

擬稿

2005年5月13日民政事務委員會會議紀要擬稿的摘錄

X X X X X X

經辦人／部門

V. 改革賽馬博彩稅制度的建議

[立法會CB(2)1520/04-05(02)號文件]

7. 主席及霍震霆議員作出申報，表明他們是香港賽馬會(下稱“馬會”)的遴選會員。此外，劉慧卿議員亦作出申報，表明她是馬會一名全費會員的家眷。

8. 應主席之請，民政事務局副秘書長(1)向委員講述政府當局的文件所載各項要點。他表示，政府當局已提出一系列改革博彩稅制度的建議，以期提高規範賽馬博彩在打擊非法賭博活動方面的成效，以及把博彩稅收入維持在一個穩定的水平。各項主要建議詳載於政府當局的文件第13(a)至(d)段，其中包括：

- (a) 把賽馬博彩稅從以投注額作為徵稅基礎，轉為以淨投注金收入(毛利)作為徵稅基礎；
- (b) 改革海外投注的博彩稅制度；
- (c) 博彩稅稅收的保證；及
- (d) 延長馬季。

9. 政府當局亦建議藉此機會完善賽馬博彩的監管機制，使其與根據現行《博彩稅條例》進行的規範足球博彩和獎券活動大概一致。有關建議的詳情載於政府當局的文件第14(a)至(d)段。

10. 鄭家富議員表示，政府當局與馬會議定的一系列改革建議，實在令人遺憾。他認為政府應採取保守的賭博政策，不應鼓勵市民賭博。鄭議員提到政府當局的文件第15段，並且不滿當局建議作出有關改革，目的在於提高規範賽馬博彩相對於非法及離岸莊家的競爭力，以及使馬會能在賭博市場爭奪較大的佔有率。他表示，政府的賭博政策，絕對不應與非法及離岸莊家在賭博市場爭奪較大的佔有率，而應是透過執法打擊非法賭博活動，同時不應鼓勵市民賭博。他又表示，由於非法莊家

往往可以向投注人士提供更吸引人的賠率、短期信貸及其他優惠，馬會是無法與他們競爭的。他認為政府當局提出有關改革建議的真正目的，是為了增加博彩稅稅收。但他補充，在提出該等改革建議的同時，政府當局亦應研究因此而帶來的社會成本，包括可能出現的家庭問題和高利貸問題。

11. 民政事務局副秘書長(1)回應時表示，外圍賽馬運作成本低，加上通訊科技進步，助長了本港賽馬非法賭博市場。該市場向投注人士提供各項優惠，因此相對馬會來說享有根本優勢。他表示，雖然政府當局同意一點，就是無法完全杜絕非法外圍收受賭注的問題，但當局必須解決一些導致規範賽馬博彩活動在整體賭博市場的佔有率縮減的結構性問題。他指出，馬會舉辦賽馬的投注額近年大幅下降，從1996至97年度馬季的924億元跌至2003至04年度馬季的650億元，跌幅約30%。根據馬會預測，若不採取行動應付投注額下降的問題，到了2007至08年度馬季，投注額將會再下跌30%。由於馬會有固定的經營成本，屆時馬會甚至可能無法再以目前的營運模式處理業務。他補充，現行建議將可打擊非法賭博活動，並能把本地賭博人士大幅度地納入受規範的賭博渠道。

12. 鄭家富議員認為，政府當局應透過加強採取執法措施，對付非法外圍收受賭注活動。他詢問政府當局有否評估改革賽馬博彩稅制度的建議，會否導致參與賽馬博彩的市民人數大增。

13. 民政事務局副秘書長(1)指出，即使政府當局繼續箝制規範賽馬博彩的競爭力，仍然不能解決賭博問題。這樣的政策反而只會令香港的非法外圍賽馬收受賭注活動更加猖獗，以致規範賽馬博彩活動在整體賭博市場的佔有率不斷縮減。他提出警告，指非法莊家有可能利用從收受賽馬賭注所得的款項，來進行其他非法活動。政府當局認為，有關的改革建議不會導致賭博人數大增，卻反而會為社會帶來益處，包括：一方面提高規範賽馬博彩在打擊非法賭博活動方面的成效，另一方面把博彩稅收入維持在一個穩定的水平；解決導致投注額下降的結構性問題，以及完善進行賽馬博彩活動的監管機制。

14. 副主席贊同鄭家富議員的意見，認為政府的賭博政策不應是一項鼓勵市民賭博的政策。關於博彩稅制度的一系列改革建議，她要求政府當局提供下列資料：

- (a) 過去5年政府所收取的賽馬博彩稅稅款；

- (b) 馬會將在新制度下設定的賽馬投注派彩比率，以及釐訂該等比率所採用的準則；
- (c) 政府當局有否進行任何研究，證明有關的改革建議將可有效打擊非法賭博活動；
- (d) 鑒於賽馬投注額持續下降，把每年的馬季延長5個賽馬日會有何成本效益；
- (e) 政府近年從賽馬博彩、足球博彩及獎券活動的博彩稅所得的收入；及
- (f) 馬會有否研究近年賭博人士較少參與賽馬博彩的真正原因。

15. 民政事務局副秘書長(1)表示，在1999-2000至2003-04這5個年度，政府每一年度從賽馬博彩稅所得的收入分別為112億元、109億5,000萬元、105億元、95億2,000萬元及87億8,000萬元。這方面的稅收預計在2004至05年度為82億2,000萬元，到2005至06及2006至07年度，有關款額預料會分別進一步下跌至72億4,000萬元及64億5,000萬元。

16. 民政事務局副秘書長(1)表示，馬會會視乎市場情況的變化，以及非法莊家向投注人士提供的賠率，來調整賽馬派彩比率，以期打擊非法莊家，爭取賭博市場。由於時間緊迫，政府當局會就其他尚待解答的問題作出書面回覆。

政府當局

17. 張超雄議員表示，在擬議制度下，若派彩比率高達彩金的90%，賽馬投注額便要增加60%，否則政府甚至可能無法維持現時從賽馬博彩稅所得的收入水平。他表示，依他預期，投注額勢難增加60%，故他認為現行建議無疑等同降低賽馬投注的博彩稅稅率。

18. 民政事務局副秘書長(1)回應時表示，現時提出的一系列改革方案包含一項建議，就是馬會會保證在實行改革的最初4年，政府每年所收取的博彩稅款額不會少於80億元，另加上從任何海外投注所得的稅款。他表示，在2003至04年度馬季，馬會舉辦賽馬的投注額為650億元。以這個金額作為計算基礎，若馬會要向政府繳付80億元的保證下限款額，賽馬投注額便必須增加240億元，而這240億元在新的博彩稅制度下，預期會來自取締非法莊家的外圍賭博業務。此外，若不同投注形式的“扣除百分比”一概為13%左右，馬會應可向政府繳付保證下限款額，而馬會本身亦可賺得佣金。

政府當局

19. 劉慧卿議員關注到，該80億元的保證下限甚少少於政府在2003至04年度的賽馬博彩稅收入(即87億8,000萬元)。民政事務局副秘書長(1)解釋，根據馬會預測，若不採取行動應付投注額下跌的問題，到了2007至08年度馬季，投注額將會再下跌30%，而政府的賽馬博彩稅收入亦會相應下跌。應劉議員的要求，民政事務局副秘書長(1)答允提供下列資料：

- (a) 現時馬會舉辦賽馬的投注額，以及在以投注額作為徵稅基礎的現行制度下，政府的賽馬博彩稅收入；及
- (b) 在以淨投注金收入作為徵稅基礎的新制度下，馬會舉辦賽馬的預計投注額，以及在該新制度下政府的賽馬博彩稅收入。

20. 涂謹申議員反對有關的改革建議，並深切關注到若按建議作出改革，可能會令參與賽馬博彩的市民人數大增，又或令投注人士因馬會所提供的賠率較前吸引而更沉迷賭博。他指出，在足球博彩規範化之後，近年政府的整體博彩稅稅收實際上並無大幅減少。他補充，由於過去數年本港經濟欠佳，賽馬投注額難免會有所下降。

21. 民政事務局副秘書長(1)解釋，改革博彩稅制度的建議旨在把投注人士納入受規範的賽馬博彩渠道。政府當局認為，按建議作出改革，只會令參與賽馬博彩的市民人數略為上升，而當局的對象是那些長期賭博但一直向非法莊家下注的人士。

22. 黃定光議員認為，要打擊非法外圍收受賭注活動，政府當局應採取更嚴厲的執法措施，以及加重有關罪行的刑罰，以加強阻嚇作用，並使非法外圍收受賭注活動的經營成本增加。他又建議馬會研究可否提供一些優惠，例如輸掉的投注可享折扣和短期信貸，以及推出新的賽馬產品／博彩活動，藉此提高投注額及政府的博彩稅收入。鄭家富議員贊同黃議員的見解，認為政府當局應考慮加重刑罰，來打擊非法外圍收受賭注活動。

23. 民政事務局副秘書長(1)回應時表示，警方一直有採取執法行動，對付非法外圍收受賭注活動，而近期進行執法行動的經驗顯示，轉用新經營手法的非法莊家數目越來越多。他指出，非法外圍收受賭注的問題不能單靠執法來解決。非法賭博市場的吸引之處，主要在於莊家可向投注人士提供更吸引人的賠率。

24. 蔡素玉議員表示，自警方在數年前對本地的非法莊家採取連串執法行動後，不少莊家已遷往珠江三角洲一帶活動。該等莊家目前在馬會舉辦賽馬的投注市場中，只有很小的佔有率。她認為政府指提出改革博彩稅制度的建議，是為了打擊非法莊家，爭取賭博市場，這個理由並不成立。依她之見，政府實際上是透過有關的改革建議，降低賽馬投注的博彩稅稅率，而這點是值得商榷的。她亦認為保證下限為80億元這個數目太小。

25. 蔡素玉議員又表示，根據最近傳媒報道，很多投注人士認為馬會舉辦賽馬的投注額下跌，主要是因為馬會的賽馬產品欠吸引力，而現時又有一些大型的離岸莊家。她建議馬會研究如何提高其賽馬產品的吸引力。

26. 民政事務局副秘書長(1)回應時表示，那些已將基地遷離香港的非法莊家仍可透過電子方式，接受香港的賽馬投注人士就本港的賽事下注。他表示現行建議旨在對付這個問題。至於賽馬產品，民政事務局副秘書長(1)表示，現時《博彩稅條例》界定了何謂“普通彩池”，而在該條例修訂之後，馬會將可靈活地進行改革。

27. 鄭家富議員認為，有關的改革建議並不合理，而且與政府的賭博政策不相符。他強調，他並不是從道德角度反對現行建議，而是關注到，有關建議會吸引大量以往不賭博的人士賭博。他預期，馬會為了向政府繳付80億元的保證下限款額，將會研究新的賽馬產品／博彩活動，務求推高投注額。他建議政府當局委託大專院校進行獨立研究，探討有關的改革建議會否導致參與賽馬博彩的市民人數大增。他又質疑，在完善賽馬博彩監管機制的現行建議下，足球博彩及獎券事務委員會能否有效監管賽馬博彩活動的進行。民政事務局副秘書長(1)答允就鄭議員提出的意見及建議作出書面回應。

政府當局

28. 陳偉業議員對於民政事務局局长沒有出席是次會議，介紹這些具爭議性的改革建議表示遺憾。關於把每年的馬季延長5個賽馬日的建議，陳議員建議這5個新增的賽馬日不應為星期日，以盡量減少對家庭日造成任何不良影響。民政事務局副秘書長(1)回應時表示，政府當局會將這項建議轉達馬會並作出跟進。

政府當局

29. 主席表示，自由黨支持有關的改革建議。他要求政府當局提供下列補充資料：

政府當局

- (a) 海外司法管轄區，例如日本、澳洲、英國及美國，在賽馬博彩稅稅率方面的資料和數據；及
- (b) 向立法會提交有關條例草案的時間表。

30. 民政事務局副秘書長(1)表示，英國和新加坡的博彩稅制度已有改變，政府當局會以書面提供在該兩個地方的博彩稅制度下，按淨投注金收入徵收的博彩稅稅率的資料。他補充，以他所理解，150億元以上的淨投注金收入的擬議75%稅率將是全世界最高的。

31. 民政事務局副秘書長(1)又表示，政府當局打算在本年較後時間提交條例草案，修訂《博彩稅條例》，以實行有關建議，而條例草案的草擬工作正在進行。他告知委員，政府當局會盡量在夏季休會之前向立法會提交該條例草案，否則便會在夏季休會之後提交。他答允在會後提供上述所需資料。

32. 劉慧卿議員詢問政府當局有否就該一系列改革建議進行公眾諮詢。民政事務局副秘書長(1)回應時表示，在諮詢民政事務委員會後，政府當局會與各關注團體會面，收集該等團體的意見。他補充，若立法會會成立法案委員會，審議稍後提交立法會的條例草案，屆時可再收集公眾意見。劉議員表示，政府當局一向的做法是先就某項建議進行公眾諮詢，然後才將該項建議提交本事務委員會討論。她認為政府當局應維持這種做法。

政府當局

33. 事務委員會同意涂謹申議員的建議，在2005年6月16日(星期四)上午8時30分舉行特別會議，進一步討論改革賽馬博彩稅制度的建議。事務委員會亦同意邀請團體派代表出席該次特別會議，就此事發表意見。應主席的要求，民政事務局副秘書長(1)答允盡快提供委員在是次會議上查詢的資料。

政府當局

X X X X X X