

對《2003 年賭博稅(修訂)條例草案》條文意見書

陳永浩

民政事務局已於 4 月 9 日提交《2003 年賭博稅（修訂）條例》到立法會進行表決。對於此條例草案，本人堅決反對，並對條文有以下意見。

總則

雖然政府聲稱一貫執行「不鼓勵賭博政策」，但其以金錢為重的立法政策，違反了世界衛生組織於 1986 訂立，有關公眾健康的「渥太華約章(Ottawa Charter for Health Promotion)」。

宣言中對政府政策有以下的原則：

Build Healthy Public Policy

Health promotion goes beyond health care. It puts health on the agenda of policy makers in *all sectors and at all levels*, directing them to be aware of the health consequences of their decisions and to accept their responsibilities for health.

(First International Conference on Health Promotion, Ottawa, 21 November 1986, (WHO/HPR/HEP/95.1))

根據上述約章指明，政府在計劃推行賭波合法化時，必須先對現時香港受賭博影響的情況有詳盡的了解，展開全盤研究，亦要先做好教育及預防措施，才算達到「關注公眾健康」的原則，到時才有資格商議合法化的問題。以現時的情況而言，只有在政府落實公眾教育，預防及治療病態賭徒，推行學校德育推廣，傳媒節目播出後，再加上中期評估（如計劃實施一至兩年後），才再考慮賭波合法化的議案。

如此推論，政府：

- 應先收回《2003 年賭博稅(修訂)條例草案》，改為先修訂賭博條例（第 148 章），加入有關「與賭博有關問題的預防措施」的條文。及
- 先推行「緩減與賭博有關問題的措施」，加上評估（如運作一至兩年後作中期評估）才著手研究有否需要立法。

評估法例成效

警務處曾於去年（2002 年）世界盃期間，成功打擊非法賭波活動，並製成報告，

作為政府打擊非法外圍活動的重要指標。可是，由 2002 年至今，政府從不肯公布警方打擊非法外圍投注活動的成效，另市民及立法會議員無從評估現時非法外圍賭波活動的情況，更不可能對賭波合法化後的情況作評估。

本人強烈要求政府公布有關報告對於打擊非法外圍活動的資料，和現時本港市民參與賭波的情況，供市民和議員充分了解現時情況下，才再考慮合法化的問題。

先做有關研究

現時政府只完成一次對香港賭博問題的調查（委託理工大學進行「香港人參與賭博活動情況」研究報告），對香港現時的賭博問題，只有初步的認知。一直以來，政府的種種研究和承諾，石沉大海，一一落空，相反推動賭波合法化卻異常落力！

我們要求在未有任何就賭博對香港社會影響的實質研究、有關數據公開讓市民參考前，不可通過有關法例，以免無法評估，監管法例執行。

先推出緩減教育措施

以政府的時間表，民政事務局現時才邀請全港 200 多間非政府機構和 8 間大學提交意見書，競投為期 3 年、共耗費 1050 萬元的治療計劃，計劃開始運作時已在 10 月初，根本不能跟上賭波合法化的速度。

本人要求政府先採取「先教育、先治療，後開賭」的政策，在相關的公眾教育、治療、預防、研究工作開展，並評估有關措施的成效（如能否減少問題賭徒，令市民更認識賭博的禍害等）才考慮立法。

監察營運者（香港賽馬會屬下全資的營運公司）

在監管馬會經營賭波方面，《2003 年賭博稅（修訂）條例草案》中，並無就評估設立準則，而只概括在發牌條件內含糊其辭，即任由政府與馬會商討，隨時可作更改！而政府並無就評估法例成效作出任何基準，既無實施法例前的數據，如何監管其成效？如何為之有效的準則？政府從無公佈。

對於馬會在賭波合法化前，公然招攬有關人員，亦高調宣傳賭波活動，設立網頁，為投注人士設立綜合投注戶口等行徑，立法會應予譴責，相關議員（如工會界議員）更應表明不會受馬會行動影響投票決定。

加重「博彩事務委員會」權責（第 6B, 6C 及 6D 條）

根據條例第 6B 條，民政事務局將成立「博彩事務委員會」，但委員會職能只包括

就法例所規定的事宜或在其他方面與本部有關的事宜向局長提供意見，而該等事宜包括——

- (a) 規管足球比賽投注的舉辦，以及規管獎券活動的舉辦；
- (b) 根據本部發出及撤銷牌照，以及更改該等牌照的條件；
- (c) 就根據本部發出的牌照而言——
 - (i) 牌照條件的遵從；及
 - (ii) 處理關乎不遵從牌照條件的投訴；及
- (d) 施加罰款。

本人認為，該委員會必須具備法定權力，制訂 6C 條所列出的職能，然後由民政事務局長執行，而不是單單提供意見，也不是只按 6D 條所指：應局長的要求或主動履行其職能。

另外，委員會亦應特別監察營運機構執行針對關乎賭博問題採取的預防性措施，監察成效。委員會亦應指明有各戒賭機構的代表，現時反對賭波合法化，及關注賭風蔓延機構的代表出任，人數比重並須不等於委員會總人數的半數，以有效監管營運機構不鼓勵賭風。

加重罰則（第 6Z 條）

以《2003 年賭博稅（修訂）條例草案》中，對牌照的持有人沒有遵守該牌照的條件所施加的罰款（即第 6Z(2)條）極之偏低（不得超逾\$5,000,000）。根本不足以阻嚇營運者改變運作方式。而收回牌照困難重重，可行性根本不大。依政府聲稱賭波每年投注幾近 300 億計算，初犯罰款應定在 1 億元以上（只是投注的 0.3%），才稍有阻嚇作用。

限制投注條文

既然政府表明，「不鼓勵賭博」，不等於反對賭博，對「娛樂怡情」的賭博原則推崇備至，政府在賭博條例中，何不加上限制賭注的條文，規定每人每天落注數目和金額，以余副秘書長的「賭 100 元不會有問題」的標準，如每天 3 注，每注 100 元等。這樣，依政府的見解，可大大解決「小賭怡情」和防止「大賭亂性」

的問題！

實務守則（第 6X 條）

按政府建議，另政事務局長會不時就經營者訂立實務守則，籍以監管營運者的運作。唯政府聲稱，實務守則必須有彈性，故修改實務守則，不打算加入立法會議員參與。

本人並不認同此一假設。因經營者萬一將有問題的政策、廣告、優惠推出市面，民政事務局就算快應如何迅速，亦已比營運機構遲延，不比與立法會議員商議後才推行有效。加上以民政事務局長何志平對賭波合法化的態度上看，他似乎只著重馬會能否與非法外圍競爭，並不在乎「不鼓勵賭博」政策和賭博帶來的社會問題，所以，只要民政事務局長訂明實務守則的規定，當中缺乏監管，亦是黑箱作業。

在法例新設立的博彩事務委員會，應有權訂立牌照（修訂第 6Y 條），守務守則及有權處置一切有關賭波營運商的事宜，而民政事務局必須遵行有關委員會的決定，並向所作出的決定負責。

牌照事宜（第 6Y，6ZA 條）

總則

本人認為，該委員會必須具備法定權力，制訂、修改牌照，並監察馬會執行牌照，必要時根據 6Z 條施以罰款。委員會決定，由民政事務局長執行，而不是單單提供意見。

主要的發牌條件

(a 及 b) 球賽種類和投注項目

第 7-10 段

對於認可球賽種類，應以現行賭博稅條例第 6(5)條中，列明種類、投注方法等細則。對於政府以「保持彈性」等論據反對於條文中列明投注種類，是違反了當初訂立賭博稅條例中的原則。

馬會於 1996 年時，（透過第 15 號第 2 條增補修訂）便以修訂條例方式，增加「位置連贏投注」和「海外投注」等投注方式，有關制度歷來行之有效，並非政府所

說毫無彈性。相反，不註組列明投注方式，便會使馬會以「外圍競爭」的借口，大幅增加投注方式，間接鼓吹賭博問題。

(c) 投注站數目及地點

第 11 段

本人建議不准馬會以賭波為借口，增加投注站，或設立新的專為賭波而設的投注站。而投注站亦應有上限。所有有關條文，亦應詳列在主體法例中。投注站地點，則可附列在附例中，以便立法會議員監察。

(d 至 f) 接受投注方法

第 12 至 14 段

本人認為賭波投注應只局限於現時馬會已提供的投注方法以內，不准加增新的投注方法，以免提供更便利的賭博，助長賭風。

另外，馬會除被動監察外，牌照上應註明，馬會應主動研究改善禁止賒帳投注，及未成年人士參與賭博問題，而不是單靠推出海報，禁止信用咭投注等基本措施。可行方法之一，是於投注場所內，專門聘請對賭博問題熟悉的社會工作者，留意投注者是否以餘錢投注，或主動提出協助跟進。

(g) 宣傳推廣

第 15-16 段

本人認為，既然政府政策為「不鼓勵賭博」，法例中應全面禁止馬會宣傳賭波活動，亦禁止傳媒報導有關賭波的賠率、彩池等消息和資訊。以馬會的運作和歷史，相信廣大市民應會知道馬會承辦賭波投注，根本不需宣傳。

(h) 預防措施

第 17-18 段

除要求馬會於場所張貼訊息外，更可要求馬會於電視合家歡時段內，製作和播放有關賭博問題的廣告，亦須撥款製作有關預防、教育、防止問題賭博的節目。

對港大賭波調查回應

陳永浩

明光社項目主任（教育及行動）

港大社會科學院社會科學研究中心今年 3 月以電話隨機抽樣訪問 600 名 15 歲或以上市民，了解他們對賭博及賭波合法化意見。研究中心總監白景崇表示，更多人支持賭波，尤以高學歷市民比率更高。白博士又認為，政府近期主要用經濟理據推銷賭波規範化，而非道德理據，已成功說服高學歷市民支持合法賭波。

不知道是有意或無心，港大並無指出實際參與賭波人士的比率，其實是由前年中大類似調查的 7.1% 減至不多於 3%，白景崇博士曾表示這可能是受訪人仕「報細數」，那麼為何他又不會認為大眾對賭波合法化的意見，亦有可能是人云亦云而「報大數」？再如此推論，若政府如此看重民調，那麼 23 條立法，甚至「偷步買車」的梁司長或長期民調不合格的董先生又應如何自處？

事實是，世界盃過後、沙士疫情和經濟不景，再加上今年沒有大型的國際賽事（如歐洲國家盃決賽週或世界盃決賽週），香港市民對賭博的需求是「持續地減少」。由馬會今年投注下跌，到世盃帶動的賭波熱潮退卻，都顯示出這個趨勢。值得注意的是，即使實際參與賭波的人數下跌了，若政府推行賭波合法化，根據港大調查，一定會/或許會投注的比率仍達 23.6%，比現時上升 7.8 倍！可惜的是，政府從來無對此現象與「不鼓勵賭博」政策是否矛盾作出回應。

調查又指：「若按學歷分類，支持合法賭波受訪者中，預科或以上程度達 80%，而文盲或小學程度僅有 45%。」其實這並不是政府「成功」說服高學歷市民，反而是因為一般高學歷人仕，可能理解賭博只是娛樂活動，不會「博命」，也沒有接觸過賭博帶來的嚴重問題，反映出賭博是一種「窮人稅」，賭博問題中最受影響的是低下階層，而不是高學歷的中產人士。在沒有「切膚之痛」的情況下，反對意見自然較少。

賭博對於窮人來說，其「博一博」翻身的吸引力，比有專業知識，位高权重的高學歷市民高很多，更何況他們不只看賭博是娛樂，而是由窮人「翻身」成為有錢人的黃金機會。事實上，調查亦正正反映出草根階層不支持賭波，比率高達 55%！這是因為他們深知賭博的禍害，比沒有實際接觸賭博問題，只空談個人自由，批評別人道德水平過高、落伍的「上等人」更深。調查結果亦正正反映出賭波合法化，遺害最大的是草根階層和青少年，只可惜港大調查中，並沒有同時調查青少年的意見（有關方面的調查，可參本考本社或突破機構的研究）。

最後，亦最有趣的是，調查顯示五成四的市民覺得賭波合法化是一個供求的問題；認為是社會道德問題的人的只佔百分之十九。筆者感奇怪的是，在一個短促的電話調查中，詢問有關問題，市民如何詳加思索而回答？是不是比較少人關注道德問題，就不需考慮？若真的如市民所想：供求問題，很多老掉牙的爭論，如娼妓合法化、盜版光碟、水貨、軟性毒品，可能又要出籠！另一方面，在馬會招聘大會，政府高調催谷下，市民對賭波問題的看法，會不會受到影響？民調並沒就此點作出調整或解釋。

最後，調查亦反映出香港現時對賭博問題的研究極為不足。港大這個 2003 年進行的調查，居然要與 2001 年的理大調查做對比，以學術上來說是不足的（民政事務局的民意調查是每 2 個月進行一次），亦缺乏其他數據比較。就算在兩個調查期間，亦只有中大亞太研究中心做了數次調查，對賭博問題的研究工作、教育工作、宣傳工作、全交白卷，連最基本的基準也未達到！在此時此刻，政府卻匆匆立法，實在不是問責的表現，到時若因賭波合法，做成更多人參與賭博，不能打擊非法外圍，產生更多家庭悲劇，民政事務局何志平局長、甚至特區政府實難辭其咎！