

## 第二章 公益彩券發行之社會意義

### 第一節 公益彩券的基本概念

#### 一、彩券的內容與作用

##### (一)、認識彩券

在世界上許多國家，彩券都被視為一種極為普遍的娛樂，同時也被當地政府視為重要產業在經營，根據統計，目前全世界有八十九個國家，約兩百個發行機構發行彩券，其中亞洲有十三個國家發行，彩券之普遍性可見一斑。彩券是一種「機會」的遊戲，它提供所有彩票持有人一個公平的機會，以贏得小至一張免費彩票，大至數千萬獎金的獎額。而依據我國公益彩券發行條例規定，彩券經銷商以身心障礙者、低收入單親家庭、原住民者為優先，另發行機構應將各種公益彩券發行之盈餘，專供政府補助國民年金、全民健康保險準備、社會福利及慈善等公益活動之用。這種取之於社會，用之於社會的精神，就是中華民國公益彩券的最好詮釋（中華民國公益彩券網站，2003）。

##### (二)、彩券的內容

根據美國國家賭博政策審議委員會的定義：彩券（lottery）是以出售享有分配中獎獎金機會的一種賭博方式（劉代洋，1994：2）。就心理學的觀點而言，彩券和賭博也有所不同，玩彩券中獎的機會不同，以 42 選 6 的玩法而言，中頭獎機率只有 524 萬分之一，購買者的動機多半只是購買一

個希望，享受把大獎帶回家的美夢(如樂透遊戲)，或者是在眾人面前能夠誇耀一番(如立即型遊戲)，因而做了點小小的投資，這個出發點，使得彩券成為一種趣味性高的娛樂商品。反觀賭博則不然。賭博者通常具有強烈的慾望要戰勝機率，因為下注需要技巧，賭博者認為他們可以以高人一籌的技巧穩操勝算。也因此賭博者在自認為較有把握的賭局中，往往投注很大，易沉溺其中無法自拔。

當然，就盈餘分配而言，更能進一步區分彩券和賭博的不同。彩券的銷售與盈餘分配，均由政府與公正的監理委員會監控，能確保其安全性，防止弊端，並將合理的盈餘比例回饋於公益基金。反觀賭博，其營運並不受制於政府，以致欺騙作假的機會也就增多，甚至發生中獎卻拿不到獎金的窘境，而不論賭場、投注站、或其它的賭博設備，皆為私營企業，其利潤也完全歸於私人所有（中華民國公益彩券網站，2003）。

### （三）國際流行的彩券種類

當今世界上流行的彩券品種繁多，按特徵分類主要有：傳統型彩券、立即型彩券、樂透型彩券、數字型彩券和透透型彩券等五大類（行政院體育委員會，2001：7-11）。

#### 1、傳統型彩券（Draw Games）

這種彩券是事先在彩券上印好順序號碼，一般是 5 至 7 位數字。例如 00000-99999，構成一個完整獎組。獎組銷售結束，在規定的抽獎日期按規則利用搖獎等辦法選出中獎號碼，再根據購買彩券上的號碼與中獎號碼是

否相符確定中獎與否。凡彩券號碼與中獎號碼完全一致的中大獎，中、低等獎一般依據彩券號碼相符的首位數或尾數個數多少確定，相符的個數多則獎高，相符的個數少則獎低。因印在券上的數字不由購買者選擇，所以這種彩券，也被稱為「被動型」彩券。參與者需先購買印有序列號碼的彩券，然後參加在指定日期進行的搖獎。中國大陸的傳統型電腦體育彩票採用統一印製、統一編號、統一搖獎的方式，可以防止作弊，搖獎現場還可以採用電視直播，使公眾增加信任感；傳統型彩券有著悠久的歷史，除美國以外曾遍佈全球，像我國過去的愛國獎券就是屬於這類。

## 2、立即型彩券 ( Instant Games )

此類彩券是世界流行的第二代彩券。在彩券紙板上的某個部位覆蓋一層薄薄的鋁或乳膠，或以其他方法進行覆蓋，當刮除或撕開覆蓋物，可以看到事先印製好的符號，購買者即可知道是否中獎，在一個銷售點上一次完成購券和兌獎程序。

其所以稱之為立即型彩券，是因為購買者在購券後，立即就可以知道中獎與否，亦稱「即開即兌彩券」。由於這種彩券節奏快，無須等待開獎時間，所以一出現就引起人們極大興趣，產生了轟動效應並得到迅速發展。以後發展的立即型彩券是由美國喬治亞州的亞特蘭大科學遊戲公司開發的美國版本，即獎金額事先印在券面上，被一層薄薄的不透明乳膠膜所覆蓋，購買者只需即時刮開覆蓋膜即可知中獎與否。目前我國的台北銀行所發行的吉時樂就是此類。

## 3、數字型彩券 ( Numbers Games )

這類彩券有三位數和四位數的玩法，通常是每天開獎，購買者選取一

個三位數或四位數的組合。組合方式不同決定資金的多少，最基本的分別是排列和組合兩種，前者要求所預測的號碼必須與開獎的號碼在順序和數字上完全一致，而後者則無順序要求，只要數字相符即可。還有不少彩券公司在這兩種形式之外又增加了派對型、結合型等中獎形式。數字型彩券最流行的是美國，已有 20 多個州發行這種彩券。加拿大、澳洲、馬來西亞和摩洛哥，也有不同形式的數字型彩券，目前台北銀行發行的四星彩就是此類。

#### 4、透透型彩券 (Toto Games)

透透型彩券實際是一種體育運動競賽彩券。該彩券將體育比賽和彩券結合在一起，要求參加者預測體育比賽結果，通常是預測足球比賽結果。透透型彩券 1923 年首次出現在英國，後來遍及歐洲和南美許多對足球狂熱的國家。英國式的玩法是讓參加者從 50-55 場足球比賽中預測任意 8 場比賽的得分（包括 0 比 0 之外的平局球），預測對了得 3 分，最高為 24 分。其他國家一般要求預測 10 場足球比賽結果，即每場的主隊勝、客隊勝和平局球。彩金支付一般按固定比例分配。

#### 5、樂透型彩券 (Lotto Games)

樂透彩券的英文名字「lotto」最早見於 1778 年，是由義大利語轉化而來，其原始字意為「分享」，最初是一種紙牌遊戲。樂透彩券首先在德國進行商業化發行。1995 年 10 月 9 日德國的西北樂透彩券公司率先發行樂透彩券，之後在其他邦流傳很快，後來又被許多國家所接受。這種彩券最初形式為參與者從 49 個數字中選出 6 個，以決定是否中獎。

樂透型彩券一般需要建立電腦銷售網絡，通過銷售終端售票，購買者

在規定的數字範圍內（如 1-42），自己選擇或電腦隨機選擇幾個數字（如 6 個），付款出票。發行機構以定期搖獎（通常每週一次或兩次）的形式確定中獎號碼，通過新聞媒體公佈。

樂透型彩券代表著目前世界彩券的主流，從事大規模彩券經營的公司不開展樂透的很少。樂透型彩券趣味性強，不像傳統型彩券，顧客被動購買已印好的號碼的彩券，無選擇餘地，樂透型彩券可由顧客自己選號碼。目前，樂透彩券在世界各國的玩法已經多達 30 多種，但以 6/49 進行的方式仍然占比例最大，占世界樂透彩券的 32%。其他各種玩法大同小異，通常是在一組數域中，選出若干個號碼（選 6 個為多，香港的樂透為 45 個號碼中選 6 個號碼，故稱六合彩），獎金依所選號碼猜中的多少成獎級。以六合彩為例，如選中全部 6 個號碼，則中一等獎，選中 5 個號碼，則中二獎，以此類推。不少國家還採用一個或兩個附加號碼，用於二等獎以下的獎級，以調節獎級間的比例。樂透高等獎獎金分配通常按事先設定的比例，低等獎獎金通常是固定的額數。樂透彩券的獎金高低取決於投注額的多少，投注額越多，獎金越高，目前台北銀行的樂透彩就是此類。

#### （四）彩券的作用

一般而言，發行彩券的動機主要有二：（1）減少或抑制非法賭博：彩券的發行，將提供大獎給一些中獎者，此舉不但有娛樂大眾的作用，而且有取代或減少非法賭博的可能性，因為不同的賭博工具彼此之間都具有替代財貨的性質，至於替代效果則視狀況而定。（2）增加稅收：通常彩券的發行都是由政府獨占的，所以彩券的發行，是一種獨占的合法賭博行為。

當然這種獨占收入，應全部納入政府稅收，因此他似乎是一種不需加稅或另立新稅目，而易於獲得的一筆收入來源（劉代洋，1994：2）。

陳水扁總統為兌現總統選舉之福利政策承諾，在面臨當前國際經濟低迷，國內經濟不景氣及財政赤字壓力之環境下，政府辦理社會福利事業需要龐大經費支出，為籌措社會福利經費支出，乃採取辦理發行公益彩券。依政府立法發行樂透彩券，所得彩金扣除獎金與台北銀行、券商等必要費用之外，有百分之二十六點七五的樂彩盈餘，作為社會福利各項補助。補助的比例有，百分之五十的盈餘，平均分配在各直轄縣市政府補助，百分之五運用於全民健保，百分之四十五使用至國民年金、社服及弱勢團體。由此可知樂透公益彩券，就是要改善提升弱勢族群的生活品質（林建地，2002：29）。

## 二、國外彩券的發展沿革

歐洲彩券的歷史可以追溯到大約二千年前古羅馬時期，羅馬帝王尼祿曾以數字遊戲做為宴會的餘興節目，開啟了彩券的歷史。從西元一五三九年，法國發行的第一張彩券，到西元一五六六年英國也在伊麗莎白一世時跟進，至十八世紀出歐洲各國逐漸體認到發行彩券對國家稅收的好處，並將這方面的收入用於資助建設工程，照顧貧苦階層民眾等活動（林財源、趙日彰、張宮熊，2000：72）。

在北美洲，彩券的活動可追溯至美國殖民地時期，在十七世紀初，英國殖民地美洲，在拓殖維吉尼亞，從事建設詹士頓（Jamestown）殖民基地

時，遇到財政上困難。為了解決經費困難，開發維吉尼亞殖民地地區的倫敦維吉尼亞公司即向英皇請願，准許發行彩券，從事募款。從此在美洲殖民地逐漸形成一股風潮，種種地方建設，經常以發行彩券的方式，籌謀經費，到十九世紀，美洲殖民地到處可見種種彩券的發行。因之發行彩券逐漸從地方性，擴大到區域甚至全國性的大企業。隨著彩券的擴散，彩券事業的擴大，種種弊端接踵而至，反賭之聲浪日漸提高。於是樂透彩券之熱逐漸消退，各州政府開始立法查禁。到一八四〇年，新英格蘭地區的十二個州幾全禁止彩券上市，其他地區各州也在考慮列禁，聯邦政府並且禁止各州政府發行彩券。

直到一九六四年新罕布夏州，為了解決財政困境而不增稅，再開先河，發行州營樂透。隨後紐約州也在一九六七年效法發行彩券。但這兩州經營樂透，初期並未達到預期的稅收。一九七一年，新澤西州發行樂透，旗開得勝大有斬獲，樹立了近年美國州營樂透得利的典範。在一九七〇年代以後，美國的樂透樂逐漸形成而擴散（林岩哲，1996：148-150）。直到現在開始在電腦化的系統上運作，現代彩券事業的高科技風貌正式展開。目前各地電腦彩券和其他各種不同的遊戲，這些遊戲風行於北美及歐洲，近年來亞洲也開始流行。

### 三、台灣公益彩券的發行歷史

我國過去在中國大陸時期曾發行彩券，台灣在日治時期亦有彩券之發行<sup>1</sup>，本文主要以戰後五十多年來台灣彩券的歷史發展為主。本文以政府所

---

<sup>1</sup> 陳夢痕（1958），日據時臺北之彩票與賭馬，《臺北文物》，第七卷第四期，頁94-97。

辦理的彩券來區分為四個時期，如下：

### （一）愛國獎券

民國 38 年國民政府遷台，政府為籌措財源，於民國 38 年經台灣省政府委員會第 1830 次會議及台灣省議會第 8 屆第 3 次臨時大會第 6 次會議通過，訂定「台灣省愛國獎券發行辦法」。辦法第 2 條規定：「愛國獎券之發行，由本府委託台灣銀行辦理之。」第 4 條：「愛國獎券獎金支出，按售出獎券券面總金額計算，最低不得少 60%，最高不得超過 70%。」第 5 條：「愛國獎券按面額 9 折批售，每期全部收入，於支付中獎獎金及各項手續費，餘額悉由台灣銀行於開獎後 10 日內解繳省庫，並將收支情形報本府(指當時的台灣省政府)財政廳核備。前項發行手續費，在售價收入 5% 範圍內，由本府視實際需要核定之。」民國三十八年，政府因財政窘困，為籌措財源，即委託臺灣銀行開始發行愛國獎券，初期以愛國獎券的銷售盈餘，支應省政建設。自民國 74 年 7 月起，為配合社會福利政策之需要，乃將繳庫盈餘及逾期未領獎金，全部用於社會福利事業。從民國 40 年的 7,000 萬元到民國 76 年已成長至 82 億元，年度繳庫盈餘最高曾達 48 億元，確實能達到所預期的目標，對支援省政建設、減輕人民稅賦有很大的幫助。

到民國 73 年，在台中有部份獎券行為了促銷獎券，使出各種花招，其中一項是以愛國獎券第 8 獎號碼做為簽注號碼，演變到後來形成了坊間所謂「大家樂」的賭博風潮。此種賭博方式由於莊家一本萬利，只要人面廣，信用佳，不論是民意代表、殷富商家、地痞流氓都爭相主持大家樂，對大家樂樂迷而言，此種兼帶趣味、希望、刺激性與社區民情交流的玩法，吸

引力無窮，導致全省風行。量變隨後引起質變，終於蛻變成全省連線模式，使大額豪賭得以進行。隨後神棍、組頭聯手興風作浪，利用神蹟迷信推薦明牌，而在部分報章雜誌的推波助瀾下，更是勾起了眾人一夕致富的夢想。一般民眾於耳濡目染之餘，價值觀念亦逐漸轉變，街頭巷尾、市場內外談論明牌之聲隨處可聞。社會各階層，士農工商無心生產，電話線路癱瘓，賣家當賭博，逼債殺人、欠債自殺時有所聞，引發了嚴重的社會問題，尤其在開獎之日，公司、行號乃至於工廠幾乎無人上班，嚴重影響社會安定及經濟正常運作。幾乎要動搖國本，為了要抑制這股賭風，愛國獎券曾作數次改變，仍不敵大家樂賭風，政府經過慎重考量之後，終於在民國 77 年停止發行愛國獎券。

省府於民國 76 年 12 月 18 日宣布自民國 77 年 1 月終止愛國獎券的發行，總計從民國 39 年 4 月起前後共發行 1,171 期，在民國 70 至 74 年間，銷售金額之年成長率更高達 3 成以上，民國 74 年時愛國獎券銷售金額計 115 億元，民國 75 年亦超過 110 億元之多，若以銷售金額的 3 成 5 計算盈餘繳庫數，則民國 74 年及 75 年分別有 40 億元及 39 億元之盈餘入庫，並對政府財政收入之貢獻不容忽視（余致力，2001：26）。

以下表 2-1 來看，即可了解愛國獎券在過去發行這 37 年中，對於國家的財政貢獻有多少，從開始的一億餘元到後來的百億元，對於當時國家的財政有分長多的幫助。

年度	愛國獎券銷售情形		愛國獎券發行收入		
	售出數(聯)	銷售金額	盈餘	預期末領獎金	合計
*1950	4,365,540	21,205	12,206	235	12,441

1951	15.729.091	70.781	33.322	2.370	35.692
1952	20.929.311	94.182	41.922	3.645	45.567
1953	22.601.002	101.705	45.986	4.111	50.097
1954	21.752.552	97.886	42.171	4.441	46.612
1955	21.729.190	97.781	41.491	4.770	46.261
1956	22.695.301	102.129	45.533	5.817	51.350
1957	23.276.300	104.743	47.274	6.123	53.397
1958	24.982.250	112.181	51.254	6.703	57.957
1959	26.676.536	120.044	54.350	7.425	61.775
1960	25.056.042	112.752	50.810	7.066	57.876
1961	28.527.929	128.376	57.804	7.440	65.244
1962	29.506.020	13, , 2,777	59.964	8.096	68.060
1963	34.633.760	155.852	75.350	8.021	83.371
1964	46.805.100	210.623	105.326	9.592	114.918
1965	51.418.280	231.382	114.457	10.020	124.477
1966	53.836.220	242.263	120.887	12.303	133.190
1967	56.867.660	255.904	128.598	11.979	140.577
1968	61.113.600	275.011	138.276	13.165	151.441
1969	67.511.675	318.641	150.626	15.180	165.806
1970	70.118.030	330.472	158.391	14.383	172.774
1971	43.134.910	388.214	184.565	16.655	201.220
1972	48.683.962	438.156	212.104	18.489	230.593
1973	57.592.560	518.333	253.471	25.472	278.943
1974	72.236.360	650.127	315.243	26.443	341.686
1975	94.096.630	846.870	399.721	32.235	431.956
1976	125.803.660	1.290.616	601.911	43.320	645.231
1977	93.130.160	1.676.343	774.601	57.257	831.858
1978	117.908.760	2.122.358	982.516	60.963	1.043.479
1979	131.248.310	2.362.470	1.098.882	85.237	1.184.119
1980	159.866.760	2.877.602	1.338.036	94.214	1.432.250
1981	184.628.520	3.323.313	1.541.334	103.005	1.644.339
1982	205.547.100	4.712.187	2.182.525	131.938	2.314.463
1983	141.385.500	6.362.340	2.931.903	169.181	3.101.084
1984	190.182.108	8.733.195	3.413.567	164.346	3.577.913
1985	241.833.280	11.557.498	4.792.827	242.416	5.035.243
1986	197.462.600	9.546.867	4.534.020	236.427	4.770.447
1987	182.892.100	8.230.145	2.173.386	241.970	2.415.356
合計	3.017.764.669	68.953.324	29.306.610	1.912.453	31.219.063

資料來源：林瑞麗,廖節惠,趙春美編,1996,(台灣銀行五十年),頁 427。

\*1950 年僅發行 4-12 月

## (二) 台北市社會福利愛心彩券

愛國獎券停止發行後，大家樂迷失去了對獎的依據，逐漸有冷卻的趨

勢，然由於政府發行彩券以充裕社會福利支出的建議不斷，行政院遂於民國 78 年做成「社會福利彩券可由地方政府自行研究發行，送行政院核備」決議文。各級地方政府為了籌措財源，均紛紛著手籌劃彩券發行事宜，在這波熱潮中，由台北市政府拔得頭籌，由台北市議會審議通過「台北市社會愛心福利彩券發行辦法」，於民國 79 年 9 月 18 日委託台北市銀行發行，以刮刮樂的形式，正式推出「台北市社會福利愛心彩券」。然而由於擔心助長賭風之嚴重性，行政院遂於民國 79 年 11 月 8 日決定台北市政府愛心彩券發行至民國 79 年 12 月底止，前後發行 3 期，累計發行盈餘為 9.7 億元。台北市政府決定把發行彩券盈餘，全數用於發展社會福利事業，以照顧台北市的低所得者、老人及殘障人士等，特將彩券發行盈餘設置台北市社會福利彩券基金，並交由社會局負責研擬「社會福利彩券盈餘運用計畫」，以專款專用的方式，具體落實社會福利政策（余致力，2001：27）。

### （三）高雄市公益彩券

在台北市愛心彩券停止發行 2 年後，財政部於民國 82 年作成「公益彩券發行評估報告」，認為「彩券停止發行時的經社環境已有轉變」，「國內 1987 年至 1990 年的泡沫經濟 逐漸冷卻，加上投資管道之擴充，精神文化需求之提升及正確投資理念之建立等，民眾已較能以理性之態度處理。」，因而建議制定「公益彩券發行條例」以「選擇適當時機再度發行彩券」（「公益彩券發行評估報告」，1993）。行政院於民國 82 年 7 月決議，通過「公益彩券發行條例」，並送請立法院審議，於民國 84 年 6 月在立法院審議通過。

在公益彩券發行條例通過後的 4 年間，雖然由地方政府及相關銀行組

成的「公益彩券工作小組」不斷進行協商及規劃，但「聯合發行」的模式所造成的阻力，使公益彩券遲遲未能發行。民國 88 年 3 月 10 日，財政部長邱正雄表示，由於景氣不佳，稅收短少，中央政府預算總赤字高達 5,000 多億，且因應國民年金的開辦需籌措財源，所以未來考慮修法，由中央政府統籌發行公益彩券開闢財源。此話一出，依法具有發行權的地方政府，彷彿「到口的肥肉即將被奪走」般開始反彈，一場「彩券大戰」於焉開始。

首先發難的是高雄市政府。高雄市對於發行彩券最為積極，在「公益彩券發行條例」實施之後，高雄市政府對於彩券的發行、銷售、促銷、開兌、作業、管理等事宜之相關辦法均非常有效率地完成，但礙於「聯合發行」的共識，只得暫緩下來。精省後、雖阻力大減，只要北高兩市談妥即可發行，可是台北市仍因利益分配的問題，無法完成相關的辦法。新任高雄市長謝長廷上任之後，一直有意搶先於民國 88 年下半年獨立發行彩券，怎知中央竟然表示要收回發行權，逼得高雄市政府更加快腳步，在未獲得財政部核准的情況下，於民國 88 年 6 月 14 日搶先推出 24 萬張試辦版公益彩券，造成中央和地方更激烈的衝突，隨後中央於民國 88 年 6 月 16 日加速修法以收回發行權，立法院更為了修法的問題演出全武行，此時彩券發行權的歸屬問題不但引起全國各界高度的關注，更成了國際媒體爭相報導的新聞。總統於民國 88 年 6 月 28 日公布「公益彩券發行條例」新修正版，並於民國 88 年 6 月 30 日正式生效後，高雄市政府便在民國 88 年 6 月 25 日宣布「暫緩」發行彩券，中央和地方彩券發行之爭暫告落幕（余致力，2001：28）。

#### （四）中央版公益彩券

民國 88 年 9 月 21 日，台灣發生了百年以來罕見的震災，使得政府許多政策必須相對調整，以資因應，其中之一便是國民年金延後開辦。國民年金延後開辦，公益彩券盈餘分配也跟著調整，財政部以專案方式把原先預定支應國民年金的財源轉給災區縣市。民國 88 年 12 月 1 日，由中央政府發行的公益彩券在全台發售，第 1 期圖案便是以九二一大地震國軍央勇救災和災後家園重建為主題，總計發 3,000 萬張，每張 100 元，採取「立即型」和「對號碼」的二合一式彩券，每張公益彩券有兩次中獎機會，購買時可先「刮刮樂」，立即獎獎金最高 200 萬元、最低 100 元；另外，台灣銀行還將公開搖出中獎號碼，稱為「幸運獎」，獎金最高 50 萬元、最低 100 元。公益彩券發行收入，65% 做為獎金，15% 是管銷費用，其餘的 20% 則為盈餘分配。有關盈餘分配方式，前 3 期的 1% 象徵性給國民年金、5% 給全民健保準備、50% 依人口數、銷售金額分配給各地方政府，44% 分配給地震災區地方政府（余致力，2001：29）。

## 第二節 我國公益彩券發行之法律依據

### 一、公益彩券發行條例的立法背景

我國過去由政府機關發行之彩券，計有臺灣省政府於三十九年四月起發行之「愛國獎券」與臺北市政府於七十九年九月起發行之「社會福利愛心彩券」兩種。愛國獎券係依據「臺灣省愛國獎券發行辦法」，並委託臺灣銀行，初期以銷售盈餘支應省政建設，七十四年七月起，為配合社會福利政策之需要，乃將繳庫盈餘及逾期未領獎金，全部用於社會福利事業，歷

年累積盈餘達三百一十二億餘元，對支援省政社會福利事業，助益頗多。臺北市政府社會福利愛心彩券，係經臺北市議會決議通過「臺北市社會福利彩券發行辦法」，委託臺北市銀行發行，前後三期累計發行盈餘為九億餘元，對社會福利活動之推展亦有相當助益。

惟臺北市政府七十九年九月發行愛心彩券以來，社會各界即關注彩券發行與賭風問題。由於刮刮樂彩券在臺灣省屬首次發行，民眾甚為好奇，而大眾媒體爭相報導，以致引發搶購熱潮，附帶產生交通、髒亂及攤販等問題，並有影響學生、未成人之教育及身心發展，養成投機風氣之顧慮。有鑒於此，行政院遂決定暫停彩券之發行，並命由財政部研究彩券發行問題（立法院公報，1995：43）。

## 二、公益彩券發行條例的立法過程

財政部為評估彩券發行有關問題，於八十一年七、八月間，舉辦八場彩券座談會，並委託民意調查公司於九月間進行彩券發行可行性之民意調查，另派員考察香港、新加坡及澳洲彩券發行與銷售情形及彩券發行管理制度，經參考所獲之國內外資料，綜合評估結果，認為為我國彩券應於適當時機繼續發行。其原因如次：

(一)根據座談會及民意調查報告之綜合結論，大多數民眾認為應仿效世界多數國家發行彩券之作法再度發行彩券，並引進世界上發展成熟之彩券或設計娛樂性質之彩券，以提供民眾另一個娛樂管道，兼收紓解國內娛樂設施不足之效。

(二)彩券停止發行期間，地下彩券並未因此消失，反而製造許多社會及治安問題，如果由政府發行彩券，可使彩券發行活動在政府的監督下進行，而取代部分地下彩券，減輕地下彩券及其衍生的暴力犯罪等問題。

(三)依據各國之經驗，發行彩券所產生之盈餘若能妥善運用，以充實民間公益活動之經費，當可避免政府發行彩券之形象受損。

根據上面財政部之評估結果宜屬可行，而且鑑於過去臺灣省政府及臺北市政府發行彩券主要係循地方立法途徑辦理，缺乏一致性的法令規範，為健全公益彩券之發行及管理，所以遂立法院制定該條例，以資統一遵循（立法院公報，1995：44）。

由於制定公益彩券發行條例已是政府機關與民意機關的共識，除了行政院函請審議的草案外，尚有曾永權、許添財、劉文慶、洪濬哲等草案，雖有諸多草案但大同小異。較有爭議的地方有第四條，最後依據廖福本委員提議之修正動議通過（立法院公報，1995：73），內容為「省或直轄市政府經主管機關核准，得單獨或聯合發行與銷售一種或數種公益彩券，並得委託適當機構辦理發行事宜；」<sup>1</sup>。此條為日後地方與中央爭奪發行權埋下伏筆。還有第六條第二項發行彩券的銷管費用按照當時朝野協商修正為百分之十五通過（立法院公報，1995：70）。

此次公益彩券發行條例的立法要點如下：

(一)明定公益彩券發行之種類及總額度，由主管機關核定之(第三條)。

- (二)明定公益彩券發行機關為臺灣省政府及直轄市政府，並經主管機關核准得單獨或聯合發行與銷售公益彩券(第四條)。
- (三)規定公益彩券獎金支出之最高比率(第五條)。
- (四)明定發行機關應以公益彩券發行盈餘設置特種基金，專款用於公益用途，並規定發行彩券銷管費用之上限(第六條)。
- (五)明定經銷商僱用十人以上者，應至少進用具有工作能力之殘障者一人，以保障殘障者之就業機會，並符合公益彩券發行之本旨(第八條)。
- (六)限制購買或兌領公益彩券之對象(第九條)。
- (七)規定知悉中獎人資料者，應嚴守秘密，以保護中獎人(第十條)。
- (八)明定獎金兌領期限與逾期未領獎金處理方式(第十一條)。
- (九)明定主管機關對發行機關、受委託發行機構及經銷商之檢查權(第十四條)。
- (十)罰則(第十五條至第十九條)。
- (十一)規定公益彩券發行後若有影響社會安寧或善良風俗之重大情事者，主管機關得停止其發行(第二十條)。

公益彩券發行條例於八十四年六月十六日經立法院三讀通過，同年七月五日總統明令公布施行；惟該條例公布後，省及直轄市政府彩券迄未能

發行。政府開始精省後，暫緩發行彩券的計畫，直到高雄市搶著發行彩券，引起中央與地方彩券發行之爭奪戰，財政部遂將公益彩券發行條例透過修法來將其發行權收回中央。

### 三、公益彩券發行條例的修法過程

#### （一）修法背景

公益彩券發行條例於八十四年七月五日總統公布施行，惟該條例公布後，省及直轄市政府彩券迄未能發行，期間雖有聯合發行之共識，但或基於地方法規之訂定、或盈餘分配之協商、或組織之精簡等問題，使得公益彩券迄未發行。後因「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」公布施行，公益彩券發行條例第四條所訂之台灣省政府，因精簡組織後已不作為公益彩券之發行機關，實有立即修法之必要。若修法改由各縣市政府發行公益彩券，則各縣市政府競相投入公益彩券的發行，易導致不同縣市運用各種促銷方式吸引民眾購買，造成頻頻開獎的現象。雖然公益彩券的營收會運用到社會福利等方面，但畢竟是一個機會中獎的僥倖心理，如有過度的推廣，將影響民眾生活秩序及工作態度，並可能造成發行成本高、收益不如預期及低所得地區對高所得地區補貼等問題。

由於彩券發行的經濟規模越大越好，過去財政部邀集省及直轄市政府商討公益彩券發行事宜時，聯合發行已成共識。八十八年四月間財政部邀集各縣市政府座談時，大部分縣市政府亦認為應採全國性發行。此在其他國家亦均有相同經驗。例如英國、法國人口約在六千萬人左右，亦均採全國

性發行，以達合理經濟規模及降低發行成本的目的。故基於經濟規模及我國幅員之考量，為期兼顧全國發行可降低平均發行成本、提高銷售量，避免過度競爭，影響民眾生活，並避免利害分歧、延宕時機等問題，爰擬修正公益彩券發行條例，刪除省及直轄市政府經主管機關(財政部)核准得發行公益彩券之規定，改由中央主管機關指定銀行統籌辦理公益彩券之發行，以促使公益彩券早日發行，節省政府人力與經費，且確保公益彩券之公信力。

目前由於各縣市基本福利不同，財源也不同，因此八十八年四月間財政部邀集各縣市政府開會時，有不少社會福利較不理想的縣市首長，普遍認為政府在各縣市基本社會福利方面，應有更公平的作法，中央政府也有必要在資源的統籌分配上，予以正面的回應。鑒於過去地方政府實施類似年金之生活津貼等措施，因財源問題致發放金額各有不同，而迭有爭議。而我國高齡人口比例快速增加，保障老年經濟安全已屬刻不容緩之課題，政府為增進全民福祉，乃擬實施國民年金制度，並藉以減輕地方政府對類此全國一致性事務之經費負擔，預估該制度實施後，將可為地方政府減輕現有相關經費支出，而其所衍生之移轉財源，將可供地方政府施政之用。

因此，在考量經濟效益、社會公平及社會風氣等因素下，公益彩券實宜由中央政府指定單一機構統籌辦理，而地方政府在意之盈餘分配問題，則以大家共同商議之方式決定，俾符合大多數人之期望（立法院公報，1999：92）。於是行政院在88年8月23日函請立法院審議有關該條例之部分修正條文。

## (二) 修正過程

由於財政部擬透過修法欲收回彩券發行權，而引發當時在野黨民進黨不滿，認為財政部此舉係針對高雄市市長謝長廷。但是財政部說明係以彩券的長期發展為考量絕非針對某些特定人。由於朝野雙方歧見過大，曾引發暴力衝突。最後民進黨委員張俊雄在會中發言完畢之後，宣布民進黨立法院黨團將退出議場，並於議場前的台階舉行記者會，對國會暴力和黑金法案提出最嚴重的抗議！接著新黨也採退席抗議。由於國民黨當時在立法院仍是多數，最後仍是依國民黨的版本通過。不過仍有小插曲發生，就是立法院三讀通過挾帶博弈條款的公益彩券發行條例修正案，引起社會輿論一陣撻伐。在修法過程中，也有諸多各黨各派的委員提案。提案如下：

1、周五六、楊文欣、陳振雄、曾振農、楊瓊瓔及蔡豪等六人之提案(立法院公報，1999：94)：

(1)公益彩券發行，決議由中央政府統一發行，由財政部指定銀行分標分案辦理電腦彩券及刮刮樂彩券。

(2)財政部應確實負責督導發行機構於八十八年十二月底前完成刮刮樂彩券發行，並應於八十九年六月底前完成電腦彩券發行。

2、周五六、蔡豪、曾振農、楊瓊瓔、陳振雄、李全教及韓國瑜等七人之提案(立法院公報，1999：94-95)：(已納入第四條、第六條審查通過條文)

(1)按行政院提出「公益彩券發行條例部分條文修正草案」，其主要之目的在於將彩券發行權回歸中央，以期達成集中分配盈餘或降低發行成本、避免過度競爭或利害分歧、延宕時機等可能產生之問題。然所應正名者，所謂「公益彩券」應從「公益」、「彩券」兩面分別及合併觀察，亦即發行彩券之目的在於公益，將彩券之盈餘支應公益用途，然彩券本身或彩券種類與公益並無必然之關連。

(2)公益彩券之發行，最主要之徵結在於：倘彩券之發行過於蓬勃，易生競爭過熱，衍生賭風之疑慮；倘彩券發行過於制式，反變成單調乏味，盈收不夠充足之現象，變成徒有「公益」彩券之名，而無法達到以彩券盈餘充足「公益」用途之實質目的。因此，彩券之發行應從利益衡量之觀點允執其中，亦即一方面蓬勃彩券之發行，增加盈餘支應公益用途；另一方面亦應視情勢抑制彩券過熱之競爭現象。彩券之發行過於蓬勃，固有過度競爭熾熱之疑慮，然不可諱言者，如運用得當，其亦具有倡導正當休閒娛樂，疏導社會投機風氣之功能。且將之納於政府管制中，反避免導致投機風氣地下流竄之亂象。

(3)國家將彩券發行權收歸中央，固然可收統一發行、分配盈餘之效，然由中央指定銀行作為統一之發行機構，輕者抑止彩券之發展，造成盈餘不足，無法達到支應公益用途之目的，重則因官方作風無法滿足民間需求，反導致地下投機風氣盛行。為避免此種「放怕亂、收怕死」之結果，在制定設計上將彩券之發行權收歸中央，應與增加彩券種類活絡彩券發行，一起配套思考。然而行政院草案重點在於將彩券發行權收歸中央，盈餘統一分配，顯然僅從「防弊」之角度出發，而未考慮如何「興利」？

(4)為求「充足盈餘支應公益用途」與「避免競爭過熱」；亦即興利與防弊之利益兼籌並顧，應增加彩券之種類，活絡彩券發行，以充實彩券盈餘，達成支應公益用途之目的。中央政府掌握彩券之發行權與彩券種類之核准權，已足以達到防弊之功能。換言之，主管機關(財政部)可視彩券之發行情況，控制彩券之發行種類與發行量。唯增加彩券種類後，主管機關亦無須擔心其他彩券種類與其競爭，蓋不論何種彩券種類，其盈餘均用之於公益，更何況中央掌握全國性之發行規模，其彩券已具有先天上之競爭優勢。

(5)基此，乃建議增訂特種公益彩券之種類，其發行、銷售、促銷、開兌獎作業、管理及其他相關事宜之辦法，則由主管機關訂定。此外，該特種公益彩券之盈餘，當亦支應該法所定之公益用途，惟為該特種公益彩券舉辦活動之成本，應自盈餘中扣除。

3、葉憲修、余政道、邱太三、顏錦福及彭紹瑾等五人之提案(立法院公報，1999：95)：

(1)財政部於本條例修正後，須委託高雄市政府辦理公益彩券發行事宜，以避免造成中央與地方政府之對立與抗爭；否則財政部不得引用本條例或其他法律之相關罰則對抗高雄市政府。

(2)中央政府及財政部於本條例修正後，須以協商方式解決高雄市政府單獨發行公益彩券之問題，以避免造成中央與地方政府之對立與抗爭。雙方同意之協商結果應報立法院財政委員會。否則中央政府不得引用本條例或其他法律之相關罰則對抗高雄市政府。

- 4、李慶雄、陳勝宏、卓榮泰、周清玉、許添財、邱太三、朱星羽、余政道、葉憲修、賴士葆、彭紹瑾、劉俊雄及顏錦福等十三人之提案（立法院公報，1999：95）：高雄市政府就公益彩券已籌劃多時且投注相當經費，高雄市政府預定八十八年七月一日發行，究竟由中央發行或由省轄市發行，有必要邀請高雄市謝市長到會並備詢。
- 5、許添財、朱星羽、顏錦福、余政道、邱太三、賴士葆、朱惠良、彭紹瑾、卓榮泰、簡錫皆、周清玉、王兆釧、李應元及梁牧養等十四人之提案（立法院公報，1999：95）（已納入第四條、第十二條審查通過條文）：鑑於現行公益彩券發行條例第四條規定已不合時宜，應將省之層級刪除，並增列縣市政府為發行機關，同時為避免中央與地方針對彩券發行權引發更大抗爭，特建請採折衷方案，讓有意發行彩券之直轄市、縣市政府可以發行彩券，中央得對無意發行彩券之地方政府收回發行權。另該條例第十二條規定公益彩券中獎獎金應一次給付，易對得獎人滋生危害，同時也不利地方政府財政收支的調度，另為避免助長賭風，爰提出公益彩券發行條例第十二條條文修正草案，將該條文修正為「公益彩券中獎獎金應一次給付，若中獎獎金超過最近三年國民平均年所得十倍以上者，得分期給付」。

#### 四、修正後公益彩券內容分析

該次修正公益彩券發行條例之重點<sup>2</sup>如下：

---

<sup>2</sup> 公益彩券發行條例內容，見附錄一。

- (一) 刪除省及直轄市政府擔任彩券發行機關之規定,而改由主管機關(財政部)指定銀行擔任彩券發行機構,且發行機構經主管機關同意,得委託適當機構辦理公益彩券之發行、銷售事宜;為舉辦國際認可之競技活動,得申請主管機關核准發行特種公益彩券。此部份即是所謂的博奕條款,而相關管理規範改由主管機關定之。(修正條文第四條)
- (二) 明定發行機構應將各種公益彩券發行之盈餘專供政府補助國民年金、全民健康保險安全準備、社會福利及慈善等公益活動之用。另由中央政府、直轄市政府及縣(市)政府代表組成監理委員會,以監理公益彩券盈餘分配事宜。(修正條文第六條)
- (三) 將發行機關應於會計年度結束後三個月內提報相關表報予主管機關備查之規定,修正為發行機構應於次月十五日前將每月相關表報報請主管機關備查。(修正條文第七條)
- (四) 為配合改由指定銀行發行公益彩券,爰將發給公益彩券經銷商執照之規定,修正為遴選經銷商之原則;另為落實政府照顧原住民之政策,對於公益彩券經銷商之優先遴選對象及經銷商之人員僱用,均增列「原住民」,以增進原住民之就業機會。(修正條文第八條)
- (五) 明定中獎獎金超過主管機關所規定之金額者,得分期給付。(修正條文第十二條)
- (六) 鑒於非法發行、經營、媒介彩券等行為,刑法已有規範,爰刪除現

行條文第十五條未經主管機關核准而經營彩券業務者及以不正當方法影響中獎方式產生之過程或使生不正確之結果者處以行政罰之規定。

通過修正的公益彩券發行條例後，我國公益彩券的重新發行已經呼之欲出了。

### 第三節 國內外公益彩券發行的現況

#### 一、歐洲地區公益彩券發行現況

##### （一）英國彩券發展現況

一九九四年，英國開始推出國家彩券樂透獎時，民眾爭相排隊購買彩券，收看 B B C 電視台星期六晚上現場開獎節目的觀眾衝破一千五百萬人，舉國上下的狂熱程度足以令今天的台灣人感到似曾相識。不過，八年下來這種狂熱已不復見，現在一週兩次的樂透獎已經是例行公事，不算新聞。由於中獎實在不易，主持彩券的公司在一九九九年六月又推出一種名為 Thunderball 的彩券，它的獎額雖然較小，但是機率較大，希望藉此可以吸引更多人下注。

過去的一項估計顯示，平均每週大概售出約合一億三千五百萬美元的樂透彩券，每週約有三千萬人買彩券，頭獎獎金平均約合兩百七十萬美元。到目前為止，它所產生的百萬富翁早已超過一千人。雖然有人批評樂透是一種變相的稅收，更有人鑑於買樂透的人大多不是富人，而抨擊說它是加

諸苦哈哈民眾的一種「窮人稅」。不過，英國的財政部倒是從一開始似乎便不曾想要把它當作是一種替代性的財源。

彩券經營權是一塊大餅，經營公司 Camelot 的高層主管過去支領高額獎金曾經引來批評，並遭到主管機關英國文化部的警告，說是若太囂張將取消它的經營權。英國政府固然希望彩券能成為一種非營利性的活動，但是光是投資彩券所需系統便要一筆龐大經費，回收成本更需要一段時間，彩券公司確實不能沒有利潤。

在要求改革的一些人當中，有些國會議員主張國家彩券應該分散經營，分由幾個不同機構負責，以防它變成常設性的私人壟斷事業。彩券主管機構也堅稱它將監督彩券的經營，讓它能夠合乎公益，使得各地區都能得到它的好處，並確保消費者的權益，包括避免過度的沈迷和不讓未足年者玩彩券等（歐俊麟，2002）。

為了提升買氣，發行機構預計投入 7,200 萬英鎊進行促銷，當中包括重新包裝品牌、上電視廣告以及推出名為「熱選」的新遊戲。為了配合新遊戲上市，英國主管彩券的文化、媒體與運動部也發出相關遊戲規定預作鋪路。為了讓彩券發行作業能被公眾所監督，並在現行法規下繼續運作，英國國家彩券局的籌設也正進行中。但是在這些革新制度之外，如何善用彩券盈餘卻付之闕如。這些舉動反而讓彩券發行可能像千禧巨蛋或皇家歌劇院一樣，淪為大而無當的無用之物（經濟學人，2002）。

## （二）德國彩券發展現況

德國發行樂透彩的時間已經很長，一般民眾不會特別注意樂透彩，雖

然德國也有不少固定的「樂透族」，但絕不會影響到日常生活或公務。根據調查的資料顯示，樂透起源於十六世紀，一五三一年義大利一個地方政府官員發明了樂透，當時是從九十個號碼中選出五個，一七三五年傳入了德國巴伐利亞地區；第二次世界大戰結束後，樂透於一九五三年又開始在柏林地區發行，一直到了一九五九年，西德各邦才開始統一採用「四十九選六」的樂透抽獎模式。

目前德國樂透彩的發展很多元化且多樣化，除了傳統的樂透 (LOTTO)，還衍生出透透彩 (TOTO)、超級六 (SUPER 6) 和七七彩 (SPIEL 77) 等項目，不但有大額獎金，還有汽車等貴重禮品，同一張下注單可同時賭注不同的項目，傳統樂透彩最少的下注金額為零點七五歐元，大約合二十五元台幣。

德國樂透彩每星期三及星期六開獎兩次，電視台及報紙都會刊出中獎號碼，樂透主辦單位也設有專門網站供下注民眾查詢，在一般賣香菸及書報的小店幾乎都設有樂透專櫃提供民眾下注，需要排隊的情況幾乎不會發生，下注單上不但沒有任何警告標語，反而印著「樂透讓你成為百萬富翁」(劉行，2002)。

### (三)、法國彩券發展現況

法國民法至今仍明白規定，不得有金錢及債務遊戲的行為；刑法也明令禁止金錢遊戲及賭博，但在內政部許可下，特種地區可以開設賭場。一九七四年正當石油危機打擊經濟，法國政府稅收困難，窮而後知變通，通

過國會立法，以財團法人方式設立法蘭西遊戲公司，從德國引進樂透彩券，開始全民遊戲。

樂透彩券的發行，政府也因而每年財稅收入增加，全國上下皆大歡喜。法國的樂透，每星期三及星期六各開獎兩次，中獎機會不少，憑空製造了不少億萬富翁及百萬富翁。不過，政府絕對是最大的受益者，因為每張彩券都含稅，中獎彩金雖可以免稅，一旦將彩金存入銀行，還是要繳所得稅；同時，政府在法蘭西遊戲公司所占股份高達百分之七十二，營利所得政府分紅最多。

法國樂透種類繁多，最受歡迎且獎金最多的是每星期三、星期六各開獎兩次的樂透彩券，共有八聯，一次至少購買兩聯，其簽注辦法與台灣的樂透差不多，唯一不同的是台灣的樂透是四十二碼選六個數字，法國樂透則每聯有四十九個碼，從中簽選六個數字，因此中獎或然率較低。二

年，每期平均有四百萬人簽注，去年業績達六十五億三千萬歐元，政府光是稅收就有十七億五千萬歐元進帳。

「基諾」(KENO)是法蘭西遊戲公司另一項賺錢的法寶，與樂透玩法相近，簽注數字多到十個，天天開獎，每天也吸引四百萬人參加遊戲，最迷人之處是今天簽注未中，明天有權再對獎一次。獎金比透樂少，因為不必多天等待抽獎，中大獎的或然率不大，小獎不少，可以滿足許多小小發財夢。當然政府還是最大的贏家，去年業績達四億兩千萬歐元，政府獲利增加百分之十(鄒明智，2002)。

#### (四)、義大利彩券發展現況

樂透在義大利如同其它歐洲國家，早已行之多年，不僅極為普及，投注金額龐大，每週星期三和星期六是義大利樂透開獎日期，義大利樂透分為兩種，一種是義大利政府發行的樂透彩券，行之多年，依地名全國共分為十個區域，每一區域每一期開出五組號碼，號碼由一號至九十號。最小投注金額為一千九百里拉，約一歐元。

另一種樂透，名為超級樂透，則是近幾年才由民間公司經營，財稅部門進行監督，也是每週三、六開獎，開出六組一至九十的數字，主要是依據十個區域樂透將第一組號碼開出超級樂透的號碼。

至於樂透彩券金額，依照規定，各樂透投注站按規定抽取彩券售價的固定佣金，政府財稅單位也依一定的遊戲規則收取稅金，交由國庫投入國家重要建設。幸運的中獎人則可能一人獨得，或是多人共享。早期政府財政困難時，得獎彩券金額無法發送，甚至可以頒發同額的土地給得獎人，或是採取分期付款方式支付獎金（方沛晴，2002）。

## 二、美洲地區公益彩券發行現況

### （一）、美國彩券的發行現況

台灣發行樂透彩券不久就造成民眾瘋狂簽注的現象，而引起有心之士的嚴重關切。美國多州樂透協會認為，這不值得過分憂慮。儘管美國最高法院一八七八年即曾裁決樂透「敗壞民心」，美國三十七個州和首都哥倫比亞特區現在都發行各種樂透，甚至有每天抽獎的彩券（鍾行憲，2002）。

在世界各國的彩券當中，美國可以說是玩法最多、開出頭彩金額也最驚人。除各州發行的樂透彩券外，還有跨州的「威利球」、「大玩家」等規模更大的樂透，讓更多彩迷有更大的發財夢。由伊利諾州、密西根州、喬治亞州、馬里蘭州、麻州、新澤西州與維吉尼亞州共七個州聯合發行的「大玩家」，由於最高彩金超過兩億美元以上，在全美各項樂透彩券中最受矚目。

歷年來，北美地區最高一次樂透頭獎彩金的紀錄，便是 2000 年五月九日「大玩家」開出的 36,300 萬美元驚人彩金，刷新了一九九八年七月「威利球」寫下 29,570 萬美元的紀錄。「大玩家」每逢週二、週五開獎，投注金額為一塊美元。投注者必須從一號到五十號中選出五個號碼；另外再從一號到三十六號裏選出一個「大錢號碼」，六碼全中可得頭獎。「大玩家」六碼全中機率相當低，為 1 : 7,267 萬 5,360，可以說是「微乎其微」。

另外，同為跨州發行的「威利球」，投注金額也是一塊美元，每逢週三、週六開獎，一樣受到彩迷熱烈喜愛。「威利球」頭獎必須符合四十九選五碼，再加上四十二選一的一碼「威利球」，六碼全中機率為 1 : 8,008 萬 9,128，比「大玩家」中獎機率更低。對中前五碼可領彩金十萬美元，機率为 1 : 195 萬 3,393，只對中「威利球」一碼可得三塊美元的最小獎，機率为 一比七十四。整體平均起來，「威利球」九種得獎方式所有獎項得獎機率为 一比三十五。除了以傳統方式買彩券，近年在美國也可上網投注，但需符合身為美國居民以及年滿十八歲的兩項先決條件，條件符合後只要有微軟 95 或更新版的電腦軟體，就可以在家輕鬆上網編織發財美夢（顏伶如，2002）。

## （二）加拿大彩券發展現況

加拿大發行的樂透彩券可謂林林總總，不下數十種。最為風行的為每週開獎兩次的六合彩。六合彩係從 1 至 49 等四十九個號碼中任選六個，若六個號碼全中，可獲得彩票銷售額百分之五十的彩金，若中五個號碼可獲百分之十二的彩金。

六合彩六個號碼全中的中獎率約為一千三百九十八萬三千八百一十六分之一，最高獎額視每期銷售情況而定。五個號碼全中的機率為五萬五千四百九十二分之一。

加拿大另一全國風行的樂透彩票為超級七彩，亦是由一至四十九等四十九個號碼中任選七個號碼。七個號碼全中可獲彩票銷售額的百分之八十的彩金，若中六個號碼，可獲彩票銷售額百分之七的彩金。超級七彩七個號碼全中的機率為二千零九十六萬三千八百三十三分之一。中六個號碼的機率為七萬六千七百九十分之一。

除全加拿大發行的彩票外，各省為了廣闢財源，亦各自發行自己的彩票。如安大略省即成立彩票發行公司，由政府監督管理。安大略省彩票發行公司共發行十四種彩票。二 0 0 0 至二 0 0 一會計年度彩票總營收為二十一億六百萬加元。扣除彩金及其他行政支出後，淨賺七億二千三百萬元，全交給政府從事公益事業（章君宇，2002）。

### 三、亞洲地區彩券發行現況

#### (一) 日本彩券發展現況

日本發行彩券已有半世紀的歷史，日本彩券市場趨於成熟，在年關等節日及高額獎金彩券推出時雖出現購買熱潮，但是，以娛樂的平常心來購買彩券的國民居多，趨之若狂的現象少見。一九四五年七月的二次世界大戰最末期，日本政府為籌措軍需而首次發行一張十日圓，頭獎十萬日圓的「勝利彩券」，同年八月十五日，彩券尚未開獎而日本就宣布無條件投降，而成為了「戰敗彩券」。同年十月，日本發行「政府第一回寶籤（即彩券）」，正式揭開彩券發行的序幕，日本自戰後發行彩券以來，累積銷售金額已超過十兆日圓（張芳明，2002）。

近年來，日本政府因應彩券風潮，紛紛推出新的種類彩券。並已於 1992 年 4 月，成立彩券系統研究協會(Lottery System Research Institute Inc.) 負責電腦(lotto)與數字型遊戲彩券(numbers games)之研究事宜。茲將近年主要新種彩券分述如下（劉代洋，1994：119-122）：

#### 1、超級彩券(The Jumbo Lotteries)

超級彩券為一全國性彩券。每年接受郵購預約三次，種類有“夢幻超級彩券”(dream jumbo)、“夏日超級彩券”(summer jumbo)以及“新春超級彩券”(year end jumbo)三種。上述彩券主要特色為順應時節風行，且最高中獎獎金自 1989 年後，均達一億日圓。

1991 年三種超級彩券總銷售額為 4693 億日圓，約占全日本彩券銷售額的 70%。其郵購預約彩券的設計，使購券者購買彩券的張數得以彈性地變動，且可免除排長龍而遇到彩券售罄的情況發生。

## 2、環保超級彩券(The "Green Jumbo" Lottery)

環保超級彩券是從公元 1984 年起在全國發行的彩券，主要用途為籌措綠化環境基金。此類彩券有兩次抽籤機會。一次如超級彩券一般可獲得日本最高中獎獎金。另外，首次抽籤獲得五萬日圓中獎者，可再繼續利用數字遊戲以獲得額外中獎獎金。上述數字遊戲，係三位數。若三位數次序全相同則可獲最高中獎獎金。若數字相同而僅排列次序有差異則得次高中獎獎金。此種彩券分派方式屬中獎獎金共享制(Parimutuel system)，且每中一獎獎金均設有上限。

## 3、幸運 3 立即樂(The "Lucky 3 (Lucky San)" Instant Lottery)

日本首次發行立即型彩券為 1996 年的「幸運 7」(Lucky 7)，而「幸運 3」(Lucky 3)立即型彩券自 1996 年 10 月起發行。立即型彩券的特色為購買彩券時，即可憑券路面圖案或數字知悉是否中獎。立即型彩券以每次發行期間為二至三天時最為風靡，因此 1991 年增加幸運 3 彩券發行頻率。

## 4、雙重兌獎彩券(The Double-Chance Lottery)

雙重兌獎彩券自 1982 年起開始發行，係結合立即型彩券與傳統型彩券的混合體。券面左半部分屬立即型彩券，其中獎獎金為第三獎或較小獎金。

至於券面右半部部分，屬傳統型彩券，其中獎獎金為第一獎與第二獎。另為增加彩券變化，隨每次發行主題之不同，中獎獎金額度亦有所不同。

#### 5、娛樂型彩券(The Leisure Lottery)

一般彩券設計以最高中獎獎金吸引大眾，有些彩券則以提高中獎機率為主要訴求，而娛樂型彩券即為高中獎機率的典型彩券，每年一至二次於各地區發行，最高中獎獎金隨地區而有不同，其範圍在新台幣六萬至十萬元之間。由於中獎機率很高，頗能吸引女性購買者，特別是家庭主婦與職業婦女。

#### 6、新年彩券(The "First Dream of the Year" Lottery)

新年彩券於每年年度開始日本四大地區開獎，最高獎金為約新台幣1200百萬元。此種彩券係配合日本傳統習俗，買一張彩券，圓一個發財夢。

### (二) 馬來西亞彩券發展現況

馬來西亞博彩業相當蓬勃，目前三大家博彩公司所經營的各種博彩，除了「大彩」每二十天開獎一次，其他各式博彩都每週固定開獎三次，即逢週三、週六與週日揭曉。估計每週投注金約馬幣四千萬元（相當於新台幣四億元左右）。

目前，在市面上，每週三、週六與週日三天，都是各博彩券開獎日。計有「萬能」的千字票與萬字票，那是只選三個數字與四個數字，即可投注的博彩。賭注由馬幣五角或以五角的倍數，某個號碼每注上限到兩百馬

元，但不限注，因此有時會出現一個特殊號碼（或所謂「明牌」）被賭中首獎五、六千元，獲賠額高達千餘萬元。後來興起的多多與大馬彩兩家公司也推出千字與萬字博彩，賭法賠法一如萬能。

目前玩法與台灣樂透彩相似的，便是「多多」。不過多多除了 6/49 的組合玩法外，另又設 4/49 與 6/42 兩種。4/49 僅需在四十九個數號填寫四個數即行，中獎機率較高，但獎金較少，而且固定，故不太受歡迎。而 6/42 與 6/49 就與樂透彩一般模樣，只須在四十二個數號或四十九個數號，選出六個數號填上即可。

馬國的彩券合法化營業，成了一枝獨秀的博彩業，各家營業公司都是上市公司，每年營業額都達到二十億馬元以上。因此每家公司都發展成集團機構，另外又投資別的行業，擁有不少附屬子公司。當然，博彩業也為國庫帶來上億元的稅收。博彩稅徵收率介於百分之五至百分之十五（陳毓平，2002）。

### （三）、香港彩券發展現況

六合彩是香港獎券管理局委託賽馬會經辦的一種獎券遊戲，至今已有二十餘年歷史。據稱，前港英政府所以開設六合彩，是看準港人愛賭的心態，於是設立六合彩「疏導民氣」，也可以從中抽稅，增加庫房收入，再把收入投放到公共支出和慈善事業上，為廣大市民謀福利。

根據六合彩獎金基金的分配方式，百分之二十的投注額是給予政府作為博彩稅；百分之十五為獎券基金，用以資助社會福利計劃；百分之六為

馬會佣金，支付經營成本；其餘百分之五十九為獎金基金，派發給各中獎者。

在運作上，六合彩與台灣樂透彩一樣，每星期開獎兩次，攪珠過程由電視台現場轉播；六合彩每注港幣五元，由四十七個號碼中選取六個，六個號碼全中得頭獎，二獎為五個號碼加上一個特別號碼，三獎中五個號碼，四獎中四個號碼加上特別號碼，五獎中四個號碼，六獎中三個號碼加上特別號碼。

六合彩自一九七五年推出以來，至今為政府庫房及獎券基金帶來超過一百八十四億港元的博彩收入，而這些收入都以不同方式通通用在社會公益上，可謂「取之於社會，用之於社會」（陳倖嫻，2002）。

#### （四）、中國大陸發展現況

彩券在大陸稱為彩票，從開始發行後到現在一樣深受人民歡迎，跟台灣比起來真是又過之而不及，下面就介紹大陸彩券的發展過程（周亞杰 a，2002：19-27）：

##### 1、禁絕四十年再度發行

中華人民共和國成立以後，一直認為彩票是腐朽資本主義社會的流毒，也是「賭博」和「貪婪」的產物，特別是共和國成立前的彩票聲名狼藉，人們一直把彩票與強盜、土匪、賭博、娼妓等現象連想在一起，作為舊社會醜惡的象徵，所以彩票被禁絕了近四十年不想發行、不許發行、也不敢發行。

## 2、向彩票低頭兩個理由

(1)歐美國家發行助益很大：發行「彩票」，最早可追溯到古羅馬時代，在皇室各商人中發行，以後逐漸推廣到歐洲各國，有政府舉辦，也有由私人舉辦發行。到了十八世紀，始漸由政府控制發行，甚至有許多國家還通過政府法令，直接主導發行「彩票」，並作為政府收入的一個主要來源。當人們用鄧小平建設有中國特色社會主義理論，用實事求是的觀點敞開門窗面對外面的世界時，可以看到，被禁而絕之的彩票在世界上絕大多數國家蓬勃開展。美國的彩票業突飛猛進，每年以百分之十的速度增長；蘇聯自一九二六年起開始發行彩票，二次大戰時雖一度停發，但一九五六年起重新恢復，以後再未間斷；日本自一九四五年開始發行彩票，其他如新加坡、泰國、香港等。發行彩票既彙集了社會閒散資金，彌補國家財力不足，並有效地解決了各種社會福利。可以肯定地說，如今世界各國幾乎都以發行彩票，作為補充社會福利的經費。

(2)彩票倫理道德基礎：中國從古至今，不管是帝王將相，或者尋常百姓，常可看見各種博取榮譽或從中獲得精神、物質刺激與滿足的機會遊戲。如：押寶、擲骰子、牌九、鬥雞、麻將、紙牌等，可說是形形色色、層出不窮、代代相傳。「大博爭雄好彩來，金盤一擲萬人開。」唐代大詩人李白曾經描繪出盛唐時代麼熱烈的博彩場面。機會遊戲讓人類爭強好勝、尋求機遇的天性得到了充分的宣洩。清朝末年，在江蘇、安徽、湖北等地，發生災害時，當地官廳也曾發行過「彩票」(時稱「白鴿票」)，籌募賑災款項。北洋軍閥統治時期，上海等大城市曾出現過

各種私人發行的彩票。共和國成立後，對彩票有不同的認識，隨著改革開放，政府認識到，就彩票本身來講，只不過是一種籌集資金的形式與方法而已，它既可以為資本主義服務，當然也可以為社會主義服務，關鍵在於彩票掌握在什麼人的手裏，以及籌集資金的目的何在？為了彌補國家財力不足，通過發行彩票籌集資金發展社會福利和社會公益事業，不僅符合國際潮流，而且也是中國社會主義市場經濟發展的必然要求。

### 3、中南海被逼發彩票

八十年代初，大陸民政工作陷入尷尬境地，全國有優撫、救濟物件約一．五億，成災人口三．一六億，殘疾人口近六千萬，而城鄉各種福利院床位數僅四十九萬張，全國無社區服務設施，大多數殘疾人士就業問題無法解決。形成了一個巨大的負荷，壓在政府的肩上。儘管每年財政撥款的速度幾乎與國民經濟增長速度同步，但由於欠帳太多，國家財政撥款援助已軟弱無力。解決這些問題的主要關鍵是錢，而財政部又沒錢。當時任民政部部長的崔乃夫經過調查分析發現，不論經濟發達還是欠發達國家，幾乎無一例外地以發行彩票的方式彌補國家財政對福利事業撥款的不足，而有意跟進。然而，幾十年來一直被視為禁區的彩票能否被國人和國家領導接受呢？一九八六年八月十八日，民政部向國務院正式報送了「關於開展社會福利有獎募捐活動的請示」報告，建議成立「中國社會福利有獎募捐委員會」，作有獎募捐的發行法人，獨家發行。一九八七年六月三日，中南海最高決策機關順利通過，中國社會福利有獎募捐委員會在北京成立。

#### 4、石家莊售出第一張

一九八七年七月二十七日，新中國誕生後的第一批八千萬張「中國社會福利有獎募捐獎」（面值一元），在河北、江蘇、浙江、上海等十個省、市試點發行，從而掀開了中國當代彩票史的第一頁。石家莊市售出了新中國第一張彩票。此後十幾年，歷經「中國社會福利有獎募捐券」、「中國社會福利獎券」，直到「中國福利彩票」，年發行量也從最初千餘萬元發展到今天的一百多億元。實踐證明，通過發行福利彩票籌集社會資金，用於社會救助性福利事業，打破了近四十年社會福利事業由國家包辦的老路子，開闢了向社會籌集資金、社會福利社會辦的新渠道。

#### 5、福利資金與福利專案

從一九八七年開始發行中國社會福利有獎募捐券，到一九九七年底的十年間，中國已累計籌得社會福利資金七三七、一六六萬元，共同七三、三八二個社會福利專案投入資金五二五、八七八萬元，是同期各級財政對福利事業基本建設投入的三．八七倍。一九九八年，中國遭受了百年來的特大洪水災害，國家決定發行五十億元的賑災專項募集福利彩票，籌資十五億元全部用於幫助災區人民恢復生產、重建家園。從一九九八年十一月到一九九九年三月的五個月的時間，五十億元彩票銷售完畢，十五億元賑災資金全部到位。到六月底共完成銷售包括賑災專項募集在內的福利彩票一一億元，取得了空前的豐收。這個結果表明，中國開闢一條向社會籌集救助性資金的有效途徑又邁出了關鍵的一步。這個結果更證明，中國福利彩票具有強大的社會基礎，市場潛力巨大，只要周密組織、科學運作，

就一定能夠依靠社會力量，籌集更多的社會閒散資金，為社會福利事業，為社會的發展和進步做出更大的貢獻。中國福利彩票發行的第一個高峰是一九九五年，當年全國累計發行社會福利彩票四十億元，相當於過去發行社會福利獎券七年的總和。第二個高峰是一九九八年，為了募集賑災專項資金，當年國務院批准民政部門發行的常規和專項福利彩票，就有一一億元。

## 6、彩票發行進入新階段

二 年始，電腦福利彩票在全國興起，中國彩票進入一個新的發展時期。彩票花樣多，還有些省市發行即開型主要分為三種：即揭開式、撕開式(又分兩種：單張票及雙開票)、刮開式的彩票等。至於選數範圍，除了三十選七及三十六選七外，還有十五選五等的玩法。現在範圍較廣的彩票，主要有三，即福利彩票(簡稱福彩)，體育彩票(簡稱體彩)，足球彩票(簡稱足彩)。

## 四、台灣地區公益彩券發行現況

我國公彩彩券目前由財政部在九十年四月公告委託台北銀行發行中華民國公益彩券，並由台北銀行取得五年公益彩券發行權。台北銀行過去曾經接受台北市政府發行愛心彩券，由於規劃得宜，且立即型彩券在國內係屬首次發行，引起民眾搶購的熱潮，短短的三期，總計為政府帶來了 14.5 億元的財政收入，以及為弱勢團體創造了 2.32 億元的就業收入，不僅為弱

勢族群帶來穩定的生計來源，對政府財源亦有很大的助益。以下就簡單介紹目前台北銀行所銷售的公益彩券的種類( 中華民國公益彩券網站, 2003 ):

### (一)、樂透彩

樂透彩是使用電腦連線接受投注的樂透型機率遊戲。投注購券者須從 1 到 42 的號碼中任意選出六個不重複號碼以作為投注號碼。例：從 1 至 42 任意選出 01、05、12、23、29、36 等六個號碼，每注單價新台幣 50 元。當期總投注金額（銷售收入）乘以總獎金率得出『總獎金』。普獎每注獎金為新台幣 200 元。

『總獎金』減除普獎之總額後，依下列比率分配：

表 2-2 樂透彩獎金分配表

獎項	頭獎	貳獎	參獎	肆獎	合計
分配比率	38%	12%	15%	35%	100%

資料來源：中華民國公益彩券網站

若頭獎未有人中獎，則頭獎累積至下期。

### (二)、吉時樂

屬於立即型彩券為事先印刷好的彩券，在其遊戲區上覆有一特殊材質之刮膜。消費者只要將彩券上的刮膜刮除，即可看到一組遊戲號碼或符號。每張彩券都有遊戲說明，告知消費者怎麼樣的情況算是中獎。所以消費者可以輕易知道自己的彩券是否中獎，以及中獎金額。

立即型彩券產品名稱為「吉時樂」，因立即型彩券的產品特色為「中獎與否，立即揭曉」，消費者享受即時回饋之樂趣，又因「即」與「吉」同音，

「吉」代表「吉利、幸運」之意，故將立即型彩券命名為「吉時樂」。產品以遊戲方式繁簡，推出新台幣五、一、一五元及二元等價格產品。大部分產品仍以一元為主要價格

### (三) 對對樂

『對對樂』就像從前的愛國獎券，只要把彩券上的號碼跟電視開獎所開出的獎號『對』一『對』，您就『樂』了！最高獎金有新台幣一千萬元。

『對對樂』售價為新台幣 100 元，預計一年至少發行六期，在春節、婦幼節、端午節、七夕、中秋節及元旦發行。

### (四)、四星彩

這個遊戲在今年推出希望能夠增加買氣，以提高盈餘，四星彩是使用電腦連線接受投注的數字型電腦彩券。中獎採固定獎金支出倍數，所以消費者於投注時即已清楚了解自己中獎時所能獲得的獎金。每注單價新台幣 50 元。4 星彩之玩法、獎金支出倍數、分述如后：

#### 1、正彩：

(1) 消費者選取 0000 至 9999 中任一組 4 位數字號碼，若消費者希望以此組號碼與開出的中獎號碼數字及排列順序完全相同之方式中獎，則可選擇此種玩法。若消費者所選的 4 位數字號碼與開出的中獎號碼數字與排列順序完全相同，即為得獎。例：消費者選號為 1234 且選擇此種玩法，若獎號開出恰為 1234，則此消費者之選號即為中獎。

(2) 中獎機為 0.01%(即 10,000 個組合中有一組號碼會中獎)，獎金倍數 5000 倍，每注中獎金額為新台幣 250,000 元整 (5000xNT\$50)。

#### 2、前三彩：

(1)、消費者僅須選取前三個號碼，若與開出的中獎號碼前三個號碼及順序完全相同即中獎。例：若消費者選擇此種玩法，且選取投注號碼 223X，若開出獎號為 2231、2232、2233、2234、2235、2236、2237、2238、2239、2230，則此消費者的選號即中獎。

(2)、中獎機為 0.1%(即 1000 個組合中有一組號碼會中獎)，獎金倍數 500 倍，每注中獎金額為新台幣 25,000 元整 (500xNT\$50)。

### 3、後三彩：

(1) 消費者僅須選取後三個號碼，若與開出的中獎號碼後三個號碼及順序完全相同即中獎。例：若消費者選擇此種玩法，且選取投注號碼 X568，若開出獎號為 1568、2568、3568、4568、5568、6568、7568、8568、9568、0568，則此消費者的選號即中獎。

(2) 中獎機率為 0.1%(即 1000 個組合中有一組號碼會中獎)，獎金倍數 500 倍，每注中獎金額為新台幣 25,000 元整 (500xNT\$50)。

### 4、前對彩：

(1) 消費者僅須選取前二個號碼，若與開出的中獎號碼前二個號碼及順序完全相同即中獎。例：若消費者選擇此種玩法，且選取投注號碼 22XX，若開出獎號為 2200、2201 至 2299，則此消費者的選號即中獎。

(2) 中獎機為 1%(即 100 個組合中有一組號碼會中獎)，獎金倍數 40 倍，每注中獎金額為新台幣 2000 元整 (40xNT\$50)。

### 5、後對彩：

(1) 1、消費者僅須選取後二個號碼，若與開出的中獎號碼後二個

號碼及順序完全相同即中獎。例：若消費者選擇此種玩法，且選取投注號碼 XX31，若開出獎號為 0031、0131 至 9931，則此消費者的選號即中獎。

(2) 中獎機為 1%(即 100 個組合中有一組號碼會中獎)，獎金倍數 40 倍，每注中獎金額為新台幣 2000 元整 (40xNT\$50)。

我國公益彩券事業在台北銀行的賣力發行下帶來巨大的盈餘，台北銀行功不可沒。在上半年台北銀行公布，公益彩券所創造的公益盈餘累計至 6 月底止，共為新台幣 14,922,842,582 元，已直逼 150 億元大關，距與 4 月份累計之 100 億元，只有二個月的時間。到了年底則公益彩券所創造的公益盈餘，共為新台幣 29,666,373,272 元整，上看 300 億元大關。