

臺灣運動彩券發行後之課題與因應策略

文・陳麒文、陳鴻雁

壹、前言

臺灣的運動彩券於2008年5月2日由台北富邦銀行正式公開發行，此舉不但將懸宕多年的運動彩券發行一事獲得解套，也讓國內體育界的發展立下了一個新的里程碑。然可惜的是，由於法令的緣故，目前運動彩券的收益並無法充作發展體育的資金。因此，不論在運動員的選訓用才上、或運動設施設備的改善上、或體育政策的發展上，將運動彩券的部分盈餘挹注其上在未來仍有許多障礙尚待克服。

除了運動彩券外，目前國內尚有發行公益彩券。而根據臺灣《公益彩券發行條例》（2008）中第四條第二項條文規定：「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；特種公益彩券之發行、銷售、促銷、開兌獎作業、管理及其他相關事宜之辦法，由主管機關定之。」因此，運動彩券是公益彩券的一種，但與其他類型彩券最大的不同在於「運動彩券的開獎是根據運動比賽賽事的結果而定」。

此外，運動彩券與目前的公益彩券是很不一樣的遊戲。不論公益彩券的玩法為何，其基本上是屬於「機率型」的彩券，意即每筆投注的中獎機率都是一樣的，也就是說「中獎要靠運氣」。但運動彩券是屬於「競技型」的彩券，投注者須具備足夠之運動知識，包括比賽規則以及參賽隊伍的實力資訊…等等，據以研判賽事結果來提高預測的正確率，同時贏得獎金的機率也會跟著提高，並透過預測賽事結果的正確度獲得極大的成就感（柯綉戴龍輝，2006）。

可惜的是，國內體育界各方人士合力催生運動彩券長達10餘年，目的是希望藉由盈餘的八成回饋體壇，藉此籌措體育發展基金（盧素梅，2007）。不料卻因行政怠惰，導致運動彩券上路後，盈餘只能繳回國庫，一毛錢也無法運用在體育發展的窘況，完全違背當初催生運

►財政部與體委會於運動彩券發行前，會勘運動彩券營運系統設備等，俾確保運彩發行之穩定與順利。（圖/運彩公司提供）



動彩券的目的。此外，銷售成績的不盡理想，也和原本台北富邦銀行所預估的金額（第一年的運動彩券收入約為一百億元，盈餘約十三億元）有一段落差。而上述這些問題，無論是政府或是台北富邦銀行、甚至是體育界各方人士，均是目前所須關心並面對的重要議題。因此，本文擬找出運動彩券發行後所面臨之問題與因應策略，以供政府、產業及學術界之參考。

貳、臺灣運動彩券發行之歷史

政府體育經費不足連帶影響體育運動事務之推展已是長期存在的問題，而發行運動彩券為目前先進國家籌集體育資源，進而推展體育運動的可行策略之一（鄧宗榮、陳麒文，2006）。根據研究顯示，國外發行彩券的國家已有100多國，而日本、中國大陸以及美國、義大利、加拿大、法國、英國等國家，已經把運動彩券作為扶持體育事業的支柱之一（曾賢亮、王同茂、詹德基、陳美莉、劉碧華、蔡秀芳，1999）。

當前諸多體育先進國家的實證經驗發現，運動彩券的主要發行方式為足球彩券、賽馬彩券、賽車彩券、自由車彩券、划船彩券等，已成為這些國家吸收社會游資、發展體育事業、增加政府稅收的有效途徑（李宗哲，2001）。舉例來說，當1934年瑞典成立第一個國家足球賽彩券公司—多多公司（TOTO Company），且發行Toto型運動彩券後，球賽的進行會更加刺激，觀眾人數將增加，並提高對競技運動的興趣和認識；而球員受到觀賽的球迷鼓舞，就會表現得更好，從而吸引更多的人參與或觀賞該項競技運動，達到競技運動發展的良性循環互

動。

行政院體育委員會為了開發國內體育界的資源，在1999年的「全國體育會議」中提出發行運動彩券的建議案，但因當時時機尚未成熟，以致沒有進展；爾後，行政院體育委員會雖在2002年的「國家競技運動發展會議」中決定將提出「運動彩券發行條例」草案，但適逢新科主委走馬上任，在其「彩券是助長賭博風氣」的思維下，遂緊踩煞車以另立新法的方式來暫時擱置草案的進行（尤清弘，2008）。因此，在運動彩券的發行過程中，除引發立法院的暴力衝突事件外（1999年6月15日），也讓民間持正反意見的雙方僵持不下，不論是在運動彩券的專業及管理問題、相關配套措施未明朗化、發行之主管機關未明…等情況，運動彩券始終無法撥雲見日，也造就臺灣體育史中風風雨雨的一章，這些重大事件記錄經整理後如表1所示。

參、運動彩券在運動產業中的角色

事實上，運動彩券對於運動產業而言是一種相當重要的工具。Pitts, Fielding and Miller（1994）對運動產業提出定義並針對商品的型態加以分類，他們認為運動產業可分為三大區隔，分別為運動表現區隔（Sport Performance Segment）、運動產品區隔（Sport Product Segment）以及運動促銷區隔（Sport Promotion Segment），其中運動促銷區隔指的是能協助運動商品促銷的工具性商品，而運動彩券便具備有這種特質。此外，Broughton, Lee and Nethery（1999）則將運動產業分為15個區塊，分別為運動旅遊、運動彩券、運動醫療、廣告、授權商品、場館建造費用、器材／服裝、專業服務、印刷品／錄音

表1 臺灣運動彩券發行之重大事件記錄表

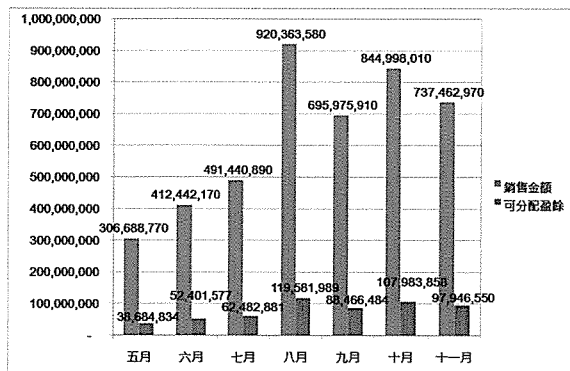
時間	提出者	事件
1999.05.19 1999.05.21	行政院 體育委員會	在全國體育會議中提出發行運動彩券的建議案。
1999.06.15	立法院	「公益彩券發行條例」中第四條第二項條文（也就是所謂的「博奕條款」）引發立法院當年來最大的暴力衝突事件，最後在滿場追打、互毆的暴力鏡頭與抗議聲浪中，通過了該一法案，其第四條第二項，賦予發行競技型特種彩券之法源依據。
2002.01.12	行政院 體育委員會	在國家競技運動發展會議中提出「運動彩券發行條例」草案，以另立新法的方式來發行運動彩券，將收益充作發展體育的資金。
2002.03.05	台聯黨立委 陳建銘	認為「博奕條款」的通過為當前未來賽馬、賽狗、賽車、職棒、職籃之賭博合法化埋下了伏筆。
2002.05.14	金融局長 曾國烈	公益彩券只是機率性的中獎，較為單純，運動彩券則有更多複雜的人為因素涉入，例如以對運動競技輸贏的操控來影響賭注，道德風險高得多。
2003.03.15	立委 林岱樺	在「前進2008奧運計畫」說帖中提到了運動彩券之發行問題，其中也針對運動彩券發行的主管機關進行諸多討論。林岱樺認為，如果為了籌募支持體育活動的基金，並促使體育比賽轉為娛樂、休閒導向的活動，而發行新的運動彩券，可能會觸及官方主管機關的隸屬問題。
2003.10.12	總統 陳水扁	在前往澄清湖球場觀賞牛象總冠軍爭霸戰第二戰時表示，「對於發行運動彩券一事，可以再研究、研究」。
2004.07	台北銀行	一直極力爭取運動彩券發行權的台北銀行，曾於2004年7月公布「運動彩券白皮書」，規劃簽注的運動項目包括國內職棒賽事及國外熱門運動如足球、籃球，雖然估計銷售量可達50-100億元，但同時也指出球員容易以個人表現影響勝負關係，防弊不易。
2005.03.29	體委會主委 陳全壽	在立法院總質詢時（立法院公報第94卷第14期院會記錄）回答相關提問時表示，未來將先以國外具規模的運動賽事作為標的，發行的主體並非以中華職棒為優先考量。
2005.05	財政部部長 林全	原先行政院預定要修法刪除的「競技型運動彩券」相關條文，也為配合2009年高雄舉辦世運會時發行運動彩券而保留，並納入行政院版「公益彩券發行條例」修正案，計畫在下個會期闖關。
2005.07	行政院院長 謝長廷	表示因防弊的相關措施仍未周全，考慮將延後發行。
2006.04.19	-	行政院財經會報中決議主辦機關由體委會改為財政部與體委會。
2006.10.25	財政部	發布「運動特種公益彩券管理辦法」。
2006.12.29	行政院 體育委員會	正式向財政部提出發行運動彩券之申請。
2007.05.31	行政院 體育委員會	正式公告徵求運動彩券發行機構，由運動特種公益彩券發行機構甄選委員會整體衡量各申請銀行之基本條件、專業能力及相關經驗，於9月3日審議評決由台北富邦銀行取得運動彩券發行權。財政部並於10月2日正式公告「指定台北富邦商業銀行擔任運動特種公益彩券發行機構，發行期間至中華民國102年12月31日止」。
2008.05.02	台北富邦銀行	正式發行運動彩券。

資料來源：本研究整理

帶、現場觀眾支出、媒體轉播權利金、代言、球團營運支出、贊助金額與網際網路，而運動彩券則名列其中。由此可知，運動彩券不但是一種相當重要的工具，它也是運動產業中的一個重要環節。

而從1972年慕尼黑奧運開始，運動彩券即成為奧運會的主要收入之一，例如：1984年洛杉磯奧運

會，有25.75%的賽事經費是透過運動彩券發行後所籌得，共計1.2億美金；1988年漢城奧運會時，運動彩券收入達1.758億美金，佔總收益的13.2%；而2008年北京奧運所投資建設的1800億人民幣，除了電視轉播、廣告、贊助等收入外，還有電腦體育彩票盈餘的挹注。除此之外，運動彩券在職業運動



▲圖一 臺灣運動彩券2008年5月至11月之銷售金額與可分配盈餘

的發展上也是一項利器，例如：日本發行的「體育振興投票券」在2001年創造了21億5千萬餘元日幣的銷售額，也使日本國內職業足球「J-League」的觀眾人數有明顯的成長，從265萬人增加到397萬人（金兌研，2003）。由此可見，運動彩券不但能帶來龐大的經濟效益，也能促進相關產業的成長。然而，除了主管單位、主辦單位與發行機構之外，與運動彩券關係最為密切者不外乎是消費者，而這也是運動彩券能否順利發展的成功關鍵因素。

肆、運動彩券之銷售概況

根據財政部國庫署（2008）的資料顯示，直至2008年11月底止，運動彩券之總銷售金額為

新台幣4,409,372,300元，而可分配盈餘為新台幣567,548,173元，另2008年5月至11月之銷售金額與可分配盈餘之分佈則如圖一所示。

由圖一可知，運動彩券之銷售金額在2008年8月達到高峰，此乃受到2008年北京奧運所致；而受到金融海嘯之影響，運動彩券在2008年11月首次出現衰退（與2008年10月比較，並去除掉北京奧運的影響）達12.73%。此外，在運動彩券的可分配之盈餘中共可支出在三大部分，其中45%分配予內政部供國民年金之用，而5%分配予中央健保局供全民健康保險準備之用，餘50%則分配予地方政府供社會福利支出之用，而分配之金額則如表2所示。

伍、運動彩券目前所面臨之問題與因應策略

本文從幾個觀點來探討目前運動彩券所面臨之問題，並提出相對應的策略。首先，當然是賭博合法化所產生的社會問題，雖然運動彩券的發行已有法源基礎（即賭博合法化），但其可能衍生的問題，包括問題賭博（problem gambling）、賭博成癮行為以及賭博人口增加等問題，而這些問題乃是許多民間團體或立法委員大力反對運動彩券發行的主

表2 臺灣運動彩券可分配盈餘之分布表

	分配予內政部供國民年金之用 (45%)	分配予健保局供全民健康 保險準備之用(5%)	分配予地方政府供社會福利 支出之用(50%)	可分配盈餘
五月	17,408,175	1,934,242	19,342,417	38,684,834
六月	23,580,710	2,620,079	26,200,789	52,401,577
七月	28,117,296	3,124,144	31,241,441	62,482,881
八月	53,811,895	5,979,099	59,790,995	119,581,989
九月	39,809,918	4,423,324	44,233,242	88,466,484
十月	48,592,736	5,399,193	53,991,929	107,983,858
十一月	44,075,948	4,897,328	48,973,275	97,946,550
總計	255,396,678	28,377,409	283,774,087	567,548,173

要原因。而賭博若成為國人的一種習慣，不僅會造成社會犯罪問題，還會造成沉溺賭博人口增加及個人或家庭財務危機，導致社會成本的增加。而解決這些社會問題的因應策略，則可由運動彩券部分盈餘以回饋方式，或成立專責社福機構來解決，但只能治標，而不能治本。

其次，將原本非法的運動賭注活動給予檯面上的合法化，是否就能有效管理？最顯而易見的例子，是層出不窮的職棒簽賭案，這是因為經營賭博業有相當大的潛在利潤，不法份子經常藉由詐騙或舞弊行為來賺取暴利。當然，若政府能以公權力的角色介入，聯合檢警調三方共同打擊這些攸關比賽勝負的脅迫行為，相信會讓運動彩券的經營者更願意將中華職棒納入彩券標的。

第三，若某些人士藉由成立共同基金（例如，運動彩券博奕基金）與發行單位（目前為台北富邦銀行）對賭，是否會造成發行單位的金融虧損？如此行為是否可定義為合法的投資工具？而因應策略則是藉由立法或修法的方式來規範這類集資行為，避免聯合賭注過大而使發行單位蒙受財務風險。

第四，坊間許多自稱為運動彩券分析師的投注者，單靠著說一口好球，以主觀的方式來預測運動賽事的勝負，並藉此收取會員，以繳納會費的方式提供賽事勝負資訊讓會員投注。而這些沒有官方（或半官方）正式認可的分析師，於網路上散播某隊勝負的資訊，此舉無異於股票分析師利用媒體管道散播某公司的利多或利空消息，藉此操縱市場行情行為一樣（但會違反證券交易法）。上述行為是否有法令可管？以目前來看尚無法令可規範上述行為，然為避免消費者與分析師之間的消費糾紛，建

議仍須立法來規範。

第五，運動彩券的盈餘分配問題。雖然目前盈餘尚無法歸體育界使用，但「中華民國體育運動總會」與「新新聞週刊」於2008年12月12日舉辦「運動彩券對國家體育發展之影響」座談會，邀集近30個單項協會與行政院體育委員會主委戴遐齡女士、中華民國體育運動總會會長蔡辰威先生以及多位立法委員進行對談，並大聲疾呼要儘快訂出專法，臺灣的體育才有資源。而行政院體育委員會目前已完成「運動彩券發行條例（草案）」，將於2009年元月送至行政院討論，倘若立法成功，運動彩券帶來的盈餘對於國內的運動產業發展肯定有直接的幫助。

第六，開放多元投注管道與增加國內外投注標的物。運動彩券於2008年11月11日起全面開放多元投注管道，除原有的實體通路投注站外，再新增網路及電話投注，投注時間為每日上午8時至晚間24時，這也是臺灣彩券史的新里程碑，首度有彩券銷售透過虛擬通路投注。除此之外，也可考慮互動電視及手機即時投注、或Kiosk投注，並配合其他運動之投注標的（例如，網球、撞球等）以開拓財源。

第七，提高運動彩券之獎金支出率。受限於法令規定，在投注金額中最多僅有75%的獎金支出率，雖然比樂透型彩券的獎金支出率（上限約在60%左右）高，但地下賭盤的支出率往往動輒在90%-95%以上（且不用課稅），造成投注者寧可往地下投注站投注的現象發生。雖然地下投注站存在著組頭落跑、投注客領不到錢的潛在危機，但地下投注也以高賠率、擴張信用額度、彈性融資等優勢，吸引更多投注客踏上不歸路（羅岡丹，

2008)。因此，發行單位可考慮比照樂透型彩券之加碼模式，於特定日期或節日利用加碼方式刺激消費者買氣。

陸、結語

目前運動彩券有行政院體育委員會與財政部兩個主管機關，而體委會一個有責無權、又拿不到一毛錢的單位。至於運動彩券的盈餘，由於現行法令的規定，其盈餘僅限用於社會福利支出，無法回饋於體育事業，即使行政院體育委員會於2009年元月將「運動彩券發行條例（草案）」送至行政院討

論，企圖為運動彩券盈餘分配用途解套，但若能考慮其他問題可能帶來的影響，並設法解決之，則能減少因政策不確定性而可能帶來的後果。

作者註：本文刊出時，行政院院會已於98年2月26日通過行政院體育委員會所提「運動彩券發行條例」草案，將使運動彩券發行銷售及管理有所依循，盈餘能供體育運動發展使用，並顧及社會風氣及觀感，完備管理制度，使盈餘運用效益最大化，草案將送請立法院審議。（作者陳麒文為輔仁大學體育系講師、陳鴻雁為輔仁大學體育系教授）

參*考*文*獻

※公益彩券發行條例（2008）。

※尤清弘（2008）。大學生參與運動彩券投注行為意圖之研究。輔仁大學體育學系碩士班碩士論文。中華博碩士論文，096FJU00567019。

※李宗哲（2001）。運動彩券制度規劃之研究。臺北：行政院體育委員會。

※金兌妍（2003）。亞洲運動彩券發行之分析－以中國、日本、韓國為例。國立臺灣師範大學體育學系碩士班碩士論文。中華博碩士論文，091NTNU0567050。

※柯綉絹、戴龍輝（2006）。香港及新加坡之運動彩券發行概況。臺北：財政部國庫署。

※財政部國庫署（2008）。97年運動彩券營業報告書簡表。臺北：財政部國庫署。

※曾賢亮、王同茂、詹德基、陳美莉、劉碧華、蔡秀芳（1999）。我國體育組織制度的現況及發展策略。臺北：行政院體育委員會。

※鄧宗榮、陳麒文（2006）。運動彩券發行之初探。大專體育，82，116-122。

※羅岡丹（2008）。運動彩券正式上路。運動時報，2。

※盧素梅（2007年12月5日）。運動彩券明年上路 八成盈餘供辦國際競技。中時電子報。線上檢索日期：2009年1月10日。網址：
<http://www.tcoc.org.tw/IS/Dotnet/ShowArticle.aspx?ID=36902>

※Broughton, D., Lee, J., & Nethery, R. (1999). The answer, \$213 billion. Street & Smith's Sports Business Journal, 2(35), 23-26.

※Pitts, B. G., & Fielding, L. W., & Miller, L. K. (1994). Industry segmentation theory and the sport industry: Developing a sport industry segment model. Sport Marketing Quarterly, 3(1), 15-24.