

從美國經驗看賭博合法化

關啓文

香港浸會大學宗教及哲學系助理教授

近年(特別在 90 年代初)美國很多州都把彩卷和賭場合法化,現在完全沒有合法賭博的只有猶他州和夏威夷。在 1995 年,美國人花在賭博的金錢達五千億美元,超過國防預算,在 1989 年則只是 240 億。不少學者研究賭博蔓延對美國的影響(參 J Vogel, *Crapped Out*; Evans & Hance, *Legalized Gambling: For & Against*),他們的成果是值得我們參考的。

賭博稅是否「劫」貧濟富?

賭博與買車、吃喝和看電影等消費不同,正正是對那些負擔不起的人,賭博有最大吸引力。高收入者往往把賭博看作娛樂,而不少低收入者則把賭博看作投資(但通常不會成功)。粗略估計,窮人花在賭博的錢,以收入的百分比計算,是中產階級的 2.5 倍。如明尼蘇達州 1989 年推行彩卷,在貧民區的銷售量就比富裕區的高多了(德州的經驗也相仿)。俄利崗州州立大學的教授 DJ Brown 在 1990 年調查三千個俄利崗州居民,發覺低教育水平者買了最多彩卷。在加州,窮人花在彩卷的百分點比較富有的人高 15 個百分點。在紐約州,每年收入低於三萬美元的家庭在 1992 年,所交的入息稅佔總數的 9.66%,但他們買了三分之一的彩卷,而最低收入組別在彩卷的花費(以收入百分比計算)是最高組別的八倍。

增加稅收有很多方法,假設政府徵收每人一千元的人頭稅,看似一視同仁,但肯定會被人詬病,因為對一家幾口的低收入家庭,幾千元可是沈重負擔。所以爲了促進社會平等,大多數政府的稅制都是累進(progressive)的,然而賭博稅卻是「累退」(regressive)的。嚴格來說,賭徒是「自願」的,所以談不上是「劫貧」,也有論者會反對政府扮演家長的角色。但香港的貧富懸殊近年已經加劇,這趨勢也會持續下去(如因爲經濟轉型、倚賴資訊科技),政府有需要火上加油嗎?(特別不可忘記喜愛賭博的香港人已甚多選擇。)

賭博合法化可遏止病態賭博?

美國經驗顯示,賭博合法化後,問題或病態賭徒的數目通常會增加(參 1994 年由 Aspen Institute 和福特基金資助的研究),有時會激增至五倍。如艾奧華州的賭船開業後,問題賭徒增加了三倍(由 1.7%到 5.4%)。新澤西州合法化彩卷後,輔導熱線收到的電話中,承認沈迷彩卷的人由 16%增到 43%。在明尼蘇達州,由 1990 年到 1994 年問題賭徒增加了兩倍,在 1995 年超過十萬(人口的 3.2%),病態賭徒約有 38,000。在 1985 年只有一組

匿名賭徒，但在 1995 年則有 49 組。而明尼蘇達州大學的研究顯示，有賭博問題的青少年也由 1990 年的 2.9% 增加到 1992 年的 3.5%。

賭博合法化可遏止病態賭博的說法，不單與數據不吻合，也與常識不符。雖然現時法例的阻嚇效果不高，但也不是完全沒有，有些人會因賭博仍未合法而不參與。其實贊成賭博合法化者也應承認這點，因為他們常說合法賭博會將非法賭博的收益吸納，然而合法賭博常與非法賭博並存，而且非法賭博會提供方便、優惠和新花式，那為何不少人會選擇合法賭博而不是非法賭博呢？不就是因為市民始終對犯法或多或少有些顧忌嗎？

此外，仍然有很多人認識如何賭波或身邊不多朋友賭波，雖然已有一些報紙把體育版變成波經版，但在其他報紙和電子傳媒中仍未普及。可以預見賭博合法化後，賭波的盤口和分析張會與現時馬經那樣無處不在，耳濡目染加上蔚然成風，很難想像賭博不會更普及。提倡者也說賭博合法化會令球市更加蓬勃，增加的人不正是賭博的人嗎？

的確大多數人不是病態賭徒(但不好賭的人可能酗酒或沈迷股票也說不定)，我們不用妖魔化賭博，從這角度可「以平常心看賭博合法化」，但當我們想到對有問題的人來說，他們自己和家人的前景都很黯淡(甚或悲慘)，又能否一句「平常心」就了事呢？

合法賭博能杜絕非法賭博？

賭博合法化也可能進一步促進非法賭博，聯邦政府 1976 年的報告指出，四分之一參與合法賭博的人，也參與非法賭博。沒合法賭博的州有 9% 人口非法賭博，而在那些容許三種合法賭博的州，則有 22% 人非法賭博。賭博合法化減低賭博的負面形像，增加了賭博人口，也擴大了非法賭博的市場。1995 年 FBI 估計每年非法賭博的金額達 400 億。可能以前提倡賽馬合法化的人也相信這樣會杜絕香港的非法賭博，但今天的非法賭博真的少過以前？不單外圍馬屹立不倒，其他非法賭博也如雨後春筍。其實每種賭博失去新鮮感時，收入會自然減少，美國的彩卷和賭場也往往如此，所以州政府為了維持收益，要常「搞新意思」，把賭博形式推陳出新，有論者說政府也會收賭博稅「收上癮」！香港政府是否要走這條路呢？

賭博對經濟和社會利多害少？

賭博本身沒有製造任何產品，也不會創造新的財富(除了為賭場主人等)，所以並不能對經濟作出真正貢獻。賭博只是把經濟體系的錢由一處轉移到另一處，所賺的錢往往是「食」了(cannibalize) 其他經濟項目的錢而已。如大西洋市在 1978 年開設賭場，希望能藉此復蘇經濟，但結果是零售商舖關門(當舖則取而代之)，失業率上昇，青少年罪案也增加。根據 U.S. News & World Report，在 1990 到 1992 年開設賭場的 55 個郡，與其他相似的郡比較，並沒有更高增長，而且有時本地的生意反萎縮了。伊利諾州大學經濟學

家 JW Kindt 說，賭博合法化通常導致工作數目減少、稅項增加和經濟整體衰退，所以賭博或會帶來短暫收益，但長遠來說，每賺一元，便要支付三元。

最主要是病態賭徒產生的代價：偷竊、打劫、偷空公款、騙保險金、自殺、破壞家庭、開空頭支票、破產、受審、坐牢、親人承擔債務、治療病態賭徒的費用等等。問題賭徒對經濟做成的負擔，麻省 Amherst 市的 Hampshire College 的公眾政策系教授 R. Goodman 較保守地估計為每人每年 13,200 美元，有些估計則高達 50,000 美元。以明尼蘇達州為例，每年應付賭博問題的支出達二至三億美元；在威斯康州則大概是 1.6 億到 4.56 億。賭博產生的社會代價更難以用金錢衡量，隨同賭博的，常常是暴力和物業罪案的增加、酗酒、藥物濫用等問題，而問題賭徒前途盡毀、親人受苦、家庭破裂、心靈掙扎與內疚等，都是無形但可怕的代價。

應否合法化賭博是複雜的問題，我不想在這裡下定論。美國的經驗如何詮釋和應用都還有爭論的空間，但至少有些資料與支持合法化的論點不符，反對賭博合法化的人不一定是道德主義者，他們不用說賭博在所有情況都是邪惡的，也明白合法化賭博或會有短期效益，但他們基於社會公平、關懷弱勢社群和社會的長期效益等考慮，不認為合法化賭博就是最好方案。道德主義要不得，但在現在香港的環境，肆意嘲弄道德價值的反道德主義可能更要不得。不要寄望教育能解決所有問題，學校和家庭的道德教育在社會大氣候下，根本是有心無力。