

# 彩票回归公益亟需制定彩票法

近日,中央纪委国家监委网站发布了中国福利彩票发行管理中心4名原负责人的忏悔视频。截至目前,中国福利彩票发行管理中心已经有14名局处级领导干部因违纪违法问题被查处。

这么多局处级领导干部被查,对我国彩票发行销售行业意味着什么?在我国彩票行业取得长足发展的背景下,行业本身又存在怎样的问题?彩票行业存在的诸多问题,是否与我国缺乏一部专门的彩票法有关?围绕这些问题,记者与彩票行业权威专家进行了对话。



## 对话人

财政部中国财政科学研究院研究员、世界彩票研究协会会长 王薛红  
河南财经政法大学彩票研究所所长 冯百鸣

## 欠缺透明导致乱象频出

记者:近日,中央纪委国家监委网站发布了中国福利彩票发行管理中心4名原负责人的忏悔视频,原主任鲍学全、原主任王素英、原副主任王云戈、原副主任冯立志分别作了忏悔。截至目前,驻民政部纪检监察组已经严肃查处

王薛红:一次性查处这么多领导干部,说明彩票发行管理出现了一些问题,这些问题可以说与彩票发行管理机制是有关系的。

目前,机制设计欠缺透明度和社会各方参与太少,导致很多问题长期无法察觉。几十年来日积月累才暴露了发展中的大问题。

冯百鸣:中央纪委对福彩领域系列腐败问题的定性,是“系统性腐败问题”。再往前走,原民政部党组3名成员和派驻

记者:经过30多年的发展,我国彩票行业已经取得长足发展,截至2017年年底,我国彩票累计发行销售17950多亿元,为国家筹集公益金超过5370多亿元。

但另一方面,福利彩票领域近年来出现了诸多乱象。例如,2014年11月至12月,审计署对财政部、民政部及所

王薛红:首先,我们应该充分肯定彩票业在过去30年给我国公益事业作出的贡献,17950多亿元的彩票发行销售,给国家募集了5370多亿元的公益资金。也就是说,彩票行业在过去30年的发展中,在一定程度上解决了我国公益资金来源不足的问题,解决了我国公益资金的筹集问题,在公益资金筹集方面起到了很大的作用。

其次,我们在看到成就的同时,也不能忽视彩票行业出现的问题。比如,在彩票发行销售过程中、在彩票返奖过

了中国福利彩票发行管理中心14名局处级领导干部的违纪违法问题。

中国福利彩票发行管理中心负责全国的福利彩票发行管理工作,这么多局处级领导干部被查,值得我们关注其背后存在的问题。

纪检组组长已经被严肃追究,也与此有关。因此,中央坚决查处福彩领域系统性腐败问题,是为了加强彩票资金管理。

这么多局处级领导干部被查处,也是给我们的彩票发行监督和管理工作的一个教训。也就是说,彩票钱跟别的钱不一样,具有公益性,都是彩民一块钱一块钱积累起来的,都是来自老百姓的钱,一分钱都不能乱动,一旦彩票资金使用出了问题,上亿彩民怎么看?但别人的脑子里没有这根弦。

属福彩中心、体育总局及所属体育彩票管理中心以及18个省份2012年至2014年彩票发行费和彩票公益金使用情况进行了专项审计。随后发布的公告显示,在被审计的彩票资金中,问题资金占比超过四分之一。这些问题资金,主要用来违规采购、账外核算资金、违规购建楼堂馆所和发放津贴补贴等。

程中出了一些问题,在5370多亿元公益金的使用方面也出了一些问题。

最后,我们也应该客观看待这些问题出现的原因,不管是机制不健全也好,不管是对彩票发行销售、彩票返奖、公益基金的使用等方面欠缺透明也好,既不能扩大,也不能忽视。比如,彩票发行销售机制的设计,本身就缺乏公开和透明,无论是整个彩票行业链条还是彩票发行、监管机制,都欠缺公开和透明,由此导致消费者和其他社会人士参与其中,也基本上看不到对彩票产业链条的监督作用。

## 相关规范立法层级不高

记者:我国彩票行业30年来取得了较大发展,彩票管理法规不断健全。国务院2009年颁布《彩票管理条例》以来,财政、民政、体育行政等部门先后制定了《互联网销售彩票管理暂行办法》《彩票管理条例实施细则》《彩票公益金管理办法》《彩票机构财务管理暂行办法》《彩票发

冯百鸣:彩票是国家严格监管的资金,任何人都不能碰,但从当年的审计结果来看,福利彩票和体育彩票资金还是被违法违规挪用,原因是多方面的。

一是彩票发行销售市场本身的规模在增大。以前彩票市场规模很小的时候,发行费用、公益资金的规模都很小,问题也不明显。现在每年彩票发行规模在几千亿元,发行费用动辄几百亿元,一旦出现挪用情况,非常受社会关注。

二是管理机制的原因导致监管力量不够。彩票行业有发行销售机构,也有监管机构,但监管机构力量过于薄弱,无法对彩票市场进行全方位监管。对于挪用彩票资金现象,监管机构也没有划出一道“红线”并确保“红线”不被逾越。

三是立法层级不高。我国虽然在2009年颁布《彩票管理条例》,2012年颁布《彩票

行销售管理办法》等,推动了彩票事业的规范化建设。有关地方也出台了加强彩票管理的具体办法和操作细则。

彩票行业法规、规范不可谓不多,但仍然没有禁绝彩票行业出现这样那样的问题,其背后的原因值得深思。

管理条例实施细则》等,但一些规范的立法层级太低,有些时候无法成为执法依据。比如像实践中存在的非法彩票问题,如果非法彩票的认定具有法律上的依据,行政执法部门就可以依法进行查处。目前亟需将《彩票管理条例》补充完善,时机成熟应尽快出台彩票法。对彩票行业新的学术定义、互联网销售彩票,基础工作需要尽快完善。

最后,社会观念上也没有形成科学的彩票伦理。我提出过彩票伦理学的问题,就是说,彩票的发行和销售应该遵循公平正义。彩票具有筹集资金的作用,其本身也有博彩的负面效应,因此,如何确保彩票发行既能够满足公益性,又能够约束彩票的负面影响就尤为重要。但目前,社会上已经形成了不好的现象,那就是彩票发行的博彩属性越来越强,甚至纵容了一些彩民的赌博心理,偏离了公益属性,这需要我们非常警惕。

这一系列问题,更是彰显制定彩票法的迫切性,如果彩票法能够制定出来,既能够明确上述问题如何解决,也能够依法保障彩票回归公益属性。

王薛红:过去30多年,我国在彩票领域制定了不少法规和政策,制度建设日益完善,应该说,对健康发展中国彩票业起到了很大的作用。但是,相比于成熟的、完善的、规范化的彩票市场而言,现行的彩票法规、规范性文件、政策等仍然欠缺,亟需在法律层级上进行大幅度提高,相关条文也需要大幅度增加,比如《彩票管理条例》作为目前最高层级的规范,也仅有64条,远远不够。

作为一个拥有上亿人的彩票市场,作为一个朝阳性的产业,不能仅靠《彩票管理条例》64个条文,而应当制定更高层级的彩票法,用足够多的法律条文,为彩票行业提供完善的法治环境,为彩票行业发展保驾护航。

## 依法公开保障公益属性

记者:中国福利彩票发行管理中心官方网站曾发布《彩票资金的分配比例和发行费用的管理使用规定》,其中明确:福利彩票所筹集的公益金有50%留在地方,主要用于“扶老、助残、救孤、济困、赈灾”等社会福利和社会救助性的公益慈善事业,其余50%上缴中央财政,用于其他社会公益项目。

王薛红:确实需要制定专门法律保障彩票的公益属性。如何保障彩票的公益属性呢?我认为有以下几个方面。

第一,保障彩票的公益属性,需要进一步完善彩票法律制度。就目前而言,从彩票发行机制看,相关部委都在做发行工作,那么,这几个部委在发行工作的职能定位、财政监督职责都是没有问题的,现在的问题是在执行方面存在不足,尤其是财政监管方面执法能力不足,表现在对彩票行业的监督和管理,尤其是处罚措施不足。

举个例子,互联网销售彩票,一直在被监管部门叫停,仅政府文件就下发过多次,但今年10月1日之前,市场上依然在通过互联网销售彩票,明知是违规,仍然有人在明目张胆地干。直到今年监管部门修订相关规则,明确互联网销售彩票是非法彩票。

这说明什么问题?就是执法部门首先要有执法依据,其次要有执法能力。从财政监管的角度,监督管理机制的健全和完善亟需加强,可以建立专门的彩票监管机构,比如彩票专卖局或者彩票监管委员会,对整个彩票行业进行监管,这都需要制定专门的彩票法作为制度设计的依据。彩票出现问题,机制调整有密

但实践中,彩票的公益目的并没有得到充分发挥,例如,有的彩票资金被拿来滥发奖金补贴。据审计报告,这样的单位有141个,涉及金额3.83亿元。

那么,我们怎样做,才能够充分确保彩票实现公益属性?是否需要制定专门法律,使彩票发行管理在法治的轨道上规范运行?

切关系,在立法完善的同时,国家彩票发行机制也需要作必要调整,进行垂直性管理,类似烟草专卖格局是不错的效仿,进行彩票专卖管理和销售。减少多部门管理,避免踢皮球。时机成熟应组建彩票法委员会或彩票法进行行业垂直化管理,真正让彩票业成为公益方面的支柱产业。

第二,保障彩票的公益属性,需要依法加强公开和透明度,在彩票发行管理的整个过程中,公开和透明度亟需加强。如果公开和透明度加强了,在监管方面能够落实到位,那么彩票行业出现问题的几率就会大大减小。然后,在资金的使用去向方面,如果公开和透明度加强了,它的公益性也能够体现更明显,也就是说,真正需要资金的公益项目,就能够拿到公益资金了。为了修订完善《彩票管理条例》,呼吁监管和发行管理部门、群策群力对彩票发展过程中的新技术、新规则开展研究,为下一步法律法规的完善打下必要基础。

第三,还需要通过立法明确彩票的公益属性,让彩票业是一种公益事业这种理念得到法律的保障,成为包括全行业、政府监管部门、消费者都能够知晓的法律上的认知,成为必须遵守的法律义务。比如,

就彩票本质和属性进行必要的研究和对社会进行充分的宣传和引导。彩票业在我国尚属初级阶段,相当多的彩民对彩票本质属性不清楚,盲目购彩。比如,有的当作投资产品,从而引发社会对彩票的错误认知,对彩票的发行工作造成误解和不必要的损失。因此,应该对彩票的娱乐属性和公益属性进行教育,避免消费者过度购彩。

冯百鸣:彩票法的制定,首先要从立法的理念上、立法的指导思想、具体的制度设计上保障彩票的公益属性,甚至包括明确彩票公益金的用途,必须搞雪中送炭的事情。

其次,在发行销售彩票时,要依法确保程序正义,保证公开、公正、公平,尽量压缩彩票的赌博属性。

再次,通过立法确立监管依据,对彩票发行方式、开奖方式等进行监督。比如说开奖方式,一般来说,赌性跟两个东西有关系,一个是开奖的速度,开奖速度越快,赌性越强;一个是返奖率,返奖率越高,赌性越强。在立法上,我们可以通过程序正义解决这些问题。

最后,彩票是讲伦理的,是要讲正义的,要从立法上进行制度设计,保障彩票伦理贯穿整个彩票行业,不偏离彩票本身的公益属性。(陈磊)