

立法會草案委員會文件

《2003 年博彩稅（修訂）條例草案》

緩減與賭博有關問題的措施

目的

本文旨在說明政府正計劃透過就賭博問題成立的專用基金撥款，推行緩減與賭博有關問題的措施。

背景

2. 政府在二零零二年十一月二十六日公布規範及監管足球博彩的決定時，承諾會訂立措施，以緩減與賭博有關的問題。

專用基金

3. 我們計劃設立專用基金，以資助下列活動：

- (a) 就與賭博有關的事宜和問題進行研究；
- (b) 預防與賭博有關問題的公眾教育和其他措施；以及
- (c) 為問題和病態賭徒及其他受影響人士而設的輔導、治療和其他支援服務。

4. 民政事務局局長會決定上述基金的用途和運用事宜，我們亦會成立一個專設的委員會，以管理有關基金。

5. 至於財務安排方面，我們已經與香港賽馬會達成協議，由該會撥款設立專用基金，有關的安排如下：

- (a) 在足球博彩經營牌照有效期的首兩年撥款 2,400 萬元；及
- (b) 在足球博彩經營牌照有效期的第三至第五年，每年撥款 1,200 至 1,500 萬元。

基金亦接受公眾人士就基金的目的而提供的捐款。

6. 有關款項會用作資助專用基金範圍內的措施和活動，以及支付管理及運用該基金所需要的開支。我們會在實施有關的措施後評估這基金的財務安排。

7. 世界各地資助緩減與賭博有關問題措施的方式各有不同，當中主要包括由持牌博彩活動經營者自願撥款，在受規範的賭博活動所徵收的稅款中抽取特定百分比，以及向持牌博彩活動經營者的收益徵稅。有關的最新資料撮要已載於*附件*。

與賭博有關問題的普遍程度

8. 現時，有關香港賭博問題的資料十分有限。在二零零一年中，政府委託香港理工大學就香港人參與賭博活動的情況進行全面的研究（理工大學研究），該研究是香港首個同類型的研究，有關報告已於二零零一年九月發表。

9. 這研究分別就隨機抽取的 2,004 位年齡介乎 15 至 64 歲的香港居民和 2,000 位十八歲以下的學生進行了調查，以及一個就 20 位年齡介乎 24 至 57 歲的病態賭徒進行了質性研究。主要的研究結果如下：

- 在受訪的成年人士中，約有 78% 曾參與調查內列舉的 13 項賭博活動之中至少一項，其中以投注六合彩（64.2%），參與社交賭博（45.9%）及投注本地賽馬（30.4%）最為普遍。
- 在年齡介乎 15 至 64 歲的人口中，有 1.85%（約 90,000 人）可根據《精神失調診斷及統計手冊》（DSM-IV，美國精神科協會，1994）對病態賭博作出的定義，被界定為「可能已成為病態賭徒」。這定義包含十個診斷標準，分別代表三個不同領域的病態徵狀，即破壞或損害、失控和依賴。這 1.85% 的受訪者在十個診斷標準中曾出現五個或以上的行為徵狀。
- 另外，成年人士中有 4%（約 200,000 人）在測試中得分達三或四分，屬「可能已成為問題賭徒」。
- 約有半數（48.6%）「可能已成為病態賭徒」的人士，表示通常在參與投注賽馬時出現問題，而有 27% 表示通常在參與社交賭博時出現問題。

- 在參與賭博的人口中，「可能已成為問題賭徒」以男性、學歷較低（中三或以下）及個人每月收入在 10,000 元或以下的人士佔多。
- 按照同樣的 DSM-IV 測試方法，估計在未成年人士之中，約有 2.6%（約 12,000 人）屬「可能已成為病態賭徒」，而未成年人士亦較一般公眾人士熱衷於參與運動賭博及網上賭博活動。
- 大部分病態賭徒在年幼時已從父母、親人或鄰舍學會一些賭博技巧。在賭博行為未發展成病態前，他們大都曾長時期參與社交賭博活動。
- 病態賭博引起的負面影響包括令賭徒欠下巨債、破產、人際關係出現問題、工作受影響、患上抑鬱症及其他精神問題。這些負面影響更禍及病態賭徒的配偶和家人。
- 大部分受訪的病態賭徒及其家人都在質性研究中表示極需援助或治療，但卻未察覺政府或非政府機構有提供任何治療或輔導服務。

措施推行的程序

10. 在專用基金成立的首兩年，我們計劃推行一系列預防及緩減與賭博有關問題的措施。計劃的主要細節會於下文說明。

就與賭博有關的事宜及問題進行研究

11. 我們計劃委託學術機構，就與賭博有關的事宜進行研究，研究課題主要包括：

- (a) 就市民參與賭博活動所造成的影響，以及問題和病態賭博在香港的普遍程度進行持續的調查；以及

- (b) 研究各個診斷問題 / 病態賭徒的方法，以及輔導和治療問題/病態賭徒及其家人的服務的實際成效。

在(a)項方面，我們計劃在二零零三年底根據理工大學研究的結果進行跟進調查。在(b)項方面，我們計劃委託學術機構監察兩個以試驗形式開辦的專責輔導及治療問題和病態賭徒的中心，評估它們的實際成效，以及就監察和評估的結果進行研究（見下文 19 至 24 段）。

公眾教育計劃及其他預防與賭博有關問題的措施

12. 預防與賭博有關問題的教育計劃包括一系列以青少年、學生、教師、家長、以及公眾為對象的措施。

以青少年為對象的教育計劃

13. 我們會就與賭博有關的事宜推行一個以青少年、學生、教師及家長為對象的教育計劃，教育計劃的主要目的包括：

- (a) 提高青少年、學生、教師及家長對與賭博有關問題的認識，包括賭博活動的本質、潛在風險及賭博問題對個人、家庭及社會可能造成的不良影響；
- (b) 加強學生及青少年自我控制的能力，以防止因參與任何活動而上癮或出現病態行為；以及
- (c) 增強學生及青少年對問題和病態賭博（相對於社交賭博）的認識，包括問題賭博的特徵及徵兆，與問題賭博有關的個人性格特質、行為、和風險因素、以及應在何時及如何尋求適當協助。

14. 教育計劃會包括下列各項：

- (a) 設立專題網頁，提供與賭博有關問題的資訊及教育，當中包括網上活動，藉此向青少年及學生傳遞有關的資訊，使

他們更關注賭博問題及其潛在風險。此外，該網頁亦會提供有關問題和病態賭博的主要參考資料；

- (b) 與學校、有興趣的教育及青少年服務機構、兩個參與輔導及治療服務試驗計劃的非政府機構（見下文 19 至 24 段）及大眾媒體合辦活動。活動類型可包括研討會、工作坊、專題報告及辯論等；以及
- (c) 為學校制訂一套以賭博為題的教材。

15. 我們會在短期內委託政府全資擁有的香港教育城有限公司（香港教育城），協調及統籌有關教育計劃。教育計劃年期最初為兩年。香港教育城是由教育統籌局於二零零二年五月注資成立的有限公司，主要負責營運一個大規模的綜合教學資源及服務網站。香港教育城擁有完備的網絡，聯繫全港中、小學學生、教師及家長。我們決定與香港教育城合作，借助其鼓勵和促進以生動及互動的模式持續進修的企業理念，並利用該機構在教育方面完備的網絡，去推行有關教育計劃。

16. 有關賭博的專題網頁大約會於二零零三年十月推出，而其他一系列的活動亦會從今年年底開始陸續推出。

以公眾為對象的公眾教育計劃

17. 推行以公眾為對象的公眾教育計劃主要是為了防止市民成為問題或病態賭徒。教育計劃能讓市民在深入了解後決定應否及如何參與賭博活動，並防止他們沉迷賭博。教育計劃的目標如下：

- (a) 提高公眾對賭博活動的本質及其潛在風險的認識；
- (b) 加強公眾對賭博及有關問題的認識 – 包括什麼是問題及病態賭博，如何辨別問題/病態賭徒和應在何時及如何尋求適當協助；以及
- (c) 向參與賭博的人士提倡有節制的博彩觀念。

18. 我們計劃於二零零三年中開始，透過下列媒介分階段向公眾傳遞上述訊息：

- (a) 海報及宣傳牌；

- (b) 數個政府宣傳片及宣傳聲帶；以及
- (c) 拍攝紀錄片形式的劇集，並盡量以真實個案取材。

為問題及病態賭徒提供的輔導、治療及其他緩害服務

19. 我們計劃為問題及病態賭徒設立兩個專責的輔導及治療中心，中心會分別委託兩個非政府機構負責運作，年期為三年。

20. 成立專責輔導及治療服務試驗中心的主要目的如下：

- (a) 為問題 / 病態賭徒及其家人提供專門的輔導及治療服務；
- (b) 協助發展診斷問題 / 病態賭徒的方法，研究輔導及治療問題 / 病態賭徒的最佳模式，以及與各有關機構建立聯繫；
- (c) 推行公眾教育及預防措施，讓市民了解賭博的潛在風險，與問題 / 病態賭博有關的課題，以及向參與賭博的人士提倡有節制的博彩態度；以及
- (d) 蒐集合適的數據及統計數字，以提高市民對問題及病態賭博行為和風險因素的認識。

21. 具體而言，兩個服務中心將提供下列服務：

- (a) 電話輔導熱線，提供一般服務資料查詢、初部診斷、輔導和轉介服務；
- (b) 面談輔導服務；
- (c) 自我治療和小組輔導 / 治療計劃；
- (d) 轉介問題 / 病態賭徒接受有關的專業服務；
- (e) 轉介和 / 或提供心理及醫療服務；
- (f) 為問題及病態賭徒的親友和輔導員提供指引、訓練及意見；

- (g) 蒐集輔導及治療服務使用者的數據和統計數字，以提高對問題及病態賭博行為和風險因素的認知。

22. 我們現正為兩個專責的輔導及治療中心擬訂合適的服務水平基準指標。我們已聘請英國的 National Association for Gambling Care, Educational resources and Training Centre (GamCare) 為該研究的顧問。該中心是一個具信譽的全國性機構，專責就賭博對社會造成的影響提供資訊、意見及實質援助。我們預計顧問研究會於二零零三年五月底完成，屆時便可開始邀請各非政府機構，根據研究所得的服務水平基準及指標提交建議書。

23. 根據外國輔導及治療問題和病態賭徒的經驗，我們預料：

- (a) 約有 3%「可能已成為病態賭徒」的人士和另外 1%的問題賭徒使用電話輔導熱線服務；
- (b) 約有 50% 的電話輔導熱線服務使用者需要面談輔導、治療及其他跟進服務。

按上述假設，我們會預留足夠資源，透過兩個專責的輔導及治療試驗中心，每年為 4,700 人提供電話輔導熱線服務和為 2,300 人提供輔導及跟進服務。

24. 我們會另外委託學術機構，在三年試驗期間監察及評估兩個專責服務中心的服務水平和實際成效，以決定日後提供有關服務的路向。

民政事務局
二零零三年五月

其他地區推行緩減與賭博有關問題措施的財務安排

管轄區域	基金*	資金來源	基金管理
新南威爾斯（澳洲）	賭場社區福利基金	悉尼賭場博彩收益的 2%	基金由多位信託人管理，信託人包括來自宗教團體、不同種族社區、負責教育、衛生、社區服務、博彩事務及賽馬博彩活動的政府部門的代表
北領土（澳洲）	社區福利基金	酒店內的博彩遊戲機所得毛利的 25%	基金由社區福利委員會管理，委員會成員包括政府部門首長及獨立社區組織代表
昆士蘭（澳洲）	社區投資基金	網上博彩活動、運動博彩、基諾遊戲、獎券及博彩遊戲機稅收的 8.5%	基金由隸屬庫務局，負責博彩事務的首長官員管理
維多利亞（澳洲）	社區支援基金	酒店內博彩遊戲機現金結存的 8.33%	基金由維多利亞政府社區事務部管理

西澳大利亞（澳洲）	問題賭博支援服務基金	由賭場經營者、收受賭注經營者協會、獎券事務委員會及博彩事務委員會等自願撥款	基金由問題賭博支援服務委員會管理，委員會成員包括來自博彩事務委員會、獎券事務委員會、賭場、電算機博彩經銷商委員會、收受賭注經營者協會、大學及政府社區服務部的代表
塔斯曼尼亞（澳洲）	社區支援課稅	向酒店和會所內的博彩遊戲機及基諾遊戲所得毛利徵稅 2% 至 4%	基金中用以資助緩減賭博問題措施的款項由政府衛生及人民服務部管理
亞伯達（加拿大）	獎券基金	政府分配所得的持牌博彩活動經營者純利	基金由博彩事務部部長管理

紐西蘭	問題賭博課稅	向持牌博彩經營者收益徵稅，款額由一項公式計算	基金由衛生部部長管理
英國	獨立信託基金	由賭博業自願撥款	現建議信託基金由政府機構及建議成立的賭博事務委員會管理。賭博業和問題賭博服務機構的代表會參與基金運作

*大部分基金的資助範圍亦包括其他項目如社區計劃及支持慈善團體等。