

# 1.7万亿彩票资金去哪儿了?

经调查其中发行费竟被用于买游艇 公益金则一半“睡大觉”

### 我们买彩票的钱去哪儿了?

近日,审计署针对彩票资金展开大范围审计。

#### 彩票资金有明确用途规定

彩票销售额

彩票的发行费和公益金,各地在使用中的标准、去向均模糊不清

#### 彩票“发行费”:10年来上涨逾7倍

10年来彩票销量迅速增加,按规定应占彩票资金15%的发行费也随之大幅增长

- 标准常年不降,催生高价发行
- 采购寻租腐败
- 乱花钱

#### 现实中一些地方公益金使用效率低下

公益金应“取之于民、用之于民”,但现实中一些地方公益金使用效率低下

- 浙江:某地级市财政部门负责人表示,实际“从来没见过这笔钱真正用”
- 江苏:截至2010年2月,福利彩票公益金累计结余占筹集公益金总额八成
- 山东:截至2012年末,4个市、34个县未使用体彩公益金占当年投入金额一半以上
- 上海:业内人士表示,留存地方的公益金一半“趴在账上睡大觉”是普遍现象

#### 一半彩票公益金“睡大觉”

本应用于公益事业的彩票公益金,被民政、体育等主管部门拿来建楼、买车的现象十分普遍

#### 盖大楼建出租房

中央财经大学财经研究院院长王雍君表示,“哪个部门卖彩票,哪个部门获利”

#### 用作办公经费

近日,审计署针对彩票资金展开大范围审计。官方数据显示,我国启动彩票事业20多年来,发行规模已累计达1.7万亿元。彩票资金是以抽签有奖方式筹集的社会公益金,理应“取之于民、用之于民”,而记者调查发现,对彩票的发行费和公益金,各地在使用中存在巨大差异,标准、去向均模糊不清。一方面,发行费标准多年居高不下;另一方面,有大量公益资金趴在地方政府账上“睡大觉”,还有部分公益资金被用于盖大楼、买游艇、补亏空。

## 统计

### 20多年彩票卖了1.7万亿元

官方数据显示,我国启动彩票事业20多年来,发行规模已累计达1.7万亿元。作为动员社会力量参与福利事业、体育事业发展筹集的“公益钱”,有明确用途规定——通常彩票销售额的15%用作

作发行费,35%用作公益金,50%留作奖金池。

民政部数据显示,截至2014年3月14日,中国福利彩票自1987年创立以来累计销量达1万多亿元。记者从国家体

育总局体育彩票管理中心了解到,截至今年4月,我国体育彩票发行20周年,累计发行规模已达7000多亿元。按去年超过3000亿元的销售量,相当于每名中国人一年平均要花200多元购买彩票。

## 调查

### 发行费用10年来上升逾7倍

据介绍,彩票发行费应用于投注站返点、耗材采购及宣传营销、人员费用等。对具体如何使用,各地彩票管理机构有一定自主权。“随着基础设备购买基本完成,以及网络电子化彩票普及,近年来,彩票发行的后续投入实际在相对降低。”长期研究彩票资金的上海师范大学金融学院副教授李刚介绍。

然而,记者调查发现,随着彩票销量迅速增加,按规定应占彩票资金15%的

发行费也随之大幅增长。不仅“标准随规模降低”的政策要求难以落实,使用中还存在“操作空间”——标准常年不降,催生高价发行。我国彩票管理条例等一系列规范明确提出:随着彩票发行规模扩大和品种增加,可降低彩票发行费比例。但业内人士表示,由于这一要求没有强制性,多数彩票品种的发行费标准十余年没有调整,成了“粗线条”约束。

浙江省福利彩票发行管理中心宣传

部负责人陶怡心介绍,10年前,当地福利彩票销量五六亿元,现在已达100多亿元。记者按不同彩票的发行费率标准计算得出,仅2013年,该省的福利彩票发行费就达近18亿元。财政部数据进一步显示,2013年全国销售彩票3093亿元,而在2004年还不到400亿元。据专家测算,2002年后,主要彩票品种发行费率基本保持在13%至15%左右,10年来发行费上升了逾7倍。

### 印刷利润毛利率高达34%

一家上市印刷企业的负责人透露,目前每张彩票的背后均印有广告、玩法等图文,需要外包企业印刷。“多数省份均由一两家公司长期承包,通过何种渠道获得业务不得而知。”鲜为人知的是,薄薄一张彩票的印刷、供纸业务也“利润惊人”。

以彩票印刷类上市公司鸿博股份为

例,2013年其主营业务收入约7.11亿元,其中印刷业务的毛利率高达34%。审计机关还曾查明,国家体彩中心原副主任张伟华、印制处原处长刘峰等人在采购彩票专用热敏纸期间,人为增加环节,转手高价采购,致使国家彩票发行费流失2341万元。

被控贪污4744万元的青岛市福彩

发行中心原主任王增先在任时,曾斥资2000万元公款,购买当时国内最顶级的豪华游艇。记者获得的广东省政府采购中心招标文件显示,2013年11月起,广东省一家彩票管理中心采购啤酒期间,还公告降低招标要求,广州南沙区某食品店的一次中标金额就达98.895万元。

### 公益资金如何花成部门权力

“彩票的本质是通过政府特殊事业向社会募集公益基金,最终目的不是经营牟利,更不是赌博娱乐,而是通过人们买彩票补充公益开支的不足。”中国政法大学财税法研究中心主任施正文说。福彩、体彩两大类彩票成立20多年来,我国已分别筹集公益金3100多亿元和2000多亿元。这些应“取之于民、用之于民”的公益金去哪儿了?

记者了解到,按照规定,彩票中心按35%等比例上缴公益金后,怎么花就是

政府主管机构的事。以福利彩票为例,公益金有一半上缴中央财政,一半留在地方。上缴中央部分按60%、30%、5%、5%的比例,分配至社保基金、专项公益金、民政部和国家体育总局;留在地方的,也规定须用于“扶老、助残、救孤、济困、赈灾”5类公益事业。

然而,在现实中,一些地方公益金却使用效率低下。截至2012年末,山东省体育部门有4.25亿元体彩公益金未使用,其中4个市、34个县未使用体彩公益

金占当年投入金额一半以上;截至2010年2月,上海市福利彩票公益金累计结余6418万元,占筹集公益资金总额八成。

业内人士表示,在留存地方的公益金中,一半“趴在账上睡大觉”是普遍现象。江苏某地级市财政部门负责人表示,尽管当地明确彩票资金可用于补充社保基金,但实际“从来没见过这笔钱真正用”。“究其原因,怎么分这笔钱成了部门的权力,甚至能不花就不花。”

### 普遍现象被挪用买车发工资

浙江省福利彩票发行管理中心相关负责人表示,留存资金往往是要“攒着做大项目”。

一些彩票基层工作人员坦言,其中不乏政绩观念作祟。比如,优先安排本部门专项资金,或为“以备不时之需”而沉淀。

即便是打着公益“旗号”,资金也屡屡被挪用。上海市审计局报告显示,2009年该市用于体育场馆改造公益金共

1643万元,但有543万元实际用在场馆办公房改造及出租房屋修缮、办公设备购置,超规定范围的支出占总支出近三成。

事实上,本应用于公益事业的彩票公益金,被民政、体育等主管部门拿来建楼、买车的现象十分普遍。根据湖北省审计厅公告,鄂州市民政局曾挪用38.8万元公益金用于办公楼建设;还有13个市州、28个县体育局挤占挪用公

益金约178万元。

中央财经大学财经研究院院长王雍君表示,彩票公益金按规定不得用于平衡财政一般预算,但目前彩票管理制度设计上有明显的部门色彩,变成“哪个部门卖彩票,哪个部门获利益”。部门经费不足,就用公益金补充。例如,湖北松滋市民政局曾挪用13万元彩票公益金用于机关经费,荆门市民政局则挪用39.8万元支付工资。

## 建议

### 将公益金过渡为博彩税

事实上,早在2001年发布的《国务院关于进一步规范彩票管理的通知》中,就指出存在彩票发行费用比例过高,彩票公益金的使用范围过于狭窄等问题。同时明确“降低发行费用,增加彩票公益金”的改革方向。

记者采访了解到,“经手环节多”“觊觎部门多”“个人权力大”,均是基层反映强烈的彩票资金管理突出问题,各级公益金收入屡屡远大于当年支出。专家认为,这一低效率现状实际违背了设立彩票事业的初衷。

近年来,国家体彩中心及陕西、青岛等地彩票中心的多位负责人先后落马。“在公共资金的投入使用中,要减少审批环节,加快资金利用效率。”北京大学光华管理学院教授刘俏说。一些专家建议,可将公益金过渡为博彩税,财政统筹专用避免截留。

施正文建议,还要加快机构市场化、管办分离改革,使彩票事业与行政管理部门脱钩。据了解,在彩票的发行管理中,“一把手亦官亦商,掌控数亿资金”是导致资金管理失灵的重要原因。随着销量

快速提升,彩票管理机构既是事业单位、又是经营机构的矛盾正在凸显。

专家建议,改革中可专门针对彩票事业立法,并成立脱离部门的监管委员会依法监督;资金的分配上也要纳入国家财政预算,保证专项足额使用,避免形成部门结余。国家行政学院经济学部主任张占斌认为,彩票资金需要提高绩效。“如果监督制度太宽泛或存在缺陷,就会出现挪用资金等问题,甚至使这一公益行业沦为腐败的高发区。”

(据京华时报)