

On Regulatory System
of Lottery in China

中国彩票业 规制体系研究

► 金世斌 著

南京大学出版社

On Regulatory System
of Lottery in China

中国彩票业 规制体系研究

► 金世斌 著

南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国彩票业规制体系研究 / 金世斌著. —南京:
南京大学出版社, 2013. 4
ISBN 978-7-305-11333-8

I. ①中… II. ①金… III. ①彩票—组织制度—研究—中国 IV. ①F832.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 072510 号

出 版 者 南京大学出版社
社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093
网 址 <http://www.NjupCo.com>
出 版 人 左 健

书 名 中国彩票业规制体系研究
著 者 金世斌
责任编辑 王其平 编辑热线 025-83593947
照 排 南京紫藤制版印务中心
印 刷 南京玉河印刷厂
开 本 710×1000 1/16 印张 26 字数 478 千
版 次 2013 年 4 月第 1 版 2013 年 4 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-305-11333-8
定 价 50.00 元

发行热线 025-83594756
电子邮箱 Press@NjupCo.com
Sales@NjupCo.com(市场部)

* 版权所有,侵权必究
* 凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购
图书销售部门联系调换

序

世斌的《中国彩票业规制体系研究》即将付印出版,请我写序。

世斌是一个为人忠厚、踏实,为学刻苦、认真的人。在南京大学政治与行政管理学系读完硕士以后就去工作了。后来又转回到公共管理学院攻读博士学位。因为有一段在省体育局工作的经历,与体彩打过交道,对其有一定的感性认识并做过一些初步研究,加上读博期间所选择研修的专业方向是公共政策分析,两者结合起来,就形成了博士学位论文的研究主题即如何建构中国彩票业的规制体系。

2008年下半年做完博士论文、顺利通过答辩以后,世斌并没有停止这方面的思考和探索。至省政府研究室工作和赴美研修的经历又使他在理论素养与实践经验两方面都有了相当程度的提升,对原先研究的主题有了更为深刻的感悟。同时,从2008年到2012年的这四年中,中国《彩票管理条例》、《彩票管理条例实施细则》先后颁布实施,国内的彩票业有了迅速的发展。在彩票市场不断繁荣的同时,彩票业规制体制不健全、内在的矛盾及其有效性的低下也更为明显地暴露出来。这些又促使他再次回到建构彩票业规制体系的议题上来。经过一段时间的思考与写作,终于形成了现在这部专著。

读完世斌著作的全文,想就他研究的内容和研究的方法发表一点感想。

必须关注允许的恶

世斌这本著作论述的内容与博彩、博彩业有关。博彩与赌博总是扯在一起的。赌博是汉语中一个古老的名词,博彩则是近几年从境外传入的新术语。在大多数中国人的常识和想象中,赌博、博彩以及与其相联系的字眼、现象似乎都是不怎么好的,甚至是坏的、可恶的。大凡正人君子都不会去拈惹。无论是在

旧中国,还是在新中国,赌博都是一种犯罪行为,是被严格禁止的。现在词语发生了替代,赌博换成了博彩。似乎赌博是坏的,博彩则是不坏的,甚至是好的。其实正如博彩研究专家澳门理工学院的王五一教授所说,赌博与博彩的概念关系,犹如厕所与洗手间的概念关系。^① 无非一个雅一点,一个俗一点而已。正因博彩文雅了一点,虽然还留着一个“博”,但跟上的是“彩”,似乎多少冲淡了赌博的恶。从上个世纪最后的10年开始,世界范围内的博彩业出现了爆炸式发展,滋生出幸运博彩、相互博彩、碰运气博彩等种种形式,再加上玩法各异,真可谓五花八门,名目繁多。

虽然赌博被普遍视为犯禁的活动,但是许多中国人又似乎特别喜欢这种在其他文化娱乐活动还十分匮乏情况下简单易行、带有投机元素、具有刺激性的游戏。于是直接从事禁赌的政府部门则想出了一个法子,即从量上加以区别。我国公安部打击赌博犯罪活动专项行动办公室有关负责人就曾做过如下的解释:从主观上,要看是否以营利为目的,它是构成赌博罪的重要要件;而群众娱乐以休闲消遣为目的,多在家庭成员、亲朋好友间进行。从客观上,要看是否从中抽头获利,构成赌博罪以“聚众赌博”、“开设赌场”或“以赌博为业”三种行为为限;而群众娱乐不存在从中抽头获利。具体情况要视彩头量的多少,个人、地区经济状况及公众接受的消费水平而定。江苏省公安厅有关部门负责人干脆认为,“对群众带有少量彩头的打麻将、玩扑克等娱乐活动,不以赌博行为查处”,“小来来”不算赌博。

不仅“小来来”不算是犯禁的赌博,就是国家公开批准的、“大来来”的彩票则更不是赌博。于是博彩业就乘着市场经济的东风一路兴旺起来。好在这方面的开放度还不够大,目前在内地可以合法经营的博彩只有彩票一种,包括人们所熟知的福利彩票和体育彩票。但也有学者认为,我国现有的不少游戏实际上已经突破了传统的彩票概念,某种意义上我们正在以彩票的名义发展整个博彩业。^②

无论是从量上加以约束,还是规定应由政府公开批准,博彩活动和由此发展起来的博彩业都不可避免地包含着消极的、低俗的、恶的成分。既然人们喜欢下注碰运气,与其让他们私下里聚起来下注碰运气,还不如政府在各地设立

① 王五一.世界赌博爆炸与中国经济利益[M].北京:经济科学出版社,2005:20.

② 彩票:800亿元背后的法律黑洞[N].法制日报,2006-12-12.

平台,让感兴趣的人一块儿下注碰运气,况且,坐庄的政府还可以从中获取公共收入,去弥补发展社会体育和社会福利之需。其实在社会转型过程中,有时为了更好的前进,在某些阶段上,我们还不得不容忍其他的不同方面、不同形式的而又能够允许的、容忍的恶。

但作为冷静的研究者,作为信奉道德建设的人,作为坚信人类美好情操的人,则必须认清即便是博彩,也还是一种恶,它只不过是一种在现有政治、经济、文化发展水平下、在一定的范围内还不能完全割除的,从而也就是允许的恶。对于这种暂时的、有保留的“允许的恶”,我们必须加以严密的关注,必须做出严肃的研究。世斌的这部专著,专门论述如何对正在发展中的彩票业依法加以有效的规制,可算是对这种允许的恶加以关注和研究的一部分。我想,以后还会有更多的、具有探索精神的学者会就这一论题做出更多的严肃、认真的探索。

必须遵循分析程序

我喜欢世斌的这部专著的另一理由是,它是一本够得上是公共政策分析的著作。自改革开放以来,公共政策、公共政策分析已经成为学界、官府,甚至商场中比较流行的概念。也有许多大学讲授公共政策学、公共政策分析课程,也有许多杂志专门辟有公共政策分析的栏目,以公共政策分析为名的教科书和论著更是比比皆是。但是,公共政策作为一个学科有其内部的分支。一些研究认为,经过从20世纪50年代至今的演化发展,公共政策科学已经分化出公共政策研究、公共政策分析和公共政策管理等不同领域。公共政策分析已经是公共政策科学中一个特殊的知识领域。不能把任何有关公共政策的内容都冠以公共政策分析的名称,也不能把任何有关公共政策的论著都称为公共政策分析的著作。

对于公共政策分析,美国著名学者托马斯·戴伊(Thomas R. Dye)曾提出过日后引发争议的界定。他认为,公共政策分析关注的是政府行为、行为背后的原因及意义,还关注政策科学以及这门学科描述、分析和阐释公共政策的能力。戴伊主张将政策鼓动与政策分析区分开来。关心政策行动建议的是政策鼓动,关心政策行动解释的才是政策分析。戴伊的理由是,解释不同政策的前因后果,并不等同于为政府应该采取什么行动开出处方。了解政府为什么会采

取这样的行为,以及这些行为的后果,也不同于告诉政府应该怎样做,或者改变政府的行为。

不能说戴伊的这番苦心全然没有道理,因为提出政策建议的政策鼓动的确需要修辞、劝说、精心组织和采取积极行动。政策分析显然需要更多地鼓励学者和学生运用系统研究的方法,对一些关键性的政策提出批评。但是,戴伊似乎忽视了另外一个方面,即关心对政策行动作出解释并不是不关心实际政策。因为政策分析中隐含着—个前提,即关于形成公共政策的各种力量的作用,以及对公共政策后果加以估计的科学知识的增长,这些本身就是与政策实践紧密相关的活动。一个好的政策分析者必须知道,虽然需要关注对倡导的政策行动作出解释,但理解却是开处方的前提;只有通过仔细分析,甚至质疑政府政策行动、行动背后的原因及意义,而不是纯粹借助修辞和雄辩,那才是真正有效的政策鼓动。

公共政策分析建立在公共政策研究和公共政策管理的基础之上,是由专门人员依据一定的价值,运用一定的技术,获取政策资料,形成政策信息,产生政策知识,提出政策主张,并通过交流,包括对谈、辩论的方式,将政策知识特别是政策主张提供给包括公众、政策决策者等在内的政策利益相关者。这些描述、解释政府的政策行动,对要解决的政策问题进行建构,提出政策行动建议并加以预测和论证的所有活动,就是政策分析。虽然公共政策分析需要依据政策活动的系统、要素和过程、阶段的知识,但是,不能仅仅用这些来代替真正可以用来质疑现有政策并对政策的调整、改善产生实际效用的政策分析知识。

世斌的这部专著以政府对彩票业的规制政策为分析对象,联系当前我国彩票业市场运行的现状和已经出台的《彩票管理条例》、《彩票管理条例实施细则》等相关政策规定,通过政策文献检索阅读、政策观察、政策调查,仔细搜集相关政策资料,再经过选择、解释、归类,形成能够标示某项政策过程特点的信息。正是借助于政策信息,政策分析者才能够弄清楚:政策问题的性质是什么?围绕需要解决的政策问题,过去和现在已经制定和实施了什么样的政策,其结果如何?已经贯彻的政策在解决政策问题方面取得了多少绩效,具有多大的价值?不行动政策问题会产生怎样的恶化?为解决政策问题,能够有哪些可供选择的政策方案,其未来可能出现的结果是什么?应该采取何种行动来进一步有效地解决政策问题?

在充分占有政策信息的基础上,才能够转换出政策相关知识,即从政策信息中包含的变量中提炼出具有稳定的因果联系的、体现规律性的假设。这些假设能够适用于大多数场合的政策分析。政策前景预测和行动建议就是从政策相关知识的假设中推演出来的。最后的政策分析程序则是从政策知识中产生出政策主张,政策分析人员借助于分析手段,并经过思维上的或实际的政策论辩,提出新的政策行动建议。政策分析的主要工作也是在这一步骤上实现的。

《中国彩票业规制体系研究》是严格地依据上述政策分析的程序展开阐述的。正是通过对彩票业规制政策资料的收集梳理,对彩票业规制政策有关信息的选择、归类,才逐步形成有关彩票业规制的政策知识,即规制体制、发行机制、分配机制、参与机制与彩票业市场运行秩序的因果联系,并提出分步骤重构彩票业政府规制体系的政策主张。由于遵循科学的政策分析程序,从而建立了完整的有关彩票业政府规制政策分析框架。

必须掌握研究工具

一部符合公共政策分析规范的专著,除了需要遵循公共政策分析所要求的基本程序外,还需要熟练地掌握和运用政策分析所特有的、也是惯常的思维工具。公共政策分析重视的思维工具是政策分析者发挥主观能动性建构的模型。在公共政策活动中,现实因素是复杂多样,并且是动态多变的。如果我们把注意力老是集中在观察和对付那些多样多变的零碎的现象和事件上,必然会让自己陷入一片迷茫混沌之中,什么也把握不了。公共政策分析的重要技术或凭借的重要手段就是要善于从纷繁复杂的现实、事件之中,准确地过滤出、分离出若干有代表性和标示性的关键因素,并且将这些关键性的因素依据其逻辑关联,组合成由概念或直观的标号构成的分析模型。这是政策分析者展开思想实验,进行辩证思维的工具。

好的、有效的公共政策模型如同一个城市的地形图,虽然图中布满的只是一些线条和圆点,灯红酒绿不见了,熙熙攘攘的人群没有了,琳琅满目的商品也消失了,但是它却把整个城市的主要建筑物、景点和道路凸显出来。一个从外地来到这座城市的旅游者,只要凭借这张地图,就能找到他要去的地方。隐去不重要的因素,突出关键的因素,并将它们联成整体,这正是建构公共政策模型

的重要原则。当然,分析某个具体的公共政策,有时其复杂性要比画出一个城市的地图大得多。因为城市地图需要标示的是道路与建筑物,公共政策模型需要标示的符号则是千差万别的,不同的公共政策有不同的关键因素,公共政策分析人员必须经过审慎的思考才能将关键的因素准确和精确地过滤、选择出来。

对让人们眼花缭乱的彩票业加以系统有效的规制,不仅要涉及到多层级政府和多个政府部门,而且也数量庞大的彩民有关;不仅需要关注彩票的发行,而且需要考察彩票在市场交易后获取的货币收入的分配。作者的创新之处就在于接受了关于机制是一个“设计”问题的观念,并借助于机制设计理论,从彩票业规制的活动中巧妙地提炼出规制体制、发行机制、资金分配机制、彩民参与机制四个相对独立的要素,并根据它们之间的内在联系,勾画出由“一体三制”构成的相对完整的规制体系。运用这一模型,对彩票业规制的有关政策及政策实施的绩效加以评价、解释和反思,努力发现当前中国内地彩票业规制中存在的种种疏漏、偏颇之处,并提出健全和完善这一规制体系的渐进式的行动建议。

当然,模型只是思维的工具,好的模型,能够让复杂的现象、事件得到提炼、简化,显露出关键的因素及其相互的关联,为决策者选择和实施行动方案提供便利。但是,如果不从实际出发,不以现实为基础,就随便、轻率地找出某些因素,凭主观臆想制造逻辑关联,这样得到的分析模型必定是无效的。政策分析模型的正确性、有效性最终还需要通过政策行动建议实施的客观结果来加以检验。

毋庸置疑,世斌对中国彩票业规制体系的研究还是初步的,期盼他有更多更好的研究成果问世。

严 强

2013年2月

前言

彩票是一种建立在机会均等基础之上的机会游戏。作为一种娱乐方式,彩票客观上反映了人们的某种精神需要,有其存在的合理性;作为一种筹资工具,彩票具有一夜暴富、一本万利的“魔力”,有其参与的风险性。如何解决彩票的市场失灵问题,有效规避其负外部性,最大限度地化解社会风险,促进彩票业健康有序发展,是政府规制应有的题中之义,也是本书研究的初衷和主题。

新中国于1987年正式发行彩票,规制体制演进大致经历了三个阶段:一是1993年以前,由于缺乏经营和管理经验,彩票发行主体多元,基本上处于无序的自发发展状态,彩票规制实际上由民政部和中国社会福利有奖募捐委员会承担。二是1994—1999年期间,在对全国彩票市场全面清理整顿的基础上,首次明确了国家彩票规制机构,但规制工作远远没有到位。体育彩票的批准发行,促使了部门性彩票发行和管理体制的形成,彩票规制由中国人民银行、民政部、国家体育运动委员会共同承担。三是2000年至今,财政部接手全国彩票市场管理工作后,制定了一系列彩票规章制度,加快全国彩票市场统一进程,加大市场监管力度,扩大公益金使用范围,使彩票规制机构的权威逐步确立,彩票发行和监管逐步走向有序。

20多年来,我国彩票年销量从1987年的1000万元到2007年的1000亿元,再到2012年的2615亿元,发行绩效十分显著。在彩票销量迅猛增长的背后,彩票管理体制的弊端日益凸显。从彩票市场来看,福利彩票和体育彩票产品类同,竞争激烈,福彩失信现象频频发生,网络博彩、地下私彩等非法彩票活动十分猖獗;从规制体制来看,财政部、民政部、国家体育总局“三驾马车”共同监管,错位、越位、缺位现象比较突出;从公益金使用来看,资金管理不尽规范,国家彩票的公益性、社会性、普惠性彰显不够;从彩票立法来看,《彩票管理条例》历经10多年终于出台,结束了我国彩票发行20多年“裸奔”的历史,但《彩票管理条例》基本上是“固化”现有彩票发行和管理体制,在彩票规制模式创新、彩票公益金分配使用、彩民保护救助、彩票信息公开等方面仍有许多缺憾。这就需要我们从事理论和实践上积极探索、深入研究彩票业发展的一般规律,加强顶层设计,加快构建具有时代特征、中国特点的彩票业规制体系。

目前,世界上有150多个国家和地区发行彩票。尽管各国在经济、社会和

文化背景方面存在差异,但在彩票立法、规制机构设立、市场运营、公益金分配、彩民参与等方面形成了一些具有共同特征的政府规制经验。归纳起来,主要有五个方面:一是各国极为重视彩票立法,普遍“先立法,后发行”,并建立了比较完善的彩票法律法规体系。二是彩票规制机构的独立性程度及其权力配置,与该国政府行政管理体制的特征密切相关。三是建立可竞争的彩票市场进入机制,有限度地放松彩票规制成为新的总体趋势。四是合约规制、预先行政授权、第三方监督、自组织协调等多种规制手段综合运用,形成了立体交叉的有效规制系统。五是公益金管理和使用严格规范,公正透明,既注重公益性正当性,又注重保护彩票销售的积极性。这些做法和经验为我国深化彩票发行体制改革、完善彩票规制体系提供了有益的借鉴和启示。

伴随着全球化、信息化、网络化的浪潮,世界博彩业进入了“爆炸”的时代。在“逼良为赌”的国际博彩贸易机制下,中国只有以更加开放的姿态,主动迎接挑战,才能更好地维护国家利益。就彩票业而言,应根据国家、企业、彩民不同的利益目标函数,借鉴国外先进的规制经验,分别设计能够激励规制机构、发行企业以及彩票消费者充分表达信息和偏好的“显示机制”。一是建立相对独立的、直属于国务院的彩票规制机构——彩票监督管理委员会,规制我国各类彩票的发行与经营。二是建立以彩票分众市场为基础、以特许经营权竞标为手段的彩票市场进入退出机制,通过间接竞争、阶段竞争减少代理的“道德风险”。三是建立依托财政系统、专项预算管理的彩票公益金分配和管理机制,着重突出彩票公益金的使用效率和正义价值。四是建立以实名智能卡为核心技术和管理手段的彩民参与机制,倡导责任博彩、理性购彩。五是建立健全彩票规制的法律体系。一方面,尽快改变我国彩票立法层次较低、内容粗略的现状,有效打击非法博彩活动;另一方面,从法理上解决彩票的合法性问题,并处理好与刑法、民法、行政法和经济法的关系。

从现实情况来看,中国彩票发行和管理体制“激进式变革”的条件已基本成熟。当然,为了降低改革成本,尽量减少社会震荡,有限度地保护既得者利益,有步骤分阶段地推进彩票发行和管理体制改革,是十分必要的。不过,这种过渡时间不应该太长。

目 录

前言	1
第一章 导 论	1
第一节 选题背景与研究意义	1
第二节 研究现状与文献述评	5
第三节 研究方法与技术路线	25
第四节 研究架构与理论创新	30
第二章 彩票与彩票规制的理论基础	33
第一节 彩票的基本概念与分类	33
第二节 公平与正义:彩票发行的价值基础	41
第三节 彩票消费的行为经济学解释	50
第四节 彩票的经济效应及其关联分析	60
第五节 彩票合同的特点及其法律关系	68
第六节 彩票业政府规制的目标与体系	75
第三章 中国彩票业的规制体系及其演变	86
第一节 近代中国彩票的产生与发展	86
第二节 新中国彩票业发展与非法彩票现象	92
第三节 中国彩票业规制体制及其演变	112
第四节 中国彩票发行机制及其演变	126
第五节 中国彩票分配机制及其演变	139
第六节 中国彩票彩民参与机制及其演变	149
第七节 中国彩票业规制体系的演变动力与存在问题	155
第四章 彩票规制的国际比较及其对中国的启示	165
第一节 世界彩票业的发展及其走向	165
第二节 彩票规制体制的国际比较	181
第三节 彩票发行机制的国际比较	189

第四节	彩票收入分配与公益金管理的国际比较	197
第五节	彩民参与机制的国际比较	207
第六节	彩票规制国际经验对中国的启示	214
第五章	机制设计理论视阈下的中国彩票业规制体系重构	225
第一节	机制设计理论与彩票业规制体系的设计思路	225
第二节	规制机构独立性与彩票规制体制设计	228
第三节	可竞争市场理论与彩票发行机制设计	236
第四节	第三次分配理论与彩票收入分配机制设计	243
第五节	行为许可制度与彩民参与机制设计	249
第六节	中国彩票立法规制的现状与思考	254
第七节	路径依赖与中国彩票业规制体系重构	266
第六章	结论与展望	273
第一节	中国彩票业规制体系的问题与重构	273
第二节	中国博彩业的开放与政策选择	278
附 录		287
附录一	中国网络博彩现状与政府政策选择	287
附录二	寡占与竞合:基于 SCP 范式的江苏彩票市场分析	299
附录三	彩票管理条例	316
附录四	彩票管理条例实施细则	322
附录五	彩票公益金管理办法	333
附录六	彩票发行销售管理办法	337
附录七	互联网销售彩票管理暂行办法	346
附录八	电话销售彩票管理暂行办法	350
附录九	彩票机构财务管理暂行办法	354
附录十	1985—2012 年中国彩票政策文件目录	363
参考文献		373
索 引		388
后 记		399

第一章 导 论

第一节 选题背景与研究意义

18 世纪,随着工业革命的兴起,欧美各国政府逐步认识到彩票的筹资功能,便开始将这种活动合法化,彩票市场和规模得到了快速扩张。19 世纪,世界彩票业出现了一系列腐败问题,人们严厉谴责彩票的正当性,认为它破坏了新教伦理所倡导的资本主义精神。于是,英国、日本、法国、美国等许多国家开始禁止彩票发行。第一次世界大战后,为解决政府财政紧张问题,许多国家又通过法律形式再次“开禁”发行,彩票业在世界范围内迅速崛起。目前,世界上经营彩票业的国家和地区达到了 150 多个,2010 年全世界彩票销量达到 2658 亿美元(含 202 亿美元视频彩票),已成为世界第六大产业。^①

新中国自 1987 年正式发行福利彩票^②,1994 年正式发行体育彩票。20 多年来,年发行量从 1987 年的 1700 万元到 1999 年突破 100 亿元,2007 年突破 1000 亿元,2011 年突破 2000 亿元,2012 年达到 2615 亿元,数据在不断滚动刷新之中。在彩票业繁荣景象的背后,却是大案频发,丑闻迭出。为了说明问题,我们有必要先看看最近几年发生的几个典型案例:

案例一:“彩世塔案”。2001 年 12 月至 2002 年 11 月间,深圳市彩世塔投资发展有限公司先后在广东、浙江、甘肃、辽宁、江苏、上海、重庆的 17 个城市承销彩票。公司董事长张世鹏与财务总监裴秀萍合谋,先后组织 13 人在彩票销售中作弊,将大奖摸回,摸中的奖金累计高达 5806 万元。2004 年 3 月 25 日,

^①从 20 世纪 80 年代末开始,博彩业在世界范围内迅速崛起。2001 年世界博彩业总收入达 2500 亿美元。这个数字相当于两个香港的 GDP。至 2002 年,它的世界“产值”(博彩业毛收入额)已达 9000 多亿美元,跻身世界第四大产业。庄金峰,曾毓淮. 博彩全球化浪潮与中国内地赌金的流失[A]. 2007 博彩产业与公益事业国际学术研讨会论文集[C]. 北京:北京大学,2007:64;中国彩票年鉴编辑委员会. 中国彩票年鉴(2011)[M]. 北京:中国财政经济出版社,2011:560.

^②本书主要研究中国大陆彩票政策,除特别说明外,统计数据和有关政策不包括香港、澳门和台湾。

经扬州市中级人民法院审判,张世鹏、裴秀萍等 15 名被告人,以非法经营罪被分别判处了 14 年至 2 年不等的有期徒刑,单处或并处罚金共计 5064 万元,没收违法所得 4448.8 万元,两项金额合计近亿元。^①

案例二:西安“宝马案”。2004 年 3 月 23 日,在西安市即开型体育彩票销售现场,一位名叫刘亮的年轻人持彩票上台兑取特等奖。在按程序进行了二次抽奖后,公证人员宣布他中得特等 A 奖:一辆价值近 48 万元的宝马轿车和 12 万元现金。但随后西安市体彩中心宣布刘亮的中奖彩票是假票。4 月 6 日,刘亮起诉西安市体彩中心并要求履行兑奖承诺。^② 经查,彩票承销商杨永明与他人合谋,以事先用强光照射装有特等 A 奖的信封,确定编号及在兑特等奖时不登记彩票号码的手段,从而重复使用中奖彩票骗领大奖。^③ 2004 年 12 月 3 日,西安市中级人民法院一审判决,杨永明犯诈骗罪、行贿罪被判处有期徒刑 19 年,并处罚金 10 万元;陕西省体彩中心原主任贾安庆以受贿罪和滥用职权罪被判处有期徒刑 13 年,并依法没收其受贿赃款 13 万元。其他 10 名涉案人员分别被判处有期徒刑 1 年半至 17 年。^④

案例三:邯郸农行盗窃案。2007 年 3 月 16 日至 4 月 13 日,中国农行邯郸分行管库员任晓峰、马向景利用看管金库、掌管金库密码和钥匙的便利条件,多次从金库盗取人民币现金共计 3295.605 万元用于购买彩票。4 月 14 日 8 时许,二人再次密谋从金库盗取现金 1800 万元,其中 1410 万元用于购买彩票后便开始潜逃。4 月 18 日下午和 4 月 19 日上午马向景、任晓峰相继落网。2007 年 9 月 19 日,河北省高级人民法院二审宣判,依法维持邯郸市中级人民法院一审对任晓峰、马向景的死刑判决。^⑤

案例四:国家体育总局挪用彩票公益金炒股事件。2006 年 9 月 11 日,国

①李明耀,奚彬.从“彩世塔案”看即开型彩票市场积弊[EB/OL]. http://www.xhby.net/xhby/content/2004-06/16/content_458805.htm, 2004-06-16.

②张敏,剑铭,辛敏.宝马彩票案黑幕[M].广州:广东人民出版社,2004.

③杨永明、孙承贵等人于 2004 年 1—2 月间,在陕西延安、榆林等市进行的即开型彩票销售中,采用与上述同样的手段进行诈骗。杨永明等共计侵占宝马汽车 3 辆(其中 2 辆未遂),奇瑞汽车 9 辆,现金 790100 元,共计价值 3144050 元。杨林岩.质疑西安“宝马”彩票案的量刑[EB/OL]. <http://www.cmmo.cn/Print.aspx?ArticleID=10104>, 2005-01-04.

④陕西体育彩票管理中心原主任贾安庆被判处有期徒刑 13 年[EB/OL]. <http://news.qq.com/a/20041203/000272.htm>; 2004 中国经济的五十个回想·人物篇[EB/OL]. <http://www.people.com.cn/GB/jingji/1045/3076113.html> 2005-01-20.

⑤张君,李文芹.邯郸农行盗窃案嫌犯落网记[N].民主与法制时报,2007-04-23;杨继斌.邯郸农行窃案凸显博彩业之痒[N].新京报,2007-04-26;张向永.邯郸农行被窃案引发对彩票思考:垄断致丑闻频发[N].市场报,2007-04-30;杨守勇.邯郸农行金库被窃案追踪:两彩票投注站责任人被诉“转移赃款”[N].北京青年报,2007-10-11.

家审计署公布了2006年第5号审计报告。公告显示,2000年2月,国家体育总局用2787.4万元彩票公益金在所属体育基金管理中心建立奥运争光和全民健身专项基金,基金的使用权属于国家体育总局。当年,该中心未经批准,将上述资金用于股票投资,截至2005年底尚未收回。^①

案例五:安徽福彩资金审计事件。2005年8月至10月,安徽省审计部门对全省2002—2004年福利彩票资金进行了审计和审计调查,结果发现五大问题:一是部分市、县挤占挪用公益金356.28万元,主要是违规出借公益金、用于规定范围以外的建设项目、弥补民政系统经费;二是部分市、县滞留公益金1497.93万元,其中,市级滞留1126.19万元,县级滞留322.55万元,资金项目单位滞留48.99万元;三是全省有1791.61万元公益金和1039.36万元福彩发行费未按规定纳入财政专户管理;四是少数县(区)销售即开型彩票的弃奖奖金未按规定管理;五是公益金资助的星光计划部分项目未能发挥应有的社会效益。^② 安徽审计报告还显示,2008—2010年中,安徽省的福彩公益金用于帮助弱势群体的比例仅为49%、9%和34%,余下的资金用途五花八门,包括建设福彩中心大楼、军人接待中心、政府办公大楼,补贴拆迁补偿款及城市绿化费用等。^③

案例六:中国彩票第一死刑案。2012年3月19日,青岛市中级人民法院一审公开宣判,青岛市福利彩票发行中心原主任王增先因犯贪污罪、受贿罪和单位受贿罪,被判处死刑,缓期两年执行,剥夺政治权利终身,并处没收个人财产人民币500万元。王增先在担任青岛市福彩中心主任的13年间,利用职务上的便利,骗取单位公款4744万元非法占有;收受、索取他人财物价值916万元;挪用单位公款152万元;代表所在单位索要车辆、办公家具及钱款等价值590万元。据统计,由于涉嫌贪污数额达4744万元,此案成为青岛市历史上指控贪污数额较大的案件,也是我国彩票业界第一例死刑案件。^④

案例七:赵建明、谢立芬夫妇非法“六合彩”案。诈骗、赌球、非法经营“六合彩”,浙江省慈溪市的赵建明、谢立芬夫妇在“发财路”上越走越疯狂。短短三年时间,流经他们之手的非法资金竟达上亿元。从2004年至2005年12月20日,他们单独或伙同他人进行地下“六合彩”非法经营,共接受他人投注、报码达4500余万元。2003年上半年,赵建明还与妻子谢立芬组织、招引他人以互联网或电话投

①42个部门单位2005年度预算执行审计结果公告[EB/OL]. http://www.audit.gov.cn/cysite/docpage/c516/200609/0911_516_17405.htm, 2008-07-18.

②福利彩票资金审计和审计调查结果. 安徽省审计厅审计结果公告(2006年第1号)[EB/OL]. <http://www.ahsj.gov.cn/main/model/newinfo/newinfo.do?infoId=5002>, 2008-07-18.

③郝成. 彩票业第一死刑案始末[N]. 中国经营报, 2012-05-21.

④郝成. 彩票业第一死刑案始末[N]. 中国经营报, 2012-05-21.

注方式经营足球赌博,至2005年5月非法获利至少500万元。2007年1月19日,慈溪市人民法院一审判处赵建明有期徒刑15年,并处罚金550万元,没收非法所得240万元;判处谢立芬有期徒刑1年5个月,并处罚金58万元。^①

案例八:任彬网络赌博案。2005年8月起,任彬用他人提供的境外赌博公司开设的电脑网络账号,担任境外“新宝”(又名“皇冠”)、“三星”等赌博网站的一级代理人,通过开设和发放赌博账号,发展下级代理人及赌客,开设网络赌场,至2006年7月4日案发,投注赌博金额累计达人民币52.5亿余元。2007年3月12日,上海市卢湾区人民法院一审宣判,以赌博罪判处任彬有期徒刑7年,并处罚金600万元。^②

案例九:新东方赌场案。1999年以来,谭志伟、谭志满兄弟在缅甸迈扎央、木瓜坝等地开设新东方赌场,采用现场赌博、电话或网络投注等方式,吸引大量中国公民参与赌博。该案之所以被称为全国最大网络赌博案,是因为新东方赌场利用互联网开设了多个赌博网站,并秘密将网站服务器托管于广州、东莞等地。其中一个网站,自2006年8月至2007年3月间,注册用户就达5198个,参赌资金86.87亿余元,获利人民币2.78亿元。2008年11月,云南省高级人民法院作出终审,主犯谭志伟被判处有期徒刑8年,并处罚金2000万元。^③

.....

案例一、二、三主要反映了我国公益彩票发行和开奖环节存在的问题,如委托代销商承销彩票、用非法手段骗取大奖、对购买彩票单笔金额没有限制,等等;案例四、五、六主要反映了彩票公益金管理和使用中存在的问题;案例七、八、九主要反映了我国非法彩票活动的疯狂与危害、存在的管理漏洞。中国彩票业之所以出现这样那样的问题,在纷繁复杂的事件背后,“折射出的是在管制权威和制约工具双双缺失背景之下管制体制的乏力”。^④僵化的管理体制、滞后的管理手段,已经无法适应彩票业高速发展的市场需求,中国彩票改革的风暴在所难免,迟早只是个时间问题。要解决实践难题,首先必须在理论上认识

①姜恒等.经营地下“六合彩”做地下“球庄”,这对夫妇赌疯了[N].宁波晚报,2006-12-06;姜恒等.涉案数额高达近亿元,慈溪一非法经营地下“六合彩”团伙受审[N].宁波晚报,2006-12-25;屠传宏等.地下“六合彩”案宣判,听宣判他们泣不成声[N].宁波晚报,2007-01-21.

②陈铁琨.建国以来本市涉案金额最大的网络赌博案主犯获刑7年并处罚金600万[N].青年报,2007-03-13;杨金志.52.5亿余元上海涉案金额最大的网络赌博案宣判[EB/OL]. http://news3.xinhuanet.com/legal/2007-03/12/content_5837078.htm, 2007-03-12.

③全国最大网络赌博案终审宣判[EB/OL]. <http://www.ncxhw.com/content/2008-11/20/2008112083012.htm>, 2008-11-20.

④朱新力等.彩票业的政府管制与立法研究[M].杭州:浙江大学出版社,2007:5—6.