

本局檔號：HAB/CR/1/17/93 Pt.32

來函檔號：

電 話：2835 1484

圖文傳真：2591 6002

香港中區
昃臣道八號
立法會大樓
立法會秘書處
戴燕萍女士

戴女士：

**《2000 年賭博(修訂)條例草案》委員會
二零零一年二月九日會議的跟進事宜**

謝謝你本年二月二十三日的來信。關於草案委員會在本年二月九日舉行的第三次會議上提出的事宜，現依次回覆如下：

(a)項：條例草案在打擊網上賭博方面的效力

現因應部分委員的要求，隨函付上一份參考文件(見附件一)，闡釋有關把網上賭博納入條例草案範圍的理據，以及條例草案在打擊未經批准的跨境賭博(包括網上賭博)方面的效力。

(b)項：從電腦相關罪行跨部門工作小組的角度打擊網上賭博

有委員建議，政府應從電腦相關罪行跨部門工作小組(工作小組)的角度來研究其他打擊網上賭博的方法，然而，工作小組與條例草案的着眼點和目標都不相同。工作小組主要研究如何加強有關打擊電腦罪行的執法架構或環境，目的在於找出種種關乎電腦或電腦系統罪行的問題，及與一般電

腦罪行有關的防止罪案、搜集證據、調查、檢控等問題，並提出全盤適用的解決方案。工作小組並非要處理所有可能利用電腦或互聯網干犯的個別罪案，例如非法賭博、傳送色情資料等，亦不會特別針對個別電腦罪行提出建議。工作小組提出有關加強和便利打擊一般電腦罪行的執法的建議，與所有可能透過電腦干犯的罪行都有關係；然而處理個別電腦罪行的問題，須從有關政策角度詳細考慮。現把工作小組報告書的有關部分摘錄於附件二，以供參考。此外，委員可從附件一得悉，工作小組曾建議有關的決策局研究可否以移除網站的方法來對付某些電腦罪行。我們已研究過這個建議；至於應否採用，則須考慮網上賭博的具體性質和實際情況。

工作小組的建議有助打擊電腦罪行(包括非法網上賭博活動)的執法工作。不過，《賭博條例》(條例)應用以界定合法與非法賭博(包括網上賭博)的法律工具，以往亦一直是。正如附件一所述，條例是"**科技中立**"的，即是說，根據條例的規定，不論賭博活動是以什麼方式進行，只要是未經批准的，均屬刑事罪行。就網上賭博而言，條例已禁止未經批准而涉及本地網站的網上賭博活動。條例草案旨在擴大條例的涵蓋範圍至未經批准的跨境賭博活動。跟現行條例一樣，條例草案建議的修訂也是科技中立的。假如我們同意打擊未經批准的跨境賭博活動這個大原則，但又僅僅基於未經批准的網上跨境賭博活動並非以傳統方式進行，而特別豁免這類賭博活動，使之不受條例草案規管，那是不合邏輯和不合理的。這樣只會鼓勵未經批准的境外收受賭注者轉往網上經營。

(c)項：關於建議的第 16F 條的檢控政策

有委員要求我們清楚闡明關於建議的第 16F 條的檢控政策。

《**刑事檢控政策 – 政府律師指引(一九九八年版)**》(指引)詳細列明檢控官在決定是否提出檢控前應考慮的所有因素，當中"**同意檢控**"的部分(摘錄於附件三)特別與上述問題有關。

由於每個涉嫌犯案者及其涉嫌所犯罪行的情況各有不

同，因此實在不值得憑空想像各種情況，然後猜想會否和如何提出檢控。每項檢控都有其獨特之處，正因如此，檢控政策和指引在遣詞用字上會留有空間，以便條文可應用於不同情況。事實上，普通法和《基本法》都確立了檢控的酌情權。

(d)項：建議的第 16D 及 16E 條的涵蓋範圍

有一委員要求政府申明，根據建議的第 16E 條，出版界刊載賠率會否被視作"推廣或便利收受賭注"；此外，在未經批准的馬匹或狗隻競賽舉行前 12 小時以外的時間廣播有關的預測、示意、賠率或提示等，又是否屬犯法行為。

刊載賠率或提示會否被視作"推廣或便利收受賭注"，須視乎情況而定，例如賠率或提示由何人提供、有關人士提供這些資料的原因、這些投注資料在何處刊載，以及附連的文字或信息等。如某一報章僅是作資料性報導賠率或提示，應不會違反條例草案條文的規定。這些資料的報導須與某/某些境外收受賭注者有關，並且這些報導可能會鼓勵香港市民向這些境外收受賭注者投注，第 16E 條才會適用。例如如果有關資料由某境外收受賭注者提供，並以廣告形式刊登，同時附以相關的文字，則可能受第 16E 條圈制。至於某些收受賭注活動，收受賭注者及投注者均身在或將會身在香港境外，而有關的收受賭注活動亦在或將在香港境外進行，則推廣或便利此等收受賭注活動，例如推廣在海外賭場賭博，並不受此條文涵蓋。

建議的第 16D 條禁止在未經批准的馬匹或狗隻競賽舉行前 12 小時內，通過電視或電台廣播有關的預測、示意、賠率或提示。在這 12 小時以外的時間廣播同樣資料，則不會違反按目前建議修訂的《賭博條例》第 16D 條。

(e)項：諮詢受影響各方

有委員建議我們徵詢受影響各方(即業內人士和市民)對條例草案的意見。我們向立法會提交條例草案前，已就此諮詢香港銀行公會和存款公司公會(香港有限制牌照銀行及接受存款公司公會)。由於這些金融機構可能會向境外收受賭注者提供銀行服務，我們特別徵詢了他們對取締"推廣和便利

未經批准的收受賭注活動"的條文的意見。我們亦曾就網上賭博的問題，與一些資訊科技界的專業團體交換意見，並在撰寫夾附於附件一的參考文件時，考慮了他們的意見。至於未經批准而接受來自香港的投注的收受賭注者，以及向他們下注的本地投注人士，由於他們為數眾多，我們並沒有正式諮詢他們。不過，現在條例草案既已提交立法會審議，已屬公眾資料，他們一樣可向草案委員會或政府提出意見(事實上，有些人已循這些渠道表達意見)。通常，沒有向境外收受賭注者投注的市民可能不會太關注這項條例草案，但我們同樣歡迎他們表達意見。

(f)項：賭博事宜檢討

在上次會議中，有委員認為政府應加快進行全面的賭博事宜檢討。現藉此機會告知各委員：檢討工作快將完成，我們計劃於二零零一年六月中至六月底開始進行公眾諮詢。

煩請把上述資料送交各議員。下列政府人員將會出席二零零一年五月十五日草案委員會會議：

民政事務局副局長	馮程淑儀女士
副法律政策專員	黃繼兒先生
高級助理法律草擬專員	施格致先生
高級政府律師	邵家勳先生
民政事務局首席助理局長	盧志偉先生
政府律師	張美寶女士
民政事務局助理局長	丘卓恒先生

民政事務局局長
(盧志偉代行)

二零零一年五月十一日

副本送：律政司(經辦人：
黃繼兒先生
施格致先生
邵家勳先生
張美寶女士)

附件一

制定《2000 年賭博(修訂)條例草案》 以打擊跨境網上賭博活動

目的

本文件旨在因應草案委員會部分委員在本年二月九日會議上提出的意見，闡釋香港網上賭博活動的性質、把網上賭博納入《2000 年賭博(修訂)條例草案》(條例草案)範圍的理據、條例草案不獲通過的後果，以及條例草案在打擊未經批准跨境賭博(包括網上賭博)方面的效力。

網上賭博：簡介

2. 互聯網的興起及日趨普及，使賭博經營者可以在萬維網上設立網站，接受全球各地人士投注。根據一般估計，目前賭博網站的數目約有 500 至 700 個，並正迅速增長。這些網站可分為下列兩大類：

- (1) 第一類網站就世界各地舉行的體育賽事(如賽馬和足球)或其他事件(如選舉結果)收受賭注。經營這類網站的境外收受賭注者利用互聯網接受投注，作為電話、郵遞或傳真等傳統方法以外的另一類或額外的收受賭注形式；
- (2) 第二類網站提供**虛擬賭場**和其他形式的**互動遊戲**，這類活動只能在互聯網上進行。

這些經營者當中有許多是在境外的司法管轄區領有牌照的，他們所經營的業務在當地屬合法。有很多這類的經營者在一些避稅天堂註冊或領牌。由於經營成本較低，他們得以提供相對較佳的賠率。在香港，儘管偶有本地網站經營非法博彩活動，但當這些活動被公開，而有關方面又把可能引起的法律責任告知經營者後，這些網站一般都會被移除。除上述情況外，我們並沒有發現以香港為基地的賭博網站。

3. 進行網上投注的人通常須向收受賭注者登記，並開設

投注戶口，然後存入賭本，款額一般設有下限。投注人士可利用信用卡、支票、銀行匯票或電傳轉賬的方式存款，其中以信用卡存款最為方便。有些境外收受賭注者也會在香港的銀行開設戶口，方便本港的投注人士以銀行轉帳方式存款。贏取的彩金則會以轉賬方式存入投注人士指定的銀行或信用卡戶口。有時，收受賭注者會採用較繁複的派彩方法，例如經郵遞或速遞寄發支票和銀行匯票，或透過電傳轉賬進行。這樣，投注人士通常需要數日甚或數周才可收到彩金，並須繳付服務費(舉例說，有些投注人士須繳付 30 美元以作速遞支票的費用)。此外，收受賭注者一般會設定最低的彩金提款額。

網上賭博的法律地位

4. 現行的《賭博條例》是"科技中立"的。根據條例的規定，不論賭博活動是以什麼方式進行，只要是**未經批准**的，均屬刑事罪行。賭博活動即使在互聯網上進行，有關人士也不能免除刑事責任。因此，任何人在本港經營賭博網站或向本地網站投注，都會觸犯現行法例。

5. 現行的《賭博條例》草擬於一九七六年，時移勢易，條例的規定現已不足以打擊近年日益盛行的未經批准的跨境賭博活動。條例既無法規管香港境外的收受賭注者接受本港投注人士下注，或在本港向境外收受賭注者投注，亦不能遏止境外收受賭注者在香港推廣其業務和提供與投注有關的服務。至於網上賭博活動，根據現行的《賭博條例》，目前涉及境外網站的未經批准的賭博活動，以及其在香港的有關宣傳及服務，均不屬刑事罪行。這種情況是可以理解的，因為當年草擬條例的人不可能預知跨境賭博活動會在廿一世紀盛行。在七十年代的社會，就算有跨境賭博活動，規模也極為有限，對社會不會構成嚴重問題。當時，國際直撥電話收費高昂，而且仍未普及；互聯網的發展處於初創階段，尚未廣為人知；市民如要購買海外彩票，也只能採用郵遞方式。不過，現在的情況已大為不同。過去十年，隨着科技的急速發展，通訊和付款的模式已起了很大的變化，跨境賭博活動在技術上愈來愈方便，成本亦日漸降低，因而日益盛行。

6. 鑑於現時所有已知的賭博網站均設於境外，而且不少原先採用傳統經營手法的境外收受賭注者也開始使用互聯網接受投注，我們應從跨境賭博這個較廣闊的角度來審視和研究網上賭博的問題。

打擊未經批准的跨境賭博活動(包括網上賭博)的原因

7. 政府一貫的賭博政策，是把**賭博機會局限於少量受管制和獲批准的渠道內**。訂立這項政策的其中一個重要理據，在於未經批准和不受管制的賭博活動會帶來連串的社會和治安問題。這些問題包括：

- (a) 未經批准的經營者可藉着種類繁多的賭博玩意提供**無限的賭博機會**，而且可接受**賒帳投注**，因而容易引起病態賭博行爲，並不符合社會的整體利益；
- (b) 未經批准的賭博經營者在收受賭注前無須核實投注人士的年齡，因此容易引致**未成年人參與賭博**；
- (c) 未經批准的賭博活動通常牽涉犯罪活動，包括高利貸、貪污行賄等，並為黑社會和不法分子帶來可觀的收入；
- (d) 投注人士可能會被未經批准的經營者詐騙，而且求助無門；
- (e) 未經批准的賭博經營者會與合法的經營者競爭，導致合法賭博活動帶來的**稅收和慈善捐款減少**。

8. 國際直撥電話和互聯網等現代通訊科技日益普及，而且收費日廉，加上信用卡的通行，以及跨境付款的便利，現時境外收受賭注者接受香港人下注相當方便，與本地收受賭注者無異。換言之，未經批准的收受賭注者無須身在香港經營業務，也可以向本港的投注人士收受賭注。對投注人士而言，向境外收受賭注者下注，跟向本地收受賭注者(甚至是獲批准的本地收受賭注者)下注，差不多同樣方便。然而，

由於現行法例中有上文第 5 段所述的漏洞，這些未經批准的跨境賭博活動不屬違法。

9. 過去幾年，境外收受賭注者紛紛進軍香港市場，令問題更趨嚴重。他們採用的手法如下：

- (a) 在本港提供與投注有關的服務，例如：開設投注戶口、接受投注存款、宣傳投注的方法，以及在本地銀行開設戶口，方便香港人投注；
- (b) 在本港設立服務中心、推廣業務的櫃位和電話服務熱線；
- (c) 通過本港傳媒進行宣傳，包括在受歡迎的報章、體育雜誌，甚至巴士車身刊登廣告，以及向公眾派發傳單，並向傳媒發放資料，以廣招徠；
- (d) 聘請通曉中文的接線生接聽港客的電話，並在網站加入中文內容；
- (e) 在本地網站設立超連結，接駁到他們的賭博網站；
- (f) 在本港電視台和電台播放一些他們收受投注的境外賽事以及有關的投注資料；
- (g) 就香港舉行的賽馬、六合彩等博彩項目收受賭注（派彩通常較高）；
- (h) 通過本港傳媒提供博彩資料（例如海外足球賽事的賠率），引發市民投注的興趣。

10. 境外收受賭注者紛紛進軍香港市場，原因有幾：首先，香港的情況有別於一些司法管轄區(例如美國)，我們沒有立例禁止未經批准的跨境賭博活動或有關的宣傳活動。由於有些境外收受賭注者成功在香港宣傳或提供與投注有關的服務，境外收受賭注者愈來愈清楚了解到香港當局無從規管這類活動。第二，以國際標準而言，香港的合法賭博投注額甚

高，因此，香港在境外收受賭注者的眼中，是一個相當大的市場。再者，香港地小人多，通過本地傳媒和廣告傳播資訊的成效顯著，有助收受賭注者推廣業務。此外，由於互聯網和國際直撥電話服務在香港十分普遍，而且收費低廉，跨境賭博活動因而亦較為方便廉宜。

11. 問題的核心在於，這些未經批准的境外收受賭注活動以及跨境賭博活動，雖然與本地經營的同類活動性質相近 — 同是未經批准和不受當局規管，而且同樣方便 — 但在現行法例下，後者屬非法活動，前者卻不是。從政策角度來看，經營者在香港收受賭注或投注人士向本地收受賭注者下注都是罪行，但如果有關收受賭注者身處境外(即使投注人士身在香港)，卻不是觸犯法例，這樣並不合理。這種情況會令我們的賭博政策名存實亡，因為政策的用意是把賭博機會局限於少量獲批准的途徑，而在目前的情況下，境外收受賭注者和向他們下注的港人卻不受任何“限制”。境外收受賭注者接受港人投注的情況愈趨普遍，會令社會付出沉重的代價。事實上，未經批准的賭博活動，不論是跨境或本地的，都會帶來上文第7段所述的種種問題。此外，假如不把跨境賭博活動納入《賭博條例》的規管範圍，境外收受賭注者勢將肆無忌憚地大事宣傳，誘使港人投注。

12. 儘管部分以香港為業務對象的境外收受賭注者已向其所屬地區的當局領牌，我們卻不能以此為理由，把他們在香港的活動合法化。首先，由於我們一貫的賭博政策是限量提供合法的賭博途徑，如果容許無數的境外收受賭注者在香港合法經營，對現行政策會是一大諷刺。此外，把境外收受賭注者的活動合法化，對本地合法經營者極為不利，因為本地合法經營者需要繳稅，故無法像一些境外收受賭注者般提供投注折扣或增加派彩，亦不能接受賒帳投注。反之，由於境外收受賭注者所提供的彩金較為吸引，假如他們的活動被合法化，那些一向通過合法途徑投注的人，最終會改向境外經營者下注。其次，鑑於部分司法管轄區所訂的發牌制度較為寬鬆，而且透明度不高，故難以保證某些境外持牌收受賭注者與犯罪活動無關，亦難以確保他們會禁止未成年人士參與賭博。此外，這些經營者所設的遊戲是否公平，以及會否向得獎者派發彩金，亦成疑問。第三，境外持牌收受賭注者對現行賭博制度所構成的威脅，甚至較諸本地非法收受賭注者

更大，因為前者在現時法例下，可以公然大肆宣傳業務，及提供與投注有關的服務，而本地的收受賭注者在這方面則會比較低調。事實上，許多境外收受賭注者現時都是以"另一合法賭博途徑"自居，而本港投注人士亦愈來愈傾向於這樣看待境外收受賭注者。這個趨勢令人憂慮，實應予以遏止。

13. 在修訂法例時，我們認為無須把跨境網上賭博與其他形式的跨境賭博加以區分。跟現行《賭博條例》一樣，條例草案應"科技中立"，否則只會令經營者改以其他不受規管的方式收受賭注。我們不能僅僅基於未經批准的網上賭博活動並非以傳統方式進行，便給予豁免，使之不受條例草案規管。事實上，上文第 8 至 11 段提及的境外收受賭注者，有很多都是網上賭博經營者。更重要的是，上文第 7 段所述的種種問題，不單止會出現於網上賭博活動，甚至會因網上賭博而更趨嚴重。舉例來說，網上賭博較易出現欺詐情況；例如虛擬賭場經營者可以透過干擾賭博軟件，操控遊戲結果以謀取利益，甚至可在數分鐘內把網站改動或移除。再者，由於網上賭博多以信用卡記帳，而且為投注人士提供二十四小時不停的賭博機會和即時滿足感，因此較易引致病態賭博行為。此外，未成年人參與賭博活動，在網上也較難防止。對罪犯來說，網上賭博則是另一個方便清洗黑錢的途徑。

條例草案的效力和限制

(a) 效力

14. 我們知道有委員關注到條例草案在打擊跨境賭博活動(特別是網上賭博活動)方面的效力。我們相信，條例草案的整套建議修訂如獲採納，最少會防止跨境賭博活動蔓延，以及大大**減少**跨境賭博和在本港進行的有關推廣活動。首先，亦是最重要的一點，就是有關的修訂條文如獲通過，當可**清楚表明政府的政策立場**，就是不會批准或容忍任何在港進行的跨境賭博活動。相反，條例草案如不獲通過，就等於為那些覬覦香港市場的境外收受賭注者大開綠燈。

15. 《賭博條例》第 7 和第 8 條的建議修訂，旨在把境外收受賭注者收受在本港人士賭注的活動，以及在本港人士向境外收受賭注者投注的行為，均列為刑事罪行。對於境外收

受賭注者和提供信貸的機構來說，由於賭博交易並不合法，如有投注人士拖欠債項，經營者也不能通過香港法院追討欠債。有關這兩項條文的修訂，亦為其他建議修訂，包括新訂的第 16D 和第 16E 條，提供鞏固的基礎。第 16D 條禁止在電視或電台播放未經批准的賽馬或賽狗資料，第 16E 條則禁止推廣和便利收受賭注。

16. 更重要的是，由於擬訂的第 16E 條旨在禁止推廣和便利收受賭注，我們預計境外收受賭注者(包括網上賭博經營者)將較難吸引本港市民下注。同時，市民向境外收受賭注者下注，亦將會較為不便。根據該新訂罪行，凡進行推廣、刊登廣告、提供與投注有關的服務，以及作出其他蓄意行為以便利收受賭注，均屬違法。境外收受賭注者將不得在香港(包括通過香港的傳媒)刊登廣告或推廣業務。此外，本地銀行亦不會再為境外收受賭注者提供銀行服務(例如一旦知道有境外收受賭注者在銀行開戶，便會把戶口取消)。**發出信用卡的機構**亦不會容許信用卡持有人利用信用卡參與跨境賭博。既無本地銀行戶口和信用卡的服務，收受賭注者和投注人士惟有利用支票、銀行匯票和電傳轉帳的方式收取存款和賭注，以及派發彩金。這樣，正如上文第 3 段所述，投注人士向境外收受賭注者下注將較為費時失事，成本亦會大增。我們欣悉，香港有些銀行最近已正式知會客戶，說明日後不會處理涉及非法賭博的信用卡交易。條例草案把跨境賭博列為違法行為，這樣將可為這些行政措施提供有力的法律依據。

17. 根據經修訂的第 26 條，凡是涉及非法賭博活動的金錢(包括賭注和彩金)，或是涉及推廣或便利境外收受賭注活動的金錢，法庭均可頒令將之沒收。此外，假如條例草案獲得通過，而境外的收受賭注活動又已納入"收受賭注"罪行的涵蓋範圍，由於"收受賭注"在《有組織及嚴重罪行條例》(第 455 章)中屬於"指明的罪行"，當局將可援引該條例的有關條文，賦予警方更大權力調查境外收受賭注的罪行及沒收犯罪者的資產。根據該條例的第 4 條，律政司司長可向法庭申請，要求發出命令，協助調查已犯或被懷疑已犯指明的罪行的人的收益。若有關人士被檢控及定罪，根據該條例的第 8 條，當局亦可申請沒收令，將有關人士得自指明的罪行的收益沒收。

18. 另外，建議增訂的第 16D 條在一定程度上可減少投注人士向境外收受賭注者下注，因為該條禁止境外收受賭注者在境外賽事即將舉行前，通過電視或電台這兩個受歡迎的媒體**發放最新投注資料**，而這些資料對投注人士來說是必不可少的。

19. 上述各項修訂將有助於制止境外收受賭注活動在本港蔓延，並會減低這些博彩活動的吸引力和方便程度。其他地方的經驗顯示，制定明確的法例有助於遏止境外收受賭注活動，以下例子可資證明：

- (a) 境外收受賭注者不會在英國刊登廣告，亦不會接受美國公民的投注，因為這會違反上述兩國的法例；
- (b) 很多賭博網站都發出告示，提醒投注人士遵守其所處司法管轄區的法例；
- (c) 美國的一些發卡銀行已禁止客戶利用其信用卡參與非法網上賭博活動。

我們相信，條例草案一經制定，境外收受賭注者(包括網上賭博經營者)在港經營的困難和風險便會大增，而本地投注人士參與境外博彩也會較為不便。我們希望條例草案所涵蓋的各項措施可遏止未經批准的跨境賭博活動。

(b) 限制

20. 期望條例草案制定後可以**杜絕**境外賭博活動是不切實際的。根據第 7 和第 8 條的建議修訂條文，在跨境賭博交易中，收受賭注者和投注者均須負上刑責，而由於跨境賭博活動一般通過互聯網或電話(國際直撥電話服務)進行，執法機關在調查罪案及追查涉案者身分方面，都會遇到困難。如有足夠證據，當局會提出檢控；然而在一些情況下，這方面的工作需要大量資源和給予警方相當權力，才可有效地進行。就以網上賭博而言，鑑於互聯網的性質和精密的電腦科技，網站經營者總可以隱藏身分。話雖如此，這些問題並非香港

獨有，很多司法管轄區也同樣受到跨境賭博的問題困擾。

21. 要使有關跨境和網上賭博活動的執法更為有效，以下數個方案可供委員考慮：

- (a) **實時監察**：這方案極富爭議性，而且會涉及侵犯私隱的問題。此外，進行大規模實時監察所需投放的資源甚巨，與我們擬達到的目標可能不成正比。以網上賭博活動來說，由於大部分在網上進行的賭博交易均經過加密處理，因此，這方案能否奏效當成疑問；
- (b) **"移除程序"**：電腦相關罪行跨部門工作小組曾經建議，有關決策局考慮是否可以採用移除網站的方法來打擊互聯網罪行，包括傳送色情資料、侵犯版權、網上賭博等。根據小組的建議，當局會授權互聯網服務供應商，在獲悉某違例網站正接受刑事調查時，即把網站移除。以我們的情況來說，就是移除某個賭博網站，或某個與賭博網站建立了超連結的本地網站（根據新訂的第 16E 條，這類行為將屬違法）。不過，有關供應商必須是網站的內容供應商或網站主持，方案才會適用。目前，所有已知的賭博網站均以香港境外為基地，本地互聯網服務供應商不能將之移除。不過，如果那是本地賭博網站，或是一些與境外賭博網站建立超連結的本地網站，警方應可追查經營者，並迅速採取行動，而無須採用"移除程序"；
- (c) **阻止接達賭博網站**：據我們所知，有些司法管轄區現正採用這種方法。在這些地區，作為傳送資料者的互聯網服務供應商必須根據當地的發牌規定，隔濾網上的"禁制資料"，包括境外賭博網站。不過，除非有充份理據阻止接達某些網站，否則如在本港採用這個方法，可能會令人憂慮資訊自由和審查的問題。此外，就網上賭博而言，世界各地的賭博網站多不勝數，也影響這方案的可行性。況且，即使網戶不能接達某網址，網站的經營者大可遷往另一網址，輕易避過規管。

鑑於上述三項措施涉及敏感的課題，而且成效存疑，採取這些措施的司法管轄區並不多。以香港的情況來說，我們認為不宜在現階段採納。不過，我們會繼續密切留意其他司法管轄區在這方面的發展。

22. 打擊網上賭博活動的另一個方法，是向市民推廣互聯網過濾軟件。我們可由學校、圖書館和政府轄下的數碼中心做起，並鼓勵學生家長在家中的電腦安裝這類軟件。此舉雖然不能防止有心人在網上賭博，也不能防礙這類賭博行為，但卻有助於防止未成年人士接達賭博網站。至於這方法是否可取和可行，我們會作進一步研究。

結論

23. 由於現行法例存有漏洞，加上科技日新月異，付款方法日趨先進，跨境賭博活動因而愈見普遍，香港也成為愈來愈多境外收受賭注者的市場。因此我們認為，通過修例來解決這個問題，已是事不宜遲。在修訂法例時，我們認為應採取"科技中立"的原則，把網上賭博視作跨境賭博問題的一部分，一併研究和處理。

24. 我們承認，條例草案在對付跨境賭博(包括網上賭博)方面的效力有所局限。不過，條例草案如獲通過，跨境賭博活動的難度和風險便會增加，吸引力也會隨之而下降。依我們所見，除非我們準備採取較嚴苛措施，否則條例草案所涵蓋的一套措施，已是現時最佳的政策方案。政府會繼續密切監察國際間的發展和保持警覺，如有其他有效措施，當即提出進一步建議。另一方面，假如條例草案不獲通過，無形中會使本港目前各類形式的跨境賭博變得合法，並為所有覬覦香港市場的境外收受賭注者大開綠燈，做成"賭博無限制"的局面。而且，上文第7段所述的種種問題，會隨之出現，令社會利益受損。鑑於現時有愈來愈多境外收受賭注者在網上經營，而愈來愈多跨境賭博在網上進行，因此，對網上賭博經營者給予豁免，會帶來同樣嚴重的後果。

25. 若對境外收受賭注者(包括網上收受賭注者)的活動坐視不理，到他們在香港取得大量客戶時，問題便會愈難應

付。他們甚至會以政府一直容許他們在港收受賭注，作為他們有權在這裏繼續經營的理據。正如上文所述，香港欠缺有效打擊境外收受賭注活動的法例，加上合法賭博投注額十分可觀，難免成為境外收受賭注者覬覦的對象。因此，我們實有必要盡快通過《賭博條例》的修訂條文。目前來說，我們會繼續留意國際間的發展，設法加強執法能力。對付非法收受賭注者就好比一場"貓捕鼠遊戲"，需要政府和立法機關的持續努力。

民政事務局
二零零一年五月

附件 二

電腦相關罪行跨部門工作小組報告書有關工作小組的工作方針的節錄

工作方針

1.5 我們的工作重點，是改善對付電腦罪案的執法架構或環境。因此，我們嘗試找出問題所在，並就電腦罪案的預防、蒐集證據、調查和檢控方面的問題，建議立法或其他方面的對策。我們的最終目標，是協力提供一個有利於正當使用電腦和互聯網的環境。

1.6 我們採用宏觀的方針，盡可能找出全盤適用的對策。因此，我們不是要處理所有可能通過電腦或互聯網干犯的個別罪案。它們應繼續在有關的政策範疇內予以考慮。舉例來說，網上賭博應該是整體賭博政策中的一環，並應在這個範疇內考慮如何適當處理。不過，由於我們提出的建議會加強或有助撲滅電腦罪行的執法工作，因此對這些個別的罪案也會有影響。

附件 三

《刑事檢控政策 - 政府律師指引(一九九八年版)》的節錄

同意檢控

29. 若干條例規定，除非律政司司長同意，否則就不可以根據有關條例所訂的罪行而提出檢控或繼續進行已經提出的檢控工作。把這項規定納入法例的原因不一，但基本上都是為了確保不會在不恰當的情況下提出檢控。

30. 刑事檢控專員已經通過不同方式獲得授權，可以同意檢控若干條例所訂的罪行。在一些情況下，仍必須由律政司司長親自同意提出檢控。但刑事檢控科的高級律政人員也可以按照法例規定，在特定的案件中行使經授予的權力，同意提出檢控。

31. 通常而言，規定要有同意才可以提出檢控的因由，在決定是否提出檢控的階段時就應該加以考慮。舉例來說，法例規定要徵得同意才提出檢控，可以是為了確保減輕刑罰的因素得到考慮，也可以是為了避免就瑣屑事情而提出檢控。在這些情況下，檢控與否以及是否同意的兩個問題實際上已合二為一。若干法例訂有這種同意條文，是因為無法把有關罪行界定至單單涵蓋所要針對的損害行為；另一些因由，是因為需要應用刑事法，去解決敏感和備受爭議的問題；或有關情況涉及重要公共政策的考慮。在適當情況下，政府律師會先諮詢 關部門或機構，然後才決定是否同意提出檢控。