



“公法时代”丛书

彩票业的政府管制与立法研究

Government Regulation and Legislation of the
Gambling Industry



朱新力 宋华琳等 著



Times of Public Law Series



浙江大学出版社
ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS



“公法时代”丛书

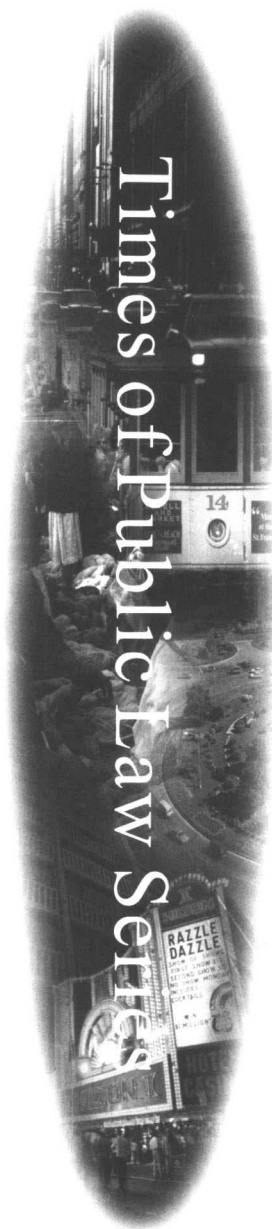
F830.9/210

2007

彩票业的政府管制与立法研究

Government Regulation and Legislation of the
Gambling Industry

■ 朱新力 宋华琳 等 著



Times of Public Law Series



浙江大学出版社
ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

彩票业的政府管制与立法研究 / 朱新力等著. —杭州:
浙江大学出版社, 2007. 8

(公法时代丛书)

ISBN 978-7-308-05216-0

I. 彩... II. 朱... III. ①彩票—国家干预—研究②彩票—
立法—研究 IV. F830.9 D912.28

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 036493 号

彩票业的政府管制与立法研究

朱新力 宋华琳 等著

策 划 曾建林 张 明

责任编辑 张 明

封面设计 俞亚彤

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(E-mail: zupress@mail. hz. zj. cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 德清县第二印刷厂

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 15

字 数 270 千字

版 印 次 2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-05216-0

定 价 28.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88072522

“公法时代”丛书总序

胡建森

我们推出“公法时代”丛书，并非基于倾向“要强化公权力并弱化私权利”，而是基于一种共识：“21世纪，是公法的世纪，因为在这个世纪里，公权力比私权利更需得到法的规制。”

虽然公法与私法本身的概念仍会让我们争论几百年，但划分其“界河”的工作与理论几乎可以往前推演近2000年。自古罗马的D. 乌尔比安(Domitius Ulpian, 约170—228)以来，公、私法的划分几经沉浮，到近代终于成为欧陆法制的原则和法学研究的前提。即使以普通法为传统的英美法系，甚至一度与西方法制决裂的前苏联东欧各国，在当代也无力抗拒公、私法的划分。

列宁曾经说过：“我们不承认任何‘私法’，在我们看来……一切都属于公法范围……”(见列宁：《给德·伊·库尔斯基的便条》，《列宁全集》(中文版)第36卷，人民出版社1959年版，第587页)这种对“公法”的过分好感，我们又慑于接受。公法就是公法，私法就是私法；不能因公法否定私法，也不能相反。规范与约束国家公权力行为者为公法，引导市民善待自己人身权与财产权者为私法。没有善良的公法规则，任何私权可能都会消失殆尽。

以公法为研究对象者曰“公法学”。公法学实与一国法治文明唇齿相依。J. 布丹(Jean Bodin, 1530—1596)以《国家论六卷》首开近代公法学先河，经《拿破仑法典》编纂，法国确立了公、私法划分，率先进入法治国家行列。德国在19世纪中叶的欧洲无足轻重，公法学也姗姗来迟，到二战以后，其公法学名家鹊起，臻于繁盛，德国遂能忝列法治强国之列。而德国纳粹政权、意大利法西斯统治以及拉美极权政府全盘否定公、私法划分，终致法律沦为强权工具，国家与民众备遭祸乱。

中国两千年来的“法制”总体乃为“诸法合体”，既无法律部门区分，更无公、私法划分。清末丁韪良移译《万国公法》以后，《公法与私法》、《实理公法》、《比较宪法》等著译蔚为大观；清末修律、北洋“立宪”直至国民政府颁行《六法全书》，公、私法划分始告确立。废《六法全书》以后，中国也步前苏联后尘，取消公、私法划分。改革开放以来，中国迎来法治春天，其中，公法性法规剧增，公法学雄姿勃发，可喜可贺。

当下中国学界，“公法”内涵虽尚未定论，但“公法”似有广义与狭义之分，乃是不争的共识。作为狭义的“公法”，仅指宪法与行政法；但从广义论之，还需将刑法、诉讼法等纳入其中。中国的“公法学”不再是几个公法部门法的汇集，而是一种内在联系的外化。

“公法时代”丛书以推进中国的公法学与公法学的国际性比较为宗旨，以浙江大学公法与比较法研究力量为核心，汇集研究中外公法学者的力量，将一系列公法学研究方面的最新成果奉献给大家。

“公法时代”丛书是对中国“公法时代”的企盼！

2005年5月·中国杭州

前 言

本书是“彩票业政府管制与立法研究”课题(国家体育总局项目:681SS04081)的最终成果。尽管呈现给读者面前的这本小书不可能尽善尽美,但也算是我们这几年通过研究领域拓展、研究方法革新,对彩票业政府管制与立法研究的些许尝试。

传统行政法学以司法审查为中心,更关注如何能够“亡羊补牢”,由法院来解决私人 and 政府之间的纠纷;而现代行政法学则同时关注控权和最好行政两个方面。后者以行政过程为中心,关注的是如何能够“防患于未然”,通过事前途径设计出更好的政策蓝图。我们在多年的行政法研究、教学以及实践过程中,逐渐感觉到传统行政法学面对来自各个具体行政领域的现象和问题时,每每感到捉襟见肘,力不从心。作为在传统行政法田地里耕耘多载的我们,也不时为此感到困惑。

近年来,在阅读文献的过程中,在与国内外同行的交流过程中,在和学友们共同讨论和研究的过程中,我们对政府管制理论逐渐发生了浓厚的兴趣。我们逐渐意识到,政府管制是一种问题导向的政策分析理论,是一种为了彻底解决问题而综合运用各种法律手段、法律机制和法律思想的理论,它对“细节中的魔鬼”的把握,对真实世界的解释力,让我们逐渐下定了拓展研究领域的信心和勇气。

之所以选择彩票业管制作为我们进入政府管制研究领域的敲门砖,并非一时兴之所至,而是因为我们的团队对这个行业有着相对较长时间的关注,与实际部门也有着较为密切的联系和合作。在彩票管制的研究中,我们先后申请并获得了国家体育总局体育社会科学软科学研究项目、浙江省体育局体育社会科学软科学研究项目、浙江省体育彩票管理中心彩票里的政府规制及其立法研究项目、浙江大学人文社会科学“强所”计划重大研究项目的资助,这为我们研究工作的进一步开展提供了可能。

以高涨的热忱投身本项研究过程中,我们深切感到了转换研究领域的艰难,为此必须感谢浙江大学公法与比较法研究所全体同仁在工作、教学和研究方面给予课题组的大量帮助,感谢以浙江大学副校长、博士生导师胡建森教授为代表的浙江省宪法学与行政法学重点学科给予的鼎力支持。我们

这个研究团队是一支年轻向上、富有朝气的学术队伍,课题组成员为本课题研究所贡献的并不仅仅是一篇篇高质量的论文,更在其间倾注了自己的心力与才情。相信这次合作会镌刻在每个人的记忆中,定格成为美好的回忆。在此我们也衷心祝愿课题组的每个人未来都能走上一条更为平坦顺利的学术之路!

“彩票业政府管制与立法研究”课题组

2006年11月25日

目 录

第一章 政府对彩票业的法律管制	
——问题、成因及和谐社会理念下的制度面因应	1
一、引言：“第六产业”的“繁荣”与困境	1
二、彩票业管制中的问题表象	2
三、问题的制度面成因	4
四、和谐社会理念下的彩票业管制改革	8
五、余论：公共论题的多学科融合	14
第二章 博彩管制研究	16
一、政府制定规则	17
二、博彩和公共利益	17
三、管制博彩	19
四、同注分彩博彩	24
五、广 告	32
六、新奥尔良案	35
七、建 议	39
附件 A 一个赌场的“最佳作法”	41
附件 B NASPL 广告标准	43
附件 C 广告与市场运作“最佳实践”的范例	45
第三章 中国彩票业政府管制研究	48
一、引 言	48
二、中国彩票业政府管制历史简考	48
三、现行中国彩票业政府管制的结构	52
四、彩票业政府管制的改革、困境与出路	57
五、结 语	61

第四章 论福利彩票的政府管制	62
一、福利彩票中政府管制的必要性	62
二、福利彩票的政府管制体制	63
三、福利彩票政府管制的要素	67
四、福利彩票政府管制的法制化	75
第五章 管制与公共利益:商业性博彩和国家彩票	78
一、导 论	78
二、商业博彩管制中的公共利益	79
三、国家彩票:从理想到设计	85
四、国家彩票的基本框架	88
五、商业性博彩的管制:一种基本的模式	93
六、行动中的模式	96
七、结 论	106
第六章 彩民权利研究	110
一、前 言	110
二、游离于公权力行政与私经济行政之间:我国政府在彩票业 中的角色定位	114
三、彩民权利研究	121
四、代结语:彩民权利研究的新进路——以过程—关系模式为依托	129
第七章 彩票行政中的正当法律程序	131
一、彩票行政程序的价值内核	131
二、彩票行政程序法律关系的表达	133
三、彩票行政程序的制度框架设计	135
第八章 非法彩票的界定与治理	140
一、概 述	140
二、我国非法彩票的现状与类型	141
三、有奖销售、有奖竞猜与非法彩票	144
四、非法彩票的治理思路	149

第九章 新加坡彩票业政府管制的历史演进及启示·····	154
一、引 言·····	154
二、早期新加坡彩票产生的历史和文化根基——供中国人赌博的 “税收农场”(1797—1919)·····	156
三、博彩业在地下蓬勃发展(1919—1942)·····	159
四、日本统治新加坡期间彩票的合法化(1942—1945)·····	160
五、合法与非法彩票并存(1945—1965)·····	160
六、国营彩票(1965—至今)·····	163
七、前景与启示·····	167
第十章 奥地利博彩业的政府管制·····	170
一、欧洲的博彩市场·····	170
二、奥地利博彩法的历史发展·····	172
三、奥地利博彩法基本术语·····	174
四、奥地利博彩法规则详述·····	176
五、结 论·····	180
第十一章 西班牙彩票的销售:组织与激励(1763—2000)	
——“一直以来我们依靠彩票销售致富”(西班牙谚语)···	181
一、简 介·····	181
二、为什么控制彩票的销售与分配·····	182
三、一种官方组织:西班牙彩票管理网络·····	184
四、给彩票销售商设定激励机制的必要性·····	185
五、激励的类型:职业结构抑或经济回报·····	186
六、经济激励:佣金·····	187
七、另一种经济激励:额外收益·····	189
八、职业激励:提拔和稳定性·····	189
九、西班牙彩票管理者的任命:不同的任命体系及其结果·····	191
十、结 论·····	194
附录一 《中华人民共和国彩票法》立法建议书·····	196
附录二 国务院关于进一步规范彩票管理的通知·····	204
附录三 彩票发行与销售机构财务管理办法·····	206

附录四 彩票发行与销售管理暂行规定·····	217
附录五 即开型彩票发行与销售管理暂行规定·····	222
后 记·····	229

第一章

政府对彩票业的法律管制

——问题、成因及和谐社会理念下的制度面因应^{*}

一、引言：“第六产业”的“繁荣”与困境

从世界上第一张彩票发行以来，^①伴随着人们的争论，彩票业越来越成为国民收入再分配过程中的“神奇之杖”。目前绝大多数国家都发行彩票。根据相关的统计数据，彩票业已成为“世界第六大产业”。

新中国成立以来最早发行的彩票是1984年10月国际马拉松比赛主办单位中国田径协会与中国体育服务公司发行的印有“发展体育奖，一九八四年北京国际马拉松赛”字样的奖券。之后，从中央到地方，为筹集社会公益活动资金，陆续发行了许多种类的彩票。但这些彩票的审批和发行都是“一事一议”式的，不具有制度性和常规性。真正地实现制度化运作并建立起完整的彩票发行和销售系统是在1987年，当时在民政部的提议下，国家成立“中国社会福利有奖募捐委员会”，在全国范围内开始发行福利彩票。7年后的1994年，国务院批准当时的国家体委发行体育彩票。^②至此，全国范围内的两大彩票发行和销售系统得以建立，并在中国彩票业发展中扮演举足轻重的角色。

通过数据可以说明中国彩票业近20年来的成就：到2002年底，通过发行彩票，国家已累计筹集公益金420亿元；而到2003年底，这个数字已达到

* 本章由唐明良、朱新力合作。唐明良，浙江社会科学院法学研究所研究人员；朱新力，浙江大学法学院教授、博士生导师。

① 彩票究竟源于何时何处，在学界无一定论。欧美现代彩票起步较早，发展较快，故对彩票渊源有较多的文字记载。1503年，意大利佛罗伦萨建立了第一个公开发行业彩票的机构，而1566年，英国女王伊丽莎白一世批准发行彩票以筹款修建港口……这些都是比较早的相关记载。参见宋一欣：《彩票法律制度初探》，《政治与法律》1999年第3期。

② 中国彩票业的发展脉络。详参财政部综合司：《新中国彩票发展综述》，载《中国彩票年鉴2002》，中国财政经济出版社2002年版，第3-12页。

572.5 亿元。^① 这组数据还在滚动式的刷新之中。在“繁荣”景象的数据背后,我们也不得不看到近年来彩票业“丑闻”迭报的窘相:从瞒天过海的双色球事件到偷梁换柱的西安宝马(汽车)彩票案,还有之前案值高达 5806 万元天文数字的“彩世塔”,彩票业的公信力正在面临重重考验。由此,也让我们联想起另外一组值得警醒的数据:2003 年中国彩票销售仅增长 3.9%,而世界是 10%。2003 年中国(内地)的彩票销售收入是 48.5 亿美元,世界是 1540 亿美元。我们人均购买彩票是 31 元人民币,在世界处于较低水平,居世界首位的新加坡,人均是 550 美元。^②

中国的彩票业在短暂的勃兴(或者根本未曾繁荣?)之后走进了困境,制度面的原因何在,又如何应对?特别是在和谐社会的理念下,政府对彩票业的管制将何以作为?

二、彩票业管制中的问题表象

(一)彩民权利受损,彩票公信力下降

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,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偿凭证。^③ 因此,从法律上分析,彩票是一种无记名有偿证券,表征着一种合同关系:在双方意思自治的情形下,彩民通过购买彩票,与彩票销售者形成合法有效的合同关系,基于这种合同关系,彩民获得中奖的机会与权利。如果说,在开奖之前,彩民所拥有的仅仅是一种机会、一种期待权的话,那么一旦中奖,彩票的期待权便转化为一种实实在在的(相对于彩票发售者的)债权,^④彩民可以基于这种债权要求予以承兑。

以上的权利分析在法律上并不困难,但是复杂的社会现实却使得彩民的权利经常有被“掏空”的危险:著名的宝马汽车彩票案中,主人公好不容易抽中宝马汽车,结果彩票却被掉了包;之后,新疆一位彩民买的彩票明明与报上公布的中奖号码相同,彩票中心却说“你没中奖”,理由很简单,因为号

① 两个数据分别来源于肖捷:《中国彩票业的使命》,载《中国彩票年鉴 2002》,中国财政经济出版社 2002 年版;朱彤、余晖:《彩票市场的竞争性质与我国彩票监管体制的重构》,《中国工业经济》2004 年第 4 期。

② 该组数据来源于:《“赌博合法化”之辩》,《南方周末》2004 年 12 月 23 日。

③ 财政部:《彩票发行与销售管理暂行规定》(财综[2002]13 号)第 2 条。

④ 韩世远:《彩票的法律分析》,《法学》2005 年第 4 期。

码必须“连号”；^①而福彩双色球第 2004009 期开奖的转播镜头中，居然“特写画面与全景画面不同步”，如此严重的程序正义丧失更使得广大彩民“心拔凉拔凉的”……如此种种，不一而足。人们不禁对彩票的公信力产生严重的质疑：“究竟是谁在操纵彩票？”在这些彩民权益受损的案例中，或许部分当事人通过法律途径“讨到了说法”，也获得了应有的经济补偿（部分彩民恐怕只能自认倒霉甚至更为致命——根本不知道自己权利受损），即便如此，从制度建设的层面，此种“迟到的正义”对于彩票公信力的维护并无多大作用。

（二）彩票市场秩序混乱，“私彩”问题严峻

目前，我国彩票市场由两家来经营：即国家体育总局下属的中国体育彩票发行中心和民政部下属的中国福利彩票发行中心，地方各级民政部门和体育行政部门配套组建相应的发行机构。因此，在目前的发行框架之下，福彩中心和体彩中心各成体系，它们为争夺市场份额进行事实上的价格战，甚至发展到“撕破脸皮的恶性竞争”地步。比如，为在与体彩的竞争中取得优势地位，四川福彩中心曾违规将发行成本结余的 1000 余万元作为特等奖奖金保底基金，并在对外宣传报道及对投注站点散发的宣传资料中，有意将体育彩票和福利彩票的有关指标进行比较性宣传。^②事实上，在各地的两大彩票中心竞争中，采用“奖金保底”作为竞争手段的做法并不鲜见。另外，各地彩票中心还通过修改游戏规则来实现竞争优势等等。^③各种各样的恶性竞争自然导致彩票市场秩序的极度混乱。

与“国家彩票市场”的恶性竞争同时存在的，是体制外的“私彩”问题。早些年，沿海一些地区如广东的汕尾、汕头、梅州、揭阳、清远、韶关等地相继出现了当地残联以义卖形式销售经当地政府批准的变相彩票活动。广州、汕尾、佛山、肇庆等地还出现了销售香港“六合彩”的投注站。近些年，私彩

① 详见《中国青年报》2005 年 2 月 17 日、18 日相关报道。

② 参见《财政部关于对四川省福利彩票发行中心违规事件的通报》（财规〔2000〕36 号）。

③ 为此，财政部在《彩票发行与销售管理暂行规定》（财综〔2002〕13 号）中作出了应对：各类彩票的游戏规则必须报财政部审批。事实上，恶性竞争的手段多种多样，不一而足，以至于管制者常常极为无奈。比如在山东某地，财政部门曾经不让两种彩票在同一个县市、同一个地点、同一时间进行销售，否则无法避免恶性竞争。此种让人啼笑皆非的做法居然被誉为“创举”。

和境外“六合彩”更是席卷了南方的许多沿海城市,并迅速向内地蔓延。^①

(三)公益金分配上的正当性缺失

按照最初的体制安排,发行彩票所得的公益金全部用于体育和社会福利领域的开支。而社会福利和体育事业不是唯一需要公益金扶持的,卫生、环保等领域也迫切需要资金的支持。于是,国务院于2001年对公益金的分配方案进行了适当调整:由财政部会同民政部、国家体育总局,分别确定民政部门 and 体育部门的彩票公益金基数,基数以内的彩票公益金,由民政和体育部门继续按规定的范围使用;超过基数的彩票公益金,20%由民政和体育部门分别分配使用,80%上交财政部,纳入全国社会保障基金,统一管理和使用。^②而纳入全国社保基金的部分,由财政部在助学、残疾、环保、社保及奥运会等八大领域分配。现在的问题在于,一方面,由体育和社会福利领域分享公益金大头的正当性依据是否具备?另一方面,除了已经享受公益金的八大领域之外(不包括体育和福利),其他如教育、建设、西部开发等领域的利益又如何平衡?

三、问题的制度面成因

(一)管制体制的缺陷与管制者的尴尬

20世纪90年代初,国务院将彩票管制职能赋予中国人民银行,中国人民银行继而成为彩票管理的主管机关。但事实上,当时的“中募委”和国家体育总局仍旧保留了部分审批权,因此形成了多头审批和多头管理的局面。管制体制上的不顺实际肇端于此。1999年底彩票管制职能从中国人民银行移交到财政部之后,局面有所改观,作为管制者的财政部风风火火地采用了一些改革措施。但当其准备出台旨在推动“部门彩票”向“国家彩票”转变的两项大手笔改革措施(即彩票发行机构脱离行政依附和公益金分配的国家化)时,却遭遇了重大阻力。部门权力角逐的最后结果是由国务院作出的

^① 参见余方勇:《彩票市场的发行管理及对策研究》,《银行与企业》1999年第9期。在内地的一个小山城,自2003年春节后,“六合彩”便以迅雷不及掩耳之势遍及山城的各个角落,有的地方不管男女老少几乎人人“打彩”,已发行了几十期,福彩和体彩的销售量急剧下降,人们的见面问候语由以往的“吃了没?”变成了“打彩了吗?”资料来自汪琳:《彩票法的立法思路与目标》,http://www.cn-loans.com/detail.asp?articleid=1713&detailpage=3。

^② 《国务院关于进一步规范彩票管理的通知》(国发[2001]35号)。

折中式改革方案:现行彩票管理和发行体制维持不变,调整公益金比例并调整其分配政策(前已述及)。^①

在2001年的《国务院关于进一步规范彩票管理的通知》中,对现行的管制体制予以了进一步明确:财政部负责起草和制定国家有关彩票管理的法规、政策,管理彩票市场和彩票资金;民政、体育部门分别负责组织福利、体育彩票发行与销售活动。如此的管制体制带来两个后果:一方面,发行机构所依附的民政和体育部门也承担着部分管制职能,很多时候“自己作自己的法官”,具有仲裁者的意味;另一方面,财政部门所要管制的实际上是两个与自己地位相仿、级别一样的部门,其出台的各项政策只有在中央和地方各级民政和体育部门的配合下才能取得实效。并且,对于发行部门恶性竞争、侵害彩民权利等违规行为,管制者缺乏足够的制裁机制(工具)予以制约。^②

“西安宝马彩票案”已经凸显该种管制体制的疲软。事实上,在“彩世塔”等案件的刺激下,财政部已经意识到彩票包销过程中存在的问题,并于2003年出台《即开型彩票发行与销售管理暂行规定》(财综[2003]78号),该《暂行规定》第17条明确规定:彩票机构不得采用承包、转包、买断等形式对外委托彩票发行和销售业务。这一管制规则背后的精神,一方面,恐怕是为了加强对彩票销售的管制,如果彩票的销售被人承包或者买断,那么承包商进行溢价销售或者其他不当行为,彩票发行人势必无权干涉;另一方面,不许包销,也与彩票的游戏特点相关。彩票与股票不同,表现在彩票要按比例返奖,返奖、彩票公益金和发行费用之间有固定的比例,对于承销者而言,此种投入产出模型决定了如允许包销,包销商为了分散风险,很容易会打返奖或彩票公益金的主意,在压缩发行费用所占比例的情况下,这一问题会变得更加突出。^③在现有的发行体制之下,制定如此的管制规则可谓用心良苦。然而,在部门利益导向之下,西安当地的彩票发行部门并未遵循管制者的这一规则,为规避风险,“稳赚不赔”,将大量的彩票额度承包给“西安宝马彩票案”主角杨永明。在事件的背后,折射出的是在管制权威和制约工具双双缺

① 此间的角力过程,详参财政部综合司:《新中国彩票发展综述》,载《中国彩票年鉴2002》,中国财政经济出版社2002年版,第3-12页。

② 福建省财政厅一位官员的话充分体现了管制者的尴尬地位:“财政部、体育部和民政部都是部级单位,谁管谁呢?……头段时间,我们因为两家(指民政和体育——笔者注)进行恶性竞争开处理会议,一位民政局长居然在会议上拍桌子。我们曾向财政部提议加快处罚条例的制定,使违规者受到处罚。但现在的事实是,仲裁权并不在财政部,两家跟以前一样都没有自己的仲裁中心,一旦出现了问题,仲裁结果能公正吗?”材料来自贾存斗:《彩票部门利益恶争激生财政部紧急通知》,《经济月刊》2002年第8期。

③ 参见韩世远:《彩票的法律分析》,《法学》2005年第4期。

失背景之下管制体制的乏力。

(二)“依附于行政”的发行体制

如前所述,我国目前的彩票发行机构分别依附于民政和体育部门。此种行政依附式的发行体制除了间接导致上述管制体制的疲软之外,还产生了以下的负面效果:

第一,两大发行系统之间实质上的同质竞争导致市场混乱。中国福利彩票与体育彩票虽然叫法不同,但从游戏规则看,基本可以分成即开型彩票、数字型彩票、乐透型彩票和足球竞猜彩票。除了足球彩票归体育彩票发行中心发行外,其余三类彩票由福彩和体彩两大寡头部门共同发行。因此,尽管游戏规则各异,但两大发行机构之间的竞争实质上是同质竞争。^①由此带来的结果是双方在价格上的比拼,这对于以筹集公益金为发行目的的彩票业来说并非福音。

第二,发行体制上的行政依附性导致公益金分配过程中偏向于两大部门。目前这一状况虽有所改善,但仍带有强烈的“部门彩票”色彩。^②

第三,由于体制上的依附性,整个彩票发行的运作过程也呈现“行政化”特征。在彩票发行的早期,发行部门广泛采用现场销售的模式,于是,大奖组的彩票发行销售往往成了民政、宣传、公安、城管、工商、银行、税务、物价、公证等数十个部门的“假日总动员”。在大量改用计算机热线销售之后,这种情况已经得到改观。但是“行政化”的倾向仍然体现于彩票发行的许多环节中,导致发行效率不高、成本巨大。以发行费的分级管理为例,在2002年以前,我国的彩票发行费高达20%,之后,国务院将之调整为“不得高于15%”。^③应该说,15%的发行费比例在世界范围内是相当高的,^④但问题在

① 参见余晖、朱彤:《垄断型彩票行业的风险》,《南方周末》2004年4月15日,第C19版。

② 以体育彩票为例,实际上目前发行的体育彩票更多的是体育部门发行的彩票的简称,而非严格意义上的体育彩票(以足球比赛胜负为竞猜对象的足球彩票是一个例外——笔者注)。参见谢琼琨:《关于发行体育彩票的若干问题》,《体育科学》2000年第1期。在我国,特别是在彩票发行的早期,体育彩票和福利彩票的区分主要是基于公益金享受主体的判断。难怪主管体育彩票的一位官员感叹:“不是我们各级体委需要彩票,而是我们已经离不开彩票了。”参见《中国彩票如何走出危机》,《中国新闻周刊》2004年第22期。

③ 《国务院关于进一步规范彩票管理的通知》(国发[2001]35号)规定:从2002年1月1日起,彩票发行资金构成比例调整为:返奖比例不得低于50%,发行费用比例不得高于15%,彩票公益金比例不得低于35%。

④ 例如,英国、美国、加拿大、澳大利亚四国彩票发行成本占总收入的比重分别为5%,5.8%,6.4%和6.4%。参见朱彤、余晖:《彩票市场的竞争性质与我国彩票监管体制的重构》,《中国工业经济》2004年第4期。