

对我国彩票业科学发展的思考

■ 王薛红

1987年我国开放现代彩票业,截至2009年底,全国福利彩票和体育彩票共计销售7059亿元,募集公益金2329亿元,为我国公益事业的发展做出了重要贡献。然而,在彩票销量不断攀升的背后,还存在政策模糊、法律法规缺失、管理体制不顺、行业技术标准缺乏等问题。因此,要树立科学发展观,正视问题,推动我国彩票业健康发展。

一、体制问题

我国自1987年发行福利彩票和1994年发行体育彩票后,彩票的发行和管理体制基本保持稳定。然而,随着改革开放的深入和彩票市场的快速成长,当前彩票发行和管理体制中的各种矛盾和问题也逐渐凸显,主要体现在以下几个方面。

第一,彩票监管与发行机构权责不平衡。在我国现行彩票管理模式下,财政部门负责起草和制定国家有关彩票管理的法规、政策,管理彩票市场和彩票资金,民政和体育部门分别负责福利彩票和体育彩票的发行与销售活动。但由于民政和体育部门发行彩票是国务院授权,财政部门又与民政、体育部门是平级单位,从而导致了财政部门的监管难以奏效。特别是在彩票发行机构有违

规行为时,财政部门并不能直接行使处罚决定,只能由民政和体育部门代为处罚。例如在“西安宝马案”的查处过程中,财政部门被排除在外,实际上只能由陕西省政府直接领导查处。

第二,两大发行机构同质化竞争。近年来,为争夺市场,福利彩票和体育彩票两大彩票发行机构之间的竞争越演越烈,加奖和促销不断,游戏也基本雷同,出现了同质化竞争。3D和排列三游戏最为典型,在体育彩票将排列三由“限赔”改为“限号”后,两款游戏已经完全一样了。这两家彩票发行机构均为政府部门,这样的同质化竞争不仅不利于彩票市场的稳定,对彩票发行效率也是巨大的损耗。希望相关部门加强对市场的研究,规划产业方向,特别是在游戏审批过程中要充分考虑市场状况和不同发行机构的特点。

第三,彩票利益分配体制不顺。我国的彩票公益金在中央和地方两级按照50:50的比例进行分配,中央的公益金又按照固定比例在各部门进行分配。这样的分配格局体现的还是部门彩票的思想,不利于进一步向国家彩票的转型。需要尽快建立更加合理的彩票公益金分配和使用模式,提高公益金的使用效率,完成国家彩票的形象转变。另外,由

于地方具体负责彩票发行和监管工作,负有非常大的责任,而这一点在公益金的分配上却没有体现,这样会导致地方政府在监管和发行彩票过程中,缺乏积极应对各种问题的动力。

二、立法问题

彩票是一种特殊商品,为充分发挥其公益效能和减少社会负面影响,多数国家都制定了专门的法律法规确立彩票的合法地位,规范相关管理细节。由于长期以来一直缺乏一部专门的彩票法规,一直是依靠政府的行政规章来管理的,使我国彩票业在发展过程中出现了大量问题。一方面,由于行政法规的效力低于法律,致使部分彩票在发展过程中遭受质疑。另一方面,由于行政法规的内容有限,没有制定细则,在彩票发展过程中出现新的问题无法解决。此外,由于没有明确的法律处罚规定,也影响了公安和司法机关对彩票相关犯罪行为的查处和判决。

2009年7月1日,《彩票管理条例》的出台,使得我国的彩票业终于有法可依了。然而作为政府行政法规,《彩票管理条例》在制定过程中以协调为主,对于监管模式、问题彩民等方面关注极少,再加上缺少配

套的实施细则,从而对条例的贯彻和执行工作带来了一定的不利影响。

三、行业标准问题

目前,我国存在福利彩票和体育彩票两大彩票发行和销售系统,没有统一的技术标准和管理规范,两大销售系统互不相通,各省市也都各自为政,自行采购投注设备和销售系统,采购和管理成本急剧增加。此外,多套不同的设备和系统也存在较大的安全隐患。为此,笔者希望我国彩票业尽快建立一套自己的技术和管理标准,保证彩票发行的安全顺畅进行。

第一,建立摇奖机具标准。当前,我国对摇奖机具没有统一要求,各省市彩票中心和国家彩票中心根据需要进行国内外的厂商采购,质量水平参差不齐,也没有统一的检测标准。因此,我国迫切需要建立对摇奖机具的检测制度,在摇奖机具启用前和使用过程中定期对其进行检测,确保出奖号码的随机性。这样,既可以保证彩民购彩的公平性,即每注彩票都有相同的中奖机会,

又可以帮助彩票机构防范风险。

第二,建立彩票销售和数据系统的标准。这样,一方面可以保障销售彩票的安全性,避免各类安全漏洞,从而彻底杜绝像辽宁福彩销售系统发生的可无限重复兑奖的此类安全故障。另一方面,形成标准统一的销售和数据系统,可降低彩票发行机构的采购和管理成本,提高彩票发行效率。

第三,建立游戏检测标准。随着彩票市场的快速发展,彩票游戏的种类也不断翻新,部分彩票游戏在设计 and 风险控制上存在问题,有必要在新游戏上市前对其进行系统的论证和检测。在实际工作中,某省在一个游戏品种上居然出现了赔钱的现象;某项游戏的五等奖中奖概率居然比六等奖的中奖概率高,这都是游戏设计的严重不足,若等到在彩票发行过程中再不断地调整游戏规则,就会损害彩票发行机构的公信力。

第四,设立管理制度标准。在彩票发行过程中,要设立严格的管理标准,杜绝一切人为因素的影响,保证其公正性,避免发生各类舞弊

案件。这在即开彩票中,有过很多深刻的教训,所以在电脑彩票中也同样不能松懈。

四、营销观念问题

部分彩票企业和彩票机构在市场宣传中,存在一些不正确的观念,容易误导彩民的购彩行为,不利于我国彩票业的健康和可持续发展,应当及时纠正。

首先,彩票中奖是小概率事件,不可预测。彩票中奖特别是头奖的中奖率一般都非常低,福利彩票双色球的头奖中奖率为 $1/17721088$,体彩超级大乐透头奖中奖率为 $1/21425712$ 。但宣传过程中,部分彩票机构只提头奖奖金,而闭口不提中奖率,这在很大程度上误导了彩民。同时,彩票每期的开奖结果均为独立事件,互不影响,因而不可预测。但是,绝大多数彩民都愿意相信彩票往期开奖结果与下期的开奖结果之间存在某种联系或者统计规律,也就出现了许多公司提供算号软件和荐号服务,甚至连部分概率统计学家都参与进来,设计出复杂的数学模型预测开奖结果。这些都违背了彩票的基本数学原理。

其次,购买彩票应被看作是消费行为而非投资行为。部分彩票销售机构在宣传时有刻意夸大彩票的投资价值倾向,诱导彩民购彩。其实,彩票在发行过程中需要提取公益金和发行费,导致单注彩票的期望收益必定低于其成本,因此彩票根本不具备投资价值。彩民应正确认识彩票,将彩票看作是一项娱乐消费,根据自身能力决定在这项娱乐活动上的花费,避免“邯郸农行彩票”这样的极端事件发生。^[4]

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 常嘉

