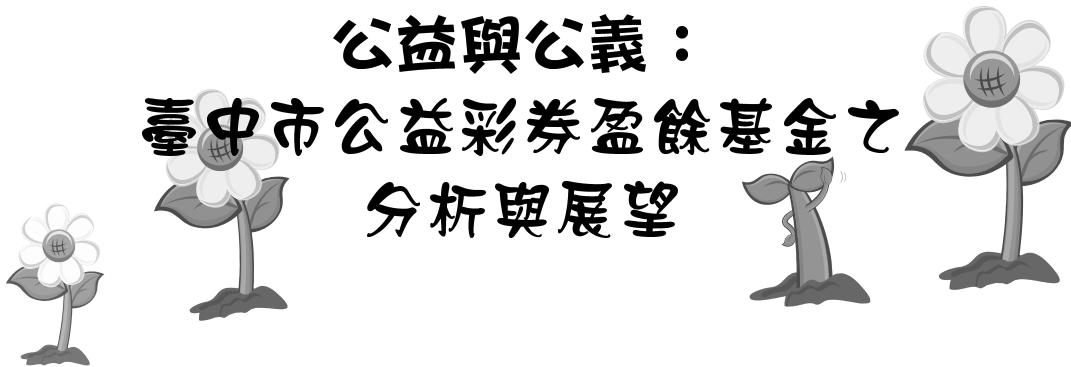


公益與公義： 臺中市公益彩券盈餘基金之 分析與展望



許雅惠

壹、前言

中華民國的公益彩券自 2002 年發行以來，截至 2010 年 12 月底，總共創造 1900 億餘元的彩券盈餘（臺灣彩券，2011 網站資料）。其中的 950 億元係直接撥付到地方政府，由之統籌運用的公彩盈餘基金。這筆公彩盈餘目前已成為地方政府「貼補家用」、彌補社福經費預算不足的主要收入。然而，歷年來各界對於公益彩券盈餘分配及管理運用，是否符合其發行目的，卻多有疑慮。尤其是地方政府刪減原有社會福利支出，改由公益彩券盈餘支應時有所見，是以彩券盈餘有排擠原有社會福利支出之疑慮，產生挖東牆補西牆的現象（劉代洋，2004；彩券盈餘監督聯盟，2005；江妍慧，2005；丁惠民，2005）。又，各福利人口群因現行「社會保障」制度之不同設計，而可能從公益彩券盈餘分配中獲得不同的福利；而這樣的「公益」分配，其

合理性與正當性如何？作為特殊財源，我們是否可以期待縣市政府於運用公益彩券盈餘上，有特別的價值彰顯、創意與遠見？

本文將從價值、分配、應用與管理等面向論述公益彩券盈餘基金之現況，分析合併前臺中市與臺中縣之公彩盈餘基金使用項目與受益對象（各社福人口群），輔以公彩盈餘管理委員會、縣市業務部門、民間團體等運用單位之訪談資料分析，提出對臺中市合併後的公益彩券盈餘運用之建議。

貳、研究設計與資料蒐集

本文係根據筆者接受臺中市政府委託進行「縣市合併後公益彩券盈餘分配基金管理運用研究」之部分資料改寫而成。該研究以文獻分析法、深度訪談法、焦點團體訪談法等進行資料蒐集。文獻分析主要蒐集 97、98 年度臺中縣、市公益彩券管理

運用之預算報告書、民間團體申請計畫、各種成果報告，審核與評鑑報告暨相關會議紀錄等。深度訪談與焦點團體訪談對象則包括臺中縣、市公益彩券盈餘管理運用委員會代表、業務承辦科工作人員、民間團體、組織代表、曾參與公益彩券評鑑的學者專家、外縣市的公彩管理委員與業務承辦單位代表（涵蓋臺北市、臺北縣、高雄市、臺南市）等。質性訪談於 99 年 3 月至 4 月間執行，共進行三次焦點團體座談會與完成 21 份個別深度訪談。包含 15 位縣市公益彩券分配運用之業務處室主管與承辦人員，15 位縣、市公益彩券管理委員會委員，以及 5 位曾接受公彩盈餘補助的民間團體代表，總計完成 35 人訪談(含 14 位參與焦點團體者)。其中有 14 位受訪者為男性，21 位女性。惟限於篇幅，本文未呈現受訪者之逐字摘錄意見。

參、公彩盈餘之價值、分配、應用、管理議題

一、公益與公義：彩券盈餘之價值分析

公益彩券滿足了人們夢想致富、挑戰風險、合法賭博又以助人為名的多重需求。葡萄牙於 1498 年以發行彩券來幫助弱勢族群，可算是「公益彩（獎）券」的濫觴。1530 年義大利首先發行「選號式」彩券與現金給獎，並以 Lotto 為名，意為「命運」與「未來」，後來也成為中文「樂透」與英文 Lottery 的來源，甚至在日本直接以 Lotto 6 或 Mini Lotto 來命名彩券，而法國

也以 loto 作為彩券名稱（王俊秀，2004：6-7）。

臺灣於 1950 年發行之「愛國獎券」原亦有公益之性質，可惜的是，從第一期之「重愛國、輕獎券」到 1987 年底最後一期「重獎券、輕愛國」收場時，因「大家樂」簽賭歪風盛行，帶來許多社會擾流。王俊秀(2004)分析臺灣當年樂透彩的社會現象指出，彩券副文化諸如，明牌效應與損龜效應帶來的個人身心健康、成癮症等問題、病態賭博帶來的家庭衝突問題，彩券祭祀圈的改變，發財互助會的成立等，受害者多為弱勢族群。公益彩券，並沒有真正帶來公義。

而彩券掛上公益之名，在國家可以壟斷經營的情況下，儼然已成為各國增加財政收入的重要工具。對於財政狀況不佳或是租稅負擔極重的地區，彩券的發行可謂是天降甘霖。以美國為例，1964 年新罕布夏州開始發行樂透彩，便陸續成為各州政府開拓財源的主要項目。2008 年時美國已有至少 40 州和哥倫比亞特區開放樂透彩銷售(Dense, 2008)。

除了讓人擁抱希望與未來外，彩券的公益用途包括建設城鎮、修建博物館、創設大學、修建古蹟等（李慧瑩，2002，引自王俊秀，2004：6）。彩券發行也帶來經濟效益與工作機會，創造數十萬計的相關工作與商品。以英國為例，自從英國國家樂透獎在 1994 年底開賣以來，隔年即賣出 5 億英鎊的好成績，其中的 28%收益，投入了所謂的五大「理想事業」(good causes)：藝術、運動、古蹟、慈善、千禧

年紀念計畫。當千禧年過去後，該項目被教育、健康與環境所替代。在 1994~2003 年間，英國樂透彩已經貢獻了超過 14 億英鎊的財務在這些所謂的「理想事業」上（DCSM, Department for Culture, Media, and Sport, 2003；引自 McKinney and Kahn, 2004）。

彩券的財政收入來自民眾自發性購買行為，是一種讓民眾感覺不到痛苦的稅（painless tax），因此被喻為隱含稅（implicit tax），也是政府樂用的財源開拓之法。然而，審酌彩券發行的背景，多半起因於保守政黨執政的政府不願對人民加稅，人民也不喜歡被加稅，因此有彩券的出現。但彩券也帶出了許多公共財務、稅制、和經營效率上的各種問題（Dense, 2008）。此外，彩券不被部分學者所支持的理由，主要是其具有累退性（regressive）的缺點。雖然民眾是自願購買彩券，不似徵稅具有強制性；國內外的研究結果均指出，不論彩券盈餘是否有指定用途，低所得者通常貢獻較高比例的彩券販賣所得，但卻獲得較少比例的收益（Borg and Mason, 1988; Kitchen and Powells, 1991；林恭正、羅詩婷，2005；陳壁紋，2002；張雅婷，2003，引自劉秀卿，2006）。

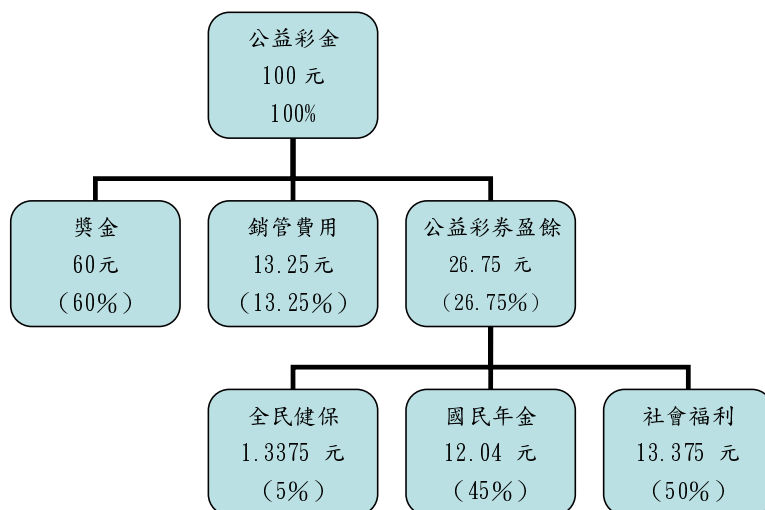
Lin & Wu (2007) 研究臺灣公益彩券的花費（outlay）效果發現，消費公益彩券確實會對個人的慈善捐款產生排擠效應。換言之，當個人花越多錢在購買彩券上，則其慈善捐款越少。國外研究亦指出，購買彩券的人口有特定的社會經濟特質，且多半

是帶有負面、烙印效果的，例如賭博、投機、低社經階級、甚至與菸酒癮等不健康特質有相關（Forrest & Gulley, 2009）。天下雜誌（2002）調查也發現，有 12% 的人中了頭彩會立刻辭掉工作；收入越低者一旦中獎有錢就不想工作；年收入越高者，購買彩券比例越少；證實了樂透劫貧濟貧的說法（引自王俊秀，2004）；公益彩券並沒有真正促進社會正義。

發行公益彩券是否能讓「公益」更為社會化？讓更多人透過購買彩券、貢獻盈餘來達成社會弱勢者被照顧更多的公益？如果購買公益彩券的彩民主要都是中低收入者，則公益彩券的收益是否應當盡可能用於彩民（如設立專門的賭博研究機構和病態賭博的治療機構）及弱勢群體身上？如果將公益彩券的收入納入財政預算或投入社會保障基金使全民從中受益，是否有「劫貧濟富」的不正當性？這些問題都將影響我們對公彩盈餘應該如何運用的想像。

二、公益彩券盈餘之分配

依據公益彩券發行條例第六條規定，公彩盈餘係指售出彩券面值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。而彩券盈餘，僅能用於社會保險及福利事項之支出，包括國民年金（45%）、全民健康保險準備（5%）、地方政府社會福利及慈善等公益活動之用（50%）（如圖 1 所示）。



(資料來源：劉秀卿，2006：3)

圖 1：我國彩券盈餘分配圖

陳香樺(2005)研究發現，從中央到地方的分配過程發現，彩券盈餘獲配數集中在低公益彩券銷售量、低公益彩券經銷數、低需要總人次、低自有財源比率及低社會福利福利績效的縣(市)。賴建華(2008)認為，現行的公彩盈餘分配縣市的方式並未符合公平原則，盈餘分配公式應該修正。他以公益的角度定義彩券盈餘分配的金額與比重，應與各縣市自有財源比重呈負向相關，以及，應與各縣市福利對應人口數呈正向相關。以此公式重新計算的結果，則有 10 個直轄市、縣(市)應減少獲分配數，例如臺北市應該減少約 50% 的分配數，高雄市 30%、臺北縣 57%、桃園縣 83%、臺中縣 53%、臺中市 22%；而另 12 個縣市如花蓮縣(55%)、台東縣(增加 62%)、南投縣(54%)、嘉義縣(51%)、雲林縣(34%)、宜蘭縣(31%)、基隆市(39%)等應增加其所獲分配數(括弧內數字分別為減

少與增加比例)，方才能突顯公益彩券的「公義」。而這些應該增加盈餘分配的縣市，剛好都是比較屬於「貧窮落後」的縣市。

三、預算替代：縣市公彩盈餘之應用

由於多數地方政府都將公彩盈餘，視為可靈活運用，自由調度的額外收入，有的替代了原本就應該編列的公務預算；有的填補了地方財政的赤字缺口；有的用於非社會福利支出項目。其中最常見者，是以彩券盈餘替代原有的法定預算，而非增加社會福利支出，致使政府原初的美意無法真正落實。劉秀卿(2006：52)研究發現，除了極少數縣市外，各縣市彩券盈餘均具有替代原有地方政府社會福利支出性的問題發生。而除了預算排擠外，彩券發行後，每人實質的淨社會福利支出也顯著降低。林恭正、林卓民、劉秀卿(2007)的計量模

型迴歸分析亦發現，公益彩券盈餘的確會排擠地方政府原有的社會福利支出預算。林恭正、張文齡(2008)亦指出，2002 至 2005 年平均每年公益彩券盈餘分配地方政府社福所用之數，占地方政府整體社福支出百分比約 19%；其中臺北市最低，只有 8%，臺南市最高，達 39%；臺中縣為 21.8%，臺中市則為 30.1%（註 1），可見地方政府對公彩盈餘之依賴程度很高。同樣地，不管採用觀察「人均實質淨社會福利支出」或「實質淨社會福利支出比率」那一項指標，均顯示彩券盈餘的挹注產生替代性，惟此替代性效果逐年有減緩趨勢。

在預算執行效率上，內政部「98 年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效評比考核報告」指出，97 年度公益彩券盈餘分配地方政府共計 96 億餘元。其中僅臺南市全數執行完畢，其餘縣市政府均有剩餘，大部分縣市政府均將之納入下年度預算或將辦理追加預算繼續執行；惟臺北市、臺北縣和桃園縣累計待運用數，似有偏高，建議應加強運用；三縣市均累積 11~12 億元。而臺中縣、市合併累計未執行預算數當時約 10 億 7 千萬元。陳香樺(2005)分析指出，各縣市公益彩券盈餘運用在身心障礙者福利和老人福利的比例顯著較高；「其他福利」項目運用比例亦明顯偏高、盈餘執行率過低、待運用比率過高均值得注意。

四、縣市公彩盈餘基金之管理

公開、透明、創新、效率，大致上是民間社福團體對縣市政府管理、運用公益

彩券盈餘的期望。公彩盈餘關係弱勢族群的福祉，其相關資訊是否公布？運用與管理機制是否妥當？備受各方矚目；其中尤以「彩券盈餘監督聯盟」（註 2）為最主要的發聲團體。雖然財政部自 1999 年便要求直轄市、縣（市）政府按季填報「公益彩券盈餘分配辦理社會福利及慈善事業情形季報表」外，並將直轄市、縣（市）政府的季報表公布在臺北富邦銀行公益彩券網站，和國庫署網站，以供社會大眾查閱；但因各縣市的報表內容、數字多有謬誤，核查過程極不嚴謹；部分縣市亦未設置網頁專區，導致大眾查詢極為不易；或有資料公布不完整，沒有逐年累季之資料；中央雖有考核，但沒有相關懲處措施；部分縣市支出細目不明之情形多所出現，因此「彩券盈餘監督聯盟」，陸續提出抗議，高喊「彩券銷售樂透、社會福利卻未見樂透」（丁惠民，2002）。總之，「彩券盈餘替代公務預算，變相削減社福經費」、「濫用彩券盈餘遂行首長競選支票」、「托詞財政困窘，逃避民意監督」、「缺乏監督機制，疑被挪作他用」、「替代法定預算、照顧範圍未變」、「年金範圍擴大、未來恐難支應」、「填補健保黑洞、失去原先美意」等，都是前些年常見的批評（彩券盈餘監督聯盟，2003；2005；江妍慧，2005）。

林江亮、胡寶英(2008)於探討公益彩券盈餘運用方式後，總結提出當前縣市政府公益彩券盈餘運用方式之缺失，包括：1.替代公務預算。2.變項削減社福經費。3.彩券盈餘運用方式有挪用情形。4.獲配彩

券盈餘支用項目非屬於社會福利。5.地方政府訂定管理運用辦法或自治條例未明確規範運用範圍。6.採收支並列方式，未設置專戶儲存。7.未符合專款專用原則。8.公益彩券盈餘運用於各種社會福利分配嚴重不均。9.公益彩券盈餘分配款未積極運用。10.彩券盈餘限制用於社會福利似乎過窄。11.彩券盈餘運用方式未具有創新及實驗項目。12.公益彩券發行條例之規範未臻完善。13.補助國民之公益彩券盈餘移作他用。他們也進一步建議未來應該修法增加懲罰條款，防止各縣市政府對彩券盈餘分配款的濫用、設置專戶儲存，符合專款專用原則，並限制運用於各種社會福利項目比例。此外，各縣市應落實待運用累計金額之執行，擴大公益彩券盈餘用途等。

根據中央 96、98 年度的社福考核總報告指出，多數縣市公益彩券盈餘運用及管理均符合公開、透明原則與相關規定；96 年度臺中縣公益彩券盈餘管理運用評比獲得乙等成績，但臺中市則獲優等（內政部，2009 網頁資料）。98 年度的社福考核，臺中市只得到乙等，而臺中縣榮獲特優之肯定。主要的原因在於臺中市部分支出項目不符中央所認定的社會福利項目，因此臺中市已在 99 年度預算中做了修正。

肆、公彩盈餘與社福人口：2006～2009 年資料分析

2011 年五都縣市升格/合併後，大臺中市人口已高達 264 萬人，超越臺北市（260 萬），成為僅次新北市（388 萬人）、高雄

縣市（277 萬）的全台第三大都會區。然而，相較於臺北市社會福利質量的遙遙領先，臺中市如何能在有限的資源下，讓市民享受到升格的幸福？筆者認為，社會福利的升格不僅是現金給付項目增多或變得更慷慨，還有許多機構增設、設施設備提升、福利服務鋪送、服務品質強化等工作，或可仰賴每年上看 13～15 億的公彩盈餘基金來做後盾。

2009 年全國公益彩券盈餘為 195 億餘元，內政部分到 88 億餘元、中央健康保險局 9 億餘元及地方政府 98 億餘元。同期地方政府累計執行金額為 32 億餘元，其中約有 40%運用於身心障礙者福利，其次為老人福利 18%、社會救助 15%與兒童及少年福利約 14%；較前一年相較，身障福利、老人福利、兒少福利等比例均有下降，社會救助比例則大幅上升（內政部 98 年度社福績效考核報告，2010）。

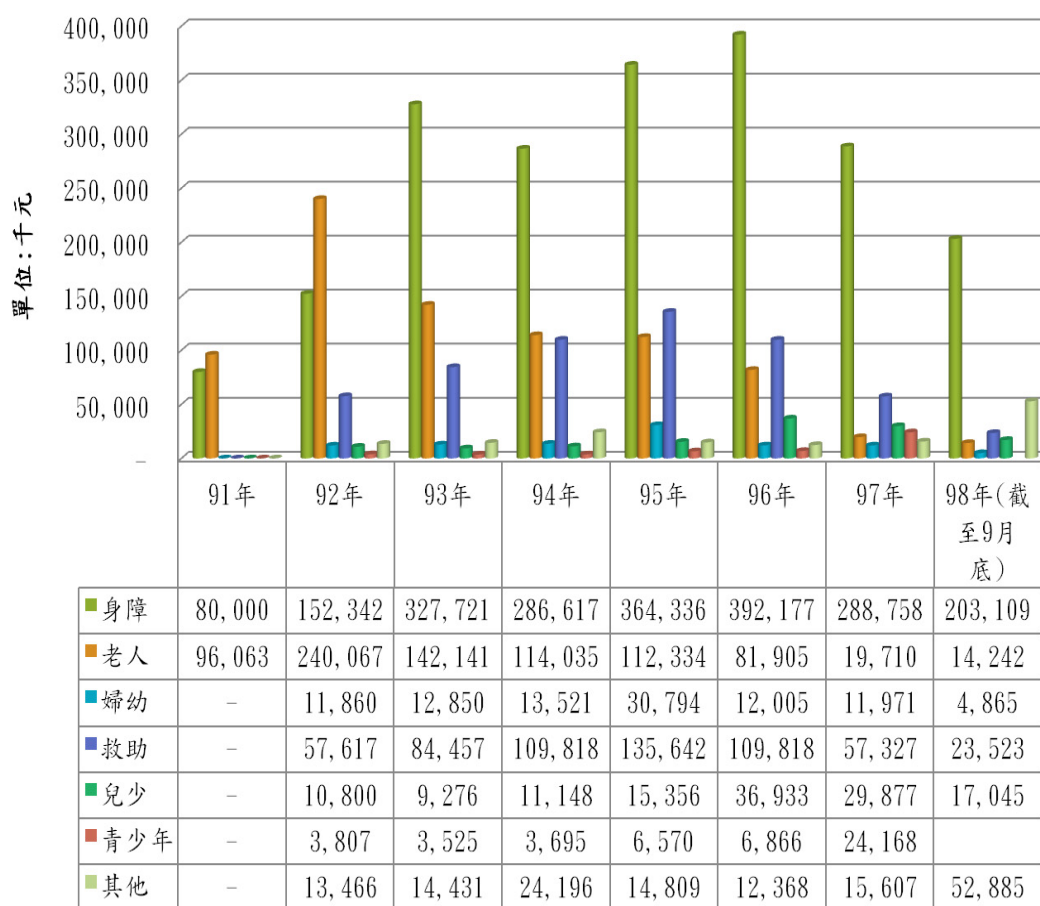
2007 年，（原）臺中市共編列公彩盈餘總預算為 7 億 1 千 350 餘萬元，其中身心障礙福利使用將近 4 億 1 千 6 百萬，約占 58%；社會救助為 1 億 1 千萬，約占 16%；老人福利約為 1 億元（14%）；兒童及少年福利為 5 千 2 百餘萬，僅占 7%；婦女福利為 1 千 5 百餘萬（2%）；其他福利為 1 千 6 百萬（2%）。2008 年總預算為 4 億 4 千 6 百餘萬；其中老人福利大幅縮減，約占總預算 4%。兒童及少年福利為 12%；身心障礙福利為上升到 64.7%；社會救助為占總預算 13%；其他福利 4%。婦女福利仍是敬陪末座，僅占總預算 3%。

整體而言，（原）臺中市近幾年公益彩

券盈餘分配基金編列情形以身心障礙福利編列最高，且超過全國平均值甚多；社會救助次之；老人福利再次之；但兒童及少年福利低於全國平均值甚多，而婦女福利與其他福利則都是獲配最少的项目。從2002到2009年間的預、決算來看，運用執行率均在87%到96%之間。分項執行率則以社會救助績效最好(98.9%)；身心障礙

福利次之(94.3%)；兒童及少年福利再次之，最低仍為婦女福利與其他福利（均未達到80%）。有關臺中市2002年至2009年公益彩券盈餘用於各福利別之決算情形，詳如圖2所示。圖3則為筆者根據臺中縣2007年與2009年公彩盈餘用於各福利方案之總預算經費，自行計算繪製的比較分析圖。

91~98年公益彩券盈餘福利別決算情形



資料來源：臺中市政府，2009

圖2：91年度到98年度臺中市公益彩券盈餘福利別決算情形

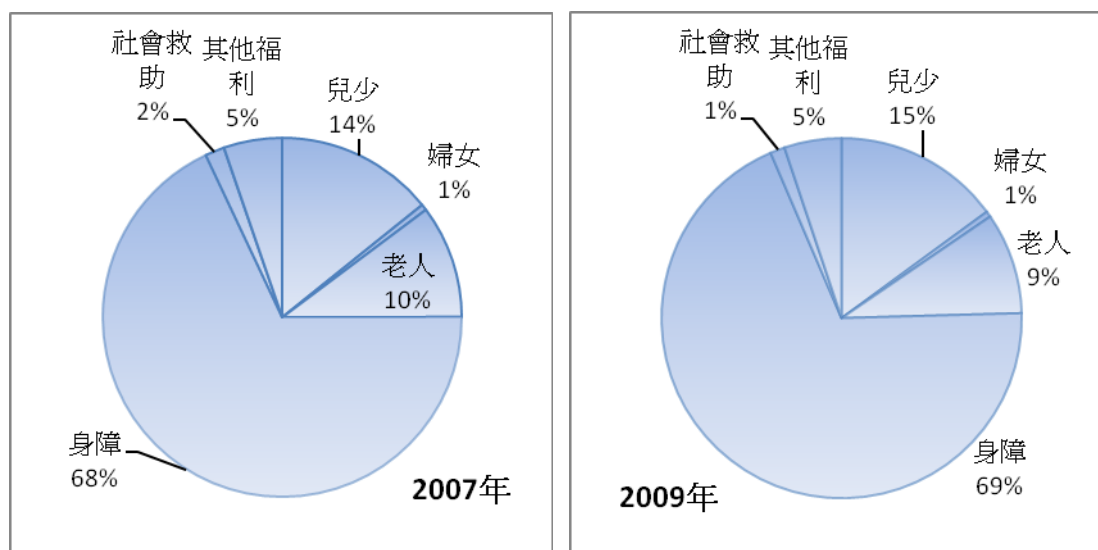


圖 3：2007、2009 年臺中縣公益彩券盈餘運用於各類人口群狀況 (%)

公益彩券盈餘的「公益性」

既名「公益彩券」，但甚麼叫做公益？公益性的範圍有多大？除了社福以外，文化、環保、教育、勞政等相關業務可否使用公彩盈餘？不同的縣市、個人似乎都有不同的見解。整體訪談資料顯示，大多數人其實在現行法規的框架下，並未深思公益彩券盈餘的「公益」究為何指；除部分受訪者不認同「公益」就直接等於「社會福利」外，其餘大多主張在當前社會福利支出明顯以現金為主、直接服務明顯不足的處境下，公彩盈餘應多用於社會福利的直接服務上，包含創新服務項目、擴大服務範圍、強化服務品質、補助民間團體創新運用等。

某位曾任公彩委員，也是受補助團體的主管認為，臺中縣雖是號稱全國公

彩運用最績優的縣市，但如果仔細檢討，則仍有執行率只有 70% 多，補助經費仍有上限，未見領先性政策構想與規劃、未鼓勵服務模式創新等不足。而厚植社團能量方案，是所有受訪者最肯定、最想保留的臺中縣公彩盈餘運用特色。此係臺中縣特別為發展困難、亟需培力的社團組織所編列的人事補助申請，為其他縣市少見。而臺中縣對補助民間團體推動社會福利業務的一般性經費編列額度每年約為 2500 萬左右，社福團體可自由提出申請，在類別與項目上也較原臺中市之補助特定政策方向做法，更顯多元、彈性。

身心障礙者福利：最大的受益者

(原) 臺中市近三年來分別有 60%、71%、56% 的公彩資源顯著用於身障福利

項目上，臺中縣則分別是 68%、60%、69% 的高比例。臺中市公彩盈餘用於身心障礙福利之比例於 2010 年已大幅降低，社會救助與老人福利預算數大幅則上揚，此應與 2009 年公彩盈餘編列 1 億 4 千 6 百萬支應身障者托育養護費用，已於 2010 年設算回歸公務預算有關。社會救助增加，則與近年中央政府推動一系列急難救助措施與因應金融海嘯帶來之衝擊有關（臺中市政府，2009）。

幾乎所有受訪者都意識到，身障福利與老人福利是明顯的公彩盈餘受益者，青少年與兒童、婦女福利相對分配比例過低。當他們解釋「為何如此」的原因時，較多人認為，「因為這是他們賺來的啊」；也因此，多數受訪者並不反對給予身心障礙福利優先使用的權利。部分受訪者則認為這是因為區域內福利團體不均所致。例如因為婦女社團較少，運作不夠積極活躍，所以爭取、使用公彩盈餘的比例不高；而原住民背景的團體則是因為有原住民委員會，感覺無須爭取公彩預算。

部分受訪者則認為，雖然絕大多數公益彩券販賣者都是身障者，但已因彩券販賣而有一份工作的保障，公彩盈餘應該廣泛地用在各個福利領域，而非某福利別獨大。絕大多數都希望公彩盈餘不能只用於發放現金，而應用於提升直接服務的數量與品質。尤其應為婦女與兒少的特殊需求多保留預算空間，方符合公平正義。

比較福利方案項目，臺中縣 2007 年有將近 3 億 4 千萬用於中低收入戶身心障礙生活補助（各項目中金額最高者，其餘方

案額度均在數百萬至一千萬元之間）。臺中市則以「各項身心障礙者福利業務實施計畫」金額最高，約 1 億 9 千餘萬元，其次則為轉介安置身心障礙者托育養護計畫（約 6 千 8 百萬元）、補助身心障礙者及六十五歲以上市民免費乘車（約 6 千萬元）、與身心障礙者學生暨其子女學雜費補助、重度暨極重度身心障礙學生教育補助費及身心障礙學生獎助學金等三項經費（約 1 千 4 百多萬）。

（原）臺中市 2009 年共執行身障福利 20 個方案，總經費為 2 億 6 千 6 百 94 萬元；臺中縣同年度則用於身障福利共 16 個方案，決算經費 3 億 6 千 5 百 77 萬元。比較其內容，臺中縣有 2 億多元是用於中低收入戶身心障礙生活補助，1 億多元是辦理身心障礙者安置實施計畫。（原）臺中市亦有「轉介安置身心障礙者托育養護計畫」，經費規模為 1 億 4 千多萬元；但僅 2 千 6 百餘萬元用於身心障礙者中低收入補助計畫。另，臺中市補助身心障礙者及六十五歲以上市民免費乘車，2009 年決算為 5 千 4 百多萬，

整體而言，臺中縣身障福利較多以發放現金補助的方式執行，而臺中市則現金補助較少，直接服務方案較多。多位受訪者表示，公部門提出的經費運用方案，大多未如民間團體所提方案，須經嚴格審查與砍價；且多用於發放現金補助，感到無奈卻又無可奈何。受訪者主張，各界應要求公部門運用公益彩券盈餘的福利效益，有更公開、明確的評估與說明。

此外，臺中縣的公彩盈餘因有開放民

間團體自行規劃服務方案申請經費補助，較之臺中市之補助模式，更受肯定；但團體也對現行補助作業要點不合理處，有多

項修改建議。包括單一方案經費上限太低、補助項目僵化、對績效的要求與對補助經費的折扣等問題。

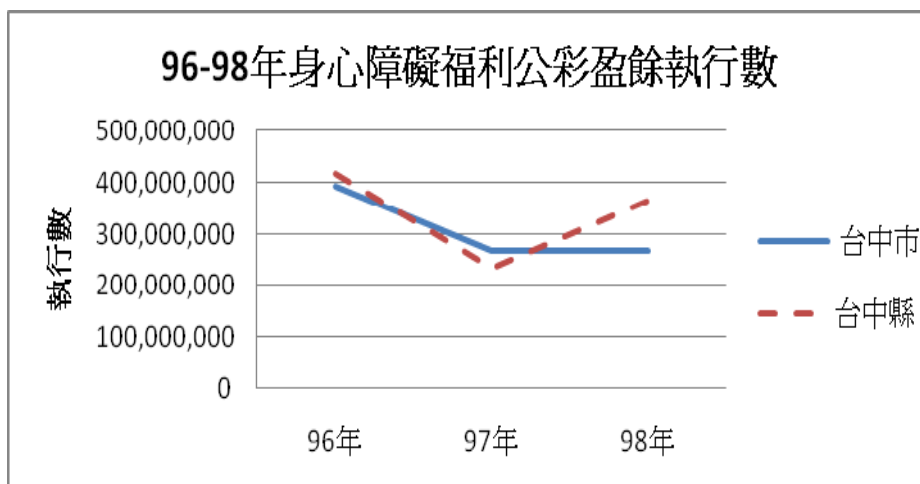


圖 4：96-98 年度台中縣市身心障礙福利公彩盈餘執行數比較

老人福利方案：直接服務仍待開發

臺中市與臺中縣 2007~2009 年運用公彩盈餘於老人福利項目上的落差很大，臺中市的年度變化尤其明顯。臺中市老人福利從 2007 年的 8 千餘萬，降至 2009 年僅剩 2 千 6 百多萬。基本上這是正向的減少，因為許多屬於法定現金發放的補助項目(如 96 年即發放中低收入老人生活津貼共 5 千 6 百餘萬元)已逐漸回歸公務預算。

這 2600 餘萬主要用於辦理建立社區老人及身心障礙者照顧關懷據點、仁愛之家日間照顧服務計畫、長期照顧服務計畫、仁愛之家失智照顧中心計畫、長期照

顧業務推動計畫、緊急救援生命守護連線服務計畫、失能老人輔助器具購買及居家無障礙改善補助、仁愛之家院民寢室設備更新及補助各區公所辦理各項區里老人休閒活動暨老人休閒中心設施設備費等 9 項方案。同年度臺中縣 4 千 8 百餘萬元主要用於老人長青學苑、中低收入老人送餐服務、獨居老人緊急救援系統服務、臺中縣老人乘車補助等。未來或許可建立偏遠地區老人生命連線系統、規劃各區域內至少一所公園有專屬的老人活動設施與空間、輔導並發展老人家庭托顧服務、成立老人輔具中心等。

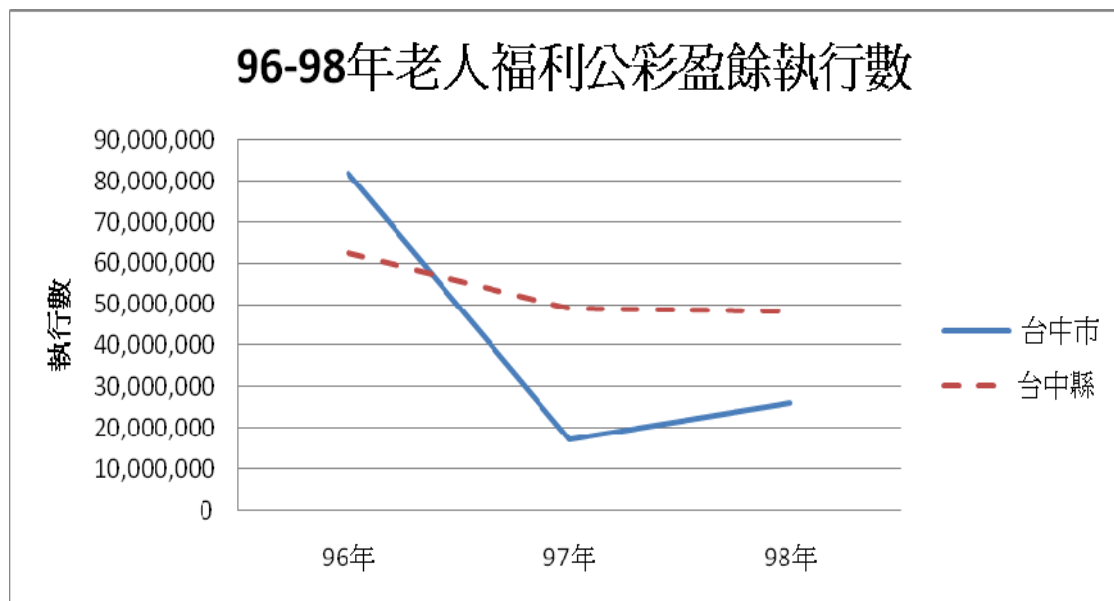


圖 5：96-98 年度台中縣市老人福利公彩盈餘執行數比較

兒少福利方案：充權、多元化不足

就兒童、青少年福利方案項目而言，臺中市有較多的實質直接服務，有許多創新、多元理念的方案，值得肯定，雖然分配到的經費僅有臺中縣的一半多些，但 2009 年執行了 16 個方案，總決算金額為 4 千 4 百萬餘元。方案內容包括青少年人權宣導、休閒活動、寄養家庭招募訓練授證表揚暨方案評估、臺中市婦幼福利需求研究計畫、兒童收出養服務計畫、青少年戲劇工作坊、兒童發展聯合評估中心計畫、法院交查收養及監護案件調查訪視暨追蹤輔導計畫、發展遲緩兒童早期療育通報中心服務計畫、向陽兒童少年關懷中心水電修繕、青少年福利服務中心計畫、臺中市保母資源中心服務計畫、兒童發展融合教育示範中心計畫、幼童臨時照顧服務實施

計畫、辦理兒童少年保護安置及家庭寄養服務計畫、發展遲緩兒童早期療育個案管理中心計畫、增聘兒童及少年保護社會工作人力實施計畫、補助兒童及少年福利機構、婦女庇護機構收容安置計畫等。

臺中縣 2009 年雖執行共 7 千 9 百餘萬元，但僅有 5 個方案，很大一部分使用於現金發放，如特殊家庭兒童少年生活扶助，就支出 5 千 6 百多萬元，對青少年兒童的直接服務仍有待加強。整體而言，兒童少年因其年齡、族群、性別、就學與就業狀況等差異，應有多元的需求樣貌。然而，目前的公益彩券盈餘運用於兒童少年身上者，卻仍多屬補償性、保護性的服務計畫，缺乏對兒童少年的權能提升、多元適性發展、文康休閒與公民參與有更多的關注。尤其是青少年的休閒與育樂需求，幾乎很少是縣市政府的重點。建議未來可

以朝青少年社會參與、社會融合方向多開發創意方案，例如鼓勵青少年進行公益旅行、擔任志工、進行服務學習計畫；或於

偏遠地區設立兒童綜合發展中心，關注兒少之營養、保健、智能開發、學習成就、生涯發展等。

96-98年兒童與少年福利公彩盈餘執行數

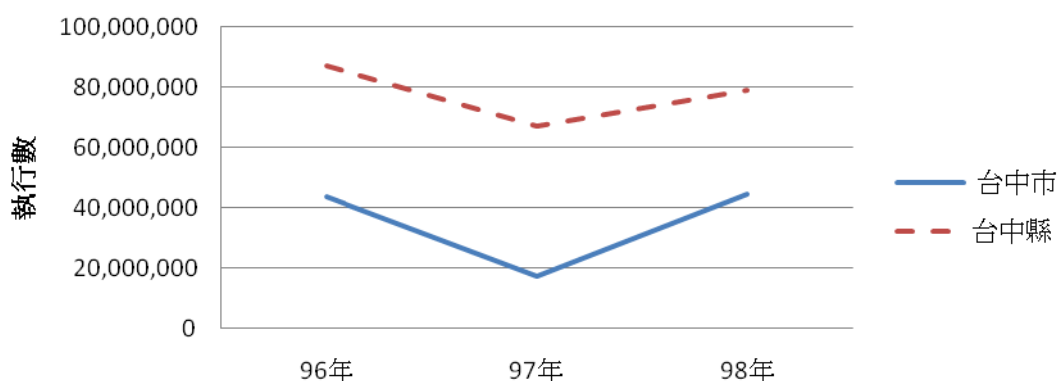


圖 6：96-98 年度台中縣市兒童與少年福利公彩盈餘執行數比較

婦女福利方案：偏重特殊與弱勢婦女

婦女是公彩盈餘資源分配中受惠最少的福利人口群，近三年來的公彩預算都敬陪末座，臺中縣僅有 2 百多萬元；顯示婦女福利需求仍被漠視，尤其是一般婦女。近年來中央力推的性別主流化政策，似乎並沒有顯現在預算與資源分配上。相對的，臺中市因有五個婦女中心（含一單親家庭服務中心），預算編列約 1 千多萬元；有較多直接實質的服務。臺中縣經費運用如同前述，也幾乎都以現金補助為主。建議未來應考量使用近便性與城鄉文化差距等問題，思考如何整合婦女福利的輸送網絡，尤其是補強原臺中縣各區域婦女福利中心的設置與規劃。

此外，目前婦女福利也較偏重弱勢婦女與新移民婦女，縣、市雙方都有受訪者指出，一般婦女的福祉應透過公彩盈餘基金來進行創新與突破。筆者也認為，一般婦女雖然未必都弱勢，但世界各國近年來對婦女角色變遷極為重視，包含對婦女之就業生涯與婚育選擇給予重大支持；以及聯合國極力推動的「性別主流化」行動策略，都是目前縣市政府應積極努力的方向。例如，學習臺南市、高雄縣推動社區型之菜市場學堂以近便回應婦女學習需求；擴展單親家庭關懷中心與服務據點、強化對男性之性別平等教育與運動推廣、加強城市原住民婦女支持系統、強化婦女團體的溝通平台、積極扶持婦女微型創業（如臺南市之格子鋪、博覽會等作法）等。

從 2011 年被喻為「性別新紀元」，不僅首次由內政部直接召開全國婦女國是會議，也預計公布性別平等政策綱領；2012 年行政院更將成立性別平等處之政策方向來看，合併前的臺中市、縣對性別主流化的行動規劃仍嫌不足。筆者建議應擴大人事部門與目的事業主管部門，對性別主流化的思考與落實；強化各局處性別議題研

討與方案試辦，透過工作坊進行深度培訓性別聯絡人、定期舉辦聯繫會報或業務研討、研習，培力性別意識、學習性別統計與分析、甚至進行性別預算之編擬，加強落實資源重分配，並提升整體對政策性別敏感度、性別影響評估的作為；此亦為回應受訪者對強化一般婦女福祉之呼籲。

96-98年婦女福利公彩盈餘執行數

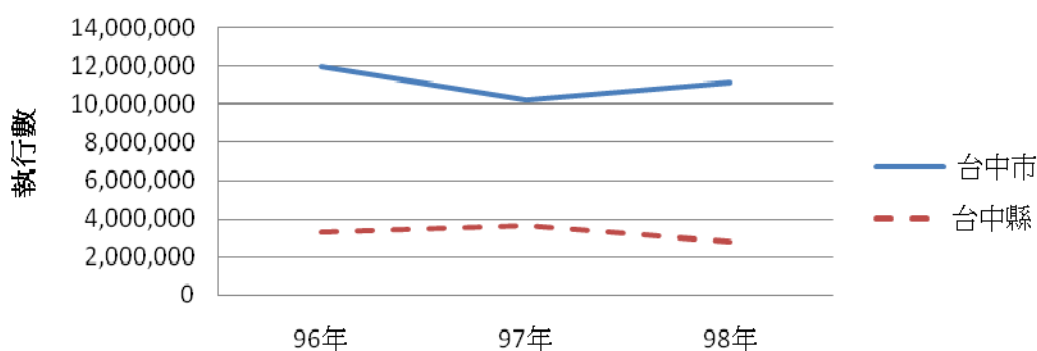


圖 7：96-98 年度台中縣市婦女福利公彩盈餘執行數比較

社會救助：應加強回歸公務預算

臺中市從 2007 年以 1 億餘元經費辦理各項社會救助業務，逐年減縮到 2009 年之 3 千零 83 萬餘元，基本上是逐年將法定現金補助回歸公務預算的過程，值得肯定。2009 年有 10 個方案，雖仍有一半左右經費用於補助各區公所辦理急難及災害救助金業務實施項目，但已辦理遊民服務、急難救助、脫貧計畫、救災防災等，甚至有非營利組織管理與輔導計畫，相當具有多元性。建議未來可以針對非營利組織管理

與輔導、脫貧等計畫擴大辦理，此亦回應本研究後續提出的成立非營利組織育成中心之構想。此外，筆者也建議，針對各地區慈善團體、基金會等整合與協調、會務輔導與專業發展等應有更多著力，以綿密公益網絡，促進公民社會與社會資本的累積。相對地，臺中縣這部分則越做越小，2009 年僅申請運用公彩盈餘近 7 百多萬元，方案亦僅有 2 個，較為可惜。

社會救助服務項目以社會救助、遊民服務及災害社會防救運用最多；惟正如一位臺中市公彩委員指出，補助或委託民間

團體提供直接服務，仍是比較值得肯定的方向。一般而言，2、3 百萬的委辦經費，至少都可以服務上百個家庭，其社會效益可能是長期的、不可忽視的。筆者認為，國內長期以現金補助作為對貧窮者的服務，缺乏對經濟弱勢家庭、婦女與兒少、單親家庭等有更積極的脫貧措施。尤其近年國內的脫貧措施，均流行以個人取向推動儲蓄帳戶等方案，整體思考邏輯仍是資本主義經濟下的理財認知行為，對貧窮的結構性原因未有著力，也缺乏關照貧窮者的社會生活面。建議未來應以社工直接服務、運用社區工作方法，有效擴展貧窮者社會網絡、提升人力與文化資本、促進整體社區融合與發展等方向，為脫貧方案奠定基礎，也較能留存長期的效益。

其他福利方案分析

臺中縣與臺中市在運用公彩盈餘辦理「其他」福利方案的努力一直都有成果，其最為受訪者稱許的，臺中縣每年度編列 2 千餘萬元，執行決算約在 1 千 4 百餘萬元之「補助民間單位暨政府單位辦理社會

福利方案」計畫，此為臺中市所缺乏的，尤其是厚植社團能量的理念相當值得肯定，建議後續應持續辦理。兩縣市均有辦理的志願服務方案，建議亦應加強，擴大方案量能。

臺中市另有些以「創意」見長方案，如「辦理街友拆除違規張貼售屋廣告實施計畫」、「結合社會局個案街友清掃本市無人維護工區道路實施計畫」、「輔導街友協助本市道路清掃維護計畫」等連續三年的作法，經費雖然不多，但有特別為受訪者所肯定。此外，臺中市較多與青少年學生／原住民學生的特殊協助方案，以及持續雇用外勤助理社工推動社會工作、臨時特殊教育助理及兼任治療師鐘點費經費計畫，雖然有可能不符中央考核對公彩盈餘用途之期待，但都有其特色。2009 年臺中市勞工處提了多項計畫，大舉衝高公彩盈餘分配數，顯然是因應金融海嘯與無薪假、失業潮之舒緩方案，未來建議可更落實於中高齡失業者、婦女、青年之「就業力」提升，以回應本研究後續建議之社會投資導向的福利理念。

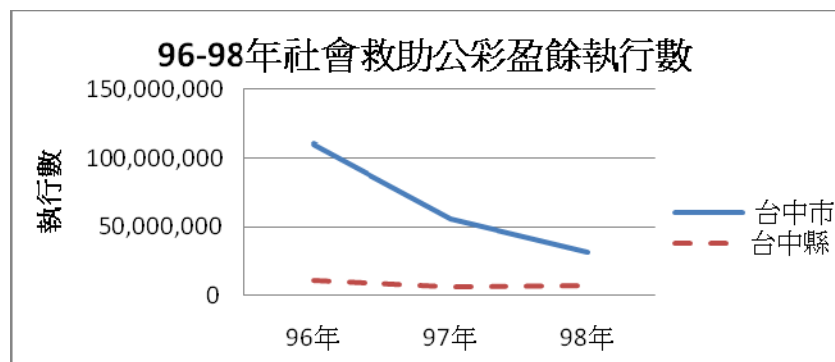


圖 8：96-98 年度台中縣市社會救助公彩盈餘執行數比較

伍、公彩盈餘「三寶」：願景與建議

臺中市與臺中縣的公彩盈餘管理在法規與財務管理上，均屬合法與合理方式，包括有訂定管理運用辦法或自治條例，也明確規範運用範圍（臺中市的運用範圍有比臺中縣所擬更為具體清楚）；在財務上採收支並列方式，也設置專戶儲存；臺中市更於 2010 年改以基金管理方式取代收支對列方式，基本上都符合專款專用原則。這些優點，於合併後應該都會被保留。比較美中不足的，公益彩券盈餘運用於各種社會福利分配上相當不均：身障與老人福利分享較多資源，婦女與兒童少年相對偏少；且仍有許多屬於現金給付項目。

筆者認為，發放現金雖然容易衝高數字，看似照顧了不同弱勢者，但容易落入資本主義市場的運作邏輯，兒少是否適合或需要多少的消費者自主性？反之，大量提供直接的專業服務供給，雖然錢花的較少又慢，但真正對人的影響與服務成效卻可能是長遠而多面向的。福利政策的效益不能僅看表面數字，我們應落實具體的政策影響與服務效益評估，讓福利預算還原真相。此外，保留款項（待運用數）仍過高，顯示公益彩券盈餘分配款未被積極運用。

臺中市的民間團體普遍未感受到公益彩券盈餘的資源分享與公正性，認為應加強公彩盈餘對民間社團經費的補助；臺中縣的社團組織雖肯定公彩盈餘經費挹注對社團厚植能量有正面效益，但認為補助方

式與項目仍有諸多改進空間。賦予公益彩券盈餘基金更積極的價值定位，發展創新、實驗性的特色方案，強化公益彩券盈餘管理的行政幕僚作業、遴聘公正與專業的公彩盈餘管理委員、簡化民間團體申請補助的作業方式與程序、加強在地化的服務網絡建構、提升公私部門合作、溝通的夥伴關係品質等，是研究資料分析後普遍有共識的結論。

筆者認為，公益彩券盈餘基金管理與運用，雖非直接業務單位，但卻能扮演極為關鍵的金主角色；同時，如能落實公、私部門共同管理、分配運用的實質參與，也是民主治理中夥伴關係的體現。筆者認為，未來大臺中市的公益彩券盈餘基金，應該以達成「壓箱寶」、「傳家寶」、「滿福寶」的三大公益作用為目標，讓社會福利發展可以持久長遠。

壓箱寶

何謂「壓箱寶」？大家可能會聯想到家中阿嬤或媽媽當年的嫁妝，總是放在一只大皮箱中，在兒女或家庭有需要的時候，通常是兒女成年、立業之際，創業所需的資金來源，以立承先啓後之功。壓箱寶也可能是一種特殊的資源或技能，用以出奇制勝的妙招。壓箱寶往往也必須搭配正確的願景與方向，才不會把阿嬤的嫁妝給辜負了。因此，未來公彩盈餘運用，必須要有跳脫格局的福利願景，並在運用項目上有更大膽的規劃，才可能有升格後的大城氣魄。這不僅牽涉到福利政策的願景規格，也牽涉到在地社福輸送網絡的深耕

經營。

筆者認為，臺中市的公彩盈餘規劃、運用與管理應與整體社會脈動與施政主軸相互呼應，應與臺中市的社福委員會互為臂膀。社會福利是專業技術，不應只是政治選舉中的明牌或口號；因此，重用社會福利技術官僚強化政策規劃技術；加強產、官、學三方的參與合作，以公益彩券作為擴大民主參與的平台；因此，管理委員會的運作應同時兼顧專業與民主原則。或許初期，臺中市可明確定位公益彩券盈餘三大目標：落實照顧弱勢族群、構築幸福安全網絡、發展公益創投事業。並加速對區域社福資源盤點與社福資料庫之建置與後續更新，以之作為分配決策的依據。

換言之，公益彩券盈餘應該盡可能被用於可以不斷提升社福競爭力的項目上，從創發實驗性計畫、厚積服務經驗、精緻化服務與輸送體系、發展服務模式，然後逐步將實驗性計畫轉化為正式、法定的福利項目；並再開始另一波的實驗計畫或擴點計畫；然後循此步驟，逐步將社福公務預算的餅做大。同時，在實驗計畫與擴點計畫的過程中，民間部門的專業服務也因此成長，公、私部門的協力將可同時被提升。

另一方面，臺中市應有更平等、友善的委辦服務措施，包括在契約條件、財務償付、績效評核等，強化與夥伴團體的溝通，以吸引更多專業團體來臺中參與服務競爭，也藉此帶動區域內民間團體投入專業服務的意願。因此，對民間團體的扶持與培力，恐怕是合併後刻不容緩的行動。

筆者建議，不僅過去臺中縣甚受好評的厚植社團能量方案的理念應持續，甚至應擴大原有補助範圍與額度。但是僅有經費補助而專業輔導，也無法讓社團能量盡速紮根茁壯。建議短期內可先參考高雄市執行「御風而起」專案的理念與經驗（2009年共補助38個方案、35位社工、3位社工督導專業人力經費）來強化服務的品質；對區域性服務的中小型社福團體，也可採取更寬鬆的績效指標要求，延長組織育成時間。更好的作法是，以公彩盈餘基金成立「臺中市非營利組織育成中心」進行中小型民間團體之培力工作；協助其取得團體發展技術、會務健全發展、專業服務建構、組織策略性規劃、資源開發能力、方案撰寫與公益行銷等能力；以提升現行弱小組織量能、擴充大臺中市整體非營利組織團體數目，平衡區域間社福組織發展、定期舉辦公、私夥伴關係論壇、加強公、私部門管理階層之理念溝通等為具體目標。長期則以促發臺中市成立社福中介組織為目標。

傳家寶

第二，公彩盈餘應具有創造「傳家寶」的前瞻性、延續性、投資性的公益價值。傳家寶代表的值得珍視的、永續經營、能為往後帶來源源不絕的後續效益。合併後的大臺中市公益彩券盈餘獲分配數，樂觀的話，可上看約有14到15億的水準，這筆經費如要以現有的分配方式，看來並無法真正解決合併後因城鄉差距或過去投資不足所導致的區域資源不均問題，例如許

多社福資源過度集中於臺中市區與中縣屯區，在臺中縣的海線與山線鄉鎮，不管是公設民營機構、服務委託方案數、專業團體數等都相對不足，如無長遠的區域福利發展計畫，恐讓未來的大臺中市不同地區居民，面臨「最核心—核心—邊緣」的差別待遇。

作為一個照顧弱勢者的「弱勢」部會與局處，我們應該盡可能讓公彩盈餘作為一種可以框扶後續更多資源進來的工具，因此，筆者認為，公彩盈餘應多做一些可以「傳家」的事業，包含創設大量的公設民營機構，普及服務據點、充實設施設備；惟其前提是這些公設民營機構，必須以提供「直接服務」為首要目的，而非如現行各縣市都有的一些蚊子館，僅有設施，卻沒有設備，也無力維護，更遑論有專業服務人力與服務方案計畫可以提供服務。筆者建議，臺中市應成立 5-8 個區域型綜合性家庭服務中心，落實單一福利服務窗口、提供弱勢家庭全方位關懷輔導、執行低收入戶家庭脫貧計畫、推動如受暴婦女、外籍配偶、男女單親、弱勢少年、身心障礙者等社會資本累積計畫，著重於其生活網絡重建、貫聯式的社會資本之建立，階段式協助弱勢人口重拾自信心，強化其文化資本，並輔以必要的經濟資本協助，以脫貧、自立、為終極目標。

臺北市的公彩盈餘可以用於購置土地、興建館舍、擴充設施、設備等，臺中市基本上也可以此思考來解決區域資源短缺問題。而有了這些資產，代表搭配的服務方案與社工人力也是不可或缺。筆者認為，

傳家寶的意義在於，只要服務提供與經營績效獲得肯定，不僅是對弱勢民眾有益的，也是對弱勢社工們的肯定，並能因此逐步擴大社會福利在施政方針中的優先性，實踐社會正義。

筆者建議，臺中市公彩盈餘應優先運用於「城鄉一家，福利無落差」的資源盤點與品質提昇行動。原臺中縣境內之公設民營機構不足（如婦女、單親、新移民、老人日托、社區型兒少關懷中心等相關服務據點），或因缺乏固定館舍只能作方案委託等，均應由各業務科進行公設民營之需求與資源盤點，由公彩盈餘逐年編列預算，視需求優先性，購置土地或建築永久性館舍，作為提供直接服務之用。惟相關人事與行政管理成本應以公務預算編列。

滿福寶

第三，應定位公益彩券盈餘價值為「滿福寶」。身障者與老人確有較多的消費性福利需求、除有身權法與老福法為靠山、有強勢的團體與聯盟進行倡導外，恐亦有選票考量。然而，就社會投資的福利策略而言，兒童少年、婦女的發展性與支持型需求，才是未來社會轉化的關鍵力量。目前臺灣社會正面臨嚴重的兒少發展危機、性別關係失衡、家庭婚姻解組、不婚少子化嚴重、家庭照顧基礎流失的結構性壓力，很快地，這些問題將演變成更大的社會災難。根據國際著名社會福利學者 Esping-Anderson (2009)在其新書中所指，未來的社會福利關鍵議題是少子化與高齡化，而這兩者都因全球婦女的經濟角色與

家庭角色轉變所致。

「滿福寶」主張平等對待各福利人口群、尤其是社會投資型的發展性福利服務，以滿足更多一般家庭需求、營造社會幸福感。筆者則認為，臺灣經濟發展對外依賴度高，面臨全球化的競爭，高教育程度、高人力素質的婦女就業，必將成為未來臺灣是否能成功轉化為知識型經濟體的關鍵。而婦女就業帶來的新式需求，如仍繼續委由市場或家庭自行負責，則注定無法解決少子化的命運。因此，強化支持婦女就業方案、友善托育環境；或如促進男性角色變遷、婦女終身學習、知識加值服務等以學習為基礎的社會投資策略。

因此，縣市合併初期，各福利人口、業務單位應定期舉辦創新業務研發觀摩與學習，以公彩盈餘基金分案補助老人福利、身心障礙、兒童少年、婦女保護與服務、社會救助、志願服務、社區發展、社工專業等八大服務面向之業務承辦單位，提出「臺中市社福標竿學習計畫」，以參訪、諮詢、研究為三大策略，向自選標竿縣市，進行取經學習行動。學習成果應明確展現於下一年度的旗艦型政策方案與預

算編列內容。

滿福寶的概念，也可以用於強化公民意識、行銷慈善公益等方案推動，以志願服務為主軸，同時利益施者與受者的福祉。例如推動青少年服務學習方案、補助弱勢少年進行公益旅行、企業社會責任論壇、勞工青年論壇、兒童志工、年度公益慈善人士、公益企業表揚、鼓勵製播為弱勢者發聲的電視與電台節目（如古典音樂台的社會關懷節目）、舉辦前瞻性的 NPO 與公益慈善「未來」博覽會等，都可視為促進社會公義的策略。

臺中市合併後，短期內在區域資源分配與整合、業務研發與工作模式整併上，仍將有一段磨合的辛苦期。公益彩券盈餘之管理與運用，未來應回歸、交付大臺中市之社會福利委員會與公益彩券盈餘分配管理委員會共同研商規劃。筆者認為，如果可以前述三大公益價值來定位未來公彩盈餘的走向，且能以週延安全、永續經營、研發創新的環環相守，必將能對建立社會工作制度、提升社會福利水準大有助益。

（本文作者許雅惠現為暨南國際大學社會政策與社會工作學系副教授）

註釋

註 1：根據中華民國公益彩券網站(2007/2)及歷年各縣市統計要覽計算而得。

註 2：彩券盈餘監督聯盟由中華民國殘障聯盟、中華民國老人福利推動聯盟、中華民國智障者家長總會、中華民國家庭照顧者關懷總會、臺灣婦女團體全國聯合會、臺灣社會工作專業人員協會、兒童福利聯盟文教基金會、勵馨社會福利事業基金會等團體共同署名。

📖 參考文獻

- 丁惠民(2002)，以彩券盈餘構築社福理想國，**樂彩季刊**，秋季號，4-6。
- 丁惠民(2004)，宜蘭縣政府公益彩券盈餘分配款運用狀況，**樂彩季刊**，9月份，18-20。
- 內政部社福考核報告 <http://sowf.moi.gov.tw/29/assessment.htm>
- 中華民國公益彩券網站 <http://www.roclotto.com.tw/>。
- 王俊秀(2004)，樂透臺灣社會學觀察：彩券的社會正義論述，發表於 2004 年臺灣社會學年會。
- 王建程(2003)，公益彩券盈餘運用於社會福利支出之研究，國立臺灣師範大學三民主義研究所碩士論文。
- 臺中市政府(2009)，臺中市政府 98 年度公益彩券對社福團體說明資料簡報。
- 臺中縣政府(2009)，98 年度臺中縣政府社會福利績效考核書面報告。
- 臺灣彩券網站 http://www.taiwanlottery.com.tw/index_new.aspx
- 江妍慧(2005)，彩券變散財童子、盈餘分配不公益、弱勢團體不彩券，**新臺灣新聞週刊**，489。
- 林江亮、胡寶英(2008)，公益彩券盈餘運用方式之探討，**財稅研究**，40(6): 79-105。
- 林恭正、林卓民、劉秀卿(2007)，彩券盈餘與地方社會福利支出－替代或互補，**財稅研究**，39(2)，119-135。
- 林恭正、張文齡(2008)，彩券盈餘分配與地方社會福利支出，**修平學報**，17，57-80。
- 彩券盈餘監督聯盟(2003)，一場上下交相賊的騙局－92 年中央與地方彩券盈餘運用調查，http://blog.yam.com/legislator_wang/895a9580.pdf。
- 彩券盈餘監督聯盟(2005)，當公益只是口號--彩券還剩下什麼－93 年直轄市及縣市政府公益彩券盈餘運用情形評估，http://blog.yam.com/legislator_wang/archives/459554.html。
- 陳香樺(2005)，公益彩券盈餘分配之探討，國立政治大學財政學系碩士論文。
- 陳壁紋(2001)，臺灣地區公益彩券需求與租稅歸宿之研究，逢甲大學會計與財稅研究所碩士論文。
- 楊一芳、林鈴珠(2005)，公益彩券盈餘之分配、管理及運用成效之探討，**政府審計季刊**，26(1): 53-59。
- 劉代洋(2004)，公益彩券盈餘分配機制之再檢討，**公益彩券對於臺灣社會發展價值研討會論文集**，42。
- 劉代洋(2006)，公益彩券發行組織及監督管理之研究，**財稅研究**，38(1): 47-59。
- 劉秀卿(2006)，公益彩券盈餘是否會排擠地方社會福利支出？逢甲大學財稅研究。
- 蔡昕俞、吳世英(2007)，彩券盈餘分配與地方社會福利支出，**經社法制論叢**，39，177-210。

- 賴建華(2008)，公益彩券盈餘對地方政府分配制度之探討，*財稅研究*，40(6):106-118。
- Borg, M. O. & Mason, P. M. (1988). The Budgetary Incidence of a Lottery to Support Education, *National Tax Journal*, 41: 75-85.
- Dense, J. L. (2008). Administration of State Lotteries, In Rabin, J. And T.A. Wachhaus (eds.) *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, 2nd Edition. DOI: 10.1081/E-EPAP2-120042117.
- Forrest D. And O. David Gulley (2009). Participation and Level of Play In The UK Nation Lottery And Correlation With Spending On Other Modes Of Gambling, *International Gambling Studies*, 9:165-178.
- Kitchen, H. and Powells, S. (1991). “Lottery expenditures in Canada: A regional analysis of determinants and incidence”, *Applied Economics*, 23: 1845-1852.
- Lin, E., Wu, Shin-Ying (2007). Lottery Expenses And Charitable Contributions-Taiwan’s Experience, *Applied Economics*, 39: 2241-2251.
- Mckinney,R. & Kahn, H. (2004). Lottery Funding and Changing Organizational Identity In the UK Voluntary Sector, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 15(1): 1-19.
- Peloza, J., Derek N. Hassay (2007). Does Vice Make Nice? The Viability And Virtuousness Of Charity Lotteries, *Journal Of Nonprofit & Public Sector Marketing*, 18: 57-80.
- Spindler, C. J. (1995). The Lottery And Education: Robbing Peter To Pay Paul, *Public Budgeting And Finance*, 15: 54-62.
- Wang, M., Paul S. Fischbeck (2008). Evaluating Lotteries, Risks, and Risk-Mitigation Programs, *Journal of Risk Research*, 11: 775-795.