

立法會草案委員會文件

《2003年博彩稅（修訂）條例草案》

政府當局就公眾意見作出的回應

公眾人士對規範及監管足球博彩的意見和政府當局對有關意見作出的回應已於下列表格內綜合列出：

	公眾意見 [立法會秘書處擬備的一覽表內相關項目]	政府當局的回應
A.	規範及監管足球博彩 – 目的、實際成效及程序	
1	香港現存受規範的賭博途徑已足以應付市民的需求，政府不應增加或提供新的賭博途徑，以免鼓勵賭博。  [1(a)]	<ul style="list-style-type: none"><li>• 政府一貫的賭博政策，是把賭博活動局限於少數規範和受監管的途徑，這政策的精神是不鼓勵賭博。規範及監管足球博彩的建議與我們一貫的賭博政策一致。</li><li>• 基於下列原因，政府認為應該且有需要提供規範及受監管的足球博彩途徑：<ul style="list-style-type: none"><li>a) 儘管當局已收緊有關賭博的法例，同時亦加強執法行動，但本港社會對足球博彩的需求仍是龐大而持續（以估計參與人數及投注額而論）；</li><li>b) 有關的需求目前是循非法途徑得到滿足（這些非法賭博活動通常涉及其他犯罪活動）；此外，即使投放大量資源以加強執法，也不能切實和圓滿地解決問題；以及</li></ul></li></ul>

		<p>c) 有關建議獲市民支持（大約70%的支持率）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 規範及監管足球博彩的主要目的，是透過把現時市民對非法足球賭博的需求納入受監管的賭博途徑，以打擊日趨嚴重的非法足球賭博問題。為此，足球博彩規範化是配合下列兩項打擊非法足球賭博工作的措施： <ul style="list-style-type: none"> <li>a) 有效的賭博法例（根據現行的《賭博條例》，除了若干豁免的情況或由政府規範的賭博活動外，所有以生意或業務形式籌辦的賭博活動均屬非法）；以及</li> <li>b) 嚴厲的執法行動。</li> </ul> </li> <li>• 政府會訂立適當措施，以減低有關建議對社會造成的不良影響，措施將包括： <ul style="list-style-type: none"> <li>a) 設立一個獨立的博彩事務委員會，以確保有效的監管；</li> <li>b) 嚴格的運作及監管架構（嚴禁未成年人士投注，禁止賒帳投注，限制宣傳推廣及要求持牌經營者採取適當措施，以預防與賭博有關的問題等）；以及</li> <li>c) 設立一個專用基金，以推行緩減與賭博有關問題的措施。</li> </ul> </li> </ul>
2	在未完全分析賭博對社會造成的不良影響前，政府不應規範足球博彩	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 鑑於非法足球賭博日趨普遍，而非法足球賭博往往與黑社會及其他不法分子的犯罪活動互有關</li> </ul>

<p>活動。</p> <p>[1(a), 2(c), 6(d)]</p>	<p>聯，我們認為有急切需要提供規範及受監管的足球博彩途徑，以作為打擊非法足球賭博的一項措施。規範及監管足球博彩旨在配合有關賭博的法例及警方的執法行動，以加強打擊非法足球賭博的成效。在規範及監管足球博彩後，我們會密切留意措施的成效能否達到其預計的目標及評估措施對社會造成的不良影響。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 在二零零一年中，我們委託香港理工大學進行首個香港人參與賭博活動情況的研究，探討香港問題及病態賭博的普遍程度和賭博對社會造成的其他影響，有關報告已於二零零一年九月發表。</li> <li>• 根據上述研究結果，我們計劃透過為賭博問題成立的專用基金撥款，就與賭博有關的事宜進行持續的研究，研究主要包括： <ul style="list-style-type: none"> <li>a) 就市民參與賭博活動所造成的影響，以及香港問題和病態賭博的普遍程度進行持續的調查；以及</li> <li>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。</li> </ul> </li> <li>• 我們會根據研究結果制訂適當措施，緩減與賭博有關的問題，並就措施徵詢有關人士的意見。</li> </ul>
--------------------------------------	--

<p>3</p>	<p>在尚未推行預防及緩減賭博問題的措施、收緊有關賭博法例及就非法賭博採取嚴厲的執法行動前，政府不應提供規範的足球博彩。</p> <p>[2(a), 4(b), 6(d)]</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 我們計劃透過為賭博問題成立的專用基金撥款，為緩減與賭博有關的問題推行長遠措施。無論足球博彩規範化的建議能否或何時獲立法會通過，各措施都會由二零零三年中陸續開展。</li> <li>• 正如我們就上述第 1 項公眾意見回應時提及，鑑於非法足球賭博日趨普遍，而非法足球賭博往往與黑社會及其他不法分子的犯罪活動互有關聯，我們認為有急切需要提供規範及受監管足球博彩途徑，以作打擊非法足球賭博問題的措施。規範及監管足球博彩，旨在輔助有關賭博的法例及警方的執法行動，以加強打擊非法足球賭博的成效。</li> </ul> <p>另一方面，預防及緩減與賭博有關問題的措施需要一段時間才能夠為社會帶來實質影響。</p> <p>因此，我們認為加強執法行動、規範及監管足球博彩和推行預防及緩減與賭博有關問題的措施相互配合，是一個實際和有效的方法，解決非法足球賭博所引起的問題。</p>
<p>4</p>	<p>規範及監管足球博彩並不是一個能有效打擊非法足球賭博的措施</p> <p>[2(b)]</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 我們同意由於不受規範的賭博活動有其獨特的競爭優勢（例如無須繳納博彩稅及容許賒帳投注），提供規範及受監管的足球博彩並不能把非法足球賭博完全杜絕。</li> <li>• 不過，我們相信，規範及監管足球博彩能把目前向非法賭博經營者所作的投注納入受規範的途徑。此舉不但可有效緩減非法足球賭博問題，使不法分子的收入</li> </ul>

		銳減，更可讓警方集中力量，取締從事非法賭博活動的犯罪集團。非法足球賭博引起的問題會因而得以紓緩，而非法賭博所造成的社會代價亦可大為減少。
5	政府應從加強執法及教育公眾有關參與非法賭博的害處方面著手，而不是以規範及監管足球博彩，解決非法賭博問題。  [6(c), 8(f)]	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 正如我們就上述第 1 項公眾意見回應時提及，我們提出規範足球博彩的建議，主要是以之作為一項配合警方執法行動的措施，對付日趨嚴重的非法足球賭博活動。我們認為有關建議能提高整體解決非法賭博問題工作的成效。</li> <li>• 在提供規範及受監管的足球博彩後，警方仍會繼續採取積極的執法行動，打擊非法賭博活動。同時，我們會加強公眾教育，教導市民參與非法賭博的不良影響。</li> </ul>
6	賭博活動敗壞社會道德，政府不適宜以賭博合法化作為解決賭博問題的措施。  [3(a)]	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 規範及監管足球博彩的主要目的，是打擊日趨嚴重的非法足球賭博。換言之，這只是一個解決現存社會問題的措施，並不附帶任何對賭博的道德批判。</li> </ul>
7	增加政府收入並不是規範足球博彩的充分理由。  [3(a), 3(c)]	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 規範足球博彩是為了打擊非法足球賭博，即當前一個社會問題。增加政府收入並不是規範足球博彩的主要目的。不過，足球博彩所徵收的博彩稅將為政府帶來額外的經常性收入，有助紓緩財政赤字。</li> </ul>
<b>B</b>	<b>規範及監管足球博彩對社會造成的影響</b>	
8	規範足球博彩會被視為對賭博活動的認	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 根據建議的足球博彩監管架構，持牌的足球博彩經營者不可接受未成</li> </ul>

	<p>同，此舉會鼓勵更多青少年參與賭博活動，影響青少年身心的發展。</p> <p>[2(d),3(d),5(a),8(c)]</p>	<p>年人士投注，更嚴禁以青少年為對象，宣傳及推廣足球博彩。這些監管措施有助減低賭博對青少年可能造成的不良影響。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 我們會透過專用基金撥款，特別為青少年提供與賭博有關的教育。有關計劃會由一個以學生及青少年為對象的公眾教育計劃開始。其目標是： <ul style="list-style-type: none"> <li>i) 提高青少年對賭博活動的本質、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的認識；</li> <li>ii) 加強青少年自我控制的能力，以防止他們沉迷任何活動；以及</li> <li>iii) 增強青少年對問題和病態賭博的認識，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。</li> </ul> </li> </ul>
9	<p>規範足球博彩會為市民提供更多賭博機會，增加參與賭博活動的人數，令病態賭博問題更趨嚴重，因而引發更多家庭及社會問題，為社會帶來負面的影響。</p> <p>[4(c),5(a),6(a),6(b),7(a),10(a),12(k)]</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 我們相信規範及監管足球博彩能把目前向非法賭博經營者所作的投注納入受規範的途徑，從而取締大部分非法賭博經營者。因此，規範足球博彩不一定會令香港整體的賭博機會（包括合法及非法）增加。</li> <li>• 由於公眾對足球博彩有龐大而持續的需求，即使我們不提供規範足球博彩途徑，參與足球博彩的人數也正持續上升。我們因此不認為規範足球博彩的決定會令賭博人數上升的趨勢加劇。</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>現時並無確實的證據證明病態賭博的普遍率必會隨合法賭博途徑的增加而加劇。</li> </ul> <p>香港理工大學在二零零一年進行的一項研究顯示，香港超過 70% 的人口曾經參與最少一種賭博活動，當中大約有 1.85% 可被界定為“可能成為病態賭徒”。</p> <p>海外很多國家，雖然有各種不同的合法賭博途徑，但病態賭博的普遍率並不比香港高。各國的普遍率為：英國 0.6 - 0.8%、澳洲 2.3%、美國 1.1%、新西蘭 1.2%、西班牙 1.4%、瑞典 0.6%。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>政府所建議的規範及監管足球博彩方案（擬備草案內嚴謹的監管架構，嚴格的發牌條件及建議成立的博彩事務委員會）應不會令病態賭博及其他與賭博有關的社會問題大幅增加。</li> <li>透過專用基金所推行的預防及緩減賭博問題措施能減低賭博對社會造成的負面影響。</li> </ul>
10	<p>根據外國經驗，規範賭博活動會令消費者減少其他方面的開支，影響經濟發展。</p> <p>[8(d), 12(1), 12(j)]</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>根據海外地區的經驗，由於消費者開支的轉移，擴展賭博事業會對部分零售業造成負面影響。儘管如此，落實政府規範足球博彩的建議後，同樣情況應不會在香港發生。</li> <li>由於非法足球賭博在香港已十分普遍，而規範足球博彩只是把現時投入非法賭博市場的賭款納入受規範的途徑，建議對零售消費的影響應該不大。另外，規範足球博彩會增</li> </ul>

		<p>加持牌足球博彩經營者所提供的就業機會，為經濟帶來一定程度的好處。</p>
11	<p>規範足球博彩會引發更多治安問題，包括放債及其他犯罪活動</p> <p>[8(b), 12(k)]</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>我們認為規範足球博彩能把現時市民對非法足球賭博的需求納入受規範的途徑，阻截黑社會及其他不法分子的財政收入，讓警方集中力量，取締從事非法賭博活動的犯罪集團。這不但不會加劇與非法賭博有關的治安問題（包括放債及其他犯罪活動），反而能紓緩有關問題。</li> </ul>
12	<p>政府規範足球博彩，會引起市民憂慮政府會規範其他非法活動。</p> <p>[7(b)]</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>規範足球博彩的決定是根據目前的賭博政策及其他許多相關考慮因素作出。政府現時並沒有計劃規範其他非法賭博活動。</li> </ul>
<b>C.</b>	<b>香港規範足球博彩的商業可行性</b>	
13.	<p>根據海外收受賭注者的經驗，估計規範足球博彩的邊際利潤應約為 5%，而並非如政府所估計的 10%。</p> <p>[12(b),12(h)]</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>規範足球博彩經營者的邊際利潤視乎不同因素，例如所提供的不同投注形式，以及其風險管理策略。根據海外持牌足球博彩經營者的經驗，毛利的邊際利潤約介乎 5% - 15%。作為參考，根據 Ladbrokes 的中期財務報告，其於英國的博彩店鋪所收受的足球博彩業務，在 1997 - 2000 年的平均毛利邊際利潤是 15.9%。</li> <li>我們會向足球博彩的毛利徵收博彩稅，並容許持牌機構提供不同類型的固定賠率和彩池的足球博彩投注形式，亦容許其為對沖目的而作轉投投注。這些均會給予持牌機構足夠的彈性，以確保其</li> </ul>



		<p>相對非法經營者具有一定競爭力，以及可維持其業務有一定的邊際利潤。</p>
14.	<p>預計規範足球博彩將有 300 億元投注額屬於高估，因為全英國在 2002 年的合法博彩活動投注額亦只有 1080 億元。</p> <p>[12(b)]</p> <p>估計從規範足球博彩所得的稅收只會有 2.2 億至 3 億元（政府估計的 15% -20%）</p> <p>[12(e)]</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>英國有不同的合法賭博途徑，包括賭場，彩券及體育博彩等，而當中賭場博彩佔賭博投注額的大部分。由於市場情況不同，因此就香港與英國的情況作直接比較並不恰當。</li> <li>基於足球賭博在香港的猖獗程度這主要參考因素，我們認為每年足球博彩有 300 億元投注額，以及帶來 15 億元的稅收（毛利的 50%）的粗略估計應該合理。</li> </ul>
15.	<p>如果足球博彩的投注額達到 300 億元，將意味市民中參與賭博的人口大增。</p> <p>[12(c)]</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>我們認為規範足球博彩可以使對足球博彩的需求<u>納入</u>合法途徑，因此，即使每年規範足球博彩預計有 300 億元的投注額，也不一定會引致對足球博彩的需求有所大增。</li> </ul>
16.	<p>如果部分原先落在賽馬的投注額轉投至規範足球博彩，由賽馬所得的稅收將會減少。</p> <p>[12(d)]</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>規範足球博彩的目的是使現時對足球博彩的強烈和持續的需求納入受規範的途徑，而並非使對其他合法賭博渠道的需求轉投至足球博彩。</li> <li>我們不能排除部分投注額在足球博彩規範化後會由賽馬轉投至足球博彩，但我們認為由於賽馬和足球博彩的市場並非完全相同，這方面的影響將不會嚴重。</li> </ul>

<p>17.</p>	<p>從非法收受賭注者而來的轉投的投注會使規範足球博彩的邊際利潤下降，因而減少可得到的稅收。</p> <p>[12(d)]</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 雖然持牌機構可能會接受從其他收受賭注者而來的轉投投注，這不一定代表這些投注會使規範足球博彩的邊際利潤下降。</li> <li>• 正如第 13 項的答覆提及，所有規範足球博彩的經營者的毛利邊際利潤視乎不同因素，包括提供不同的投注形式，以及其風險管理策略。我們相信持牌機構會採取適當的風險管理措施以減低因接受任何投注，包括從其他收受賭注者而來的轉投投注所引致的風險。</li> </ul>
<p>18.</p>	<p>由於博彩資訊流通，持牌經營者未必有很多機會進行對沖以減低其風險。由於其他收受賭注者亦會向持牌機構轉投投注，因此持牌機構將難以依靠對沖投注管理其風險</p> <p>[12(f)]</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 對沖賭注是進行固定賠率博彩的收受賭注者普遍採用的風險管理措施。我們會容許持牌機構為減少風險而作對沖投注，這亦符合市場的一般做法。因此，我們並不認為香港的規範足球博彩持牌經營者在國際足球博彩市場為管理風險而作對沖投注時會有特別困難。</li> </ul>
<p>19.</p>	<p>海外犯罪集團可能會以香港規範足球博彩經營者為清洗黑錢的目標，尤其是處理一些因操控球賽賽果而賺取的金錢。</p> <p>[12(g)]</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 規範賭博經營者被作為清洗黑錢渠道的風險（主要是一個治安問題），是全球所有持牌賭博經營者都遇到的問題，香港的情況並不特別。</li> <li>• 我們相信牌經營者可以依靠完善的內部監管系統，挑選高水平及有良好聲譽的足球比賽或賽事，和收集有關操控球賽賽果可能性的情報，以減低有關的風險。</li> </ul>

D	2003 年博彩稅（修訂）條例草案及其實施情況	
20.	<p>第 6B(2)(c)條 - 博彩事務委員會的主席應該由非官方成員出任</p> <p>[13(b)]</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>我們打算委任一位非官方人士出任博彩事務委員會的主席。</li> </ul>
21.	<p>第 6H 條 - “毛利”的概念應該要有清楚界定，以減少將來可能出現的爭拗。</p> <p>[13(c)]</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>毛利的計算方法已在條例草案的第 6I 條和 6J 條中清楚列明。</li> </ul>
22.	<p>可設立內部審計組協助監察持牌機構，以確保其運作正常。</p> <p>[13(d)]</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>在建議的規範和監管足球博彩運作的法例中，民政事務局局長會負責監管足球博彩的運作，而博彩事務委員將會就這方面向其提供意見。</li> <li>我們打算在足球博彩的牌照中訂立條文，要求持牌機構設立完備的會計系統，以及足球博彩運作的監管系統，以確保其運作效率，及能擁有良好的風險管理，以減低出現詐騙的風險，並使其能遵守賭博條例，博彩稅條例以及牌照條款。</li> </ul>
23.	<p>政府應制訂一套應變措施，以應付牌照撤銷或終止的情況。</p> <p>[13(e)]</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>由於規範足球博彩尚未開始運作，我們不認為有需要現在為牌照撤回或終止制訂應變措施。</li> </ul>
24.	<p>第 6ZC 條 - 應該清楚說明上訴委員會是否屬常設性質或按需要成立。上訴委員會</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>上訴委員會將會是一個常設組織，包括一名主席及四位成員，主席可指派不少於兩名的成員聆訊上訴。</li> </ul>

	<p>和博彩事務委員會的成員必須為非馬會成員，以避免任何利益衝突。</p> <p>[13(f)]</p>	<p>訊上訴。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>我們同意博彩事務委員會和上訴委員會不應包括持牌機構的代表，以避免出現任何利益衝突。</li> </ul>
25.	<p>收取印花稅和博彩稅的安排並不相同，印花稅署未必有足夠的審計能力，及相關機制去避免漏報博彩稅的情況。</p> <p>[13(h)]</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>印花稅署署長實際上亦是由稅務署署長出任，而稅務署將會負責博彩稅的徵收事宜。基於他們過往收取博彩稅和其他稅收的經驗，我們有信心該署有能力處理規範足球博彩的博彩稅徵收事宜。</li> </ul>
26.	<p>對沖賭注會對彩稅而來的稅收有所影響。政府會否為對沖賭注的金額設定上限和引入其他監管機制以防濫用。</p> <p>[13(i)]</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>根據建議的新第 6Q 條，持牌機構只可以在符合一定規定之下進行對沖投注。印花稅署署長在評定博彩稅時有權決定在計算博彩稅時是否把某一個對沖投注的交易計算在內。因此我們沒計劃為對沖投注設定上限，而這亦不是國際上一般的做法。</li> <li>我們打算在足球博彩的牌照中包括條文，要求持牌機構訂立完備的會計系統，以及足球博彩運作的監管系統，當中亦應包括對沖賭注交易的風險管理系統。</li> </ul>
27.	<p>香港賽馬會就其全資附屬公司（將會分別獲發足球博彩及獎券的牌照）的責任應列於條例草案內，而附屬公司的董事會成員應包括香港賽馬會的董事或高級行政人</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>足球博彩和獎券的發牌機制是屬於一般性的發牌機制，並將會適用於所有持牌機構。因此，我們認為把香港賽馬會對其將獲發足球博彩和獎券的附屬公司的責任訂明於法例中並不合適。</li> <li>在建議的新第 6W 條中，持牌機</li> </ul>

	員。 [13(j)]	構的憲章（可列明董事會的組成）將不能在未經民政事務局局長同意下作修改。這可確保香港賽馬會將對其將獲發足球博彩和獎券牌照的附屬公司保持一定的責任。
28.	投注站不應在中、小學以及兒童遊樂場的附近設立。 [13(k)]	<ul style="list-style-type: none"> <li>任何開設新投注站的申請均須得到民政事務局局長批准。而民政事務局局長在審批每個申請時，將考慮所有有關因素，例如市民對該類投注服務的需要，附近地方非法賭博的猖獗程度，以及對鄰近地方的影響等。</li> </ul>

民政事務局  
二零零三年五月