

我国体育彩票法律制度探析

赵 豫

(中南财经政法大学 体育部,湖北 武汉 430073)

摘 要:我国彩票市场由两家来经营,即民政部门发行福利彩票,体育部门发行体育彩票。我国彩票走的是先发行后立法的道路,至今没有彩票法,连专门的彩票行政法规也未出台。为了切实维护广大彩民的正当权益和实现中国彩票业的可持续性发展,加快彩票立法和强化政府对彩票市场的监管力度十分必要。

关键词:体育彩票;法律特征;法律关系;立法;中国

中图分类号:G80-05 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-7116(2003)02-0020-04

On law system about sports lottery in China

ZHAO Yu

(Department of Physical Education, Central China University of Finance and Economics
and Political Science and Law, Wuhan 430073, China)

Abstract: At present, China lottery market is run by two departments. One is civil administration organs, which issue the welfare lottery; and the other is sport departments, which respond the sport lottery. The fact that up to the present there is no rule and law for lottery shows that its managements lag behind its practice. It is necessary to speed up the legislation for lottery and strengthen the government's supervision to market so as to ensure the proper rights and benefits of lottery men and to keep the sustained development of China lottery.

Key words: sports lottery; legal trait; legal relationship; legislation; China

体育彩票如今在我国越来越火,眼下全国各地的体育彩票、电脑足球彩票销售旺势不减。面对如此火爆的彩票市场,社会对制定《彩票法》的呼声也越来越高。高额利润要求彩票业有法可依。据业内人士透露,一个卖得好的彩票销售点,一周的销售额大约是20~30万元,以8%的提成算,一周利润16000~24000元。因此,网点的“地下价”被越抬越高,这亟须有关部门进行有效管理。目前,我国彩票市场由两家来经营:民政部门发行福利彩票,体育部门发行体育彩票。除此之外,任何个人、部门未经国务院批准都不得经营彩票。虽然如此,利润的诱惑还是使有的人利用国家权力来肆意敛财。事实上,彩票业要想得到很好发展,必须有完善的《彩票法》。西方博彩业之所以发达与其健全的法律体制是分不开的,而我国目前只有一些关于彩票的管理办法和规定,这已跟不上形势发展的需要。

我国彩票走的是先发行后立法的道路,至今没有彩票法,连专门的彩票行政法规也未出台。1995年之后,经过对私彩的清理整顿,国务院批准可以在全国发行的彩票只有由民政部门发行的中国福利彩票和国家体委发行的体育彩票。但彩票业暴露出的体制不顺和法制不健全的问题,并未因清

理整顿而得到根本解决。发行销售体制方面,政企、事企、政事没有分开,管理制度和管理手段尚不健全,严重制约和威胁着中国彩票的健康发展。目前,彩票在中国已经成为遍及城乡的经常性的经营活动,成为市场经济的一部分,以政府某个部门的文件、政策、规定进行管理的方式,已确实远远不能适应需要,国家到了立法规范彩票市场的时候了。

1 体育彩票存在的问题

发行彩票可以获取发行规模30%左右的奖金无偿使用和20%左右的发行手续费、印制费等。谁发行彩票,谁便可以获取这部分利益。国家目前只允许民政、体育两个部门发行彩票,所以各地、各部门在利益驱动下纷纷越权批准发行彩票。他们拥有类似的理由,即部门或项目非常重要而资金极端缺乏,尽管国务院三令五申禁止各地擅自批准发行彩票,但仍有个别地方不认真执行国家规定。非法“私彩”屡禁不止。对于“私彩”,国务院态度一直是明确、坚决的,即严禁商店、企业、个人发行彩票或变相彩票。但时至今日,仍有少数地方监管不严,打击不力,甚至公私勾结,怂恿“私彩”发行。“私彩”的发行,影响了正常彩票发行,扰乱金融、商业秩

序,不利于企业改善经营管理,导致财富不公平再分配,总之,有百害而无一利,法制不健全。

我国彩票法规不健全主要表现在:(1)至今没有一部统管全国彩票市场的法规;(2)现有的法规(包括文件、通知、地方法规)过于粗糙、原则,找不到详细具体的罚则,使仅有的一些规定形同虚设;对有关彩票发行、资金分配和使用,财务管理公开和信息披露、中奖规则、从业人员资格要求等具体问题更是不明确。有的地方制定的法规与中央规定不一致,。发行成本过高,日本彩票发行、经营成本为10.1%;德国为16.3%;保加利亚为10.0%,我国彩票发行成本超过20.0%,实在高得不可思议,监督不严,透明度不够。

近几年,彩票业在我国蓬勃发展起来,越来越多地进入中国老百姓的日常生活。随着市场的进一步发展,彩票业还将继续向着产业化的方向发展,会更加深入地影响着人们的社会生活和经济生活。彩票对社会的影响是多层次、多角度的,其中有积极的方面,也有消极的方面。笔者认为,只要我国的法律法规以及相关配套措施能够及时健全完善,彩票业的发展在市场经济条件下还是利大于弊的。

首先,彩票的发行与销售会增加国家和地方的财政税收。据统计,2000年中国体育彩票共销售了91.1亿元,获得体育彩票公益金26.1亿元,其中仅电脑体育彩票特等奖纳税额就约3.9亿元。其次,彩票销售把群众分散的资金集中起来,除去用于返奖和正常支出外,可以将大量筹集起来的资金用于社会福利、文体教育等事业,并推动它们的快速发展。再次,彩票业的发展会拉动国内的消费,推动相关产业的发展,同时还可以解决社会就业的压力。有关部门近日公布的一项调查显示,有72.3%的彩票中奖者所得奖金直接用于包括购房、安排生活、家庭装修、购车、旅游等消费;由于彩票业的发展,与之相关的咨询业、图书报刊出版业、计算机软硬件业等也有一定的发展;目前全国的体彩销售点大约为5万人提供了就业机会。另外,彩票还可以满足风险爱好者的心理需求,增加人们的娱乐项目。

但是我们同样应该看到,彩票给社会经济和人民生活也带来了一些负面影响。彩票业本身是一种社会收入再分配的经济行为,它不会产生任何新的社会价值,而且为了实现彩票的发行、销售等活动,社会还需要为之支付许多费用与成本。另一个方面,人们购买彩票的根本动机是为中奖,即以很小的投入换取较大的收获,这在某种程度上会助长社会上不劳而获、投机等心理。

总之,彩票业本身所固有的非生产性和资源浪费性决定了其必然在一国经济中处于依附于实体经济的“寄生”地位,不可能成为一国的主导产业。因此,中国彩票业要继续向前发展,政府就必须进一步加强彩票业相应的法律制度建设,健全彩票业体制,完善彩票业管理;与此同时,加强彩票业的正面宣传,对彩民加强有关方面的教育,摒弃赌博心理,增强献爱心意识等,也是十分重要的。总体而言,现阶段我国体育彩票存在着管理体制和运行机制尚不完善,相关立法滞后,体育彩票从业人员素质不高,体育彩票的品种单一,缺乏统一有效的管理。

2 体育彩票的渊源

据笔者考察,中国近代发行彩票活动始于民间。1886年前后,杭州李学询在北京会试发行的“闹姓”纸票,一般认为是至今能够追踪到的“原始彩票”。其规则是,将应试者每人的姓印在纸上定价出售,由购者填中榜者的姓,发榜后,按猜中的多少依次获得头、二、三等奖。科举未废时,“闹姓”纸票风行于广东,光绪初年曾抽“闹姓”,捐以助军饷。中国近代由地方政府正式发行的彩票,是由清朝末年湖广总督张之洞批准发行的“湖北签捐票”。此后,浙、皖、鲁、豫、湘、甘、粤等省相继发行了各省的彩票。

民国初年,在《中华民国临时约法》中曾明令禁止发行彩票。民国7年,即1918年以后,各省督军发行各种以“善后”、“济实”、“慈善”为名的彩票,此业又遍布全国。1933年,国民党中央政府发行了“航空公路建设奖券”,以后还发行了“黄河彩票”等。另外,国民党浙江省政府还于1929年发行了“西湖博览会有奖券”;国民党上海政府发行了“珠宝奖券”,“房屋奖券”等等。旧中国的彩票由于管理不严,发行过滥等原因,在社会上留下了不良的影响。从“有奖募捐”到“福利彩票”(1988至今),建国以后,彩票一直被认为是资产阶级的东西而遭禁止,近40年无人敢跨入这敏感区域。然而,面对福利事业资金捉襟见肘的局面,权衡利弊的结果是,1988年,国家决定彩票必须搞,但要符合当时人们的心理习惯。于是没有直呼其为“彩票”,而冠以“中国社会福利有奖募捐券”。随着我国改革开放的不断发展,人们的思想也越来越解放,接受新事物的能力大大加强。于是,为了对外易于交流和沟通,也为了人们更易于理解,1993年2月,经民政部同意报经国家工商局批准,“中国社会福利有奖募捐发行中心”更名为“中国社会福利奖券发行中心”。

1993年10月,中国社会福利奖券发行中心被国际彩票组织(INTERTOTO)接纳为该组织在中国的唯一正式会员;1994年5月,又被另一个国际彩票组织(AILE)接纳为该组织的临时会员。在这两个组织注册时,不论“奖券”还是“彩票”,在英文中只有一个词“LOTTERY”。

为了与国际彩票业接轨,更好地促进我国福利事业的发展,1994年12月2日民政部、中募委发出通知,将“中国社会福利奖券发行中心”更名为“中国福利彩票发行中心”。从1995年起,面市的奖券也更名为“中国福利彩票”。十多年来,中国彩票销售额已达到200多亿元,共筹措公益资金60~80多亿元。目前,我国彩票发行氛围两大类,中国民政福利彩票由民政部及其下属的中国福利彩票管理中心负责发行,体育彩票和足球彩票由国家体育总局(原来的国家体委)及其下属的体育彩票和足球彩票管理中心负责发行。

3 体育彩票的法律性质、特征及其类型

国家发行彩票的目的,是筹集社会公共资金,资助体育、社会福利等事业的发展。我国发行体育彩票的主要目的是资助全民健身计划、竞技体育和群众体育的发展,以及赞助举办大型运动会。体育的功能很多,但其本质是人民群众的身体健康水平和竞技体育水平的不断提高。中国的体育彩

票发行销售符合中国的国情和中国体育事业发展的宗旨。

体育彩票从法律上理解,它是指政府或者是政府批准的发行机构为了某种特定的筹资目的发行的并设定相应的规则由购买者购买的,以抽签方式或者其他方式决定受奖的范围,不还本、不计息的特殊的有价证券。具体而言,彩票应该具备以下几个方面的法律特征:

(1)体育彩票应当由政府统一安排并实施管理和监督。作为一种政府行为,较充分地体现了政府的意图,彩票市场具有垄断性,彩票经营机构在经营上的竞争只限于服务质量、销售业绩和销售成本上,而彩票发行规模、发行范围、发行方式及开、兑奖规则等都要报请政府批准,发行结束后,彩票经营机构应当接受政府的审计及检查。

(2)体育彩票是政府筹措公益资金的渠道。彩票销售在扣除奖金与成本所得净收入的资金,一般都由政府投入社会公益项目中,我国主要是民政福利、体育方面,在国际上还还包括教育、科学、文化、环保、城建、就业、扶贫、治安等方面。

(3)体育彩票是以抽签给奖等方式筹措资金的融资手段。从发行者来讲,发行彩票可以反复持续筹措社会资金,从购买者来讲,持有彩票可以获得奖金回报的可能,作为高收益、高风险的特殊金融商品,发行者与购买者之间存在着特定债权债务关系,并会引起部分社会财富再分配。它不同于股票、债券与基金,因为彩票不反映股权关系,而是一般的债务关系或者说是委托关系,只反映潜在的可能的奖金分配关系;它不同于有奖销售,有奖销售的奖金奖品实质上是从商品的销售价值中支付的,属于商品的有的销售折扣;它不同于有奖储蓄,有奖储蓄要还本付息,而奖金奖品实质是利息的一部分。

(4)体育彩票存在着风险与收益相伴随的机会游戏性。彩票与赌博都是一种人类对机会游戏的归纳与利用,都具有获得与决定转移财产所有权的条件与权利,但是两者不可同日而语,主要表现在介入游戏的主要资金所有权的转移方向不同,彩票在通过满足人们改变个人现状的主观愿望的同时,也通过筹措社会公益资金而直接地提高了社会整体利益,并最大限度地保证机会均等与公正性,并使风险与收益相一致,而这些都是赌博所不具有的,这也是各国政府禁止赌博而允许彩票发行的原因之一。

当今世界上流行的彩票主要有传统抽奖型彩票、即开型和下注型彩票、数字型彩票、体育彩票等,前两者属于被动型彩票,后者属于主动型彩票。传统抽奖型彩票是事先在彩票上印好顺序号码,构成一个完整的奖组,在销售结束后摇号选出若干中奖号码,中将高低根据中奖的尾数的多少而定。即开型彩票在销售前先行开奖,将获奖的号码、图形或文字公布于众,然后由购买者在购买后,立即知悉是否中奖,中奖者当场兑奖,具体形式有撕开式、刮开式、揭开式 3 种。下注型彩票是购买者自己在一组数域选出若干个号码,每个号码为一注,奖金则依据所选的号码中选的多少决定奖级,下注型彩票是目前世界彩票的主流,我国没有引入。数字型彩票是每天开奖,由购买者选取 0~9 之间的一个 3 位数或者是 4 位数的组合,排列组合的不同决定中奖与否和奖金的

多少。体育彩票要求购票人对某项体育比赛项目的结果进行预测,根据预测的结果决定中奖与否和奖金的等级,如在足球彩票中,要求购票人在 50 场比赛中预测 8 场比赛的胜、负、平局。当然,随着社会的进步与发展,科技水平的提高以及社会的需要,彩票的品种和类型还会不断更新。因而,我国的立法者在立法时应充分考虑这一问题。

4 体育彩票法律关系

法律关系是在法律规范调整社会关系的过程中形成的人们之间的权利义务关系。彩票法律关系是一种平等主体之间的民事法律关系,彩票法律关系是指根据现行法律法规建立的一种社会关系,它具有合法性。彩票法律关系包括彩票法律关系的主体、彩票法律关系的客体和彩票法律关系的内容 3 个部分。彩票法律关系的主体由彩票的发行者、销售者与购买者构成。彩票的法律关系主要是发行者与购买者、发行者与销售者、发行者与销售者之间的法律关系。构成彩票法律关系的主题需具备一定的条件或者是资格,这种条件或者是资格就是彩票发行、销售和购买的权利能力和行为能力。我国的彩票发行与销售由法律法规明确规定只有法定部门才能发行和销售,其他部门或者是个人私自发行彩票或者是越权发行将承担法律责任。

彩票法律关系的内容简而言之就是彩票法律关系 3 方之间形成的权利与义务关系。彩票法律关系的客体指的就是法律主体之间的权利和义务所指向的对象。彩票法律关系中的 3 方主体都以彩票问题为中心,即彩票的发行、销售与兑奖等一系列法律活动。彩票在性质上具有财产性这一显著特征,同时他也属于一种票据,它具有票据属性,例如彩票不记名、不挂失等。

彩票法律关系根据彩票法律法规规定而结成的各种权利义务关系,彩票法律关系是民事法律关系的一种。彩票法律关系主体包括政府、公民和法人单位。彩票法律关系的客体主要是以物的形态出现的彩票本身及由彩票中奖引起的奖品、奖金以及行为的形态出现的与彩票有关的各类服务。彩票权利人在法定的范围内可以实现其权利:有权利从事各种合法的彩票活动,要求他人从事一定的行为以实现其彩票的权利,因他人行为使其彩票权利不能实现时,有权要求依法保护实现彩票权利。彩票义务人有义务满足权利主体的要求其履行某种行为。彩票法律关系的特征主要表现为,当事人之间的法律地位是平等的,权利与义务是对等的。彩票发行人与彩票购买人之间存在着合同关系,彩票中奖者与颁奖人之间存在着特殊的债权债务关系,财产关系是彩票法律关系的主要内容。

5 体育彩票立法具备的要素

关于我国的体育彩票立法,笔者不赞同体育彩票单独立法,本质上体育彩票和福利彩票及其他彩票具有相同的性质,体育彩票只是彩票的一种类型而已,彩票和体育彩票两者之间是一种包含关系,完全没有必要单独立法,将体育彩票纳入彩票法调整,制定出统一的彩票法即可。

具体而言,彩票法应当明确规定法律原则上只支持、鼓励和保护具有社会公益性的“公彩”,对以中饱私囊为目的的营利性的“私彩”应当予以禁止和取缔。彩票法应当对彩票发行的主体、彩票市场的管理、资金的分配及使用、彩民的权利及义务等等作出明确界定;鉴于彩民队伍中已经出现了不少未成年人,为避免彩票对未成年人成长产生的负面效应,彩票法还应规定彩票原则上不应向14岁以下的未成年人出售。此外,为确保彩票市场的公正性和安全性,有必要将彩票的开奖列为法定公证的内容,亦即任何彩票的开奖均需经法定的公证程序认可方为合法有效,未经公证的彩票开奖结果一律视为无效。事实上,大多数公众之所以对“公彩”情有独钟,主要就是因为“公彩”信誉度高,其开奖结果通常是经公证而具有国家证明力和公信力的缘故。将彩票开奖纳入法定公证的范畴,无疑是对诚信不足、充斥欺诈、缺乏公信力的非法“私彩”的致命一击。信用是维系彩票业生存和发展的命脉,而这种信用是离不开法律的支持和保障的。

彩票业在中国堪称市场潜力巨大的“娱乐产业”。一言以蔽之,加快彩票立法和强化政府对彩票市场的监管力度,决非一时的权宜之计,而是为了切实维护广大彩民的正当权益和实现中国彩票业的可持续性发展。具体而言需具备以下几个方面要素:

第1,制定彩票法有明确的立法宗旨。制定彩票法的主要宗旨是通过立法,确定彩票在我国经济生活的位置,明确只有国家具有批准发行彩票的权力,任何单位和个人无权发行彩票,除非有法律法规的明确授权。

第2,制定彩票法要注意立法原则问题,这是保证立法质量的重要前提。总体来说,制定彩票法必须达到平衡各种关系,真正做到权利与义务对等,这样才能保证立法的宗旨和目的实现。立法时应该明确各种彩票的法律性质、目的以及彩票的各种法律关系。

第3,在制定彩票法时要防止内部管理规章制度的外延。彩票法必须反映彩票共性的地方,以及彩票发行部门和社会各个方面都必须遵循的原则,从而充分体现法律。

第4,在制定彩票法中要充分反映彩票是国家专营品的特性。彩票市场是作为一个特殊的市场成为我国社会主义市场的一部分的。彩票只能由国家加以严格管理,是国家专营品。

第5,彩票法调整的范围的问题:一是国家是管理彩票的主体,由国家授权的主管部门代表国家对彩票行使监督权;二是彩票销售部门;三是广大购买彩票的人群。它们之间关系,都必须受彩票法的调整,任何一方不得有超越彩票法的行为。

第6,制定彩票法时还要注意下列问题:一是要注意彩票法与其他法律的衔接问题,特别是处理好与《刑法》、《民法》、《行政法》和《经济法》的关系,因为彩票法律规范中涉及到上述3个方面的法律问题。在制定处罚规定时要与上述法律相一致;二是要强调对非法彩票的打击力度;三是随着电脑彩票的发行,在彩票法中要加强对计算机犯罪的防犯打击;四是要严格限定通过发行彩票所筹集资金的使用范围,对投资项目应严格限定。

参考文献:

- [1] 赵 豫. 体育彩票性质新论[J]. 武汉体育学院学报, 1998, 32(4): 15.
- [2] 卢元镇, 郭云鹏, 费 琪, 等. 体育产业的基本理论问题研究[J]. 体育学刊, 2001, 8(1): 41-44.
- [3] 李 海, 丁英俊. 国内外体育彩票发展现状的比较研究[J]. 西安体育学院学报, 2001, 18(1): 14.
- [4] 蔡有志, 叶新新, 陈 岭. 对我国现阶段体育彩票市场的分析研究[J]. 北京体育大学学报, 2001, 23(2): 165.
- [5] 潘国祥. 现代体育彩票“产品化”趋势的理论分析[J]. 武汉体育学院学报, 2001, 35(5): 30.
- [6] 王晓运. 关于福建省体育彩票销售及民众投资行为的调查分析[J]. 福建体育科技, 2001(2): 8.

[编辑:李寿荣]