

《賭博問題諮詢文件》

諮詢報告

目 錄

頁 次

摘要	i
第一章 : 引言	1
第二章 : 公眾意見摘要	4

摘要

背景

政府的一貫政策，是把賭博活動規範於少數認可途徑。然而，近年來，我們的賭博制度面臨重大挑戰。自一九九八年世界盃足球賽以來，足球博彩活動日趨普遍。愈來愈多香港人向本地及境外未經認可的收受賭注者下注足球賽事，而這方面的賭注亦不斷增加。

2. 為此，民政事務局進行了一項檢討，以了解現行賭博制度面對的挑戰，並提出對策。政府於二零零一年六月二十二日發表了《賭博問題諮詢文件》(下稱“諮詢文件”)，概述檢討的結果。諮詢文件旨在就下列問題徵詢公眾意見：

- (a) 政府原則上應否沿用現行的賭博政策，把賭博活動規範於少數認可途徑；
- (b) 鑑於非法足球博彩活動日漸普遍，政府應否藉着在本港提供少數認可的足球博彩途徑，加以規範，作為打擊這類活動的其中一個對策；若然，是否應進一步研究諮詢文件中提出的運作架構；
- (c) 政府應否根據有關研究所得，制定預防措施和提供相關的服務，以減少賭博所造成的不良影響。

3. 公眾諮詢期於二零零一年十月五日結束。在諮詢期內，我們一共收到 7 169 份意見書和 83 645 個簽名。我們曾為立法會民政事務委員會和 18 個區議會舉行簡報會，並出席多個公開論壇，以聽取各界對有關問題的意見。

主要結果

4. 我們就上述三個問題(見上文第 2 段)所收集的意見，現撮述如下：

(A) 賭博政策

在我們所接獲的意見書以及所諮詢的人士／團體當中，只有很少人對這點提出意見。發表意見者大都支持現行政策，贊成把賭博活動規範於少數認可途徑。

(B) 規範足球博彩

根據我們所收集的意見書、簽名和意見，絕大多數人都反對規範足球博彩的方案。他們的主要論點如下：

- (a) 提供受規範的足球博彩途徑，會對青少年的價值觀產生不良影響，因為這樣會令青少年誤以為參與足球博彩活動無傷大雅，因而令更多未成年人士參與賭博活動，最終導致社會付上沉重的代價；
- (b) 此舉會鼓勵更多人參與賭博活動，並使病態賭徒的人數增加。此外，這會助長“不勞而獲”的心態，不利於社會的健康發展；
- (c) 此舉也不能完全取締非法收受足球賭注的活動，因為非法途徑本身的競爭力較強，例如：沒有年齡限制和無須納稅；可以提供賒帳投注、投注折扣、貸款；而且投注方式種類繁多。以賽馬活動為例，雖然本港設有認可的賭馬途徑已經超過二十年，但非法收受賽馬賭注的活動卻一直存在。這正好說明，認可賭博途徑不能完全取締非法途徑。因此，政府應加強執法和收緊打擊賭博的法例，而不是藉着提供認可的足球博彩途徑來解決問題。

至於贊成政府規範足球博彩的人士，則提出以下的主要論點：

- (a) 不論有規範與否，總會有人參與足球博彩活動。提供認可途徑，至少可以令部分投注者不再光顧非法經營者，減少他們收取的賭注，從而截斷不法分子的財路，並減少犯罪活動；
- (b) 規範足球博彩可以增加政府的收入，並為公益事業(例

如體育發展)籌集經費；

- (c) 參與賭博活動不應被視為不道德，而是成人對娛樂方式的自由選擇權利。政府應為喜愛足球博彩活動的人提供合法的途徑，使他們在一個受規範的環境中投注，從而減少賭博所產生的不良影響。

(C) 減少賭博所產生的不良影響

提出意見的人大都同意政府有需要做更多工作，對付香港的賭博問題。他們大多支持諮詢文件所載的建議措施，包括：(a)推行公眾教育，以加深市民對賭博問題的認識，並實施其他預防措施；(b)加強對病態賭徒的治療和服務；(c)定期進行與賭博有關的研究。

5. 為了解更多社會上各界人士的意見，民政事務局在諮詢期間及諮詢期前後的一段時間，進行 / 委託進行了一些民意調查。這些調查的結果顯示公眾對規範足球博彩的方案意見分歧。43-57%的受訪者表示支持有關方案，36-42%則表示反對。然而，大部份受訪者都支持現行賭博政策和有關減少賭博不良影響的建議措施。

民政事務局
二零零二年三月

第一章 引言

背景

1.1 政府的一貫政策，是把賭博活動規範於少數認可途徑。現時香港的認可賭博途徑，主要有香港賽馬會(馬會)舉辦的賽馬博彩及香港獎券管理局主辦的六合彩。然而，未經認可的賭博活動近年有明顯增加的趨勢，其中以足球博彩活動尤其受港人歡迎，而且本地及海外都有不少活躍的收受賭注者。為此，民政事務局進行了一項檢討，以了解現時賭博制度面對的挑戰，從而制定合適的對策。

公眾諮詢

1.2 鑑於賭博問題廣受關注，民政事務局就上述檢討的結果進行了一次公眾諮詢，目的是聽取社會各界人士的意見，並讓市民掌握較詳盡的資料，共同討論有關的問題。我們在二零零一年六月二十二日發表了《賭博問題諮詢文件》，特別就以下事宜徵詢各界人士的意見 —

- (a) 政府原則上應否沿用現行的賭博政策，把賭博活動規範於少數認可途徑(詳見諮詢文件第二章第 2.2 至第 2.7 段)；
- (b) 鑑於非法足球博彩活動日漸普遍，政府應否藉着在本港提供少數認可的足球博彩途徑，加以規範，作為打擊這類活動的其中一個對策；若然，是否應進一步研究諮詢文件提出的運作架構(詳見諮詢文件第四章及附件)；
- (c) 政府應否根據研究所得，制定預防措施和提供相關的服務，以減少賭博所產生的不良影響。有關的措施和服務包括 -
 - (i) 推行和統籌各種預防及教育措施，以減少賭博所產生的不良影響；

- (ii) 與有關的政府部門和非政府機構合作，為那些受病態賭博問題困擾的人加強治療及服務；
- (iii) 定期進行和支援有關賭博的研究(詳見諮詢文件第五章)。

1.3 諮詢期原定於二零零一年九月二十一日結束。然而，香港理工大學(理工大學)於同年九月十四日發表了一項由民政事務局委託進行的“香港人參與賭博活動情況研究”報告。由於有若干界別人士要求政府給予充足時間，以便他們研究報告內容並向政府提出意見，民政事務局遂決定把諮詢期延長兩周，押後至十月五日結束。

1.4 在諮詢期內，我們在 18 區民政事務處派發諮詢文件及簡介小冊子，並把有關資料上載民政事務局及政府資訊中心的網站。其間，我們派發了大約 15 000 份諮詢文件及 17 000 份簡介小冊子。我們亦為立法會民政事務委員會、18 個區議會及青年事務委員會舉行了簡報會，並出席了多個公眾論壇及電子傳媒安排的節目，向社會各界解釋諮詢文件的內容，並聽取他們的意見。

1.5 在公眾諮詢期結束時，我們一共收到 7 169 份意見書及 83 645 個市民簽名¹。“意見書”包括個別市民的來信及電子郵件，以及市民填交的問卷(共 2 488 份)，這些問卷是由一些關注團體設計的。“簽名”則包括關注團體收集的簽名(大約 16 000 個)，某份意見書的聯署人簽名(大約 300 個)，以及內容及格式相同的意見書(超過 60 000 份)。要特別一提的是：每個簽名運動、每份有超過一人署名的意見書、每批內容及格式相同的意見書，均視作一份“意見書”。對諮詢文件提出意見的人，來自社會各界，包括學生、教師、家長、宗教團體、大專院校的學者、政黨、律師、社工、醫生等等，不一而足。

1.6 此外，還要特別一提：民政事務局收到意見書或簽名後，並沒有檢查或核實簽署人的身分。除了一些明顯重複的意見之外(例如：內容和署名都完全相同的電子郵件)，每份意見書或每個簽名均當作獨立項目計算。

¹ 在所收到的意見書當中，有 5 070 份是郵寄的，664 份以傳真方式遞交，774 份是電子郵件，其餘 661 份是市民親自到民政事務局遞交的。至於所收到的簽名，有 16 379 個是郵寄的，其餘 67 266 個則由市民親自遞交。

1.7 為更有效地了解社會上各界人士的意見，民政事務局委託市場策略研究中心在諮詢期完結後隨即進行一項有關諮詢文件所提出的三項事宜(見上文 1.2 段)的民意調查。該中心成功訪問了 3 015 名市民。我們也分別在理工大學進行的一項民意調查²及民政事務局所作的另一項調查³中加入一條問題，詢問受訪者是否支持規範足球博彩。

公眾意見匯編

1.8 諮詢文件註明：“除非意見書上註明全部或部分內容須予保密，否則將不作保密處理，並可讓公眾查閱。”(諮詢文件第 1.7 段)。因此，我們編製了一份《公眾意見匯編》(下稱“匯編”)，當中載有個別人士所提交意見書的副本(註明內容須予保密者除外)，以及內容及格式相同的意見書及問卷的一些具代表性的副本，並同時註明這類意見書及問卷的實際數目。至於民政事務局代表曾出席並就諮詢文件作出簡報的會議，匯編亦節錄了會議記錄的有關部分。市民可在二零零二年三月二十五日至九月三十日期間，向民政事務局總部、油尖旺民政事務處或沙田民政事務處索取這份匯編查閱。

² 是項調查是 1.3 段所述的理工大學研究的一部分。調查在二零零一年五月進行。共訪問了 2 004 名市民。

³ 這是民政事務局在二零零一年七月進行的定期電話意見調查。這調查每兩個月進行一次。是次調查訪問了 1 500 名市民。

第二章 公眾意見撮要

2.1 我們已仔細研究和分析在諮詢期間收到的所有意見書及意見，多次有關會議的記錄，以及有關的民意調查結果。下文撮述有關的意見。

(A) 對賭博政策的意見

2.2 只有小部分意見書(170份，佔總數的2.3%)就政府應否沿用現行的賭博政策(即把賭博活動局限於少數認可途徑)提出意見。在這170份意見書當中，大多數(157份，佔92%)均表示支持該政策；其餘則建議政府採取更開放的賭博政策，認可更多形式的賭博活動，以及容許商業經營者營辦合法賭博活動⁴。關注團體所設計問卷、劃一格式的意見書及信件，都沒有特別提及賭博政策目標的問題，而在民政事務局代表出席的各個會議中，亦沒有特別討論此事。市場策略研究中心的調查顯示，70.5%的受訪者支持現行的政策，19.3%則表示不支持。

(B) 對於規範足球博彩的意見

意見書及會議上表達的意見

2.3 幾乎所有接獲的意見書以及所諮詢的團體／人士，都對應否規範足球博彩提出意見。事實上，他們很多都只是談論了這個問題。

足球博彩活動日趨普遍的原因

2.4 諮詢文件第三章論及足球博彩活動在本港日趨熾熱的情況。有些回應諮詢文件的人提及了足球博彩愈來愈普遍的原因。他們大都提出以下兩個潛在因素：

- (a) 本港報章和雜誌廣泛刊載有關足球博彩的資訊(例如：提示和賠率)以及與賭博有關的廣告(有1 069份意見書提出這意見，並有1 519個簽名支持)；

⁴ 馬會及香港獎券管理局均屬非牟利的賭博經營機構。

- (b) 警方的執法行動不足以打擊非法足球博彩活動(有 824 份意見書提出這意見，並有 2 386 個簽名支持)。

反對意見

2.5 提出意見的人絕大部分(6 261 份意見書(87%)和 80 466 個簽名(96%))都反對規範足球博彩。這些意見書和簽名，很多都是以填交問卷以及內容格式劃一的意見書的形式遞交。反對意見主要來自教育團體、基督教組織和社會服務機構。尤其值得注意的是，“反對賭波合法化大聯盟”(成員包括教師組織、宗教團體及教會)在臨近諮詢期結束前，向民政事務局遞交了超過 60 000 人的簽名。此外，一間機構亦向民政事務局遞交了 671 篇學生作文(這些作品視作個別意見書)，其中 642 篇的內容是反對有關方案的(其餘則表示贊成或中立)。至於向 18 個區議會所作的諮詢，有 10 個區議會通過動議，反對為足球博彩提供受規範的途徑。

2.6 反對該方案的人所提出的主要理據如下 —

- (a) 提供受規範的足球博彩途徑會對青少年的價值觀產生不良影響，由於足球是一種廣受青少年喜愛的運動，故影響尤其深遠(有 2 204 份意見書提出這意見，並有 6 644 個簽名支持)；
- (b) 此舉會令青少年誤以為參與足球博彩活動是無傷大雅的(有 500 份意見書提出這意見，並有 6 466 個簽名支持)；
- (c) 此舉會促使更多未成年人士參與賭博活動，致令社會付出沉重的代價(有 424 份意見書提出這意見，並有 2 666 個簽名支持)；
- (d) 此舉會鼓勵更多市民參與賭博，增加病態賭徒的人數，造成更多家庭及社會問題(有 1 200 份意見書提出這意見，並有 9 514 個簽名支持)；
- (e) 此舉會敗壞社會道德，助長“不勞而獲”的心態，不利於社會的健康發展(有 2 587 份意見書提出這意見，並有 7 935 個簽名支持)；

- (f) 此舉並不能完全取締非法收受足球賭注的活動，因為非法途徑本身的競爭力較強，例如：沒有年齡限制和無須納稅；可以提供賒帳投注、投注折扣、貸款；而且投注方式種類繁多。以賽馬活動為例，雖然本港設有認可的賭馬途徑已經超過二十年，但非法收受賽馬賭注的活動卻一直存在；這正好說明，認可賭博途徑不能完全取締非法途徑(有 2 918 份意見書提出這意見，並有 11 919 個簽名支持)；
- (g) 此舉會扭曲市民對足球和體育活動的觀感。他們會視足球活動為一種賭博工具，而非一種健康的體育活動。此舉亦會令人們只熱衷於足球博彩，因而妨礙本地足球運動的發展(有 1 029 份意見書提出這意見，並有 7 376 個簽名支持)；
- (h) 足球博彩如可以通過受規範途徑進行，就等於其他運動的博彩活動，甚至其他非法及不道德的活動(例如販毒和賣淫)也可以“合法化”(有 970 份意見書提出這意見，並有 6 717 個簽名支持)；
- (i) 提供受規範的足球博彩途徑會令合法賭博經營者之間出現激烈競爭，因而競相宣傳推廣(有 395 份意見書提出這意見，並有 818 個簽名支持)。

2.7 在反對這方案的人當中，很多人(包括不少區議員)都認為政府未有盡用所有可行的辦法打擊足球博彩活動。他們建議，政府與其為足球博彩提供受規範的途徑，倒不如採取以下措施 —

- (a) 如諮詢文件第 4.5 段所述，加強執法，打擊非法足球博彩活動(有 964 份意見書提出這意見，並有 1 838 個簽名支持)；
- (b) 如諮詢文件第 4.2 至第 4.4 段所述，盡快修訂《賭博條例》，打擊跨境賭博活動(有 887 份意見書提出這意見，並有 3 393 個簽名支持)；
- (c) 對傳媒宣傳賭博活動和傳播賭博資訊(例如有關足球博彩的提示及賠率)，實施更嚴格的管制(有 452 份意見書

提出這意見，並有 1 351 個簽名支持)。

2.8 在反對這方案的人當中，很多(133 份意見書及 3 613 個簽名)都認為政府不應在未詳細研究賭博活動及其影響之前，便就如此重要的問題進行公眾諮詢。一些提出意見的人(407 份意見書及 4 523 個簽名)認為，政府只着眼於認可足球博彩活動為政府帶來的收入，卻低估了賭博的不良影響。有些人(58 份意見書及 686 個簽名)建議政府着力促進市民的精神健康，並協助他們建立正確的價值觀。另有一些人(30 份意見書及 1 140 個簽名)指出，政府應增撥資源，為市民舉辦有益身心的康樂活動。

贊成意見

2.9 在所蒐集的意見當中，一共有 885 份意見書(佔總數的 13%)和 3 155 個簽名(佔總數的 4%)支持政府為足球博彩提供受規範的途徑。有關的意見書主要由個別人士提交，而在收到的簽名當中，約有 1 200 個是來自香港足球總會及少數人士所組成的“支持足球博彩合法化大聯盟”。

2.10 贊成該方案的人所提出的主要理據如下 —

- (a) 不論有受規範的途徑與否，總會有人參與足球博彩活動(有 141 份意見書提出這意見，並有 249 個簽名支持)；
- (b) 提供受規範的途徑，可以令部分投注人士不再光顧非法經營者，減少他們收取的賭注，從而截斷不法分子的財路，並減少犯罪活動(有 298 份意見書提出這意見，並有 755 個簽名支持)；
- (c) 提供受規範的途徑，可以增加政府的收入，並為公益事業(例如體育發展)籌集經費(有 183 份意見書提出這意見，並有 1677 個簽名支持)；
- (d) 如果香港沒有受規範的足球博彩途徑，賭注便會繼續流入境外收受賭注者的手中(有 242 份意見書提出這意見，並有 721 個簽名支持)；
- (e) 參與賭博活動不應被視為不道德，而是成人對娛樂方式的自由選擇權利。當局應為喜愛足球博彩活動的人提供

受規範的途徑，就如賽馬投注和六合彩一樣(有 141 份意見書提出這意見，並有 313 個簽名支持)；

- (f) 對各類賭博活動未能一視同仁，於理不合。香港既有受規範的賽馬投注途徑，為何不能有受規範的足球博彩途徑(有 114 份意見書提出這意見，並有 371 個簽名支持)；
- (g) 提供認可的足球博彩途徑，可讓投注者在一個受規範的環境中投注，從而減少賭博所產生的不良影響(有 89 份意見書提出這意見，並有 212 個簽名支持)；
- (h) 提供受規範的足球博彩途徑，可以刺激本港經濟，並增加就業機會(有 65 份意見書提出這意見，並有 440 個簽名支持)；
- (i) 儘管賭博並不是對社會有益的活動，但賭博活動確已滲透社會各階層。如果我們再不對足球博彩作規範，便要繼續耗費警力來打擊這些活動(有 59 份意見書提出這意見，並有 69 個簽名支持)。

對運作架構的意見

2.11 只有少數人(222 份意見書)就可考慮的認可足球博彩運作架構發表意見，他們大多贊成提供受規範的足球博彩途徑。關於挑選認可足球博彩活動經營者的問題(112 份意見書)，諮詢文件(第 4.28 至第 4.32 段)提出了三個方案。大部分人(78 份意見書及 85 個簽名)贊成只發牌予香港賽馬會營辦足球博彩活動。他們認為，由於香港賽馬會具備營辦認可賭博活動的經驗和資源，故可將足球博彩活動的不良影響和對公眾造成的滋擾減至最少。至於其餘兩個方案 — 發牌讓另一個非牟利機構營辦足球博彩活動，以及發牌讓一個或以上的商業機構營辦有關活動 — 贊成的人數則較少(20 份意見書)。此外，有 86 份意見書(附有 889 個簽名)就認可足球博彩活動的收益用途(諮詢文件第 4.34 段)發表了意見，當中大多(77 份意見書和 618 個簽名)建議可把收益撥作體育發展之用。

2.12 與認可足球博彩經營者和博彩收益的問題一樣，就諮詢文件附件所載的“可考慮的認可足球博彩活動發牌條件”提出意見的人不多(103 份意見書)。他們大都贊成提供受規範的足球博彩途徑，並且普遍贊成諮詢文件所述的發牌條件。當中很多人認為政府需

嚴格執行禁止經營者接受未成年人士投注的規定(36份意見書,並有134個簽名支持),以及可接受投注的球賽種類和數目的限制(17份意見書),以保護青少年,並確保本地足球賽事公正。

民意調查結果

2.13 有關規範足球博彩的方案,民意調查的結果如下 –

	<u>支持</u>	<u>反對</u>
理工大學的調查(二零零一年五月)	51.2%	36.2%
民政事務局的調查(二零零一年七月)	43.2%	41.6%
市場策略研究中心的調查 (二零零一年十月)	57%	39.1%

2.14 市場策略研究中心的調查亦指出 –

- (a) 64.5%的受訪者認為現時香港的足球博彩活動很普遍,7.5%認為普遍程度一般,13.5%認為這種活動並不普遍;
- (b) 62.3%的受訪者認為收緊賭博法例及加強執法不足以解決足球博彩問題,28%則認為已經足夠;
- (c) 若政府實施以下五項措施,則除了原有的57%支持規範足球博彩的受訪者外,另有19%(包括40.7%反對該方案及78.3%對該方案沒有表達意見的受訪者)表示會支持政府規範足球博彩 –
 - (i) 將部分足球博彩收益撥作公共用途;
 - (ii) 禁止未成年人士投注;
 - (iii) 向足球博彩收益徵稅;
 - (iv) 限制足球博彩的宣傳及推廣活動;及
 - (v) 要求經營機構採取預防病態賭博的措施。
- (d) 至於認可足球博彩活動應由甚麼機構經營的問題,在支持規範足球博彩的受訪者中,有68%認為應由馬會經營,21.3%認為應由其他非牟利機構經營,21.8%認為應由政府部門經營,只有8.9%的受訪者認為應由商業機構經營。

(C) 有關減少賭博的不良影響的意見

2.15 對於諮詢文件所載有關減少賭博的不良影響的措施，有 2 778 份意見書(附有 6 519 個簽名)反映了意見，其中絕大部分(2 776 份意見書和 6 517 個簽名)都支持所建議的措施，現按類在下文逐一分述。

預防及教育措施

2.16 發表意見的人士普遍贊成諮詢文件所建議的預防及教育措施，包括：推行公眾及學校教育計劃(有 1 819 份意見書和 3 256 個簽名支持)；為投注者提供資料，包括有關賭博的風險及輔導服務的資料(有 7 份意見書支持)；以及推廣互聯網過濾器的使用(有 6 份意見書支持)。在這三項措施當中，推行公眾教育計劃的建議獲得最多人支持。他們認為政府亟須推行這類計劃，以扭轉愈來愈差的社會風氣。然而，有些反對規範足球博彩的人(272 份意見書和 4 481 個簽名)則認為，政府不應該一方面鼓吹規範足球博彩，另一方面卻把教導青少年了解賭博禍害的責任轉嫁給教育界。

輔導病態賭徒

2.17 有很多提出意見的人(887 份意見書和 3 183 個簽名)以及區議員，都贊成加強專為病態賭徒及其家人而設的治療及輔導服務。有些人(11 份意見書和 215 個簽名)更建議政府和福利機構跟進有關個案，盡量為每一個病態賭徒提供協助。簡而言之，所有就這問題發表意見的人都認為，政府應在這方面投放更多資源。

進一步研究

2.18 就這方面發表意見的人相對較少(53 份意見書)。他們幾乎都一致認為，政府應定期對賭博問題作進一步研究，以加強對這方面的認識，同時監察有關的發展趨勢。有少數人(9 份意見書)建議政府應參考外國有關治療病態賭徒的研究和做法，以汲取經驗。

2.19 在市場策略研究中心的調查中，受訪者亦有被問及對上述各項措施的意見。結果顯示市民普遍支持建議的措施。91.8% 的受訪者認為政府需要推行公眾及學校教育計劃，以加強市民及青少年對賭博影響的認識，而有 7.2% 持相反意見。83.1% 的受訪者認為賭博經營者需要提供更多資料給投注者，以提醒他們賭博的風

險及勝出的機會；14.2%則認為經營者毋需這樣做。81.3%認為政府需要加強提供給病態賭徒及其家人的專業輔導及治療，而有15.8%持相反意見。至於有關賭博的研究，85.8%的受訪者認為政府需要定期進行或支持有關賭博的研究；11.6%認為不需要這樣做。

結語

2.20 公眾對這次諮詢工作的重視，令我們深感鼓舞。我們在諮詢期間所收到的意見和建議，有助我們了解廣大市民對現行賭博政策和有關問題的看法。我們在定出未來路向時，定會充分考慮這些意見和建議。

民政事務局
二零零二年三月