出國報告（出國類別：考察）

英國、西班牙彩券業務考察報告

服務機關：財政部國庫署
姓名職稱：柯組長綉絹、黃專員筱薇
派赴國家：英國、西班牙
出國期間：97 年 9 月 16 日至 97 年 9 月 25 日
報告日期：97 年 12 月 22 日

摘要

英國國家彩券可稱得上是世界上發行最成功的國家之一，不論發行管理監督制度、發行機構遴選機制、品牌形象經營以及公益盈餘運用等事項，都有其獨到之處。有關英國國家彩券發行特色，包括：公辦民營的發行模式、公開招標遴選發行機構、設置獨立的監管機構、設置獨立的盈餘分配機構、資訊公開透明、注重民眾意見等。

至於西班牙國家彩券發行已有將近 250 年歷史，發行經驗豐富，由政府經營，建立民眾的認同及支持，2007 年銷售金額甚至高於英國。其發行特色包括：公辦公營的發行模式、彩券盈餘納入政府一般收入、購買彩券爲民眾日常生活及節慶的一部分、傳統及立即型彩券銷售量大於電腦型彩券、民眾習慣實體經銷點購買。

另關於西班牙盲人彩券，無疑是世界上最獨特的發行制度之一，其發行特色包括：具公辦民營性質、雇用盲胞銷售彩券、以社福的理念經營彩券、彩券發行利益，全部用於盲人及其他身心障礙者。

本次考察主要心得建議包括：

一、發行目的及主管機關：爲使彩券發行制度運作順暢且發揮功能，建議未來可就發行目的進一步釐清，並參考西班牙盲人彩券經驗，由財政部負責發行管理，至於社會福利業務以及盈餘運用部分，歸屬社會福利主管機關，另促進弱勢族群就業部分，則宜由行政院勞工委員會主政，更能發揮各自功能及效益。

二、發行模式：未來我國究係維持公辦民營模式，或回歸公辦公營模式，不論採行何種模式，皆需社會支持並有一定的共識，建議未來應廣徵各界意見通盤考量再決定。

三、發行機構監理部分，建議思考方向如下：

1. 比照英國作法，自公益盈餘提撥一部分資金成立專責監管機構，可有效解決目前監管人力及專業不足問題，但因涉及修法及整個發行制度之改變，困難度較大。
2. 現階段或可藉由委託專業機構強化財政部監管能力，例如委託金管會就銀行執行彩券業務進行專案查核，目前財政部已要求發行機構自行委託會計師進行查核，如有必要，財政部可委託會計師進行二次查核，或發行機構委託之會計師進行查核時，財政部會同派員或抽查。

四、發行機構營運成本：為避免營運成本過低，影響發行品質，未來或可參考英國的做法，於遴選發行機構時，加入誘因機制，允許參加遴選之銀行依不同之遊戲分類及彩券銷售金額，訂定不同之報酬率，並將發行機構收取的發行報酬，再予區分為營運成本及發行機構利潤。

五、發行機構遴選部分，我國第 3 任發行機構發行期間至 102 年底截止，下任發行機構遴選作業，參考英國的作法，可朝下列幾個方向思考：

1.遴選作業及時程規劃

(1)預計 100 年進行準備工作，擬定架構，就各項議題進行研討，先確立政策方向，並配合修正相關法規。

(2)101 年籌組遴選委員會、發布徵求公告、進行評審作業，選定發行機構。

(3)102 年下任發行機構籌備期間。

(4)為降低進入障礙，未來似可提供現行彩券銷售金額等資料提供予參加遴選之銀行參考，以利其進行甄選時之規劃。

2.遴選組織

(1)以專業為導向，籌組委員會組織辦理遴選事宜。

(2)爲強化行政幕僚之專業，可考慮增聘各專業領域顧問。

3.徵求公告內容

(1)爲增加銀行參與之意願，似可考慮將發行機構發行彩券之期間，由現行之7年延長至10年。

(2)將參加遴選銀行過去有無發行彩券之經驗以及轉換期間風險管理能力，加入甄選時之評審項目，以降低未來發行機構業務交接之風險。

(3)加入誘因機制，允許參加遴選之銀行依不同之遊戲分類及彩券銷售金額，訂定不同之報酬率，並將發行機構收取的發行報酬，再予區分爲營運成本及發行機構利潤。

六、盈餘用途及監督：爲使公益彩券發行之效益能具體彰顯，未來或可參考英國作法，自公益盈餘提撥一部分資金成立專責盈餘運用審查機構，該機構可獨立於政府機關或設於內政部下，地方政府獲配公益盈餘部分，不再依人口、銷售金額比率分配，改由地方政府擬具運用計畫專案向盈餘運用審查機構提出申請，經審核通過後，始核撥經費，並由該機構負責運用成效的追蹤、考核和宣傳。

七、經銷商管理：建議未來或可參考西班牙盲人彩券之作法，改爲雇用制，並有專業社工員協助銷售，至於銷售點之經營風險及成本則由發行機構承擔，另爲保障現有經營績效良好之經銷商，或可考慮保留部分名額，讓現有經銷商繼續經營或優先雇用。另外，西班牙盲人彩券設有8,500個固定式彩券販售亭，以及每位銷售人員配備有手持式終端機，可用於彩券銷售及中獎彩券驗證等，均爲值得我國參考之作法。

目次

壹、前言

一、考察目的……p6

二、行程安排及過程……p7

貳、英國發行彩券概況

一、背景及法令依據……p9

二、發行模式及組織架構……p14

三、發行管理及監督……p18

四、彩券收入分配及盈餘運用……p21

五、彩券種類及銷售概況……p24

六、銷售通路及經銷商管理……p26

七、開獎及兌獎……p28

八、行銷與溝通……p30

九、遴選發行機構之做法……p31

肆、西班牙發行彩券概況

一、西班牙國家彩券（ONLAE)

（一）歷史沿革及組織架構……p37

（二）彩券收入分配及盈餘運用……p38

（三）銷售通路及經銷商管理……p39

（四）彩券種類及銷售概況……p41

（五）行銷及廣告管理……p42

（六）開獎及兌獎……p43

二、西班牙國家盲人組織彩券（ONCE）

（一）歷史沿革及組織架構……p44

（二）ONCE 與政府間之關係……p44

（三）彩券收入分配及運用……p45

（四）彩券種類及銷售概況……p46

（五）銷售通路及銷售人員管理……p47

（六）開獎及兌獎……p49

伍、心得與建議……p51

陸、附件……p62

壹、前言

一、考察目的

公益彩券自 88 年 12 月開始發行以來，歷經台灣銀行草創、台北富邦銀行建制到目前的中國信託商業銀行，公益彩券產業逐漸成熟爲國人所接受，除提供部分弱勢族群就業機會外，截至目前並已創造出超過 1,600 億元的公益彩券盈餘，挹注國民年金、全民健康保險準備及地方政府社會福利事業相關財源。惟發行過程中，由於公益彩券發行權之更迭、經銷商重新遴選、資訊系統重新建制等，亦產生若干問題及困擾，除付出龐大社會成本外，亦造成各界對公益彩券產生負面形象。

鑑於英國及西班牙等 2 個國家，發行經驗豐富、歷史悠久，尤其英國嚴謹的發行機構遴選機制，以及西班牙以視障者販售彩券，與我國以身心障礙者、原住民及低收入單親家庭爲經銷商的作法，頗爲類似，極具參考價值。

本次行程，除財政部國庫署柯組長綉絹及黃專員筱薇外，國立台灣科技大學台灣彩券與博彩研究中心人員、公益彩券經銷商團體代表及中國信託商業銀行人員均會同參加，參與成員橫跨產、官、學界，除能全面關照彩券發行不同層面之議題（如：法規政策面、發行技術面、行銷管理面、對社會經濟影響面等）外，亦提供不同領域專業之對話與溝通機會，有助未來彩券產業之良性發展。

二、行程安排及過程

本次考察行程，自 97 年 9 月 16 日起至 9 月 25 日止，共計 10 天，行程安排及參訪單位詳如表 1，至於參訪過程，各單位簡報內容、問答內容及提供之書面資料，整理於英國發行彩券概況及西班牙發行彩券概況。

表 1：英國、西班牙彩券業務考察行程及參訪單位

日　期	參訪行程及單位
97 年 9 月 16 日(二)	上午 9 時搭乘長榮 BR67 班機自台北出發 英國當地時間下午 19 時 15 分抵達倫敦希斯洛機場
97 年 9 月 17 日(三)	英國國家彩券委員會(National Lottery Commission)
97 年 9 月 18 日(四)	英國國家彩券發行機構(Camelot)及倫敦近郊彩券經銷商 3 家
97 年 9 月 19 日(五)	彩券公益盈餘分配機構-大彩券基金會(Big Lottery Fund)
97 年 9 月 20 日(六)	英國當地時間下午 14 時 05 分搭乘英國航空 BA460 班機自倫敦出發前往西班牙馬德里 西班牙當地時間下午 17 時 30 分抵達馬德里 MADRID BARAJAS 機場
97 年 9 月 21 日(日)	假日
97 年 9 月 22 日(一)	西班牙國家彩券局（ONLAE）及經銷商
97 年 9 月 23 日(二)	西班牙國家盲人彩券組織(ONCE)及經銷商
97 年 9 月 24 日(三)	西班牙當地時間下午 16 時 30 分搭乘西班牙航空 IB3166 班機自馬德里 MADRID BARAJAS 出發 英國當地時間下午 17 時 50 分抵達倫敦希斯洛機場 英國當地時間下午 21 時 35 分搭乘長榮 BR68 班機自倫敦希斯洛機場出發
97 年 9 月 25 日(四)	台北時間下午 21 時抵達桃園國際機場

參、英國發行彩券概況

英國國家彩券自 1994 年 11 月發行以來，已貢獻公益盈餘（Good Causes）達 210 億英磅[1]，發出中獎獎金達 290 億英磅，並創造了 2,000 多個百萬富翁。據國家彩券委員會 2007 年的研究結果顯示：

- 55%受訪者認爲國家彩券是值得信賴的品牌
- 95%英國人知道這個品牌
- 90%英國人曾買過、60%的人每月固定買、50%的人每周購買彩券
- 超過 95%的英國人居住或工作地點兩英哩內就有彩券銷售點
- 每周三、五和六有超過 16%到便利商店的購買者是爲了要買彩券(僅次於 18%爲了購買報紙)。

另依據 2008 年 LaFleurs World Lottery Almanac 之統計，2007 年全球彩券銷售總金額爲美金 2,243 億元[2]，全球銷售金額最高的前五個國家分別是義大利、西班牙、法國、英國及日本，其中英國國家彩券銷售金額爲美金 96[3]億元，爲全球第 4 大發行機構。

英國國家彩券是世界上發行最成功的國家之一，不論發行管理監督制度、發行機構遴選機制、品牌形象經營以及公益盈餘運用等事項，都有其獨到之處。以下謹就英國發行彩券之背景及法令依據、發行模式及組織架構、發行管理及監督、彩券收入分配及盈餘運用、彩券種類及銷售概況、銷售通路及經銷商管理、開獎及兌獎、行銷與溝通及遴選發行機構之作法等項，分別說明。

[1] 以 2007 底匯率計算，折合新台幣約 1 兆 3,440 億元(210*64=13,440)。
[2]以 2007 年底匯率計算，折合新台幣約 7 兆 1,776 億元(2,243*32=71,776)
[3] 折合新台幣 3,072 億元。

一、背景及法令依據

（一）背景

英國國家彩券(UK National Lottery)於 1994 年 11 月 14 日正式開始發行，迄今已 14 年。在此之前，英國也曾發行彩券，如 17 世紀末大英博物館的建造，即是透過彩券發行籌集資金支應，惟當時彩券發行對社會帶來一些負面影響（賭風問題），因此，後來英國政府便停止發行，直到 1992 年英國內政部發表「發行彩券籌集公益基金（A National Lottery Raising Money for Good Causes）」白皮書後，英國國會於 1993 年通過國家彩券法，才重新同意發行彩券。

（二）法令依據

英國國家彩券發行之法令依據，主要爲國會通過之彩券法，此外，依據彩券法之授權，由主管機關訂定各項實際執行之管理規定，另爲使國家彩券委員會及公益盈餘分配機構等公法人組織能有效執行主管機關賦予之任務，主管機關另發布各項指導原則，作爲其執行依據。

以下將法規架構分爲 3 層，第 1 層爲國會通過之法律，第 2 層爲法律文書[4]，第 3 層爲指導原則，分別說明如下：

1.第 1 層-國會通過之法律

(1) 1993 年國家彩券法（The National Lottery Act 1993）

「1993 年國家彩券法」之訂定，奠定了英國國家彩券之發行架構、監督管理及公益盈餘分配之基礎，英國國家彩券之發行及監督管理機構及人員皆依該法授權設立。主要有 2 部分，謹說明如下：

[4] 依據法律授權訂定，如同我國法規命令的位階。

第 1 部分爲國家彩券之管理及授權，包括許可制度（the licensing system)、管理措施、年報等，重點如下：

- 由文化傳播體育部長任命國家彩券秘書長（The Director General of the National Lottery)，並設立國家彩券辦公室（the Office of National Lottery，簡稱 OFLOT)，負責督導與管理國家彩券(該辦公室即爲國家彩券委員會之前身)。
- 確立發行執照及遊戲之執照之許可制度，由私人公司經營國家彩券，以及執照的執行事項及撤銷條件。
- 有關購買彩券最低年齡、彩券銷售環境、方式、廣告、標語等事項，另以辦法訂之。
- 秘書長須將每年度之業務執行狀況製作成年報資料送主管機關，再由主管機關陳報國會。

第 2 部分爲國家彩券淨收益的分配，包括分配制度、管理措施、分配基金、分配機構、年報等事項：

- 發行彩券之淨收益必需撥入國家彩券分配基金(the National Lottery Distribution Fund，簡稱 NLDF)，再由主管機關撥至各分配機構。
- 公益盈餘分配比率爲藝術、體育、文化遺產、慈善支出及標記千禧年專案等 5 項，每項各 20%。
- 各分配機構分配公益補助金時，須遵守主管機關之指導原則。
- 主管機關執行業務之費用，由國家彩券分配基金支出。
- 國家彩券分配基金尚未動用之資金，交由國家債券委員會之委員（the Debt Commissioners）投資運用，如有收益則撥入國家彩券分配基金。
- 分配機構須將每年度之業務執行狀況製作成年報資料送主管機關，再由主管機關陳報國會。

(2) 1998 年國家彩券法（The National Lottery Act 1998）

「1998 年國家彩券法」針對 1993 年國家彩券法進行修正。修正重點包括：

- 創立國家彩券委員會作爲國家彩券的監管機構，該委員會於 1999 年 4 月正式成立取代原有國家彩券秘書長及國家彩券辦公室的所有監管功能。
- 賦予國家彩券委員會針對發行機構嚴重違規事項，可課徵罰金之權力。
- 加第 6 項公益盈餘運用項目爲健康、教育與環境以及新的分配機構-新機會基金（the New Opportunity Fund）。
- 公益盈餘分配比率，標記千禧年專案仍維持 20%，藝術、體育、文化遺產及慈善支出等 4 項由 20%調整爲 16 又 2/3%，健康、教育與環境乙項爲 13 又 1/3%。
- 改變彩券分配機構的責任及權利，讓這些機構可以提出更好的運用計畫，包括允許這些機構主動爭取公益補助金申請，允許這些機構相互補助或聯合補助。

(3) 2004 年賽馬及奧運彩券法（The Horserace Betting and Olympic Lottery Act 2004）

「2004 年賽馬及奧運彩券法」增訂國家彩券委員會可授權發行奧運彩券遊戲之規定，並針對發行奧運彩券遊戲之收益另設一個獨立的基金-奧運彩券分配基金（Olympic Lottery Distribution Fund，簡稱 OLDF）儲存，此外，爲分配運用這筆基金的錢，另創設了一個分配機構-奧運彩券分配機構（Olympic Lottery Distributor），以滿足 2012 年奧運及帕運（Paralympic Games）[5]各階段建置之支出。

(4) 2006 年國家彩券法（The National Lottery Act 2006）

[5] 帕拉林匹克運動會，即俗稱殘障奧運會。

「2006 年國家彩券法」爲英國政府進行國家彩券改革之重要因素，主要分爲 2 部分。第 1 部分爲國家彩券之管理及授權，重點包括：

- 任命固定任期的國家彩券委員會主席。
- 延長發行期間的規定（最長可到 15 年）。

第 2 部分爲公益盈餘的分配，爲使公益盈餘之運用更能切合民眾的需求及更有效率，修正重點包括：

- 設立大彩券基金會取代 3 個原有的基金會，包括社區基金會（the Community Fund）、新機會基金會（the New Opportunity Fund）及千禧委員會（the Millennium Commission）。
- 公益盈餘分配比率，藝術、體育、文化遺產等 3 項維持 16 又 2/3%，其餘標記千禧年專案、慈善支出、健康、教育與環境等項改由大彩券基金會執行分配工作，合計 50%。
- 分配機構決定補助方案時，必須徵詢及納入社會大眾意見，並適時宣傳分配結果及運用效益。

2.第 2 層-法律文書

法律文書係依據法律之授權訂定實際執行之管理規定，這些法律文書可分爲 4 類，包括：(1)1994 年國家彩券管理辦法（The National Lottery Regulations 1994）；(2)2001 年國家彩券(授權費)命令（The National Lottery (Licence Fees) Order 2001）；(3)1999 年國家彩券課徵罰金及撤銷授權程序辦法（The National Lottery (Imposition of Penalties and Revocation of Licences) Procedure Regulations 1999）；以及(4)1999 年針對 1998 年國家彩券法發布之命令（The National Lottery Act 1998 (Commencement) Order 1999）。

3.第 3 層-指導原則

由文化傳播體育部長發布作爲國家彩券委員會執行授權功能之指導原則，國家彩券委員會必須遵守這些指導原則，目前共有 13 項指導原則，分爲 8 大類，包括(1)彩券種類；(2)彩券價格；(3)未兌領獎金；(4)授權條件；(5)罰金；(6)績效標準；(7)提升公眾認知；(8)奧運彩券收益。

此外，針對公益盈餘分配機構，發布 2 項指導原則，一爲公益盈餘分配指導原則，規定各分配機構運作的架構，以及這些機構在決定公益盈餘補助金如何分配時，應考慮的因素。二爲財務指導原則，包括財務之妥適性及效率，以及確保這些分配機構已適當處理及管控這些款項。

二、發行模式及組織架構

英國的發行模式（如圖 1），係採公辦民營的方式辦理，主管機關爲英國文化傳播體育部（Department for Culture, Media and Sport，簡稱 DCMS），負責國家彩券政策、相關法規制定以及公益金分配政策及財務架構。發行機構爲民間公司-Camelot，負責管理建置彩券發行系統、設計彩券遊戲、行銷、消費者及中獎者服務、以及經營遍及全國的經銷商通路系統 。

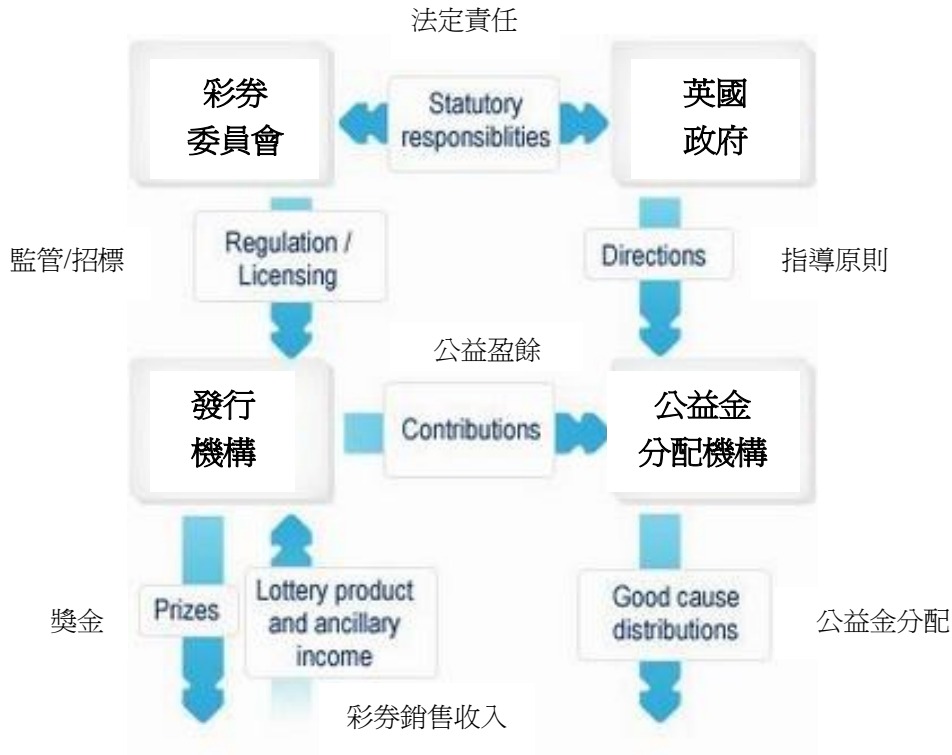


圖 1：英國彩券發行模式

爲監理彩券發行事宜，英國文化傳播體育部贊助成立國家彩券委員會（National Lottery Commission，簡稱 NLC），負責國家彩券的管制工作、彩券發行執照的授予、管制規範以及發行機構招標事宜。此外，公益金分配及運用，則交由 15 個公益金分配機構(Good Causes Distributors)負責。這 15 個公益金分配機構，與國家彩券委員會一樣，爲英國文化傳播體育部贊助設立的公法人組

織，主要負責彩券公益金之分配，以及運用成效的追蹤、考核和宣傳。

國家彩券委員會及這些分配機構獨立於政府及文化體育部之外運作及決策，除可引進專業人才，充分發揮其功能外，亦可避免政治力介入，建立其公信力。有關英國文化體育部、國家彩券委員會、發行機構 Camelot 及 15 個盈餘分配機構簡介如下。

1.主管機關-英國文化傳播體育部

英國文化傳播體育部負責國家彩券政策、相關法規制定以及公益盈餘補助之分配政策及財務架構。除了彩券業務，英國文化傳播體育部也主管英國政府藝術、體育、觀光、圖書、博物館、展覽館、廣播、創造性產業（包括電影及音樂）、媒體自由及管制歷史遺跡以及博奕等事項之政策及管理，並負責 2012 年奧運及帕運申辦事宜。

該部下設 61 個公法人組織，協助執行文化傳播體育部之政策目標，包括英國廣播公司（the British Broadcasting Corporation，簡稱 BBC）、皇家公園署（Royal Park Agency），以及與彩券博奕相關的機構，包括國家彩券委員會、賽馬投注委員會（Horserace Betting Levy Board）、奧運彩券分配機構（Olympic Lottery Distributor）以及國家彩券分配機構，如大彩券基金會（Big Lottery Fund）等。

2.發行監管機構-國家彩券委員會

國家彩券委員會爲委員制，共有委員 7 名，其中 1 名擔任委員會主席，另有 1 名委員兼任行政總裁，行政總裁下設 5 個部門處長（如圖 2）。另爲遴選下一任發行機構，國家彩券委員會另外成立專案委員會（the Project Board），專案委員會爲具有決策權力之行政委員會，包含 2 位委員及行政總裁。

委員會共有全職工作人員 40 名，另可聘請外部顧問協助各項專案之進行，

顧問領域包含有投資銀行、法律、行銷、稅務會計、資訊科技與財經等。營運經費一年約 400 萬[6]英磅，全數由公益盈餘支應。

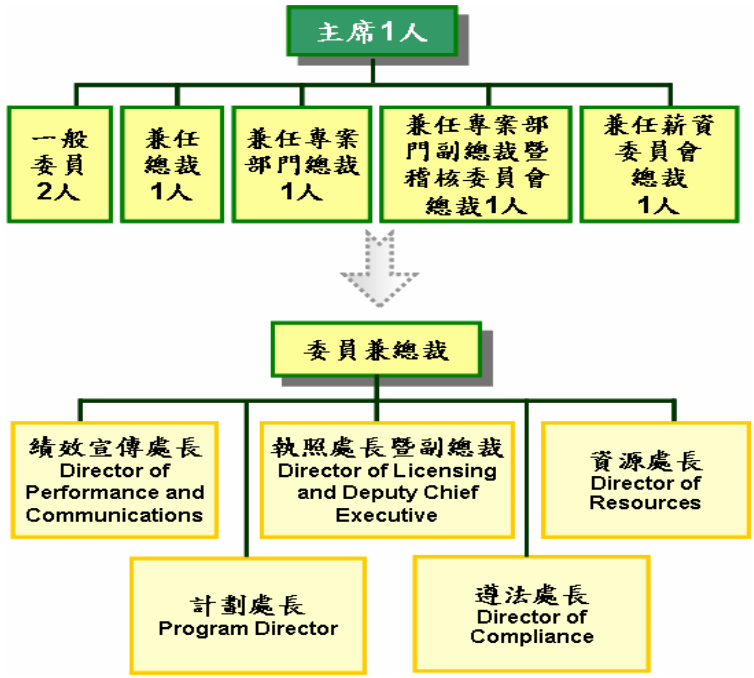


圖 2：國家彩券委員會組織架構

委員會委員之產生，係採公開徵求方式，並由文化傳播體育部會成立評選會選出適當人選，再由部長任命，屬兼職性質（只有委員兼行政總裁者爲專職），需參加每月的委員會議，由國家彩券委員會支薪，任期四年。委員所有收入必須全部公開。

3.發行機構-Camelot 公司

Camelot 公司於 1993 年成立，完全是爲競標承作英國國家彩券而設立的，共有 5 個股東[7]，其接受國家彩券委員會之授權擔任發行機構，已連續長達 14 年。該公司並已獲選爲第 3 任發行機構，將在 2009 年 2 月 1 日展開爲期 10 年的嶄新

[6] 約折合新台幣 2 億 5,600 萬元。
[7] 5 個股東包括：Cadbury Schweppes plc、De La Rue Holdings plc、Fujitsu Service Limited、Thales Electronic plc、Royal Mail Enterprises Limited 等 5 家公司。

發行階段，現有員工人數 900 多人。

5.公益盈餘分配機構

英國國家彩券公益金之分配及運用，係另外交由 15 個公益金分配機構(Good Causes Distributors)負責。這 15 個公益金分配機構爲英國文化傳播體育部贊助設立的公法人組織，其中 6 個爲全國性、其餘 9 個爲地區性（如表 3）。

表 2：15 個公益金分配機構

全國性	◆ 英國體育（UK Sport） ◆ 英國電影協會（the UK Film Council） ◆ 文化遺產彩券基金（the Heritage Lottery Fund ） ◆ 大彩券基金會（the Big Lottery Fund） ◆ 千禧委員會（the Millennium Commission），現已不接受新補助方案的申請。 ◆ 奧運彩券分配機構（Olympic Lottery Distributor）
地區性	◆ 英格蘭體育（Sport England） ◆ 蘇格蘭體育（Sport Scotland） ◆ 北愛爾蘭體育（Sport Northern Ireland） ◆ 威爾斯體育協會（the Sports Council for Wales ） ◆ 英格蘭藝術協會（Arts Council England） ◆ 威爾斯藝術協會（Arts Council of Wales） ◆ 北愛爾蘭藝術協會（Arts Council of Northern Ireland） ◆ 蘇格蘭藝術協會（Scottish Arts Council） ◆ 蘇格蘭電影（Scottish Screen）

三、發行管理及監督

英國國家彩券之發行，係由 Camelot 公司負責，另由國家彩券委員會進行發行面之管理及監督，以下謹就發行機構之任務及國家彩券委員會監督事項分別說明。

（一） 發行機構之任務

依據國家彩券委員會的要求，Camelot 公司應該提供的服務，主要包括發行機構轉換、彩券營運、公益盈餘及遵法等事項，詳如表 3：

表 3：發行機構 Camelot 的主要任務

發行機構轉換 (Transition)	彩券營運 (Operations)	公益盈餘 (Contribution)	遵法 (Compliance)
◆ 規劃與風險管理 ◆ 發行機構轉換管理 ◆ 辦公處所與設備採購 ◆ 基礎建設布建 ◆ 員工招募與訓練 ◆ 確認合作供應商 ◆ 建立銷售網絡 ◆ 依計畫書發展、測試、建置系統 ◆ 初擬發行產品組合	◆ 一開始及未來遊戲規劃 ◆ 創造與執行行銷策略 ◆ 經銷商及其他銷售通路的管理 ◆ 提供完整的技術及溝通解決方案 ◆ 系統上線 ◆ 規劃開獎事宜 ◆ 獎金支付 ◆ 智慧財產保護 ◆ 提供消費者服務與保護	◆ 公益盈餘最大化 ◆ 向文化傳播體育部長繳交彩券公益盈餘 ◆ 發展相關活動 ◆ 努力提升與創新以回饋公益盈餘及股東 ◆ 未兌領獎金的移轉	◆ 適任 ◆ 防止 16 歲以下購買 ◆ 防止過度投注 ◆ 公司治理 ◆ 遵循相關規定 ◆ 經過認證的流程 ◆ 消費者購券便利性的最低要求 ◆ 績效標準與報告 ◆ 提供資訊予主管機關 ◆ 權利的轉讓 ◆ 有效管理的能力 ◆ 行銷款項花費 ◆ 所有執照規定

（二） 國家彩券委員會對發行機構之監督

國家彩券委員會之職責爲確保彩券妥適發行、保障消費者權益、以及在滿足前述 2 項目標前提下，確保公益盈餘最大化，其對發行機構之監督管理事項，主要包括：

(1)保障消費者：這是所有監管業務的核心，確保消費者的權益被保障，被公平地對待、有效且嚴格地防止過度投注以及未達規定年齡參與。

(2)核發發行及遊戲執照：同意發行機構 Camelot 公司發行彩券，以及核發各項遊戲之執照。

(3)確保開獎的公正性：定期檢查彩券開獎設備（球組及開獎機）及執行過程。開獎作業由 Camelot 負責執行，每次開獎現場皆需有獨立稽核單位監看（主要由資誠 PwC 負責，僅 EuroMillions 由永安 Ernst & Young 負責），國家彩券委員會則負責審核開獎程序、定期參與開獎以及每月稽查兩家獨立稽核單位；球組及開獎機也需定期檢測，檢測單位由 Camelot 建議、國家彩券委員會決定，目前由國家度量衡實驗室（National Weights & Measures Laboratory）負責執行檢測工作：新球組啓用前需全面檢測重量和球徑、每使用 5 次需再進行檢測。

(4)確保刮刮樂彩券遊戲的安全性：確保刮刮樂彩券之印製、儲存、運送過程符合安全，檢查重點爲各類證明書、獨立實驗室報告、安全措施等，並參與在 Camelot 倉庫的到貨點驗程序；對於高獎額或逐年給獎型的遊戲，發行機構 Camelot 必須主動提報安全及實體檢驗等報告並通過國家彩券委員會核准，才能銷售。

(5)執行彩券獨立驗證系統：除發行機構營運的彩券交易系統外，設計開發另一套獨立驗證系統，以監控彩券系統之電腦主機及投注機之可信度、安全性及

效率。

(6)監督公益盈餘及中獎獎金的撥付：發行機構（Camelot）每日交易資料都要送到國家彩券委員會，每週三進行彩券銷售金額結算(Business Settlement)，經委員會審查確認金額無誤後，Camelot 即依規定繳款入國家彩券分配基金。

(7)進行經銷商訪查：Camelot 必需定期與不定期拜訪稽查彩券經銷商，以確認有無盡責任勸告經濟能力弱者與有問題傾向的人不要買彩券，以及不得銷售彩券予 16 歲以下民眾；爲確保 Camelot 有確實執行相關的經銷商稽查工作，國家彩券委員會每年不定期拜訪經銷商。

(8)檢查發行機構及其供應商：針對發行機構 Camelot 及其供應商執行清白調查、確保無犯罪記錄。

(9)保護國家彩券品牌：國家彩券之品牌，包括手指交叉的標誌及遊戲商標，屬國家彩券委員會所有，並授權發行機構使用。

(10)違規事項之調查、公布與報告：國家彩券委員會必須確保發行機構確實依據相關法規及契約規定執行發行業務，如發行機構未能遵守且情節重大，委員會可對發行機構進行懲處，包括警告（限期改善）、罰金和撤銷發行執照等方式，國家彩券委員會每月固定與 Camelot 會議，Camelot 有 75%員工必需接受清白調查、確保無犯罪記錄；國家彩券委員會在違規事件處理上力求公允，例如曾在 1998 年接到對 Camelot 的控訴，即同時召開聽證會邀集問題控訴者及 Camelot，聆聽雙方及其他意見後再做裁決。過去 14 年中，有過 6 次課處罰金情事。

四、彩券收入分配及盈餘運用

（一）彩券收入分配及盈餘分配情形

從表 4 可知，英國國家彩券銷售收入之分配以及盈餘分配情形，銷售收入中有 50%作爲獎金支出、5%爲發行機構營運成本及利潤、5%爲經銷商佣金，12%爲彩券稅，其餘 28%爲公益盈餘，依法用於標記千禧年專案、藝術、體育、文化遺產、慈善支出及健康、教育與環境等 6 大項，公益盈餘每週三結算後必須撥入國家彩券分配基金(the National Lottery Distribution Fund，簡稱 NLDF)，再由主管機關撥至各分配機構。

表 4：英國國家彩券收入分配及盈餘分配比率

項目	比率(%)	說明
獎金支出	50	
公益盈餘	28	◆ 依彩券法規定用於： -藝術（16 2/3 %） -體育（16 2/3 %） -文化遺產（16 2/3 %） -慈善支出（16 2/3 %） -標記千禧年專案（20 %） -健康、教育與環境（13 1/3 %） ◆ 含國家彩券委員會及基金分配機構的經營費用
彩券稅	12	◆ 英國 VAT（營業稅）爲 17%，考量到消費者已支付了 28%慈善公益，故以 12%課彩券稅，但中獎獎金不再課稅。 ◆ 納入國庫，統收統支。
經銷商佣金	5	
發行機構	5	4.5% - 營運成本 0.5% - 發行機構利潤
總計	100	

此外，英國國家彩券爲支應 2012 年倫敦舉辦奧運及帕運經費，特別發行一款奧運彩券遊戲，其收益另設一個獨立的基金-奧運彩券分配基金儲存，另爲分配運用這筆款項，另創設了一個分配機構-奧運彩券分配機構（Olympic Lottery Distributor）。

（二）公益盈餘運用及監督機制

發行彩券之公益盈餘不同於政府的預算，依法不能取代政府一般經費，爲與政府預算體系有所區隔，英國文化傳播體育部成立了 15 個公法人組織負責公益盈餘之運用及運用成效的追蹤、考核和宣傳，受理民間補助案的申請，截至目前，這筆公益金已贊助已超過 29 萬個的計畫或單位，未來 2012 年倫敦奧運所需經費將有半數來自彩券發行所貢獻，預計將達 7 億 5000 萬英鎊。有關公益盈餘運用及監督機制，謹以大彩券基金會之運作爲例說明如后。

1.大彩券基金會之組織架構

大彩券基金會爲全國性的分配機構，每年經手分配的金額佔公益盈餘的五成（平均爲 6.5 億英鎊[8]），是最大的分配機構。大彩券基金會設有董事會，董事職務任何人皆能申請，但需經文化傳播體育部審查後任命，董事會成員 5~10 人，每 2 個月開會一次，員工約 900 人，遍佈全國各地，來自政府部門的僅 10~20 人。基金會營運費用（即行政事務費）由公益盈餘支應，約占經手分配出去基金的 9%（平均一年約 6,000 萬英鎊[9]）。

2.大彩券基金會之運作

大彩券基金會主要任務爲讓社區及大多數人生活所需帶來真正的改善，其補助對象爲健康、教育、環境與慈善目的相關之計畫。

[8] 折合新台幣約 416 億元。
[9] 折合新台幣約 38 億元

在公益金分配方面，基金會具高度自主性，分配過程不受民意代表影響，大部份專案是開放競爭，僅少數爲特別選定對象。

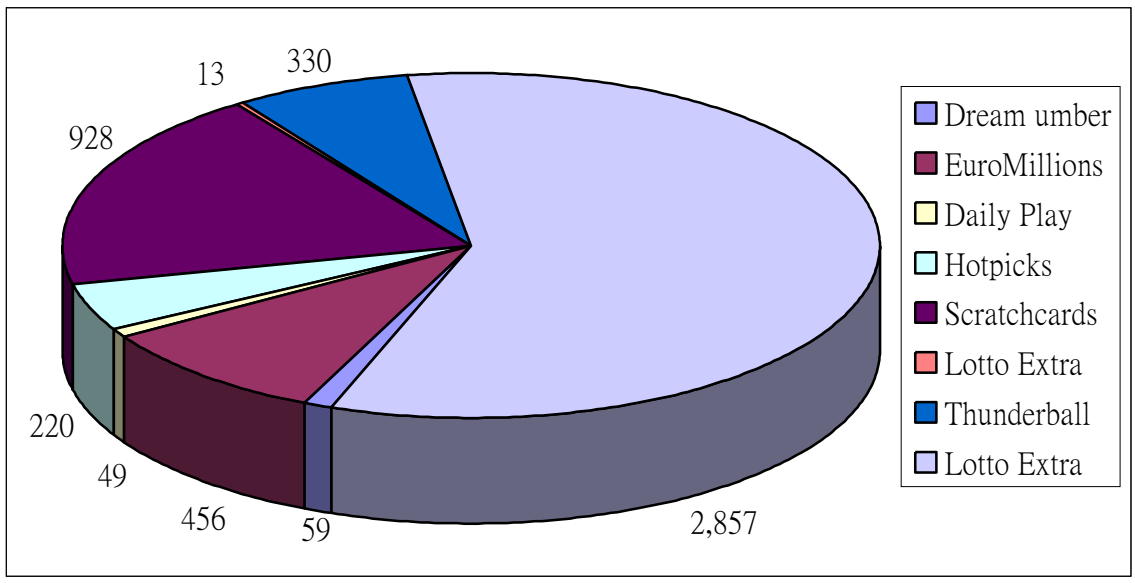
另在運用績效考核方面，基金會投入相當多人力監督專案執行與成效考核，例如：要求受補助計畫需定期報告、接受監督，否則撤回補助款，同時委託學術研究以評估成果，並將計畫成果與評估報告公布給社會大眾，讓全民共同檢視成果；英國國家廣播公司(BBC)甚至有一組人固定關注、也有一個節目專門播出彩券公益基金的執行結果，每年還會舉辦競賽選出年度「最佳彩券基金專案(The best project of Lottery Funds)」。

至於資訊公開透明及溝通方面，基金會設有專責溝通部門 70 人，負責網站經營、行銷與媒體溝通，舉凡補助項目之經費分配、申請辦法、登記、評審，以及所有已分配經費的計畫和研究報告等，全數放在網站上，也印製成各式出版品，不僅推廣目標和理念，促進計畫申請案件，更是對全民的溝通。

五、彩券種類及銷售概況

英國國家彩券，目前共有 8 種遊戲，其中 Scratch Cards 爲立即型彩券，即刮刮樂，每年約發行 30～40 種遊戲，其餘爲電腦型彩券，有關英國各種彩券遊戲種類、售價、玩法、頭獎、開獎頻率等事項，整理如表 5。

8 種彩券遊戲中，Lotto 遊戲，爲從 1994 年 11 月英國國家彩券開賣就上市的 6/49[10]遊戲，目前仍是英國彩券的主力商品，佔全部營業額的 60%，另外，EuroMillions，佔營業額 12%，曾創下英國彩券史上最高獎額 3 千 800 萬英磅，共有 9 個歐洲國家銷售此款遊戲，由一個九國合資公司負責經營，每周五在法國巴黎開獎，售價 2 歐元或 1.5 英鎊（50%爲獎金支出，50%爲營運相關成本)。Dream Number，屬附加型遊戲，主要爲 2012 倫敦奧運籌募經費而發行。各彩券遊戲 2006/2007 年銷售金額分配如下圖。



[10] 49 個號碼選 6 個，6 個號碼相同即得頭獎，與我國發行之大樂透遊戲。玩法相同。

表 5：英國彩券遊戲種類簡介表

遊戲種類	Lotto	Thunderball	Dream Number	Lotto HotPicks	DailyPlay	EuroMillions	Scratchcards	IIWGs
發行時間	1994 年 11 月	1999 年 6 月	2006 年 7 月	2002 年 7 月	2003 年 9 月	2004 年 2 月	1995 年 3 月	2003 年 2 月
售價	£1	£1	£1	£1	£1	£1.50	£1、£1.50、£2、£5	20p~£2
玩法	49 選 6，6 個號碼相同即得頭獎，每張投注單最多接受 7 注	34 選 5+14 選 1，5+1 號碼相同即得頭獎，每張投注單最多接受 5 注	使用 7 組球(0-9 號)開獎，中獎號碼須與開出號碼及開出順序相同	49 選出 1-5 個號碼(每次皆可視爲單一遊戲)，依附 Lotto 開獎號碼	先選定參加哪天的遊戲，27 選 7，7 個號碼相同者即得頭獎，每張投注單最多接受 4 注	60 選 5+9 選 2，張投注單最多接受 4 注	各式不同主題及遊戲晚法	各式不同主題及遊戲玩法
頭獎	Jackpot 遊戲	固定獎金 頭獎£25 萬	固定獎金 頭獎£50 萬	Pick1-£5 Pick2-£40 Pick3-£450 Pick4-£7,000 Pick5-£130,000	27 選 7，7 個號碼相同者即得£3 萬	Jackpot 遊戲	最高£200 萬	最高£10 萬
開獎頻率	每週 3、6	每週 3、6	每週 3、6	每週 3、6	周 1~6 (聖誕節除外)	每週五		
其他	最高頭獎金額£42,008,610 於 1996 年 1 月開出		第一個被指定支持 2012 年倫敦奧運的開獎遊戲			於 2006 年 2 月連 11 槓後開出頭獎£126,059,632		

六、銷售通路及經銷商管理

（一）彩券銷售通路

目前遍及全國各地有 2 萬 7,000 個經銷處所，平均 95%以上的英國人居住或工作地點兩英哩內就有彩券銷售點，92%的人在一英哩內即可買到，顯示經銷點設置與人口分佈吻合程度相當高。

英國消費者目前可透過下列 5 種管道購買彩券（如表 6），其中互動電視、網路及電話等投注管道需事先申請，以確保消費者身分與年齡符合規定，且中獎時要到 Camelot 區域中心兌領，同時出示身分證明文件。

客服中心工作人員達 200 名，負責電話撥出業務（call out，由設於利物浦的 40 人電話中心執行）、中獎人兌獎協助，和處理電話投注。

表 6：英國國家彩券之銷售通路

銷售通路	說明
實體經銷商	◆ 約 26,000 台投注機銷售需開獎的電腦型彩券遊戲及刮刮樂 ◆ 約 1,500 台投注機僅能銷售刮刮樂 ◆ 自動化的販賣機 ◆ 專賣店—約佔所有實體銷售通路的 60% ◆ 複合式經營(如超市)—約佔所有實體銷售通路的 40%
網路	◆ 消費者可透過網際網路參與彩券遊戲 ◆ 提供在網路上的遊戲
互動電視	◆ 透過 Sky Active 銷售 ◆ 消費者可透過個人帳戶購買 8 週以內開獎的彩券
手機	◆ 利用手機簡訊功能購買彩券
訂購	◆ 訂購服務透過網路、郵件、電話方式進行

（二）經銷商分類經營與管理

經銷通路型態可分爲 4 種類型，一爲與大型量販店複合經營、二爲與郵局及便利店複合經營、三爲與中型量販店複合經營及四與書報攤複合經營，一開始 Camelot 採取較爲保守的策略，不與大型通路合作，4 年前開始與大型連鎖店（如：TESCO）合作，由於 TESCO 等大型連鎖店本身都有專業且專責的員工負責銷售彩券，且具備購買便利之特性，迄今銷售量金額前 8 大的經銷商就有 4 家是便利連鎖店。

遴選實體經銷商的重點，包括：地區人口數、距離（消費者前往購買的平均距離及與其他經銷商的相對距離）和零售經驗等，至於店面的基本要求爲：銷售場所要大於 750 平方呎，每天超過 750 個客人以及營業時間每天至少早上 9 點到晚上 7 點 30 分。每季發行機構會進行檢討，瞭解有哪些區域可新增投注機、或有無銷售點過於密集而影響業績情形，以做爲經銷通路管理參考。

Camelot 有近 290 名員工負責經銷商輔導，每年經銷商訓練人次達 10 萬人，每一個新的經銷商都會有 6 個月的測試期，通過後才能算是正式的經銷商。業績要求爲每周最少 1000[11]英磅銷售金額，未達業績者 60 天內要改善，每年約有 300 至 400 家經銷商因未達業績而被取消資格。惟考量偏遠地區民眾購買彩券之便利性，有 600 多部投注機，雖未達到業績要求，但因地處偏遠，仍予維持。

經銷通路由發行機構負責規劃、建置、管理與維護，並負責提供經銷點相關機器、設備、耗材和連線，但經銷商如需加裝衛星連線，需自行負擔費用。大部分經銷點只有一部投注機。另爲處理發行權轉換之經銷商問題，國家彩券委員會已在第 3 任發行機構招標書（ITA）中明確規範，新得標者可全部接收或做其他考量而部份接收現有經銷商，且現任發行機構必要把所有經銷商資料庫交給國家彩券委員會，再由國家彩券委員會視狀況交給新的發行機構使用。

[11] 相當於每月新台幣 25 萬元銷售金額，較我國目前經銷商業績標準每月 50 萬元爲低。

七、開獎及兌獎

（一）開獎作業

開獎作業由 Camelot 負責執行，每次開獎現場皆需有獨立稽核單位監看（主要由資誠 PwC 負責，僅 EuroMillions 由永安 Ernst & Young 負責），國家彩券委員會則負責審核開獎程序、定期參與開獎以及每月稽查兩家獨立稽核單位。

球組及開獎機也需定期檢測，檢測單位由 Camelot 建議、國家彩券委員會決定，目前由國家度量衡實驗室（National Weights & Measures Laboratory）負責執行檢測工作。新球組啓用前需全面檢測重量和球徑、每使用 5 次需再進行檢測。

開獎時程安排如下：

- 周三及周五：Lotto, Dream Number, Thunderball, Hotpicks
- 周一到周六：Daily Play
- 周五：EuroMillions

（二）獎金兌領

依彩券法規定，彩券發行相關機構對任何中獎人資料皆需保密，但中獎人可自行決定公布與否。兌獎方式可親自或郵寄兌獎，兌獎期限爲開獎後 180 天，高額獎金（50,000 英磅[12]以上）需有安全程序處理兌獎，特定金額（50,000 英磅）以上更要有財務諮詢服務。中獎獎金不再課稅。

Camelot 對大獎中獎人會持續聯絡一段時間，凡是彩券遺失或被竊，依規定需在開獎後 30 日內提出申請，Camelot 接到申請後會標註該筆交易記錄並進行調查，若系統交易資料與申請內容符合、且在兌獎期限過後仍無人兌領，則將該

[12] 約新台幣 320 萬元。

獎金支付申請者。對於開獎後 30 日內提出遺失或被竊票申請的規定，主要著眼於大部份中獎者 30 天內完成兌獎，同時若此期限愈長則會增加發行機構相關作業人員與外人聯合冒領之機會。

表 7：中獎獎金兌領地點

兌領數額	兌領地點
75 英磅(含)以內	可在任何經銷商處所以現金兌領
200 英磅(含)以內	在大部份經銷商處所可以現金兌領
500 英磅(含)以內	部份經 Camelot 授權的經銷處可以兌領
500 英磅～50,000 英磅	大部份提供彩券服務的郵局皆可以支票兌領，唯中獎者可選擇以現金領取第一個 500 英磅
50,000 英磅以上	需親自到國家彩券區域中心辦理，以支票支付獎金；並免費提供中獎人基本的財務建議
250,000～500,000 英磅	提供中獎人與顧問面談機會
500,000 英磅以上	提供中獎人法律與財務顧問諮詢機會

八、行銷與溝通

國家彩券委員會另設有專責部門，作爲與社會大眾溝通以及瞭解外界意見之窗口，並確保發行機構適當地執行彩券的行銷推廣。委員會溝通之對象包括：政府、賭博防治與研究機構、立法團體、公益盈餘分配機構、媒體、彩券關注團體（例如教會和學術機構）、社會大眾、Camelot 以及經銷商等。

溝通內容主要爲公益盈餘使用動向與成果，其次爲委外執行調查與研究，以瞭解社會大眾對彩券的意向。調查研究之重點包括：

(1)遊戲隨機性：每一種遊戲都有隨機性研究，報告全數公布在網站上。

(2)未成年賭博問題：自 1995 年來做過四次，報告已公布在網站上；研究顯示問題賭博約爲 1%，其中四成才是未成年問題賭博；去（2007）年做了網路賭博研究，報告將在近期完成。

(3)追蹤國家彩券品牌：每年做一次，2007 年研究顯示有 55%的受訪者認爲國家彩券是值得信賴的品牌，同年有 65%的受訪者認爲英國國家廣播公司(BBC)是值得信賴的品牌。

(4)特殊專案：曾有過「女性賭博研究」，發現女性對於購買國家彩券感覺“自在”，會成立俱樂部討論並共同投注、高額累積獎金不是主要的投注動機、只要贏得適當金額即滿足。

依據國家彩券委員會之研究，英國民眾大多數對國家彩券意向是正面，主要得力於行銷活動與公益盈餘，每一個從國家彩券取得經費的專案或機構都會標註國家彩券的標識（logo），甚至其工作人員也會戴上有 logo 的徽章。國家彩券委員會透過電子郵件提訴及第三單位協助，主動掃瞄任何非經授權而使用國家彩券 logo 的情形。

九、遴選發行機構之做法

英國國家彩券自 1994 年發行以來，已辦理過 3 次發行機構遴選作業，過程嚴謹、公開透明，極具參考價值。以第三標案爲例，自 2004 年開始，國家彩券委員會即開始進行內部準備作業，至 2007 年中確認得標公司並授予執照，歷時約 3 年半，其相關時程如表 8：

表 8：第 3 任發行機構招標工作項目及時間規劃

工作項目	完成時間
徵求意見書（A Lottery for the future – Shaping the structure of the third competition, A discussion paper）	2005/1
溝通及廣徵各界意見	2005/2 ~ 2005/10
主要原則聲明書(Statement of Main Principles)	2005/11
招標文件草案(draft of Invitation to Apply, ITA)	2006/4
公告招標文件(Invitation to Apply, ITA)	2006/6
廠商遞交投標計畫書(Bids submitted)	2007/2/9
審查投標計畫書(Bids evaluated)	2007/8 月底
確認並授予執照	2007/8 月底
系統移轉	2009/1/31
第三任發行執照開始	2009/2/1

經歸納各界意見，於 2005 年 11 月公告「主要原則聲明書」，聲明書主要重點包括：

- 單一的 10 年發行執照。
- 採一階段標案模式。
- 簡化評審程序以提高標案透明度，在可行情況下限制競標成本。

- 執照將授予有能力提供最多公益盈餘且同時能達到其他要求標準的競標者。
- 下一個發行機構必需展現彩券服務不中斷的系統移轉管理能力(移轉到第 3 執照)。
- 允許 17 個月的移轉過程。

2006 年 6 月公布招標文件，參加標案之公司必須符合 7 項基本要求(如表 9)此外，招標文件也要求：

- 10 年營運成果必需達到的公益盈餘額度(乃依據過去第一及第二執照的經驗來設定，前兩次執照大約都是 105 億英磅/7 年)。
- 競標者能貢獻的公益盈餘多寡將直接影響到他的利潤。

表 9：審核標案 7 項要求標準之定義

(1)適任	包括 2 個層面：(1)個人及公司是否勝任並能通過清白調查；(2)公司治理、內部稽核、合作廠商管理等安排的評估。
(2)消費者保護	投標者必須確保消費者的權益被保障，被公平地對待、有效且嚴格地防止過度投注以及未達規定年齡參與
(3)轉換期之風險管理	投標者必須有能力成功轉換，每個投標者必須擬具綜合性的轉換計畫，內容包括投標者及合作廠商的技術、資源及能力等，此外，投標者必須有能力發掘、追蹤、管理重大之轉換風險，並採取適當的行動降低風險。
(4)整體管理能力與組織架構規模	投標者必須有規模與能力承擔彩券之規劃、組織、營運，擁有或成立公司或法人以符合 ITA 的要求。
(5)財務健全	投標者必須符合財務充足且發展完善，避免可能無法達成投標計畫書及執照初稿所設定的責任之實質風險。
(6)發行技術	投標者發行彩券的技術，必須符合安全性、具規模與彈性、健全與適當。此外。投標者的發行技術，必須發展、執行及維持高專業標準。
(7)營運風險管理	投標者必須擬具綜合性的風險評估及營運風險管理計畫，發掘、評估重大營運風險，並針對風險提出適合的方法處理，並有效監控。

競標期達 7 個月，國家彩券委員會審查就佔了 5 個月，除了審查參與標案的公司是否符合 7 項要求標準外，尚需審核該公司之營運、行銷、遊戲等計畫以及公益盈餘金額，完成初步分析後，再就所設定之必要標準以及公益盈餘進一步審視及進行模擬測試，最後進行比較，選出最佳的發行機構，有關標案評估程序詳如圖 4。此外，所有競標過程、文件與審查報告皆快速且完整地公布在國家彩券委員會網站上，供社會大眾參考以昭公信透明。

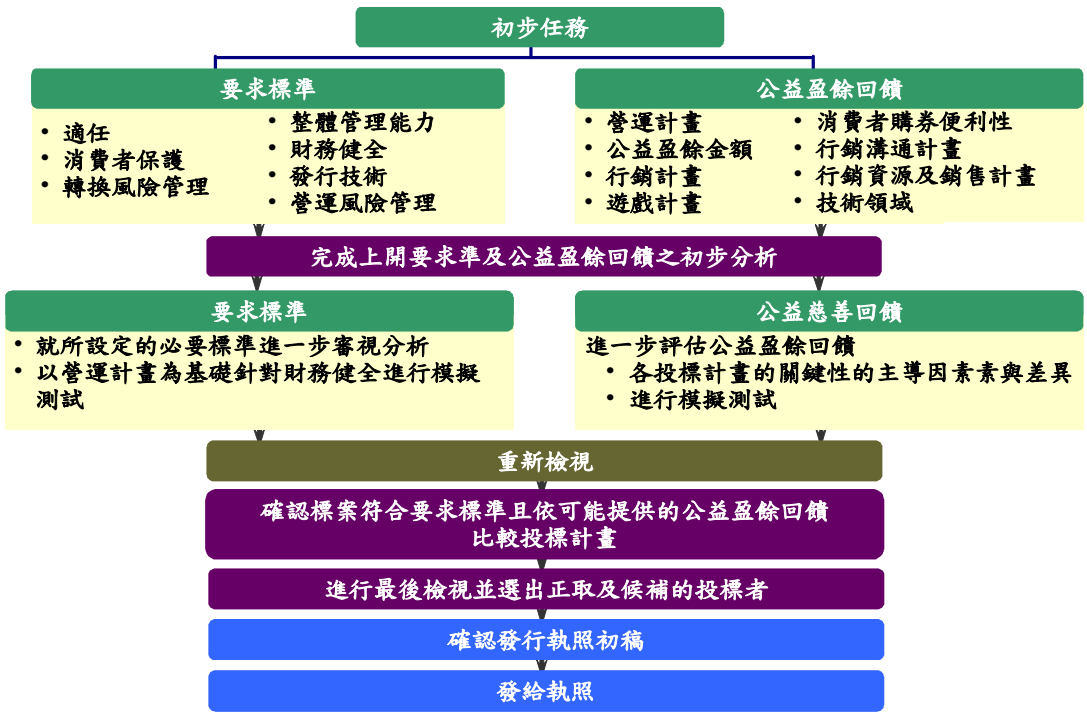


圖 4：標案的評估程序

第 3 次標案的新執照將於 2009 年 2 月 1 日開始，為期 10 年，尚可延長最多 5 年，預期將為英國國家彩券帶來嶄新風貌，包括：

- 每年彩券銷售收入約 50 億英鎊，貢獻公益盈餘 14 億英鎊，較第 2 任每年增加 0.6 億~1 億英鎊。10 年總銷售金額為 500 億英鎊，10 年公益盈餘可達 140 億英鎊。
- 現代新科技，包括投注機需具備新型衛星通訊技術，以加速彩券列印時間、縮短尖峰時間排隊等候，以及至少須有 27,500 台投注機裝設於投注站。

- 創新遊戲，包括推出一種全球性彩券，將全球其他國家的彩券也一併納入。
- 發行機構報酬收取率，發行機構可以依產品種類收取不同的報酬收取率，也可以進一步依每種產品銷售金額之不同，收取不同級距之報酬率。
- 需包含爲 2012 年倫敦奧運發行之遊戲。
- 押標金 10 萬英鎊。

肆、西班牙發行彩券概況

西班牙發行彩券的歷史非常悠久，西班牙政府早在 1763 年就曾發行彩券。現今的西班牙國家彩券則源自 19 世紀初，西班牙獨立戰爭期間，爲增加政府收入，由立法機關核准後發行，迄今近 250 年歷史。由於西班牙爲天主教國家，民眾有購買「贖罪券」的風俗習慣，購買彩券如同「贖罪券」一般，有其傳統意義，並無負面的看法。

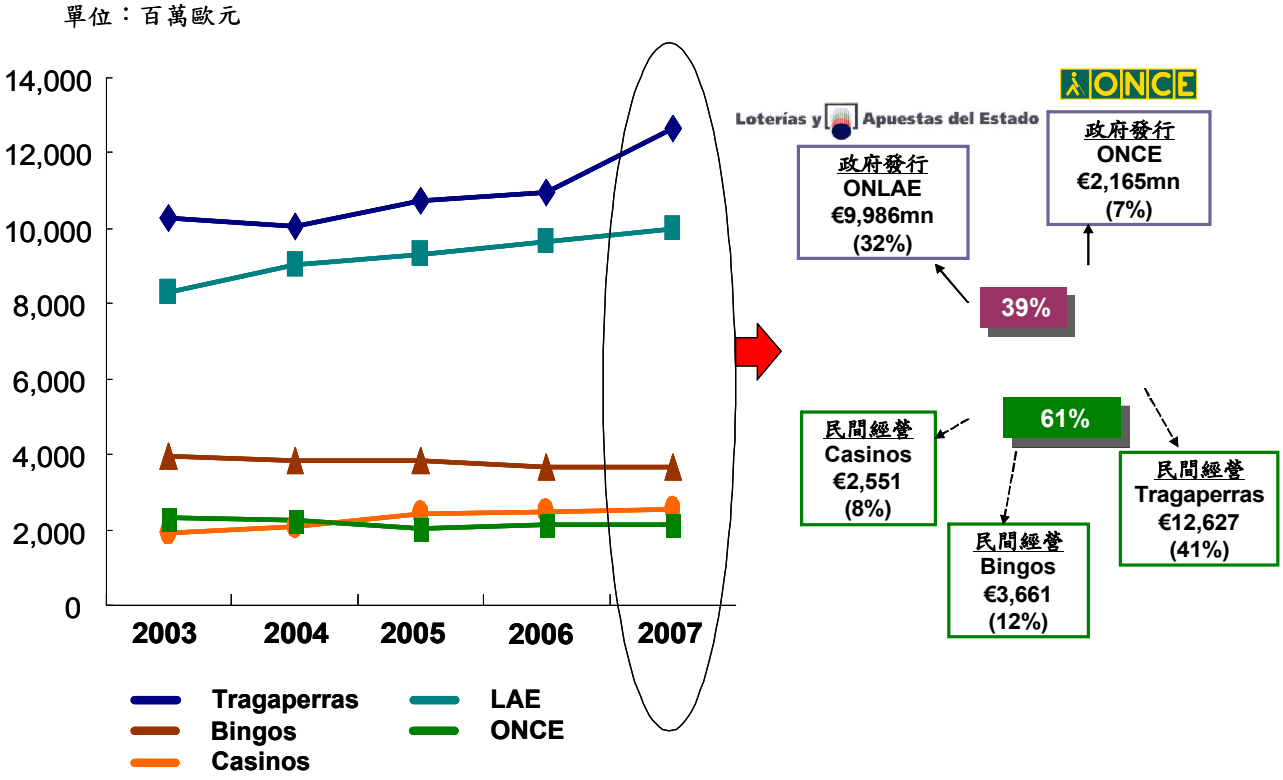


圖 5：2003-2007 西班牙彩券及博弈事業銷售概況

圖 5 爲西班牙合法彩券與博弈事業之銷售概況[13]，西班牙博弈市場包括賭場、賓果及吃角子老虎遊戲機（Tragaperras），皆由民間經營，2007 年博弈市場各項營業額合計約 188.39 億歐元，占整體西班牙彩券與博弈事業 61%，其中

[13] 西班牙境內仍有許多未經政府許可經營的博弈事業，本項統計資料並未計入。

吃角子老虎遊戲機之銷售，成長快速，2007 年營業額達 126.27 億歐元[14]，高居各項第 1 名。

至於彩券市場，皆由政府發行，包括政府經營的西班牙國家彩券(Organización Nacional de Loterías y Apuestas del Estado， ONLAE)，以及特許經營的西班牙盲人組織（Organización Nacional de Ciegos Españoles，ONCE)，2 項營業額合計爲 121.51 億歐元[15]，占整體西班牙彩券與博弈事業 39%，另外，西班牙加泰隆尼亞省由於其特殊歷史背景，西班牙政府爲避免其要求獨立，允許該省自行發行彩券，爲地區性，規模較小。以下謹就西班牙 2 個主要的彩券發行機構之歷史沿革、組織架構、收入分配及盈餘運用、銷售通路體系、彩券種類及銷售概況、行銷廣告管理、開兌獎等事項，分別介紹。

[14] 以 2007 年底匯率計算，折合新台幣約 6,000 億元(126.27*48)。
[15] 約新台幣 5800 億元。

一、西班牙國家彩券（ONLAE)

（一）歷史沿革及組織架構

彩券在西班牙屬政府獨占事業並由政府負責發行，此發行模式已維持 200 年，先有傳統型彩券，1945 年開始有運動彩券，樂透型彩券繼而在 1985 年發行；運動彩券與樂透型彩券原由兩個政府機構分別發行，於 1985 年兩機構合併成立國家彩券機構 Organización Nacional de Loterías y Apuestas del Estado(簡稱 ONLAE)，具自主性及商業功能，隸屬財政部管轄。

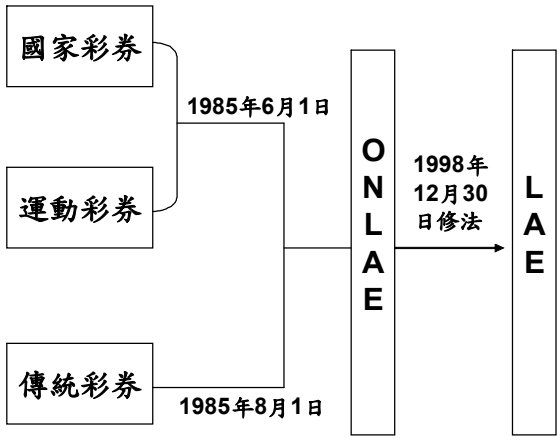


圖 6：西班牙政府完全主導的發行體系

ONLAE 本身既是發行營運單位，又是管理監督單位，不免有球員兼裁判之虞，因此，1998 年 12 月 30 日在審計單位要求下，將 ONLAE 改成公法人組織，同時改名爲 LAE，負責發行營運，另於中央政府成立監管彩券單位（如圖 6）。

2007 年 7 月 20 日西班牙政府再度修訂相關法規，使 LAE 可以自行設立相關組織，目前共有 8 個處，獨立負責彩券發行的發展方向、組織與人事、行銷和通路，其組織如圖 7 所示。

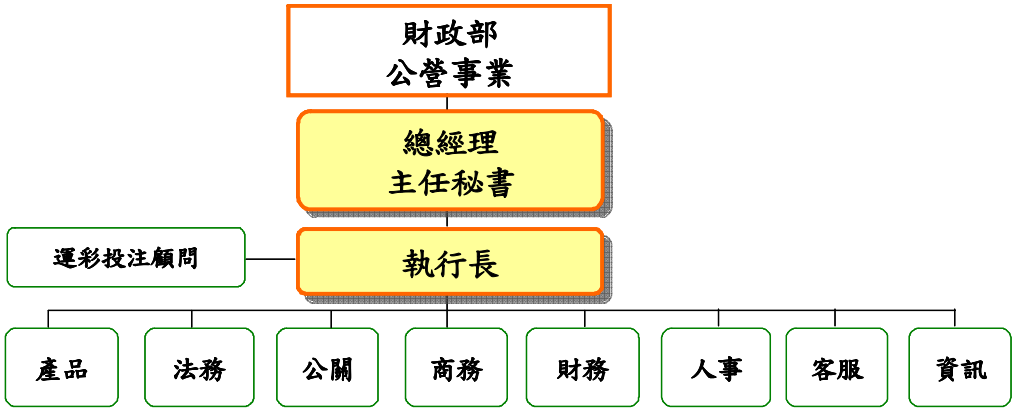


圖 7：LAE 的組織

目前 LAE 代表的是政府也是發行機構，最高主管爲財政部長，位於馬德里市區的總部有員工 650 名，三成爲政府公職人員、七成爲外聘人員(其福利與權益類似於公職人員)，加上全國 50 省每省一名代表，共 700 名員工；至於各省的分支機構需要多少人員協助彩券日常運作，則由各省自行聘任，不屬 LAE 的員工。

有關電腦技術部分，LAE 係委託另一家國營公司 STL[16]負責提供所有銷售點電腦資訊服務，包括投注機、印表機及技術操作等。

（二）彩券收入分配及盈餘運用

西班牙政府發行彩券之目的，係爲增加政府財政收入，因此，銷售收入扣除獎金支出及經銷商佣金等必要費用後，剩餘的全部歸入國庫，統收統支，但彩券發行成本及相關人事行政費用，亦由政府負擔。有關西班牙國家彩券收入之分配及盈餘用途詳如表 10。

■ [16] STL 爲西班牙境內公益彩券及博弈遊戲發行機構提供資訊科技與電信服務的西班牙公司， 成立於 1988 年，提供電腦型彩券資訊科技服務，包括採購、建置、維護、彩券系統整合管理(彩券發行、資料傳輸、產出中獎人資料)等。

表 10：西班牙國家彩券收入分配及盈餘運用情形

項目		比率%	說明
獎金支出	傳統型 立即型	70	2007 年占總銷售額 57.2%
	運動彩券 電腦型	55	2007 年占總銷售額 42.8%
經銷商佣金		6	經銷商賺取佣金所產生的營業稅（稅率 16%）由 LAE 代爲支付，6%爲經銷商淨拿的佣金比率，此外，經銷商佣金需納入個人所得，報繳所得稅。
管銷費用		30	比率不得知，但 LAE 行政人事費用屬政府支出
彩券盈餘			納入國庫作爲政府一般經費，統收統支，僅小部份支用於特定目的（包括每年 1 次捐給紅十字會、1 次給抗癌組織，而運動投注盈餘有 10%給職業足球聯盟、11%給各省體委會、以及 1%給全國體育委員會）
中獎獎金課稅		—	中獎人於中獎時不另外課稅，納入個人年度所得稅申報，課徵所得稅。
總計		100	

（三）彩券銷售通路體系

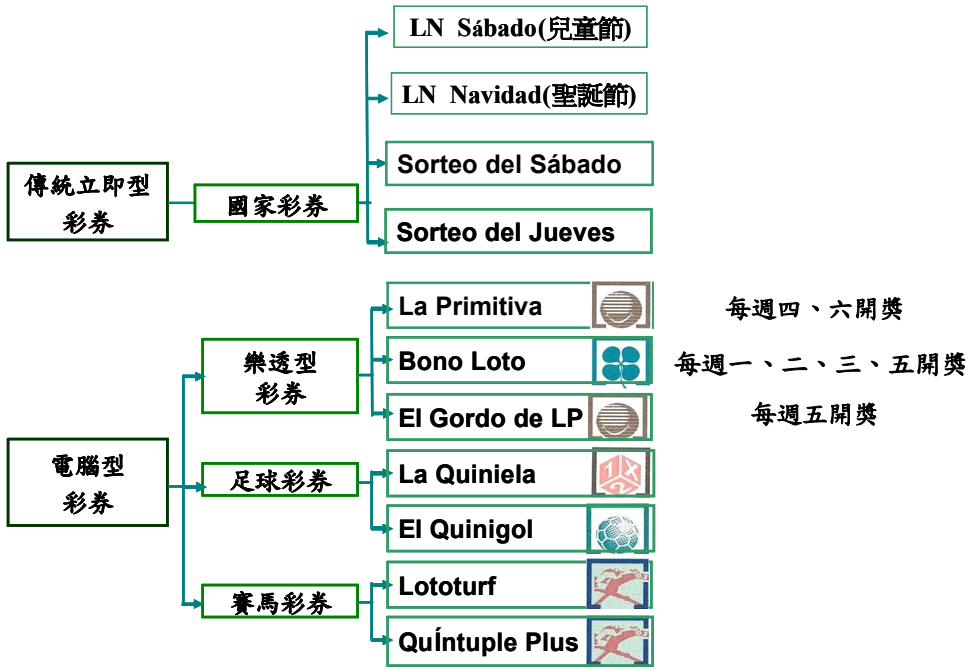
LAE 經銷網遍及全國各地共有 11,000 個實體經銷商，其中 4,100 家爲基本型銷售點，6,900 家爲混合型銷售點；目前西班牙國家彩券係以實體經銷商爲主要的銷售通路，僅部分遊戲開放網路投注服務，暫不考慮開放電話、手機或互動電視等方式投注。有關實體經銷商類型及經銷商遴選及管理事項，整理如表 11。

表 11：實體經銷商類型與經銷商遴選及管理事項

	說明	經銷商遴選及管理
基本型	◆ 4100 家 ◆ 占銷售額 8 成 ◆ 只銷售 LAE 發行的彩券商品 ◆ 審核條件較嚴格	◆ 申請人必須爲自然人。 ◆ 以公開徵選方式進行(法令規定)。 ◆ 要提供一個固定店面，至少 15 平方公尺(目前經銷商店面平均有 25 平方公尺)，要直接面對街巷(有門面)，1F 外面能安裝招牌。 ◆ 評選標準:面積大小、門面大小、地點好壞、申請人對產品的了解度。 ◆ 經銷資格一旦取得，爲永久權利，除非經銷商自行撤銷。 ◆ LAE 提供所有彩券銷售相關的設備和物品，但經銷商必須遵守 LAE 的所有規定與要求，例如招牌、擺設、保全機制等。 ◆ 經銷商除自行負擔店面、水電費、人事費外，需提供 6,010 歐元押金，另有最低銷售額規定，一年 35,000 歐元。 ◆ LAE 對經銷商設計有稽核制度，由 LAE 各分區機構執行，如果經銷商有違反規定或未達最低銷售額，會予以勸導或輔導、勒令暫時歇業，甚或取消資格，惟取消資格嚴重性高，故會以一年期來觀察。
混合型	◆ 6900 家 ◆ 占銷售額 2 成 ◆ 經銷商本身已具有其他行業經營而兼售彩券，限於電腦型彩券的銷售，無傳統型或立即型彩券 ◆ 審核條件較寬鬆	

（四）彩券種類及銷售概況

西班牙國家彩券之種類，可分爲 2 大類（如下圖）。第 1 類爲國家彩券，即傳統型與立即型彩券，有 4 款：周四彩券、周六彩券、兒童節彩券(1 月)和聖誕節彩券(12 月)，前兩者爲每周發行，後兩者爲每年發行一次。其中聖誕節彩券，即俗稱的肥王彩券，由於頭獎金額高，已成爲西班牙人的年度的盛事，每 4 個西班牙人就有 1 人購買，2007 年銷售金額高達 28.68 億歐元[17]，佔整年度銷售總額 28.7%，爲銷量最大的彩券遊戲。2007 年傳統立即型彩券銷售金額爲 57.13 億元，占全年度各類彩券銷售總額的 57%。



第 2 類爲電腦型彩券，可再細分爲機率型的樂透以及運動彩券。

樂透共有 3 款遊戲，都是 6/49 的不同變化設計，2007 年銷售金額爲 La Primitiva 18.77 億歐元、Bono Loto 6.17 億歐元及 El Gordo de LP 3.56 億歐

[17] 折合新台幣約 1,300 億元。

元，另自 2004 年開始，增加 EuroMillion 之銷售，2007 年銷售金額爲 8.47 億歐元，合計 36.97 億歐元，約占全年度各類彩券銷售總額的 37%。

運動彩券部分，投注標的有足球和賽馬，2007 年銷售量合計爲 5.75 億元。僅占全年度各類彩券銷售總額的 6%。

（五）行銷及廣告管理

根據市場調查及民眾意向調查，西班牙民眾購買彩券意願高，主要原因爲彩券是歷史悠久的人民活動，國營有國家擔保，無課稅問題，以及讓民眾有信任感，且一兩百年經營下來，民眾對彩券認同度很高，並沒有賭博或其他負面形象。

LAE 最主要的行銷活動就是廣告，尤其是運動彩券特別會在運動賽事轉播過程中插撥廣告。廣告費約占總銷售額的 0.5%，依規定必須是柔性訴求，採平實、不誇張、不激烈的方式表達，主要著重於信任度、形象之提升，因此廣告大部分爲「形象廣告」，以提升國人認同感爲目的。

除電視廣告外，其他行銷方式包括：

- 經銷據點皆裝有電視，播放開獎結果以與彩券相關訊息
- 網站經營及網路廣告
- 公開場所廣告：地鐵站、公車站及路邊看版等公開場所等皆有文宣廣告之張貼
- 各省各地舉辦講習

（六）開獎及兌獎

開獎活動固定在馬德里的總部舉行，開獎現場會有一位主席及二位公正人士，主席由 LAE 人員擔任，公正人士爲國家監察人協會代表及律師各一位。LAE 不定期（特殊節慶或大一點的開獎）也會巡迴到各省適當場所開獎，以增加購券者參與感及公信力。開獎機器設備一律存放於總部，不論到何處巡迴開獎都會有特約運輸公司負責運送。

中獎獎金不課稅，但中獎人必須將中獎金額併入個人綜合所得稅申報，兌獎期限三個月，未兌領獎金納入國庫。兌獎方式如下：

- 獎金 600（含）歐元以下：可向全國任何基本銷售點兌領，以現金支付；不需身分證明。
- 獎金 600 歐元以上：需到 LAE 各省分支機構兌領，以支票支付或轉到中獎人銀行帳戶；需出示身分證明。
- 透過網路投注者（需事先申請登記）：由於皆已有銀行帳戶，獎金 600（含）歐元以下直接轉入其銀行帳戶，獎金 600 歐元以上需親自到 LAE 各省分支機構核對身分後，再將中獎金額匯入中獎人銀行戶頭。

LAE 沒有提供經銷商任何兌獎或售出頭獎的獎勵；若某一經銷商售出頭獎彩票，LAE 可以出具證明，但因 600 歐元以上獎金就要到 LAE 分支機構兌領，因此，對經銷商銷售並無特別貢獻或幫助。

購券者遺失彩券如果沒有掛失，檢到的人可以兌領(認券不認人)，如有報案掛失(向警察局或透過律師提出遺失聲明)，檢到的人兌獎時，LAE 不會立即給付獎金。

二、西班牙國家盲人組織彩券（ONCE）-Much More than a Lottery

（一）歷史沿革及組織架構

西班牙國家盲人組織(The Spanish National Organization for the Blind, 簡稱 ONCE)，於 1938 年成立，當時正值西班牙內戰後，社會和經濟蕭條，許多民眾因戰爭失明，爲照顧盲人的需求，協助其獨立生活及融入社會，而成立此非營利之社福組織。當時，西班牙政府即特許其經營彩券做爲組織營運經費的來源。

目前 ONCE 會員共有 67,000 多名，爲全盲或嚴重視覺障礙者。業務項目包含視障預防與醫療、視障者教育、視障者生活輔具開發、視障者與其他障別就業發展、視障者文化與運動發展等，除服務盲人朋友，ONCE 同時也照顧其他障別。組織如圖 8 所示。

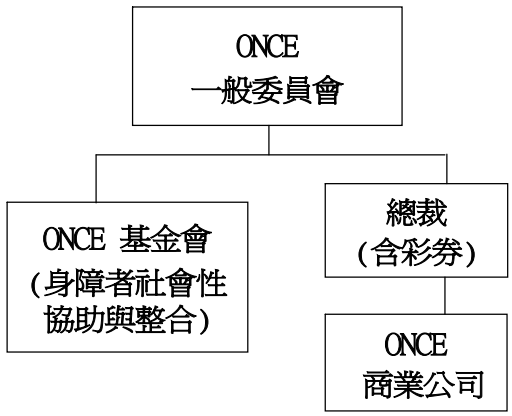


圖 8：ONCE 的組織圖

（二）ONCE 與政府間之關係

ONCE 是一個獨立的組織，需接受四個政府部門的管轄和監督：財政部、內政部、勞工部和社會事業部；每隔 8 年，政府會隨著社福政策而對 ONCE 有新的要求，ONCE 也會配合政府而調整出新的使命，雙方透過”協議”的簽訂而有明確責任義務與規範。

目前發行依據即爲「協議書 2004~2011」，政府要求 ONCE 要兼負照顧其他障別責任，同時要提供 32,000 個工作機會給身障者，同時政府也會對 ONCE 提出的新計劃頒佈許可，例如：

- 電腦型彩券 7/39 遊戲，即是 ONCE 與政府協議發行。
- 爲配合勞工部政策，ONCE 需負責人才職業訓練，使身心障礙者具有工作能力，並將訓練後符合任用條件之人才提供給勞工部做選擇。
- 提供身障者工作機會包含:服務業、保險、不動產、旅館等，也包含以聘僱方式僱用身障者銷售彩券。
- 不因身障者個人收入高低(或家庭經濟優劣)來決定是否提供服務，只要身障者有工作需求就會提供機會。

（三）銷售收入分配及盈餘運用

2007 年 ONCE 彩券總銷售金額爲 21.65 億歐元，彩券收入的各項分配比例如下表所示，ONCE 93%的財務來源皆來自彩券。

表 12：西班牙盲人彩券收入分配及盈餘運用情形

項目	比率%	說明
中獎獎金	50	
銷售人員薪水和獎金	31	固定薪水 1200 歐元/月，外加其銷售額 11%爲銷售獎金
ONCE 行政費用	8	
社會福利	11	◆ 其他身障者輔導 ◆ 兒女教育訓練 ◆ 點字書 ◆ 身障者體育參與 ◆ 身障者其他技能輔導 ◆ 退休老人的協助 ◆ 協助盲人過正常生活，包括特殊眼鏡及導盲犬提供等
	100	

（四）彩券種類及銷售情形

ONCE 發行的彩券遊戲有 3 種（如下圖）。

第 1 種爲 CUPON，即傳統型彩券，5 位數的對獎型遊戲，有每天開獎、周五開獎、周六開獎和特別彩券等 4 款；獎金支出率爲 50%。消費者可購買事先印製好的彩票，也可透銷售人員利用手持式終端機自由選號（但不是所有號碼都會開放供消費者自由選號），約占總銷售額 86%。

第 2 種爲立即型，共有 3 款，售價分別爲 0.5 和 1 歐元，獎金支出率爲 51%，占總銷售額 12%。

第 3 種爲樂透型，39 選 7，售價 1 歐元，獎金支出率爲 55%。一周開獎 2 次，爲周四和周日，占總銷售額 2%。







CUPÓN	INSTANTS	LOTO
• 傳統型彩券 (preprinted) • 5個數字 • Daily, Friday, Sunday and extraordinary games • 獎金支出率50 %	• 3種遊戲 • 售價€0.50及€1.00 •獎金支出率51 %	• 39選7 • 售價€1.00 •獎金支出率55 %

（五）彩券銷售通路體系及營運模式

ONCE 彩券銷售通路模式乃全球唯一，其特色爲經銷商採雇用制、保障基本薪資外加銷售獎金、以視障者爲主搭配其他障別協助、移動式搭配固定式彩票販售亭(kiosk)銷售，經銷遍及全國各地，共有 22,000 個經銷點或人員，甚至還多於 ONLAE 的 11,000 個經銷點，彩券銷售人員全數爲身障者，其中 3000 人爲全盲、10,000 人爲視覺損傷及 9000 名其他障別。

自 2008 年 4 月起提供網路投注管道，民眾可透過 internet 購買 ONCE 的電腦型遊戲 7/39 及傳統型的 cupon，但不能購買立即型彩券，由於是透過銀行簽帳卡付款，因此民眾不需預先開戶。

實體銷售通路體系主要構成如下:

1.13,500 個移動式銷售人員

除了傳統型（即西班牙人慣稱的“cupon”）和立即型彩票外，自 2002 年起移動式銷售人員都配備有手持式終端機，因此還可銷售電腦型遊戲；該手持式終端機更可用於中獎票驗證和退貨。

2.8,500 個固定式彩票販售亭 (Kiosk)

彩票販售亭的設置地點要向當地政府申請，若屬私人場域則要向業主申請；設置地點是否支付租金，視當地政府或該私人機構需求而有不同，有些機構以在票亭外觀做廣告或宣傳方式取代租金。

彩票販售亭的設計款式有 4 ~ 5 種，由 ONCE 請設計師設計定稿，供各地方政府或私人機構選擇之用；此外，還可能因某地方政府或私人機構而有一些特殊設計。

3.310 個業務專員和輔導員

負責銷售業務的規劃、推廣和監督管理，身兼銷售人員的訓練、通知和激勵，也需分析市場資訊並建議促銷活動等，全數爲非身障人士。

4.15 個行政辦公室

對銷售人員提供業務及後勤支援服務，同時對民眾提供兌獎服務。

5.270 個代理商

ONCE 與西班牙幾家大型銀行合作，由其各地分行提供民眾兌獎服務，也協助彩票配送給銷售人員、供銷售人員結帳等。

銷售人員共 22,000 名，每一銷售員工都有其指定銷售區域，可依銷售情況選擇移動式銷售或使用固定的彩票販售亭，同一銷售區域內會有多名銷售人員，惟多數區域彩票販售亭數量少於銷售人數，經一段時間運作後，同區銷售人員對彩票販售亭的輪流使用就會達到穩定和諧狀態。

十幾年前曾有 5 萬多人競相申請彩券銷售人員，但隨著時代改變與經濟成長，現在已較少人來申請，而去爭取接受 ONCE 的其他工作機會，或接受 ONCE 輔導去不同行業就業；ONCE 對申請程序與審核有嚴謹設計如下，以求銷售人員素質：

- 申請人要提出醫院體檢報告，並經 ONCE 審核通過
- 參加 ONCE 舉辦的職前訓練，爲期 1~2 周，並通過期末測驗
- ONCE 給一個短期臨時合約（約 3 ~ 6 個月）試賣彩券
- 申請人需有兩次短期合約（全程約半年至一年）的歷練，ONCE 才會對其進行評估，若通過，則與之簽訂終身雇用契約

每名正式簽約的銷售人員即爲 ONCE 雇用的員工，受國家勞工法保障，每年需接受訓練和考核，縱使考核成績不佳也不會有解雇情事，只會加強訓練與輔導；銷售人員可自行提出辭呈。

銷售人員每周到銀行取貨，未售出彩券則每天利用手持式終端機做結清作業；對於銷售人員的人身安全保護，一方面要求銷售人員移動式銷售時儘量尋找人潮多且鄰近銀行的地點，以便隨時可存入現金，另一方面對所有銷售人員進行保險，若不幸被搶，也有保險理賠。

西班牙人口數 4020 萬，以 ONCE 銷售網而言，平均每 1867 人就有一個銷售人員服務，平均每一個西班牙人每年花費€53 購買 ONCE 彩券，每名銷售人員平均每周銷售額爲€1960，而銷售人員的薪資和獎金更高達總銷售額的 31%，可謂全球最高，純屬特例。

（六）開獎及兌獎

開獎場所設於電視台內，每天都有開獎，直接轉播，開獎時現場有公正人士在場監督，備援開獎設備則存放於 ONCE 總部；開獎機和彩球來自西班牙廠商，彩球檢測一年做兩次。

開獎轉播前固定會有 ONCE 形象廣告或社福執行成果影片播放，約 2~3 分鐘，長期下來不僅形成開獎轉播的特色，也傳遞公益形象。

銷售人員可提供最高 100 歐元的獎金兌領服務，高於 100 歐元的獎金，在各合作銀行皆可兌領，最高獎項則要到 ONCE 兌領。中獎獎金不課稅，但中獎人必須將中獎金額併入個人綜合所得稅申報。

以周日開獎的 CUPON 最爲特殊，最高獎額爲 300 萬歐元外加 25 年每年 72,000 歐元獎金，ONCE 只自行處理第一次的兌領作業，之後即將其餘獎金轉存銀行並委由銀行處理往後的每年作業。

爲避免彩券被偷或遺失造成損失，ONCE 建議消費者買了彩券後簽名在彩券上；不論銷售人員或消費者，只要確定彩券遺失或被偷被搶，可向 ONCE 提出申請，ONCE 即先行註銷該彩票，或註記保留到兌獎期過後再依程序處理支付獎金。

伍、心得與建議

一、英國及西班牙彩券發行之特色

英國國家彩券可稱得上是世界上發行最成功的國家之一，不論發行管理監督制度、發行機構遴選機制、品牌形象經營以及公益盈餘運用等事項，都有其獨到之處。有關英國國家彩券發行特色，歸納爲：

- 公辦民營的發行模式，提升經營效率。
- 公開招標遴選發行機構，降低發行成本及提高公益盈餘。
- 設置獨立的監管機構，建立彩券發行的公信力。
- 設置獨立的盈餘分配機構，提升盈餘運用的績效。
- 資訊公開透明，注重民眾意見，積極回應其需求。

至於西班牙國家彩券發行已有將近 250 年歷史，發行經驗豐富，由政府經營，建立民眾的認同及支持，2007 年銷售金額甚至高於英國。有關西班牙國家彩券發行特色，歸納如次：

- 公辦公營的發行模式，透過國家的擔保，建立彩券發行之公信力。
- 彩券盈餘納入政府一般收入，統收統支，透過政府預算程序監督，無需另行建立監督機制。
- 由於贖罪券的傳統，購買彩券爲民眾日常生活及節慶的一部分，傳統及立即型彩券銷售量大於電腦型彩券。
- 雖有網路投注，民眾仍習慣於實體經銷點購買。

另關於西班牙盲人彩券，無疑是世界上最獨特的發行制度之一，其發行特色，歸納如次：

- 政府特許，由民間社福機構發行，兼具公辦民營性質，可提升經營效率。
- 由盲胞銷售彩券，藉由 ONCE 的雇用，以協助其獨立生活及融入社會。

- 以社福的角度經營彩券，彩券遊戲種類及銷售方式，以方便盲人銷售爲理念設計。
- 大多數彩券發行之利益，均回饋給盲胞及其他身心障礙者，除盲胞雇員的薪資費用占銷售收入 31%，爲世界最高外，彩券盈餘也作爲各類身障者輔導、職訓及福利等用途。

二、建議

有關英國國家彩券、西班牙國家彩券及西班牙盲人彩券發行制度，與我國之比較，詳如表 13，並分別就發行目的及主管機關、發行模式、發行機構監理、發行機構營運成本、發行機構遴選、盈餘用途及監督、經銷商管理等事項，提出心得與建議。

（一）發行目的及主管機關

從發行目的來看，英國國家彩券與西班牙國家彩券、盲人彩券之目的不盡相同，但都只設定一個目的，由於目的清楚，制度設計及策略規劃更能聚焦及運作順暢。

反觀我國公益彩券之發行，具有雙重目的，既希望提供弱勢族群就業機會，又希望增進社會福利財源，二種發行目的，不免存在某種程度的衝突，經銷商與發行機構期待也不同，形成監督管理及執行上的困難，**建議未來進行發行制度檢討及修法時，可進一步釐清**。

另從各國發行經驗來看，主管機關之設定，多與彩券發行目的及盈餘用途有關。以英國國家彩券爲例，發行目的爲公益慈善，盈餘指定用於藝術、體育、文化遺產、慈善及健康、教育與環境等項目，係以文化傳播體育部爲主管機關。

西班牙國家彩券之發行目的爲增加政府收入，盈餘納入國庫，統收統支，係以財政部作爲主管機關；另西班牙盲人組織，則依業務性質不同，由財政部、內政部、勞工部和社會事業部等 5 個部會分別主管。

而我國公益彩券之發行目的有二，包括提供弱勢族群就業機會，及增進社福財源，盈餘指定用於國民年金、全民健康保險準備及地方政府社會福利支出。以此觀之，我國彩券發行兼具推動社會福利業務、促進弱勢族群就業及增加政府財政收入等功能，以財政收入主管機關-財政部爲彩券發行主管機關，對於社會福利業務推動及促進弱勢族群就業部分，較難發揮功能，針對此一問題，**建議未來參考西班牙盲人彩券經驗，由財政部負責發行管理，至於社會福利業務以及盈餘運用部分，歸屬社會福利主管機關，另促進弱勢族群就業部分，則宜由行政院勞工委員會主政，更能發揮各自功能及效益。**

（二）發行模式

從發行模式來看，英國國家彩券，由私人公司 Camelot 擔任發行機構，發行機構必須將彩券盈餘繳給政府，屬公辦民營模式；而西班牙國家彩券，則採公辦公營方式，由政府成立公營機構經營彩券，沒有彩券盈餘上繳問題；另西班牙盲人彩券，由政府特許發行，也屬公辦民營，但特別的是，彩券盈餘不用繳給政府。

依據我國公益彩券發行條例規定，公益彩券之發行，由財政部指定銀行擔任發行機構，辦理彩券發行業務。依指定銀行的屬性，可分爲 2 種模式：一爲公辦公營，指定銀行如爲公營銀行，則接近於公辦公營的模式；二爲公辦民營，指定銀行如爲私人銀行，體制上就接近公辦民營。

我國第一任發行機構爲台灣銀行，原本爲公辦公營模式，自第 2 任發行機構起，改爲公開遴選後，轉變爲公辦民營，第 2 任及現任發行機構分別爲台北富邦銀行及中國信託商業銀行，均爲私人銀行，爲公辦民營模式。

理論上，公辦民營模式，較能提升經營效率，但也有公信力不足問題，相對需付出較多的監管成本，孰優孰劣，並無定論，**未來我國究係維持公辦民營模式，或回歸公辦公營模式，不論採行何種模式，皆需社會支持並有一定的共識，建議未來應廣徵各界意見通盤考量再決定。**

（三）發行機構監理

英國國家彩券以私人公司擔任發行機構，公信力易被質疑，因此，另成立國家彩券委員會，負責發行監督管理事項，全面監控彩券發行、銷售、開兌獎事宜，至有一組稽核人員（10 人）派駐於發行機構內部，監控其日常運作、銷售狀況、系統運作等，以確保彩券妥適的發行、消費者權益獲得保障並提升彩券的公信力。

西班牙國家彩券，以公營機構 LAE 經營彩券，並無公信力問題，未來將於財政部內部成立監理單位；至於西班牙盲人彩券，由於發行機構爲非營利的社福團體，較無公信力問題，但管理及營運必須向各主管機關負責。

我國與英國情況較爲類似，以私人銀行爲發行機構，因銀行業本身爲高度管制產業，政府部門已有專責單位-行政院金融監督管理委員會進行相關管理、稽核與檢查，以確保銀行財務及經營健全，雖可適度減少人爲舞弊問題，但仍面臨外界對公信力之質疑，有必須加強發行面之監督管理，但由於目前財政部除負責彩券政策、法規制定外，尚需擔負發行監督管理、及盈餘運用監督等工作，僅有 4 個承辦人員兼辦，人力或專業上皆有不足，欲解決該項問題，或許未來可朝幾方面思考：

1. **比照英國作法，自公益盈餘提撥一部分資金成立專責監管機構，可有效解決目前監管人力及專業不足問題，但因涉及修法及整個發行制度之改變，困難度較大。**
2. **現階段或可藉由委託專業機構強化財政部監管能力，例如委託金管會就銀行**

執行彩券業務進行專案查核，目前財政部已要求發行機構自行委託會計師進行查核，如有必要，財政部可委託會計師進行二次查核，或發行機構委託之會計師進行查核時，財政部會同派員或抽查。

（四）發行機構營運成本

以英國國家彩券、西班牙國家彩券及盲人彩券之營運成本來看，西班牙國家彩券之營運成本，由政府一般預算支出，詳細金額無法得知，但英國國家彩券營運成本僅占銷售收入的 5%，與盲人彩券 8%相較，顯然較低。

至於我國，目前發行機構中國信託商業銀行收取之發行報酬（營運成本）約 4.35%，較英國更低，過去外界曾質疑我國彩券發行銀行收取之發行報酬過高，由此觀之，似乎並無偏高情形。

營運成本是否愈低愈好，是另一個可以思考的問題，現任發行機構中國信託商業銀行自 96 年 1 月 1 日開始發行，初期發生電腦系統不穩缺失，外界認爲或有部分原因係導因於中國信託商業銀行雖收取 4.35%的發行報酬，但爲獲得發行權，尚需額外付出每年 20.868 億元的公益彩券回饋金，實質的發行報酬趨近於 0%，是否因此影響發行品質，何況，如果期望我國彩券產業能朝永續健康的方向發展，適度投入資源並給予發行機構合理報酬，有其必要。此部分，**未來或可參考英國的做法，於遴選發行機構時，加入誘因機制，允許參加遴選之銀行依不同之遊戲分類及彩券銷售金額，訂定不同之報酬率，並將發行機構收取的發行報酬，再予區分爲營運成本及發行機構利潤**。

（五）發行機構遴選

從發行機構產生方式來看，僅英國國家彩券採公開招標方式，遴選發行機構，至於西班牙國家彩券，由公營機構經營，另盲人彩券，由西班牙政府特許經營，均無遴選發行機構問題。

依據我國公益彩券發行條例規定，公益彩券之發行，由財政部指定銀行擔任發行機構，辦理彩券發行業務。第 1 任發行機構，由財政部直接指定台灣銀行辦理，並自 88 年 12 月起順利發行二合一彩券（傳統型及立即型彩券），其後電腦型彩券原規劃於 89 年 6 月以後依序發行，惟當時曾有數家銀行表明爭取發行電腦型公益彩券，加上國內外相關電腦彩券發行公司，均與有意願發行彩券之銀行進行合作，弱勢族群亦對電腦彩券發行機構之決定，寄予高度關注，若財政部逕行指定某家銀行發行電腦型彩券，將遭致質疑（如立法院及監察院）而難有合理之論據；因此爲使公益彩券之發行，發揮最大效益，財政部決定改以公開徵求方式，經由公平、公正之甄選程序，選出最適合之銀行擔任公益彩券發行機構。

至於遴選程序，從英國國家彩券第 3 次標案來看，歷時 3 年半，公開招標作業由獨立的國家彩券委員會負責，避免政治力介入，過程公開透明，審查作業專業嚴謹，評審方式，除須符合國家彩券委員會所定的 7 項基本標準外，也考量參與競標公司所能提供的公益盈餘多寡，並就上開 2 部分進一步分析評估其達成的可能性及進行模擬後，就不同公司進行比較，選出最適的發行機構，基本上，爲最有利標的形式。

至於我國第 2 任發行機構遴選，於 90 年間首度辦理，當時由財政部金融局負責， 從 90 年 1 月 20 日公告徵求（即招標書）、90 年 2 月 20 日籌組甄選委員會（包括學者專家、社會團體及政府機關代表）、銀行遞送發行企劃書、評審，至 90 年 4 月 25 日選定發行機構台北銀行（後來與富邦銀行合併爲台北富邦銀行），整個遴選過程，僅約 4 個月，至於台北銀行籌備期間僅 9.5 個月，發行期間爲 5 年（91 年 1 月至 95 年 12 月底），評審方式爲一階段，評審項目包括「銀行健全性」、「營運管理能力」、「財務規劃」、「招標規範」、「安全性」、「報酬收取率」、「公益性」、「其他」等 8 個項目，爲最有利標。

第 3 任發行機構之遴選，配合行政院金融監督管理委員會成立，公益彩券發行管理業務自財政部金融局移至財政部國庫署辦理，於 94 年間改由國庫署辦

理，國庫署爲使指定銀行有足夠時間籌備，經內部準備作業後，於 94 年 5 月間籌組甄選委員會、廣徵各界意見後於 94 年 8 月 30 日正式公告徵求、10 月開始進行評審、12 月 29 日指定發行機構，歷時約 1 年時間，並給予第 3 任發行機構中國信託商業銀行 1 年時間籌備，發行期間自 96 年 1 月 1 日起至 102 年 12 月 31 日止，共計 7 年。基於當時外界質疑發行銀行收取之報酬率過高，爲適度降低銀行發行報酬，爰改採價格標，評審方式改爲 2 階段，先進行資格審查，再依回饋金高低競標。

第 3 任發行機構發行期間至 102 年底截止，下任發行機構遴選，參考英國的作法，或可依下列幾個方向進行思考規劃：

1.遴選作業及時程規劃

(1) 預計 100 年進行準備工作，擬定架構，就各項議題進行研討，先確立政策方向，並配合修正相關法規。
(2) 101 年籌組遴選委員會、發布徵求公告、進行評審作業，選定發行機構。
(3) 102 年下任發行機構籌備期間。
(4) 爲降低進入障礙，未來似可提供現行彩券銷售金額等資料提供予參加遴選之銀行參考，以利其進行甄選時之規劃。

2.遴選組織

(1) 以專業爲導向，籌組委員會組織辦理遴選事宜。
(2) 爲強化行政幕僚之專業，可考慮增聘各專業領域顧問。

3.徵求公告內容

(1) 爲增加銀行參與之意願，似可考慮將發行機構發行彩券之期間，由現行之 7 年延長至 10 年。
(2) 將參加遴選銀行過去有無發行彩券之經驗以及轉換期間風險管理能力，加入

甄選時之評審項目，以降低未來發行機構業務交接之風險。

(3) 加入誘因機制，允許參加遴選之銀行依不同之遊戲分類及彩券銷售金額，訂定不同之報酬率，並將發行機構收取的發行報酬，再予區分爲營運成本及發行機構利潤。

（六）盈餘用途及監督

從盈餘用途來看，英國國家彩券全部作爲公益慈善之用，運用範圍廣泛，包含藝術、體育、文化遺產、慈善及健康、教育與環境等項目，這些項目對民眾生活品質提升極具貢獻，但往往爭取國家預算不易，而遭忽略，英國國家彩券以公益盈餘支應這些項目的經費，不易產生替代預算問題，更重要的是，公益金分配由 15 個獨立的公法人負責，不納入政府預算，補助計畫之決定或績效評估過程均開放且納入民眾意見，更能具體彰顯彩券的公益價值且運用績效卓著。

至於西班牙國家彩券，延續其歷史傳統，盈餘作爲政府一般性收入，但亦有小部分作爲特定用途，包括捐給紅十字會及抗癌組織，尤其運動彩券盈餘，大部分皆用於補助相關運動協會或聯盟，以推廣運動。

西班牙盲人彩券盈餘用途，主要作爲盲人及其他身障者之輔導、協助及訓練等項目，盈餘之運用，需受各主管機關監督。

我國盈餘用途，依據公益彩券發行條例規定，指定用於國民年金、全民健康保險準備及地方政府社會福利支出，雖有指定用途，但因納入政府預算，與其他社會福利經費不易區隔，受益民眾不知經費來源，更無法與公益彩券連結，難以具體感受彩券發行帶來的成果。盈餘監督部分，自 96 年 3 月 21 日公益彩券發行條例修正後，明定由財政部公益彩券監理委員會負責，監理會之委員包括學者專家、社福團體代表以及相關機關代表，並規定地方政府應以基金或收支併列方式管理、運用情形按季公開、如有違反，得緩撥、扣發或追回已獲配盈餘，於盈餘監督機制之建立，已有改善，但實際幕僚作業仍由財政部負責，在人少事繁情況

下，僅能消極監督各受配機關運用不得違反相關法規，無法積極提升其運用績效。

爲使公益彩券發行之效益能具體彰顯，未來或可**參考英國作法，自公益盈餘提撥一部分資金成立專責盈餘運用審查機構，該機構可獨立於政府機關或設於內政部下，地方政府獲配公益盈餘部分，不再依人口、銷售金額比率分配，改由地方政府擬具運用計畫專案向盈餘運用審查機構提出申請，經審核通過後，始核撥經費，並由該機構負責運用成效的追蹤、考核和宣傳。**

（七）經銷商管理

從經銷商數量來看，英國爲 27,000 家，西班牙部分，國家彩券 11,000 家加計盲人彩券 22,000 人，總計爲 33000 個銷售點，我國部分，現行經銷商分爲 2 類，一爲傳統型及立即型彩券經銷商，無固定店面，遊走販賣，另一爲電腦型彩券經銷商，有固定店面，經銷商僅能擇一擔任，不能同時銷售 2 種彩券，目前傳統型及立即型彩券經銷商約爲 13,833 人，電腦型彩券經銷商則有 5,000 家。

從銷售通路來看，英國國家彩券之銷售通路較爲多樣化，包括實體經銷商、網路、互動電視、手機、訂購等；西班牙國家彩券及盲人彩券雖有開放網路投注，但因民眾消費習慣[18]，仍以實體經銷商爲主。我國公益彩券部分，目前僅有實體經銷商，尚未開放網路投注[19]。

依據我國公益彩券發行條例規定，公益彩券經銷商以身心障礙者、低收入單親家庭及原住民等 3 類弱勢族群爲優先，由於弱勢族群申請人數遠高於開放名額，目前經銷商全部皆由上開 3 類弱勢族群擔任。我國由弱勢族群銷售彩券之作法，與其他各國之銷售通路皆不同，僅西班牙盲人彩券與我國頗爲類似，但西班牙盲人彩券，爲協助盲人獨立生活及融入社會，係採雇用制，盲人或其他身障者受雇於西班牙盲人組織，領取固定薪水及銷售獎金，享有保險等福利，且不用承

[18] 西班牙民眾喜歡面對面接觸聊天互動，因此，網路投注風氣不盛。
[19] 我國運動彩券自 97 年 5 月 2 日起發行，考量運動彩券性質較爲特殊，國外部分運動賽事進行時間爲深夜時段，爰於運動特種公益彩券管理辦法同意，可透過網路投注。

擔經營風險，但我國以弱勢族群擔任經銷商，經銷商佣金比率因考量弱勢族群關係，雖較英國國家彩券、西班牙國家彩券等一般經銷商佣金比率爲高，惟並非採雇用方式，經銷商仍須自行承擔經營風險，且因透過抽籤方式選出經銷商，經銷商是否有能力經營，不無疑問，爲落實照顧弱勢之美意、擴大就業機會，**建議未來或可參考西班牙盲人彩券之作法，改爲雇用制，並有專業社工員協助銷售，至於銷售點之經營風險及成本則由發行機構承擔，另爲保障現有經營績效良好之經銷商，或可考慮保留部分名額，讓現有經銷商繼續經營或優先雇用。另外，西班牙盲人彩券設有 8,500 個固定式彩券販售亭，以及每位銷售人員配備有手持式終端機，可用於彩券銷售及中獎彩券驗證等，均爲值得我國參考之作法。**

表 13：英國國家彩券、西班牙國家彩券、西班牙盲人彩券與我國發行制度之比較

國家別	我國	英國	西班牙	
名稱	公益彩券	國家彩券	國家彩券	盲人彩券
發行目的	促進弱勢就業 挹注社福財源	慈善公益	增加政府收入	照顧盲人的需求，協助其獨立生活及融入社會
發行模式	公辦民營	公辦民營	公辦公營	公辦民營
主管機關	財政部	文化傳播體育部	財政部	財政部、內政部、勞工部和社會事業部
發行機構	銀行 中國信託	私人公司 Camelot	公營機構 LAE	西班牙盲人組織 ONCE
發行監理機構	財政部	國家彩券委員會，獨立於政府組織外	財政部	財政部、內政部、勞工部和社會事業部
盈餘用途	國民年金、全民健康保險準備、社會福利支出	藝術、體育、文化遺產、慈善支出、標記千禧年專案、健康、教育與環境及 2012 奧運。	納入國庫作爲政府一般經費，統收統支，僅小部份支用於特定目的	其他身障者輔導、兒女教育訓練、點字書、身障者體育參與、身障者其他技能輔導、退休老人的協助、協助盲人過正常生活，包括特殊眼鏡及導盲犬提供等
盈餘監理機構	財政部公益彩券監理委員會	15 個公益盈餘分配機構，獨立於政府組織外	無(循一般預算程序進行監理)	無（由各主管部會針對其主管事項進行查核）
經銷商家數	傳統型及立即型 13,833 電腦型 5000	27,000	11,000	22,000
銷售通路	實體	實體經銷商、網路、互動電視、手機、訂購	實體、網路	實體、網路
獎金支出	60% (立即型約 65% 電腦型約 58%)	50%	傳統及立即型 70% 運彩及電腦型 55%	傳統型 50% 立即型 51% 電腦型 55%
經銷商佣金	傳統型及立即型 10% 電腦型 8%	5%	6%	31% (銷售人員薪水及獎金)
發行機構報酬	4.35%	5%	30%	8%
盈餘	26.75%	28%		11%
2007 年銷量	642 億 NTD	3,072 億 NTD	4,704 億 NTD	1,024 億 NTD
每人購買金額	2,800 元 NTD	5,000 元 NTD	11,600 元 NTD	2,500 元 NTD

陸、附件

一、參訪照片。

二、英國國家彩券 2007/2008 年報。

三、英國國家彩券第 3 次標案報告。

四、英國國家彩券相關法規。

五、大彩券基金會簡報資料。

六、西班牙國家彩券 2006 年報。

七、西班牙國家彩券局（ONLAE）簡報資料。

八、西班牙盲人彩券組織（ONCE）簡報資料。