

立法會民政事務委員會  
改革賽馬博彩稅制度的建議

## 目的

本文件旨在就香港賽馬會（馬會）所提出一系列就賽馬投注的博彩稅進行改革的建議徵詢議員的意見。

## 背景

2. 根據現行博彩稅條例（條例），馬會是香港唯一獲許可進行賽馬博彩的機構。現時，賽馬博彩以彩池形式進行，彩池的彩金則在總投注金額扣除予政府的博彩稅和馬會的佣金後計算。這些從博彩收入扣減的款項亦被稱為“扣除”或“毛利”。

3. 現時“普通彩池”（在條例中所界定）的扣除百分比為 17.5%，當中包括佔投注額 12% 的博彩稅和予馬會的 5.5% 佣金。而“特別彩池”（在條例中所指的其他任何形式的投注）的“扣除”率為 25%，包括博彩稅 20% 和馬會佣金 5%。海外投注（在香港以外接受並由馬會准許的投注）的博彩稅稅率則為在香港所收取投注的相關稅率的一半。這項稅務優惠在 1995 年引入，主要是希望為海外政府提供誘因，與馬會合作進行博彩安排。

4. 馬會舉辦的賽馬投注的投注額在近年持續和大幅下降，從 1996-97 年度馬季的 924 億元跌至 2003-04 年度的 650 億元，亦即總共下跌達 30%。政府從賽馬博彩稅所得的收入亦相應從 123 億元下跌至 87.8 億元。根據馬會預測，若無任何措施解決這下降趨勢，投注額至 2007-08 年度會再下跌 30%。

5. 馬會一直找尋方法打擊非法莊家以奪取市場，從而遏止投注額的跌勢，並希望能確保馬會現時的慈善捐款水平得以持續。馬會委托一間獨立經濟顧問公司就如何解決導致投注額下降的結構性問題進行研究。根據這項研究的結果，馬會在 2004 年底向政府提交一系列方案，以改革賽馬博彩的博彩稅制。政府與馬會亦有就建議進行商討。

## 改革的需要

6. 據馬會的資料顯示，雖然投注額下降部分反映近年持續經濟衰退的情況，但在很大程度上是鑑於一些結構性因素令規範賽馬博彩活動在整體賭博市場的佔有率縮減。

### *從非法莊家和離岸莊家而來的挑戰*

7. 馬會認為最大的結構性問題來自日益增長的香港賽馬非法賭博市場。這市場因運作成本低和通訊科技技術的發展而得到幫助。由於非法莊家不需自行進行賽馬賽事，亦不須向政府納稅，他們因此相對馬會有根本優勢，可以為賭客提供更吸引人的賠率、輸了的投注可享折扣、以及短期信貸和其他優惠等。非法莊家透過一系列推廣途徑招徠顧客，包括由服務提供者以網絡模式在不同的娛樂場所為賭客提供個人化的賭博服務、在報章上刊登他們所提供的賠率、印制賽馬貼士報刊和書籍、設立網站(一些更模仿馬會網站)以及郵遞直銷等。

8. 根據馬會在 2005 年 1 月委託進行的調查，13% 參與香港賽馬博彩的人士有向非法或海外莊家下注。信貸投注是其中一個吸引他們向非法莊家下注的主要原因，而他們當中超過 60% 亦獲得 8-10% 的投注折扣。非法莊家對相對大額投注人士尤其吸引。

9. 根據警方的執法統計數字，非法的外圍賽馬收受賭注活動是一個長期存在的問題。從最近的執法數字和經驗顯示，越來越多非法莊家採用新的運作模式，包括透過互聯網網站收受賭注，利用中介人(俗稱艇仔)去吸納賭客。他們通常全日提供一系列的賭博活動，例如賽馬博彩、足球博彩和以馬會六合彩的中獎號碼舉行的固定賠率博彩活動。警方從

非法賽馬和提供非法賽馬和足球博彩的收受投注者所檢獲的賭款和投注單所涉及的款額亦由 2001 年 938 萬元上升至 2004 年的 1,970 萬元。

10. 除其他形式的博彩活動外，馬會亦指出他們面對在互聯網上進行香港以及海外賽馬的離岸莊家的激烈競爭。2002 年賭博(修訂)條例禁止跨境賭博和有關的宣傳活動，自該條例生效後，大部分離岸莊家都把他們的運作基地遷離香港，但很多離岸莊家都繼續在互聯網上提供種類繁多的博彩活動。他們以亞洲居民為對象，特別是中國(包括香港)居民。由於這些離岸莊家所處的司法管轄區的博彩稅較低，他們經常能夠提供較馬會吸引的賠率，他們亦提供關於賽馬，運動和獎券的各式各樣博彩活動以滿足投注者的需求。除了離岸莊家外，互聯網上“對賭平台”的興起亦對規範賽馬博彩活動構成威脅，“對賭平台”是一種網上的平台讓投注者之間可以就某個項目進行對賭，例如足球賽事、賽馬或其他運動項目。

#### *現行賽馬博彩稅制度和監管機制的不足*

11. 在面對上述瞬息萬變的非法賭博市場時，現行在 1970 年代建立的賽馬博彩稅制度和監管機制在有效打擊非法賭博活動上已顯得不足。現時根據投注額向標準彩池和特別彩池徵收博彩稅的制度，使馬會只有十分有限的靈活性，去調整不同投注項目的“扣除百分比”，或為因應不斷變化的市場條件而調整賠率，以把投注人士納入受規範的渠道。

12. 馬會亦認為香港現時的博彩稅稅率(12%及 20%)相較其他主要海外賽馬區域(平均低於 10%)為高，這使非法莊家日益吸引。此外，馬會亦認為高稅率使其向海外賽馬地區以海外投注安排(現時的稅率為本地所收取的投注的一半)輸出其賽馬產品時欠缺競爭力。

#### **改革博彩稅制度的建議**

13. 考慮到改變現行制度的需要，我們建議一系列改革博彩稅制度的方案。這些建議主要希望提高規範賽馬博彩打擊非法賭博的成效，並維持博彩稅收入在一個穩定水平。改革

方案的要點列出如下：

a) 把賽馬博彩稅從以投注額轉變為以淨投注金收入(毛利)作為徵稅基礎

我們建議把賽馬博彩稅從現時的以投注額為徵稅基礎轉變為一新的制度，以淨投注金收入(或毛利，即投注額減去派彩)計算。這將會跟規範足球博彩的博彩稅制度類似。在新的博彩稅制度之下，所有投注方式的淨投注金均以單一稅率徵稅，而我們將採用累進稅制度，在 110 億元以下的淨投注金收入的稅率為 72.5%，而之後淨投注金收入每上升 10 億元，稅率會上升半個百分點，直至 150 億元或以上的淨投注金額，稅率則固定為 75%。這累進稅制度的運作可在下表說明：

每年毛利	稅率(%)
低於 110 億元	72.5
110 億 – 120 億元	73
120 億 – 130 億元	73.5
130 億 – 140 億元	74
140 億 – 150 億元	74.5
150 億元以上	75

上述稅率大致反映政府在現行制度下在賽馬收益上的所佔份額。累進稅制度將確保政府一般收入在較高毛利水平時能有較大得益。

為配合以上建議的稅制，現行普通彩池及特別彩池的不同稅率將予取消。

b) 海外投注的博彩稅

海外投注現時所徵收的稅率為相關投注形式的稅率的一半，即標準彩池為 6%；特別彩池為 10%。這項稅務減免在 1995 年引入的主要目的是為海外政府提供誘因，使其願意和馬會就投注安排進行合作。在新制度下，博彩稅稅率不會低於每年毛

利的基本稅率(72.5%)的 50%。但爲了因應個別海外政府未必要求一半的博彩稅減免作爲實施這安排的誘因，海外投注的稅率將可因應個別地區而提高。

c) 博彩稅稅收的保證

爲確保政府從賽馬博彩的收入在最初數年維持穩定，馬會會保證政府所收的博彩稅款額在實施改革的最初四年每年不少於 80 億元，另加上從海外投注所得的稅款。這 80 億元的保證下限較馬會預算在 2005-06 年假設沒有任何博彩稅改革的情況之下的博彩稅爲高。我們會在新的博彩稅制實施的三年後進行檢討，以了解改革能否帶來良好的結果以及是否應該繼續。

d) 延長馬季

現時，馬會的賽馬季度在每年七及八月均會歇暑。由於通訊科技發達和互聯網的廣泛使用，賭客現時能在全年不同的時間投注世界各地的賽馬賽事，因此我們建議容許馬會略爲延長馬季，增加五個賽馬日，並輕微增加每年越洋轉播知名國際賽馬機構批准的重要賽事的次數。

## 完善監管機制的建議措施

14. 我們建議藉此機會完善賽馬博彩的監管機制，使其與根據博彩稅條例進行的規範足球博彩和獎券活動大概一致。具體的建議如下：

- a) 免除政務司司長向馬會或其他會所發出准許以進行馬匹或小馬賽事投注以及施加其認爲合適的條件的權力，並把有關權力改由民政事務局局長執行。根據主要官員問責制，每位主要官員均應負責執行其政策範疇的有關權力，民政事務局局長作爲負責制訂賭博政策的政策局局長，應被賦予發出進行賽馬博彩的書面准許和施加條件的權

力。

- b) 與足球博彩相似，賽馬博彩的持牌機構應獲准許就賽馬的結果或關於賽馬可能發生的事情辦固定賠率或彩池投注。
- c) 現時足球博彩及獎券事務委員會(委員會)的職權應予以擴大，使其包括就賽馬博彩的監管，以及持牌機構遵行牌照條件的情況向民政事務局局長提供意見。委員會的名稱亦應更改以反映這轉變。
- d) 賽馬博彩的運作和監管架構大致上與足球博彩和獎券一致。具體而言，我們建議規範賽馬博彩活動的牌照條件應禁止信貸博彩和未成年人士參與博彩、限制宣傳活動和物品、要求持牌機構展示有關沉迷賭博的警告語句，以及提供有關如何就問題賭博尋求協助的資料。我們亦建議現時根據博彩稅條例成立的上訴委員會在受理足球博彩和獎券活動的持牌機構的上訴之外，亦應就馬會(或其他獲得書面准許進行賽馬投注的會所)提出的上訴作出裁決。

## 改革影響的評估

15. 我們認為上述改革博彩稅制度的建議，加上建議對監管機制的轉變，應可以提高規範賽馬博彩相對非法及離岸莊家的競爭力，並使馬會能更有效地把向非法及離岸莊家所作的投注納入受監管的渠道，從而爭奪賭博市場較大的佔有率。這亦可保障政府的博彩稅收益。

16. 我們亦認為建議的賽馬博彩稅制度改革導致市民參與賽馬博彩的比率大幅上升的機會不大，原因是建議按淨投注金收入徵收的博彩稅率主要反映政府在現有體制下在投注金額所佔的份額。而就不同投注方式訂立不同“扣除率”所增加的靈活性主要旨在把投注從非法賭博市場納入受規範的途徑。至於延長馬季主要是遏止投注金額在夏季歇暑時繼續流失到非法和離岸莊家。

17. 建議的完善賽馬博彩監管機制的措施將會有助使賽馬博彩對社會的影響減至最低，這亦與規範足球博彩和獎券活動的類似牌照條件的效用大致相同。

## 未來路向

18. 視乎議員對上述改革賽馬博彩稅制度的建議的意見，政府當局打算在今年稍後時間提出修訂博彩稅條例的法案，以落實改革建議。

民政事務局  
2005 年 5 月