公众如何有效监督？

10月21日，中国福利彩票双色球开奖，广西一位男子独中当期40注一等奖，奖金高达2.19亿元。在兑奖现场，他捐出500万元，委托广西福彩中心用于公益事业。

未料到，这个消息经媒体报道后，却引来无数质疑。

两次开奖间隔仅24秒

这是中国福利彩票双色球第2022120期开奖，当期全国中得一等奖43注，单注奖金548万元。

数据显示，福彩双色球在今年120期开奖中，已有3个过亿元大奖。此前在第2022096期开奖中，北京中奖者揽获其中46注一等奖，总奖金2.45亿余元。在第2022101期开奖中，江苏一人独中20注一等奖，中奖1.09亿元。

值得注意的是，此次广西这40注大奖为一人独中，奖金高达2.19亿元。《中国慈善家》梳理统计，2.19亿元大奖在双色球中奖历史榜上排第11名。

广西福彩中心的信息显示，10月24日，2.19亿元巨额奖金被一位“李先生”领走，不过他领奖时的言论引发了不小的争议。

“没告诉老婆和小孩，怕他们太膨胀了，以后不工作、不努力了。”这番感言一出，就有律师表示，奖金应属夫妻双方共同财产，配偶有知情权。根据《民法典》的相关规定，奖金属于夫妻共同财产，应由双方共同管理、共同处分。

而引起更大争议的则是中奖的时间——2.19亿元分别在两个彩票站开出，时间间隔仅24秒，却是同一个人中奖。“根据中奖彩票上的购买时间，在一分钟都不到的情况下，能有时间去到第二家彩票站下注吗？”“正常的逻辑，如果我们去买彩票时基本都是选择一次性下注。”不少人对此提出质疑。

媒体公开报道显示，广西本期一等奖出自南宁市宾阳县黎塘镇45010316站和45016072站，分别中得一等奖20注，单注中奖金额548.6万元，投注方式为单式一注20倍投注。广西福彩方面的说法是，这两个站点是同一家彩票店的两台投注终端机，两张票打印间隔时间不到1分钟。

李先生解释说，当时在站内一台投注机上打了一张20倍的彩票，没过多久，他觉得这组号码很“心水”，再上前打票时，销售员正忙着帮另一名购彩者兑现即开型彩票奖金，于是另一名销售员帮他在站内另一台投注机上再打了同样的一组20倍彩票。

事实上，同一人在两个彩票点下注独中大奖的情况并非第一次。2018年，在北京朝阳区，同一人在一个地方的两个彩票站下注，中得1.09亿大奖；2021年，在辽宁铁岭，同一人在一个地方的两个彩票站下注，中得1.06亿元大奖。

李先生购买的福利彩票。

中奖人信息是否应该公开？

李先生在领奖时，将自己装扮成海绵宝宝。而此前，大多数中奖者也为了隐瞒身份乔装打扮，于是，孙悟空、奥特曼、蜘蛛侠、喜羊羊、大白等等，都曾出现在彩票的领奖台上。

福彩中心相关负责人表示，根据规定，在未征得彩票中奖者本人同意的情况下，福彩中心无法公布中奖者的个人信息。从购买者的角度考虑，也不愿意给自己的生活带来麻烦和骚扰。

这里所说的“规定”，是指2009年开始施行的国务院《彩票管理条例》（下简称《彩票条例》），其明确了彩票的发行、销售和开奖，应当遵循公开、公平、公正和诚实信用的原则；彩票发行机构、彩票销售机构应当及时将彩票发行、销售情况向社会全面公布，接受社会公众的监督。同时还明确，“应当对彩票中奖者个人信息予以保密”。

这样一来，一个悖论产生了——没有中奖者的任何信息，公众如何有效监督？

实际上，这样的争议由来已久。支持信息封闭的人会援引《彩票条例》中的保密条款，以中奖人的信息安全为说辞，拒绝信息披露。而反对者则强调福利彩票的公益性，以此论证公开的正当性，他们认为现行的《彩票条例》作为行政法规过于倾向行业管理，而忽视了公众的知情权。

中国彩票行业沙龙创始人、北京社会管理职业学院教授苏国京在接受《中国慈善家》采访时表示，目前，对于中奖者的身份信息是否应该公开，各国都在不同程度上存在争议。

据了解，在美国，中奖得主的信息原则上是要按《信息自由法》予以公开，不过具体执行中各州差异较大，大部分州都要求公开获奖者的身份。但如果中奖者认为中奖信息会带来人身安全隐患，也可以通过法院发令状予以不公开，或者通过成立公司、基金来领取奖金，但奖金的去向还是有明确的交易流向，做到了隐私权与公众知情权的兼顾。

“换位思考，如果中了巨额资金，你是否愿意公开身份？”苏国京说。他认为，根据中国人“不露富”的文化传统，对中奖人信息予以保密并无不妥，但有关部门在中奖信息的公开、公示以及宣传上还需要进一步规范。

“之所以有质疑，是因为公众对规则和各个环节的玩法不了解。比如双色球、大乐透为什么在开奖环节中间隔了一个小时，是不是中间有猫腻？但这是全世界的通则，总不至于有人会认为全世界统一起来做一个骗术吧？”苏国京说。

按照国际惯例，彩票的销售和开奖是两个独立的环节，中国也是如此。为了提高公信力，苏国京建议在开奖环节引入第三方，可以是律师事务所，也可以民主党派，由第三方机构开奖。

领奖人的身份也不是“雁过无痕”。2012年12月28日财政部印发的《彩票发行销售管理办法》中规定，单注奖金在1万元以上（不含1万元）的彩票兑奖后，应当保留中奖彩票或者投注记录凭证的原件、彩票中奖者的有效身份证件复印件，并编制奖金兑付登记表，汇总装订成册，存档备查。

“这是为了存档备查，而不是对外公开中奖人的信息。”苏国京说。

在他看来，买彩票相当于捐款。而为了让更多的人捐款，将款项用于相应的公益事业，特意设置了一个超小概率的回报。“对于买彩票的彩民而言，不中奖是正常的。在数学里，将小于万分之一的概率称为小概率事件，以双色球为例，它的中奖概率是一千七百七十二万分之一，所以是超小概率事件。”。

整体下滑的销量

1987年6月我国成立了中国社会福利有奖募捐委员会，同年7月27日福利彩票正式合规合法化运营，新中国第一张福利彩票在河北石家庄上市，时称“中国社会福利有奖募捐券”。当时彩票只有两种发行途径，一是民政部门街头设点售卖，一是工商银行在特定储蓄点售卖。

福彩发行的初衷是“扶老、助残、救孤、济困”。经过多年发展后，福彩成为中国采取有奖募捐的形式筹集社会资金，发展社会福利和公益事业的重要手段。

数据显示，目前我国的彩民数量已经超过了3亿，但福彩事业发展并非一帆风顺。财政部统计数据显示，2016年以来，我国福利彩票销售额呈现先升后降的变化趋势。2021年，福利彩票机构销售1422.55亿元，同比减少22.33亿元，同比下降1.54%。

中国社会科学院与社会科学文献出版社共同发布的《福利彩票蓝皮书：中国福利彩票发展报告（2021）》显示，截至2020年底，我国累计发行销售彩票约4.46万亿元，筹集公益金约1.27万亿元；其中福利彩票累计发行销售2.36万亿元，筹集公益金超过7000亿元。

蓝皮书显示，2020年受新冠肺炎疫情影响，我国彩票春节休市长达49天，销售额下降为3339.51亿元，同比降幅达20.9%，是我国彩票1998年以来销量降幅最大的一年。筹集彩票公益金967.81亿元，同比下降了16.5%。而福利彩票机构逐步停售了快开型游戏和视频型游戏，推出了升级版的基诺游戏。不同省份的彩票销量呈现巨大的差异，彩票发展的区域不平衡的现象非常明显。

彩票销售额的下降，一方面是受到新冠疫情的影响，另一方面则是与负面新闻频出有关。2018年年底，中国福彩中心4名负责人落马，令彩民一片愕然。2021年，广西福彩出现的乌龙事件也让舆论哗然。

2021年10月1日，有人发现，本该在9月30日公布福彩双色球开奖信息，但在广西福彩官网上，发布中奖号码的日期竟然是9月28日，福彩官网提前了两天公布了中奖信息。事件发酵后，工作人员表示，这是因为值班人员操作失误导致，中奖结果没有争议，只不过发布稿子的时间填错了。但没过多久，一位身穿体彩工作服的“中奖者”领走了4800万元大奖，再次引发争议。对此官方回复称，“其实中奖者只是一位普通彩民，他借了工作人员的衣服，只是为了掩盖自己的身份，不想被熟人认出来。”

显然，这样的说辞并没有平息公众的质疑。

2015年4月21日，北京，一位废品回收摊主在中国福利彩票牌匾下看报。

呼吁出台《彩票法》

中国彩票事业已经走过30多年，但彩票市场比较混乱的问题却一直没有得到很好地解决。“到现在为止，别说是彩票产业，连个行业都算不上，一个行业该具备的特征它都没有，比如到现在还没有一个行业协会，法律法规也不够健全。”苏国京说。

目前，按照财政部规定，彩票资金实行收支两条线管理。即各省级彩票中心负责收钱，财政、民政、体育总局负责支出。苏国京指出，负责收钱的彩票发行销售机构并不知道钱最终会如何支出，也无权过问，这也是现行彩票机制弊端的核心所在，“这会导致权责不清、销量为王和过分看重部门利益等问题”。

而在实践当中，彩票巨额奖池中的资金去向，鲜为公众所知。在现行的法规当中，也没有相关信息公开的硬性要求。

不过，也有一些地方开始尝试改革。比如，广东省今年新修订了《广东省福利彩票验票兑奖管理办法》，更加明确、清晰地规范了验票、兑奖的流程与规则。该办法在验票兑奖中，增加了指模采集的步骤。指纹作为个人生物特征信息，具有唯一、终身不变等特点，不易被伪造和假冒。通过现场采集并存储中奖人指纹，有助于精确高效地确定中奖人身份，为避免冒领等纠纷加持了一项重要保护。

苏国京建议，可以按照现行《彩票管理条例》的责权规定严格执行，尤其要对省级彩票中心重新定性、定位，转为企业化管理，同时提高彩票在审批、公益金使用等方面的公开透明度。苏国京还特别强调，建议成立国家彩票局或彩监会，推动国家彩票概念的实施，由国家统一管理、支配彩票资金。

“《彩票管理条例》属于行政法规，在立法层次上级别较低，对行业乱象的震慑有限。”苏国京呼吁，应尽快出台《彩票法》，从国家层面用法律去明确界定彩票、非法彩票、私彩等行为规范，并依据相应的惩处条款对各类黑彩行为进行打击。

业界对出台《彩票法》的呼声已久。到底什么是“彩票”？它是否属于慈善性质？巨奖得主的隐私权与彩票的公开透明之间如何平衡？这些问题，都需要未来的《彩票法》能给出回答。

作者：温如军

图片编辑：张旭

值班编辑：万小军