

美国教育彩票及其对我国学前教育筹资的启示*

罗 泉^{1,2} 蔡迎旗^{2**}

(¹湖北省幼儿师范高等专科学校, 武汉 430071; ²华中师范大学教育学院, 武汉 430079)

[摘 要] 美国教育彩票经历了发起、推广、普及阶段。各州通过立法明确彩票发行目的;确立彩票收入分配比例和使用原则;规定彩票监管机构的设立和组成,由彩票委员会、彩票委员会主任和彩票公司负责彩票的监管与运作,其中彩票公司主要依据彩票委员会的相关规定,负责本州彩票运营具体事宜。彩票公共教育资金主要由学区教育管理机构、学校委员会以及当地高等教育管理机构决定其分配和使用。各州通过资金审批、划拨、评估分立的程序与原则,保证彩票运营的透明度。借鉴美国的成功经验,我国在学前教育经费严重不足的背景下,完全有必要秉承公益性原则,发行教育彩票,并加强有关立法、管理、划拨与使用等方面的规范、透明与公正,保证教育彩票真正取之于民、用之于民,促进我国学前教育事业健康快速发展。

[关键词] 教育彩票;教育筹资;教育管理

DOI:10.13861/j.cnki.sece.2014.03.001

美国教育彩票(Education Lottery)是各州政府为支持当地教育事业的发展而特许州彩票公司发行的一种彩票,是美国教育融资的重要手段。截至2011年,美国共有42个州(含华盛顿特区)发行了教育彩票。^[1]美国教育彩票发行的主要目的是减少社会赌博、犯罪及资助本州教育。^[2]从总体上看,美国现代教育彩票的发行包括发起、推广、普及三阶段。1964年,新罕布什尔州政府率先发行教育彩票,并对彩票收入用途作了详细的规定,其中30%的收入用于发展州内国民教育,这是现代教育彩票的开端。1967年纽约州政府开始发行教育彩票。^[3]1970—1980年,新增12个州发行教育彩票,且发行量、彩票收入大幅增长,玩法也日益多样。各州政府亦认识到教育彩票对弥补教育公共财政投入不足、扩大社会就业、减少民间赌博的积极作用。1981—2011年,又新增了28个州发行教育彩票。至此,全美共有42个州发行了教育彩票,发行范围扩大,销售规模大幅增长,教育彩票由此得以普及。

一、教育彩票立法

(一) 确立彩票收入分配比例和使用原则

纵观各州彩票法,规定彩票的返奖金额约占彩票收入的35—50%,彩票公共教育资金约占彩票收入的35—50%,彩票管理费用约占10%,彩票发行成本控制在5%以内。原则上州政府不得挪用彩票公共教育基金,所有彩票公共教育资金必须用于以教育为目的的相关领域,并严禁用于购买物业、设施建设以及资助研究。例如1984年,加州彩票法规定50%的彩票收入用作彩票奖金,且规定无人认领的奖金将被充作彩票公共教育资金,13%的彩票收入用作管理费用,37%的彩票收入将投入小学教育领域,并严禁充作学校基础建设、不动产购买、研究经费及其他非教育项目经费,以确保每一分钱都花在学生身上。^[4]2004年,纽约州的彩票收入为60亿美元,占本州教育财政经费比重的16%,生

收稿日期 2013-9-1;作者修改返回日期 2013-10-11

* 本文系教育部人文社科一般项目“美国幼儿教育中的政府职能及其启示”(批准号:12YJA880003)的阶段性研究成果

** 通讯作者 蔡迎旗,华中师范大学教育学院教授 E-mail: yingqibo2@163.com

均 8.57 美元。2009—2010 年,彩票收入达到 78.2 亿美元,彩票公共教育基金 26.7 亿,截留比例 34%,返奖比例 35%。^[5]1974 年 7 月 1 日,伊利诺伊州政府正式批准发行教育彩票,规定 30%的彩票收入作为公立学校发展基金。当年 7 月 1 日到 12 月 31 日,获得 1 亿美元的彩票收入。2009 年,该州共有 6.25 亿美元的彩票公共教育资金投入到了公立学校的发展中。^[6]

(二)规定彩票监管机构的人员构成与职责范围

美国教育彩票的发行体制属于地方分权式。联邦政府不参与彩票发行,各州政府自行负责本州彩票发行事宜。依照各州彩票法规定,各州设计了一套以彩票委员会、委员会主任、彩票公司为主干,州长、州首席审查官、州审计长、州财政厅、州议会、州彩票协会为支架,互相监督、财务透明、运转高效的管理体系。彩票委员会、彩票委员会主任负责本州内彩票监管事宜;彩票公司负责彩票发行和日常运作事宜。彩票委员会是独立于州行政系统的监管机构。委员会由 5—9 人构成,且需考虑两党议员的构成比例。其中拥有 5 年以上法律实践经验和拥有会计师执业证的人数均不得少于 1 人,任期 2—5 年,且不连任。任期内如发生意外情况,导致职位出现空缺,州长须在 30 天内提名新的候选人并经议会批准。^[7]彩票委员会有以下权力:确定彩票类型;规定每期彩票奖级设置、中奖数和奖金额;确定开奖方法;开奖前,委员会须会同第三方公正人员进行设备检测,开奖过程与结果实时录像,以实现开奖过程的公开、透明与公正。彩票零售价格一般分为 1 美元、2 美元、3 美元、5 美元、10 美元五种。^[8]购买者有权在 180 天内兑奖,超出兑奖期仍未被领走的奖金将被纳入州财政体系。彩票法同时规定委员会成员的父母、子女、兄弟姐妹不得购买彩票,未满 18 岁者不能购买彩票。^[9]

彩票委员会设主任一名,由州长提名,经州议会投票通过后由州长任命。主任负责委员会日常事务的处理,并定期向州长、州首席检察官、州审计长、州财政厅和州议会汇报彩票的收入和资金使用状况,并有权提前 48 小时,以书面形式通知委员召开特别会议,以处理一些突发性事件。^[10]主任的任期一般为 5 年,且不连任。各州只有 1 家彩票公司负责本州的彩票发行事宜。它经州议会批准成立,有以下权力:拥有各种彩票的发行权;直接负责彩票的发行与经营工作;对彩票代销商进行资格认证,决定是否发放代销牌照。如发现代销商存在欺诈行为,公司有权收回其代销牌照,通过授权方式,建立本州的彩票销售体系。代销商需达到如下规定的条件与要求,才能拿到代销执照:一年内有较好的经营状况;拥有不少于 200 人/天的顾客资源;场地能够容纳各种彩票设备。^[11]

二、教育彩票运营

依据彩票法和彩票委员会规定,彩票公司负责本州彩票运营具体事宜,为此其内部通常会设立若干部门分别负责,如财务部、市场调研部、集团客户部、市场营销部、运营部、公共关系服务部、法务部、秘书处、技术维护部、人力资源部、内部审计部、企业项目管理部、特别顾问部。各部门均设负责人一名。彩票公司负责彩票新产品的研发和生产工作,核算彩票新产品的成本,研究所需的技术,更新博彩设备以及员工培训方面的决策与工作。彩票公司一般会负责组建彩票研发团队,重点研究设备更新、彩票防伪技术、认证彩票采取何种材质等,以期达到质量和生产成本的双赢。在彩票生产供应链方面,主要对设备、原料的采购价格进行实时评估,并依照采购相关法案,选择最佳的设备和原材料供应商,定期对有合作关系的供应商进行考核和评估。在质量管理方面,主要对彩票质量、防伪技术、员工工作环境、彩票配送等方面进行管理,防止在这些环节中出现纰漏,并经过实地调研,在州内建立完善的营业网点体系。营销体系分为线上和线下两种模式。线上以建立官方网站的形式,解读彩票政策,介绍彩票产品,销售电子彩票,开发和维护客户,公布中奖号码,公示彩票公共教育基金分配使用情况。线下主要是构建完整的彩票营销体系,设立若干彩票零售大区,各零售大区下设若干营业网点。零售大区主要负责区域内的设备维护、代销网点建设、营销支持等工作。以加州为例,共建立了 9 个彩票零售大区。其中加州北部有旧金山大区、萨克拉门托大区、东湾大区;中部有中央大谷地区;

南部有范奈斯大区、内陆帝国大区、圣塔非泉大区、圣安娜大区和圣地亚哥大区。在彩票销售和营销方面,为使彩票产品、彩票玩法以及彩票营销策略更好地满足客户需求,扩大销售规模,首先市场调研部将对彩票市场进行调研,并实时收集、分析客户反馈意见,研发彩票新产品,然后将相关报告上报彩票公司总部,总部将协同市场调研部和营销部,由营销部最终决定是否推出新的彩票营销计划、更新彩票产品和玩法。在公司的财务和人员配备方面,彩票公司恪守彩票法规定,一般将管理成本控制在5—10%以内,并对员工进行定期的技术培训、营销培训。

近年来,美国彩票在发行量上保持了较快的增长势头。2002年至2010年,彩票年发行量分别为372.01亿美元、384.41亿美元、419.79亿美元、435.21亿美元、473.64亿美元、476.97亿美元、515.95亿美元、524.14亿美元、533.6亿美元。彩票历年发行量占GDP比重的0.38—0.40%,占全球彩票发行量的26%,42个州共有37000个彩票网点进行各类彩票的销售。^[12]民众可在便利店、超市、酒店、报亭、药店等地方购买彩票,购买方式主要为现金购买型和线上投注型。

同时,其在玩法上也有了较大突破,每一种价格的彩票都有较多种的玩法,例如即开型彩票,包括强力球(每周三、周六开奖)、百万富翁(每周二、周五开奖)、超级乐透(每天开奖一次)、排列5(每天开奖一次)、排列4(每天开奖一次)、排列3(每天开奖一次)、德比竞猜(每天开奖一次)、幸运大轮盘(每天6点—凌晨2点时段内,每四分钟开奖一次)、刮刮乐彩票等。每种玩法的奖金不等。以加州为例,票价为1美元的刮刮乐玩法有:加州幸福生活,最高奖金500美元;钻石4x,最高奖金1000美元;幸运50,最高奖金50美元;强力999,最高奖金999美元;红辣椒,最高奖金1000美元。票价10美元的玩法有:百万搏击,最高奖金为100万美元;填字游戏20空,最高奖金75万美元;亿万富翁,最高奖金2.5亿美元;加州幸福生活,最高奖金5000美元;钻石百万富翁,最高奖金100万美元。^[13]所有彩票的中奖号码都将及时公布在网上和报纸等相关媒体。

三、彩票公共教育资金的管理、审批、分配及评估

各州彩票法规定,部分截留的彩票收入将充作彩票公共教育资金。各州对公共教育资金的管理方式主要有两种:第一,直接打入州财政部门,由州财政部门统一进行管理,并根据州教育预算在全州内进行分配。采用此方式的有加利福尼亚州、纽约州和缅因州等13个州。第二,设立专门的彩票公共教育资金管理委员会进行管理。该委员会根据各地拨款申请,确定拨款金额,对之进行援助。采用此方式的共有29个州。

彩票公共教育资金主要由学区教育管理机构、学校委员会以及当地高等教育管理机构决定其分配和使用。在制定某年教育预算的前18个月内,申请机构须向州对应层级的学区管理机构、学校委员会或者当地高等教育机构提交拨款申请,并准备如下材料:本地区生源构成及上一年度教育经费构成,教育经费与学生学业水平相关度报告,本地区教育机构的财产状况表以及申请后教育彩票资金使用草案。州教育厅原则上对有色人种地区、印第安人聚集区、多残疾儿童和贫困儿童地区给予审批上的政策倾斜。审批通过后,州教育厅将以书面形式通知教育彩票资金管理委员会,对获批地区进行拨款,拨款形式采用银行转账。

彩票公共教育资金的分配标准主要以当年彩票公共教育基金总数除以该州在各层级教育系统在校生总数,得出各层级教育系统的生均标准,然后再乘以各学区所在层级的学生数,得出学区的资助总金额,统一拨付给各个学区。以加利福尼亚州和佛罗里达州为例。自1985年始,加州教育彩票共向教育系统投入超过250亿美元。2010年至今,每年都有超过10亿美元的彩票公共教育基金投入教育领域。2011—2012财年,加州彩票公共教育基金为13.2亿美元,占历年州教育经费的1.3%左右,并主要投向K-12学校、社区学院、加州州立大学、加利福尼亚大学、哈斯丁法学院、州未成年人管教所、州特殊教育系统、州发展服务部、州卫生健康系统。同时,公共教育基金的分配还是有重点的,如

给 K-12 学校的历年资助所占比重为 76.71%，社区学院 16.22%，加州州立大学 4.30%，加州大学 2.70%，其他教育系统 0.07%。^[14]1986 年，佛罗里达州通过《佛罗里达州彩票法》(The Florida Lottery)，规定彩票的收入除去 45% 的返奖金额、15% 的管理费用，剩余收入全部充作公共教育资金，并规定无人认领的奖金及产生的利息也将充作公共教育资金。1988—2011 年，佛罗里达州共向教育领域投入教育彩票资金 210 亿美元；2009—2010 财年，共投入 14.15 亿美元用于教育资助项目，其中 3.25 亿用于公立学校建设，4.26 亿用于奖学金发放，3.11 亿用于学校基础设施建设，1.17 亿用于社区学院建设，2.01 亿用于州立大学建设，3500 万用于助学金发放。^[15]

多数州采用资金审批、划拨、评估分立的程序与原则，即州教育厅负责资金的审批，教育彩票资金管理委员会负责资金划拨。各获批学区或机构须严格遵守《预算与会计法》及项目预算案细则，做到专款专用，并详列项目开支报表，以备州审计局和财政局的不定时评估和审查。项目评估主要通过访谈、录像、电话采访、量表调查以及账目审计等方式进行，所有记录将于每年公布在主流网络媒体上，接受公众监督。州审计局和财政局希望通过以上方式，对教育彩票资金的使用效益进行全面评估，并依此决定下一年度有无拨款必要性和拨款规模。财务报表每季度公布一次，并在下一财年的 6 月 30 日前公布年底财务报表，公众可在州教育彩票网上查看这些报表。

四、对我国学前教育筹资的理论思考及建议

(一) 发行教育彩票的正义性分析

从利人角度上看，教育彩票将是比“春蕾计划”“希望工程”影响更大的公益事业。“希望工程”“春蕾计划”主要依靠捐助者的一片热心来维系，难免是“救急不救贫”，且因其本身波动性较大，所以很难将其纳入规划性资金。相比之下，公众认购彩票属于微小的“慈善消费”“微笑纳税”，不存在任何欺骗民众的行为。彩票在既满足了民众的投机心理和消费心理，缓解工作压力和生活压力的同时，又能为国家筹集一定规模的公益资金，支持幼儿教育的发展，具有显著的公益性特点。

(二) 发行教育彩票的必要性分析

中国发展教育的艰巨性，在于以有限的经济力量支撑世界上最庞大的教育规模，我国实现教育目标所面临的最大问题就是经费短缺。每年有数以百万计的贫困学生面临着上学难，同时教育基础设施严重滞后，教学条件差。解决这些矛盾需要大量的资金投入。我国教育投入的总量虽然呈上升趋势，但与世界平均水平相差很大，如果扣除物价上涨因素，以及不断出台的各种政策性补贴，教育经费不仅没有增加，反而是下降的。在国家教育投入不足而财政压力又很大的背景下，发行教育彩票是一条值得尝试的筹资渠道。

(三) 发行教育彩票的可行性分析

首先，国外发行教育彩票的成功经验为我国发行教育彩票提供了借鉴。美国利用彩票进行教育筹资，并建立了运转高效的监管体系，其教育彩票立法、管理、运营以及彩票公共教育经费的分配和评估上的做法，为我国教育筹资提供了新的思路和方法。其次，我国彩票发行的实践为发行教育彩票准备了条件。我国从 1987 年开始发行社会福利和体育彩票，1994 年民政部公布了《中国福利彩票管理办法》。教育作为公益性最强的行业完全有理由单设教育彩票。第三，我国公众投资彩票的积极性为发行教育彩票开辟了广阔市场。2002—2008 年，我国彩票发行量将近 686 亿美元，并保持了持续增长势头。^[16]2013 年 1 月至 8 月，全国累计共销售彩票 1986.92 亿元，同比增加 297.26 亿元，增长 17.6%。其中，福利彩票机构销售 1134.5 亿元，同比增加 142.11 亿元，增长 14.3%；体育彩票机构销售 852.42 亿元，同比增加 155.15 亿元，增长 22.3%。可见，如果发行教育彩票，其市场前景是十分广阔的。

(四) 发行教育彩票的具体建议

首先，应加强教育彩票的立法工作。建议提请全国人大教科文委员会牵头，组织经济、教育、法律

等方面的专家,先作一些调研,对发行教育彩票的程序、原则、投注、摇奖、中奖、收益使用、监督等方面作出规定,待条件成熟后形成并颁布有关教育彩票方面的法律。^[17]其次,应建立一套高效的彩票监管体系。具体办法是成立专门的国家彩票管理委员会,统筹负责福利彩票、体育彩票和教育彩票的发行管理工作,开设和管理三种彩票账户,由民政部、体育总局和教育部分别上报资金需求及使用计划,上报国务院批准后,再由该委员会划拨专项资金。^[18]各部门应按计划使用资金,且应定时向纪检、财政部门汇报,并向社会公示。彩票的发行额度由委员会根据市场需求及各部门资金使用需求制定,上报国务院批准。此外,还应妥善处理中央和地方的利益关系,彩票应分省发行,避免出现同种彩票的恶性竞争。第三,应加强对教育彩票公益资金使用的监管和效益评估工作。^[19]建议采用审批、拨款、评估相互独立的方式,对公益资金的使用进行非定时的调查和评估,并把调查评估的报告及时公布到主流媒体上,接受公众的监督。

参考文献:

- [1][3][5] Jones C. The Lottery And Its Financial Contribution to Public Education in America[D]. University of South Dakota, 2011.
- [2] Reschovsky A, Imazeki J. Achieving educational adequacy through school finance reform[J]. Journal of Education Finance, 2001:373-396.
- [4] California State Lottery Homepage About the Lottery[EB/OL]. <http://www.calottery.com/Media/Facts/About/>, 2013-8-15.
- [6] Weinstein D, Deitch L. The impact of legalized gambling: The socioeconomic consequences of lotteries and off-track betting[M]. New York, NY: Praeger, 1974:48.
- [7][8][9] 王晓玫. 中国彩票工作[M]. 北京: 北京大学出版社, 2008:127-129.
- [10][11][13][14] 加州教育彩票网[EB/OL]. <http://static.www.calottery.com/~media/Publications/Marketing/contributions-to-education-1st-quarter-2013-combined-report.pdf>, 2013-8-25.
- [12] National Gambling Impact Study Commission: State lotteries at the turn of the century[EB/OL]. <http://govinfo.library.unt.edu/ngisc/reports/lotfinal.pdf>, 2013-8-28.
- [15] Florida Lottery(2010). Dollars to education[EB/OL]. <http://www.flalottery.com/educationDollarToEducation.do>, 2013-8-15.
- [16][18] 石金明. 关于我国发行教育彩票问题的探讨[J]. 教育发展研究, 2003, (6).
- [17] 中国体彩网. 财政部公布 2013 年 8 月份全国彩票销售情况[EB/OL]. <http://www.lottery.gov.cn/news/11013306.shtml>, 2013-8-9.
- [19] 李星云. 我国发行教育彩票之可行性研究与管理建议[J]. 南京财经大学学报, 2006, (4).

On American Education Lottery and Its Inspiration

Luo Xiao^{1,2} Cai Yingqi²

(¹Hubei Preschool Teachers College, Wuhan 430071; ²College of Education, Central China Normal University, Wuhan 430079)

Abstract: American education lottery has undergone initiation, promotion, and popularization stages. Every state passed legislations to clarify the purpose and use of education lottery. We could learn much from it.

Key words: education lottery, education financing, education management