

分类号 \_\_\_\_\_  
U D C \_\_\_\_\_

密级 \_\_\_\_\_  
编号 \_\_\_\_\_



# 硕士学位论文

论文题目 非税收入法治化视野下我国彩票公益金  
法律制度研究

研究生姓名: 高 强

指导教师姓名、职称: 史正保 教授

学科、专业名称: 法学 经济法学

研究 方 向: 财税法

提 交 日 期: 2023 年 6 月 10 日

## 独创性声明

本人声明所呈交的论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示了谢意。

学位论文作者签名： 高强 签字日期： 2023.6.3

导师签名： 史正保 签字日期： 2023.6.5

## 关于论文使用授权的说明

本人完全了解学校关于保留、使用学位论文的各项规定，同意（选择“同意”/“不同意”）以下事项：

1. 学校有权保留本论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文；

2. 学校有权将本人的学位论文提交至清华大学“中国学术期刊（光盘版）电子杂志社”用于出版和编入 CNKI《中国知识资源总库》或其他同类数据库，传播本学位论文的全部或部分内容。

学位论文作者签名： 高强 签字日期： 2023.6.3

导师签名： 史正保 签字日期： 2023.6.5

# **Research on China's lottery public welfare fund legal system under the view of rule of law of non-tax revenue**

**Candidate : Gao Qiang**

**Supervisor: Shi Zhengbao**

## 摘 要

2021 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于进一步深化税收征管改革的意见》，明确了“加强非税收入管理法制化建设”的要求。随着我国彩票公益金管理体制的演变和收入情况的增长，其作为非税收入的形式之一，在公益事业方面发挥着重要的作用，但关于彩票公益金的相关法律制度仍不健全，形式上表现为相关立法及规定不健全；内容上表现为预算管理制度不科学、提取制度不合理、分配比例不公平、使用制度不具体、监管体制不完善等问题。与此相对应，应当从完善彩票公益金的相关立法及规定、调整彩票公益金预算管理的规定、提高彩票公益金的提取比例、增加地方的分成比例、进一步规范彩票公益金使用制度、构建科学合理的彩票公益金监管体制等方面完善我国彩票公益金法律制度，以期为彩票公益金管理法制化建设提供助益。研究主要分为以下五个部分：

第一章：绪论。介绍了研究背景及研究意义，从非税收入以及彩票公益金两个方面梳理了国内外研究现状，并确定了研究思路及采取的研究方法。

第二章：彩票公益金的相关概念界定与理论基础。与彩票公益金相结合介绍了财税法一体化、社会利益本位、财政公平、外部性等理论，为下文进一步分析奠定了理论基础。

第三章：分析我国彩票公益金法律制度的现状及问题。指出仍存在相关立法及规定不健全、预算管理制度不科学、提取制度不合理、分配比例不公平、使用制度不具体、监管体制不完善等问题。

第四章：域外代表性国家彩票公益金法律制度及经验借鉴。选取了英国、美国、法国三个代表性国家的彩票公益金法律制度加以梳理，并提供经验借鉴。

第五章：在非税收入法治化视野下，提出完善我国彩票公益金法律制度的对策。应当从完善彩票公益金的相关立法及规定、调整彩票公益金预算管理的规定、提高彩票公益金的提取比例、增加地方的分成比例、进一步规范彩票公益金使用制度、构建科学合理的彩票公益金管理体制等方面完善我国彩票公益金法律制度。

**关键词：**非税收入 彩票公益金 政府性基金预算管理 彩票资金

## Abstract

The Opinions on Further Deepening the Reform of Tax Collection and Administration issued by the General Office of the CPC Central Committee and the General Office of the State Council in 2021 explicitly requires "strengthening the legalization of non-tax revenue management". With the evolution of China's lottery public welfare fund management system and the growth of income, it plays an important role in public welfare as one of the forms of non-tax income, but the legal system of lottery public welfare fund is still not sound. In terms of content, the budget management system is not scientific, the withdrawal system is not reasonable, the allocation ratio is not fair, the use system is not specific, and the supervision system is not perfect. In contrast, the legal system of lottery public welfare fund should be improved in terms of improving the legislation and regulations of lottery public welfare fund, adjusting the regulations of lottery public welfare fund budget management, increasing the withdrawal ratio of lottery public welfare fund, increasing the proportion of local share, further regulating the use system of lottery public welfare fund, and building a scientific and reasonable supervision system of lottery public welfare fund, in order to help the construction of the rule of law of lottery public welfare fund management. The study is divided into five parts. The study is divided into the following five parts:

Chapter 1: Introduction. It introduces the background and

significance of the study, compares the current status of domestic and international research from two aspects: non-tax revenue and lottery public welfare fund, and identifies the research ideas and the research methods adopted.

Chapter 2: Definition and theoretical foundation of concepts related to lottery public welfare. The theories of fiscal and tax law integration, social interest principle, fiscal equality principle, and externality are introduced in conjunction with lottery public benefit, which lay the theoretical foundation for further analysis below.

Chapter 3: Analyze the current situation and problems of the legal system of lottery public welfare funds in China. It is pointed out that there are still problems such as unsound relevant legislation and regulations, unscientific budget management system, unreasonable withdrawal system, unfair allocation ratio, unspecific use system, and imperfect supervision system.

Chapter 4: The legal systems of lottery public welfare funds in representative overseas countries and their experiences. The legal systems of lottery benefit in the United Kingdom, the United States, and France are selected to review and provide lessons learned from their experiences.

Chapter 5: Under the vision of rule of law of non-tax revenue, countermeasures for improving the legal system of lottery public welfare fund in China are proposed. The legal system of lottery public welfare

funds in China should be improved in terms of improving the relevant legislation and regulations on lottery public welfare funds, adjusting the regulations on the budget management of lottery public welfare funds, increasing the withdrawal ratio of lottery public welfare funds, increasing the share ratio of localities, further regulating the system of using lottery public welfare funds, and constructing a scientific and reasonable management system of lottery public welfare funds.

**Keywords:** Non-tax revenue; Lottery public welfare fund; Governmental fund budget management; Lottery funds

# 目 录

<b>1 绪 论</b> .....	<b>1</b>
1.1 研究背景与意义.....	1
1.1.1 研究背景.....	1
1.1.2 研究意义.....	2
1.2 国内外研究现状.....	3
1.2.1 国外文献综述.....	3
1.2.2 国内文献综述.....	5
1.2.3 文献述评.....	10
1.3 研究思路与方法.....	10
1.3.1 研究思路.....	10
1.3.2 研究方法.....	11
<b>2 彩票公益金的相关概念与理论基础</b> .....	<b>12</b>
2.1 相关概念界定.....	12
2.1.1 非税收入法治化的含义.....	12
2.1.2 彩票资金的构成.....	12
2.1.3 彩票公益金的含义.....	13
2.1.4 政府性基金预算的含义.....	13
2.2 理论基础.....	14
2.2.1 财税法一体化理论.....	14
2.2.2 社会利益本位理论.....	14
2.2.3 财政公平理论.....	15
2.2.4 外部性理论.....	15
<b>3 我国彩票公益金法律制度的现状及存在的问题</b> .....	<b>16</b>
3.1 我国彩票公益金法律制度的现状.....	16
3.1.1 我国彩票公益金的立法现状.....	16

3.1.2 我国彩票公益金的实践现状 .....	17
3.2 我国彩票公益金法律制度存在的问题 .....	20
3.2.1 我国关于彩票公益金的相关立法及规定不健全 .....	20
3.2.2 我国关于彩票公益金的预算管理制度不科学 .....	21
3.2.3 我国关于彩票公益金的提取制度不合理 .....	22
3.2.4 我国关于彩票公益金在中央与地方之间的分配比例规定不公平 .....	24
3.2.5 我国关于彩票公益金的使用制度不具体 .....	25
3.2.6 我国关于彩票公益金的监管体制不完善 .....	26
<b>4 域外代表性国家彩票公益金法律制度及经验借鉴 .....</b>	<b>28</b>
4.1 域外代表性国家彩票公益金法律制度 .....	28
4.1.1 英国彩票公益金法律制度 .....	28
4.1.2 美国彩票公益金法律制度 .....	29
4.1.3 法国彩票公益金法律制度 .....	30
4.2 域外代表性国家彩票公益金法律制度的经验借鉴 .....	31
4.2.1 彩票公益金管理的法制化 .....	31
4.2.2 彩票公益金管理的透明化 .....	31
<b>5 完善我国彩票公益金法律制度的对策 .....</b>	<b>33</b>
5.1 完善彩票公益金的相关立法及规定 .....	33
5.1.1 提高彩票公益金立法层级 .....	33
5.1.2 细化彩票公益金的相关规定 .....	33
5.2 调整彩票公益金预算管理的规定 .....	34
5.3 提高彩票公益金的提取比例 .....	34
5.3.1 降低彩票奖金和彩票发行费的比例 .....	34
5.3.2 科学设定彩票资金所占比例 .....	35
5.4 在中央与地方彩票公益金分成中增加地方的分成比例 .....	36
5.4.1 合理确定中央和地方的分配比例 .....	36
5.4.2 按地区经济发展的水平分配彩票公益金 .....	36
5.5 进一步规范彩票公益金使用制度 .....	37
5.5.1 完善彩票公益金使用信息公开制度 .....	37

5.5.2 完善彩票公益金使用调整的程序 .....	37
5.6 构建科学合理的彩票公益金监管体制 .....	37
5.6.1 改革彩票公益金监管体制 .....	37
5.6.2 健全彩票公益金的预算监管制度 .....	38
<b>结 语 .....</b>	<b>39</b>
<b>参考文献 .....</b>	<b>40</b>
<b>致 谢 .....</b>	<b>46</b>

# 1 绪 论

## 1.1 研究背景与意义

### 1.1.1 研究背景

财政收入大别为两类，一类为税收收入，另一类为非税收收入，简称非税收入。相较于税收法定原则的蹄疾步稳、“一税一法”的加速落实，与税收收入相对的非税收入却一直“拖了后腿”，法治化水平一直不高。2016年3月，财政部印发了《政府非税收入管理办法》，第五条规定：“非税收入实行分类分级管理。根据非税收入不同类别和特点，制定与分类相适应的管理制度。”对包括彩票公益金在内的共十二类非税收入的票据管理、资金管理及监督管理等方面都作出了详细的规范要求，是加强政府非税收入管理，规范政府收支行为，健全公共财政职能的体现。

另外，预算管理是财政工作的核心，预算管理的规范化是科学理财的重中之重。随着《预算法》2014年的修正和全口径预算管理的实施，非税收入正式被纳入到预算中。2017年党的十九大对预算提出了“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理”的新要求，预算的重要性不断突显，从国务院的有关文件中也可以看出，政府越来越强调要坚持预算法定，强化对预算的约束。而非税收入作为全口径预算管理的重要内容，亟待加强规范化管理。

为进一步加强彩票公益金管理，提高资金使用效益，根据财政预算管理规定和彩票管理制度要求，结合中央和地方管理实际，2021年财政部修订了《彩票公益金管理办法》。同年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于进一步深化税收征管改革的意见》，明确了“加强非税收入管理法治化建设”的要求。2022年3月31日国家税务总局在其官网发布了《国家税务总局2021年法治政府建设情况报告》，其中提到“加快推进非税收入管理法治化建设……非税收入征管规范化、程序化、法治化水平不断提高。”

2021年12月11日中国法学会财税法学研究会举办了第六届中国财税法治

30人论坛，其中一个主题为“加快推进非税收入管理法治建设研究”，在导师的指导下，我与财税学院的同门合写的论文《论我国彩票公益金制度存在的问题与完善对策》投稿参会，刘剑文会长在论坛发言中指出，过去有关财税法学的研究主要围绕着税法和预算法，而这次的主题则一直是财税法学界的研究短板，本次研讨会以非税收入管理法治化为方向，是财税法学向税法以外的领域进行补齐。其实，刘剑文，熊伟早在《财税法学近十年发展之回顾与反思》（2009）一文中就呼吁学者们关注彩票公益金的必要性、用途、管理。<sup>1</sup>

## 1.1.2 研究意义

### 1.理论意义

第一，促进财税法学研究视角更多地关注非税收入领域。财政收入可以分为税收收入和非税收入，相较于税收收入而言，关于非税收入部分的研究较为薄弱，本文的研究有利于财政收入法部分体系的健全。同时，关于彩票公益金制度的研究，法学视角的研究成果相对较为匮乏，希望通过本文的研究对彩票公益金法律制度的完善有所助益。

第二，有利于加强财税法学内部以及与其他学科的联系。彩票公益金法律制度中涉及大量预算法的内容，有利于财税法学内部的财政收入法、预算法等体系的完善。彩票公益金用于社会救助、社会福利的内容，可以和劳动与社会保障法结合起来研究，也可以和公益慈善法相结合。<sup>2</sup>彩票公益金审计的问题可以与审计法结合起来研究。

### 2.实践意义

第一，有利于彩票公益金立法的完善。当前，关于彩票公益金的立法大多是法规、规章以及规范性文件层面，立法层级比较低。希望通过本文的研究，对立

<sup>1</sup> “最明显的一个现象是，人们研究税法的热情最高，财政法学则相对曲高和寡。即便有少数人在研究财政法，也仅限于较为宏观和抽象的问题，对具体的制度和规则关注不够。到目前为止，财政拨款法、财政贷款法、公共收费法、公债法、国有资产收益征收法等，基本上还没有人去研究。政府间财政关系法除转移支付之外，其他也没有人给予太多关注。政府采购法虽然有不少人在研究，但大多不是基于财政法的角度，而是基于民法或经济法的视角。彩票法也是如此。有关彩票的发行、销售、兑奖，本身不是财政法的研究对象，而彩票公益金的必要性、用途、管理，才是真正的财政法问题。不过，恰恰在这方面，并没人特别关注。”引自：刘剑文，熊伟. 财税法学近十年发展之回顾与反思[A]. 北京大学财经法研究中心. 财税法论丛（第10卷）[C].:北京大学财经法研究中心,2009:18.

<sup>2</sup> 在2021年3月12日发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》第十四篇 增进民生福祉 提升共建共治共享水平——第四十九章 健全多层次社会保障体系——第二节 优化社会救助和慈善制度 中提到：“规范发展网络慈善平台，加强彩票和公益金管理。”

法机关加快《彩票法》的制定与出台起到一定作用。

第二,有利于更好地推进非税收入法治化的建设进程。财政部《政府非税收入管理办法》对非税收入的类型作出了界定<sup>3</sup>,彩票公益金收入作为一种典型的非税收入的类型,对其法律制度的研究必将对其他类型的非税收入的法治化建设起到示范作用。

## 1.2 国内外研究现状

### 1.2.1 国外文献综述

#### (一) 关于非税收入的研究

与国内相比,国外学者对非税收入的研究较少,且称谓也有政府收费、使用费等不同用语,主要原因基于非税收入在国外政府财政收入的占比较低。不同时期政府收费项目的划分存在一定的差异。

1.关于非税收入定义的研究。Ronald C. Fisher(2000)通过对征收要素的分析,界定了非税收入的含义,认为政府非税收入的基本要素包括但不限于:征收的主体和客体、非税收入的特征、征收的范围和标准、管理规则等。<sup>4</sup>

2.关于政府收费的研究。Richard A. Musgrave(1984)通过对国家政府收费的研究认为,依据收费的原因可以将国家政府收费分为一般收费和主要收费两种形式。<sup>5</sup>Henry John Raimondo(1992)认为政府收费与经济社会发展关系密切,政府收费时必须考虑收费对社会经济的影响,同时亦应考虑收费对收入的具体分配是否存在影响,并应从这些实际情况出发,充分反映征收税费的必要性和重要性。<sup>6</sup>

3.关于使用费的研究。Hyman D. David(2001)主要从财政收支的角度对非税收入的征收问题展开研究,其认为,一是要合理地提升政府购买性支出的比重,

<sup>3</sup> 财政部《政府非税收入管理办法》(财税〔2016〕33号)第三条:“本办法所称非税收入,是指除税收以外,由各级国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织依法利用国家权力、政府信誉、国有资源(资产)所有者权益等取得的各项收入。具体包括:(一)行政事业性收费收入;(二)政府性基金收入;(三)罚没收入;(四)国有资源(资产)有偿使用收入;(五)国有资本收益;(六)彩票公益金收入;(七)特许经营收入;(八)中央银行收入;(九)以政府名义接受的捐赠收入;(十)主管部门集中收入;(十一)政府收入的利息收入;(十二)其他非税收入。本办法所称非税收入不包括社会保险费、住房公积金(指计入缴存人个人账户部分)。”

<sup>4</sup> Ronald C. Fisher. State and Local Public Finance [M].New York: Irwin Publishing House,2000.

<sup>5</sup> Richard Abel Musgrave. Public Finance in Theory and practice [M].New York: McGraw-Hill, 1984:102-103.

<sup>6</sup> Raimondo H.J. Economics of State and Local Government [J].Monthly Labor Review, 1992, 31 (6):306-310.

进而促进国家经济的发展；二是要保持国家财政收入的合理增长，在收入提高的情况下，尽可能地降低使用费的比重。<sup>7</sup>Osborne, Plastrik（1999）认为向政府服务的不同种类的顾客群体是使用费的征收主体，并认为提供服务的成本通常情况下就是从收取的使用费中予以支付的。<sup>8</sup>

## （二）关于彩票公益金的研究

国外学者很早就对彩票问题进行过研究，涉及彩票业、彩票消费行为等内容，而对彩票公益金的研究主要集中在以下方面。

1.关于彩票公益金福利效应的研究。Morgan（2000）将彩票视为一种“公共物品”，目的是为了探究彩票的公益金的福利效益，其认为发行彩票筹集到的公益金会增加公共福利，即向社会提供的“公共物品”接近最优水平，福利效应达到最优状态。<sup>9</sup> Stan Han & Borg（2004）研究指出彩票支出贡献与彩票公益金项目收益完全不存在正效应关系，购买彩票的行为并没有使收入较低的家庭在这一过程中获得任何资助，反而扩大了美国的贫富差距，没有发挥出彩票应有的福利效果。<sup>10</sup> Jones C（2011）将彩票资金效应的研究放在了彩票对教育事业的贡献上，指出美国各州彩票用于资助教育的情况存在较大差异，应通过从制度层面规范彩票资金对教育事业的分配以提高彩票的福利效应。<sup>11</sup>

2.关于彩票公益金分配的研究。研究着重强调分配的公平性和正义性。David Rosenblum（2002）认为，预算在公共行政中具有极其重要的作用，预算管理是政府控制公共资金收支的公共行政活动，若想有效地对彩票公益金进行监管，必须对彩票公益金进行预算管理。<sup>12</sup> J. Johnson（1978）认为限制彩票公益金的分配用途会发挥积极的作用，主要表现在两个方面：一是让人们更容易接受新发行的彩票从而获得公众的持续支持；二是为那些在税收基础上难以获得公众支持的项目创造收入。<sup>13</sup> Cornes, Sandler（1984）将彩票定位为一种发挥特殊作用的准公共物品，发挥融资作用的效果要优于纯公共物品的自愿捐赠，另外还提出了一种准

<sup>7</sup> Hyman D. David. Fiscal Administration[J]. Analysis and applications for the public sector,2001(10):27-28.

<sup>8</sup> Osborne, Plastrik. The Roles of the Economy[M].SmelcandR. swedberg: The Handbook Economic Sociology,1999:61-67.

<sup>9</sup> Morgan J, Sefton M. Funding public goods with lotteries: experimental evidence[J]. The Review of Economic Studies, 2000, 67(4): 785-810.

<sup>10</sup> Stranahan H A, Borg M O. Some futures are brighter than others: The net benefits received by Florida bright futures scholarship recipients[J]. Public Finance Review, 2004, 32(1): 105-126.

<sup>11</sup> Jones C. The lottery and its financial contribution to public education in America[M]. University of South Dakota, 2011.

<sup>12</sup> 罗森布鲁姆.公共行政学:管理、政治和法律的途径[M].北京:中国人民大学出版社, 2002.

<sup>13</sup> Johnson, James A. Economics of Lottery Management :Some Implication for Changes in the Operation of Canadian Lotteries[M], Hamilt on:Mc Master University,1978:41.

公共物品无偿模型，在用于解决如何减少“搭便车”问题上发挥了一定作用。<sup>14</sup> John Morgan（2000）的研究表明，为社会公益事业筹集资金的彩票比那些没有明确发行目的的彩票发行得要多。<sup>15</sup>

3.关于彩票公益金监管的研究。Clotfelter C（1996）从人类学的视角出发将彩票公益金界定为大众的闲置资金，取之于众当然也要用之于众，严禁将公益金被某些利益集团用于谋取私利。<sup>16</sup>Richard McGowan（1994）从经济学和管理学两个视角观察，认为对彩票公益金监管的效能主要表现为国家的垄断经营，正是由于国家垄断了彩票业，才能更好地发挥政府对公益金管制的作用，提高彩票资源的配置效率。<sup>17</sup>Claudia Scott（1992）立足于行政法视野分析了彩票公益金监管的发展历程，认为政府对彩票公益金监管和行政法的发展存在亦步亦趋的关系，加强对彩票公益金分配及使用的监管必须遵从法治，严格遵循法律保留的原则。<sup>18</sup>James. A. Johnson（1976）从社会学研究本位出发，认为彩票公益金是社会资源再分配的一种方式，有利于缩小社会的贫富差距，对彩票资金进行监管既能为社会筹集财政收入更好地用于公益事业的投资，又能促进彩票等相关产业的发展，缓解就业压力，改善社会民生水平。<sup>19</sup>

## 1.2.2 国内文献综述

### （一）关于非税收入的研究

1.关于非税收入立法的研究。王思轩（2019）认为我国非税收入立法应通过行政管理向立法先行转变、制定非税管理基本法、合理划定非税收入种类、完善非税立法审核机制等方式提升其法治化水平。<sup>20</sup>王晓洁（2021）认为合理的立法顺序应该是财政部首先制定与非税收入有关的部门规章，再由各地方针对实际问题制定地方性法规或地方政府规章，最后将各地形成的行之有效的非税收入管理

<sup>14</sup> Corner, Richard, and Todd Sandler. Easy Riders, Joint Production and Public Goods[J].Economic Journal,1984(94):580-598.

<sup>15</sup> John Morgan :Funding Public Goods with Lotteries :Experimental Evidence, Review of Economic Studies.67.

<sup>16</sup> Clotfelter C,Cook P. Selling Hope: State Lotteries in America: Harvard University Press, Cambridge, Massachus,1996,25-38.

<sup>17</sup> Richard McGowan, State Lotteries and Legalized Gambling :Painless Revenue or Painful Mirage. Greenwood Publishing Group,1994,23-29.

<sup>18</sup> Claudia Scott ,Lotteries, Gaming and Public Policy, Institute of Policy Studies: Victoria University of Wellington, 1992.

<sup>19</sup> James. A. Johnson, An Economics Analysis of Lotteries. Department of Economics:McMaster University,1976.

<sup>20</sup> 王思轩.我国非税收入的法治检讨[J].河南财经政法大学学报,2019,34(03):104-114.

经验上升为最高层级的法律。<sup>21</sup>

2.关于非税收入法律规制的研究。贾小雷（2017）认为非税收入应当根据其特征采取不同的法律规制方式，其将我国非税收入法律关系分为如下四种类型：一是基于行政管理行为的非税收入；二是基于公共财产的非税收入；三是基于公共事业的非税收入；四是其它非税收入。彩票公益金属于第三种类型即基于公共事业的非税收入。<sup>22</sup>冯辉（2014）认为地方政府非税收入的法律规制存在的根本问题是既有的规制理念、制度结构以及具体的规制措施与当下地方政府非税收入面临的宏观环境及内在机理出现了断裂，故应以财权与事责的平衡和匹配为核心，以税权分配、发债权和转移支付等为重点完善地方政府非税收入的激励机制；同时根据主要非税收入的具体内容和特点构建类型化的规制对策。<sup>23</sup>冯辉（2015）进一步指出，对于彩票公益金等非税收入，应鼓励地方政府积极行动，提供合理有效的保障措施，确保其授权和来源合理，并通过宏观调控和体制改革，防止政府追求短期收入与经济社会可持续发展的矛盾。<sup>24</sup>

3.关于非税收入预算的研究。杜坤（2015）指出，将所有政府非税收入纳入预算并不代表都纳入政府性基金预算或者国有资本经营预算中的一种或两种，而应根据不同非税收入项目的性质和特点采取具体的预算控制方法。<sup>25</sup>其博士论文（2016）强调，财税法学的核心在于从私人财产权与国家财政权分离与均衡的视野对非税收入预算控制提供必要的规制思路。<sup>26</sup>

## （二）关于彩票公益金的研究

1.关于彩票公益金分类型进行的研究。在我国，彩票分为福利彩票和体育彩票两种，相应地，彩票公益金也包括福利彩票公益金和体育彩票公益金两种类型。

（1）关于福利彩票公益金的研究。何辉（2020）认为还需从三个方面对福利彩票公益金的分配使用予以改进：第一，降低社会主体使用公益金的门槛；第二，考虑通过市场竞争尽可能在更大范围进行项目的征集和招投标；第三，特别

<sup>21</sup> 王晓洁,周楚涵.非税收入管理法治化:阶段演进、地方经验及未来展望[J].财政监督,2021(20):25-31.

<sup>22</sup> 贾小雷.我国非税收入法律规制与国家财权治理的现代化[J].法学论坛,2017,32(04):64-75.

<sup>23</sup> 冯辉.地方政府非税收入的激励与法律规制——理念重塑与类型化对策[J].广东社会科学,2014(04):235-242.

<sup>24</sup> 冯辉.宪政视野下央地财权分配体制之重构——以《关于实行分税制财政管理体制的决定》的修改为中心[J].政治与法律,2015(11):11-22.

<sup>25</sup> 杜坤.财税法定视域下全口径预算的实施困境及其走向[J].浙江工商大学学报,2015(05):63-73.

<sup>26</sup> 杜坤.非税收入预算法律问题研究[D].西南政法大学,2016.

要关注公益金使用的社会效果。<sup>27</sup>刘含琦,邵祥东(2020)针对福利彩票公益金分配结构不合理、项目评估机制不健全、福利彩票公益金使用不透明、绩效审计制度不健全等问题,从优化福利彩票公益金分配结构,健全福利彩票公益金项目资金使用管理机制,完善福利彩票公益金使用公告制度,建立跨地区、跨层级、跨部门的福利彩票公益金监管机制等四个方面提出对策建议。<sup>28</sup>

(2)关于体育彩票公益金的研究。李刚,邓晓,张震,王晓华(2020)对中国竞猜型体育彩票公益金分配模式提出了改进策略:中国竞猜型体育彩票公益金的增量资金应适度转向足球事业,这一改进过程应分阶段稳步进行;资金应专项用于青少年足球事业,以弥补巨大资金缺口并彰显其重大意义;建立独立监督审计机构,及时、详实发布使用情况并协调与其他机构的关系。<sup>29</sup>曹庆荣,李紫浩(2017)根据我国体育彩票公益金的发展历程,介绍了我国体育彩票公益金的配置及使用情况,从立法、执法、法律监督三个方面分析体育彩票公益金的配置及使用现状,指明了体育彩票公益金配置与使用中存在的法治问题,并提出了完善法规、加快法规废、改、立进程,强化监督等建议。<sup>30</sup>

2.关于彩票公益金本质(属性)和职能的研究。财政部《彩票公益金管理办法》(财综〔2021〕18号)第二条规定:“彩票公益金是按照规定比例从彩票发行销售收入中提取的,专项用于社会福利、体育等社会公益事业的资金。”

(1)关于彩票公益金本质(属性)的研究。大多数学者认为公共性是彩票公益金的本质属性。申卫平,齐志(2009)指出,我国彩票公益金的筹集、使用和监督过程中存在着公共性本质“缺失”,呼吁回归彩票公益金的公共性,即彩票公益金管理应最大限度地代表公共利益,最大限度地支持公共事业,最大限度地强调公众参与,最大限度地接受公众监督。<sup>31</sup>刘迎霜(2017)还研究了彩票公益金作为政府非税收入和社会公益事业资金来源来源的性质。<sup>32</sup>杨克(2015)则从比较法的角度阐释了美国彩票公益金的公共属性及对中国的启示。<sup>33</sup>张向达(2008)指出各国彩票公益金使用领域集中于具有较强正外部性的公共设施、环

<sup>27</sup> 何辉.福利彩票公益金分配使用尚有很大提升空间[N].经济参考报,2020-10-22(008).

<sup>28</sup> 刘含琦,邵祥东.福利彩票公益金使用问题研究[J].辽宁行政学院学报,2020(03):40-44.

<sup>29</sup> 李刚,邓晓,张震,王晓华.中国竞猜型体育彩票公益金分配模式的改进策略[J].上海体育学院学报,2020,44(09).

<sup>30</sup> 曹庆荣,李紫浩.体育彩票公益金配置与使用的法学探讨[J].体育科技文献通报,2017,25(12):157-160.

<sup>31</sup> 申卫平,齐志.我国彩票公益金公共性本质与管理模式优化[J].改革,2009(08):125-128.

<sup>32</sup> 刘迎霜.论我国彩票公益金法律监管的完善[J].人大法律评论,2017(03):184-197.

<sup>33</sup> 杨克.美国彩票公益金的运行机制与公共属性:对中国的启示[J].社会福利(理论版),2015(08):7-11+6.

保领域,慈善及福利事业,兼具发展性和公平性的教育事业等,体现了彩票筹集资金的公益性和社会性价值。我国彩票公益金的分配某些方面偏离了对正义的追求,可以加大教育彩票投入教育领域的支持力度,从而更好实现彩票公益金的价值,厚植彩票行业发展的基础。<sup>34</sup>

(2) 关于彩票公益金职能的研究。彩票公益金的职能问题与彩票公益金的本质密切相关。邵祥东(2017)指出关于彩票公益金公共财政职能的理论争论主要集中在彩票公益金的公共财政属性和彩票公益金财政支付范围的界限上。彩票公益金的公共财政职能形成在理念上经历了社会福利性、金融性、财政性三个争辩与明晰阶段。财政部门使用彩票公益金补充社保基金、基本养老保险基金缺口做法符合彩票发行宗旨和法律法规。彩票公益金的公益性质符合公共财政的性质,彩票公益金在公共财政中的作用符合国际惯例。<sup>35</sup>还有学者专门从公共财政的视角对彩票公益金制度展开过研究(江涓 2009<sup>36</sup>, 张晓红 2007<sup>37</sup>)。

3.关于彩票公益金运作模式(运行机制,即运行各环节)的研究。杨克(2015)介绍了美国彩票公益金的筹集机制、分配机制、使用机制及对中国的启示。<sup>38</sup>刘迎霜(2019)从来源、使用、管理等环节分析了彩票公益金的运作模式存在的问题以及完善的对策。<sup>39</sup>另外,还有学者专门针对某一个环节进行研究,如蒲俊利(2013)指出了我国彩票公益金使用法律制度的不足并提出了完善建议<sup>40</sup>,张啸然(2021)以彩票公益金两种常用的分配方法——因素法和项目法入手,探究分配管理中可能存在的问题和解决对策。<sup>41</sup>章新蓉,刘小芳(2011)以福利公平为研究视角,分析了彩票公益金来源、去向以及管理三个方面的问题,并科学评价了彩票公益金的福利效应,并提出了改进建议。<sup>42</sup>另外还有一些硕士学位论文对此有过研究,如解玉玺(2018)从管理、分配、使用以及监管四个方面分析了我国彩票公益金现行体制存在的问题并针对上述存在的问题提出了相应的建议。<sup>43</sup>胡燕(2016)提出了我国彩票公益金使用中存在彩票公益金使用结构不合理、缺乏

<sup>34</sup> 张向达.彩票公益金价值的正义性分析——兼论教育彩票的必要性[J].伦理学研究,2008(02):22-26.

<sup>35</sup> 邵祥东.彩票公益金公共财政职能争论与辨析[J].地方财政研究,2017(08):85-90.

<sup>36</sup> 江涓.公共财政视角下的彩票公益金法律制度研究[D].华东政法大学,2009.

<sup>37</sup> 张晓红.我国彩票公益金管理的财政视角分析[J].地方财政研究,2007(10):44-48+43.

<sup>38</sup> 杨克.美国彩票公益金的运行机制与公共属性:对中国的启示[J].社会福利(理论版),2015(08):7-11+6.

<sup>39</sup> 刘迎霜.论我国彩票公益金法律监管的完善[J].人大法律评论,2017(03):184-197.

<sup>40</sup> 蒲俊利.我国彩票公益金使用法律制度研究[J].西南农业大学学报(社会科学版),2013,11(11):34-38.

<sup>41</sup> 张啸然.彩票公益金因素法和项目法分配问题探讨[J].财会研究,2021(10):27-30.

<sup>42</sup> 章新蓉,刘小芳.福利公平视角下彩票公益金问题研究[J].企业经济,2011,30(10):158-160.

<sup>43</sup> 解玉玺.我国彩票公益金法律制度研究[D].辽宁大学,2018.

有效的项目审批机制、使用效率低、项目实施监管不力、公益金挪用现象严重等问题,进而提出我国彩票公益金使用法律制度的完善路径。<sup>44</sup>王飞(2016)阐述了我国彩票公益金监管法律制度的现状,并从法律依据、监管体制、监管措施和信息公告这四个方面指出我国彩票公益金监管层面的不足与缺失,并提出了如何加强对彩票公益金监管的具体措施。<sup>45</sup>

4.关于彩票公益金纳入预算管理的研究。我国实行复式预算体系,根据预算法的规定,预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算以及社会保险基金预算这四本预算。<sup>46</sup>彩票公益金纳入政府性基金预算管理。<sup>47</sup>但多数学者对此规定颇有微词,杜坤(2015)认为之所以将彩票公益金纳入政府性基金预算并不是因为彩票公益金与政府性基金的性质相同或相似,而只是一种工具主义的选择或政策导向的因应,但是这种预算管理制度却以不合理的外在表现形式掩盖了非税收入的分类。<sup>48</sup>余鹏峰(2017)认为目前应将彩票公益金等财政性社会保障资金纳入社会保险基金预算,待条件成熟后再实行一揽子社会保障预算。<sup>49</sup>而张荣芳,熊伟(2015)则认为全面编制社会保障预算缺乏必要性和可行性。社会保障的资金来源多样化,性质各不相同,支出标准和审批程序也有差异,无法在同一个预算中予以反映。<sup>50</sup>熊伟(2012)则认为彩票公益金可以单独预算。具体而言,其主张将我国复式预算分为公共预算和基金预算两大类。普通基金纳入公共预算,特种基金纳入基金预算。基金预算项下的每一种特种基金都单独预算。而基金之下的每一种具体的基金项目亦可以单独组织预算。<sup>51</sup>另外,还有学者在分析非税收入预算管理混乱的问题时强调,彩票公益金收入等大量的政府性基金科目游离于基金目录之外,有违基金目录设立的初衷(王思轩,2019)。<sup>52</sup>

5.关于彩票公益金和税收关系的研究。财政收入包括税收收入和非税收入,彩票公益金作为一种非税收入,有学者论述过其与税收的关系。贾小雷(2017)

<sup>44</sup> 胡燕.我国彩票公益金使用法律制度研究[D].西南政法大学,2016.

<sup>45</sup> 王飞.我国彩票公益金监管法律制度研究[D].西南政法大学,2016.

<sup>46</sup> 参见《预算法》第5条。

<sup>47</sup> 参见国务院《彩票管理条例》第三十三条规定:“彩票公益金按照政府性基金管理办法纳入预算,实行收支两条线管理。”财政部《彩票公益金管理办法》(财综〔2021〕18号)第三条规定:“彩票公益金纳入政府性基金预算管理,结余结转按有关规定执行。”

<sup>48</sup> 杜坤.财税法定视域下全口径预算的实施困境及其走向[J].浙江工商大学学报,2015(05):63-73.

<sup>49</sup> 余鹏峰.社会保障预算法治化探究[J].河北法学,2017,35(02):145-157.

<sup>50</sup> 张荣芳,熊伟.全口径预算管理之惑:论社会保险基金的异质性[J].法律科学(西北政法大学学报),2015,33(03):159-169.

<sup>51</sup> 熊伟.专款专用的政府性基金及其预算特质[J].交大法学,2012(01):62-73.

<sup>52</sup> 王思轩.我国非税收入的法治检讨[J].河南财经政法大学学报,2019,34(03):104-114.

认为对于现有彩票公益金而言,也可以考虑借鉴国外博财税的办法,将其纳入税收范畴,这对于中央税与地方税收法律制度的延伸也具有积极意义。<sup>53</sup>乔新生(2015)建议把现行的彩票资金变成特种税,以此堵住漏洞、防止彩票发行和经营环节出现大规模的腐败现象。<sup>54</sup>陈洪平(2015)指出政府从彩票销售收入中提取的公益金相当于对彩票发行所征之税。<sup>55</sup>

### 1.2.3 文献述评

通过上述对国内外文献的梳理,我们发现对彩票公益金的研究热度不高,将非税收入与彩票公益金相结合的研究十分少见,涉及到法律制度层面的探讨更是凤毛麟角。另外,我们发现关于彩票公益金的研究大部分是从财政学、管理学等视角展开,法学视角展开的较少,且主要成果集中于彩票公益金运作模式存在的问题和完善对策以及彩票公益金预算管理的研究,但成果也不多,也未形成一致观点,并且研究大多是针对单个问题进行的研究,不系统不全面。本文在此基础上,立足法学视角从非税收入法治化的背景下,将以前学者们关于彩票公益金存在的问题进行归纳整合同时针对预算等特殊性问题展开分析,并有针对性地提出完善建议。

## 1.3 研究思路与方法

### 1.3.1 研究思路

本文研究思路主要是先从彩票公益金法律制度的理论基础入手,然后对我国彩票公益金的立法现状以及实践现状进行分析,进一步探讨现行彩票公益金制度存在的问题,进而通过概览域外代表性国家的彩票公益金法律制度的经验,最后对相关问题提出针对性建议。

<sup>53</sup> 贾小雷.我国非税收入法律规制与国家财权治理的现代化[J].法学论坛,2017,32(04):64-75.

<sup>54</sup> 乔新生.专家点评:彩票资金为何成了唐僧肉[J].财政监督,2015,No.333(03):28-29.

<sup>55</sup> 陈洪平.彩票法理念纠偏与制度调整[D].武汉大学,2015.

### 1.3.2 研究方法

#### 1.比较研究法

所谓比较研究法,是指对不同法系、不同国家的法律或者法律制度进行比较,发现其异同及各自的优点和缺点的方法。本文第四章通过借鉴域外代表性国家彩票公益金的法律制度以提供经验启示。

#### 2.实证研究法

实证研究的任务是了解和把握现实和现象。本文以我国彩票公益金的发展进程以及立法与实践现状为中心进行实证研究,通过分析彩票公益金制度存在的问题,并有针对性地提出完善对策。

#### 3.规范分析法

规范分析就是对法律问题依据有关的法律法规进行分析。本文在分析彩票公益金纳入何种预算管理时,从法律文本的规范层面,遵循法教义学的思路,根据法律的本意进行解释。

## 2 彩票公益金的相关概念与理论基础

### 2.1 相关概念界定

#### 2.1.1 非税收入法治化的含义

财政部《政府非税收入管理办法》对非税收入的类型作出了界定。<sup>56</sup>彩票公益金作为一类非税收入，存在法治化程度不高的情形。同样地，在财政法中，其他类型的非税收入的法治化程度同样不高，相关法律制度亟需完善。故而非税收入法治化建设任重道远。非税收入作为公共财政最重要的组成部分，其管理基础只能是法治，只有建立完善的法律制度体系，用法律约束财政分配，利用法律加强对政府财力的全面约束，并设置切实可行的行政法规对征收过程进行严格监管，才能达到非税收入规范管理的目的，因此法制化对于非税收入管理具有重要意义。<sup>57</sup>当然，法制化只是第一步，如何在实现有法可依、依法理财之后更好地实现非税收入管理全方位的法治化才是我们应努力达至的目标。

#### 2.1.2 彩票资金的构成

彩票资金，是指彩票销售实现后取得的资金。彩票公益金是彩票资金的重要组成部分。《彩票管理条例》第四章彩票资金管理对彩票资金进行了专章规定，其中第二十八条分三款，对彩票资金的构成进行了规定。第一款规定：“彩票资金包括彩票奖金、彩票发行费和彩票公益金。彩票资金构成比例由国务院决定。”任何一部分资金的增加或减少都会影响另外两部分资金的比重。第二款规定：“彩票品种中彩票资金的具体构成比例，由国务院财政部门按照国务院的决定确定。”第三款规定：“随着彩票发行规模的扩大和彩票品种的增加，可以降低彩票发行

<sup>56</sup> 根据财政部《政府非税收入管理办法》（财税〔2016〕33号）第三条：“本办法所称非税收入，是指除税收以外，由各级国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织依法利用国家权力、政府信誉、国有资源（资产）所有者权益等取得的各项收入。具体包括：（一）行政事业性收费收入；（二）政府性基金收入；（三）罚没收入；（四）国有资源（资产）有偿使用收入；（五）国有资本收益；（六）彩票公益金收入；（七）特许经营收入；（八）中央银行收入；（九）以政府名义接受的捐赠收入；（十）主管部门集中收入；（十一）政府收入的利息收入；（十二）其他非税收入。本办法所称非税收入不包括社会保险费、住房公积金（指计入缴存人个人账户部分）。”

<sup>57</sup> 李新：《借助大数据，助力非税收入管理法治化》，载《第六届中国财税法治30人论坛论文集》。

费比例。”意即，彩票资金是由彩票奖金、彩票发行费和彩票公益金构成的，但具体的三部分的构成比例会因彩票品种的不同而不同，且会因时而变。

### 2.1.3 彩票公益金的含义

“公益”是“公共利益”的缩写。“公”一般解释为“公共”，所谓“公共”就是“属于社会公有或公用的”；“益”即“利益”。《公共政策词典》对“公共和利益”定义为：“是指国家或社会的集体利益，而非某一行业或群体的狭隘利益。”公共利益代表某一整体中大多数人的共同利益，其理论基础在于公共政策应着力于提高大多数人而不只是个别人的福利。<sup>58</sup>这也正是社会利益本位原则的体现。目前关于彩票公益金最权威的定义是财政部《彩票公益金管理办法》这一规范性文件对其作出的界定。彩票公益金作为非税收入的一种，体现了筹集财政收入的职能。彩票销售收入可以理解为个人在自主自愿前提下的“捐赠”，彩票公益金则是对这种“捐赠”收入按法定比例的提取，归属于政府非税收入，是名副其实的财政性资金。彩票公益金作为一种公共财政资金，具有公共财政职能。而公共财政职能是由彩票公益金的公共性或公益性的根本属性决定的。彩票公益金根本属性与公共财政资金本质契合。彩票公益金的根本属性是公益性。公共财政的本质是以增进绝大多数社会成员的公共利益为宗旨；以提供公共产品、公共服务，满足社会公共需要为目标，两者契合。<sup>59</sup>

### 2.1.4 政府性基金预算的含义

《预算法》第五条第一款规定：“预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算。”即我们通常所说的四本预算。该法第九条规定：“政府性基金预算是对依照法律、行政法规的规定在一定期限内向特定对象征收、收取或者以其他方式筹集的资金，专项用于特定公共事业发展的收支预算。政府性基金预算应当根据基金项目收入情况和实际支出需要，按基金项目编制，做到以收定支。”

<sup>58</sup> 参见史正保：慈善捐赠的税收激励法律制度研究，2011年度国家社会科学基金项目（11BFX040）。

<sup>59</sup> 邵祥东：彩票公益金公共财政职能争论与辨析[J].地方财政研究,2017(08):85-90.

## 2.2 理论基础

### 2.2.1 财税法一体化理论

财政是国家治理的基础和重要支柱，税收是现代财政文明和推动社会善治的制度典范，二者具有一体化的逻辑基础，既反映为统一财税法学科范式下财政法与税法的理论话语统合，也表现为法治中国建设下财政与税收的法治价值、法治体系和法治能力的统筹协同。自改革开放以来，我国公共财政体制逐步确立，税制不断发展健全，法治理念和方式渐成共识，朝向财政国家、税收国家、预算国家和法治国家耦合演化，财税法学体系和财税法治建设一体化的方向也愈加清晰，如财税法学科的兴起发展，财税领域基本法的推进制定，财税法律规范的体系协调，财税权责配置的匹配一致，财税权力运行的协同高效，国家预算收支的平衡兼顾等。财政法和税法的一体化在实践中和理论上均存在问题。相较于落实较好的税收法定，财政法定在实践中未能得到很好展现。彩票公益金作为非税收入的代表，希冀能通过其法律制度的完善，以促进更好地落实继续落实财政法定原则。

### 2.2.2 社会利益本位理论

每一个法律部门在确定自己调整范围时，都以维护哪方面利益作为自己的基本出发点，也就是以什么为本位。经济法是以社会利益为本位的。经济法的社会利益本位原则包括两大子原则：综合效益原则与实质公正原则。第一，经济法上的综合效益将经济效益、社会效益与环境效益相统一，是近期效益、中期效益和长期效益的有机结合，是宏观整体利益与微观个体利益的兼顾。彩票公益金的使用区别于个人主义私法体系下对微观效益的追求，而是以促进整个社会公益事业的发展为旨归，体现了经济法的综合效益观。第二，经济法的公正观，是一种实质公正观，它不同于形式公正理念中的起点公正、机会公正、代内公正，而是更强调结果公正、分配公正和代际公正。彩票公益金的筹集和使用作为社会分配理论中的三次分配，将筹集的公益金用于救助社会弱势群体，并用于公益事业和基础设施的建设，遵循了经济法的实质正义。<sup>60</sup>

<sup>60</sup> 参见《经济法学》编写组：《经济法学》（第二版），高等教育出版社2018年版。

### 2.2.3 财政公平理论

陈洪平在其专著《彩票法理念与制度：从收入取向到娱乐取向》中指出：彩票公益金是民众对财政支出的一种负担。政府既然将彩票公益金作为一种财政收入的手段，就必须考虑“财政公平”。<sup>61</sup>财政公平原则或财政平等主义是财政法的基本原则之一。财政平等着眼于财政的公平合理，是财政法治的价值追求。于财政收入方面而言，财政平等主要表现为义务人的平等牺牲。<sup>62</sup>财政平等原则是宪法平等原则在财政法领域的延伸，在我国当前共同富裕的背景下，具有“理财治国”视野的财税法尤为强调财政的促进社会公平的作用，实现财政平等当然离不开彩票公益金等非税收入理财功能的发挥，实现财政公平。然而根据研究指出，在中国的彩票消费者群体中，收入水平较低者消费了更多的彩票，也就意味着负担了多数的彩票公益金。这又涉及到问题博彩等相关问题。针对不公平的问题，应该通过一定的法律措施予以反向调节。

### 2.2.4 外部性理论

外部性是是指某些实体(包括企业和个人)的活动行为影响了其他人的福利，却未付出任何成本或得到任何收益的现象。依照结果不同来分类，外部性可以分为正外部性和负外部性。正外部性，也可称为外部效益或外部经济，指的是一个主体的活动使其他主体或社会获得额外收益，而该经济主体并未因此获得任何收益；负外部性，也称为外部成本或外部不经济，指的是一个主体的活动使其他主体或社会遭受额外损失，而该主体并未对此付出任何代价或成本。外部性理论可以延伸至彩票公益金领域。例如，科学分配并合理使用彩票公益金，除了有助于公益事业发展外，还能补充社保基金、保障社会公平，即彩票公益金的运行管理可产生较大的正外部性；相反，若公益金使用效益低下、监管漏洞频发，就会产生负外部性，导致政府公信力丧失、社会福利损失。基于此，我们需要始终高度重视彩票公益金的监督管理，努力提升彩票公益金使用效益。<sup>63</sup>

<sup>61</sup> 陈洪平.彩票法理念与制度：从收入取向到娱乐导向[M].上海：上海人民出版社，2017.

<sup>62</sup> 刘剑文.财税法——原理、案例与材料（第五版）[M].北京：北京大学出版社，2022.

<sup>63</sup> 参见白宇飞，臧文煜.体育彩票公益金绩效管理闭环系统构建与实现机制研究[M].北京：经济科学出版社，2022.

### 3 我国彩票公益金法律制度的现状及存在的问题

#### 3.1 我国彩票公益金法律制度的现状

##### 3.1.1 我国彩票公益金的立法现状

在彩票立法层级上，目前都只是以行政法规、规章、规范性文件等对彩票公益金的使用和管理制度进行规定的，效力层级与法律相比较弱，在对具体问题的法律适用上存在一定的局限性。表 3.1 为笔者梳理的与彩票公益金相关的部分规定。

表 3.1 与彩票公益金相关的规范性文件总结（部分）

序号	发布年份	发布部门	名称	发文字号	效力级别
1	1991	国务院	《国务院关于加强彩票市场管理的通知》	国发〔1991〕68号	规范性文件
2	1993	国务院	《国务院关于进一步加强对彩票市场管理的通知》	国发〔1993〕34号	规范性文件
3	1994	国务院办公厅	《国务院办公厅关于体育彩票等问题的复函》	国办函〔1994〕30号	规范性文件
4	1994	中共中央办公厅 国务院办公厅	《关于严格彩票市场管理禁止擅自批准发行彩票的通知》	中办发〔1994〕21号	党内法规制度
5	1995	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	部门工作文件
6	2000	财政部	《关于接收彩票监管职能有关事项的通知》	缺失	规范性文件
7	2000	财政部	《关于认真做好彩票发行和管理工作的通知》	财综字〔2000〕17号	部门工作文件
8	2001	国务院	《关于进一步规范彩票管理的通知》（失效）	国发〔2001〕35号	规范性文件
9	2004	财政部	《关于加强政府非税收入管理的通知》	财综〔2004〕53号	规范性文件
10	2006	财政部	《关于调整彩票公益金分配政策的通知》	财综函〔2006〕7号	规范性文件

序号	发布年份	发布部门	名称	发文字号	效力级别
11	2007	财政部	《彩票公益金管理办法》 (后于 2012、2021 年进行过两次修订, 现行有效的 2021 年版)	财综〔2007〕 83 号	规范性文件
12	2009	国务院	《彩票管理条例》	中华人民共和国国务院令 第 554 号	行政法规
13	2012	财政部 民政部 国家体育总局	《彩票管理条例实施细则》 (后于 2018 年修订)	中华人民共和国财政部、中华人民共和国民政部、中华人民共和国国家体育总局令 第 67 号	部门规章
14	2015	财政部	《关于进一步规范和加强彩票资金构成比例政策管理的通知》	财综〔2015〕 94 号	规范性文件
15	2016	财政部	《政府非税收入管理办法》	财税〔2016〕 33 号	部门规范性文件

资料来源: 北大法宝

### 3.1.2 我国彩票公益金的实践现状

#### (一) 从我国彩票公益金管理体制的演变看

自上世纪 80 年代末开始发行彩票以来, 我国彩票公益金的管理体制不断演变, 具体可分为以下几个阶段:

1. 1987 年至 1997 年为游离于预算监管外阶段。1987 年我国开始发行福利彩票<sup>64</sup>, 标志着新中国开始了由政府举办博彩业的历史。随后, 1994 年体育部门又被获批在全国范围内发行体育彩票。1994 年后中国人民银行是国务院主管彩票的机关, 彩票发行批准权集中在国务院。国家体委和民政部两个部门分别负责体育彩票和福利彩票发行, 筹集的公益金分别归两个彩票管理部门管理。1999 年底, 经国务院批准, 彩票管理职能从中国人民银行正式移交至财政部。

2. 1998 年至 2007 年为预算外管理阶段。1998 年财政部会同民政部联合发布

<sup>64</sup> 有学者指出, 新中国最初发行的彩票是 1984 年的“北京国际马拉松赛奖券”。其基本特征是, 彩票围绕某一次活动或是项目进行, 收益也只是用于该活动。1987 年, 中国社会福利有奖募捐委员会正式成立并获准在全国范围内发行“社会福利奖券”, “社会福利奖券”即福利彩票的前身。参见刘剑文, 熊伟, 施正文: 《财税法学(第三版)》, 高等教育出版社 2017 年出版, 第 44 页。

的《中国福利彩票发行与销售管理暂行规定》将社会福利基金纳入预算外资金财政专户管理，实行收支两条线。2000年1月1日中国人民银行把彩票管理权正式移交给国家财政部，财政部门成为主管彩票的政府职能部门。彩票公益金收入全额缴入同级财政专户，支出由同级财政部门从财政专户中拨付，并严格按照收支两条线的有关规定进行管理。

3. 2008年至今为预算内管理阶段。2008年1月1日施行的《彩票公益金管理办法》第二条规定，彩票公益金按政府性基金管理办法纳入预算，实行“收支两条线”管理，专款专用，结余结转下年继续使用，不得用于平衡一般预算；2012年财政部修订后的《彩票公益金管理办法》第三条规定，彩票公益金纳入政府性基金预算管理，专款专用，结余结转下年继续使用；2021年再次修订后的《彩票公益金管理办法》第三条规定，彩票公益金纳入政府性基金预算管理，结余结转按有关规定执行。从以上的立法变迁可以看到，我国的彩票公益金的管理模式已经演变为预算内管理。

## （二）从我国彩票公益金收入情况的变化看

从1987年我国开始发售福利彩票，我国彩票业经历了36年的历程，彩票事业得到了迅速发展，彩票年销售额逐年递增，筹集了数量可观的公益金。据统计，1987年到2011年，我国累计销售彩票达10951亿元，累计筹集彩票公益金3433亿元。<sup>65</sup>近十年来，彩票公益金的收入虽有下降的情况但整体呈上升趋势，具体见图3.1所示。

<sup>65</sup> 数据来源：中华人民共和国中央人民政府网：三部门公布《彩票管理条例实施细则》3月起施行，[http://www.gov.cn/govweb/gzdt/2012-01/29/content\\_2053578.htm](http://www.gov.cn/govweb/gzdt/2012-01/29/content_2053578.htm)



图 3.1 2012-2021 年我国彩票公益金收入情况<sup>66</sup>

由图 3.1 可知,我国彩票公益金收入虽然整体呈现上升趋势,但有两次明显的下降情况。一是 2015 年的全国彩票公益金收入相较于 2014 年下降了 39.02 亿元,这是因为 2015 年审计署公布了对 2012-2014 年彩票发行费和彩票公益金使用情况的审计报告,发现了很多彩票资金挪用的问题,引发了全国的审计风暴。当彩民看到新闻报道时发现用于公益事业的资金被挪用,就会减少彩票的购买,从而导致彩票的销售收入减少,进而彩票公益金减少。二是 2019 年、2020 年的全国彩票公益金收入相较于上一年分别下降了 155.49 亿元和 193.66 亿元<sup>67</sup>,出现了大幅下滑情况。这是因为我国 2018 年互联网彩票禁止销售<sup>68</sup>,以及 2019 年严格约束快开等游戏品种,加上新冠疫情的冲击,导致很长一段时间彩票销售处于停滞状态,彩票公益金的收入也相应地减少。另外,政府在 2020 年进一步加大了对彩票市场的监管,视频型彩票逐步停止销售,也一定程度上影响了彩票的销售收入。

<sup>66</sup> 数据来源:中华人民共和国财政部预算司 <http://yss.mof.gov.cn/caizhengshuju/>

<sup>67</sup> 这两个数据是根据图 1 计算得出的。

<sup>68</sup> 2018 年 8 月,财政部、民政部和体育总局三部门在修订《彩票管理条例实施细则》时,将“擅自利用互联网销售的福利彩票、体育彩票”归入非法彩票。

## 3.2 我国彩票公益金法律制度存在的问题

### 3.2.1 我国关于彩票公益金的相关立法及规定不健全

自 2007 年以来,我国先后颁布了一系列关于彩票公益金的专门性法规、规章及规范性文件,初步建立了彩票公益金的法律监管体系。具体法律规范包括 2009 年国务院颁布的《彩票管理条例》,对彩票管理进行了全面规范。根据国务院的规定,财政部颁布了一系列关于彩票公益金的管理制度。2012 年财政部、民政部以及国家体育总局联合发布的《彩票管理条例实施细则》(2018 年修订),2007 年财政部颁布的《彩票公益金管理办法》(2012 年、2021 年两次修订),这些文件对彩票管理政策的完善发挥了积极影响,也同时助力了彩票机构市场业务的开拓,对彩票公益金使用范围的逐步扩展也起到了重要作用。同时,民政部、国家体育总局也颁布了关于彩票公益金的相关文件。如民政部 2019 年 12 月 31 日发布新修订的《民政部彩票公益金使用管理办法》、《民政部彩票公益金民政部项目立项和评审办法》、《民政部彩票公益金使用管理信息公开办法》、《民政部彩票公益金服务和其他类项目管理办法》、《民政部彩票公益金培训项目管理办法》、《民政部彩票公益金预算操作规程》,对规范彩票公益金的使用管理发挥了一定的作用。国家体育总局 2018 年 12 月 7 日发布《体育彩票公益金资助项目宣传管理办法》,财政部、国家体育总局 2020 年 6 月 10 日发布《中央集中彩票公益金支持体育事业专项资金管理办法》。另外,各地政府也颁布了相关的地方政府规章及规范性文件,如甘肃省 2008 年发布的《甘肃省彩票公益金管理暂行办法》(2016 年修订为《甘肃省彩票公益金管理办法》),2013 年重庆市政府公布的《重庆市彩票公益金管理办法》,随后,河南、广东也相继出台了专门的彩票公益金管理办法。<sup>69</sup>由于缺少全国人大相关立法,这些规定在立法层次上较低,使得有些时候无法成为执法依据。<sup>70</sup>

另外,关于彩票公益金内容的规定过于笼统。目前关于彩票公益金的相关规

<sup>69</sup> 参见刘迎霜:《论我国彩票公益金法律监管的完善》,载《人大法律评论》2017 年第 3 期,第 184-197 页。

<sup>70</sup> 比如像实践中存在的非法彩票问题,如果非法彩票的认定具有法律上的依据,行政执法部门就可以依法进行查处。此外,还有关于“彩票销售者法律地位、公益金使用以及互联网彩票经营”等多方面行业行为都等待着明文条例的规范。所以,“彩票立法”是包括行业媒体、机构在内不少从业者都在呼吁的。参见:《“彩票法”来临?》,载微信公众号“新浪彩通”2020 年 5 月 19 日,<https://mp.weixin.qq.com/s/Ilc8bTEFFfMGmS655pPFPA>。

定更多侧重于原则性规定，操作性方面的规定还存在一些问题。在彩票公益金的监管体制上依然坚持以财政部主导的多头监管模式；如何分配和使用彩票公益金、如何评价使用彩票公益金的效果等问题有待进一步细化。在具体违反了哪些规定方面规定不详细，且惩罚措施上更多偏向行政处理方式。

### 3.2.2 我国关于彩票公益金的预算管理制度不科学

根据《彩票管理条例》第三十三条的规定，彩票公益金按照政府性基金管理办法纳入预算，但是根据《预算法》第九条（2014年修订增加该条款，2018年沿用）的规定，政府性基金预算是对依照法律、行政法规的规定在一定期限内向特定对象征收、收取或者以其他方式筹集的资金，专项用于特定公共事业发展的收支预算。由此可以看出政府性基金预算管理有四个构成要件：一是有法律、行政法规作为筹资依据；二是征收有一定的期限，过期不再征收；三是针对特定的主体而征收；四是资金专项用于特定公共事业。就彩票公益金而言，其征收依据目前有《彩票管理条例》这一行政法规，且专项用于公益事业，可见满足了第一和第四个条件。然而，彩票公益金是从彩票发行收入中提取的，只要彩票持续发行，彩票公益金就不应该终止收取。是否应对彩票公益金设定征收期限存有疑问。另外，彩票公益金的购买人是非特定的，任何人都可以自主决定购买，购买人就是彩票公益金的负担者。彩票公益金也不符合针对特定对象筹资这一条件。可见，其不满足第二和第三个条件。<sup>71</sup>故将彩票公益金纳入政府性基金预算管理是不符合构成要件的规定。再者，有学者指出，根据《政府非税收入管理办法》的规定，彩票公益金和政府性基金收入是并列关系，同为非税收入的一种类型，而《彩票管理条例》第三十三条却将彩票公益金纳入政府性基金预算，又变为了种属关系。对此他认为之所以将彩票公益金纳入政府性基金预算并不是因为彩票公益金与政府性基金的性质相同或相似，而只是一种工具主义的选择或政策导向的因应，但是这种预算管理制度却以不合理的外在表现形式掩盖了非税收入的分类。<sup>72</sup>另外，彩票公益金纳入政府性基金预算还存在与一般公共预算相关支出项目重叠的

<sup>71</sup> 参见熊伟：《财政收入体系中的政府性基金及其法律规范路径——以民航发展基金备案审查结论为分析对象》，载《中国法学会财税法学研究会2021年年会论文集（上册）》。

<sup>72</sup> 参见杜坤：《财税法定视域下全口径预算的实施困境及其走向》，载《浙江工商大学学报》，2015年第5期，第63-73页。

问题。<sup>73</sup>

### 3.2.3 我国关于彩票公益金的提取制度不合理

彩票资金包括彩票奖金、彩票发行费和彩票公益金。根据《彩票公益金管理办法》的规定，彩票公益金来源于彩票发行销售收入和逾期未兑奖的奖金。彩票公益金的提取比例是随着彩票事业发展而进行调整的。我国从1987年发行彩票以来，对公益金比例进行了多次调整。不同年份按照不同彩票种类对提取比例进行调整，最高达到50%，最低的20%左右，实际执行中还有更低的15%左右。彩票发行销售收入中，目前的情况是，彩票的品种不同，彩票公益金的提取比例相应地存在差异。就大部分彩票游戏而言，彩票公益金的提取比例主要有以下五种情况：一是乐透数字型彩票。又分为全国性乐透数字型彩票和地方性乐透数字型彩票。全国性乐透数字型彩票，彩票公益金提取比例约为36%，而彩票奖金和彩票发行费提取比例约为51%和13%；地方性乐透数字型彩票，彩票公益金提取比例为29%，而彩票奖金和彩票发行费提取比例为58%和13%。二是竞猜型彩票。彩票公益金提取比例为21%，而彩票奖金和彩票发行费提取比例为70%和9%。三是即开型彩票。彩票公益金提取比例为20%，而彩票奖金和彩票发行费提取比例为65%和15%。四是视频型彩票。彩票公益金提取比例为22%，而彩票奖金和彩票发行费提取比例为65%和13%。五是基诺型彩票。彩票公益金提取比例为30%，而彩票奖金和彩票发行费提取比例为58%和12%。2020年逾期未兑奖奖金15.28亿元<sup>74</sup>。关于彩票公益金的提取比例如何确定，现有制度不是很清晰，学者对该问题也有不同看法，彩票公益金是应该根据彩票种类有所不同还是应该统一，有

<sup>73</sup> 2022年6月21日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十五次会议上，审计署审计长侯凯在《国务院关于2021年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》中指出：四本预算之间还不衔接。预算管理改革要求建立定位清晰、分工明确的政府预算体系，政府性基金预算、国有资本经营预算等应与一般公共预算衔接。发现的主要问题：一是国有资本经营预算与一般公共预算收支功能定位不够清晰。均安排对企业项目支出以及政府投资基金注资等，2021年共向36户企业拨款915.48亿元。二是政府性基金预算与一般公共预算部分支出项目重叠。2021年政府性基金预算中的彩票公益金，通过27个中央本级项目和8项转移支付安排191.63亿元，与一般公共预算相关支出项目重叠。2022年12月28日，受国务院委托，审计署副审计长王本强向十三届全国人大常委会第三十八次会议作了《国务院关于2021年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告》（以下简称《审计整改报告》）——四是对四本预算之间不衔接问题。财政部完善国有资本经营预算与一般公共预算统筹衔接机制，2022年将国铁集团政策性补贴、政府投资基金注资等只通过国有资本经营预算安排。财政部梳理并调整彩票公益金和一般公共预算同时支持的具体项目，将2022年中央彩票公益金用于社会福利事业支出方向，避免与一般公共预算相关领域重复安排；2023年中央彩票公益金拟不再安排医疗救助和法律援助项目，同时进一步明确对残疾人事业的支持重点。

<sup>74</sup> 数据来源：中华人民共和国财政部：《中华人民共和国财政部公告2021年第30号》  
[http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202109/t20210909\\_3751803.htm](http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202109/t20210909_3751803.htm)

待进一步进行研讨。表 3.2 为 1987-2021 年中国福利彩票发行量及筹集公益金数量，从中可以看出我国彩票公益金的提取比例仍有个别年份存在偏低的现象。

表 3.2 1987-2021 年中国福利彩票发行量及筹集公益金数量<sup>75</sup>

年份	销量(万元)	公益金(万元)	实际筹资比例 (%)
1987	1739.50	855.00	49.15%
1988	37627.76	12425.97	33.02%
1989	38315.65	12624.83	32.95%
1990	64731.22	20027.84	30.94%
1991	77388.04	24972.29	32.27%
1992	137550.03	40599.30	29.52%
1993	184288.52	54543.30	29.60%
1994	179823.77	53441.60	29.72%
1995	573023.46	169349.30	29.55%
1996	647521.50	191068.40	29.51%
1997	363751.40	101126.70	27.80%
1998	631990.40	195896.20	31.00%
1999	1044448.50	304496.90	29.15%
2000	898847.26	242272.50	26.95%
2001	1395735.16	419204.71	30.03%
2002	1679925.25	587973.84	35.00%
2003	2000569.58	700199.35	35.00%
2004	2263753.30	792313.67	35.00%
2005	4112077.66	1436803.80	34.94%
2006	4956759.24	1715494.56	34.61%
2007	6315902.51	2157081.86	34.15%

<sup>75</sup> 数据来源：根据中国福利彩票官网数据整理计算得出：<http://www.cwl.gov.cn/c/2022/02/07/489140.shtml>  
注：本统计表为按彩票销量计算的彩票公益金筹集数，未包括弃奖奖金。

2008	6039795.23	1990153.58	32.95%
2009	7560580.05	2462888.24	32.58%
2010	9680238.56	2976353.01	30.75%
2011	12779719.93	3820400.30	29.89%
2012	15103223.19	4460523.45	29.53%
2013	17652846.37	5106701.31	28.93%
2014	20596815.22	5857012.01	28.44%
2015	20151098.97	5637434.44	27.98%
2016	20649163.80	5919567.16	28.67%
2017	21697679.20	6214016.21	28.64%
2018	22455611.76	6435892.42	28.66%
2019	19123816.68	5572757.56	29.14%
2020	14448778.51	4445518.64	30.77%
2021	14225492.54	4436291.02	31.19%
合计	249770629.74	74568281.27	29.85%

### 3.2.4 我国关于彩票公益金在中央与地方之间的分配比例规定不公平

《彩票公益金管理办法》（2007年）第三条规定，彩票公益金按50:50的比例在中央与地方之间分配，由各省、自治区、直辖市彩票机构(以下简称省级彩票机构)分别上缴中央财政和省级财政。按50:50的比例在中央与地方之间分配的这个制度实际上是不公平的。该制度当初制定时并没有结合当地的发展水平、当地的财政收入、彩票的销售额等因素进行考虑。中央和各省各一半的提取比例看似公平，但对于一些西部省份来说，中央提取了一半的公益金，由于这些省份的公益金的基数小，所剩的也就很小了，以甘肃省、青海省等西部省份为例，彩票销售额、公益金的数额相对于全国和其它省份是很小的。但对于东部省份来讲，由于其彩票公益金的基数大，中央提取一半的比例，本省所留的数额也是非常大的。因此，采取全国各地统一的分成比例的做法不合理。2012年和2021年修订后的《彩票公益金管理办法》第四条规定，彩票公益金由各省、自治

区、直辖市彩票销售机构（以下简称彩票销售机构）根据国务院批准的彩票公益金分配政策和财政部批准的提取比例，按照每月彩票销售额据实结算后分别上缴中央财政和省级财政。虽然此后 2012 年和 2021 年修订《彩票公益金管理办法》时将 2007 年规定的彩票公益金按 50 : 50 的比例在中央与地方之间分配取消，没有明确规定中央和地方之间的彩票公益金分成比例，但规定彩票公益金由各省、自治区、直辖市彩票销售机构根据国务院批准的彩票公益金分配政策和财政部批准的提取比例。虽然按照政策执行，但政策的随意性比较强，因而导致在实际操作中会出现人为的不公平分配政策。

### 3.2.5 我国关于彩票公益金的使用制度不具体

1. 我国彩票公益金的使用信息公开制度不完备。作为一项取之于民用之于民的慈善项目，公众对于彩票公益金的去向有知情权和监督权。虽然《彩票管理条例》以及《彩票管理条例实施细则》都对信息公开做了规定<sup>76</sup>，但因无处罚条款，公示情况亦难预料。具体来讲，2018 年修订的《彩票管理条例实施细则》虽在法律责任一章新增一条关于各级部门的责任，但此条的规定仍过于笼统，系准用性规则，只是转引了一些法律法规的名称，并没有针对违反公示规定的处罚条款<sup>77</sup>。笔者认为正是由于立法在此“讳莫如深”才会有某些财政部门“公然抗旨”现象的出现。

《彩票公益金管理办法》（2007）第十六条对省级财政部门向社会公告上一年度全国彩票公益金的筹集、分配和使用情况进行了规定，但对省级以上民政、体育行政等彩票公益金使用部门、单位是否向社会公告上一年度本部门、单位彩票公益金的使用规模、资助项目、执行情况和实际效果等没有规定，直到 2012 修改时进行了规定，并在 2021 修改时继续保留，但是，相关规定还有待进一步

<sup>76</sup> 《彩票管理条例》第三十六条第二款规定，彩票公益金的管理、使用单位，应当每年向社会公告公益金的使用情况。第三十七条规定，国务院财政部门和省、自治区、直辖市人民政府财政部门应当每年向本级人民政府报告上年度彩票公益金的筹集、分配和使用情况，并向社会公告。《彩票管理条例实施细则》第五十九条规定，财政部应当每年向社会公告上年度全国彩票公益金的筹集、分配、使用情况。省级财政部门应当每年向社会公告上年度本区域彩票公益金的筹集、分配和使用情况。中央和地方各级彩票公益金的管理、使用单位，应当每年向社会公告上年度彩票公益金的使用规模、资助项目和执行情况等。

<sup>77</sup> 《彩票管理条例实施细则》第六十二条：“各级财政部门、民政部门、体育行政部门及其工作人员，在彩票监督管理活动中存在违反本细则规定的行为，以及滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违规行为的，依照《中华人民共和国行政许可法》《中华人民共和国公务员法》《中华人民共和国监察法》《财政违法行为处罚处分条例》《彩票管理条例》等国家有关规定追究相应责任；涉嫌犯罪的，依法移送司法机关处理。”

细化。由于规定不细化,导致全国各地在具体的公开程度方面差别比较大。在实践中,出现公示项目和数据模糊的情况,另外部分存在拖延公示时间的现象。如甘肃财政厅公布的《2021年甘肃省彩票公益金筹集分配情况和彩票公益金安排使用情况公告》对彩票公益金公示的内容仅简单的罗列了数字,详细的内容并未提及,且在时间上存在拖延现象。<sup>78</sup>因此彩票公益金使用情况如何公开、公开到什么程度以及在提高效率等方面有待进一步完善。

2. 我国彩票公益金的使用调整制度不规范。由于现行制度对彩票公益金的使用规定较为粗略,导致在实际操作中调整不规范、随意性强,整个大的项目只公布一个总额,对具体的资金使用的小项目缺乏编制,导致一些政府部门不经过人大讨论批准,在大的项目内做随意的调整。由于在公益事业中有很多的项目,如果不科学、不合理地在这些项目当中进行调整,对公益金作用的发挥将带来负面的效果,彩票公益金用于公益事业的专项基金的效果也会大打折扣。

### 3.2.6 我国关于彩票公益金的监管体制不完善

1. 彩票公益金的监管体系有待进一步理顺。我国现行的彩票管理制度规定,在彩票资金的分配政策等方面,财政部仍然需要会同民政部和国家体育总局共同商定。而两大彩票系统发行、销售具体规则的制定权和实施权掌握在民政部和体育总局手中,福利彩票发行中心与体育彩票管理中心作为具体发行机构,与民政部和体育总局分别存在隶属关系。这种体制使民政部和体育总局既充当了规则的制定者同时又成为最主要的利益获得者,从而出现了政府既当运动员又当裁判者的现象。<sup>79</sup>利益主体与监管主体合二为一,将会导致财政部门的监管效力和力度大打折扣。就财政部门而言,它是重资金的分配、而忽视对资金使用情况的全程监督管理。这种只停留在“分配管理”的模式,就存在“以拨代管”的问题,缺乏对公益金投入效益的监管,从而使部分公益金难以达到预期的目标。

2. 彩票公益金的预算增收监管缺失。<sup>80</sup>在彩票公益金方面,预算增收在主客观方面都存在。在客观方面,由于经济的发展或者突发事件的出现使预算收入有

<sup>78</sup> 参见甘肃省财政厅:《2021年甘肃省彩票公益金筹集分配情况和彩票公益金安排使用情况公告》, <http://czt.gansu.gov.cn/czt/c107460/202208/2109758.shtml>

<sup>79</sup> 参见许力攀,刘文涛:《彩票监管机制研究》,载《中国行政管理》2004年第12期,第41-45页。

<sup>80</sup> 2022年6月21日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十五次会议上财政部部长刘昆作《国务院关于2021年中央决算的报告》其中提到:(二)2021年中央政府性基金预算收支决算情况。中央政府性基金预算收入4087.69亿元,为预算的107%,主要是彩票公益金等增加较多。

了较大的变动。如上海市 2020 年市本级预算执行情况中彩票公益金收入预算数为 8.2 亿元，决算数为 8.6 亿元，决算数为预算数的 104.9%；<sup>81</sup> 再如 2020 年新冠疫情的爆发，部分彩票公益金用于支援疫情、支持复工复产，所筹集的彩票公益金就不在本年度预算之内，这些客观情况有可能导致预算的超收。在主观方面，政府相关部门压低公益金的预算，以此使超收的收入能更便于被地方政府或利益团体所掌控。而目前的《彩票管理条例》《彩票公益金管理办法》等对彩票公益金的预算超收管理的规定仍付之阙如，导致这部分资金游离于人大的监督之外。

---

<sup>81</sup> 数据来源：上海市财政局

[https://czj.sh.gov.cn/zys\\_8908/czsj\\_9054/zfyjs/jsb/20210804/2393e034aa4d4d998d9a0772cf2ff13b.html](https://czj.sh.gov.cn/zys_8908/czsj_9054/zfyjs/jsb/20210804/2393e034aa4d4d998d9a0772cf2ff13b.html)

## 4 域外代表性国家彩票公益金法律制度及经验借鉴

不同的法律制度模式都有着各自的价值,可以为根据不同国家的国情提供不同的法律制度模式的选择。要研究创建符合我国经济社会发展条件的彩票公益金法律制度,对彩票公益金运行的各环节进行法治化管理,促进我国公益慈善事业的发展,必须通过与不同国家的彩票公益金法律制度比较分析。<sup>82</sup>

### 4.1 域外代表性国家彩票公益金法律制度

#### 4.1.1 英国彩票公益金法律制度

1993年,英国国会通过的《国家彩票法》,为国家彩票的发行管理和公益金的使用分配奠定了法律基础。2005年《博彩法》的颁布进一步推动英国彩票业步入法制化轨道。英国国内主要有国家彩票、社会团体彩票、地方政府彩票、偶发的非商业彩票、顾客彩票、私营彩票等类型,除国家彩票外,其余类型均为区域性质的彩票。相比而言,国家彩票的影响力最大,销量也远超其他类型彩票。国家彩票的发行与监管均有国家部门的介入,与我国彩票最为相似。<sup>83</sup>

英国国家彩票公益金的筹集比例一般为销售收入的28%。国家彩票公益金按照40%、20%、20%、20%的比例用于英国的社区、体育、艺术、遗产四大板块,具体由国家彩票社区基金会、英格兰体育委员会、英格兰艺术委员会、英国电影学院、国家彩票遗产基金会等十余家机构审核批复使用。

监管主体主要涉及国家彩票分配基金会、博彩委员会以及国家审计署这三个。国家彩票分配基金会(National Lottery Distribution Fund, NLDF)是英国国家彩票公益金的主管机构,具体业务由国家彩票社区基金会、体育类委员会、艺术类委员会、国家彩票遗产基金会负责。英国博彩委员会是国家彩票的监管部门,是对国家彩票的运营进行监督的主要机构。<sup>84</sup>此外,英国国家审计署也会对国家彩

<sup>82</sup> 参见陈柏祥.彩票法律制度比较研究[M].长春:吉林人民出版社,2013.

<sup>83</sup> 参见解玉玺.我国彩票公益金法律制度研究[D].辽宁大学,2018.

<sup>84</sup> 在国家彩票发行的早期,行使监管职责的机构是国家彩票办公室,其在20世纪末被国家彩票委员会取代。由于国家彩票委员会在2013年并入英国博彩委员会,故近年来一般将英国博彩委员会等同于国家彩票的监管机构。参见白宇飞,臧文煜.体育彩票公益金绩效管理闭环系统构建与实现机制研究[M].北京:经济科学出版社,2022.

票的组织运行进行审计监督，同样是公益金分配使用情况的监管部门。图 4.1 为英国国家彩票的运作机制，从中可以看出英国彩票公益金的监管主体的关系。

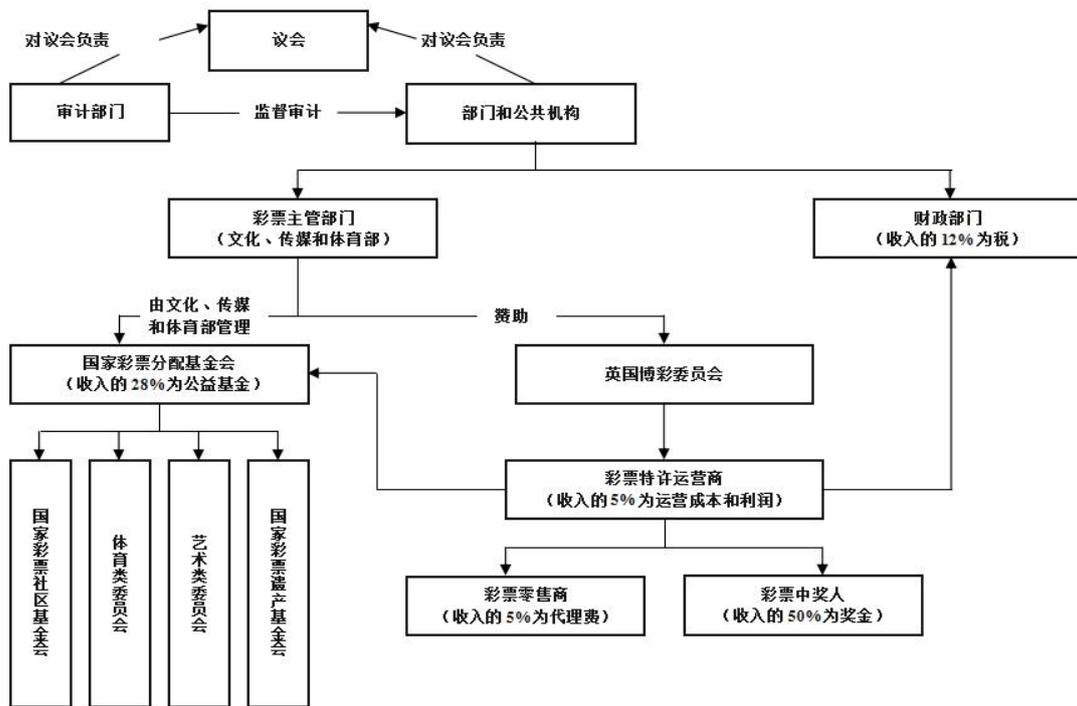


图 4.1 英国国家彩票的运作机制<sup>85</sup>

### 4.1.2 美国彩票公益金法律制度

美国并没有所谓的国家彩票——各州独立发行彩票、独享彩票公益金是美国彩票业的鲜明特征。美国各州有各自的彩票法，如《加利福尼亚州彩票法》《佐治亚州教育彩票法》《纽约州教育彩票法》等。之所以会出现“教育彩票法”的名称，是因为教育系统是美国彩票收益的投向重点。

各州独立发行彩票的美国模式决定了州与州之间彩票销售收入分配比例的差异化。不过尽管各州彼此不同但公益金比重一般高于 20%。<sup>86</sup>彩票公益金已成为各州财政收入的一项常态化来源，在基建、环境、医保等领域发挥了重要作用，在教育方面更是大有贡献。为了保证彩票公益金的高效使用，美国各州对公益金的资助项目审批都有严格且规范的流程，多数州会对接受公益金资助的项目和款

<sup>85</sup> 来源：白宇飞，臧文煜.体育彩票公益金绩效管理闭环系统构建与实现机制研究[M].北京：经济科学出版社，2022.

<sup>86</sup> 例如，马萨诸塞州彩票销售收入的分配比例中公益金占 25%，纽约州彩票销售额的 39%作为公益金等。参见白宇飞，臧文煜.体育彩票公益金绩效管理闭环系统构建与实现机制研究[M].北京：经济科学出版社，2022.

项金额进行披露，获资助的单位也会以不同形式公开公益金用途。正如有学者概括的，美国彩票公益金在使用上做到了信息公开、审计及时、监督广泛、管理规范。<sup>87</sup>

美国彩票管理体制基本上是由州彩票法律体系、彩票委员会、彩票公司、彩票零售商等部分组成。美国的彩票公益金由州彩票委员会进行监管。彩票管理业务交给了彩票委员会下设的彩票公司负责具体实施，每个州原则上只能有一家彩票公司。

### 4.1.3 法国彩票公益金法律制度

法国彩票的发行采取国家垄断的形式，彩票的发行和彩票公益金的收缴具体是由国家游戏集团代表国家负责实施的，国家游戏集团系国有企业，是依据《公司法》对其进行管理的。法国彩票中没有“彩票公益金”或是类似表述的语词，法国的彩票收入划分为成本、奖金和财政收入三个部分，此处的财政收入即履行着彩票公益金的职责，故可将彩票收入中的财政收入部分视为彩票公益金。图 4.2 为法国彩票销售收入分配情况，从图中我们可以看到公益金占比为 20%。

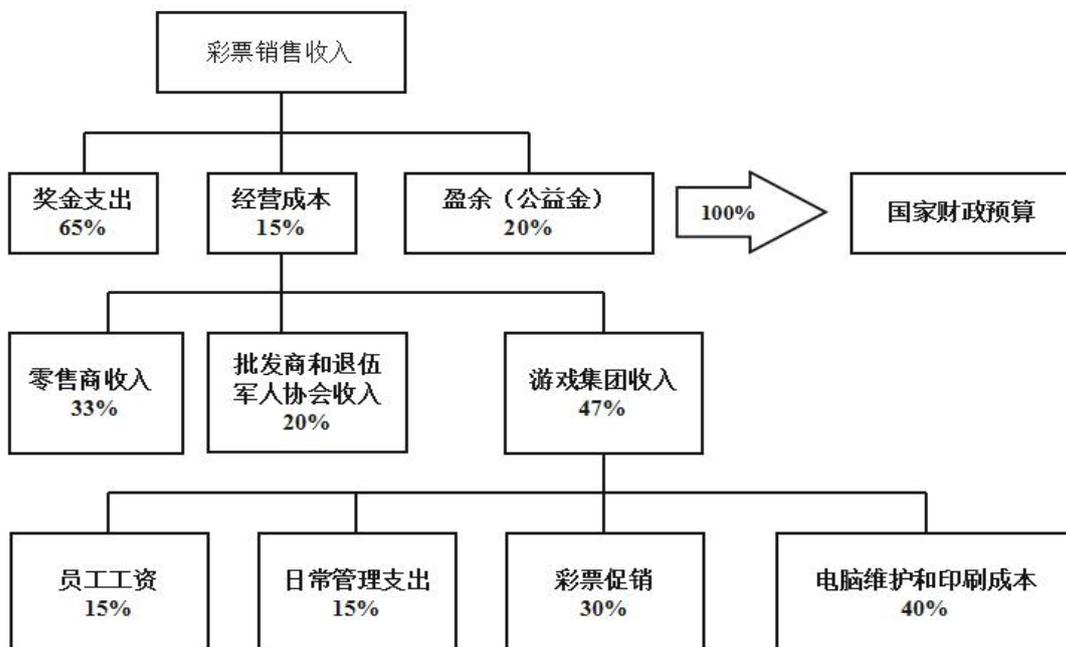


图 4.2 法国彩票销售收入分配情况<sup>88</sup>

<sup>87</sup> 参见杨克.美国彩票公益金的运行机制与公共属性:对中国的启示[J].社会福利(理论版),2015(08):7-11+6.

<sup>88</sup> 来源:白宇飞,臧文煜.体育彩票公益金绩效管理闭环系统构建与实现机制研究[M].北京:经济科学出版社,2022.

法国对于彩票公益金的监管是由国家预算部负责执行的,包含内部监督和外部监督这两种监督的形式。内部监督是指由政府选派相关人员组成监督团入驻到彩票游戏集团内部,从形式上看这些监督员是在集团内部任职,但事实上却直接归中央政府领导,与入驻彩票企业之间没有法律上的隶属关系,如此,监督才会发挥出应有的独立性,从而避免企业干预,保证彩票公益金及时充足地上缴国库。外部监督是指在国家预算部的监督之外,彩票游戏企业的营利行为还要接受预算部以外的其他国家机关的监督,如审计机关、法院等司法机关等的外部约束,如果在监管中发现有经济财务等造假违规行为,即时将启动内政部警察的调查程序。综上,内部监督作为一种事前监督与外部监督这种事后监督相比较,更能发挥出监督优势,防止违规彩票行业行为的扩大化,于事前阶段即进行监管,从而更好地保障彩票公益金作用的发挥。<sup>89</sup>

## 4.2 域外代表性国家彩票公益金法律制度的经验借鉴

### 4.2.1 彩票公益金管理的法制化

三国的彩票公益金都是在法律约束下发挥作用。在美国,允许彩票发行的州制定专门的法律来规范州彩票发行、管理以及公益金使用范围,如《加利福尼亚州彩票法》《纽约州教育彩票法》。在英国,有《国家彩票法》《博彩法》等法律对国家彩票公益金的使用范围等进行规定。

相比之下,我国目前尚未出台《彩票法》,制定《彩票法》曾纳入全国人大常委会2021年度立法工作计划中的“预备审议项目”,但在2022年度立法工作计划中则不见了踪影,略表遗憾。彩票公益金领域乃至整个彩票领域的权威立法供给严重不足,亟需提高立法层级,适时出台适应我国国情的彩票法。此外,在财政法中,许多类型的非税收入的法治化程度同样不高,相关法律制度亟需完善。

### 4.2.2 彩票公益金管理的透明化

在公益金分配使用方面,英国国家彩票公益金明确按照40%、20%、20%、20%的比例用于社区、体育、艺术、遗产四大版块,具体由国家彩票社区基金会、

<sup>89</sup> 参见解玉玺. 我国彩票公益金法律制度研究[D]. 辽宁大学, 2018.

体育类委员会、艺术类委员会和国家彩票遗产基金会审核批复使用，且所有受资助项目在项目完结后，要将包括被资助项目所属单位或个人名单、项目名称、资助款金额及具体使用情况等详细信息公示在各自网站和相关部门网站上，以接受公众监督；美国《加利福尼亚州彩票法》中规定“彩票发行收入中至少应有 34% 应用于资助公共教育事业”且该法第五款指出“在州国库内设立加利福尼亚彩票教育基金”，并强调了基金投向的九个具体领域；法国国家游戏集团需要定期公布公益金的具体使用细目，以保证信息披露透明度。近年来，虽然我国在彩票公益金使用信息公开方面已经迈出了一大步，但各级公益金使用情况公告披露的还仅仅是粗略的统计和概括性的公益金工作报告，公益金使用过程、使用效益等基本无法便利获取，信息公开工作尚有待规范化和透明化。

## 5 完善我国彩票公益金法律制度的对策

### 5.1 完善彩票公益金的相关立法及规定

#### 5.1.1 提高彩票公益金立法层级

通过借鉴域外代表性国家彩票立法的经验,建议尽快出台《中华人民共和国彩票法》,将现有的《彩票管理条例》上升为法律。<sup>90</sup>将《彩票管理条例》《彩票管理条例实施细则》等符合实际的基本性问题列入该法。提高彩票公益金的立法层级,并不是说要将彩票公益金以及其他类型的非税收入都要通过法律的形式进行规范,这不现实也无必要,也不符合财政法定的本意。与此同时,做好彩票公益金制度与预算法的对接。彩票公益金作为政府性基金预算管理收入的一部分,与预算法有着紧密的联系,对于彩票公益金管理的完善,离不开预算法律制度的修改,建议在预算法中增加相关内容,并理顺其归属,从而使彩票公益金和其它预算内资金的管理与使用更加科学和规范。

#### 5.1.2 细化彩票公益金的相关规定

建议将现有的《彩票公益金管理办法》上升为《彩票公益金管理条例》,对涉及彩票公益金管理的基本问题予以统一进行具体化规定,并将分散在不同规范性文件中有彩票公益金管理的基本问题纳入该条例中,增加具体可操性的说明。另外,针对彩票违法问题建议纳入司法程序,目前相关规定中之规定了自上而下的内部救济程序<sup>91</sup>,而这远远不够,建议加大对财税行为的可诉性研究与立法,建议在以后的相关立法中规定当事人的诉权或增加公益诉讼的相关规定。如可以规定在彩票公益金管理部门及有关单位在损害彩票公益金接受者的合法权益时,

<sup>90</sup> 目前,现行的两则条例——《彩票管理条例》与《彩票管理条例实施细则》均属于法律效力较低的下位法,无法有效地监管彩票行业,不能有力打击违法行为。为什么这样说?根据《彩票管理条例》,彩票主管部门只能管彩票发行机构、彩票销售机构,对于很多违法行为只能干瞪眼,因为它往往需要公安机关、银行和工商部门联合查处,在具体执法过程中,容易出现权责不清的情况。参见:《彩票法》真的来了?相关部门:已列入立法工作计划,载微信公众号“新华论彩”2020年5月18日,[https://mp.weixin.qq.com/s/tkck7F8Olc8A\\_6PYm9nl\\_Q](https://mp.weixin.qq.com/s/tkck7F8Olc8A_6PYm9nl_Q)。

<sup>91</sup> 如《彩票管理条例》第43条规定:“彩票公益金管理、使用单位违反彩票公益金管理、使用规定的,由财政部门责令限期改正;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。”

可以自行起诉或授权有关社会团体或人民检察院依法向人民法院提起公益诉讼。

## 5.2 调整彩票公益金预算管理的规定

根据《政府非税收入管理办法》第三十二条的规定,非税收入根据不同性质分别纳入一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算管理。而根据《福利彩票蓝皮书:中国福利彩票发展报告(2022)》指出:彩票公益金已经成为全国社会保障基金的重要资金来源。<sup>92</sup>故建议调整该条规定,并在社会保险基金预算和决算之下增加一个模块——彩票公益金预算和决算,对公益金的收入和支出及其支出情况作出专项报告,向全社会公开。或者再进一步尝试将彩票公益金纳入社会保障预算。<sup>93</sup>或者参考熊伟老师提出的,对彩票公益金单独编制预算,而不应该像现在一样纳入政府性基金预算管理。<sup>94</sup>另外,也要避免彩票公益金预算支出项目与一般公共预算支出项目相重叠,建议将彩票公益金专款专用,而非与一般公共预算衔接,这一问题可能还要回到对四本预算的分类与协调上予以解决。

## 5.3 提高彩票公益金的提取比例

### 5.3.1 降低彩票奖金和彩票发行费的比例

一是适度降低彩票奖金的返奖比例。彩票公益金缩减的一个原因是返还彩民中奖奖金比例的提高。例如,2008年,视频彩票返奖比例从50%提高到65%,而公益金比例从35%降低到20%。又如2001年足球竞猜型彩票上市时返奖比例为

<sup>92</sup> 全国社保基金理事会发布的《2021年社保基金年度报告》显示,2021年财政性拨入全国社保基金资金361.30亿元,其中一般公共预算拨款50亿元,彩票公益金310.89亿元,追溯拨入执行原国有股转持政策的境内转持股票0.41亿元。彩票公益金占比高达86.05%,比往年增加了18个百分点。扣除社保基金会在实业投资项目上市时作为国有股东履行减持义务累计减少国有股13.88亿元,以及2009年作为四川地震灾区工伤保险补助划缴中央财政6.80亿元,截至2021年末,中央财政净拨入全国社保基金累计10270.94亿元,彩票公益金累计3899.13亿元,平均占财政净拨入款项的37.96%,超过了一般公共预算拨款。从2013年开始,我国社保基金赤字规模逐年扩大,加之疫情期间为了在更大程度上减轻企业负担,政府陆续出台了一系列的社保降费、缓缴与免征等政策,增支叠加减收,就进一步加大了社保收支缺口,使得社保基金运作更加依赖于地方财政转移与中央补贴。相比2020年的113.82亿元,2021年社保基金占比增加了23.73个百分点,资金规模增加了近两倍。在疫情防控常态化时代我国社会保障事业发展过程中,彩票公益金为促进经济发展、保障社会民生发挥了重要作用。彩票公益金已经成为全国社会保障基金的重要资金来源。参见《福利彩票蓝皮书:中国福利彩票发展报告(2022)》p64-66,社会科学文献出版社2022年12月。

<sup>93</sup> 有学者指出,社会保障预算建设应实现两步走:以社会保障法治为界,社会保障制度定型化、成熟化之前以建立健全两板块社会保障预算为主要任务;待社会保障制度实行法治化后,将社会保障两板块预算根据保险与非保险的制度属性进行有机合并,形成完整、统一的一揽子社会保障预算。参见余鹏峰.社会保障预算法治化探究[J].河北法学,2017,35(02):145-157.

<sup>94</sup> 熊伟.专款专用的政府性基金及其预算特质[J].交大法学,2012(01):62-73.

50%，2005年返奖比例提高到65%，2014年单场竞猜返奖比例提高到73%，而公益金则从35%降低到22%，再降低到16%。<sup>95</sup>从以上数据可以看出，提高彩票返奖比例显然导致彩票公益金所占比例的缩减。但彩票奖金的比例必须要适度降低，而不是一味地“一刀切”。大幅降低彩票奖金在彩票资金中的比例，很大可能会影响彩民的购彩热情，导致彩票的销售收入减少。二是降低彩票发行费的比例。从上文彩票资金分配的相关数据分析，彩票公益金缩减的另一原因是彩票发行费比例较高。根据《彩票管理条例》第二十八条第三款的规定，随着彩票发行规模的扩大和彩票品种的增加，可以降低彩票发行费比例。但是这一规定的约束力较弱，发行费一直居高不下，影响公益金的筹集。我国的彩票发行费用一直保持在15%左右，对此，我们可以借鉴域外的经验，建议参考西方国家，如英国的彩票发行费保持在5%，法国的彩票发行费为2.7%。建议目前我国的彩票发行费降到5--10%左右，随着管理的加强，成本的降低，进一步降到2.5--5%。<sup>96</sup>所以，应当减少彩票发行费在彩票资金中的比例，提高彩票公益金的比例。

### 5.3.2 科学设定彩票资金所占比例

公益性是我国彩票事业的第一属性，国家发行彩票的首要目的是为社会福利事业筹集经费，提高彩票资金中的公益金比例，扩大国家彩票公益金收入与我国发行彩票的初衷是吻合的。在彩票游戏品种及规则设计中，要科学评估彩票资金的分配比例，以筹集公益金为目标，而不能仅凭彩票销售规模设计彩票游戏品种。同时，对不同彩票游戏的公益金筹集比例设定最低限度。彩票管理部门要通过彩票游戏品种公益金筹集绩效评估来对已上市的彩票游戏进行评价，适当提高彩票公益金筹集比例，防止出现公益金被挤占的现象。<sup>97</sup>

<sup>95</sup> 参见马福云：《彩票公益金筹集比例不宜过低》，载《经济参考报》，2020年7月2日。

<sup>96</sup> 参见马福云：《彩票公益金筹集比例不宜过低》，载《经济参考报》，2020年7月2日。

<sup>97</sup> 2021年修订的《彩票公益金管理办法》第十二条规定：为促进社会公益事业发展，保证彩票公益金项目顺利开展，彩票公益金使用单位为基金会的，可据实列支管理费，即基金会为组织和实施彩票公益金项目活动所发生的管理性质的支出，使用情况应向社会公告。

## 5.4 在中央与地方彩票公益金分成中增加地方的分成比例

### 5.4.1 合理确定中央和地方的分配比例

适当增加地方彩票公益金的分配比例。依据基金项目性质的不同，基金留存的财政级别也有所不同，彩票公益金发行的性质和宗旨决定了其由中央和地方共同享有的分配体系。鉴于我国现行分税制财政体制下地方事权过大、财权过小而导致地方财政困难的现状，有必要适当增加地方对彩票公益金的分成比例，以解决地方公益事业发展所面临的资金短缺问题。<sup>98</sup>具体操作中，可以参照中央地方共享税分成比例的做法。<sup>99</sup>

### 5.4.2 按地区经济发展的水平分配彩票公益金

我国的彩票公益金在中央与地方的分成比例不应执行全国的统一标准，应区分地区，结合各地的具体情况进行分成。具体而言，建议对于经济欠发达的省份，中央的公益金提取比例降到 30%，地方的公益金提取比例提高到 70%。其原因在于：一是对 2021 年修订的《彩票公益金管理办法》规定的制度落实。该法第九条规定，彩票公益金的管理、分配和使用向欠发达地区和社会弱势群体等倾斜。二是彩票市场的动因在地方基层，地方政府对彩票事业的支持是彩票业安全、稳定、健康发展的最重要因素，而彩票公益金向经济欠发达地方倾斜，才能使经济欠发达地方政府切身体会到发展彩票事业的好处与动力。三是彩票公益金的留成增加，本级财政收入也增加了，也缓解了中央对地方财政的转移支付的数额和压力。本级财政收入增加以后，当地政府可以更好地发挥政府的职能。

<sup>98</sup> 参见刘剑文：《财税法——原理、案例与材料（第四版）》，北京大学出版社 2020 年出版，第 141 页。

<sup>99</sup> 如增值税的中央与地方分配比例由最初的 50：50 调整到 75：25；企业所得税经历了从 40：60 到 50：50，再到 60：40 的调整过程；个人所得税最初是地方税种，后改为中央与地方共享税，分配比例从 50：50 调整到了 60：40。从上述中央地方共享税分配比例的调整可以看出，大部分的共享税都经历了从中央与地方平均分配到有所侧重的过程。因此，彩票公益金的分配比例从平均分配到侧重于地方也是一种必然趋势。

## 5.5 进一步规范彩票公益金使用制度

### 5.5.1 完善彩票公益金使用信息公开制度

公示不是目的，透明才是关键。通过借鉴域外代表性国家彩票管理透明化的经验，建议完善信息公开制度，增加彩票公益金筹集、分配和使用的透明度。针对彩票公益金使用公示方面还应有更详细的规定出台，应附有如违反规定需承担何种责任，需要硬性要求。2012年和2021年修订的《彩票公益金管理办法》尽管规定省级财政部门社会公告彩票公益金的筹集、分配和使用情况，省级以上民政、体育行政等彩票公益金使用部门、单位向社会公告彩票公益金的使用规模、资助项目、执行情况和实际效果等，对具体如何操作没有相关的规定。因此，财政部、国家体育总局、民政部等部门应出台相关细则进一步细化，同时，各省也应出台具体的实施细则，对公益金的公告情况做出详细的规定，细化公开内容以及明确公开方式和时限，减少拖延公开，从而便于实践操作，从制度上做到保证。建立相应的监督约束机制，对不按规定公示、公示不到位的地方和部门予以惩戒，从而倒逼各地各部门重视彩票公益金公示，让社会公众清晰看到其对于公益事业的重要作用，进而积极主动地参与到这场平民慈善活动中来。

### 5.5.2 完善彩票公益金使用调整的程序

完善彩票公益金使用调整的程序。一是严格彩票公益金的使用调整程序，对调整的事项作出详细的规定；二是严格彩票公益金变更的审批程序，规定变更的批准机构；三是加强彩票公益金的项目申报管理，在招投标相关项目时，要淘汰、剔除不科学、不科学的彩票公益金项目。如果严格依照预算法对于资金调整的程序，彩票公益金的调整使用将会更加规范。

## 5.6 构建科学合理的彩票公益金监管体制

### 5.6.1 改革彩票公益金监管体制

改革彩票公益金监管体制。建议在国务院下设立相对独立的国家彩票监管委

员会负责彩票监管职能，对国务院直接负责。财政部不再负责彩票监管职能，改变其隶属于某一行政部门的现状。国家彩票监管委员会在各省份设立彩票监管委员会监管各地的工作，其具体职责为：一是监督国家彩票公司的发行与销售的全过程。二是对公益金的使用进行监管。三是借鉴银行业的审慎监管模式对彩票公益金的实施审慎监督。<sup>100</sup>彩票监管委员会应制定科学谨慎的公益金使用规则，对掌控公益金的管理部门风险状况进行评价（此种风险主要指公益金的非法挪用），并及时向公益金的管理部门发布对公益金使用和控制的建议。另外，进一步完善审计监督制度。建议审计署每年对彩票公益金的使用进行审计后发布审计报告，列明详细的彩票公益金的使用去向。

依法强化彩票公益金的监管。彩票公益金的分配和使用单位应主动接受人大、审计、财政和社会监督。特别是要加强社会监督，每年应定期向社会、媒体发布公益金的具体使用情况，体现公开透明。

### 5.6.2 健全彩票公益金的预算监管制度

建议增加彩票公益金的预算超收监管制度，明确彩票公益金出现超收情况下的预算安排。一是彩票公益金虽然作为预算内资金，但由于它的公益性，它不能作为平衡财政收入、弥补赤字的资金，所以超收部分的用途也只能用于公益性事项；二是对于超收收入的管理使用。如果在预算执行的过程中，因为客观情形需要使用这部分资金时，需要财政部门制定预算方案，经过同级人大审查批准方能实施。对于本年度彩票公益金的超收收入应结转到下一年的预算支出。为此，亟需加强人大对预算超收资金的监管力度。建议在《彩票管理条例》《彩票公益金管理办法》修改时增加关于预算超收的规定，同时对预算短收也增加规定。对这一问题，《广西壮族自治区彩票公益金管理办法》2018年12月19日修订时已经进行了规定，修订后的办法增加第十七条规定：“彩票公益金出现超收，结转下年使用；彩票公益金出现短收，由自治区财政厅相应调减当年预算实现平衡”的条款。

<sup>100</sup>审慎监督是指监管部门以防范和化解银行业风险为目的，通过制定一系列金融机构必须遵守的周密而谨慎的经营规则，客观评价金融机构的风险状况，并及时进行风险监测、预警和控制的监管模式。

## 结 语

熊伟教授曾在中国法学会财税法学研究会 2021 年年会上作的题为《从学科对话中找寻财税法学的问题与主张》报告中发出呼吁：“如果能将财务与政务适当区分，以资金为核心去建构规则体系，财税法的特性会得到充分体现，更容易得到法学界的关注和重视。”本文即是以彩票公益金这一资金为核心进行法律制度研究的成果。关于彩票公益金的研究，法学界关注的较少，近几年多为财税法学者以及其研究生撰文探讨，笔者在借鉴前人成果的基础上，归纳了关于彩票公益金存在的共性问题，如提取、使用、分配等环节的问题，又针对彩票公益金纳入政府性基金预算的不恰当展开了分析。相信通过上述问题的研究与探讨，会对我国彩票公益金法律制度的完善提供助益。与此同时，彩票公益金作为非税收入的一种，存在的问题也不是其特有的，其他非税收入资金类型下一步法治化的研究也应从彩票公益金法律制度的完善中汲取经验，共同促进我国非税收入整个法律体系的法治化进程。

《彩票法》的制定已列入全国人大常委会 2021 年度立法工作计划预备审议项目，说明彩票法的时代已经到来。彩票事业的发展及彩票公益金的管理需要制度进行规范约束。因此，建构科学合理的我国彩票公益金法律制度是财税法学人刻不容缓的使命，期待大家共同对该问题进一步研讨，本文仅是抛砖引玉，文中存在的许多问题希望得到各位方家的批评指正。

## 参考文献

### 1.1 外文文献

[1]Jones C. The lottery and its financial contribution to public education in America[M]. University of South Dakota, 2011.

[2]Gripaios P, Bishop P, Brand S. A lottery within a lottery? An examination of the distribution of lottery funds in England[J]. Applied Economics, 2010, 42(1): 63-71.

[3]Stranahan H A, Borg M O. Some futures are brighter than others: The net benefits received by Florida bright futures scholarship recipients[J]. Public Finance Review, 2004, 32(1): 105-126.

[4]Hyman D. David. Fiscal Administration[J]. Analysis and applications for the public sector,2001(10):27-28.

[5]Ronald C. Fisher. State and Local Public Finance [M].New York: Irwin Publishing House ,2000.

[6]Morgan J, Sefton M. Funding public goods with lotteries: experimental evidence[J]. The Review of Economic Studies, 2000, 67(4): 785-810.

[7]Osborne,Plastrik. The Roles of the Economy[M].SmelscandR. swedberg: The Handbook Economic Sociology,1999:61-67.

[8]Clotfelter C,Cook P. Selling Hope: State Lotteries in America: Harvard University Press, Cambridge, Massachus,1996,25-38.

[9]McGowan R. State lotteries and legalized gambling: Painless revenue or painful mirage[M]. ABC-CLIO, 1994.

[10]Claudia Scott. Lotteries, Gaming, and Public Policy[M]. Institute of Policy Studies, 1992.

[11]Raimondo H J. Economics of state and local government[M]. Praeger

Publishers, 1992.

[12]Cornes R, Sandler T. Easy riders, joint production, and public goods[J]. The Economic Journal, 1984, 94(375): 580-598.

[13]Richard Abel Musgrave. Public Finance in Theory and practice [M].New York: Mcgraw-Hill, 1984:102-103.

[14]Johnson J A. Economics of Lottery Management: Some Implications for Changes in the Operation of Canadian Lotteries[M]. Department of Economics, McMaster University, 1978.

[15]Johnson J A. An economic analysis of lotteries[J]. Can. Tax J., 1976, 24: 639.

## 1.2 中文文献

### （一）著作类

[1]刘剑文，熊伟，施正文.财税法学（第四版）[M].北京：高等教育出版社，2021.

[2]兰小欢.置身事内：中国政府与经济发展[M].上海：上海人民出版社，2021.

[3]刘剑文.财税法——原理、案例与材料（第五版）[M].北京：北京大学出版社，2022.

[4]李西文.福利彩票公益金绩效管理研究[M].北京：中国社会科学出版社，2019.

[5]陈洪平.彩票法理念与制度：从收入取向到娱乐导向[M].上海：上海人民出版社，2017.

[6]孙回回，章新蓉.福利公平下的彩票供需及公益金管理研究[M].北京：经济科学出版社，2014.

[7]熊伟.财政法基本问题[M].北京：北京大学出版社，2012.

[8]朱新力，宋华琳.彩票业的政府管制与立法研究[M].杭州：浙江大学出版社，2007.

### （二）期刊类

[1]薛克鹏.规制的经济法属性及构成要素——《民法典》背景下的经济法理

论变革[J].现代法学,2022,44(03):123-134.

[2]张啸然.彩票公益金因素法和项目法分配问题探讨[J].财会研究,2021(10):27-30.

[3]刘含琦,邵祥东.福利彩票公益金使用问题研究[J].辽宁行政学院学报,2020(03):40-44.

[4]李刚,邓晓,张震,王晓华.中国竞猜型体育彩票公益金分配模式的改进策略[J].上海体育学院学报,2020,44(09).

[5]孙道萃,王凯.我国法律援助经费保障制度研究——以中央专项彩票公益金法律援助项目为例[J].中国法学教育研究,2020(02):233-253.

[6]王思轩.我国非税收入的法治检讨[J].河南财经政法大学学报,2019,34(03):104-114.

[7]邵祥东,朱春霞.彩票公益金“项目制”改革与财政精准监管[J].地方财政研究,2018(08):89-96.

[8]刘迎霜.论我国彩票公益金法律监管的完善[J].人大法律评论,2017(03):184-197.

[9]余鹏峰.社会保障预算法治化探究[J].河北法学,2017,35(02):145-157.

[10]曹庆荣,李紫浩.体育彩票公益金配置与使用的法学探讨[J].体育科技文献通报,2017,25(12):157-160.

[11]邵祥东.彩票公益金公共财政职能争论与辨析[J].地方财政研究,2017(08):85-90.

[12]贾小雷.我国非税收入法律规制与国家财权治理的现代化[J].法学论坛,2017,32(04):64-75.

[13]李晗,张立民,聂新军.国家审计在国家治理中发挥基石和保障作用的实现路径——以首次全国性彩票资金审计为例[J].南京审计大学学报,2016,13(06):106-112.

[14]赵璐.彩票公益金绩效审计评价指标体系构建[J].财会通讯,2016(25):75-77.

[15]张荣芳,熊伟.全口径预算管理之惑:论社会保险基金的异质性[J].法律科学(西北政法大学学报),2015,33(03):159-169.

- [16]林江,翟继光,李建军,王丛虎,宋立根,阮静.关注彩票资金监管[J].财政监督,2015(03):21-28.
- [17]乔新生.专家点评:彩票资金为何成了唐僧肉[J].财政监督,2015,No.333(03):28-29.
- [18]杨克.美国彩票公益金的运行机制与公共属性:对中国的启示[J].社会福利(理论版),2015(08):7-11+6.
- [19]郁菁.美英法三国彩票公益金管理体制的对比研究及启示[J].社会福利(理论版),2015(07):38-41.
- [20]杜坤.财税法定视域下全口径预算的实施困境及其走向[J].浙江工商大学学报,2015(05):63-73.
- [21]冯辉.宪政视野下央地税权分配体制之重构——以《关于实行分税制财政管理体制的决定》的修改为中心[J].政治与法律,2015(11):11-22.
- [22]冯辉.地方政府非税收入的激励与法律规制——理念重塑与类型化对策[J].广东社会科学,2014(04):235-242.
- [23]马福云.中国彩票业的发展及其政府规制[J].北京科技大学学报(社会科学版),2014,30(05):98-102.
- [24]王薛红.我国彩票业发展趋势及对策研究[J].中国财政,2014(01):44-45.
- [25]苗连营,李晓光.宪法学语境下非税收入之解读[J].河南社会科学,2013,21(12):28-32+107.
- [26]张晓红,徐会超.基于社会公平视角下彩票公益金优先发展养老事业的探讨[J].财政监督,2013(35):66-68.
- [27]蒲俊利.我国彩票公益金使用法律制度研究[J].西南农业大学学报(社会科学版),2013,11(11):34-38.
- [28]熊伟.专款专用的政府性基金及其预算特质[J].交大法学,2012(01):62-73.
- [29]张雅桦.建立健全我国彩票公益金法律监管体系[J].法律适用,2012(05):118.
- [30]章新蓉,刘小芳.彩票行业的资金分配与福利效应[J].开发研究,2011(05):49-52.
- [31]章新蓉,刘小芳.福利公平视角下彩票公益金问题研究[J].企业经

济,2011,30(10):158-160.

[32]申卫平,齐志.我国彩票公益金公共性本质与管理模式优化[J].改革,2009(08):125-128.

[33]孙回回,幸素园.“福利公平”视角下的我国彩票业发展新思考[J].生产力研究,2009(23):123-124+163.

[34]张向达.彩票公益金价值的正义性分析——兼论教育彩票的必要性[J].伦理学研究,2008(02):22-26.

[35]李刚.欧美各国彩票业的发展历程及其对中国的启示[J].武汉体育学院学报,2007(03):18-22.

### (三) 学位论文类

[1]陈科沅.我国彩票公益金预算治理研究[D].浙江工商大学,2022.

[2]解玉玺.我国彩票公益金法律制度研究[D].辽宁大学,2018.

[3]杨潇.中国彩票公益金的分配问题研究[D].云南财经大学,2017.

[4]杜坤.非税收入预算法律问题研究[D].西南政法大学,2016.

[5]胡燕.我国彩票公益金使用法律制度研究[D].西南政法大学,2016.

[6]王飞.我国彩票公益金监管法律制度研究[D].西南政法大学,2016.

[7]方君.我国彩票公益金监管问题探究[D].中央民族大学,2016.

[8]唐峻.政府非税收入法律制度研究[D].西南政法大学,2015.

[9]陈洪平.彩票法理念纠偏与制度调整[D].武汉大学,2015.

[10]付雨.生态彩票公益金法律制度构建调查研究[D].华东政法大学,2013.

[11]蒲俊利.我国彩票公益金使用法律制度研究[D].西南大学,2013.

[12]江涓.公共财政视角下的彩票公益金法律制度研究[D].华东政法大学,2009.

[13]黄芳.彩票公益金使用法律制度研究[D].天津师范大学,2008.

### (四) 报纸类

[1]财宣.2020年全国筹集彩票公益金967.81亿元[N].中国老年报,2021-09-15(004).

[2]张思楠.彩票公益金:进一步彰显公益属性[N].中国财经报,2021-09-02(003).

[3]何辉. 福利彩票公益金分配使用尚有很大提升空间[N]. 经济参考报,2020-10-22(008).

[4]马福云. 彩票公益金筹集比例不宜过低[N]. 经济参考报,2020-07-02(008).

[5]张华. 基层彩票公益金的使用管理亟待规范[N]. 中国审计报,2019-09-25(002).

### (五) 会议类

[1]史正保等:《论我国彩票公益金制度存在的问题与完善对策》,载《第六届中国财税法治30人论坛论文集》。

[2]李新:《借助大数据,助力非税收入管理法治化》,载《第六届中国财税法治30人论坛论文集》。

[3]熊伟:《财政收入体系中的政府性基金及其法律规范路径——以民航发展基金备案审查结论为分析对象》,载《中国法学会财税法学研究会2021年年会论文集(上册)》。

### (六) 网络类

[1]中华人民共和国财政部:《中华人民共和国财政部公告2021年第30号:2020年彩票公益金筹集分配情况和中央集中彩票公益金安排使用情况》,载中华人民共和国财政部官网2021年9月9日,[http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202109/t20210909\\_3751803.htm](http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202109/t20210909_3751803.htm)。

[2]甘肃省财政厅:《2020年甘肃省彩票公益金筹集分配情况和彩票公益金安排使用情况公告》,载甘肃省财政厅官网2021年10月15日,<http://czt.gansu.gov.cn/czt/c107460/202110/1855027.shtml>。

[3]郑建新:《全面规范非税收入管理 加快建立现代财政制度》,载微信公众号“中国财政”2014年12月24日,<https://mp.weixin.qq.com/s/zGmLAzbRmA-o125j9frAWA>。

## 致 谢

兰州大学校长严纯华曾做客央视《开讲啦》中谈到：“什么是最好的大学？——接纳你的大学就是最好的大学”首先要感谢兰州财经大学对我的接纳，让我有了继续读研的机会。三年时光，匆匆而逝，值得回忆的有很多很多。

桃李不言，下自成蹊。感谢导师史正保教授的谆谆教诲，言传身教。在导师的教导下，三年研学时光十分充实，既有理论研讨的“高大上”，又有师门聚餐的“接地气”，更有“传帮带”的指导与训练。老师常对我们说的“做人做事做学问”还要在走向社会中逐渐理解与领悟。还要感谢其他老师们在教学一线的辛勤耕耘，在课堂上对我们的启发与教导。

恰同学少年，风华正茂。相遇皆是缘分，五湖四海的同学们相聚在一起，特别是在抗击新冠疫情期间的守望相助更是值得铭记。感谢遇见，希望我们毕业后前程似锦，所得皆所愿！

谁言寸草心，报得三春晖。本科毕业后很多同学已经走入社会，为生计奔波忙碌，而我们之所以能安稳地在校园里读书求学，离不开父母的帮助与鼓励。感谢父母给予的支持，让我们得以完成学业，更好地走向社会。

最后感谢自己。青年人既要怀抱梦想又要脚踏实地，既要敢想敢为又要善作善成，前进的道路上必然少不了风高浪急甚至惊涛骇浪的挑战，希望自己能不忘初心，勇于面对各种挑战，拥抱崭新的明天！

## 附 录

### 1.攻读学位期间发表的论文

[1]论文《甘肃省非公有制企业税收营商环境研究》发表于《甘肃法学》2022年第2期。

[2]论文《网络司法拍卖领域包税条款的效力分析》发表于《绵阳师范学院学报》2022年第6期。

[3]论文《〈民法典〉视野下公司投资主体类型的界定》收录于《西部法商论丛》（第3辑）。

[4]论文《论我国彩票公益金制度存在的问题与完善对策》收录于《第六届中国财税法治30人论坛论文集》。

### 2.攻读学位期间参与导师立法论证

[1]2022年1月，在导师指导下参与《甘肃省兰州白银国家自主创新示范区条例（草案）》立法论证。

[2]2022年5月，跟随导师参与甘肃省财政厅关于《甘肃省罚款没收财物管理办法》等规范性文件废止的专题论证。

### 3.攻读学位期间参与导师案例研讨

[1]2020年10月，参与导师行政法律援助案件《甘肃翔锐拆除工程有限公司与兰州市城关区城市管理行政执法局、兰州市城关区人民政府等行政强制拆除一案》的研讨及旁听庭审。

[2]2022年6月，在导师指导下参与临夏州税务局纳税担保案件研讨。

[3]2023年3月，跟随导师参与敦煌税务局行政处罚与行政强制案件的研讨。