

博彩业

了解情况的最终目的是要有
助于控制和改良

美国当代著名经济学家
萨缪尔森



与政府选择

张占斌 著
Zhang Zhanbin

中国福利彩票



每注
2元



中国商业出版社

博彩业与政府选择

张占斌 著

中国商业出版社

图书在版编目(CIP)数据

博彩业与政府选择/张占斌著. - 北京:中国商业出版社,2001.5

ISBN 7-5044-4293-3

I.博… II.张… III.彩票-研究-世界 IV.F830.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 028872 号

责任编辑:孙启泰

中国商业出版社出版发行
(100053 北京广安门内报国寺 1 号)
新华书店总店北京发行所经销
北京星月印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 1/32 开 16 印张 332 千字
2001 年 5 月第 1 版 2001 年 5 月第 1 次印刷
定价:32.00 元

* * * *

(如有印装质量问题可更换)

博彩业：市场经济的应有之义(序)

中国福利彩票发行中心主任 陈群林

占斌(湛彬)八十年代中期修完硕士学业参加工作,即与我同事一年有余。那时的他,少年书生,风华正茂,涉世不深而明了事理,才气横溢却待人谦和,机关领导和同事因此都喜欢他,我也因此多了一位忘年之交。

之后不久,他去了中央党史研究部门。每隔一段时间,或者他上门送书请“指正”,或者我在书店购到他自己或他与别人合著的作品,总之是速度惊人,著述丰盈。这些书,有些我作了拜读,有些作了浏览,总的印象,除了几种词典型的大书外,专著大都集中在重要历史人物和重大历史事件。专论人物和事件,最难莫过于材料的翔实可信和评价的客观公允,而这两方面,他都不乏精当之作,比如前些年出版的《大转折的日日夜夜》,比如《文革第一文字狱》。可见,作为当代历史研究者的占斌,在这个领域也付出了勤奋的努力。

大约在1992年左右,占斌去了海南,不久成了“张总”,“下海”经商去了。先在海南两家股份公司任职,后回北京办了一家文化公司,模样和实绩都做得不错。间或见到时,虽然西装革履,出车入辇,但谈论话题,依然离不开事件和人物,可见学问之心未泯,“老板”当得并不专心。

一晃到了1997年,“张总”又成了“张博士”,正经称谓,是师从中共中央党校王瑞璞教授,攻读政治经济学专业现代市场经济方

2 博彩业与政府选择

向的博士研究生。大约是“现代市场经济”这六个字的缘故,使占斌与我再次发生了业务上的直接联系。

九年前,因为崔乃夫、阎明复两位领导的信任和邀请,我辞掉某中央出版社社长之职,就任中国社会福利有奖募捐委员会秘书长兼中国福利彩票发行中心主任。其后五六年的发展,福利彩票全国年销售规模,已由当初的不到十亿元上升到近百亿元。彩票被大众接受的程度,它在社会生活中的存在和作用,已经不再是可有可无,而社会舆论和国家政策,却依然持有偏见,使其进一步发展面临诸多障碍和难题。有鉴于此,我在1998年4月写了一份材料,题曰《博彩业:市场经济应有之义——关于放手发展彩票的建议》。这份建议,纯作内部报送,既未发表,也未与彩票无关的人如占斌看。

又不知何种缘故,建议的内容,还是上了媒体。先是国内出的英文《中国日报》刊登了有关内容,然后又有香港的报纸用中文摘引了有关章节。这样,研究现代市场经济的博士生知道了这篇东西,找到了主张博彩业是市场经济应有之义的作者;通过与作者的交谈,博士生对既熟悉又陌生的彩票发生了浓厚的兴趣;通过对福利彩票的了解和解剖,博士生对包括彩票在内的博彩业产生了深入研究的冲动;最后,占斌告诉我,他的博士论文将选题博彩业与政府对策。

对占斌的这一决定,作为不是始作俑者的作俑者,我是既赞成又担心。赞成的理由是,新中国彩票自1987年首次面市,已有十个年头,但把它作为对象进行研究的理论文章屈指可数,理论研究专著迄今为零,彩票实践确实需要理论的支撑和指引。担心的理由来自同样的现实,在相关书籍暂时空白,有关资料杂乱无章的条

件下,系统的理论研究如何进行呢?进一步说,在舆论和政策还将博彩视为歪门邪道的时候,你去研究并证明它是现代市场经济的必然组成部分,岂非冒天下之大不韪?于是我与占斌约定,作为研究的个案对象,福利彩票向博士开放,本中心公开的资料和信息,都可供研究使用;但由福利彩票走出去,到整个彩票,到全面意义上的博彩业,以及由此得出的判断和结论,则都是博士自己的事,与本中心概无关系。达成这一约定的时间,记得是1999年初。之后一年,他作他的研究,我忙我的俗务,再未回到所谓博彩理论的话题。

2000年3月,突然接占斌电话,说论文完成了,隔日派人送来第三稿。在总题《博彩业与政府选择》之下,论文以需求、博弈、供给、道德、绩效、路径、产业、控制、基金、政策等次第立章,全面描述和论证了博彩作为一个产业是什么,为什么,怎么办。通篇读来,洋洋洒洒二十余万言一气呵成,古今中外信史趣闻顺手拈来,我当时的感觉,实在只有两个字:钦服。

现在,答辩已经通过,博士已经毕业,似乎还未学够,又到北京大学中国经济研究中心做博士后研究。现在博士的论文将要付梓,我被作者指定写序。受命之日,即觉惶恐;即非名人,也非贤达,为人作序,似无资格;十年鲜为文,理论无素养,为博士论文作序,岂非狂妄?但是,几次推辞,未果。穷途末路,想到了变通之法:不谈理论谈事情,不论文章论交往。于是,有了上面类似占斌小传的文字。真实的意思,是想说明,这一代青年知识分子的心路历程,他们随时代变迁留下的足迹和思考,对于历史,对于人生,都是弥足珍贵的。

2001年2月18日于北京篱笆庄

前言：研究博彩问题的最终目的是为了控制和改良

(一)

美国当代著名经济学家萨缪尔森曾经说过：“了解情况的最终目的是要有助于控制和改良。”(萨缪尔森，中文版，1981)他很推崇马克思的名言：“哲学家们只是用不同的方式解释世界，而问题在于改变世界。”(马克思，中文版，1972)同样，我们对博彩业研究目的也不应仅仅满足于了解它的具体行业规则如何，而问题的关键在于站在世纪和千年更迭的历史时代高度，从真正意义上弄清博彩业的本来面目，探求我国政府和相关组织如何权衡利弊，选择有效的制度安排，使博彩业更好的抑恶扬善，服务社会、造福人类。简言之，研究博彩问题的最终目的是为了控制和改良。

应当说，博彩业虽然不“雅”且似乎有些“俗”，但学术研究的“雅”与“俗”并不是由研究对象所决定的。正如对毒品、娼妓的厌恶并不能替代学界严肃认真的研究和政府采取谨慎的治理对策一样，我们认为经济学研究的殿堂里也不能因为博彩活动的形象不佳而忽略它或淡化它，相反，对博彩这类前沿社会问题的经济学研究不仅需要而且也很迫切。这种需要主要表现在学术理论研究的深刻清晰程度与政府采取对策的实现程度有着密切的关联。这种迫切主要表现在博彩本身富有刺激的功效和巨大利益的产出，已促使无数人和组织在地下或地上的参与其中，既要设计一套好的

2 博彩业与政府选择

管理体制和技术手段规范发展博彩业的某些层面,以便更好的化弊为利造福社会,又要使政府和社会的驾驭能力逐渐加强,控制水平不断提高。面对着政府和社会诸多怎么办的问题,经济学人也有着不可推卸的责任。

按照超前、新颖和有难度、份量适中的选题思路,把《博彩业与政府选择》作为博士学位论文题目进行尝试性研究,希图有助于政府对博彩业的控制和改良。政府选择在某种意义上可以理解为公众政策,它在本质上是关于社会价值的一种权威性的分配,具体则表现为政府选择作为或不作为的行为。就本文来说政府选择本身有两层含义,其一,政府对博彩业严禁还是开禁上的总体政策选择;其二,政府对博彩业种类管理上的具体政策选择。这个选题主要横跨经济学、政治学、社会学、伦理学四个学科,本文以马克思主义政治经济学理论为指导,辅之以相关理论(政治学、社会学、法学、历史学、管理学、伦理学、网络学等)配合,本着求实创新的科学精神和严谨慎密的学术准则,以国际博彩业的发展情况做为背景和综合面,以中国福利彩票、香港赛马、澳门赌场分别做为彩票、赛马、赌场的研究个案,运用实证分析、规范分析、定性分析和定量分析等学术研究方法,试图从整体上对博彩业进行一次梳理,对博彩业的一些问题进行说明和阐释,既回避负面影响,又不夸大正面效用,在此基础上,根据国际博彩业发展的现状和我国的实际情况,反复比较权衡,谨慎并有针对性的提出一些对策思路和政策建议,供政府决策和相关部门参考。有些暂时还看不很清楚的问题也不掩盖,而是提出一些假设或说明。

(二)

(1)关于选题确定:当代中国彩票诞生以来,我有幸与民政部

的有关领导崔乃夫、阎明复、陈群林等人的交流中得以了解它的发展脉络并给予了特殊的关注。1998年初步确定围绕博彩业进行研究,这一设想向导师详尽汇报后,得到了导师的认可。1999年6月开题报告会上,王瑞璞教授、张虎林教授、张大军教授、陈高桐教授、白津夫教授在讨论这一问题时,提出了一些很好的指导意见。开题报告会后我在研究中感到重点应是政府对博彩业的公共选择治理对策,最终将题目确定为《博彩业与政府选择》,这样处理的目的是考虑到博彩业与政府对策关系重大,研究二者间的关联问题有助于增强对博彩业治理的现实意义。

(2)关于研究重点:鉴于中国博彩业的实际情况,也鉴于能掌握的材料和相关经验,我将博彩业彩票、赛马、赌场这三个层面问题的研究重点分别确定中国彩票、香港赛马、澳门赌场做为个案依据,考虑到目前我国大陆只允许彩票一项活动开展,因此,对彩票的研究则是这三者中的重点,而中国福利彩票又是彩票中研究的重点。为了增强感性认识,还进行了一定的市场调研。这样处理既兼顾了我国博彩业的实情,又有助于论文研究的针对性,也便于为政府制订相关决策参考。

(3)关于研究状况:由于我国博彩业起步较晚,对此问题的学术研究基本处于空白阶段,据我在国家图书馆和中央党校图书馆及互联网搜索,国内对此问题做整体学术研究的书籍还没有。因此,从学术角度真正研究博彩业与政府选择来说,国内可供借鉴的材料十分缺乏。国外此类学术研究主要限于西方国家的博彩业,而对中国博彩业的情况由于不甚了解,基本没有涉及。这种状况就要求写这篇论文时,必须独立思索,勇于创新。

(4)关于研究资料:参考资料大体分五部分:其一是中国社会

福利彩票发行中心提供的有关文件(包括民政部向国务院领导汇报的内部文件)和从1988年~2000年创办的《有奖募捐信息》(内部),《有奖募捐工作》(内部),《中国福利彩票》(内部),《国内报刊彩票资料》(内部),《国外报刊彩票资料》(内部),以及有关内部文章和相关书籍。其二是国务院港澳事务办公室有关同志提供的香港、澳门相关材料和综合介绍。其三是美国威斯康星大学、加拿大多伦多大学、香港中文大学有关朋友帮助提供的英文和日文的相关材料。其四是我在国家图书馆和中央党校图书馆、国家体育总局查阅的有关书籍文章。其五,相关的一些经济学理论书籍和相关学术研究文章。

(三)

博彩,英文称 gambling,意为博得各种中彩机会的游戏活动。按国际通常的划分,博彩业大体包括彩票、赛马、赌场等三个不同的活动种类和层面,三者间因玩法不同也有差异性,但相互间又有其特定意义上内在规律和联系。汉语中与“博”有关的词句古来已久,但“博彩”一词出现首先见自于澳门政府1982年5月公布的法令中,法令说“凡博彩,其结果系不可预计,且纯粹碰运气,概称为幸运博彩”。

在西方国家博彩业的发展比较迅猛,对这个行业的熟悉程度几乎可以说是妇孺皆知。在我国,绝大多数的人对博彩一词还相当陌生,人们的认识在不同程度上还存有不少误区,即使中国人民银行有关负责人的公众发言也有偏差之处。由于博彩活动的展开对社会既有较大的负面影响又有一定的正面效用,社会价值评判一直存有争议,因此在历经多年的博弈后,国际上全面放开博彩这

三个层面活动的国家和地区只是少数，全面禁止的国家和地区也是少数，多数国家和地区对博彩活动采取部分放开的态度，并且基本上按彩票—赛马—赌场的顺序演进。国际上各国对博彩活动的态度因历史的、宗教的、文化的和政治经济制度的差异而采取不同的调控对策，无疑使我国政府对博彩业的公共政策选择有了可资借鉴之处，也在某种程度上为我国博彩业的发展提供了路径依赖。

人类历史上民间的博彩活动历史悠久，在生产力和经济文化发展水平低下的情况下，由于社会控制能力较弱，博彩的副作用比较明显，社会影响面较大，各国历朝历代政府在得与失的权衡中对博彩（特别是赌博）的基本政策选择都是禁止，但这种禁止对博彩只是起到了一定的威慑和扼制作用。事实上，各种博彩活动因能满足人的某种特殊需要，仍以不同方式顽强表现出来，禁与赌构成了双方的长期博弈，但的确从未根除。即使新中国成立后，历经政府声势浩大的禁娼禁毒禁赌斗争，事实上仍有潜在的地下博彩活动在流变。改革开放后随着体制转轨和市场的资源配置等因素，赌博又时有泛滥。长时间以来，由于人们习惯上把博彩与嫖娼、吸毒等丑陋、罪恶活动联系在一起，即把“黄、赌、毒”划为一类，都做为社会的黑暗面来看待，因此，传统文化和主导舆论上对博彩的评价甚为灰暗，禁赌博弈一直长时间持续，尽管越来越没有效率，但要改变这种局面，也并不是一件容易的事情。

近代以来，尤其是 20 世纪以来，工业革命和科技革命带来了生产力的发展，面对个体、群体和社会需求的压力，政府鉴于博彩的正面收益和控制能力提高，而开禁博彩业，并实施必要的管制。因此，在一些国家和地区博彩活动的某些层面得以突破，得到政府的承认。但从博彩的发展历史看，严禁——放开——再严禁——

再放开在不同的国家和地区也有显现,这无疑反映了政府决策和民众文化上的矛盾态度,时至今日,这个问题也仍未完全解决。事实上,人们习惯认识上的排斥博彩活动,过去有其合理依据,在生产力重大突破和社会控制能力较强的情况下仍不加区分一味排斥,也有其不尽公平之处。博彩业中有些门类如彩票甚至赛马等为社会公益福利事业筹集社会资金的能力非常强大,其他慈善、公益性质的捐款无法望其颈背。也就是说博彩活动对社会公益福利事业的贡献,因长期的历史文化传统和经济发展落后以及造成的技术手段落后等因素,一些国家和地区的人们还没有能够在加以区分中给予应有的重视,因此也难有恰如其分的评价。

应当看到,博彩业的发展也与一国社会发展的整体水平密切相关,一些国家开展博彩活动也与本国的经济发展状况和社会开放程度有着紧密的联系。一般说来,经济比较发达的国家,文化的多元性发展比较明显,其博彩活动相对比较发达;而经济比较落后的国家,文化的多元特征不明显,传统的道德因素占了上风,其博彩活动相对比较落后。这种状况并不是说经济发达国家不需要筹资发展公益福利事业,而经济落后国家更有良策解决发展公益福利事业面临的资金短缺难题。事实上,相比较而言,经济落后或发展中国家普遍面临着资金短缺的制约;更需要筹资发展社会公益福利事业。这一点,从我国可以看得更清楚。改革开放以后,我国经济发展进入了一个较快的发展时期,为了摆脱我国福利事业和体育事业在财政投入上捉襟见肘的困难局面,经国务院批准,陆续发行了中国福利彩票和中国体育彩票,从而揭开了新中国博彩业崭新的一页。伴随着彩票热的升温,赛马和赌场(地下)也在不断地试图着有新的发展空间。目前经我国中央人民政府批准的博彩

活动只有彩票层面,每年都有额度限制;赛马不允许有博彩行为,控制在体育竞技阶段;而赌场从未开禁。

伴随着我国彩票市场的初步发展,彩票的强大筹资功能得到了社会的认可,彩票对社会经济发展和福利公益事业的贡献也得到了人们的理解和尊重。但是,由于彩票市场处于初始阶段,也暴露了许多管理体制和规制建设方面的问题。彩票市场既有红红火火的一面,又有混乱不堪的一面,而且面对着彩票强大的筹资功效,不少部门申请发行彩票的冲动越来越强烈,有些地方和部门受利益驱动,甚至越权发行彩票,以至地下私彩流行,混水摸鱼,作乱社会。对彩票这种特殊的商品按照什么的规则进行管理和控制,并设定合情合理合法的收益使用办法等,就成为彩票业发展中面临的突出问题。

伴随着改革开放和彩票市场的发展,博彩的特殊性和正面收益也引起了人们的关注,受利益驱动等多种因素影响,赛马活动也悄悄突破原有国家设定的竞技性比赛的要求,而渐渐显露出博彩功能。随着游戏机的公开或半公开经营,成为赌博工具的特征越发明显,地下赌场也在不断扩大,民众参赌的数量日渐增多,方法越发奇特,赌额惊人,从而造成社会问题频发。从国际上看,有一些国家和地区鉴于博彩不加控制的负面因素太大,逐渐改变了单纯严禁的方式,而是采用了“寓禁于征”的部分放开管理模式,这种态势还在发展中,而且势必也对我国博彩业的发展增大影响和压力。国际上先进的赌技和手段在我国对外开放的背景下渗入力度日渐明显,给政府和社会管理带来了越来越多的难题,从政府控制角度看越发显得被动和管制无力,如何适应新的形式发展需要加大对博彩业调控的力度,也就显得越发紧迫。

伴随着香港、澳门回归祖国,香港、澳门博彩业中的一些“玩法”也越来越多地渗入内地,有些“玩法”与内地的规则不尽相同,简单的禁止又很难奏效,因此,需要我们认真对待,设定良策。同时,我们应当看到,香港、澳门都是博彩业较发达的地区,博彩业收入占两个政府财政收入的较大比重,按照“一国两制”原则,其博彩业仍属两个特别行政区管理的内务,中央人民政府无意进行调控。但事实上,今后香港、澳门博彩业的发展势必要或多或少地与内地产生各种关系,而且周边地区和各国赌业的迅猛发展也向香港、澳门博彩业提出了强烈挑战,保持香港、澳门的长期繁荣和稳定,中央政府仍有不少责无旁贷的工作需要早做考虑和准备。

(四)

本文正文共分为需求论、博弈论、供给论、道德论、绩效论、路径论、产业论、控制论、基金论、政策论 10 章,合计约 25 万字。主要探求博彩业与政府选择的关系,具体各章内容简介如下:

第一章需求论,主要研究个体、群体、社会对博彩活动的需要和需求,论述了这种需要和需求因博彩的特殊功能及人性的弱点而具有不可避免性,因此根据人性的“经济人”和“道德人”二元组合特征,利用博彩这种特殊的活动筹资解决社会问题就成为可能,但政府面对这种需要带来的需求压力,在公共政策选择上存在两难或悲剧性困境。

第二章博弈论,主要研究博彩的非合作博弈和合作博弈问题,介绍了彩票、赛马、赌场的演进历程,论述了博彩活动恒久严禁的原因和逐步放开的理由,以及经济技术因素影响带来的变化,对我国改革开放前后赌博变化的成因进行了具体分析和比较,探讨了

由此而来合作博弈中的政府选择偏好和顺序,并论证了政府偏好的理由。

第三章供给论,主要研究博彩活动的供给种类、市场规模和相应的约束机制,比较了我国博彩业与国外博彩业约束机制的同异,论述了政府和市场在博彩活动问题上的相互关系,强调了我国博彩业起步期政府的特殊职责和重要作用。

第四章道德论,主要研究博彩活动的存在和开禁后带来的各种社会价值评判,在此基础上,讨论了社会和人们对博彩活动的道德诉求问题,论述了个体、机构和政府的相应承担的道德责任,突出了强调了道德力量在博彩活动中进行调节所起的重要作用。

第五章绩效论,主要研究了博彩活动的正面功效和社会收益问题。论述了博彩业对刺激消费、增进就业、社会分配、政府税收和社会公益事业的促进作用。特别强调了市场经济条件下利用博彩业进行第三次分配的作用。

第六章路径论,主要研究了一些国家和地区博彩业的法律规则、管理体制以及带有经验借鉴意义的技术导入、提升和市场营销战略问题,在此基础上,认为国外博彩业的某些范式可为我国借鉴,并论述了寻求我国彩票业发展路径依赖的重要性。

第七章产业论,主要研究了我国彩票业的市场结构模式和发行方式选择,提出了突破产业瓶颈急需的制度模仿和制度、技术创新问题,对我国彩票发行的“大奖组”利弊和改进方式进行了分析论证,强调了实行市场独家垄断应是我国彩票业选择的模式。

第八章控制论,主要研究了进一步发展我国彩票业的制度安排、立法规范、政府管制、经济调控、审计监督等,论述了有效的制度安排和政府调控是彩票业克服市场混乱、起伏的重要依据,并对

国家立法和政府调控措施等做了探讨。

第九章基金论,主要研究了我国彩票基金管理规则、投放效益和存在的问题,突出肯定了彩票基金对发展我国公益福利事业做出的贡献,着眼于彩票业发展的未来,建议在改革彩票管理体制的基础上,借鉴国外彩票基金管理经验,对我国彩票基金定位做重新设计。在此基础上,探讨了基金定位模式。

第十章政策论,主要研究了我国博彩业品种有所为和有所不为的公共政策问题,政策落脚点为积极发展彩票、规范赛马试点、赌场仍要严禁和关注网络博彩等。围绕着政策落脚点分别分析了应当采取的措施和创新方案以及需要注意的问题,也对有些政策上一时难做结论的问题做了适当的分析和说明。

目 录

博彩业:市场经济应有之义(序) 陈群林(1)

前言:研究博彩问题的最终目的是为了控制和改良 (1)

第一章 需求论:需求压力与政府困境

一、个体需要 (2)

二、群体需要 (12)

三、社会需要 (18)

四、政府困境 (27)

第二章 博弈论:恒久博弈与政府偏好

一、非合作博弈 (34)

二、禁赌悖论 (44)

三、合作博弈 (60)

四、经济技术影响 (67)

五、政府选择偏好 (71)