

第五章 結論

第一節 研究發現

國內公益彩券自九十一年一月十日開始發行，主管機關財政部指定台北銀行為發行機構，辦理彩券之發行、銷售與管理。根據北銀統計，至九十一年年底近一年的公益彩券盈餘達二百九十六億餘元，讓正逢經濟不景氣的政府短期之內創下可觀的收入，為飢渴的國庫注入一股活水。

然而根據現行公益彩券發行條例的規定，公益彩券盈餘僅限於補助國民年金、全民健保準備、社會福利及慈善等公益活動之用。有關公益彩券盈餘依該條例授權財政部設立監理委員會來訂分配辦法與比例。而此一分配辦法僅是行政命令並非法律，經過一年的執行，引發了許多問題。本研究根據目前財政部的各種辦法及各縣市政府所公布的季報表發現了不少問題。

一、管理監督制度設計不良

彩券的監督是由「財政部公益彩券監理委員會」來執行，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。而且也沒有法律強制各地方政府也要設置管理及監督機構，對其機構成員也無限制。因此這些，監督機構往往成為行政機關的橡皮圖章，導致不當使用彩券盈餘。

二、獎金及管銷費用可以再評估

目前我國彩券的獎金規定是，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。發行彩券管銷費用不得超過售出彩券券面總金額百分之十五。而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 % 高出十個百分點。曾有立委表示美國各州與英國，發行樂透管理費用大都佔總銷售金額百分之十二以下，而台灣的樂透管銷費用占百分之十三點二五，發行機構台北市銀行在九十一年發行一整年的管銷費用高達四十二億元。由於經銷彩券獲利高，台北市銀行花費大筆金錢在過量的廣告上（陳鈺婷，2003）。由此可見我國彩券獎金及管銷費用可以再評估，或許少用 1% 就可以幫助更多的人。

三、公益彩券盈餘使用容易產生爭議

公益彩券的盈餘越來越多就引起許多單位的注意，例如公益彩券盈餘的 45% 是要給國民年金使用，但我國國民年金尚未開辦，政府卻想先充作敬老津貼發放，而欲透過只有政府代表管理監督委員會來解釋能否動用，此舉引發由中華民國殘障聯盟等十一個弱勢團體所組成的「彩券盈餘監督聯盟」向行政院陳情，提出堅決反對以彩券盈餘支應敬老津貼擴大發放。該監督聯盟認為這是逃避立法院監督，嚴重「違法濫權」的作法。後來行政院雖暫緩施行，徒生爭議。

四、社會福利過度依賴公益彩券盈餘

從各縣市政府所公告之公益彩券盈餘運用於各種福利之季報表來看，很多原來政府應該做的社會福利現在通通由彩券盈餘支應，表面上好像增加了很多社會福利，但是另外政府該做的社會福利卻減少了，所以從英、美、日三國的經驗，公益彩券盈餘不應該只侷限在社會福利。

五、資源分配不平均

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，該注意事項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，既然說七大項就應該平均分配照顧需要照顧的人，從第四章圖 4-10 可以清楚看見公益彩券盈餘運用集中在幾項福利，其結果將無法讓彩券盈餘照顧到廣大的多數人。

六、各縣市政府並未將公益彩券盈餘運用細目公布

公益彩券盈餘在九十一年度盈餘高達 296 億餘元，而分配到各縣市多者 23 億之多，少者也有 9 千萬，一般大眾最關心的問題就是彩券盈餘用到那兒？用的有意義嗎？但是從各縣市政府所公布的季報表，有些只有福利名稱而沒有細目，如第四章表 4-7，表 4-8 新竹市與澎湖縣有關兒童福利的使用，這樣能說服大眾彩券盈餘有充分利用？還是遭到不當挪用？所以在這方面很多縣市都必須加緊計畫，並改善盈餘使用明細公布情形。避免讓民眾有彩券盈餘遭到濫用的感覺，而影響到彩券的銷售，進而影響到彩券盈餘的收入。

第二節 研究建議

發行公益彩券可以藉著民間的資源籌措財源，並將盈餘運用於公益事業，尤其是在目前財政稅收日益困窘的情況下，政府發行公益彩券實有極大的誘因與實際效用。目前世界各國均大力發行彩券，藉以增加政府的收入。惟政府因發行彩券所產生的社會問題與成本，須由全民承擔，最後仍必須由政府花費代價解決；尤其是購買彩券者以中下層者居多，彩券資金多取自於社會大眾，其盈餘自應以適時、適當的方式還諸於社會大眾。政府自九十一年開辦彩券以來，已創造近三百億元的盈餘，由於現行法令條文與監督機制不夠完善，導致中央及地方政府在使用公益彩券盈餘時，一些作法遭受到社會大眾與福利團體的質疑與批評。為能解決現行管理與監督之問題，同時讓彩券盈餘分配與運用，更能符合社會與民眾之迫切需要，達到公平與正義之原則。以下提供幾點建議，作為參考：

一、必須強化管理監督機制，明定專款專用，並訂出罰則。

我國彩券收入完全由政府來決定分配與使用，民間無法參與。彩券收入既然來自民間，其盈餘之使用，就應該充分反映民間的需求，才始符合所謂取之於社會，用之於社會的精神。我國彩券盈餘之使用與分配情形導致民間團體之批評，缺乏民間團體參與監督機制是主要原因。目前在中央的彩券監督機制為「公益彩券監理委員會」，其成員只限於中央及地方政府代表，其實應該加入民間公正人士及各類社會福利團體。所以公益彩券發行條例第六條第二項應修正，將「公益彩券監理委員會」成員應增加民間社福團體代表，才能達到健全監督制衡機制。而修法將監理委員會成員，

增列社福團體、專家學者，其困難度較低，可行性甚高。另外在地方政府方面應該修法規定必須制定「各縣市政府公益彩券盈餘分配基金收支保管自治條例」，而依該自治條例成立公益彩券盈餘經費管理運用委員會，而且必須限定一頂比例的民間代表，這樣才能有效監督公益彩券的盈餘使用，本研究參考各縣市現行使用的公益彩券盈餘分配基金收支保管辦法，以台北縣版本為主加以修正，制成範例。參見附錄五。

強化與提升彩券盈餘監督機制，應於條文中增訂各機關應設置基金管理彩券盈餘且必須專款專用，並公開所有盈餘使用於社會福利支出的細目，同時增訂處罰條款，例如未按照規定者即停止撥付彩券盈餘，直到改善為止；若有支出不符合規定或細目不透明的機關則予以公布，並給予處罰，同時規定各機關應將分配及支出情形上網接受全民監督。本研究以彰化縣季報表為彩券盈餘運用細目範例，參見附錄六。

二、公益彩券盈餘使用，不得將受配盈餘充抵原應編列法定社會福利項目之預算。

從目前各縣市公益彩券盈餘運用情形來看，這筆錢往往可能成為地方政府首長的私房錢，根據報載有台北市社會福利委員會部分委員指出，台北市公益彩券盈餘分配不公平，尤其獨厚公部門，例如陽明教養院一年就撥款一千多萬元，公部門的經費本來就該編列預算怎可將彩券盈餘運用於此？因此，就有委員建議成立公益彩券盈餘分配基金管理委員會運作，目前的方式，委員只是橡皮圖章。另外社會局副局長也表示由於市府財政吃緊，才將社會局預算和台北市公益彩券盈餘一起做分配（余麗姿，2003）。

這樣的作法大概是各縣市政府常用的方式，難怪人民並無法感覺到彩券的開辦帶來了更多的社會福利。

彩券盈餘必須作為一種正常預算外的收入而予以運用，所以社福團體質疑多數地方政府將彩券盈餘挪為他用或充抵原應編列之法定項目預算，實際上未增加社會福利之服務。為讓彩券盈餘收入分配給各機關後，確實是增加而非取代原有預算，實有必要在條例上明文規定，各機關不得將受配盈餘充抵原應編列法定社會福利項目之預算及其他非社會福利、慈善公益活動業務之預算，解決此難題。

三、設立獨立機構掌管公益彩券盈餘之運用

為避免將公益彩券盈餘分配給地方政府後，容易招致地方政府的挪用，而在中央政府設立一個獨立的機構來管理公益彩券盈餘。例如英國設立「國家彩券分配基金」(National Lottery Distribution Fund)(行政院研究發展考核委員會，1996：162)，以盈餘支持藝術、體育、古蹟保存、濟貧、環境等，由國家統籌運用這筆盈餘，可以說極具參考價值。另外還成立了國家彩券慈善局，以管理有關慈善事業，而不是撥給各縣市政府。如此一來才不會發生公益彩券盈餘，遭到不當挪用，這才是真正治本的方法。

四、擴大公益彩券盈餘用途

從英、美、日三國公益彩券盈餘運用，並不侷限在社會福利。在第三章介紹的英、美、日三國公益彩券盈餘運用非常具有多樣化，例如英國用

在文化、藝術、體育等方面的發展，美國則有二十幾州用在教育方面，還有其他如工程建設計畫、自然資源、感化院、醫療、沉溺賭博的治療等，而日本有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。因此，這也提供我們另一種思考方向，到底公益彩券盈餘一定要使用在社會福利上才算是公益？

五、降低彩券盈餘銷管費用與提高法定彩券盈餘

現行彩券銷管費用比例偏高，根據報載曾有立委程振隆召開記者會表示，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。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（陳鈺婷，2003）。如果加以修正必能多出近 2%左右的公益彩券盈餘，也能避免主辦單位不當的獲利與過度的開銷。

另外有關公益彩券的盈餘，我國發行第一年實際執行結果分配比例約為獎金百分之六十，管銷費用百分之十三點二五，盈餘百分之二十六點七五。從表 4-21¹來看比起其他發行彩券國家來說，其獎金的平均數為 50.31%，可見國內彩券獎金比例占盈餘部分為 60%實屬偏高，因此可以考慮降低彩券獎金的比例，只要一個百分點就可以照顧到很多需要照顧的人。

¹ 表 4-21 參閱第四章。

結語

公益彩券自開辦以來，一般民眾都會對於樂透彩券的頭獎獎落何方而感到興趣，但是當民眾知道高額的頭獎背後所帶來的盈餘，也都會十分好奇的問，那麼多彩券盈餘到底用在何處？到底怎麼分配的？各縣市如何的利用？本研究在研究之初，因公益彩券開辦未及一年，各項制度並未完備，而公益彩券主管機關也未隨著社會輿論來做調整，以加強對於各縣市政府彩券盈餘運用的監督。由於過去彩券事業在台灣祇有愛國獎券，因愛國獎券當時並未規劃彩券盈餘使用，其他彩券開辦時間並不長，所以對於公益彩券盈餘分配運用的研究，並不多見。因此，本研究期待政府將來能夠有完善的制度來規劃運用公益彩券的盈餘，千萬勿過度依賴彩券盈餘，而忽略了政府本來應該照顧人民的社會福利，如此才會讓公益彩券做到真正的「公益」。