

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1510/00-01號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號 : CB2/BC/6/00

《2000年賭博(修訂)條例草案》委員會 會議紀要

日 期 : 2001年1月9日(星期二)
時 間 : 上午10時45分
地 點 : 立法會會議廳

出席委員 : 鄭家富議員(主席)
朱幼麟議員
何秀蘭議員
陳婉嫻議員
單仲偕議員
黃宏發議員, JP
楊耀忠議員
蔡素玉議員
霍震霆議員, SBS, JP
石禮謙議員, JP
張宇人議員, JP
余若薇議員, SC, JP

其他出席議員 : 吳靄儀議員

缺席委員 : 涂謹申議員
譚耀宗議員, GBS, JP

出席公職人員 : 民政事務局副局長(2)
馮程淑儀女士

民政事務局首席助理局長
盧志偉先生

民政事務局助理局長
丘卓恒先生

律政司
副法律政策專員
黃繼兒先生

律政司
署理高級助理刑事檢控專員
邵家勳先生

律政司
高級助理法律草擬專員
施格致先生

律政司
政府律師
張美寶女士

應邀出席人士：澳門賽馬有限公司

執行董事兼行政總裁
梁建民先生

執行董事兼財務總監
何振林先生

明光社

總幹事
蔡志森先生

董事
張文彪先生

亞洲電視

高級副總裁——節目部
鄺凱迎先生

公司律師及公司秘書
黃德君女士

列席秘書 : 總主任(2)
戴燕萍小姐

列席職員 : 助理法律顧問4
林秉文先生

經辦人／部門

主席歡迎新加入法案委員會的余若薇議員。

I. 與團體代表會晤

2. 主席歡迎各團體及政府當局的代表出席會議。
3. 應主席所請，各團體的代表向委員簡述對條例草案的主要意見和關注事項，詳情綜述於下文第4至11段。

澳門賽馬有限公司(“澳門賽馬會”)
[CB(2)596/00-01(01)號文件]

4. 澳門賽馬會執行董事兼行政總裁梁建民先生介紹澳門賽馬會意見書的內容，並提出下列重點——
 - (a) 澳門賽馬會並無以任何方法鼓勵或推廣賭博，其運作模式與香港賽馬會如出一轍；
 - (b) 香港與澳門同屬中華人民共和國的特別行政區。有鑑於此，就條例草案的情況而言，香港人投注澳門賽馬會馬匹競賽的活動，不應視為帶有境外成分；及
 - (c) 香港賽馬會與澳門賽馬會應攜手合作，打擊非法賭博活動，並促進香港賽馬會和澳門賽馬會在國際賽馬壇的長遠發展。

他認為，條例草案似乎針對澳門賽馬會在香港的運作。

5. 澳門賽馬會的何振林先生表示，澳門賽馬會非常關注擬議第7(1A)條在法律方面的影響，因為該會職員在香港時，香港當局可酌情決定是否檢控他們。何先生補充，條例草案中“收受賭注”一詞的釋義亦過於廣泛，因為該詞包括組織、管理或控制任何以生意或業務的形式，招攬、收取、商議或結清賭注的作為，不論此等作為是親身進行抑或以其他方法進行。這意味着獲有關司法管轄區發牌的所有境外收受賭注者如因一時疏忽接受了在香港作出的賭注，即屬犯罪。他擔心，由於澳門賽

馬會無可能剔除所有在香港作出的賭注，因此條例草案一經通過，澳門賽馬會的職員便可遭受檢控。

6. 澳門賽馬會的梁先生建議，政府當局應押後通過條例草案，並全面檢討賭博政策，進行檢討時應研究有關賭波及透過互聯網進行收受賭注活動的問題。

明光社

[CB(2)638/00-01(01)及655/00-01(02)及(03)號文件]

7. 委員察悉明光社提交的意見書 [CB(2)638/00-01(01)號文件]。

8. 明光社的蔡志森先生表示，政府當局向立法會提交條例草案之前，應就賭博政策進行全面檢討，進行檢討時應深入研究透過互聯網進行的非法收受賭注活動，尤其着重賭波活動。在未經仔細研究社會為賭博付上的代價和賭博為社會帶來的效益之前，根本無法評估經批准的收受賭注活動對連串範圍廣泛的社會問題所造成的不良影響。他認為，政府當局並非決心打擊未經批准的賭博活動，而條例草案的首要目的亦不過是保障香港賽馬會的利益和博彩稅收入。

9. 明光社的蔡先生認為，訂立須承擔嚴格法律責任的罪行，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該競賽有關的預測、示意、賠率或提示的做法，不會損害開放廣播政策的原則。他指出，在本地報章刊登有關境外馬匹、狗隻及足球賽事的廣告及資訊當中，大部分有助推廣未經批准的收受賭注活動，故此亦應加以限制。

10. 明光社的張文彪先生告知委員，明光社已委託香港城市大學就賭博對青少年的影響進行研究。調查結果顯示，經常參與賭博活動的學生有多種行為問題，其中包括欺詐心態較重、學業成績偏低及公民意識較弱。他認為不應以任何方法鼓勵賭博。特別一提的是不應將賭波合法化，因為足球是青少年愛好的體育活動，將賭波合法化會對他們造成廣泛的不良影響。

亞洲電視（“亞視”）

[CB(2)596/00-01(01)號文件]

11. 委員察悉亞視的意見書。亞視的鄭凱迎先生特別指出，亞視作為一家公共傳媒機構，非常關注有否開放的廣播政策和個人有否獲取資訊的自由等問題。亞視認為，無論所廣播的資料關乎澳門賽馬會抑或香港賽馬

會所舉辦的馬匹賽事，都不見得有何分別。政府當局在廣播政策上正採取雙重標準，一方面向前者施加限制，另一方面卻沒有以同樣的做法對待後者。他認為擬議的限制會侵犯個人獲取資訊的權利。

討論

12. 張宇人議員詢問，條例草案對澳門賽馬會的運作和生意有何影響。澳門賽馬會的梁建民先生表示，條例草案如獲通過成為法例，將大大削減澳門賽馬會的投注額。他指出，自從警方突擊搜查澳門賽馬會設於香港的5個服務中心後，該等中心已在2000年3至7月期間暫停運作。在該段期間，澳門賽馬會馬匹賽事的投注總額已下降20%至30%(以澳門賽馬會全年投注總額為35億元計算，即減少了約7至8億元)。因此，他有理由相信條例草案將對澳門賽馬會的收入造成重大影響，並因而影響該會僱員的就業機會。

13. 主席詢問，為何澳門賽馬會預期條例草案獲通過成為法例後，一向投注澳門賽馬會馬匹賽事的香港人，會轉而向未經批准的收受賭注者投注，而不轉而投注香港賽馬會的馬匹賽事。澳門賽馬會的梁先生回應時表示，有意投注澳門賽馬會馬匹賽事的人無論如何都會有方法向收受賭注者投注，不論該等收受賭注者是經批准還是未經批准的。由於並無經批准的收受賭注者，對澳門賽馬會馬匹賽事有興趣的香港人將須向未經批准的收受賭注者投注。因此，他相信條例草案不會增加香港賽馬會的投注額。澳門賽馬會的何先生補充，就澳門賽馬會馬匹賽事而言，來自非法收受賭注活動的投注額，約為澳門賽馬會投注總額的1.5倍。

14. 吳靄儀議員認為，澳門賽馬會未必能夠證實條例草案會否迫使香港人向未經批准的收受賭注者投注澳門馬匹賽事。吳議員表示，雖然她對政府不鼓勵賭博，但容許受管制的合法賭博渠道存在的政策並無取態，但她懷疑此項原則可否亦適用於澳門賽馬會的運作。

15. 余若薇議員提述澳門賽馬會的意見書，並詢問澳門賽馬會因應政府當局的建議採取何種措施。澳門賽馬會的梁先生回應時表示，不少已移居美國、加拿大和亞洲國家的澳門人、內地人及香港市民均會透過電話投注香港賽馬會的馬匹賽事。倘若該等國家為了報復而採取類似的措施，禁止香港賽馬會收取當地投注人士的賭注，香港賽馬會的境外投注額亦會蒙受重大損失。澳門賽馬會的何先生補充，作為補救措施，以抵銷條例草案對澳門賽馬會的收入造成的不利影響，澳門賽馬會或會

考慮建議澳門政府採取類似的政策，禁止在澳門向香港賽馬會投注。

16. 主席要求明光社澄清其對條例草案如何影響資訊自由和開放的廣播政策的看法。明光社的蔡先生表示，推廣或便利收受賭注的資訊，與傳媒就賽事結果所作的報道應加以區分。他認為，政府當局亦應禁止報刊刊載與任何非法賭博活動(包括賭波)有關的預測、示意、賠率或提示。此項限制不會對資訊自由帶來任何影響。明光社的蔡先生補充，由於政府的政策是不鼓勵賭博，但容許經批准的機構接受投注，因此投注額及收入即使可能減少，亦不應對條例草案的審議工作造成很大影響。委員應審慎考慮賭博可能為社會帶來的不良影響。

17. 黃宏發議員詢問團體代表對條例草案的立場。亞視的鄭先生回應時表示，亞視將觀眾獲取資訊的權利放在首位，並強烈反對禁止在任何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投注資料。亞視對條例草案的其他部分並無強烈意見。澳門賽馬會的梁先生重申他的意見，認為條例草案並不全面，提出條例草案的目的是打擊澳門賽馬會在香港的運作。他建議押後審議條例草案，直至政府完成有關賭博政策(包括賭波)的全面檢討。明光社的蔡先生表示，條例草案有不足之處，因為當中並無條文處理賭波及報刊“推廣或便利收受賭注”的問題。就此，余若薇議員指出，擬議第7(1A)(a)(ii)條中“或其他事件”此一詞彙應暗示賭波亦屬條例草案的規管範圍。

18. 黃宏發議員指出，儘管條例草案訂明條文，禁止在香港的海外遊客向所屬國家並經批准的收受賭注者投注足球賽事，但在外國的香港人則獲准透過電話投注香港賽馬會的馬匹賽事。黃議員詢問，明光社是否贊成該等條文。明光社的蔡先生回應時表示，規定遊客遵守本地法例實屬合理，而任何國家自然不應干預另一國家的法律制度。他並不認為應修改條例草案的條文，給予遊客豁免，使他們可以透過電話或互聯網向所屬國家的收受賭注者投注。

II. 與政府當局會晤

[CB(2)619/00-01(01)及CB(2)624/00-01(01)號文件]

19. 委員察悉，政府當局已就委員在2000年12月7日會議上提出的問題作出回應[CB(2)624/00-01(01)號文件]。

境外收受賭注者的法律責任

20. 單仲偕議員提述擬議第7(1A)條，並詢問境外收受賭注者(包括澳門賽馬會及其管理人員)如蓄意或因一時疏忽接受了來自香港的賭注，會否被拘捕及檢控。

21. 民政事務局副局長(2)回應時表示，被告如可證明他已採取合理措施，防止收取來自香港的賭注，則不會犯罪。政府當局就第7條提出的擬議修訂並無把存在犯罪意圖這個構成罪行的因素刪除。就此，控方須負起證明被告知情或有犯罪意圖的責任。

22. 署理高級助理刑事檢控專員表示，律政司會根據每宗個案的案情和證據決定是否提出檢控。如《2000年賭博(修訂)條例》制定成為法例，律政司將按照其刑事檢控政策所訂的一般準則，考慮是否根據該條例提出檢控。

23. 單仲偕議員表示，假如由政府當局決定境外收受賭注者是否已採取合理措施，防止收取來自香港的賭注，以及決定是否提出檢控，則會令法例含糊不清，他對此有所保留。他質疑持牌境外收受賭注者如何可辨別投注人在哪個國家作出賭注，並確定有關的司法管轄區是否禁止境外收受賭注活動。儘管他並不贊成放寬對賭博活動的規管，但他認為有必要在法例列明所需條件，而非完全由律政司酌情決定。張宇人議員贊同此一看法，並表示境外收受賭注者即使真的可以剔除來自香港的賭注，事實上這樣做亦非常困難。

24. 民政事務局副局長(2)解釋，律政司的刑事檢控政策適用於根據所有條例提出的檢控。她指出，不少美國持牌收受賭注者會在其網頁作出通知，訂明不接受在該國核准地區以外地方作出的賭注，亦不接受在禁止向境外收受賭注者投注的國家作出的賭注。她補充，政府當局願意考慮改善第7條各項擬議修訂的寫法，以釋除委員對境外收受賭注者法律責任的關注。

25. 吳靄儀議員要求政府當局澄清，澳門居民如觸犯了擬議第7(1A)條所訂的罪行，在入境香港時會否被拘捕及檢控。

26. 高級助理法律草擬專員證實，根據政府當局就《賭博條例》第7及8條提出的擬議修訂，在香港向境外收受賭注者投注的人極有可能已犯罪。境外收受賭注者如收取某人在香港所作的賭注，亦會受擬議第7(1A)條所規管。

27. 余若薇議員表示，條例草案會修訂《賭博條例》第8條，在“向收受賭注者投注”此項罪行內加入境外元素。條例草案一旦獲通過成為法例，香港人向境外收受賭注者投注，即屬犯罪，除非有關賭注全部在香港境外作出，而交易各方亦全部在香港境外，則作別論。
28. 民政事務局副局長(2)表示，余若薇議員的詮釋是正確的。然而，她指出，除非有證據證明收受賭注者明知而故意推廣收受賭注活動，並接受香港人的賭注，否則政府當局不會檢控該境外收受賭注者。她表示，為保障香港的利益，就《賭博條例》第7條提出的擬議修訂既合理又有必要。民政事務局副局長(2)重申，越來越多已獲所屬司法管轄區發牌的境外收受賭注者正向香港人提供賭博機會。據保守估計，現時互聯網上最少有500個賭博網站，而此等網站公司可能已獲有關的司法管轄區發牌。此等收受賭注者正積極推廣在香港的業務，並以香港為目標市場。倘若政府當局不把該等收受賭注及推廣活動明確列為非法，該等活動會以合法或獲豁免的形式繼續在香港存在和盛行，而這情況有違政府的政策，即把賭博機會限制於數量有限、經批准而受管制的賭博渠道內。
29. 吳靄儀議員要求政府當局確定條例草案中哪些條文規定控方須提供證據，證明被告知情或有犯罪意圖，才能證明他犯了收受賭注的罪行。署理高級助理刑事檢控專員表示，擬議第7(1A)(a)(i)條中“作出的賭注的招攬、收取、商議或結清”此一詞彙的涵意是，只有明知而故意吸引香港投注人士投注的收受賭注者才會犯罪。吳靄儀議員並不同意政府當局的詮釋，她要求當局澄清境外收受賭注者根據擬議第7條所須承擔的法律責任。她亦要求政府當局提供外國禁止向境外收受賭注者投注的法例例子。
- 將在另一司法管轄區進行而當地視為合法的行為刑事化的法例
30. 吳靄儀議員及余若薇議員認為第7條的規管範圍過於廣泛。對於政府當局把獲有關司法管轄區發牌的境外收受賭注者收取來自香港的賭注此一作為定為刑事罪行，她們表示極有保留。余議員認為根據現行《賭博條例》，向境外收受賭注者投注並非違法。條例草案如獲通過成為法例，便會把所有未經批准的境外收受賭注活動，包括完全在香港境外進行的活動，定為刑事罪行。吳議員提醒與會各人，如要把現時並非刑事罪行的行為定為刑事罪行，則須提出強而有力的理據。她們要求政府當局再三考慮條例草案的規管範圍。民政事務局副局長(2)

長(2)注意到，鑑於部分海外司法管轄區的發牌制度寬鬆，世界各地的“持牌”收受賭注者為數甚多。豁免持牌海外收受賭注者受條例草案規管的做法，實際上會給予香港人大量合法的賭博機會，這與現行的賭博政策背道而馳，亦不符合香港的利益。

31. 吳靄儀議員及黃宏發議員詢問，在現行法例當中，哪些法例把在另一司法管轄區進行而當地甚至視為正當合法的行為刑事化。副法律政策專員指出，《刑事司法管轄權條例》(第461章)指明一類涉及境外元素的罪行，當中大部分與詐騙有關。應吳靄儀議員的要求，副法律政策專員答允提供把在其他司法管轄區進行的合法行為定為刑事罪行的香港法例例子。

32. 黃宏發議員詢問，法例應否容許屬馬主的香港居民及外地遊客向境外收受賭注者投注他們在外地參賽的馬匹。民政事務局副局長(2)回應時表示，如要豁免某些類別的人士或某些種類的活動受條例草案所規限，則須提出合理而有力的理由。

“推廣或便利收受賭注”的定義是否清晰明確(擬議第16E條)

33. 余若薇議員認為，條例草案應清楚界定擬議第16E條中“推廣或便利收受賭注”此一詞彙的涵義，訂明甚麼作為或行為可能構成刑事罪行。余議員指出，很多活動均會構成便利收受賭注的行為，例如澳門賽馬會向香港有意投注的人士提供免費膳食及交通，以及在報章刊登有關賠率的資料。

34. 高級助理法律草擬專員解釋，條例草案有多項條文旨在打擊香港的非法賭博活動，而擬議第16E條是其中一項。該條文涵蓋任何故意推廣或便利收受賭注的活動，但某人如在不知情或無犯罪意圖的情況下參與某項活動，即使推廣或便利了某種收受賭注的作為，也不會被檢控。若要檢控某人犯了推廣或便利收受賭注的罪行，則須提出足夠證據。他認為，只就某項馬匹賽事作出評論或在報章刊登賠率等個別事件，不算推廣或便利收受賭注。

35. 民政事務局副局長(2)補充，視乎個別案件的案情和證據，有幾種作為可能屬擬議第16E條所訂“推廣或便利收受賭注”的範圍。該等作為包括刊登廣告以宣傳向境外收受賭注公司投注、為投注人士開立投注戶口、收取投注存款以進行境外賭博，以及為香港的投注人士設立電話熱線等。

36. 儘管政府當局已作出回應，余若薇議員依然認為“推廣或便利收受賭注”的定義並不明確。吳靄儀議員認為條例草案應訂明哪些作為或行為會構成擬議第16E條所訂的刑事罪行。

禁止發送投注資料

37. 陳婉嫻議員提述亞視的意見，即禁止在任何未經批准的馬匹或狗隻競賽前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，事實上是支持實行壟斷政策，維護香港賽馬會的利益。她要求政府當局就有關指控作出回應。陳議員亦補充，此項禁制並不符合政府維持開放廣播政策的施政方針。

38. 民政事務局副局長(2)回應時表示，政府當局已考慮到有需要在兩方面取得平衡，即既要打擊未經批准的賭博活動，又要維持開放的廣播政策。她強調，就新條文第16D條所訂的罪行而言，政府當局採取了針對性的方法，以收窄打擊範圍。政府當局會禁止廣播的只是關乎馬匹和狗隻賽事的投注資料，而非賽事本身。

39. 民政事務局副局長(2)表示，政府當局認為，擬議禁制對打擊未經批准並可透過現場廣播投注資料而便利進行的賭博活動是必要和合乎尺度的，而且並無抵觸表達自由，包括接收和發送各種資訊的自由。她補充，在規管發送與未經批准賽事有關的投注資料方面，美國和加拿大所訂的條文遠較擬議條文嚴格。

40. 陳婉嫻議員表示，政府當局應確保賭博政策與針對賽馬和球賽的未經批准收受賭注活動所採取的執法行動貫徹一致。她建議政府當局全面檢討賭博政策，以及針對未經批准的收受賭注活動所採取的立法措施。

41. 民政事務局副局長(2)回應時表示，政府一直貫徹執行賭博政策。根據《賭博條例》，所有賭博活動均屬違法，但政府根據《博彩稅條例》(第108章)明示批准的賭博活動(包括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)、根據《賭博條例》第3條獲得豁免的賭博活動(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的賭博活動(例如麻雀館的賭博活動)，則屬例外。然而，根據《賭博條例》，涉及海外收受賭注者的未批准賭博活動現時並非違法，而這是法律的漏洞。鑑於越來越多境外收受賭注者吸引香港人投注，政府當局提出條例草案，以修正不合理的情況及堵塞《賭博條例》的漏洞。

在互聯網上賭博

42. 委員察悉，吳靄儀議員曾於2001年1月4日致函政府當局，就條例草案提出一些有關透過互聯網投注的問題[CB(2)619/00-01(01)號文件]。

43. 吳靄儀議員提到在1999年12月13日民政事務委員會會議上，政府當局曾表示互聯網上的賭博活動在香港並不盛行，而立法規管該類活動也涉及複雜的問題。鑑於當局現正建議修改法例，以涵蓋網上賭博活動，她詢問政府當局是否已改變立場。

44. 民政事務局副局長(2)證實，一如現行第7及8條，政府當局就第7及8條提出的擬議修訂涵蓋透過互聯網，甚至透過任何其他方法進行的海外收受賭注活動及向收受賭注者投注的活動。她應吳靄儀議員的要求，答允就吳議員的函件提供書面回應。

[會後補註：政府當局的回應載於當局2001年2月8日致秘書一函[CB(2)814/00-01(01)號文件]第11項。]

押後審議條例草案

45. 主席提醒委員，鑑於條例草案所帶來的影響富爭議性，而政府當局快將檢討賭博事宜，部分委員在2000年12月7日會議上曾建議無須急於通過條例草案，並應押後審議工作。他認為政府當局在完成檢討後，應提出一套整體的立法建議。

46. 余若薇議員贊成押後審議條例草案，理由是條例草案建議把向境外收受賭注者投注的作為定為刑事罪行，即使該收受賭注者獲有關的司法管轄區批准，而整個收受賭注的交易又在香港境外進行。她強調，向境外收受賭注者投注屬常見的做法，現時亦不屬犯罪。政府當局應重新研究訂立此項罪行所帶來的嚴重影響。

47. 民政事務局副局長(2)回應時表示，政府當局並不同意待完成賭博事宜檢討後才審議條例草案。她澄清，有關賭博事宜的全面檢討會因應現今社會的情況研究一系列範圍廣泛的問題，並探討為其他形式的投注活動提供合法和受管制的渠道是否可取和可行。她強調，對於應否提供合法的賭波渠道，政府未有定論。

48. 民政事務局副局長(2)強調，鑑於利用《賭博條例》的漏洞吸引香港人投注的境外收受賭注者數目越來越多，實有迫切需要通過條例草案。她指出，政府現時

並無法律依據針對該等境外收受賭注者採取任何行動。事實上，一些境外收受賭注者知道該等漏洞，並採取了高姿態的宣傳手法吸引香港人向他們投注，甚至吸引香港人就香港的馬匹賽事向他們投注，並承諾提供較高的派彩。該等未經批准的收受賭注者會歡迎押後審議條例草案的建議。她解釋，條例草案與有關檢討是兩項獨立的工作，彼此互不相關。有關檢討將需6至9個月完成，目的並非要推翻條例草案所維護的現行政策。倘若檢討得出的結果是市民大眾接納賭波活動，政府當局只需就《博彩稅條例》提出適當的修訂，無須進一步修訂《賭博條例》。

49. 主席總結討論時要求政府當局就團體代表及委員在會上提出的意見和關注提供書面回應。政府當局答允此項要求。

III. 其他事項

50. 委員同意秘書就下次會議的日期徵詢委員的意見。

[會後補註：下次會議其後定於2001年2月9日(星期五)上午8時30分舉行。]

51. 議事完畢，會議於下午12時55分結束。

立法會秘書處
2001年5月11日