

## 第三章 先進國家社會福利與彩券盈餘運用

本文在探討我國公益彩券運用於社會福利情形前，先了解先進國家有關公益彩券與社會福利之概況，以資參考，期能藉他山之石以收攻破之效。為限於時間及資料，本文僅選出具有代表性之先進國家，亞洲地區的日本，歐洲地區的英國及美洲地區的美國為代表，做簡略的介紹。

### 第一節 英國之社會福利與彩券盈餘運用

#### 一、英國社會福利實施概況

一六 一年英國制定「救貧法」，首先授權地方政府徵稅，用於照顧貧困者。十九世紀初期，因流行性疾病引發公共保健立法，成為日後健康立法的基礎。二次世界大戰期間貝佛里奇爵士領導一個跨部會的委員會，針對社會保險及保健服務展開調查，提出改革報告書，經聯合政府採納，於一九四六年制定「國民保健服務法」，使英國成為世界上第一個提供免費醫療服務的國家。英國社會福利分工係由中央政府主管社會安全計畫與國民健康服務，地方政府則負責管理個別社會服務。英國將近三分之一的政府預算用於社會安全計畫。保費由雇主、受僱者、自僱者繳納，另由稅收支應。給付包括退休年金、生育給付、兒童給付、寡婦津貼、疾病給付、殘障給付與津貼、重度殘障津貼、工業傷害年金、失業給付、所得補助、住宅給付及家庭給付等。

保健服務制度所需經費，百分之八十來自徵稅，其餘由雇主、受僱者

及自僱者繳納。保健服務制度包括家庭保健服務、醫院與專科服務、環境保健等。家庭保健服務先由全科醫師提供初步診察，以處方治療或轉診至更專業之醫師。醫院與專科服務指地區總醫院提供一般住院、日間療養與門診治療，私人診所醫療有時亦可提供公費診療（江亮演、洪德旋、林顯宗、孫碧霞等，2002：333）。

英國的社會福利行政體系係由社會安全部(Department of Social Security)掌管社會保險及社會救助；衛生部(Department of Health)掌管保健、衛生及醫療服務；各地方政府的「社會福利局」(Department of Social Welfare)掌管各種福利服務。社會安全部設有退休金、寡婦給付、殘障給付、失業給付、生育給付等國民保險給付部門，以及兒童、少年、殘障者之社會救助津貼部門。衛生部主要分為衛生醫療設施部門、醫療人事部門及社會服務部門。各區、郡及特區的社會福利局不僅從事各種福利服務的制度的規劃，也進行地方居民需求的分析，同時配合衛生保健、教育、住宅、僱用、環保等地方單位，共同推動社會福利服務措施（蔡宏昭，1990：113）。

因此，我們可以知道英國的社會福利立法已有長久的歷史，並非一蹴可及的，英國有全國性的社會安全制度，亦有地方性的福利服務。除國家的福利制度外，亦有家庭、教會、志願性組織、營利部門的配套方案。

## 二、英國社會福利的內容與項目（監察院，2002：19-23）

### （一）職災保險

早在一八九七年就已經完成立法，一直到一九九二年才再度修正。而當時的背景與條件，在一八九七年勞資關係改變，由傳統的父權式關係改變為夥伴式關係；此外，勞資爭議糾紛不斷。修法則是受一九四二年的貝佛里奇報告書<sup>1</sup>之影響。實施理由則是貝佛里奇報告書主張將職業傷害獨立於其他保險事故之外，蓋受雇者聽命於雇主而從事工作。職災保險係屬於社會保險制度的一種。其實施成果保障對象屬於受僱者。職災保險的相關配套措施有，醫療給付由 Nation Health Service 提供（簡稱 N H S ），殘障給付（比照殘障年金），還有遺屬給付（比照遺屬年金）。

## （二）疾病保險

立法年代在一九一一年制定，一九四六年及一九九二年再度修正。當時為自由黨執政時期，整合年金、疾病、失業保險於單一國家保險制度。而其修法則是受一九四二年貝佛里奇報告書的影響。

疾病保險實施理由則是在一九一一年保障勞工再無法工作時的所得與健康損失。到了一九四二年，因為將健康照顧視為民眾基本需求。其實施成果保障對象則包含所有居民。疾病保險的種類現金給付部分屬於社會保險制度，而健康照顧部分則屬於公醫制度。疾病保險相關配套措施是少部分由私部門提供，另外給予部分負擔，而且非必要性的醫療服務則由民眾自行負擔。

## （三）年金保險

---

<sup>1</sup> 貝佛里奇報告書係於二次大戰期間由貝佛里奇爵士領導一個跨部會的委員會，針對社會保險及保健服務展開查後，所提出的改革報告書。

該機制一九零八年制定，並在一九一一年、一九二五年、一九九二年修正。當時的背景與條件則因為在一九零八年老年貧窮問題嚴重，主張以社會保險取代社會救助，解決老人經濟不安全問題。另外即係受一九四二年貝佛里奇報告書建議影響。

實施年金保險的理由則是一九零八年以普遍性的社會保險取代社會救助，解決老年經濟不安全問題。在一九四二年為維持老年經濟安全，並促其提早退休而實施。

年金保險屬於保險與救助雙元制，內容包含老年、殘障、遺屬給付。基於代間移轉的社會契約，採隨收隨付的財務制度，由年輕人負擔老年人的年金給付。相關配套措施還有職業年金保險與私人年金保險。實施成果保障對象包括所有居民。

#### （四）失業保險

在一九一一年制定，到了一九九二年再度修正。當時的背景與條件則因為在一九一一年自由黨執政，整合年金、疾病、失業保險於單一國家保險制度。修法則是受一九四二年的貝佛里奇報告書影響。

失業保險實施理由為提供受僱者於失業時的所得損失的補償。而且可以協助受僱者於尋找新工作時的所得維持。此保險方案屬於社會保險制度，而其相關配套措施則是繳費紀錄良好，屬於非自願性、非因行為不檢被革職。而且須向就業局登記失業，具有工作能力與意願。也要積極尋找工作，不得任意拒絕適當工作的提供，始有失業保險的適用。至其實施成果保障對象，包含所有的受僱者。

## （五）家庭津貼

一九四五年制定，直到一九九二年再度修正。當時的背景與條件，政策討論時介於第一次與第二次世界大戰。由婦女運動者所倡導。實施理由在人口因素方面因為生育率降低，還有經濟因素則是因家計維生者的工資不足以養家活口，不利子女的照顧。

家庭津貼方案種類屬於全民制度，政府負擔全部費用。其適用子女必須小於十六歲，學生以十九歲為上限。最年長子女津貼最高，之後遞減。單親家庭子女的津貼高於一般家庭子女。實施相關配套措施，政府提供家庭津貼，減輕父母照顧子女的負擔；但父母仍須承擔照顧子女的主要任務。實施成果保障對象是有一個以上之小孩居民，

## （六）社會救助

早在一六〇一年就制定，一八三四年及一九四八年再度修正。當時的背景與條件則因一六〇一、一八三四年解決貧窮所帶來的社會問題，例如疾病、髒亂、犯罪等。一九四八年以社會救助作為社會安全網的最後防線。社會救助的實施理由是在一九四八年協助民眾在有需求卻毫無資源或資源有限的情形下，給予協助。社會救助採申請制，須經需求調查與財力調查。實施成果保障對象所有居民可以申請，卻非普及性福利。

## （七）福利服務

兒童在一九四八立法實施、到了一九八九年修正。青少年在一九三三年立法。當初在解決其特殊問題，現以促進一般社會福利為主。婦幼在一九一八年立法，婦幼的立法因為貧窮家庭的嬰兒死亡率偏高，兒童健康

情形普遍不佳。盲人在一九二〇年。身心障礙者早在一六〇一立法，經過一九四四、一九九五年的修正，身心障礙者在一六〇一年的濟貧法，以社會救助為主，後來注意到其他特殊需求。

福利服務方案種類主要為地方政府業務，非全國性的福利制度。其相關配套措施，由教會及志願性服務組織提供。國家健康服務中心提供兒童營養補給品，身心障礙者醫療復健等。其實施保障對象則須設籍居住一定時間的居民。

### 三、彩券盈餘分配運用狀況

英國在一九九三年通過國家彩券法，其立法目的為授權私人機構發行全國性彩券，也規範國家彩券之營運規則及收入分配，修正一九七六年的彩券與娛樂法。根據國家彩券法的分配制度（行政院研究發展考核委員會，1996：162-163）如下：

（一）國家彩券分配基金秘書長經會計局長同意後，先撥一筆經費到統一公債基金，供執行長行政上支出，還有秘書長行政上支出。另外還有「國家公債委員」（Nation Debt Commissioners），依會計局長為投資。而其投資所得得再行投資，均歸基金所有。投資所得若不再行投資應由秘書長依其權力另行分配於英國藝術學會、體育學會管理、國家彩券慈善局、國家遺產紀念基金、跨世紀委員會等機構。

（二）所剩數額，其分配如下：

1、 20%，發展藝術，其中 97.2%由英國藝術學會（the Arts Council of

Great Britian) 管理。另外 2.8%由北愛爾蘭藝術學會管理。

2、20%，發展體育，其中 83.3%由體育學會管理，8.9%由蘇格蘭體育學會管理，5%由威爾斯體育學會管理，2.8%由北愛爾蘭體育學會管理。

3、20%，發展慈善事業，由「國家彩券慈善局」(Nation Lottery Charities Board) 管理。

4、20%，充實國家遺產，由「國家遺產紀念基金」託人管理。

5、20%，供跨世紀（西元 2000 年）以及邁向第三個一千年的計畫所需經費，由跨世紀委員會 (Millennium Commission) 管理。

在一九九三年時英國政府公布的國家彩券法，有上述五項「公益事業」，但一九九八年又將健康、教育與環境納入，成為第六項的「公益事業」。而且明定每一英鎊的樂透彩券收入中必須有二十八便士(pence)是用來支付「公益事業」，這些經費並不由政府所支配。上述國家藝術委員會、國家運動委員會、國家彩券慈善局、國家遺產紀念基金、跨世紀委員會等機構共同運用，這些機構雖然各自獨立，但仍須依循政府政策執行業務。

在此將所謂的公益事業與千禧年計畫作一簡單說明（黃彩雲，2002：80-82）：

#### （一）公益事業(Good Causes)

公益事業的範圍涵蓋著藝術、文化資產、千禧年慶祝活動、慈善與社

區活動、教育、健康與環境、運動等。其組織管理與任務各為：

### 1、藝術(Arts)

由英格蘭、北愛爾蘭、蘇格蘭與威爾斯的藝術委員會作統籌運用。其補助範圍，包括：贊助藝術活動、提拔藝術家、鼓勵新藝術與觀眾間的互動、藝術下鄉活動、藝術人才之培訓與地方特色之文化藝術薪傳；另有威爾斯藝術委員會、英格蘭影片委員會、蘇格蘭電影與國家青年音樂基金會(National Foundation for Youth Music)提供對於各地區電影方面之經費贊助。

### 2、文化資產(Heritage)

文化資產樂透基金會(the Heritage Lottery Fund)為保護與開發文化資產，主要在於支持全英國文化資產計畫，藉以提升人民的生活品質。其補助範圍，主要以非營利機構提出之對該地區與國家文化資產之計畫案，包括有：重要的自然保護區與鄉村景緻、歷史城市之綠色空間維護與公園、考古計畫、歷史建物與周邊設備、博物館之蒐藏、歷史圖書的蒐藏與檔案管理，甚至工業、運輸與海軍的文化資產都包含於其中。

### 3、千禧年慶祝活動(Millennium Celebrations)

為告別舊世紀、迎接新世紀的來臨，千禧年委員會(the Millennium Commission)於一九九三年依據國家樂透法案(the National Lottery Act)，而設立的一獨立機構。其主要任務為執行慶祝千禧活動，包括：有



二百件的千禧年計畫案、四萬件個人獎助金案、四百個大型慶典活動、數千個廣遍全英國的小型嘉年華會與興建於格林威治(Greenwich)的巨蛋(Dome)都屬之，其中甚至對社區有利益貢獻的計畫案均可於該項活動下提出申請。

#### 4、慈善與社區團體(Charities and Community Groups)

國家樂透慈善委會(the National Lottery Board)於一九九五年成立後，其目的在於分配樂透經費用於慈善、志工與社區團體，藉以幫助社會上需要協助者或機構，並增進社區居民之生活品質。

#### 5、教育、健康與環境(Education, Health and Environment)

此為新的公益事業，其成立之新生機基金會(the New Opportunities Fund)的成立主要係將樂透費用分配於教育、健康與促進生活環境品質等計畫案。目前已在進行的案例有：健康生活中心的設立、與癌症共存計畫、校外孩童照顧與學習以及對教師的 ICT 訓練計畫、學校與公立圖書館員的培訓、終身學習與數位化學習、綠色空間與社區間的互動等。

#### 6、運動(Sports)

英國是個對足球狂熱的民族，對於體育活動的支持與熱愛，已列為全民共同的公益事業，目前已贊助數千件有關運動設施之補助、運動員之培訓與各項體育活動的贊助等。

### (二) 千禧年計畫(Millennium Projects)

千禧年委員會運用樂透基金，在執行千禧年計畫(Millennium Projects)、千禧年人民(Millennium People)、千禧年嘉年華會(Millennium Festival)、千禧年巨蛋(Millennium Dome)等計畫。而其中在英國所推動的二百件千禧年計畫案，幾乎都是藉由樂透基金的支持，而能持續進行或已完成開放使用。該計畫內容主要是以四個主題為重心，其中百分之三十九用於小型社區的整建、增建或設立社區中心或活動中心，以聯繫偏遠村莊的互動；百分之二十五的計畫係以促進環境保護，如自然公園或遺跡、湖泊、河流、運河與森林等；另外有投資於教育、科學或技術性的發揚，如科學中心、生命中心、動力地球或探索中心等興建；其他的計畫，則為興建新或整建舊有的畫廊與博物館、城市公園、行人徒步區等，以更新舊市區或都市的新生機。在諸多計畫當中，還包括著名的大英博物館大中庭(British Museum Great Court)、巴斯浴池(Bath Spa)、倫敦巨蛋(the Millennium Dome)、泰德現代館(the Tate gallery of Modern Art)等

從以上介紹可以發現英國對於彩券的運用，在協助文化藝術的推展，像英國著名的「千禧巨蛋」以及大英博物館擴建「大中庭計畫」，所投注的巨資，背後都有英國樂透彩券收益的支持。政府彩券和藝術、體育、康樂、圖書館、博物館、美術館和廣播政策一起來運作就更得心應手。因此，英國政府的作法值得政府去深思檢視彩券的運用，提供國內對於彩券發行的一個省思。

## 第二節 美國社會福利與彩券盈餘運用

### 一、美國社會福利實施概況

美國社會福利制度發展受到傳統價值觀的影響，偏向市場決策及私人經營，限定政府的照顧責任僅在於協助弱者，崇尚工作美德，相信科學，以及偏好責任分擔。早期的慈善救助均由團體及地方政府辦理，一九三〇年代由於經濟大恐慌，聯邦政府開始介入，羅斯福總統建立社會安全法案，以社會保險、社會救助及福利服務為社會福利主要內容，奠定社會福利發展基礎。一九六〇年代，美國國內經濟高度發展，詹森總統制定經濟機會法案，對貧窮作戰，制定老人福利法，實施健康保險、低收入戶醫療補助等重要措施。惟自尼克森總統上台後，經濟衰退，社會福利支出龐大，面臨改革及經費削減。八〇年代雷根總統上任後，縮小聯邦補助，合併補助計畫，簡化行政措施，各種年金、補助均面臨不斷檢討與改革。

美國的社會福利行政體系分為聯邦及地方政府(州、郡、市)。一九五三年成立衛生教育福利部，一九八〇年改組為衛生暨人群服務部，教育部單獨設立，相關部會包括勞工部。美國社會福利措施，包括：所得轉移及個人社會服務。所得轉移包括：社會保險及社會救助。社會保險則包括：老年遺屬及殘障年金保險，為聯邦政府主辦的社會保險計畫。失業保險及職災保險則由州政府辦理。醫療部分則包括：健康保險與低收入戶醫療補助，前者提供老人及殘障者醫院保險給付及現金給付，後者提供低收入戶的兒童、殘障者、老人醫療補助。社會救助方案則包括：補充安全所得、失依兒童補助、食物券及一般扶助。個人社會服務包括：老人福利、殘障

福利、兒童福利及受虐婦女保護等方案（江亮演、洪德旋、林顯宗、孫碧霞等，2002：433）。

## 二、美國社會福利的內容與項目（監察院，2002：15-18）

### （一）社會保險

#### 1、老年、身心障礙、遺屬保險

其立法年代在一九三五年，該制度設計之保障對象為擔任有酬勞工作者、自雇者；經費由被保險人及雇主各負擔薪資總額的6.2%、政府則負擔在一九六八年前滿七十二歲者的特別老年月給付的費用及資產調查津貼的特別給付；給付條件方面，老年給付須年滿六十五歲、滿四十季投保年資；身心障礙給付須因損害而無法從事實質性的有酬工作，且預期持續醫年以上或導致死亡，自二十一歲後，每年有一季的投保年資；遺屬給付須死亡為年金者，或自二十歲後至死亡前一年，每年均有一季的投保年資。

#### 2、六十五歲以上老人及身心障礙者醫療保險

老年健康保險係在一九六五年立法，而殘障健康保險則在一九七二年。這兩種保險之制度上設計為：住院給付的對象為年滿六十五歲的年金者、六十五歲以上特定非保險者、超過兩年殘障年金者與罹患慢性腎臟病者，皆可獲得給付。其經費來源由被保險人、雇主、政府以不同比例提撥。

#### 3、失業保險

有關失業保險之立法，其聯邦法為一九六五年、而州法律則在一九二三至一九三七年，該制度設計以受僱者為保險對象，保險費由僱主及政府負擔。大約四分之三的州規定，在前一基本年最低薪資等於週給付的特定倍數、較高的季薪資或特定的總額時可領取失業給付，另須向就業服務單位登記失業，有工作的能力與意願且非自願離職、行為不檢被革職、勞工爭議或拒絕適當工作提供而失業。失業給付的所得替代率約為薪資的 50%。

## （二）社會救助

### 1、補充性的安全收入

即所謂 SSI (Supply Security Income)，經資產調查提供低收入的老人及身心障礙者（值得幫助的窮人）補充性安全收入所得，一般窮人（不值得幫助的窮人）則認為政府不需要介入。

### 2、貧窮者的醫療補助

提供醫療服務給所有缺乏醫療的低收入者。

### 3、十八歲以下依賴兒童的家庭補助

一九八八年通過家庭扶助法，對於有十八歲以下依賴兒童的家庭，給予現金給付與社會服務。

## （三）兒童福利

兒童福利起源很早，一九〇九年召開白宮兒童會議，一九一二年成立兒童局，一九五〇年代聯邦政府提供州政府經費支持兒童福利措施。兒童福利的內涵，包括：日間托育，寄養服務、領養、失依兒童收容機構、受虐兒童保護服務。

### 三、彩券盈餘分配運用狀況

美國因為是聯邦國家所以彩券的發行由各州自行決定，以至於各州彩券盈餘分配方式均有所不同，以下介紹各州分配情形（陳欣佩，2000：21-26）：

- (一)佛羅里達州：彩券盈餘占彩券價格的 38%，自 1988 年起，將彩券盈餘納入佛羅里達州的教育強化信託基金(Florida's Educational Enhancement Trust Fund)中，專款專用於教育。
- (二)維吉尼亞州：彩券盈餘占彩券價格的 35%，1989 年時，彩券盈餘用於大工程建設計畫(capital construction projects)上；1990 1998 年，彩券盈餘納入州的一般基金；1999 年，彩券盈餘則用於公立學校。
- (三)賓州：彩券盈餘占彩券價格的 40%，主要用作給老年人給付，其中項目包括了：財產稅退稅(Property Tax/Rent Rebate)、大眾運輸計畫(Mass Transit Program)及老年人醫藥救助合約(Pharmaceutical Assistance Contract for the Elderly; PACE)。
- (四)肯塔基州：彩券的盈餘分配於下列項目中：肯塔基教育傑出獎學金

(Kentucky Educational Excellence Scholarships; KEES)、學生成績優良獎學金(Merit-based scholarship for students)、贊助高中教育之機構(approved post-secondary educational institution)、清寒獎學金(need-based scholarships)、讀寫能力計畫(literacy programs)、平民住宅信託基金(Affordable housing Trust Fund)及州的一般基金。

(五)紐澤西州：彩券盈餘占彩券價格的 39%，主要用於教育、人力資源、法律及公共安全、軍隊及老兵事務、感化院(Department of corrections)。

(六)馬里蘭州：彩券盈餘占彩券價格的 36.35%，盈餘先納入州的一般基金中，再用於教育、醫療、人力資源、公共安全及州政府(state authority)。

(七)加州：將彩券盈餘用於幼稚園到高等教育的公立學校。

(八)印第安那州：彩券盈餘占彩券價格的 30%，將彩券盈餘用於教育、老師退休基金(Teacher's Retirement Fund)、印第安那州的大工程建設基金(Indiana capital projects fund)、地方道路建設(local road construction)、彩券及賭博帳戶(Lottery and Gaming Account)、降低使用牌照稅(license plate taxes)、州的一般基金、退休金給付基金(Pension Relief Fund)、製造工作機會及經濟成長。

(九)明尼蘇達州：彩券盈餘占彩券價格的 23.3%，將彩券盈餘用於環境保

護及自然資源信託基金(Environment and Natural Resources Trust Fund)、沉溺賭博的治療計畫(compulsive gambling treatment programs)、主要用於 K-12 的教育、公共安全、醫療服務及地方政府。

(十)亞利桑那州：彩券盈餘占彩券價格的 30%，將彩券盈餘用於地方交通協助基金(Local Transportation Assistance Fund)、郡的協助基金(County Assistance Fund)、文化保存基金(Heritage Fund)、經濟發展基金(Economic Development Fund)、大眾運輸(Mass Transit)、一般基金、法院觀護人(Court Appointed Special Advocate)。

(十一)科羅拉多州：將彩券盈餘的 10%用於國家公園(State Parks)，40%用於文化保存信託基金(Conservation Trust Fund)，50%用於科羅拉多戶外信託基金(Great outdoors Colorado Trust Fund; GOCC)。

(十二)德拉瓦州：將彩券的盈餘用於公立及高等教育、醫療和社會服務(health and social service)、公共安全、司法和感化院(judicial and corrections)、自然資源和環境控制(natural resources and environmental control)、兒童、青年及家庭服務(child, youth and family services)。

(十三)喬治亞州：將彩券的盈餘用於教育，包括：教育設施的資本支出計畫(Capital outlay projects for educational facilities)、學費補助，獎學金或大學生及老師的貸款(Tuition grants, scholarships or loans to undergraduate college students and



teachers)、自願性學齡前計畫(Voluntary prekindergarten programs)。

(十四)蒙大拿州：將彩券的盈餘納入一般基金中，用做州政府一般運作之用。

(十五)德州：彩券盈餘占彩券價格的 31%，將彩券的盈餘用做學校的基金。

(十六)奧勒崗州：將彩券盈餘的 60%用於公立學校(K-12)，此包含州立學校基金(State School Fund)、教育留本基金(Education Endowment Fund)、校際運動員的教育部門(Department of education Intercollegiate Athletics)；18%用於經濟發展，此包含經濟發展部門(Economic Development Department)、州博覽會(State Fair)、西部輕軌(West sidelight rail)、地方經濟發展(local economic development)；15%用於公園及自然資源，其中含鮭魚的恢復計畫(salmon restoration projects)；其餘的 1%則用於問題賭博的治療基金(Problem gambling treatment Fund)，沉溺賭博的治療服務(Gambling Addiction Treatment Services)。

(十七)俄亥俄州：將彩券的盈餘用做教育的移轉支付。

(十八)紐約州：彩券盈餘占彩券價格的 38%用來幫助學校。

(十九)新墨西哥州：彩券盈餘占彩券價格的 22%，將彩券的盈餘用於教育計畫中，其中的 13.2%用於針對義務教育及資本計畫具爭議性工程

基金(Critical Capital Fund)；其餘的 8.8%用於針對提供居民公立高中教育(Public post-secondary education)學費協助之大學學費基金(College Tuition Fund)。

(二十)密西根州：將彩券盈餘用於義務教育之學校補助基金(School Aid Fund)中。

(二十一)伊利諾州：將彩券盈餘用於公立義務教育的一般學校基金(Common School Fund)中。

(二十二)堪薩斯州：彩券盈餘占彩券價格的 45%，將彩券盈餘納入州的賭博收益基金(State Gaming Revenues Fund)中，再將其中的 85%用於經濟發展主動基金(Economic Development Initiatives Fund)中；10%用於感化機構建築基金(Correctional Institutions Building Fund)中；其餘的 5%則用於青少年的收容所基金(Juvenile Detention Facilities Fund)中。

(二十三)愛達荷州：彩券盈餘占彩券價格的 23%，將彩券盈餘用於公立學校及建築上。

(二十四)華盛頓州：彩券盈餘占彩券價格的 25.2%，將彩券盈餘用於義務教育的學校、高等教育(包括公立大學、社區大學、技術學校及其他教育機構)、人力服務計畫(Human service program)，包括心理健康(mental health)、公共協助(public assistance)、健康保健(health care)、感化設備(correctional facilities)；用

於自然資源包括：環境保護(environmental protection)和休閒(recreation)；用於政府包括：行政(administration)、立法(legislative)、司法(judicial)及其他，例如：債務服務(debt service)、年金的提撥(pension contribution)，及其他教育、運輸。

(二十五)新罕布什爾州：彩券盈餘占彩券價格的 30%，將彩券盈餘用於公立教育。

(二十六)南德科德州：將彩券的盈餘納入一般基金中，再將之用於醫療(health)，人力及社會服務計畫(human and social service projects)，義務教育、大學及技術學校教育，財產稅減基金(Property Tax Reduction Fund)，大型公共建設基金(Capital Construction Fund)，包括：水資源發展計畫(water development projects、公共及特殊運輸 public and special transportation)。

(二十七)佛蒙特州：彩券盈餘占彩券價格的 27.7%，將彩券的盈餘用之於教育。

(二十八)內布拉斯加州：彩券盈餘占彩券價格的 25%，將彩券盈餘的 49.5%用於教育創新基金(education innovation Fund)；49.5%用於內布拉斯加州環境信託基金(Nebraska environmental trust Fund)；剩下的 1%用於沉溺賭博協助基金(compulsive gamblers

assistance Fund)。

(二十九) 路易西安那州：彩券盈餘占彩券價格 35%，將彩券盈餘納入州政府收入中。

(三十) 密蘇里州：彩券盈餘占彩券價格的 30%，其彩券盈餘係用於公立義務教育(public elementary, secondary and higher education system)。

表 3-1：美國各州彩券盈餘分配之情形

分配項目	實行的州政府
教育	佛羅里達州、維吉尼亞州、肯塔基州、紐澤西州、馬里蘭州、加州、印地安那州、德拉瓦州、喬治亞州、德州、奧勒崗州、俄亥俄州、紐約州、新墨西哥州、密西根州、伊利諾州、愛達荷州、華盛頓州、新罕布什爾州
工程建設計畫	維吉尼亞州、印第安那州
州的一般基金	維吉尼亞州、肯塔基州、印第安那州、亞利桑那州、蒙大拿州
自然資源	明尼蘇達州、德拉瓦州、奧勒崗州、華盛頓州
沉溺賭博的治療	明尼蘇達州、奧勒崗州
人力資源	紐澤西州、馬里蘭州
文化保存	亞利桑那州、科羅拉多州
公共安全	紐澤西州、馬里蘭州、明尼蘇達州
感化院	紐澤西州、德拉瓦州、堪薩斯州、華盛頓州
醫療	馬里蘭州、明尼蘇達州、德拉瓦州、華盛頓州、加拿大
州政府	馬里蘭州、明尼蘇達州
經濟成長	印第安那州、亞利桑那州、奧勒崗州、堪薩斯州

資料來源：陳欣佩（2000），發行公益彩券對所得重分配影響之研究，頁 27。

從表 3-1 來看更清楚以上 30 州彩券盈餘使用情形，可以察覺到有 23 州將盈餘使用在教育方面，而非在社會福利方面。可見得美國相當重視教育的問題，例如：美國的加州，在一九八四年十一月六日選民經由公民投票，通過當時州政府提出的「三十七號法案」，也就是一般俗稱的「加州

彩券法」。加州「超勁樂透」的盈餘分配，在加州彩券法中有相當詳盡的說明。該法規定每年至少提撥百分之三十四的收益，做為各級教育的補助經費；這也正是彩券普遍贏得民眾支持，免於輿論抨擊的主要原因。至少百分之三十四的年度收益中，彩券法指定撥交幼稚園、小學、中學、以至高中的經費，必須達到百分之八十點六二，社區學院百分之十二點五七、州立大學系統百分之四點二二、加州大學系統百分之二點四二，其他特殊教育機構百分之零點一八。自從「超勁樂透」於一九八五年發售以來，各級教育機構收到的補助總額十七年來超過一百三十億美元，約合台幣四千五百五十億美元。加州是美國最富有的地區之一，如果把它視為一個國家看待，加州的經濟實力排名全球第七，僅次於義大利之後，而前述的教育補助經費正是它培養人才的最佳資源，這也是加州人才濟濟，各行各業表現傑出的基本原因（褚盧生，2002）。

但是在這一波美國經濟衰退衝擊下，加州所受到的影響是加州州長面臨罷免危機（張其賢，2003），加州州政府的財政赤字目前已上升至三百八十二億美元，就算是有發行公益彩券恐怕也不是解決財政的萬靈丹。

另外，尚有喬治亞州前州長米勒(Zell Miller)於全美捲起教育改革浪潮下，在一九九二年間進行獨特且具有前瞻性的教育改革。其綜合性教育改革方案，內容為 HOPE 獎助金制度、自願性學前幼稚園教育方案、教室科技、高等教育、技術教育和成人教育及彩券收入補助教育（Georgia's Lottery for Education）等六大項目。最初米勒州長提出教育彩券的構想，並預估其可衍生的金額時，曾遭到對手的嘲笑；然而在教育彩券發行的最初四年內，已使該州政府有能力勻撥十七億美元，資助州內的幼稚園到十

二年級、大學、技術學校和成人教育，讓州民增加更多教育機會。

為確保彩券的收入是增加而非取代原有的州教育經費，米勒州長指示這些收入必須用在三方面：喬州勤勉學生的獎學金、自願學前教育方案及改善所有公立學校的科技設備。米勒州長所設計的獎學金制度，後來實現成了 HOPE 獎助金制度，最初 HOPE 僅提供獎學金給大學三、四年級平均成績 B 以上且家庭年收入不超過六萬六千美元的學生，而今申請這項獎學金的大學生已不限大三大四，也不限家庭收入為何。學前教育也由最初只限那些較可能學業表現不好的兒童，延伸到所有四歲的孩童。

米勒指示將彩券收入用在教室科技上，喬州的大專院校興建計畫，亦是由彩券收入支付，喬州提供教室電腦、學校媒體中心設備、衛星接收器、學校治安防護設備、科技設備及許多興建計畫，使整個學校系統經歷前所未有的成長。

基於米勒的堅持「彩券與政治分開」，遂選擇一個獨立的公司經營，在其有效的經營下，彩券獲利極多，並將其盈餘運用在教育上。在最初兩年，以及一九九四年和一九九五年，規定必須將獲利的百分之三十交給州政府運用在教育上，結果一九九四年有百分之三十四，兩千七百萬美元，一九九五年百分之三十六，約五千萬美元歸到州政府的保險箱。這兩年的銷售成績打破美國彩券的出售紀錄。

從一九九四年到一九九七年，喬州撥了四億四千七百六十萬給 HOPE 獎學金，四億八千二百萬元給自願學前教育方案，四億五千八百萬元給教室

科技，結果有七萬六千個喬州州民利用 HOPE 獎學金就學；七萬四千個四歲孩童參加自願學前教育；喬州所有的一千七百六十六所學校擁有最新的電腦、衛星接收器及其他教學科技設備。在一九九六年一月米勒監交十億美元彩券基金轉移給州政府，在一項與喬州各地學生和教師的會議上，他說：「所有這些努力，將使喬州成為一股有技能，受過教育的強大生產力，讓我們大家都是贏家。」(施吟詹，1996)

從上述介紹可以知道美國各州在使用彩券盈餘時，為確保彩券的收入是增加而非取代原有的州教育經費，如此才能讓民眾感受到彩券盈餘使用，確實是用在該用的地方，這些作法實在值得我們借鏡。

### 第三節 日本社會福利與彩券盈餘運用之概況

#### 一、日本社會福利實施概況

日本為世界最長壽的國家，同時也是亞洲的先進工業國，是以同為亞洲國家的我國，在邁向工業化國家之際，日本社會福利的種種措施，尤值得吾國深切加以探討。戰後日本受國民壽命的不斷提高，以及出生率的相對下降等因素影響，社會結構出現前所未有的改變，此舉也使得社會福利面臨新的挑戰，而為滿足國民的社會福利需求，日本憲法條文對社會福利有明確的規定。

日本社會福利行政事務，依循日本的行政體系層級，由中央到地方，均各有所司。在中央政府層級職司社會福利事務的主要機構為厚生部，地方則為都道府縣的民生局或福利局等。在社會福利行政層級當中，最基層

的單位則為市町村區。基於社會福利所提供內容的多樣化，因此以致可設有不同的供給機關，俾共同參與其中的運作。

日本各種社會安全制度中，為解決貧窮問題，所採取的措施為所得保障。而所得保障的主要項目為：社會保險、家庭津貼以及公共救濟。兒童福利旨在培育健全的下一代國民，憲法並明定兒童輔育為人民與國家應盡的責任。

有鑑於高齡化社會所引發的問題，並非單純的老人問題，尚涉及經濟、勞動、保健、醫療、教育、福利等多方面的層面。因此，在措施上採取各種對策，以共同構築老人福利服務的體系。殘障福利則基於生存權與生命權的理念，多元的推展殘障者福利的工作。日本除政府所提供的福利措施外，地方民間也積極的展開福利活動。整體而言，日本社會福利的種種措施，其著眼點係在於生活素質的全面提高（江亮演、洪德旋、林顯宗、孫碧霞等，2002：503）。

## 二、日本社會福利的內容與項目（監察院，2002：36-39）

### （一）年金保險

日本的年金保險分為厚生年金保險與國民年金保險兩種，前者立法時間在一九四四年後在一九五四年修正。後者則在一九五九年立法，而在一九六一年修正。兩者實施背景相當接近，均因廢止軍人恩給制，以及人口高齡化，還有就業結構改變，再加上物價及工資上升而實行。厚生年金的保障對象，為五人以上公司受僱者及其他自願投保者，皆須經核准，而國



民年金則為受其他年金保障的所有居民均屬之。

厚生年金的財務來源，由被保險人、僱主及政府共同負擔。而國民年金則採定額制，被保險人自己每年繳交 12300 元，由政府負擔 20%。其相關配套措施還有通算年金制度、國會及地方議員互助年金法、執行官年金法，農礦業者年金法。

有關年金給付項目，在厚生年金保險有：現金給付，對象是老年年金、眷屬補助金、退出補助金及收入調查津貼。另有永久殘廢與醫療給付的殘廢年金、定期照護補助金等，還有遺屬給付與眷屬醫療給付的遺屬年金。

## （二）疾病保險

疾病保險包括：健康保險與國民健康保險兩種，前者早在一九二二年即開始立法，到了一九八四年再度修法。後者在一九三八年立法到一九五八年始再修正。疾病保險的實施背景，則係因為平均壽命的延長、疾病結構的變化、保健對策的採行，還有醫療供應體制的變動。保障對象在健康保險則是五人以上公司的受僱者及其他受僱者自由參加，而國民健康保險則納入其他健康保險的所有居民。

疾病保險的財務來源在健康保險係由被保險人、僱主及政府共同負擔。至國民健康保險則由被保險人及政府共同負擔。另外疾病保險的相關配套措施有：健康保險、船員保險。國民健康保險、公會工會互助保險。

## （三）職災保險

職災保險在一九一一年立法，到一九四七年始再修正，其實施背景則係因二次大戰戰敗，還有振興工業時期始推動。職災保險的保障對象，係所有產業及五人以下農漁林業的受僱者自由參加。職災保險的財務來源則由被保險人、雇主及政府共同負擔。其他相關配套措施，還有勞動福利事業法、勞動保險事業公會法、特別加保法、不服申訴法等。

#### （四）失業保險

失業保險立法時間在一九四七年，一九七四年修法。其實施背景則為改善失業給付，保險費率及國庫負擔等問題；還有因應高齡化社會及近就業。失業保險的參加保障對象，為自願投保的受僱者，還有五人以下農漁林業的受僱者自由參加。另外失業保險的財務來源，係由雇主責任與社會救助雙體制，由被保險人、雇主及政府共同負擔。

#### （五）家庭津貼

家庭津貼立法時間在一九七一年，立法當時的背景，為社會上雙薪階級增加，而出生率下降，核心家庭越來越普遍，再加上都市化等因素。實施的保障對象，為有三個以上未滿十八歲的子女，且至少一個子女未完成義務教育的家庭。家庭津貼的財務來源，由受僱者及政府負擔，而低收入戶者由政府負擔

#### （六）社會救助

社會救助在一九四六年立法，一九五〇年修正。立法當時的背景，因

戰敗後軍人、軍眷、僑民增加，而為達到補充每個國民都能達到最低生活水準，必須實施社會救助。至其保障對象，須經最低生活費認定額調查與收入限定額調查；符合資格者，才能得到社會救助。社會救助的財務來源是由政府的預算而來。其他相關配套措施，還有生活保險、低收入者貸款、低收入者福利品供應中心、生活保護服務，還有其他社會救助保護機構。

### 三、彩券盈餘分配運用狀況

西元 1945 年第二次世界大戰末期，為籌措戰費而又再度發行稱為「勝札」彩券，但未及抽獎即因日本已戰敗，是以稱之為「敗札」，隨後由中央政府發行彩券，正式取名為目前的名稱「寶籤」(Takara-Kuju)，藉以吸收剩餘購買力作為復興國家的準備。

次年(西元 1946 年)地方政府因法律的修正得以開始發行彩券。直至西元 1954 年，中央政府正式放棄彩券發行權，僅有地方縣府知指定都市才可發行彩券，地方縣府又區分為東京、關東、中部、東北、近畿五個發行彩券區域。西元 1964 年，成立財團法人日本彩券協會後，日本彩券制度方告正式確立(劉代洋，1994：113)。

在彩券收入的分配方面，就 1992 年而言，獎金總額佔彩券收入的比例為 46%，銷售及兌獎佣金佔 7.1%，行銷管理及發行費用佔 3%，日本彩券協會占 3.1%，其餘作為政府發行收益占 40.8%(如圖 9-2 所示)。依日本獎券法規定，發行彩券收益必須用於公共工程建設、中央主管機關認為合乎地方政府緊急需要項目以及資助癌症研究等等。從這項日本彩券收入分

配的結構來看，低於 50%的中獎獎金比例和高於 40%的發行收益均是比較特殊安排的一種作法，可以預期的是日本政府可透過彩券的發行，而獲得豐厚的收入（劉代洋，1994：115）。

另外，1979 年到 1991 年止 13 年來日本彩券盈餘呈現顯著上昇的趨勢，1979 年彩券盈餘為新台幣 128 億元，1985 年彩券盈餘達新台幣 272 億元，至 1991 年則高達新台幣 546 億元，13 年來共成長了 4.3 倍。至於 1992 年日本政府對於彩券盈餘的使用用途，則可歸納為交通部安全與道路改良、教育、公營住宅、公園綠地整修、婦女綜合中心、紀念性建築物、河川改良、環境清潔、青少年社會福利設施、林業改良以及其它十一大類。其中作為交通安全與道路改良的 32 個行政單位，占全部 58 個行政單位的 55% 為最高，其次教育用途佔 16%，再者為公營住宅用途佔 9%較高(如表 3-2 所示)（劉代洋，1994：126-127）。

表 3-2 1992 年日本地方政府對於彩券盈餘之使用用途分析(1 道 12 市 42 縣府 1 都)

用 途 項 目	行 政 單 位	比 率 (%)
1.交通安全與道路改良	12	55
2.教育	9	16
3.公營住宅	5	9
4.公園綠地整修	3	5
5.婦女綜合中心	1	1
6.紀念性建築物	1	1
7.河川改良	1	1
8.環境清潔	1	1
9.青少年社會福利設施	1	1
10.林業改良	1	1
11.其它	3	9
總 計	58	100

資料來源：第一勸業銀行，1992 年日本寶籤彩券，第 17 頁。

劉代洋彩券文集，頁 127。

從以上可知日本的公益彩券盈餘使用非常具有多樣性，不過因為日本本身社會福利非常完善，不用依賴彩券盈餘來維持社會福利，反而可以將公益彩券的盈餘靈活運用，這也是值得我們學習所在。