

体育彩票市场的治理机制

张荣昌¹, 严振华²

(1. 宁波行政学院 公共管理研究所, 浙江 宁波 315000; 2. 宁波市体育彩票中心, 浙江 宁波 315000)

摘 要:时代呼唤建立优质高效的体育彩票市场治理机制。宁波的治理模式是“六位一体化”,即以宣传为先导,以制衡为格局,以制度为基石,以监督为保障,以素质为底蕴,以测评为导向。强化监管是进一步完善体育彩票市场治理机制的重点。

关键词:体育彩票; 市场治理模式; 宁波市

中图分类号: G80-05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7116(2006)02-0043-04

Study of sports lottery market management mechanism

ZHANG Rong-chang¹, YAN Zhen-hua²

(1. Research Institute of Public Management, Ningbo Administrative Institute, Ningbo 315000, China;

2. Ningbo Sport Ticket Centre, Ningbo 315000, China)

Abstract: As things develop with the times, we need to establish a high quality and highly efficient sports lottery market management system. The management mode adopted by Ningbo is a "sextuple basing" mode, namely, basing its forerunner on promotion, basing its structure on system balance, basing its foundation on system, basing its assurance on monitoring, basing its fundamental strength on making, and basing its orientation on evaluation. Strengthening monitoring is the key to further perfecting sports lottery market management mechanism.

Key words: sports lottery; market management mode; Ningbo city

中共中央关于制定“十一五”规划的建议中指出,必须加强社会建设和完善社会管理体系,健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。体育彩票市场管理是政府社会管理的重要内容。健康、有序、持续发展的体育彩票业,也离不开“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理体制,离不开优质高效的体育彩票市场治理机制。为发展公共体育事业,打造诚信体彩,建设“和谐社会”和“平安宁波”,近年来,宁波市以“三个代表”思想为指导,创建了“六位一体化”的体育彩票市场治理机制。

1 构建“六位一体化”体育彩票市场治理机制的背景

首先,发展市场经济呼唤体育彩票市场治理机制。市场经济的本质是通过市场合理配置资源。在宁波,构建“六位一体化”的体育彩票市场治理机制,是在全面把握我国市场经济特征的基础上提出来的。诺贝尔经济学奖获得者刘易斯曾经说过:“历史向人类提示,彩票并非贪婪的产物,而是人类天性具有摆脱道德天性的欲望,而彩票是一种使决定过程免受不正当影响的人人平等而且合理的方法。”这表明,发行彩票作为一种市场经济条件下人人平等而且合理的方法,

其制度基础应当有经济自由、个人权利、政治条件和法律条件这四大因素。并且要求我们发展体育彩票业也必须顺应市场经济规律,建立优质高效的体育彩票市场治理机制,以促进体育彩票市场持续发展。由于市场经济是多元主体公平竞争的经济。这就要求我们发展体育彩票业,既要遵循市场经济规律,制定和遵守市场规则,维护市场经济秩序,公正平等地对待每一位彩民,同时又要依法维护体育彩民的合法权益。由于市场经济是公开透明的经济,同时也是高效运行的经济,这就要求我们按照市场经济的这一特性,对体育彩票市场的治理也必须公开透明,与此同时,还必须下放权力,建立体育彩票市场合理分权的管理体制,以调动各方面积极性,充分发挥经济主体和管理主体在各自领域中的作用。

在市场经济条件下,政府部门应努力使体育彩票业引进竞争机制,充分发挥市场调节的功能。但如何在体育彩票业中引进竞争机制,应当从实际出发,立足国情,循序渐进,同时要注意治理方法的多样性与有效性。为此,需要政府对体育彩票业实施系统的综合治理,创建系统的体育彩票市场治理机制,以推进体育彩票的发行和规范管理工作。

其次,打造诚信体彩呼唤体育彩票市场治理机制。诚信

是彩票业的生命线。打造诚信体彩集中地展示了一个信用政府的道德风范。信是立身之本,更是立国之基。个人失信,害在数人;社会无信,则人人自危;而政府缺乏信用,则德治难行,权威不立。如果说建立良好的市场制度和经济秩序呼唤着打造信用个人、信用社会、信用政府,那么,打造“诚信体彩”则是健康、有序、持续发展体育彩票业的关键。政府行为失信,体彩发行失范,对整个社会信用问题的负面影响极大。现今的信用危机与一些地方的体彩发行失信、失范有密切关系。因此,彩票业运行中坚持诚信和公平公正公开的立场,不仅是保护彩民权益的需要,也是彩票业健康发展的基石,更是化解社会危机的保障。

中国彩票发行为政府所垄断,彩票失信并引起严重后果,主管部门难辞其咎。发生在西安的“宝马假彩票”案,由于发行方设奖作弊、侵吞所筹资金,失信于民,导致社会骚乱,被视为社会的毒瘤留给人们的教训实在是太深刻了。它使即开型彩票的诚信声誉尽失,断送了即开型彩票发行的命运。它也使宁波人悟出了一个道理:诚信和信心问题是与治理危机问题联系在一起的。人们之所以失去信心和缺乏诚信,与某些部门以权谋私、贪污腐败、败坏政风有着密切联系。打造“平安宁波”离不开“诚信体彩”,更加需要对建立健全体育彩票机制进行研究和探索。

再次,维护体彩公益性呼唤体育彩票市场治理机制。我国体育彩票业不是“赌博的变种”,而是为人民提供更多更好的公共体育产品之一,它具有公益性、伦理性、群众性和娱乐性有机统一的特征。公益性是我国体育彩票业的核心特征。譬如,我国体育部门发行的体育彩票公益金中60%是用于全民健身计划的落实,其余40%用于奥运争光计划和青少年体育活动,如大型运动会的筹办、体育场馆设施的建设与维修,以及对经济欠发达地区的体育扶贫等。体育彩票发行要始终坚持公益性、伦理性、群众性和娱乐性有机统一的理念。坚持公益性,始终保持体育彩票的有奖募捐性质,突出爱心捐助与幸运游戏相结合的公益活动特色;坚持伦理性,始终不放弃讲政治、讲道德、讲诚信、讲文明,对社会、对人民高度负责,严格在国家法律和道德规范内开展活动;坚持群众性,始终面向广大人民群众,树立“公民即彩民”的思想,奉行“大家都来买,大家都少买”的营销方针;坚持娱乐性,始终着眼于通过提高彩票游戏本身的趣味性来提高彩票的魅力,坚持“小面值、大随机”的彩票设计理念,把彩民的幸运心理控制在娱乐范围之内。

由于体育彩票业的市场化与社会化具有相当的敏感性,一旦发生问题,政府负有重要责任。为此,需要政府对体育彩票业实施一定的监督管理,当然,这种监管一般是通过政策和法规予以实施。这就要求走向公共管理时代的我国体育彩票业坚持“公正、透明、有序、依法”的价值取向,宁波市创建“六位一体化”的体育彩票市场治理机制,符合体育彩票市场治理机制的创新方向。

2 “六位一体化”体育彩票市场治理模式解读

宁波市体育彩票自1999年发行至今,越来越得到市场

和广大彩民的认同,彩重墨浓地书写了体彩市场的辉煌。值得一提的是,2004年的宁波体育彩票,在“诚信体彩”的水晶杯辉映下,未受西安彩票事件的消极影响,冲出低迷,一路硕果,累计销量达2.71亿元,即开型销量和电脑彩票销量均居全省第二,有力地推动了宁波体育和社会公益事业的发展。尤其是今年,体彩市场再创历史新高,体彩销量已接近5亿元人民币,在全省名列第一,全国副省级城市名列前茅,增长率突破了100%(全国平均增长率为60%),超过上海、重庆、广州、南京、杭州等城市。全市体彩市场呈现“五无”局面,即:体彩发行无大起大落,销售无安全事故发生,电脑数据传输无差错,网点无欠款,彩民无投诉和纠纷。

近年来,宁波体育彩票市场平安运行,一路硕果,主要是得益于体制机制创新,即创建了“六位一体化”的市场治理模式。

——教育机制:以宣传为先导。塑造中国体育彩票形象,诚信服务彩民,必须建立积极有效的宣传教育机制;必须研究体育彩票的宣传教育规律,使宣传教育全方位、立体化,面向全社会。宁波的做法是宣传教育做到“十要”。一要教育内容贴近群众、贴近实际,通俗易懂。如,加强“投资体育彩票,回报健康人生”的宣传,形成体育彩票的品牌效应。二要善于运用信息技术等现代化手段,开展“取之于民,用之于民”的广泛宣传教育。三要加强示范教育,充分发挥先进典型的引导作用。四要把宣传教育、纪律教育与社会公德和法制教育结合起来,形成宣传教育的强大合力。五要做好经常性的教育工作,精心组织好体彩发行“公开、公平、公正”的宣传。六要在居民健身点、体育场馆进行彩票广告宣传。七要建立健全新闻发布制度,适时通报体育彩票发行工作情况,加强对热点问题的引导。八要充分发挥广播、电视、报刊、网络等媒体的作用,解释疑惑,积极引导。九要利用电视台、电台开设体育彩票发行专题节目。十要正确引导网上舆论,加强对互联网站体育彩票宣传教育的管理。

此外,确立“宣传无小事,处处有宣传”理念,加强员工职业道德建设,规范销售人员的服务语言,狠抓内部管理和外部形象,严格遵守公开、公平、公正原则,奉行“诚信服务彩民”、“彩民的利益高于一切”,为销售点免费提供各种宣传单、宣传画和具有体育彩票文化特色的纪念品,启动体彩网点形象包装工程等,以扩大体育彩票影响力。

——领导机制:以制衡为格局。与全国各地相似,宁波体育彩票发行领导体制由市政府统一领导,财政、公安、金融、体育等部门齐抓共管,密切配合,各司其职,贯彻责任制,切实抓好各项任务的落实。市体彩中心具体管理并负责全市各县(市)、区体育彩票的销售工作,并接受市体育局、财政局、省体育彩票中心的三元领导。体彩发行自收自支,实行主任负责制。应当指出,这种体制框架存在职能被条块分割,以及责任主体多元化、监管主体多元化、监管对象多元化的散乱结构,缺乏制衡机制与自律机制的合力。解决上述问题,可以考虑在现有体制框架内形成市场管理(体育部门)、产权管理(财政部门)和发行管理(体彩中心)3个全责主体,形成三权分立、相互依存、合理制衡的格局。首先,进一步强

化财政部门对彩票市场的产权管理地位。其次,设立一个独立的体育彩票发行管理机构,主要依靠体彩中心、民间组织以及公众参与,完善体育彩票发行工作机制。再次,设立一个独立的体育彩票监管机构,它直属于政府部门,与经营机构没有利益关系,要按照统一、效能的原则和决策、执行、监督相协调、相制衡的要求,科学规范3个全责主体的职能,并且合理设置内部机构,建立起与市场经济相互适应的体育彩票管理职能体系。

——管理机制:以制度为基石。能否“公正、透明、有序、依法”发行体育彩票,制度建设是第一位的。必须发挥制度在惩治和预防体育彩票发行中腐败行为的保证作用。宁波市为规范彩票发行和销售行为,坚持以健全制度为基础,以资金管理为重点,从游戏规则、机构财务、发行销售、公益金使用、市场安全等方面强化了体育彩票发行制度建设,确保彩票市场平稳运行。主要做法是建立健全5项基本制度,实现规范化管理。(1)首问责任制。在对待彩民投诉和新闻采访反映问题时实行首问负责制,理直气和,反馈限时,采纳有奖的方法。(2)违规警告制。为加强对销售网点的监管,针对网点的工作内容实施了11条网点违规警告制度。(3)网点登记制。为进一步规范网点管理工作,根据几年工作实际,2005年对所有网点专门下发业主登记手册,实施网点计分考核。(4)公益金使用公告制。为真正做到体育彩票“取之于民,用之于民”,规范使用公益金,服务体育事业,每年向市民公告公益金使用情况,使广大市民拥有广泛的知情权和监督权。(5)服务承诺制。为打造诚信体彩,坚持以民为本,服务基层,如设立集兑奖、验票、交付、扣税、付款,银行与体彩中心集中办公的兑奖服务大厅,方便彩民,服务于彩民。并且承诺在网点维修、投诉反馈、咨询服务中做到满意率达到98%以上。此外,还针对彩票市场的安全销售、资金管理、公益金分配等问题制定了严密的制度,为我市体育彩票持续发展提供制度保证。

——运行机制:以监督为核心。在宁波,依法保障人民群众对体育彩票发行及其工作人员进行监督的主要渠道,是“四个一”的运作模式,即:一条辐射全市的24小时畅通的投诉热线,一个以“96178”(“178”谐音为“一有气就拨”)为龙头的投诉办理系统,一支快速有力的督查队伍,一个配合受理查处对典型案例进行跟踪曝光的媒介专题栏目。这个“四个一”的运作模式较好地解决了宁波体育彩票发行投诉窗口分散、渠道不畅、责权不一、投诉效率低等诸多难题,是廉政建设标本兼治的社会监督体制创新。对违反体育彩票发行制度的人员,严格责任追究,做到有法必依、执法必严、违法必究。

宁波为强化财务监管机制,一是对彩票管理机构进行了财务收支计划管理,根据业务发展需要,合理核定财务收支规模和支出标准。二是严格支出(包括成本核算)管理,指导彩票机构的财务核算,加强日常财务监管。三是及时清算和催缴公益金和发行经费上缴财政专户,确保其资金的“收支两条线”管理。四是严格按照规定进行年终结算,以便了解彩票机构财务收支全过程,为下一年度核定财务收支计划打好

基础。五是依法实行审计报告制度。支持和保证监察、审计机关依法独立开展监督,对拒不执行监督决定的,要依法追究有关部门和责任人员的责任。

——培训机制:以素质为底蕴。建设道德良好、业务精通、清正廉洁、作风优良的体育彩票管理干部队伍和市场营销队伍,是做好、做实体育彩票发行工作的根本。体育彩票销售人员的道德品质好不好,不是无关紧要的“小事”,而是关系能不能保持体育彩票发行的“纯洁性”,能不能杜绝腐败现象的大事。意大利诗人但丁说过:“道德常能填补智慧的缺陷,而智慧永远填补不了道德的缺陷。”为此,宁波市定期举办彩票管理业务培训班,进行彩票理论、彩票技术和彩票管理知识的培训,尤其重视提高各部门工作人员的道德修养、政策水平和工作质量。由于培训规范,销售人员素质不断提高,销售市场日趋兴旺。

——效能机制:以测评为导向。体彩发行绩效评价标准主要有3方面:一是数量标准。包括:(1)投入产出比率。(2)效益比率。(3)能力比率。二是行为标准。依据一定的法规、制度、程序、指标等实现的程度,判断体彩发行效能的高低。三是功能标准,如发展功能、社会功能、教育功能等。

宁波体彩发行绩效的测评方法,主要有5种:(1)功能测定法。能否有效地发挥功能,实现销售目标,是测量管理效能的合理标准。(2)费用测定法。从财务数字上分析,比较各种支出是否得当,以判断销售成本的高低。(3)标准比较法。凡是达到公认标准的,为效率优良或及格;达不到标准的,如销售量达不到标准的,为效率不足,实行末位淘汰制。(4)因素分析法。由人员、经费、物资材料、组织机构、管理制度和方法等因素所构成。(5)问卷调查法。通过问卷调查,采用民意测验的方式来获得。调查内容诸如公民对体彩发行的满意程度,体育彩票发行是否体现了“取之于民、用之于民,利国利民”的公益性,等等。

建立科学分析的测评机制,是一项基础性工作。要完善公众参与、专家和政府相结合的绩效评估机制;建立社会听证制度和责任追究制度;大力推进绩效电子评估,全面推行体彩发行信息公开;建立体彩发行新闻发言人制度;加强体育彩票网站建设,增强体彩发行工作的透明度等。

3 强化监管是完善体育彩票市场治理机制的重点

实践表明,能否建立健康、有序、持续发展的体育彩票业,重点是对彩票市场实施有效监管。

从国外关于彩票监管的立法和实务来看,彩票监管大体上有两种模式:一是政府通过强化对彩票公司的治理完成对彩票市场的监管;二是通过专门的监管机构对彩票经营者的经营行为的监管完成对彩票市场的监管。前一种模式以法国为代表;后一种以英国、美国为代表。要研究和借鉴西方国家(如美国、法国)政府彩票发行的有益成果。特别是彩票监管权利与经营权利相互独立、相互制约的经验。如,法国彩票虽然实行国家垄断,国有公司经营,但法国彩票主管机关预算部与公司之间是一个独立的关系,并不是一个利益的共同体。这是使彩票监管权利与经营权利相互独立、相互制

约的模式。

从国内彩票监管的立法和实务来看,国家在制定和统一彩票管理制度的同时,全面加强了对体育彩票市场的监管,也取得了一些成效。但是,目前彩票市场的“三元监管”、事业化经营、监管经营不分的弊端也是显而易见的。例如,彩票发行本属公益事业,本应最大限度地控制发行成本,将销售所得尽可能地用于社会公益事业。而事实上,中国彩票发行市场向来缺乏监管,发行成本高昂。在 2002 年以前,彩票发行费占彩票销售收入比例一度高达 20%,2002 年后调整为 15%。即便如此,这一比例仍远远高于国际上彩票发行成本 5% 的平均比例。2005 年 6 月 28 日,国家审计署李金华审计长在向全国人大常委会作 2004 年度审计工作报告时,直指国家体育总局下属体育彩票管理中心向两家公司支付体育彩票发行费,“但支付的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”。又如,尽管相关法规严令禁止将彩票发行费收入用于补充行政主管部门经费,但事实上,巨额发行费用在彩票发行机构直接投资的公司中几经辗转,不仅用于个人奖励,甚至还能用于购置物业,最终转化成了系统内利益均沾的部门私利。可见,这个问题是体育彩票市场治理的重点。解决这个问题,我们既要吸取西方文明成果,又不能硬搬照抄,具体建议如下:

(1) 公益金使用更富公开性和透明度。在资金分配的问题上,需增强社会透明度,接受社会的监督,使体育彩票公益金的使用更富公开性和具有透明度。把投放领域的选择、项目的审批、质量的监督、效益的评估和作用的发挥向社会公开,置于社会各界和广大人民群众监督之下。各级体育彩票管理部门每年都要在指定的新闻媒体定期公布体育彩票公益金的使用情况,接受监督部门、审计部门的审查。通过这种公开,使体育彩票在公众中的信誉得以确立,促使体育彩票市场不断做大、做强、做好。

(2) 进一步完善体育彩票立法。加快彩票立法和强化政府对彩票市场的监管力度,不仅需要出台相关法规,加强体育彩票管理,同时应当尽快补充刑法,设立体育彩票领域的系列犯罪,充分发挥刑法在体育彩票领域中的功能与作用,及时有效地打击体育彩票领域中的各种犯罪,保障体育彩票业的健康发展,维护广大彩民的利益。所以,设立和补充体育彩票领域系列犯罪的规定,完善体育彩票领域的刑事立法,已势在必行,刻不容缓。

(3) 构建“公民参与监督”平台。在我国,人民是国家的

主人。宪法明确规定,国家的一切权力属于人民。为此,直面公众,强调吸收广大彩民和公众来参与对彩票市场的监管,并使之制度化,逐步纳入法制化的轨道,是加强体育彩票监管的又一个重要路径。通过构建“公民参与监督”平台,直接地、面对面地吸纳群众的意见,才能有利于及时纠正体育彩票管理工作中的一些失误,才能有效地防止体育彩票管理部门及其工作人员的失职、渎职、越权、滥用权力等腐败行为,正确处理和协调各种不同社会利益群体之间的矛盾。

(4) 整合彩票市场监管资源。体育彩票市场治理能够取得成功的关键,是要有一张监管资源整合网。这张监管资源整合网的成员单位应当有财政税务、当地公安、行政执法、新闻媒介、市场管理等部门,以及人大、政协、民主党派的有关专家等,并聘请各界人士担任体育彩票市场监督员,通过建章立制,制度考核,明确职责,把全市各方面的彩票市场监管资源充分发掘出来,编织成一个条块结合、上下联动、内外呼应、畅通有序、覆盖全社会的网络。规范投诉查处违法的行为,强调依法行政,依法监督,依法办事,保证体育彩票市场治理的一切行为纳入法制的轨道。

应当指出,不管什么形式的社会信用治理机制都有一定的局限性。不管这种机制考虑多么周全,目前是多么有效。任何的制度设计,只要不及时改革与完善,都可能出现变异而使利弊关系逆转。体制和机制建设上从来就没有一劳永逸的事业,我们必须在新的社会实践过程中不断地在制度层面对体育彩票业治理机制进行创新、完善和提高,不断地推进我国体育彩票业的健康、有序、持续发展。

参考文献:

- [1] 中国彩票年鉴 2003[M]. 北京:中国财政经济出版社, 2004.
- [2] 许力攀,刘文涛. 彩票监管机制研究[J]. 中国行政管理, 2004(12):32-34.
- [3] 陈传书. 加强彩票发行管理 促进和谐社会建设[J]. 中国行政管理, 2005(9):41-42.
- [4] 贾明学,王锡群. 我国体育彩票公益金的使用模式[J]. 体育学刊, 2005, 12(5):12-14.
- [5] 王 君,刘飞振,肖子亮,等. 广东地下赌球的危害、原因及对策[J]. 体育学刊, 2005, 12(4):14-16.

[编辑:李寿荣]