

陈洪平 著

彩票法理念与制度

从收入取向到娱乐导向

上海人民出版社

彩票法理念与制度

从收入取向到娱乐导向

陈洪平 著

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

彩票法理念与制度:从收入取向到娱乐导向/陈洪平著. —上海:上海人民出版社, 2017

ISBN 978-7-208-14830-7

I. ①彩… II. ①陈… III. ①彩票-法律-研究-中国 IV. ①D922.287.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 250754 号

责任编辑 夏红梅

封面设计 夏芳

彩票法理念与制度:从收入取向到娱乐导向

陈洪平 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 16.5 插页 2 字数 300,000

2017 年 11 月第 1 版 2017 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-14830-7/D·3117

定价 52.00 元

序 言

彩票究竟是财政工具还是娱乐工具,这关系到彩票制度的建构思路,是彩票法最核心的问题,无可回避,尽管论证起来会有很大的难度。陈洪平副教授这本著作的选题和写作,源于他在武汉大学法学院四年的博士研读经历,显示出他良好的问题意识和学术勇气。作为他的论文指导老师,我很高兴为这本书作序,向读者作一些评价和推荐。

目前中国彩票制度将彩票定位为财政工具,目的是为了获取财政收入,支持福利、体育、文化等公益事业的发展,无论目的还是手段都无可挑剔。不过,作为博彩形式的一种,彩票本身也有“赌”的属性,容易产生问题彩民,如果控制不好,对人心安宁、家庭和谐、社会稳定都会产生负面影响。而政府作为利益当事人,在财政收入渴求与问题彩民控制之间,也未必能够做到心底无私,无论是发行体制、发行规模,还是彩票品种、开奖方式,都会不知不觉滑入财政收入优先的立场,滥发彩票的负面效应往往容易受到忽视。

而事实上,彩票之所以能够成为财政工具,完全是利用了彩民的“赌性”。这种赌性,虽然可以说是人性的弱点,但只要在可控范围内,人们的确可以享受一定程度的快乐。因此,只要不滥发彩票,并对其品种、开奖方式、广告营销等施加合理限制,防止或减少问题彩民的产生,彩票的存在总体上利大于弊。如果政府不开放正规彩票,地下彩票就可能填补这部分需求,酿成更大的监管难题和社会恶果。从这个角度而言,无论采纳何种定位,只要允许彩票存在,都是对人性规律的尊重。

洪平博士认为,既然彩票的基本功能是为了满足人们旨在追求快乐的赌性,而不是帮助政府获取财政收入,彩票就应该首先是一种娱乐工具,获

取财政收入只是其附带的功能。正如企业生产经营需要纳税一样,尽管其最终会带来财政效果,但企业本身不是财政工具。按照这个思路,政府完全不必直接经营彩票,而是可以在有效监管的前提下私有化,不管是国有企业还是私营企业,只要达到政府设定的条件,通过竞标的方式,都可以经营彩票。由此,政府的角色不再是经营者,而是转变成了监管者。

不可否认,只要彩票的赌博色彩还在,作为财政工具的彩票可能带来的问题,同样会存在于作为娱乐工具的彩票中,而且还可能会更加严重。即便有政府作为彩票监管者,也不可能根除商人唯利是图的天性。但是,政府脱离利害关系人的身份之后,其利益可以来自于彩票业的税收或者国有企业上缴的利润,与彩票市场本身不再有直接纠葛。这种相对独立的主体身份,可以使其在监管上更加独立,使其制定出来的政策更加公正,对违法行为的处理更加严格,这对解决彩票的负面效果应该更为有利。

2
●
●
●
●
●
洪平博士就是顺着这种思路展开论证的。在他的博士论文写作过程中,我们最关心的是,改变彩票定位之后,在制度设计上面会带来什么变化?如何更加有效地控制彩票的负面性?中国现行彩票体制应该怎么转型?对此,本书都给予了较为满意的解答,既阐释了彩票理念的更新,也指明了体制改革的方向,还解决了一些规则设计方面的难题。我个人感觉,目前彩票法研究的著作中,在理论与实践相结合、观念和制度推陈出新、资料引证丰富多彩方面,这应该是一本最有代表性的佳作。

洪平博士现就职于武汉体育学院,从事体育法、财政法的交叉研究。他在彩票法研究方面的积累,可以帮助他继续在这个领域深耕,不仅可以继续拓展自己的理论视角,也能为法律和政策制定提供有益参考。以他沉静淡泊、孜孜不倦的个性,我相信他在专业上能取得进一步的成绩。

特此推荐!

熊 伟

武汉大学法学院教授

武汉大学财税与法律研究中心主任

2017年8月27日

目 录

序 言 /1

导 论 /1

一、研究背景与研究价值 / 1

二、研究文献述评 / 2

三、研究方法与研究思路 / 9

第一章 现行“收入取向”理念考察 /11

第一节 彩票行为与彩票立法 / 11

一、彩票行为解析 / 12

二、彩票法对彩票行为的塑造和调整：从欧美到中国 / 20

第二节 “收入取向”理念的制度考察 / 26

一、政府彩票设立动因：财政需要 / 26

二、彩票发行制度的“收入取向”理念考察 / 31

三、彩票营销制度的“收入取向”理念考察 / 41

第二章 “收入取向”理念反思 /46

第一节 “收入取向”理念之财政公平反思 / 46

一、彩票公益金——民众对财政支出之负担 / 47

二、财政支出负担不公：个别人群过度消费彩票 / 50

三、彩票消费自愿与负担不公 / 54

四、彩票收入“专用”与负担不公 / 56

第二节 “收入取向”理念之比例原则反思 / 61

一、比例原则与政府对彩票之运用 / 61

二、比例原则对现行彩票运用的审查 / 64

三、责任博彩之推行与实践 / 77

第三章 娱乐取向——彩票法律制度调整的理念求证 / 83

第一节 “娱乐取向”理念的提出 / 83

一、民众博彩之核心诉求：博弈娱乐 / 84

二、满足财政需要：彩票功能之外力附加 / 89

第二节 “娱乐取向”理念之中国情境 / 93

一、博彩与公益：中国对彩票之运用 / 94

二、博彩态度之转变：区分娱乐博彩与违法犯罪 / 96

三、彩票运用情境之改变——财政能力视角 / 101

第三节 “娱乐取向”理念之要义 / 105

一、国家对彩票收入汲取：公共服务对价 / 106

二、博彩健康——“娱乐取向”理念应有之义 / 108

第四章 基于“娱乐取向”理念的彩票法律制度调整 / 111

第一节 彩票发行制度之调整 / 111

一、彩票发行者：从事业单位到企业 / 112

二、负面影响——彩票入市审查重心 / 117

第二节 彩票营销制度之调整 / 120

一、“娱乐取向”理念与彩票营销 / 120

二、“片面营销”禁止制度 / 122

三、营销劝诱禁止制度 / 125

第三节 彩票监管制度之调整 / 130

一、中国彩票监管：由来与现状 / 130

二、彩票监管制度调整与“娱乐取向”理念 / 133

三、彩票监管制度调整：独立监管者之设置 / 136

第四节 “问题博彩”预防救助制度之构建 / 138

一、“问题博彩”预防救助之中国实践 / 139

二、“问题博彩”预防救助之核心制度构建 / 141

三、“问题博彩”预防救助之辅助支持制度构建 / 146

第五节 互联网彩票规制中的“娱乐取向理念” / 149

一、我国运用互联网销售彩票的实践 / 149

二、我国对互联网彩票的规制：从禁止到试点 / 153

三、我国互联网销售彩票规制的改进：坚持“娱乐取向”
理念 / 158

第五章 结论：让彩票回归“娱乐”本源 / 163

附录 相关主要法规 / 168

法规（一）：关于开展社会福利有奖募捐活动的通知 / 168

法规（二）：国务院关于进一步规范彩票管理的通知 / 170

法规（三）：彩票发行与销售管理暂行规定 / 172

法规（四）：关于办理赌博刑事案件具体应用法律若干问题的解释 / 177

法规（五）：关于调整彩票公益金分配政策的通知 / 179

法规（六）：彩票管理条例 / 179

法规（七）：互联网销售彩票管理暂行办法 / 186

法规（八）：彩票管理条例实施细则 / 191

法规（九）：彩票公益金管理办法 / 204

法规（十）：关于开展互联网销售体育彩票试点相关工作的
通知 / 209

法规（十一）：彩票发行销售管理办法 / 210

法规（十二）：电话销售彩票管理暂行办法 / 220

主要参考文献 / 226

后 记 / 251

导 论

国家为筹集社会公益资金,促进社会公益事业发展而特许发行彩票。^①在“公益”目的导向下,彩票规模不断被扩张。扩大彩票发行销售的确能为民政福利、体育等社会公益事业提供更多资金支持。需要注意和关注的事实是,随着彩票发行销售规模的扩张,以“问题博彩”为核心的彩票社会负面影响呈加剧趋势。彩票社会负面影响加剧局面的形成固然与彩票“博彩”属性相关。更为关键的是国家对彩票“财政收入能力”的追求。随着我国彩票业发展和相关社会经济条件的改变,有必要重新检讨和审视国家对彩票的定位。

一、研究背景与研究价值

至2014年,中国彩票已走过三十个春秋。三十年里,彩票由“小”到“大”,不断扩张,销售从1987年不足亿元增长至2014年的3 823.78亿元,增长了两万多倍。彩票被国家认为是“筹集公益资金的重要手段”。不得不提的是,彩票在为社会公益事业提供资金支持的同时,亦对社会造成了诸多负面影响。北京师范大学中国彩票事业研究中心公布的“中国彩民行为网络调查”结果显示,中国彩民已达2亿多人,其中问题彩民约700万人,重度问题彩民达43万人,^②因参与彩票游戏而引发的违法犯罪、离婚、自杀等问题不时见诸报道。另一个值得关注的事实是,调查研究显示,“穷人消费了更多彩票”。不可否认,“彩票困境”的产生与彩票“博彩属性”有“因果关联”。更为关键的是,“收入取向”理念以及建立在此之上的具体法律制度设计负有“不可推卸的责任”。因此,在彩票继续存在并发展的大前

① 参见《彩票管理条例》第2条。

② 参见王昊魁:《“问题彩民”,问题出在哪?》,《光明日报》2012年4月5日。

前提下,有必要重新审视现行彩票法理念以及相关法律制度设计。

本书的理论意义在于:第一,从理念高度对“彩票扩张”现象进行审视,提升研究深度。新中国合法化彩票已达三十余年,至今绝大多数国内学者的研究仍“徘徊”于彩票“微观问题”,鲜有研究从源头和理念高度对“彩票”进行系统检讨和反思。关注“微观问题”固然重要,但如果没有“宏观指引”,研究必将迷失在“彩票问题丛林”之中。第二,将“财政公平”和“比例原则”等财政法理论与工具嵌入彩票研究,拓展了研究视野。“彩票”是跨学科课题,涉及经济学、社会学、心理学、政治学等多个领域。就目前而言,“彩票”主要是一个财政问题。因此,有必要以财政法基本理论为基础对“彩票”展开检讨和反思。第三,对“彩票”进行“正本清源”,为彩票研究提供方向指引。从历史梳理看,彩票原初和主要功能是“博弈娱乐”,而非“收入”。彩票被作为一种收入工具形成于特定历史环境条件下。在条件和环境发生改变的情境下,社会有必要恢复彩票“博弈娱乐”的主导功能地位。“博弈娱乐”为彩票本位和主要功能,社会民众博彩健康将是彩票的核心课题,研究亦应以此为中心而展开。

本书的实践价值在于:第一,为社会民众彩票游戏参与之保护提供理念指引。如果“娱乐取向”理念命题可以成立,“博彩健康”必将是社会民众彩票游戏参与保护的重中之重。道理在于,“健康”是“博弈娱乐”的前提和基础。舍“博彩健康”,“娱乐”亦将不复存在。第二,为彩票法制定提供智识指引。可以预料,彩票将继续存在和发展。制定彩票法是中国不可避免之课题,彩票法理念是方向问题。如果说细节存在问题,可以通过实践而逐步修正,一旦方向走偏,短时间内恐难以修正,以至于需要付出巨大代价和成本。因此,本书所提出和论证的“娱乐取向”理念可以为未来彩票法制定提供参考和指引。

二、研究文献述评

(一) 国内研究现状

新中国彩票的发行始于20世纪80年代,随着改革开放的进行和社会主义市场经济的发展而逐步扩大。就研究而言,早在20世纪70年代末即

的此种关联关系,欲扩大彩票公益金规模,提升彩票发行销售数量是不二选择。为此,学界对影响彩票销量的因素展开了探究。例如李刚以中国发行的9种乐透型彩票作为研究对象,以计量回归方法对乐透型彩票销量决定因素进行了分析。^①此外,还有多位学者对彩民的消费行为和特征进行了分析。例如王斌等人采用问卷调查法、访谈法对我国10个省(市)的404名女性彩民和610名女性非彩民的体育彩票购彩意向影响因素进行比较研究,并以此为基础提出了如何推动女性购买彩票的建议。^②除此之外,其他代表性的文献有:《消费者购买竞猜型体育彩票之影响因素初探》(李凌等,2015)、《体育彩票品牌个性感知对购买体育彩票意愿的影响研究——以广东省为例》(胡穗华等,2012)、《上海电脑型体育彩票不同彩民群体消费特征的研究》(张林等,2003)等。

4
●
●
●
●
●
3. 彩票法治相关问题探讨。“在我国,彩票业的发展承袭了‘摸着石头过河’的改革样板,重复着‘先发展,后立法’的路径。”^③法治成为中国彩票发展的“短板”。戴狄夫直言:“在我国,要使彩票走上良性的发展道路,亟须刚性的游戏规则,即《彩票法》尽快出台。”^④朱新力教授认为,我国彩票管制的规范基础薄弱,应充实各位阶管制规范,尤其是彩票法的制定。^⑤彩票法治的推进需要对彩票进行“法律解释”。一些学者先后运用法学相关理论对包括“彩票性质”、“彩票合同”等问题进行了法学解析。韩世远教授先后撰文,运用合同法、证券法相关理论对彩票法律性质、彩票代销合同、彩票合同等相关问题进行了深入阐释。^⑥与韩世远教授将“彩票合同”解释为“买卖合同及射幸合同”不同,吴勇敏等的“新解”认为,“赠与合同新解有利于保障彩票各方的合法利益,防控彩票发行的道德风险,实现彩票司法

① 李刚:《我国乐透型彩票销量决定因素的定量研究》,《体育科学》2007年第3期。

② 王斌等:《女性购买体育彩票意向的影响因素研究——女性彩民与女性非彩民的比较》,《北京体育大学学报》2012年第3期。

③ 朱新力、宋华琳等:《彩票业的政府管制与立法研究》,浙江大学出版社2007年版,第7页。

④ 戴狄夫:《我国体育彩票立法若干问题的认识》,《天津体育学院学报》2004年第4期。

⑤ 参见朱新力、宋华琳等:《彩票业的政府管制与立法研究》,浙江大学出版社2007年版,第13页。

⑥ 参见韩世远:《彩票的法律分析》,《法学》2005年第4期;韩世远、邢军:《彩票合同四题》,《清华大学学报》(哲学社会科学版)2005年第3期。

的简易、高效,促使彩票制度在市场机制下规范、有序、健康地运行。”^①随着我国互联网彩票的发展,擅自运用互联网销售彩票是否构成犯罪引起了极大争议。刘洋博士运用刑法相关理论分析后认为,同地方彩票销售机构合作互联网销售公益彩票行为并不满足该罪的犯罪构成;对于其他类型擅自在互联网上销售公益彩票的行为,由于并没有严重侵害非法经营罪的法益,亦不宜作犯罪化处理。^②

4. “问题彩民”与“责任博彩”。随着中国彩票发行规模的扩大,彩票的社会负面影响,尤其是“问题博彩”问题逐步凸显出来,并引起了学界的关注。2007年前后,以李海为代表的一批学者开始深度关注“问题博彩”问题。^③此类研究大体从以下层面展开:一是“问题博彩”成因探究,涉及“问题博彩”判断标准、“问题彩民”统计调查、“问题博彩”与相关因素的关联关系等。代表性的文献包括:《体育彩票消费中问题彩民判断标准的研制》(史文文等,2013)、《传播学视角下中国彩票购买者心理不健康成因及对策的研究》(李刚,2011)、《体育彩票消费过程中消费者认知偏差的定量研究》(王树明等,2011)、《我国体育彩票问题彩民现状调查——以上海、广州、郑州、沈阳、成都为例》(李海等,2011)、《体育彩票消费中问题博彩的认知偏差研究》(白彩梅等,2009)、《中国彩票购买者成瘾倾向的相关因素研究》(张军彦等,2009)等。二是“责任博彩”制度的探讨。代表性文献包括《直面问题博彩:中国责任博彩法律制度的构建》(陈洪平,2015)、《我国体育彩票社会责任评价指标体系的构建》(吴殷等,2012)等。与欧美国家相比,我国对“问题彩民”与“责任博彩”的研究仍显“稚嫩”。

5. 彩票公益金分配与使用问题的探讨。彩票公益金是依照法定比例从彩票销售收入提取的用于支持社会公益事业发展的资金。如何通过彩票公益金推动社会公益事业发展既是社会公众关注的问题,也是学界探讨

① 吴勇敏、马俊彦:《彩票合同新解》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2015年第2期。

② 刘洋:《互联网销售公益彩票不构成非法经营罪之辨正》,《安徽师范大学学报(人文社会科学版)》2016年第3期。

③ 李海所申报之“责任彩票”课题“基于利益相关者理论的我国体育彩票社会责任问题研究”于2008年获得国家社会科学基金项目立项资助。

的主题之一。代表性的专题研究包括《体育彩票公益金如何影响社区居民健康——基于体育基础设施传导视角》(刘辛丹等,2017)、《彩票公益金扶贫项目实施效果——基于山东、湖北、四川省的调查与思考》(曾小溪等,2015)、《我国彩票公益金公共性本质与管理模式优化》(申卫平等,2009)等。

就彩票法理念而言,目前国内鲜有研究进行系统思考和探究。偶有学者涉及该问题,也只是“蜻蜓点水”,浅尝辄止。澳门理工学院王长斌研究员在探讨互联彩票规制时指出,“彩票,乃至所有的博彩行业,由于具有天然的道德瑕疵(例如利用、诱发人们的贪婪心理)、上瘾性强以及现金交易集中等特点,必须受到政府的严格管制。但我国政府比较看重彩票的集资功能,强调发展,而对彩票管制多有忽略。”^①上海师范大学的李刚副教授是较早关注该问题的学者,并提出了“为引导彩民理性投注,体现出公立彩票的特色和存在合法性,应当摒弃销量或公益金最大化目标”的观点及“建立一套彩票业健康程度的评价体系”的建议。^②北京大学公益彩票研究所的王薛红博士认为中国“彩票”法定含义存在缺陷,并提出:“‘十二五’时期,国家彩票的三个行政管理机关要合力推动《彩票管理条例》的实施和必要的修改和补充,或者在修改完善的基础上力争由全国人大通过彩票立法,使我国彩票业在‘十二五’时期审慎地从公益彩票的立场出发,循序渐进地向彩票业的娱乐性和更高精神需求方向发展,努力将‘公益性彩票’向‘公益娱乐性彩票’的合理、科学方向发展”。^③学者张亚维建议,将彩票定位为具有公益性质的“文化娱乐消费品”,根据不同购买者对不同政策的敏感点设计彩票产品,鼓励“健康”地出于公益和游戏动机的人群,特别是高收入阶层彩票购买。^④孙回回、幸素园两位学者针对持续攀升的彩票销售提出了以下疑问:“难道彩票的销量越大引起的社会总效益就越大吗?如果是,那当然皆大欢喜;如果不是,那彩票业的发展方向又在哪里?如何实

① 王长斌:《我国的互联网彩票:经营模式、发展策略与管制框架》,《财经论丛》2016年第2期。

② 参见李刚:《中国彩票业繁荣状态背后的隐忧及其对策研究》,《体育科学》2010年第5期。

③ 参见王薛红:《制定我国彩票业发展战略规划必须解决的十个问题》,《财政研究》2011年第10期。

④ 参见张亚维:《中国彩票业发展的隐忧与战略选择》,《管理世界》2008年第12期。

现?”^①陈林祥教授在探讨“我国体育产业结构与产业布局政策”时提出“应适度发展体育彩票业”的论断,并认为,“不能通过简单的促销形式提高体育彩票的销售量,要积极倡导体育彩票的公益行为,加强和控制社会的投机行为,避免体育彩票带来的负效应,要遵循体育彩票自身的发展规律,按科学发展观的要求,走可持续发展的道路。”^②胡敏洁、宋华琳在《福利彩票管制》一文中指出,彩票发行成本除了发行费用这种“可见成本”外,还隐含了很多外部性成本,这些成本需要在福利彩票管制的过程中加以考量。^③冯百鸣指出:“彩票发行量不是越大越好,必须充分考虑到彩票业发展带来的负面效应和国家信誉可能受到损害的巨大风险。”^④此外,国内报纸的个别报道对“彩票法理念”也有零星思考。例如,对“问题彩民”的报道和评论,代表性的包括《“问题彩民”,问题出在哪?》^⑤、《“赌”出来的“问题彩民”》^⑥、《欲治“问题彩民”先治“问题彩票”》^⑦等。

总体而言,国内学界对现行“收入取向”理念的反思以及未来“彩票法理念”调整的专题研究基本处于空白状态。随着中国彩票发行销售规模的进一步扩张以及与之相伴的社会问题的大量产生和涌现,有必要“未雨绸缪”,对中国彩票法的理念的调整及立基于此的彩票法律制度调适问题进行深入系统探究。

(二) 国外研究现状

相较于国内研究,国外学界对彩票法理念的相关议题关注较早,为本文写作提供了较多有价值的参考。Charles T.Clotfelter 和 Philip J.Cook 在 1989 年出版的《美国州彩票》(Selling hope: state lotteries in America) 一书中对美国彩票合法化相关问题进行了深入分析和探讨。^⑧该书的一个

① 孙回回、素索园:《“福利公平”视角下的我国彩票业发展新思考》,《生产力研究》2009 年第 23 期。

② 陈林祥:《我国体育产业结构与产业布局政策选择的研究》,《体育科学》2007 年第 3 期。

③ 参见朱新力、宋华琳等:《彩票业的政府管制与立法研究》,浙江大学出版社 2007 年版,第 69—71 页。

④ 冯百鸣:《互联网彩票:发展机遇还是潘多拉盒子?》,《中国经济周刊》2014 年第 47 期。

⑤ 王昊魁:《“问题彩民”,问题出在哪?》,《光明日报》2012 年 4 月 5 日。

⑥ 胡珉琦、王夕:《“赌”出来的“问题彩民”》,《北京科技报》2012 年 4 月 9 日。

⑦ 林萧:《欲治“问题彩民”先治“问题彩票”》,《人民法院报》2012 年 7 月 25 日。

⑧ See Charles T.Clotfelter, Philip J.Cook, *Selling hope: state lotteries in America*, Harvard University Press, 1989.

核心论断是：美国各州彩票运营呈现出极大相似性，包括政府垄断运营、50%返奖、现代市场营销手段的使用等。彩票法律制度的这些设计都指向一个共同目标，即收入最大化。该书同时认为，“收入取向”并非彩票唯一选择。除“收入导向型彩票(Revenue Lottery)”之外，“消费者导向型彩票(Consumer Lottery)”以及“抑制导向型彩票(Sumptuary Lottery)”均是可以考虑的选项。采用何种彩票模式取决于政府对彩票合法化目标的判断和选择。作者最后警示：严肃对待彩票。无论是已经发行彩票的州还是正在考虑发行彩票的州都应该认真考虑彩票发行目的，是一如既往地坚持收入至上，还是作其他选择？Robert Goodman撰写的《博彩商业》(The Luck Business: The Devastating Consequences and Broken Promises of America's Gambling Explosion)一书对美国“博彩爆炸”进行了深度反思，并认为“博彩扩张”的结果是，“方便的博彩，不方便的结果(convenient gambling, inconvenient results)”。^①作者最后的建议是，既然博彩无法禁止，制定合理的博彩发展政策就显得至关重要。Garry Smith在《博彩与公共利益》一文指出，禁止所有的博彩是没有理由的，因为博彩是一种长期存在的、自然发生的、主流的文化实践。问题的关键不在博彩自身，而是政府对收入的追求。如果博彩能被当作另外一种娱乐途径，政府会更注重对博彩游戏参与者的保护，而不是考虑如何刺激和诱导博彩需求，并以此提升财政收入水平。^②《彩票与州财政政策》一文从州财政政策的角度对州彩票进行了关注，并认为彩票是一种隐性税。然而，从税的角度看，税所要求的透明度、中性、公平，彩票都达不到。该文最后的结论是：彩票不是一项好政策，同时建议尚未有彩票的州应抵制彩票合法化。^③除上述文献外，一些关于博彩业的报告也极具启示性。最具代表性的有：澳大利亚生产力委员会(the Productivity Commission)关于博彩业报告、美国国家博彩影响研究委员会(the National Gambling Impact Study Commission)关于博彩社会经济影

① Robert Goodman, *The Luck Business*, Simon & Schuster Ltd., 1996.

② See Garry Smith: *Gambling and the Public Interest?* available at <http://cwfi.ca/>, last visited at Sept.15, 2015.

③ Alicia Hansen, *Lotteries and State Fiscal Policy*, Tax Foundation, 2004.

响报告、加拿大法律委员会关于博彩合法化的报告。澳大利亚的生产力委员会(the Productivity Commission)先后于1999年和2010年进行了两次系统的博彩影响调查和研究。报告一方面对“博彩扩张”之社会经济效果进行了深度调查评估,另一方面,报告就如何降低博彩社会负面影响进行了系统探讨。^①澳大利亚生产力委员会“博彩业报告”不仅在澳大利亚博彩业政策调整中发挥了重要作用,亦对欧美其他国家博彩业发展政策产生了积极影响。美国国家博彩委员会的报告与澳大利亚生产力委员会报告类似。加拿大法律委员会“博彩的合法化”报告对博彩在加拿大的合法化与扩张进程背景进行了详尽的梳理和深度的检讨。^②

综上所述,国外学界对彩票法理念相关问题的关注较早,且对某些问题已经进行了精深探究。这些探索和研究对欧美博彩业政策的制定、修正调整产生了积极影响,某些成果也值得国内参考和借鉴。可惜的是,多数研究仍未能摆脱“收入”之牢笼,未能对彩票法理念展开系统探讨。

三、研究方法与研究思路

彩票被政府作为一种满足“财政需要”之工具,与税收、规费等处于统一阵列。实事求是地说,“彩票研究”似乎并不受财税法学者“待见”,以财政法理论和工具对彩票开展研究的成果屈指可数。除某些财税法教科书将彩票作为财政工具予以简单介绍外,^③武汉大学法学院熊伟教授是首位以财政法为视野并开辟专节对彩票相关问题予以探讨的学者。^④“彩票”既然被当作“财政工具”,则有必要接受财政法检视。本书将以财政法学理论作为研究的主要理论支撑对课题展开研究。其中,财政公平原则、比例原则是本文的核心理论基础。在研究方法上,包括规范分析、实证分析、比较

① Productivity Commission 1999, *Australia's gambling industries*. Canberra: Commonwealth of Australia; Productivity Commission 2010, *Gambling*, Report no.50, Canberra.

② Colin S.Campbell, Timothy F.Hartnagel, Garry J.Smith, *The Legalization of Gambling in Canada*, available at <http://publications.gc.ca>, last visited at Sept.15, 2015.

③ 代表性的如刘剑文、熊伟:《财政税收法》,法律出版社2015年版;刘剑文、熊伟:《财政法学》,北京大学出版社2009年版。

④ 参见熊伟:《财政法基本问题》,北京大学出版社2012年版。