

WOGUO FULI CAIPIAO GONGYIJIN  
SHIYONG GUANLI YANJIU

# 我国福利彩票公益金 使用管理研究



/// 民政部政策研究中心 编 //////////////////////////////////////

# 我国福利彩票公益金 使用管理研究

民政部政策研究中心 编



 中国社会科学出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

## 图书在版编目 (CIP) 数据

我国福利彩票公益金使用管理研究 / 民政部政策研究中心编. —北京: 中国社会出版社, 2013. 4

ISBN 978 - 7 - 5087 - 4421 - 6

I. ①我… II. ①民… III. ①社会福利—彩票—公益金—基金管理—研究—中国 IV. ①F832.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 075506 号

---

书 名: 我国福利彩票公益金使用管理研究

编 著: 民政部政策研究中心

策 划: 赵一心

责任编辑: 李新涛

---

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电话: 编辑部: (010) 66068205

邮购部: (010) 66060275

销售部: (010) 66080300

传真: (010) 66051713

(010) 66051698 传真: (010) 66080880

(010) 66080360 (010) 66063678

网 址: [www.shcbs.com.cn](http://www.shcbs.com.cn)

经 销: 各地新华书店

---

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 145mm × 210mm 1/32

印 张: 5.625

字 数: 100 千字

版 次: 2013 年 6 月第 1 版

印 次: 2013 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 28.00 元

## 本书编委会

主 编：王爱平

副主编：刘更光

编 委：江治强 任振兴 孟凡杰  
闫晓英 刘丽娟 姚传明

目录  
Contents

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 第一篇 福利彩票公益金绩效管理研究 .....   | 001 |
| 一、问题的提出 .....             | 003 |
| 二、福彩公益金绩效管理相关概念辨析 .....   | 005 |
| 三、福利彩票公益金绩效管理的内容 .....    | 014 |
| 四、我国福利彩票公益金管理的状况 .....    | 030 |
| 五、发达国家彩票公益金绩效管理经验 .....   | 047 |
| 六、福利彩票公益金绩效评估指标体系 .....   | 054 |
| 七、加强福彩公益金绩效管理的政策建议 .....  | 071 |
| 第二篇 中国福利彩票的产生、发展与贡献 ..... | 081 |
| 一、中国古代的机会游戏 .....         | 083 |
| 二、近代中国的彩票类型 .....         | 089 |
| 三、新中国福利彩票的发展与贡献 .....     | 092 |



### 第三篇 福利彩票公益金使用管理相关

|                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------|-----|
| 法律法规 .....                                                  | 127 |
| 彩票管理条例（中华人民共和国<br>国务院令 第 554 号） .....                       | 129 |
| 彩票管理条例实施细则 .....                                            | 139 |
| 关于印发《彩票公益金管理办法》<br>的通知（财综〔2012〕15 号） .....                  | 157 |
| 上海市民政局关于福利彩票公益金资助<br>项目实施公益招投标的意见（沪民计发<br>〔2009〕18 号） ..... | 164 |
| 后记 .....                                                    | 170 |

## 第一篇

# 福利彩票公益金绩效管理研究



## 一、问题的提出

福利彩票公益金是指按照国家规定比例，从福利彩票销售收入中提取，专门用于资助支持特定社会福利和公益事业专项资金，其实质是彩民捐赠收入，是我国社会福利事业和其他社会公益事业发展的重要资金来源。近年来，随着我国福利彩票发行事业不断取得新的成就和突破，福利彩票公益金所发挥的支持社会福利和公益事业发展、构建社会主义和谐社会的作用越来越受到广大彩民和社会各界的关注，要求加强福利彩票公益金科学化、规范化管理的呼声也越来越高。福利彩票公益金的筹集、使用和管理，已经成为全社会共同关注的问题。在此形势下，福利彩票公益金绩效管理研究便成为一项非常重要的时代课题。

据统计，从1987年我国开始发行福利彩票以来，截至2010年底，我国累计发行福利彩票5100多亿元，筹集公益金超过1670亿元。福利彩票公益金基本上应用于国家特定社会福利和公益事业项目的建设和维持运营上，包括设施类项目和非设施类项目。设施类项目主要包括全国城乡社会福利设施、救助管理机构设施、优抚医院设施、烈士陵园设施、社区福利服务设施、殡仪馆设施、少年儿童活动场所设施环境的建设和改造等基础性受资助项目；非设施类项目主要包括孤残儿童手术康复、残疾儿童特殊教育、伤残军人更换假肢、爱心献劳模、捐资助学、养老服



务社会化示范活动、农村特困救助、社会救助、扶贫救灾、受艾滋病影响孤儿救助安置、生活困难家庭残疾儿童手术康复等无使用性设施的受助项目。25年来,我国福利彩票公益金的使用正是以造福社会的公益为出发点,坚持福利彩票公益金取之于民、用之于民的原则,以“扶老、助残、救孤、济困”为宗旨,有效弥补了政府部门社会福利和公益事业财政投入的不足,一定程度上满足了人民群众日益增长的保障和改善民生的需求,为我国社会福利和公益事业作出了突出贡献。

然而,由于历史、制度和技术等方面的原因,我国福利彩票公益金管理尚存在若干问题。其中包括福彩公益金管理理念相对落后、管理制度不完善、管理水平不高、使用不规范和使用效率不高等诸多问题。根据国家现行政策规定,彩票公益金在使用管理上有严格的要求,实行“收支两条线”管理,专款专用,结余结转下年继续使用,不得用于平衡一般财政预算。但是由于管理的约束性较弱,全国很多地方都不同程度地存在推迟上缴甚至挤占挪用、截留彩票公益金的现象。由此造成的损失浪费使得本就不多的公益金显得愈加紧张。造成彩票公益金使用混乱的原因很重要的一条是缺少一个有效的绩效管理机制,因此,如何高效使用彩票公益金就成为当前我国急需解决的问题,而彩票公益金绩效管理的提出正是解决此问题的关键。

目前,国内理论界对福利彩票公益金绩效管理的研究成果尚比较少。随着我国彩票业不断发展,越来越多的专

家学者开始关注彩票和彩票公益金的经济和社会效益问题。但是，国内理论界对彩票业的研究大部分集中于彩票业的监管、彩票的行为理论、宏观彩票经济效应以及个别地区的彩票发行运营情况等，缺乏具体地关于彩票公益金绩效管理的研究，有的也只是侧重于对福彩公益金项目绩效评估的研究，缺乏从整体上把福彩公益金绩效管理作为研究对象。本项目的研究正是基于此考虑，尝试深入研究福利彩票公益金的绩效管理，并通过研究弥补该研究领域的空白，为福利彩票事业的健康发展和政府部门的决策提供智力支持。

## 二、福彩公益金绩效管理相关概念辨析

### （一）绩效与福彩公益金绩效的内涵

#### 1. 绩效的内涵

从词源学来看，“绩效”一词来源于英文中的“Performance”。英国在16世纪开始使用“Performance”这个词，起初的意思是完成一项承诺或履行一项义务。《牛津现代高级英汉词典》把它的意思解释为“执行”、“履行”、“表现”、“成绩”和“成果”等。在中文里，“绩”主要是指工作成绩、业绩，指的是事情本身；“效”主要是指效果、功效，做事情的一种结果，包含价值评判，体现影响



事物的各种关系。对“绩效”内涵的理解，学界曾有两种观点：一种观点是“结果论”，强调绩效所蕴含的结果层面的意义，认为绩效是对主体行为结果或产出的反映。如美国著名人力资源管理学家伯纳丁（Bernardin）便认为绩效是“在特定的时间内，由特定的工作职能或活动产生的产出记录；”<sup>①</sup> 凯恩（Kane）也认为“绩效是一个人留下的东西，这种东西与目的相对独立存在”。<sup>②</sup> 另一种是“行为论”，强调绩效所蕴含的过程层面的意义，认为绩效是对主体行为过程的反映，是在工作过程中表现的一系列行为特征，包括诸如工作能力、工作方法、责任心、工作态度、协作意识等。如墨菲（Murphy）认为，绩效是“与一个人在其工作过程中的组织或组织单元的目标有关的一组行为”；<sup>③</sup> 坎贝尔（Kampbell）认为“绩效为行为，绩效管理更应该关注行为本身”。通过分析比较不难发现，将绩效定义为结果有一定的合理性，因为结果是可见的，而且便于衡量；结果是什么、多与少、好与坏，体现的比较直观。将绩效定义为行为也有一定合理性，因为行为考虑了达到目的的其他不容忽略的因素。但是，这两种对绩效概念的理解也都具有一定的片面性，都只是抓住了绩效某一方面的特点。“结果论”由于过于看重主体行为的产出，具有明显

---

① 彭国甫：《地方政府公共事业管理绩效评价研究》，湖南人民出版社，2004年，第34页。

② 范柏乃：《政府绩效评估与管理》，复旦大学出版社，2007年，第1页。

③ 范柏乃：《政府绩效评估与管理》，复旦大学出版社，2007年，第2页。

的急功近利特点，不管主体行为过程，只要主体行为结果，忽视了外界环境条件对主体行为的影响，难免有失偏颇。“行为论”由于过分关注主体行为的过程，忽视目的和效果对主体行为的激励和导向作用，容易造成达不到预定目标的负面效果；此外，对主体行为过程的衡量和评判标准具有太多的非客观性和不确定性，在具体实施上具有一定的难度，也会影响对主体行为的准确评价。因此，随着对“绩效”认识的不断深入和全面，当前理论界普遍认为绩效是主体行为和产出的综合，是主体行为过程和结果的统一体，二者不可分割。

具体来说，可以从以下几个方面理解“绩效”的内涵：

(1) 绩效体现为投入和产出的关系。衡量绩效的客观标准是根据投入和随之而来的产出效果。投入是指为达到某种预定目标而提供的财力、物力和人力等资源的总和。产出则是指投入所最终达到的结果和影响等的总和。在一定条件下，一定量的投入所取得的产出质量越多、越高、正面影响越大，则绩效越高。此外，为达到预定目标，尽可能地提高投入效果，必须有一套科学严格的执行程序实施投入行为，这套程序是投入和产出之间的桥梁，并决定着绩效的高低。

(2) 绩效包括量和质的配合，兼顾效能和效率。绩效不仅涉及主体行为过程中所获得的各种直接和间接的、有形的和无形的、定性的和定量的效果与所消耗的人力、物力、财力等因素之间的比率关系，并力求以最少的投入成本获得最大的产出。绩效不仅要求数量指标，而且更重



视质量。

(3) 绩效兼具客观和主观的因素,具有相对性。一方面,绩效是主体行为的客观效果,效果是一种客观存在,具有客观性。另一方面,行为结果产生的效果大小、好坏必须经过主观评价,不同的视角对结果会产生不同的评价,要以社会、公众的满意评价作为最终标准,这种评价是主体的一种主观感觉,又具有主观性。因此,绩效是主观和客观的综合体,具有相对性。

(4) 绩效兼具目标导向和人性导向的性质。绩效作为一个经济范畴,为工作提供了行动方向和目标,激励行为主体为实现绩效目标而努力工作,是激励主体不断前进的力量。因此,设定了目标导向的投入行为可以极大地提高主体的积极性和创造力,而且会因目标的确定具备更好的操作性,更易于达到甚至高于预期的绩效。

(5) 绩效包括定量和定性两类指标。绩效用在经济管理活动方面,是指社会经济管理活动的结果和成效。用在人力资源管理方面,是指主体行为或者结果中的投入产出比。用在公共部门中来衡量政府活动的效果,则是一个包含多元目标在内的概念。这些目标有些是可以用数量指标来表示,属于定量指标;有些不能用数量指标来表示,属于定性指标。

## 2. 福彩公益金绩效的内涵

福彩公益金,是按照国家规定,发行福利彩票取得销售收入扣除返奖奖金和发行经费后的净收入。福彩公益金

的实质是彩民捐赠收入，它来源于社会，也必须用于社会。目前，彩票公益金按照政府性基金管理办法纳入预算管理，专项用于社会福利和社会公益事业。由于彩票公益金的社会性，其管理和使用体现的是彩民和整个社会的受托责任，所以在使用时应兼顾其管理的规范性及其产生的效益和影响。因此，所谓福利彩票公益金绩效，是指福彩公益金支出行为的过程、所产生的结果及其经济社会效果。

根据上述定义，我们认为，福彩公益金绩效包括以下五个要素：一是公益金使用方向和范围，这是个“该不该”的问题，即公益金使用的方向和范围有没有在相关法律法规严格限定的范围之内。这是因为我国发行福利彩票，筹集福彩公益金的目的就是以“扶老、助残、救孤、济困”为宗旨，促进社会福利和社会公益事业发展，为此福利彩票公益金必须专款专用，不得超范围使用。《彩票公益金管理办法》（财综〔2012〕15号）规定，公益金的使用应当坚持依照彩票发行宗旨，彩票公益金的使用部门、单位不得挤占挪用彩票公益金，不得改变彩票公益金使用范围，否则就属于无绩效或低绩效行为。因此，只有按其要求严格用于国家规定的领域，才是没有违背发行福利彩票的初衷，福彩的公益性、社会性才有保证。

二是公益金支出项目的选择，这是个“要不要”的问题，即可以使用公益金的项目中哪些项目要先上，哪些项目要后上，轻重缓急如何确定。这是因为我国每年福彩公益金筹集数量有限，而社会福利和社会公益事业发展所需资金缺口巨大，用每年筹集到的有限福彩公益金根本无法



满足人民群众日益增长的社会福利和社会公益需求，因此，科学规划选择公益金支出项目，优先解决人民群众最迫切需要的社会福利和社会公益需求，才能使福彩公益金发挥最大效果。

三是公益金支出的数量额度，这是个“量大还是量小”的问题，即使用多少公益金能够完成一个资助项目，其数额如何确定。福彩公益金所用于的项目，无论是大项目还是小项目，如果能够用最低的成本实现预定的目标，就可以节约公益金用于其他项目，无疑会提高公益金使用效率；反之，投入越多的公益金，则效率越低。

四是对公益金管理使用水平的评价，这是个“好不好”的问题。公益金是政府性基金，已纳入政府预算管理，从项目立项到资金审批、拨付，再到资金投入后产生公共产品或服务产出，公益金使用管理的水平如何将直接影响资金的效益，因此，评价公益金绩效必须评估资金管理是否规范有效。

五是对公益金使用效果的评价，这是个“值不值”的问题，即公益金的使用产出了多少社会效益，其效果如何确定。产生的社会效益大，受益群体广、受惠度高，那么，福彩公益金的绩效就好。

从以上要素可以看出，福彩公益金绩效实质上就是用公益金做了什么、如何做和产出多少效果的问题。

总之，福彩公益金绩效是一个特殊的绩效范畴，其实质反映的是政府配置社会福利和公益资源的效率如何评估。福彩公益金绩效的实现应当有利于促进社会福利和公益资

源的合理配置，能够体现福利彩票的宗旨，能够最大化地满足人民群众的福利服务和公益需求。

## （二）绩效管理与福彩公益金绩效管理的内涵

绩效管理是一项系统的管理活动，它以改进和提高组织绩效为管理目的，包括绩效目标的设立、绩效的评估和绩效结果的运用等一系列管理程序。绩效管理起初主要用于企业的人力资源管理，目的是通过制定科学管理程序和激励约束机制，提高个人和组织绩效，从而实现组织目标。随着新公共管理运动的兴起，西方国家把绩效管理的原理引入政府公共管理过程中。在政府公共资金使用领域，西方国家实行以结果为导向的绩效改革，进行绩效管理。这种当代先进的管理理念对于改进当前我国福彩公益金管理方式和水平具有极为重要的借鉴意义。

### 1. 绩效管理的内涵

绩效管理是一种现代管理手段。该管理理念源于现代企业管理。绩效管理在经济领域的应用，起初主要用于企业的人力资源管理方面。所谓绩效管理是指组织管理者同职能部门、个人之间在目标设立和目标如何实现上所达成共识的过程，以及为成功地达到目标进行资源配置和工作指导、推动组织总体绩效持续改进的管理过程。绩效管理是一个完整的系统，从管理对象来说，包括组织、内设职能部门、个人三个层次。从管理过程来说，包括绩效计划、