

對「2003 年博彩稅《修訂》條例草案」提交審議的意見

政府亦已向立法會提出政府亦已向立法會提出「2003 年博彩稅《修訂》條例草案」，為正式提供合法賭波活動及相關安排打造法理基礎。本人對是次立法頗有保留，現提交下列意見予立法會。

不只是立法上的技術問題，也是重大的政策轉變

幾十年來，香港的賭博政策都是要把賭博活動局限於少數受管制的認可途徑。對上一次重大轉變，是 1975 年時設立六合彩。70 年代中期容許設立外圍投注站與去年 5 月通過禁止境外賭博，雖然都影響了賭博的發展，但都沒有引入任何新的賭博方式。由此觀之，規範足球博彩方案，無疑是一個十分重大的政策轉變。

平情而論，政府在提出「足球賭博規範化」方案時表示會盡量考慮反對者的憂慮。例如只發一個牌照予非牟利的馬會經營、限制商業化的經營和推廣、設專用基金協助病態賭博、要求經營機構推動賭博教育與問題防治，另設專責委員會監察六合彩及足球博彩。凡此種種，都是希望不致被過度批評為鼓吹賭風。不過，這些其實都不足以加強這一重大政策轉變的說服力。

單憑事實去分析，賭波合法化除了達到「增加政府收益」這一個政府自認為「並不是最重要」的政策效果之外，還可以為社會帶來甚麼好處？

得不償失的稅務收益

近年就賭波問題的爭論，社會的最大得益是加強了病態賭博問題的關注。

外地的研究發現，不少地方的病態賭徒的比率都徘徊於百分之一至三之間，而問題賭徒的比率則稍多，有的甚至可能超過一成。這些比率可能看來很小，但如以人數計算其實也不少。根據美國的估計，1999 年有 200 萬病態賭徒、300 萬問題賭徒、和 1,500 萬高危的賭徒（1999 National Gambling Impact Study Commission）。美國學者 Shaffer 等人曾分析了 1988 至 1997 年在美國進行的各項研究，計算出病態及問題賭徒的比率平均均為 1.2%-4.9%（500-1,000 萬人）。這個數字是以「在去年發生」為基礎的。假如以「曾經出現」的比率計算，則為

2.3%-12.9% (Shaffer et al., 1997)。而這個數字，竟和吸食大麻的比率相若（3-9%），而酗酒的比率則為 8-23% (Committee on the Social and Economic Impact of Pathological Gambling, 1999)。

在澳洲的調查則發現，病態賭徒的數目為 46,800 名，而問題賭徒則有 293,000 名。他們出現問題賭博行為的平均年期為 8.9 年 (Australia's Gambling Industry, 1999)。至於英國方面，病態賭徒的比率為 0.6%-0.8%，人數有 275,000 至 370,000 人 (British Gambling Prevalence Survey, 2000)。其中又以賭場常客較為嚴重，其病態賭徒比率為 8.7%；而運動賭博常客(包括賭波)的病態賭徒比率為 8.1%。

至於其他地方，紐西蘭為 1.2%；西班牙 1.4%；瑞典 0.6%；瑞士 0.8%；而加拿大則有 2.7% - 5.4% (60 萬 – 120 萬人) (Gambling in Canada 1996)。

很多病態賭徒都是長期暴露於賭博氣氛下而嗜賭成癮的，青少年過早沾染賭博行為也是引致病態反應的主因。過去，香港政府沒有正視病態賭博問題。在一九八七年至九四年間，在美加等地起碼有四個研究報告指出，與體育運動相關的賭博活動，是未成年人士最經常參與的賭博方式之一。這些危機，正隨著賭博日益「娛樂化」而加深。片面強調賭博的消閒與娛樂屬性，大步伐地開放合法的賭博渠道，在不同的地方已構成負面的影响。

政府在建議規範足球博彩時，曾承諾要為病態賭徒提供協助，有人認為這不失是一種進步。但先鼓勵賭博，然後再處理一個可能被激化的問題，顯然是十分矛盾的。過去幾年，不同的研究推算出香港的病態賭徒約在 8 萬至 14 萬之間。由民政事務局委託理大進行的調查顯示，一旦推動合法賭波，參與的人數會有 14.4 倍的增長。

假如賭波規範化會令病態賭博問題只在原基數上增加 5% 至 10% (即最少增加 4000 人至最多增加 14,000 人)，再假設每名新增病態賭徒會因此為自己及親朋造成共 10 萬元的損耗 (包括工時、收入損失及治療等)，社會的損失便會增加 4 至 14 億元。現時所估計從足球博彩得到的收益，亟有可能難以抵消社會所付出的代價。

賭博稅是一種十分不公平的稅種

從賭博中得到的稅收，很多時都用於各種各樣的福利服務以惠及低下階層。諷刺的是大部分賭博的收入，正是來自該批會受惠於福利服務的對象。因涉及賭博而引致在工作、家庭和社交壓力及問題，也多數出現在經濟機會最少的社群當中。

社會在賭博政策上最偽善之處，是一方面強調賭博是正常的娛樂活動，同時卻把賭博造成的問題個人化和病態化，說要提供更多資源幫助「少數」嗜賭成癮的「病態賭徒」。

賭博可以讓少數人得到他們從來未有過的機會與財富，但大部份參與者都只能鋌羽而歸，一旦不能承受賭博的後果，對自身與家人的影響也會極其深遠。

值得思考的是，因開放賭業，提供娛樂，促進賭博經濟而帶來的利益，例如稅收，就業或更多姿彩的娛樂，會換來一些甚麼後果？這些代價又由甚麼人承擔？這裏的因果關係，利害計算是很難清楚量化與說得準的。

法例沒有體現政策目標與承諾

<賭博問題諮詢文件>及其後的官員言論，一再重伸政府賭博政策的目標是不鼓勵賭博，但爲了滿足持續而龐大的賭博需求，並因要打擊非法外圍賭博活動，不得不考慮提供有限而受監管的合法賭博渠道。

以提供合法賭博來打擊非法賭博，外地的經驗說明都只會有十分短暫的效果，長遠而言更只會令賭博風氣蔓延，而參與賭博人口也肯定會上升，換言之，合法與非法經營者會分享擴大了的賭博資源，政府多了收入，非法經營者卻不一定會少了空間與收益。民政事務局長曾於記者會中避答將來會有哪幾種玩法，只強調考慮經營機構的競爭力，令人憂慮是原爲多元的賭波玩意留下伏筆。

過了諮詢這一關之後，政府已決定豁出去，不再猶抱琵琶半遮面，決心要讓馬會大展拳腳，與外圍作最大可能的競爭，以爭取最大的公共財政收益。事實上，放開手腳提供最多的賭博產品，可能是要令合法賭波得以與外圍競爭的唯一選擇。因此，條例草案對馬會的經營方式與賭博類別，完全沒有作出規定，這讓合法賭波的經營者可以得到最大的法律與政策彈性，可以從外圍活動中取回最大可能的收益。至於不鼓勵賭風的問題，看來對政府已不再重要。

從這個發展與政府言論的演變過程，清楚顯示了政府提出的政策，目標與實際意圖的差距，也可以看到其所宣示要針對的問題與政策實際成效其實並無必然關係聯繫。

這一次提出的法例，沒有宣示政府會如何加強取締外圍。或者可以辨解說，打擊外圍賭博是另一個立法範疇的事，或者說現有的法例已爲打擊外圍提供了足夠的法律依據。不過，從警務署高層於政府決定讓賭波合法化後，對媒界說警方可

因此而不需再花大量警力打擊外圍，可見打擊外圍根本也不是這一次政策轉變的主要原因。

政府雖然一再強調政府及獲授權經營足球博彩的機構有責任防止賭博風氣蔓延，也要為病態賭博問題作出防治，但現時提出的條例草案也沒有對此作出任何法定安排。換言之，在沒有法律依據與責任的情況下，這些現已承諾了的承擔有可能只是權宜之計。一旦港人「習慣」了合法賭波，這些措施能否延續下去便得依賴政府與賭波經營者的好意了。

不合理的諮詢促成不恰當的立法

政府在民意不支持合法賭波時暫緩後作出決定；後來在財赤問題惡化的時機，令民意逆轉而促成賭波規範化。將來當合法賭波正式推行之後，民意再有何轉變相信都難以扭轉現時的決定。事實證明，被通過了的合法賭博方式，都不會因後來的民意轉變而被取締。希望市民不致於太善忘，一段時間之後，可能再沒有多少人會記起，今天把賭波規範化是要打擊外圍非法活動，政府自詡它的賭博政策是不鼓勵賭博。事實將會說明，把賭波活動合法化，不可能令這兩點得以落實。

本人希望各位議員不要只從技術角度審議這一條例草案。立法會應該履行對政策的監察責任，對不符合政策精神，不能達到政策目標，及沒有體現政府施政承諾的草案作出負責任的回應。

鍾劍華

香港理工大學

應用社會科學系

助理教授

二〇〇三年五月二十七日