

中國彩票業的規管：保護脆弱群體角度

王長斌

[提要] 中國彩票業的規管，是以維護彩票的公正性為核心的，而在保護青少年等脆弱群體方面著力甚少。近年來，彩票，尤其是視頻彩票，對脆弱群體的負面影響日益顯露出來。中國大陸應當從彩票市場結構、彩票供給、彩票廣告、彩票產品以及彩票消費者等諸方面加強規管，實現對脆弱群體的保護。

[關鍵詞] 未成年人賭博 低收入人士賭博 問題賭徒 彩票監管 自願禁足

[中圖分類號] D93.229 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874 - 1824 (2013) 03 - 0070 - 07

當今世界，各法域對於彩票的主流態度是：允許其存在，但採取各種方式進行規管。之所以允許其存在，是因為彩票能給政府帶來巨額的經濟利益。之所以需要對彩票進行規管，主要原因有二。第一，保護顧客不受欺騙。就彩票本身的特點而言，發行及銷售彩票的公司或人員容易在彩票的返獎率以及獎項等方面造假，而顧客不容易察覺，這客觀上需要政府的介入。第二，減少彩票對脆弱群體的影響。儘管彩票發行和銷售機構往往強調彩票的公益性質，但不可否認，彩票是賭博的一種形式，其對青少年、低收入人士以及容易上癮的脆弱群體影響甚大，由此產生不少社會問題。

中國大陸對彩票業的規管，是以保護顧客不受欺騙為中心的，而對脆弱群體的關注甚少。但是，隨著彩票銷售規模的不斷擴大，尤其是視頻彩票^①在中國的誕生和發展，彩票對脆弱群體的負面影響越來越多地顯露出來，需要引起政府以及整個社會的重視。本文即從保護脆弱群體角度探討中國應當如何對彩票進行規管。

一、彩票規管的實踐及理論基礎

各法域對彩票的規管，從保護脆弱群體的角度，一般體現在以下幾個方面。

（一）對彩票實行壟斷經營

就傳統彩票而言，多數法域不允許私人經營，而是採取國家或地方政府壟斷的形式。例如，迄今為止，在美國50個州中，已有43個州發行和銷售彩票。所有這些州的彩票都是由州政府擁有並壟斷經營的，儘管它們實際上會將一些業務外包給私人公司。^②歐洲的情況大體也是這樣。只

有英國的體制稍微特殊一點。英國把國家彩票委託給一個私人公司經營，這個私人公司享有壟斷地位，其唯一的業務只能是國家彩票。^③

從上述法域的經驗看，無論公營還是私營，其共同的特點是壟斷經營。之所以實行壟斷經營，主要原因有三。第一，彩票業是與錢打交道的行業，容易滋生洗錢等犯罪問題。採取壟斷經營方式，方便政府管理以及控制犯罪。第二，排除競爭，保證政府享有壟斷利潤，並將此利潤用於社會福利、教育等良善的事業。第三，由於性質使然，賭博並不是一個值得鼓勵的行業。在一個自由競爭的市場上，彩票經銷商必然使用各種促銷手段吸引消費者，而彩票的壟斷經營至少在理論上可以減少促銷手段的使用，從而減少對人們參與賭博活動的刺激。

（二）對彩票供給的規管

對彩票供給的規管，主要體現在對彩票場所、彩票活動類型的規管等方面。

對於傳統彩票銷售點的數量，各法域除了有一些原則性的要求外，一般不作硬性限制。但是對於視頻彩票，則有不少法域限制電子彩票終端機的數量。例如，美國南卡羅萊納州規定，每一個視頻彩票營業地點不得安裝超過5台電子博彩終端機。^④這是因為，傳統彩票被認為是各種博彩遊戲中較“軟性”的一種博彩形式，而電子博彩終端機提供的博彩產品速度較快，互動性較強，參與者更加容易上癮，被認為是博彩遊戲中較“硬性”的一種博彩形式。限制電子彩票終端機的數量，是限制人們參賭的一種措施。

同樣道理，有些國家規定，如果一個地點經營“軟性”的彩票，則不得同時經營“硬性”的博彩遊戲。英國法律規定，在提供賽馬、賽狗、賓果（bingo）博彩的地點，不得銷售彩票，以避免原本只想參加“軟性”賭博的人被誘惑參與“硬性”賭博。^⑤

（三）對彩票廣告等促銷手段的規管

多數法域承認，人們對於彩票等博彩行為有一種自然存在的需求，所以，政府可以提供適度的博彩遊戲，以滿足這些需求，並以此在一定程度上打擊地下賭博行為。但是，賭博畢竟是有害的，所以不能允許博彩企業運用廣告等促銷手段刺激並擴大這些需求。在這種理論指導下，德國禁止彩票廣告，甚至把發佈彩票廣告視為一種刑事犯罪行為。^⑥1968年英國彩票合法化之後，同樣遵守這一理論，直到2005年英國議會通過新的博彩法為止。^⑦美國聯邦法律在相當長的時間內禁止賭博廣告。^⑧

但是，就當今世界的趨勢而言，對彩票廣告的限制已經趨於寬鬆。除了少數法域仍然禁止博彩廣告外，多數法域已經不再採取嚴厲禁止的態度，這主要是因為政府越來越依賴於博彩收入，實際上是經濟利益壓倒了對社會成本的關注。儘管如此，不少法域對彩票廣告仍然採取一定的規管措施，這些措施可能通過政府的法律法規表現出來，也可能通過博彩行業的自我規管措施表現出來。英國《1993年國家彩票法》（The National Lottery etc. Act 1993）、《2005年博彩法》（The Gambling Act 2005，針對除國家彩票之外的其他博彩形式）賦予相關政府部門規管博彩廣告的權力，從而為政府介入廣告規制留下了伏筆。除了法律的規定之外，英國廣告協會也進行自我規管，其制定的“廣告守則”專就賭博、彩票廣告的內容等方面作了具體的規定。^⑨北美州和省彩票協會（The North American Association of State and Provincial Lotteries, NASPL）於1999年制定了“廣告指南”（NASPL Advertising Guidelines），就彩票廣告的內容、語調、博彩資訊公開、對象等作了規定。

（四）對彩票產品的規管

對彩票產品的規管，從保護脆弱群體的角度，主要是對開獎的頻率、彩票的種類等進行規

管。一般而言，政府對於傳統彩票，一般是允許的，因為這些彩票總體上頻率較慢，參與者較不容易上癮。而對於新興的視頻彩票，則持否定態度的比較多。1993年，英國彩票監管部門明令禁止視頻彩票。^⑥在美國，視頻彩票只有在少數幾個州才是合法的，絕大多數州不允許視頻彩票營業。這主要是因為視頻彩票機與傳統彩票的區別的確很大。傳統彩票一般每隔一段時間才開一次獎，而視頻彩票則在短時間內可以數次開獎，而且視頻彩票的遊戲被設計的較有趣味性和互動性，增加了對人們的吸引力。在美國與加拿大，許多視頻彩票機安裝在酒吧以及小商店裡面，顧客一邊玩博彩遊戲，一邊享受其他服務，大大增加了沉迷成癮的機會。

（五）對彩票消費者的規管

對彩票消費者的規管，包括對彩票消費者年齡、收入、精神狀態等方面的規管。

對於彩票消費者的最低年齡進行限制，是為了防止青少年過早地介入賭博行為。研究表明，在青少年時期即參與賭博活動的人，成為終生問題賭徒的危險，比成年時期才開始參與賭博活動的人比率高得多。^⑦所以，絕大多數法域禁止向未成年人出售彩票以及向未成年人兌獎。

對彩票消費者的最低收入進行規管，是因為低收入者往往更容易參與到賭博活動中，而且賭博失利對低收入家庭的負面影響更大。杜克大學的一項研究表明，在美國，1998年，排在前列的5%的彩票消費者（他們每年3,870美元以上用於購買彩票）所購買的彩票金額佔彩票銷售總額的54%，10%的彩票消費者（他們每年2,593美元以上用於購買彩票）所購買的彩票金額佔彩票銷售總額的68%，20%的彩票消費者（他們每年1,619美元以上用於購買彩票）所購買的彩票金額佔彩票銷售總額的82%。排在前列的彩票消費者多為非洲裔美國人、窮人以及受較少教育的人。^⑧這說明，越是處在社會底層的人越容易將微薄的收入用來購買彩票，而一般情況下，花在彩票上的錢越多，他們的生活品質就越差。但是，由於限制彩票消費者的收入牽扯到歧視等敏感問題，所以政府一般不直接在法律中規管彩票消費者的最低收入，而是以間接方式限制低收入者參與賭博活動。例如，新加坡法律規定，本地人進賭場的，要繳納入場費，數額為每次100新加坡元，或者每年2,000新加坡元。^⑨

除了上述兩個方面之外，有些法域也對參賭者的精神狀態進行限制。例如澳門法律規定，精神不正常者不得進入賭場，醉酒者不得進入賭場。^⑩

二、中國彩票法律在保護脆弱群體方面存在明顯不足

中國大陸的彩票法律，最主要的是2009年國務院發佈的《彩票管理條例》，其次是財政部、民政部、國家體育總局於2012年發佈的《彩票管理條例》實施細則，再次是相關部門發佈的有關彩票的規範性文件，最後，還有中國福利彩票發行機構以及體育彩票發行機構制定的一些具有自我管理性質的管理辦法。本部分的考察與討論主要依據上述法規、規章和規範性文件。

（一）中國彩票的市場結構

中國傳統彩票市場由福利彩票和體育彩票組成，其發行和組織銷售工作分別由國務院民政部門、體育行政部門設立的福利彩票發行機構、體育彩票發行機構負責，因此，中國傳統彩票市場屬於雙寡頭結構。

中國彩票發行與銷售的歷史告訴我們，雙寡頭之間的競爭是激烈的。這是因為，福利彩票和體育彩票雖然叫法不同，但遊戲規則、銷售方式與購買對象，基本上是相同的。這就是說，產品以及顧客的同質性都比較強。再加上各自的發行、銷售機構有獨立的利益，所以二者之間的競

爭是不可避免的。除此之外，由於相互競爭的彩票的面值、返獎率是相同的（意味著顧客購買兩種彩票的價格相同），所以兩個寡頭無法像銷售一般商品那樣展開價格競爭，這導致彩票銷售競爭的主要方式是廣告宣傳。廣告宣傳，較之價格競爭而言，更容易刺激、引誘新顧客加入購彩隊伍，對於脆弱群體的影響尤其大。

視頻彩票只有福利彩票發行部門所屬的“中福在線”經營，所以基本上屬於壟斷的市場。但是，處於相鄰地區的中福在線銷售廳之間仍然可能存在一定的競爭。這是因為，如果銷售廳屬於不同的行政機構管理，則不同的行政機構之間就存在不同的經濟利益（銷售量越大，所得的發行費越高），這是行政機構支持銷售廳進行競爭的誘因。此外，曾經有一段時間，有些地方的中福在線銷售廳實際上承包給私人經營，則這些承包的銷售廳更有動力與其他銷售廳競爭。為競爭所採取的手段必然刺激人們對彩票消費的需求。

（二）對彩票供給的規管

對於彩票銷售場所，中國彩票管理法規的規管是比較原則的。《彩票管理條例實施細則》第24條規定，彩票銷售場所的設置應當遵循以下三項原則：統籌規劃，合理佈局；公開公正，規範透明；從優選擇，兼顧公益。無論對於彩票銷售場所的數量，還是彩票銷售場所的地點，都沒有提出明確具體的要求。^⑤這就為彩票銷售場所的無序設立開了方便之門。實踐中經常可以發現在超市、商場擺放彩票投注機等現象。

對於同一個彩票銷售場所可以銷售的彩票種類，《中福在線即開型彩票銷售管理暫行辦法》第5條規定：“銷售廳是以銷售中福在線即開型彩票為主，同時可以銷售其他福利彩票的場所。”這與其他法域不允許“硬性”賭博遊戲與“軟性”賭博遊戲在同一地點銷售的規定恰恰相反。

（三）對彩票廣告、宣傳和其他促銷手段的規管

在彩票的廣告、宣傳方面，《彩票管理條例》只是規定，彩票發行機構、銷售機構、代銷者不得進行虛假性、誤導性宣傳，不得以詆毀同業者等手段進行不正當競爭。這與廣告法、反不正當競爭法等法律對一般商品或服務的規定並無不同。從這一意義上講，中國對彩票的廣告和宣傳並沒有任何特殊的、針對性的規定。相反，有些彩票銷售場所的宣傳手段本身可能具有誤導性。例如，《中福在線即開型彩票銷售廳管理暫行規定》要求銷售廳的環境建設應當突出福利彩票的公益性質，應在顯著位置張貼中國福利彩票“扶老、助殘、救孤、濟困”發行宗旨、“公平、公開、公正”發行原則。這很可能使彩票購買者降低對彩票賭性的認識，以及降低彩票購買者參賭的內疚感，引誘他們更多地參與購彩活動。

（四）對彩票產品的規管

中國的彩票法律法規，除了對彩票類型進行了列舉之外，並未明確界定彩票的範圍，或明確禁止某些彩票品種，而是採取了相當靈活的方式，將開設、變更、停止彩票種類的權力，完全留給了相關行政部門。《彩票管理條例》規定，彩票發行機構申請開設、變更、停止彩票品種，應當經國務院民政部門或者國務院體育行政部門審核同意，並向國務院財政部門提交申請材料，由國務院財政部門最後作出決定。換言之，相關彩票行政管理部門可以根據具體情況確定彩票發行和銷售的品種。這給將來開設速度快、效益好但容易使人上癮的彩票品種埋下隱憂。這是因為，民政部門和體育行政部門實際上是彩票的發行和銷售部門，它們基於自身利益的考慮，容易將更多的注意力放在彩票收入的增加上面。財政部門雖然肩負監管的重任，但在性質上，財政部門是

為國家理財的，所以同樣比較注重彩票的收益，而非彩票的社會影響。所以，在缺乏明確法律規定的情況下，這些部門很可能犧牲社會利益，為發行容易上癮的彩票品種開綠燈。

關於獎金，中國採取對彩票的單注獎金封頂制度（一般為500萬元）或固定獎金制度，但在某些彩票品種中，最高獎可以超過500萬元（例如體彩的“超級大樂透”）。如果中獎者有多注彩票中最高獎，其獲得的總獎金有可能數以億計，這對人們是很大的刺激。

中國有些體育彩票的遊戲規則對投注額進行了規管。例如，《全國聯網電腦體育彩票超級大樂透遊戲規則》第9條規定：“購買者可對其選定的結果進行多倍投注，投注倍數範圍為2~99倍。單張彩票基本投注的最大投注金額不超過20000元，基本投注加追加投注的最大投注金額不超過30000元。”這種限制單張彩票投注而不是購彩者總體投注金額的制度，主要目的是降低彩票發行機構的風險，而不是出於保護脆弱群體的考慮，所以對於減少對脆弱群體的影響並無幫助。

按照中福在線的投注規則，中福在線遊戲的單注投注額上限為2元，每張投注卡每日的最高充值限額為200元。但是，由於投注卡並非記名，所以投注者可以通過多買投注卡的方法規避這項規則。實踐中，規避規則的狀況極其普遍，反映了中福在線制度的漏洞以及規則執行的不力。

（五）對彩票購買者的規管

《彩票管理條例》第18條規定，彩票發行機構、銷售機構、代銷者不得向未成年人銷售彩票。對於彩票購買者的精神狀況、收入水平等其他方面未作具體規定。

綜上所述，中國彩票法律制度中，只有極少數措施是從保護脆弱群體角度出發的。即使對於這少數的措施，彩票監管機構的執行也是不力的。

三、加強彩票規管的對策建議

隨著彩票銷售規模的日益擴大以及彩票品種的花樣翻新，彩票對脆弱群體的影響日益顯現。中國相關政府部門不應當繼續放任彩票負面影響的存在了。首先，放縱這些負面影響的存在，與彩票的公益性質相悖。其次，沉迷於賭博的人對個體家庭影響甚大，亦危及社區的安全與穩定。最後，如果放任負面影響氾濫，勢必破壞彩票的整體形象，造成社會大眾對彩票的反感與反對，從而妨礙彩票業的繼續發展。中國相關政府部門應當負起責任，改變長期以來只追求彩票收入的傾向，真正從保護脆弱群體角度加強對彩票發行和銷售的規管。

（一）改變彩票市場結構，減少彩票市場的競爭性

就一般商品或服務而言，競爭的市場結構對消費者群體是有利的，因為競爭可以迫使供應商降低價格，或提供更加優質的產品或服務。但彩票是個特殊的市場，極少數人購買彩票固然可能獲利，但大多數人購買彩票的結果是血本無歸。同時，彩票不僅不創造任何社會財富，而且會使購彩者產生上癮等健康問題，也不利於培養積極向上的社會風氣，不利於家庭和社會的和諧安寧。所以，政府發展彩票應當有節制，既在一定程度上滿足社會的購彩需求，同時又不刺激、引誘人們參加購彩活動。為此，建議政府將傳統彩票市場上的兩個供應商併成一個具有壟斷性質的國家彩票公司，這樣在一定程度上減少競爭手段的使用，從而減少人們接觸彩票的機會和刺激、引誘。

（二）謹慎發展並嚴格規管容易致人上癮的彩票

研究表明，在各種賭博形式中，對脆弱群體影響較大的，莫過於具有互動性的網絡賭博、賭

場賭博以及電子賭博機。傳統彩票的賭性較小，因此危害也較小。^①所以，現階段，相關政府部門應當把規管的重點放在控制網絡賭博和視頻彩票機上。

《彩票管理條例實施細則》發佈之後，中國的網絡售彩已被叫停。但在既得利益者的壓力之下，將來仍有可能重開。相關政府部門應當對此有一個明確的態度：或者宣佈完全禁止網絡售彩，促使目前的網絡彩票經銷商早日改弦更張；或者抓緊制定各種規管措施，在一定條件下重新開放，避免陷入重開—出問題—叫停—重開的輪回。

當前問題比較大的是中福在線即開型彩票銷售廳，亦即視頻彩票銷售廳。視頻彩票與老虎機極為類似，是參與者容易上癮的賭博形式之一，政府應當採取切實措施對其進行規管。首先，限制中福在線銷售廳在一定行政區劃內的數量，並明確規定銷售廳遠離學校。其次，限制每個銷售廳內視頻彩票機的數量。第三，限制每個人的日投注額和月投注額，這通過對視頻彩票機或投注卡進行程序設定即可完成。投注卡應當實行實名制，一個投注者只能申請一張卡。在此基礎上，也可以考慮將每張卡的最高投注額與購買者的收入掛鉤。第四，銷售廳內不得供應含有酒精的飲料，醉酒者不得進入銷售廳。最後，銷售廳內不得銷售傳統彩票，避免傳統彩票的購買者受到視頻彩票的不當吸引。

（三）制定彩票廣告和宣傳準則

《彩票管理條例》禁止彩票發行機構、銷售機構、代銷者進行虛假性、誤導性宣傳。但在實際生活中，虛假性、誤導性彩票宣傳所在多有，其中一個原因，是對何為“虛假性、誤導性”彩票宣傳缺乏清晰的界定，妨礙了社會大眾和基層執法部門對此類廣告宣傳的舉報和監督。中國彩票監管部門應當儘快制定彩票廣告和宣傳準則，彌補這一漏洞。除此之外，還應針對彩票廣告和宣傳的其他內容、發佈形式、時間和對象等方面作出具體的、具有執行性和操作性的規定。在這方面，國外不少法域有成熟的經驗可資借鑑。

（四）針對視頻彩票銷售廳，引入自願禁足制度

為了減少賭博對社會的負面影響，不少法域實行自願禁足制度。其核心內容是：由本人或家屬向彩票銷售機構或監管部門提交申請，自願要求禁止該人參與購彩活動；彩票監管部門以及彩票銷售公司一旦發現該人出現在彩票銷售或活動場所，必須拒絕其進入，或強行將其驅逐出去；如果彩票監管部門或彩票銷售公司不遵守這一規定，則需要承擔法律責任。在中國，視頻彩票是賭性較高的一種賭博形式，參與者容易上癮，應當考慮引入自願禁足制度。經營視頻彩票的中福在線有自己獨立的封閉性的銷售場所，所以有條件實行這一制度。如果將這一制度與視頻彩票投注卡實名制結合起來，對脆弱群體的保護更加有力。

彩票在新中國雖然已經有二十多年的發展歷史，但中國對彩票的規管卻比較緩慢與落後。尤其是，相關監管部門對彩票的負面社會影響認識不足，導致現有的彩票法律制度比較缺乏這些方面的規定，需要相關政府部門的重視與改進，保證彩票走健康發展之路。

①彩票可以區分為傳統彩票和視頻彩票。傳統彩票是指即開型彩票（例如福彩的“刮刮樂”，體彩的“頂呱刮”）、樂透型彩票（例如福彩的雙色球、體彩的“超級大樂透”）、數字型彩票（例如福彩的“3D”、體彩的“七星彩”）、競猜型彩票（例如

足彩的勝負彩和進球彩）。視頻彩票是指在博彩公司經營的電子終端機或電子遊戲機上下注、兌獎，既有近似於紙質彩票的“刮刮樂”，也有通過玩電子遊戲之後才決定是否中獎的視頻撲克，中國福彩中心經營的“中福在線”即屬這種彩票形式。

- ②Chris Sieroty, *Revenue from Gambling, Lottery Rises in U.S. in '10*, Las Vegas Business Press, July 4, 2011.
- ③Section 5 of the National Lottery etc. Act 1993; and David Miers, *Regulating Commercial Gambling: Past, Present, and Future*, Oxford: Oxford University Press, 2004, P401. 在英國，除了國家彩票外，還有一些地方性的或規模較小的彩票，這些彩票並非壟斷經營，但法律對這些彩票的發行規模和獎金有限制，所以無法形成對國家彩票的競爭。
- ④Chapter 3 of National Gambling Impact Study Commission Final Report 1999.
- ⑤Paragraph 5 of the National Lottery Regulations 1994.
- ⑥Paragraph 287(2) of the Penal Code.
- ⑦Peter Collins, *Gambling and the Public Interest*, Westport: Praeger Publishers, 2003 p.79; Julia Hornle, p. 71.
- ⑧I. Nelson Rose, *Gambling and the Law*, chapter 5, Hollywood: Gambling Times, 1986.
- ⑨See The UK Code of Non-broadcast Advertising, Sales Promotion and Direct Marketing (CAP Code) and The UK Code of Broadcast Advertising (BCAP Code).
- ⑩Department of National Heritage, *Directions to the Director General of the National Lottery under Section 11 of the National Lottery etc Act 1993*, reprinted in OFLOT (1995), 2.4.
- ⑪Chapter 4 of National Gambling Impact Study Commission Final Report 1999.
- ⑫Charles T Clotfelter et al., *State Lotteries at the Turn of the Century*, 1999 , pp. 12-13.
- ⑬Section 116 of the Casino Control Act.
- ⑭澳門《娛樂場幸運博彩經營法律制度》（第16/2001號法律）第24條。
- ⑮財政部等有關部委曾發出《關於制止彩票入侵校園有關問題的意見》（財綜[2006]53號），要求“中小學校周圍200米內不得設立彩票投注站點，600米內不得設立彩票專營場所”。但該文件已於2011年被宣佈廢止，見《財政部關於公佈廢止和失效的財政規章和規範性文件目錄（第十一批）的決定》（財政部令第62號）。
- ⑯Per Binde, *What are the most harmful forms of gambling? Analyzing problem gambling prevalence surveys*, CEFOS Working Paper 12, 2011, ISSN: 1653-3859.

作者簡介：王長斌，澳門理工學院博彩教學暨研究中心副教授，博士。

[責任編輯 陳志雄]