

中國責任彩票建設研究

——來自國際代表性彩票機構的經驗

李 剛¹ 李 珂² 楚利娟³ 楚麗平⁴

(1. 上海師範大學商學院, 上海; 2. 亞洲公益事業研究中心, 上海;
3. 上海銀行嘉定支行, 上海; 4. 廣東財經大學, 廣州)

摘 要:本文介紹了歐美的法國遊戲集團、英國國家彩票和美國紐約州立彩票, 亞洲的新加坡博彩公司、臺灣公益彩券和香港賽馬會等 6 家代表性境外彩票機構責任彩票建設相關工作, 國際彩票業責任彩票建設的經驗表現在: 制訂明確的責任彩票目標, 都包括“禁止未成年人購彩”和“防範問題購彩”兩項核心內容; 主力彩票規則簡單, 價格低廉, 獎金豐厚; 採取多項措施保護購彩者, 防控問題購彩者; 在銷售、兌獎和答疑等方面為購彩者提供品質較高服務。以中國各級彩票機構為能動主體, 提出如下建議: 深入貫徹責任彩票目標, 重點關注財政壓力較高省市; 開發研製出適於中國的遊戲安全測試工具, 且掌握獨立知識產權; 適時調整彩票遊戲玩法, 滿足購彩者正常的購彩娛樂需求; 加強問題購彩者的幫扶工作, 實現問題購彩者轉介工作; 進一步提升社會責任報告質量, 根據各界反饋意見調整改善。

關鍵詞: 責任彩票; 彩票機構; 購彩者服務; 問題購彩防控

中圖分類號: F590

A Study on the Construction of Responsible Gaming in China: Experience from Representative Lottery Institutions Abroad

Li Gang¹ Li Ke² Chu Lijuan³ Chu Liping⁴

(1. School of Finance & Business, Shanghai Normal University, Shanghai;

作者簡介: 李 剛, 博士, 上海師範大學商學院教授; 李 珂, 亞洲公益事業研究中心助理研究員; 楚利娟, 碩士, 上海銀行嘉定支行公司客戶經理; 楚麗平, 廣東財經大學區域經濟學專業在讀碩士。

2. Centre for Asian Philanthropy and Society, Research Associate, Shanghai;
3. Jiading Branch, Bank of Shanghai, Shanghai;
4. Faculty of Economics, Guangdong University of Finance & Economics, Guangzhou)

Abstract: This article introduces the responsible gaming practices of six representative lottery institutions in Europe, the United States, and Asia, including La Française des Jeux, the UK National Lottery, the New York Lottery, Singapore Pools, Taiwan Welfare Lottery, and the Hong Kong Jockey Club. The international lottery industry has practical experience related to responsible gaming in the following areas: setting up clear goals for responsible gaming, which include both “prohibiting minors from purchasing lottery tickets” and “preventing problem gambling”; focusing on simple lottery rules, low prices, and high prize money; taking multiple measures to protect lottery players and prevent problem gambling; and providing high-quality services to lottery players in sales, prize redemption, and inquiries. In terms of responsible gaming construction, the following suggestions are proposed to Chinese lottery institutions at all levels: to thoroughly implement responsible gaming goals and focus on provinces and cities with higher fiscal pressures; to develop security testing tools with independent intellectual property rights which are suitable for lotteries in China; to adjust lottery rules in a timely manner to meet the entertainment needs of lottery players; to strengthen the support and referral of problem players; and to further improve the quality of social responsibility reports according to feedback from all sectors of the society and independent assessment from third-party institutions.

Key words: responsible gaming; lottery organization; services for players; prevention and control of problem gambling

1 責任彩票及中國責任彩票建設現狀

1.1 責任彩票的含義

2002年,世界彩票協會(World Lottery Association,簡稱WLA)的多家會員要求協會就彩票業的社會責任,特別是負責任遊戲

方面,制定更具體的要求。2003年,世界彩票協會全體會員一致通過,制定一套關於社會責任的綜合標準。2004年,爲了更好地規範建設責任彩票,世界彩票協會開始研究制定統一的責任彩票框架(WLA Responsible Gaming Framework)^①。2006年,該框架

^① 要強調的是,世界各國以及中國各地區博彩業方面的稱謂有所差別,即使同樣使用中文,同一外文詞匯的翻譯也不相同。例如,世界彩票協會的Responsible Gaming,新加坡譯爲“負責任投注”,中國臺灣譯爲“負責任博彩”,中國香港譯爲“有節制博彩”,中國內地譯爲“責任彩票”。本文對內涵基本一致只是命名各自不同的概念,使用中國內地最新和慣用的詞匯,對於“Responsible Gaming”統一使用“責任彩票”一詞。不過介紹各家彩票機構相應情況時,爲保持相關內容完整性,且便於搜索查詢,本文使用當地詞匯。

正式發佈,要求會員機構遵守嚴格的社會責任與責任彩票標準。

世界彩票協會責任彩票目的是保護世界各地的購彩者,相關努力和承諾不僅確保公眾受到保護,而且還能實現公益事業資金可持續性。這一框架以責任彩票七項原則作為基礎,通過十項要素和四級認證,指導並規範各個國家或地區的彩票機構開展責任彩票工作。

四級認證依次為:(1)承諾實施,也即彩票機構承諾實施“責任彩票”。(2)找出差距,彩票機構先評估自身相關工作情況,找出與

“責任彩票框架”的差距,並決定所要解決事項的次序。(3)制訂計劃,如設置具體目標,在彩票機構內部與外部進行各項交流,啓動相關項目程序。(4)持續完善,包括將各項具體實施計劃納入到彩票日常動作和決策當中,整合各方利益的反饋,並考慮他們對責任彩票工作的期望,且由外部獨立機構來評估相關工作的準確性與可靠性。

截至 2022 年 10 月,全球各地共有 97 家彩票機構通過 2 級或 2 級以上認證,其中 2 級 11 家,3 級 11 家,4 級 75 家,具體如表 1 所示。

表 1 獲得世界彩票協會“責任彩票框架”認證的彩票機構分佈情況

級別	亞太	非洲	歐洲	北美	拉美	全球
1 級	0	0	0	0	0	0
2 級	1	1	0	4	5	11
3 級	5	1	0	2	3	11
4 級	7	3	48	15	2	75
合計	13	5	48	21	10	97

1.2 中國彩票機構責任彩票建設現狀

隨著中國內地彩票業蓬勃發展,責任彩票相關工作逐漸引起福利彩票和體育彩票的各級監管管理和發行銷售相關機構的重視。

2012 年 2 月召開的全國福利彩票工作會議中,相關領導講話和主任的報告裏面,首次提出和論述了社會責任對於福利彩票的重要意義。2020 年 12 月,《中國福利彩票責任彩票手冊》發佈,並明確了中國福利彩票責任彩票的含義。2021 年 5 月,中國福利彩票主管部門即“民政部”制訂的《“十四五”民政事業發展規劃》第二章第五節中,提出“深化福利彩票社會責任建設,宣傳普

及彩票知識,防範非理性購彩,保障參與者合法權益”。2022 年 8 月,《中國福利彩票機構責任彩票指南(徵求意見稿)》向社會發佈,徵求意見。

2017 年中國體育彩票半年工作會議上,首次明確了“建設負責任、可信賴、健康持續發展的公益彩票”的發展目標。2021 年 10 月,中國體育彩票主管部門即“國家體育總局”制訂的《“十四五”體育事業發展規劃》第六章第 30 條中,提出“推動責任彩票建設,持續塑造責任為先、公益公信的品牌形象”。同年 12 月,《“十四五”體育彩票發展規劃及業務戰略實施綱要》又進一步提出到 2025 年實現“負責任、可信賴的體育彩票高質量發展”的目標。

2 樣本選擇

目前,中國福利彩票和中國體育彩票都已經獲得世界彩票協會責任彩票三級認證,且已著手向最高級的第四級認證努力,相關工作也取得了不少建設成果,但仍然有一些不足之處。

世界彩票協會有 100 多家彩票機構會員。根據 2020 年世界彩票協會相關數據,中體彩和中福彩為世界前兩大彩票機構。本文選擇的法國遊戲集團、香港賽馬會和英國國家彩票分別為世界第 3 大、第 5 大、第 6 大彩票機構。紐約州立彩票是美國發行最多的彩票機構。新加坡博彩公司和中國臺灣公益彩券的所在地,與中福彩和中體彩所在地同文同種,相關舉措在中國內地有較強適用性。同時,這 6 家彩票機構在責任彩票工作方面也取得了不少成績,因此,本文選擇這 6 家機構作為分析對象^②。

3 歐美代表性彩票機構

3.1 法國遊戲集團

法國遊戲集團(La Française des Jeux, 簡稱 FDJ)在 2020 年是世界第 3 大彩票銷售機構。該機構在 2000 年啓動責任彩票工作,2005 年正式開展相關工作,並於 2012 年獲得了世界彩票協會責任彩票 4 級認證。

3.1.1 責任彩票目標

法國遊戲集團責任彩票的目標是,從彩票遊戲的設計到營銷,孜孜不倦地努力防止博彩成癮和未成年人博彩。

集團推出六大承諾:a.開發一系列有趣、公正和負責任的遊戲,目前有超過 40 款遊戲。b.在實體銷售場所和互聯網等渠道,為購彩者提供遊戲各階段的體驗,2019 年有 226 名大獎得主得到了集團的幫助,內容包括為大獎獲得者免費提供財務管理與諮詢,以及情感疏導等。c.限制問題購彩,防止未成年人購彩。集團 10% 的電視廣告預算被用於責任彩票,2022 年,集團獲得了世界彩票協會的責任彩票獎。d.推進集團在團結、社會和環境等方面的倡議。2019 年為法國政府和社會提供了 39 億歐元的公益金。e.在全國範圍內協助當地企業。2019 年,集團為法國創造了 21,900 個工作崗位。f.在全球範圍推廣集團的責任彩票模式。

3.1.2 全過程責任彩票

從彩票遊戲的設計營銷全過程來看,法國遊戲集團一直致力於防止博彩成癮和未成年人博彩,並且採取一整套標準加以實現。

法國遊戲集團認為,責任彩票一條重要原則就是確保每款遊戲從設計階段開始就遵守責任彩票標準。法國遊戲集團與彩票領域專家共同設計和開發了名為“SERENIGAME”的分析矩陣,用於評估遊戲的安全性和敏感性(Security and Sensitivity)。2012 年 11 月起,法國遊戲集團向預算部提

^② 此外,2020 年世界彩票協會的第 4 大機構為意大利 Lottomatica,但該家機構經營的博彩類型更多,除了彩票外,還有其他同賭場經營相近的博彩品,與中福彩和中體彩經營彩票類型差別很大,因此本文沒有選擇。

交的“新遊戲或玩法改變的遊戲”的文件中，都要列明由此工具評估的相關遊戲的“風險防控矩陣(Risk Prevention Matrix)”結果。圖 1 為法國遊戲集團遊戲評估情況。

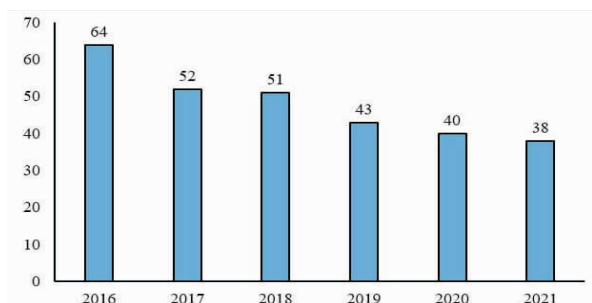


圖 1 法國遊戲集團採用 SERENIGAME 工具評估遊戲的數量

為幫助購彩者養成適度遊戲的習慣，法國遊戲集團在實體和互聯網兩個渠道，都配備了相關信息材料，以便於購彩者管理其購彩方式。在實體渠道，銷售場所都配備了相關手冊，告知購彩者與購彩相關的風險，並載有測試其購彩健康程度的評分量表。在互聯網渠道，購彩者必須要設置時間限制和最大投注限額(2018 年起，最大投注限額不超過 150 歐元)，超過兩者任何一項，則不能繼續購彩。購彩者還可以自主申請暫時或永久關閉(blocking)投注賬戶。

3.1.3 大獎得主關懷

2015 年起，法國遊戲集團每年都有超過 300 名 50 萬及以上歐元的大獎得主。集團是世界上少數為大獎得主提供系統關懷服務的彩票機構。關懷內容包括有：領取獎金的方式比較靈活，既可以一次性領取，也可以分批次領取；為大獎獲得者免費提供財務管理與諮詢；組織研討會，涉及財務管理學習和情感疏導等。

關懷方式也不斷完善，例如，2022 年起，關懷對象擴展至 3 萬及以上歐元的得

主；如果發現大獎得主可能是問題購彩者時，集團相關人員參與其領取獎金全過程，並給予一定的建議。

3.2 英國國家彩票

英國國家彩票(UK National Lottery)在 2020 年是世界第 6 大彩票機構。其發行權歸英國博彩委員會(UK Gambling Commission)，具體由獲得牌照(License)的彩票公司運營，此前一直為 Camelot 公司，2024 年以後為捷克彩票公司 Sazka 的子公司 Allwyn。

2010 年 2 月，Camelot 公司獲得世界彩票協會責任彩票 4 級認證，是獲得此級認證的首批彩票機構之一，時至 2022 年 3 月，公司已連續 5 次獲得此項認證。

3.2.1 責任博彩目標

Camelot 公司的責任彩票目標有三點：嚴格禁止向未達到法定要求年齡的人群銷售任何形式的彩票；預防過度購彩；確保產品的設計、發行和營銷行為始終以消費者安全為核心。

可見，Camelot 公司的思路是鼓勵人們廣泛參與博彩遊戲，同時保持相對較少的人均消費。在英國國家彩票銷售主頁上，明確地顯示了其口號“夢想大一點，投注少一點(Dream Big Play Small)”。這與中國彩票提倡的“多人少買”思路是完全一致的。

3.2.2 彩票產品設計研發

2006 年，Camelot 公司與 Richard Wood 和 Mark Griffiths 兩位心理學家合作，研發設計了 GamGard 評估工具，用於檢測彩票遊戲的風險。此項工具類似交通信號燈，通過對遊戲開獎頻率、獎池大小、返獎比例、責任彩票措施等綜合評估，發現遊戲潛在的風

險與問題,提示遊戲研發團隊科學調整風險影響因素,盡可能地降低遊戲對購彩者造成的潛在影響,幫助彩票發行銷售機構更好地把握彩票遊戲“趣味性(Excitement)”和“風險性(Overall Risk)”之間的平衡。Camelot 公司每年都使用該工具,審查所有將要上市的彩票,以確保它們在產品設計階段就是安全的。

3.2.3 購彩者保護

在購彩者保護角度, Camelot 公司有如下具體舉措:公司所有的產品和廣告均有年齡限制;公司支持第三方機構的獨立研究,教育和治療問題購彩者,以減少與博彩相關的危害,並提高公司對於博彩問題的理解;公司所有已有員工和新入職員,每年都必須完成一個健康遊戲模塊培訓;公司與多家博彩研究組織合作,如 GamCare 和 Gamble Aware;公司對於大獎得主,提供一套財務和法律等方面服務,人員包括一名專業顧問和一名生活顧問;公司的網站可以方便地被各類殘障人士使用,得到了英國 AbilityNet 的可訪問標準認證;英國國家彩票網站提供了一個購彩預算計算器(Budget Calculator),參與者填寫各項收入與支出後,網站會給出一些建議,並提供幫助鏈接;英國國家彩票有互聯網彩票業務, Camelot 公司會分析線上購彩者的行爲,若發現購彩者有過度購彩的風險,向其發送提醒,並鼓勵他們做出積極性的改變。

3.3 美國紐約州立彩票

美國紐約州立彩票(New York Lottery)在 2020 年是世界第 9 大彩票銷售機構,它由紐約州的一個政府部門紐約州博彩委員

會(New York State Gaming Commission)負責管理。2018 年 12 月,紐約博彩委員會獲得世界彩票協會的責任彩票 4 級認證,是美國較早獲得此項認證的彩票機構。

3.3.1 責任彩票目標

紐約州立彩票的責任彩票目標是,向彩票銷售人員和購彩者提供他們所需要的信息,以使他們在售彩或購彩時做出明智的決定。紐約州立彩票的宣傳口號有較強的誘惑性,如“嗨,沒準兒呢!(Hey, you never know!)”“只需一美元,撐起一個夢(All you need is a dollar and a dream.)”“對,就是這麼富有!(Yeah, THAT kind of rich!)”。

可見,在購彩者層面,紐約州立彩票責任彩票主要工作是將彩票相關信息如實地告知購彩者,讓購彩者充分瞭解相關信息後自主判斷,即獨立地決定是否購買彩票以及購買多少,實現“為自己的行爲負責”,即負責任購彩(Play Responsibly)。

3.3.2 負責任投注助推

紐約州立彩票對購彩者做出關於負責任購彩的五項提醒:設定購彩時間和金錢的限制;不爲了逃避焦慮、壓抑或沮喪的感覺而購彩;知道從何處獲得問題購彩的幫助;不用生活必需支出的錢來購彩;知悉未成年人是禁止購彩的。

同時,紐約州立彩票通過官網等許多渠道都列出了問題購彩幫扶平臺的鏈接,這些平臺通過線上教育、熱線電話、互助小組、治療項目和自願隔離項目等多種方式提供負責任購彩的相關資源。

3.3.3 問題購彩者幫扶

紐約博彩委員會制定了“生物社會學簡要博彩排查(Brief Biosocial Gambling

Screen, BBGS)”標準,用於幫助購彩者判斷自己是否為問題購彩者。對於視頻型彩票,以及紐約賽馬博彩、商業賭場、體育博彩等其他博彩,購彩者可以申請自我隔離,但範圍不包括“非視頻彩票”。購彩者填寫申請表,則在其選定的時限內,不能參與其選定的博彩活動,甚至不能進入進行這些博彩活動的場所。隔離期限分為1年、3年、5年和終身,並且一旦確定,沒有任何理由(No Exceptions)可以改變。

4 亞洲代表性彩票機構

4.1 新加坡博彩公司

新加坡博彩公司(Singapore Pools)在2020年是世界第13大彩票銷售機構,它是新加坡唯一的合法彩票運營商,是“賽馬與博彩管理局(Tote Board)”下屬公司。公司於2012年獲得世界彩票協會責任彩票4級認證,是亞洲第2家獲得此級認證的彩票機構。

4.1.1 責任彩票目標

責任彩票,在新加坡被譯為“負責任投注”。新加坡博彩公司的責任博彩目標是,致力成為一家頂尖且負責任的博彩公司,堅守使命並提供一個負責任投注環境,公司以最嚴苛的標準來約束自身的專業守則以及經營態度,以保障購彩者的利益,為他們帶來公平且安全的投注體驗。

公司產品都必須符合嚴謹的設計和傳播準則。最低投注額設在新幣一元,可投注的體育遊戲也限定在特定賽事。公司相信負責任和優質的顧客服務,能為公司把守推廣謹慎投注的最前綫。公司的前端客服人

員都會積極主動地提醒及教育顧客應該有責任地投注,同時引導有需要的顧客獲得援助。

4.1.2 謹慎投注守則

公司清楚地意識到,或許有一小群顧客在投注時會不自覺地超出自己的能力範圍。為避免過度和無節制的投注行為,公司設有許多防範措施。例如,公司制定了“謹慎投注(Safe Play)守則”,由五部分組成:鼓勵謹慎投注的環境;謹慎投注遊戲設計及傳播;持續的員工及零售商培訓;關懷大獎得主計劃;年度謹慎投注運動。

4.1.3 購彩者保護

新加坡博彩公司在其官網以及各銷售場所都有“辨認休閒賭博及問題賭博的不同”的海報。公司與新加坡全國預防嗜賭援助合作,制定了“投注態度自我評估”標準,使購彩者能更瞭解自身的賭博嗜好及關於投注行為的潛在危險。

如果通過互聯網投注,購彩者在開設賬戶時,要設定一個每月最高投注限額。新加坡博彩公司設計了“購彩者自我隔離(當地稱“投注自願禁賭”,Online Betting Self-Exclusion)”服務。如果購彩者選擇自我購彩隔離,至少要12個月以後才能申請取消,若無改變,則是一直隔離。

4.2 中國臺灣公益彩券

中國臺灣有2家彩票機構,臺灣公益彩券和臺灣運動彩券,前者份額基本都超過70%,在2020年是世界第16大彩票銷售機構。

臺灣公益彩券雖然不是世界彩票協會的會員,但一直以世界彩票協會4級認證的

標準開展責任彩票相關工作。

4.2.1 責任彩票目標

2007年，中國信托銀行與其子公司臺灣彩券公司接手臺灣公益彩券，提出“買彩券、做公益、積功德”的理念，為社會大眾提供多元化且精緻化的彩票遊戲。透過專業的彩票銷售管道，除了持續協助當地健全公益彩票產業計劃及充實公益彩票盈餘之外，也鼓勵中獎人分享愛心並積極回饋社會，讓臺灣公益彩券成爲一種愛與良善的循環，人們都可以透過購買臺灣公益彩券對社會貢獻出一份心力。

4.2.2 節制投注引導

臺灣有少數購彩者無法自製，沉迷於彩票投注，對自己及家庭造成傷害。臺灣公益彩券擬訂了“投注不過度，助人又樂己”的口號，並提供了五項指引，供購彩者遵循：訂定投注預算，並按預算進行投注；僅以自己所能負擔的金額進行投注；不會爲了投注而進行借貸或非法行爲；不要只顧投注而忽略其他自身或與親友的休閒活動；爲投注設定停損點，未中獎後不會因求回本而繼續進行投注。不過，臺灣公益彩券尚未針對“大額投注”制定任何規範。

4.2.3 購彩者權益保護

在臺灣公益彩券的官網和各家銷售場所，避免過度投注的警示“處處存在，時時存在”，並提供可供協助的專線、人員和相關機構等公開信息。爲消費者提供完善且專業的彩票兌獎服務，使得消費者在所持彩票有瑕疵或損毀時仍可以兌領獎金。彩票中獎人姓名、地址等數據嚴格保密。

4.3 中國香港賽馬會

香港賽馬會(The Hong Kong Jockey

Club) 在2020年是世界第5大彩票銷售機構，它是一家非盈利性有限公司，在香港獨家經營賽馬博彩、六合彩及體育賽事博彩。

在香港，責任彩票被稱爲“有節制博彩”。2011年，香港賽馬會獲世界彩票協會責任彩票4級認證，是亞洲第1家獲得此級認證的彩票機構。

4.3.1 責任彩票目標

香港賽馬會主動推行有節制博彩措施，並配合政府打擊外圍，在滿足市民對博彩的需求的同時，把博彩收益轉化爲支持香港社會發展及慈善事務的重要經濟來源，並致力防止市民參與非法賭博活動，從而減低賭博對個人和社會造成的負面影響。

4.3.2 有節制博彩措施

香港賽馬會嚴格執行多項有節制博彩措施，對賽馬及各項投注實施嚴格規範、堅守高度誠信的營運模式：有限的博彩機會；不接受信貸投注；嚴禁未成年人士投注；持續的員工培訓；治療與輔導服務。

4.3.3 購彩者保護

在香港賽馬會網站上，有“處理問題賭博”專欄，詳細介紹了問題購彩的特徵、起因和影響，以及介紹一些妥善管理博彩行業的方法。香港賽馬會提出了有節制博彩的5項指引：a.訂定博彩預算，並按預算下注；b.決不進行信貸投注；c.僅以自己所能負擔的款額下注；d.不要只顧博彩而忽略其他消閑活動；e.切勿在輸錢後繼續投注以求回本。

香港賽馬會推行了“自願暫停賬戶投注”服務。賬戶持有人可選擇暫停賬戶投注兩年、三年，或無限期暫停。有效期內服務使用者將不能透過現有的投注賬戶投注，亦不能開設新的投注賬戶。

5 國際彩票機構責任彩票建設基本經驗

5.1 責任彩票內容

如表 2 所示,本報告所介紹的 6 家境外

彩票機構,法國遊戲集團、英國國家彩票和臺灣彩券公司自身或母公司為上市公司;紐約州立彩票為政府部門;香港賽馬會為非盈利公司;新加坡博彩公司為國有企業。

表 2 代表性境外彩票機構責任彩票的整體概況

彩票機構	法國 遊戲集團	英國 國家彩票	紐約 州立彩票	新加坡 博彩公司	臺灣 公益彩券	香港 賽馬會
機構屬性	上市公司	上市公司	政府部門	國有企業	上市公司	非盈利公司
責任彩票目標	從遊戲的設計到營銷,孜孜不倦地努力防止博彩成癮和未成年人博彩	禁止向未成年人售彩,預防過度售彩,確保消費者安全	向彩票銷售人員和購彩者都提供所需信息,以使其在售彩或購彩時做出明智決定	提供一個負責任投注環境,以最嚴苛的標準進行業務,保障顧客的利益,為他們帶來公平且安全的投注體驗	為大眾提供多元化且精緻化的公益彩券商品,協助“政府”健全公益彩券產業計劃及充實“政府”公益彩券盈餘	配合政府打擊非法博彩,滿足市民博彩需求,籌集社會慈善資金,防止市民參與非法博彩,降低博彩負面影響
禁止未成年人購彩	有	有	有	有	有	有
最低合法購彩年齡	18	18	18	18	18	18
防範問題購彩	有	有	有	有	有	有
每年發佈責任相關報告	有	有	有	有	無	有
世界彩票協會認證等級	4 級	4 級	4 級	4 級	無	4 級

注:法國國家遊戲集團此前為國有企業,2019 年 11 月起轉為上市公司;英國國家彩票此前最低合法購彩年齡為 16 周歲,2021 年 4 月起提升至 18 歲

儘管機構屬性和銷售情況差別很大,但它們都制定了簡捷明確的責任彩票目標。這些目標雖在側重點上有所差別,不過都包括了“禁止未成年人購彩”和“防範問題購彩”這兩項責任彩票的最核心內容;與中國內地一致,最低合法購彩年齡都為 18 歲。除臺灣公益彩券以外,其他機構每年都發佈包括詳細責任彩票內容的報告,也都獲得了世界彩票協會責任彩票 4 級認證。

5.2 遊戲玩法設計

6 家境外彩票機構都發行樂透型(如表 3 所示)彩票,主力品種的價格都未超過 25 元人民幣,也都沒有超過當地平均月工資的

0.3%;返獎率在 40% ~ 55% 之間;頭等獎中獎概率都超過了千萬分之一,除紐約州立彩票以外,都設計了頭獎保底金額,也都超過了 500 萬元人民幣;不過“頭獎保底金額”與“當地平均年工資”的比值,差別較大,整體趨勢是頭獎概率越小,比值越大。6 家境外彩票機構都沒有設置頭獎封頂限額。不過英國國家彩票和新加坡博彩公司設置了泄獎機制:如果英國國家彩票的“LOTTO”連續 5 期無人獲得頭獎,那麼相關獎金在當期將分配到所有獎級中獎者;如果新加坡博彩公司的“多多”連續 4 期無人獲得頭獎,那麼相應獎金由當期低級獎獲得者平分。

表 3 6 家代表性境外彩票機構樂透型彩票主力品種簡介

彩票機構	法國 遊戲集團	英國 國家彩票	紐約 州立彩票	新加坡 博彩公司	臺灣 公益彩券	香港 賽馬會
樂透型彩票主力品種	LOTTO	LOTTO	LOTTO	多多(Toto)	威力球	六合彩
單注 價格	當地貨幣	2	1	1	100	10
	人民幣	15.88	16.74	7.23	23.00	9.20
	相當於當地月工資	0.06%	0.07%	0.01%	0.02%	0.02%
基本玩法	49 選 5+10 選 1	59 選 6	59 選 6	49 選 6	38 選 6+8 選 2	49 選 6
返獎率	55.35%	47.5%	40%	54%	55%	55%
頭獎概率倒數	19,068,840	45,057,454	45,057,474	13,983,816	77,299,068	13,983,816
頭獎有無保底	有	有	無	有	有	有
頭獎保 底金額	當地貨幣	200	380	-	100	20,000
	人民幣	1,444	3,181	-	514	4,600
	比當地年工資	42.92	116.92	-	17.81	378.29
頭獎封頂限額	無	無	無	無	無	無
獎池最多積累期數	-	5	-	4	-	-

注:人民幣金額根據 2022 年 10 月 27 日人民幣對各貨幣匯率計算,以下各表亦然

5.3 購彩者保護

如表 4 所示,6 家境外彩票機構都不允許使用信用卡投注;都在其官網或銷售場所提供購彩者評估其購彩健康程度的工具,都設有問題購彩的警示;並提供相關轉介服

務;4 家機構開展了“互聯網彩票”業務。除了臺灣公益彩券以外,對於互聯網彩票或視頻型彩票等更容易引發問題購彩的彩票,都推出了“購彩者自我隔離”服務,如果購彩者選擇自我購彩隔離,至少在一年內不可改變。

表 4 6 家代表性境外彩票機構的購彩者保護

彩票機構	法國 遊戲集團	英國 國家彩票	紐約 州立彩票	新加坡 博彩公司	臺灣 公益彩券	香港 賽馬會
使用信用卡投注	不允許	不允許	不允許	不允許	不允許	不允許
問題購彩警示	有	有	有	有	有	有
購彩健康度評估工具	有	有	有	有	有	有
問題購彩轉介服務	有	有	有	有	有	有
互聯網彩票	有	有	無	有	無	有
有無隔離	有	有	有	有	無	有
隔離彩票	互聯網彩票	互聯網彩票	視頻型彩票	互聯網彩票	-	互聯網彩票
購彩者 自我隔離		半年	1 年			2 年
	隔離時限	三年	5 年	1 年	-	3 年
			終身	終身		終身
	可否撤銷	不可	不可	不可	不可	2 年內不可
期滿處理	解除隔離	解除隔離	解除隔離	繼續隔離		解除隔離

5.4 購彩者服務

在彩票類型方面，根據中國《彩票管理條例實施細則》第十一條規定，“彩票類型，包括樂透型、數字型、競猜型、傳統型、即開型、視頻型、基諾型等”，共 7 個類型。如表 5 所示，6 家境外彩票機構都未發行全部類型。在獎金領取方面，除臺灣公益彩券以外，中獎者可以直接在當地彩票銷售場所直接獲取超過 2,000 元人民幣以上的獎金；不

過銷售場所最大兌獎金額佔當地平均月工資的比例差別很大，最多的香港賽會高達 2466.01%，也即 24.66 倍，最低的臺灣公益彩券僅 4.54%；兌獎期限都至少為 60 天；有 3 家機構棄獎回歸彩票，主要用於彩票獎金，另 3 家納入公益金；除紐約州立彩票以外，中大獎者都無須“露臉”。在銷售服務方面，這 6 家機構都開設了購彩者服務熱綫。

表 5 6 家代表性境外彩票機構的購彩者服務

彩票機構		法國 遊戲集團	英國 國家彩票	紐約 州立彩票	新加坡 博彩公司	臺灣 公益彩券	香港 賽馬會
	數量	5	2	5	3	4	2
銷售 彩票 類型	類型	即開型 樂透型 數字型 基諾型 競猜型	即開型 樂透型	即開型 樂透型 數字型 基諾型 視頻型	樂透型 數字型 競猜型	即開型 樂透型 數字型 基諾型	樂透型 競猜型
銷售場所	當地貨幣	300	500	600	5,000	2,000	1,000,000
最大兌 獎金額	人民幣 比當地月工資	2,166 7.73%	4,185 18.46%	4,338 8.20%	25,700 106.84%	460 4.54%	920,000 2466.01%
兌獎期限 與棄獎	兌獎期限 棄獎處理	60 天 回歸彩票	180 天 納入公益金	365 天 回歸彩票	180 天 納入公益	三個月 納入公益	60 天 回歸彩票
	服務熱綫	有	有	有	有	有	有
	大獎得主“露臉”	無須	無須	強制	無須	無須	無須

5.5 責任彩票成效

總體而言，除中國臺灣公益彩券以外，其餘 5 家彩票機構都已獲得了世界彩票協會責任彩票的第 4 級認證，這說明它們的責任彩票相關工作成效，已獲得世界彩票協會的認可。

不過要強調的是，責任彩票建設，永遠在路上。例如，2021 年 4 月起，英國國家彩票的最低購彩年齡從 16 歲增至 18 歲；又如，2022 年起，法國遊戲集團大獎得主關懷對象擴展從 50 萬降至 3 萬歐元。同時，境外彩票機構的部分舉措未必適用於中國，如

紐約州立彩票的大獎得主強制露臉要求。

6 政策性建議

責任彩票工作內容複雜繁多，一篇文章甚至一部專著，根本不可能涵蓋其所有。本文在責任彩票目標、遊戲安全測試工作、遊戲玩法調整、問題購彩者幫扶以及社會責任報告等方面，借鑒國際經驗，提出完善中國彩票業責任彩票工作的一些建議。上述 5 個方面，是責任彩票工作較重要的內容，也是目前中福彩和中體彩正在進行且存在一定不足的地方。文章相關建議具有關聯性

和聚集性,同時也具有緊迫性和必要性。

我們更強調,當前中福彩和中體彩是全球彩票銷量最多的機構之一。一方面,中國彩票相關機構需要在立足於中國現實和時代要求的基礎上,積極主動學習境外彩票機構的先進經驗;另一方面,經過 30 多年的發展,中國彩票業也同樣取得了相當豐碩的成果,因此我們更不能妄自菲薄,而是要積極進取,取得在世界彩票業與銷售規模相匹配的話語權和國際地位。

6.1 深入貫徹責任彩票目標

目前,中國福利彩票和中國體育彩票都結合中國實際情況和自身特點,對責任彩票內容給予了定義。2020 年 12 月發佈的《中國福利彩票責任彩票手冊》中,關於中國福利彩票責任彩票的定義:在堅持自身國家彩票、人民彩票和公益彩票的本質屬性中,始終以責任戰略引領事業發展、以責任意識推動對內管理與對外服務,在遊戲設計、彩票發行、銷售和售後服務的全過程中踐行責任治理,以及面向員工和零售商、利益相關方等直接相關方,和政府、公眾、社區等間接相關方塑造負責任形象。2021 年 10 月發布的《“十四五”體育事業發展規劃》中,關於中國體育彩票責任彩票的定義:在依法合規運行、履行公益金籌集使命的基礎上,國家、社會、彩票行業及相關產業、彩票發行銷售過程參與者在經濟、法律、環境、慈善和倫理等方面應承擔的責任與義務。主要包括杜絕未成年購彩、預防購彩沉迷、幫扶救治問題購彩者、重視工作人員及利益相關方的訴求與利益、維護公平公正公開的市場秩序、防範對社會和環境危害等。

近年來,受經濟下滑和新冠疫情等諸多因素疊加影響,各級地方政府財政吃緊,地方彩票機構也面臨更大的發行銷售壓力。因此,一方面,地方彩票機構在保持當地彩票銷售穩定的同時,需要採取有效措施積極引導當地購彩者理性購彩,在緩解財政壓力的同時深入貫徹責任彩票目標;另一方面,中央彩票機構應重點關注財政壓力較高的省市,有針對性地加強相關地區彩票機構工作人員的培訓和指導,並加強各機構間的交流與合作,促進各地區彩票事業共同健康發展。

6.2 開發遊戲安全測試工具

中國彩票業過去長期存在的一個現象是,某類彩票上市後,短期內銷量迅速增長,而一旦引發系列問題集中爆發時,監管部門又採取“急剎車”式做法,由此就導致中國部分彩種銷售波動性很大。

各家境外彩票機構在彩票遊戲上市和在銷中,都採取各類工具綜合評估其安全性,並盡可能消除各風險點。例如,2000 年,法國遊戲集團推出基諾型彩票 RAPI-DO,起初每天早 6 時到晚 12 時每 5 分鐘開獎一次,單次最大投注金額 1,000 歐元。2005 年,法國遊戲集團開始實施責任彩票項目,認為其風險較高,分別於 2007 年 6 月和 2008 年 11 月對其兩次整改,最終開獎頻率降為每 7 分鐘一次,最大投注額降至 100 歐元。2011 年,法國遊戲集團又推出更安全的基諾型彩票 AMIGO,將 RAPIDO 徹底退市。如圖 2 所示,在整頓和退市期間,法國遊戲集團的搖獎類彩票年銷量一直在 50 億歐元以上,銷售同比在 $\pm 5\%$ 之間。相對

應的是，中國福利彩票快開類遊戲的整頓和 退市，則引起了市場相當大的波動。

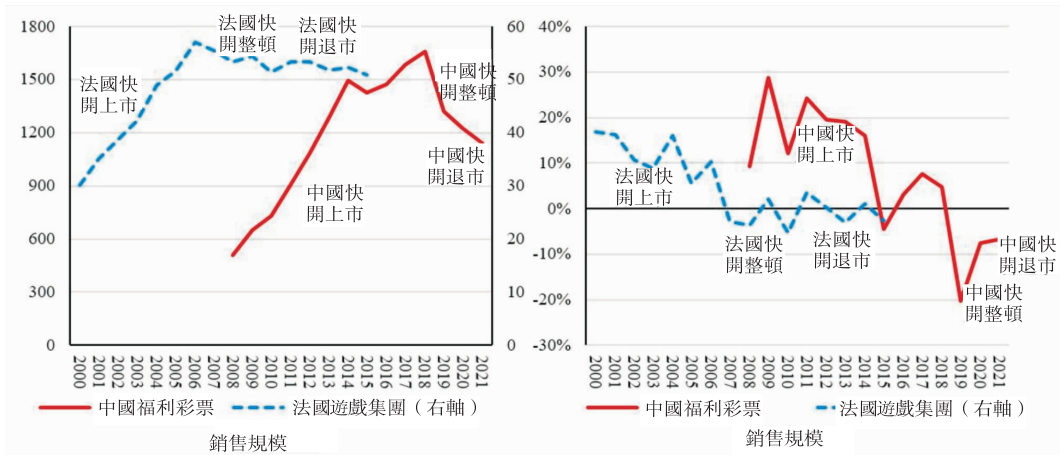


圖 2 中國福利彩票和法國遊戲集團對“快開”遊戲的整改效果

因此，中國彩票相關機構需要引入和改進國際彩票行業已有較為先進和可靠的相關工具，但我們還要強調，這些工具基本都是由歐美發達國家所研製，可能適用於當地，但未必很適於中國。因此，中國彩票相關機構還需要開發研製出適於中國的相關工具，並且要掌握獨立的知識產權。

6.3 適時調整彩票遊戲玩法

根據聯合國經濟和社會事務部統計局制定的《所有經濟活動的國際標準行業分類》，彩票與其他博彩一樣，被置於以“9”開頭的 R 門類“藝術、娛樂和文娛活動”，即“為滿足公眾的文化娛樂需求而經營的設施和提供的服務”。目前世界各個國家或地區幾乎都採用了這一分類標準，2019 年 3 月起實施的中國國家標準《國民經濟行業分類(GB/T 4754—2017)》，將彩票也置於“娛樂業”大類，中類為“彩票活動”，包括“9041 體育彩票服務”“9042 福利彩票服務”和“9049 其他彩票服務”等三個小類。

因此，在實施責任彩票戰略、防範問題購彩的基礎上，彩票還應當具有娛樂功能，可在遊戲玩法設計、獎金上限政策、購彩方

式等多方面予以改善。例如，中國內地彩票長期實行單注獎金 500 萬元上限政策，唯有部分彩種在特定時期採用特定方式可有所突破。彩票相關管理部門，應當結合中國經濟和社會發展的實際情況，以及購彩者的正常需求，適時提升大獎封頂上限。

6.4 幫扶和轉介問題購彩者

與其他境外彩票機構一樣，中國福利彩票和中國體育彩票也積極開展了問題購彩者幫扶和轉介工作，中國福利彩票服務熱線 954168 和中國體育彩票服務熱線 95086 都附在對應的各級彩票機構官網。

一方面，中國彩票各級機構要進一步加強問題購彩者的幫扶工作，在全國範圍內，開展大規模的購彩者情況調查，切實瞭解購彩者的實際狀況，尤其是中高風險問題購彩者的購彩心理和行爲，以及他們的各類特徵，找出引導其理性購彩的著力點，以其普遍使用的渠道展示相關內容，以其最易接受的形式開展幫扶工作。另一方面，中國彩票各級機構還要認識到，非理性購彩者尤其是病態購彩者的防控與幫扶是世界性和社會性的難題。對此，各家境外彩票機構的一個

普遍做法是,將各類問題購彩者轉介到專業機構,這一點非常值得中國彩票機構學習。另外,中國彩票機構可以借鑒境外機構做法,前瞻性地制定出購彩者自我隔離服務。

6.5 提升社會責任報告質量

2011年起,陸續有一些省份發布福利彩票或體育彩票的社會責任報告,並迅速在全國各省份普及。2017年起,中國福利彩票已連續5年發佈上一年度社會責任報告。2021年和2022年,中國體育彩票連續兩年採用1+31(即中國體育彩票中心+31個省級體育彩票中心)的矩陣形式,集體發佈中央和地方的上一年度體育彩票責任建設成果。相關報告的內容質量也得到了社會較高的認可。

不過報告在一些細節方面仍存在紕漏,應當及時修訂和以後避免。例如,某家機構在2019年和2020年連續兩年的社會責任報告中將關於銷量和公益金的英文單位million寫成了billion。因此,未來的社會責任報告,應繼續邀請第三方機構獨立評估,且要根據各界反饋意見調整改善,避免流於形式。

參考文獻

- [1] Alm J, et al. (1993). Fiscal pressure, tax competition, and the introduction of state lotteries. *National Tax Journal*, 46(4): 463-476.
- [2] Creigh-Tytle, S. (1996). Building a national lottery. *Reviewing the British Experience. Journal of Gambling Studies*, 13: 321-41.
- [3] Egerer, M, et al. (2018). Gambling policies in European welfare states. Cham: Palgrave Macmillan.
- [4] Fink, A. (2018). The political economy of state-owned lotteries. *Journal of Consumer Policy*, 41(3): 257-272.
- [5] Smith, G, & Rubenstein D. (2011). Socially responsible and accountable gambling in the public interest. *Journal of Gambling Issues*, 25:54-67.
- [6] Walker, D. M. (2007). The economics of casino gambling. Berlin: Springer Science & Business Media.
- [7] Yaskewich, D. M. (2018). Public interest in veterans' lottery tickets: Evidence from consumer and voter behavior. *Armed Forces & Society*, 44(3): 408-435.
- [8] 何輝.基於產品和組織特徵的我國彩票社會責任模型. *工信財經科技*, 2022(1):59-73.
- [9] 李剛,鄧曉.彩票企業並購與社會責任績效的研究. *世界博彩與旅遊研究*, 2021,1(1):1-13.
- [10] 李剛.對當前我國體育彩票業社會福利效應的評價. *體育科學*, 2008, 28(10):32-40.
- [11] 李剛,茆訓誠.中國博彩業市場分析報告.上海:三聯出版社,2017.03.
- [12] 劉五書.彩票業發展中的社會責任. *經濟研究參考*, 2014(65): 20-22.
- [13] 聶麗芳,李海.體育彩票機構社會責任履行對彩民消費行為的影響研究. *天津體育學院學報*, 2015,30(6):474-479.
- [14] 王樂萌.我國體育彩票區域發展特徵與戰略探索. *體育文化導刊*, 2019(5):12-17.
- [15] 張弛,等.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.

菲律賓博彩業發展的現狀及趨勢分析

符 軍

(澳門國際設計聯合會,澳門)

摘要:本文搜集整合政府機構、新聞媒體、期刊專欄、網絡資源等關於菲律賓博彩業的相關資料,從其歷史脈絡、經濟地位、發展現狀等進行系統介紹,力求能全面地展示菲律賓博彩業,並分析新冠疫情背景下最新的發展態勢。由於菲律賓與澳門地理位置較為接近,在客源上具有一定的重疊性,因此從交通便利性、簽證便利性、娛樂場設施數量及博彩收入、旅遊四個角度對二者進行吸引力的比較分析,旨在填補學術界對菲律賓博彩業這個小眾領域的研究空白,同時為澳門了解其周邊競爭對手提供參考借鑒。

關鍵詞:菲律賓;博彩業;網絡博彩;比較分析

中圖分類號:F590

An Analysis of Current Situation and Trends in the Gambling Industry in the Philippines

Fu Jun

(Union for International Design of Macao, Macao)

Abstract: This article gathers and integrates information about the gambling industry in the Philippines, drawing from government agencies, news media, journal column, and web resources. The purpose is to provide a systematic introduction to the industry, including its historical context, economic status, and development status and to analyse its latest development trends in the context of COVID-19. Given the Philippines' proximity to Macau, there is an inevitable overlap in the source of visitors. Therefore, this article provides a comparative analysis of the attractiveness of the

作者簡介:符 軍,聯合國·國際生態生命安全科學院院士,澳門國際設計聯合會會長。