

運動彩券發行與管理專屬立法之必要性與可行性

文·林桓

壹、前言

近年來，藉由發行運動彩券（Sports Lottery）發展國家體育事業，已成為先進國家之常態。舉凡歐盟成員之法國、德國、英國及義大利，以至亞洲之日本、韓國、香港以及新加坡等等，皆以發行多樣性運動彩券之方式挹注國家財政經費或社會福利支出，並藉以帶動國民體育之發展¹。

反觀國內，由於我國政府財政拮据，導致體育事業發展經費不足，加上近年經濟景氣不佳，民間企業對各項體育運動之贊助隨之減少，使得包括發展職業運動、改善運動競技設施場地、舉辦大型運動賽事，以及培養優秀運動選手等各方面之資源投入日益短絀，影響我國體育運動發展甚深²。因此，為籌募體育發展經費，創造良好體育運動環境，我國亦於民國97年5月開始發行運動彩券，並成為目前政府推動體育發展之重要措施。

為賦予運動彩券發行之法源，並期有效管理相關事務，我國現行法制上，已分別由立法及行政機關制定相關規範，包括公益彩券發行條例及授權主管機關訂定之各項行政規則。本文之目的，即在探討我國運動彩券發行與管理專屬立法之必要性與可行性，以我國現行運動彩券發行管理法問題為出發，並參酌美、英、香港及新加坡等國之立法例加以分析比較，以提供我國法規未來之修正及發展方向。



▲我國運動彩券於97年5月2日正式開賣。（圖／行政院體育委員會提供）

1 參見行政院體育委員會，運動彩券發行方案，民94年，頁3。

2 同前註。

貳、我國現行運動彩券發行管理相關規範概述

我國現行運動彩券之發行、銷售、管理等事務，係分別依公益彩券發行條例、運動特種公益彩券管理辦法、公益彩券管理辦法等規定辦理。運動特種公益彩券管理辦法另規定，發行機構應訂定運動彩券發行作業及管理要點³。現有之規範則包括：運動特種公益彩券投注辦法、受委託機構遴選及管理要點、經銷商遴選及管理要點、促銷作業要點、利用電話、網際網路及其他電訊設備銷售運動彩券作業管理要點、銷售專戶管理作業要點、賽事過程及結果公布與兌獎作業要點等等。前揭法令皆為目前我國運動彩券發行及管理所應遵循之規範。

一、發行之法源

現行「公益彩券發行條例」規定，為舉辦國際認可之競技活動，得申請發行特種公益彩券，並由主管機關訂定發行、銷售、促銷、開兌獎作業、管理及其他相關辦法⁴。據此，行政院於民國95年訂定「運動特種公益彩券管理辦法」，並於同年10月25日發布施行⁵。因此，「公益彩券發行條例」為目前政府發行運動彩券之母法。「運動特種公益彩券管理辦法」則屬規範運動彩券發行及管理作業有關之技術性及細節性事項之法源。

二、主管機關

運動彩券之主管機關目前為行政院體委會及財

政部。公益彩券發行條例明定主管機關為財政部⁶。運動特種公益彩券管理辦法則規定發行運動彩券應由中央體育主管機關提出申請，並由主管機關指定銀行辦理⁷。故現行依法得申請發行運動彩券之機關，為行政院體育委員會。

另依現行運動特種公益彩券管理辦法，除第十四條關於盈餘使用及管理，以及第十五條關於賽事防弊措施之規定外，其他各項管制措施皆須經主管機關洽中央體育主管機關同意後實施⁸。特別於運動彩券之受託發行機構擬定各項辦法及計畫時，應同時函送前揭兩部會⁹，且現行實務上，係由體委會主導，財政部會銜同意之。

因此，依現行法規架構及發行作業實務，運動彩券之主管機關目前實質上為體委會及財政部兩者。

三、發行機構

現行管制架構下，運動彩券之發行機構為銀行¹⁰。實務上，體委會擬具運動特種公益彩券發行需求規範書後，應向財政部申請發行運動彩券¹¹，並擬定「徵求運動特種公益彩券發行機構公告事項」函送該部。財政部應組成「運動特種公益彩券發行機構甄選委員會」，徵求本國銀行擔任運動特種公益彩券之發行機構，辦理運動特種公益彩券之發行。

另依公益彩券發行辦法之規定，擔任運動彩券發行機構之銀行，經主管機關同意，得委託適當機構辦理發行、銷售、促銷、開兌獎作業及訂定管理

3 運動特種公益彩券管理辦法第4條。

4 公益彩券發行條例第4條。

5 參見法務部，全國法規資料庫網站，〈<http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query4.asp?B2=%AAu%A1@%A1@%AD%B2&FNAME=G0320021>〉(97/12/22訪)。

6 公益彩券發行條例第2條。

7 運動特種公益彩券管理辦法第3條。

8 各項相關措施之規定詳見運動特種公益彩券管理辦法第4、5、6、7、10、13、16、17及第18條。

9 參見運動特種公益彩券管理辦法第6條。

10 運動特種公益彩券管理辦法第2條。

11 同註7。

等事宜¹²。而現行發行機構所擬定之「運動特種公益彩券受委託機構遴選及管理要點」，則將受委託機構分為電腦技術廠商、受委託經營機構、受委託金融機構及其他受委託機構等四類¹³。

四、盈餘管理

運動彩券之盈餘來源，依公益彩券發行條例規定，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¹⁴。但發行彩券銷管費用，不得超過售出彩券券面總金額之15%¹⁵；彩券獎金支出，則不得超過發行彩券券面總金額之百分之75%¹⁶。其他規定尚包括，中獎獎金逾期未經領取者歸入盈餘¹⁷。

關於彩券盈餘之使用，依現行公益彩券發行條例規定，僅限於專供挹注國民年金、全民健康保險準備及社會福利支出等用途¹⁸。即使過去運動特種公益彩券管理辦法曾訂有「運動彩券之盈餘，專供中央體育主管機關作為舉辦國際認可競技活動及發展體育運動之用」之規定¹⁹，惟因與母法牴觸而經立法院於97年6月修正刪除，使得運動彩券盈餘目前依法尚無法投入發展體育運動之相關用途。

參、我國現行法制存在之問題

一、運動彩券發行目的與母法之立法意旨不符

依行政院體育委員會所訂「運動彩券發行方案」中指出，基於節省建置成本，避免浪費國家資

源，方便統一管理，且考量另訂專法之時程無法預期，過程及時間較長、阻力較大等理由，特將運動彩券發行體系置於公益彩券發行管理之法律體系架構之下，並由行政院體育委員會統籌規劃、發行及管理等事務²⁰。

如前所述，公益彩券發行條例為運動彩券發行之母法。公益彩券發行條例第四條第二項：「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」。因此，為「舉辦國際認可之競技活動」所發行之運動彩券，與為「增進社會福利」之目的所發行之公益彩券性質上並不同。

其次，民國97年5月28日修正公布之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、全民健康保險準備及社會福利支出之用，其中社會福利支出，應以政府辦理社會保險、福利服務、社會救助、國民就業、醫療保健之業務為限」。因此，運動彩券之發行雖係為「體育發展」之目的，但其盈餘受限於「公益彩券發行條例」之規定，僅得用於法律明文限定之社會福利項目。

由於「公益彩券發行條例」為目前運動彩券發行之主要法源，在此前提下，即使如修正前之運動彩券發行辦法第十四條，明文將運動彩券發行之目的及盈餘分配專供體育發展之用途，仍將牴觸母法將公益彩券盈餘用途限制於社會福利項目之規定。因此，發行運動彩券專供發展體育運動之政策目的，於現行運動彩券發行歸屬於公益彩券規範架構之現狀下，勢將難以達成。

12 同註3。

13 參見台北富邦銀行，運動特種公益彩券受委託機構遴選及管理要點。

14 公益彩券發行條例第6條。

15 同前註。

16 公益彩券發行條例第5條。

17 公益彩券發行條例第11條及運動特種公益彩券投注辦法第67條。

18 同註14。

19 參見97年6月20日修正前運動特種公益彩券管理辦法第14條。

20 參見曾巨威，削足適履的公益彩券發行條例修正案，工商時報，社論(2007/12/13)；另參見行政院體育委員會，註1，頁44。

二、主管機關權責不明

依據現行運動特種公益彩券管理辦法之規定，與運動彩券發行有關，需報經財政部及體委會共同同意或核准後實施之事項包括：銷售相關作業、受委託機構遴選及管理、經銷商遴選及管理、發行計畫之擬具與變更、健全發行秩序及保護購券者權益、銷售收入專戶管理、廣告或促銷活動、賽事過程及結果公布與兌獎作業等等²¹。與發行情況相關之營業報告，則係報經財政部洽體委會後備查²²。唯一得由體委會單獨決定者，僅發行機構於特定發行期間內，於賽事場所銷售運動彩券之事由²³。

由於現行法規所訂之管制架構下，機關執掌疊床架屋，且掌管國家體育運動發展之體委會與公益彩券主管機關財政部之間專業性質迥異，長期勢將造成權責歸屬不明。

三、運動彩券經銷商遴選需配合公益彩券條例保障弱勢團體之規定

從事運動彩券之銷售須具備對於運動賽事之專業性，與公益彩券銷售係提供弱勢團體就業保障之社會福利目的不同。惟現行法律架構下，運動彩券經銷商之遴選，仍需依照其母法公益彩券發行條例之規定，僱用一定之弱勢團體人數以保障弱勢團體就業²⁴，導致運動彩券銷售人員須具備運動賽事專業性之先決條件未能落實，導致進一步影響促銷或無法吸引玩家之購買意願，此一問題亦尚待修法加以解決。

上述問題若不立即透過立法方式加以解決，勢

必將影響行政機關對運動彩券發行及管理監督之效果，增加行政機關之監督成本，亦將進一步影響我國運動彩券發行及管理制度之長期健全發展，而無法達到促進體育運動發展之社會目的。因此，實有必要針對現階段我國運動彩券發行管理制度訂立專法加以規範，以解決法制上現存之問題。

肆、外國立法例

一、有關運動彩券立法目的之落實

依據國外立法上之經驗，美國、英國、香港、新加坡等地針對運動彩券之發行，皆採單獨特別立法之方式加以規範，故無發生類似我國之子法與母法規範目的不符之問題。

美國俄勒岡州（Oregon）不但將運動彩券發行入憲，並訂定特別法，其關於運動彩券發行之規範包括州憲法增修條文第15條第4項²⁵、州法第461章²⁶及依據州法訂定之相關行政規則第177章第90及91節²⁷。

英國運動彩券發行屬兩種不同體系，分別依據賭博法（Gambling Act 2005）²⁸及國家彩券法（The National Lottery Act 1993）²⁹發行，兩者皆訂定專法加以規範。

香港運動彩券之發行亦以專法規範之，包括賭

25 See Oregon Constitution, art. 15, sec. 4, 4a, 4b, 4c. available at <<http://landru.leg.state.or.us/orcons/orcons.html>> (visited 2008/12/20).

26 See ORS, Chapter 461, available at <<http://landru.leg.state.or.us/ors/461.html>> (visited 2008/12/20).

27 See OAR § 177.090, 091, available at <http://arcweb.sos.state.or.us/rules/OARS_100/OAR_177/177_tofc.html> (visited 2008/12/20).

28 See Gambling Act 2005, 2005 Chapter 19, available at <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2005/ukpga_20050019_en_1> (visited 2008/12/20).

29 See National Lottery Act 1993, 1993 Chapter 39, available at <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1993/ukpga_19930039_en_1.htm> (visited 2008/12/20).

21 同註8。

22 運動特種公益彩券發行條例第18條。

23 運動特種公益彩券發行條例第12條。

24 參見公益彩券發行條例第8條。

博條例第148章³⁰及博彩稅條例³¹等法律。

新加坡則針對發行運動彩券訂定賭博專法及相關配套法案，包括：賭博法（Betting Act-Chapter 21, revised 1985）、公眾博彩場所法（Common Gaming House Act-Chapter 49, revised 1988）、博彩與賽馬稅法（Betting and Sweepstakes Duties Act, revised 1999）及新加坡賽馬博彩管理局法（Singapore Totalisator Board Act, revised 1999）³²等等。

二、針對主管機關權責之規範

美國、英國、香港、新加坡針對運動彩券發行皆採於特別立法中設立專責機關或特定機構管制之方式。美國係由州政府特別設立獨立運作之彩券委員會（State Lottery Commission），專司運動彩券發行及管理事務³³。英國依其現行兩種發行管制體系分別設置專責機關。依賭博法之發行架構下由國務大臣（The Secretary of State）下轄博彩委員會（The Gambling Commission）做為運動彩券發行管理之主管機關³⁴；國家彩券法架構下則由文化媒體暨體育部（Department for Culture, Media and Sport, DCMS）負責擬定彩券發行政策，並授權於其下所設置之國家彩券委員會（National Lottery Commission）負責運動彩券發行運作之監理³⁵。

香港政府授權民政事務局轄下設置博彩及獎券

事務委員會（Betting and Lotteries Commission）監理彩券發行運作³⁶。新加坡則於財政部下設置賽馬博彩管理局（Singapore Totalisator Board）監理運動彩券發行運作³⁷。

由於上述等國針對運動彩券發行管理，皆採於特別立法中設置專責機關或特定機構監督管制之方式，故未發生類似我國管制機關間疊床架屋且權責不明之問題。

三、運動彩券銷售人員專業性之維護

國外立法上針對運動彩券之銷售，美英兩國立法上並無保障弱勢團體獨佔經銷權或僱用一定人數限制之規定。香港及新加坡之彩券經銷權，分別為香港賽馬會（The Hong Kong Jockey Club）³⁸及新加坡國營博彩公司（Singapore Pools）所獨占³⁹，故皆未發生類似我國運動彩券經銷商遴選需遷就現行法優先保障弱勢團體就業權利之問題。

伍、我國訂定運動彩券發行管理專法之可行方向

我國未來運動彩券發行法制上，應參酌前揭國外立法例，依照以下方向進行修法，以落實主管機關對運動彩券發行及營運之有效監督管理。

一、運動彩券發行應獨立於公益彩券發行管理體系

為解決我國運動彩券發行目的與公益彩券發行之條例之立法意旨不符之問題，未來應使運動彩券之

30 參見香港賭博條例第148章，〈<http://www.hkllii.org/hk/legis/cord/148/>〉（2008/12/20訪）。

31 參見香港博彩稅條例，〈<http://www.hkllii.org/hk/legis/cord/108/index.html>〉（2008/12/20訪）。

32 參見體委會，香港及新加坡運動彩券發行情形考察報告，民95，頁29-32。

33 ORS § 461.100。

34 See Gambling Act 2005 § 20-32

35 See National Lottery Commission, About the National Lottery Commission, available at < <http://www.natlotcomm.gov.uk/CLIENT/content.ASP?ContentId=25> > (visited 2008/12/22)。

36 香港博彩稅條例 § 6D，〈<http://www.hkllii.org/hk/legis/cord/108/s6d.html>〉（2008/12/22訪），亦可參見體委會，註32，頁9。

37 同註32，頁32。

38 香港博彩稅條例 § 3，〈 <http://www.hkllii.org/hk/legis/cord/108/s3.html> >（2008/12/22訪），亦可參見體委會，註32，頁6。

39 同註32，頁27。

發行管理與公益彩券徹底脫離，而另建立一套獨立之發行管理體系。同時，宜參酌國外之特別立法方式，除應規範博奕及彩券投注行為外，亦應分別針對發行機構、發行管制、管理及發照程序、主管機關監督管理之執行，以及相關稅費之徵收等等事項加以規範。

二、設立獨立之運動彩券專責管理機關

為解決我國目前運動彩券發行主管機關權責不明之問題，未來於運動彩券專法中，應特別明文設立專責之運動彩券發行主管機關，短期可由現行主管機關當中擇一做為運動彩券發行管理之全權機關，長期則應授權行政院另設置獨立專責之運動彩券發行管理機關。

此外，運動彩券管理機關因具高度管制之特質，若能以專責機關及人員管理，除較為安全可靠外，在事權統一之情況下，主管機關可依權責整合運動彩券發行管理事務，有效提升行政效能，並可將運動彩券盈餘統籌規劃運用於各項體育運動競技競賽，發揮資源最大效益。

三、立法上應將運動彩券與公益彩券發行銷售體系徹底切割

針對我國現行運動彩券經銷商遴選須配合保障弱勢團體就業之問題，未來運動彩券發行制度上應與公益彩券徹底切割，另單獨訂立專法建構運動彩券專屬發行銷售體系，落實運動彩券銷售人員專業性之維持。

一方面能藉此排除現行母法所保障之弱勢團體獨佔經銷權，及對運動彩券經銷解決所造成之問

題，另一方面，可藉由專門立法導入，更廣泛更彈性之銷售方式，特別是虛擬投注制度之建構。惟未來立法上如仍有必要繼續兼顧弱勢團體權益之保障時，則可直接於立法時規定彩券盈餘之部分得挹注弱勢團體。

陸、結語

根據以上之討論，本文認為，基於我國現行運動彩券相關法令所存在之諸多爭議問題，並參酌國外先進國家之相同管制經驗及法制現況，針對我國運動彩券發行與管理進行專屬立法，實有其必要性。

至於可行性之部分，本文建議未來我國運動彩券發行法制上，應與公益彩券發行體系分割而自成一個獨立之發行管理體系，並參酌國外針對運動彩券發行管理方面之立法經驗，訂定運動彩券管理專法，並設置獨立主管機關，以落實政府對於運動彩券發行及營運之有效監督管理。（作者為東吳大學法律系副教授）



▲運動彩券發行後，盈餘應統籌規劃運用於各項體育運動競技競賽，發揮資源最大效益。（圖／行政院體育委員會提供）

參*考*文*獻

- ※林華章（民89）。職業棒球運動研究。臺北市：行政院體育委員會。
- ※林財源、趙日彰、張宮熊（民89）。臺灣公益彩券發行現況與未來發展之探討。臺灣經濟金融期刊，36卷第9期。
- ※余致力（民90）。我國彩券發行的理論探討與政策分析。理論與政策，第15卷第2期。
- ※行政院體育委員會（民94）。運動彩券發行方案。
- ※行政院體育委員會（民95）。香港及新加坡運動彩券發行情形考察報告。
- ※財政部國庫署（民95）。香港及新加坡之運動彩券發行概況。
- ※台北富邦銀行（民97）。運動彩券發行企劃書。未出版。
- ※法務部全國法規資料庫入口網站，民97年12月22日。取自：<http://law.moj.gov.tw/>
- ※香港法律資訊研究中心，民97年12月22日。取自：http://www.hklrii.org/c_index.shtml
- ※香港特別行政區政府民政事務局，民97年12月26日。取自：http://www.hab.gov.hk/tc/policy_responsibilities/others/gambling.htm
- ※香港政府新聞網，立法公報，民97年12月26日。取自：<http://www.ird.gov.hk/chi/ppr/archives/06042601.htm>
- ※香港賽馬會網站，民97年12月26日。取自：http://www.hkjc.com/chinese/corporate/corp_about.asp
- ※香港賽馬會網站，民97年12月26日。取自：http://www.hkjc.com/chinese/corporate/corp_contributing_comm.asp
- ※香港賽馬會網站，民97年12月26日。取自：<http://bet.hkjc.com/default.aspx>
- ※Oregon Lottery（2005）。Constitution Article XV, Retrieved Dec. 20, 2008 from <http://landru.leg.state.or.us/orcons/orcons.html>.
- ※Oregon Lottery（2005）。Revised Statutes Chapter 461, Retrieved Dec. 20, 2008 from <http://landru.leg.state.or.us/ors/461.html>.
- ※Oregon Lottery（2005）。Administrative Rules Chapter 177. Retrieved Dec. 20, 2008 from http://arcweb.sos.state.or.us/rules/OARS_100/OAR_177/177_tofc.html.
- ※The National Lottery Commission of the U.K.（2006）。About the National Lottery. Retrieved Dec. 20, 2008 from <http://www.natlotcomm.gov.uk/CLIENT/content.ASP?ContentId=20>.
- ※Office of Public Sector Information of the U.K.（2008）。Gambling Act 2005. Retrieved Dec. 20, 2008 from http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2005/ukpga_20050019_en_1.
- ※Singapore Totalisator Board, Retrieved Dec. 20, 2008 from <http://www.toteboard.gov.sg/abo>