

我国体育博彩的法律障碍及克服途径*

王立新,许景波

(无锡市惠山区法院,江苏 无锡 214174)

摘要:目前关于我国体育博彩的规范依据只有一些关于彩票的管理办法和规定,已严重滞后于体育博彩业的现实发展需要。通过对我国体育博彩发展特点和存在的法律障碍分析,指出完善体育博彩法律制度的必要性和迫切性并提出相关对策。

关键词:体育博彩;法律障碍;对策

中图分类号:D911.04 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5092(2007)02-0039-04

近年来,西安宝马彩票案、湖北体彩事件、广东沿海地区出现被黑社会势力控制的非法体育彩票“黑市”,都与体育博彩立法的滞后有着千丝万缕的内在联系,反映了我国在体育博彩制度方面存在诸多法律障碍。这些法律障碍严重影响了体育博彩在吸收社会游资、增加政府税收、弥补国家财力不足、推进体育事业发展等方面作用的发挥。随着2008年北京奥运会日益迫近,完善体育博彩法律制度、规范体育博彩行为、净化体育博彩融资环境已刻不容缓^[1]。

一、我国体育博彩的法律障碍及危害

体育博彩业要想得到很好发展,必须有完善的法律制度,西方博彩业之所以发达,与其健全的法律体制是分不开的。我国相关法律法规的缺位引发的一系列问题在一定程度上制约了体育博彩的健康发展,这主要表现在:1. 至今没有一部统管全国体育博彩市场的法律规范。目前我国对体育博彩业的管理依据主要有:《中国人民银行关于加强彩票市场管理的紧急通知》(银发[1995]330号)、《中国人民银行关于进一步加强彩票市场管理的通知》(银发[1996]122号)、《体育彩票公益金管理暂行办法》(1998年9月1日国家体育总局、财政部、人民银行联合颁布)、《财政部即开型彩票发行与销售管理暂行规定》(财综[2003]78号)、《国家体育总局体彩中心关于进一步做好即

开型体育彩票规模销售管理工作的通知》(体彩字[2003]124号)、《国家体育总局关于加强即开型体育彩票销售管理的紧急通知》(体经济字[2004]216号)等。首先,从立法学角度来看,这些规定从法律性质上属于部门规章,作为规模庞大的体育博彩市场的依据,立法层次明显过低,难以承担统一管理全国博彩市场的重任;其次,各部门由于存在部门利益,规章之间规定不统一,甚至有的地方制定的法规与中央规定不一致,且可操作性差。导致体育博彩机构设置无序、发行与销售混乱、所筹资金分配比例不明等问题;2. 现有的规范依据过于粗糙、原则,找不到详细具体的罚则,使仅有的一些规定形同虚设。如对有关彩票发行、资金分配和使用、财务管理公开和信息披露、中奖规则、从业人员资格要求等更是不明确。

缺乏健全法律规制的体育博彩对社会具有极大的危害可能。主要表现在:

第一,未经批准,滥发体育彩票。目前,国家体育总局是全国体育彩票的具体操作部门,下设体育彩票管理中心负责体育彩票的统一发行、统一印制及销售额度的统一分配等工作。由于体育博彩背后隐含丰厚的资金来源,虽然一些地方政府和部门不经国务院批准擅自发行体育彩票或变相体育彩票的现象得到扼制,但是,博彩业暴露出的问题并未得到根本解决,“私彩”问题仍屡禁

* 收稿日期:2006-06-13

作者简介:王立新(1967-),男,宁夏人,无锡市惠山区人民法院一级法官,研究方向:法学研究。

不止,市场仍处于无规则状态。

第二,滋生体坛腐败,影响体育公平竞争。实践证明,由于我国体育博彩缺乏必要的法律规制,贿赂运动员和执法人、运动员参与地下体育博彩黑市、打“假球”、操纵比赛结果等现象时有发生,严重违背了体育竞赛的公平、公正精神。

第三,诱发体育博彩中的恶意欺诈、渎职犯罪案件,影响社会稳定。体育博彩作为目前一种有效的集资手段,在发挥社会闲散资金、缓解财政压力、支持体育公益事业等方面,发挥了积极的作用。但是,巨额奖金的诱惑也足以使一些人铤而走险,不惜以身试法,伪造体育彩票、挪用单位资金购买彩票等各类案件频频发生。虽然行为入主观因素是此类违法犯罪主因,但是我国体育博彩业在发行、销售、兑奖等环节法律规定不健全也是此类案件发生的重要诱因之一。

第四,导致体育博彩资金管理混乱。虽然国务院对彩票发行制定了一些规范措施,但在如何保证彩票公益金及时足额缴入财政专户,如何保证彩票公益金的有效使用以及如何加强资金运作的信息披露等方面,并没有作出统一、明确的规定,一些部门挤占、挪用彩票发行费和彩票公益金另作它用的现象仍然层出不穷^[2]。

二、当前我国体育博彩发展的特点

1. 体育博彩业日益成为体育产业中的支柱产业,作用突出。在我国的体育产业中,已有三个行业初具规模,其一是足球业,其二是体育用品业,其三是体育博彩业。从实践来看,体育彩票是筹集体育发展资金最有效的方式之一,自1994年国家批准统一发行体育彩票至今,在10年的时间里,已累计发行体育彩票761亿元,筹集公益金249亿元,体育博彩业日益成为体育产业中的支柱产业。体育博彩筹集的公益金有力地支持了体育事业和社会保障事业以及其它公益事业的发展,增加了政府的税收收入,为社会提供了众多的就业机会。体育博彩创意、推销、服务、市场研究体系的形成和完善,使体育博彩工作者的观念大为改变,市场经济的经营意识和风险意识也大大增强。

2. 体育彩票是目前我国体育博彩的唯一合法形式。我国博彩业长期被列为“禁区”,改革开放以后,状况才有所松动,1984年福建省首先发行地方体育设施彩票,为地方体育场地、设施的建设

筹集资金,这一举措被一致认为是开了中国体育彩票的先河,标志着体育博彩开始进入中国社会。1994年7月经中国人民银行批准,由国家体育总局起草并公布实施《1994-1995年度体育彩票发行管理办法》(以下简称《管理办法》),《管理办法》是体育博彩运作所要依据的“基本法”,它既是体育博彩市场建立和发展的基本准则,又是体育博彩健康发展的法律保证。《管理办法》的颁行说明我国体育博彩业走上了法制化和规范化的管理轨道,体育彩票是目前经中央政府批准的唯一博彩种类,也是我国体育博彩的唯一合法形式。

3. 体育博彩总量供给不足,形式单一。体育博彩消费者心理与消费其它商品一样,总是摒弃单一而趋向多样,单一的体育彩票品种和玩法使人生厌。开发丰富多样的票种,设计魅力无穷的游戏规则,是体育博彩业生存发展的必然要求。据《国际博彩商务杂志》公布的世界彩票销售数据显示:在人均销售额方面,最高的是美国南达科他州,人均755美元,亚洲只有新加坡入围,人均425美元,排名第6位,而中国体育彩票人均不足1美元,排名第184位。从中国体育彩票的市场份额和人均购票比率来看,明显存在着供给不足的问题,体育博彩市场开拓潜力极大。

4. 非法体育博彩日益风行。随着社会经济的发展 and 现代化传媒手段的丰富,体育博彩在世界范围内呈现出:种类繁多、规模巨大、拓展迅速等特点。特别是互联网的发展大大拓展了体育博彩的业务空间。在这种情况下,许多不被我国法律允许的体育博彩形式利用互联网涌入我国社会,并日益风行。国内因特网用户在网络上注册登记,获得个人密码和口令,再缴纳一定费用,以网上购物的名义在国内银行开办个人帐号,即可在网络上进行选择 and 投注境外博彩机构提供的体育博彩,如果中奖,奖金也汇入其个人帐号,简单而且隐蔽。

5. 体育博彩业发行、销售环节急待规范。体育博彩主要是通过向社会发行体育彩票等有价证券方式筹集资金,因此彩票的发行、销售、兑奖等环节尤其重要。在实践中,一些地方体育博彩管理机构为了降低发行成本,以代销或者包销等方式将彩票发放、中奖彩票验收、兑奖、登记甚至中奖彩票的保管等重要环节交于中介机构办理,严重扰乱了体育博彩市场秩序,导致体育彩票欺诈案件发生,侵犯了彩民的合法权益。2004年4月

西安“宝马”体育彩票案再次充分暴露出在当前彩票发行、销售环节的突出问题,若此类问题得不到有效规制,体育博彩业发展将无从谈起^[3]。

三、国外地区体育博彩立法借鉴

当今世界各发达国家通行的做法是以立法形式赋予体育博彩的合法地位,通过发展体育博彩来推进体育市场化或产业化经营,来弥补国家财力不足,从而推动体育事业的发展。这些国家和地区规制体育博彩业的立法经验主要有:

首先,明确规定了体育博彩业的管理体制。发达国家在体育博彩管理体制方面,世界各国与地区立法虽有不同,但大体上可分成两类:第一类是由政府所属的有关部门统一管理,如法国的预算部、西班牙的财政经济部、土耳其的国家彩票局,美国、德国、澳大利亚州政府的彩票委员会或彩票组织、中国香港的奖券管理局、中国台湾的“财政部”;第二类是由国营彩票公司或政府授权的私营公司负责,如加拿大有五家省级彩票公司,新加坡的体育博彩有限公司,巴拿马的国家彩票公司,中国澳门的彩票有限公司。

其次,严格控制体育博彩的审批、发行程序。体育博彩发行环节是否规范直接关系到体育博彩业的稳定,发达国家博彩立法均对体育彩票的审批、发行予以严格规定。法国彩票法规定法国国家预算部负责对国家游戏集团博彩经营活动行使审批权。一般由游戏集团设计新的博彩玩法并制定相应规则,然后报国家预算部审核批准,否则国家游戏集团不得发行体育彩票。丹麦彩票法规定发行体育彩票必须经过司法部审批。

第三,具体规定体育博彩的市场准入制度。为了最大限度控制体育博彩的负面效应,发达国家均对体育博彩市场准入制度设置了详尽的规定,以防止不法分子利用体育博彩业谋取非法利益。在美国,任何从事体育博彩的单位和个人都需要经过州彩票委员会的批准,并发放营业许可证后方可成立。对申请者的资本数额、经营范围、经营地点、从业人员、财务状况、纳税记录都有明确而严格的规定;法国政府于1978年对体育博彩实行国有化,成立法国国家游戏集团专营体育博彩,其他任何单位和个人不得从事体育博彩营业。中国澳门幸运博彩经营权仅可由在澳门特区成立的股份公司享有,并通过公开竞投方式获得,且经营权期限最长不超过20年。

第四,详尽规定了体育博彩资金的用途。西方国家体育博彩立法规定体育博彩销售收入都必须存入政府指定的博彩基金账户,并详细规定了博彩资金的用途。有的国家规定专门用于体育设施建设,有的规定直接投资于教育、慈善、公共设施项目,有的规定以上缴财政的方式实现公益目标。日本体育博彩销售收入用于公用事业建设的资金比例不低于41.2%。澳大利亚规定体育博彩销售收入的34%应当向州政府缴纳税金。法国则规定体育博彩销售收入应提取25.4%做为公益金^[4]。

四、完善我国体育博彩法律制度的对策

第一,制定博彩法应有明确的立法宗旨和立法原则。

制定博彩法的宗旨是通过立法确定体育博彩在我国经济生活的位置,明确只有国家具有批准发行彩票的权力,任何单位和个人无权发行彩票,除非有法律法规的明确授权;坚持体育博彩应遵循权利与义务对等、公开、公正等原则,鼓励和保护社会公益性的体育博彩活动,对以营利为目的的体育博彩予以禁止和取缔。

第二,建立可操作的体育博彩业管理体制。

目前,根据相关规定:“中国人民银行是全国体育博彩的主管机构,国家体育总局是体育博彩的具体操作部门,各省、自治区、直辖市及计划单列市体育局具体经管当地体育彩票。”事实上,由于中国人民银行监管职能的分离,其作为体育博彩主管机构的职责很难实现。此外,由于体育总局与各地体育局之间仅是业务上的指导关系,很难在体育博彩利益分配问题上形成统一,近年来各地乱发“私彩”就是实例,反映了现行博彩业管理体制存在诸多漏洞。重构体育博彩业管理体制应从两方面着手:一方面,从节约行政成本和强化统一管理出发,明确中国银监会为全国体育博彩主管机关,银监会设立博彩业管理司负责体育彩票发行、博彩公司准入资格认定、销售额度分配等工作,各地银监局做为银监会的分支机关负责各地体育博彩行业的日常监督和管理;另一方面,建立从业人员资格认证制度,通过加强体育博彩管理人员职业道德和职业技能培训,提高体育博彩管理人员素质,从而从根本上避免管理上可能出现的漏洞。

第三,严格体育博彩资金管理,加强有关体育

博彩销售收入的信息披露制度。

博彩法应严格按照“收支两条线”的原则,建立体育博彩资金专门账户和净收入信托基金账户制度,防止博彩资金被任意挪用;明确体育博彩管理机构的监管职责;着重强化博彩经营者在财务制度、盈余资金投向、发行费用管理、开奖、违法行为的惩处等方面的信息披露义务。

第四,疏浚体育博彩的销售渠道,构建体育博彩销售经营的反垄断机制。

鉴于体育博彩具有高风险性,国家应当加强对体育博彩的管理和监督,基于此,有的学者将国家对彩票审批、经营的监督管理视为国家垄断,提出我国博彩立法应坚持国家垄断原则。但是,我们应当看到,若不根据体育博彩本身的特点对体育博彩运行的环节加以划分,而是一概强调国家垄断,其结果可能是决策者事与愿违,使本来就不成熟的体育博彩市场举步维艰。一般而言,体育博彩的运行主要包括发行环节和销售环节,发行机构实行独家垄断而对销售经营实行竞争是国际通行的做法。体育博彩发行环节实行国家垄断可以有效控制因体育博彩诱发的市场风险。但是,体育博彩销售的国家垄断将破坏了市场经济规则,容易造成政府官员与垄断经营者之间关系过分密切,从而为官商勾结政治腐败埋下制度诱因,给社会和经济带来巨大的负面影响。因此,随着

参考文献:

- [1] 张占斌著. 博彩业与政府选择[M]. 北京:中国商业出版社,2001:5.
- [2] 林巍. 彩票现象的经济学分析[J]. 甘肃农业,2005(1):59-63.
- [3] 郁俊,邹钧人. 西安“宝马体育彩票案”相关法律问题分析[J]. 天津体育学院学报,2005(4):39-42.
- [4] 鲁建仁,张健勇. 关于我国体育博彩业发展的思考[J]. 安徽师范大学学报:自然科学版,2005(2):249-252.
- [5] 蒋先福. 论我国彩票法创制的基本原则[J]. 湖南商学院学报,2004(9):100-102.

国际体育博彩业反垄断趋势日益增强,我国对体育博彩销售只能采取垄断方式的陈旧观念必须转变。国际体育博彩销售反垄断方案主要有特别准照制度和注册登记管理制度。在特别准照制度下,博彩经营者在销售方面的独家经营权被取消,代之以数家公司竞争的局面,中国澳门主要采取这种制度;注册登记管理制度以美国为代表,该制度下符合注册登记条件的公司可以进入博彩业经营,政府主要根据注册条件、运营规则等法律规定,对其实施必要的监管措施。鉴于我国体育博彩业起步较晚且彩票市场尚处于培育阶段,体育博彩销售环节的反垄断机制采用注册登记管理制度为宜,即具有法人资格的企业可经主管机构批准取得体育博彩销售经营权,才能从事体育博彩经营业务。

第五,加强体育博彩的法律监管。

监管对于弥补体育博彩市场的缺陷,保障市场功能的发挥,必要而有效。具体言之,一方面,要重视体育博彩市场的外部监督。体育博彩经营者应定期接受审计署和银监会的审查、稽核,公安部门专门负责体育博彩中的作弊行为的查处;另一方面,加强对博彩经营者的内部监管,如规定博彩公司经营范围的限制以及对其董事、经理竞业禁止义务等^[5]。

Law Barriers and Countermeasures on China's Sports Gambling

WANG Li-xin, XU Jing-bo

(The People's Court of Huishan District, Wuxi, Jiangsu Wuxi 214174, China)

Abstract: There are only some rules and regulations on China's sports gambling at present, which has seriously lagged behind in the needs of reality. The paper has analyzed the features of China's sports gambling development and its law barriers, pointed out the necessity and urgency of improving the law system and advanced some countermeasures.

Keywords: sports gambling; law barriers; countermeasures