

臺灣彩券發展歷史系譜之研究

陳俊玄¹ 趙國斌² 錢慶安²

[摘要] 愛國公債、愛國獎券、大家樂、愛心福利獎券、公益彩券、運動彩券在臺灣依序發行及所產生的購買與玩樂風潮，使得彩券的投注與消費成為臺灣民眾日常生活與集體記憶的一部分。博弈彩券在政府作莊、媒體廣告的渲染下，「非法賭博」已轉換成「正當博弈」的一種社會樣態。本研究藉由歷史社會學的概念與運用歷史結構的分析方法，針對臺灣彩券發展過程進行現象解析，期能了解臺灣彩券發展的整體歷史樣態。研究結果發現國民政府與歷任執政當局皆利用愛國、愛心、公益與運動之名義，進行國家各項建設與福利經費之籌措，並將各項彩券盈餘作為添購軍需裝備，補助社會福利、全民健保、國民年金以及發展體育運動等社會項目上。但無可否認的是，歷年彩券的發行與販售，雖可暫解國家或地方財政困窘、經費不足的情況，但卻已助長賭博風氣、社會犯罪、家庭問題及民眾的投機心態。

關鍵字：愛國獎券、公益彩券、運動彩券。

¹*國立台北大學：通訊作者(arina_lung@yahoo.com)

²吳鳳科技大學

壹、緒論—研究動機與目的

一、賭博 / 禁賭—矛盾又相互聯繫的博彩發展關係

「博弈」(Gaming)是現代「賭博」(Gambling)的雅稱，是當代「賭博」另一項代名詞，通常是指針對一件事情不確定性的結果，並以有價值物件作為注碼的一種輸贏遊戲，此為一項人類娛樂休閒方式的表徵(張紅峰，2012)。王毅、游旭群與翟群(2008)認為博弈過程可以從廣義與狹義兩個面向加以詮釋，廣義面向是指人們在面對不確定事件與元素時，進行的選擇與決策過程，如婚姻、投資與消費等；狹義面向則是指博弈的表徵過程與行為結果，如彩券、賭場等。「博弈」在中國古代又稱為「博戲」，是古老遊戲的一種。相傳在堯舜時期博弈的老祖宗「六博」就已經誕生。因此博弈在古代中國，其本質就是「遊戲」(Game)的意思；更正確的說，參與遊戲者是可以分出勝負的遊戲。從字面檢視，「博」就是「六博」之意，是一種「局戰」、一種真實的遊戲，而「弈」是指「圍棋」。因此，不論是六博還是圍棋，都是一種遊戲型式，而此正說明了博弈的本質(徐厚廣，2006)。因此，「博」是一種兩人對局的勝負遊戲，「弈」即圍棋，在博弈遊戲過程中彩金的加入與鼓動，正為「博弈」不被視為社會正向價值的原因之一，因其充滿賭博的特性與特質。

孫義雄(2005)指出臺灣地區對於賭博問題的關注，是始於「大家樂」的風行與狂熱。政府雖因大家風潮盛行，進而停止「愛國獎券」的發行，但仍然無法完全禁止民眾改以香港「六合彩」開獎數字為兌獎依據的行為，而大家樂、六合彩所衍生的賭博奇觀，更造成當時社會諸多不可思議的迷信觀念與行為。廟宇、老樹、石頭或是孩童的無心言論，都可能成為賭徒簽賭的號碼依據。因此，藉由國家機器統一發行的公益彩券以及運動彩券，因其低罪惡感、投機性、方便性以及成癮性的特質下，成為民眾簽賭的最佳選擇。但不論任何形式的彩券發行與設置，對社會衛道人士與道德維護團體而言，都是一項世紀災難。

再者，美國人類學家克羅伯(Afred Louis Kroeber)在研究賭博和其他文化符號與特徵間的關聯後，其認為「基督教、新教、伊斯蘭教可以接受體育、運動與遊戲，但是抵制賭博，因為賭博所引起的情緒波動常造成社會的負擔與不安」。伊斯蘭教認為飲酒與賭博雖然也會轉移某種社會壓力，但是其因賭博與飲酒所引起的犯罪與暴力，遠高於其賦予的社會益處(賴存理，2007)。根據葉智魁(2003)的研究指出，開設博弈會引發組織犯罪、黑道壟斷、青少年幫派、色情氾濫、毒品氾濫、家庭暴力、家庭破碎、金權掛勾、獻金醜聞、貪污腐敗、財務金融醜聞、病態性賭博等嚴重影響治安與社會的問題。博弈不僅帶來治安與社會的問題，更衍生更多不同層級與階段的政治、經濟與社會的問題。所以，在各種道德規誡的勸說語中，「賭博」往往是被認為典型的敗德行為，故有「萬惡莫甚於賭」的說法與陳述(李美苓，2005)。

就人類歷史發展與社會演變過程而言，「社會行為者」在各個歷史時期都展現

堅韌的自我意識以對抗主流社會所建置的價值，亦在社會對抗與鬥爭中追求高度利益、利潤與財富。賭博這項非社會主流價值應允下的簡易投資與取巧項目，自然成為社會行為者在正常收入外累積經濟資本的方式之一。再者，檢視西方博弈歷史發展的過程亦可發現，許多國家的主流意識對博弈行為呈現排斥的樣態。在高度道德的張網下，甚至訂定一系列的法律規範與相關罰則，但仍然無法禁止不同形式賭博行為的生成。博弈 / 賭博發展過程的矛盾與悖論，反映出博弈意識形態與主流意識形態的衝突、矛盾但又相容、互存的聯繫關係（賴存理，2007）。

現今臺灣整體社會價值以及法律規條仍明定禁止賭博，博弈主管單位與中央民意機關在修正博弈條款跟賭博相關法條時，「賭博」字眼的出現勢必使這項機率活動窒礙難行；因此，「博弈」這個名詞成為修正法規與避開「賭博」字眼的最佳載體。但是，在檢視臺灣博弈發展歷史的進程中發現，雖然歷年整體社會價值呈現「反賭博」氛圍，但政府做莊、全民消費獎券與彩券的事實，卻深深影響臺灣民眾的日常生活。值此，本文的研究目的是針對國民政府自 1949 年大陸遷臺後，曾經發行或瘋行過的愛國公債、愛國獎券、大家樂、臺北市社會福利愛心彩券、高雄市愛心彩券、二合一公益彩券、公益樂透彩券、運動彩券以及在臺灣風行過的香港六合彩進行闡述與分析，繼而挖掘各類彩券發展過程的發行現象與社會樣態，以資研究者進一步了解臺灣博弈彩券發展的歷史過程與整體影響。

貳、研究方法論

本文的研究目的是希望了解臺灣博弈彩券的歷史發展與社會影響，因此研究方法論的選擇與採用，擬從「歷史社會學」的觀點出發，並運用「歷史結構分析」的研究方法，檢視臺灣博弈發展的歷史背景與發行過程，藉以了解博弈彩券在臺灣衍生的各項博弈現象與社會影響。

近代文化或社會研究最為不足與令人擔憂的部分，就是歷史深度的淺薄。因為任何研究欠缺歷史的解釋與對照，勢必遭受詰問與質疑。因此，近代文化研究歷史取向的運用，逐漸成為當代許多學者已形共識的研究趨勢（陳光興，2000）。所以，當研究者極力處理社會與文化問題或社會變遷與文化變遷議題時，很難排除對歷史進程的提問與觀照。一般而言，社會學說傾向對當代社會整體問題進行觀察與解析，找出穩定與變動的因素，繼而提出一套詮釋社會正常運作或變動的邏輯，使之成為社會學理論的可能性；而歷史學所關心的是人類所有事件發生的過程，並找出各個時代與不同年代的變遷因素。

依據上述所言，歷史學與社會學的交集雖非顯著，尤其社會學家急於追求社會學理論的解釋力，但現今對於社會、社會學或社會學理論的研究，史學學說與概念的觀照是必須與必要的；亦即，研究者對社會變遷 / 文化變遷的研究必須將其放在歷史的過程中檢視，藉由史料文獻的驗證，使社會事實與社會變遷的解釋更具可靠性。因此，本文對臺灣博弈彩券發展變遷的分析取向，加諸歷史角度的觀照與輔助，以增加本文結構的完整性與可靠性。

「歷史結構分析」是將歷史社會學的觀念更加具體化。歷史結構分析是以歷史時間縱向的觀念，探討事件在歷史時間各個區段的變化與發展。由於歷史具有延時性與延續性，因此對於某個事件的發生，當然必須考慮前因後果。所以，歷史結構的觀點主要是解釋變遷，而歷史時間觀察與檢驗的斷點與判定，必須依循每個社會或歷史事件所呈現的樣態而決定。但是「社會」與「歷史」、「橫面」與「縱面」、「結構」與「變遷」，呈現的是一種垂直交錯的研究關注。從 Cardoso 和 Faletto 所指稱的「結構與過程」(structure and process) 的概念中得知：「結構有其歷史性，過程一方面受到結構的制約，另一方面通過階級的衝突或社會運動塑造新結構 (Cardoso & Faletto, 1979: 13-16)。以此觀點檢視，臺灣博弈的發展結構有其歷史性，這樣的歷史性一方面受到博弈整體結構的影響，另一方面必須透過外部衝突或影響，重新塑造新的博弈關係。因此，本文採取歷史結構的分析徑路，解析臺灣博弈彩券整體發展演變的歷程，提供研究者了解彩券發展現象與分析結果。

參、研究內容—臺灣博弈發展之歷史系譜

本文針對博弈彩券發展內容之分析，是以彩券在臺灣發行與瘋行的先後順序作為闡述之依據。因此，內容解析是從 1948 年國民政府開始發行的愛國公債開始，依序呈現愛國獎券、大家樂、六合彩、臺北市社會福利愛心彩券、高雄市愛心彩券、二合一公益彩券、公益樂透彩券以及運動彩券等博弈型態的爬梳。

一、愛國獎券的前身—愛國公債發行歷史過程之探述

1949 年 8 月 1 日國民政府播遷來臺，當時全國財政狀況出現嚴重短缺，且急須重大軍事裝備與後勤支援。國民政府對於籌措國家財政需求所採取的財經政策，是以發行愛國公債為增加國家財政的辦法。因此，國民政府於 1948 年首次發行「中華民國三十八年度愛國公債」，臺灣成為愛國公債的主要籌募地區。此次募集資金的辦法是採取「強迫性」的方式，募集對象有一個特點—即是以當時臺灣資本家為主要的募集對象，此符合權勢者應以身作則、有錢出錢，不因其為權貴而減少派募或減去派募。但實際募資情況並不樂觀，因為當時臺灣本土資本家一方面對於國民政府的排斥；另一方面，資本家在商言商，沒有利潤與利益的投資是無法令其慷慨解囊 (張敦智, 2005)。再者，雖然資金募集對象以當時臺灣資本家為主，但對於當時一般民眾小額資金的募集，卻仍以無形與緩和的方式進行。政府為了宣導這項軟硬兼施的政策，一方面以半強迫的方式要求民眾認購，特別是對公務員與學校教師；另一方面，政府則是在報章媒體上對於認購單位或個人予以大肆褒揚與鼓勵，對於拒購愛國公債者採取公布姓名，並以增加認購標準的方式來恫嚇拒購者 (劉葦卿, 2008)。

再者，當時愛國公債的募集是以「勸募」和「配募」的原則進行。勸募的對象是以臺灣中下階層民眾為主，而配募對象則是當時臺灣有錢的資本家。雖然資本家呈現抗拒狀態，但中下階層呈現較為順從的樣態，此有兩個重要因素：一是

「良心愛國購債運動」的提倡，此運動鼓勵臺灣民眾與社群組織，共同集資購買與認股愛國債券；另一是宣傳效果的體現，當時不僅有一首鼓勵購買愛國債券的歌曲出現，其更在臺灣當時的各廣播電臺、報紙等媒體上持續放送。這樣的推銷動作與觀念，促使當時臺灣民眾爭相將自己的所得，購買愛國債券以資助資金募集，利於政府進行各項基礎建設。再者，臺灣當時各縣市相關單位亦付出相當大的努力，其發動各縣市機關、學校社團人士及學生共同集體認購公債，此目的一方面為了激勵全國人民的愛國士氣與團結氛圍，另一方面是希望臺灣本土資本家對於臺灣基礎建設基金能主動付出，促動大規模認購公債的進行(張敦智, 2005)。愛國公債雖於1957年停止發行，但對當時國民政府財政困窘的狀況確實產生某種程度的紓困與助益。但無可否認，此亦體現當時國民政府財政收入的窘境與忠黨愛國意識形態鞏建的急迫性。

二、愛國獎券發行歷史過程之探述

1950年4月臺灣省政府訂定的「臺灣省愛國獎券發行辦法¹」第一條即明文規定獎券設置與發行目標是為籌措國家建設經費，因此愛國獎券延續愛國公債發行的目的與目標，成為當時國民政府開拓軍隊設備、建設財源的操作對象。愛國獎券的銷售自1950年4月11日第一期開始至1987年12月27日最後一期為止，歷經37年，共發行1171期。後因大家樂賭博歪風的興起，迫使消失、走入歷史，但其不僅為1950至1980年代的臺灣民眾提供一夕致富的發財美夢，更是臺灣人民日常生活與集體記憶的重要象徵。

第一期愛國獎券²推出時一張售價一百五十元，第一特獎的獎金為二十萬元。二十萬元在當時是一筆可觀的數目，可買下一棟臺北市內最繁華路段的二層樓透天厝，但一聯十五元的獎券對大多數的民眾而言並不便宜，所以第一期愛國獎券的銷售熱度並不明顯。政府立刻決定將第二期愛國獎券金額降為一聯五元，以吸引更多民眾購買慾望與消費意願，此項發行策略的變革與轉換，大大提升第二期獎券銷售張數與金額，自此愛國獎券便成為臺灣民眾發財美夢的象徵物件(行政院文化建設委員會, 2009)。朱家顯(2010)認為當時愛國獎券推出之所以受到社會民眾歡迎，其原因有三：一是臺灣在日本統治之前賭博風氣便相當興盛，加上政府作莊發行，因此引發臺灣民眾好賭的本性；二是在頭獎二十萬高額獎金的誘

¹ 1949年經臺灣省政府委員會第1830次會議及臺灣省議會第8屆第3次臨時大會第6次會議通過，訂定「臺灣省愛國獎券發行辦法」。辦法第2條規定：「愛國獎券之發行，由本府委託臺灣銀行辦理之。」第4條：「愛國獎券獎金支出，按售出獎券券面總金額計算，最低不得少於60%，最高不得超過70%。」第5條：「愛國獎券按面額9折批售，每期全部收入，於支付中獎獎金及各項手續費，餘額悉由臺灣銀行於開獎後10日內解繳省庫，並將收支情形報本府財政廳核備。前項發行手續費，在售價收入5%範圍內，由本府視實際需要核定之。」(余致力, 2009)

² 第一期愛國獎券發行基本張數為一萬張，每張分十條，每條十五元，每張一百五十元；第二期改為單聯式，發行基本張數二十萬張，每張一號，售價五元。自此愛國獎券的發行基本張數皆固定在六十萬張，發行方式皆採單聯式、每張一號的模式進行。而獎券的主管機關是臺灣省政府，發行機構則交由臺灣銀行負責設計、印製與發行。

惑下，促動市井小民抱持消費一搏、以求翻身的心態；三是民眾期待自己就是頭獎的得主。

愛國獎券發展至 1971 年，每聯改為新臺幣十元，第一特獎五十萬元，其後又發行一聯二十元、五十元等券值的獎券。1982 年 10 月發行第一千期紀念時，每聯更增為一百元，第一特獎則增為一千萬元，獲獎民眾從原本的百萬富翁變成千萬富翁。一時之間，民眾趨之若鶩，人手一券，開獎日期也從「一個月開獎一次」到「半個月開獎一次」，最後到逢五開獎，每個月三次，對獎方式如同現今的統一發票一樣，一張一個固定號碼。早期愛國獎券開獎使用的是手提六角型木質搖獎機四架組合搖獎，1971 年 1 月改用法國製電動開獎機七架組成開獎，每臺機器下面都坐著一個人轉動機器，裡面有從零到九的十個球，轉出那個號碼，那個號碼的牌子就會被舉出來，而參加開獎的民眾更是門庭若市，開獎的過程更是緊張刺激，每一位投注者都希望自己能夠中得第一特獎（行政院文化建設委員會，2009）。

值此，愛國獎券在發行 37 年 9 個月的歲月裡，每期皆有不同的主題，券面設計反映當時的時代背景與社會價值，獎券文化更是融入民眾日常的作息生活中。「特獎獨得新臺幣二十萬元」或者是「一券在手、希望無窮」等廣告用語的重複顯現，不僅呈現社會民眾的心理需求，更加顯露國民政府企欲吸引社群民眾購買與增加國家財政的設計巧思。「中愛國獎券」不僅成為當時臺灣民眾獲得經濟資本的一項社會表徵，更對國家整體財政收支、基礎建設與社會影響產生重要的效益與影響（徐長芳，2005；張敦智，2005）。

三、臺灣大家樂 / 香港六合彩發展歷史過程之探述

「大家樂」崛起背景是源自 1970 至 1980 年代臺灣資本市場嚴重脫序失控，一則因為當時臺灣民間企業外貿出口長年暢旺、資金充沛，二則執政當局對於外匯管制的嚴格以及刻意低估新臺幣匯價的政策，此等幾股經濟力量造成臺灣資金供過於求，導致經濟資本在國內市場到處流竄，找不著消化出口與投資出路。因此，在民間過多資金以及國內太少可投資標的的情境下，臺灣都會區迅速造成「全民瘋股市」的現象，股票市場在湧入大量資金的情況下，短時間內快速飆向 1 萬 2000 點；而在「股市熱」還沒有感染到的鄉間，「大家樂」就成為最普遍的金錢遊戲（李朝陽，2002）。

臺灣「大家樂」的前身是稱為「第八獎」的民間簽賭遊戲。1980 年代對身處博弈氛圍的臺灣民眾而言，愛國獎券的中獎機率與投資報酬無法滿足彩迷的賭博心理與需求，尤其在 1980 年代以後愛國獎券獎金分配³的成長幅度更是趕不上民間財富的快速累積，於是部分的地下組頭自組投注團體，投注號碼從「00」到「99」中自由選號，然後以愛國獎券第八獎的中獎號碼為中獎依據，所有的簽賭金由組

³ 「大家樂」之所以在 1980 年代引起社會瘋狂與賭風興盛，最重要的原因在於當時的地下彩票支出比例高達 90%，比官方的 65% 以及 25% 的高中獎空間外，甚且不需要繳 15% 的稅款，官方則必須依法扣除中獎所得。因此，地下賭風愈演愈烈、甚至呈現一發不可收拾之勢。

頭抽取一成後，其餘賭金由對中號碼的投注者均分，此等高額賭金的盈餘分配，在臺灣掀起一波全民賭博的風潮。

因此，「大家樂」在 1998 至 1999 年期間呈現瘋狂與迷亂的高點，造成眾多社會問題與脫序行為。當時政府雖強力取締與掃蕩，但是效果不彰，至此臺灣省政府與臺灣銀行決定停止發售愛國獎券。但此次措施，卻將「大家樂」的賭博風潮成功轉至香港「六合彩」在臺灣風行的契機，每逢星期二、四下午「六合彩」開獎時段，形成全臺電話網路大當機的另類博弈奇觀。然而「大家樂」的式微與沒落，最主要的原因在於組頭、莊家制定的賭博規則極不穩定，常有組頭詐騙、捲款以及黑道介入等負面消息的呈現，但最重要的結構性因素是臺灣資本市場的重新啟動與重建。臺灣經濟市場民間熱錢與資金浮濫的情況，在開放大陸投資與經濟自由化的雙重因素影響下，全臺博弈彩券賭博風氣逐漸消融與平息（李朝陽，2002）。

而香港在 1870 年就已出現非法博彩的活動，「字花」於 1970 年代初期最為盛行，吸引香港各階層市民的熱烈參與，當時每天開彩的「字花」為 36 選 1 的博彩遊戲，每個號碼以一位古人代表，非法經營者在報章刊出圖片作為提示以招攬投注者。香港政府為打擊「字花」這類非法獎券博彩活動，於 1975 年成立了「香港獎券管理局」，並委託香港賽馬會代為經辦獎券事務，至今已有 30 多年歷史（香港賽馬會，2005）。而香港彩票的合法化是在 1958 年的立法會議提議開辦馬票搖彩，用以籌集社會福利事業基金。六合彩⁴為香港政府的財政庫房，獎券基金每年帶來超過二百億港元的收入，多年來惠澤香港無數的慈善機構與社福團體。

四、「臺北市社會福利愛心彩券」發行歷史過程之探述

愛國獎券停止發行後，大家樂組頭改依附香港六合彩的開獎號碼，反而形就「六合彩」在臺灣博弈發展歷史中一項賭博樣態。基於對抗六合彩賭風及充裕政府資金發展社會福利事業，行政院遂於 1989 年作成「社會福利彩券可由地方政府自行研究發行，送行政院核備」之決議，臺北市議會隨即在愛國獎券停辦 2 年多後，通過「臺北市社會愛心福利彩券發行辦法」，委託臺北銀行訂定與規劃彩券發行、管理、銷售、收入、運用等事宜，並發行社會福利愛心彩券（黃細清、凌月霞、凌瑞宏，2011）。臺北市社福愛心彩券於 1990 年 9 月 18 日正式上市，每月發行一期，以刮刮樂及傳統型二合一的玩法風靡當時臺北市民。因係屬國內首次發行的立即型彩券，發行隨即造成轟動，不僅為臺北市政府增加財政收入，亦創造弱勢團體的就業機會。

⁴ 「六合彩」是香港政府為了打擊民間賭博風氣、發展社會福利與籌措社會福利基金而成立的彩券行業，1975 年香港獎券管理首度發行 14 選 6 的中獎規則，隔年香港獎券管理局為了迎合大眾以小搏大的心態，開辦獎金增大與難度增高的「六合彩」，1983 年改為 40 選 6、1988 年改為 42 選 6、1990 年改為 45 選 6、1996 年改為 47 選 6、2002 年最後增為 49 選 6，至此底定六合彩投注選號與中獎的方式。

刮刮樂屬於立即獎，採「中三元」玩法，彩券消費者在購買彩券後，刮開彩券表面上粉狀薄膜，薄膜內有 6 個欄位，欄位中有 6 個獎額，其有二百元、五百元、二千元、二萬元、十萬元、五十萬元。若 6 個欄位內，有 3 個欄位出現相同獎額，則表示中了該獎額。若刮刮樂的立即獎未中，每個月的月底亦有傳統型開獎，博弈消費者憑刮刮樂彩券正面號碼予以對獎，最高獎金二千萬元，最低一萬元。第一期愛心彩券共發行兩組六百萬張，在三天內全部售完，第二期更於發售第二天被搶購一空。有鑑於此，臺北縣與高雄縣企欲跟進發行，高雄縣議會通過亦將發行彩券，其兌獎方式與六合彩無異，此舉造成其他縣市爭相企欲發行彩券的政治現象（徐長芳，2005）。

不過，當時行政院認為這項彩券銷售有引起賭風、損壞政府形象之虞，為避免造成另一波不可遏止之賭風，財政部於 1990 年 11 月 6 日決議停止發售三期的彩券。但當時臺北市政府交由社會局負責研擬「社會福利彩券盈餘運用計畫」，並特將彩券發行盈餘設置「臺北市社會福利彩券基金」的過程，確實助益臺北市政府發展社會福利事業，照顧臺北市老人、殘障人士與低所得者，且以專款專用的方式具體落實社會福利政策。

五、高雄市愛心彩券⁵發行歷史過程之探述

在臺北市愛心彩券停止發行兩年後，財政部於 1993 年完成「公益彩券發行評估報告」，其認為「彩券停止發行時的社經環境已有改變，民眾已能較以理性之態度處理」，因而建議制訂「公益彩券發行條例」，選擇適當時機再度發行彩券。1995 年 6 月 16 日立法院三讀通過公益彩券發行條例，希望能藉公益彩券的發行，達到轉移地下非法賭博（以地下六合彩為主）及增加政府財政收入的兩大目標。此時，彩券發行權歸屬地方政府所有（省或直轄市政府），此亦為日後中央與地方政府爭奪彩券發行權埋下伏筆（徐長芳，2005）。

1999 年 6 月 14 日高雄市因財政困難而欲發行彩券，當時財政部認為公益彩券的盈餘一定要統籌運用才會有成效，欲將彩券發行權收回中央，引起了地方與中央彩券發行隸屬權的激烈爭奪戰，高雄市因此未向中央申請彩券發行，且未得核准即逕自發行彩券。惟因中央已決定將彩券發行權收回，並於 1999 年 6 月底通過「公益彩券發行條例修正案」後，高雄市僅發行一期的試辦版（僅於高雄市發售），旋即於 1999 年 7 月宣告暫緩彩券發行（黃細清、凌月霞、凌瑞宏，2011）。

六、二合一公益彩券發行歷史過程之探述

1999 年 9 月國內因遭逢九二一大地震，政府財源不足以從事各種災後重建工作，加上為了籌措國民年金財源之故，因此促成臺灣銀行發行公益彩券誕生的契機。當時財政部指定臺灣銀行發行「二合一公益彩券」，臺灣銀行遂於 1999 年 12 月 1 日正式發行，之後財政部亦於 2000 年 8 月 22 日函請臺灣銀行積極規劃參與未來公益彩

⁵ 1999 年高雄市府也發行愛心彩券，採刮刮樂玩法，每張售價一百元，最高獎金五十萬元，最低獎額為二十元，在發售初期也造成搶購熱潮。不過，後來也因中央政府反對，僅發行一期。

券發行機構之甄選，並請其仍繼續依規定發行二合一公益彩券至2001年11月底止（劉代洋，2005）。

所謂二合一公益彩券係結合「刮刮樂」與「愛國獎券」遊戲模式所延伸的改良型彩券，自此由中央政府發行的公益彩券開始在全臺發售。第一期的圖案即以921大地震國軍英勇救災和災後家園重建為主題，彩券採「傳統型」和「立即型」二合一方式對獎，此二合一彩券之遊戲規則，是為避免立即型彩券被刮後即遭丟棄，進而造成環境髒亂或遭變造再出售等問題，故推出傳統型及立即型合併之二合一彩券。立即獎採中三元玩法，若六個欄位有三個欄位的數字相同即得該獎；再者，除立即型彩券外，傳統型採月底開獎並附有一組類似愛國獎券之七位數字（亦用薄膜覆蓋）於每期發行當月最後一日，開出幸運獎以供對獎，獎金最高五十萬元，最低一百元。臺灣銀行二合一公益彩券獎金結構有三階段的變遷過程，第一至第三期立即型最高獎金二百萬元，傳統型最高獎金五十萬元；第四期至第九期立即型最高獎金三百萬元，傳統型最高獎金為五百萬元；第九期以後立即型最高三百萬元，傳統型最高獎金三百萬元（徐長芳，2005）。

再者，臺灣銀行為順應某些民眾對於最高獎額的要求，財政部在第四期以後大幅修改獎金結構，將大獎獎額提升，而減少小獎的中獎數量，但銷售情形卻是愈來愈差。當初認為提高最高獎金的額度，應該可吸引更多民眾購買，不過由於修改後，中獎機率大減、造成反效果，導致銷售量不增反減。因此，為提升民眾購買意願及增加公益彩券經銷商銷售業績，臺灣銀行曾多次予以調整每組的獎金結構，扣除獎金分配與管銷費用外，其餘挪為國民年金、社會福利保障及各縣市社會福利之用。

臺灣銀行所發行的二合一公益彩券於1999年12月開始發行，至2001年11月底正式走入歷史，發行時間歷時三年，發行期數共二十四期。而2002年1月臺北銀行發行的電腦型彩券、傳統型彩券及立即型彩券正式與臺灣民眾見面。

七、樂透彩券發行歷史過程之探述

1989年行政院會做成「社會福利彩券可由地方政府自行研究發行，送行政院備查」的決議，造成各縣市爭相著手進行彩券發行的籌備工作；而且，在社會福利彩券停止發行後，財政部於1993年考量當時國內社會氛圍與觀感以及經濟市場環境變化等因素，重新評估彩券發行的可能性。財政部評估結果認為一則國內民眾已漸可以較為理性的態度面對彩券的發行，二則基於世界先進國家皆有發行彩券與獲利的前例。因此，財政部重新制定「公益彩券發行條例」，於1995年6月16日立法院三讀通過，7月5日由總統明令公佈實施，確立省及直轄市政府發行彩券母法（黃細清、凌月霞、凌瑞宏，2011）。

2001年4月17日財政部召開「公益彩券發行機構甄選委員會」，結果由臺北銀行獲得2002年1月至2006年12月為期5年的發行權。臺灣的電腦彩券於2002年1月16日正式發行，為我國彩券史上第一次同時發行電腦型樂透彩、傳統 / 立即型即時

樂以及對對樂等三種彩券，發行的主要目的仍是以增加政府財政收入以及幫助弱勢團體，彩券盈餘提供政府作為國民年金、全民健康保險以及社會福利與慈善公益⁶等福利經費之用（劉代洋，2005）。2007年3月2日「公益彩券發行條例」部分條文完成修法，主要針對強化監理委員會的職權，並規定地方政府對於彩券盈餘的使用範則，以免各縣市政府圖作其他縣政經費支出（徐長芳，2005）。而修正條文第八條明確規範彩券經銷商應優先遴選具有工作能力的身心障礙人士、原住民，或者低收入的單親家庭；經銷商僱用人數達到5人以上，也至少必須進用符合上述條件的1人，以增加弱勢族群的就業機會（財政部財政史料陳列室，2016）。

公益彩券在臺北銀行（臺北富邦銀行）⁷發行5年後，財政部重新公告招標營運銀行，中國信託金融控股公司旗下臺灣彩券公司在2007年1月1日正式接手公益彩券發行業務，彩券的玩法也更為多樣，除臺北富邦銀行原有的大樂透、樂透彩、依附大樂透及樂透彩開獎號碼的49樂合彩及38樂合彩、三星彩、四星彩等遊戲種類外，另推出今彩539、威力彩、「Bingo Bingo 賓果 賓果」及大福彩等新遊戲。而中國信託商業銀行經財政部於2012年10月29日公告指定繼續擔任第4屆公益彩券發行機構（發行期間自2014年至2023年），每年承諾提撥27億元回饋金，作為弱勢族群就業輔導、推展社會福利、公益彩券制度研究發展及形象建立之用，對於落實公益政策之推動，具有正面之助益（財政部財政史料陳列室，2016）。

但綜觀公益彩券發展有三個值得注意與討論的面向，第一是公益彩券購買族群中低收入者較中高收入者多。中低收入者購買彩券後，政府再將彩券盈餘用做社會福利，變成中低收入者照顧中低收入者，以社會正義的角度來看，無法顯示高收入者協助低收入者的情況（詹火生，2002）。第二，彩迷購買彩券重點不在於是否真得中獎，而是每次投注都希望一夕致富，這樣集體性的心理投射現象導致彩券成為一種生財的救贖工具，形構出一種賭博式的生活態度（王順民，2002）。第三，彩券在政府做莊、媒體廣告的渲染下，「非法賭博」已包裝成為「正當博弈」的一種社會樣態，尤其投注站前大排長龍的現象，更將這種「賭博地上化」以及「賭博是被允許的行為」之訊息，明確形塑在社會大眾的消費意識與購買行為中，而此彩券氛圍與博弈樣態之變化是值得社會學家繼續觀察與審視的焦點。

八、運動彩券發行歷史過程之探述

運動彩券早在2001年時，當時行政院體育委員會（以下簡稱體委會）主委許義雄先生就已經著手進行「運動彩券可行性評估」，會中建議運動彩券發行標的可採在「臺灣舉行」的「國際大型運動賽會」及「國內職業運動」兩種，不過正式研

⁶ 根據「公益彩券發行條例」第六條規定「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，並不得充抵依財政收支劃分法已分配及補助之社會福利經費」。

⁷ 臺北銀行與富邦銀行於2005年1月1日正式合併，更名為「臺北富邦銀行」，為國內第一樁官股行庫與民營銀行成功合併的案例。

討會中並未就發行標的予以定案。2002年體委會完成運動彩券可行性評估，預定2002年底前可完成「運動彩券發行條例」送行政院審查，但2002年2月4日接任體委會的林德福主委認為當時公益彩券熱潮延燒全臺之際，運動彩券的發行應該「適時降溫」，並不需要急在2002年底前研訂出「運動彩券發行條例草案」。因此，政府當時對於運動彩券發行的意願是持保留的態度，而且周立祥（2002）的研究亦指出運動彩券發行將讓臺灣運動賭博持續地下化，且會繼續加深地下組頭和拉斯維加斯的莊家們剝削臺灣運動彩迷的金錢與資產。

但財政部在2006年10月25日重新制定與發佈「運動特種公益彩券管理辦法」，行政院體委會並於2006年12月29日向財政部申請發行運動彩券，2007年4月26日將「徵求運動特種公益彩券發行機構公告事項」函送財政部，財政部於2007年5月31日正式公告（鄭涵文，2008）。2007年9月3日財政部在中國信託銀行、高雄銀行與臺北富邦銀行等三家銀行中，評選出「臺北富邦銀行」為臺灣首次運動彩券的發行機構。於是，運動彩券2008年5月2日正式開賣，首月共有美國職棒、美國職籃、歐洲職業足球等三種競技、五百多場比賽開放民眾下注，全國共設有一百五十家投注站進行投注工作。而臺北富邦銀行於2008年7月8日接續宣布，開放臺灣球迷最熟悉、亞洲水準最高的日本職棒供彩迷下注，分為大小、讓分與勝分差三種玩法（陳恆光，2008）。2008年11月11日在財政部及行政院體育委員會積極推動下，運動彩券開放「虛擬通路投注⁸」，開通「網路」和「電話語音」下注。2009年3月28日中華職棒20年開打，行政院體育委員會、中華職棒與臺北富邦銀行共同宣布，自當日起開放運動彩券投注。

值此，運動彩券的發行與推展，的確為臺灣體育運動與社會福利經費開啟另一籌措管道⁹。根據臺灣彩券與博彩研究中心（2007）的研究指出運動彩券的發行會增加國家稅收、提升民眾觀賞運動風氣、促進相關產業發展、增加就業機會、照顧弱勢人員以及博弈合法化取代地下運動賭博等好處；但無可否認，對整體社會發展而言，亦會增長社會賭博風氣、造成家庭問題、衍生社會犯罪及造成國人投機心理。再者，從1996年兄弟象隊球員涉嫌遭黑道挾持與簽賭案開始，2005年、2007年與2008年都一再發生類似的職棒球員涉賭案件。因此，臺灣民眾對於體育

⁸ 運動彩迷可以到北富銀各地分行、金融委託機構、7-11便利商店索取申請表或者直接在臺北富邦銀行的網站下載；填妥資料之後，出示身份證影本，證明自己年滿18歲，同時提供任何一家金融機構的存摺影本，再把這些資料送到北富銀各分行或者郵寄掛號。通過審查後，彩迷擁有「運彩專戶」就可以線上投注。彩迷提供的銀行帳戶是要線上扣款以及匯入獎金使用，必須是國內開立的新臺幣帳戶才行，不能用國外的戶頭，由於運彩的最低門檻1張10注一百元，下注之前最少要先存一百元才能完成投注（張雅惠，2008）。

⁹ 根據「運動彩券發行條例」第八條規定：運動彩券發行之盈餘，百分之十撥入公益彩券盈餘，並依公益彩券發行條例管理使用；其餘百分之九十，專供主管機關發展體育運動之用，不得充抵政府預算所編列之體育經費，其使用範圍，由主管機關公告之，並刊登政府公報。然於2016年7月立法院三讀通過運動彩券盈餘將專款專用，其盈餘之百分之十不再撥入公益彩券盈餘，運動彩券所有盈餘將全數用於體育發展以及國手培育之用。

運動競賽結果成為運動彩券獎金發放的依據，呈現質疑與不信任的態度。這種對專業彩券發行產生的信任危機，是運彩發行銀行與行銷機構必須面對的爭議與解決的課題。

肆、結論與建議

本文藉由歷史社會學與歷史結構的觀點與分析方法，針對國民政府自1949年大陸遷臺後，曾經發行或瘋迷過的愛國公債、愛國獎券、大家樂、臺北市社會福利愛心彩券、高雄市愛心彩券、二合一公益彩券、公益樂透彩券、運動彩券以及在臺灣風行過的香港六合彩，進行歷史系譜性的闡述與分析，挖掘各類博弈彩券的發行現象與樣態（參閱表1），以資研究者進一步了解臺灣博弈彩券發展的歷史過程與整體影響。研究結果顯示，愛國公債、愛國獎券、愛心福利彩券、公益彩券、運動彩券的推行與販售，是根植在國民政府與執政當局本身財政困窘、稅收不足之基調上，繼而衍生一系列變相吸收民間資金的生產方式。政府以「愛國」、「愛心」、「公益」與「運動」之名，行收納中下階層經濟資本之實，並藉由彩券販售盈餘推動國家建設、拓充軍需裝備、襄助社會福利以及發展體育運動。

再者，愛國公債、愛國獎券的發行與販售，雖為當時國家財政帶來豐碩設基金與轉移部份的社會壓力，但此亦引發大家樂、六合彩在臺灣的畸形發展。當時全體國民在求神問卜式的瘋狂投注以及黑幫覬覦操弄的驅動下，逐漸將臺灣推向一個變相賭博的瘋狂場域。而九0年代開始發行的愛心彩券、公益彩券、運動彩券也在政府作莊、媒體廣告以及滿街投注站的渲染下，賭博不再是一件遭受社會非議的情事，「彩券 / 博弈 / 賭博」已成功的產生社會認同與財富連結，「非法賭博」的刻板印象藉由彩券發行轉換成「正當博弈」的一種社會新樣態。

值此，當臺灣彩券發行成為中央或地方政府謀取財稅收入的利器以及衍生成為台灣社會新生態之時，「資本」與「賭博 / 博弈」的關係便凝結成為一項牢不可破的「金錢結構」，彩券發行與推廣是為政府變相抽稅的一種替代手段與方式。然而，就國家整體發展以及社群民眾立場而言，國家與政府必須拓展更多經濟面向、增闢諸多創新產業、開發新興國內外市場、廣構各式財稅管道、確實監督納稅收入，繼而改善國民生活、創造青年就業和向上流動的機會，而非續向臺灣中低階層的社群民眾進行變相的稅收集納。畢竟，各類彩券的行銷與營收只是政府集資稅入的次要手段，並非國防設備、地方建設、社會福利、國民年金、全民健保與弱勢救濟的主要經費來源。政府必須站在更高廣的角度，為臺灣全體民眾謀求更加良善的經濟環境與社會氛圍。

表1 我國彩券發展系譜一覽表

項 目	愛國公債	愛國獎券	臺北市愛 心彩券	高雄市愛 心彩券	二合一公 益彩券	樂透彩券	運動彩券
發行 時期	1949至 1957年	1950 至 1987 年	1990 年	1999 年	1999 至 2001 年	2002 年起	2008 年起

發行 依據	愛國公債 發行條例	臺灣省愛 國獎券發 行辦法	臺北市社 會福利彩 券發行辦 法	公益彩券 發行條例	公益彩券 發行條例	公益彩券 發行條例	公益彩券 發行條例 運動彩券 發行條例
發行 目的	軍事需求	省政建設	社會福利	社會福利	籌措賑災 財源	社會福利	體育運動
發行 機關	財政部	臺灣省 政府	臺北市 政府	高雄市 政府	財政部	財政部	財政部 體委會
受委 託機 關	中央銀行 及其委託 之銀行	臺灣銀行	臺北市 銀行	高雄銀行	臺灣銀行	臺北市 銀行	臺北富邦 銀行
經銷 商	商業銀行 / 郵局	承銷商必 須為公司 組織	分一般戶 及愛心戶	彩券承銷 人	一般戶、 殘障及低 收入戶	投注站及 指定銀行 據點	投注站 指定銀行
對獎 還息	政府	公開搖出 之號碼為 依據	刮刮樂立 即顯示得 獎金額， 而幸運獎 則同愛國 獎券	刮刮樂立 即顯示得 獎金額	刮刮樂立 即顯示得 獎金額，而 幸運獎則 同愛國獎 券	依據與定 期開獎之 號碼核對	依據運動 比賽賽事

資料來源：整理自我國公益彩券發行之研究。徐長芳，2005，頁55。

參考文獻

- 王順民（2002年，3月15日）。「公益彩券對社會的影響」座談會會議實錄。資料引自財團法人國家政策研究基金會
<http://old.npf.org.tw/Symposium/s91/910315-SS.htm>
- 王毅、游旭群、翟群（2008）。博彩心理學研究綜述。澳門理工學報，2008（1），頁34-41。
- 臺灣彩券與博彩研究中心（2007年，11月）。運動彩券之社會經濟影響及規劃評估。資料引自
<http://clcg.buyben.com.tw/bossc0/front/bin/ptdetail.phtml?Part=004>
- 朱家顯（2010）。臺灣博弈產業開放政策之研究。未出版之碩士論文，臺北市，文化大學中山學術研究所。
- 行政院文化建設委員會（2009年，1月15日）。愛國獎券停擺風波。資料引自國家文化資料庫 <http://nrch.cca.gov.tw/ccahome/photo/>
- 余致力（1997）。美國州彩券現行運作之政策論辯（Policy Debates on Current Operations of State Lotteries in the U.S.）。中國行政，61，頁49-71。

- 李美苓 (2005)。論賭博行為之應罰性。未出版之碩士論文，新北市，國立臺北大學法律研究所。
- 李美苓 (2005)。論賭博行為之應罰性。未出版之碩士論文，新北市，國立臺北大學法律研究所。
- 李朝陽 (2002)。「大家樂」重現臺灣。**新新聞周報**，776，頁 44-48。
- 周立祥 (2002)。運動彩券一體委會假道學。**新臺灣新聞週刊**，311，頁 55。
- 香港賽馬會 (2005 年，7 月 17 日)。「六合彩轉出精彩三十載」電視特輯明晚首播。資料引自香港賽馬會
http://www.hkjc.com/chinese/news/news_2005071710604.htm
- 孫義雄 (2002)。兩岸賭博現象及相關刑事政策。**中央警察大學警學論叢**，6，頁 111-136。
- 徐長芳 (2005)。我國公益彩券發行之研究。未出版之碩士論文，中壢市，中原大學財經法律學系。
- 徐厚廣 (2006)。博奕。重慶市：重慶出版社。
- 財政部財政史料陳列室 (2016 年，4 月 18 日)。公益彩券發行史料。資料引自
<http://museum.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=16389&ctNode=38&mp=1>
- 張紅峰 (2012)。博彩行為的博奕理論研究範式。**澳門理工學報**，2012 (2)，頁 104-110。
- 張敦智 (2005)。近百年來臺灣彩票展演之研究 (1900-2005)。未出版之碩士論文，斗六市，國立雲林科技大學文化資產維護系。
- 張雅惠 (2008 年，11 月 10 日)。虛擬開通！運彩明天起可網路或電話下注。資料引自中時電子報
<http://tech.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/Inc/2007cti-news-Tech-inc/Tech-Content/0,4703,12050903%20132008111000659,00.html>
- 陳光興編 (2000)。文化研究在臺灣。臺北市：巨流出版社。
- 陳恆光 (2008 年，7 月 7 日)。北富銀運動彩券 明推出日本職棒投注。2009 年 1 月 15 日，資料引自 <http://www.cdnews.com.tw>
- 曾惠青 (2011 年，10 月 6 日)。運動彩券弊案之評析。資料引自財團法人國家政策研究基金會-國政分析 <http://www.npf.org.tw/3/9777>
- 黃細清、凌月霞、凌瑞宏 (2011)。公益彩券形象標誌運用之檢討與改進。財政部 100 年度自行 (共同) 研究報告提要表。財政部國庫署。
- 葉智魁 (2003)。他山之石的啟示—賭博合法化的美國經驗之研究。**臺灣人文生態研究**，5 (1)，頁 99-124。
- 葉智魁 (2003)。他山之石的啟示—賭博合法化的美國經驗之研究。**臺灣人文生態研究**，5 (1)，頁 99-124。
- 詹火生 (2002 年，3 月 15 日)。「公益彩券對社會的影響」座談會會議實錄。資料引自財團法人國家政策研究基金會

<http://old.npf.org.tw/Symposium/s91/910315-SS.htm>

劉代洋（2005）。公益彩券發行與管理制度之研究。財政部國庫署九十四年度委託研究計畫。

劉葦卿（2008）。臺灣人的發財美夢—愛國獎券。臺北市：臺灣書房。

鄭涵文（2008）。我國運動特種公益彩券虛擬通路相關法律議題研究。未出版之碩士論文，臺北市，世新大學法律學系。

賴存理（2007）。中國博彩發展的歷史過程、階段及其特徵。澳門理工學報，1，頁 1-9。

Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1979), Dependency and development in Latin América. University of California Press.

Study on the Historical Pedigree of the Lottery Development in Taiwan

Chun-Hsuan Chen¹, Guo-Bin Zhao², Ching-An Chien²

Abstract The sequential release of Taiwan government bonds, Patriotic lottery, Happy lottery, Public Welfare Lottery, and Sport lottery, along with the resultant wave of purchase for fun, has made the betting and consumption of various lotteries a part of the daily life and collective memory of the Taiwanese people. With the government as the controller and under the effects of media advertisement, the gaming lottery has transformed from an “illegal gamble” into a “legal game” -- a social pattern. With the concepts of historical sociology and the analysis of historical structure, this study makes a phenomenological analysis of the lottery development in Taiwan, aiming to get acquainted with the overall historical pattern of the lottery development in Taiwan. According to the research results, the National Government and previous ruling authorities all raised funds for various national constructions and welfare in the name of patriotism, concern, public interest and sport. All the profits generated in the release of the lotteries were used to purchase various types of military equipment, support social welfare, enhance public health, increase national pension, and develop sports. It is undeniable that the release and sale of the lotteries in history could temporarily alleviate national or local fiscal problems, but it also resulted in an increase in gamble, social crime, familial problems, and public intention of speculation.

Keywords: patriotic lottery, public welfare lottery, sports lottery

^{1*} National Taipei University; Corresponding author(63388@mail.ntpu.edu.tw)

² WuFeng University