

中国社会福利事业 发展与挑战

以福利彩票为范例的研究

王海燕 邵祥东 编著

ZHONGGUO SHEHUI FULI SHIYE
FAZHAN YU TIAOZHAN
YI FULI CAIPIAO WEI FANLI DE YANJIU

中国社会科学出版社

中国社会福利事业 发展与挑战

以福利彩票为范例的研究

王海燕 邵祥东 编著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会福利事业发展与挑战：以福利彩票为范例的研究/王海燕、邵祥东编著. —北京：中国社会科学出版社，2013. 3

ISBN 978 - 7 - 5161 - 1583 - 1

I. ①中… II. ①王… ②邵… III. ①社会福利事业—研究—中国 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 239117 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 卢小生
责任校对 侯 玲
责任印制 李 建

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名：中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083635
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2013 年 3 月第 1 版
印 次 2013 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 17.5
插 页 2
字 数 288 千字
定 价 40.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换

电话：010 - 64009791

版权所有 侵权必究

序

1987年7月27日，是中国福利彩票诞生的日子……王海燕教授的专著《中国社会福利事业的发展与挑战——以福利彩票为范例的研究》，又把我们带回到改革开放以后中国初创“社会福利社会化”新路的充满激情的岁月里。至今还依稀地记得，当时我们在白广路七号院（原民政部管理干部学院所在地）购买第一张社会福利彩票的兴奋劲。

说到福利彩票的起源，有这么一段传说。据说在1986年，崔乃夫与时任国务院总理的李鹏同志，有这么一段对话：

李鹏问：“老崔，民政工作现在好搞不好搞？”

崔乃夫笑了笑说：“说好搞也好搞，说不好搞也不好搞。”

李鹏显然对崔乃夫的回答感兴趣，接着问：“怎么讲？”

崔乃夫回答说：“我们主要是为穷人办事，可资金匮乏，一些社会福利事业很难发展。”

李鹏又问：“解决这方面问题你还需要增加多少钱？”

崔乃夫答：“每年大约20亿元。”

李鹏略作思考，说：“国家没钱呀，你有什么办法吗？”

崔乃夫试探着问：“我们能不能搞点彩票，把闲散资金集中起来办福利事业。”

……

传说中的这段对话，后来就促成了“社会福利有奖募捐（福利彩票）”的诞生。当然，这期间民政部又做了不少艰苦的工作。

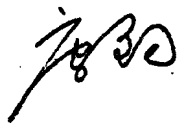
然而，近年来，媒体对福利彩票的宣传似乎是“彩票”多过“福利”。我们经常看到的与彩票相关的新闻就是×××（还常常是神秘人

物)中了几百万元乃至几千万元似乎还有上亿元的大奖。至于对福利彩票的“研究”更是成了一门神乎其神的玄学,或者说是一门把“概率论”发挥到了“极致”的伪科学。同时,对福利彩票开奖提出质疑的负面新闻也屡见报端。

王海燕教授的专著,用详尽的数据资料,真实地还原了福利彩票的本来面目,突出了福利彩票的福利性,阐述了福利彩票真正的社会功能。仅在2006—2010年“十一五”期间,福利彩票就筹集了福利彩票公益金1133亿元,平均每年227亿元;国家审计署2011年的“审计结果”披露,2011年,全国筹集的社会福利公益金不过351亿元,其中80%是地方政府筹集的。这些社会福利资金中不知有多少是来自福利彩票(福彩公益金的一部分被归入政府基金),真是令人刮目相看。

王海燕教授在其专著中提出,她的研究意在:一是分析福利彩票公益金对社会福利项目的资助情况,增强透明度,消除部分社会公众的质疑;二是促进社会公众对福利彩票事业的社会贡献的理解和价值认识;三是研究福利彩票公益金资助项目的总体状况、结构和未来发展趋势;四是探索福利彩票公益金的增长规律,以利于发行部门、管理部门、财政部门把握福利彩票公益金发展规律并作科学评估与决策。读完了她的专著,深切地感到:她对福利彩票事业的苦心孤诣实在令人敬佩。

王海燕教授早年博士毕业于日本北海道大学,专攻社会福利。日本的社会福利学是一门博采西方社会政策与社会工作之长的应用社会科学学科,十分重视实践性和操作性。回国后,经过多年的教学研究,王海燕教授在理论上和实践上造诣深厚、经验丰富,我们可以期望她有更多的优秀成果和著作问世。



2012年11月25日

前 言

中国福利彩票的首发始为 1987 年 7 月 27 日，首套 6 枚彩票标志着中国福利彩票的诞生，被确定为全国最大的社会福利事业。截至 2012 年，中国福利彩票累计销售 7876 多亿元，筹集公益金达 2530 多亿元，这些公益金全部用于社会福利事业和社会公益事业，为经济建设、社会和谐稳定、民生福利水平提高作出了重要贡献。

“十一五”时期，全国累计发行销售福利彩票 3455.33 亿元，筹集公益金 1133.37 亿元。1987—2010 年，各级民政部门使用的福利彩票公益金为 846.42 亿元，共资助社会福利类项目 24.46 万个。资助了“儿童福利年”、“援藏年”、“社区老年福利服务星光计划”、“农村五保供养服务设施建设霞光计划”、“爱心护理工程”、精神病人福利机构设施建设、“儿童福利机构建设蓝天计划”、流浪未成年人救助保护设施建设、三峡库区福利机构搬迁、烈士陵园设施改造、城镇老年人居家养老服务项目、“夕阳红”图书室援建项目、“残疾孤儿手术康复明天计划”、“重生行动——全国贫困家庭唇腭裂儿童手术康复计划”、艾滋孤儿救助等一大批社会福利项目，以及西部地区殡葬服务设施建设、抗洪赈灾专项募集、“非典”疫情资助等公益事业项目。自 2000 年开始，中央归集彩票公益金主要用于补充全国社会保障基金，支持青少年学生校外活动场所建设和维护、教育助教助学、城乡医疗救助、红十字事业、残疾人事业、文化、扶贫、法律援助、北京奥运会相关项目等社会公益领域，以及汶川地震灾后恢复重建和补充社会保障基金。其中，2008—2010 年，中央集中的福利彩票公益金共投入 118.92 亿元用于抗震救灾，连同各级政府以及社会捐助资金投入，到 2010 年 9 月底，建成各类基础设施项目 5000 多个。2003—2010 年，中央集中的福利彩票公益金共投入城乡医疗救助 82 亿元。截至 2010 年，中央归集的彩票公益金累计投入社会公益事业 1360.26 亿元，其中福

利彩票筹集的公益金达 800 多亿元，成为社会福利事业和社会公益事业的重要资金来源，促进了我国社会福利事业和社会公益事业的发展。

福利彩票募集的公益金是中国社会福利事业和公益慈善事业的主体，从中国福利事业来看，彩票事业的理论研究主要关注博彩对彩民微观生活福利质量的影响，并且主要是负面影响，例如，福利彩票公益金使用的透明化、私彩泛滥等问题，但对福利彩票公益金管理体制演变、福利彩票公益金增长趋势和波动规律、社会福利项目筛选与评估机制、社会福利项目的社会化招标等仍缺乏专业且系统的研究。例如，福利彩票组织运营的市场化问题，福利彩票公益金的发展是否有周期运行的规律，《彩票法》立法的难点是什么，福利彩票衍生传媒误导彩民的问题如何有效遏制，审计监督、财政监督和人大、社会监督怎样发挥更大的作用，福利彩票公益金使用和社会福利项目信息公示制度体系健全的障碍等。因此，从福利彩票事业及福利彩票公益金资助项目的角度研究中国社会福利事业是值得探索的领域。

为此，本书以福利彩票这一中国最大的社会公益和福利事业为范例，深入研究上述尚未被学术界系统探索的问题，重点分析福利彩票公益金对社会福利项目的资助问题，并考察其对中国社会福利事业的贡献，同时，总结归纳现存的问题和未来面临的困境，并为中国福利彩票事业健康稳定发展、夯实理论基础提供理论及实践依据。

在拙著的编写工作中，王海燕编写了第一章至第五章，邵祥东编写了第六章至第九章和附录。沈阳师范大学硕士研究生贾琳、赵越、吴楠在文字修改、格式、排版、英文翻译等方面做了一定的工作。

本书的出版还得到了中国社会科学出版社卢小生主任及有关同志的大力支持和帮助，在此一并致以衷心感谢。

本书在编写过程中，参考了国内外学者的有关论著及教材，未能一一标注，敬请谅解并致以谢意。本书虽经多次审核、修改和征求意见，但因时间仓促，加之编辑人员边学边整理，水平有限，错误之处在所难免，敬请批评指正。

目 录

前言	1
第一章 绪论	1
第一节 问题意识	1
一 研究背景	1
二 研究意义	2
第二节 基本概念界定	2
一 社会福利	2
二 福利彩票	3
三 福利彩票公益金	4
第三节 研究目标、研究内容和创新点	5
一 研究目标	5
二 研究内容	5
三 创新点	6
第四节 指标、数据来源和研究方法	7
一 指标含义	7
二 数据来源	7
三 研究方法	8
第五节 研究思路和技术路线	8
第六节 专题分析：中国福利彩票公益金的辉煌贡献	9
一 福利彩票公益金筹集	10
二 福利彩票公益金分配使用	10
三 福利彩票公益金管理	11

第二章 文献研究综述	13
第一节 文献梳理	13
一 福利彩票公益金收入研究	14
二 福利彩票公益金支出研究	16
三 福利彩票公益金监管研究	18
四 福利彩票公益金政策研究	19
第二节 专题分析:为什么福利彩票公益金理论研究	
热度不高	22
一 社会知识:社会公众乃至福利彩票发行系统内的从业	
人员,对社会福利项目、资金使用知之甚少	22
二 学术认同:福利彩票发行领域的学术期刊和报纸没有	
被学术界列入职称评定和考核的核心期刊范畴	23
三 信息壁垒:福利彩票公益金使用信息不透明,理论	
研究缺乏数据	24
第三章 社会福利事业和福利彩票事业	25
第一节 改革开放以来社会福利事业发展状况和政策选择	25
一 市场经济体制下紧迫的现实要求	26
二 市场经济体制下社会福利事业发展方向	27
三 市场经济体制下社会福利事业发展战略	28
四 中国国家福利制度的战略选择	30
第二节 中国福利彩票事业的政策定位与转变	32
一 政府决策	33
二 中央决策	33
三 政治协商	33
第三节 专题分析:新中国福利彩票事业是怎样诞生的	34
一 诞生背景	34
二 政策选择	36
三 探索与思考	41

第四章 中国福利彩票公益金管理	47
第一节 福利彩票公益金监管部门演变	47
一 民政部门监管阶段 (1987 年 7 月 27 日至 1991 年 12 月 8 日)	48
二 中国人民银行监管阶段 (1991 年 12 月 9 日至 1998 年 10 月 4 日)	49
三 财政部门监管阶段 (1998 年 10 月 5 日至今)	51
第二节 福利彩票公益金收支管理制度演变	56
一 福利彩票公益金筹集管理制度	56
二 福利彩票公益金分配使用管理制度	57
三 福利彩票公益金财务收支账目管理	59
第三节 福利彩票公益金管理演变中存在的主要问题	60
一 福利彩票公益金使用公告管理中存在的问题	60
二 福利彩票公益金财政监管体系尚未建立	61
三 福利彩票公益金财政管理缺乏法律支持	61
四 福利彩票公益金项目管理中存在的问题	62
第四节 专题分析: 福利彩票公益金是否超宗旨不当使用	62
第五章 中国福利彩票公益金增长及规律分析	65
第一节 中国福利彩票公益金增长特征分析	65
一 福利彩票公益金年度额增长特征分析	65
二 福利彩票公益金月度额增长特征分析	68
第二节 中国福利彩票公益金增长规律	71
一 基础理论	71
二 中国福利彩票公益金增长规律分析方法	72
三 潜在产出增长率离差法及其约束条件检验	73
四 谱周期频域法及其约束条件检验	83
五 两种方法的比较和使用说明	85
第三节 中国福利彩票公益金增长规律分析	86
一 福利彩票公益金年度总额增长规律分析	86

二	福利彩票公益金月度额增长规律分析	95
第四节	福利彩票公益金增长周期同步性	101
一	福利彩票公益金和福利彩票资金关联度	102
二	福利彩票发行额增长周期	105
三	福利彩票公益金周期同步性	108
第五节	专题分析：中国福利彩票市场究竟受哪些 因素冲击	109
一	福利彩票发行额增长波动分析	110
二	研究假说	112
三	研究设计与分析方法	115
四	实证结果与假设检验	119
五	研究结论与政策启示	129
第六章	中国社会福利项目建设和典型经验	132
第一节	社会福利项目	132
一	社会福利项目的含义	132
二	社会福利项目类型	133
三	社会福利项目选择机制	135
四	社会福利项目评审标准	135
第二节	中国社会福利项目建设	139
一	中央专项福利彩票公益金项目建设	141
二	民政部本级福利彩票公益金资助项目建设	147
三	地方福利彩票公益金项目建设	154
第三节	福利彩票公益金项目建设典型案例	158
一	上海市公益社会组织园区案例	158
二	深圳市社会化招标模式	175
第四节	上海模式和深圳模式的对比分析	179
一	相同之处	179
二	不同之处	180
第五节	专题分析：衍生传媒市场应如何规范	181
一	福利彩票衍生传媒的含义	181

二 福利彩票衍生传媒的负面影响及形成原因·····	183
三 福利彩票衍生传媒规范对策·····	185
第七章 中国福利彩票事业发展中面临的主要挑战·····	188
第一节 福利彩票公益金增长和监管挑战·····	188
一 非法彩票泛滥的冲击·····	189
二 福利彩票公益金监管面临的挑战·····	194
第二节 福利彩票公益金制度建设面临的挑战·····	198
一 信息公开制度·····	198
二 福利彩票公益金分配结构·····	200
第三节 体育彩票对福利彩票的冲击·····	203
一 二者的关联·····	203
二 体育彩票发行额对福利彩票公益金增长的冲击·····	207
第四节 专题分析：福利彩票公益金审计监督的两个 典型案例·····	209
一 安徽省审计监督案例·····	209
二 云南省审计监督案例·····	212
第八章 中国福利彩票事业的法制建设·····	216
第一节 国外福利彩票公益金管理法制建设·····	216
一 组织模式·····	216
二 典型国家的法制建设·····	217
第二节 中国福利彩票事业法制建设·····	219
一 发行组织机构·····	219
二 福利彩票公益金收入法制建设·····	220
三 福利彩票公益金使用管理法规建设·····	224
第三节 专题分析：专营化改革与《反垄断法》 约束力分析·····	225
一 代销者对《反垄断法》的错误引用·····	226
二 《反垄断法》的非适用性·····	228

第九章 研究结论和展望	231
第一节 研究结论	231
一 福利彩票公益金增长波动	231
二 福利彩票公益金监管模式	232
三 社会福利项目建设	232
四 立法建设	232
第二节 研究展望	233
一 社会福利项目制度建设	233
二 福利彩票公益金分配结构	233
三 福利彩票公益金增长波动规律	233
四 立法建设	233
附录	234
中国福利彩票事业发展大事记	234
1987—2011 年中国福利彩票公益金筹集额	249
2007—2010 年中国福利彩票公益金分省筹集额	249
2007—2010 年中央专项福利彩票公益金使用总额、分省和 分项目使用额	251
参考文献	267

第一章 绪论

福利彩票发行是国家采取有奖募捐的形式筹集社会资金，发展社会福利事业和社会公益事业的重要手段，是民政部门“为党分忧，为民解愁”，以实现政府公共服务部分职能的重要载体，它具有鲜明的公益性和社会性。中国福利彩票始于1987年，二十五年来，在社会各界人士的积极支持下，中国福利彩票事业取得的成就，使福利彩票事业的发展也成为中国社会福利事业发展的主要内容之一。

第一节 问题意识

一 研究背景

1987—2012年，中国福利彩票发行事业募集的福利彩票公益金超过了2530亿元。仅2012年筹集的福利彩票公益金就超过464亿元。^①面对数额如此巨大的福利彩票公益金，社会公众纷纷质疑：“这么多的钱都花到哪里去了？”

福利彩票发行宗旨和福利彩票公益金收支管理依据的主要现行法规是《彩票管理条例》（简称《条例》）、《彩票管理条例实施细则》（简称《实施细则》）、《福利彩票公益金管理办法》（2013年3月下发了，简称《管理办法》）。根据《条例》、《实施细则》、《管理办法》的规定，彩票资金包括彩票奖金、彩票发行费和彩票公益金三个部分。《条例》第三十三条规定，彩票公益金专项用于社会福利、体育等社会公益事业，不用于平衡财

^① 数据来源于中国福利民政部网站（<http://fczx.mca.gov.vn>）。

政一般预算。彩票公益金按照政府性基金管理办法纳入预算，实行收支两条线管理。福利彩票公益金主要用于资助“扶老、助残、救孤、济困、赈灾”等社会福利项目。但是，近些年来由于用在社会福利项目的福利彩票公益金使用信息公告制度不够健全，缺乏透明度，福利彩票公益金中的社会福利项目选择与评估机制更缺乏第三方民间机构的参与，福利彩票公益金使用单位资助标识建设落后，社会福利项目资金对社会福利事业的积极贡献也缺乏应有的、足够的肯定。诸如此类的理论和政策问题仍缺乏深入、系统的研究。这一方面也让社会公众对福利彩票公益金使用的效率、公平、公正性产生怀疑。同时，福利彩票公益金筹集部门、管理部门、使用部门及财政部门，对福利彩票公益金用于社会福利项目资金使用的信息公开制度管理做得不到位，宣传力度不够，更加剧了社会各界的疑惑。既然福利彩票公益金中用于社会福利项目的资金有力地支持了社会福利事业发展，那么其贡献就自然应该得到肯定。此外，福利彩票市场的影响因素很多，由于发行环境日渐复杂化，福利彩票公益金增长稳定性也受到一定的冲击，那么，科学检验其增长趋势和规律无疑也具有重要的理论价值和现实意义。

二 研究意义

笔者的研究旨意在：一是分析福利彩票公益金对社会福利项目的资助情况，增强透明度，消除部分社会公众的质疑；二是促进社会公众对福利彩票事业的社会贡献的理解和价值认识；三是研究福利彩票公益金资助项目的总体状况、结构和未来发展趋势；四是探索福利彩票公益金的增长规律，以利于发行部门、管理部门、财政部门把握福利彩票资金发展规律并做科学评估与决策。

第二节 基本概念界定

一 社会福利

社会福利是现代社会广泛使用的一个概念。人们根据他们各自的立场和目的给予这个概念以不同的解释。从理论内涵上界定，社会福利有广义和狭义之分。

广义的社会福利是指为了改善和提高社会全体成员的物质生活和精神生活的各种社会服务及其措施。西方国家普遍采用的就是这种大福利的概念,将社会保障包含其中。比如,美国的社会福利含义是指为了保障个人以及集团成员拥有平均的生活水准和身体健康而提供的各项服务和有关制度的组织体系。英国的社会福利的含义是指为了保障全体国民的物质的、精神的社会最低生活水准而由政府 and 民间提供的各项社会服务的总和。日本的社会福利的含义是指对于国家扶助的对象、残疾者、儿童及其他需要援助的人给予必要的生活指导、回归的指导、生活保护等,以达到充分发挥他们的能力,使其走向自立为目的的事业。在中国台湾和香港地区,社会福利也是一个大概念,包括医疗保健、国民就业、社会保险、福利服务、社会救助、国民住宅、环境保护等体系。香港还将综合援助、社会服务等纳入社会福利范畴。

狭义的社会福利是指社会成员因年老、疾病、生理或心理缺陷丧失劳动能力而出现生活困难时向其提供的服务及其措施。社会福利制度是对社会保险制度的补充,其主要包括残疾人福利、妇女儿童福利、老年人福利等项目。

目前,我国主要指的是狭义的社会福利,认为社会福利是国家和社会为增进和完善社会成员尤其是困难者的社会生活而实施的一种社会制度。具体含义包含两个层面:一个是制度层面,指国家的福利项目、待遇和服务制度,目的旨在帮助满足社会的、经济的、教育和医疗的需要;另一个是社会福利状态层面,指社会共同体或集体的幸福和正常的存在状态,目的旨在通过提供资金和服务,保证社会成员一定的生活水平并尽可能提高他们的生活质量。

所以,我国的社会福利是社会保障的一个组成部分,政府经办的福利机构也主要是为“无劳动能力、无法定抚养人、无生活来源”的“三无”人员提供一种生活的保障或服务的保障。这种社会福利区别于一些发达国家普惠制福利,可以说是一种补缺型福利。这与福利彩票“扶老、助残、救孤、济困、赈灾”的发行宗旨基本一致。

二 福利彩票

在我国彩票法制建设发展历史中,福利彩票概念历经多次演变。民政部门在相关法制建设中描述的彩票概念专指“福利彩票”。中国人民银

行、财政部两个主管机关和国务院在立法中没有具体区分福利彩票和体育彩票，而是统称使用“彩票”。1994年民政部在《中国福利彩票管理办法》中将福利彩票定义为：“以筹集福利彩票公益金为目的而发行的印有号码、图形或文字供人们自愿购买并按特定规则确定购买人获取或不获取奖金的有价凭证。”

1995年12月中国人民银行在《关于加强彩票市场管理的紧急通知》中定义为：“彩票指印有号码、图形或文字供人们填写、选择、购买并按特定规则取得中奖权利的凭证。”1998年民政部发布的《福利彩票发行与销售暂行管理办法》第二条规定：“福利彩票是为筹集社会福利事业发展资金，印有符号、图形、文字供人们自愿购买并按照特定规则取得中奖权利的凭证。”2002年3月1日财政部在《彩票发行和销售管理暂行规定》（财综〔2002〕13号）中将彩票定义为“国家为支持社会公益事业而特许专门机构垄断发行，供人们自愿选择和购买，并按照事前公布的规则取得中奖权利的有价凭证”。

2009年7月1日生效的《彩票管理条例》（财综〔2009〕554号）第二条规定：“本条例所称彩票，是指国家为筹集社会公益资金，促进社会公益事业发展而特许发行、依法销售，自然人自愿购买，并按照特定规则获得中奖机会的凭证。”这是目前福利彩票行业最权威、法律效力等级最高的概念。

根据《彩票管理条例》第三条规定，福利彩票是国务院特许发行的两种彩票之中的一种（另一种是体育彩票）。

三 福利彩票公益金

按照《条例》规定，福利彩票公益金是指经国务院批准，在福利彩票销售额中按规定比例提取的专项用于发展社会福利事业和社会公益事业的资金。从名称演变历史看，福利彩票公益金的曾用名为社会福利资金和社会福利基金。1987年7月27日到1998年10月4日叫社会福利资金，1998年10月5日到2000年12月31日叫社会福利基金，2000年1月1日至今叫福利彩票公益金。

然而，目前这三个名称都在一定范围内被广泛使用。有些地区的福利彩票销售机构仍采用社会福利资金和社会福利基金两种旧的叫法，甚至在使用福利彩票公益金资助项目社会化招标中也仍然使用社会福利基金这一