評比，對績優銀行提供獎勵措施，包括縮短申設分行或申請新業務等之作業時間等。截至目前為止，除第 4 期受全球金融危機影響未達年度目標外，每年均順利達成目標（表 2）。

表 2：本國銀行加強對中小企業放款方案實施情形

單位：億元

	第 1 期 (2005/7-2006/6)	第 2 期 (2006/7-2007/6)	第 3 期 (2007/7-2008/6)	第 4 期 (2008/7-2009/12)
預定目標	2,000	2,000	2,000	3,000
實際達成	3,217	2,055	2,783	352
達成率	161%	103%	139%	12%
	第 5 期 (2010)	第 6 期 (2011)	第 7 期 (2012)	第 8 期 (2013)
預定目標	1,500	2,000	2,200	2400
實際達成	3,552	3,990	3,797	3,134
達成率	237%	200%	173%	131%

資料來源：金管會

(二) 台灣對弱勢族群實施之金融包容性政策與措施

近年來，世界各國逐漸重視包容性金融體系發展，以協助弱勢族群脫離貧窮，尤其是輔導其創業，具有改善所得分配及穩定社會之效益。有鑑於此，台灣政府亦制定多項政策與措施，其中，政府為協助多數經濟較弱勢且主要居住於偏鄉地區的農漁民取得普遍金融服務，積極建構並加強農業金融運作之措施，包括廣設農漁會信用部、提供農業專案政策性貸款及建立農業信用保證制度等。此外，對於其他弱勢族群，如青年、婦女、中低收入戶及中高齡者等，政府亦有多項支援措施，包括低成本貸款與微型保險之提供及試辦平民銀行等。逐一說明如下：

1. 台灣對農漁民實施之金融包容性政策及措施

(1) 廣設農漁會信用部，擴大金融服務提供之管道

台灣農漁會組織已有超過 100 年歷史，而信用部之設立起始於 1944 年，服務對象以農漁民為主，並以促進農漁民儲蓄、融通農漁村金融及促進農漁村經濟發展為目的，截至 2014 年 8 月，台灣農漁會信用部本部計 305 家，分部計 865 家。

(2) 提供農業專案政策性貸款，降低農漁民財務負擔

農委會為協助從事農漁業經營的農漁民取得經營業務所需資金，自 1973 年起實施多項優惠專案貸款，減輕農漁民財務負擔，如「青年從農創業貸款」及「輔導漁業經營貸款」等。

(3) 建立農業信用保證制度，加強農漁民之信用

為協助缺少擔保品的農漁民自金融機構取得農業所需週轉金，政府於 1983 年設立財團法人農業信用保證基金，為農漁民向金融機構申辦之貸款提供信用保證，加強其信用，並為辦理農業貸款的金融機構分攤授信風險，有利於農業貸款的推動，落實農業金融政策。截至 2013 年底，農業信用保證基金平均保證成數約為 8 成，平均保證手續費率

為 0.35%。農業信用保證基金的資金來源主要為政府、簽約農漁會信用部及簽約銀行，比率分別為 65%、5% 及 30%。

截至 2013 年底，農漁會信用部之信用保證餘額占全體金融機構之信用保證餘額比重達 88.25%，可見大多數農漁民取得農業信保基金保證之貸款的主要管道仍為農漁會信用部。

2. 台灣對其他弱勢族群實施之金融包容性政策及措施

(1) 提供弱勢族群低成本創業貸款

為使社會各階層均能享有金融服務，政府針對特定族群如青年、婦女、中高齡者、中低收入戶及失業者等經濟較弱勢族群，提供創業貸款，協助其就業並穩定社會。此外，為提高金融機構放款意願，上述貸款配合信保制度之實施，其特點包括貸款金額較小、適用利率較低，且信保基金配合提供較高成數的信用保證（表 3）。

表 3：台灣對特定對象提供之各類創業貸款

對象	貸款項目	開辦日	貸款額度上限
青年	1.青年創業及啟動金貸款	2014 年 1 月	1,200 萬元
	2.台北市青年創業融資貸款	2011 年 6 月	300 萬元
婦女及中高齡者	微型創業鳳凰貸款	2007 年 3 月	100 萬元
中低收入戶	1.新北市幸福創業微利貸款	2009 年 2 月	100 萬元
	2.雲林縣艱苦人創業貸款	2013 年 9 月	50 萬元
失業者	就業保險失業者創業貸款	2009 年 12 月	100 萬元

資料來源：經濟部中小企業處、信保基金

註：勞動部於 2007 年 3 月開辦「創業鳳凰婦女小額貸款」，並於 2009 年 2 月與「微型企業創業貸款」合併為「微型創業鳳凰貸款」。

(2) 對中低收入家庭提供微型保險

金管會及中華民國人壽保險商業同業公會自 2009 年 7 月起，鼓勵保險公司對中低收入家庭及弱勢民眾提供的簡易且特定險種如壽險及商業險的微型保單，其特色為低保費、低保額及投保方式簡便，以

使弱勢族群同樣能享有基本的人身保險保障。

(3) 試辦「平民銀行（儲蓄互助社）計畫」，協助弱勢家庭脫貧

內政部於 2012 年 7 月參考 2006 年諾貝爾和平獎得主尤努斯「窮人銀行」(Grameen Bank，又稱鄉村銀行)的概念，試辦「平民銀行計畫」。該計畫屬社會安全網之一環，旨在培養弱勢民眾儲蓄習慣及建立個人信用，以獲得創業資金，以達脫離貧窮之目的。平民銀行計畫主要透過儲蓄互助社的形式運作，符合資格者加入為社員並開立帳戶，每月定期存入一定金額的資金，內政部補助對等金額，累積為母金，社員即可向儲蓄互助社貸出其所需之資金。

三、台灣中小企業及弱勢族群之金融包容性現況

(一)台灣整體金融包容性概況

本節探討的金融包容性指標包括在金融機構開立帳戶、信用卡持有、記帳卡持有、使用電子支付及過去 1 年曾於金融機構存款之各項比率。如表 4 所示，整體而言，台灣金融包容性的發展情形相較於全球平均而言，尚稱良好；台灣民眾不難透過正式金融機構管道取得金融資源，舉例來說，2011 年，每 10 萬成年人可獲得 22 家金融機構之分行服務，密度高於全球平均的 12 家。此外，每 10 萬成年人可享有 165 台 ATM 提供的金融服務，明顯高於全球平均的 34 台。

表 4：2011 年台灣之金融包容性指標

項目	台灣	全球
在金融機構擁有帳戶之比率(%，15 歲以上)	87%	50%
過去 1 年自金融機構取得貸款之比率(%，15 歲以上)	10%	9%
持有信用卡之比率(%，15 歲以上)	46%	15%
持有記帳卡之比率(%，15 歲以上)	37%	30%
以電子支付付款之比率(%，15 歲以上)	29%	14%
過去 1 年在金融機構有存款之比率(%，15 歲以上)	46%	22%

銀行分行家數（每 10 萬成年人）	22	12
金融機構分行家數（每 10 萬成年人）	39	N.A.
ATM 台數（每 10 萬成年人）	165	34

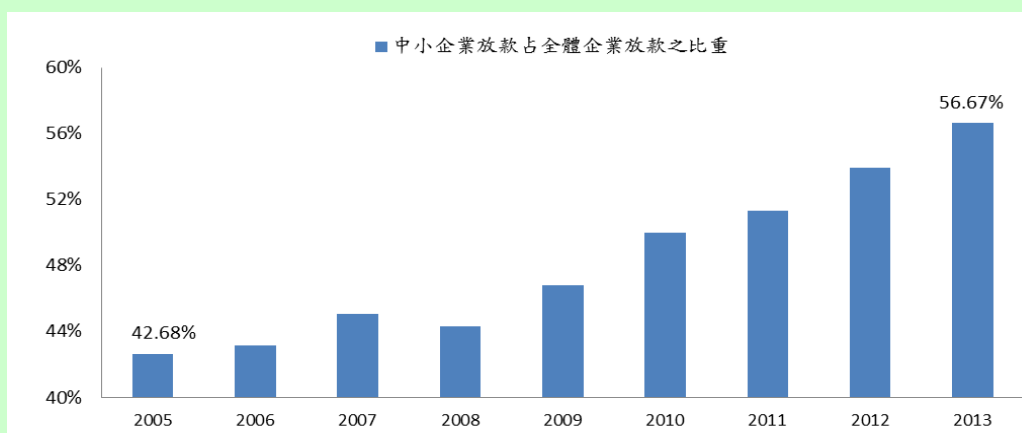
資料來源：世界銀行全球金融包容性資料庫（2011）及世界發展指標(2012)。

註：後 3 項指標係以 2012 年的資料為計算基礎；其餘指標係以 2011 年的資料為準。

(二) 中小企業之金融包容性現況

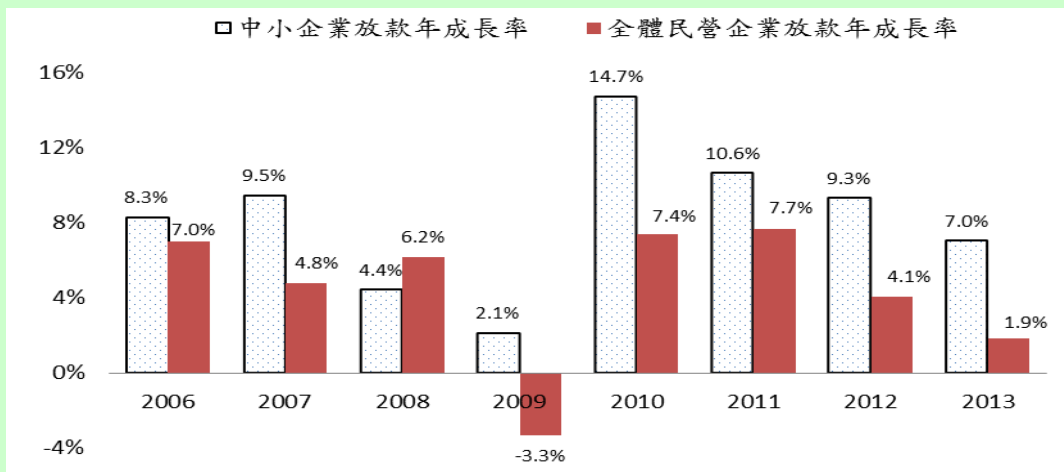
台灣中小企業的主要貸款管道為本國銀行。近年來，金管會實施「本國銀行加強對中小企業放款方案」發揮成效，本國銀行對中小企業的放款餘額穩定成長，其占全體民營企業放款的比重由 2005 年底的 42.68%，上升至 2013 年底的 56.67%（圖 3）；此外，近年來，中小企業放款餘額年增率均高於民營企業放款年增率，舉例來說，2013 年，年增率為 7%，遠高於全體民營企業放款年增率 1.9%（圖 4），顯示中小企業自金融機構取得貸款情形尚稱順暢。

圖 3：本國銀行對中小企業放款情形



資料來源：金管會

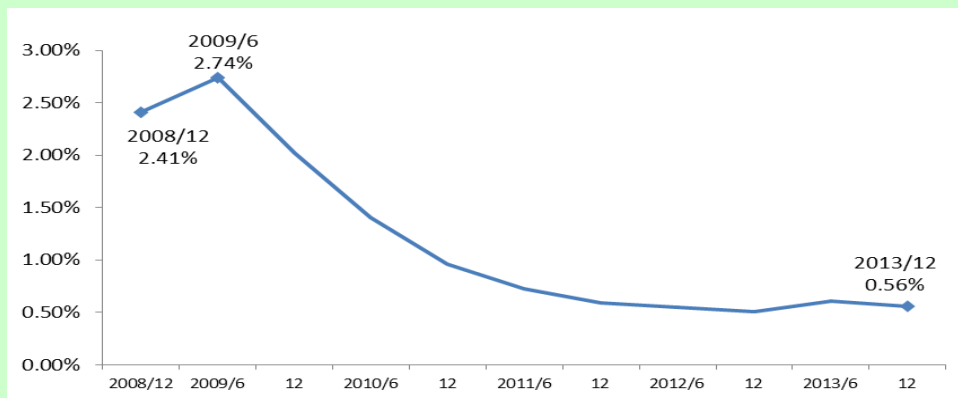
圖 4：本國銀行對中小企業放款及全體民營企業放款之年增率



資料來源：金管會

儘管本國銀行對中小企業的放款呈高度成長，但信用品質仍控制得宜，圖 5 所示，中小企業放款逾期比率於 2009 年 7 月受金融海嘯影響而攀至高點，為 2.74%，但之後即逐漸下降，2013 年以來，維持於 0.5% 至 0.6% 的水準。

圖 5：中小企業放款之逾放比率



資料來源：金管會

(三) 弱勢族群之金融包容性相關指標

1. 農漁民之金融包容性概況

儘管農漁會信用部之業務占全體金融機構比重較低，2013 年底，農漁會信用部存款占全體金融機構存款之比重為 4.72%，放款比重為 3.91%；但由於農漁會信用部多設立於偏鄉地區，對偏遠地區農漁民的金

融服務提供具有重要性。舉例來說，台灣鄉鎮級行政區域計 365 個，目前仍有 163 處沒有任何 1 家銀行設立分行，行政區域占比達 45%，人口為 271 萬人；因此，前述這些銀行無法涵蓋之地區，則由農漁會信用部扮演其社區銀行之角色，協助經濟弱勢的農漁民取得金融服務，平衡城鄉發展差距。

2. 其他弱勢族群之金融包容性相關指標

根據世界銀行資料庫統計，全球婦女在取得金融資源方面，相較於男性而言較為弱勢，易言之，婦女因面臨金融資源獲得之困難，阻礙其公平參與社會活動的機會。因此，許多國家致力於促進婦女間的金融包容性，以達性別平等目標。原則上，台灣在金融資源的提供上，並無明顯的性別之分；舉例來說，就表 5 所示的開戶、信用卡或記帳卡持有比率觀察，2011 年，男性與女性相關比率之性別差距（男性之比率扣減女性之比率）分別為 -2%、-6% 及 -6%，較全球平均性別差距（分別為 8%、3% 及 5%）表現更佳。另一方面，儘管女性在過去 1 年間獲得新貸款之比率略遜於男性，但在台灣，該比率之性別差距 1%，仍較全球平均值 2% 小。

然而，台灣的高所得者（所得排名前 60%）與低所得者（所得排名後 40%）間，在金融機構開戶及 1 年內申辦新貸款的比率方面，確實存在所得差距（高所得者之比率扣減低所得者之比率），亦即高所得者較低所得者更易取得前述之金融服務，如 2011 年，該 2 項差距分別為 9% 及 1%，惟仍較全球平均差距 17% 及 3% 小，顯示台灣對低所得者的金融資源分配較許多國家更為平均。另一方面，就持有信用卡比率之所得差距而言，台灣的所得差距 19%，顯較全球平均差距 8% 大，部分應與 2006 年國內發生雙卡風暴，銀行大幅緊縮其對低所得族群的發卡意願有關；另台灣記帳卡持有比率之所得差距雖略較全球平均值大，但就絕對數值觀察，低所得者與高所得者的記帳卡持有比率，26% 及 44%，仍高於全球平均比率，分別為 21% 及 38%。

表 5：台灣 2011 年依性別及所得區分之金融包容性指標

女性 (1)	男性 (2)	性別 差距 (2)-(1)	全球平均 性別差距	低所得者 (3)	高所得者 (4)	所得 差距 (4)-(3)	全球平均 所得差距
在金融機構擁有帳戶之比率(%，15 歲以上)							
88%	86%	-2%	8%	82%	91%	9%	17%
持有信用卡之比率(%，15 歲以上)							
49%	43%	-6%	3%	35%	54%	19%	8%
持有記帳卡之比率(%，15 歲以上)							
40%	34%	-6%	5%	26%	44%	18%	17%
過去 1 年自金融機構取得貸款之比率(%，15 歲以上)							
9%	10%	1%	2%	9%	10%	1%	3%

資料來源：世界銀行全球金融包容性資料庫 (2011)。

註：低所得者是指其所得排名該國後 40%者；高所得者是指其所得排名該國前 60%者。

總括來說，台灣在取得金融資源方面，並無顯著的性別差異，但高所得與低所得間仍存在些微金融包容性程度的差距；因此，台灣仍宜採取相關措施，以促進更健全的包容性金融體系，使社會各階層的民眾均能以負擔得起的成本享有金融服務。

四、小結

筆者本次奉 派參與 SEACEN 研訓中心年度專案研究計畫，具有相當收獲，透過研討會形式，初步認識其他國家的相關政策及措施，且經由意見交流，可瞭解各國政策制定之背景因素，有助於我國汲取相關經驗，供未來決策參考。茲就參與本研究計畫心得略述如下：

(一)各國包容性金融體系之發展重點不盡相同

所有參與會員國均體認金融包容性之重要，且已推動各種相關政策，但由於各國經濟及金融發展程度不一，國土、人口及生活型態等亦有差異，因此，包容性金融體系之發展策略重點不盡相同。舉例來說，巴布亞紐幾內亞其國土由許多島嶼組成，因基礎建設及金融發展程度較低，約有 85% 的人口無法透過正式金融管道獲得金融服務，但手機使用普及率高；因此，該國金融包容性的發展即著重於加強行動銀行(Mobile Banking)之應用，

藉此拓展金融服務至偏鄉地區。印尼則於 2012 年 6 月發布「金融包容性國家發展策略」，其中強調金融知識普及的重要性，並對此制定多項政策，其中「行動教育卡車 (Education Car)」之措施具有創意，其運作方式是將金融知識有關書籍擺置於卡車上，並停放於人口匯集區，供民眾自由參閱。馬來西亞則採多元化發展策略，包括建置行動銀行、普及金融知識、開辦微型保險及小額儲蓄等。

(二) 台灣已具備多元且完善之金融包容性相關政策

本次筆者雖僅參與第 1 次研討會，但經由他國代表之簡報發現，台灣的金融包容性發展政策已屬多元且完善，除一般金融服務外，政府對偏鄉地區金融體系之加強及弱勢族群取得金融資源之協助不遺餘力，且已陸續制定相關政策，如廣設基層金融機構、提供專案貸款（微型貸款或弱勢族群之創業貸款等）、強化信用保證制度、鼓勵金融機構於偏鄉地區設置多功能的 ATM 及視障專用 ATM，以及開辦微型保險等，多數措施的執行成果良好。

(三) 整體而言，台灣金融包容性發展程度已相對成熟

對比世界銀行公布的金融包容性指標，整體而言，台灣的發展已較許多國家健全。此外，台灣在金融資源取得上，並無顯著的性別差異，甚至部分項目，女性享有金融資源的比例較男性高；儘管高所得族群與低所得族群間仍存在些微金融包容性的差距，尚有改善空間，但未達嚴重不均的程度。另一方面，觀察所得分配情形，無論是基尼係數或 5 分位所得差距倍數，台灣均維持在穩定區間，甚或優於其他國家，顯示健全的包容性金融體系確有助於改善所得分配。

(四) 台灣似可明訂一套具體的包容性金融體系發展策略

世界各國已逐漸意識到金融包容性之重要，許多國家的金融體系發展策略，亦均已明定促進金融包容性為目標之一。舉例來說，馬來西亞於

2009 年修訂中央銀行法，明定「促進健全、進步及包容性的金融體系為達成貨幣政策目標的手段之一」，因此，該國除規劃一套完整的政策外，亦著手建構與蒐集金融包容性衡量指標的統計資料庫，並訂定各項指標之目標，值得各國學習；除此之外，其他國家如印尼等亦已擬訂全國性包容性金融體系發展策略之架構，而菲律賓則正籌劃中。

台灣多年來陸續實施各項措施，實質上，均隱含金融包容性之概念，例如鼓勵銀行加強對中小企業放款、提供弱勢民眾負擔得起的創業貸款，以及促請保險公司提供低成本的微型保單等，但並未提出一套完整架構之金融包容性發展策略，鑑於完善的金融包容性有助於穩定社會及改善所得分配，台灣似可參酌其他國家，由專責機關規劃，並制定一套有系統及有目標的發展策略。

參考資料：

1. Asian Development Bank Institute, “Expanding Financial Access through Regional Public-Private Cooperation”, the 2011 Asia-Pacific Financial Inclusion Forum, 6-8 September 2011.
2. World Bank, “Global Financial Development Report”, 2014.
3. World Bank, “Global Financial Inclusion Database”, 2011, 2012.
4. 徐如賓，「包容性成長的意義與政策啟示」，自行研究，國家發展委員會，2012年。
5. 經濟部中小企業處，「2013年中小企業白皮書」，2013年。
6. 沈中華、黃博怡、梁連文、馬珂等，「中小企業政策性金融架構模式之比較研究」，金融研訓院2010年自提研究計畫，金融研訓院，2010年12月。