

(譯 本)

本局檔號 OUR REF : HAB/CR//1/17/93 Pt. 31
來函檔號 YOUR REF :
電 話 TEL NO. : 2835 1365
圖文傳真 FAXLINE : 2591 6002

香港中環
昃臣道 8 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
二零零一年一月九日的會議**

謝謝你二零零零年十二月十二日的來信。我們將於下文開列議員於二零零零年十二月七日委員會首次會議上要求我們提供的資料，並就議員表示關注的事項作出回應。

第 8 條的立法意圖

《賭博條例》第 8 條訂明，向未經批准的收受賭注者投注，屬刑事罪行。這條條文最初於《1976 年賭博條例草案》(下稱“1976 年條例草案”)中提出，而該條例草案其後於一九七七年制定成為法例。

政府在賭博政策上的整體目標，自一九七六年至今基本上維持不變。政府的目標一直是致力打擊非法賭博活動，以及提供限量的合法賭博渠道，滿足市民所需。一九七六年以前，賭博法例旨在遏止使用處所進行賭博活動(即在

賭場內進行賭博活動)，但沒有直接打擊未經批准的商營賭博活動，特別是收受賭注的活動。1976 年條例草案特別提出禁止收受賭注，不論收受賭注的活動是以何種方式進行，以及在何處進行(第 7 條)(除非有關活動已根據《博彩稅條例》(第 108 章)獲得批准)。1976 年條例草案亦新增條文，禁止向收受賭注者投注(第 8 條)，包括利用電話投注(在這種情況下，投注人士毋須前往收受賭注者的處所投注)。現把當時的律政司在動議 1976 年條例草案進行二讀時發表的演辭載於附件 A，以供議員參閱。

海外國家和地區禁止傳送投注資料的法例

美國和加拿大均制定了法例，禁止就未經批准的賭博活動傳送投注資料。就美國的聯邦法例來說，《美國法典》第 18 篇第 1084 條訂明禁止“在州際或對外營商活動中傳送……能協助投注者就任何體育活動或競賽投注或打賭的資料”；不過，如果該類賭博活動在某一個州或海外國家是合法進行的，則容許由該個州或海外國家傳送相關的投注資料至另一個州或海外國家，但所述的賭博活動在接收資料的州或國家必須亦屬合法。有關條文的副本，現載於附件 B。

就州的法例來說，如果某個州已就賽馬或其他體育活動提供合法的投注渠道，則法例可能會完全禁止傳送在該州以外舉行的賽馬或同類活動的資料。舉例來說，加州的《刑法典》訂明，任何人“不論以任何方式，故意傳送賽馬活動的賽情或結果，或與涉及人、畜或機械器具的競賽或試闡有關的資料，包括賭注、賠率、賠率變更、預告開跑或正式開跑時間、參賽或試闡騎師資料的變更等，而傳送或接收該等資料的人士所參與的賭博活動是非法的”，即屬違法。不過，傳送獲法例批准的賭博活動的投注資料，則屬合法。有關條文的副本，現載於附件 C。

加拿大的《刑法典》第 202 條亦訂明，任何人“印製、提供或建議印製或提供資料，以供就任何賽馬、搏擊、遊戲或體育活動收受賭注、設立彩池或投注等行為，而不論有關活動是在加拿大境內或境外舉行，或是否已經舉行”，均屬犯罪(第 202(f)條)。一如美國，加拿大的法例亦讓傳送資料以供合法的彩池投注活動的人，享有豁免權(第

204(1.1)條)。有關條文的摘錄，現載於附件 D。

美國和加拿大的法例禁止(包括以印刷和廣播的方式)傳送一系列有關非法賭博活動的競賽或體育賽事的各類資料/資訊。相比之下，《2000 年賭博(修訂)條例草案》(下稱《條例草案》)建議加入的第 16D 條的規管範圍更為集中，只針對透過電視或電台廣播有關馬匹或狗隻競賽的預測、示意、賠率或提示的資料。此外，建議的規管只能在有關競賽舉行前 12 小時內生效。另一方面，不論是《條例草案》第 16D 條或海外的法例，均對傳送有關獲批准的收受賭注活動的資料和用於新聞報導的資料予以豁免。因此，建議加入第 16D 條，在打擊未經批准的賭博活動和保障言論自由兩者之間，取得了平衡。

建議中第 8 條的規管範圍

部分議員關注到，建議的第 8 條的規管範圍可能過於廣泛，妨礙個人自由。

建議的修訂旨在擴大現時第 8 條的規管範圍，訂明只要投注人士身在香港而向未經批准的收受賭注者投注，不論收受賭注活動是在甚麼地方進行，均屬刑事罪行。隨着國際直撥電話和漫遊服務等現代通訊科技日趨普及，加上國際直撥電話費急劇下跌，未經批准的境外收賭注者可與本港的收受賭注者一樣，輕易地向本地投注者收受賭注。換言之，未經批准的收受賭注者毋須身在香港及在香港營辦業務，也可向本地投注者收受賭注。對投注者來說，向未經批准的境外收受賭注者投注，幾乎跟向本地的收受賭注者投注一樣方便。不過，根據現行《賭博條例》的規定，向未經批准的境外收受賭注者投注卻並非違法。這個情況實在是於理不合，而且正逐漸被未經批准或非法的本地和境外收受賭注者所利用。為解決這個問題，我們必須把第 7 和 8 條的規管範圍擴大，以涵蓋有境外成份的收受賭注活動，以及向未經批准的境外收受賭注者投注的活動。

第 7 和 8 條的建議修訂，旨在修正上述不合理的情況，以堵塞《賭博條例》的漏洞。不然的話，將會引致以下各種問題：

- (1) **大幅增加的賭博機會**：政府的賭博政策旨在提供**限量並受規管的賭博機會**，以滿足本地人士的需求。不過，未經批准的賭博經營者卻提供種類繁多的賭博“產品”和更頻密的賭博機會(舉例來說，互聯網能不分晝夜提供賭博機會)。假如這些未經批准的收受賭注者可向香港人收受賭注而不受任何管制，又或香港人可隨意向他們下注，則香港人的賭博機會實際上會變為**沒有限制**。這顯然不符合香港社會的整體利益；
- (2) **未成年人士參與賭博**：根據規定，18歲以下人士不得參與香港的獲批准的賭博活動，而獲批准的賭博經營者亦須嚴守和有效地執行這項規定。假如我們決定不按照建議修訂第7和8條，則未成年人士雖然不得向本港獲批准的收受賭注者投注，但卻可以合法地向未經批准的境外收受賭注者投注。這不但是法律上的一種不合理的情況，更重要的是會誤導青少年。事實上，未經批准的境外收受賭注者接受投注前，必須根據本港的規定，查核投注者的年齡。第8條的建議修訂至少可清楚讓投注者(包括未成年的投注者)知道，向未經批准的收受賭注者投注，不論收受賭注者身處何方，均屬犯罪；
- (3) **賭博遊戲的可靠程度**：境外賭博活動並不受香港當局的規管。如果當局不把向未經批准的境外收受賭注者投注納入《賭博條例》的管制範圍，會令人誤以為參與該等賭博活動是合法的，或為政府和立法機關所容許。如果政府讓這個情況繼續，而有投注人士在賭博過程中遭境外賭博經營者欺騙，又或無法收取贏取的彩金的話，政府便可能會因此受到責難。我們知道部分地區實施的發牌制度頗為寬鬆；因此，雖然有些境外收受賭注者已在這些地區領有牌照，亦未必一定可靠。我們也關注到，部分與香港有聯繫的非法收受賭注可能牽涉其他犯罪活動，並會利用部分非法賭博的收入在香港進行不法的活動；及

(4) **損失收入和善款**：在香港獲批准的賭博活動經營者須繳納博彩稅，並把部分收入撥作慈善用途。不過，未經批准的境外收受賭注者毋須履行這項責任。假設香港人的投注總額在某段時間內大致不變；如果向境外收受賭注者投注的活動增加，則向本港合法收受賭注者的投注便會減小，因而減少香港的稅收和慈善捐款。正如上文所述，與香港有聯繫的非法收受賭注者，可能會利用部分非法賭博的收入，在香港進行犯罪活動。

有議員建議修訂擬議中的第 8 條，豁免部分人士，包括透過電話或互聯網向其本國收受賭注者投注的遊客，使之免受條文所規限。我們已研究過在建議的第 8 條下對某些情況作出豁免的可行性，這些情況包括：

(1) **豁免遊客或在香港短期逗留的免受限制**：首要的問題是，我們有否足夠理據豁免遊客(或任何類別的人士)受建議的第 8 條所規限。《基本法》第二十五條規定香港居民在法律面前一律平等，而根據《基本法》第二十四條，“香港居民”包括非永久性居民。《基本法》第四十一條規定，在香港特區境內的香港居民以外的其他人均享有《基本法》第二十五條及其他條文的權利。原則上，我們認為在沒有充分理據下豁免某一類別的人士是不正確的做法。我們認為，任何人在任何國家／地區居住或遊覽，也應該遵守當地的法例。因此，我們認為沒有理由豁免遊客受建議的修訂條文所規限。

根據我們的理解，“遊客”一詞在法例上並沒有現成的定義。因此，我們必須為實施建議的豁免而界定其定義。但我們預計在此過程中將產生一連串的問題。為避免被質疑法例帶有歧視成分，我們在界定“遊客”的定義時應避免以國籍、種族或其他任意的準則而給予部分人士優待。

在法律上要界定“遊客”的定義殊非易事。對一般人來說，遊客是前往其居留地以外的地方旅遊的人。不過，許多前往類似香港等地的遊客也會在度

假之餘同時處理公務。那麼，來港的商人是否也應包括在“遊客”的法律定義中？

我們曾嘗試以國籍來界定“遊客”，但發現在大部分司法管轄區，特別是香港，這個方法並不可行。香港的遊客有不少是來自中國的其他地區，包括內地、澳門和台灣。如果把他們包括在“遊客”的法律定義中，國籍將不可用作為界定定義的一種方法。

“逗留時間”可能是其中一個界定“遊客”定義的方法。我們可把在其居住地方以外短期逗留的旅客稱為“遊客”。不過，“短期”是指多久？假如某人在一年間頻密來港旅遊，而每次逗留只有數天，但其逗留的總日數達數月之久，是否也可稱為“短期逗留”？

此外，不法之徒也可能會利用豁免，安排來自中國其他地區的“遊客”或華僑替他們下注。

- (2) **如收受賭注者已獲境外司法管轄區發牌，則投注者可免受規限：**由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。建議的豁免將會給予香港人大量合法的賭博機會，這與我們的賭博政策背道而馳。事實上，投注者也很難確定收受賭注者是否已在外地正式領牌。即使收受賭注者已在海外領取牌照，但由於部分海外司法管轄區的規管制度頗為寬鬆，我們將無法處理未年人士賭博及賭博欺詐等問題。
- (3) **收受賭注者沒有在香港宣傳業務，則投注者可免受規限：**建議的豁免會把責任加於投注者身上，使他們要自行找出境外收受賭注者是否在香港宣傳業務。檢控人員也難以蒐集證據，證明該境外收受賭注者曾在香港宣傳業務。舉例來說，有些收受賭注者只在互聯網上刊登廣告，吸引互聯網使用者投注。另外，在一個本地網站宣傳跟在一個受香港人歡迎的境外網站宣傳，實在無甚分別；及

(4) 豁免限制 18 歲或以上的人士向境外收受賭注者投注

：這項建議會把 18 歲或以上的香港人向境外收受賭注者投注，定為合法。如上文第(2)項所述，建議會為香港人提供大量合法的賭博機會。雖然這項建議可能對未成年人向境外收受賭注者投注的活動起一定的抑制作用，但卻不能解決先前提及的其他問題，例如有無數的賭博機會存在和可能出現欺詐等問題。

我們亦已考慮是否有可能把上述建議其中數項(如第(2)項、第(3)項和第(4)項)合併，以擬訂一個豁免範圍較窄的方案(例如：18 歲或以上人士向並無在本港推廣業務的境外持牌收受賭注者下注，可獲豁免)。不過，主要問題在於一些司法管轄區的發牌制度較為寬鬆，所以全球現有相當多這樣的“持牌”收受賭注者。容許香港人向這些境外收受賭注者合法投注，實與現行的政策背道而馳。我們需要考慮此項政策改變所帶來的影響(例如公眾會指責政府鼓勵市民向境外收受賭注者投注，以及本港的博彩稅收入和慈善捐款會受影響)。同樣，我們亦須考慮應否為第 7 條(“收受賭注”的罪行)的建議修訂訂立一項類似的豁免條款，因為境外收受賭注者會以公平為理由，要求獲得同等待遇(即接受 18 歲或以上的香港人投注而又並無在本港推廣業務的境外持牌收受賭注者，可獲得豁免)。

總括而言，基於原則和實際的理由，我們對於讓某類或某幾類投注者或未經批准的收受賭注者獲豁免受第 7 和 8 條的建議修訂所規限，有極大保留。

至於議員關注到建議的第 8 條會對個人自由帶來不良影響，我們明白到建議的修訂涉及限制滿足個人意欲(在本文是指“賭博的意欲”)。不過，如果不處理大量未經批准的賭博活動的問題，社會便須付出代價(例如合法賭博的機會大增，以及損失稅收／慈善捐款等)。因此，施加這些限制實屬必須和理由充分。實際上，現行法例已對向未經批准的本地收受賭注者投注施加限制。

執行建議的第 8 條

由於投注者多數透過電話或互聯網向境外收受賭注者投注，我們知道在調查、搜集證據和在法庭提供足夠證據方面，可能會遇上一定的困難。但是，許多其他罪行，特別是那些涉及財產和包括串謀犯罪的罪行(例如欺詐)，亦可能(視乎情況而定)因該罪行涉及境外的因素而出現類似的舉證問題。這是關乎提供證據的問題，與訂立該項罪行的實體法無關。從政策的角度來看，我們認為有必要在法例上清楚說明政府政策的意圖，即政府不會容許這類未經批准的投注活動；以及當投注者因參與非法賭博活動而蒙受金錢損失時，政府將不能施與協助。

要評估建議的第 8 條的成效，我們不應單看條文本身。當該條例草案制定成為法例後，預料提供信貸的機構會避免參與涉及非法賭博的交易，以免帶來一些不能在本港合法追討的非法賭博債項。這種情況會使投注者改用其他方法，例如透過電傳轉賬或郵寄支票的方式投注，從而增加這類投注活動的困難。當局也可根據建議修訂的第 26 條，沒收投注者的彩金。此外，一些境外持牌收受賭注公司的政策，是不接受來自把該類投注列為非法的司法管轄區(例如美國)的投注。我們預期當香港表明把這類活動列為違法時，這些機構有部分會拒絕接受來自香港的賭注。這樣，即使不能杜絕這些非法投注活動，也有助減少有關活動。

第 7 和 8 條是否清晰

建議的第 7(1A)(a)條清楚訂明，無論收受賭注的過程或與該項投注有關的活動是否在香港進行，收受賭注均屬違法。建議的第 7(1A)(b)條則作出豁免的規定：凡收受賭注的過程是在香港以外地方進行，而且涉及交易的各方均身在香港以外地方，則該收受賭注活動便不屬違法。建議的第 8(2)條包括類似條文，規定除非投注活動在香港以外地方進行，而且收受賭注者和投注者都身在香港以外地方，否則不論收受賭注或與該項投注有關的活動在何處進行，向收受賭注者投注即屬違法。

換句話說，只要投注者身處香港，接受投注的收受賭注者和投注者均會違反法例。我們認為第 7 和第 8 條的建議修訂已清楚闡明何者屬違法，何者不屬違法。

押後審議《條例草案》

我們關注到有些議員建議押後審議《條例草案》，直至有關賭博事宜的檢討完成為止。《條例草案》旨在堵塞現行《賭博條例》的漏洞，與民政事務局所進行的檢討無關，並應分開處理。該項檢討會就有關賭博的一系列問題進行研究，包括現今賭博政策的實施情況。任何在檢討完成後所作的決定均不會影響《條例草案》內的修訂，或推翻《條例草案》所維護的政策。

正如一些議員提出，檢討所研究的問題之一，是應否及可否為足球賽事提供受規管及合法的博彩渠道。這是一個具爭議性的問題；而我們亦希望澄清，對於應否提供合法的足球博彩渠道一事，政府未有定論。事實上，政府在提出任何建議前，必會先進行充分的諮詢，並邀請市民廣泛討論。不論檢討結果如何，《賭博條例》亦須根據目前的建議作出修訂，使政府能打擊那些未經批准的境外賭博活動(包括足球博彩活動)，以維護有關政策。

因此，我們認為無需要亦無理由推延《修訂草案》的審議至上述檢討完成，否則在未經批准的境外賭博活動不斷激增的情況下，政府將長時間欠缺法定的權力去打擊這些活動。

《條例草案》提交立法會後，《賭博條例》的漏洞很可能會廣為境外收受賭注者所知。因此，我們急須研究及通過《條例草案》，否則，愈來愈多境外收受賭注者便會利用漏洞，吸引香港人下注。若有建議延遲審議《條例草案》，相信只會受到未經批准的境外收受賭注者歡迎。

請把上述資料送達各議員。將會出席二零零一年一月九日委員會第二次會議的政府人員如下：

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
署理高級助理刑事檢控專員	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
(馮程淑儀代行)

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)

二零零一年一月四日