

立法會民政事務委員會  
資料文件

建議修訂《賭博條例》(第 148 章)

目的

本文件旨在告知議員，政府擬修訂《賭博條例》，以打擊未經批准而有境外成份的賭博活動。

背景

2. 政府的政策是要把賭博活動限制於經批准的賭博渠道內。香港賽馬會舉辦的賽馬活動以及香港獎券管理局舉辦的六合彩獎券活動，便是這類合法渠道的主要例子。根據《賭博條例》(第 148 章)，所有未經批准的賭博活動，除私人性質的賭博外，均屬違法。

3. 近年來，若干境外收受賭注者在香港提供與投注有關的服務及推廣其業務，例如透過廣告或設立服務中心 / 電話熱線，使市民可以在本港開設投注戶口，存入投注按金及索取一般投注資料，以及以免費國際直撥長途電話或互聯網向它們投注。經詳細研究後，律政司認為現行的《賭博條例》未必足以對付境外賭博公司收受香港市民的賭注，以及它們在本港境內從事與賭博有關的活動。

4. 這些未經批准而有境外成份的賭博活動會損害本港賭博政策的完整性，並已引起社會人士的關注。此外，該等活動吸引香港市民向境外收受賭注者投注：假設市民在某段期間投放於賭博活動的總金額大致不變，向未經批准的境外收受賭注者投注的金額若有所增加，便表示本港經批准的賭博活動的投注額減少，因而使本港的博彩稅收及可作慈善捐款的資源流失。因此，我們建議修訂《賭博條例》，以打擊這類未經批准的活動。

## 修訂建議

5. 民政事務局曾於一九九九年十二月十三日向立法會民政事務委員會提交資料文件(見**附件一**)，簡介修訂《賭博條例》的主要建議，包括：

- (a) 將境外收受賭注者收受來自香港的賭注的行為，以及在香港向這些收受賭注者投注，列為非法；
- (b) 將推廣或便利上述收受賭注活動的行為，列為非法；
- (c) 將明知而准許或容受處所作推廣或便利收受賭注活動用途的行為，列為非法；及
- (d) 容許當局沒收那些在香港境外進行、而有關賭注是來自香港的非法賭博活動所涉及的金錢或財產。

民政事務委員會對上述建議表示支持。

## 限制廣播未經批准的馬匹或狗隻競賽的投注資料

6. 現時，本港的一些廣播機構，每週現場直播澳門的各場賽馬及賽狗賽事，並同時提供投注資料(例如賠率及提示)。這些活動大大提高了這類未經批准的賽事對香港市民的吸引力，加上有關賭博公司在本港提供的服務(見上文第 3 段)，使香港市民投注該等賽事更為方便。有見及此，我們在草擬有關修訂條例草案時，亦研究了如何可以有效地限制上述的廣播活動。

7. 除了上文第 5 段提及的修訂建議外，我們建議訂立條文，禁止在任何未經批准的馬匹或狗隻競賽開賽前 12 小時內，透過電視或電台廣播與賽事有關的賠率或提示。我們相信透過這項條文，可以大大減低有關投注活動的吸引力及方便程度。這規定將不適用於根據《博彩稅條例》獲批准接受投注的賽事(即香港賽馬會的賽事)，或電視 / 電台新聞報導內可能提及的投注資料。民政事務局局長亦可以藉刊登憲報

公告，指明豁免一些馳名國際的賽馬盛事的廣播。此外，被控人如能證明已盡一切應盡的努力或採取一切合理的預防措施以避免違規，可以此為免責辯護。

8. 我們已完成草擬《2000年賭博(修訂)條例草案》，涵蓋上文第5段及第7段的修訂建議，並已獲得行政會議通過。有關修訂建議詳情已載列於民政事務局於本年十一月八日發出的立法會參考資料摘要(見**附件二**)。我們相信，這些修訂即使不能根除境外收受賭注者在香港的活動及服務，也可以使這類活動及服務大幅減少，以及減低這類投注的吸引力和方便程度。

### 徵詢意見

9. 請各議員備悉本文件內容，並提供意見。

民政事務局  
二零零零年十一月

## 立法會民政事務委員會

### 資料文件

#### 建議修訂《賭博條例》(第 148 章) 以取締未經批准而有境外成份的賭博活動

#### 目的

本文件旨在告知議員，政府擬修訂《賭博條例》(第 148 章)(條例)(**見附件**)，以取締未經批准而有境外成份的賭博活動。

#### 背景

2. 政府的賭博政策並不鼓勵賭博活動，但容許受管制的合法博彩渠道存在。由香港賽馬會主辦的賽馬和由香港獎券管理局開辦的六合彩就是這類合法博彩渠道的例子。

#### 問題

3. 不過，現行的條例不足以對付未經批准而有境外成份的賭博活動。我們注意到一些海外收受賭注者公然在香港宣

傳，以吸引香港居民向他們投注。澳門賽馬會就是一個現成的例子。到目前為止，澳門賽馬會已經在香港開設了六個服務中心。市民大眾可以很方便地在這些服務中心開立投注戶口，存款以作投注，取得一般資料，以及透過免費國際直撥電話服務下注。不過，這些由澳門賽馬會開設的服務中心的櫃位並不接受投注。

4. 一九九九年三月九日，警方搜查澳門賽馬會的六個服務中心。經徹底研究所收集得的證據後，律政司表示沒有足夠證據可以引用條例向被捕的澳門賽馬會職員提出檢控。這宗個案顯示出條例的不足之處：條例的原意並非用以對付海外收受賭注者在香港提供投注方面的服務(例如開設投注戶口、接受投注存款等)，以及在香港宣傳其業務。

5. 除了澳門賽馬會外，還有其他海外收受賭注者已經或計劃在香港設立辦事處，以類似澳門賽馬會的方式經營。

6. 這些未經批准的賭博活動正在侵蝕本港行之已久及被接受的政策，這政策是把賭博活動局限於若干獲准的渠道內。另外，市民也日益關注這類賭博活動所構成的影響。從政府收入的角度考慮，這類賭博活動也令我們的博彩稅收入有所減少。因此，我們建議明確地取締這類賭博活動。

## 建議

7. 條例第 7 條就收受賭注作出規定。不過，正如澳門賽馬會的個案顯示，這項條文並不足以規管海外收受賭注者在香港提供投注方面的服務，以及他們在香港宣傳其業務的活動。因此，我們建議在“收受賭注”的罪項內加入境外成份，以便明確規定，即使收受賭注的過程有部分是在香港以外的地方進行，也屬違法。

8. 根據條例第 7(1)(c)條的規定，任何人如直接或間接協助他人收受賭注，即屬違法。不過，法院曾在一九八五年的一項裁決中指出，就這項條文而制定的罪項(即協助收受賭注)，經已取代了普通法中協從責任(包括幫助、教唆、慫使或促致他人犯罪)的原則。事實上，當時法院只把“協助”的釋義等同“幫助”看待。這個釋義過於狹窄，而為了解決這個問題，我們建議把幫助、教唆、慫使或促致收受賭注的活動明確地列為違法，而不論收受賭注的過程有部分或全部是在香港以外地方進行。為確保上述條文能規管海外收受賭注者在香港提供投注方面的服務(例如開設投注戶口和收受投注存款)，以及宣傳其業務的活動(例如向準投注人士提供資料，解釋怎樣在香港下注)，我們進一步建議就宣傳或助長收受賭注的活動(包括部分或全部過程在香港以外地方進行的收受賭注活動)，訂立一項新的罪行。

9. 第 8 條就向收受賭注者投注作出規定。我們建議修訂第 8 條，訂明向收受賭注者投注即屬犯罪，不論收受賭注活動是在香港境內、部分在香港境內或完全在香港境外進行。然而，根據我們訂立這項政策的原意，直接向海外收受賭注者投注並不屬違法，只要該收受賭注者不是以任何方式在香港收受賭注、提供投注方面的服務或宣傳其業務。

10. 第 15 條訂明，任何人不得身為任何處所的管理人，明知而准許或容受該處所使用作為賭場。我們建議擴大這項條文的涵蓋範圍，把明知而准許和容受有關處所用作宣傳或助長賭博活動(包括有境外成份的賭博)的情況也列為違法，以針對海外收受賭注者在香港設立服務中心，為港人提供投注方面的服務這個問題。此外，我們又建議對第 23 及 24 條作出相應修訂；使其涵蓋範圍擴大至包括搜查這類處所和檢取用作宣傳或助長這類活動的設備。

11. 第 26 條就沒收用於與非法賭博活動有關的財產作出規定。我們建議修訂這項條文，明文規定把有境外成份的賭博也包括在內。

12. 第 16 條規定，任何人如在賭博或獎券活動中作弊，即屬違法。我們建議擴大這項條文的涵蓋範圍，以包括有境外成份的賭博活動。

13. 第 25(1)條賦予賽會權力，使用一切合理及合法的方法，防止有人在賽會處所內犯有第 7 條所訂的罪行。我們會

藉此機會修訂第 25 條，以涵蓋第 8 條下的罪項。

14. 第 21 條訂明，任何人如被裁定觸犯第 5、7 或 8 條，法庭只可要求香港電話有限公司截斷該名人士的電話服務。鑑於有關條文已顯得過時，我們也會藉此機會修訂這項條文，把所有提供電話服務的公司也包括在內。

## **目前情況**

15. 法律草擬專員現正就上述各項建議的修訂，草擬《2000 年賭博(修訂)條例草案》。我們會盡快把該條例草案提交立法會審議。

## **徵詢意見**

16. 請各議員備悉本文件的內容，並提供意見。

**民政事務局**

**一九九九年十一月**

## 立法會參考資料摘要

《賭博條例》(第 148 章)

### 《2000 年賭博(修訂)條例草案》

## 引言

在二零零零年十一月七日的會議上，行政會議建議，行政長官指令《2000 年賭博(修訂)條例草案》(載於附件 A)應提交立法會。

## 背景和論據

### 一般背景

2. 政府的政策是不鼓勵賭博，但容許受管制的合法賭博渠道存在；香港賽馬會舉辦的賽馬活動以及香港獎券管理局舉辦的六合彩獎券活動，便是這類合法渠道的主要例子。《賭博條例》(第 148 章)訂明，所有賭博活動均屬違法，但政府根據《博彩稅條例》明示批准的賭博活動(香港賽馬會的賽馬活動及六合彩)、根據《賭博條例》第 3 條獲得豁免者(主要是社交性質的賭博活動)，以及獲影視及娛樂事務管理處處長發牌者(例如麻將館)，則屬例外。

### 目前情況

3. 近年，若干境外收受賭注者在香港提供與投注有關的服務及推廣業務，從而吸引香港市民就多種賽事及體育活動向其投注。這些境外收受賭注者包括一些澳門的收受賭注公司、一些在歐洲領有牌照的著名收受賭注者，以及一些境外的互聯網賭博經營者。他們的活動包括開設服務中心、在本地或境外設立電話熱線及透過本地傳媒宣傳業務。透過這些服務，市民可以開立投注戶口、存入投注按金及方便地利用電話或互聯網向境外收受賭注者投注。不過，應注意的是，在這

些情況下，境外收受賭注者實際上沒有在香港境內“收取”任何賭注(亦即含有境外元素的收受賭注活動)。

4. 此外，本港一些廣播機構定期現場直播境外的未經批准的馬匹及狗隻競賽。這些現場直播的電視及電台節目同時提供投注資料，因而大大提高了這些境外賽事對香港市民的吸引力，他們只要撥一個由境外收受賭注者免費提供的國際直撥電話號碼，便可以投注。

5. 《賭博條例》最先草擬於七十年代，時至今日，未必足以應付境外收受賭注者在香港進行的包含境外元素的活動。我們憂慮會有更多境外收受賭注者爭相效尤，依照類似模式在香港經營業務。這些未經批准的活動已引起社會人士日益關注，並且會逐漸損害本港賭博政策的完整性。假設市民在某段期間投放於博彩活動的總金額大致一樣，未經批准的收受賭注者的投注額如有增加，就表示本港經批准的賭博活動的投注額減少；換言之，本港的博彩稅收入，以及供慈善活動和捐款之用的資源，均有流失之虞。因此，我們建議修訂《賭博條例》，以打擊境外收受賭注者進行未經批准的活動。

6. 根據《賭博條例》第 7(1)(c)條的規定，任何人如直接或間接“協助”他人收受賭注，即屬犯罪。不過，法院曾在一九八五年的一項裁決中指出，在這項條文下規定“協助收受賭注”為特定罪行，已取代普通法的協從責任原則(《刑事訴訟程序條例》(第 221 章)第 89 條訂明，任何人協助、教唆、慫使或促致他人犯罪，即屬犯同一罪行)。為了解決這個問題，我們須使“協助、教唆、促致或慫使”的概念重新適用於“收受賭注”罪行以及其他凡有提述“協助”的罪行。

## 建議

7. 建議的立法修訂如下 —

- (a) 在“收受賭注”罪項內加入境外元素，以明確規定，未經批准的收受賭注活動，即使有關賭注是在香港境外招攬或收取，亦屬違法。但如賭博交易全部在香港境外進行，並且交易的各方全部身在香港境外(例如在拉斯維加斯及澳門的賭場內賭博)，則有關情況不屬此修訂條文涵蓋的範圍；

- (b) 在“向收受賭注者投注”罪項內加入境外元素，規定香港市民如向境外收受賭注者投注，即屬犯罪。一如上文(a)段，如果投注活動全部在香港境外進行，並且交易的各方全部身在香港境外(例如香港市民在外國的賭場內賭博)，則該等投注活動不屬此修訂條文涵蓋的範圍；
- (c) 訂立新的罪項，把在香港“推廣或便利收受賭注活動”的行為刑事化(即使該項收受賭注活動全部在香港境外進行)；
- (d) 規定維持處所以推廣或便利收取馬匹競賽或其他博彩活動的賭注，即屬犯罪(即使有關交易是在香港境外進行)。明知而准許或容受其處所作該等用途的擁有人或租客，亦要承擔法律責任；
- (e) 使當局得以沒收那些在香港境外進行、而有關賭注是來自香港的非法賭博活動所涉及的金錢或財產(即是在該項條文加入境外元素)；
- (f) 訂立須承擔嚴格法律責任的罪項，以禁止在任何未經批准的馬匹或狗隻競賽開賽前 12 小時內，透過電視或電台廣播與賽事有關的預測、示意、賠率或提示。新規定將不適用於政務司司長根據《博彩稅條例》批准投注的賽事(亦即香港賽馬會的賽事)，或電視／電台新聞報導內的投注資料。這項規定已包含免責辯護條款，被控人如能證明已盡一切應盡的努力和採取一切合理預防措施以避免違規，便可引用該條款；以及
- (g) 從相關罪行(包括收受賭注)中刪除對“協助”一詞的提述，藉以使“協助、教唆、促致或慫恿”的概念重新適用。

8. 我們在擬訂上文第 7(f)段建議時，已考慮到有需要就打擊未經批准的賭博活動、維護表達自由和維持開放的廣播政策等不同施政方針，取得平衡，所以在制定有關罪項時採取了針對性的方法，以收窄打擊範圍。首先，我們建議禁止廣播的只是馬匹及狗隻競賽的投注資料而非賽事本身，因為當局難以證實賽事的廣播完全是為了推廣或便利非法賭博活動，或有關廣播已導致這些活動有所增加。其次，我們

把有關罪項的適用範圍局限於電視和電台廣播，而豁免了印刷媒體受有關規定管限，因為印刷媒體在即時傳送最新投注資料以方便投注的功能方面，比廣播媒體稍遜一籌。第三，有關規定將不適用於互聯網及其他電訊設施（例如傳呼機和流動電話），一方面由於目前以這些設施傳送投注資料的做法並不普遍，另一方面是因為境外收受賭注者仍可在香港境外，即我們沒有司法管轄權的地方開設網站，以規避法律管制。第四，由非本地電視持牌機構播放而本港不能接收的節目，並不落入有關規定的範圍。第五，可以在本港免費接收而由香港以外的地方上傳或發送的電視及電台節目，亦不屬有關規定涵蓋的範圍，因為該等廣播機構毋須由香港當局發牌或規管。最後，我們建議透過刊登憲報公告，指明豁免一些馳名國際的賽馬盛事，使其不屬有關規定的適用範圍，因為這些賽事並非定期或經常舉行，而且當局亦不希望香港作為地區廣播樞紐的吸引力減退。

9. 我們相信，上文第 7 段建議的所有立法修訂，能使境外收受賭注者在香港的活動及服務大幅減少，以及減低這類投注的吸引力和方便程度。

## 條例草案

10. 條例草案的主要條款如下 —

- (a) 草案第 4 條修訂條例第 7 條，在“收受賭注”罪項內加入境外元素，但如有關交易是在香港境外進行及該交易的各方均身在香港境外，則該收受賭注的行為不屬犯罪；
- (b) 草案第 5 條修訂條例第 8 條，在“向收受賭注者投注”罪項內加入境外元素。一如上文(a)段，如該賭注是在香港境外作出及交易的各方均身在香港境外，則不屬犯罪；
- (c) 草案第 8 條訂立下述新的罪項 —
  - (i) 維持處所作收受馬匹競賽或其他博彩活動的賭注用途，以及推廣或便利該等行為(即使有關交易是在香港境外進行)(條例第 16A 及 16B 條)；
  - (ii) 身為處所的擁有人或租客，明知而准許或容受該處所作上文(i)段所述的用途(條例第 16C 條)；

- (iii) 在任何未經批准的馬匹或狗隻競賽開賽前 12 小時內，透過電視或電台廣播與賽事有關的預測、示意、賠率或提示(條例第 16D 條)；以及
- (iv) 推廣或便利收受賭注(條例第 16E 條)；
- (d) 草案第 13 條修訂條例第 26 條，使當局得以沒收那些用於與含有境外元素的非法賭博活動有關的用途的金錢或財產；以及
- (e) 草案第 14 條使“協助、教唆、促致或慫使”的概念重新適用於條例第 5、7、9 和 13 條。

現行法例中須予修訂的相關條文載於附件 B。

## 公眾諮詢

11. 當局曾於一九九九年十二月就有關立法建議(上文第 7(f)段除外，這是政府提出的新建議)的範圍諮詢立法會民政事務委員會；委員會對此表示支持。我們會在二零零零年十一月十四日該委員會舉行下次會議時，就最新的建議再行徵詢委員會的意見。

12. 我們已就有關建議，特別是禁止推廣及便利未經批准的收受賭注活動的條文，去信香港銀行公會(銀行公會)及存款公司公會(香港有限牌照銀行及接受存款公司公會)，徵詢他們的意見。這兩個公會大致上沒有異議。不過，銀行公會認為，上文第 7(d)段的修訂建議可能對有關處所的擁有人造成過重負擔。我們已向銀行公會解釋，如果擁有人明知而准許或容受其處所作非法賭博活動或推廣或便利該活動的用途，則他須負上法律責任，也屬合理。事實上，准許或容受其處所維持作賭場用途的擁有人，亦須承擔類似的法律責任。另外，香港賽馬會十分歡迎有關的立法建議。

## 與《基本法》的關係

13. 律政司的意見認為，條例草案與《基本法》內對人權沒有影響的條文並無抵觸。

## 對人權的影響

14. 律政司的意見認為，對電視／電台在任何未經批准的馬匹或狗隻競賽開賽前 12 小時內，廣播與賽事有關的預測、示意、賠率或提示施加限制，不抵觸表達自由，包括自由接收和發放各種資訊的權利，因為有關限制在打擊未經批准的賭博活動方面是必要和合乎尺度的。條例草案的其他條文均符合《基本法》內有關人權的規定。

## 法例的約束力

15. 修訂條文不會影響條例現時的約束力。

## 對財政和人手的影響

16. 境外收受賭注者在香港的活動，導致經批准的賭博渠道的投注金額流失，不但令政府損失大量博彩稅，亦導致供慈善活動及捐款之用的盈餘減少。建議的修訂將使香港市民不會那麼容易向境外收受賭注者投注，從而有助於把未經批准的賭博活動的一部分賭金回流到經批准的賭博渠道。我們的博彩稅收入因此將會上升，同時，可作慈善活動及捐款用途的盈餘亦會增加。至於增幅的大小，則難以預料。

17. 警方有能力以現有資源，實施有關的立法建議。

## 對經濟的影響

18. 有關的立法建議，應有助於使投注在未經批准的賭博活動上的一部分賭金回流到經批准的賭博渠道，從而增加博彩稅收入和對整個香港社會有利。另一方面，播放未經批准的馬匹或狗隻競賽的本地廣播機構，或須與賽事主辦機構和節目供應商終止合約，因而失去一個重要的收入來源。為境外收受賭注者提供代理及宣傳服務的香港公司或會收縮業務；但由於該等公司業務運作的透明度不高，故有關轉變對香港整體經濟所造成的影響，無從確定。

## 立法程序時間表

19. 立法程序時間表會如下 —

刊登憲報

二零零零年十一月十日

首讀和開始二讀辯論

二零零零年十一月二十二日

恢復二讀辯論、委員會審議階段和三讀

另行通知

## 宣傳安排

20. 我們會在二零零零年十一月八日發出新聞稿，並安排發言人解答傳媒及公眾的查詢。

## 查詢

21. 如對本立法會參考資料摘要有任何疑問，請撥電 2835 1484 向民政事務局首席助理局長盧志偉先生查詢。

民政事務局

二零零零年十一月八日

HAB CR 1/17/93 Pt.29