

第四章 我國現行公益彩券盈餘分配之機制

第一節 公益彩券盈餘分配之依據與分配情況

一、現行公益彩券盈餘分配之依據

根據「公益彩券發行條例」第六條第一項之規定，本法所稱盈餘，係指售出彩券券面總金額扣除應發獎金總額及發行彩券銷管費用或為發行彩券而舉辦之活動費用後之餘額。而根據該條例第五條公益彩券獎金支出不得超過發行彩券券面總金額之百分之七十五。同時第六條後段也規定，但發行彩券銷管費用不得超過售出彩券券面總金額百分之十五。而目前台北銀行所發行的公益彩券獎金為百分之六十，而銷管費用有經銷商的佣金為百分之八點四，還有台北銀行的管理費用為百分之四點三，還有彩券發行損失及其他賠償責任準備為百分之零點五，加起來所有管銷費用為百分之十三點二五。尚未超過該條例之規定。

彩券盈餘之分配，係根據公益彩券發行條例第六條第二項規定，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、全民健康保險準備、社會福利及慈善等公益活動之用，所以在公益彩券發行條例通過後，就限定了彩券盈餘只能使用在國民年金、全民健康保險準備、社會福利及慈善等公益活動之用。

為管理公益彩券盈餘分配事宜，根據同法第六條第三項規定，授權財政部設立「公益彩券監理委員會」負責監督，而有關於彩券盈餘的分配，係依據「財政部公益彩券監理委員會組成辦法」，明確訂定盈餘分配的比例。依據該辦法第三條規定，公益彩券盈餘之分配，應以百分之五十供地方政府辦理社會福利及慈善等公益活動、百分之四十五供國民年金、百分之五供全民健康保險之用。前項分配予地方政府之盈餘，應先提撥其中之百分之十五，平均分配與各直轄

市、縣(市)政府；其餘百分之八十五，依各直轄市、縣(市)人口數比例及公益彩券銷售金額比例各占百分之五十權數分配之。茲將上述分配內容用簡要圖表及公式（中華民國公益彩券網站，2003）說明之：

（一）彩券盈餘（26.75%）= 總銷售額 - 獎金支出（60%）- 銷管費用（13.25%）



圖 4-1 彩金分配圖

資料來源：中華民國公益彩券網站。

（二）、彩券盈餘分配計算公式

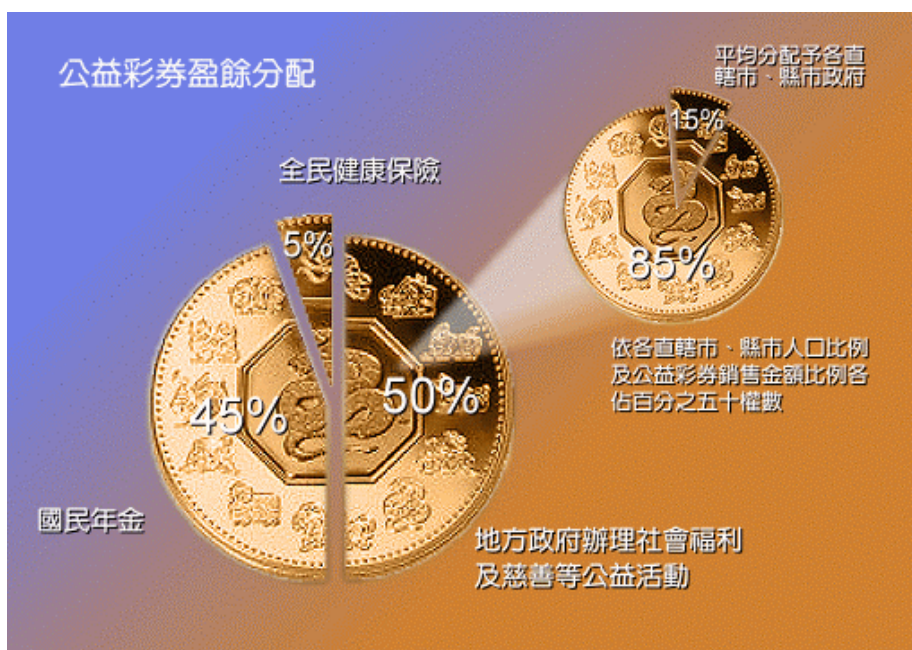


圖 4-2 公益彩券盈餘分配圖

資料來源：中華民國公益彩券網站。

(1) 國民年金 = 彩券盈餘 × 45 %

(2) 全民健康保險 = 彩券盈餘 × 5 %

(3) 各直轄市、縣(市)政府應分配金額 = A + B

A、平均分配予各直轄市、縣(市)政府：彩券盈餘 × 50 % × 15 %
全國直轄市、縣(市)政府個數

B、各直轄市、縣(市)人口數比例及公益彩券銷售額比例各占百分之五十權數：

$$\text{彩券盈餘} \times 50\% \times 85\% \times \left[\frac{\text{各直轄市、縣(市)人口數}}{\text{全國人口數}} \times 50\% + \frac{\text{各直轄市、縣(市)銷售數}}{\text{全部銷售數}} \times 50\% \right]$$

至於各直轄市、縣(市)人口數之認定，依內政部戶政司網站公告之最近月份戶籍人口統計月報資料為準。還有各直轄市、縣(市)傳統型及立即型彩券銷售金額之認定，依台北銀行在各直轄市、縣市所建置批售處之批售金額扣除退貨金額後之淨額為準。以及各直轄市、縣(市)電腦型彩券銷售金額之認定，依

台北銀行在各直轄市、縣市所建置乙類¹經銷商、乙類受委託機構及該行營業單位之銷售金額為準（中華民國公益彩券網站，2003）。

因此，根據該辦法的規定，彩券盈餘的一半撥交給各縣市政府辦理社會福利及慈善等公益活動。至於地方政府要將彩券盈餘如何分配於社會福利？財政部另外頒布各直轄市、縣（市）政府獲配公益彩券盈餘運用應行注意事項²，其中第六點規定應分項按兒童福利、少年福利、婦女福利、老人福利、身心障礙者福利、社會救助及其他福利等七大項，所以各縣市大多依此方式將彩券盈餘分配於各種社會福利。

二、現行公益彩券營運分配情況

根據財政部國庫署所公布九十一年全年公益彩券包括 91 年發行之第 1 期至第 6 期傳統型公益彩券銷售數額 629,530,000 元、第 1 期至第 19 期立即型公益彩券銷售數額 19,517,031,800 元及第 1 期至第 99 期電腦型公益彩券銷售數額 78,927,918,500 元，總合計 99,074,480,300 元全年銷售接近一千億元。

表 4-1 91 年度合計公益彩券營業報告書簡表

單位：新台幣元

本年售出公益彩券券面總金額 (A)	99,074,480,300
本年銷管費用 (B)	13,066,458,255
本年提列之獎金支出 (C)	57,046,589,508
本年認列之逾期末領獎金收入 (D)	704,940,735
本年可分配盈餘 (E=A-B-C+D)	29,666,373,272

資料來源：財政部國庫署、本研究整理。

¹所謂乙類經銷商指與台北銀行或受委託機構簽訂契約，並經本行發給經銷證，銷售電腦型彩券者。

²參閱附錄二，各直轄市、縣（市）政府獲配公益彩券盈餘運用應行注意事項。

從表 4-1 可知道目前公益彩券的營運狀況，以九十一年度總盈餘就高達二百九十六億餘元，對於國家來說這筆經費在經濟不景氣之下是相當重要的；然而依據公益彩盈餘分配公式，可以算出公益彩券之盈餘分配情況，見表 4-2。

表 4-2 公益彩券盈餘第一次分配

單位：新台幣元

1、分配予內政部供國民年金之用 (E*45%)	13,349,867,973
2、分配予健保局供全民健康保險準備之用 (E*5%)	1,483,318,665
3、分配予地方政府供社會福利及慈善等公益活動之用 (E*50%)	14,833,186,634

E：代表本年可分配盈餘

資料來源：財政部國庫署。

根據表 4-2 彩券盈餘的第一次分配後，接下來將再進行第二次分配給地方政府，依據計算公式所分配情形如下表 4-3：

表 4-3 地方政府盈餘分配表

單位：新台幣元

縣市	91 年度盈餘分配數	縣市	91 年度盈餘分配數
台北市	2,034,771,924	高雄縣	656,084,335
高雄市	913,969,141	屏東縣	487,982,099
台北縣	2,313,318,834	台東縣	212,347,551
宜蘭縣	336,533,975	花蓮縣	303,447,281
桃園縣	1,207,697,237	澎湖縣	137,622,916
新竹縣	347,984,993	基隆市	328,343,682
苗栗縣	380,078,952	新竹市	318,129,024
台中縣	868,063,597	台中市	692,010,039
彰化縣	696,738,617	嘉義市	237,457,980
南投縣	354,579,538	台南市	475,303,973
雲林縣	410,472,954	金門縣	125,400,692
嘉義縣	324,405,581	連江縣	94,042,781
台南縣	576,398,938	總計	14,833,186,634

資料來源：中華民國公益彩券網站。

其中第二次分配係依據「財政部公益彩券監理委員會組成辦法」第三條規定，依照縣市人口數及縣市銷售數分配，從表中看出得到分配最多的，為台北

縣有 23.1 億，次高為台北市 20.3 億，最低的連江縣也有九千多萬，有了這些經費，對於各地方政府在實施社會福利分配時，將有很大的助益。

第二節 公益彩券盈餘使用於全民健康保險及國民年金之檢視

一、公益彩券盈餘分配於全民健康保險的情形

依照現行公益彩券發行條例第六條第二項規定，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、全民健康保險準備、社會福利及慈善等公益活動之用。有關彩券盈餘的分配，依據「財政部公益彩券監理委員會組成辦法」，明確訂定盈餘分配的比例。依據該辦法第三條規定，公益彩券盈餘之分配，百分之四十五供國民年金、百分之五供全民健康保險之用。從表4-2可知，91年度撥給全民健康保險準備就達到14.8億元之多，但是這14.8億餘元對於目前健保局的營運可謂是杯水車薪，根據目前全民健保陷入財務困難，正當公益彩券開辦初期，曾有行政院政務委員胡勝正表示，全民健保的財務問題嚴重，而針對樂透彩券盈餘必須提撥部分做為健保基金，該政務委員表示，樂透財源並不固定，再加上國外發行電腦彩券經驗，樂透幾個月後可能會退燒，要改善健保財務結構，不能寄望於彩券（東森新聞報，2002）。而91年1月起發行樂透彩券，全年合計約14.8億元，不到健保二天的醫療費用支出，實不足以彌補財務上的短絀。

二、公益彩券盈餘分配於國民年金的狀況

依據「財政部公益彩券監理委員會組成辦法」，明確訂定盈餘分配的比例。依據該辦法第三條規定，公益彩券盈餘之分配，百分之四十五供國民年金。從表 4-2 可得知，九十一年度彩券盈餘分配給國民年金高達有 133 億餘元。但是由於我國目前尚未開辦國民年金，所以這些彩券盈餘便成國民年金開辦的準備金，也成了各方覬覦的對象。例如：在九十一年八月，行政院曾經考慮擬將用

於國民年金的盈餘，運用在敬老津貼的發放，據當時報載（朱漢崙，2002）財政部國庫署長劉燈城代表財政部召開記者會指出，將配合游揆指示提撥公益彩券盈餘擴大發放敬老津貼政策指示，近日內召開公益彩券監理委員會臨時會議，以儘快修正通過「財政部公益彩券監理委員會組成辦法」，從國民年金一年約一百二十億元財源中提撥出四十億元，擴大辦理敬老津貼發放。對於外界質疑敬老津貼的發放是否將排擠開辦國民年金財源，致使國民年金無法如期上路，劉燈城指出，照此累積速度，國民年金一年約可自公益彩券盈餘得到一百二十億元，就算從其中撥出四十億元擴大發放敬老津貼，國民年金仍有八十億元可用，而國民年金平均一個月可得到十億元上下的公益彩券盈餘，未來從中分配給敬老津貼的額度每月不到四億元，因此對國民年金財源排擠效應有限。

至於以公益彩券盈餘挹注敬老津貼之前是否必須修正「公益彩券發行條例」，並送立院完成三讀修法？劉燈城表示，依照公益彩券發行條例第六條規定，「發行機構應將各種公益彩券發行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」，而敬老津貼可算是社會福利用途，不會產生適法性問題。

不過劉燈城指出，必須修正「財政部公益彩券監理委員會組成辦法」第三條規定，「公益彩券盈餘之分配，應以五十%供地方政府辦理社會福利及慈善公益活動、四十五%供國民年金、五%供全民健保準備。」該組成辦法的修正必須經過財政部公益彩券監理委員會同意才能報行政院。然而此舉引發許多爭議。之後由中華民國殘障聯盟等十一個弱勢團體組成「彩券盈餘監督聯盟」，九月初到行政院陳情，提出堅決反對以彩券盈餘支應敬老津貼擴大發放。並且提出請願書。其中該請願書表示政府此舉係「逃避立法院監督，嚴重違法濫權」（彩券盈餘監督聯盟行政院陳情書，2002）。而依據公益彩券發行條例第六條第二項規

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、全民健康保險準備、社會福利及慈善等公益活動之用。」根據條例第六條的授權，財政部擬定公益彩券監理委員會組成辦法，並明確將盈餘分配的比例訂入辦法中（辦法第三條規定 50 % 供地方政府辦理社會福利及慈善等公益活動、45 % 供國民年金、5 % 供全民健康保險準備）。

如今政府高層欲將國民年金準備移作敬老津貼，有實質內容和程序正義的問題。就實質內容來講，津貼是一種免繳費的現金給付制度，財源來自一般稅收；而社會保險的理論基礎，乃建立在社會連帶責任的自助及互助理念上，是一種納費互助，風險分攤，提供生活保障的一種制度。國民年金經過全國社會福利會議之後，已經確定朝著社會保險方向立法，豈能和敬老津貼相提並論。敬老津貼說穿了，不是國民年金的前置作業，只是遂行總統的競選支票？

如果津貼與保險是不同的兩件事，那麼條例中並無任何「敬老津貼」的盈餘分配項目；倘若行政院一定要將彩券盈餘作為敬老津貼擴大發放財源，理應循修法程序完成公益彩券發行條例修法，增列敬老津貼為盈餘分配項目。行政院不思正辦曲解法令，僅想藉由 12 名中央各機關代表及 24 縣市財政局長組成的財政部「公益彩券監理委員會」完成形式同意，規避立法院監督。

針對彩券監督聯盟的質疑，行政院在九月二十三日召開社會福利推動委員會第四次委員會議³，院長會中表示公益彩券盈餘如運用於敬老福利生活津貼是否適當，及會否影響國民年金制度開辦時程一節，鑒於敬老福利生活津貼係屬國民年金制度實施前，先行保障老年國民基本經濟生活的過渡措施，其與國民年金立法意旨並無違背，且推動在立法院本會期完成國民年金立法是該院的既定政策。因此，敬老福利生活津貼如經立法院決議擴大照顧退休老年勞工，不

³行政院社會福利推動委員會第四次委員會議紀錄，資料來源：內政部社會司。

會延緩國民年金的開辦。其最後的決定權還是在於立法院，政府不會規避立法院的監督。

直到九十二年六月立法院三讀通過「敬老福利生活津貼暫行條例」修正案，自七月一日起放寬勞工及軍公教領有保險老年給付者也能每月領取三千元的敬老津貼，預估將有廿一萬餘人受惠，一年將增加七十六億餘元支出。儘管朝野同意今年度以追加預算編列支應，但修正條文中並未明訂行政部門編列相關預算財源。據了解，依據行政部門解讀，公益彩券發行條例和公益彩券監理委員會組成辦法中，公益彩券其中百分四十盈餘提撥，做為國民年金之用，而敬老津貼為國民年金的過渡性措施，因此以公益彩券仍餘百分之四十的款項來支應敬老預算，應不違法（陳鈺婷、施曉光，2003）。所以有關國民年金來自於彩券盈餘方面就成為各方注意的焦點，就應該將國民年金的使用需要用修法加以明確規範，才不至於產生爭議。

第三節 各縣市政府公益彩券盈餘使用於各種社會福利分配情形

根據財政部國庫署所公布的九十一年度第一季（一月份至三月份）公益彩券盈餘分配辦理社會福利及慈善事業情形彙總表（以下簡稱季報總表）來看，此表係將各縣市之彩券盈餘運用季報表回報財政部彙整後所公布的，其中裡面將社會福利分做七大項：有兒童福利、少年福利、婦女福利、老人福利、身心障礙者福利、社會救助及其他福利。到了九十二年初財政部公布了各直轄市、縣（市）政府獲配公益彩券盈餘運用應行注意事項，其中該注意事項的第六點已明確規定季報表應分項按兒童福利、少年福利、婦女福利、老人福利、身心障礙者福利、社會救助及其他福利等七大項，詳填運用明細項目。因此本研究將依據財政部國庫署發布之季報總表及各縣市政府發布的彩券盈餘運用於社會

福利及慈善事業季報表（以下稱季報表）所分配之七項福利情形，以觀察各縣市將彩券盈餘運用在各項福利的比例，藉以了解彩券盈餘運用於社會福利是否平均分配。以下就依七項福利來說明之：

一、兒童福利

根據季報總表公布的各縣市運用於兒童福利的情形，如圖 4-3 所示：

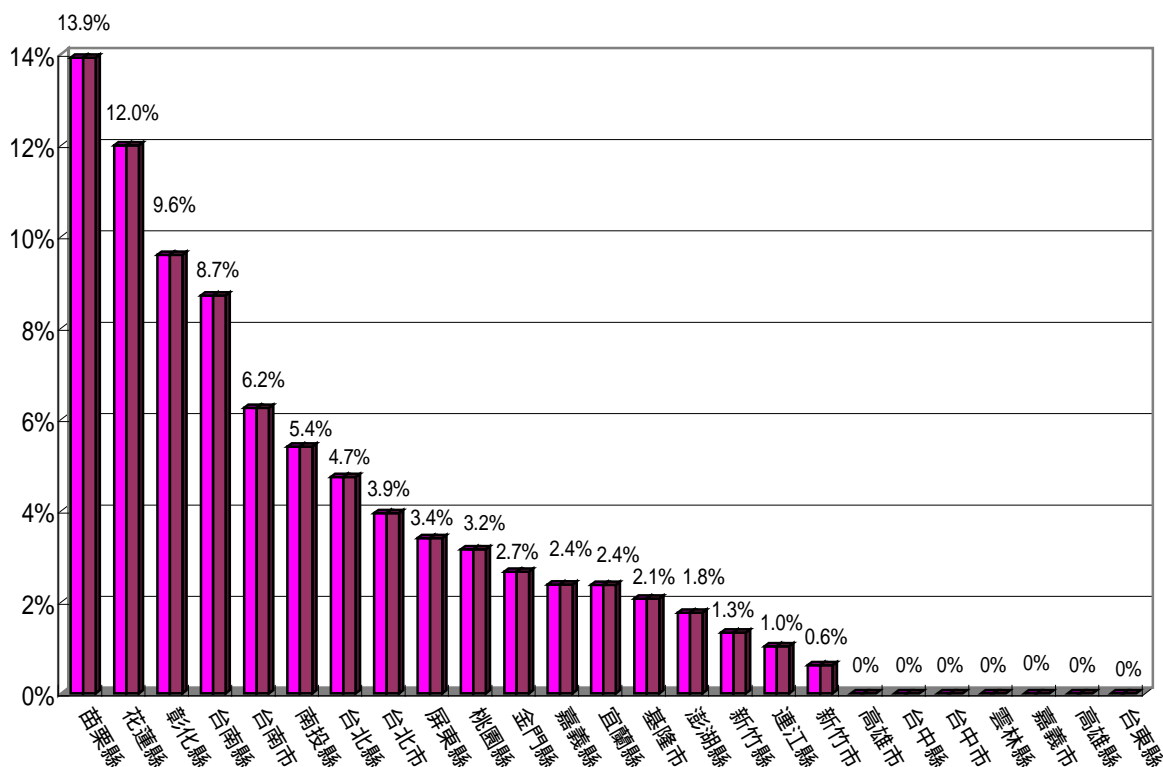


圖 4-3 各縣市兒童福利占彩券盈餘分配比例

資料來源：財政部國庫署

從圖 4-3，可以發現九十一年度未將彩券盈餘運用在兒童福利，有：高雄市、台中市、嘉義市、台中縣、雲林縣、高雄縣、台東縣等七個縣市。運用比例最高為苗栗縣、其次花蓮縣、接著為彰化縣，而根據各縣市的季報表所發布運用於兒童福利的項目細目，其中以彰化縣最為具體而詳細，參見表 4-4 即可了解其運用細目之情形：

表 4-4 彰化縣第四季彩券盈餘運用於兒童福利之情形 單位：新台幣元

福利類別及項目	本季	91年一月至本季累計數	備註
一、兒童福利			
1.早期療育服務	0	600,000	
2.早期療育篩檢宣導	0	120,000	
3.托兒所設施設備	1,147,500	1,242,500	
4.托兒所保育費	2,140,180	2,140,180	
5.兒童少年生活扶助補助	8,640,000	8,640,000	
6.發展遲緩兒童篩檢宣導	275,300	275,300	
小計	12,202,980	13,017,980	

資料來源：彰化縣政府財政局。

其運用內容有六個部分，本季使用與前幾季運用累計明細非常清楚，透過季報表就能夠了解公益彩券盈餘運用到兒童福利之情形。但也有不少縣市使用經費卻只有用於兒童福利名稱，並沒有詳細使用細目，以下舉新竹市與澎湖縣為例如：新竹市情形見表 4-5 的情形，澎湖縣情形見表 4-6：

表 4-5 新竹市第四季彩券盈餘運用於兒童福利之情形 單位：新台幣元

福利類別及項目	本季	91年1月至本季累計數	備註
七、兒童福利	1,050,000	1,400,000	
小計	1,050,000		

資料來源：新竹市政府。

表 4-6 澎湖縣第四季彩券盈餘運用於兒童福利之情形 單位：新台幣元

福利類別及項目	本	季	91年1月至本季累計數	備註
一、兒童福利			3 4 7 , 9 3 1	辦理兒童福利服務等
1.人事費	0		0	
2.業務費	1 1 1 , 9 8 2		3 4 7 , 9 3 1	
3.獎補助及損失	0		0	
小計	1 1 1 , 9 8 2		3 4 7 , 9 3 1	

資料來源：澎湖縣政府社會局。

從各縣市將彩券盈餘運用在兒童福利方面似乎不足，有不少縣市僅是提供生活扶助，但是能照顧兒童有關的福利項目很多，至於兒童福利需求，根據民國八十三年六月全國福利會議將兒童福利分為四大類（江亮演、洪德旋、林顯

宗、孫碧霞等，2002：254)：

(一) 支持性福利服務

包括兒童諮商及心理衛生輔導服務網路之建立；鼓勵父母使其幼年子女能成長於家庭；對發展遲緩之特殊兒童建立早期通報系統，並提供早期療育；低收入戶及遭受意外事故兒童之救助等。

(二) 補充性福利服務

包括中低收入戶家庭子女之生活補助，如就學、就醫、職訓，以及因經濟因素而過早進入就業市場之防止等；單親兒童、未婚媽媽及其子女之輔導服務與救助；托嬰、托兒及托育之提供與督導等。

(三) 替代性福利服務

包括棄兒、無依兒童及遊童之收容與寄養、受虐兒童之庇護性安置、寄養服務、收養制度、育幼機構及中途之家功能之促進與發揮等。

(四) 保護性福利服務

包括積極地促進兒童身心健康發展之措施及消極地防止虐待事件之發生、失蹤兒童之協尋；對兒童不當役使或引誘，以及非法綁票或質押行為之禁止等。

以上均是兒童福利服務所能做的，因此各縣市在彩券盈餘運用兒童福利方面項目很多，值得縣市政府好好去實施。

二、少年福利

根據季報總表公布的各縣市運用於少年福利的情形，如圖 4-4 所示：

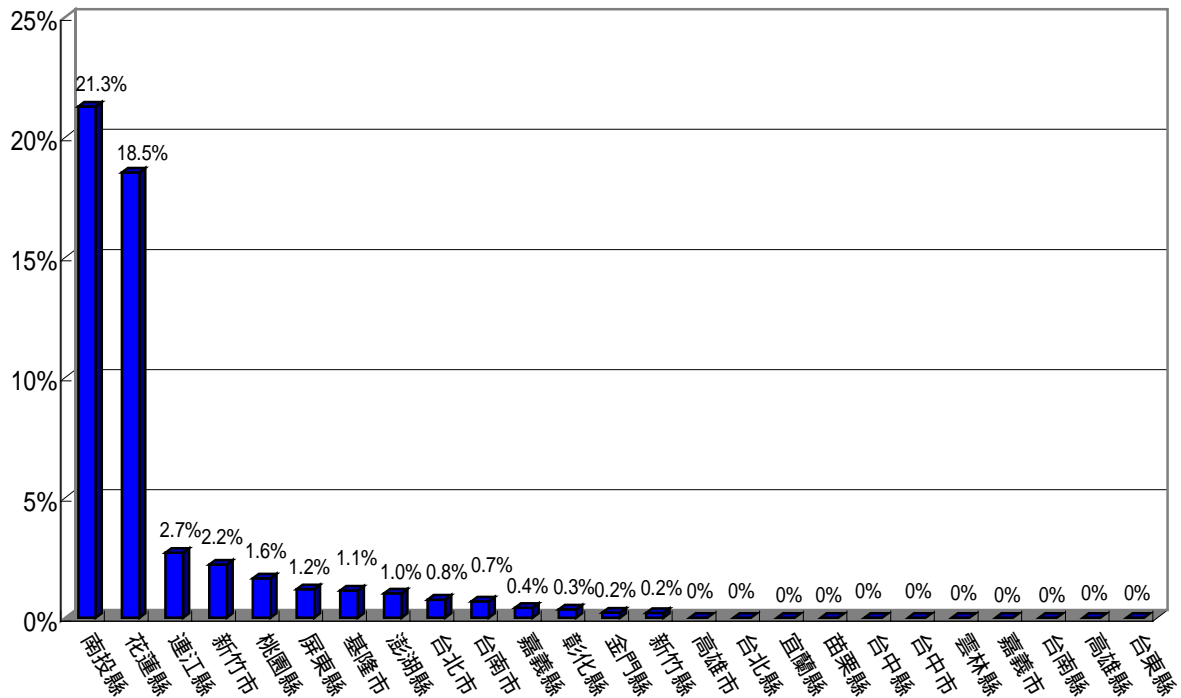


圖 4-4 各縣市少年福利占彩券盈餘分配比例

資料來源：財政部國庫署。

從圖 4-4，可以發現少年福利在九十一年度各縣市運用情形，似乎是受到忽視的，有將近十一個縣市並未將彩券盈餘運用於少年福利，而運用比例最高為南投縣、其次花蓮縣。另外從各縣市季報表來看，也有縣市只運用少年福利的項目名稱，如新竹市見表 4-7、澎湖縣見表 4-8。

表 4-7 新竹市第四季彩券盈餘運用於少年福利之情形 單位：新台幣元

福利類別及項目	本 季	91 年 1 月至本季累計數	備 註
八、少年福利	3,750,000	5,000,000	
小計	3,750,000		

資料來源：新竹市政府。

表 4-8 澎湖縣第四季彩券盈餘運用於少年福利之情形 單位：新台幣元

福利類別及項目	本 季	91 年 1 月至本季累計數	備 註
二、少年福利		1 9 9 , 9 3 9	辦理青少年福利服務等
1.人事費	0	0	
2.業務費	3 , 9 0 0	1 9 9 , 9 3 9	
小計	3 , 9 0 0	1 9 9 , 9 3 9	

資料來源：澎湖縣政府社會局。

大多數縣市有關少年福利運用在少年寄養安置較多，細目較為具體如彰化縣見表 4-9：

表 4-9 彰化縣第四季彩券盈餘運用於少年福利之情形 單位：新台幣元

福利類別及項目	本季	91 年一月至本季累計數	備註
二、少年福利			
1.辦理不幸兒童少年寄養安置	0	293,300	
2.防暴天使兒童少年保護宣導	0	180,000	
小計	0	473,300	

資料來源：彰化縣政府財政局。

比較特殊的是台北市的細目與其他縣市不同，如下表 4-10。

表 4-10 台北市第四季彩券盈餘運用於少年福利之情形 單位：新台幣元

二、少年福利			
1.補助及辦理福利服務方案	6,885,725	7,799,339	
2.補助、增設及改善福利機構設施設備	1,239,815	2,529,161	
3.福利機構輔導(獎勵)方案及提升專業服務品質	457,500	537,500	
小計	8,583,040	10,866,000	佔總支出金額比例：0.76 %

資料來源：台北市政府社會局。

其實少年福利能做也非常多，例如困苦失依的少年生活扶助、少年寄養、少年保護、少年輔導、兒童少年性交易防制、青少年福利服務中心等（江亮演、洪德旋、林顯宗、孫碧霞等，2002：269），都是能提供少年服務的。現今台灣社會青少年問題日趨嚴重，實宜將彩券盈餘多多運用在少年福利上，像現在缺乏專業專任的工作人員是各服務中心推行工作的最大障礙（江亮演、洪德旋、林顯宗、孫碧霞等，2002：271），因此充實人力，妥擬輔導人員訓練計畫，則可以防範未然，減少社會問題。

三、婦女福利

根據季報總表發布的各縣市運用於少年福利的情形，如圖 4-5。

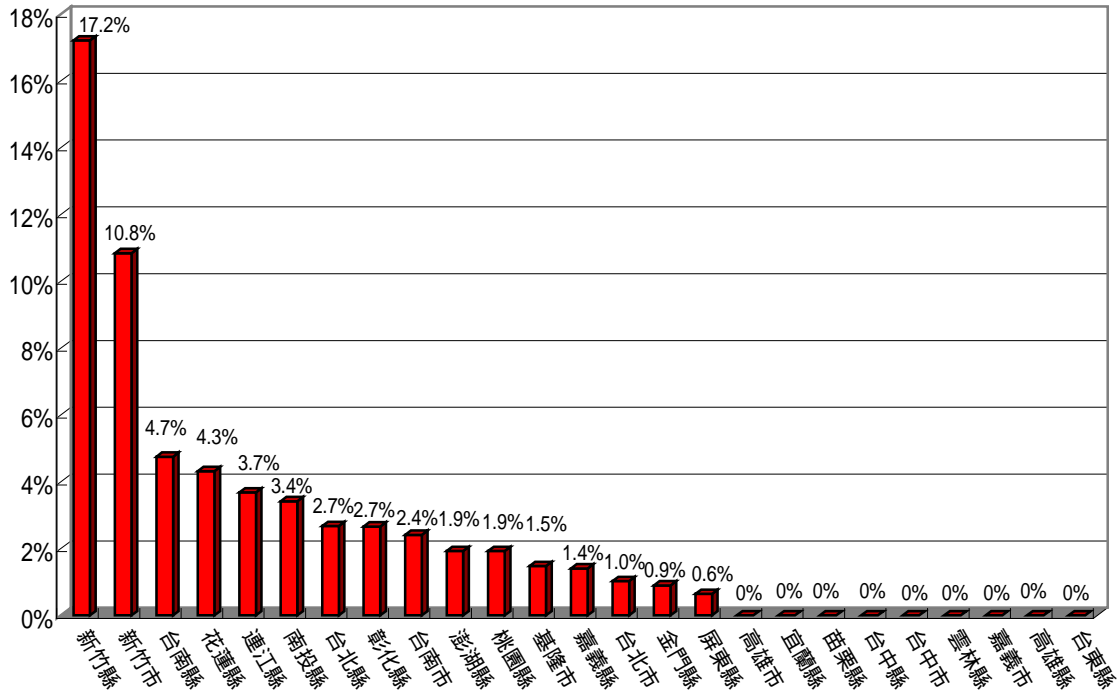


圖 4-5 各縣市婦女福利占彩券盈餘分配比例

資料來源：財政部國庫署。

從圖 4-5 來看，九十一年度未將彩券盈餘用在婦女福利，有：高雄市、台中市、嘉義市、宜蘭縣、苗栗縣、台中縣、雲林縣、高雄縣、台東縣等九個縣市。婦女福利占運用比例最高，是新竹縣，其次是新竹市。其中根據各縣市季報表所顯示以彰化縣婦女福利運用細目最為詳盡且有多樣性，如下表 4-11：

表 4-11 彰化縣第四季彩券盈餘運用於婦女福利之情形 單位：新台幣元

三、婦女福利	本季	91 年 1 月至本季累計數
1. 家暴及性侵害防治教育	36,000	36,000
2. 家暴及性侵害防治教育宣導活動	179,460	219,460
3. 家暴及性侵害防治「防暴劇團」	61,005	77,505
4. 家暴及性侵害防治教育專業人員訓練	0	195,600
5. 家暴及性侵害防治中心志願服務人員在職訓練	89,650	89,650
6. 家暴及性侵害防治中心緊急庇護工作	691,200	691,200
7. 補助婦女團體辦理公益活動	500,000	657,055
8. 婦幼安全及志工特殊教育訓練	379,300	379,300
9. 外籍新娘生活適應輔導工作	510,000	510,000
小計	2,446,615	2,855,770

資料來源：彰化縣政府財政局。

有六項屬於家暴及性侵害防治方面，如：補助婦女團體辦理公益活動、婦幼安全及志工特殊教育訓練，甚至還有外籍新娘生活適應輔導工作，其中以外籍新娘這項，更是目前台灣社會即須重視的問題，可看出彰化縣在婦女福利方面的用心。

四、老人福利

根據季報總表發布的各縣市運用於老人福利的情形，如圖 4-6。

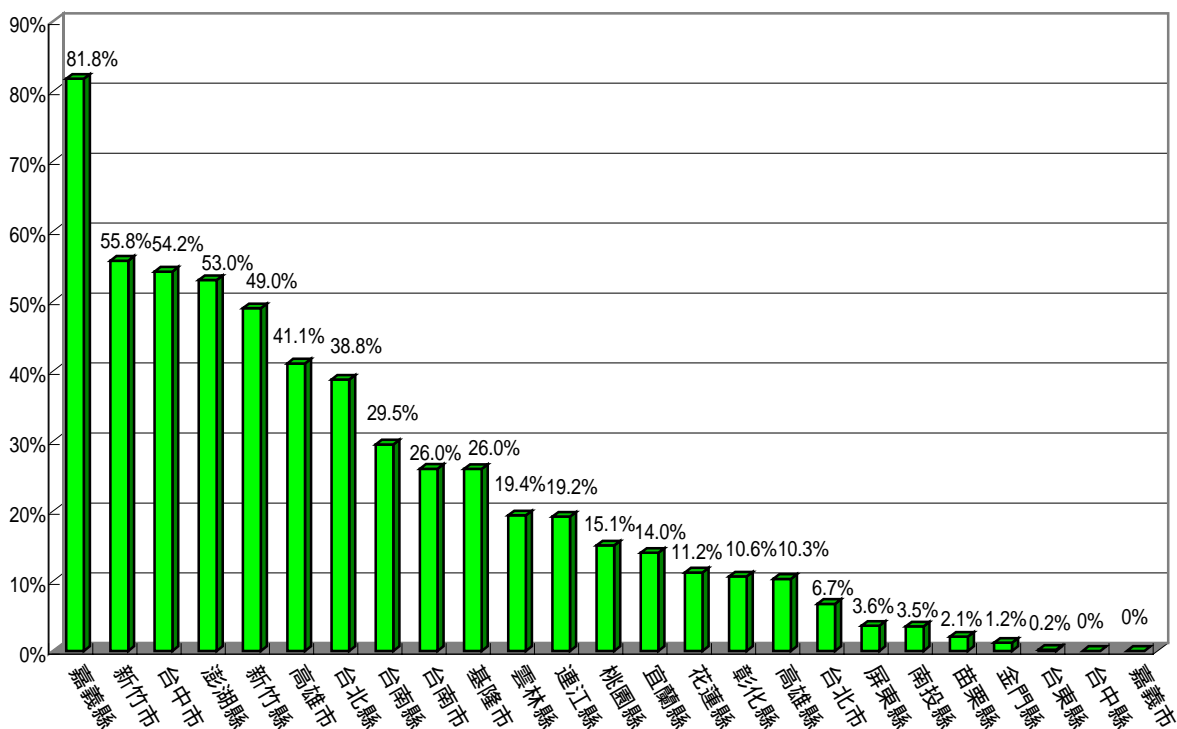


圖 4-6 各縣市老人福利占彩券盈餘分配比例

資料來源：財政部國庫署。

從圖 4-6 來看，各縣市對於老人福利相當重視，運用比例最高是嘉義縣，其次為新竹市，接著有台中市及澎湖縣。不過還是有二個縣市（台中縣和嘉義市）並未將彩券盈餘運用在老人福利方面。從諸多縣市季報表來看，對於老人福利的運用細目最多樣且詳細的是桃園縣。以桃園縣為例，如下表 4-12：

表 4-12 桃園縣第四季彩券盈餘運用於老人福利之情形 單位：新台幣元

福利類別及項目	本 季	91 年 1 月至本季累計數	備 註
四、老人福利			
1.中低收入戶老人生活津貼		56,886,672	
2.中低收入戶老人特別照顧津貼		1,108,160	
3.獨居老人送餐費		3,362,799	
4.獨居老人緊急救援系統費用		3,197,660	
5.補助老人榮總就診專車費		3,945,198	
6.中低收入戶重病住院看護補助費.		954,200	
7.補助老人社團行政費		6,700,000	
8 老人及身心障者免費乘車費,		71,538,690	
小計		147,693,379	

資料來源：桃園縣政府財政局。

將盈餘運用分做八大類，從表 4-12 發現每一項對老年人來說都相當重要而且實際的，可以說是全方位照顧老人，總比單純的發放津貼還來的實用，值得其他縣市效法。還有比較特殊的如彰化縣，也頗有特色如下表 4-13。

表 4-13 彰化縣第四季彩券盈餘運用於老人福利之情形 單位：新台幣元

福利類別及項目	本 季	91 年一月至本季累計數	備註
四、老人福利			
1.辦理長青學苑	0	350,000	
2.老人福利活動	0	1,000,000	
3.老人團體辦理公益活動	188,850	433,850	
4.老人居家服務	467,580	467,580	
5.資深國民免費乘車服務	750,000	750,000	
6.老人福利工作計畫	118,800	118,800	
7.重陽敬老禮金發放	11,307,500	11,307,500	
小計	12,832,730	14,427,730	

資料來源：彰化縣政府財政局。

由於台灣已經逐步進入高齡化社會，後因工業化、都是化的影響，台灣社會型態及家庭結構轉變，傳統的養兒防老之功能逐漸減弱，對老人的照顧，政府更應該扮演積極的角色，善用彩券盈餘，以提供及協助家庭照顧老年人，我國老人福利工作之規劃，應全面檢視老人需求，以社區化、多元化的服務內容等為改進的方向。各縣市在規劃老人福利，應該朝下列五個方向（江亮演、洪德旋、林顯宗、孫碧霞等，2002：292-293）去規劃：1、落實「老人福利法」

中各種生活照顧與權益保障規定。2、建立老人長期照護制度。3、配合老人福利需求，研創多樣化及多元服務。4、補助規定法制化，以落實及鼓勵民間參與老人福利工作。5、重視老人生涯規劃，協助老人發揮潛能，鼓勵老人參與社會活動。如此定能落實照顧老年人的福利。

五、身心障礙者福利

根據季報總表發布的各縣市運用於身心障礙者福利的情形，如圖 4-7：

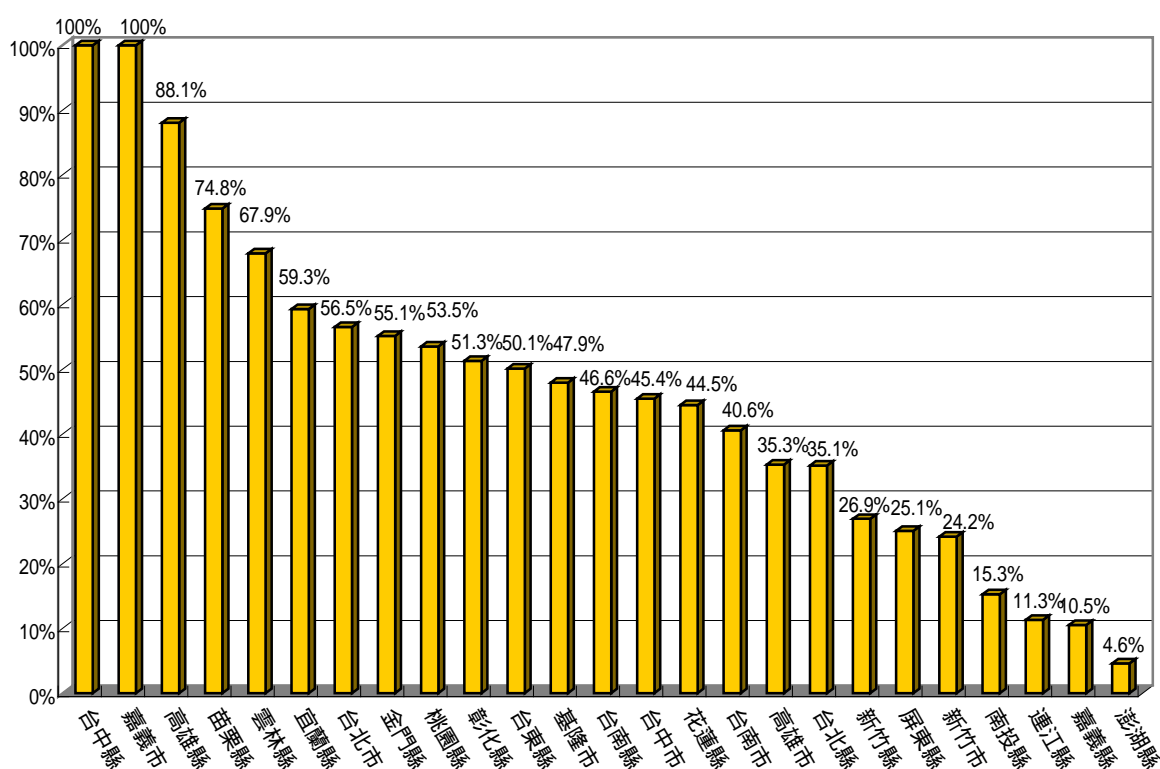


圖 4-7 各縣市身心障礙者福利占彩券盈餘分配比例

資料來源：財政部國庫署。

從圖 4-7 來看，彩券盈餘的運用大都集中在身心障礙者福利，有十一個縣市將彩券盈餘運用在身心障礙者福利方面超過 50% 以上，甚至有二個縣市（台中縣及嘉義市）將全部的彩券盈餘運用在身心障礙者福利。再從各縣市季報表中運用細目最多樣，且具體詳細者，以彰化縣為例，其中彰化縣所運用之規劃和細目，頗值得為其他縣市所效法的，其細目如下表 4-14，

表 4-14 彰化縣第四季彩券盈餘運用於身心障礙者福利之情形 單位：新台幣元

五、身心障礙福利	本 季	91 年一月至本季累計數	備註
1.生活補助	0	44,963,000	
2.輔助器具	0	5,036,900	
3.身心障礙特殊志工訓練	383,000	825,000	
4.與鄉鎮公所建制「社會救助與身障者資料管理整合系統」	3,994,515	3,994,515	
5.社會福利資訊化管理	2,800,000	2,800,000	
6.復康巴士規劃建制	3,062,000	3,062,000	
7.身障機構交通設施充實計劃	5,983,000	5,983,000	
8.手語翻譯志工培訓	238,608	238,608	
9.補助身心障礙福利團體行政費	2,600,000	2,600,000	
小計	19,061,123	69,503,023	

資料來源：彰化縣政府財政局。

有九項之多。其中最特殊的是身心障礙特殊志工訓練及手語翻譯志工培訓。這是其他縣市所沒有的，其眼光長遠而獨到。還有一項與鄉鎮公所建制「社會救助與身障者資料管理整合系統」，這個項目在目前資訊的時代非常重要的，這些內容值得其他縣市效法。另外在盈餘使用比例占最多的台中縣，如下表 4-15，使用內容只有兩項，或許過於簡便。

表 4-15 台中縣第四季彩券盈餘運用於身心障礙者福利之情形 單位：新台幣元

一、身心障礙者福利	本季	91 年一月至本季累計數	備註
1. 中低收入戶身心障礙生活補助	43,586,000	163,586,000	原編列歲入 120,000,000 元後追 加歲入預算
2.身心障礙者安置養護補助費	29,531,149	29,531,149	91,000,000 元 共 211,000,000 元
小計	73,117,149	193,117,149	

資料來源：台中縣政府社會局。

還有嘉義市的細目也稍微簡略，如表 4-16：

表 4-16 嘉義市第四季彩券盈餘運用於身心障礙者福利之情形 單位：新台幣元

五、身心障礙者福利	本季	91 年一月至本季累計數	備註
1.身心障礙者生活補助費		30,000,000	
小計	0		

資料來源：嘉義市政府、本研究整理。

由於身心障礙者在社會上係屬最弱勢的團體，也因此各縣市在彩券盈餘上分配比例最高，讓公益彩券的發行更符合「公益」二字，政府在民國八十六年修正通過身心障礙者保護法，希望提供較具完整的服務體系。各縣市在規劃對於身心障礙者福利時應配合政府之政策落實，蓋現在有彩券盈餘可以支援照顧身心障礙者，各縣市政府就應該去認真落實身心障礙者保護法的規定，該法已通過多年，但是很多規定仍待落實（江亮演、洪德旋、林顯宗、孫碧霞等，2002：301），例如：通報系統、個別化專業服務制度、職業評量、生涯轉銜計畫、安養監護制度及財產信託制度等；又如協助身心障礙者得到持續性照顧、多元化的居家服務、社區服務、無障礙的個別化職業訓練與就業服務等；還有身心障礙者最重要的醫療復健、特殊教育、無障礙環境、托育、養護等措施，均有待普及並提升服務品質。各縣市在彩券盈餘運用分配應該朝向上述的規劃，如此才能把公益彩券的效益，真正發揮出來，照顧到真正該受到照顧的人。

六、社會救助

根據季報總表發布的各縣市運用於社會救助的情形，如圖 4-8：

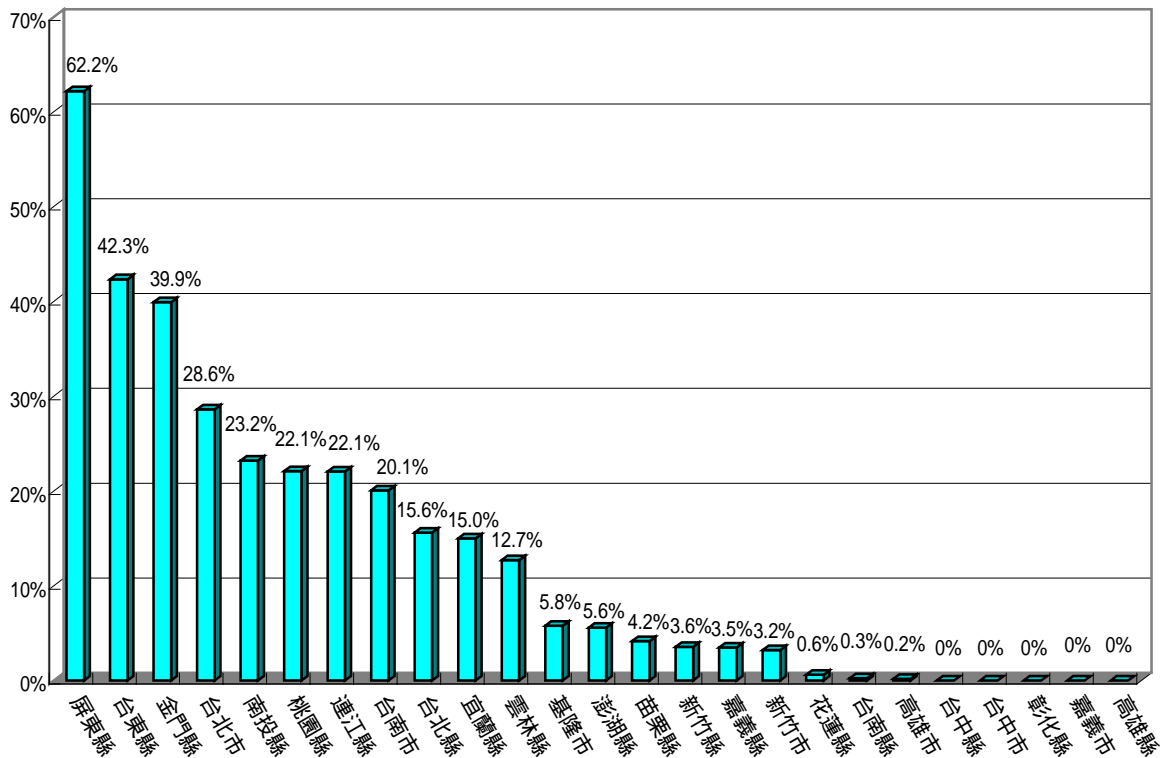


圖 4-8 各縣市社會救助占彩券盈餘分配比例

資料來源：財政部國庫署。

從圖 4-8，可以知道有五個縣市，有：台中縣、台中市、彰化縣、嘉義市、高雄縣等，並沒有將彩券盈餘運用在社會救助，而運用比例最高為屏東縣、其次台東縣、金門縣。另外從各縣市的季報表所列出的細目較為具體，本研究以桃園縣為例其使用分六項如下表 4-17：

六、社會救助	本季	91 年 1 月至本季累計數
1.低收入戶生活補助費		113,750,928
2.低收入戶健保補助費		26,056,280
3.急難救助費		13,534,934
4.傷病醫療費		13,468,828
5.看護費 併入老人福利第 6.小		238,941
項		
6.以工代賑費		10,645,014
小計		177,694,925

資料來源：桃園縣政府財政局。

我國社會救助法在民國八十六年十一月完成修正，該法明定社會救助項可分為生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助。各縣市在社會救助的細目當

中，給予低收入戶的生活補助最多高達十個縣市，而最具有全面性的社會救助當屬新竹縣，最符合社會救助法的項目，如表 4-18，

表 4-18 新竹縣第四季彩券盈餘運用於社會救助福利之情形 單位：新台幣元

六. 社會救助	本季	91 年 1 月累計數	備註
1. 民眾急難救助	0	1,814,351	
2. 低收入戶健康檢查	0	2,279,400	
3. 中低收入戶傷病醫療看護補助	0	52,202	
4. 低收入戶生活扶助	0	1,336,653	
5. 游民收容	358,000	705,750	
小計	358,000	4,776,856	

資料來源：新竹縣政府。

由於社會救助的內容相當廣泛，容易與其他福利重疊，例如中低收入戶老人生活津貼，以及身心障礙者生活補助都有救助性質，各縣市再實施分配時當注意避免重複而浪費。

七、其他福利

根據季報總表發布的各縣市運用於其他福利的情形，如圖 4-9：

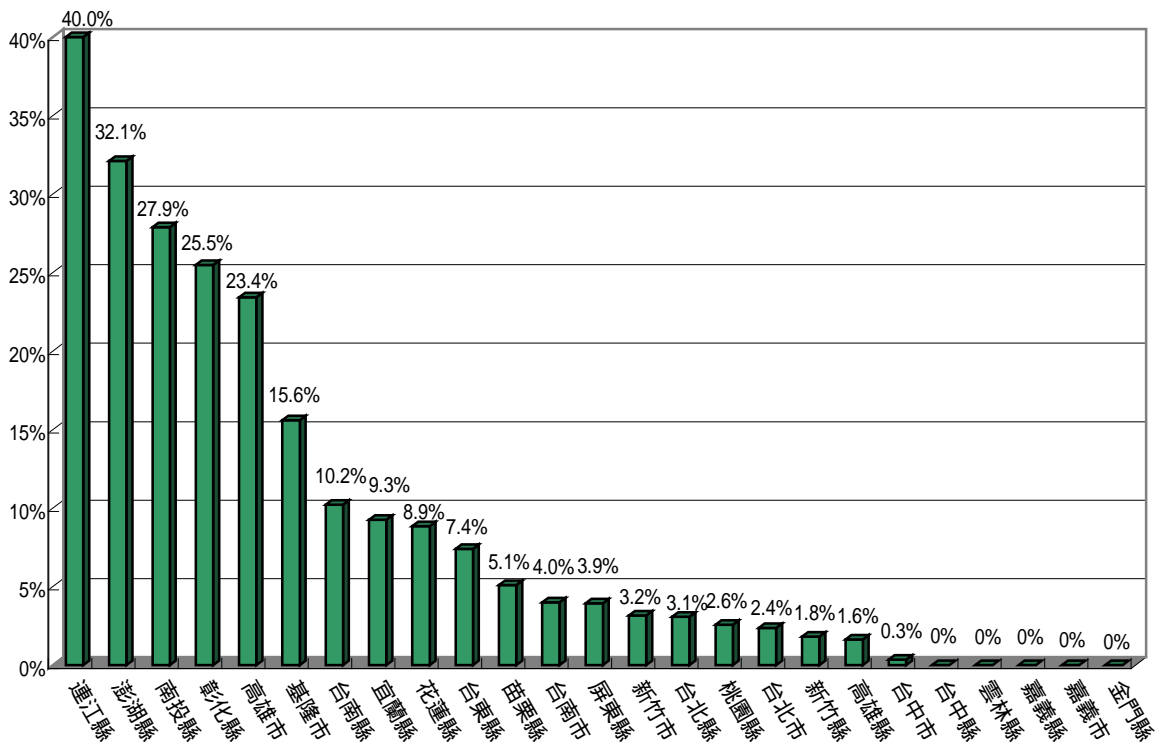


圖 4-9 各縣市其他福利占彩券盈餘分配比例

資料來源：財政部國庫署。

其他福利，由於包含甚廣，細目最為具體而多樣的，如彰化縣，其內容如

表 4-19：

表 4-19 彰化縣第四季彩券盈餘運用於其他福利之情形 單位：新台幣元

八、其他福利	本季	91 年一月至本季累計數	備註
1.原住民福利			
(1) 文化豐年祭	139,100	679,315	
(2) 原聲歌唱比賽	171,323	171,323	
(3) 急難救助	50,000	50,000	
2.志願服務			
(1) 績優志工表揚	0	88,000	
(2) 志工幹部聯繫會報	0	60,000	
3.民間團體補助			
(1) 公益活動	365,000	2,000,000	
(2) 會務研習	0	416,273	
(3) 業務資訊化	74,150	145,811	
4.社區發展工作			
(1) 社區守望相助觀摩研習	1,968,116	1,968,116	
(2) 第一階段社區發展工作	8,956,835	8,956,835	
(3) 第二階段社區發展工作	9,202,850	9,202,850	
(4) 社區婦女成長工作計畫	2,673,152	2,673,152	
5.合作社場輔導業務	585,280	585,280	
小計	24,185,806	26,996,955	

資料來源：彰化縣財政局。

由於其他福利包含有項目眾多，應該將細目記載清楚否則容易遭到挪用。

所以彰化縣的其他福利運用細目除了分 1、原住民福利，2、志願服務，3、民間團體補助，4、社區發展工作，5、合作社場輔導業務等五大項目外，還能再細分項目詳細列出，才能夠讓民眾清楚知道公益彩券盈餘用到哪裡。像彰化縣這樣將公益彩券盈餘運用於其他福利的項目記載清楚，這是在其他縣市運用情形見不到的。

有關其他福利在彩券盈餘運用最需要注意，為避免遭到挪用，所以細目應

該清楚，而且所占比例不宜過高，將來各縣市在其他福利運用上需要多加規劃，避免形成浪費。

第四節 各縣市政府對公益彩券盈餘管理方式與監督之比較

公益彩券發行的初期，各縣市政府對於彩券盈餘的運用並不嚴謹，後來受到輿論的指責（鍾麗華，2002），違法使用且民眾感覺不到社會福利增加，讓公益有名無實。之後財政部曾在九十二年二月，頒布「各直轄市、縣（市）政府獲配公益彩券盈餘運用應行注意事項」（以下簡稱應行注意事項），該注意事項第一點就說明，為使各直轄市、縣（市）政府將所獲配公益彩券盈餘專款專用於社會福利及慈善等公益活動，並建立監督機制暨達成運用情形公開透明化目標，特訂定該注意事項。

該注意事項也要求各直轄市、縣（市）政府所獲配之公益彩券盈餘應依法納入預算，專供社會福利及慈善等公益活動之用。還有各直轄市、縣（市）政府應以基金或收支併列方式管理運用公益彩券盈餘分配款。但是該注意事項對於各縣市並沒有強制力，所以本研究將就財政部國庫署⁴所發布「各直轄市、縣（市）政府獲配公益彩券盈餘運用及監督管理情形表」加以分類說明。分析了解各縣市政府公益彩券盈餘運用及監督管理情形。

一、公益彩券盈餘分配款之管理方式

⁴ 2003.6.23 財政部國庫署公布，<http://www.dnt.gov.tw/>。

表 4-20 全國縣（市）政府 91 年度公益彩券盈餘分配款之管理方式

台北市	成立基金	雲林縣	收支併列
高雄市	納入社福基金	嘉義縣	收支併列
台北縣	統收統支	嘉義市	收支併列
基隆市	統收統支	台南縣	收支併列
宜蘭縣	收支併列	台南市	歲出編於社福基金
桃園縣	收支併列	高雄縣	收支併列
新竹縣	統收統支	屏東縣	歲出編於社福基金
新竹市	收支併列	花蓮縣	統收統支
苗栗縣	歲出編於社福基金	台東縣	統收統支
台中縣	收支併列	澎湖縣	納入社福基金
台中市	收支併列	金門縣	歲出編於社福基金
彰化縣	收支併列	連江縣	收支併列
南投縣	歲出編於社福基金		91 年依考核結果

資料來源：財政部國庫署

本研究整理

根據表 4-20 各縣市成立基金有有八個縣市，有五個縣市採用統收統支，其餘縣市則採收支併列。然而根據應行注意事項第三點，即規定各直轄市、縣（市）政府應以基金或收支併列方式管理運用公益彩券盈餘分配款。而就在彩券盈餘管理方式。根據彩券監督聯盟發言人王榮璋表示，採「統收統支」容易把彩券盈餘和規費、罰鍰混在一起，用途不清，而大部分縣市採用「收支併列」，但是當年度未執行完的經費，無法留到下年度，僅有採用比較好的「基金管理」模式（鍾麗華，2002）。所以到了九十二年很多縣市就將彩券盈餘分配款管理方式調整，從表 4-20 與表 4-21 比較即可發現，原來許多縣市採用統收統支的方式都已作調整。也有改成納入基金的有新竹縣、台中市；亦有縣市從基金改成收支併列如：屏東縣、澎湖縣、金門縣。

表 4-21 各直轄市、縣（市）政府 92 年度公益彩券盈餘分配款之管理方式

台北市	成立基金	雲林縣	收支併列
高雄市	納入社福基金	嘉義縣	收支併列
台北縣	收支併列	嘉義市	收支併列
基隆市	收支併列	台南縣	收支併列

宜蘭縣	收支併列	台南市	歲出編於社福基金
桃園縣	收支併列	高雄縣	收支併列
新竹縣	歲出編於社福基金	屏東縣	收支併列
新竹市	收支併列	花蓮縣	收支併列
苗栗縣	歲出編於社福基金	台東縣	收支併列
台中縣	收支併列	澎湖縣	收支併列（專戶）
台中市	成立基金	金門縣	收支併列
彰化縣	收支併列	連江縣	收支併列
南投縣	納入社福基金		

資料來源：財政部國庫署

二、運用公開透明化情形

本研究初期從網路去收集各縣市所公告的季報表時，發現各縣市有的有公布但是也有沒發布的，直到第一季後才由國庫署發布第一季季報彙總表。到了九十二年，各縣市幾乎已在縣市政府網站公布彩券盈餘季報表，不過本研究在收集資料的過程中，未能從縣市政府網站收集完整，例如，91 年度雲林縣政府網站未發現，高雄縣找到第三季季報表，其餘縣市均可從縣市政府網站找到各縣市彩券盈餘使用季報表第四季。

現在可以從中華民國公益彩券網站直接查看每月彩券盈餘分配情形，然後可以直接連結到各縣市政府公告彩券盈餘運用季報表的網址，可見目前公益彩券盈餘運用情形都已公開化。根據財政部國庫署所發布的各直轄市、縣（市）政府獲配公益彩券盈餘運用及監督管理情形表來看，各縣市都已經主動上網發布⁵。

另外，本研究發現在各縣市政府的網站首頁，有直接標示公布彩券盈餘運

⁵ 附錄四，各縣市政府公布季報表之網址總表，本研究整理。

用情形，連結的網址只有六個縣市：基隆市、嘉義市、台南市、南投縣、台東縣、連江縣。從這六縣市政府的網站首頁，就可以找到彩券盈餘的季報表，其他縣市有的公布在社會局的網站；有的則公布在財政局的網站。從以上這些情形，我們可以知道，雖然各縣市運用已公開透明化，但一般人想要知道彩券盈餘運用情形就不見得容易，由此可見運用公開透明化這部分還有改善的空間。

三、有無訂定相關收支、保管及運用等規定

表 4-22 各直轄市、縣（市）有無訂定相關收支、保管及運用等規定

台北市	「臺北市公益彩券盈餘分配基金收支保管及運用自治條例」
高雄市	無
台北縣	「台北縣公益彩券盈餘分配基金收支保管及運用辦法」
基隆市	無
宜蘭縣	無
桃園縣	無
新竹縣	無
新竹市	無
苗栗縣	「苗栗縣公益彩券盈餘分配款收支運用要點」
台中縣	「臺中縣公益彩券盈餘經費管理運用辦法」
台中市	「臺中市公益彩券盈餘分配基金收支保管及運用辦法」
彰化縣	「彰化縣公益彩券盈餘分配款運用要點」
南投縣	無
雲林縣	「雲林縣公益彩券盈餘分配收支運用要點」
嘉義縣	「嘉義縣公益彩券盈餘分配收支運用要點」
嘉義市	「嘉義市公益彩券盈餘分配款運用要點」
台南縣	無
台南市	「台南市公益彩券盈餘分配收支運用要點」
高雄縣	無
屏東縣	無
花蓮縣	無
台東縣	無
澎湖縣	「澎湖縣公益彩券盈餘分配款收支保管及運用管理辦法」
金門縣	無
連江縣	無

資料來源：財政部國庫署。

根據表 4-22，顯示只有十一個縣市已經訂定相關收支、保管及運用等規定，但仍然有半數以上的縣市尚未訂出，以彰化縣為例，在其彰化縣公益彩券盈餘分配款運用要點⁶的第四點，就規定該款項應專款專用，其支用範圍如下：1、緊急災難及社會救助事項。2、社會福利相關事項之照顧津貼及相關補助。3、補助及辦理各項福利服務方案。4、補助各社會福利單位修建、租用、購置不動產及相關設施設備。5、社會福利機構團體輔導及專業服務人力提升、教育與訓練。6、其他與社會福利及慈善公益活動有關之研究、發展、預防、推廣等事項。從彰化縣所訂定的運用要點來看，已將其限定為專款專用，支用範圍也都加以明訂，如此才能防止彩券遭到不當挪用。

四、有無相關監督管理組織或納入學者專家、社福團體意見等

關於各縣市有無監督管理組織，經本研究根據各縣市所公布之彩券盈餘分配收支運用要點發現，有成立監督管理組織的，有：台北縣、台中縣、台中市、彰化縣。以下分別介紹其管理委員會組織內容：

（一）台北縣⁷

臺北縣成立公益彩券盈餘分配基金管理委員會，監督基金的管理及運用。其委員會置委員十五人，其中一人為主任委員，由縣長指派副縣長兼任，一人為副主任委員，由台北縣政府社會局局長兼任。其餘委員，由縣長就下列人員聘(派)兼之：本府社會局、教育局、勞工局、衛生局、交通局、原住民行政局、財政局、主計室代表共八人。另外學者專家或其他社會公正人士五人。

（二）台中縣⁸

⁶ 彰化縣公益彩券盈餘分配款運用要點，資料來源：彰化縣財政局網站。

⁷ 台北縣公益彩券盈餘分配基金收支保管及運用辦法，資料來源：台北縣政府社會局網站。

⁸ 臺中縣公益彩券盈餘經費管理運用辦法，台中縣社會局網站。

根據臺中縣公益彩券盈餘經費管理運用辦法，設置臺中縣公益彩券盈餘經費管理運用委員會，委員會置委員十五人至十九人，其中一人為主任委員，由縣長兼任；副主任委員一人，由委員互選之，委員由主任委員就下列人員派兼或遴選之：一、該府代表五人至七人。二、轄區內社福機構或社團代表六人至七人。三、臺中縣彩券販賣人員職業工會代表一人。四、律師一人。五、專家學者一人至二人。

（三）台中市⁹

臺中市根據其公益彩券盈餘分配基金收支保管及運用辦法，第六條規定該府應設公益彩券盈餘分配基金管理委員會（以下簡稱本會），置主任委員一人，由市長兼任，副主任委員一人，由副市長兼任，委員七至十三人，由該府就該府相關人員、學者、專家及身心障礙團體代表派（聘）任之，本會委員均為無給職，任期二年，期滿得續聘之。

（四）彰化縣¹⁰

彰化縣根據其公益彩券盈餘分配款運用要點，第二點規定該要點之管理由該府公益彩券盈餘管理委員會行之。但是並沒有說明管理委員會如何成立，委員是否包括學者專家或社福團體不得而知。

至於納入學者專家、社福團體意見，根據財政部國庫署所發布之各直轄市、縣（市）政府獲配公益彩券盈餘運用及監督管理情形表顯示，只有台北市在編列年度預算前會徵詢台北市社會福利委員會意見。但是根據本研究從苗栗縣市

⁹ 臺中市公益彩券盈餘分配基金收支保管及運用辦法，台中市政府網站。

¹⁰ 同註 6。

所發布彩券盈餘分配收支運用要點¹¹發現，在其第二點第二項前項各款分配之原則，社會局於編列年度預算前，應徵詢苗栗縣社會福利基金管理委員會意見，因此，項納入學者專家、社福團體意見，應該也包括苗栗縣。

第五節 公益彩券盈餘使用執行成果與缺失之評議

公益彩券發行後，剛開始大眾的焦點都是頭彩獎落誰家，之後一波一波的彩券盈餘成了發放給地方政府的意外之財。因此，本研究也格外注意任何有關公益彩券盈餘使用之報導，例如根據報載，彩券監督聯盟指出公益彩券發行至同年七月底，累積盈餘達一百八十億餘元，其中分給各級縣市政府近九十億，但是根據該聯盟的調查，其中的八成之盈餘都已被揮霍光了，該聯盟並公布調查二十五縣市彩券盈餘使用結果，該聯盟主要是以「公益彩券盈餘分配辦理社會福利慈善事業情形季報表」，以及各縣市年度預算書做為參考資料。根據其調查二十五縣市都有違法使用的情形，只是程度上不同（鍾麗華，2002）。而到了九十一年底公益彩券的盈餘已達二百九十六億餘元，撥付給地方政府也有一百四十八億餘元，中央及地方縣市政府是否妥適運用這筆盈餘，一般民眾常有質疑。以下本研究將試著把公益彩券盈餘使用執行成果與缺失做個檢討：

一、公益彩券運用於各種社會福利分配嚴重不平均

依據公益彩券發行條例的規定，發放給地方政府主要是用在辦理社會福利及慈善等公益活動，並沒有限定使用於何種福利，因此公益彩券的盈餘就成了各種社會福利團體注視的焦點，該如何真正做到將盈餘配到最需要照顧的地方。至於地方政府要將彩券盈餘如何分配給社會福利？如何分配？財政部另外

¹¹ 苗栗縣公益彩券盈餘分配款收支運用要點，苗栗縣政府社會局網站。

頒布各直轄市、縣（市）政府獲配公益彩券盈餘運用應行注意事項，其中第六點規定應分項按兒童福利、少年福利、婦女福利、老人福利、身心障礙者福利、社會救助及其他福利等七大項。所以各縣市大多依此方式來將公益彩券盈餘分配給各種社會福利。本研究根據財政部國庫署公布之季報彙總表作出圖 4-10 如下：

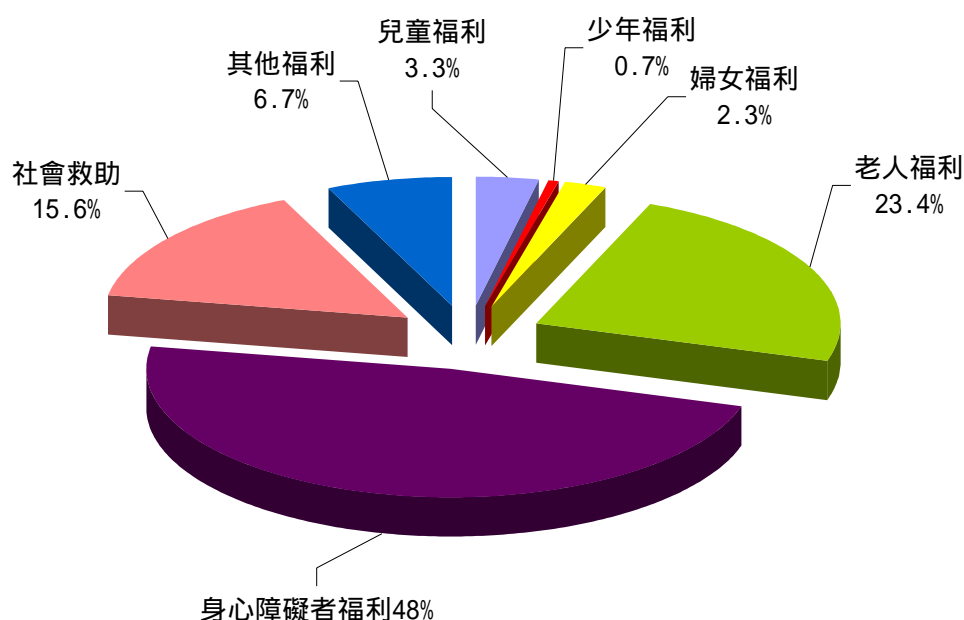


圖 4-10 91 年公益彩券盈餘運用於各種福利分配比率

資料來源：財政部國庫署

從圖 4-10，可以得知彩券盈餘獲得最多是身心障礙者福利占有 48%，其次是老人福利占 23.4%，最不受重視的為少年福利僅占 0.7%。從這個比例可以看出，我國公益彩券的盈餘運用並沒有一個完善的計畫，既然是運用在社會福利上就應該是全方位的，身心障礙者的福利固然需要照顧，但是可以由縣市政府

編列社會福利來照顧，這才是長遠之計。彩券的財源並不固定，實不宜將其收入當作是正規預算的來源。因此，本研究對此現象將提出各級政府在運用彩券盈餘都做多方面的考量，把彩券盈餘的資源能夠平均，而照顧到更多需要被照顧的人。

二、各縣市彩券盈餘執行效率差距過大

根據財政部國庫署的季報彙總表顯示，許多縣市在執行上速度緩慢，導致空有錢但是不知如何運用；也有縣市全數用完。以下執行情形如圖 4-11：

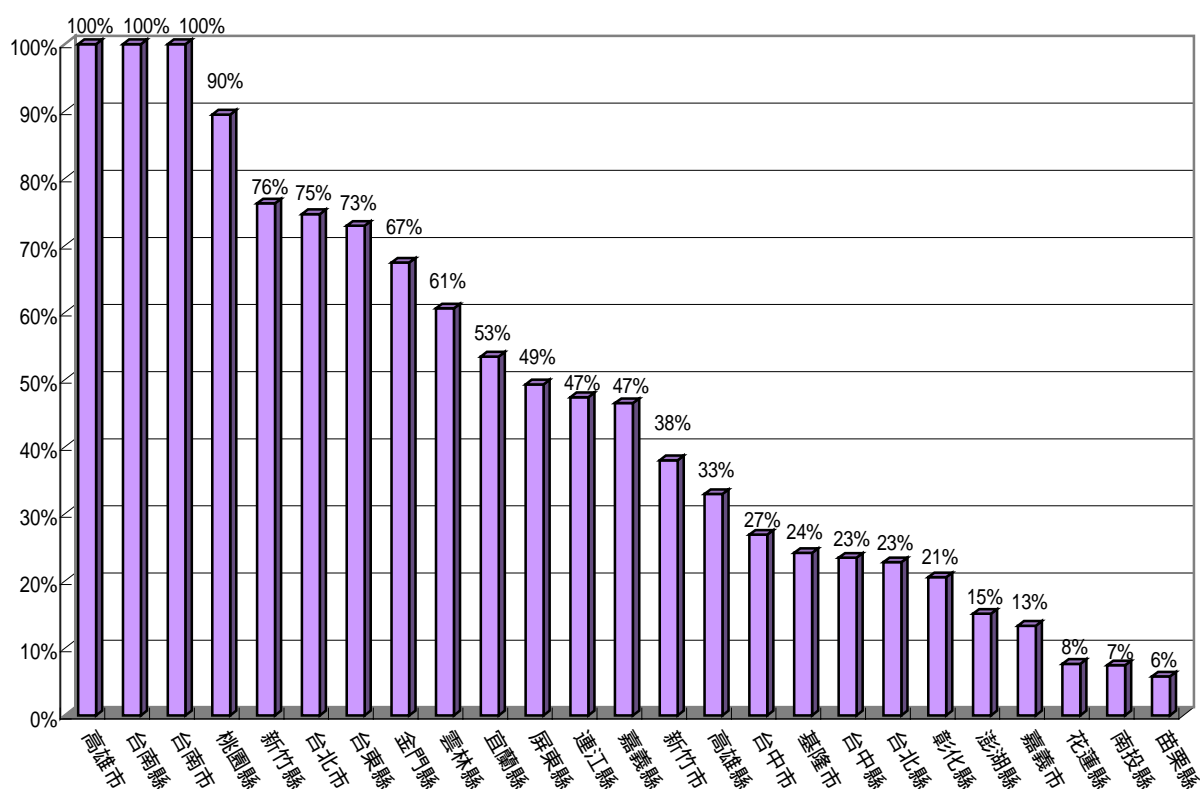


圖 4-11 九十一年各縣市公益彩券盈餘運用執行率

資料來源：財政部國庫署、本研究整理

從圖 4-11 來看，有三個縣市（高雄市、台南縣、台南市）執行率高達百分之百；也有縣市執行率不到百分之十，如：花蓮縣、南投縣、苗栗縣。如此即可得知或許我國彩券盈餘的運用才剛剛開始，還無法掌握彩券盈餘的規劃，

經過一年之後各縣市應該就會善用彩券盈餘的分配。

二、各級地方政府應詳列彩券盈餘運用細目

根據各直轄市、縣(市)政府獲配公益彩券盈餘運用應行注意事項第六點，即規定季報表應分項按兒童福利、少年福利、婦女福利、老人福利、身心障礙者福利、社會救助及其他福利等七大項，詳填運用明細項目。而從本研究所收集到的各縣市九十一年度第四季彩券盈餘季報表，發現不少縣市只有福利項目，沒有運用細目，如：如台北縣¹²、屏東縣¹³、澎湖縣(見表 4-6, 4-8)。不過本研究在九十二年第一季，就發現台北縣¹⁴及屏東縣¹⁵已有詳列使用細目。而澎湖縣表列項目仍未改善¹⁶，易招致誤解。根據九十一年度第四季各縣市的季報表來看，當中記載各項福利最詳細的縣市為彰化縣(參見附錄六)。

三、公益彩券管理與監督產生漏洞

彩券的監督是由「財政部公益彩券監理委員會」執行，其成員：主要是由中央政府、直轄市及地方縣市政府代表所組成，其中並沒有公正的社會人士與團體參與，難免受外界質疑有政治介入與考量，而導致監督不周。

部分縣市對彩券盈餘分配款仍未成立基金管理並訂定收支要點，只有十一個縣市訂定管理要點，但是各縣市之要點的版本差異甚大，再加上未公開彩券盈餘的分配和使用方式，而造成外界的批評。由於目前並無相關懲處規定，主管機關的監督往往未具強制性，所以財政部在九十二年二月頒布「各直轄市、

¹² 參見 91 年第四季台北縣季報表，台北縣政府社會局，<http://www.klcc.gov.tw/html/Fin/stm.htm>。

¹³ 參見 91 年第四季屏東縣季報表，屏東縣社會局，http://www.pthg.gov.tw/PT33NOW/g000/news/a_news.htm。

¹⁴ 參見 92 年第一季台北縣季報表，台北縣政府社會局，<http://www.klcc.gov.tw/html/Fin/stm.htm>。

¹⁵ 參見 92 年第一季屏東縣季報表，屏東縣社會局，http://www.pthg.gov.tw/PT33NOW/g000/news/a_news.htm。

¹⁶ 參見 92 年第一季澎湖縣季報表，澎湖縣社會局，<http://www.phhg.gov.tw/chinese/depart/society/>。

縣（市）政府獲配公益彩券盈餘運用應行注意事項」，希望各級政府能夠按照注意事項管理運用彩券盈餘。針對地方政府對公益彩券盈餘的運用與支出未透明化，財政部在注意事項中曾建議各縣市應設置彩券盈餘社福基金，以維持基金獨立，專款專用。或者採用收支併列的方式，將所獲配之公益彩券盈餘，應依法納入預算。由於缺乏有效的監督與管理，導致地方政府便宜行事，將彩券盈餘視為財政調度之財源，甚至取代原有法定預算，社會福利實際上並未增加。

四、彩券銷管費用及獎金偏高

將我國獎金加經銷佣金跟其他國家的比較情形如表 4-23 來看：

表 4-23 各國彩券發行獎金與經銷佣金比率表

國 家	彩券發行機構	總獎金率	經銷商佣金比率	獎金+經銷佣金
中華民國	台北銀行	60.00%	8.40%	68.40%
西班牙	ONCE	49.60%	16.50%	66.10%
美國	俄亥俄州	59.70%	6.40%	66.10%
法國	La Francaise	57.70%	5.00%	62.70%
美國	密西根州	54.60%	7.00%	61.60%
義大利	Lottomatica S.P.A.	51.60%	10.00%	61.60%
美國	喬治亞州	54.10%	7.00%	61.10%
瑞典	Svenska Spel	51.20%	9.60%	60.80%
美國	馬里蘭州	53.90%	5.70%	59.60%
美國	伊利諾州	54.10%	5.10%	59.20%
美國	德州	53.60%	5.20%	58.80%
比利時	Loterie Nationale	51.60%	6.60%	58.20%
美國	新澤西州	52.80%	5.40%	58.20%
加拿大	Loto-Quebec	51.30%	6.80%	58.10%
美國	加州	50.70%	6.70%	57.40%
美國	紐約州	50.60%	6.00%	56.60%

加拿大	Ontario Lottery Corp.	48.80%	7.40%	56.20%
美國	佛羅里達州	50.00%	5.60%	55.60%
美國	賓州	50.90%	4.70%	55.60%
德國	Westdeutsche	47.00%	8.30%	55.30%
澳大利亞	Austrian Lotteries	45.40%	9.30%	54.70%
日本	Dai-Ichi Kangyo Bank	45.80%	7.40%	53.20%
英國	U.K. National Lottery	46.60%	5.10%	51.70%
義大利	Sisal Sport Italia	34.60%	7.90%	42.50%
巴西	Calxn Economica Federal	31.60%	8.20%	39.80%
各國平均		50.31%	7.25%	57.56%
(資料來源：U.S. LOTTERIES' UNAUDITED FY00 SALES BY GAMES)				
資料來源：中華民國公益彩券網站。				

不過從表 4-23，可以發現我國彩券總獎金支出加上經銷佣金合計數，占彩券發行總額目前為 68.4%，相較於其他國家制度，獎金加上經銷佣金占彩券發行總額之平均比重約為 57.56%，高出有十個百分點。因此，彩券發行盈餘對政府財源之幫助，相對於其他國家顯得較少。

根據公益彩券發行條例第六條規定，發行彩券銷管費用不得超過售出彩券券面總金額百分之十五。曾有立委程振隆召開記者會表示（陳鈺婷，2003），將提案將彩券發行的銷管費用法定上限百分之十五，調降為百分之十二，並明定盈餘須用於教育經費。程立委表示美國各州與英國，發行樂透管理費用大都占總銷售金額百分之十二以下，而台灣的樂透銷管費用占百分之十三點二五，發行機構台北銀行在九十一年發行一整年的銷管費用高達四十二億元。由於經銷彩券獲利高，台北銀行花費大筆金錢在過量的廣告上，有人批評過度渲染購買彩券鼓勵不勞而獲。因此，我國高達百分之十五的銷管費用，是否合理實值得

商權。

五、彩券盈餘限制用於社會福利似乎過窄

由於目前公益彩券發行條例規定，各縣市政府只能將公益彩券盈餘用在社會福利與慈善事業。雖然為了要照顧弱勢的團體，但是將彩券盈餘完全投入在社會福利在外國並不多見，從第三章有關美國彩券盈餘使用來看，將彩券盈餘大量運用於教育之補助計畫上，如美國加州彩券收入百分之三十三用於教育。喬治亞州規定彩券收益百分之三十用於教育；紐約州有百分之四十一用於教育補助經費；英國也將彩券盈餘用在文化藝術事業上，而日本則可歸納為交通安全與道路改良、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。跟這些先進國家相比，可見得我國彩券盈餘運用的用途限於社會福利似乎是過窄了。

六、應該由法律明定不能因為有了彩票收益的挹助，藉以刪減本應運用在社會福利上的正規經費。

從各縣市的彩券盈餘運用季報表來看，似乎有以彩券盈餘替代了正規經費的嫌疑，以台北市為例，其有關身心障礙者福利的運用情形如下表 4-24：

表 4-24 台北市第四季彩券盈餘運用於身心障礙者福利之情形 單位：新台幣元

五、身心障礙者福利	本季	91年1月至本季累計數	備註
1.照顧津貼及相關補助	755,747,847	755,747,847	
2.補助及辦理福利服務方案	1,888,497	2,683,487	
3.補助、增設及改善福利機構設施設備	37,705,039	47,472,311	
4.福利機構輔導(獎勵)方案及提升專業服務品質	5,613,972	5,830,622	
小計	800,955,355	811,734,267	佔總支出金額比例： 56.46 %

資料來源：台北市政府社會局

從表 4-24 來看，許多用在身心障礙者福利的項目，有一些應該是在一般的正規經費來用。因為有了彩券盈餘的收入，剛好來填補這一方面的支出，由於這樣的情形防不勝防，所以應該立法明定禁止。從美國的經驗來看，美國的「加州彩票法」還在第一條 8880 款第一項明令規定，「不得將加州彩票之淨額收入替代正規經費，做為分配加州公共教育補助之用。」也就是說，不能因為有了彩票收益的挹助，就藉以刪減本應運用在文化教育上的正規經費（賴素玲，2002）。加州的作法或許可以作為台灣的借鏡，這樣才能讓公益彩券開辦的效益發揮到最大的功用。