

# 我國發行運動彩券之法制上課題

紀振清\*

## 摘 要

我國於 2008 年 5 月 2 日發行運動彩券，但是，於立法上仍有待商榷。本文以為，我國發行運動彩券應獨立立法，方足以凸顯與公益彩券存在著不同之立法目的。是以，本文擬先簡短介紹運動彩券與博彩產業之興起，係由於公共政策上之犧牲與容忍之妥協，並以澳門與香港發展觀光賭場與運動彩券之法制推行經驗與改進之道，說明推展博彩產業與運動彩券產生的“光”與“影”一亦即整體經濟利益及其附帶產生一些社會問題；還有，面對合法規範仍未能掃除非法投注時，政府發展博彩產業應以「責任利益」為依歸。再者，本文思以日本之競輪(自由車)之法制為借鏡，詳細分析其立法及因行政改革之軌跡，亦可進一步了解日本對於競輪法律之合法性的法構造設計。最末，本文從運動彩券具有博彩之本質，以為我國發行運動彩券應以提倡國民健康的娛樂、推動運動產業的發展為考量，並符合全體國民利益且負有教育性之「責任利益」為其未來獨立立法之合法性基礎，並提出應配合修改相關法規之看法，以供建構運動彩券法制之參考。

---

\* 現任國立高雄大學法律系專任副教授兼系主任並兼代學務長、國立台灣大學法學博士，競爭法、大眾傳播法及行政法專攻。

責任校對：法研一 公法組 董志鴻

# The Legislative Problems on Issuing of Taiwan's Sports Lottery

Chen-Ching, Chi

## Abstract

Taiwan had issued sports lottery in May 5, 2008. Due to the legislative problems still remaining to broad discusses from the legal resource of the sports lottery, we appeal to enact a brand new law "Sports Lottery Act".

From some disciplinary materials, we can know that any country's legal gambling policy about whether to issue any kinds of lottery or not is always wandering in the concept of sacrifice and the concept of tolerance. And some scholar thinks that we should put "interest of responsibility" to the core value of legitimacy. Therefore, this paper engages an outline introduction about the experiences of casino or lottery in Macau and Hong Kong, especially concerning "light" (economic benefits) and "shadow" (social problems) within it. Further, this paper explores in-depth the institution and legislation of Japan's Keirin (professional bicycle game), and makes fully discusses about Keirin with Japan's Administrative Reform in recent years.

Through observations mentioned above, we think Taiwan should consult the legal change of Japan's Keirin to revise some laws along the enactment of "Sports Lottery Act" in order to regulate the sports lottery effectively.

# 我國發行運動彩券之法制上課題

紀振清

## 目 次

- 壹、前言
- 貳、運動彩券與博彩產業之“光”與“影”
  - 一、博彩產業合法化之抉擇—犧牲與容忍之妥協
  - 二、責任利益之省思
  - 三、博彩產業—澳門觀光賭場之“光”與“影”
  - 四、運動彩券—香港賽馬會主持彩券業之“光”與“影”
  - 五、小結
- 參、日本競輪制度與法構造之借鏡
  - 一、日本競輪(職業自由車競賽)之產業、組織及競技制度
  - 二、日本競輪之法構造及修法歷程
  - 三、小結
- 肆、我國應以專法規制運動彩券並修改相關法規
  - 一、應以專法規制運動彩券之發行
  - 二、相關法規應配合修改之芻議
- 伍、結語

關鍵字：博彩產業、運動彩券、合法性、競輪、責任利益。

**Keywords** : gambling industry, sports lottery, legitimacy, Keirin, interest of responsibility.

## 壹、前言

台北富邦銀行於 2008 年 5 月 2 日發行運動彩券，原先依據其內部民調，規劃以民眾最關心的體育賽事依序是棒球、籃球以及足球，皆以國外的賽事作為投注的項目。棒球方面選定美國職棒大聯盟(MLB)；籃球選定美國籃球聯賽(NBA)、女子職籃(WNBA)；足球則選定歐洲足球聯賽、日本足球聯賽、韓國足球聯賽等。預計全年的賽事將近五千場，由不同運動的賽季互相接棒，幾乎天天都有，全天則由不同時區的比賽各自進行，二十四小時都可以投注任何單一賽事或賽事組合。而有關中華職棒(CPBL)是否列入賽事項目，台北富邦銀行基於簽賭風氣太盛，為免人為操縱賽事之因素，不願在運動彩券第一年的「處女年」就連結中華職棒，以避免聲譽可能受損之風險<sup>1</sup>。

但是，由於 2008 年 3 月上旬於我國舉行奧運棒球資格賽，中華隊全力拚搏，終於取得前進 2008 年 8 月北京奧運棒球比賽之門票。因而，在中華職棒的請命之下，運動彩券的主管機關—行政院體育委員會，幾經協調後同意中華職棒之賽事列入本季投注之標的<sup>2</sup>。

回顧我國的博彩產業，相較於歐美國家及港澳地區的發展，即顯得十分地保守與落後。我國自從 1950 年台灣省政府委託臺灣銀行發行愛國彩券<sup>3</sup>，經過了 1990 年 10 月台北銀行發行刮刮樂愛心彩券，1999 年到 2001 年臺灣銀行發行二合一立即型彩券，2002 年 1 月 16 日台北富邦銀行首度發行電腦彩券，2007 年 1 月 1 日中國信託商業銀行取得公益彩券發行權，2007 年 5 月行政院體育委員會規劃賽馬、自行車、賽車等競技運動以及經濟建設委員會規劃、研擬觀光賭場條例等歷程。而 2008 年 5 月 2 日，由台北富邦銀行發行的運動彩券，亦仍是未脫離先行發展彩券，再擴及他如賭場等相關博彩產業之基調。

---

<sup>1</sup> 中廣新聞網(網路新聞)，2008.3.4。

<sup>2</sup> 中央通訊社新聞，<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/080324/5/vyy2/html>, visited in 2008.3.30。

<sup>3</sup> 張敦智，臺灣百年樂透，頁 7，博揚文化事業有限公司出版，2006 年 3 月初版。

我國發行的運動彩券，的確肩負著發展我國博彩產業，進而提昇我國整體經濟的重責大任，本文認為未來應儘速獨立立法。是以，本文擬先行介紹運動彩券與博彩產業之著例——香港與澳門之經驗，藉以明確現行發展運動彩券或觀光賭場之法制推行經驗與改進，率皆以國民之公共利益，尤其責任之利益為依歸；再者，以日本之競輪（自由車）之法制為借鏡，詳細分析其立法及因行政改革之軌跡，亦可進一步了解日本對於競輪法律之合法性的法構造設計。最末，本文從運動彩券具有博彩之本質，以為我國發行運動彩券應以提倡國民健康的娛樂、推動運動產業的發展為考量，並符合全體國民利益且負有教育性之「責任的利益」為其未來獨立立法之合法性基礎，並思考相關法規亦應配合修改，以為妥善建構發行運動彩券之法制。

## 貳、運動彩券與博彩產業之“光”與“影”

### 一、博彩產業合法化之抉擇——犧牲與容忍之妥協

博彩產業(gambling industry)包括彩券(lottery)、賽馬(horse race)和觀光賭場(casino, 港澳慣稱為娛樂場)等相關產業的經濟活動在內。而世界各國對於博彩產業，各有其發展的項目，例如美國內華達州拉斯維加斯(Las Vegas, Nevada)的大型觀光賭場、香港的賽馬、歐洲的足球彩券、日本的公營競技運動彩券——自由車(競輪)、水上摩托車(競艇)、賽馬(競馬)、小型賽車(Autorace)等，都是歷經數十年以上的歷史而名聞遐邇，而其所帶動的運動相關產業，以及整體經濟利益之蓬勃發展，更是不勝枚舉。

但是，任何國家發展博彩產業，向來就是在「犧牲」(sacrifice)與「容忍」(tolerance)的公共政策之間作重大的抉擇。以新加坡為例，新加坡博彩公司於1968年成立，代表著新加坡承認彩券之博彩產業合法化，然而，也是歷經幾個世紀的爭論，好不容易才行以妥協的結果。其間之犧牲或容忍的理論爭辯，即是最主要的原因：

#### (一)、根據傳統的倫理和道德分類，犧牲理論(Doctrine of Sacrifice)

是目的論，係說服公眾為了增進社會實現一個崇高的目標而放棄一些個人利益。反對彩票或其他形式國營博彩業合法化的人經常宣稱，彩民放棄購買彩票的權利，是為了增進整個社會的道德健康和穩定團結。所以，反對彩票合法化完全是為了整個社會的利益。而容忍理論 (Doctrine of Tolerance) 則是認為社會不能容忍個人任何權利的放棄，儘管這可能意味著社會必須付出沉重的代價，才能把那個個人從對他大有害的活動中解救出來。容忍理論也認為社會不得不容忍個人的這種很可能給社會造成損害的行為，只要這種行為不為法律所禁止。從傳統道德觀念上看，一個人所採用的達到目的之方法與目的本身同等重要<sup>4</sup>。

(二)、容忍理論是基於一個崇高的價值—不要把公眾作為達到目的之工具。政府的存在是為了保護公眾的個人利益，而不是強迫個人為了一個崇高目的而放棄個人權利<sup>5</sup>。所以，政府壓制公眾賭博的權利，是該理論所不能接受的。既然人們一定會賭博，為何政府不能使賭博合法化，並以之實現其他崇高之目的？本文以為，或許此亦是世界各國准許博彩業，卻又必須加諸許多規制 (regulation) 之最主要原因！

## 二、責任利益之省思

但是，在現實上，政府立法規制博彩業或彩券業，是否即會遏止非法賭博的投注風氣？藉以導正人們朝向合法的賭博遊戲？並減少社會問題之發生？答案恐怕是令人失望的。根據美國於 1974 年發布的一項國家統計數字顯示，61% 的美國人曾有過投注賭博的經驗。另一項於 1989 年類似的統計，係經由 Gallup 的調查數字為 81% 的美國人口，其中每週均有投注的成年人占 31%。然而，Illinois State University 的（前）犯罪司法系主任 Henry Leiseur 則深信於 1995 年的投注賭博人口，應該已經高達 85% 之譜<sup>6</sup>。另外，一項由 National Gaming Impact Study Commission 於 1999

<sup>4</sup> 张渊，「新加坡彩票业政府规制的历史演进及启示」，公法研究第三辑，页 373，浙江大学公法与比较法研究所编，商务印书馆出版，2005 年 10 月第 1 版。

<sup>5</sup> Richard McGowan, *State Lotteries and Legalized Gambling: Painless Revenue or Painful Mirage*, p.47, Westport, Conn.: Praeger, 1994.

<sup>6</sup> Ante Z. Udovicic, "Special Report: Sports and Gambling a Good Mix? I Wouldn't Bet on It.", 8

年所發布的統計數字，全美國每年對於運動賽事所從事的地下非法投注總金額估計有 800 億美元至 3800 億美元之間；但是，透過合法投注的總金額才 25 億美元而已<sup>7</sup>。

對於非法賭博仍是禁不勝禁，是以，有識者認為，政府允許合法博彩業或彩券業之經營，甚至近來利用網路投注，以加強民眾投注的便利性，藉以增加國家收入，對於偶爾幾次於網路下注買運動彩券的人，投注 (betting) 對他而言是毫無意義的，充其量只是一種可有可無的嗜好。但是，投注行為卻會延伸成為個人或社會各個層面的問題。甚至隨著時空進化，已有由於個人或者公司型態出現的半職業或全職業性的專業投資活動 (professional investment activity)，是以，政府應該要以「責任利益」(interest of responsibility) 作為規制投注活動的理由。其間涉及政府應負起道德與教導之責任，不可輕忽<sup>8</sup>！

准許了博彩業，使其合法化並應懷有崇高目的，於現實上，涉及政治、社會、經濟、法律等諸問題之糾葛，如何在現實與理想之間求其平衡？尤其博彩業或發行運動彩券亦將帶動運動(sport)商業化，若不能妥善地加以規制(regulate)，將會造成該運動產業之崩壞(corruption)，其嚴重性自不言可喻<sup>9</sup>。以下就以鄰近的澳門及香港發展觀光賭場與運動彩券之經驗與現況為例，說明帶動經濟繁榮之“光”與引發社會問題之“影”。

### 三、博彩產業——澳門觀光賭場之“光”與“影”

依據《澳門特別行政區基本法》第 118 條規定：「澳門特別行政區根據本地整體利益自行制訂旅遊娛樂業的政策」；這是基於澳門的實際產業結構而作出的特別規定。而眾所周知，旅遊娛樂業即是指博彩業而言，它

---

Marq. Sports L.J. 401, Spring, 1988.

<sup>7</sup> Michael Levinson, “A Sure Bet: Why New Jersey Would Benefit from Legalized Sports Wagering”, 13 Sports Law. J. 143, Spring, 2006.

<sup>8</sup> Ola O. Olatawura, “Why There May Not Be an Extraterritorial Sport Right to Online Gambling”, 27 Loy. Int’l Comp.L.Rev. 381, Summer, 2005.

<sup>9</sup> Simon Gardiner, Alexandra Felix, Mark James, Roger Welch & John O’Leary, Sports Law, p.261, Cavendish Publishing Limited, 1998.

亦是澳門經濟的支柱性產業，於 1999 年回歸中國時大約占澳門政府每年財政收入的一半<sup>10</sup>。並且依據該基本法第 71 條第(一)及(三)項，制定「娛樂場幸運博彩經營法律制度」之法律<sup>11</sup>，以作為全澳門未來觀光賭場之基本規範法律。而各項相關項目，包括經營賭場之執照及設施、新彩券種類之批准，則依各別申請、核准之方式為之<sup>12</sup>。

澳門行政首長何厚鏵於 2002 年宣布，將澳門的經濟發展定位為以「博彩旅遊業」為主，此舉終止了澳門博彩產業由一家博彩公司，亦即澳門博彩股份有限公司長期以來的壟斷局面，並開放賭權（賭場執照）給另外二家之永利渡假村(澳門)股份有限公司和銀河娛樂股份有限公司<sup>13</sup>，亦即所稱“三照”<sup>14</sup>。截至 2007 年 12 月底，由上述三家博彩公司所經營的澳門大型的賭場飯店共計 28 個；創造了 2006 年博彩整體利益達到 570 多億澳幣；2007 年 1 月至 9 月的收益，甚至累積至 580 多億澳幣；同時，於 2007 年上半年的博彩收益達超過拉斯維加斯，成為世界第一賭城。現在的澳門，在其約 28 平方公里的面積上，於 2007 年之人口數約 58 萬人，勞動人口約 31.75%，而博彩業於 2007 年第二季末的有薪雇員共 45,033 人，較 2006 年同期增加了 50.1%，還有空缺 5,112 人，若預測再加上 2007 年 8 月才開幕的威尼斯人大型賭場(Venetian Casino)及其他賭場之空缺，更高達上萬人。今年（2008 年）澳門比較去年的本地生產總值狂飆 27.3%，其國民所得(GDP)高達 36,357 美元，已是超越日本，成為亞洲首富<sup>15</sup>。

由於澳門的賭場人力需求急遽攀高，於賭場擔任「荷官」(dealer, 分牌員)成了熱門的“基階高薪”職業，不需要高學歷即可在受訓及格後立

<sup>10</sup> 焦洪昌主編，港澳基本法，頁 276，北京大學出版社，2007 年 9 月 1 版。

<sup>11</sup> 第 16/2001 號法律，2001.8.30 通過；[http://bo.io.gov.mo/bo/i/2001/39/lei16\\_cn.asp](http://bo.io.gov.mo/bo/i/2001/39/lei16_cn.asp), visited in 2008.4.10.

<sup>12</sup> [http://bo.io.gov.mo/bo/i/2001/39/lei16\\_cn.asp](http://bo.io.gov.mo/bo/i/2001/39/lei16_cn.asp), visited in 2008.4.10.

<sup>13</sup> <http://www.gov.mo>, visited in 2008.3.31.

<sup>14</sup> 三照的判給：澳門公司(第 76/2002 號行政長官批示)、永利公司(第 142/2002 號行政長官批示)、銀河公司(第 143/2002 號行政長官批示)；  
[http://bo.io.gov.mo/i/2001/44/extra2/despce\\_cn.asp#217](http://bo.io.gov.mo/i/2001/44/extra2/despce_cn.asp#217), visited in 2008.3.31.

<sup>15</sup> 澳門日報，2008.4.8。



即擔任，造成老師轉業、學生不上課、公務員紛紛出走，形成職業大轉移的現象。部分沉迷於賭場的病態賭徒對家庭、社會影響日鉅。據有關數據顯示，2007年澳門上半年整體犯罪活動共6,200餘件，同期比上升16.5%。其中升幅較為明顯是盜用電單車、扒竊、行騙、吸毒和青少年犯罪，其中涉及青少年犯罪的案件共98件，同期比上升30%，未成年人共200人。另外，製造業受到大量人力轉向賭場就業，嚴重地空6,000餘職缺，但其薪資仍比「荷官」少了很多。再者，澳門運輸工務司司長歐文龍涉嫌貪污核准許多新賭場興建之案件，更引起民意對於澳門法治落後、廉正建設不足等等社會亂象之詬病<sup>16</sup>。

而原先由一家一照經營賭場，改為三照28家，卻仍沿習舊有的監管制度，亦即政府交由澳門公司自我管制，且到目前仍是如此。澳門的博彩產業市場，自2004年以來，朝向三個方面的變化：1.博彩產業的規模急遽地膨脹；2.由一家企業專營變為一個競爭性市場；3.由單一本地化走向國際化，這三大變化是由於澳門政府的博彩政策的改變，亦即「賭權開放」而引發的。澳門新崛起的觀光賭場，大多由美國內華達州拉斯維加斯(Las Vegas, Nevada)的賭場投資商經營者所引進者居多，但是，博彩政策的變化引發了產業組織、產業結構和產業規模的變化，使得如此的澳門舊時代博彩監管體制，在許多方面都不能適應新的情況，例如，倘未落實“現金交易報告”(CTR)的話，即會產生利用合法的賭博以進行洗錢的新型犯罪手法<sup>17</sup>。

是以，澳門在其自豪國民的GDP超過3萬美元，雄踞亞洲第一名的同時，面對上述日益增加的社會諸多問題，卻也正是澳門政府最急於解決者，於博彩業之監管上，管理與執行之法制規劃，以及其他相關法律配合修正，諸如基礎公共設施、犯罪預防等法律未能即時跟進，或許為其主要

---

<sup>16</sup> 澳門導報，2007.11.28，A02-03版(核心新聞)。

<sup>17</sup> 王五一，「澳門博彩監管的制度瓶頸——內華達州的啟示」，2007 博彩產業與公益事業國際學術研討會(論文集)，頁25，北京大學中國公益彩票事業研究所(會議主辦單位)，2007.12.1-3 於上海、澳門。

原因吧！

#### 四、運動彩券——香港賽馬會主持彩券業之“光”與“影”

香港的工商業，其範圍包括製造業、商業、旅遊業、服務性行業等等，而《香港特別行政區基本法》第 118 條規定，政府有義務制定適當政策來促進工商業的發展。由於香港是多年來奉行自由競爭的資本主義市場經濟的地區，政府基本上對工商業發展採取“積極不干預”的政策，因此並不干預工商業經營的具體內容和活動，只對工商業發展提供積極的服務性工作，如建立基礎設施和條件等<sup>18</sup>。

在香港的博彩產業是為賽馬、足球彩券及六合彩等三種。主要規範係依據《賭博條例》<sup>19</sup>第 148 章規定：「任何人不得製造、印製、發行、售賣或提供出售載有現金彩票、電算機投注(computer betting)或彩池投注中彩機會號碼的彩票、表單、收據或其他彩票代替物，但根據本條例已獲得政務司司長准許的會社或其代表則屬例外。」，除了獲得香港政府根據上開規定明確批准（即受規制的賽馬、足球博彩及六合彩）、獲得影視及娛樂事務管理處處長發牌批准（例如麻將館）、以及相關獲豁免的賭博活動（主要是社交性質的賭博）之外，其他賭博活動均屬非法。在稅制方面，《博彩稅條例》<sup>20</sup>規定：「足球投注舉辦商從舉辦獲批准足球比賽投注而就每一課稅期取得的淨投注金收入徵稅，稅率為 50%。」；稅率訂定理由有二：一是確保香港賽馬會的足球博彩業務相對於其他收受賭注者的競爭力，二是為港府提供合理的稅收(足球博彩稅的課徵，是針對盈餘扣取 50%)<sup>21</sup>。

香港賽馬會（The Hong Kong Jockey Club，以下簡稱馬會），成立於 1884 年，其獨家持有經營賽馬業務的牌照，除辦理香港市民最喜愛的運動項目之一的“賽馬”活動外，並且經營六合彩及規範化足球博彩業務。由

<sup>18</sup> 焦洪昌主編，港澳基本法，頁 275，北京大學出版社，2007 年 9 月 1 版。

<sup>19</sup> <http://www.hkllii.hk/hk/legis/ch/ord/148/>, visited in 2008.3.31.

<sup>20</sup> <http://www.hkllii.hk/hk/legis/ch/ord/108/>, visited in 2008.3.31.

<sup>21</sup> 朱文生、林子郁、葉劉慧娟撰，「香港及新加坡運動彩券發行情形考察報告」，頁 4-5，行政院體育委員會，2006.10.2。

於香港不鼓勵賭博，故於政策上是秉持將賭博活動侷限於少數規範及受監管的途徑，於 2005 年 5 月通過《2002 年賭博（修訂）條例草案》，以規範相關非法賭博活動。另外，鑑於非法足球賭博通常涉及其他非法活動，例如高利貸和收債罪行等，規範足球博彩則可以將現時非法的足球賭博投注納入受規範的途徑。這不但有助於紓緩非法足球博彩問題，亦可減少警方打擊這些活動所需的資源。是以，經過縝密的研究及規劃後，於 2003 年 8 月 1 日，香港正式推出規範化足球博彩服務。成年人（18 歲以上）可透過馬會“足球彩”投注服務，投注海外各大足球賽事（如英格蘭、德國、義大利及西班牙的賽事或聯賽），與重要國際盃賽及國際聯賽（如歐洲聯賽冠軍盃、歐洲足協盃、歐洲國家盃及世界盃）等。

由於香港馬會並無股東，乃屬採非營利經營模式，其盈餘皆來自上述三項博彩，所得收入依相關規定支付派彩、獎金、經營費用及稅項，以及扣除為改善賽馬及投注設施而作出的投資後，剩餘的款項以成立香港賽馬會慈善信託基金方式，負責處理和分配盈餘，撥捐予慈善及社區計劃。

馬會的繳稅，向來是香港政府的前幾名；截至 2005 年止過去 10 年，馬會每年平均撥捐約 10 億港元，資助慈善及社區計劃，是全球最大的慈善捐款機構之一，排名與美國洛克菲勒基金會相若。同時，馬會亦是香港最大的僱主之一，其聘用 4,200 名全職及 18,000 名兼職員工，即約占全港就業人口之 1/10<sup>22</sup>。

是以，香港馬會以超過一世紀的非營利組織方式，為受到香港政府的發牌取得獨家的賽馬、六合彩及足球博彩之經營機構。如此的委任關係，乃馬會卓越的、無私的經營所致；而各項博彩業務相繼推展，亦係因香港居民對於賽馬會的信任而來。而且，在返獎的制度上，例如賽馬現金彩票活動，亦可以高達投注總金額扣除博彩稅後，以不少於 88%撥作參加者的獎金<sup>23</sup>，其返獎比率之高，直逼地下非法返獎，亦可有效地打擊非法博彩

---

<sup>22</sup> 同前註，頁 3。

<sup>23</sup> 博彩稅條例—SECT2，批准會社舉辦賽馬現金彩票活動；<http://www.hkllii.hk/cgi-bin>, visited in 2008.3.31.

活動。

## 五、小結

綜合比較澳門的博彩—觀光賭場，與香港的運動博彩—賽馬、六合彩及足球彩票，二者均符合法治主義之要求，亦即有立法—尤其是以專法形態、成立監管委員會作為博彩最高監管機構，為其固有特色的博彩產業奠定法治基礎。然而，於法制及社會上，各有其“光”與“影”之一面。只是香港在長期的社會變遷下，因為馬會之非營利色彩及慈善計劃，可以先行掃除許多社會犯罪問題，並按部就班地推展新的彩券項目，這也是植基於香港長期以來，良好的法治建設所致。

反觀澳門驟然開放觀光賭場之執照，但是監管制度仍然未能集中由政府作妥善的監管，其他相關法律制度，亦未見迅速配合，以至於社會問題接踵而至。

值得觀察的是，澳門行政長官何厚鏞於 2008 年 4 月 22 日之澳門立法會上表示，澳門在可預見的將來不再增加賭牌，並會嚴格監管現有賭場及相關賭場設施，亦即澳門政府決定凍結現有博彩業的發展規模，並以立法形式維持現有的三個博彩專營牌照及三個副牌的模式。何厚鏞更宣示具體的作法，預計包括 1. 澳門政府不再接受興建賭場設施的土地申請，將來任何填海新增的土地也不會用於博彩業，2. 嚴格監管現有賭場數量、嚴控賭廳、賭檯及角子機數量，並要求角子娛樂場所儘速遠離民居，3. 考慮設立博彩業高層人員的資格審查及發牌制度，規定高層不得參加公用事業等等<sup>24</sup>。

由上述澳門政府對於賭場宣達了嚴格控制的社會省思，其實亦是向香港的責任博彩(responsible gambling)之宗旨看齊，惟未來成效如何，仍值得大家拭目以待！

然而，若再觀察亞洲的法治模範生—日本的思維，則可發現其以同時

---

<sup>24</sup> 中央社，2008.4.22 19:04 網路新聞。

發展地方經濟與開創運動項目及其相關產業—例如競輪(自由車)法制，於其立法目的，亦即合法性(legitimacy)之取向，十分的清楚，堪稱為獨樹一格。以下，藉由競輪(自由車)制度及其法構造之介紹，亦可從中瞭解其於運動彩券與港、澳博彩業，有著迥然不同的規劃！

## 參、日本競輪制度與法構造之借鏡

### 一、日本競輪（職業自由車競賽）之產業、組織及競技制度

#### （一）、競輪產業之概述

日本所稱之「競輪」(KEIRIN) 或「自轉車競技」，亦即職業自由車競賽<sup>25</sup>，與「競馬」(即賽馬)、「競艇」(賽艇)、「オートレース」(Autorace，亦即賽車)等合稱為「公營競技」。詳言之，此一產業制度乃是定期以職業自由車選手為投注對象所舉辦之運動競賽，於事前販售「車券」(或稱為「勝者投票券」，亦即投注券，一般俗稱為運動彩券)為下注(賭博)，再以該競賽結果而取得彩金之活動。又，該販售投注券之收入，依法除部分作為投注彩金(75%)及辦理競賽活動費用(20.6%)外，其餘4.4%為收益金，充作振興自由車產業活動及各都道府縣等地方自治體之福利設施或基礎建設經費之用。據統計，以2004年(平成16年)度為例，車券之銷售總額為9151億日圓(日圓)，入場觀賽並下注總人數為1073萬人次。

於沿革上，職業自由車競賽起源於日本。當時基於促進戰後都市街道之復興、充實地方公共建設經費及健全地方財政之考量，於1948年(昭和23年)制定「自轉車競技法」將之予以制度化<sup>26</sup>。1948年11月20日上午10時30分，於福岡縣小倉市(現在之北九州市小倉北區)三荻野之小倉競輪場舉行了1000公尺之自由車競賽，踏出了世界第一個自由車競走職業競賽的第一步；並且於開賽後四天的車券總銷售額為1973萬日圓，

<sup>25</sup> 日本發展「競輪」時，於世界上亦僅有丹麥及義大利有此競技活動；清野 惇，競輪の法的構造—公營競技の法的側面，頁12，広島修道大學総合研究所，1985.3.20。

<sup>26</sup> 當時日本係於聯合國占領之下，立法提案須由「聯合國最高司令部」(GHQ)認可後，才能於國會提案審議，草案審議中遇有修改提案時，亦同；同前註，頁3。

遠比小倉市政府試算的 1500 萬圓，尚且超出甚多，對於當時日本正處於二次大戰後之重建，各地方自治體需要財政健全之時，無疑地乃是項破天荒的事業，當然頓時成為全國注目的焦點<sup>27</sup>。之後數年內，各地紛紛蓋起競輪場展開競輪之賽事。迄今，為促進及健全該項競賽活動之發展，並為防範社會弊害之產生（射倖心之抑制），曾對該法進行數度修正，以至 2005 年 7 月 26 日之修正，乃奠定今日的法條規定全貌<sup>28</sup>；惟 2007 年為因應景氣長期低迷，車券銷售金額未見起色之情形下，對於該法之部分規定，則將有調整之可能（詳參後續有關修法提案概況之部分）。

依據日本自轉車競技法之規定，中央主管機關為經濟產業省（類似我國之經濟部），個別競賽場之主辦單位（稱為「競輪施行者」），則限於都道府縣或經「總務省」大臣指定之市町村，但實際上之辦理單位，則由上開主辦地方政府依自轉車競技法委託各地「自轉車競技會」實施；一旦接受競輪施行者之委託，則為必須專門辦理競輪之裁判、自由車之檢查、競賽組別之編成及選手之管理等競賽實務之團體。截至目前為止，依地域別之區分，全日本計有七個，分別為北日本、關東、南關東、中部、近畿、中四國及九州「自轉車競技會」。又關於競賽活動之監督以及裁判員暨職業自由車選手之養成、管理、出賽安排與懲處，則由中央政府依「自轉車競技法」第 23 條所設立之特殊法人「日本自轉車振興會」所掌管。該會乃為競輪之公正及圓融地實施，依據競技法於 1957 年（昭和 32 年）10 月由經濟產業省出資所設立之團體，其主要業務為負責自行車選手、裁判員及自行車之登錄，檢車員之認定，選手之出賽斡旋（安排）、養成、訓練以及對於「自轉車競技會」進行指導等事務。而近年來日本職業運動並不景氣，並且為因應行政改革之道，自由車（競輪）與小型汽車（小型自

<sup>27</sup> 日本自轉車振興會，競輪五十年史，頁 1，1999.3.31。

<sup>28</sup> 日本公營之競技活動，是否會影響社會賭博風氣，或是可以藉此振興日本經濟，亦歷經正反兩方之諸多議論，最後仍以由公營競技帶動健全娛樂並加以節制之理由，而通過立法。請參閱，清野 惇，競輪の法的構造—公營競技の法的側面，頁 12，広島修道大學総合研究所，1985.3.20。亦有學者以為競輪或競輪場之建設，屬於外在環境所產生而對於社會造成之道德性的影響因素，千葉正士，スポーツ法学序説—法社会学・法人類学からのアプローチ，頁 131，信山社，2001.3.30。

動車<sup>29</sup>)二項之競賽事務，合併由一個組織——「財團法人 JKA」統一掌管，本會係由承繼上述「日本自轉車振興會」而來，於 2007 年（平成 19 年）10 月接管「日本自轉車振興會」原有競輪之相關業務，另外，依「小型自動車競走法」第 27 條規定，於 2008 年（平成 20 年）4 月起，接收原為「小型自動車競走振興法人」之相關業務<sup>30</sup>。

## （二）、競輪場之設置及利用

關於職業自由車競賽場，亦即「競輪場」（又稱「バンク」，BANK）之設置，依自轉車競技法規定，須符合日本經濟產業省令所規定之基準。目前，全日本計有 47 個「競輪場」分散於各地，其中，屬於地方政府所有者計有 40 個，民間所有者則為 7 個。

關於自由車競賽場地之設置，就現有「競輪場」加以分析，至少有下列要求<sup>31</sup>：

1. 繞場一圈之長度設有規範，分別設計為 333.3 公尺（6 個競輪場）、335 公尺（1 個競輪場）、400 公尺（33 個競輪場）及 500 公尺（7 個競輪場）四種。

2. 自由車行走之跑道，必須朝內側傾斜，稱為斜面（「カント」）；於直線部分呈現 2~4 度，轉彎處為 30 度左右之角度傾斜。

3. 至於入場券價格，一般民眾入場觀賽之門票費用為 50 円或 100 円。未滿 15 歲者，入場免費。

## （三）、競輪之舉辦

承上所述，各競輪場職業自由車競賽之舉辦，乃由主辦地方政府委託

<sup>29</sup> 曾舉辦過幾年的房車型汽車競賽，現只舉辦摩托車競賽。

<sup>30</sup> <http://www.keirin-autorace.or.jp/about/index.html>, visited in 2008.5.5.

<sup>31</sup> 詳見原來建立於 [http://www.keirin.go.jp/land/pages/howto/bank/part1/04\\_02bank.html](http://www.keirin.go.jp/land/pages/howto/bank/part1/04_02bank.html) 之資料，visited in 2008.3.1；惟有關於選地以及相關設置基準等之法規範，尚待進一步確認，然此似乎未於日本經濟產業省官方網站公開其詳細內容。

當地所屬「自行車競技會」來實施。接受委託後，「自行車競技會」除進行場地準備（租借）、出售「車券」等事務外，須就①舉辦綱要或②概略之競賽組別以及③希望選手名冊事項，向「日本自行車振興會」提出幹旋（亦即安排）選手出賽之申請。而接受依規定申請之「日本自行車振興會」則依賽程間隔、選手之腳質（體能狀況）與競賽得分、幹旋出賽次數進行公正之安排。於決定後，則向「自行車競技會」送達幹旋出賽選手一覽表，同時，並向選手發送幹旋出賽書通知書。至於受通知之選手則須於所定截止日期前向「日本自行車振興會」提出參賽申請書，後由「自行車競技會」與參賽選手締約，舉行競賽。

再者，職業自由車競賽之比賽方式，係以選手依其上一年度比賽成績表現而被區分等級（「選手區分」）之前提下，採取分級競賽制度（「グレード制」，GRADE），亦即針對選手級別分級進行分組比賽。而每次分組比賽乃分別由六個車隊參賽，每個車隊則由 6、7、8 或 9 名選手所組成。詳述如下：

#### 1. 選手資格及分級（「選手區分」）

所有欲參賽之選手，除須在「日本自行車振興會」附屬「日本競輪學校」接受 12 個月專業訓練取得職業自由車選手資格外，依自行車競技法規定，並須向「日本自行車振興會」進行登錄；平成 16 年度（2004 年度—以 2004 年 4 月至 2005 年 3 月）為止，登錄職業選手人數，計有 3821 名。

另者，所有職業選手依其競賽成績區分為 S 級（1 班、2 班）以及 A 級（1 班、2 班、3 班）。屬於 S 級之選手分為 1 班以及 2 班，除可參加 G III 及 F I 級各項比賽以爭奪獎金外，同時，亦具備了 GP、G I 及 G II 之參賽資格。屬於 A 級之選手則分為 1 班、2 班及 3 班，除可參加 F I 及 F II 級各項比賽以爭奪獎金外，尚須為能晉升 S 級而必須累積優異競賽成績。而剛自「日本競輪學校」畢業取得職業選手資格者，須由最下位之 A 級 3 班身分開始參賽，再依其競賽成績逐漸往上晉級。

#### 2. 分級競賽制度（「グレード制」，GRADE）

日本之職業自由車競賽，區分為六個級別來舉辦；亦即以 GP



(「KEIRIN グランプリ」, KEIRIN Grand Prix) 為最高等級，次而下之，依序為 G I、G II、G III、F I 及 F II 級；參賽選手須自下級往上晉級比賽，稱之為分級競賽制度（「グレード制」, GRADE）。說明如下：

**GP**：於每年 12 月末舉辦，為日本職業自由車競賽之頂點；不僅是自由車競賽之最高榮譽，優勝獎金總額約一億圓（包括副獎）亦屬最高。

**G I**：由 S 級上位選手參賽爭奪高額獎金及名譽，每年舉行六場，除日本自由車選手權選拔賽為六天，オールスター自由車競賽為五天外，其餘賽程採取四天制分組比賽。優勝者則可獲得參加 GP 之資格。

**G II**：由欲晉升參加 G I 級比賽之 S 級上位選手參賽，除東西王座戰為三天，サマーナイトフェスティバル(SUMMER NIGHT FESTIVAL)為兩天外，其餘之賽程採取四天制分組比賽。

**G III**：所有 S 級選手均可參賽，賽程採取四天制分組比賽，於不舉辦 G I 及 G II 級（東西王座戰以及サマーナイトフェスティバル除外）比賽之場地每年舉行一次，一般稱為「紀念」賽。

**F I**：所有 S 級及 A 級選手均可參賽，賽程採取三天制分組比賽（S 級及 A 級各分 5 場計 11 場）。S 級選手多以此級競賽為主，其比賽成績可列入 G I 及 G II 級競賽之參賽資格之評價。

**F II**：所有 A 級選手均可參加，參賽選手主要為爭取晉升 S 級而累積競賽成績，於日本各地舉行，賽程採取四天制分組比賽。

### 3. 競輪之實際舉辦比賽概況

關於各場競輪之舉辦名稱、舉辦場地及時間選定、籌辦程序等事項，原則上，擬主辦之地方政府（競輪施行者）多就所轄地區自由車競賽之實施，根據自轉車競技法定有地方性法規（自治條例或規則），諸如「川崎市自轉車競走実施條例」、「川越市自轉車競走實施規則」、「奈良県営自轉車競走實施規則」等。此為籌辦 F1、F2 等 F 級自行車競賽之基礎規範。但關於 GP、G1、G2 等 G 級自行車競賽，即所謂「特殊競輪」之籌辦，

則須依據日本經濟產業省製造產業局發出之函示「特別競輪等營運要綱」（日本經濟產業省平成 18 年 6 月 29 日製局第 4 号通達）來辦理。按上開「特別競輪等營運要綱」係由日本經濟產業省製造產業局長於每年修正上一年度之營運要綱後，以各地經濟產業局（地方派出機關）、日本自転車振興會、全國競輪施行協議會、日本競輪選手會、自転車競技會全國協議會及全國競輪場施設協會等為通知對象所下達的行政規則。

#### 4. G 級「特殊競輪」之籌辦

茲就 G 級「特殊競輪」之籌辦為例，依據上開營運要綱，簡述如下：

- (1). 特別競輪等之名稱、舉辦場次及時間（月次），雖逐一於上開營運要綱列舉（表一之 1）。賽事分散於全年各月間舉辦，無季節限制；就個別競賽場次之具體舉辦時間，則係委由依據上開營運要綱所組成之「特殊競輪等運營委員會」決定之。又，為儘可能讓更多觀眾進場觀賽，除 KEIRIN グランプリ GP 等三場競賽外，原則上，競賽之決賽日應選在週日或國定假日。

（表一之 1）

名稱	舉辦次數	舉辦時期
KEIRIN グランプリ(Grand Prix) GP	年 1 次	12 月
ヤンググランプリ(Younger Grand Prix) G2、G3	年 1 次	12 月
競輪祭朝日新聞社爭奪競輪王決定戦 G1	年 1 次	1 月
日本選手權競輪 G1	年 1 次	3 月
高松宮紀念杯競輪 G1	年 1 次	6 月
寛仁親王牌・世界選手權記念トーナメント(Tournament) G1	年 1 次	7 月
オールスター(All Star)競輪 G1	年 1 次	9 月
讀賣新聞社全日本選抜競輪 G1	年 1 次	12 月
東西王座戦 G2	年 1 次	2 月

ふるさとダービー(故里 Derby) G2	年 3 次	4 月・8 月・11 月
サマーナイトフェスティバル(Summer Night Festival)G2	年 1 次	7 月
共同通信社杯競輪 G2	年 1 次	10 月

- (2). 關於主辦地方政府（競輪施行者）及舉辦場地之選定，該營運要綱依競賽場次分別定有選定之判斷基準（積極資格以及消極資格），程序上係由「特殊競輪等運營委員會」依各該場次之選定基準，分別自申請舉辦該場競賽之競輪施行者（應募舉辦該場競賽之地方政府）中，選定該場賽事之主辦地方政府以及舉辦場地。同一主辦地方政府連續數年舉辦「特殊競輪」，並不禁止。
- (3). 關於申請舉辦「特殊競輪」之手續以及選定程序，係由希望舉辦「特殊競輪」之地方政府（競輪施行者）於每年 12 月底前檢具擬申辦兩年後某場「特殊競輪」之申請書以及相關資料向「特殊競輪等運營委員會」提出。各該申辦之申請，係先由依據上開營運要綱所另行組成之「特殊競輪等運營委員會幹事會」就各該申辦者之申辦理由、擬售出車券之目標額、增進車券販賣額之方法、宣傳廣告、對於觀賽觀眾之服務狀況及計畫等事項，接受各申辦地方政府之提案說明，並就各該提案所擬效果、具體性以及實踐性舉行口頭答辯，進行適格性審查後，擬具當年度所有「特殊競輪」賽事之主辦地方政府（競輪施行者）及舉辦場地之選定案，提交「特殊競輪等運營委員會」審議後，於當年底前做出決定（即決議兩年後「特殊競輪」賽事之主辦者及場地）。

#### 5. 職業自由車選手之出賽方式

- (1). 於日本，其職業自由車選手散居日本全國各地，職業選手登記制度依其居住都道府縣所在，採取分區登記方式（全日本分為 7

個地區)。

- (2). 各場競賽由哪些選手出賽，係由日本自轉車振興會依法透過斡旋制度安排出賽，原則上，某場競賽之參賽選手之擇定，主要先自居住在該場賽事之主辦地方政府所轄都道府縣之選手中挑選，依其前一年度參賽成績、當年度參賽次數多寡、同時其他參賽時程之平衡等事項選定之。而選手因傷病或其他家庭等個人因素無法參賽時，縱經斡旋被安排出賽，亦可提出缺席申請。
- (3). 又，因選手並非平均分居於全日本各地區，故於所轄地區居住選手較少地區或同時舉辦多場競賽致參賽選手不足時，則可邀請居住其他地區之選手參賽，亦稱為「交流」。例如在屬於 A 級選手（現約有 2823 人）之競賽（即 F1、F2）中，一般說來，於東日本地區舉行者，僅就登記在東日本地區之選手進行斡旋安排；但於中部或近畿地區舉辦時，有時會將東日本、中四國或九州地區所屬登記選手也納入斡旋對象而安排參賽，其目的在於維持各選手之平均參賽次數（每月約 2.2 次）以及競賽營運得以圓融與順利地進行。
- (4). 關於 S 級選手（現約有 861 人）之競賽（多屬 G 級）參賽安排，一般無分區限制，均屬全國性選拔。

#### (四)、競輪之投注方式——「車券」之種類及購買方法

##### 1. 「車券」(自由車彩券)之購買方法

目前日本對於職業自由車競賽之投注，除可至分散全日本之 47 個「競輪場」內，以及受經濟產業省大臣許可之場外投注站購買「車券」外，亦可事先於指定銀行開設專用帳戶（稱為「競輪專用口座（帳簿）」）後，透過固定電話、公共電話或行動電話以及網際網路下單投注後，自動扣款或匯入中獎彩金。無論係前往投注站下注抑或經由電話或網路投注，購入「車券」之方式以及下注之遊戲規則，並無相異之處。

## 2. 「車券」之種類

日本之「車券」，又稱為「勝者投票券」，計有七種下注方式，每筆投注金額以 100 円(日圓)為計算單位。再者，依各該投注之組合方式，因有預想中獎容易者，以及預想中獎困難者，因而依其中獎機率及彩金之計算，亦有所不同。茲說明如次：

①「3 連單」：車號三連勝單式(「車番 3 連勝單式」)，亦即依優勝順序預測該場比賽前三名優勝選手之車號，因必須猜中一、二、三名的一定順序，並依選手出場人數預測，計有 504 組下注組合，中獎機率最小，賠率最高。

②「3 連複」：車號三連勝複式(「車番 3 連勝複式」)，亦即不管優勝順序，僅預測出該場比賽前三名優勝選手之車號即可，計有 84 組下注組合，較「3 連單」之機率稍高，仍屬高賠率。

③「2 車單」：車號二連勝單式(「車番 2 連勝單式」)，亦即依優勝順序預測該場比賽前二名優勝選手之車號，計有 72 組下注組合，亦屬高賠率。

④「2 車複」：車號二連勝複式(「車番 2 連勝複式」)，亦即不管優勝順序，僅預測出該場比賽前二名優勝選手之車號即可，計有 36 組下注組合，亦屬高賠率。

⑤「2 隊單」：隊號二連勝單式(「梓番 2 連勝單式」)，亦即依優勝順序預測該場比賽前二名優勝選手之隊號，計有 33 組下注組合，屬於中賠率。

⑥「2 隊複」：隊號二連勝複式(「梓番 2 連勝複式」)，亦即不管優勝順序，僅預測出該場比賽前二名優勝選手之隊號即可，計有 18 組下注組合，中獎機率高。

⑦「ワイド」(WIDE)：擴大二連勝複式(「拡大 2 連勝複式」)，亦即不管優勝順序，僅預測出該場比賽前三名優勝選手中其中兩名選手之車號

即可，計有 36 組下注組合，亦屬高中獎機率。

### 3. 投注（購買「車券」）之資格限制

①高中以下學生及未成年者不能投注並不得受讓「車券」；

②「競輪」有關之政府公務員、日本「自轉車振興會」及「自轉車競技會」之職員、「競輪場」內擔當清潔及警衛等事務之從業人員，則不得購入其工作期間舉辦競賽場次之「車券」。

## 二、日本競輪之法構造及修法歷程

### （一）、自轉車競技法之法構造分析

日本有關規範競輪活動的自轉車競技法，制定於昭和 23 年（1948 年）8 月 1 日（法律第 209 號），歷經十餘次之修正，藉以因應長期景氣低迷，挽救公營競技整體收益式微的現象，乃不斷地增加相關的營運規範，截至 2005 年（平成 17 年）7 月 26 日（法律第 87 號）之最近修正，已是超過八十條以上條文規定之法典。由於競輪與其他公營競技—尤其是賽車之集體營業狀況息息相關，是以，近來的法律修正，均係由主管機關—現為經濟產業省主導，合併自轉車競技法及小型自動車競技法作同步修正，故本文特別就 2002 年的一部修正案，於下段之（二）另外詳述之，作為修法軌跡之回顧。而且，日本於 2005 年進行行政改革方案，有關公營競技部分亦主張應朝向獨立法人的方向為之，進而影響自轉車競技法及小型自動車競技法將可能合併為一法，而成立單一的私法人主辦該二項競技活動，併作未來修法之前瞻，以及 2007 年之自轉車競技法之一部改正法律案，本文亦將於下列之（三）及（四）概述之。

以現行自轉車競技法（法律第 87 號）之規定分析，立法意旨乃在於振興自轉車（自由車）及其相關機械改良與輸出、機械工業合理化以及體育事業及其相關公益之增進為目的，同時並藉以健全地方財政。是以，以自轉車競技法為主的關係法令，接續頒行了自轉車競技法施行規則，競輪審判員、選手及自轉車登錄規則等，構成了主要的競輪規範。

綜觀自轉車競技法全文規定，係由上而下的垂直管理監督之規範；事

業主管機關主要為經濟產業大臣以及總務大臣，並且明文規定由自行車振興會（認可法人）之組織，依經濟產業省法令，主導上述立法目的之各項競輪業務（第 12 條），再設計另一認可法人—自行車競技會，以向自行車振興會負責之方式，實施競輪相關事務。另外，特別依自行車競技法第 12 條成立自行車振興會之振興競輪事業之目的，於 1957 年（昭和 32 年）10 月 1 日即制定「關於競輪業務之方法之相關規程」（競輪に関する業務の方法に関する規程），規定了有關審判員之資格檢定以及登錄、表彰、訓練等事項、成立日本競輪學校用以養成競輪選手之相關業務，甚至競輪使用之自由車之相關業務等等，均有詳細之規定，可見其日本競輪之相關法體系頗為完備。

回歸主要的母法—自行車競技法內容而言，若從有關行政管制之觀點而言，可以概分為「組織管制」與「行為管制」，二者之管制均堪稱嚴格，茲分述如下：

#### 1. 組織管制

##### (A) 主管機關

一分別為 a. 競輪施行者組成主管機關：總務大臣（第 1 條第 1 項），以及 b. 競輪業務主管機關：經濟產業大臣

首先係由總務大臣就日本全國都道府縣之財政狀況，指定各所屬之市町村，作為「競輪施行者」，競輪施行者獲得總務大臣指定後，方可設置「競輪場」（亦即競走場）而舉辦競輪之競技活動，並依營業額之一定比例金額，交付予日本自行車振興會。同時，「競輪施行者」亦交給自行車競技會辦理各項競輪費用，委託自行車競技會舉辦競輪活動。

總務大臣指定時，可附加期限或條件，而且於指定理由消滅時，亦可取消其指定（第 1 條第 2 項）。其後，競輪施行者有關舉辦競輪活動，應依經濟產業省之法令，經由經濟產業局長及都道府縣知事，向經濟產業大臣提出申請（第 2 條）。

(B) 其他有關組織上必須依經濟產業省所定法令，經由經濟產業大臣

之許可之項目，諸如：

1. 競輪場之設置或移轉、道路使用、設置者之繼承等（第 3 條）；
2. 車券販賣之設施、場外車券賣場之設置或移轉（第 4 條）；
3. 競輪之審判員、出場選手及使用之自由車種類及規格等事項之登錄（第 5 條）；
4. 舉辦競輪之次數（第 5 條之 2）；
5. 競輪入場費（第 6 條）；
6. 競輪施行者（即指定之市町村）發售車券之面額（第 7 條）；
7. 車券之投注法及賠金之比例計算（第 8 條之 2）；
8. 投注賠金之比例計算（第 9 條）；
9. 競輪施行者交付日本自轉車振興會之金額比例計算（第 10 條）；
10. 競輪施行者交付日本自轉車振興會之金額延長協議、再延長等（10 條之 2、3、4）；
11. 日本自轉車振興會之登記（第 12 條之 4）；
12. 日本自轉車振興會之會長、副會長及監事，由經濟產業大臣任命（第 12 條之 9）；
13. 日本自轉車振興會應設置營運委員會（第 12 條之 15）；
14. 日本自轉車振興會之業務範圍（第 12 條之 16）；
15. 日本自轉車振興會業務開始之業務方法等（第 12 條之 18）；
16. 日本自轉車振興會於每事業年度（每年 4 月起至隔年 3 月止）開始前之事業計畫及收支預算（第 12 條之 20）；
17. 日本自轉車振興會之資金借入（第 12 條之 21）；
18. 日本自轉車振興會業務剩餘金之運用（第 12 條之 22）；
19. 日本自轉車振興會應於每事業年度經過後，向經濟產業大臣提出事業報告書、財產目錄等（第 12 條之 23）；
20. 日本自轉車振興會受經濟產業大臣之監督（第 12 條之 24）；
21. 自轉車競技會之發起人、組織章程等（第 13 條之 4）；
22. 自轉車競技會之組織章程變更（第 13 條之 7）；
23. 自轉車競技會接受競輪施行者委託辦理業務內容（第 13 條之 9）；
24. 自轉車競技會業務開始之業務方法及變更等（第 13 條之 10）；



25. 自轉車競技會之解散（第 13 條之 11）；
26. 自轉車競技會解散後進行清算之清算人選任（第 13 條之 12）；
27. 自轉車競技會清算人應調查財產及提出財產處分計畫等（第 13 條之 13）；
28. 自轉車競技會清算人應於清算終了時，提出決算報告書等（第 13 條之 16）。

#### 2. 行為管制

1. 競輪施行者與自轉車競技會應維持競輪場內及場外車券賣場之秩序（第 14 條）；
2. 經濟產業大臣為維持競輪場內之秩序、確保競輪之公正及安全，得對競輪施行者或競輪場內或場外車券賣場設置者，以及選手出場、車券賣場之借貸及修理等頒行命令（第 14 條之 2）；
3. 經濟產業大臣於必要時，對競輪施行者或競輪場內或場外車券賣場設置者檢查帳簿書類等（第 15 條）；
4. 經濟產業大臣依法令停止競輪、停止競輪場內或場外車券賣場業務等（第 16 條）；
5. 經濟產業大臣對競輪場內或場外車券賣場設置者，因違反命令而取消其許可（第 16 條之 2）；
6. 經濟產業大臣對競輪施行者或日本自轉車振興會，應對選手相互救濟予以協助之措置（第 17 條）；
7. 對於違反本法各項之懲役或罰金之刑罰，及過怠金之行政罰規定（第 18 條至 30 條）。

#### (二)、2002 年自轉車競技法之一部改正法律案

日本政府鑑於長期景氣低迷，競輪及賽車等公營競技之營業額均大幅減少，依制定自轉車競技法及小型自動車競走法當時之原意，乃在於回饋社會與增加地方自治體之財政收入，如今卻漸行漸遠。是以，經濟產業省於 2002 年（平成 14 年）2 月，特別針對自轉車競技法及小型自動車競走法提出一部改正之法律案，再度重申、回顧制定各該法之目的：

- (1) 競輪及 Autorace 係基於有別於刑法賭博罪之特別法律而實施，

期望透過營業額之收入，能夠補助全國性的社會還原及地方財政之健全化。

(2) 但是，近年來，由於長期性的景氣低迷，競輪及 Autorace 的營業額大幅減少，施行(地方自治體)之收入亦大幅地惡化。為使此類事業繼續貢獻於社會還原及地方財政健全化任務，競輪及 Autorace 事業之改革乃是勢在必行。

(3) 去年 12 月，於產業構造審競輪小委員會及小型自動車競走營運協議會，施行者等之關係人，早就有應該急速地處理並且需要具體地處理的提案，並賦予構造改革為後盾之必要性等等之指摘。而本次一部改正法律案之內容，則大體上依下列各項目修正之：

(1) 交付金負擔之減輕

從施行者交付給日本自転車振興會及日本小型自動車振興會之交付金(社會還原之財源)之交付率，依營業額所定之別表 1(中小機械工業之振興等)，以及別表 2(體育、社會福祉等公益之增進)之營業額之區分，從別表制定當時(昭和 30 年代)開始之消費者物價指數之上升為基礎而修正，進行施行者之負擔減輕工作(目前幾乎全部適用於舉辦時最高營業額區分之交付金交付率)。

(2) 支援事業重建

已經進行事業重建，但其營運仍是赤字的施行者，依「事業收支改善計畫」之策定條件，交付金之支付可以最長 3 年度的猶豫期間。

(3) 事業轉換、撤退之圓滑化

對於施行者之專用場外車券之事業轉換或者從競輪、Autorace 事業撤退均予以圓滑化，並依(2)所猶豫之交付金亦予以減免。

(4) 事務委託之相關管制解除

現在，僅僅自転車競技會及小型自動車競走會可以委託辦理競輪及 Autorace 之關係事務當中，車券發售、宣傳警備等事項，亦擴大委託者對象，導入民間活化之力量。

(5) Autorace 場外車券場之相關規定之整備

有關 Autorace 之場外車券場之設置規定，同時於自転車競技法

明確修正之。

(6) 罰則之強化

對於偽裝等之違法行為之罰則，應予以強化。

同時，經濟產業省更宣示必須向國會常會提出本改正法律案之必要性係以因應已呈現嚴重收支狀況之施行者所要求，以競輪、Autorace 事業全體已成吃緊的課題，同時為進行構造型改革而提供環境之整備，考慮到自治體之預算有所影響，實有必要早以對應。

另外，競輪、Autorace 之舉辦時期之每一年度計畫，依別表所規定交付率之相關改正法之施行，係於年度中發生，施行前之舉辦與施行後之舉辦之間所適用之交付率不同，為免平成 14 年（2002 年）之年度交付金負擔產生不公平現象，應有必要於平成 14 年度之開始施行之。

【規定交付金額之別表改正】

別表第一

現行之別表第一		改正後之別表第一	
營業額	交付金額(原則)	營業額	交付金額(原則)
6 千万円以上 8 千万円未滿	營業額之 1.0%	3.6 億円以上 4.8 億円未滿	營業額之 1.0%
8 千万以上 1 億円未滿	營業額之 1.3%	4.8 億円以上 6 億未滿	營業額之 1.3%
1 億円以上 2 億円未滿	營業額之 1.5%	6 億円以上 12 億円未滿	營業額之 1.5%
2 億円以上	營業額之 1.7%	12 億円以上	營業額之 1.7%

別表第二

現行之別表第二		改正後之別表第二	
營業額	交付金額(原則)	營業額	交付金額(原則)
6 千万円以上 8 千万円未滿	營業額之 0.0%~0.60%	3 億円以上 4 億円未滿	營業額之 0.0%~0.60%
8 千万以上 1 億円未滿	營業額之 0.60%~0.72%	4 億円以上 5 億未滿	營業額之 0.60%~0.72%
1 億円以上 2 億円	營業額之	5 億円以上 10 億	營業額之

未滿	0.72%~1.06%	円未滿	0.72%~1.06%
2 億円以上 3 億未 滿	營業額之 1.06%~1.24%	10 億円以上 15 億 未滿	營業額之 1.06%~1.24%
3 億以上	營業額之 1.24%~1.80%	15 億円以上	營業額之 1.24%~1.80%

### (三)、2005 年日本行政改革之重要方針(有關公營競技部分)

日本政府於 2005 年(平成 17 年)12 月 24 日閣議決定,為實現「小而效率的政府」,並力求財政之健全化,同時為確保對於行政之信賴性,乃是政府最為吃緊且是最重要課題之一。

為此,日本政府迄今基於「行政改革大綱」(2000 年(平成 12 年)12 月 1 日閣議決定,以下稱「12 年行革大綱」)<sup>32</sup>以及「今後之行政改革方針」(2004 年(平成 16 年)12 月 24 日閣議決定,以下稱「16 年行革方針」),依循「從官到民」、「從國家到地方」等觀點,推進行政改革之事務。

今後,日本政府基於應朝向「小而效率的政府」道路的確切方向之故,並根據執政黨之議論為主而對各個事業作區別、修正之同時,行政之柔軟化、效率化即有更深一層徹底實行之必要。由此觀點開始,透過以下各項,有關更應該推進行政改革之重要課題,以現階段新政府所為之具體方針而策定之事務,全部地囊括在內,並且併入以往的改革方針所示的各事項,以此更行推進行政改革的續行工作。

另外,以本重要方針所定之改革以後,為能夠確實地實施起見,將以充滿著基本性改革方針,推進行策等之「行政改革推進法案(暫稱)」,於平成 18 年向國會常會提出。

<sup>32</sup> 本次行革大綱即針對特殊法人之事業及組織作全盤性及根本性之修正,而因為舉辦競輪所成立之自轉車振興會,亦如道路、鐵道、金融等,均是於二次大戰後,依總務省設置法第 4 條 13 款所成立之特殊法人,而又因該等特殊法人因受到國家強烈的監督,漸漸地喪失自立性及自主性,其經營狀況反而顯現出非效率化的現象,故必須予以整頓。請參閱,河本一郎、森田 章、岸田雅雄、川口恭弘,日本の会社法,頁 68-71,2005.2.15(新訂第 7 版)。

同時配合有關獨立行政法人、公營競技關係法人、其他政府關係法人之修正，對於公營競技關係法人及總合研究開發機構之事業或組織形態之修正，致力於有關公營競技關係法人（日本中央競馬會、地方競馬全國協會、日本自轉車振興會、日本小型自動車振興會及(財)日本船舶振興會），助成金交付事業徹底地透明化、更加效率化等所確保財政補助之觀點，其事業乃組織形態，應採取依本重要方針所附別表 2 之措置，進行組織之改造任務。

【別表 2】

日本自轉車振興會 日本小型自動車振興會 (經濟產業省)	事 業	<b>【助成金交付事業】</b> ○ 以內部組織方式，設立由外部具有相當知識者所構成之委員會，當委員會將導入實施助成事業之選定及評會之編組。 ○ 導入將助成事業之評估結果全面性公布之編組。 ○ 強化外部監督。 ○ 準用補助金等相關預算之執行適正化之有關法律，導入防止助成金之不正使用等編組。 <b>【交付金制度】</b> ○ 採取使得交付金繳納猶豫制度之利用圓滑化之措置。 ○ 根據競技施行者之經營狀況及其改善努力等等，檢討交付金制度
	組 織	○ 從策劃組織的效率化及企劃力之向上等觀點而言，有關兩法人目前所實施之事業，根據競輪事業及 Autorace 事業的狀況，基本上係指定由一個公益法人繼承之，其後再嚴格區分兩個事業的經理業務。 ○ 依據以競技施行者之地方自治體關係人為該公益法人之評議會構成員方式，使得地方自治體得以參與該公益法人之營運。

#### (四)、2007 年自轉車競技法之一部改正法律案

日本經濟產業省於 2007 年 (平成 19 年)3 月 6 日基於「行政改革之重

要方針」(平成 17 年 12 月閣議決定)，對於有關日本自轉車振興會及日本小型自動車振興會從事之事業，採取指定由一個法人繼承的措置，同時亦應採取競輪及 Autorace 事業之事業改善計畫所必要之措置，特再將自轉車競技法及小型自動車競走法之一部改正法律案，於第 166 回國會（常會）提出法律案，並揭櫫法律改定之目的如下<sup>33</sup>：

- (1) 於「行政改革之重要方針」(平成 17 年 12 月閣議決定)，對於特殊法人日本自轉車振興會及日本小型自動車振興會從事之事業，根據兩事業之狀況，指定由一個公益法人繼承之意旨，兩法人之組織形態應予以修正。
- (2) 近年來，競輪及 Autorace 的營業額大幅減少，施行兩事業的地方公共團體之收支亦呈現非常地惡化的狀況。為使兩事業之活性化，於「競輪及 Autorace 事業活性化 PLAN（平成 18 年 3 月產業構造審議會答問）」，根據競輪及 Autorace 事業之改革案之提議，必須修正力圖兩事業之事業環境之改善規定。

是以，本次法律改正之概要，大致上將依循以下之方向為之：

(1) 關係法人之組織之修正

從業務之效率化等之觀點，自轉車競技法及小型自動車競走法所規定特殊法人及特別認可法人從事之業務，轉由公益法人實施之可能性，依以下之相關規定執行之：

I. 基於行政改革之重要方針之決定，特殊法人日本自轉車振興會及日本小型自動車振興會所從事之業務(競輪及 Autorace 出場比賽選手之登錄、斡旋、為以增進公益為目的之事業，其事業振興而為事業之補助)，可改為由民間法人實施之修正。

II. 基於產業構造審議會之答問，特別認可法人之自轉車競技會及自動車競走會所為業務(競輪及 Autorace 所運用之自轉車競走前之檢查、競輪之審判等)，可改為由民間法人實施。

(2) 為施行者之事業支援而修正制度

---

<sup>33</sup> <http://www.meti.go.jp/intro/law/index.html>, visited in 2008.3.1.

為改善競輪及 Autorace 事業之事業環境，並支援施行者之事業改善所需處理之硬體及軟體二方面，藉以獲得新的 fan 而推進競輪及 Autorace 事業之活性化，必須執行交付金制度之相關規定之修正。

I. 施行者為競輪場及 Autorace 場之修整等而資助於競輪及 Autorace 事業之活性化所認定事業時，繳交予日本自轉車振興會及日本小型自動車振興會之交付金一部返還制度，應有時限的設計。

II. 對於已呈赤字之施行者而言，期待一定期間交付金之繳納期限予以延長之特例措置之利用圓融化，故修正規定從猶豫期間之上限 3 年變更為 5 年。

III. 入場費之義務徵收規定予以廢止。

IV. 成年學生之車券購買限制規定予以廢止。

V. 新的投票法方面，新設定複勝制（同一天之二以上之競走勝者之組合為對象之投票方式）

VI. 為能收集非正式（官方）行為（私設投票所之設置、未經許可之販賣及賠金之支付等違法行為）之相關資訊，亦可使競輪及 Autorace 施行者之職員從事投票類似行為。

### 三、小結

由上可知，日本競輪(自由車)之制度，是本著地方經濟與競輪產業發展同時並進的合法性(legitimacy)而立法，無論組織管制與行為管制，或者公法的公權力委託及比賽選手之養成與比賽等私法關係，均有明確的規範。即便為因應行政改革之風潮，競輪與 Autorace 之各別主要事業機構合併為一個組織—由「財團法人 JKA」統一掌管、集中事權，然原有規範法律仍各自存續，亦頗值得觀察。

### 肆、我國應以專法規制運動彩券並修改相關法規

誠如前言所述，於北富銀發布不將中華職棒列入為運動彩券的投注標的時，為此，中華職棒大聯盟會長趙守博深深地以為這樣會傷害棒運發展。中華職棒聯盟秘書長李文彬也認為，運動彩券將國內職棒比賽納入，

中職各球團雖然並非直接受益者，但關心球賽的誘因增加，首先是電視轉播收視率將漸提升，接著反應在廣告收入上，買票進場觀眾也會增加。另外就是，運彩之上市，將有助於讓流入地下的鉅額賭資回到檯面；只要非法的賭盤、賭博網站日漸萎縮，黑道、組頭介入比賽的可能性下降，長久以來困擾職棒的放水案也就有銷聲匿跡的一天<sup>34</sup>。

然如此的論調固然言之成理，但是綜觀上述二及三部分之概述可知，無論發展可信任的博彩產業或是一項值得驕傲、可長可久的運動項目，並以之吸引人潮、錢潮，並不是一件容易的事。尤其在法制上之規範設計，更是頗具關鍵性的基礎社會工程。若是檢視我國有關運動彩券的立法現況，或許對於已經發行的運動彩券，即不能過於樂觀。

如何健全地發展運動項目，並藉以發行運動彩券，獲得可觀的盈餘，以建設地方經濟及運動產業，再進而發展全面性的博彩產業（國人慣稱為博奕產業），此乃十分艱鉅的社會工程。於法制上之課題，本文以為舉其犖犖大者，厥有二端：

#### 一、應以專法規制運動彩券之發行

目前我國先以「公益彩券發行條例」規範所有公益性彩券之發行及監管等業務，而運動彩券勉強地由中央主管機關——財政部，依據「公益彩券發行條例」第4條第2項授權規定（詳見附錄一），於民國95年10月發布「運動特種公益彩券管理辦法」，同辦法第14條第1項規定「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。」；如此的立法是否即可解決發行運動彩券的適法性(legality)問題？

本文以為，如此的授權已違反明確性原則，故其適法性應受到質疑！因為「公益彩券發行條例」第4條第2項固然有由主管機關——財政部的授權規定：「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

---

<sup>34</sup> 時報資訊，2008.3.17。



關事宜之辦法，由主管機關定之。」，但其前提是”為舉辦國際認可之競技活動”，而目前發行的運動彩券主要地以世界各國的運動競技活動作投注標的，並不符合該條項之目的要求。而「運動特種公益彩券管理辦法」無法律授權依據而頒行，即是違反明確性原則。

以現今世界各國規制彩票業或博彩業而言，均會顧及發展該產業之經濟利益與對於國民之公共利益問題<sup>35</sup>。尤其運動彩券係為該國推展運動項目，以培養國人喜愛該運動項目並進而觀賞、關心與投注(betting)，故於美國及歐洲各個發展職業運動之國家，都會主動地介入各項運動項目的產出(production)—興建優良的場館(facility)、選手培訓，以及訂定詳細的規則(regulation)<sup>36</sup>。是以，此即國家責無旁貸的「責任利益」(interest of responsibility)，如此方能確保政府是以投資(investment)而非淪為類似投機(speculation)之行為，此亦即國家行使權力之正當理由，並且關乎國民的社會風氣及運動教育之公共利益，依法律保留原則，即應以法律位階規範為之，此乃運動彩券應予以制定專法之最主要理由，並且亦是應先解決適法性的上位概念——合法性(legitimacy)的問題。

我國面對發行運動彩券之法制上課題，首應先確立合法性之後，再求其適法性，並力求如何妥善規制其內容。是以，我國發行運動彩券應與發行公益彩券分別立法，並且未來之專法——「運動彩券發行條例」，對於運動彩券，本文以為應考量如下基本的規制內容：

1.基於「責任利益」應加以規制：

應該採取許可？或者特許之不同層級的管制？

2.公法與私法不同規範：

彩民之權利保障、相關競技及發行、兌獎等程序正義與明確性原

<sup>35</sup> 朱新力、宋华琳等着，彩票业的政府管制与立法研究，頁 78-109(第五章—管制与公共利益：商业性博彩和国家彩票)，浙江大学出版社，2007年8月1版。

<sup>36</sup> Robert Sandy, Peter J. Sloane, & Mark S. Rosentraub, *The Economics of Sport—An International Perspective*, p.301, First Published 2004 by PALGRAVE MACMILLAN (New York).

則，運動彩券與公益彩券之同質競爭或異質競爭。

3. 中央及地方政府籌建基礎運動場館之經費來源。

4. 盈餘分配之運用應與公益彩券之社會扶助有所區隔：

即如何由分配金之某比例，作為促進相關運動產業之發展？例如前述日本的競輪競技制度即是。雖然目前行政院體育委員會擬具「公益彩券發行條例」第 6 條修正草案，於第 2 項補充明定運動特種公益彩券盈餘百分之二十，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，盈餘百分之八十，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，俾能兼顧體育發展及社會福利財源之籌措。但其修法進度緩慢，實在令人擔心不已！

5. 運動彩券之廣告規範：

尤其網路投注(betting)之規範管制，應以法規命令另定細節性、具體性規定。

## 二、相關法規應配合修改之芻議

承上述之日本競輪法制部分，依日本經濟產業省於 2007 年（平成 19 年）3 月 6 日向國會常會提出之「自行車競技法及小型自動車競走法」一部改正法律案，除了擬將原有的「自行車競技法」及「小型自動車競走法」二法合併為一法，雖然事後並未集中為一法，但當時為同時配合公益法人之指定，亦即現行之「財團法人 JKA」，以及有關稅捐計算之修改，同時提出了相關法律之修正案，茲舉其犖犖大者如下(括號內係該法立法時之年份及法律案號)：

1. 民法（明治 29 年法律第 89 號）
2. 有關金融機關信託業務之兼營等法律（昭和 18 年法律第 43 號）
3. 地方稅法（昭和 25 年法律第 226 號）
4. 行政事件訴訟法（昭和 37 年法律第 139 號）
5. 所得稅法（昭和 40 年法律第 33 號）
6. 法人稅法（昭和 40 年法律第 34 號）
7. 消費稅法（昭和 63 年法律第 108 號）

8. 有關暴力團員不當行為之防止等法律（平成 3 年法律第 77 號）
9. 有關組織犯罪之處罰及犯罪收益之規制等法律（平成 11 年法律第 136 號）
10. 有關獨立行政法人等保有資訊之公開法律（平成 13 年法律第 140 號）
11. 有關獨立行政法人等保有個人資訊之保護法律（平成 13 年法律第 140 號）
12. 信託業法（平成 16 年法律第 154 號）

因此，若我國有意訂定專法規範運動彩券之發行，不但其相關的營運、組織之規範固然十分地重要，惟為能畢其功於一役，應可參考日本自轉車競技法之立法、修法過程經驗，確實地整理相關之諸多法律，例如地方制度法以及財政收支劃分法，有關地方財政之收益及稅捐問題，金融機構能否提供資金及信託等作業，甚至增列有關特殊類型競賽賭博犯罪之規定等等，一併提出修正，以求完整。

再者，諸如現行運動產業相關法制應予以修正者：

1. 促進產業升級條例第 3 條，對於依公司法設立的運動服務相關產業的公司，給予租稅減免優惠。
2. 中小企業發展條例第 2 條，對於文化運動及休閒服務業前一年營業額在新台幣一億元以下，且依法辦理公司登記或商業登記者，給予融資保證的協助與租稅的減免。
3. 促進民間參與公共建設法第 4 條，針對依公司法設立之公司或其他經公共建設主辦機關核定之私法人，並與主辦機關簽訂參與運動設施公共建設之投資契約，給予融資與租稅優惠。
4. 國民體育法第 2 條明文，適用對象為本國國民，對成績優良之優秀運動選手以及身心障礙運動選手予以獎勵。

然而，以我國現在立法審查速度以及民意問題等政治生態，首先即遭遇到應將運動彩券專法列入博奕法案或者民生法案之列，恐怕仍有爭議；

再者，牽涉到中央或地方財政稅捐之分配，於財政收支劃分法應明定中央與地方之稅源處理問題時，此即直接涉及場館的興建與維護費用問題，亦將有一番費時耗力之拉距動作。

雖然，有關運動彩券專法之立法評估可行，於地方上因涉及到運動項目的場館興建、土地開發之行政計畫，尚需注意是否應依行政程序法舉辦公聽會之問題<sup>37</sup>，其將會如何影響立法之進度，則仍有待觀察。

## 伍、結語

我國發行運動彩券在世界各國發展博彩事業的熱潮中，已經於 2008 年 5 月 2 日上路了！

但是，若是仔細省思澳門發展觀光賭場產業，以及香港發展賽馬及博彩產業之經驗，甚至詳細觀察日本競輪的制度及法構造，即可知其中之法制建設之準備是否完善，乃是成功與否的關鍵因素。

而現階段我國基於振興經濟之原因，首先選定以發行運動彩券作為未來全面發展博彩產業或博奕產業之試金石。但是，於法制上，卻面臨合法性之挑戰。本文認為應適時制定「運動彩券發行條例」之專法，以及修改相關法規以資配合，則或能儘速使得運動彩券之發行道路較為平坦，而達到預期的成效！

（附註：本文完成於 2008 年 4 月，修正於 2008 年 8 月；若有關我國運動彩券之最近各項立法，敬請查閱財政部及體委會之網站為荷！）

---

<sup>37</sup> 行政程序法有關行政計畫之規定，計有二條：第 163 條規定：「本法所稱行政計畫，係指行政機關為將來一定期限內達成特定之目的或實現一定之構想，事前就達成該目的或實現該構想有關之方法，步驟或措施等所為之設計與規劃。」；第 164 條規定：「行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果。前項行政計畫之擬訂、確定、修訂及廢棄之程序，由行政院另定之」。

## 參考文獻

(依項目、姓氏筆劃、英文字母之次序)

### 一、中文專書、期刊、報告及研討會論文

- 1.朱新力、宋華琳等著，彩票業的政府管制與立法研究，浙江大學出版社，2007年8月1版。
- 2.焦洪昌主編，港澳基本法，北京大學出版社，2007年9月1版。
- 3.張敦智，臺灣百年樂透，博揚文化事業有限公司出版，2006年3月初版。
- 4.張淵，「新加坡彩票業政府規制的歷史演進及啟示」，公法研究第三輯，浙江大學公法與比較法研究所編，商務印書館出版，2005年10月第1版。
- 5.朱文生、林于郁、葉劉慧娟撰，「香港及新加坡運動彩券發行情形考察報告」，行政院體育委員會，2006.10.2。
- 6.王五一，「澳門博彩監管的制度瓶頸——內華達州的啟示」，2007 博彩產業與公益事業國際學術研討會(論文集)，北京大學中國公益彩票事業研究所(會議主辦單位)，2007.12.1-3 於上海、澳門。

### 二、日文專書

- 1.千葉正士，スポーツ法学序説—法社会学・法人類学からのアプローチ，信山社，2001.3.30。
- 2.日本自転車振興会，競輪五十年史，1999.3.31。
- 3.河本一郎、森田 章、岸田雅雄、川口恭弘，日本の会社法，2005.2.15（新訂第7版）。
- 4.清野 惇，競輪の法的構造—公営競技の法的側面，広島修道大學総合研究所，1985.3.20。

### 三、英文專書及期刊

1. Gardiner, Simon, Felix, Alexandra, James, Mark, Welch, Roger & O'Leary, John, Sports Law, Cavendish Publishing Limited, 1998.
2. McGowan, Richard, State Lotteries and Legalized Gambling: Painless Revenue or Painful Mirage, Westport, Conn.: Praeger, 1994.
3. Sandy, Robert, Sloane, Peter J., & Rosentraub, Mark S, The Economics of Sport—An International Perspective, PALGRAVE MACMILLAN (New York), First Published 2004.
4. Levinson, Michael, “A Sure Bet: Why New Jersey Would Benefit from Legalized Sports Wagering”, Sports Law. J., Spring, 2006.
5. Olatawura, Ola O., “Why There May Not Be an Extraterritorial Sport Right to Online Gambling”, Loy. Int'l Comp.L.Rev., Summer, 2005.
6. Udovicic, Ante Z., “Special Report: Sports and Gambling a Good Mix? I Wouldn't Bet on It.”, Marq. Sports L.J., Spring, 1988.

### 四、網路搜尋及新聞報導

1. <http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/080324/5/vvy2/html>
2. [http://bo.io.gov.mo/bo/i/2001/39/lei16\\_cn.asp](http://bo.io.gov.mo/bo/i/2001/39/lei16_cn.asp)
3. <http://www.gov.mo>
4. <http://www.hklli.hk/cgi-bin>
5. <http://www.keirin-autorace.or.jp/about/index.html>
6. <http://www.keirin.go.jp/land/pages/howto/bank/part1/0402bank.html>
7. <http://www.meti.go.jp/intro/law/index.html>
8. 中央社，網路新聞，2008.4.22。
9. 時報資訊，2008.3.17。
10. 澳門日報，2008.4.8。
11. 澳門導報，2007.11.28。

## 附錄

### 「公益彩券發行條例」現行(2007年3月21日第2次修正)及修正前、2008年4月修正(草案)條文對照表

(\*表示本次修正通過前條文)、『第6條第2項斜體字表示2008年草案修正部分』

名稱：公益彩券發行條例(民國96年03月21日修正公布)

- 第 1 條 為健全公益彩券發行、管理及盈餘運用之監督，以增進社會福利，特制定本條例。  
(\*為健全公益彩券之發行及管理，特制定本條例。)
- 第 2 條 本條例所稱主管機關為財政部。
- 第 3 條 公益彩券發行之種類及總額度，由主管機關核定之。
- 第 4 條 公益彩券之發行，由主管機關指定銀行(以下簡稱發行機構)辦理之，其發行、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。  
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。  
發行機構經主管機關同意，得委託適當機構辦理各類公益彩券之發行、銷售、促銷、開兌獎作業及管理事宜。
- 第 5 條 公益彩券獎金支出不得超過發行彩券券面總金額之百分之七十五。但經主管機關核准者，不在此限。
- 第 6 條 I 本法所稱盈餘，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。但發行彩券銷管費用不得超過售出彩券券面總金額百分之十五。  
(\*本法所稱盈餘，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。但發行彩券銷管費用不得超過售出彩券券面總金額百分之十五。)  
II 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，及其他社會福利支出之用，惟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。  
(\*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、社會福利及慈善等公益活動之用。)  
【2008.4 立法院一讀】修法中--『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其他社會福利支出之用，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。但運動特種公益彩券盈餘百分之八十，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。』

III 為監理盈餘分配及運用事宜，主管機關應設公益彩券監理委員會，由中央政府、直轄市政府、縣（市）政府、相關學者專家及社會福利團體代表組成之；其中政府代表不得超過二分之一。委員會之重大決議需經全體委員三分之二以上出席，出席委員過半數同意，方得執行。

(\*為監理公益彩券盈餘分配事宜，主管機關應設公益彩券監理委員會，由中央政府、直轄市政府及縣（市）政府代表組成之；其組成辦法，由主管機關擬定，報請行政院核定。)

IV 各直轄市政府、縣（市）政府依第二項規定所得盈餘補助款，應依該項社會福利範圍專款專用，並按季公開運用情形。主管機關應定期以網際網路方式，公告彩券盈餘之運用情形；其公告及前項組成辦法，由主管機關擬訂，報請行政院核定。

第 6-1 條 前條第三項所設之監理委員會任務如下：

- 一、發行公益彩券盈餘之審議。
- 二、公益彩券盈餘分配之監督。
- 三、各受配機關盈餘運用情形之監督及考核。
- 四、其他有關公益彩券盈餘分配重大事項之監督。

各受配機關未依監理委員會決議配合執行，或違反第六條第二項規定者，主管機關得通知發行機構緩撥、扣發其獲配盈餘，俟其改善後再行撥付。情節嚴重者，得追回其已分配款項，並由主管機關訂定該款項之保管及運用辦法。

盈餘運用考核之相關辦法，由主管機關會同社會福利主管機關訂定之。

第 6-2 條 公益彩券發行盈餘之獲配機關編製歲入預算者，應以前一會計年度六月份實際獲配盈餘之百分之九十為基數估算編製之。

第 6-3 條 各受配機關應以基金或收支並列方式管理運用公益彩券盈餘分配款。

前項以收支並列方式管理運用者，應於公庫或代理公庫之行庫設立專戶儲存。

第 7 條 發行機構應於每月終了，將公益彩券發行情形作成營業報告書，併同損益表、獎金支出情形、盈餘分配表及銷管費用明細表，於次月十五日前報請主管機關備查。



- 第 8 條 公益彩券經銷商之遴選，應以具工作能力之身心障礙者、原住民及低收入單親家庭為優先；經銷商僱用五人以上者，應至少進用具有工作能力之身心障礙者、原住民及低收入單親家庭一人。  
(\*公益彩券經銷商之遴選，應以身心障礙者、原住民及低收入單親家庭為優先；經銷商僱用五人以上者，應至少進用具有工作能力之身心障礙者或原住民一人。\*)
- 第 9 條 發行機構、受委託機構及經銷商之負責人或員工，不得發售公益彩券或支付獎金予未滿十八歲者。
- 第 10 條 因職務或業務知悉公益彩券中獎人姓名、地址等資料者，除其他法律另有規定外，應嚴守秘密。  
(\*因職務或業務知悉公益彩券中獎人姓名與地址等資料者，應嚴守秘密。\*)  
違反前項規定，洩露中獎人相關資料予他人，致中獎人權益受損者，中獎人得向洩密人請求損害賠償。  
(\*違反前項規定，洩漏中獎人之相關資料予他人，致中獎人權益受損者，中獎人得向洩密人請求損害賠償。\*)
- 第 11 條 公益彩券之中獎者，應於兌獎之日起三個月內，憑中獎之公益彩券與本人之身分證或其他身分證明文件依規定具領，逾期未領者視為放棄領獎權利，一律不再發給；逾期未領獎金全數歸入公益彩券盈餘。  
公益彩券中獎獎金在主管機關核准之一定金額以下，得不適用前項關於身分證或其他身分證明文件具領獎金之規定。  
公益彩券遺失、被盜或滅失者，不得掛失止付，並不適用民法第七百二十條第一項但書、第七百二十五條及第七百二十七條之規定。
- 第 12 條 公益彩券中獎獎金應一次給付。但超過主管機關所規定之金額者，得分期給付。
- 第 13 條 中獎之公益彩券因火燬、水浸、油漬、塗染、破損或其他情形，致不能辨認真偽者，不予兌獎。
- 第 14 條 主管機關得隨時派員，或委託專業機構，或令發行機構派員，查核辦理彩券發行、銷售事宜之機構及經銷商之業務財務有關資料，或令其於限期內提報有關資料。
- 第 15 條 (刪除)
- 第 16 條 有下列情事之一者，處新台幣五萬元以上二十五萬元以下罰鍰：  
一、支出獎金違反第五條規定比率者。

二、銷管費用違反第六條第一項規定比率者。

- 第 17 條 有下列情事之一者，處新台幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰：
- 一、違反第七條規定，未依限申報書表者。
  - 二、未依第八條規定，進用具有工作能力之身心障礙者或原住民者。
  - 三、違反第九條、第十條第一項或第十二條規定者。
  - 四、違反第十一條第一項規定，對逾期未領者發給獎金或未將逾期未領獎金全數歸入公益彩券盈餘者。
  - 五、違反第十四條規定，拒不受查核、未依限提報資料或提報資料不實者。
  - 六、違反主管機關依第四條第一項所定之辦法者。
- 違反第九條規定者，並應將售得之價金與所中獎金同額之款項，充作公益彩券盈餘。
- 有第一項第四款情事者，並應將與已發給獎金同額之款項或逾期未兌領獎金全數，充作公益彩券盈餘。
- 第 18 條 經依第十六條或第十七條規定處罰者，得通知限期改正；無正當理由而屆期仍未改正者，對其同一事實或行為加處一倍至五倍罰鍰；並得視情節輕重為下列處分：
- 一、限制發行機構之發行期數、發行張數或經銷商數目。
  - 二、停止受委託機構發行或銷售公益彩券。
  - 三、限制經銷商之銷售期數、銷售張數或取銷經銷商資格。
- 第 19 條 (刪除)
- 第 20 條 公益彩券發行後，若有影響社會安寧或善良風俗之重大情事者，經主管機關函送立法院同意後，得停止其繼續發行。
- 第 21 條 本條例自公布日施行。