

CPFL

CAI PIAO FA LV ZHI DU BI JIAO YAN JIU

# 彩票法律制度 比较研究

陈柏祥 著

吉林人民出版社

# 彩票法律制度比较研究

---

陈柏祥 著

吉林人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

彩票法律制度比较研究 / 陈柏祥著.

长春: 吉林人民出版社, 2013.11

ISBN 978-7-206-10199-1

I. ①彩…

II. ①陈…

III. ①彩票—彩票—对比研究

IV. ①D912.280.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第294013号

## 彩票法律制度比较研究

著 者: 陈柏祥

责任编辑: 刘 洋 封面设计: 孙浩瀚

吉林人民出版社出版 发行(长春市人民大街7548号 邮政编码: 130022)

印 刷: 吉林省显达印务有限公司

开 本: 880mm×1230mm 1/32

印 张: 8.25 字 数: 200千字

标准书号: ISBN 978-7-206-10201-1

版 次: 2013年11月第1版 印 次: 2013年11月第1次印刷

定 价: 30.00元

---

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社联系调换。

## 序一

我在2008年第一次见到柏祥时，他穿着白衬衣、黑西装，显得比较紧张，看得出来已准备好开始期待已久的博士研究生的学习。虽然他和我的见面的时间不长，但是他的录取成绩及长期研习法学的经历都让我感受到他是一个学习态度十分勤奋努力的人。

我了解到柏祥拥有一个比较有趣的成长背景。出生在香港，获得大学本科学士学位在澳门，又在中国人民大学学习并获得硕士学位。1993年他曾代表任职企业香港信和集团获得香港管理专业协会最佳管理培训奖。他曾经先后任职路透集团(英国路透社所属)(Reuters)及美国升阳电脑集团(Sun Microsystems)两间国际大型企业而长驻北京工作五年、当时的工作岗位在威尼斯人澳门集团(Venetian Macau)作为人力资源培训副总监，他提出今后愿意重点从事博彩业法律制度研究。他的这种在高科技产业及博彩行业相关的工作经历，特别适合从事对我国的彩票法律制度比较研究，彩票业的健康发展主要依靠法律制度、科技系统及人才培养的改革进步，他已经获得多年的相关的经验和能力在战略性变动管理和航行、人才开发策略制订和实施、法律／行政法规的知识和运用的能力、策略上看问题并且战术上实施计划的能力。

基于他的学习态度及背景，我鼓励他开始聚焦于彩票法律制度比较的调研，让他按照本人在港澳地区博彩业相关的工作经验，进行了有益的法律思考，在我的指点及辅导下，选择彩票业的比较研究为博士论文的题目，期望为国家的彩票业的健康发展作出应有的一点贡献。

经过四年的学习和研究，柏祥以优良的学习成绩完成了博士研究生培养计划，通过博士学位文论答辩，取得了法学博士学位。此后，北京师范大学的中国彩票事业研究中心(Lottery Research Center Of China Of Beijing Normal University)聘请柏祥作为一个彩票事业中心的研究员，继续研究彩票业相关的课题。彩票事业中心的目标之一是提高我国彩票系统在职人员的管理能力，希望通过培训教育提高他们的管理能力，让他们更有效的服务于彩票业，比如怎么引导彩民“购买彩票就是在做公益”的理念的形成，而不是引导他们去赌博。我对柏祥继续研究彩票法表现出的雄心壮志，感到非常支持。

除此以外，吉林人民出版社同意为柏祥的论文出版成书，通过了几次的评审，他的书可以第一次在内地成功出版，继续推动彩票业的健康发展。我指点了他怎么丰富书的内容，比如增加一些国外彩票法律制度案例，附录一些港澳地区及国内彩票管理相关的条例，提高书的参考价值。我对他计划出版表达出的腾飞的积极热情，感到内心快慰。

彩票业的大发展、大繁荣的时机将要来临。柏祥相信研究彩票法不仅仅了解及比较国内外的行业规则及管理体系，更重要的是分析彩票业的法律关系及权利义务。彩票法律制度包含行政法

及民商法的要点。彩票业是文化产业的部份，不归属于实体经济，可以通过公开透明的商业制度，用民商法的方法去规范产业。我对他研究表露出的孜孜不倦的精神，感到十分欣赏。

在这本新书出版的前夕，正是国内呈现出一片新气象的时机，特为此书作序，祝愿彩票业的发展的契机，随着春风的来临，一日千里。

龙翼飞老师

中国人民大学法学院

## 序二

彩票的本质是一种机会娱乐游戏，是一种既有功于社会公益，又有错于社会善良风俗的载体。彩票业作为国内新兴的一种公益性文化产业，当然同时也带来了各种辩论和发展中途的问题。

研究彩票法不仅仅了解及比较国内外的行业规则及管理体系，更重要是显示法律意识，分析彩票业的法律关系及权利义务，增加研究性成果。通过分析国外制度的异同、差别、体会及对我国的启发，同时保持中国特色，在国内的案例中提炼出问题的共同性及反映出的背后的问题，从而找到适合我国彩票业发展的道路。

彩票法包含行政法及民商法的要点，行政法表现于政府监管，例如，主体、权利义务及相关题目，民商法表现于公益金管理方面。通过民商法的重点，在彩票业的高速发展中，带出彩票业是文化产业的一部份，不归属于实体经济，可以不由政府自己做，以公开透明的商业制度，用民商法的方法去归范产业。

本书参考在彩票业发达成熟的英国、美国、中国港澳地区已经授权市场主体经营彩票业，国家与地区政府只是承担监督的职责，这样的模式取得了巨大的成功。由此提出可供思考的建议：

配合国家大力发展文化产业，彩票业可以成为其中的一部份。通过彩票监管的法律体系，可以更进一步达到“满足人民精神文化娱乐需求”、“聚焦到建设社会主义文化强国”、“还富于民”、“全民参与”及“吸引海外资金”的社会功能的体现。

本书主要内容由六个章节构成，前五个章节聚焦于掌握彩票业核心价值体系，包括概念性质、发展历史、我国与国际化法制发展、政府监督体制，从彩票法律的性质、彩票业的历史沿革、我国彩票业发展状况、国外与我国港澳地区彩票法制的发展、中外彩票法律制度的比较等不同角度对彩票法律制度作了更为精细化的分析，第六章则在前面章节的基础上对完善我国彩票法律制度作出建议，并提出对政府监督的角色定位及发展趋势的见解，作者认为：完善我国的彩票法律制度，需要配合政府已有对彩票业的管制规范。本书创新点主要表现于三大方面：政府监督机构、彩票发行机构及销售管理制度。在厘定政府的角色定位，作者建议德国弗莱堡学派（Ordo 自由主义学派）的观点可以提供政府作为参考。弗莱堡学派提出，公共政策的核心功能必须是支持和增强经济制度及社会制度。Ordo 自由主义学派学说的着眼点是竞争—不仅单个市场中的竞争，更是整个竞争系统的竞争。竞争系统的全部内容都应该环抱着“顺从市场”（market conform）这一个理念，所以政策的落实，以及集体行动的设计，皆以其是否影响竞争为评估标准，良好的公共政策是在不影响竞争信息的环境下，加强竞争者的初始地位。因此，Ordo 自由主义学派主张，政府的角色应专注于以其强制权力促进和保护竞争，避免人为地妨碍竞争，才能保障一个完善的经济制度及社会制度的有建设性发

展。这种学术观点带出一种启示，政府只要巩固一种“正面竞争、持续改革”的管治理念，加大力度为彩票业提供一个公正安全的竞争环境和制度环境，并且加强监管，发挥政府的主人翁角色。彩票业作为市场经济的部份，只有遵循市场规则才可以有效降低成本、提高效率。

在第一章里，作者列举了在世界上五大彩票种类及叙述了在当代世界各国对彩票的共同道德基本定义可算尚未有一种共识的现实状况，分析了彩票业作为一种公益性事业及文化娱乐事业，其中彩票的本质具有独特之处，包括：国家性、公益性、射幸性和有偿证券的性质。此章节中对彩票法律制度从民法学进行了辨析，聚焦于彩票的性质是一个合同、彩票合同的内容、彩票合同的标的及彩票合同的性质等不同的层面，观点是：从民法学的分析，彩票具有多重属性，由此带出，彩票法律制度可以归纳到民法的调整范围，同时基于彩票发行主体的垄断市场及筹集资金的公益福利用途，国家必须加强对彩票业的监管。我国彩票法律制度应当兼有民法规范和行政法规范。

本书第二章围绕我国彩票业的历史沿革及国际彩票业发展的历史轨迹加以比较研究，显示法律意识，分析彩票业的各种的法律关系及不同的发行主体的权利义务，增加研究性成果。通过分析国外制度的异同、差别、体会及对我国的启发，作者认为：全世界彩票业维持生存及发展的原因归因于国家在彩票的发行与销售建立起垄断型的市场模式。包括最具份量的垄断型市场模式是英国的“竞争+垄断”模式、美国的“区域垄断”模式、法国的“国家垄断”模式。我国彩票法律制度应当沿着“垄断型发行与销

售市场模式”成长。

本书第三章的第一及第二节聚焦于我国彩票业发展状况去探讨国内彩票市场发展的一些具体规则，通过分析山东省、浙江省、粤东地区、宁波市彩票的发展状况及十年彩票管理历史内某些彩票的争议事件及数字的实证，同时保持我国内部的特色，在国内的经营状况及案例中提炼出问题的共同性及反映出的背后的问题，从而找到适合我国彩票业发展的道路。作者认为：我国彩票业需要依据一部全面化、系统化、规范化的彩票法制来保障各方的权利义务。本章还参考国外国家和地区的彩票立法，一些具体规则如何设定进行了探讨，主要分为三方面：一是实施政策控制的形式和程序；二是维护市场统一有序的措施；三是对筹集资金使用方向和范围的限制。

本书第四章作出比较研究国外与中国港澳地区彩票法制的发展，参考在彩票业发达成熟的日本、美国、欧盟各国、英国，中国港澳地区、海峡两岸的政策法规，如何适用国家与地区政府只是承担监督的职责，由此提出可供思考的建议：配合我国大力发展文化产业，彩票业可以成为其中的一部份。通过民商法的重点及彩票监管的行政法律体系，在彩票业的高速发展中，带出彩票业是文化产业的一部份，不归属于实体经济，可以不由政府自己做，以公开透明的商业制度，用民商法的方法去归范产业，可以更进一步达到“满足人民精神文化娱乐需求”、“聚焦到建设社会主义文化强国”、“还富于民”、“全民参与”及“吸引海外资金”的社会功能的体现。

本书第五章对中外彩票法律制度通过分析其异同，探讨在法

律层面，如何厘清彩票经营者及彩票发行者的法律责任？如何防止赌博泛滥？（不作为），包括：只可以安排有限博彩机会、严防未满十八周岁市民参与购买彩票、拒绝市民使用信贷购买彩票、确保彩票公正的形象不受到在彩票经营者层面形成的各种反民事行为欺诈及侵权行为欺诈的破坏。另一方面，探讨在教育层面，如何达到国外彩票没有被看成投资的一部分？如何教育国内老百姓视彩票为文化生活的一部分，不归属于投资？（作为），包括：向全国人民施以彩票教育，建设“负责任博彩”（Responsible Gaming）的正确观念。

最后，本书第六章则在前面章节的基础上对完善我国彩票法律制度的作出建议，作者认为：完善我国的彩票法律制度，需要配合政府已有对彩票业的管制规范。聚焦于：一是政府监管机构、二是彩票发行机构、三是销售管理制度。本章探讨了一种监管机构完全独立的美国模式无法融合为我国的彩票业法律制度，一种监管机构完全非独立的法国模式依然难以满足我国彩票市场发展对监管机构实效功能的要求，一种比较独立或者半独立的英国模式，可以考虑作为完善我国的彩票法律制度的方向和理想模式。另一方面，探讨全新的经济来源来自于彩票业在法律制度许可及监管体制可控制的范围内，尝试许可国内民营企业投资于国内彩票业的发展，增加国内、港澳特区投资者（包括中、高收入阶层的群众）直接或者间接投入资金于国家的彩票业的投资，解除“彩票的收入只是来自社会中低层收入（草根阶层）不健康”的说法。本章建议参考国外政府的监管法律制度，出发点在于国外政府对博彩市场的研究特别重视，对彩票业造成在当地群众的

影响比较掌握详细的知识。国外娱乐场全都建设于远离群众生计小区的地点，显明避免当地群众的参与，同时政府提供比较完善的公民教育预防病态赌徒及沉迷大量购买的赌徒。

# 目 录



CONTENTS

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 前 言 .....              | 001 |
| 0.1 本书的选题思路及背景 .....   | 001 |
| 0.2 本书的研究路径和研究方法 ..... | 005 |
| 0.2.1 文献资料法 .....      | 005 |
| 0.2.2 比较研究法 .....      | 005 |
| 0.3 本书的基本观点和框架 .....   | 005 |

## 第一章 彩票法律的性质

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 1.1 世界彩票介绍 .....       | 009 |
| 1.1.1 彩票定义 .....       | 013 |
| 1.2 与彩票有关的法律关系问题 ..... | 016 |
| 1.2.1 彩票的民法学分析 .....   | 018 |

## 第二章 彩票业的历史沿革

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 2.1 我国彩票史 .....    | 024 |
| 2.1.1 晚清彩票论述 ..... | 025 |

# 目 录



CONTENTS

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 2.1.2 我国福利彩票事业的发生与发展 ..... | 026 |
| 2.1.3 我国体育彩票发行现状 .....     | 028 |
| 2.2 国际彩票业发展的历史轨迹 .....     | 030 |
| 2.2.1 发展中的彩票业 .....        | 032 |

## 第三章 我国彩票业发展状况(一)

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 3.1 彩票市场发展趋势 .....        | 037 |
| 3.1.1 山东省体育彩票发展状况 .....   | 039 |
| 3.1.2 浙江省体育彩票发展状况 .....   | 040 |
| 3.1.3 粤东地区体育彩票业发展状况 ..... | 043 |
| 3.1.4 宁波市彩票业发展状况 .....    | 044 |
| 3.2 彩票市场经济学分析 .....       | 046 |
| 3.2.1 彩票人均销量的决定因素 .....   | 049 |
| 3.2.2 博彩业的现状和发展策略 .....   | 052 |

## 第三章 我国彩票法制发展(二)

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 3.3 彩票法立法原则 .....      | 055 |
| 3.3.1 彩票法创制的基本原则 ..... | 056 |

# 目 录



CONTENTS

|                                    |            |
|------------------------------------|------------|
| 3.3.2 我国体育彩票立法的现状 .....            | 058        |
| 3.3.3 彩票条例实施的利益因素干扰 .....          | 060        |
| <b>3.4 彩票现状的实证分析反映出背后的问题 .....</b> | <b>062</b> |
| 3.4.1 彩票业的实证分析 .....               | 065        |
| 3.4.2 体育彩票的法制建设与西安宝马彩票案 .....      | 067        |
| 3.4.3 彩票法律问题研究 .....               | 068        |

## 第四章 国外与中国港澳地区彩票法制的发展

|                                    |            |
|------------------------------------|------------|
| <b>4.1 比较研究 .....</b>              | <b>071</b> |
| 4.1.1 中外彩票业的比较 .....               | 071        |
| 4.1.2 中外体育彩票业政策法规的比较 .....         | 073        |
| <b>4.2 国际彩票业管理体制发展 .....</b>       | <b>074</b> |
| 4.2.1 日本的彩票法制 .....                | 075        |
| 4.2.2 美国的彩票法制 .....                | 078        |
| 4.2.3 欧盟各国彩票业立法 .....              | 080        |
| 4.2.4 英国博彩法案改革的进程 .....            | 083        |
| <b>4.3 中国港澳地区彩票法制发展博彩合法化 .....</b> | <b>084</b> |
| 4.3.1 香港彩票业管理体制 .....              | 086        |

# 目 录



CONTENTS

|                               |            |
|-------------------------------|------------|
| 4.3.2 澳门博彩业的发展 .....          | 088        |
| 4.3.3 海峡两岸彩票法律制度 .....        | 090        |
| <b>4.4 成效分析 .....</b>         | <b>093</b> |
| 4.4.1 澳门博彩业发展的历史考察与成效分析 ..... | 101        |
| 4.4.2 澳门博彩监管体制和政策 .....       | 105        |
| 4.4.3 从制度变迁看澳门赌权开放的影响力 .....  | 108        |

## 第五章 中外彩票法律制度的比较

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 5.1 彩票经营者的法律义务 .....  | 112 |
| 5.2 彩票发行者的民事责任 .....  | 115 |
| 5.3 彩票问题的刑法适用 .....   | 118 |
| 5.4 彩票公益金使用法律制度 ..... | 123 |

## 第六章 完善我国彩票法律制度的建议

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 6.1 政府监督 .....              | 134 |
| 6.1.1 我国政府对彩票业的管制研究 .....   | 137 |
| 6.1.2 国际间政府对彩票市场的监管体制 ..... | 138 |
| 6.1.3 对彩票业制度与规范问题的研究 .....  | 140 |

# 目 录



CONTENTS

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 6.2 博彩业发展趋势·····      | 141 |
| 6.2.1 国际博彩业发展趋势·····  | 145 |
| 6.2.2 我国彩票业与政府选择····· | 147 |
| 参考文献·····             | 152 |
| 后记·····               | 162 |

## 附 录

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 附录一 国外彩票法律制度案例·····           | 164 |
| 附录二 彩票管理条例实施细则·····           | 169 |
| 附录三 澳门特别行政区娱乐场幸运博彩经营法律条文····· | 186 |
| 附录四 香港特别行政区赌博条例·····          | 218 |