

# 以民生财政视角审视中国体育彩票公益金管理中的问题及策略优化

喇琺宜

西北民族大学体育学院, 甘肃 兰州

收稿日期: 2024年1月8日; 录用日期: 2024年1月24日; 发布日期: 2024年2月29日

## 摘要

通过明晰“民生财政”的内涵、理清体育彩票公益金与民生财政的关系, 为更新体育彩票公益金管理理念提供方向。体育彩票公益金作为民生福祉项目重要的资金来源, 其管理理念直接影响着公益金使用方向与资助项目的选择。当前体育彩票公益金管理中存在诸多问题, 例如区域分配不平衡、项目选择偏向、信息透明度不足等问题。针对这些问题, 本文提出了强化区域间公益金的公平分配、按公众所需选择公益金资助项目、完善监管机制实现信息透明化等助推体育彩票公益金管理理念更新的路径。

## 关键词

民生财政, 体育彩票公益金管理, 公益金管理问题

## Examining the Problems and Strategic Optimization in the Management of China's Sports Lottery Public Welfare Funds from the Perspective of People's Livelihood and Finance

Junyi La

School of Physical Education, Northwest Minzu University, Lanzhou Gansu

Received: Jan. 8<sup>th</sup>, 2024; accepted: Jan. 24<sup>th</sup>, 2023; published: Feb. 29<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

By clarifying the connotation of “people's livelihood finance” and clarifying the relationship be-

tween sports lottery public welfare funds and people's livelihood finance, it provides direction for updating the management concept of sports lottery public welfare funds. The sports lottery public welfare fund is an important source of funds for people's livelihood and welfare projects, and its management philosophy directly affects the use direction of the public welfare fund and the selection of funded projects. There are many problems in the current management of sports lottery public welfare funds, such as unbalanced regional distribution, biased project selection, and insufficient information transparency. In response to these problems, this article proposes ways to promote the update of sports lottery public welfare fund management concepts, such as strengthening the fair distribution of public welfare funds between regions, selecting public welfare fund-funded projects according to public needs, and improving the supervision mechanism to achieve information transparency.

## Keywords

People's Livelihood Finance, Sports Lottery Public Welfare Fund Management, Public Welfare Fund Management Issues

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

民生财政作为中国特色社会主义财政运行模式，带动了学界对于公共财政职能的反思。“取之于民，用之于民”作为体育彩票发行和公益金使用的宗旨，以“民”为核心指明了落实公共财政社会责任的出发点与着眼点。党和政府对民生问题高度重视，党的十九大报告中十三次提及“民生”，提出了要坚持在发展中保障和改善民生，增进民生福祉，多谋民生之利、解民生之忧，在发展中补齐民生短板，促进社会公平正义，保证全体人民在共建共享发展中有更多获得感，不断促进人的全面发展，实现全体人民共同富裕。体育彩票公益金作为民生福祉项目的重要资金来源，近年来在对公益金使用管理的讨论中却存在着对民生满意度有所忽视的问题。因此，以民生财政视角审视中国体育彩票公益金管理中的问题成为更新公益金财政管理理念的新起点。

## 2. “民生财政”的内涵

### 2.1. 基本定义

“民生财政”这一概念脱胎于“公共财政”。学术界普遍认为民生财政是一种民生性的财政运作模式，其支出主要用于教育、医疗卫生、社会保障、就业、环保、社会管理等方面。根据与民生的“相关度”，民生财政支出被进一步划分为“直接相关”和“密切相关”两大类[1]。姜杨(2017)对民生财政进行了政治经济学的解读，提出“民生财政是马克思主义理论为指导，坚持以人为本发展理念，以公共财政为基础，面向人民群众现实需求，保障其最基本的生存和发展权益的财政”[2]。姜永华、鲍曙光(2014)认为民生财政是中国特色社会主义语境下具有民生性的财政运行模式，是体制转轨和经济转型时期结合的产物，要在中国国情和社会主义制度下来理解，是理顺经济发展和民生福利的分配关系[3]。刘薇(2020)系统性的对民生财政进行了历史比较研究，认为民生财政具有“发展性、协调性、共享性”的基本特征，在实践中应以“维护社会公平正义、改善保障民生水平、促进经济稳定增长”为基本方向[4]。

## 2.2. “民生财政”与“公共财政”的辨析

“民生财政”逐渐得到学界的重视，主要源于中国财政体制的发展与变迁所形成的对“公共财政”职能要求的改变。公共财政产生于市场经济和民生政治迅速发展的时代，而民生财政产生的社会背景是两极分化日趋加深以及社会问题频发的时代[5]。在这一背景下，公共财政更多地强调效率，政府在市场失灵时通过公共财政干预，以追求生产效率为主的物本财政；而民生财政更多地强调公平，以基本公共服务均等化为导向，为缩小城乡之间和区域之间的差距为指向，解决民生领域的矛盾和突出问题为主的人本财政[4]。从公共财政向民生财政的过渡体现了财政理念从“物本主义”向“人本主义”的转变，是“以人民为中心”的时代基调中符合当代发展观的职能要求。

“民生财政”并非对“公共财政”的否定，而是对其本质的深化和发展。对于两者的关系，一种观点认为，民生财政和公共财政在根本上是同一事物，郑明彩(2009)认为民生财政是适应社会主义市场经济要求出现的公共财政，强调民生财政是公共财政的起始和归宿，公共财政的实质即是民生财政[6]；另一种观点则认为民生财政是公共财政的一部分，张怀雷(2012)认为民生财政源自公共财政，但二者在具体内涵和内容上存在差异，民生财政强调解决当前社会的不公平问题，而公共财政还关注经济运行的效率和稳定等问题[7]。张馨(2008)提出民生财政是公共财政的基本运作模式，是我国独有的以服务民生为直接目标，以公共财政为制度基础的财政运行模式[8]。

在新时代经济改革发展的背景下，民生财政的引入使公共财政更加贴近实际，体现了在社会主义市场经济条件下财政体系的适应性。通过将财政支出重心从基础设施转向民生领域，民生财政以解决各种民生问题为导向，为人民提供基本公共服务和物品，保障平等发展的权利和机会，推动社会总福利提升，形成了新的财政体制。民生财政的有效发展必须建立在公共财政框架的基础上。经济增长带来的个人收入增加，促使了对教育、医疗、社会保障等公共需求的提升。在这一背景下，新的财政框架成为指导政府为人民提供公共产品和服务的必要工具。民生财政因而成为我国经济体制转轨的产物，是具有中国特色的社会主义财政框架。

## 3. 体育彩票公益金与民生财政的共性

体育彩票公益金通过支持各种民生福祉项目直接或间接地改善了民众的生活。《2022年度中彩票公益使用情况研究公告》中显示，2022年中央财政安排彩票公益金支出共计637.68亿元，其中402.4亿元分配给全国社会保障基金理事会用于补充全国社会保障基金；168.22亿元分配给中央专项彩票公益金用于国务院批准的社会公益事业项目；33.53亿元分配给民政部用于资助老年人福利、残疾人福利、儿童福利等方面；33.53亿元分配给体育总局用于落实全民健身国家战略，提升竞技体育综合实力，加快推进体育强国建设。体育彩票公益金与民生财政在关注民生福祉、提升生活水平等方面存在密切的联系。

### 3.1. 以“公共性”为基础

体育彩票公益金属于公共财政的一种手段，民生财政则属于公共财政的一种取向，两者以“公共性”为出发点，在实践与理念两个层面存在一种内在联系。这一公共性体现在两者的资金来源存在社会公众的广泛参与、资金用途关注公共利益的公平分配。

首先，体育彩票公益金和民生财政的共性在于其资金来源的公共性。体育彩票公益金的主要来源是社会公众购买彩票时投入的票款，这使得体育彩票公益金的资金来源具有社会性和公共性。数据显示，2008年至2023年间体育彩票销售额平均值为14220.851百万人民币，2022年销售额达历史高位，共计50018.397百万人民币[9]。体育彩票购买者群体涵盖各个阶层的公众，体育彩票公益金按财政部规定，根据体育彩票品种按不同比例提取公益金。体育彩票公益金提取比例分别为乐透数字型彩票按36%，基诺型彩票按30%，竞猜型、视频型彩票按21%，即开型彩票按20% [10]。购彩者的参与使得体育彩票公益

金不同于一般的商业盈利，而更像一种社会共同筹资的模式。同样地，民生财政的资金来源主要来自于社会成员的纳税、社会保障基金等，也是一种社会共同投入的体现。这种具有“公共性”的资金来源使得两者都肩负服务社会全体成员的责任和义务。

其次，体育彩票公益金和民生财政在用途上均体现出公共性。体育彩票公益金由国家体育总局统筹管理用于开展群众体育与竞技体育工作，如用于建设全民健身场地设施、开展全民健身赛事活动、保障落实奥运争光计划纲要项目以及建设奥运参赛训练场地设施等。对体育领域的投资既涉及对大众层面体育活动的支持，也涉及对展示国家荣誉的特定体育项目的支持。其宗旨在于通过政府渠道集合公共财力从而提升社会整体福祉，这与民生财政的目标相符。民生财政支出往往集中于教育、医疗、社会保障等方面，致力于满足公民的基本需求，提高整体生活水平。王佳莹(2020)在研究[1]中表明，我国民生财政支出中“直接相关”的支出主要用于教育、文化体育与传媒、社会保障和就业、医疗卫生与计划生育、住房保障等领域，“密切相关”的支出主要用于科学技术、节能环保、城乡社区、农林水、交通运输、商业服务业、国土海洋气象、粮油物资储备等领域。因此，两者的公共性体现在对社会成员共同利益的关注，通过财政手段回馈社会，提升整体福祉水平。

综合而言，体育彩票公益金与民生财政以“公共性”为基础，共同肩负着承担社会责任、维护公共利益和使命。这一共性使得体育彩票公益金管理可以吸取民生财政的管理取向，落实“以人为本”的公共财政管理方针，实现体育彩票公益金“取之于民，用之于民”的管理宗旨。

### 3.2. 以“公益性”为原则

体育彩票公益金与民生财政，作为公共财政领域中关注公共利益的两个方面，在资金使用过程中存在对“公益性”的共同关注。“公益性”原则主要体现在两者的资金分配和使用过程中，都以服务民生福祉、促进社会公平为出发点。

首先，体育彩票公益金和民生财政在项目资助方向上都积极体现了公益性原则。在“全民健身计划”的号召下，体育彩票公益金被积极用于支持群众体育活动的开展，2022年有共计121,929万元的体彩公益金被用于支持群众体育的发展，占国家体育总局本级使用彩票公益金的36% [11]。与此同时，民生财政资助教育、医疗、社会保障等方面的项目，主要关注满足人们的基本需求，确保人民享有基本的公共服务。2022年与民生财政支出“直接相关”的教育、文化体育与传媒、社会保障和就业、医疗卫生与计划生育、住房保障等领域的支出共计102,505亿元，占总体财政支出的39% [12]。这种项目资助方向的选择体现了对社会全面发展和人民基本权益的关切，是公益性原则的具体体现。

其次，体育彩票公益金和民生财政都为乡村振兴计划提供了有力的支持，体现了以人为本、平衡发展的社会公益理念。统计显示，以体育彩票公益金为重要组成部分的中央专项彩票公益金为欠发达革命老区乡村振兴项目支出20亿元，在中央专项彩票公益金19个社会公益项目中，支出金额位居第三[13]。同时，民生财政通过社会保障、扶贫等方面的支出，同样致力于平衡区域发展、提高经济困难群体的生活水平，缩小社会的不平等差距。民生财政通过“坚持优先保障、聚焦重点环节、推动多元投入”的实践原则，于2023年衔接推进乡村振兴补助资金1485亿元[14]。这种关怀困难群体的做法体现了对社会公平和社会和谐的追求，是公益性原则的又一体现。

体育彩票公益金与民生财政在管理中积极体现了“公益性”原则，共同为实现社会的全面、平衡、可持续发展贡献力量，为人民提供更好的公共服务，推动社会的进步。

## 4. 体育彩票公益金管理中的问题

### 4.1. 区域分配问题

中国体育彩票的公益金分配存在地域不平衡的问题。一些发达地区由于销售额较高，所能提取的公

益金也更多，而一些相对贫困的地区则可能面临较少的支持。浙江、广东、江苏近年来一直是销售大省，而中西部地区的销售则长期业绩平平。这种区域不平衡的现象对体育事业的发展造成了影响，可能加剧了地区间的社会差距。发达地区由于能够获得更多的公益金支持，往往能够在体育基础设施建设、运动员培训等方面享有更多优势，从而推动体育事业在这些地区的蓬勃发展。相反，相对贫困的地区由于公益金较少，可能面临体育事业资金匮乏的问题，限制了运动设施建设和青少年体育培训的进展。

## 4.2. 项目选择问题

在体育彩票公益金使用的过程中，存在着明显的项目选择不公平现象。一些备受欢迎的体育项目，如足球、篮球等，往往更容易获得资金支持，因为它们拥有广泛的关注度和知名度。相对而言，一些边缘的体育项目，可能因为缺乏大众熟悉度而被忽视。与此同时，体育彩票公益金所投放的全民健身项目太多太杂，使得公益金的使用过于分散，无法形成规模效应。体育彩票公益金分配过程中的项目选择偏向问题，对体育事业全面、健康的发展产生影响。在体育彩票公益金分配过程中，由于对受欢迎体育项目存在选择偏向性，以及在全民健身项目选择中缺乏集中性，导致了明显的项目选择不公平和规模效应缺失。

## 4.3. 信息披露问题

在体育彩票公益金的分配使用过程中，各相关部门之间常存在利益竞争，严重损害了公平分配原则。同时，管理规范性存在一些问题，导致信息披露模糊不透明。每年公布一次的体育彩票公益金使用公告只笼统的说明公益金分配的规模并列举公益金使用去向，公众对于体公益金使用的具体情况了解不足。公益金的具体流向和使用情况缺乏透明度，公众无法清晰地了解以项目为基础的公益金使用情况，只能从公告中了解大致使用方向与总计金额，透明度不足可能引发公众对公益金使用的质疑，降低公益金的合法性和公信力。

# 5. 作为民生财政的体育彩票公益金管理优化策略

## 5.1. 理解区域差异，实现公平分配

为解决区域分配不平衡的问题，建议采取差异化的分配政策。可以根据各地区的经济发展水平、体育彩票销售额等因素设定不同的公益金提取比例，使体育资源相对匮乏的地区能够获得更多的支持，促进体育事业的均衡发展。同时，建立监管机制，对分配结果进行评估，确保公益金的使用能够实现最大化的社会效益。另外，针对区域分配不均衡的问题，还应该建立更加公平合理的分配机制，确保各地区能够公平获得体育彩票公益金的支持。例如，可以参考其他国家或地区的体育彩票公益金分配机制，如英国国家彩票基金会(National Lottery Community Fund)就采用了一种根据地区需求和人口等因素来确定资助额度的分配方式，从而实现了更加公平的区域分配。该机制可有效解决地区间的不均衡问题，使得公益金能更好地服务于各地区的体育活动和民生需求。通过借鉴这样的实例并结合中国的具体情况，可以建立起更科学合理的区域分配机制，从而最大程度地发挥体育彩票公益金的效益，促进全国范围内的体育事业和民生福祉的均衡发展。

## 5.2. 加强遴选机制，按需资助项目

首先，在项目选择方面，需要建立更加公平的遴选机制，避免形成体育项目筛选的官僚主义。可以通过专业评估、公众投票等方式，确保公益金更有针对性地用于支持更受大众认可且公众参与度更高的体育项目，最终的项目选择应既包含大众普遍关注的热门项目，又兼顾虽小众但有公众参与潜力的项目

的发展。其次,在体育彩票公益金的项目选择上,还存在着可能出现的低效使用或者不符合社会民生需求的情况。为了提高体育彩票公益金的使用效率和社会影响,应该建立科学的项目评估和选择机制,确保资金用于真正符合民生需求并具有良好社会效益的项目。例如,以美国的“Sports 4 Kids”(S4K)项目为例。S4K项目的目标是通过向儿童提供免费或者补贴的体育活动来促进健康生活方式,培养运动员精神,并减少青少年的肥胖问题。该项目具有长期的社会效益,能够直接服务社会基层,对当地民生产生积极影响。通过借鉴S4K项目的经验,对于体育彩票公益金的项目选择应该注重长期社会效益,关注民生需求,避免短期功利性项目。建立由专业机构和相关利益相关者组成的评审委员会进行审核和评估,确保项目的必要性、可行性和社会价值,从而避免出现低效或不符合民生需求的项目。这样的举措有助于确保公益金得到更加有效和合理的使用,最大限度地实现公益效益。最后,要加强对全民健身项目的管理,确保公益金的使用不过于分散,集中投资于人流密集的健身活动区域建设,形成规模效应,提高整体社会福祉。

### 5.3. 完善信息披露,促进双向监管

在体育彩票公益金的管理中,缺乏透明的信息披露可能导致公众对资金使用情况的怀疑,降低了公众对体育彩票公益金管理的信任度。为了增强体育彩票公益金管理的透明度,应该完善信息披露机制,向公众公开资金的使用情况和效果评估报告。首先,向公众公开资金的使用情况。为增强信息披露透明度,建议建立更为详细的体育彩票公益金使用公告机制。公告内容可以涵盖每个项目的具体用途、资金数额、执行进展等方面,以便公众全面了解公益金的使用情况。其次,效果检测和评估报告。建议建立专门的监督机构,负责对公益金的使用情况进行监测和评估,确保公益金的使用合法、公正、透明。例如,可以借鉴美国的Gates Foundation的信息披露机制。Gates Foundation会定期发布详细的资金使用情况以及项目成效等方面的报告,其中包括受助项目的具体情况、项目进展和取得的成果等内容,并接受第三方审计,确保公众对其资金使用的透明度和真实性有信心。这种公开透明的做法不仅提高了公众对基金会的信任度,也使捐赠者更加清晰地了解他们的捐款是如何被使用的,从而增强社会对基金会的支持。通过借鉴Gates Foundation的经验,中国体育彩票公益金管理部门可以建立定期公布资金使用情况 and 成效的制度,同时接受社会监督和审计,以确保公众对体育彩票公益金管理的信任度。这样的举措将有助于提高公众对公益金管理的认可度,同时也可以吸引更多社会资源参与到公益事业中来。

## 6. 小结

以民生财政视角审视体育彩票公益金管理,旨在为作为公共财政的体育彩票公益金进行精细化定位,在新的财政视角下明晰其本质属性,通过反思体彩公益金管理中的现存问题,从而形成对体彩公益金使用过程中“应然”与“实然”之间差距的理解,在理论层面建立对现有管理问题解法的新认知。

## 参考文献

- [1] 王佳莹. 中国民生财政支出对国民幸福感影响研究[D]: [博士学位论文]. 沈阳: 辽宁大学, 2020. <https://doi.org/10.27209/d.cnki.glniu.2020.001551>
- [2] 姜扬. 中国民生财政支出的经济社会效应研究[D]: [博士学位论文]. 长春: 吉林大学, 2017.
- [3] 姜永华, 鲍曙光. 论民生财政[J]. 财政研究, 2014(6): 18-21. <https://doi.org/10.19477/j.cnki.11-1077/f.2014.06.004>
- [4] 刘薇. 新中国成立以来民生财政研究[D]: [博士学位论文]. 长春: 吉林大学, 2019. <https://doi.org/10.27162/d.cnki.gjlin.2019.000322>
- [5] 崔惠民, 张厚明. 公共财政走向民生财政: 基本公共服务均等化的选择[J]. 经济问题探索, 2011(6): 18-21.
- [6] 郑明彩. 民生财政: 公共财政的出发点与落脚点[J]. 市场论坛, 2009(7): 12-14.

- [7] 张怀雷. 对民生财政的探讨[J]. 财会研究, 2012(1): 13-15.
- [8] 张馨. 公共财政的再认识[J]. 新理财(政府理财), 2008(5): 92-95.
- [9] 财政部. 中国财政: 彩票销售[EB/OL].  
<https://www.ceicdata.com.cn/zh-hans/china/government-finance-lottery-sales>, 2024-01-05.
- [10] 财政部. 中华人民共和国财政部公告 2023 年第 40 号[EB/OL].  
[https://zhs.mof.gov.cn/zhengcefabu/202308/t20230831\\_3904965.htm](https://zhs.mof.gov.cn/zhengcefabu/202308/t20230831_3904965.htm), 2023-08-31.
- [11] 国家体育总局. 2022 年度本级体育彩票公益金使用情况公告[EB/OL].  
<https://www.lottery.gov.cn/xxgk/tzgg/zygg/20230630/10033901.html>, 2023-06-10.
- [12] 财政部. 2022 年财政收支情况[EB/OL]. [https://www.gov.cn/xinwen/2023-01/31/content\\_5739311.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2023-01/31/content_5739311.htm), 2023-01-31.
- [13] 中国体彩网. 托起百姓幸福梦! 2022 年中央集中彩票公益金使用情况发布[EB/OL].  
<https://www.lottery.gov.cn/xwzx/hy/20230901/10035737.html>, 2023-09-01.
- [14] 经济日报. “真金白银”支持乡村振兴[EB/OL].  
[https://www.gov.cn/xinwen/2023-03/02/content\\_5744058.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2023-03/02/content_5744058.htm), 2023-03-03.