

2019 年以來內地彩票市場的產品規制:特徵及影響

何 輝

(中國社會科學院大學,北京)

摘 要:基於彩票的特殊性,政府對其進行遠較一般產業更為嚴格的規制。規制工具包括市場準入、產品準入、價格、數量、渠道、營銷廣告和消費者規制等。不同類型的彩票在開獎時間(頻率)、參與度、博弈性、吸引力方面存在差異。彩票事業有序健康發展,防止非理性購彩引發社會問題是現階段政府的規制目標。文章梳理了 2019 年以來政府對內地彩票市場的系列規制政策,分析了這些規制工具的特徵和對市場的影響。具體的影響包括競猜型彩票、高頻快開彩票、視頻型彩票、即開型彩票和基諾型彩票的市場變化,市場消費群體的年輕化趨勢,以及福利彩票市場份額和競爭力變化。

關鍵詞:彩票市場;彩票規制;規制政策;產品規制;規制工具

中圖分類號:F590

Product Regulations in the Mainland Lottery Market Since 2019: Characteristics and Impacts

He Hui

(University of the Chinese Academy of Social Sciences, Beijing)

Abstract: Due to the unique nature of lottery, the government imposes much stricter regulations on it compared to general industries. Regulatory tools include market access, product access, price, quantity, channels, marketing advertising, and consumer regulation. There are differences in the

基金項目:國家社會科學基金項目(編號:22BJL137)。

作者簡介:何 輝,博士,中國社會科學院大學商學院副教授,中國社會科學院大學社會責任研究中心主任。

timing (frequency), participation, gameplay, and attractiveness of different types of lottery tickets. The orderly and healthy development of the lottery industry and the prevention of social problems caused by irrational lottery purchases are the regulatory goals of the current government. The article summarizes a series of government regulatory policies on the mainland lottery market since 2019, analyzes the characteristics of these regulatory tools and their impact on the market. The specific impacts include market changes in guessing lottery, high - frequency fast opening lottery, video lottery, instant opening lottery, and Kino lottery, the trend of younger consumer groups in the market, as well as changes in market share and competitiveness of welfare lottery.

Key words: lottery market; lottery regulation; policy regulation; product regulation; regulatory tools

彩票作為一種籌資、特別是為公共產品籌資的高效途徑 (Morgan & Sefton,2000), 同時具有類似賭博的社會倫理缺陷、消費成癮性和負外部性 (張亞維,2007; 王長斌,2016) 等特徵。這些特徵使彩票成為一個特殊的產業。在我國,彩票不僅是一個年均銷售 4,000 多億元、創造數十萬就業崗位的產業,也是幫扶困難群體、支持國家社保基金、助力社會公益的事業,近幾年每年籌集彩票公益金 1,000 億元左右,是我國內地社會公益事業資金的重要來源 (朱健剛等,2022)。

自 1987 年福利彩票發行、1994 年體育彩票發行以來,內地彩票產業整體上經歷了一個快速發展的過程。圖 1 列出了 2008 -

2022 年 15 年間,彩票銷量及其變化情況。可以看到,除了 2015 年、2019 和 2020 年三個年份外,其他年份彩票銷售都是同比增長。2014 年彩票銷量達到 3,824 億元,2015 年我國彩票規制部門對快速增長的互聯網銷售彩票實施禁令,導致 2015 年彩票銷量下降。隨後經過連續三年的增長,2018 年彩票銷量為 5,115 億元,創歷史新高。2019 年年初,彩票規制部門連續推出幾項規制政策。當年彩票銷量應聲而落,同比下降 19.9%,2020 年銷量進一步下降了 17.5%。2019 年以來,內地彩票市場不僅銷量大幅下降,而且彩票遊戲的市場結構、彩票機構的運營都發生了很大的變化。

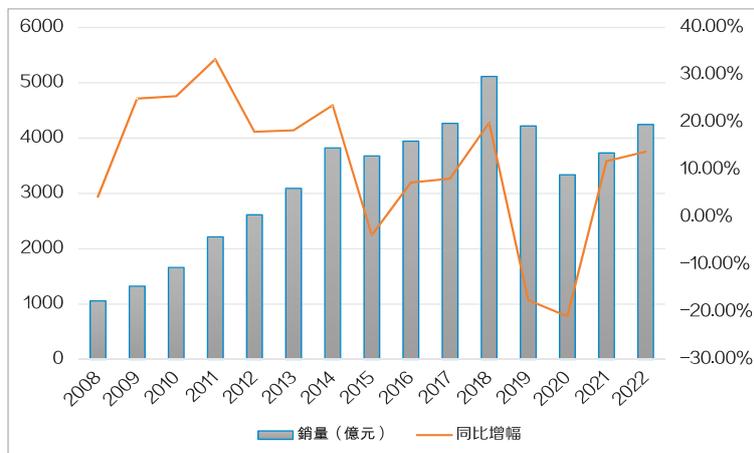


圖 1 2008-2022 年我國彩票銷量及增幅

數據來源:財政部發布的相關數據

內地發行彩票以來,對彩票的研究也逐步增多。2000年以後彩票產業高速發展並隨之出現惡性競爭、銷售和開獎作弊、非法彩票等問題,引發學者對彩票發行體制、彩票產業市場結構和規制體制的分析(朱彤等,2004;朱新力等,2007;金世斌,2008)。也有學者探討彩票市場與宏觀經濟的問題(張建明,2012),彩票產業的社會責任問題(馬福雲,2015),分析彩票銷量和社會福利問題(李剛,2017)。2015年前後互聯網彩票的發展引發相關討論(王薛紅,2017;王長斌,2016)。

通過上述文獻的梳理,發現已有文獻主要是從宏觀角度出發,一些規制視角的文獻則主要聚焦於規制體制、互聯網彩票等。從微觀角度對彩票的產品準入、消費者參與、避免負外部性等規制內容研究較少,尚沒有文獻對2019年彩票的政府規制及其影響進行研究。

基於此,本文希望從政府規制的視角,特別是從產品規制的視角,對涉及到彩票產品的政府規制工具和內容進行梳理,對2019年以來的政府規制的特徵及其對彩票市場影響等進行分析。

1 彩票產業的規制

薩繆爾森認為,規制(regulation)是政府以命令的方法改變或控制企業的經營活動,以控制企業的價格、銷售或生產決策,命令人們從事或放棄某些經濟行爲(薩繆爾森,2012)。美國學者史普博認為,規制是由

行政機構制定並執行的直接干預市場配置機制或間接改變企業和消費者的供需決策的一般規則或特殊行爲(史普博,1999)。政府對一個行業或具體企業規制的原因可能涉及市場失靈、負外部性、信息不對稱等。規制包括三類,對市場壟斷企業的反壟斷,對自然壟斷企業的經濟性規制,對涉及生命安全、環境的社會性規制。規制的目的是從企業或產業層面保障經濟社會健康發展。規制的主要工具包括資格、標準審查、價格規制、產品規制、行政處罰等。內地學者對規制(regulation)有不同翻譯,例如規制、監管、管制等,政府部門更多使用監管。

1.1 彩票規制的基本原因

彩票與大多數商品相比,具有特殊性。2019年頒布的《彩票管理條例》規定,彩票是指國家為籌集社會公益事業資金,促進社會公益事業發展而特許發行、依法銷售,自然人自願購買,並按照特定規則獲得中獎機會的憑證^①。

彩票一方面由於其娛樂性從而在部分民衆中喜聞樂見,進而成為政府低成本集聚資金用於公益事業的工具;另一方面,彩票是一種博弈品,可能對購彩者乃至社會產生負面影響。在一定時期,國家既要發展這個行業籌集公益資金,又要進行限制,避免對社會產生過多的負面影響。因此彩票業在絕大多數國家都是被政府嚴格規制的行業。我國的彩票產業(包括福利彩票和體育彩票)就是經政府特許,由民政部福利彩票發行管理中心和國家體育總局體育彩票發行

^① 《彩票管理條例》。 https://www.gov.cn/zwqk/2009-05/12/content_1311668.htm (ww.gov.cn)。

管理中心(以下均簡稱彩票機構)進行壟斷經營的。財政部是彩票的主要規制部門。

1.2 規制工具

政府對壟斷產業的規制,主要包括市場準入規制、產品規制、價格規制、數量規制、營銷廣告規制等規制工具(徐曉慧和王雲霞,2009;文學國和何輝,2012;段樂禮,2018)。

市場準入規制,即允許幾個部門(或企業)發行銷售彩票。2009年頒布的《彩票管理條例》明確提出,國務院特許發行福利彩票、體育彩票,未經國務院特許,禁止發行其他彩票,禁止在中華人民共和國境內發行、銷售境外彩票。產品準入規制是對市場上可發行銷售的彩票類型進行限定。例如,曾經在彩票市場上佔據重要地位的視頻型彩票中福在線和高頻快開彩票 2020 年以來先後退市。

價格規制包括兩個方面:一個是對產品或者服務價格的規定或者限制。彩票的銷售價格是由政府確定的。第二個是對經營者等主體收益的規制。例如,彩票行業中對彩票發行銷售部門和代銷者,以及購彩者個人收益的規制,具體主要表現為銷售額中返獎獎金、彩票公益金、發行費各自所佔的比例。發行費在彩票的發行部門、銷售部門、代銷者之間的比例分配,也會影響不同主體的收益。一般來講,代銷費用比例越高,代銷者經營的動力越強;返獎獎金比例越高,購彩者的購買動機也會越強。

數量規制主要指的是對經營者的產出規模、消費者能夠獲得的產品或服務的數量的限制。例如,對彩票遊戲銷售終端的數量的限制,對彩民 1 天之內購彩金額的限制

等。銷售渠道規制最典型的例子就是互聯網銷售彩票。2015 年相關部門全面禁止通過互聯網銷售彩票。

營銷廣告規制。國內的即開型彩票曾通過在廣場上進行實物大獎銷售的形式進行營銷。這種大獎組營銷後來由於引發的風險和社會問題被規制部門叫停。

消費者規制主要指對於特定人群的消費進行限制。《彩票管理條例實施細則》第二十九條規定,彩票發行機構、彩票銷售機構、彩票代銷者在難以判斷彩票購買者或者兌獎者是否為未成年人的情況下,可以要求彩票購買者或者兌獎者出示能夠證明其年齡的有效身份證件。

1.3 我國內地彩票規制的歷時發展

自 1987 年福利彩票發行以來,隨著彩票產業發展和彩票市場的變化,政府對彩票的規制也逐步發展。1980 年代後期到 1990 年代,政府關注彩票的市場準入,逐步確立了福利彩票和體育彩票兩家彩票的特許經營地位,其他行業彩票未被允許。1990 年代到 2000 年代初期,政府對彩票的屬性認知也從金融屬性到財政屬性,主要規制機構從中國人民銀行變更為財政部。2000 年後,規制機構對彩票的營銷渠道和方式進行規制,並允許更多的彩票類型和彩票遊戲發行銷售。

我國“十五”、“十一五”、“十二五”規劃均直接或間接提出要擴大彩票發行規模。基於這樣的政策導向,彩票規制相對是寬鬆的。各彩票機構通過彩票遊戲的推陳出新,追求銷量的迅速增長。

隨著我國經濟社會發展整體水平的提

升,以及社會保障體系的逐步建立,原來基於收入型的彩票發展理念在逐漸改變。“十三五”雖未提及彩票,但已經顯示出與前些年政策導向的不同,2015年彩票資金專項審計後,相關部門加強了對彩票市場的規制。2017年黨的十九大做出我國經濟已由高速增長階段轉向高質量發展階段的論斷,國家從宏觀政策導向上,從重視增長速度到重視增長質量。在該理念推動下,進一步加強規制成爲我國彩票業發展的主基調。在這樣的政策背景下,規制部門在規制時會傾向於限制某些成癮性強、社會副作用較大、銷量大的彩票遊戲的發展。2019年以來針對競猜型、高頻快開型、視頻型彩票的規制,正是基於這個目的。

2 彩票產品的特徵及其規制

2.1 內地市場上的彩票類型和遊戲

目前內地彩票市場上發行的彩票包括樂透數字型、競猜型、即開型和基諾型彩票。

表 2 不同彩票遊戲的特徵比較

彩票類型	開獎時間或頻率	參與度	博弈性	吸引力
樂透數字型	一周三次或每天	主動	較強	一般
樂透數字型(高頻快開)	20分鐘或更快	主動	強	很強
競猜型	與賽事關聯	主動	強	強
視頻型	即時	主動	強	很強
基諾型	每天	主動	一般	一般
即開型	即時	被動	弱	一般

高頻快開遊戲屬樂透數字型彩票,但由於其開獎頻率高,博弈性強,對購彩者吸引力很強,因此在表 2 中單獨將其列出。與其他類型彩票相比,即開型彩票預先印刷好,開獎信息也已經確定。因此即開型彩票的

體育彩票發行樂透數字型、競猜型、即開型彩票,福利彩票發行樂透數字型、即開型和基諾型彩票。福利彩票和體育彩票均有樂透數字型和即開型彩票,而視頻型(已退市)和基諾型爲福利彩票所獨有,競猜型爲體育彩票所獨有。表 1 是彩票類型和彩票遊戲的情況。

表 1 彩票類型和遊戲

彩票類型	彩票遊戲舉例	
福利彩票	樂透數字型	雙色球、3D、七樂彩、其他樂透遊戲 福彩快開(2021年春節後退市)
	視頻型	中福在線(2020年7月31日退市)
	即開型	刮刮樂
	基諾型	快樂8(2020年10月上市)
體育彩票	樂透數字型	超級大樂透、排列三、七星彩、其他樂透遊戲 體彩高頻(2021年春節後退市)
	競猜型	競彩、傳統足球、傳統單場、虛擬足球
	即開型	頂呱刮

2.2 不同類型彩票的特徵比較

表 2 從開獎時間(或頻率)、參與度、博弈性、吸引力 4 個維度,對目前發行(或曾經發行)的彩票類型進行簡單的比較。

購買者並不能對號碼進行自主選擇,屬被動參與,因此博弈性弱,吸引力相對較弱。視頻型彩票由於開獎頻率很高、購彩者主動參與、博弈性強,對購彩者的吸引力很強。

競猜型彩票遊戲與其他類型彩票相比,

有獨特的地方。一是競猜型體育彩票以體育賽事為競猜資源,由購彩者競猜事件的結果,猜中即按照事先公開的賠率獲得彩金。二是購彩者依靠自己的知識和對比賽的熟知程度預測結果,遊戲的博弈性強、主動性強,參與性強(劉煉等,2019)。

2.3 彩票產品的規制目標

彩票遊戲的特徵是出現“問題博彩”的成因之一^②。吸引力強或很強的彩票,在一定條件下可能誘發消費者非理性購彩,進而可能引發負的外部性和不良的社會影響。視頻型彩票“中福在線”遊戲自誕生起,因為其有視頻界面,有類似電子遊戲的內容,開獎的頻率高,支付極為方便,消費的環境好等因素,對消費者的吸引力很強,非常容易上癮。甚至被視為變相的“老虎機”^③。

政府對彩票產品的規制目標,是在促進彩票事業健康發展、籌集公益金的同時,控制彩票遊戲的類型和結構,使其不至於產生較大的社會負面影響。按 2009 年頒布的《彩票管理條例》和 2018 年修訂的《彩票管理條例實施細則》,彩票發行機構申請開設、停止彩票品種或者申請變更彩票品種審批事項的,要報國務院財政部門批准。國務院財政部門應當根據彩票市場健康發展的需要,按照合理規劃彩票市場和彩票品種結構、嚴格控制彩票風險的原則,對彩票發行機構的申請進行審查。

2.4 2019 年以來針對部分彩票遊戲產品的規制政策

表 3 梳理了內地 2019 年以來財政部及相關部門針對彩票遊戲出台的規制政策。

表 3 2019 年以來財政部及相關部門針對彩票遊戲出台的規制政策

時間	規制文本	內容	目標
2019 年 1 月 15 日	《關於加強高頻快開遊戲派獎促銷管理的通知》 ^④	自 2019 年 1 月 16 日起,對高頻快開遊戲暫停開展任何形式的派獎活動和促銷活動	遏制由於派獎促銷活動引發大額非理性購彩等問題,促進彩票發行銷售工作平穩有序進行
2019 年 1 月 28 日	《關於調整高頻快開彩票遊戲和競猜彩票遊戲規則加強彩票市場監管的通知》 ^⑤	調整高頻快開遊戲和單場競猜遊戲規則,加強銷售終端管理,停止派獎和促銷	遏制擅自利用互聯網銷售彩票亂象、大額非理性購彩等問題,嚴格控制彩票市場風險
2020 年 3 月 20 日	《關於停止銷售“連環奪寶”等 7 款視頻型彩票遊戲的審批意見》 ^⑥	2020 年 7 月 31 日停銷“連環奪寶”等 7 款中福在線視頻型彩票遊戲	嚴控制彩票風險,維護社會和諧穩定,促進彩票市場健康發展

^② Productivity Commission 1999, Australia's gambling industries. Commonwealth of Australia.

^③ 《“中福在線”視頻彩票投注上限形同虛設 玩家沉迷無法自拔》。https://china.cnr.cn/yaowen/20170823/t20170823_523913717.shtml.

^④ 財政部 民政部 體育總局《關於加強高頻快開遊戲派獎促銷管理的通知》。<http://www.cwl.gov.cn/c/2019-01-15/447975.shtml>.

^⑤ 財政部 民政部 體育總局《關於調整高頻快開彩票遊戲和競猜彩票遊戲規則加強彩票市場監管的通知》。<http://www.cwl.gov.cn/c/2019/01/29/448725.shtml>.

^⑥ 《關於停止銷售“連環奪寶”等 7 款視頻型彩票遊戲的審批意見》。http://zhs.mof.gov.cn/zhengcefabu/202004/t20200417_3500188.htm.

續表 3 2019 年以來財政部及相關部門針對彩票遊戲出台的規制政策

時間	規制文本	內容	目標
2020 年 7 月 24 日	《關於變更中國福利彩票快樂 8 遊戲規則等有關事項的審批意見》 ^⑦	同意變更既有的快樂 8 遊戲規則，發行銷售新的基諾型彩票快樂 8 遊戲	進一步優化彩票遊戲結構，促進國家彩票事業持續健康發展
2020 年 10 月 19 日	《關於進一步調整單場競猜遊戲規則有關事宜的通知》 ^⑧	降低返獎獎金比例，降低銷售時間，限制大額投注、加強銷售終端管理	限制大額投注等非理性購彩行爲，維護平穩有序的彩票發行銷售秩序
2020 年 10 月 23 日	《關於有序退市高頻快開彩票遊戲有關事宜的通知》 ^⑨	2020 年 11 月起福利彩票快開遊戲、體育彩票高頻遊戲有序退市	進一步加強彩票市場監管，嚴格控制市場風險
2022 年 10 月 21 日	《關於試點期結束後繼續銷售中國福利彩票快樂 8 遊戲的審批意見》 ^⑩	同意在試點期結束後繼續銷售中國福利彩票快樂 8 遊戲	爲進一步優化彩票遊戲結構，促進國家彩票事業持續健康發展

2019 年年初到 2022 年末，規制部門共發布了 7 個相關政策，涉及 4 個彩票類型，包括樂透數字型中的高頻快開遊戲、競猜型、視頻型、基諾型。其中，高頻快開遊戲和視頻型的中福在線遊戲根據規制政策相繼退市，而規則調整後的基諾型遊戲“快樂 8”2020 年下半年新發上市。

上述規制政策的持續出台，顯示了彩票規制部門——財政部對彩票產品規制的目標和思路，即優化彩票品種和遊戲結構，防止非理性投注導致社會問題，進一步彰顯國家彩票公益屬性和社會責任；倡導綠色、健康的彩票品種，支持研發上市刺激性小、沉迷性低、娛樂性強的遊戲，提倡理性健康購

彩行爲，嚴格控制市場風險，維護彩票市場安全穩健運行，促進國家彩票事業平穩健康發展^⑪。

3 2019 年對不同類型彩票規制的分析

3.1 針對競猜型彩票的規制

2001 年 10 月 22 日，我國內地第一個競猜型彩票遊戲——傳統足球上市。2009 新型單場競猜遊戲“競彩足球”、“競彩籃球”玩法上市。“競彩”的新玩法允許彩民自主、自由地選擇場次，突破了場次限制，開啓了競猜型彩票的進一步發展。2016 年上市僅僅第 7 年的競彩，銷量就一舉超越福利

^⑦ 財政部《關於變更中國福利彩票快樂 8 遊戲規則等有關事項的審批意見》。<http://www.cwl.gov.cn/c/2020/08/19/472743.shtml>.

^⑧ 財政部 體育總局《關於進一步調整單場競猜遊戲規則有關事宜的通知》。<https://www.lottery.gov.cn/xxgk/tzggz/20201023/2185866.html>.

^⑨ 財政部 民政部 體育總局《關於有序退市高頻快開彩票遊戲有關事宜的通知》。<http://www.cwl.gov.cn/c/2020/10/23/488800.shtml>.

^⑩ 財政部《關於試點期結束後繼續銷售中國福利彩票快樂 8 遊戲的審批意見》。http://zhs.mof.gov.cn/zhengcefabu/202210/t20221025_3847836.htm.

^⑪ http://www.mof.gov.cn/gongzhongcanyu/zixunfankui/zh/202010/t20201025_3610469.htm.

彩票的雙色球,成爲中國彩票遊戲單品的銷量冠軍。2012-2018年競猜型彩票的市場份額從10.3%快速增加到32.4%。

2019年1月28日財政部、民政部、體育總局聯合發布《關於調整高頻快開彩票

遊戲和競猜彩票遊戲規則加強彩票市場監管的通知》。結合前述的政府規制工具的分類,對該規制文本涉及到的規制工具進行梳理,見表4。

表4 2019年針對競猜型彩票的規制工具分析

監管政策	所屬規制工具類型	具體內容	規制對象
調整單場競猜遊戲規則	價格規制	將單場競猜遊戲返獎獎金比例由73%調整爲71%,即取消提取1%的調節基金、並下調單場競猜遊戲當期返獎獎金比例1個百分點,公益金提取比例由18%提高至20%	彩票機構; 購彩者
		實體店代銷費用提取比例不得高於7%	代銷點
	數量規制	嚴格控制競猜開售比賽數量。2019年全年競猜開售比賽的場次和賽事數量不得高於2018年同期的70%	彩票機構; 購彩者
調整投注倍數範圍	數量規制	單場競猜遊戲單張彩票的投注倍數範圍由2~99倍調整爲2~50倍	購彩者
加強銷售終端管理	數量規制	不得新增單場競猜遊戲銷售終端數量,每個實體店單場競猜遊戲銷售終端不得超過1台;加強單台銷售終端額度監管	銷售機構和 代銷點
派獎和促銷活動	營銷和廣告規制	不得對高頻快開遊戲開展任何形式的派獎和促銷活動	銷售機構和 代銷點

該規制政策涉及到包括彩票發行銷售機構、代銷者和購彩者等多個市場主體,也使用了多種規制工具。在價格規制方面,降低返獎獎金比例,降低經營者的代銷費用比例,適度弱化競猜彩票對於經營者和購彩者的吸引力。在數量規制方面,通過降低開售比賽數量和投注倍數,通過限制競猜遊戲銷售終端的數量,減少購彩者的購彩量和投注金額。在營銷和廣告規制方面,通過禁止派獎和促銷活動,降低彩票遊戲對購彩者和潛在購彩者的吸引力。

2019年1月競彩調整遊戲規則、加強遊戲規制後,競猜型彩票逐漸減少開售賽事場次數量。2019年競彩足球和競彩籃球開售場次都減少至2018年的70%以下。當年競猜型彩票銷量下降26.3%,市場份額也下降到28.9%。同期全國彩票銷量下降

17.5%。

2020年10月,財政部和國家體育總局發布《關於進一步調整單場競猜遊戲規則有關事宜的通知》,對規制政策做了進一步調整,主要包括三個方面內容。一是在2019年年初政策的基礎上,進一步降低返獎獎金比例,由71%調整爲70%。二是通過壓縮銷售時間、限制銷售終端數量和單台銷售量,明確限制經營者的競猜型彩票供應量。三是限制購彩者的大額投注。2021年競彩足球進一步減少開售場次數量,全年開售賽事數量不足2019年的70%,更不足2018年的50%。

3.2 針對高頻快開型和視頻型彩票的規制

高頻快開遊戲2010年前後在我國各地上市後,很快在樂透數字型彩票市場佔據重

要地位。2013 年銷量突破 1,000 億元後，高頻快開遊戲在樂透數字型彩票中的佔比 2014 年超過 50%。2019 年初規制部門先後兩次發文^⑫，對高頻快開遊戲營銷進行限制。1 月 16 日叫停高頻快開遊戲派獎促銷，強調要整頓彩票市場秩序，遏制部分彩

票遊戲派獎促銷活動中出現的強度持續加大、時間惡意延長、派獎金額遠超返獎以及促銷引發大額非理性購彩等問題，促進彩票發行銷售工作平穩有序進行。1 月 28 日的政策進一步調整高頻快開遊戲規則，強化對其的嚴格規制，具體的內容如表 5 所示。

表 5 2019 年針對高頻快開遊戲的規制分析

監管政策	規制工具類型	具體內容	規制對象
調整遊戲規則	數量規制	降低開獎頻率，從原來 5~10 分鐘開獎一次的一律調整為 20 分鐘	彩票機構； 購彩者
	價格規制	取消提取 1% 的調節基金，提高其彩票公益金提取比例 1 個百分點	
調整投注倍數範圍	數量規制	單張彩票的投注倍數範圍由 2~99 倍調整為 2~20 倍	購彩者
加強銷售終端管理	數量規制	不得新增銷售終端數量，每個實體店終端不得超過 1 台	銷售機構和代銷點
派獎和促銷活動	營銷和廣告規制	不得對高頻快開遊戲開展任何形式的派獎和促銷活動；禁止在實體店外對高頻快開遊戲開展任何形式的宣傳	銷售機構和代銷點

該規制政策的實施直接導致高頻快開遊戲銷售額大幅下滑。2019 年體彩高頻遊戲與福彩快開遊戲全年銷量分別為 406.50 億元、581.27 億元，同比下降 36.2% 和 37.7%。這是高頻快開遊戲上市以來的首次銷量大幅下降。

根據財政部等三部委在 2020 年 10 月份的規制政策要求，高頻快開遊戲自 2020 年 11 月 1 日開始有序退市，2021 年春節後所有高頻快開遊戲全部停止銷售，退出彩票市場。

視頻型彩票遊戲“中福在線”自上市以來，由於其對購彩者的吸引力，迅速成為福利彩票的重要彩種，在彩票市場銷量佔比曾

長期維持在 10% 左右。基於嚴控制彩票風險，維護社會和諧穩定，促進彩票市場健康發展的目的，經規制部門批准，2020 年 7 月 31 日中福在線^⑬視頻型彩票遊戲正式退市。

4 2019 年以來彩票產品的規制特徵及影響

4.1 2019 以來彩票產品規制的特徵

通過梳理 2019 年以來的規制政策，發現這一系列規制政策主要是從微觀角度，聚焦於彩票產品，目的是優化彩票品種和遊戲結構，防止非理性投注導致社會問題，嚴控彩票風險。規制部門使用了產品準入規制、價格規制、數量規制、營銷和廣告規制等工

^⑫ 具體見表 3 內容。

^⑬ 內地視頻型彩票包括福彩視頻型彩票“中福在線”和海南體彩視頻彩票“拍拍樂”，其中海南體彩拍拍樂遊戲銷量一直較低，年銷量僅數百萬元。因此本文的視頻型彩票僅指福彩視頻型彩票“中福在線”。

具,對不同類型彩票進行了有針對性的規制。

2019年以前,內地對彩票市場的政府規制主要集中在體制機制等方面。2019年以來則聚焦於微觀層面的產品規制,規制的範圍和領域趨於全面,規制工具趨於多樣化和精細化。

從2015年對互聯網彩票的限制開始,特別是2019年以來政府對彩票的規制是趨於越發嚴格的,其規制目標不再追求銷量和

發展速度,而是更為注重博弈性較低的彩票種類的發展。從彩票市場產品結構的變化以及近兩年彩票銷量的逐步恢復來看,基本實現了政策目標。當然,規制目標的實現也付出了一定的社會成本。規制政策的實施在短時間內對彩票經營者帶來了非常大的壓力,甚至一些銷售網點由於經營壓力太大而放棄經營,進而對彩票市場的穩定產生了一定的影響。

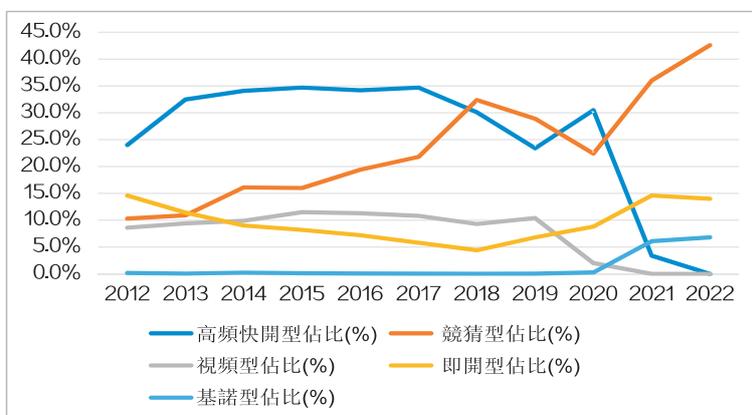


圖2 2012-2022年五種類型彩票在彩票總銷量的佔比變化

數據來源:財政部發布的相關數據

4.2 對彩票市場的影響

一是由於受到規制的彩票遊戲原來的市場份額很大,因此規制給彩票市場帶來巨大震動,受規制彩票遊戲的銷量大幅下降。圖2顯示了2012年到2022年11年間,五種類型彩票在彩票市場總銷量中的佔比變化的情況。對購彩者吸引力最強、最容易引發非理性購彩的高頻快開型和視頻型彩票,二者的銷量佔比之和達到彩票總銷量45%左右。兩類遊戲在2020年和2021年退市,銷量減少到零。競猜型彩票經過2019年和2020年的規制政策的調整,其引發非理性購彩風險的可能性大大降低,2021年、2022

年由於國際上多個賽事的舉辦,銷量重新恢復增長。

二是推動一些低風險的彩票類型的市場發展。彩票產品規制不僅直接影響到某個類型彩票的銷量變化、市場發展趨勢,也通過倒逼的方式推動彩票機構轉型發展,帶動彩票市場遊戲結構的變化。高頻快開遊戲和競猜型遊戲迅速增長時期,由於其對彩民的巨大吸引力,相應削弱了彩票發行機構和銷售網點對某些類型彩票遊戲的關注和營銷投入,對這些彩票形成擠出效應。如圖2所示,2012-2018年即開型彩票銷量一路走低,就與此有關。2019年以來規制政策的推進,改變了原有彩票市場的產品結構,

對彩票發行銷售部門，特別是銷售網點形成巨大的經營壓力。一系列的規制政策倒逼彩票機構調整發行銷售策略和經營重點，通過對現有彩票種類挖潛、研發新彩票、加強渠道建設等方式，讓相對更為安全、負面影響小、玩法簡單的彩票得到重視和發展的機會。

即開型彩票在 2011 年銷量為 400.06 億元，市場佔比達到 18.1%，之後銷量一路下探到 2018 年的 225.26 億元，市場佔比為 4.4%。2019 年由於政策變化，彩票機構加大了對即開票的營銷力度和各種政策支持，即開票銷量開始逐步上升，到 2022 年銷量攀升到 594.47 億元，市場銷量佔比達到 14.0%。2020 年福利彩票機構經財政部同意，推出了改版的基諾型彩票快樂 8 遊戲。該遊戲上市後銷量快速提升，2022 年為 288.60 億元，市場佔比達到 6.8%。即開型彩票和基諾型彩票二者銷量之和在總銷量

中的佔比已經從 2019 年前的不到 10% 增長到 20%。彩票市場的結構由此發生了較大的變化。

三是通過彩票機構的渠道拓展和營銷創新，彩票吸引了更多年輕人的關注。長期以來，內地彩票市場上的購彩群體中，城市年輕人佔比不高。這既與城市年輕人群體文化水平較高、對彩票中獎概率有理性認知有關，也與現有的彩票銷售網點游離於主要商業區之外，網點內裝修陳設不夠時尚，從而很難吸引年輕人的有關。2019 年以來，彩票機構加大了銷售渠道的拓展，通過在城市的繁華商業街區、商業綜合體中開設裝修時尚的彩票店，在展會、旅遊點等設立彩票銷售點，通過與咖啡店等進行品牌聯名營銷等方式，逐步吸引越來越多的年輕人關注和購買彩票。這種趨勢的發展，將可能改變購彩人群的年齡結構特徵，使彩票年輕化。

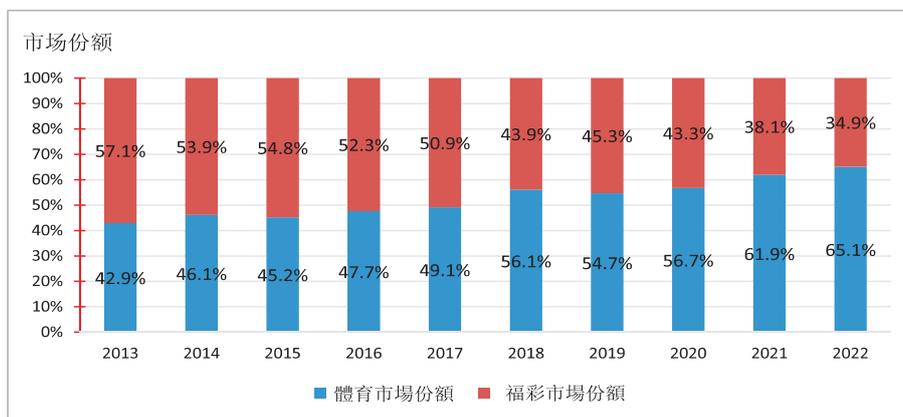


圖 3 2013-2022 年福利彩票和體育彩票市場份額變化

數據來源：財政部發布的相關數據。

四是對福利彩票和體育彩票的市場份額產生較大影響。由於福利彩票和體育彩票擁有彩票類型的不同，2019 年以來彩票產品規制對福利彩票市場的影響要大於體育彩票。2018 年以前，福利彩票市場份額

稍高於體育彩票。自 2018 年被體彩反超後，福彩市場份額已連續五年落後，且差距不斷被拉大。2022 年福彩市場份額僅佔到 34.9%，體量約為體彩的一半，見圖 3。這一市場格局的變化，使福利彩票在與體育彩票

的競爭中處於弱勢。對於規制部門而言,是否需要通過不對稱規制來適當提升福利彩票的競爭力,維持內地福利彩票和體育彩票雙寡頭的市場結構,是需要研究的問題。

參 考 文 獻

- [1] Morgan, John, & Sefton, Martin. (2000). Funding public goods with lotteries: Experimental evidence. *The Review of Economic Studies*, (67), 785-810.
- [2] 保羅·薩繆爾森. 經濟學. 19 版. 肖琛, 譯. 北京: 商務印書館, 2012: 330-331.
- [3] 丹尼爾·F·史普博. 管制與市場. 餘輝等, 譯. 上海: 上海三聯書店, 上海人民出版社, 1999: 44-45.
- [4] 段樂禮. 市場規制工具研究. 北京: 清華大學出版社, 2018: 5-12.
- [5] 馮百鳴. 彩票公益金用於教育事業可行性分析. *河南教育學院學報(哲學社會科學版)*, 2008, 27(5): 109-112.
- [6] 何輝. 福利彩票事業的高質量發展及其路徑. *中國民政*, 2023(5): 143-145.
- [7] 何輝. 中國福利彩票發展報告. 北京: 社會科學文獻出版社, 2022: 33-37.
- [8] 金世斌. 中國彩票業規制體系. 南京: 南京大學出版社, 2013.
- [9] 李剛. 中國博彩業市場分析報告——基於社會福利視角, 走向真確繁榮的對策. 上海: 三聯書店, 2017: 127-128.
- [10] 劉煉, 馮火紅, 王斌, 等. 我國競猜型體育彩民感知價值結構與特徵研究. *瀋陽體育學院學報*, 2019, 38(6): 62-68.
- [11] 馬福雲. 彩票利益相關方的社會責任. 北京: 中國財政經濟出版社, 2015.
- [12] 王薛紅. 我國互聯網彩票監管中的若干問題研究. *財政科學*, 2017(10): 109-122.
- [13] 王長斌. 我國的互聯網彩票: 經營模式、發展策略與管制框架. *財經論叢*, 2016(2): 105-112.
- [14] 文學國, 何輝. 政府規制: 理論、政策與案例. 北京: 中國社會科學出版社, 2012: 26-31.
- [15] 徐曉慧, 王雲霞. 規制經濟學. 北京: 知識產權出版社, 2009.
- [16] 張建明. 我國彩票市場分析與管理研究. 北京: 北京理工大學出版社, 2012: 101-114.
- [17] 張亞維. 觀念、學歷、環境和博彩行爲. *世界經濟*, 2007(6).
- [18] 朱健剛, 嚴國威. 慈善第三波: 2021 年中國慈善事業發展報告. *中國慈善發展報告(2022)*. 北京: 社會科學文獻出版社, 2022: 1-20.
- [19] 朱彤, 餘輝. 彩票市場的競爭性質與我國彩票監管體制的重構. *中國工業經濟*, 2004(4): 35-42.
- [20] 朱新力, 宋華琳, 等. 彩票業的政府管制與立法研究. 杭州: 浙江大學出版社, 2007: 1-15.