

2007年北京公务员考试申论热点：彩票业管理 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/377/2021\\_2022\\_2007\\_E5\\_B9\\_B4\\_E5\\_8C\\_97\\_c26\\_377529.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/377/2021_2022_2007_E5_B9_B4_E5_8C_97_c26_377529.htm) 宏观经济 彩票业管理 网络文化 黄金周旅游 职业病 石油问题 人文奥运 作者：李祖华 我国自1987年我国开始发行福利彩票，1994年发行体育彩票为社会福利和体育事业筹集资金以来，彩票市场发展很快。福利彩票年销售额从最初的1740万元增长到2003年的200亿元，体育彩票年销售额从10亿元上升到2003年的201亿元。迄今为止，我国通过发行彩票累计筹集社会公益金572.5亿元。然而，我国彩票市场在发展过程中也出现了一些不容忽视的问题，其中最为突出的是彩票发行机构“恶性竞争”和“违规行为”。这种“恶性竞争”行为内生于我国现有的彩票市场结构和监管体制。因此，从根本上讲，我国彩票市场的长期良性发展取决于彩票市场结构的重构与现有彩票监管体制的改革。

一、恶性竞争与违规行为已经成为影响彩票市场健康发展的突出问题 近几年来，在彩票市场快速发展的同时，福利彩票与体育彩票两大发行机构的恶性竞争与违规行为时有发生。有的还相当严重，并为影响我国彩票市场健康发展的突出问题。

1.2002年的“深圳彩世塔公司福彩舞弊案” 深圳市彩世塔投资发展有限公司在2001年12月到2002年11月间，利用承销彩票之机，以并不很高明的手法先后在广东、浙江、上海、重庆、甘肃、辽宁、江苏等省市的17个城市作弊20起，操纵大奖，累计涉及大奖金额5800多万元。最后在扬州因内部矛盾导致事发，有关人员被扬州中级人民法院以“非法经营罪”判刑。但这一案件一直被有关彩票管理部门低调处理，

直到2004年西安体彩舞弊案暴露后才被媒体重新挖掘出来。

2.2004年的“西安体彩舞弊案” 2004年3月25日，西安彩民刘亮购买即开型体育彩票在二次抽奖时抽中宝马车大奖，但被彩票承销商杨永明说成是用假票兑奖。刘亮一怒之下爬上广告抗议，由于媒体的介入而引起全国瞩目和有关部门的重视。调查结果没有发现刘亮作弊，反而引出了承销商杨永明在多年彩票销售中多次作弊的事实。有关部门的深入调查则进一步揭露出陕西省体彩中心、西安市体彩中心有关领导多年对杨永明的“关照”和“信任”是导致体彩舞弊的重要原因。

3.2005年体育总局“彩票发行费违规事件” 2005年国家审计报告披露了国家体育总局在彩票发行费方面的违规行为：一是在2003年至2004年两年间，国家体育彩票管理中心经体育总局同意，向所办的两家公司支付的体育彩票发行费超过实际需要，在扣除全部成本费用后，两公司获利高达5.58亿元。两公司经体育总局批准，已支出1.3亿元购买综合楼拟部分用于出租，按投资额125%的比例向体育彩票管理中心、各省(区、市)体育局等投资单位分配2003年现金股利3 750万元；另提取个人奖酬金1.31亿元。二是在彩票印制过程中，体育彩票管理中心负责人弄虚作假，指定所办公司将代理进口电脑彩票专用热敏纸业务，委托给不具有进出口经营权的私营企业，人为增加环节，转手高价采购，致使彩票发行费在2003年2月至2005年1月流失2, 341万元。

二、当前我国彩票市场恶性竞争与违规行为的原因 彩票发行与销售机构的行为内生于彩票市场结构和监管体制。当前我国彩票发行机构恶性竞争、严重违规行为频繁出现的原因在于不合理的彩票市场结构与不完善的彩票管理体制。

1.不合理的彩票市场结构是彩票市

场恶性竞争的根本原因 目前，我国彩票市场结构为双寡头竞争的市场结构：福利彩票发行中心发行各类福利彩票，体育彩票管理中心发行足球竞猜彩票和体育彩票。除了足球竞猜彩票外，两大发行中心发行的各类彩票从游戏规则上看基本属于同质产品，大致可以分成即开型彩票，数字型彩票，乐透型彩票。因此，体育彩票和福利彩票两大发行机构的市场大部分是重叠的。这种双寡头同质竞争的市场结构直接导致彩票发行机构为争夺市场的恶性竞争，并刺激彩票发行机构违规行为，主要表现在：(1)两大彩票发行机构竞相推出开奖次数更多、奖金额更高、投注金额更大的彩票品种，吸引越来越多的专业彩民，使作为大众娱乐方式之一的彩票市场“赌性”越来越浓；(2)为回避竞争对发行机构收益的不利影响，一些地方彩票发行中心与私人或公司签定“旱涝保收”承销合同的同时，放纵承销商的舞弊行为，损害彩票声誉；(3)彩票发行机构的在彩票销售宣传中回避彩票是一种随机性中奖游戏的本质特征，片面渲染中大奖场面。

## 2.缺乏统一的专业化监管机构导致监管乏力

与蓬勃发展的彩票市场相比，我国彩票监管制度方面的建设明显滞后，至今缺乏统一和专业化的监管机构。根据国务院的有关规定，我国彩票市场监管机构为财政部。但与此同时，国家体育总局和民政部又分别是体育彩票和福利彩票的“主管部门”。这使民政部和体育总局成为实际上分享了相当一部分彩票监管权。实践证明，这种“三足鼎立”的监管制度安排监管效果非常有限。财政部门对于彩票的监管，无论是对发行和销售行为，还是对彩票资金的使用，都只能做到名义上的监管，而体育和民政部门内部监管并不能有效防范违规行为的发生。因此，在

“深圳彩世塔公司福彩舞弊案”和“西安体彩舞弊案”发生后，财政部除了“停止相关彩票的发行”外，没有能力推动任何消除上述违规行为的改革措施。而对那些得到体育或民政行政管理部门许可的彩票资金违规使用行为，就几乎谈不上“监督”了。

### 3.彩票的部门所有扭曲了彩票发行机构的角色定位，导致彩票监管真空

我国彩票发行体制属于部门所有的发行体制。福利彩票发行中心和体育彩票管理中心是分别隶属于民政和体育行政部门的事业单位。但在现实中，福利彩票和体育彩票发行中心直接承担了很多本属于“主管部门”的监督管理职责。并且在公众看来，彩票发行中心就是一个监督管理部门。然而，由于事实上彩票发行中心有自己的独立利益：发行更多的彩票以获得更多的彩票收益。因此，它与各级彩票销售机构的利益是一致的。这种利益一致性决定了彩票发行中心根本不可能有效承担“监管”职能。因为它本来就是一个企业化的事业单位。同时，这种部门分别所有的彩票发行体制也限制了作为监管者的财政部门直接对彩票发行中心进行有效监管，因为财政部在制定与福利彩票和体育彩票有关的政策与规章需要与两个行政部门协调方能得到较好的贯彻，地方彩票发行机构出现了违反彩票政策的行为也很难得到及时有效的制止。因而不可避免地导致彩票监管真空的出现。

### 三、改革我国彩票市场监管体制的政策建议

对于彩票市场出现的上述问题，一些专家和媒体要求加快“彩票法”的制定和出台。我们认为，虽然彩票法是保障我国彩票市场发展的一个重要因素，但当务之急是加快我国彩票监管体制改革，构建彩票市场健康发展的市场与制度基础。

#### 1.彩票发行机构与其行政主管部门脱钩，实现彩票发行

的企业化经营。我国彩票发行机构隶属于政府管理部门的体制已经成为彩票市场发展和监管矛盾的焦点，必须加以改革。改革的方向是使各级福利彩票发行中心和体育彩票发行中心转变为两大全国性的彩票发行企业。改组后的彩票发行公司的产权性质可以是国有独资企业，有可以是现有的各级中心利用现有资产共同组成国有股份公司。彩票发行机构与民政与体育两个行政部门脱钩，有助于使彩票从“部门彩票”真正成为“国家彩票”，同时也有利于监管部门对彩票企业进行有效的监管。

2.将双寡头同质竞争的市场结构调整是三寡头间接竞争的市场结构 消除目前彩票发行机构恶性竞争的激励的根本办法是改变现有的市场结构。所以，在对彩票发行机构进行企业化改组的同时，必须进行彩票市场结构的调整。在把目前两家彩票发行机构合并为一家的做法虽然也可以消除彩票恶性竞争的市场激励，但由于目前体育彩票和福利彩票都已经基本建立了独立的发行销售网络，合并为一家机构发行必然导致大量人员和资产闲置，而且合并的难度也很大。相比之下，根据彩票游戏规则的差异来划分彩票市场，建立三寡头间接竞争的彩票市场结构，是一个即能避免过度竞争，又能有效降低转换成本的改革方案。具体地说，福利彩票发行中心改组为专门负责在全国发行乐透型和数字型彩票的公司，目前体育彩票中心发行的各种叫法不一的乐透体育彩票与数字体育彩票全部归福利彩票中心。把体育彩票中心改组为专门负责发行足球彩票猜型彩票的公司。另外可以现有两家发行机构发行的传统型和即开型彩票由新的一个市场进入者发行。

3.统一彩票监管权力，提升监管机构级别 如果彩票发行机构与民政和体育行政管理部门脱钩，彩票的监

管职能自然就完全转移到国务院规定的监管机构财政部了，因此，监管机构的改革重点是提升现有监管机构级别，强化监管机构的垂直领导。目前的彩票监管机构是财政部，但具体的执行部门仅仅是综合司的彩票管理处。这一人员少，级别低的彩票监管机构显然不适应我国迅速发展的彩票市场的需要，也不符合彩票监管专业化发展的要求。因而有必要提升现有彩票监管机构的级别，建立起专业化垂直领导的彩票监管体制。这一监管机构既可以独立，也可以仍放在财政部系统内。

#### 4.建立独立、统一的彩票公益金分配机构

彩票监管、发行与公益金的使用相分离，有利于彩票公益金的合理使用和效率的提高。目前我国彩票公益金的分配和使用是由三个部门负责：财政部、体育总局和民政部分别负责一部分公益金的分配和使用。彩票监管部门参与公益金的分配很容易使改革演变为“公益金分配权”的争夺。因此，改革应该建立独立、统一的公益金分配机构。该机构根据相关的法律或规章使用公益金，监管部门的职责是监督其分配和使用是否符合相关规定。

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)