

今天你樂透了嗎 - 作個真正有尊嚴的公益彩券頭家

中華民國輔助科技促進職業重建協會榮譽理事長 周二銘

飛鷹人執行長 耿淑楨

「公益彩券」這名詞極具創意，既能助人「做好事」（公益），又能助己「發大財」（彩券），「公益彩券發行條例」第一條即開宗明義說發行公益彩券目的在「增進社會福利」（財政部國庫署，2007）。

依據目前發行公益彩券發行機構台灣彩券公司網站資訊（台灣彩券公司。<http://www.taiwanlottery.com.tw/>），彩券金額的分配比例是：8.4%給經銷商（身心障礙者、原住民或低收入單親家庭經營）、26.75%作為彩券盈餘（專供政府補助國民年金、全民健康保險準備，及其他社會福利支出之用）、60%為獎金、4.35%為管理費用。當然公益彩券的發行，每年為政府帶來龐大的稅收。

多方皆贏的公益彩券

公益彩券實際銷售的數字有多大？依據台灣彩券公司公布97年經銷商獲得的佣金：1月為4.4億、2月為6.2億；彩券盈餘的金額：1月為14億、2月為20億；獎金總金額：1月為31億，2月為40億；管理費用：1月為2.2億，2月為3.2億。這樣亮麗的數字，似乎符合各方皆贏的理想（台灣彩券公司。<http://www.taiwanlottery.com.tw/>）。

以機制設計 (mechanism design) 理論榮獲2007年諾貝爾經濟獎得主麥斯金 (Eric S. Maskin) 於2008年4月來台 (陳一嫻，2008)，為我國財政經界把脈獻技。麥斯金是賽局理論大師 (Game Theory、俗稱博弈理論)，倡導面對任何大小問題，可利用機制設計來創造多贏的環境，小到解決如何處理兄弟間公平分蛋糕的問題，大到可能可以

解決台灣海峽的兩岸紛爭。麥斯金甚至認為當前全球金融業最棘手的次級房貸風暴問題，若能運用機制設計理論，將可大幅降低彼此不信任造成的信用緊縮（麻省理工「開放式課程」，2004）。

立法諸公在設計「公益彩券發行條例」時，大概沒有運用到機制設計理論，這點應該不會有人懷疑，但如今簡單的彩券金額「比例分配」原則，似乎也達到皆大歡喜的效果。筆者在清華大學數學系唸書時，也學過Game Theory（Rasmusen，2001），記得那時完全沒有任何人談到「博弈」跟「公益」之間有什麼關聯，如今想來不免一絲遺憾，當年沒有順便研究一下如何設計一個最大「公益化」的「博弈」機制，如今有了麥斯金機制設計，我想這議題應該會有更好的答案。

公益彩券的積極公益效益

在中國信託（即台灣彩券公司）從台北商銀接下公益彩券業務之際，有四千多位原先的經營者因為沒有幸運再次中籤而一夕間失業，引發社會一些關注與討論，在「公平抽籤」的遊戲規則下，這種幾家歡樂幾家愁的社會現象，大家已經司空見慣，畢竟在後面等著加入這保障行業的合格候補者還大有人在。

就社會福利或救濟的實務上，一般採通通有獎或用完為止的原則，若遇到牽涉到重大利益而且嚴重僧多粥少的情況，往往還是要拿出「公平抽籤」這雖不完美卻能接受的解決辦法，譬如：國宅、公益彩券。

觀諸「公益彩券發行條例」的設計，公益理念的實現有兩個主軸，一在工作機會的提供，一在彩券盈餘的比例規定，前者採部分抽籤原則，後者則採通通有獎原則。目前發行條例設計中，這兩主軸之間沒有任何關聯，這是彩券發行條例設計者便宜行事的產物、其中藏有奧妙巧思、或是不得已苦衷？若我們能將工作機會與彩券盈餘回歸為同樣源頭「公益彩券事業」所衍生出的可用公益資源，重新思考整個機制的設計，或許可以避免每幾年要發生在弱勢族群中「新就業」與「新失業」洗牌波動。

在幻想一種可行的下一個版本公益彩券制度時，我們先行審視一下現在「公益彩券」在提供工作機會這部分的美意是否存在有可以馬上改善的空間？幸運的是這關鍵的條件早已存在多年，那就是「職務再設計」(Job Accommodation)（邱滿艷等，2001）。接下來，我們先來探討目前這工作的實質內涵。

工作本質各有不同的甲乙經銷商

依據台灣彩券公司公佈的「公益彩券經銷商遴選及管理要點」（台灣彩券公司。<http://www.taiwanlottery.com.tw/>），甲乙經銷商取得經銷證的歷程與承擔之經營職責有很大不同。

取得經銷證之不同歷程。甲種經銷商販賣的是傳統刮刮樂彩券，申請者需取得政府指定之審查機關核發之公益彩券經銷商第一階段資格審查合格證明書（第七條第1項），經過審查面試合格，即可取得傳統型及立即型彩券經銷證。乙種經銷商販賣的是電腦彩券，申請過程則比較複雜，先要經過遴選及審查面試並合格者，在規定時間地點接受教育訓練且通過測試（第十六條）；接下來應在規定期間內提出合適的銷售處所，並取得獨資型態經營之營利事業登記證，經勘驗核可後，始得進行簽約作業（第十七條）；最後始得進行彩券相關機器及指定之其他販售設備安裝作業（第十八條）。

經營職責之不同。甲種經銷商一般是在不固定地點販售，台灣彩券公司規定需本人親自銷售彩券（第三十一條）。乙種經銷商需要固定營業場所，台灣彩券公司雖規定經銷商應親自銷售，但有正當理由不能到場者，得申請由其配偶、直系親屬或兄弟姊妹最多二

人為其代理人（第三十七條）；稽核人員得查核經銷商，遇有六個月內累計三次本人及代理人同時不在銷售處所銷售彩券，或遇有六個月內連續四次本人不在銷售處所內，得取消其彩券經銷商資格（第四十四條）；經銷商需依照「營運規範」進行營運作業（包含開店時間等）（第七十條），每月銷售額未達規定者，需接受強力輔導，或被取消資格（第五十三條）。

依據上述條款的對照，可以看出台灣彩券公司看待甲乙經銷商的態度有下列不同之處：

1. 教育訓練：甲種經銷商不需要，乙種經銷商需要參與教育訓練而且需通過測試。
2. 親自銷售：這是甲種經銷商唯一的銷售方法，乙種經銷商可以有代理人代為銷售。
3. 販售地點：甲種經銷商一般沒有固定販售地點，乙種經銷商則需要固定而且經審查核准的營業場所。
4. 販售時間：甲種經銷商可自由決定工作時間，乙種經銷商需符合「營運規範」裡關於開店時間的規定。
5. 業績要求：甲種經銷商完全自主，乙種經銷商需符合每月銷售額規定。
6. 工作機會：甲種經銷商沒有數量限制（第六條），乙種經銷商數量由台灣彩券公司另行訂定（第十條）。

綜和這些規定，甲乙兩種經銷商除了都是在販售某種「彩券」以外，可以說是完全不同的兩種工作；造成這樣的結果並非是不同彩券（刮刮樂、電腦彩券）之罪，而是在人們所訂的制度與規定，及其背後的思維。

就「失業危機」的角度考量，甲種經銷商名額不限，只是需要每幾年換個東家罷了，所以不用擔心會被迫失業；乙種經銷商因為名額有限，所以需要靠能否再次「中籤」來定生死。

目前的制度，導致甲乙兩種經銷商的潛在商業規模與利益有很大的不同，然而甲乙兩種經銷商所需擁有的能力與付出的努力並無明顯差異。如此觀之，就協助身心障礙者擁有「穩定工作機會」的角度來看，強力輔導一位身心障礙者成為「永續」的成功「甲種經銷商」，是不是比輔導每隔幾年可能被迫失業的「乙種經銷商」更為符合長期的社會福利經濟效益？

職務再設計化的公益彩券

依據96年3月3日頒布的「身心障礙者職務再設計補助作業要點」（以下簡稱：職補要點）第一條即明確指出此辦法目的在「為有效協助身心障礙者克服工作障礙，增進其工作效能，並積極開拓身心障礙者就業機會」（行政院勞工委員會職業訓練局，2007）。

職補要點特別明列「公益彩券甲類販售業者」等「自營作業者」也可提出申請（第二條第四項）。乙種經銷商因為需要取得營利事業登記證，所以當然符合申請要件。

就公益彩券業之職務再設計，職補要點優先補助項目包括：解決長時間站、坐之問題、考量防搶及通報的需求、輪椅進出，需考慮高低階落差之問題、及有自營店面者，內部之無障礙空間設施（第十三條第六項）。

甲種經營者大都為自營作業者，平日各自慘淡經營，人數再多，也得不到彩券發行公司關愛的眼神，沒有所謂的「職業訓練」可參加，也不符合經濟部中小企業處所服務對象的基本要件（經濟部中小企業處，2005）。傳統彩券市場的規模到底有多大？一位甲種經營者的販售成績是否可能在有效的輔導機制下可以改善？就「增進其工作效能」的角度來看，甲種經營者一樣需要一般成功企業所擁有的專業成功條件，這包括：「作業程序」、「客戶經營」、「行銷技巧」、「賣場規劃」、「財務管理」、「市場評估」等。就身心障礙者從業人員之特殊性來說，還需要如：「體能訓練」、「工作安全」、「輔具調整」等專業的輔導。

至於乙種經銷商，彩券發行機構會在其銷售額未達規定標準時介入並強力輔導，嚴重時甚至會危及其經銷商資格（

第五十三條），但是好在有了代理人的設計，乙種經銷商也應親自銷售的規定因此產生了模糊空間。有趣的是，彩券發行機構並非雇主，所以不符職補要點之申請要件。由於參與經營的人很可能不只一位，在達到最低銷售額的目標前提下，有多少力氣會用在增進乙種身心障礙從業主的工作效能？反過來說，有自覺的乙種身心障礙者從業主，需要專業協助時，會選擇官方的職務再設計服務，還是彩券發行機構？

就面臨失業之風險，乙種經銷商遠高於甲種經銷商，透過更寬、廣積極的思維來實現「職務再設計」的理念，是否可能提供乙種身心障礙者從業主更強的申請誘因，在經營乙種彩券的幾年中，透過職務再設計的輔導機制，培養出除了滿腔「想賺錢的念頭」以外真正實在的工作能力，能夠針對未來極可能被迫轉業時提早做充分準備？

全權負責的公益彩券案例

這裡介紹西班牙一種作法。西班牙每天都有不同的樂透彩開獎，Bono Loto、La Primitiva、Euro Loto、ONCE、足球、賽馬等。ONCE協會成立於1938年，為西班牙的盲人或視覺障礙者提供訓練及其他教育課程。西班牙政府授權ONCE協會發行專屬的彩券（ONCE Coupon），多年來穩定提供約二萬三千個工作機會，其中一萬五千人為視障者，約有十萬八千個家庭的經濟來源跟ONCE有關（ONCE: <http://www.once.es>）。

在2006一年，ONCE販售彩券的營業額為二十一億歐元（約一千零六億新台幣），約占11%西班牙總體彩券市場。由於ONCE Coupon乃ONCE獨立發行與經營，所以發展出來視障者確實可以自行營運的環境，這包括：龐大的就業機會、營運器具的設計、就業輔導的系統等。事實上，ONCE已經發展成複雜的企業體，透過雄厚資金的優勢，與數千家企業建立直接或間接的生意往來關係。

ONCE提供我們一個近乎理想的職務再設計遠景，其中有幾點要素我們一樣可以擁有：

1. 發行與經營權的統一。彩券不過是種商業活動的本質，ONCE是西班牙眾多彩券中發行機構之一。ONCE Coupon公益的屬性根源於ONCE的成立宗旨，至於營運過程是否符合ONCE全體會員最大利益，將由ONCE自己評斷，外人無須過問與擔憂。我國在今年五月開始發行運動彩券，正式進入多元化的彩券市場，彩券一向被戴上的公益面紗有天勢將被摘下。

2. 長期穩定的輔導系統。ONCE發行的Coupon由會員經營，ONCE的財務則幾乎全仰賴Coupon的銷售，全力輔導會員成功經營彩券業務自然是ONCE不變的重點業務。在我國，若能撥出一部份彩券盈餘，成立專屬常設機構，專門提供協助身心障礙者從事彩券行業的協助，如今「公益彩券」的公益價值將可大幅提昇。這專屬常設機構，

應擔負起彩券就業輔具的研究與開發工作，包括：刮刮樂輪椅（機車）專用盤及其它輔具、電腦彩券機的相關輔具、無障礙電腦彩券系統等（內政部多功能輔具資源整合推廣中心。<http://repat.moi.gov.tw/>）。

結語-博弈的真面目

賭博界常提到「賭徒末日」這名詞，用來形容賭徒的淨效益就是把口袋裡的錢全部掏進莊家的口袋這一事實（李建興譯，2008）。然而另一方面，聰穎的數學家卻能運用「凱利方程式」到拉斯維加斯玩輪盤與二十一點，並大獲全勝（Kelly, 1956；Kelly criterion. http://en.wikipedia.org/wiki/Kelly_criterion）。知識代表權力，在博弈這領域是非常實在的事實。

我國目前公益彩券的作法，試圖將「彩券」的「博弈」邪惡面貌，草率地用「公益」兩個字來美化。然而由全體可能受惠的弱勢族群來承擔的這種社會之原罪，所換得的部分短暫工作機會是否值得？政府的稅收、發行機構的獲利，為何變得理所當然？部分彩券盈餘是否也該用來輔導因成癮於彩券博弈而頻臨家破人亡的受害者？博弈的真面目，專業的知識，是否彩券業主管應該更認真、完整、誠實地對大眾宣導？乙種經銷商資格之僥倖中籤與不幸損龜所衍生的虛幻歡喜與不實悲哀，是否也有部分彩券營收可用來讓這一切激情還原冷靜的真相？

【參考文獻】

1. 內政部多功能輔具資源整合推廣中心。<http://repat.moi.gov.tw/>
2. 台灣彩券公司。
<http://www.taiwanlottery.com.tw/>
3. 李建興譯 (2008)，「天才數學家的秘密賭局」，William Poundstone，平安文化出版，2008年02月01日。
4. 邱滿艷等(2001)，「職務再設計」，中華民國輔助科技促進職業重建協會發行。
5. 行政院勞工委員會職業訓練局(2007)，「身心障礙者職務再設計補助作業要點」，中華民國96年3月3日。
6. 財政部國庫署 (2007)，「公益彩券發行條例」，中華民國96年3月21日修正。<http://www.nta.gov.tw/law/main701.asp>
7. 陳一姍 (2008)，「大師談經濟學深入淺出」，中國時報，中華民國97年4月19日。
8. 麻省理工「開放式課程」(2004)，「Game Theory and Political Theory,」，Fall 2004。<http://www.myoops.org/twocw/mit/index.htm>
9. 經濟部中小企業處 (2005)，「中小企業認定標準」，中華民國94年7月5日。
10. Kelly Jr. J L. (1956), 'A New Interpretation of Information Rate,' Bell System Technical Journal, 35, 917 - 926. <http://www.racing.saratoga.ny.us/kelly.pdf>
11. Kelly criterion. http://en.wikipedia.org/wiki/Kelly_criterion
12. ONCE: <http://www.once.es>
13. Rasmusen E. (2001), 'Games and Information: An Introduction to Game Theory,' Oxford, Basil Blackwell Ltd. <http://www.rasmusen.org/GI/download.htm> (免費下載)