

中國內地彩票的修法困境及應對策略*

陳海平

(北京師範大學心理學部暨博弈行為研究中心,北京)

摘要:中國內地彩票高速發展到今天,面臨互聯網應用受挫、非法彩票長期猖獗和公信力受質疑、社會責任難以全面落實的問題,在周邊競爭、科學技術顛覆以及國內彩票發展內在動力變化的新生態下,彩票修法是可能給彩票行業重新頂層設計、做出重大變革的機遇。但修法的抉擇存在意識形態制約、行業定位變化和發行導向轉變的困境,可能需要轉變觀念,全面認識彩票屬性,進行改革開放,實現創新引領,兼顧修法的可行性和前瞻性,以期在彩票發展的若干重要領域迎來新局面。

關鍵詞:中國內地彩票;修法困境;意識形態;互聯網彩票

中圖分類號:F597

The Law Revision Dilemmas and Coping Strategies for Lotteries in Mainland China

Chen Haiping

(Faculty of Psychology, Beijing Normal University, Beijing)

Abstract: The rapid development of lottery in mainland China has caused such major problems as reduced internet applications, rampant illegal lottery for a long time, questioned public trust, and the unenforceability of social responsibilities. With the challenges raised by the neighbouring jurisdictions, scientific and technology breakthroughs, and the national ecosystem brought about by its

基金項目: 受北京師範大學自主科研項目“基於大數據的中國內地彩票業發展監測平台研究”(編號: SKZZP2013003)資助。

作者簡介: 陳海平,北京師範大學心理學部講師暨(政府管理學院)博弈行為研究中心副主任。

internal dynamism, the redraft of the lottery regulations would restructure the industry top-level and afford opportunities for major changes. However, the choice of law revision faces the dilemmas of ideological restriction, changes in industry positioning and market orientation. Based upon the above, it might be necessary to have a renewed concept of lottery, fully understand the attributes of lottery, openly reform and lead with innovation, and make the revision both feasible and forward-looking, so as to step into a new era in some important areas in the industry development.

Key words: mainland China's lottery; law revision dilemmas; ideology; internet lottery

1 彩票事業發展當前面臨的問題

中國內地 1987 年試行有獎募捐, 逐漸發展規範, 到 2019 年已經走過了 32 年的歷程。2018 年全國發行銷售彩票 5 114.7 億元(人民幣, 下同), 相比 2008 年全國彩票銷量 1 060.1 億元, 10 年銷量將近 5 倍的增長, 完全是高速發展, 從籌集的彩票公益金及其對公益事業的支持作用來說, 成就無疑是巨大的。

但是另一方面, 彩票領域確實問題不斷, 經常處於社會輿論的焦點。在 30 多年的發展過程中, 儘管很多問題已經得到解決, 或者說很大程度上得到解決(如資訊系統的安全、彩票公益金的使用領域擴大、彩票發行的額度控制等), 但一些問題依然存在, 甚至在新常態下更加嚴重了。

彩票領域發展存在的問題, 學界有不少討論。例如: 彩票法律性質不明, 立法層次低(曹森林, 黨宏偉, 2013), 彩票僅有部門規章而缺乏統一的全國法律, 對互聯網彩票缺乏明確規制(朱治理, 2018), 監管理念存在偏差, 彩票公益金管理法規不健全, 公益金管理混亂且用途不透明(曹森林, 黨宏偉, 2013)、使用不合理, 公益金監管體制不

健全, 彩票發展偏離公益, 彩票發行銷售過程中政府過分參與、彩票基金使用不透明效率低、彩票監管不到位, 存在部門利益化傾向, 壟斷導致創新匱乏和政企不分(武珏, 2010), 等等。

這些學術討論, 從不同層面、不同角度分析了中國內地彩票發展的問題, 不乏真知灼見。但筆者以為, 當前彩票發展的重大問題是以下幾個方面:

1.1 互聯網技術應用進入彩票領域一再受挫

彩票電子化、互聯網化是彩票業適應科學技術發展出現的大趨勢, 事關彩票業的生存。中國內地從業界稱為“互聯網彩票元年”的 2001 年開始試行互聯網彩票銷售, 亂象不止, 以致相關部委先後於 2007、2008、2010、2012、2015 及 2018 年 6 次發文叫停互聯網彩票銷售, 甚至取消已經出台的電話、互聯網彩票銷售政策, 不僅招致很多方面的質疑, 而且付出了巨大的市場代價。與此形成對照, 在各個部門對互聯網彩票監管趨嚴, 整頓力度不斷加大, 正規互聯網彩票平台業務停滯的同時, 境外非法私彩、黑彩平台卻趁虛而入, 瘋狂蠶食中國內地彩票市

場,巨額資金不斷流入私彩和境外,彩民利益得不到法律保護。更為尷尬的是,鑒於互聯網技術月新日異,電子商務蓬勃發展,中央政府大力推行互聯網+產業的政策,2015年7月,李克強總理簽發《關於積極推進“互聯網+”行動的指導意見》,倡導大力拓展互聯網與經濟社會各領域的融合,因此禁止互聯網彩票銷售與技術趨勢、國家政策背道而馳。

固然由於資訊不對稱,互聯網彩票銷售會出現私莊、截留公益金、洩露彩民資訊等技術問題,同時彩票發行的負外部性會導致購彩成癮、青少年購彩以及違法犯罪等現象(高源,2017),而且由於打破按行政轄區劃分的市場邊界而使得地方彩票中心之間惡性競爭,但不可否認的是,互聯網售彩具有即時、快捷方便、聯合購彩、智慧追號、節約運營成本等諸多優點(陳秋藝,2016)。因此,禁止互聯網彩票銷售必然利弊參半,會招致很多人的反對和不解,造成彩票事業閉關鎖國的印象。2020年初因為新型冠狀病毒疫情而暫停所有彩票銷售,更是凸顯了互聯網彩票的不可或缺。

實際上,為維護彩票市場秩序,有關管理部門在利用互聯網技術、規範彩票行業管理方面沒有少做努力,除了2009年的《彩票管理條例》及2012年的《彩票管理條例實施細則》,2010年印發了《互聯網銷售彩票管理暫行辦法》,2012年底修訂了《彩票發行銷售管理辦法》,2014年發佈了《電話銷售彩票管理暫行辦法》,可以說彩票主管部門制定了互聯網條件下的市場遊戲規則,規定了合法的互聯網彩票銷售模式。依然屢

次叫停,發文部門從3個一直增加到12個,表明這些努力收效不理想,監管執法效能不足,單靠彩票管理部門自己無法有效維護彩票市場秩序,制約不了市場的野蠻生長,控制不了各種資本力量 and 技術力量勾結的胡作非為。

雖然互聯網彩票銷售是新事物,有其自身的複雜性,有問題難免,但互聯網技術在金融、電子商務等領域的成功應用,尤其是國外一些國家和地區的互聯網彩票從禁止到開放的成功經驗(陳秋藝,2016),都表明彩票互聯網銷售並非不可行。中國內地一再嘗試失敗,顯然不是互聯網本身的問題,而是現有彩票體制和機制不適合移動互聯網時代的彩票管理的問題。

1.2 非法彩票長期猖獗,禁而不止

非法彩票又叫私彩、黑彩(相應地合法彩票稱為公彩)。按照2018年修改後的《彩票管理條例實施細則》第七條,非法彩票是指違反彩票管理條例規定以任何方式發行、銷售的彩票,包括5種情況:福利彩票或體育彩票除外的彩票;境外彩票;未經批准的福利彩票或體育彩票;未經發售機構授權自行銷售的福利彩票或體育彩票;擅自利用互聯網銷售的福利彩票或體育彩票。

長期以來,在中國內地海南地區盛行的“萬字票”,在廣東、廣西、福建、湖南等地流行的“六合彩”,在東北地區流行的地下私莊,以及網路上各種境外博彩都屬於非法彩票。對非法彩票警方打擊不遺餘力,僅遼寧一地2013年一年公安就破獲私彩賭博案件116起。互聯網黑彩非常猖獗,各種形式的境外彩票或博彩無孔不入,大肆吸納內地資

金,衝擊政府公彩。顯然,年復一年開展的非法彩票打擊並沒有解決問題,反而隨著互聯網技術的進步,不僅打擊成本越來越大,而且有愈演愈烈的失控苗頭。

1.3 彩票公信力始終受到質疑

彩票公信力長期受到質疑,表現在幾個方面。首先是彩票領域腐敗案件頻發,尤其是不時出現高級幹部的系統性腐敗,根源之一就是沒有配套的審計制度。其次是彩票資金尤其是地方公益金管理存在用途不明、監督審查不到位等問題。三是內部管理不完善,不時出現兌獎、搖號、資料傳輸、彩票公證等環節的技術問題。四是為保護大獎得主隱私允許蒙面領獎的措施,讓人質疑搖獎的公正性,很多人猜疑大獎乃內部人所得。

1.4 社會責任不能全面落實

按國際負責任博彩的理念,開放博彩不能為追求利益而損害社會和環境,各個利益主體都需要各負其責。中國內地彩票以發展公益事業為號召,不遺餘力宣導公益彩票,雖然目前開始負責任彩票建設(張弛等,2019),但社會危害重視不夠,購彩成癮得不到防治,社會責任難以落實,表現在:一是購彩沉迷隨著銷量增長而持續增多,研究證實問題彩民規模相當可觀(陳海平,2015;劉子倩,祝偉,2012),各種媒體也常見購彩沉迷及相關治安事件、社區矛盾的報導,而彩票機構長期以來不願意承認存在問題彩民和購彩成癮,鮮少救助,對購彩沉迷的研究和科普宣傳極少支持。二是禁止未成年人購彩的規定未能落實,大中小學生購彩不

乏事例(陳海平,2015)。三是責任錯位,銷售機構對彩民承諾彩票公益金用於公益,但事實上公益金去向不明,存在大量虛報套取、擠佔挪用、違規使用等問題,除了小部分公益金銷售機構也無法對公益金用途負責。

2 彩票行業新生態

這些彩票問題之所以難根治,歸根結底是現行彩票的管治架構不合理,發展定位不合適,作為上層建築的彩票法律體系存在某些重大弊端,不適合中國內地彩票業的未來發展。

中國內地彩票主要學習借鑒境外,但不同於西方先立法再開放,而是先試點取得經驗再總結完善,屬於典型的摸著石頭過河,規制具有“出現問題,解決問題”的特徵。2009年《彩票管理條例》及2012年《彩票管理條例實施細則》的出台,標誌著中國彩票規制摸索階段結束,進入有法可依的時代。

彩票發展出現問題,就有人建議修法(曹森林,黨宏偉,2013),完善相關規定。2018年《彩票管理條例實施細則》的修訂也是一次嘗試,但個別條例的修改解決不了存在的深層次問題。只有根據行業發展變化進行深化改革,中國彩票才能真正與時俱進。必須指出,現在彩票修法與以往修法的背景有重大差別:

2.1 彩票發展的內外環境有了巨大的變化

在外部來說,全世界經歷了20世紀90年代前後的博彩爆炸,很多國家實現了博彩合法化,中國周邊國家和地區也到處都開設有吸引中國遊客的賭場,尤其是菲律賓、東

埔寨等國網上博彩合法化,通過非法博彩攫取了國人巨大的財富。在內部來說,中國旅遊業高速發展,出境遊已經成為時尚,截至2019年7月,世界上有71個國家或地區對中國公民實行免簽或落地簽政策。另外,社會對博彩有了更加寬容的態度,學界不乏對賭博非罪化或有限罪化的聲音(王琦毅,2017;羅琪,2018;劉筱彤,2016),法律上也已經區分了娛樂性賭博與違法犯罪賭博。

2.2 科學技術飛速發展

目前是移動互聯網時代,智慧手機已經普及,2019年中國內地線民規模已有8.29億,互聯網普及率達59.6%,以微信、支付寶為代表的移動支付已經人手必備,互聯網+傳統行業已成為國家產業發展的政策指引。5G技術進入普及應用,VR/AR產品已經成為博彩技術支撐之一,能夠解決信任問題的區塊鏈技術已經有了實質性的應用,量子電腦和量子通信即將開啟普及應用。

依託互聯網科學技術的便利,境外網路博彩對中國內地彩票已經形成了嚴重威脅。最典型的事例是在菲律賓和柬埔寨合法註冊的太陽城網路賭博平台,平均每月可非法吸納中國內地投注金額1000億元以上,一年的投注額超過萬億元,相當於2018年中國彩票總收入5114.7億元的近兩倍。這個太陽城網路賭博平台,由熟悉中國人心理和文化的華人控制,具備註冊國合法、全球攬客、跨國運營、線上線下融合的特點,其公司的運營模式威脅到澳門博彩市場和中國內地彩票市場。

互聯網彩票的這種狀況不僅昭示了中國內地彩票過去基於行政區劃建立的機制

和體制已經過時,而且在環球競爭態勢下,國際互聯網彩票的發展給中國內地彩票行業實際提出了一個能不能抵禦外來蠶食、保護自己市場疆域以避免國民收入大量流失的嚴峻問題。

2.3 中國內地彩票在新階段的內在發展邏輯已經改變

與20世紀歐美國家(地區)彩票合法化浪潮的基本動因是獲取財政收入相同,中國內地當初之所以發行彩票,也是因為當時民政事業嚴重缺乏財政資金。但與一些國家和地區搞彩票私有化以提高效率增加收益不同,中國政府現在已經擺脫了20世紀80年代連續多年財政赤字的窘境,財政收入有了大幅增長,2018年財政收入超過1.8萬億,儘管還存在發展隱憂(王遠鴻,2019;楊白冰,2019;劉元春等,2019),但早已不差錢,這意味著政府當初發行彩票的基本動因已經發生變化。

所有這一切,不僅意味著彩票(博彩)行業生態的根本改變,而且意味著客戶人群和消費需求的重大變化,過去的一些制度安排需要重大調整,未來發展的方向有必要重新審視。就是說,修法需要考慮彩票的根本變革。

3 當前修法的困境

法律的剛性決定了立法和修法都是雙刃劍。法律規定之前,彩票的發展探索少些約束,可以大膽嘗試,積累成功經驗再形成法律,但一旦付諸法律文字,在依法治國、依法執政的總要求下,彩票的創新發展就可能

被戴上緊箍咒或者纏上老太婆的裹腳布。因此彩票修法需要高瞻遠矚，著眼解決根本問題。但要解決彩票面臨的根本問題，修法面臨若干困境：

3.1 困境之一：彩票的意識形態限制

彩票不是生產性行業，屬於博彩的一種也是行業共識。傳統上社會主義國家的意識形態對博彩的排斥和貶抑要遠勝於所有的宗教和民族文化價值觀，遠的有標誌新中國巨大成就的掃除黃賭毒運動（劉娉婷，2014；謝麗娟，2016），近的有2018年海南自貿區建設嚴禁黃賭毒的表態，民間很多人更是把賭博視為洪水猛獸。中國內地刑法禁止賭博，各省都相應制定了本地的禁止賭博條例。

中國內地彩票發行之初為了擺脫意識形態和社會心理的限制，避免無休止的社會爭論，給彩票發行一個冠冕堂皇的理由，就想辦法繞開了這些障礙，把彩票作為與賭博完全不同的東西加以切割。一開始叫有獎募捐、獎券，到後來才正式稱為彩票。而今彩票與博彩（賭博）在中國完全是不同的兩個事物，一個合法另一個非法。

修法的困境在於彩票與博彩要不要繼續切割？二者繼續切割，意味著彩票發展空間繼續局限於傳統的紙質彩票，不能引入博弈性、互動性和娛樂性較強的玩法，優化產品結構，提升彩票的市場吸引力和對抗非法彩票的競爭力；意味著繼續容忍當前彩票行業的混亂，忍受私彩猖獗，境外非法彩票蠶食市場和巨額國民財富流失；意味著彩票監管左右手繼續互博，民政、體育部門大力倡導而公安紀檢部門嚴厲打擊；意味著彩票事

業無法與國際行業接軌，中國彩票的國際影響力受限；意味著難以與旅遊、遊戲、文化等行業協同發展，只能繼續局限於居民區掏彩民口袋，淪為徵稅工具，無以根本上擴大彩票銷量，增加公益金收入，進而緩解由於社會保障發展速度遠遠不及人口老齡化進程、社保資金缺口巨大（陳利，王瑞嵐，2015）造成的隱憂。當然好處也有，就是無需挑戰部分公眾的對博彩的傳統認知，無需全國人大修改刑法。

3.2 困境之二：彩票行業定位的轉變

發行彩票的任務就是籌資，因此彩票是事業不是產業，相應地政府從彩票收益提取的部分是公益金不是稅費。

如果彩票定位改為產業，就意味著彩票的發行和銷售都是經濟活動（商業行為）而非公益事業，發行和銷售機構從事業單位轉為企業，失去所具有的政府權利，管理機構的從業人員由國家工作人員變成企業員工；意味著彩票發售不再由政府公信力背書，無需用“公益彩票”的噱頭保障發行的正當性，做公益不再成為彩民推脫自身責任的藉口；意味著公益金轉為稅費，提高彩票公益金透明度的難題消解；意味著彩票監管不再是政府部門之間的利益博弈，大大有利於監管效力和效能的提升。顯然彩票行業定位的改變涉及到現今所有從業者的飯碗，其難度之大不亞於一場地震。

3.3 困境之三：彩票發行取向的抉擇

名義上彩票是為公益事業籌集資金的方式，本質上彩票是政府用於滿足財政需要的工具，彩票的現有法律制度體系基於“收

人取向”的理念(陳洪平,2015),傾向於保護彩票發行銷售機構而非社會民眾的博彩健康(王遠鴻,2019)。

收入取向意味著收入是國家發展彩票的根本,意味著彩票的娛樂功能只是籌資的手段,意味著彩票發行的功利性,意味著彩票發展對銷量驅動和大獎刺激的依賴,意味著彩票成癮性的失控和購彩沉迷的氾濫,意味著社會負效應的放大和氾濫。

彩票發行也可以娛樂取向。這意味著發行的宗旨是為民眾提供博弈娛樂,彩票收入只是發展的副產品,彩票發行基於民眾的博彩需求而非政府的財政需要,意味著彩票產品趣味性和多樣性增加,意味著使用者體驗的改善和客戶粘性的增強,當然也意味著公益金籌集功能的弱化,這顯然難成為政府的要求。

4 解決問題的可能策略

解決彩票發展的根本問題不是輕而易舉的事情,也不是短期內能夠完成的事情。具體預測修法政府會作何選擇,也存在很大的不確定性。不過,料想解決問題無非涉及到以下幾方面的工作:

4.1 轉變觀念,重新認識彩票屬性

彩票的發行宗旨是為公益事業籌集資金,因此彩票的公益性一直受到彩票機構的特別維護,比較而言,彩票的射幸性(即俗稱的碰運氣)、致癮性、娛樂性等特性就相應被忽略,公益性與其他屬性的矛盾,及銷售環節公益性與市場性之間的矛盾也鮮少提及。

突出彩票公益性有利維護彩票發行的正當性,但忽視射幸性容易掩蓋彩票與賭博的共同性,造成打擊私彩的執法困境;忽視致癮性會低估購彩沉迷的風險,弱化彩民防範自己購彩沉迷的責任;忽視娛樂性,導致增加用戶粘性、提高彩民用戶體驗與落實彩票社會責任的錯位,影響彩票產品的開發。顯然,全面認識彩票的多重屬性(陳海平,2017),才能做好彩票發展的頂層設計,實現彩票監管二大目標的平衡:一是控制稅收,維護市場秩序,二是防控社會危害,包括對個人和社會的危害、貪污腐敗、洗錢和高利貸。

4.2 以創新引領改革開放

面對世界科技前沿和行業發展新態勢,需要進行制度和技術的創新,轉變舊的彩票觀念,打破已有的利益格局,調整相關政策法規,在籌資和資金使用的不同環節創設既有市場效率又有公益屬性的體制和機制,向外開放,參與國際競爭。彩票行業創新發展意味著:

①從國情出發進行彩票的頂層設計,著眼行業領域的國際影響力。

②借鑒國際先進經驗進行體制和機制改革,增強行業發展能力。

③促進包括移動互聯網在內的各項科學技術應用,增強國際競爭和抵禦非法彩票的能力。

④調整彩票智慧財產權政策,賦予彩票創新動力。

4.3 兼顧可行性和前瞻性

希望彩票修法一次性解決所有問題固

然不可取,但法規失去前瞻性更加被動,應當重視電話銷售和互聯網銷售管理辦法出台就滯後行業現狀的教訓。

法律修改分為全面修改和部分修改。彩票修法無非三種可能:一是以舊換新,重新對彩票作比較全面、系統的規定,用新法代替舊法;二是效力升級,即《彩票管理條例》升格為具有基本法律地位的《彩票法》,這需要修改《刑法》並獲得全國人大批准;三是局部完善,即一如以往對現行《彩票管理條例》的某些條款進行調整。

對彩票修法要有合理預期。彩票行業目前存在的諸多問題已經暴露出既有機制、體制和制度設計不適合彩票行業的未來發展,理想的選擇應該是以舊換新,但現實的制約有關部門不太可能作此選擇。不過,無論修法最終採取何種策略,但業界總希望通過修法看到彩票發展的新局面,諸如:

①彩票去意識形態化,彩票和博彩的人為界限得以消弭。

②社會責任全面落實,購彩沉迷充分防治,青少年等脆弱人群受到保護。

③行業發展勢頭持續,公益金需求得到滿足。

④福利彩票與體育彩票的無序競爭得以消除。

⑤部門彩票轉變為國家彩票,政府部門間的監管協作得以實現。

⑥彩票產品和服務的創新活躍,中國彩票贏得應有的國際影響力。

⑦運營安全有序,產品結構優化,中高收入人群對公益金貢獻度提高。

⑧彩票資金管理杜絕腐敗,公益金使用

得當。

如果說 2009 年彩票管理條例出台之前,彩票立法主要解決的是彩票無法可依的問題(陳迪,2010),那現在彩票修法解決的問題就主要是彩票轉型升級、未來健康發展的問題。能否通過修法把依靠政府保護壟斷經營的事業,轉變為依靠服務在全球競爭中勝出的產業,是一個巨大的挑戰。

參 考 文 獻

- [1] 曹森林,黨宏偉.我國彩票業的法律規制問題.商,2013(3):159.
- [2] 朱治理.互聯網彩票法律問題分析.上海:上海師範大學,2018.
- [3] 武 珏.我國體育彩票業發展中的法律問題及對策研究.北京:中國政法大學,2010.
- [4] 高 源.互聯網彩票重啟之路上的監管問題——基於法經濟學的視角.中國市場,2017(13):86-88.
- [5] 陳秋藝.互聯網彩票銷售法律問題研究.成都:四川師範大學,2016.
- [6] 張 弛,馮 欣,王樂萌.中國體育彩票責任彩票內容體系研究.體育科學,2019,39(9):41-50.
- [7] 陳海平.中國問題彩民流行率.沈陽:遼寧大學出版社,2015.
- [8] 劉子倩,祝 偉.拯救“問題彩民”.中國新聞週刊,2012(14):56-58.
- [9] 王琦毅.治安管理視野下賭博違法行為及其處理之若干問題研究.桂林:廣西師範大學,2017.
- [10] 羅 琪.賭博行為的有限非犯罪化研究.重慶:西南大學,2018.
- [11] 劉筱彤.論賭博行為的有限非犯罪化.長春:吉林大學,2016.
- [12] 王遠鴻.2018年財政收支形勢分析與2019

- 年展望. 宏觀經濟管理, 2019(3):14-20.
- [13] 楊白冰. 2018年我國財政運行情況及2019年展望. 中國經貿導刊, 2019(1):68-70.
- [14] 劉元春, 劉曉光, 等. 2018—2019年中國宏觀經濟報告——改革開放新征程中的中國宏觀經濟. 經濟理論與經濟管理, 2019(1):4-26.
- [15] 劉娉婷. 建國初期黨和政府治理黃賭毒問題研究. 長春:長春理工大學, 2014. 44.
- [16] 謝麗娟. 建國初期毛澤東社會風氣治理路徑及啟示研究. 臨汾:山西師範大學, 2016.
- [17] 陳利, 王瑞嵐. 社保基金缺口分析. 現代經濟資訊, 2015(16):143.
- [18] 陳洪平. 彩票法理念糾偏與制度調整. 武漢:武漢大學, 2015.
- [19] 陳海平. 全面認識彩票特性, 協同發展彩票產業——北京師範大學心理學院暨中國彩票事業研究中心. 海峽科技與產業, 2017(6):249-252.
- [20] 陳迪. 《彩票法》立法之必要性及其屬性分析. 遼寧公安司法管理幹部學院學報, 2010(2):32-34.