

全国人大代表耿学梅——

# 关于加快彩票立法的议案

**编者按:**多年来,关于彩票立法的呼声与建议建言一直有之。本报今期转载全国人大代表耿学梅“关于加快彩票立法的议案”一文,以飨读者。



## 案由

我国现代彩票事业已经走过三十年历程。在彩票人的不懈努力下,如今我国彩票市场体量已经接近4000亿元(全国彩票销量2018年为5114亿元,2019年为4220亿元——编者注),位居世界第二位。但是我国彩票政策法规建设,仍未能跟上彩票市场的发展速度。尽管政策法规体系已经初步形成,但由于发展时间短、缺乏基础,我国彩票法规制度建设一直处在“边发行边立法”的探索阶段。虽然我国彩票进入有规可依、规范管理的新阶段,现在仅有的《彩票管理条例》无法满足依法治彩的需要,这意味着我国彩票法制建设的非常迫切。

## 案据

一是我国彩票在政策法规体系建设方面仍然存在诸多问题。诸如立法滞后、法规的层级层次较低、配套法律法规不健全、现有法规政策衔接不够、规定较笼统等多方面问题。各地实践做法也有很多不一致、不协调的地方,亟待制定一部全面系统的法律加以规范调整,促进彩票行业持续健康发展。二是彩票资金监管僵化、管理机制体制与市场脱节、游戏研发停滞、互联网私彩猖獗等问题日益突出,严重制约国家彩票健康可持续发展。三是我国彩票业发展现状。彩票品种和玩法不断丰富。社会地下私彩的不同程度存在。彩民群体对彩票要求越来越高。彩票销售渠道和模式单一化。彩票资金调控使用效率不高。

## 建议

为贯彻落实党的十九届四中全会精神,推进彩票治理体系和治理能力现代化,借鉴国外彩票发展经验,加快彩票立法步伐,建立彩票监管的法律制度,提升依法治彩的能力已经迫在眉睫。为此,建议尽快出台《彩票法》。我国《彩票法》的思路框架为:

### 1、明确《彩票法》的立法目的

《彩票法》的立法目的是进一步加强对我国彩票业的监督和管理,完善彩票发行与销售管理体系,提升彩票资金使用效率,维护彩票市场秩序,保护彩票参与者的合法权益,优化彩票游戏产品供给,倡导购彩者理性购彩,促进国家彩票事业健康可持续发展。

### 2、界定彩票及相关概念

彩票是政府或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规则为购买者购买的,以抽签方式决定授奖范围的,不还本、不计息的特殊的有价证券。

在我国,彩票是指在中华人民共和国境内发行,供人们自愿选择和购买,并按特定的游戏规则获得中奖权利的凭证,其发行的目的是为国家公益事业发展筹集资金。

彩票公益金是政府非税收入形式之一,是按照国家规定发行彩票取得销售收入扣除返奖奖金、发行经费后的净收入。

### 3、列明彩票基本原则

彩票是一种特殊的商品,为了彩票业的健康发展,必须坚持彩票的人

民属性、国家属性和公益属性,有效约束彩票的博彩娱乐属性。

彩票发行应坚持四个基本原则。一是公管,彩票经营本身不增加物质财富和国民收入,只是一种特殊的收入再分配手段,应由国家统筹经营;二是垄断,彩票市场容量有限,过多的彩票发行单位竞争,会驱使经营者提高返奖率和增加销售费用,导致公益金筹集率降低,这与国家开展彩票活动的宗旨是相矛盾的;三是适度娱乐,彩票是风险与收益并存的机会性游戏,在一定程度上能够满足人们对博彩的娱乐性需求,但是过度的博彩娱乐性又会诱使购彩者上瘾,造成负面影响;四是公平公正,国家彩票应该最大限度地保证彩票中奖的机会均等和公正性,并使彩票的风险与收益相一致。

### 4、明确彩票主体

彩票市场的主体,由彩票监管机构、彩票发行与销售机构、彩票代销者、彩票购买者、媒体、彩票技术与运营合作商等组成。

可以建立专门的彩票监管机构,比如彩票专卖局或者彩票监管委员会,对整个彩票行业进行监管,对彩票发行与销售实行垂直性管理,成立国家彩票公司,进行彩票专卖管理和销售。

### 5、规范彩票市场行为

(1) 打击以彩票名义开展的网络私彩、网络赌博等任何形式的违法违规经营活动,严肃查处企业或个人违法违规网络售彩等行为,制定惩戒措施,维护购彩者正当权益。

(2) 规范彩票派奖及营销活动,禁

止对彩票进行“降价”促销,禁止对未成年人销售彩票和进行彩票宣传。

(3) 加强彩票代销管理,严厉查处投注站私自转让、私自变更经营地址、兼卖私彩等违法行为。

### 6、彩票资金管理和使用

(1) 加强彩票资金规范管理及信息公开。对彩票资金归集的流动过程、彩票资金的分配比例、彩票发行收入的监管公开、彩票公益金的分配原则及使用范围、彩票资金的绩效管理等方面做出更加明确的规定;加强对彩票发行、销售机构的财务管理和彩票个人中奖奖金的税收管理;对彩票发行、销售、开奖、兑奖以及资金管理程序进一步规范。做到全过程公开执行、全面接受社会监督,保证彩票公信力。

(2) 提高彩票资金使用效率。将彩票资金监管纳入法治轨道,用法律框架对资金分配和使用进行严格限制,使彩票资金管理有法可依,提高彩票资金的使用效率,让真正需要资金的公益项目能够拿到公益资金。

### 7、保护购彩者

一是给购彩者健康的产品。完善游戏管理机制,建立风险管理制和工作规范,加大技术保障投入,提升游戏风险管控水平,保障游戏健康安全。

二是保护购彩者的隐私权。彩票发行机构、彩票销售机构、彩票代销者以及其他因职务或者业务便利知悉彩票中奖者个人信息的人员,应当对彩票中奖者个人信息予以保密。因信息泄露对中奖者造成不利影响的,应视

情节给予惩处。

三是满足购彩者的知情权。建议对彩票的大奖的兑奖过程适度公开,邀请公证员、人大代表等第三方机构或人员现场见证,将中奖人相关图片及纳税证明等经过技术处理后通过媒体发布,进一步满足购彩者的知情需求。

四是倡导购彩者理性购彩。彩票是兼顾公益性和娱乐性的游戏,要让购彩者认识到彩票是国家的公益事业,引导购彩者以健康的心态和方式参与彩票游戏。对于非理性购彩者,建立问题处理机制,成立专项问题基金,联合社工组织对其进行心理疏导。

### 8、法律责任

(1) 对擅自发行、销售非法彩票,或者在中华人民共和国境内发行、销售境外彩票构成犯罪的,依法追究刑事责任。

(2) 对伪造、变造彩票或使用伪造、变造的彩票兑奖的,依法给予治安管理处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

(3) 对违反彩票公益金管理、使用规定的,责令限期改正;有违法所得的,没收违法所得;在规定期限内不改正的,没收已使用彩票公益金形成的资产,取消其彩票公益金使用资格。构成犯罪的,追究相关管理人员刑事责任。尚不构成犯罪的,依法给予处分。

(4) 在彩票监督管理过程中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊,构成犯罪的,依法追究刑事责任。尚不构成犯罪的,依法给予处分。

(转自“中安在线”)