

中國大陸發行體育彩票之經驗

文・李豪傑

臺灣的運動彩券與中國大陸的體育彩票，都是由政府支持發行的彩票，是以收集公眾資金，資助福利、體育等社會公眾事業發展為目的。但「幸運、娛樂、慈善」的糖衣並未改變彩票的賭博本質，在增進社會公益的同時，也引發了新的問題。本文將簡要的介紹大陸發行彩票的發展歷史、管理機制，以及相關問題。筆者認為其發行目的、公正性，以及玩法可作為臺灣發行運動彩券的參考。

中國彩票的發展歷史

1949年中共建政後，經過了30多年的壓抑，直到1980年代隨著中國大陸改革開放的進一步深入和市場經

▼中國大陸的體育彩票投注站。（圖/王路易提供）



濟體制改革的發展，彩票才擺脫資本主義毒瘤的賭博形象，堂而皇之的成為議論的焦點，引發廣泛的參與。

1984年10月北京國際馬拉松比賽主辦單位中國田徑協會與中國體育服務公司為籌集資金，發行類似臺灣「愛國獎券」的彩票，上面印有「發展體育獎，一九八四年北京國際馬拉松」字樣的獎券。同年11月1日福建省為興建省體育中心，發行了「福建省體育中心建設紀念獎券」。之後，從中央到地方陸續發行許多彩票，但這些彩票的審批和發行都是因應大型賽會等特殊事件而一事一議的非常規、非制度發行。

至1985年前後，工商企業與事業單位假有獎銷售之名，濫發各種彩券。1985年3月4日發布了「國務院關於制止濫發各種獎券的通知」，要求停止發行各種獎券，也不得私分因發行獎券所得獲利，所得募款由當地政府監督使用。私人銷售彩票獲得遏制，但地方政府濫發彩票的混亂情況仍劇。

1986年由於民政福利事業經費不足，民政部向國務院提出發行彩票為民政福利事業籌集資金的請求，1987年6月在北京成立「中國社會福利有獎募捐委員會」，在全國範圍內發行社會福利彩票，開始建立制度化的彩票發行與銷售系統，但中央與地方發行彩票的關係仍未理順。1991年12月國務院發布「關於加強彩票市場管理的通知」，對地方彩票進行清理整頓。1993年5月國務院發布「關於進一步加強彩票市場管理的通知」，明確了彩票發行批准權集中於國務院。

1994年5月31日國務院辦公廳通電全國「關於嚴格彩票市場管理禁止擅自批准發行彩票的通

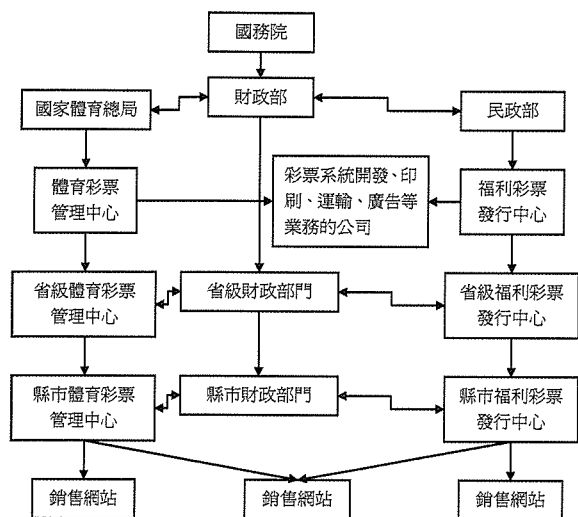
知」，禁止擅自批准發行彩票，並明確了中國人民銀行是國務院主管彩票的機關。同年，國務院批准當時的國家體委發行體育彩票，奠定了當前中國的兩大彩票發行系統。至1999年底，國務院批准彩票管理職能從中國人民銀行移交至財政部，並於2000年一季度完成職能移交工作。至此確立了當前中國大陸彩票的管理體制。

中國大陸彩票的管理體制

1999年以前中國人民銀行是彩票的主管機關。彩票的發行需經中國人民銀行審核同意後報國務院批准，並由中國人民銀行批准的彩票發行機構發行，其他任何部門都無權批准發行彩票，私自發行彩票將被追究經濟與刑事責任。1999年12月彩票主管機關移交財政部，財政部負責審核彩票發行申報資料，擬定彩票發行地區與發行方式，確定國家彩票發行額度。

2001年「國務院關於進一步規範彩票管理的通知」明確彩票發行權集中在國務院，任何地方與部門均無權批准發行彩票。財政部負責起草、制定國家有關彩票管理的法規、政策；管理彩票市場，監督彩票的發行和銷售活動；會同民政部和國家體育總局研究制定彩票資金使用的政策。每年發行額度由民政部與體育總局向財政部提出申請，財政部審核匯總後報國務院批准後再由財政部下達給民政部與體育總局。

民政部、國家體育總局根據有關法規、政策和制度，分別研究制定福利彩票和體育彩票的發行、銷售和資金管理的具體辦法並組織實施；負責研究制定本系統彩票的發展規劃。依據2001年「國務院



▲圖一 中國大陸彩票管理體制框架

辦公廳轉發財政部關於深化收支兩條線改革進一步加強財政管理的意見」的精神，彩票公益金與發行經費全部納入財政專戶管理，支出應符合彩票發行與銷售機構財務管理制度和彩票公益金管理制度。彩票公益金不得用於平衡預算，發行費用結餘不得用於補充民政、體育部門行政經費。國家審計機關對此加強審計。

2001年起，擴大彩票發行規模，並調整了彩票公益金的分配比例。財政部分別與民政部與體育總局確定彩票公益金基數，基數內的彩票公益金由民政部與體育總局按規定使用，超過基數的公益金中，有20%留在民政部與體育總局使用，其餘80%上繳財政部，納入全國社會保障基金，統一管理和使用。依據彩票發行目的，資金用於第三次分配極為關鍵。扣除不低於50%的返獎率與不高於15%的發行費用，不低於35%作為政府收入，用於公益事業。

財政部主管全國彩票發行後，陸續頒佈「彩票

發行與銷售機構財務管理辦法」、「彩票發行與銷售管理暫行規定」、「即開型彩票發行與銷售管理暫行規定」等國家彩票管理的法規，力圖使中國大陸的彩票由民政、體育兩部門的彩票，轉型成為國家彩票。但由現行體制來看，也不難看出平衡部門利益的痕跡，仍有「部門彩票」的色彩，這也意味著民政與體育兩部門在徵收「微笑稅收」上的爭奪將難以平息。

中國彩票的收與支

中國彩票基本上是2元人民幣一注，現約10元新臺幣。我們可由中國財政部網站，以及彩票年鑑附錄上取得一些關於彩票收支的數據，並加以分析。

1987年福利彩票銷售1739.5萬元，獲得公益金855萬。至1995年已上升到57億元，加上當年體育彩票的10億，1995年彩票銷售額超過67億人民幣，福彩公益金近17億，體彩公益金約2億。至2000年，福利彩票與體育彩票分別銷售約90億，合計銷售超過181億人民幣，全國彩票公益金超過51億人民幣。至2003年兩種彩票都銷售超過200億，合計超過400億，全國彩票公益金超過140億人民幣。2004年福利彩票增長至226億元，但體育彩票衰退至154億元，可能與當年6月西安發生震驚全國的寶馬彩票舞弊案¹有關。

至2007年全國彩票銷售超過1016億，其中福利彩票631億、體育彩票385億。以遊戲方式分類來看，數位樂透型789億、即開型169億、競猜型57

¹ 2004年3月17歲的劉亮抽中西安現場即開型體育彩票的特獎寶馬(BMW)轎車，卻被污陷持有假彩票，劉亮憤而爬上彩票販售現場10公尺高的看板，引發媒體關注。後查出除劉亮外，其他3名獲獎者皆為作弊，而主導者是承辦此一體育彩票的陝西代理商楊永明，並有陝西體彩主管單位的涉入。在媒體監督下，最後楊永明與涉案的陝西與西安體彩主管官員，以及公證員都被判處重刑。

億。全國彩票公益金超過342億。其中競猜型就是體育彩票中的足球彩票。至2008年10月，全國彩票已經銷售856億，全年銷售可望破千億，彩票公益金可望突破350億。依據中國國家統計局資料，1995年至2007年中國人均國內生產總值由5046元成長至18934元，平均貨幣工資由5500元成長至24932元，對照體育彩票銷售從10億到385億，不得不令人震驚。

目前彩票公益金的使用管理主要依循「財政部社會福利基金使用管理暫行辦法」，以及「財政部體育彩票公益金管理暫行辦法」。目的是公益籌款、資金用於社會第三次分配。

福利彩票公益金使用範圍為：一、資助老年人、殘疾人、孤兒、傷殘軍人等特殊群體的社會福利事業，幫助有特殊困難的人，支持社區服務、社會福利企業和其他社會公益、慈善事業的發展；二、對老化、陳舊社會福利設施和社會福利事業單位的維修和更新改造予以適當資助；三、對公眾關注、有利於弘揚社會主義精神文明、能體現扶弱濟困宗旨的其他社會公益事業給予適當資助，但全年資助總量應控制在本級留成社會福利基金的10%之內。四、同等條件下，社會福利基金要優先資助老、少、邊、窮和災區的社會福利事業。

體育彩票公益金主要用於落實「全民健身計畫綱要」和「奧運爭光計畫綱要」以下範圍的開支：一、資助開展全民健身活動；二、彌補大型體育運動會比賽經費不足；三、修整和增建體育設施；四、體育扶貧工程專項支出。

2007年中央彩票公益金的支出狀況如下：殘疾人事業花費約4.2億，康復1億、義務教育助學2000

萬、補助盲文圖書1091萬、農村危房改造2億、備戰2008殘奧會7,705萬。另有農村醫療補助8億、城市醫療補助5億、教育助學3億。

中國大陸彩票的問題

彩票在中國是一種重要的政府非稅收入，受到高度的重視。2008年12月8日中國知網（www.cnki.net）上，題目中含有彩票的期刊論文多達1343篇，其中以體育彩票為題的有225篇。碩博士論文題目含有彩票的有80篇，其中以體育彩票為題的有16篇。² 這些論文多討論彩票的經營發展策略與立法問題。在教科書方面，李萬來主編的體育經營管理概論的第十一章專門介紹體育彩票的經營管理，李海著有體育博彩概論，胡正明著有中國福利彩票營銷的三本教科書，王曉玫主編的中國彩票工作更列入21世紀全國高校民政類規劃教材。這些論文與教材佐證了彩票在中國的蓬勃發展。

正如國際奧會主席羅格對北京奧運會的評價：truly exceptional…。具有中國特色的社會主義，以及舉國體制是中國許多事物的基礎，而此基礎是與其他國家和地區大異其趣的，自然相關的中國經驗也就難以複製，至少是要衡量再三才能揀選部分參考。例如中國彩票的規模足以造就較多的專業人員需求，使學校可以培養專門人才，而臺灣的規模就難以支撐專業化。在大陸體育彩票可供臺灣運動彩券參考的部分，筆者認為主要有以下幾點：彩券發行的目的、彩券的公正性、彩票的玩法。

大陸發行彩票的目的很明確，最早是為了貼補民政與體育部門的財政經費不足，並且實際解決了

2 www.cnki.net 2008/12/8 檢索。

部門經費不足的問題。在政府入不敷出的現實下，彩票現在已成為可由政府統一支配的一種非稅收入，而且由個別部門掌控調整為政府整體應用。臺灣的公益彩券與後推出的運動彩券，背景與中國大陸相似。在這一輪經濟不景氣，可能使政府收支更加失衡的情勢下，是否應借鑒大陸經驗，及早思考如何對銷售彩券所得進行通盤規劃，而不侷限於補貼部門經費的思路。

公正性，至少是程序上的公正性是每一種賭博都必須堅持的。雖然說彩票的特性之一就是低中獎率，但是沒有人會去買確定不會中獎的彩券。在大陸體育彩票的發行經驗中，由於作假造成的傷害是極為明顯的，這直接造成銷售的衰退。國內運動競賽的假球、黑哨，更使競猜型的體育彩票不敢以國內比賽為標的，而不得不以歐洲足球聯賽為足球彩票的標的。體育競賽作假與體育彩票作假，對體育產業的負面影響難以估計，想想臺灣職棒、職籃的假球，不也是如此。因此，通過完善法規、強化執法，是極為必要的措施。

彩票的玩法上，就大陸的銷售看，我們可以發現樂透型最高、即開型居次、競猜型最少。對比照臺灣現有的玩法，也就是樂透彩與大樂透、刮刮樂、運動彩券。可以選數字的樂透彩，幾乎就是賭運氣，但保有一點自行掌握命運的感覺，最受歡迎。刮刮樂與樂透彩一樣不需知識技術，也較無銷售地點限制。但是運動彩券較為複雜，需要整合較多訊息，存有休閒障礙，賣得較差。

如果我們考慮以運動彩券提升民眾對運動項目的關注，競猜型的彩券應該被強力推廣。但想想不以本土項目為標的，事實上就是強化外國職業運動

在國內的影響力，有點引清兵入關之感。所以現階段是否只需將運動彩券作為募集體育發展經費的工具，暫以樂透型與即開型為主，僅配合特定賽會推出競猜型彩券，用以吸引民眾對特定賽會的關注。

結語

彩券，即便投注金額不高，終究難脫賭博的性質，大陸仍有不少人為彩券傾家蕩產、為非作歹、盜用公款。雖號稱微笑稅收，但被徵收的對象往往不是高所得者，而是經濟較不寬裕的一群。當我們決定要用發行彩票來增加政府收入時，為這個惡果付出代價就是我們必須要有的準備。

大陸發行體育彩票確實為體育事業的推動做出貢獻，例如：國家隊訓練經費、社區健身設備建設、貧困地區學校體育設施建設、大型賽會籌辦…，這些都是政府需要有經費才能做的事。但是，體育彩票是否促進大眾對體育運動的認識？特別是民眾能否透過複雜的投注方式來瞭解一項運動？以國外賽事為標的，是否能引發對國內賽事的關注？缺乏統計數據支持的現實下，賭博成癮、社會財富逆向分配、是否真有推廣體育效益等問題還需學者們再行探討。（作者現任中央財經大學（北京）體育經濟研究中心副主任、副教授，中國體育行業職業技能鑒定專家指導委員會委員）