



中国体育彩票责任彩票内容体系研究

张弛*, 冯欣, 王乐萌

(国家体育总局体育彩票管理中心, 北京 100021)

摘要: 作为国家特许发行的体育彩票,引入“责任彩票”概念,建立责任彩票管理体系,厘清“责任彩票内容体系”,切实履行社会责任,无疑是促进其全面健康发展的一个必经过程。经过长期发展,世界彩票业发达国家普遍建立起依托法律保障,具有成熟的运作模式以及完善的监管体系的较为完备的责任彩票内容体系。同时,这些国家责任彩票发展也存在缺乏对非理性购彩行为的统一甄别标准、缺乏有效验证责任彩票的实施机制等问题。随着一系列新政策、新规范的实施落地,我国体育彩票责任彩票管理将进入新的发展时期,同时,也面临着新时代对其发展提出的新的需求与挑战,存在法律法规基础仍然较为薄弱、责任彩票体系与公共健康体系的对接有待进一步加强等问题。中国体育彩票责任彩票内容体系应本着突出国家公益彩票定位、坚持依法治彩、坚持创新驱动发展的原则,在研究、员工计划、零售商计划、游戏设计等工作领域进行多样的内容构建。在充分借鉴国外彩票行业责任彩票理念和最佳实践基础上,参照我国法律法规并结合我国体育彩票发展实际及特色,将责任的理念和要求全面贯穿于体育彩票运营管理活动中,建立起既符合中国实际情况又与世界标准对接的,具有自主知识产权的中国体育彩票责任彩票内容体系。

关键词: 体育彩票;责任彩票;社会责任;内容体系;中国

中图分类号:G80-05 **文献标识码:**A

0 前言

20世纪80年代,新中国彩票事业拉开了发展序幕。1984年10月10日,中国田径协会和中国体育服务公司在北京市销售了被认为是新中国体育彩票雏形的“体育发展奖——一九八四年北京国际马拉松赛”奖券。1989年8月“第十一届亚运会基金奖券”发行,它是新中国首次为国际大型体育赛事筹款并第一次在全国范围内发行的体育彩票。1994年4月5日,国家体育运动委员会体育彩票管理中心(现国家体育总局体育彩票管理中心)在北京正式成立,在全国范围内统一发行、统一印制、统一管理体育彩票。2009年7月1日,《彩票管理条例》正式实施,标志着我国体育彩票事业开始进入法制化管理轨道,成为特许发行的国家彩票,为构建我国公共体育服务体系、推动公益事业发展、建设体育强国发挥了重要作用。

20多年来,中国体育彩票事业发展成果显著,发行销售规模不断扩大,筹集资金功能完备。截至2018年12月31日,中国体育彩票累计发行了17 294亿元,累计筹集公益金4 536.21亿元;2017年,体育彩票通过中奖奖金纳税方式为国家贡献税收近29亿元。体育彩票公益金是我国福利、体育等社会公益事业的重要资金来源,广泛用于补充社会保障金、扶贫事业、教育助学、养老服务、医疗救助等领域。在体育事业方面,公益金也为我国全民健身事

业和竞技体育事业发展提供有力的保障。2017年,国家体育总局使用的彩票公益金中的76.88%用于实施我国的群众体育工作,23.12%用于资助我国的竞技体育工作,共26.52亿元。

然而,伴随着我国体育彩票事业的急速发展,一系列如信任危机、技术风险、非理性购彩等深层次问题也日益凸显。近年来,社会各界对彩票的“公益性”和“公信力”提出了更高要求,“责任彩票”“彩票社会责任”等相关概念引发了极大关注。将社会责任概念引入彩票行业,以充分体现体育彩票的公益性,更好发挥体育彩票在社会发展中的作用,已成为当前社会关注的热点议题。作为国家特许发行的体育彩票,引入“责任彩票”概念,建立和健全“责任彩票内容体系”,切实履行社会责任,无疑是促进其全面健康发展的一个必经过程。

1 彩票的社会责任和责任彩票

1.1 彩票和彩票的社会责任

彩票一词源自于荷兰语“loterij”,意为命运或天命,在

收稿日期:2019-07-17; 修订日期:2019-09-02

*通信作者简介:张弛(1968-),男,硕士,主要研究方向为体育经济、体育管理,E-mail:zhangchi@lottery.gov.cn。

英文中一般用 lottery 表示。迄今为止,学界还未形成对彩票概念的统一界定,我国在《彩票管理条例》中将彩票定义为“国家为筹集社会公益资金,促进社会公益事业发展而特许发行、依法销售,自然人自愿购买,并按照特定规则获得中奖机会的凭证”。这是截至目前,我国官方对彩票做出的最权威的概念界定。

彩票社会责任的概念是从社会责任的概念迁移而来。社会责任 (social responsibility) 的概念缘自英国学者欧文·谢尔顿 (Oliver Sheldon) 在 1924 年考察美国新兴企业后提出的企业社会责任。2010 年 11 月,国际标准化组织 (ISO) 正式发布了 ISO26000《社会责任指南》,用社会责任 (SR) 代替企业社会责任 (CSR), 并把履责主体扩展到企业之外的所有组织, 并提出了适用于所有类型组织的社会责任概念: 组织通过透明的、合乎道德的行为, 为其决策和活动对社会和环境的影响而承担的责任。这些行为贡献于可持续发展, 包括健康和社会福利; 考虑利益相关的期望; 遵守适用的法律, 并与国际行为规范相一致; 全面融入组织, 并在其关系中得到实践。

1.2 责任博彩和责任彩票

责任彩票的概念是由责任博彩置换而来。责任博彩也称负责任博彩, 在英文中的表达词语为 “responsible gambling” 或 “responsible gaming”。责任博彩多在发达国家 (地区) 博彩业相关的政策文件的规则规范以及彩票公司的实施细则中被提及, 学界目前并未形成对其的概念共识。

从历史发展看, 质疑与异议一直与博彩业发展如影随形, 而造成其负面影响的核心问题之一是 “问题博彩”。为应对问题博彩, 欧美各国相继提出责任博彩的理念并付诸实践。实践的核心是 “危害”, 也就是说 “责任博彩” 是针对博彩的负面效应, 尤其是针对问题博彩而提出的一种对应性策略。由于部分国家 (地区) 的博彩业是合法的, 博彩业和彩票业并不各自独立, 因此, 在这些国家 (地

区), 责任博彩的概念中就已经包含了责任彩票的概念, 责任彩票的理念也由此产生并付诸实践。

在责任彩票和彩票社会责任的概念界定以及使用哪个概念进行表述更为准确等问题上, 学界目前还未能达成一致。有学者认为, 责任博彩实际上是娱乐场经营者对自己所造成的恶果的一种补偿性措施, 只负部分事后责任, 责任博彩的责任主体是经营娱乐场和组织体育投注的公司, 因此, 将责任博彩的概念引入彩票是不太合适的, 彩票社会责任这一提法更为确切。综合分析各种观点, 虽然二者在界定中存在一定的分歧, 但主旨都是通过 “责任” 担当, 减小或消除负面的社会影响, 最终促进彩票行业的健康、稳定发展。随着世界博彩业的发展及各国对博彩业管控的加强, “责任博彩” 已成为一个动态概念。责任博彩既是指导思想, 也是制度措施的集合。也就是说, 在 “责任博彩” 理念指导下, 通过采取相关措施, 建立相关制度规范博彩发展, 以实现其对社会正面效果的最大化。因此, 从学习和借鉴责任博彩所倡导的理念出发, 从我国体育彩票行业实施角度考虑, 本文采用 “责任彩票” 一词。

2 世界责任彩票的实践发展

2.1 彩票业发达国家的责任彩票实践

彩票行业在蓬勃发展的同时也带来了一定程度的负面效应, 过度博彩、非理性博彩、问题博彩行为已经成了彩票行业朝着正确、健康道路迈进的制约因素。纵观全球彩票行业, 防范与控制彩票带来的社会问题与负面影响、杜绝未成年人购彩、解决购彩沉迷问题等, 一直是世界各国关注的焦点。

为了较为全面的阐述国外责任彩票实践发展情况, 本文选取彩票业发达的英国、美国、意大利作为分析案例, 三国参照世界彩票协会的责任彩票内容框架, 形成了本国独特的责任彩票内容体系 (表 1)。

表 1 英国、美国、意大利责任彩票的主要内容

Table 1 The Main Contents of the Responsibility Lottery in Britain, the United States and Italy

国家	主要内容
英国	博彩资格展示; 博彩业对于购彩者钱财的保护; 通过机器及工具控制博彩; 设立部门为公众提供博彩建议; 引进购彩者的自我排除计划
美国	责任博彩研究; 零售商项目; 互联网彩票销售渠道; 彩票玩法设计; 广告和营销; 员工培训项; 预防与医疗措施; 购彩者教育; 彩票报告和统计以及利益相关者参与
意大利	彩票学习与研究; 彩票游戏的设计与评估; 员工培训; 分销商网络培训; 负责任的商业宣传; 购彩者教育; 远程彩票安全; 帮助问题博彩人员

总体上看, 彩票行业发达的国家已经普遍建立起了成熟的彩票运作模式、完善的法律保障和监管体系, 使其彩票行业得以健康快速地发展。

2.2 世界彩票协会的责任彩票框架

世界彩票协会 (World Lottery Association, 简称 WLA)

成立于 1999 年 8 月, 由国家彩票组织国际协会 (AILE) 和国际足球和乐透型彩票组织协会 (intertoto) 合并形成。世界彩票协会是国际上唯一的、最具权威性的彩票协会, 它是由各国彩票运营商、技术设备供应商等组成的国际性行业组织。

2004年,为了更好地规范建设责任彩票,WLA开始针对会员机构研究制定统一的责任彩票框架。2006年,《世界彩票协会责任彩票框架》(以下简称《框架》)正式发布。《框架》将“责任彩票准则”纳入各彩票会员机构的日常经营中,要求所有会员机构都必须遵守最严格的社会责任

与责任彩票标准,以责任彩票七大准则作为基础,通过十大责任内容和四级认证,指导并规范彩票机构日常开展责任彩票工作,所有的会员机构也将根据自身责任彩票建设情况,向WLA提交认证申请(表2)。

表2 世界彩票协会(WLA)责任彩票的七大准则

Table 2 Seven Guidelines of the World Lottery Association (WLA) for Responsible Lotteries

名称	内容
准则1	既要保护购彩者和弱势群体的利益,又要坚持在各自的管辖权范围内去维护公众的秩序;采取合理、妥善的措施实现目标
准则2	确保机构的运营实践、操作流程做到经营者自律、个人责任、符合政府相关规定的三合一
准则3	尽可能充分理解、分析调查研究文件,真正重视关于负责任博彩的相关事务
准则4	和利益相关者(管理者、政府、非政府组织、公众健康专家、调查研究者、普通公民)一起努力,共享信息,不断研究,尽可能广泛地促进负责任博彩的发展,让公众更好地了解博彩
准则5	在所有经营活动中,只能促进合法的、负责任的博彩,包括努力确保其代理商在产品 and 活动的宣传和营销方面也要这样做
准则6	为公众提供准确信息,让购彩者可以在彩票游戏的管辖权内做出明智的选择;要求运营商在彩票产品营销活动做到合理自律,提供关于彩票及相关风险的准确信息(如教育计划)
准则7	做出必要的、合理的努力来管理、测试和修改玩法,再推广到社会,向公众公告

“七大准则”从彩票机构和运营商的角度出发,统筹考虑不同利益相关者的利益,为责任彩票做了基础性的准则规定。WLA以“七大准则”为基础,结合研究、员工计划、零售商计划、游戏设计、远程游戏渠道、广告与营销宣传、购彩者教育、治疗推荐、利益相关者参与、报告和评估十项基本内容,共同构成了彩票责任框架。十项基本内容规定了彩票机构在彩票发行前、中、后不同阶段中应当做到的内容,作为一个标杆性的内容框架,已经被众多发达国家(地区)学习借鉴,形成了本国(地区)独特的责任彩票内容体系。

2.3 责任彩票实践中存在的主要问题

虽然彩票发达国家(地区)的责任彩票实践已取得显著成效,但其发展仍然存在某些问题,成为困扰其责任彩票实践进一步发展的关键。

首先,问题购彩具体行为的统一甄别标准缺失。对于博彩体系发达的国家(地区),问题博彩主体参与者的甄别主要是通过CPGI量表、SOGS量表和DSM-IV量表的统计分析。各国(地区)的分歧在于对问题博彩行为主体的定义和认知不同,这种不同是由各国(地区)的博彩业在历史发展、运作模式、监管体制等方面的差异导致的。这种分歧导致一个适应于各个地区、适用于每个问题购彩参与主体的具体行为的统一甄别标准缺失。在缺乏统一标准的情况下,对问题博彩行为的统计和评价出现了数据可靠性降低、研究角度及内容分歧增多等问题,有些国家(地区)的研究结果甚至出现截然相反的情况,增加了进一步归纳总结问题购彩行为成因、制定通用预防措施、探索有效后续治疗途径等相关研究的难度。

其次,有效验证责任彩票的实施机制缺失。随着全球范围内一些国家(地区)问题博彩问题日益严峻,各国(地区)的

责任博彩意识日益增强。目前,针对减少问题购彩行为危害的法案和行业守则越来越多,但其中许多措施的落实还存在一定问题,各国(地区)对责任彩票包含的内容尚未形成统一的标准。在上述彩票行业发达的国家中,除英国具有完整的负责任博彩行为评估机制以外,其他国家对措施影响程度、措施的不足之处还没有具体的验证评估机制。这对于改进责任彩票系统机制带来了困难。

3 中国体育彩票责任彩票发展概况及其面临的主要问题

3.1 中国体育彩票责任彩票发展概况

我国已采取了部分措施来降低体育彩票发展的社会负面影响。《彩票管理条例》中规定:在彩票销售场所应当张贴警示语,不得进行虚假以及误导宣传。《彩票发行销售管理办法》规定:对各彩票品种的营业时间、投注和设奖要做出限制。2009年,财政部提出“彩票发行机构、彩票销售机构要牢固树立起责任彩票和社会责任理念”。2017年,在体育彩票半年工作会议上,全国体育彩票系统首次明确提出“建设负责任、可信赖、健康持续发展的国家公益彩票”的发展目标。2018年,国家体育总局体育彩票管理中心将“责任彩票”建设列为重点工作,结合国家体育总局发布的《体育彩票发展“十三五”规划》,科学制定并全面实施“责任彩票”规划并指导各省(区、市)体育彩票管理中心开展责任彩票工作。2018年3月,国家体育总局体育彩票管理中心发布了体育彩票历史上首份社会责任报告(《中国体育彩票2017社会责任报告》),至2018年底,全国31个省(区、市)体育彩票销售机构全部发布了本区域的社会责任报告,向社会宣示体育彩票的社会担当。2018年12月,中国体育彩票通过世界彩票协会责任彩票三级认证。这在中国彩票行业尚属首次,也标志着

体育彩票的“责任彩票”建设踏上了新的征程。2019年3月,国家体育总局体育彩票管理中心发布的《中国体育彩票2018社会责任报告》深度介绍了体育彩票在履行公益责任、依法合规运营、公开透明开奖、优化购彩服务等方面的行动实践,再一次向社会展示体育彩票的社会责任。随着一系列新政策、新规范的实施落地,体育彩票责任彩票也将进入新的发展时期。

3.2 中国体育彩票责任彩票发展面临的主要问题

3.2.1 新时代对中国体育彩票责任彩票发展提出新需求

3.2.1.1 政府层面:社会责任已上升为国家战略

习近平总书记在十九大报告中指出,经过长期努力,中国特色社会主义进入了新时代,这是我国发展新的历史方位;我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。新时代呼唤新责任,新时代我国社会主要矛盾的解决,离不开社会责任的进一步发展。在ISO26000发布后,企业社会责任已推广到了社会责任,履责的主体扩展到包括政府、企业、NGO在内的各类组织,同时扩大了社会责任的内涵,“社会责任的基本特征是组织将社会和环境考虑纳入其决策并为其决策和活动对社会和环境的影响承担责任的意愿”,在建设“人与自然和谐共生的现代化”中,在“打造共建共治共享的社会治理格局”和“有效维护国家安全”领域,各类组织都需积极作为,实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展。从国家战略层面推进我国企业社会责任建设,对内可为经济社会的健康可持续发展提供可靠的保障,对外有助于提升中国作为“负责任大国”的国家形象。

3.2.1.2 社会层面:履行社会责任成为时代命题

随着经济全球化的不断深入,国内一些国际化程度较高的行业和具有战略眼光的大型企业率先开启了中国企业承担社会责任的尝试。近年来,很多企业制定符合自身发展的社会责任生产规范,并且向社会发布企业年度社会责任报告,以寻求社会的监督。随着改革开放的深入,人民物质生活水平不断改善,受教育程度不断提高,观念也越来越与国际接轨,社会对企业或组织的期望也不断提升,国家“十三五”规划提出“创新”“协调”“绿色”“开放”“共享”五大发展理念,在此国家环境基础上,各行各业也将社会责任作为其发展的战略目标之一。

3.2.1.3 体彩层面:突破发展瓶颈,推动健康可持续发展

20余年的发展,体育彩票已树立起良好的公益形象,奠定了持续发展的坚实基础,为公益彩票承担社会责任打下了坚实的基础。顺应时代潮流,牢固树立以人民为中心的思想,助力全民健身国家战略和健康中国建设,这是新时代赋予中国体育彩票的重要任务。然而,“十三五”以来,在销售规模不断扩大的同时,体育彩票业务的复杂程度显著提升,挑战加剧。一方面,市场增速放缓,产品创新乏力,渠道拓展放缓,购彩人群结构固化,国家彩票的基本属性与公众对彩

票的认知不匹配,地下私彩冲击尚未有效解决等问题不断显现,成为阻碍发展的瓶颈;另一方面,彩票作为射幸游戏的负面效应更加凸显,日益成为舆论关注的焦点,特别是在互联网高速发展的时代,偶发性事件易被快速传播、无限放大,甚至引发社会问题,对彩票机构的运营能力提出了更严峻的挑战。

3.2.2 中国体育彩票责任彩票的法律法规基础仍然较为薄弱

3.2.2.1 中国体育彩票责任彩票现行法律法规基础

目前,我国责任彩票的法律基础主要为上位法律和同位阶法律中的相关内容。《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第十二条以及第十五条规定,彩票公益金受国家保护,禁止任何组织或个人用任何手段侵占或者破坏,以防止扰乱社会经济秩序。《宪法》从国家根本大法的高度为中国体育彩票责任彩票构建提供了法律基础。《中华人民共和国反垄断法》第七条规定:国有经济占控制地位的关系国民经济命脉和国家安全的行业以及依法实行专营专卖的行业,国家对其合法经营活动予以保护。这一规定也为中国体育彩票责任彩票受到国家依法保护提供了法律依据。此外,由于彩票和赌博都属于机会游戏,依靠概率以小博大,其外在形式具有一定程度的相似性,但两者在本质上却截然不同,因此,赌博是国家严令禁止的行为,而彩票则作为国家筹集公益资金的一种手段,被国家允许特许经营。与之相对应,《中华人民共和国治安管理处罚法》第七十条、《中华人民共和国未成年人保护法》第三十四条和《中华人民共和国刑法》第三百零三条都对赌博行为进行了否定,也从侧面为体育彩票责任彩票的构建提供了法律基础。

我国对于体育彩票行业的规制与管理主要通过国务院、财政部和国家体育总局的部门规章和规范性文件等进行(表3)。自1994年国家体育运动委员会体育彩票管理中心成立以来,与体育彩票相关的法规文件陆续颁布,并且适应时代发展,与时俱进,使体育彩票发行与运作过程中的各项细节得到不断完善。2009年,国务院颁布的《彩票管理条例》对我国彩票的发行、销售、兑奖、资金管理、法律责任等方面做出了详细的规定,是我国在彩票领域的最权威规范。

这些行政法规为中国体育彩票责任彩票提供了相关法规基础。例如,《彩票管理条例》第十八条和第二十六条规定彩票经营者不得向未成年人出售彩票,不得向未成年人兑奖,将未成年人排除在购买与兑换彩票的人群范围之外,体现了中国体育彩票责任彩票保护未成年人身心健康的意识;《广播电视广告播出管理办法》第十二条规定“除福利彩票、体育彩票等依法批准的广告外,不得播出其他具有博彩性质的广告”,在肯定了彩票合法地位的同时,在播出条件上加入了依法批准的前提,在一定程度上制止了彩票广告无限制的传播,体现了责任彩票构建中保护消费者的意识。

表3 中国体育彩票责任彩票的相关法规

Table 3 The Main Legal Origins of Responsible Lottery in China's Sports Lottery

制定主体	时间	法规文件名称
财政部	2006年3月	《关于调整彩票公益金分配政策的通知》
国务院	2009年7月	《彩票管理条例》
财政部	2010年10月	《互联网销售彩票暂行管理办法》
财政部	2012年3月	《彩票公益金管理办法》
国家体育总局	2012年12月	《国家体育总局彩票公益金使用管理规定(暂行)》
财政部	2013年1月	《彩票机构财务管理办法》
财政部、国家体育总局	2013年12月	《中央集中彩票公益金支持体育事业专项资金管理办法》
财政部	2014年3月	《电话销售彩票管理暂行办法》
国家体育总局	2018年2月	《即开型体育彩票自助兑奖管理暂行规定》
财政部、民政部、国家体育总局	2018年3月	《彩票管理条例实施细则》
财政部	2018年11月	《彩票发行销售管理办法》
国家体育总局	2018年12月	《体育彩票公益金资助项目宣传管理办法》

3.2.2.2 中国体育彩票责任彩票现行法律法规基础存在的缺陷

我国体育彩票管理的法制化进程处于不断推进状态,但截至目前,我国法律法规的薄弱已成为阻碍中国体育彩票责任彩票发展的重要因素之一。

首先,体育彩票法制化建设的滞后导致责任彩票缺乏权威性和稳定性。法律是管理国家和社会事务的主要手段,参照国际经验,体育彩票发展必须以社会立法为手段,使其法制化、规范化运作。但目前我国体育彩票法制建设仍然表现出基础薄弱、法律法规体系不完备、缺乏可操作性等特点,没有国家层面的彩票法,缺乏法律的权威性、统一性和稳定性,这一现象传导至体育彩票责任彩票层面,使体育彩票责任彩票缺乏强有力的法律基础。

其次,体育彩票法制化建设的滞后导致责任彩票缺乏顶层设计。目前,我国彩票业规制主要依靠行政部门制定的法规、规章与政策性文件,以“条例”“暂行条例”“通知”“意见”等为主要形式。作为行政法规,它们不可避免具有较为浓厚的管理色彩,更多的关注于解决眼前问题而欠缺长远发展目光,且多带有应急性、暂时性的特点。这使我国体育彩票发展的顶层设计受到一定程度的限制。延展来看,缺乏完善的体育彩票法制体系,则立足长远、覆盖全面的体育彩票责任彩票顶层设计便是无源之水,无本之木。

第三,体育彩票法制化建设的滞后导致责任彩票缺乏系统性。在理论层面,责任彩票包含对国家、对社会、对彩票行业及相关产业在经济、法律、环境、慈善和伦理等方面承担的任务与义务。在操作层面,责任彩票将涉及彩票发行、销售、监管的全过程。体育彩票责任彩票由此具有涉及领域广泛,涉及环节众多的特点,这也对统筹相关领域,协调不同部门工作提出了较高要求,急切需要从法制层面加强规制。然而,目前我国体育彩票法律法规体系尚不完善,使得责任彩票系统性建设存在较大困难。

3.2.3 中国体育彩票责任彩票体系与公共健康体系的对接有待进一步紧密

21世纪以来,基于公共健康视角的博彩研究兴起,责任博彩工作的重心由以往对个体问题博彩的诊断转向对博彩群体博彩危害的预防。从公共健康视角来看,问题购彩者的产生是购彩者购彩行为连续体的极端表现,购彩危害会在问题购彩者身上得到集中体现,但除了问题购彩者之外,普通购彩者也会遭遇购彩危害。在公共健康视角下,责任博彩不仅应重视问题购彩者的诊断与治疗,其核心任务更在于对整个购彩群体购彩危害的预防。在实践层面:一是宣传,针对博彩活动和购彩者的态度与行为进行告知以协调他们的博彩行为;二是预防,预防出现与博彩相关的一系列问题;三是保护,保护易受伤害人群和处在风险中的人群。

目前,越来越多的国家(地区)开始将问题博彩视为一个公共健康问题,认为责任博彩制度也应从公共健康领域开始。公众娱乐价值是博彩业的核心价值,既为娱乐,健康则是应有之义。澳大利亚的生产力委员会在1999年发布的“博彩业”咨询报告中发现,从博彩业对其他行业发展的关联角度出发,博彩业对经济发展和就业的贡献实际上是微弱的。因而,博彩自由化的主要影响是带给社会民众娱乐,如何保障民众健康地娱乐是应该关注的重点。越来越多的国家(地区)开始从公共健康角度认知与改善问题博彩,对问题博彩的实际救助往往基于国家(地区)公共健康体系及已有的相关医疗资源(如成瘾治疗)基础,构建起能够实现咨询、辅导与治疗的救助服务网络。

从公共健康角度可以从更高层面来构建责任彩票制度,可以以更宽广视野来对待非理性购彩现象和相关负面影响。从责任彩票制度体系看,既需要对非理性购彩的治疗干预制度,也需要教育预防制度。在我国,以公共健康视角分析非理性购彩现象,尝试实现公共健康体系与责任彩票的对接已处于实践阶段,通过电话热线、心理

咨询等方式实现对问题购彩者的救助等已在部分地区开展。然而,关于如何将责任彩票的宣传、预防和保护等工作内容与公共健康体系对接,如何在国家公共健康体系及已有的相关医疗资源基础上实现对问题购彩者的实际救助等问题,还缺乏有效研究与实践探索。

4 中国体育彩票责任彩票内容体系

4.1 中国体育彩票责任彩票内容体系的构建思路

中国彩票的发行与管理既通过企业市场化运作,又有公益性事业管理的特点,与大多数国家(地区)彩票的公司化运作管理有差异,决定了中国情境下的彩票社会责任框架既不能简单套用西方社会责任框架体系,也不能完全采用西方责任博彩的原则及实施路径。因此,在中国体育彩票责任彩票内容体系的建设过程中,应借鉴国际彩票行业责任彩票理念和最佳实践,通过提炼、总结吸

收先进经验及共同观点,参照我国法律法规,结合我国体育彩票发展实际及体彩特色,将责任的理念和要求全面贯穿于体育彩票运营管理活动中,建设既符合中国实际情况又与世界标准对接的,具有自主知识产权的中国体育彩票责任彩票内容体系。

在构建中国体育彩票责任彩票内容体系的具体过程中,中国体育彩票责任彩票概念界定和中国体育彩票责任彩票构建原则缺一不可,居于基础地位:概念的界定为体育彩票责任彩票体系的确立提供了总的发展框架,规定了责任彩票的实施主体和实施原则;构建原则为体育彩票责任彩票体系提供了发展原则,明确了责任彩票体系运行需遵守的行为标准。通过对它们的论证与分析,可以明确体育彩票责任彩票所涉及的具体工作领域与工作范围,从而进一步构建中国体育彩票责任彩票内容体系(图1)。

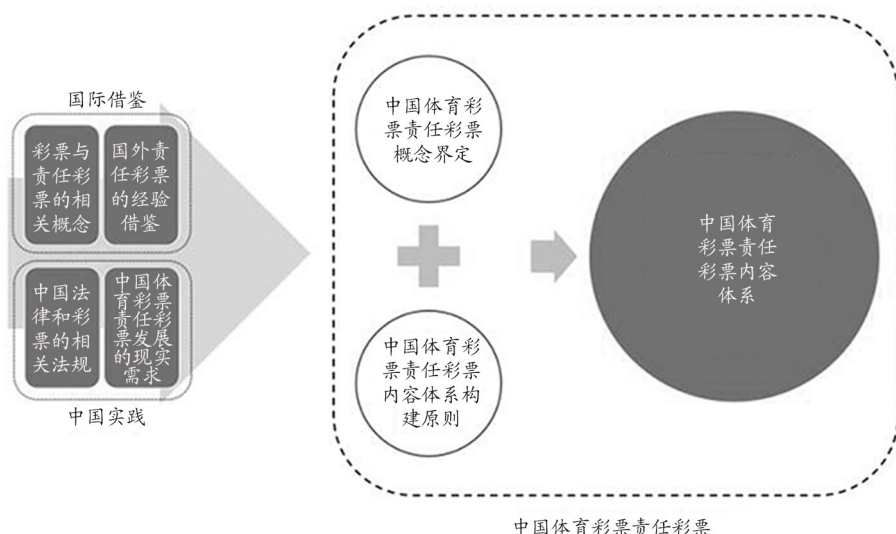


图1 中国体育彩票责任彩票内容体系构建思路

Figure 1. China Sports Lottery Responsibility Lottery Content System Construction Thinking Map

4.2 中国体育彩票责任彩票内容体系的构建基础

4.2.1 中国体育彩票责任彩票的概念

如前所述,责任彩票的概念最早由责任博彩的概念置换而来,并且在很多国家(地区)责任彩票理念并未独立于责任博彩理念,而是以责任博彩的主要工作内容形式存在。与责任博彩概念的提出是为应对问题博彩等负面问题相一致,责任彩票的理念与概念界定也是在应对非理性购彩、问题购彩等负面影响的过程中逐渐形成和完善的,这也使得责任彩票制度的构建以问题购彩为中心而展开,其对责任彩票的描述或定义多从预防及减少购彩带来的负面效应并提出对应性策略出发(表4)。

此外,随着经济全球化的不断深入,国内一些国际化程度较高的行业和具有战略眼光的大型企业率先开启了中国企业承担社会责任的尝试,其中以金融行业最具代表性。因此,可以从企业社会责任角度入手,结合中国的

实际国情,对中国体育彩票责任彩票的概念进行系统、全面的界定(表5)。

基于以上分析,可将中国体育彩票责任彩票的概念界定为:“在依法合规运行、履行公益金筹集使命的基础上,对彩票发行销售过程参与者,以及对国家、对社会、对彩票行业及相关产业,在经济、法律、环境、慈善和伦理等方面承担的任务与义务。”具体来说,就是要在杜绝未成年人购彩、预防购彩沉迷、加强对问题购彩者帮扶救治、重视工作人员及利益相关方的诉求与利益、维护公平公正公开的市场秩序、防范对社会和环境危害等多方面体现体育彩票社会责任。

4.2.2 中国体育彩票责任彩票内容体系的构建原则

中国体育彩票责任彩票内容体系的构建原则决定其行为标准与底线要求,因此,在构建中国体育彩票责任彩票内容体系中居于核心地位。构建原则的确立同样应在

考虑各国(地区)经验的基础上,参照我国的相应法律法规,充分分析中国体育彩票的定位、法律环境、发展现实情况等因素,提出符合中国体育彩票实际的构建原则,并将其分解为具体实施措施(表6)。

表4 国际关于责任博彩/责任彩票的定义/描述
Table 4 Definition/Description of International Liability Betting/Lottery

机构性质	机构名称	定义/描述
国际及区域彩票协会	世界彩票协会(WLA)	旨在保护世界各地的购彩者,通过会员们的承诺和不断的努力,确保公众受到保护,同时保证可持续的收入以长期支持公益事业
	欧洲彩票协会(EL)	责任博彩的主要目的是使彩票对社会各界的风险降到最低,尤其是对于弱势群体;在致力打击非法赌博和相关犯罪活动的同时,通过控制过度投注尽量减少对社会和弱势群体的潜在危害;教育和预防作为欧洲彩票所承诺做负责任博彩的首要开展工作
	北美彩票协会(NASPL)	致力于协助相关机构重点关注对博彩和问题博彩的预防,教育,治疗,执法和研究等方面。
政府性机构	美国博彩委员会(AGA)	责任博彩旨在防止和减少博彩相关的潜在风险,如防止未成年人赌博,防止购彩者成瘾性赌博等
	中国澳门博彩监察局(DICJ)	在一个适度监管的环境下,博彩者在参与博彩时不会对本人、家人、亲人、其他博彩者、娱乐场员工的安全健康构成威胁,或使本地区及博彩者原居地带来负面的影响就是负责任博彩
	美国马萨诸塞州博彩委员会(MGC)	责任博彩:以对购彩者及社区危害最小化的方式提供博彩服务
	英国博彩委员会(UKGC)	1)社会责任:就是保护人们不受赌博相关的伤害;2)支持博彩监管基础的三个许可的目标:远离赌博犯罪,博彩应该以公平和开放的方式进行,儿童和其他弱势群体应该受到保护、免受赌博的危害
发行销售机构	北美:加拿大安全大略彩票	责任博彩:1)一种告知购彩者游戏运作信息以及确保安全购彩,预防并阻止问题产生的方式,对于那些非理性购彩者,责任博彩是减少危害并能够提供支持服务的桥梁;2)定位:旨在以高效和社会责任感的方式提供博彩娱乐服务,最大限度地提高安大略省相关经济组织及社区居民的经济效益;3)目标:通过为当地创造经济收入、增加社会福利,实现让安大略省人民生活的更美好
	欧洲:爱尔兰国家彩票	我们承诺以社会责任的方式运营国家彩票;我们的目标是提供令人兴奋和有趣的彩票游戏,为每个人带来乐趣和娱乐体验,同时使那些不满18岁的未成年人及弱势群体得到保护;为爱尔兰人民提供世界一流的彩票,为爱尔兰政府的慈善、公益事业筹集资金
	大洋洲:澳洲乐透	责任博彩应在一个潜在危害最小的环境中进行,人们能够对自身参与博彩的行为做出明智的决定;责任博彩是由个人、社区、博彩行业和政府共同肩负责任并开展行动的结果,从而实现社会责任,回馈社区
	亚洲:中国香港马会	致力于提供世界最高水平的赛马、体育及博彩娱乐;同时维持全港最大慈善公益资助机构的地位;对于赛马观众、本会会员、投注人士、慈善机构、香港政府、奖券投注者、公益团体、全港市民,都不能有负所望,力求置身于全港最备受推崇机构之列;在博彩及奖券方面提倡有节制博彩,提供一流的博彩及奖券服务满足大众的需求,以防止他们参与非法赌博活动

4.2.3 中国体育彩票责任彩票的主要工作领域

从世界范围看,以市场发展与健康彩票理念为平衡点,各国(地区)和各类彩票机构均对责任彩票的主要工作领域进行了明确界定,其中有代表性的有WLA的“游戏责任框架”(表7)。

借鉴国际、国内同行的实践经验,结合自身实际,中国体育彩票责任彩票的主要工作领域可确定为调查研究、游戏、渠道、技术、品牌、队伍、购彩者、利益相关者、报告和评估九大领域(表8)。

4.3 中国体育彩票责任彩票内容体系

体育彩票作为国家公益彩票,在依法合规运行、履行

公益金筹集使命的基础上,应坚持以人民利益为中心,承担更多社会责任,是实现“负责任、可信赖、健康持续发展的国家公益彩票”的发展目标的重要途径。中国体育彩票日常管理、销售发行中,从游戏设计、营销宣传、渠道建设、内部管理、文化建设、员工关怀、购彩者教育、到非理性购彩行为防治等多方面都在践行着社会责任。在建设体育彩票责任彩票的导向上,法律部门应推进彩票相关法律法规建设,强化政府依法规制;体育彩票销售部门应依据规定运作,推进彩票行业运行的安全、稳定和健康;购彩者应理性购彩,强化自我约束和管控;彩票社会组织应加强信息沟通,协同推进行业发展。在推行体育彩票

责任彩票的过程中,技术、渠道、产品和服务是实现责任彩票的有效路径,技术和渠道创新可以降低体育彩票直接成本,产品和服务创新可以降低社会成本。

表5 国内金融行业社会责任定义

Table 5 Definition of Social Responsibility in Domestic Financial Industry

机构	对行业社会责任的界定
银监会	银行业金融机构承担着对股东、员工、金融服务消费者、社区、社会的责任,承担着建立和谐劳动关系和公平竞争市场、可持续发展环境的法律责任和道德责任
证监会	上市公司对国家和社会的全面发展、自然环境和资源,以及股东、债权人、职工、客户、消费者、供应商、社区等利益相关方所应承担的责任等
保监会	通过道德、经济、法律等方面的行为和措施,加强与公众、政府部门、社会团体的互动,有效管理企业经营对社会各方面的影响,加大对社会公共事业的支持力度,从而实现经济、环境和社会综合效益的统一所应承担的责任

资料来源:1)中国银监会办公厅关于加强银行业金融机构社会责任的意见(银监办发[2007]252号);2)深圳证券交易所上市公司社会责任指引(证监会网站);3)中国保监会关于保险业履行社会责任的指导意见(保监发[2015]123号)。

表6 中国体育彩票责任彩票内容体系的构建原则及具体实施措施

Table 6 The Construction Principle and Concrete Implementation Measures of the Responsibility Lottery Content System of China Sports Lottery

构建原则	具体实施措施
突出国家公益彩票定位	建立公益品牌 设计健康游戏产品 加强员工责任彩票培训 支持问题购彩者辅导 提供责任彩票投诉机制
坚持依法治彩	保护未成年人 禁止贷款购彩 诚信广告宣传与营销 规范销售渠道 教育购彩者
强化社会责任	联动协同利益相关者 因地制宜逐步落实 参考全球标准及经验
坚持创新驱动发展	定期研究了解市场变化 持续自评独立检查 引领科技持续加强

从最直接、最具体的责任对象角度看,体育彩票责任彩票的责任主要是预防和尽量降低由于彩票的天然属性对购彩者个人及其家庭和所在社区的负面影响,保护购彩者利益,关注并保护在体育彩票运行的具体环节中彩票销售终端从业者与基层工作人员的切身利益乃至生存利益。从更广泛、更抽象的责任对象角度看,体育彩票责任彩票的责任是预防和降低体育彩票运行对更广泛的社会大众可能带来的负面影响,关注和保护在体育彩票运行过程中直接利益相关方与所有参与者的诉求与权力,保持社会公众对体育彩票的信心与信任。

对参与彩票发行的各方利益负责是体育彩票的应有之义。各种利益相关方以体育彩票为媒介相互联系,共同存在于体育彩票发行、销售和管理的全过程中。体育彩票社会责任的履行包括在体育彩票运行过程中尽可能全面地考虑到各个相关方的利益诉求,并且尽可能地平衡、满足各主体之间的核心利益。在对各个相关方的利益负责的同时,各利益相关方也要在体育彩票发行管理的过程中承担社会责任。只有这样才能紧密地联系与团结所有的利益主体,实现社会综合效益最大化,共同推动体育彩票可持续健康发展。

表7 世界彩票协会“游戏责任框架”涉及的主要工作领域

Table 7 Key Areas of Work of the World Lottery Association's Game Responsibility Framework

工作领域名称	主要工作内容
研究	对负责任博彩相关研究的系统化流程进行支持或者开展、整合与宣传
员工计划	支持并且确保所有员工都能高效应用责任彩票原则的系统化方法
零售商计划	支持并且确保所有零售商及其一线员工,都能高效应用责任彩票原则的系统化方法
游戏设计	在新彩票及游戏产品设计、选择和推介时,考虑到有据可依的责任彩票理念的系统化方法
远程游戏渠道	确保交互视频设备、远程游戏平台,具备购彩者保护措施的系统化方法
广告与营销宣传	在负责任营销、沟通实践及规范上,政策与项目的应用确保能持续不断完善
购彩者教育	用于支持、整合并宣传“责任参与”(告知购彩者选择)和治疗指引的系统化方法
治疗推荐	为具有潜在或实际游戏成瘾问题的客户提供帮助、指导与治疗指引服务(若有需要)的系统化方法
利益相关者参与报告和测度	将决策者、决策影响者、其他社会成员的利益与责任彩票相关业务的关键决策相融合的系统化方法得到确定以及理解衡量及向有关内、外部利益相关方汇报彩票机构在责任彩票方面的承诺、行动与进展等相关情况的系统化方法

把握彩票业对购彩者及其家庭、社区和利益相关者所带来的伤害风险是负责任彩票的关注重点。原先彩票发行机构及其零售商、代理商是负责任彩票实施的主体,但是互联网使得更多资本与公司加入负责任彩票的主体阵营,使得建立统一的实施体系与标准迫在眉睫:1)需要全体体育彩票从业人员具备适应其岗位职责的相应知识和能力,以满足体育彩票责任彩票对其工作的要求;2)从规划、运营、支撑3个层次,组织架构、流程机制、工具方法3个方面,逐步搭建与岗位职责相匹配的体育彩票责任彩票能力体系,全面提升体育彩票从业人员在责任彩票工作方面的意识和能力,是确保体育彩票责任彩票工作开展、落实并持续优化的重要基石;3)建立体育彩票责任彩票工作评估等级标准,以工作合法合规为底线,在达成基本要求的同时,鼓励有能力有潜力的省(区、市)自主达成更高标准的要求;4)通过评估落实、强化考核的方式,循序渐进,持续推动体育彩票责任彩票工作的开展,形成计划、实施、检查、优化的管理闭环。

表8 中国体育彩票责任彩票的主要工作领域

Table 8 Key Areas of Work of the World Lottery Association's Game Responsibility Framework

工作领域名称	主要工作内容
调查研究	开展责任彩票关键领域调查研究,建立责任调查研究管理机制
游戏	健全游戏责任管理机制,创建游戏风险评估标准
渠道	实施渠道责任管理创新,推动渠道建设管理规范
技术	推进数字化信息技术应用,强化技术责任支撑
品牌	强化品牌责任要素,推进品牌传播规范
队伍	推进责任培训体系建设,构建队伍责任管理机制
购彩者	开展购彩者教育,提高购彩者服务水平
利益相关者	建立与关键利益相关者责任沟通机制,营造良好的责任彩票建设环境
报告和评估	建立责任彩票报告和评估机制,全面展示责任成果

表9 中国体育彩票责任彩票内容体系

Table 9 The Content System of Responsibility Lottery in China Sports Lottery

构建原则	主要工作领域	主要工作内容
突出国家公益彩票定位	调查研究	体彩品牌公益认知度现状调研
	游戏	公布所有游戏玩法和赔率信息
	渠道	销量异常网点终端定期专项整治 所有合法渠道禁止信用卡支付,并定期检查
	技术	为购彩者提供更便利的投诉服务功能
	品牌	所有体彩广告必须出现“公益”字样
	队伍	为合法代销者培训未成年人辨别措施
	利益相关者	持续“全民健身”以及“快乐操场”等公益项目
坚持依法治彩	游戏	避免使用吸引未成年人的功能及画面
	渠道	所有销售渠道禁止信用卡支付,并定期检查
	技术	监控渠道销量异常的网点终端
	品牌	所有游戏产品实体票面必须展现“有节制投注”标识
	队伍	为合法代销者培训未成年人辨别措施
	购彩者	编纂并提供责任彩票公众手册
	利益相关者	与当地教育机构建立对于问题购彩者辅导的定期交流
强化社会责任	调查研究	体彩责任彩票年度实施成果及现状普查
	品牌	所有合法渠道设置统一品牌展示标准
	队伍	定期邀请海外专家进行培训
	利益相关者	定期邀请海外专家与体彩关键人员进行交流
	报告和评估	设定和执行评估标准
坚持创新驱动发展	调查研究	海外彩票机构最新技术应用调研
	技术	利用大数据建立问题购彩者判断系统
	队伍	定期合法销售渠道进行责任彩票培训及考核
	购彩者	每年更新责任彩票公众手册内容
	利益相关者	邀请学术机构、社会专家共同参与责任彩票实施的评估检查
	报告和评估	发布体彩社会责任报告

5 结论

作为国家特许发行的体育彩票,引入“责任彩票”概念,建立和健全“责任彩票内容体系”,切实履行社会责任,无疑是促进其全面健康发展的一个必经过程。

构建中国体育彩票责任彩票内容体系应包括中国体育彩票责任彩票概念界定、构建原则和主要工作领域三部分内容。中国体育彩票责任彩票是指“在依法合规运行、履行公益金筹集使命的基础上,对彩票发行销售过程参与者,以及对国家、对社会、对彩票行业及相关产业,在经济、法律、环境、慈善和伦理等方面承担的任务与义务”。中国体育彩票责任彩票的构建原则应包括突出国家公益彩票定位,坚持依法治彩,强化社会责任,坚持创新驱动发展。中国体育彩票责任彩票的主要工作领域包括调查研究、游戏、渠道、技术、品牌、队伍、购彩者、利益相关者、报告和评估等九大领域。

参考文献:

- 陈又星,蔡丽婷,2015.中国情境下负责任彩票体系构建及实施路径选择[J].*经济师*, (11):56-59.
- 李海,2013.我国体育彩票社会责任内涵分析[J].*河北师范大学学报(哲学社会科学版)*,36(2):138-144.
- 李伟阳,2012.企业社会责任是国家重要的战略资源[J].*WTO经济导刊*, (11):66-68.
- 马福云,2013.善利兼求全社会共塑责任彩票(中篇):彩票购买方、彩票受益方的视角[N].*中国社会报*,04-17(004).
- 马福云,2013.加强政策导向敦促责任履行[N].*中国社会报*,04-24(004).
- 苏国京,2016.中国彩票社会责任体系的构建[M].胡穗华,陈又星,李柏勋.彩票社会责任创新研究.大连:东北财经大学出版社:116.
- 吴殷,李海,2012.我国体育彩票社会责任评价指标体系的构建[J].*上海体育学院学报*,36(1):19-22.
- 张军,2013.降低社会成本推行责任彩票[J].*中国社会报*,2013-08-12(B03).

Research on the Content System of Responsible Lottery in China Sports Lottery

ZHANG Chi*, FENG Xin, WANG Lemeng

China Sports Lottery Administration Center, Beijing 100021, China

Abstract: As a sports lottery licensed by the state, introducing the concept of "responsible lottery", establishing and perfecting the content system of "responsible lottery" and fulfilling social responsibility are undoubtedly a necessary process to promote its comprehensive and healthy development. After long-term development, developed countries in the world lottery industry have established a relatively complete content system of responsible lottery, and generally established a legal guarantee, mature operation mode and a sound regulatory system. At the same time, there are also some problems in the development of responsible lottery in these countries, such as lacking of uniform screening criteria for irrational lottery purchasing behavior, and lacking of effective implementation mechanism for verifying responsible lottery, etc. With the implementation of a series of new policies and norms, responsible lottery in Chinese Sports Lottery will enter a new period of development. At the same time, it is also facing some new demands and challenges for its development in the new era. There are still some problems, such that the foundation of laws and regulations is still weak, the docking between the responsibility lottery system and the public health system needs to be further strengthened. The content system of responsible lottery in Chinese Sports Lottery should be based on the principles of highlighting the national public welfare lottery positioning, adhere to the rule of law and adhere to innovation-driven development. The content construction of the responsible lottery of China should be diversified in research, employee program, retailer program, game design and so on. On the basis of fully drawing lessons from the concept and best practice of responsible lottery in foreign lottery industry, referring to the laws and regulations of our country and combining with the actual development and characteristics of sports lottery in our country, the concept and requirements of responsibility are thoroughly penetrated into the operation and management activities of sports lottery. Thus, the content system of responsibility lottery of Chinese sports lottery with independent intellectual property rights is established, which conforms to China's actual situation and docks with world standards.

Keywords: *sports lottery; responsibility lottery; social responsibility; content system; China*