

中国彩票蓝皮书

BLUE BOOK OF CHINA LOTTERY

(2016 版)

主编 田舒斌

执行主编 丁平



新华出版社

《中国彩票蓝皮书》

主编：田舒斌

执行主编：丁平

行业顾问：程阳 宫微

责任编辑：张程

副主编：庞世烨 孙巍 王永军 李剑

编辑：陈学钢 邵文俊 田亿博 常平 蔡博广 舒炬 华淑君

ISBN 978-7-5166-2455-5



9 787516 624555 >

定价：98.00 元

图书在版编目 (CIP) 数据

中国彩票蓝皮书 / 田舒斌主编

北京 : 新华出版社, 2016.5

ISBN 978-7-5166-2455-5

I. ①中… II. ①田… III. ①彩票 - 蓝皮书 - 中国 IV. ①F832.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第075941号

中国彩票蓝皮书

主编: 田舒斌

选题策划: 田舒斌

责任编辑: 张 程

执行主编: 丁 平

封面设计: 萧 楠

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路8号 邮 编: 100040

网 址: <http://www.xinhupub.com> <http://press.xinhuanet.com>

经 销: 新华书店

购书热线: 010 - 63077122

中国新闻书店购书热线: 010 - 63072012

照 排: 新华出版社照排中心

印 刷: 广州市人杰印刷厂

成品尺寸: 240mm × 170mm

印 张: 15

字 数: 298千字

版 次: 2016年5月第一版

印 次: 2016年5月第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-5166-2455-5

定 价: 98元

图书如有印装问题,请与出版社联系调换:010 - 63077101

三十而立 砥砺前行

——《中国彩票蓝皮书》序

在“十三五”开局之年筹划推出这本书，是所有关注中国彩票事业未来的人们的共同期许。

我们认为，应该有这样一本书，记录 30 年来探索成长、不断壮大的中国彩票事业，记录耕耘在一线、为公益助力的彩票从业者。同时，这也是从彩票这个新的角度展现中国改革开放、经济迅猛发展的 30 年。

随着改革开放的不断深入，各行各业呈现出百花齐放、蓬勃发展之势。在市场化大潮中，作为国家特许经营的中国彩票事业也迎来了爆发式增长，在短短数年间成为 4000 亿规模的新兴产业。彩票销售收入在我国 GDP 的占比越来越高，已经接近全球平均水平并向着高收入经济体的平均比例挺进。与此同时，彩票事业因其独有的公益属性带来的社会影响越来越大，引发的社会关注度越来越高。

可以说，中国彩票所取得的成绩，既得益于改革开放市场大潮的“天时”和本身公益属性的“地利”，又离不开众多彩票从业者不懈努力的“人和”。30 年的执着追求和不懈努力竖起了中国彩票公益事业飘扬的旗帜。在筹集公益金、推进实现社会公平、倡导社会公益的探索实践中，中国彩票的发展正如大时代下每一个新兴产物，予人以惊喜，给社会以回馈。

新兴事物的发展之路必定是曲折而充满困难的。彩票作为舶来品，在中国的本土化之路也是一样，经历了不同

时期的政策调整和完善。浓缩之下的万花筒，折射出时代向前变革中的多面性，更引发旁观者深深的思考。

十二届全国人民代表大会常委会工作报告指出：

“2016年将以立法、监督为重点，积极开展工作，为实现‘十三五’时期经济社会发展良好开局、夺取全面建成小康社会决胜阶段的伟大胜利作出新贡献。”新华网致力于弘扬“责任彩票”意识，无疑将有利于推进彩票事业的法治保障和道德建设，让彩票事业更加透明高效，同时促进我国物质文明和精神文明的双文明建设和发展。

新华网作为中央重点新闻网站的排头兵，加强责任品牌传播、推动公益事业发展是长期的追求。经过多年发展，新华网在互联网领域积累构建了权威、公信的品牌形象，能够为中国彩票提供更大范围、更宽领域的信息交流和分享，为中国彩票健康发展提供更为广阔的传播平台，营造更加良好的舆论环境。相信在强大传播力助推下，彩票业履行社会责任的共识及成果将形成更大的影响力和辐射力，推动我国彩票事业加速发展。

新华网董事长、总裁 

概述 / 8

1 历史与未来 / 10

1.1 新中国彩票发展三十年概览 / 11

- 1.1.1 凤凰涅槃，地方彩票到国家彩票的演变 / 13
- 1.1.2 自下而上，中国福利彩票的市场化进程 / 21
- 1.1.3 自上而下，中国体育彩票的企业化发展 / 26

1.2 “十二五”期间中国彩票业市场分析 / 31

- 1.2.1 2011 年中国彩票业市场分析 / 31
- 1.2.2 2012 年中国彩票业市场分析 / 40
- 1.2.3 2013 年中国彩票业市场分析 / 48
- 1.2.4 2014 年中国彩票业市场分析 / 56
- 1.2.5 2015 年中国彩票业市场分析 / 66

1.3 2015 年中国彩票业游戏与渠道分析 / 76

- 1.3.1 2015 年全国彩票市场与游戏分析 / 77
- 1.3.2 2015 年华北地区游戏与渠道分析 / 78
- 1.3.3 2015 年东北地区游戏与渠道分析 / 82
- 1.3.4 2015 年华东地区游戏与渠道分析 / 84
- 1.3.5 2015 年华中地区游戏与渠道分析 / 88
- 1.3.6 2015 年华南地区游戏与渠道分析 / 90
- 1.3.7 2015 年西南地区游戏与渠道分析 / 92
- 1.3.8 2015 年西北地区游戏与渠道分析 / 95

2 机构与市场 / 98

2.1 中国彩票监管与发行体系 / 99

- 2.1.1 一体同心，管理体系的形成与确立 / 99
- 2.1.2 二元格局，运营机制的演进与实践 / 103

2.1.3 三个阶段，市场规模的形成与发展 / 107

2.2 中国彩票市场渠道产品与消费者 / 131

2.2.1 经济、渠道与游戏，思考市场的维度 / 131

2.2.2 站点、终端与彩民，奠定市场的基石 / 139

2.2.3 实体、电子与互联，开拓市场的方向 / 150

2.3 彩票产业链市场化思考与借鉴 / 157

2.3.1 休闲娱乐，国家彩票要顺应时代 / 160

2.3.2 价值分配，产业链条须市场配置 / 164

2.3.3 趋势动力，发展创新当回归市场 / 170

3 阳光与责任 / 175

3.1 发行环节是阳光彩票与责任彩票的关键 / 176

3.1.1 解读条例，掌握阳光彩票的准则 / 176

3.1.2 打击私彩，优化彩票的外部环境 / 182

3.1.3 安全运营，夯实健康彩票的基础 / 186

3.1.4 建设行风，实现彩票的光荣使命 / 188

3.1.5 社会信用，最终保证彩票的公信 / 192

3.1.6 行业培训，彩票人才储备的必需 / 195

3.2 媒体是彩票公平公正公开的重要参与者 / 201

3.2.1 彩市舆情，媒体是阳光彩票的传递者 / 201

3.2.2 文化建设，媒体是阳光彩票的塑造者 / 209

3.2.3 公开透明，媒体是阳光彩票的见证者 / 213

3.3 科学普及是解释彩票公众性的终极手段 / 219

3.3.1 科学的技术，是实现彩票责任的手段 / 219

3.3.2 科学的游戏，是承载彩票责任的主体 / 221

3.3.3 科学的渠道，是推广彩票责任的桥梁 / 238



程阳，知名彩票研究学者与咨询顾问。对各国彩票政策、彩票市场、彩票游戏、彩票技术、彩票文化具有广泛深入的研究。在全球博彩业方面，对彩业法律、彩业营销、彩业理论、彩业投资、彩业历史均有相当了解。

程阳做过一线彩票销售，自办过销售一流的彩票投注站，设计过系列上市彩票游戏，做过彩票市场营销管理者，主编过行业报

刊、彩票刊物，主持过彩票系统技术开发，创立了独到的彩票理论，参与过彩票重大法规、政策、规划、方案的制定，对上到高层决策、下到基层销售终端的彩票全产业链均有亲身的实践。



宫微，添彩文化传播公司顾问，彩票行业资深人士，知名策划人、撰稿人、研究人，曾长期服务于公益媒体、学术机构等单位，关注行业发展十余年，长期主持、参与彩票业重大新闻报道、发展研究、行业峰会等事宜。

在我国现行法律法规中，2009 年颁布施行的《彩票管理条例》及后续施行的《彩票管理条例实施细则》对彩票的阐述是：彩票，是指国家为筹集社会公益资金，促进社会公益事业而特许发行、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。彩票不返还本金、不计付利息。特定规则，是指经财政部批准的彩票游戏规则；凭证，是指证明彩票销售与购买关系成立的专门凭据，应当记载彩票游戏名称，购买数量和金额，数字、符号或者图案，开奖和兑奖等相关信息。在我国，国务院特许发行两种彩票，一种是福利彩票，一种是体育彩票。

在彩票漫长的发展历程中，由于时代、国度、视角的不同，而对其释义也不同，见仁见智！

浪漫的法国人抛出了形象的比喻：政府发行彩票是向公众推销机会和希望，公众购买彩票则是微笑纳税。

更具现实意义的说法则是：彩票能用人人平等而又合理合法的方法，来满足人类天生具有的摆脱道德责任的欲望，即中奖者不会因为一夜间暴富而有任何不安的心理负担，而彩票的受助者也因为双方互不见面而不会产生任何道德的责任或义务。这才是彩票能够大行其道的社会心理因素。

国内有学者结合我国国情提出了一种阐释：彩票是为筹集资金而按事前约定的规则出售，并按或然性事件概率给予出资者相应奖励的交易凭证。

这个释义，被业界普遍认同，因为该阐释是一

个法律法规意义上的、简洁的、中性的定义！

首先这是一个“中性”的定义，也就是说无论合法的彩票或非法的彩票均能适用，不同的是合法的彩票是国家为支持社会公益事业而特许专门机构垄断发行，而非法的彩票是个人或机构为敛财非法销售的。“按事前约定的规则出售”是古今中外、合法非法彩票的基本事实。“出资者”可能是自愿的，也可能是在不明情况下非自愿的，但是出资一定是法律事实。《现代汉语词典》对于“出资”的释义为“拿出钱财，捐款”；“概率”的释义为，“某种事件在同一条件下可能发生也可能不发生，表示发生的可能性大小的量叫做概率，也叫几率，旧称或然率”；“或然”的释义为“有可能而不一定”。“或然性事件”涵盖十分广泛，无论是机械摇奖机摇奖、事先随机印制的号码或图案、体育比赛的比分尾数，或是电子芯片随机数发生器，均能全面覆盖。从这样“中性”的定义的角度，现在一些企业的经营活动，例如目前一些部门的有奖票卡、一些企业的短信中奖、一些网络游戏本身实质上就是变相的彩票，自然不能绕过彩票政策的监管，打击“非法彩票”才能有法律上的可操作性。

特别说明，除特别标注外，“中国彩票”是指改革开放后，在中华人民共和国境内发行的中国福利彩票、中国体育彩票。

历史与未来

新中国彩票事业发轫于上世纪 80 年代，诞生于百废待兴的改革开放初期，老一代决策者们的勇气与睿智、洒脱与豪迈，最终体现在他们对国家发展的责任与担当上：从 1980 年代中期偶发性的各类“奖券”，到“计划额度”下即开销售、人头攒动的“大奖组”；从遍布城乡的“电脑彩票”，到初具规模的市场、方兴未艾的移动互联网彩票。三十年间，中国彩票在与时俱进、革故鼎新中，走出了一条集休闲娱乐、便捷慈善于一身的全民公益之路！

在这条跨世纪的公益之路上，中国彩票人一代代持续接力，几代人孜孜不倦，高擎公益事业的大旗，在国家和社会寄予的厚望中，在推进实现社会公平、倡导社会公益的探索中，践行着国家赋予彩票的使命，履行着国家彩票发行的基本义务，在不断创新中，坚忍不拔地，打造了一个可与世界 500 强企业比肩的中国彩票业！

三十多年的改革开放，十几年的“入世”，中国的宏观经济高歌猛进，经济总量已跃居全球第二，人均国民收入进入了全球中上等经济体行列。中国彩票业占 GDP 的比例上升到 0.35%，接近了 0.41% 的全球平均水平，向高收入经济体平均 0.59% 的比例挺进。斐然的成绩，得益于党和政府的高度重视，得益于中国几十万彩票从业者的不懈努力。

站在历史的路口，面对新形势下的新挑战，中国彩票业当以新思维、新模式，把握新机遇创造新未来……

新中国彩票发展三十年概览

1.1

我国官方年鉴《2002年中国彩票年鉴》收录了1984年的北京国际马拉松奖券，这是官方出版的权威资料中收录的“新中国的第一张彩票”。此外，诸多新闻报道、实体票证也显示，在1985年前后的沿海地区，“地方性质”的彩票也曾一度泛滥。因此有学者提出：在忽略官方未收录的其他“地方性质”彩票的前提下，仅以“年鉴”为准绳，“新中国的第一张彩票”也应该是“1984年的北京国际马拉松奖券”！而1987年河北等8省市发行的福利奖券“传统票”，则应是“标志着全国性国家彩票的诞生”！

将新中国彩票的历史从1987年福利彩票（社会福利有奖募捐券）的诞生算起，容易忽略地方彩票泛滥的史实，不利于中国彩票肩负“国家彩票”职责。将“新中国彩票”追溯到1984年，“全国性国家彩票”从1987年福利彩票诞生算起，可以名正言顺地树正中国彩票“国家彩票”的地位，为以合法彩票挤压“地下非法”彩票提供历史脉络与依据。

从发展脉络来看，新中国彩票三十年历程，就是一个政府决策与市场需求“良性互动”的过程，政府的彩票政策，随着技术进行、时代发展而适时调整，这是常态。

从1980年代中期偶发性的各类“奖券”，到1990年代的“计划额度”销售，从铺天盖地轰轰烈烈的中国特色的“大奖组”，到2000年代利用计算机系统的“电脑彩票”以及随着互联网发展起来的“互联网彩票”，政府的监管一直在与时俱进、在满足市场需求，并把可能的市场风险降到最低，在这个过程中，“政府这只看得见的手”为稳妥计，有些时候会滞后一些，这也是常态！

与全球彩票业整体市场化相比，中国彩票业的市场化还在较为初级的阶段。总的来说，中国体育彩票采取了“自上而下”的主动市场化策略，而中国福利彩票则本质上是“自下而上”的市场化形式。而技术系统与技术服务的市场化，是中国彩票市场的主要领域，不像发达国家如一些欧美国家那样，把彩票营销、市场拓展、游戏设计等全部市场化。

从1987年全国性国家彩票发行起始，至“十二五”规划结束的2015年，中国彩票的发展以呈现特点概括，大致分为三个阶段，即2000年以前、2000年至2010年下半年和2010年下半年至2015年“十二五”结束。

第一阶段是2000年以前。其重要特点是：管理体制上，彩票（奖券）销售高度行政化，主要靠行政方式销售彩票，销售额一度按计划分配，不得突破；彩票种类上，

11

历史与未来



供图 / 长平

除少数省市后期有过小规模电脑彩票试点外，基本上都是即开型彩票；销售渠道方面，中国特色的“大奖组”大规模集中销售占据了绝对优势。

第二阶段从2000年起至2010年下半年。以2000年各省市电脑彩票大规模相继上市为标志，中国彩票进入了计算机网络化时代。这个阶段是中国彩票市场逐步成长、成熟的时期：管理体制上，彩票机构突破了原来的行政化销售方式，纷纷面向社会招聘专业市场、技术、营销人才，彩票销售不断市场化、专业化；彩票种类和彩票游戏方面，电脑彩票、网点即开型彩票、体育竞猜型彩票、中福在线视频即开型彩票陆续上市，彩票游戏种类不断创新；彩票销售渠道以彩票专营站点为主导，电子型销售渠道充分尝试、逐步得到市场的认可。2001年至2010年十年间，中国彩票与中国经济齐头并进，市场规模从十年前2000年的181.02亿元，飞速增长到2010年的1662.48亿元，平均增速高达24.8%，是中国宏观经济增速的2.5倍。

第三阶段从2010年下半年开始，其特征是互联网、手机、电话等电子销售渠道的蓬勃兴起，标志事件是财政部2010年9月颁布《互联网销售彩票管理暂行办法》《电话销售彩票管理暂行办法》的出台。《彩票管理条例》的实施、两个暂行办法的颁布，是中国彩票市场新的腾飞持续的保证。第一，随着中国城市化、市场化步伐的加快，彩票专营的成本越来越高，拓展互联网、电话等网络销售渠道迫在眉睫；第二，随着社会经济的发展、生活节奏的加快，伴随时代成长的新消费群体，对高效便捷的网路销售渠道天然亲近；第三，常规彩票销售方式下，频频出现的彩票弃奖，成为广大媒体和法律界诟病的话题，所有这些都随着网络彩票的发展得到解决。在即开型彩票方面，互联网、手机等实现的“电子即开票”，巨大的印制和物流、兑奖网络等建设成本可以大大降低，即开型彩票的安全性也将随之大大提高。

1.1.1

凤凰涅槃，地方彩票到国家彩票的演变

与各行各业的改革一样，中国彩票也是起源于地方与民间，而后在经历统一规划、逐步规范、严格管理渐次演变而来，在这一历程中，中国彩票由自发性、地方性、随意化、泛滥化到规划性、统一性、规范化、有序化，完成了从“地方彩票”到“国家彩票”的一次涅槃！

新中国成立后，彩票曾一度被严令禁止。中国彩票早期市场，起源于1980年代的少数工商企业、事业单位发行的各种奖券。其主要形式为“有奖销售”。由于当时缺乏管理，一些单位趁机推销残次、积压商品；设立重奖，助长人们投机心理，同时借机牟利，搞不正之风；有的竟采取行政手段，强行摊派彩券，造成不良影响和后果。这些“有奖销售”活动具有以下特点：

自发性，未经批准自发进行。因为是自发，所以监管就不明确，也没有机构管理。与自发性相关的是分散、泛滥！

彩券主要被用于促销、增加储蓄等目的，筹资是次要的，甚至没有被考虑。对彩票集资的性质也不明确，甚至视同储蓄，要求对投资者（认购人）保本付息。

这一时期的“有奖销售”，虽然不是真正意义上的彩票，但组织过程中所展现的轰动效应、促销作用、筹资功能却在实际上为我国彩票事业鸣响了前奏！

随着改革开放的推进，国民经济不断发展，但改革伊始、百业待兴，设施陈旧、基础薄弱、资金短缺等问题困扰并阻碍着诸多事业的进一步发展，在诸多事宜中，与公共事业、公益事业息息相关的体育事业发展和社会福利事业推进尤其突出！

民间“有奖销售”的实践，国际上以彩票形式促进体育事业，社会福利事业等公共事业发展的经验，启发了当局者、决策者！

二十年后的“十二五”期间，国内曾有学者饱含深情地表达，“担当……”

1984年10月14日，中国田径协会在北京举办第四届北京国际马拉松赛。为筹集资金，中国田径协会和中国体育服务总公司于1984年10月10日在北京发行了“发展体育奖——一九八四年北京国际马拉松赛”奖券。这也是我国官方年鉴收录的新中国发行最早的彩票。

此后的1985年至1995年共11届北京国际马拉松赛也都发行了传统型的“发展体育奖奖券”。

1984年11月，福建省发行了体育设施建设彩票——“振兴福建体育奖券”，江苏、

广东、河北、天津、贵州、浙江等省市也相继发行了具有彩票性质的地方性体育奖券。

需要特别说明的是，此类“体育奖券”均属于传统型彩票，既不同于我国目前的体育彩票，更与国际上流行的体育彩票大相径庭，这类彩票的游戏内容，与对应的体育赛事本身没有任何关系，仅具备彩票的基础筹资功能、宣传造势功效，在当时，这类彩票之所以颇受瞩目和欢迎，更多的是源于当时社会大众对体育赛事的一种情感、一种关注……

1987年，为更多地筹集社会福利资金，发展以“安老、扶幼、助残、济困”为主要内容的社会福利事业，党中央国务院批准发行“中国社会福利有奖募捐券”，并明确，社会福利有奖募捐活动由民政部组织一个社会福利有奖募捐委员会负责。1987年6月3日，中国社会福利有奖募捐委员会（简称中募委）在北京人民大会堂正式成立。这是新中国成立后的第一家彩票经营、管理机构。不久又组建了中国社会福利有奖募捐券发行中心。

1987年7月27日，第一张中国社会福利有奖募捐券在石家庄市售出，同年，天津、上海等8省上市发行，新中国第一个国家性彩票由此诞生！

1988年国务院批准在全国范围内发行“第十一届亚运会基金奖券”，资助亚运会的举办，这是新中国成立以来首次在全国范围内发行体育奖券。

此后，国务院又批准发行“第二届全国农民运动会有奖彩券”“第四届少数民族传统体育运动会奖券”等。

这里需要特别说明，“亚运会基金奖券”及后续的几种彩票，虽然发行范围是全国性，但国家核准方式上，仍是就某个运动会筹资发行彩票问题专门研究批复的，属于单项审批范畴！在彩票发行模式上仍属于非延续性常年发行之列。

直至1994年，体育彩票才进入计划审批阶段，形成了中国福利彩票、中国体育彩票并存的格局，并一直延续至今。

随着彩票不断的实践，其强大的筹资功能引起了强烈的关注，不同地方、不同部门、不同主体，同一地方、同一部门、不同名目，纷纷效仿、争先恐后，均欲“发彩致富”“因彩而贵”，在很多地区一度达到泛滥的地步，而且损害公众利益，败坏政府形象，引发诸多社会问题！

申请发行彩票的地方和名目繁多，如，福州长乐国际机场建设奖券、第一届上海国际电影节有奖纪念卡、青海教育奖券、陕西扶贫奖券、广州社会公益奖券等，虽均未获准发行，但名目之多，可见一斑！

1994年国务院通知中曾提到，近两年，部分省市擅自批准发行38个名目的彩票，发行规模14亿多元，具体发行单位有地方体委、计委、政府，也有商店、基金会、旅游局、红十字会、企业等。海南私人彩票尤为严重。各地发行彩票的类型基本上传统即开型，但也有少数地方发行过六合彩、四合彩，激起人们狂热的投机心理，引