

# 我国体育彩票公益金的使用模式

贾明学, 王锡群

(温州大学 体育学院, 浙江 温州 325000)

**摘 要:**通过对我国体育彩票历年发行收入进行统计分析,认为我国在体育彩票公益金使用上存在目标偏差:一是多锦上添花少雪中送炭;二是使用绩效不明显。在此基础上结合国外体育彩票公益金的使用模式,对我国体育彩票公益金的使用模式进行了重新定位:通过上缴财政来满足其他公益事业利益的需要,既能得到民众的认可,又可满足体育事业发展的需要。

**关键词:**体育彩票;公益金;使用模式;中国

**中图分类号:**G80-05 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-7116(2005)05-0012-03

## Mode of spending of sports lottery welfare fund in China

JIA Ming-xue, WANG Xi-qun

(College of Physical Education, Wenzhou University, Wenzhou 325000, China)

**Abstract:** By carrying out statistical analysis on sports lottery issuance revenue in China all these years, the authors considered that target deviation exists in the spending of sports lottery welfare funds in China: firstly, the fund has been spent more on rich units than on poor units; secondly, the result of spending is not noticeable. Based on such an analysis coupled with the modes of spending of sports lottery welfare fund in foreign countries, the authors re-orientated the mode of spending of sports lottery welfare fund in China: Meeting the need for interest of other welfare undertakings by handing over the fund to the Ministry of Finance can not only be acceptance to the public but also meet the need for developing sports undertakings.

**Key words:** sport lottery; welfare funds; mode of usage; China

体育彩票公益金是指销售总额扣除返奖和发行成本及管理费用后的全部资金,这是发行体育彩票获得的净收益。就体育彩票的发行与筹集资金来说,发行是一种手段,筹资才是目的;但是就筹资的最终目的来说,筹资仍是一种手段,使用才是目的。发行体育彩票的目的是为了筹集社会公益金,社会效益是公益金使用的核心。研究体育彩票,也应重点关注公益金的使用问题,公益金的使用功效卓著就可以进一步推动体育彩票事业的发展,从而带动整个体育事业的发展;反之,公益金使用出现偏离目标行为,就可能伤害这一神圣的事业。因此,有必要对我国体育彩票公益金的使用模式进行研究。

## 1 体育彩票销售额与公益金收入

### 1.1 体育彩票销售额

自1994年全国统一发行体育彩票以来到2003年,我国体育彩票的销售额总体上呈持续上升的趋势。2000年由于足球彩票的上市,销售明显增加,实际销售90.72亿元,比上年增长50.73亿元,增长126.83%;2001年体育彩票共发行销售149.30亿元,超额完成了年初制订的120亿元的额度任

务;2002年由于取消了年额度配置,实际发行了217.73亿元;2003年销售额下降为201.23亿元。

### 1.2 体育彩票公益金收入

1994年,国家体委颁布了《国家体委1994~1995年度体育彩票发行管理办法》,其中规定,体育彩票公益金所占销售额的比例为30%。2001年1月,国务院下达了《关于加强彩票管理的通知》,规定从2001年起彩票公益金比例提高到35%。”按照这两种比例计算,10年来,我国发行体育彩票共筹集到公益金249.70亿元,发行体育彩票筹集公益金呈持续上升的趋势:1994~1995年仅筹集3亿元;1996年筹集到3.6亿元;1997年为4.5亿元;1998年为7.6亿元;1999年为12.11亿元;2000年足球彩票上市,筹集公益金明显增加,为27.16亿元;2001年国务院调整公益金所占比例,由原来的30%提高到35%,当年筹集公益金为44.79亿元;2002年为76.21亿元,2003年略有下降,为70.43亿元。

## 2 体育彩票公益金使用目标偏差

### 2.1 体育彩票公益金使用分配

1994~1995年所筹公益金主要用于补充大型赛事举办

经费不足。1995年6月,国务院颁发了《全民健身计划纲要》之后,公益金的用途扩大到落实全民健身和奥运争光两个计划的实施。1998年9月1日,原国家体委、财政部、中国人民银行联合颁布了《体育彩票公益金管理暂行办法》,其中明确规定了体育彩票的公益金“主要用于落实全民健身计划和奥运争光计划的开支,包括资助开展全民健身运动会;弥补大型运动会比赛经费的不足、修整和增建体育场地、场馆;体育扶贫工程专项开支”<sup>①</sup>4个方面。同时规定公益金60%用于

落实“全民健身计划纲要”;40%用于弥补落实“奥运争光计划”。其中全民健身计划主要包括:捐赠全民健身工程、资助开展群众体育活动、体育扶贫(雪炭工程)、资助开展国民体质监测、培训社会体育指导员、建立青少年俱乐部工程等;奥运争光计划包括补充大型赛事经费不足、维修体育场地设施、资助2008年奥运会等。除此之外,体彩公益金还用于社会保障基金、上缴国库和资助南京国际艺术节(见表1)。

表1 中国体育彩票公益金使用范围及金额<sup>1)</sup>

亿元

年份	公益金总金额	上缴财政	全民健身	奥运争光	社会保障	2008奥运	文化艺术
1994~1996	6.60	2.08	3.53				
1997	4.50	1.86	1.95				
1998	7.71	5.07	2.64				
1999	10.14	6.80	3.35				
2000	27.16	2.00	11.45	7.64	0.60		0.20
2001	44.79		14.20	9.59	1.10	14.72	3.00

1)资料来源于1995~2002年《人民日报》或《中国体育报》上年度体育彩票的发行公告

## 2.2 体育彩票公益金使用目标偏差

体育彩票公益金的投放产生了巨大的社会效益,为中国体育事业做出了重要贡献。但在肯定成绩的同时,也应该看到在公益金使用上还存在着一一些问题。具体来说,一是“锦上添花”的多,“雪中送炭”的少;二是不能及时下拨。

(1)“锦上添花”多,“雪中送炭”少。

在一个相当长的时期内,特别是体育彩票发行初期,中国体育彩票公益金主要投向了竞技体育领域,而与广大人民群众联系密切的全民健身方面却几乎没有,随着1995年《全民健身计划纲要》的颁布,这种状况才有所改变,其投放重点放到了全民健身中,从而有了“雪炭工程”、“全民健身工程”等。

彩票业属于一种公益性事业,公益金的使用也应该体现其公益性的特点,“取之于民,用之于民”应是彩票业的宗旨。体育彩票公益金首先应该解决的是广大人民群众对健康的需要及体育设施的需要,其次才是竞技体育领域完善和提高的问题。也就是说要着眼于“雪中送炭”,而不是立足于“锦上添花”。然而,在公益金实际投放过程中,有时候却没有很好地体现“雪中送炭”的精神,比如,“从2002年开始,国家体育总局每年从体育彩票公益金中支出200万元,用于举办青少年体育夏令营活动。”<sup>②</sup>笔者认为这是一项典型的锦上添花活动,与我国广大贫困地区,学校严重缺少体育器材的状况相比,哪一项更需要得到资助呢?哪一项更能体现彩票的公益性特点、“雪中送炭”的精神呢?答案是十分清楚的。

(2)公益金不能及时下拨。

通过发行体育彩票筹集公益金,是为了缓解我国体育事业的“燃眉之急”。发行体育彩票9年来(截至到2002年),共筹集了249.70亿元的公益金,这在一定程度上缓解了我国体育事业经费“捉襟见肘”的困境,但远未解决中国体育事业所需要的资金缺口。就需要而言,所筹集的公益金实际上

是“人不敷出”,公益金应该立即投入到急需资金的地方去。但现实情况却是每年公益金都有剩余,如1994~1996年公益金6.6亿元,结存0.99亿元;1997年4.5亿元,结存0.6856亿元;1998年7.6亿元,结存1.457亿元;1999年12.11亿元,结存3.423亿元;2000年27.4592亿元,结存8.6968亿元。

这种状况不仅严重违反了公益金的使用原则,而且对公益金的安全也造成很大的威胁。造成这种状况的原因,并不是公益金过多而无处投放,而实际上正是因为资金紧缺,一些地方领导不是马上投放下去,而是另有考虑和打算,这不利于公益金发挥其使用效益。

## 3 公益金使用模式的重新定位

### 3.1 国外体育彩票公益金的使用模式

在世界120多个发行体育彩票的国家和地区中,其共同目的都是筹集资金,但对于彩票公益金的具体使用方向却并不完全相同,表2反映了部分国家和地区体育彩票公益金的具体使用方向与比例。

以体育彩票公益金上缴财政的情况为标准,目前国际上体育彩票公益金的使用可归纳为3种不同的模式:

(1)集中筹资,统归财政。这种模式是把全部公益金纳入国家或地方财政预算,由国家或地方财政部门统一支配使用。如法国、瑞典、荷兰等国家彩票公益金100%上缴财政部门,融入国家或地方财政预算整体。

(2)集中筹资,分项支出。这种模式是公益金不纳入国家或地方的财政预算,而是直接转入有关部门,用于各类具体用途。有些国家和地区将公益金集中用于某一个或两个方面,如澳大利亚将彩票公益金绝大部分用于医疗健康事业;新加坡将公益金分别用于体育和公共慈善事业。有些国家将公益金按几个方面酌情分配,如挪威按3:3:3的比例,

将彩票公益金在体育、文化艺术和科学研究 3 项事业之间平均分配。

(3)集中筹资,混合使用。这种模式是前两种模式的综合体,即将一部分公益金上缴国家或地方财政部门,纳入国家或地方的财政预算,剩余部分用于其他具体用途。世界上有不少国家和地区都采用这一模式来使用公益金,如希腊、

比利时、保加利亚和中国香港特别行政区等。这种模式又分为两种类型:一是将大部分彩票公益金上缴国家或地区财政,小部分投向具体用途,如美国麻省诸州将 98.5% 的彩票公益金上缴州财政,而将 1.5% 的公益金直接用于支持文化艺术事业;二是把大部分公益金用于具体事业,而将小部分交到国家或地区财政,如保加利亚。

表 2 部分国家和地区体育彩票公益金使用方向与比例<sup>③</sup> %

国家或地区	上缴财政	体育事业	教育科研	文化艺术	医疗健康	公共慈善	环境卫生	其他
巴西		3.9	5.9		1.5	88.7		
挪威		33.3	33.3	33.3				
加拿大		14.0			82	3		1
芬兰		24.1	22.5	46.5				6.9
日本						100		
法国	100							
新西兰		28.1	4.4	22.5	4.7	23.6	7.2	0.9
比利时	45.8		13.1	5.3		34.0	1.8	
瑞士						100		
新加坡		15.61				84.4		
瑞典	100							
希腊	30.0	40.0		30.0				
香港	89.6					10.4		
荷兰	100							
澳洲		0.4			99.6			
保加利亚	12.5					87.5		
美国麻省	98.5			1.5				

### 3.2 公益金使用模式选择

以上 3 种模式中,第 1 种既简单又省事,只需要把所筹集的公益金转交到财政部门即可,不必另设专门的公益金使用部门。但这种模式显示不出彩票公益金的特殊性,体现不出公益金的使用绩效,容易让人感到仅仅是为了“圈钱”。彩票公益金虽然可观,但与一个国家或地区的财政收入相比,则显得微不足道,如 1998 年中国财政总收入是 5 309.19 亿元,而同年体育彩票公益金收入只有 7.595 17 亿元,把这些有限的资金纳入国家财政预算,彩票筹资的功能容易被忽略,久而久之容易淡化彩民对彩票的购买热情。

第 2 种的效果与第 1 种正相反,需要建立特定的资金使用与管理机构,对公益金从投放方向和具体比例的确定到实际使用过程中的监督都要高度关注,运作程序相对比较复杂。但这种模式优点也很明显,即保证重点、绩效明显,能够使有效的资金发挥最大的效益,显示出集中财力办大事的“示范效应”。

第 3 种综合了第 1、2 两种模式,它对于一个国家或地区的不同利益部门来说,也许比较“公平”;但就彩票公益金使用绩效来说,它优于第 1 种,但不及第 2 种模式。

从表 1 中可看到,虽然我国体育彩票公益金使用范围在不断扩大,但仍摆脱不了部门彩票的局限性,公益金的使用

基本上属于第 2 种模式。公益金全部归于体育部门,其使用主要集中于奥运争光计划和全民健身计划所包括的内容。而对于艺术、社保、上缴财政的部分,只是偶尔、不连贯的投放,并没有形成制度。中国福利彩票目前也面临着同样的问题。为了促进中国彩票业的健康、快速成长,改变彩票目前为部门所有的现状,组建全国性的彩票发行单位,统一发行彩票势在必行。随着体育彩票这一管理体制的转变,彩票公益金使用也会相应发生改变。

通过对以上 3 种公益金使用模式的比较,以及对我国目前彩票业的现状分析,笔者认为,第 3 种模式比较符合我国现在体育彩票公益金的使用现状,即可以通过上缴财政来满足其他公益事业利益的需要,从而得到广大民众的认可,又可以照顾到我国体育事业发展的需要。

#### 注释:

- ① 国家体委体育彩票管理中心. 体育彩票公益金管理暂行办法. 1998.
- ② <http://www.sport158.com/news/2002-7-4-48548.html>.
- ③ 中国福利彩票发行中心. 国外体育彩票资料. 1999.

[编辑:李寿荣]