發佈：2024-08-13, 週二 10:25
點擊數：6049



前言

賴清德總統曾於其參選時的政見發表會中表達關於金融改革的看法，其中一項與「普惠金融」攸關。他表示，要讓普惠金融更完整，成為社會安定的力量。他更指出，使用金融服務也是一項人權，應該要像水、電一樣便利民眾取得。[1]

誠如賴總統所言，普惠金融確實具有人權意涵，若能加以深化發展，不僅可以安定社會，甚至能夠活絡經濟。然而國際上如何理解普惠金融？我國推展的現況為何？普惠金融是否在時代快速變

Phoca PDF

遷下引發不同面向的思考，乃至於我國可以透過哪些努力以深化普惠金融的發展？上述問題在臺灣鮮少被討論，筆者希望透過本文，為相關議題的釐清注入嶄新的觀察。

普惠金融的意涵與發展

普惠金融（Financial Inclusion）一詞，大致可以追溯到1990年代聯合國資本發展基金（UN Capital Development Fund, UNCDF）所推展的相關工作[2]，爾後也在2000年代被許多國家所關注，並成為世界銀行的重要推展目標[3]。根據世界銀行的定義，普惠金融係指個人與企業均能接近並使用符合自身需要以及可負擔的金融商品與服務，以滿足其在交易、支付、儲蓄、融資與保險等各方面的需要，且這些金融商品與服務皆能以「負責任」且「可持續」的方式提供[4]。普惠金融可以協助發展中國家擺脫貧窮，甚而促進多項聯合國永續發展目標（UN Sustainable Development Goals, SDGs）的實現[5]。國際咸認，普惠金融發展的基石，在於確保人人均有至少一個「交易帳戶」(Transaction Account)[6]，用以儲存價值、用作支付，進而作為通往各種金融商品與服務的門戶（Gateway）。而確保這項基石得以建立的有效方式，則是數位金融服務（Digital Financial Services）與金融科技（Fintech）的推展，以及確保人人均有在數位環境下識別與核驗身分的機制。過去幾年，各國及世界銀

Phoca PDF

行等組織基於上述基調，

盡可能降低「金融絕緣」（unbanked）的人口[7]，並大力推動諸如行動貨幣（Mobile Money）在內的數

位金融方案，希望能達到世界脫貧以

及提振GDP的經濟效果[8]。

要言之，普惠金融是協助脫貧、實踐經濟發展與社會永續的重要手段，而金融服務的數位化與科技化則是深化與落實普惠金融的關鍵

。金融服務協助人民日常儲蓄支付、籌措資金、管理財富、規劃人生里程碑等，可謂民生大計，而金融服務的不足與欠缺，甚或被金融體系的不當排拒，實則與人民的生存權與財產權等息息相關，具有深刻的人權意涵。

我國普惠金融之現況

那麼我國普惠金融的發展現況如何？金融監督管理委員會（下簡稱「金管會」）參考G20等標準並衡諸我國國情，於2023年6月，從金融服務可及性、使用性及品質等三面向訂出23項普惠金融衡量指標[9]

。根據2024年5月金管會

公布的2023年「我國普惠金融衡量指標」結果[10]

，我國有六項指標優於國際，包含每十萬成年人平均商業銀行分支機構及ATM數量、行動支付交易筆數、成年人擁有的銀行帳戶數、成年人使用電子化支付的比率，以及每千成年人壽險保單持有人數[11]；至於其他指標也都有相當不錯的表現。

Phoca PDF

發佈：2024-08-13, 週二 10:25
點擊數：6049

若以數位金融為主軸加以觀察，可以發現我國採用的指標是：成年人使用電子化支付的比率（支付領域）、每千成年人擁有的數位存款帳戶數（銀行領域）、證券與期貨市場之平均電子式交易成交筆數比重（證券期貨領域），以及網路投保件數（保險領域）。這些指標可以說明國人使用數位金融服務的「量」，但卻無法有效反映國人接受與使用數位金融服務的「質」。而該衡量指標用以評估「金融服務品質」者，主要是金融教育宣導場次、金融業公平待客評核指標、金融消費評議中心的評議案件結

案比率，以及保險區塊鏈服務的參與業者家數[12]

。持平而論，這四項指標只能反映金融機構與客戶及金融消費者的互動狀況，但並無法確認國人是否確實都能以可負擔的成本，使用自己需要的金融商品或是數位金融服務。

此外，若從調查的對象觀察，可以發現這些指標主要針對成年自然人，但卻沒有對於中小企業進行相關指標的設計。依本文前述，中小企業是否能取得有助自身發展的金融服務同樣被國際認為是實現普惠金融的重要環節，但我國就此似未能給予相應的重視。

整體而言，我國所訂出的普惠金融指標雖然貼近國際標準，但單純量化、以自然人為主的計算帳戶數、交易數等，並不能完全檢驗我國的金融市場是否確實符合世界銀行所提出的定義，亦即「個人與企業均能接近並使用符合自身需要以及可負擔的金融商品與服務，且這些金融商品與服務皆能以「負責任」且「可持續」的方式提供。」從量化指標看來，或許我國的普惠金融的程度與國際相比為高，但在上述因素下，我國是否已經真正成為普惠金融的社會，仍值得探究。

普惠金融的劃時代意涵與我國之挑戰

Phoca PDF

發佈：2024-08-13, 週二 10:25
點擊數：6049

事實上，普惠金融的概念發展迄今，一路遭遇金融科技浪潮興起、全球新冠疫情危機、通膨危機等外在環境巨變，或許也應該順應環境與時勢的發展，而有新面向的觀照與思考，此即本文所謂之「普惠金融的劃時代意涵」。

金融科技浪潮以及新冠疫情催生許多數位化及遠距的新興金融商品與服務，其中有以法償貨幣（Fiat Currency）為基礎所提供者，例如行動貨幣、群眾募資、P2P借貸平台、純網路銀行、先買後付（Buy NowPay Later, BNPL）及央行數位貨幣（Central Bank Digital Currency, CBDC）等；亦有以密碼資產（Crypto Asset）甚或數位資產（Digital Asset）為基礎所設計者，例如首次代幣發行（Initial Coin Offering, ICO）、證券型代幣發行（Security Token Offering, STO）、穩定幣（Stablecoin）、去中心化金融服務（Decentralized Finance, DeFi）、非同質化代幣（Nonfungible Token, NFT）、資產代幣化（Asset Tokenization）及比特幣指數型基金（Bitcoin ETF）等。這些新興商品與服務為金融市場帶來了相當程度的風險，消費者與投資人受損的事件亦層出不窮，甚至引發大規模的不法行為，諸如詐欺、洗錢等問題。

然而，這些新服務其實也為國人帶來創造財富的契機。舉例而言，密碼資產雖然具有高度的投機性，但不可諱言的是，其交易量與日俱增，在許多市場均已逐漸成為機構投資人甚或散戶之投資組合的一部分。即便監理態度一項強硬的美國證券交易委員會(Securities and Exchange Commission,
SEC)，也在2024年1月及5月相
繼批准比特幣及以太幣現貨ETF上市[13]

Phoca PDF

，之後香港證監會在4月份核准

了比特幣及以太幣現貨ETF的上市[14]

，而澳洲、英國等也在5月份正式核准比特幣ETF上市，目前許多亞洲國家也正準備跟進。比特幣或以太幣現貨ETF的上市象徵傳統金融與新興金融的結合，也象徵現有金融體系對於數位資產的接納。這類金融科技產物融入現行金融體系的案例逐漸成為各國的日常，例如多國早已納管P2P借貸平台以及數位資產交易所，甚至開始研議資產代幣化的種種法制問題，許多國家更是已經提出修法，將BNPL納入執照制度，如筆者所在的澳洲即為適例[15]。

儘管國際風潮如此，這些新興金融科技產物仍難以在臺灣現行的監理法制下獲得制度性的認可，更遑論被正式納管，乃至於人民權益的保障不盡全面。此外，金融科技業者在與銀行互動時受限於法規範或監理文化的影響，很難獲取銀行所提供的服務，甚至如開戶等基本業務。

此類金融科技發展與我國現有監理法制格格不入的現況，其實對於普惠金融的深化有兩大負面的影響：一是國人（特別是年輕世代）難以接近使用新興金融服務創造財富，也欠缺多元金融商品的選擇；二是金融科技業者很容易就成為金融體系的絕緣體，被排拒於現有金融機構所提供的服務之外。從世代經濟正義的角度來看，全球絕大多數的財富都集中在戰後嬰兒潮出生的世代手上。在臺

灣，65歲以上

的族群（或稱為「壯世代」

）很可能掌握了全臺至少一半以上的財富[16]，但人口勞動參與率僅9.2

%，較OECD國家為低[17]

。這樣的人口結構與財富分配，加上我國目前難以解決的高房價、低薪、高工時等現象，讓年輕

Phoca PDF

世代的相對剝奪感劇增，但卻又因為欠缺能夠帶來抵抗通膨所需的金融商品作為投資標的，而使得情況益發嚴重。根據知名法國經濟學家Thomas Piketty所著的《二十一世紀資本論》一書，資本的收益率基本上大於經濟的增長率，在這種情況下，年輕世代除非承繼上一代的資本，否則其薪資不僅無法趕上資本價格增長的速度，更不可能透過有限的薪資創造可以生財的資本。如此惡性循環，成為世代經濟不正義的結構性問題。雖然提升金融商品的多元性對該問題所帶來的幫助有限，但至少讓年輕世代看到一線希望。倘若持續推遲金融科技商品與服務與現有金融體系的融合，年輕世代將看不到出路，同時也限制了壯世代財富與資本的去化管道，而導致這些資本大多往房市與股市流竄，進一步又造成資本價格高不可攀的後果，讓世代經濟不正義的狀況更加惡化。

要言之，普惠金融應該不僅止於確保金融服務的可及性跟便利性。在金融科技浪潮、全球通膨，以及我國進入超高齡社會的外在環境變化下，應該同時強調金融服務的多樣性以及世代之間的財富分配與金融選擇，此正為我國仍須努力的面向。

另一方面，數位身分制度亦是發展普惠金融的另一個基石。目前諸如歐盟、澳洲等地均已制定相關法律。其中歐盟於2024年3月正式通過《歐洲數位身分規則》(European Digital Identity Regulation)[18]，而澳洲國會則是於同年5月通過《數位身分法案》(Digital Identity Bill)[19]。這些法律提供政府建構數位身分生態系的法源依據，並規範專責主管機關，讓有志投入相關產業的業者可以依據法規取得主管機關的認證並登記，且確保不同業者所提出的數位身分方案具備可互通性（Interoperability），使人民跟業者可以透過自己所採用的不同服務提供者達到數位身分識別與核驗的效果。數位身分制度有助於自然人跟法人在數位環境下取得金融服務，而能更進一步深化普惠金融的發展。目前我國在數位身分機制的規劃多元，但凌亂而未能整合，有健保卡

Phoca PDF

為基礎的機制，也有行動自然人憑證、個人化資料自主應用（MyData）、金融FIDO、行動身分識別（MobileID）等。這些機制有些仍有法源不明的疑慮、有些則引發是否符合個資保護規範的思辨，且相互間缺乏可以促進可互通性的制度設計，在跨產業的運用上容易產生困擾。

除了未能有效促使數位新興金融與現行金融體系融合而產生的普惠金融挑戰外，我國至少還有以下兩大普惠金融發展的挑戰。其一是中小企業取得資金的成本相較於一般自然人與大企業仍高出不少，甚至有不少中小企業仍與銀行沒有往來[20]。根據經濟部中小及新創企業署所發布之《2023年中小企業白皮書》，我國中小企業占全體企業達98%以上，就業人數占全國就業人數達8成，這表示中小企業實為我國經濟發展與維繫社會運作的重要骨幹。然而中小企業似未能受惠於金融市場的發展，而成為我國發展普惠金融下未受重視的一群。

另一個我國普惠金融發展的挑戰，在於創業環境的不友善以及資金取得的困難。根據統計，在2017到2022這6年間，我國累計成立的公司數目約有63萬多家，但成功獲得創投投資的案件數大約是2,000多件[21]。這個數據除了反應我國新創事業投資資金取得不易，同時也可能表示對投資人而言，新創企業的投資報酬率並不理想，而進一步影響其投資的意願。這些問題背後的因素複雜，但可能與法制環境以及我國資本市場的層次不足都有關係。如何讓金融體系可以成為新創事業的支柱，進而為創業者與年輕世代找到能夠創造財富與就業的另一條出路，亦是當前我國發展普惠金融無可迴避的挑戰。

因應對策與結語

Phoca PDF

發佈：2024-08-13, 週二 10:25
點擊數：6049

總結而論，在新時代的普惠金融意涵與省思下，

我國仍有三大挑戰：(1)新興數位金融服務未能融入現行金融體系；（2）中小企業未能有效受惠於金融市場的發展；（3）新創資金的匱乏與不夠友善的創業環境。

筆者淺見，我國或可考慮以下列對策因應之：

首先，在衡量與落實普惠金融的過程中，應該將數位金融服務的品質、金融服務的多樣性，以及是否有助於弭平世代經濟不正義作為重要考量及評估的指標。

其次，正式將金融科技業者納管，透過納管，讓民眾對金融科技服務有足夠的信任，並受到較為全面的保護，同時也增加年輕世代與壯世代在金融商品跟服務的多元選擇。具體作法有二：第一，在「作用法」層面，可考慮將現行之「金融科技發展與創新實驗條例」進行通盤修正，更名為「金融科技發展與創新條例」，並同步在條例中授權金管會正式將金融科技業者納入監管；第二，在「組織法」層面，推動金管會組織法之修改，設置推行金融科技創新與發展之專責且具足夠人力與預算編制之單位，如「金融科技局」或「金融創新局」。以該局職司金融科技業者的監理，並負責相關政策的擘劃。

再者，可參考歐盟與澳洲經驗，訂定符合我國產業需求的數位身分專法，促進自然人與法人更有效地接近使用數位金融服務。

最後，持續營造多層次資本市場的環境，確保社會上的游資與金融體系的資金能被有效導引至中小企業及新創事業。此舉需要相關領域專家研討，釐清法制面跟市場面的障礙，再逐步解決。

Phoca PDF

普惠金融的深化發展已是全球共識，其意涵與實踐方式必須考慮大環境的變化，而注入新時代的視角。臺灣至少仍有三大普惠金融發展的不足之處，需要透過法制工程的營造，以及跨部會的協調跟產官學界的深度對話加以解決。期待在新政府的帶領下，我國的金融體系能兼容時代發展需要，實現對不同世代的包容與普惠。

---

*Associate Professor, Monash University Faculty of Law

[1] 丘采薇，賴清德推金融改革鬆綁法令讓台成為亞洲資產管理中心，聯合報，2023年12月28日，https://udn.com/news/story/123307/7672682（最後瀏覽日期：2024年5月19日）。

[2]UNCDF, Our History on Financial Inclusion, https://www.uncdf.org/50/history-on-financial-inclusion (last visited on May 19, 2024).

[3]The World Bank, Financial Inclusion, https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/overview (last visited on May 19, 2024).

[4]Ibid. Defining that “Financial inclusion means that individuals and businesses have access to useful and affordable financial products and services that meet their needs – transactions, payments, savings, credit and insurance – delivered in a responsible and sustainable way.”

[5]UNCDF, Financial Inclusion and the SDGs, https://www.uncdf.org/financial-inclusion-and-the-sdgs?ref=hackernoon.com (last visited on May 20, 2024).

[6]根據國際清算銀行支付與市場基礎設施委員會（Committee on Payments and Market Infrastructures, CPMI）與世界銀行集團（World Bank Group, WBG）在2016年所發佈的「Payment Aspects of Financial Inclusion」，支付帳戶係指能讓人們或企業用以安全地儲存價值，以供未來支付之用或是使用各種金融服務的帳戶。CPMI and WBG, Payment Aspects of Financial Inclusion, p.2 (April 2016), https://documents1.worldbank.org/curated/en/806481470154477031/pdf/Payment-Aspects-of-Financial-Inclusion.pdf (last visited on May 20, 2024).

[7]根據世界銀行資料庫最近一次的統計，全球約有14億人口屬於unbanked population。World

Phoca PDF

Bank, The Global Findex Database 2021: Financial Inclusion, Digital Payments, and Resilience in the Age of COVID-19, p. 3, file:///Users/cytsang/Downloads/9781464818974-1.pdf (last visited on May 20, 2024).

[8]早在2016年時，麥肯錫全球研究院（McKinsey Global Institute）便在其研究報告中指出，廣泛的數位金融服務（widespread use of digital finance）能讓全球GDP在2025年前增加6%（3.7兆美元）。McKinsey Global Institute, Digital Finance for All: Powering Inclusive Growth in Emerging Economies, Executive summary (September 2016), https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/featured%20insights/Employment%20and%20Growth/How%20digital%20finance%20could%20boost%20growth%20in%20emerging%20economies/MGI-Digital-Finance-For-All-Executive-summary-September-2016.ashx (last visited on May 20, 2024).

[9]金管會，建構普惠金融衡量指標，https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=838&parentpath=0,7（最後瀏覽日期：2024年5月20日）

[10]金管會，金管會公布「我國普惠金融衡量指標」112年結果並同步調整113年衡量指標，https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202405160002&dtable=News（最後瀏覽日期：2024年5月20日）

[11]同前註。

[12]金管會，112年我國普惠金融衡量及觀察指標衡量結果，https://www.fsc.gov.tw/uploaddowndoc?file=news/202405161447250.pdf&filedisplay=%E6%96%B0%E8%81%9E%E7%A8%BF%E9%99%84%E4%BB%B61_112%E5%B9%B4%E6%9C%AC%E6%9C%83%E6%99%AE%E6%83%A0%E9%87%91%E8%9E%8D%E8%A1%A1%E9%87%8F%E5%8F%8A%E8%A7%80%E5%AF%9F%E6%8C%87%E6%A8%99%E8%A1%A1%E9%87%8F%E7%B5%90%E6%9E%9C.pdf&flag=doc（最後瀏覽日期：2024年5月21日）。

[13]SEC, Statement on the Approval of Spot Bitcoin Exchange-Traded Products (January 10, 2024), https://www.sec.gov/news/statement/gensler-statement-spot-bitcoin-011023 (last visited on May 23, 2024).

[14]香港證監會，在首批比特幣及以太幣現貨 ETF 上市儀式上的演說，2024年4月30日，https://www.sfc.hk/-/media/TC/files/COM/Speech/VA-spot-ETF-listing-ceremony-speech_20240430.pdf?rev=07568d87ad4d44e68c2547a319a9b94e&hash=464262A70102077F81ECF58E517271E3（最後瀏覽日期：2024年5月23日）。

[15]The Treasury, Buy Now Pay Later regulatory reforms, https://treasury.gov.au/consultation/c2024-504798 (last visited on May 23, 2024).

Phoca PDF

[16]郭美懿，2025邁超高齡社會，「這群人」掌握台灣2/3
財富！壯世代協會提9大主張，推動年齡平權，Yahoo新聞，
https://tw.news.yahoo.com/2025%E9%82%81%E8%B6%85%E9%AB%98%E9%BD%A1%E7%A4%BE%E6%9C%83-%E9%80%99%E7%BE%A4%E4%BA%BA-%E6%8E%8C%E6%8F%A1%E5%8F%B0%E7%81%A32-3%E8%B2%A1%E5%AF%8C-%E5%A3%AF%E4%B8%96%E4%BB%A3%E5%8D%94%E6%9C%83%E6%8F%909%E5%A4%A7%E4%B8%BB%E5%BC%B5-132200878.html
（最後瀏覽日期：2024年5月23日）。

[17]同前註。

[18]European Commission, The Digital Identity Wallet is now on its way (March 26, 2024), https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/sites/display/EUDIGITALIDENTITYWALLET/The+Digital+Identity+Wallet+is+now+on+its+way (last visited on May 24, 2024).

[19]Australian Government, Digital ID Bill passes Parliament (May 16, 2024), https://www.finance.gov.au/about-us/news/2024/digital-id-bill-passes-parliament (last visited on May 24, 2024).

[20]陳蕙綾，87%
中小企業沒與銀行往來突顯金融風險
抵抗力斷層，鉅亨網，2020年4月12日，https://news.cnyes.com/news/id/4464040
（最後瀏覽日期：2024年5月24日）。

[21]
新創投資愈加困難？因應台灣新創環
境而生的新型態創投，Venture+，2023年8月10日，
https://www.ventureplus.co/post/new_type_vc（最後瀏覽日期：2024年5月24日）。

作者 臧正運 為政大金融科技監理創新實驗室執行長

Phoca PDF