

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

公益彩券自民國九十一年一月十六日開始再度發行，新的樂透型彩券一上市果然讓台灣全民陷入瘋狂，銷售量節節升高，已創造出很多億萬富翁，同時也產生大量的盈餘。這些盈餘對於政府來說，就像久旱逢甘霖一樣。公益彩券既然名為「公益」，就應該讓盈餘能夠使用在最適切的地方，許多國家將彩券套上「公益」(public interest)之名，堂而皇之的成為經營者；一方面將彩券盈餘用來照顧弱勢，另一方面神不知鬼不覺地將老百姓口袋錢悄悄轉入國庫。

公益彩券自開賣一個月後，總賭金就超過一百四十六億，政府累積盈餘也已高達三十八億元。雖然，根據公益彩券發行條例第八條規定，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；第六條復規定，這個稅收要用到國民年金、全民健保、社會福利等用途，看來是件好事。但是仔細想想這些盈餘是如何產生？以過去各國發行彩券的經驗，「中下階層」是購買的主力，也就是說這些彩券盈餘貢獻的主力，就是來自於中下階層。這就是為什麼有人會認為公益彩券是「劫貧濟富」的道理。因此，我們更應該去注意這些盈餘的流向是不是用在該用的地方，用的謹慎？這些盈餘應該使用在加強社會福利，而不是填補財政上的缺口，這就是本文的動機。從每個月台北銀行公佈的盈餘狀況，去觀察彩券盈餘分給各縣市政府的社會福利經費是否妥善管理運用等。

過去的經驗看來，自國民政府播遷來台，為政府為籌措財源，於民國三十九年四月十一日，委託台灣銀行發行愛國獎券，希望能藉發行愛國獎券之盈餘，發展國家建設，加強社會福利事業。然而這些盈餘均由省市級政府自行運用，並沒有法律規範一定要支應於社會福利；現在政府已制定「公益彩券發行條例」而且限定用途，並不是由地方政府自行運用。從本文動機之形成開始，即時時注意彩券盈餘分配使用情形，當時公益彩券已發行半年，公益彩券到6月份累積之公益盈餘為新台幣149億餘元¹，直逼150億；其中新台幣67億餘元將提撥為國民年金之準備金，新台幣7億餘元將作為中央健康保險局供全民健康保險準備之用，而各縣市政府用作社會福利及慈善等公益基金將獲撥新台幣74億餘元。如此龐大的經費自應該加強監督，多加注意以避免被不當使用²，行政院本身也注意到這個問題³，游錫堃院長曾經表示：公益彩券盈餘分配監督與管理運用應透明化，以昭公信，並指示財政部在一個月內研議機制，加強監督地方政府執行公益彩券盈餘情形，同時也將地方政府的執行績效列入考核。

基於上述說明，本研究主要目的如下：

- (一) 觀察公益彩券盈餘分配於各縣市情形，藉以了解各縣市彩券盈餘應用之執行狀況。
- (二) 注意各縣市彩券盈餘分配運用於各種福利之現況。包括兒童、少年、

¹根據台北銀行公布公益彩券盈餘資料，在中華民國公益彩券網站 <http://www.roclotto.com.tw/>。

²曾有媒體報導台東縣不當使用彩券盈餘。聯合新聞網 記者陳嘉信 2003年6月20日
新聞來源 <http://udn.com/NEWS/main.html>

³行政院社會福利推動委員會在九十一年九月二十三日舉行第四次會議。會中討論案第一案、儘速檢討公益彩券盈餘之分配監督與管理運用執行情形，是否符合公益彩券之立法意旨。

婦女、老人、身心障礙者等福利受惠狀況以及社會救助還有其他福利等運用情形。

(三) 認識國外彩券現況與彩券盈餘使用規劃。除了介紹歐洲、美洲、亞洲、台灣等地區彩券現況，特別舉出英、美、日彩券盈餘應用情形加以介紹。

(四) 從各縣市分配應用狀況來看，如何提昇彩券盈餘監督機制，進而使縣市政府對彩券盈餘更為透明化。

(五) 藉由各縣市盈餘使用狀況與政府對縣市監督情形，並對於目前彩券盈餘使用的未來發展及研究方向給予建議。

第二節 研究方法與架構

本研究所採用的研究方法 (research method) 計有下列三種：

- 一、文獻分析法：係收集各種文獻資料分析歸納。本文運用此法所參閱之相關文獻，計有：1、中外書籍；2、國內相關法規；3、台北銀行、財政部國庫署及各縣市公布之統計資料；4、碩士論文；5、政府機構研究報告；6、報刊、雜誌、期刊論文等。
- 二、比較研究法：將各縣市運用公益彩券盈餘的使用情形比較分析，以了解各縣市社會福利分配狀況。

三、法制研究法：除上述文獻分析法與比較研究法外，本文主要在探討公益彩券盈餘之使用分配，將涉及到相關法規和命令規定。本文爰以此法制上的規定與各縣市實施情形以探討彩券之盈餘運用，同時，外國相關法制規定有關彩券盈餘運用，亦屬於重要的參考資料。

本文研究架構程共分以下五大部分：

第一章主要為本研究的研究動機與目的、研究方法與架構、研究範圍與限制、國內相關文獻分析與名詞釋義。第二章為公益彩券發行的理論基礎，介紹彩券的內容、國外彩券的發展過程、我國彩券的發展歷史、國內外彩券發行的現況一一介紹。第三章是介紹先進國家有關社會福利與彩券盈餘運用之概況。第四章討論我國現行公益彩券盈餘分配之機制，檢討目前各縣市盈餘分配運用狀況。第五章就研究發現並提出研究建議。

本研究之研究流程如圖 1-1 所示。

本研究之架構如圖 1-2 所示。

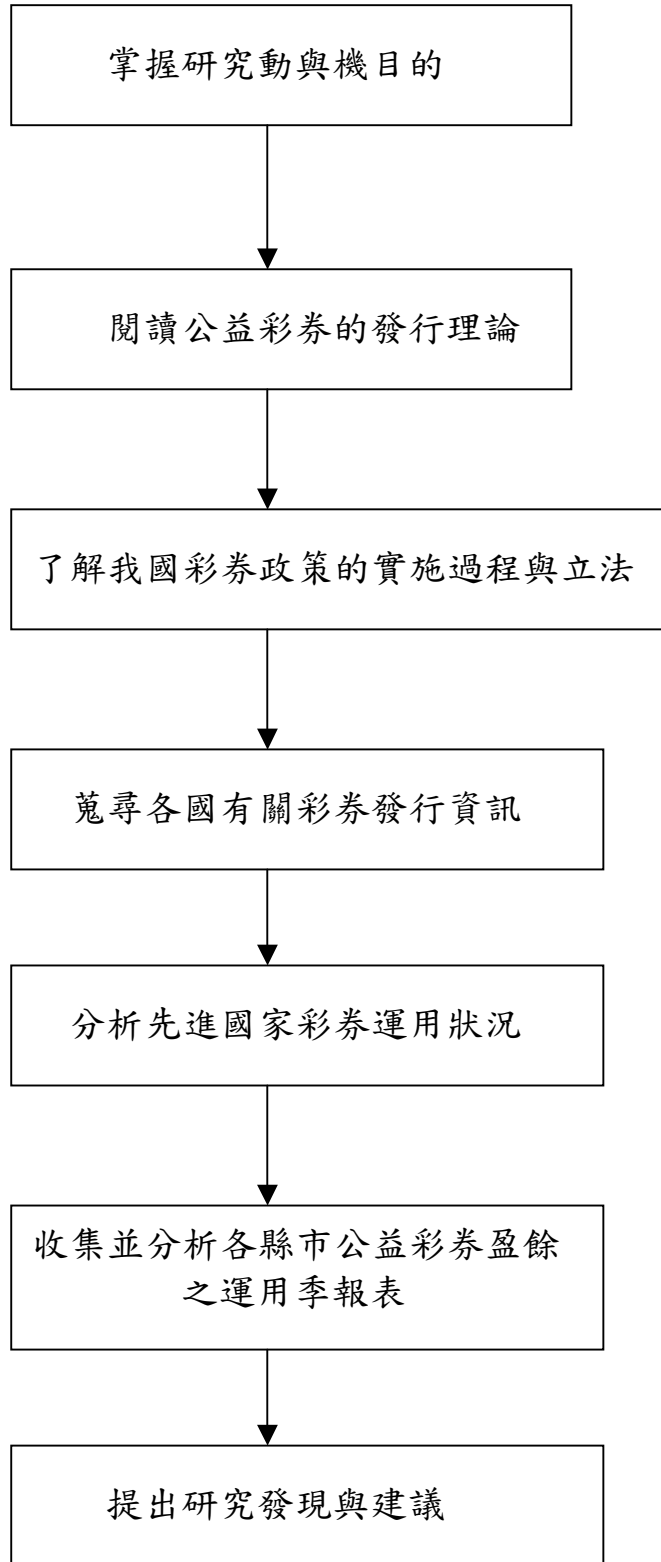


圖 1-1 研究流程

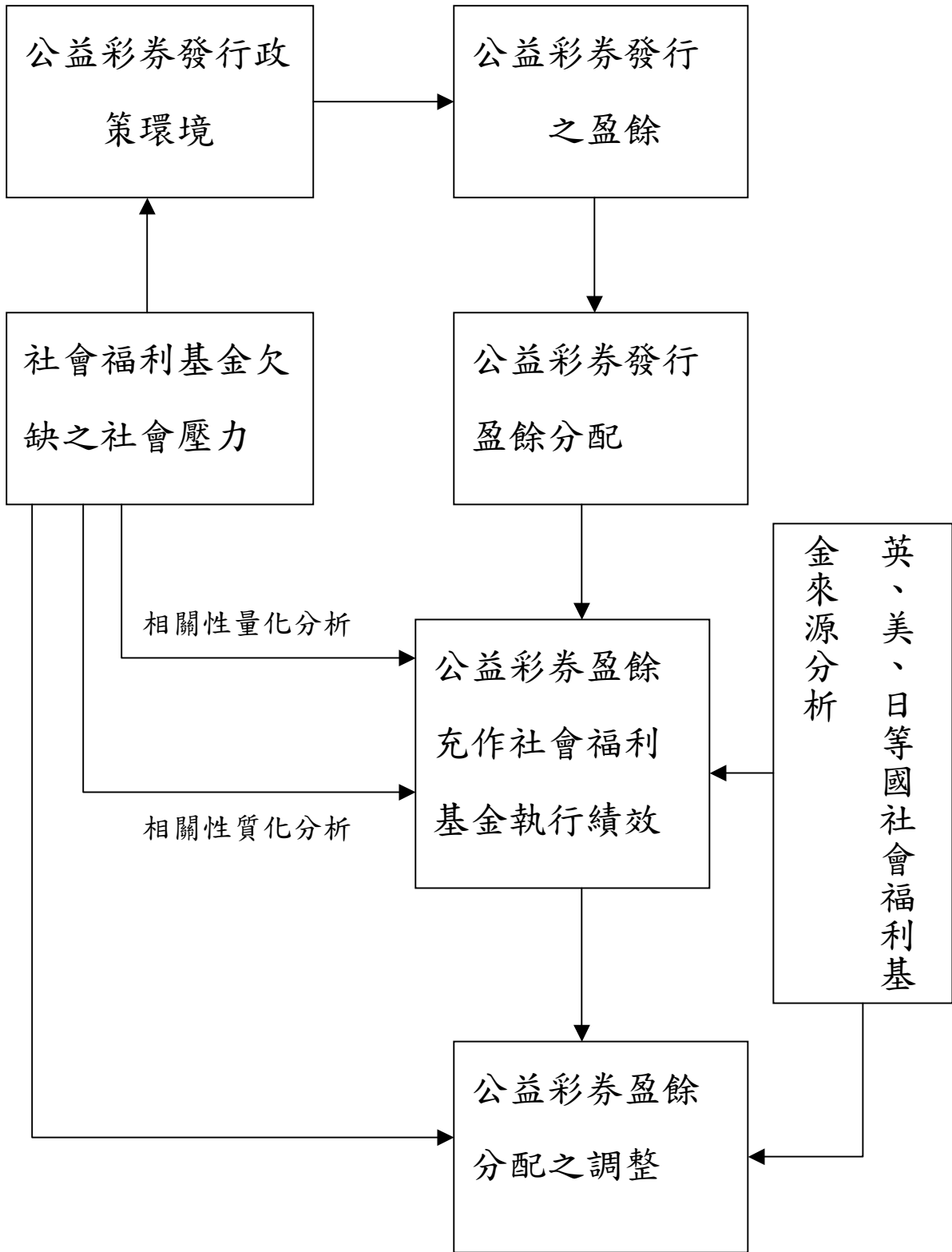


圖 1-2 研究架構

第三節 研究範圍與限制

本研究範圍以民國九十一年度，台北銀行所發行之公益彩券盈餘分配，以及各縣市政府所公布之公益彩券盈餘分配辦理社會福利及慈善事業情形季報表（第四季）及財政部國庫署所公布資料九十一年四個季彙總季報表為研究對象，並參考國外彩券發行與運用之方式及相關資訊作為依據；同時，將各縣市政府所公告之公益彩券盈餘分配，辦理社會福利及慈善事業季報表加以分類，藉以探討各縣市政府，將彩券盈餘運用於各種福利措施之狀況，以期了解發行公益彩券對我國社會福利的幫助。

本研究之限制在於以各縣市政府所公告之公益彩券盈餘分配辦理社會福利及慈善事業季報表為分析對象，唯彩券開辦初期各縣市對於季報表的公布時間不一，本研究從各縣市政府網站收集九十一年度第四季季報表為主，除了，雲林縣缺，而高雄縣只有九十一年第三季等縣未能收集到第四季，所以本研究關於這二縣只能參考第三季及國庫署的季報彙總表。同時因財政部對於各縣市並無強制規定必須公告盈餘運用之細目，因此有些地方政府僅公告福利項目名稱並無細目，以致對於各該縣市無法深入分析，只就細目清楚之縣市討論。

第四節 國內相關文獻分析

由於過去的愛國獎券根據其發行辦法，盈餘主要在用於省政建設，遂直接由省政府統籌運用，並無分配使用之規定。直到七十四年省政府為配合社會福利政策需要，才開始將愛國獎券盈餘全部用於社會福利事業，仍

然由省政府統籌支應。民國七十九年，台北市愛心彩券的發行，根據其發行計畫就是決定把發行彩券的盈餘全數用做發展社會福利事業，可惜該彩券只發行了三期，盈餘使用的問題並未受到重視，以致相關討論彩券盈餘使用之文獻並不多見，以下就有關彩券發行研究有關之文獻加以一一介紹。

首先與彩券有關之文獻，以劉代洋教授所著《彩券研究文集》專書介紹甚多，主要的內容有探討〈彩券的課稅問題〉，〈發行彩券的財政收支效果〉，〈探討彩券的發行爭議〉，〈地方政府收入增加可行性之研究〉等，其中與本研究有關係者，為「地方政府收入增加可行性之研究」，文中提到台北市所發行之愛心彩券盈餘運用計畫及運用情形⁴，不過只是從彩券收入的預算歸宿來探討。

其次有行政院研究考核委員會在1996年曾出版《博彩事業管制與稅制規劃》研究專書，此研究計畫主持人為劉代洋教授，其主要係因博彩事業在世界上蓬勃發展，而且國內也一直存在有大量的地下非法賭博活動，有鑑於世界上其他國家的作法，以高標準的尺度，透過嚴謹的法律與稅制規定，一方面可以有效疏通現有的地下博彩經濟活動，抑制非法賭博；另一方面觀光、娛樂和休閒等產業可結合發展地方經濟，充裕地方稅收。該研究報告有對於博彩事業管制理論加以探討，參酌現有研究文獻，並蒐集國外（英、美、日、香港）等對博彩事業的法律規範及管制有關規定。對本

⁴ 劉代洋，《彩券研究文集》台北，劉代洋自印，1994，頁93。

研究及有參考的價值。

行政院體育委員會在 2002 年出版的《運動彩券制度規劃之研究》，其研究目的與重點為了解世界主要國家發行運動彩券之制度及其防弊機制。並蒐集部分國家將發行彩券之部分收益，作為體育推展經費之案例。同時分析各國發行運動彩券或將彩券部分收益作為體育推展經費之制度差異。評估我國發行運動彩券之定位、特色、可行性與效益。最後歸納研究發現，提出我國發行運動彩券之制度與策略。

余致力教授在 2001 年在理論與政策第十五卷第二期曾發表《我國彩券發行的理論探討與政策分析》，其內容主要為從政策分析的觀點出發，來探討彩券發行的相關理論與問題。希望有助於增進國人對彩券政策之瞭解，並提升日後辯論研討之深度與廣度。對於今後彩券政策的規劃與執行過程中，如何減少其負面影響，並提出國人應深思與關切的問題。

尚有張幸如的碩士論文〈臺灣地區發行公益彩券之成本效益分析〉，該研究認為財政部委託台灣銀行發行公益彩券，發行彩券固然會產生效益，但也會帶來成本，對整體社會而言，究竟是產生正面效果或負面效果，必須做更進一步地探討。該研究是基於整體社會立場研究彩券，希望藉此瞭解台灣地區彩券發行所產生的社會效益和社會成本，從而比較發行彩券的社會效益及社會成本，並對彩券之政策提供建議。

尚有陳欣珮的的碩士論文〈發行公益彩券對所得重分配影響之研究〉，

該研究指出一項政策如何影響所得分配情形，是財政學者相當關心的焦點。因此，在民國 88 年 12 月正式發行的公益彩券，對所得重分配情形造成什麼樣的影響，究竟改善了所得分配？還是使得所得分配情形惡化？擬藉該研究探討分析。該研究主要是透過問卷的設計，針對大台北地區的民眾實地面訪，再加上次級資料的蒐集，利用 SPSS 及 SAS 等統計軟體運算，以了解彩券的租稅歸宿和支出歸宿。最後由租稅歸宿和支出歸宿二者的淨效果，得出預算歸宿，觀察所得分配情形因發行彩券之後所造成的影響。另外該論文有介紹美國各州彩券盈餘分配方式對於本研究極具參考價值。

至蘇法達的碩士論文〈從彩票到愛國獎券—公辦彩券與國家財政關係之探討〉文中，雖是探討彩券與國家財政的關係，但主要是從歷史觀點分析，例如文中提到愛國獎券發行之初是為籌募愛國公債的不足。1950 年 4 月 11 日發行至 1987 年 12 月 27 日止，共發行三十七年又九個月，這其間經歷了臺灣財政最蕭條到最榮盛，而愛國獎券讓人質疑的最大問題，除道德規範外，另依舊是其收入的運用，剛開始的時候是統收統支的方式，到 1986 年度才正式以社會福利名義支出。

尚有劉燕惠的碩士論文〈台中縣市民眾對發行運動彩券態度之研究〉，該研究為探索性研究，經由文獻回顧瞭解國外發行運動彩券的狀況，採用問卷調查的方式，以台中縣市 20 歲以上民眾為研究對象，藉以探討國內發行運動彩券之態度為研究目的。

藍俊杰的碩士論文〈公益彩券消費者需求之實證研究--以大台北地區民眾為例〉,該研究主要是以大台北地區為研究範圍,透過問卷調查方式蒐集資料,分析不同類型彩券購買者,其在心理性格及人口統計變數方面,是否具有顯著性的差異,並試圖瞭解不同類型的購買者,各自具有哪些方面的特性;即從消費者需求層面討論。

另外。還有陳壁紋的碩士論文〈台灣地區公益彩券需求與租稅歸宿之研究〉,該研究透過問卷調查的方式,針對台灣地區民眾做實地面訪,並利用 SPSS 及 LIMDEP 等統計資料軟體運算,以了解公益彩券需求決定之因素與彩券的租稅歸宿,以及樂透彩券與其他賭博財貨的替代互補關係。