

部分被挪用盖大楼 补亏空 一半彩票公益金“睡大觉” 1.7 万亿元彩票资金流向不明

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。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% 用作发行费，35% 用作公益金，50% 留作奖金池。

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“新华视点”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。

彩票“发行费” 10 年涨 7 倍寻租腐败频发

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。

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。“随着基础设施购买基本完成，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。

采购寻租腐败现象频发。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印，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。

乱花钱，甚至“有钱花不掉”。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 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。



公益金 “睡大觉”或入“小金库”

“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，或在“睡大觉”或沦为“小金库”：

“趴在账上睡大觉”。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拨入金额一半以上；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过八成。

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

存隐患 彩票资金管理问题突出

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。

“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。”

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。

盖大楼建出租房。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。

用作办公经费。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。

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。”

(本版均据新华社电 记者 杜放)