

中国彩票亟待立法

China's Lottery Ticket Should Be Legislated

郑 骏

(山东师范大学,教授 济南 250014)

经过湖北警方 27 昼夜的侦查,中国电脑体育彩票第一大案——湖北省“4.20 体育彩票案”正式告破。犯罪嫌疑人章国新为了获取 500 万元的大奖,竟然 4 次翻窗入室(这足以看出湖北省体育彩票中心管理方面的漏洞),将自己制作的 8 枚假球混入湖北省第 01031 期体彩开奖球中,尽管犯罪分子并未达到侵吞 500 万元的目的,但本案正发生在全国“彩票热”中,无疑,受到了各方人士极大的关注。

其实,在世界各国彩票业的发展过程中,也曾有过类似的案件。美国电影《幸运数字》就是根据 1980 年宾夕法尼亚州发生的一起重大博彩案件改编而成的,一个以不正当手段使开奖数字成为自己所选号码的家伙获得了 1 200 万美元的巨款。该片由约翰·特拉沃尔塔与莉莎·库卓主演,在派拉蒙公司的这部影片中,特拉沃尔塔饰演打上开奖号码主意的电视台天气预报主持人。

在彩票业发展的初期,这类事件不可能完全避免,关键是怎样处理。然而,目前就湖北省“4.20 体育彩票案”在当地尚存在两个明显对立的观点——一方认为是刑事犯罪案件;另一方认为是“丑闻”,涉案彩民大胆作弊,属违法却不属犯罪。在通常情况下,对某一具体案件的分析总会存在不同看法的,更何况我国至今还没有彩票法。

这种无法可依的局面也是有其历史原因的。新中国成立后,彩票也与土匪、娼妓一样,作为旧社会的特征被消灭,以致在相当长一段时间内,伴随着新中国成长的一代人不知彩票为何物,更没有靠彩票致富的奢望。改革开放初,彩票仍然不露脸,直到 1987 年才姗姗而至。但仅仅 13 年时间,彩票已风靡大江南北,直至近两年形成真正的“彩票热”,成为社会的一道夺目的景观,同时也如下文所列,惹出了一起起风波。

私彩泛滥以及彩票的案件和纠纷

1. 中国彩票第一案 今年发生的湖北省“4.20 体育彩票案”当属中国电脑体育彩票第一案,而实

际上,中国彩票第一案发生在 1998 年底至 1999 年,因为腐败渗进彩票发行之中,体育彩票发行权被企业拿走。无锡市恭安自行车厂厂长吴建中通过关系搞到了体育彩票发行权,事后,吴送锡山市体委正副主任络文龙、杨绍林每人 4.8 万元,送负责体育彩票的蔡善海 5.3 万元,而锡山市体委则开出 250 多万元的支票给吴厂长。

2. 湖北发生特大彩票纠纷案,18 万巨奖一夜变假 2000 年 11 月 17 日,湖北枝江市彩民张有菊在摸奖现场摸中了 18 万元的特等奖,第二天兑现奖金时,却被告之彩票是假的。为讨说法,张将承办者枝江市民政局和主办者该市政府告上了法庭。是张有菊的大奖有假,还是工作人员做了手脚?此案正在审理中。

3. 野火烧不尽的“私彩” 什么叫“私彩”?除了国务院批准发行的“中国社会福利彩票”和“中国体育彩票”外,任何地区、部门、机构和个人以任何名义擅自发行或变相发行的彩票,均属于“私彩”。私彩在海南与公彩相伴而生,蔚然成为庞大的地下经济,公、私彩的比例,保守的估计是:20%买公彩,80%玩私彩。从今年 3 月 22 日起,海南开展大规模整治私彩行动后,公彩立即出现增长势头,但“五一”长假期间,私彩又死灰复燃。海南私彩,真的不能斩草除根?福建省漳州地区的地下六合彩赌博活动已害得农民不愿种地,平和县县委书记许宝勇疾呼:再不严打六合彩,刚刚脱贫的群众必将重陷贫困境地。非法“电影彩票”也已泛滥中原,河南省财政厅已要求从重从快打击。

4. 赌球暗流和小学门前的“刮刮乐” 看足球赛,赌球!这在广州及周边地区早就是公开的。种种秘密的博彩方式仍在悄悄地泛滥,可怕的还在于,赌球暗潮涌动,连一向圣洁的高校也未能幸免。广东陆丰市金厢镇洲渚小学门前的“刮刮乐有奖游戏”,票额 1 角,只有 3 位数的对奖号码,“大奖”一等奖 5 元,二等奖 4 元,三至末等奖的奖品为塑料玩具或者贴纸等。小学生们或许不知道,他们正在玩的“刮刮乐”,可能是中国彩票历史上最小规模的非法

私营彩票。

5. 上海“空白彩票案” 张女士于1999年8月20日花2200元购买了1100注兑奖号码,每张彩票5注,共计220张彩票。事后,张女士发现,由于销售人员疏忽,有一张彩票是空白的,自己先前选购的5注兑奖号码没有打印出来,其中含有中了该期总金额近259万元特等奖的选号。张女士与体育彩票管理中心交涉无效后,于2000年6月向法院起诉。

6. 分奖案 发生在上海,正办离婚期间,男方摇出大奖,女方申言要平分奖金。

7. 狂贪公款买彩票案 广西梧州市河西交通征费稽查所出纳员黄树锋截留公款2527764元,绝大部分用于购买彩票,被判死缓。今年2月13日,正值江苏省连云港市港城医院出纳员姚金华生日,当日却因涉嫌贪污罪被依法拘留。他因一心痴迷于彩票,成天幻想中大奖,于是非法侵吞门诊收入18万余元。

8. 彩票大奖资金的归属案 发生在济南市的范某诉高某即开型福利彩票奖金30万元该归谁的纠纷案;发生在禹城市的3人买彩中头奖300万的归属案。

9. 若干商家赠彩票搞促销 是否违法?是否属于不正当竞争?

人们在对上述私彩案件、纠纷关注之余,更在对热销中的彩票进行法律思考,使彩票发行中存在的诸多法律问题开始得到重视。

现有的管理规定与正式立法的必要

1987年6月3日,经国务院批准,中国社会福利有奖募捐委员会在京成立。这是新中国成立后的第一家彩票经营、管理机构。

1987年7月27日,第一批800万张中国福利彩票在河北、江苏、浙江、上海等10省市试点发行。近14年来,我国彩票业走的是一条先发行、后立法的道路,至今还没出台彩票法,连专门的彩票行政法规也尚未出台。

那么,曾有过哪些管理规定呢?

1987年由中国社会福利有奖募捐委员会制订了一个暂行办法,规定自愿购买、不能摊派、不能乱收费,奖金筹集后以一定比例用于福利事业。

1991年,国务院发出《关于加强彩票市场管理的通知》。因为进入90年代,彩票市场出现混乱局面。一些地方政府和部门不经国务院批准擅自发行彩票,一些企业甚至个人以有奖销售的名义变相发行彩票。这些非法的“私彩”使彩票市场秩序十分混乱,侵害了群众利益。《通知》中强调利用发行彩票募集资金应从严控制,发行彩票的批准权集中在国务院,明确中国人民银行是国务院主管彩票的机

关。

1993年,国务院发出《关于进一步加强彩票市场管理的通知》。重申了1991年文件的内容。企事业单位和私营企业、个体工商户一律不得发行经营彩票或变相彩票。

1994年,中共中央办公厅、国务院办公厅发出《关于严格彩票市场的通知》。

从2000年1月1日开始,中国人民银行把彩票管理权正式移交给了国家财政部。

尽管1991年后,地方、部门滥发彩票之风基本刹住,我国彩票市场逐步走向正规,但随着2000年电脑彩票的火爆,有的地方“私彩”更是“野火烧不尽”,这正说明彩票市场应及早立法。时下,彩票发展如火如荼,但法律滞后,一旦出现问题,现有的各种管理规定可以作为依据但不是法律意义上的依据。彩票的发展最终取决于市场是否成熟,而这个成熟需要法律保障。中国彩票业内人士深感管理体制的改革势在必行,而与改革相对应的是立法问题。所以业内人士呼吁尽快立法,以保证彩票产业健康、有序地发展。

彩票立法,至少有如下3方面的好处。一是能明确相关部门的责权利,理顺关系。目前我国彩票业的管理体制是:国务院领导,民政、体育部门主办,专门发行机构发行,财政部门监管,税务、审计部门监督。责权利大体上明确,但在具体运营中扯皮现象时有发生,这需要通过立法加以规范。二是因为有了法律规范,可以让经营者放手经营。三是可以有力地打击私彩。虽然一直在取缔私彩,但由于缺乏更明确的法律依据,惩罚措施不到位,打击力度不够,私彩、非法彩票也就常常在遭受打击后又死灰复燃。

关于彩票法内容的探讨

世界彩票业历经百余年并保持长盛不衰,其中一个重要原因就是政府通过彩票立法的形式给予彩票业优惠和保护,即由政府或由政府发放许可证的彩票合法主办单位来经营。无论在何种社会制度下,彩票管理体制的主要特征是政府控制彩票发行和管理,以保证彩票的公正性。彩票,毕竟是一种利弊共存的博彩形式,因此,由国家垄断专营并制定法律予以规范,是兴利除弊、使其健康发展的首要前提。目前世界上开展博彩活动的120多个国家和地区绝大多数完成了国家立法,用法律来约束包括彩民的从事彩票业活动的每一个人的行为。美国彩票法规的特点是机构健全、责权分明;泰国国家彩票局对法规的解释是:“为国家发展筹集资金,是授权于政府、没有任何欺骗的行为”;法国人则浪漫地把买彩称作是“微笑纳税”;西方一些发达国家的法

律都明文规定严禁向未成年人销售彩票,否则将受到严厉制裁。基于我国的国情,笔者认为制订彩票法应考虑下述问题。

1. 要有明确的立法宗旨,以规范彩票发行秩序

应规定彩票法的主要宗旨,通过立法,确定彩票在我国经济生活中的位置,明确只有国家才具有批准发行彩票的权力,彩票只能由国家严格管理,是国家的专营品;彩票一旦取得了法律地位,将和股票、债券一样受到国家保护。同时,为防止彩票发行中的虚假欺诈行为,对彩票承销商的资格和发行方式也应明确认定;规定彩票经营者必须依法经营、监管部门必须依法进行监督;要严厉打击非法彩票和私人彩票,确保国家对彩票市场的管理,维护彩票市场的秩序。

2. 要注意立法的原则问题 这是保证立法质量的重要前提。法律主要是调整各种关系和行为主体的,彩票法涉及与彩票有关的权利主体和义务主体:一是由国家授权代表国家对彩票行使监管权的主管部门;二是彩票发行销售部门;三是广大购买彩票的人群。彩票法中要明确规定三者之间的关系和应享有的权利以及应履行的义务,调整它们之间的关系,规定任何一方不得有超越彩票法的行为,以真正做到权利与义务对等,保证立法宗旨的实现。另外,彩民如何了解彩票发行系统和抽奖方式的合理性,彩票收受金是否真的被用于发展体育和福利事业,对这些问题亦需要有相应监管性法规,以保障彩票发行过程的公开、公正性,切实维护彩民的知情权。

3. 是否需要保护彩民的个人隐私 彩民一旦获得巨额资金,其个人信息就会随着电视、报刊等媒体传入千家万户,并由此给中奖者带来一些麻烦。对这种问题,有人认为彩票奖金是个人收入,为保障彩民的个人财产不受侵犯,发行机构和彩民都有权拒绝新闻采访,以保护彩民的个人隐私;但也有人认为彩票资金是从其他彩民的共同投资中提取的,广大彩民有权知道自己的投资是否被合理利用,因此,中奖者有必要公开其某些个人隐私。真可谓“中大奖的要保密,未中奖的要知情,彩票业遇难题:隐私权遭遇知情权”。如何处理隐私权和知情权这对矛盾呢?山东省康桥律师事务所徐燕飞律师认为:尽快加强彩票立法,细化发行规则,明确和拓宽彩票发行中心与公众的联系渠道,在有效保护大奖得主隐私权的同时,尽可能地满足公众的知情权,增加彩票发行透明度。

4. 彩票的属性,购彩行为的定性 有人说彩票是市场经济中的一种特殊商品。此说如果成立,彩民难得幸运地获巨额资金,但却经常是一无所获,这是否符合等价交换原则?也有人说彩票是赠与品,是彩民对社会公益事业的捐赠,如果这样,购彩

这种赠与行为是无偿行为,是不需要回报的。与此相反,根据国家统计局中国经济景气监测中心的调查,购买彩票的43.3%的人想的是中奖,渴望有超值回报,只有23.7%的人认为是善举。在这种渴望暴富的心态下,购买彩票行为是否真的是无偿赠与行为?赠与合同能否成立?因为在赠与合同中,受让方是无需承担义务的,但彩票中心却有义务支付巨额资金,这种特征如何用赠与合同解释?如果彩票认购行为构成买卖合同关系,一旦发行机构出现失误,使彩民2元的彩票不能参与抽奖,发行机构赔不赔偿损失,如果赔偿,是赔2元呢,还是赔500万?这类实际操作中的悖论和问题都亟需彩票法从新的理论角度予以解决。

5. 委托购买彩票行为的定性 由于委托他人购买的彩票中奖或中奖后委托他人领奖而引起的法律纠纷不少;因彩票是不记名的,一旦起了纠纷,就给法律举证造成很大的困难。在委托他人购买彩票的行为中,双方的关系是代理、合作还是借款关系?如几个人共同出资购买的彩票中奖后,如何分配奖金?在委托他人购买彩票之前,相关各方是否应事先对约定作一个明确的书面确认?这些都应有明确的法律规定。

6. 明确彩票的认购对象 毋庸置疑,彩票是一种博彩,具有一定的负面影响,因此有必要规定彩票的认购对象。目前,国家对此并无统一规定,有的地方规定彩票购买者只能是自然人,像山东省就在电脑福利彩票承销细则中规定“未成年人不得参加投注”,但这种针对投注站人员的规定又怎能具有法律约束力呢!出于保护未成年人身心健康的考虑,有必要在彩票中对未成年人的彩票购买行为作某些限制。对是否允许企业团体购买彩票;如果可以,对它们的购买行为应作怎样的限制,也需要有明确的法规。

7. 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和民法的关系,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,要加强对计算机犯罪的防范和打击;四是要严格限定通过发行彩票所筹集的资金的使用范围,对投资项目应有严格限定。

早在1993年,国务院有关部门就开始筹划制定彩票管理条例,但迟迟未能出台。依照目前的形势,可能还是先出台行政法规,再过渡到彩票法。但无论怎样,彩票市场亟待立法,这不仅是潜力很大的中国彩票市场健康发展的要求,也是体育、福利等公共事业发展的要求,也更是维护广大彩民切身利益的要求。

(责任编辑 王宏章)