

# 立法會

## Legislative Council

立法會CB(2)2757/02-03號文件

檔號：CB2/BC/9/02

### 《2003年博彩稅(修訂)條例草案》委員會報告

#### 目的

本文件旨在匯報《2003年博彩稅(修訂)條例草案》委員會的商議工作。

#### 背景

2. 在2002年11月26日，政府公布其規範及監管香港的足球博彩活動的決定，以及決定發牌予香港賽馬會(下稱“馬會”)，使其成為香港足球博彩活動的經營者，年期最初為5年。

3. 《賭博條例》(第148章)規定，除政府根據《博彩稅條例》(第108章)明確批准進行的賭博活動(即馬會舉辦的賽馬博彩及六合彩)、《賭博條例》第3條訂明獲豁免者(主要是社交賭博活動)，以及獲影視及娛樂事務管理處處長發牌經營者(例如麻將館)外，所有賭博活動均屬非法。

4. 為實施政府藉發牌批准舉辦足球比賽投注的決定，以及就博彩收益徵稅，《博彩稅條例》必須予以修訂。

#### 條例草案

5. 條例草案旨在修訂《博彩稅條例》，藉以 ——
- (a) 授權民政事務局局長向一家公司發出牌照，批准其舉辦足球比賽投注；
  - (b) 就獲批准的足球比賽投注徵收博彩稅；
  - (c) 解散香港獎券管理局(六合彩獎券的現行持牌經營機構)，並授權局長發牌予一家公司經營獎券活動；
  - (d) 成立博彩事務委員會，負責就有關規管足球比賽投注及獎券活動的事宜向政府提供意見；

- (e) 成立上訴委員會，負責聆訊因不滿民政事務局局长就發牌事宜所作決定而提出的上訴；及
- (f) 作出其他雜項修訂。

## 法案委員會

6. 在2003年4月11日內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會，負責研究本條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。
7. 法案委員會由周梁淑怡議員擔任主席，先後與政府當局舉行了12次會議(共16節會議時段，每節兩小時)，並曾在其中4次會議中與82個團體代表及個別人士會晤。曾向法案委員會表達意見的團體及個人名單載於**附錄II**。法案委員會亦曾於其中一次會議上，與馬會討論舉辦足球比賽投注的發牌條件及籌備工作。

## 法案委員會的商議工作

### 足球博彩規範化

8. 條例草案賦權民政事務局局长以發牌形式批准一家公司舉辦足球比賽投注，並且在他認為適當的情況下在牌照施加條件，包括針對違反發牌條件的懲罰措施。
9. 差不多所有團體代表(大部分來自宗教、教育及社會服務界別)均表示原則上強烈反對條例草案。他們憂慮，足球博彩規範化會對社會及青少年構成不良影響，尤其是此舉將會帶來更多的賭博機會，使問題及病態賭徒人數增加，引起更多家庭和社會問題。他們並不相信可以透過足球博彩規範化，來打擊非法足球博彩活動。
10. 屬於民主黨的委員亦反對足球博彩規範化。這些委員關注到，由於足球是一項廣受年輕人喜愛的運動，足球博彩規範化之後，足球博彩的宣傳活動將會增加，年輕人會容易受到足球博彩吸引。這些委員亦認為，足球博彩規範化會對社會構成不良的影響。由於政府當局沒有提供有關的數據，他們對於足球博彩規範化帶來的收入可抵銷其招致的社會成本這說法，並不信服。這些委員又指出，把足球博彩規範化，不但無助取締非法足球博彩活動，更可能會導致該等活動更猖獗。
11. 屬於自由黨的委員則支持足球博彩規範化。他們指出，現時並無確實的證據，證明足球博彩活動會導致問題及病態賭徒的人數增加。這些委員進一步指出，香港一直以來都存在與賭博有關的問題，足球博彩規範化不應被視為導致該等問題的成因。他們強調，把足球博彩規範化並不意味政府會採取不規管賭博活動的政策。這些委員認為，最重要的是政府如何推行措施，以解決與賭博有關的問題，尤其是未成年人士投注的問題，以及政府如何向問題及病態賭徒提供協助。

12. 法案委員會部分其他委員(包括何秀蘭議員、石禮謙議員、麥國風議員及余若薇議員)亦關注到足球博彩規範化對社會造成的影響，尤其是對青少年的影響。這些委員認為，若要把足球博彩規範化，政府當局必須採取足夠及有效的措施，處理未成年人士投注及病態賭博的問題。

13. 政府當局回應表示，政府一貫的賭博政策，是把賭博活動局限於少數受規範和監管的途徑，這政策背後的精神並不是鼓勵賭博。基本上，政府既定的賭博政策是求取平衡，一方面滿足社會對賭博的需求(令人不會轉到非法的賭博途徑)，另一方面亦顧及盡量減少賭博負面影響的需要。

14. 有關足球博彩規範化對社會造成的影響，尤其是對青少年的影響，政府當局告知法案委員會，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，該等措施將包括 ——

- (a) 設立一個獨立的博彩事務委員會，以確保作出有效的監管；
- (b) 嚴格的三層運作及監管架構，即條例草案建議的法定條文、民政事務局局長將會發出的發牌條件，以及民政事務局局長不時就指引如何遵守發牌條件發出的實務守則；及
- (c) 設立一個專用基金，以推行緩減與賭博有關問題的措施。

15. 政府當局解釋，政府當局會在足球博彩規範化之後引入各項有效措施，包括禁止賒帳投注和未成年人士投注，以及限制宣傳推廣，以助減低對青少年所造成的不良影響。此外，由於18歲以下人士不得在馬會開設投注戶口，因此他們將無法透過電訊設施投注。政府當局進一步指出，足球博彩規範化之後，雖然賭徒人數或會有所增加，但根據其他國家的經驗，足球博彩規範化未必導致病態賭徒的人數增加。有關的研究結果又顯示，更易引發病態賭博的，是“不停”進行的賭博活動(例如在賭場賭博)，而非足球博彩。

16. 政府當局進一步解釋，根據香港理工大學就香港人參與賭博活動的情況進行研究的結果，大部分病態賭徒在年幼時已學會一些賭博技巧，而在賭博行為發展成病態前，他們大都曾長時期參與社交賭博活動。政府當局並不相信提供多一種賭博形式，會導致青少年參與賭博活動的人數增加。鑒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，政府當局認為有急切需要提供受規範及監管的足球博彩途徑，作為打擊非法足球賭博的一項措施，以及盡量減低有關的負面社會影響。

17. 應法案委員會要求，政府當局同意，民政事務局局長於條例草案恢復二讀辯論時，在演辭內回應有關足球博彩規範化可能導致社會的道德標準低落的憂慮，並解釋政府將如何處理因為足球博彩規範化而引起的社會問題。

18. 至於足球博彩規範化能否打擊非法足球賭博，政府當局解釋，市民對足球博彩活動有相當大的需求，但有關的需求卻是循非法的途徑得到滿足。這問題不能單靠執法工作便可解決，而足球博彩規範化則可讓市民從非法足球賭博經營者轉向獲批准的途徑投注。此舉將會大幅減低非法賭博問題的嚴重性和非法賭博經營者的收入，而警方則可把執法行動，集中在取締非法賭博集團方面。結果，由非法足球賭博所引致的問題將會大為減輕，而與非法足球賭博相關的社會成本亦會降低。

19. 屬於民主黨的委員並不滿意政府當局的回應。鄭家富議員指出，政府當局以賭博打擊賭博的做法並不正確，而且有違政府一貫以來不鼓勵賭博的政策。涂謹申議員則認為，足球博彩規範化屬道德問題，因為政府當局建議准許持牌經營者營辦固定賠率博彩活動。涂議員認為政府或其委任的代理人不應直接與市民大眾對賭。涂議員指出，政府此舉是前所未見的。

20. 政府當局回應表示，規範及監管足球博彩的主要目的，是要打擊日趨嚴重的非法足球賭博問題，而不是鼓勵賭博。換言之，這也是處理現有社會問題的另一方法。政府當局又指出，由於非法足球賭博經營者主要是營辦固定賠率博彩活動，因此必須准許持牌經營者營辦彩池投注及固定賠率的博彩活動，以確保持牌經營者的競爭力，以及打擊非法足球賭博活動的效力。

21. 屬於民主黨的委員認為，政府當局應先行全面研究足球博彩規範化對社會可能造成的影響，以及將會推行的預防教育計劃和治療服務是否收效，然後才批准舉辦足球比賽投注。這些委員強烈認為，政府當局不應在確定有關的社會成本之前，舉辦規範化足球博彩。他們對政府未有就與賭博有關的問題收集全面而客觀的數據資料，表示不滿。

22. 應委員的要求，政府當局承諾按若干基準，檢討其足球博彩規範化的政策，例如非法賭博活動的嚴重程度有否改變，以及問題及病態賭徒的人數等，並在法例(如獲通過)實施約兩年後，向民政事務委員會匯報檢討結果。為了上述檢討的目的，政府當局亦會委託學術機構進行持續性的調查，以確定足球博彩規範化對問題和病態賭博在香港普遍程度的影響。

23. 儘管政府當局告知法案委員會，政府當局的意向是只批准一家公司營辦足球比賽投注，部分委員察悉並關注到，根據建議的發牌制度，民政事務局局長獲賦權批准多於一家公司營辦足球比賽投注。這些委員指出，假如多於一家公司獲批准營辦足球比賽投注，投注選擇和賭博機會不但大大增加，亦會導致經營者激烈競爭，以至推動了足球博彩活動。

24. 為回應委員的關注，政府當局已同意，民政事務局局長將於條例草案恢復二讀辯論時，在其演辭內清楚表明政府當局的意向是只批准一家公司營辦足球比賽投注。

## 專用基金及緩減與賭博有關問題的措施

25. 政府當局計劃設立專用基金，用以資助下列活動 ——
- (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；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。

26. 就上文第25(c)段所述，政府當局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，為期3年。

27. 據政府當局所述，民政事務局局長會決定專用基金的用途和運用事宜。基金的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的開支。政府當局亦會成立一個專設的委員會，以管理該基金。至於財務安排方面，政府當局已經與馬會達成協議，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1,200萬至1,500萬元。

28. 部分委員(包括何秀蘭議員、麥國風議員及余若薇議員)均表示憂慮早期的賭博行為很容易會在後期發展成為問題及病態賭博。他們察悉並關注到，根據香港理工大學進行的香港人參與賭博活動情況研究，估計在未成人人士之中，約有12 000人屬“可能已成為病態賭徒”，但政府當局只計劃預留資源，透過兩個專責的輔導及治療試驗中心，每年最多為4 700人左右提供電話輔導熱線服務，以及最多為2 300人左右提供輔導及跟進服務。這些委員質疑，政府所採取的措施能否有效和足以處理因足球博彩規範化而導致與賭博有關的問題。這些委員強調，政府當局應定期檢討對該等服務的需求，並提供所需的資源，以應付額外的需求。他們認為，政府當局應確保為問題和病態賭徒而設的輔導及治療服務，均由合資格的專家提供。

29. 張宇人議員並不認為足球博彩規範化會導致病態賭博。然而，他亦指出，香港現時確有一些病態賭徒未獲政府給予所需的關注和援助。張議員認為，不論是否把足球博彩規範化，政府都應該加強向該等賭徒及其家人提供輔導服務及其他援助。

30. 政府當局在回應委員就青少年可能出現病態賭博行為提出的關注時告知法案委員會，當局計劃就賭博問題推行一項以青少年、學生、教師和家長為對象的教育計劃。計劃的主要目的是提高學生對賭博風險及問題和病態賭博的認識，並增加他們的自我控制能力，以免他們在賭博或其他行為上沉迷或上癮。因應委員要求提早開展該項計

劃，政府當局把以下項目的開展日期，由2003年10月左右提前至7月底或8月初 ——

- (a) 綜合發放和賭博有關及相關主題的公民和德育教育活動，例如“如何面對生活難題”和“如何善用餘閒”等；
- (b) 就問題和病態賭博提供基本資料，以及就賭博可能造成的傷害和風險提供精簡警告標語；及
- (c) 推出一個以學生為對象的小規模“運動夏日”計劃。該計劃旨在鼓勵學生在這個暑假參與不同的體育活動，以培養他們養成均衡和健康的生活，這亦有助預防他們沉迷賭博。

31. 政府當局又告知法案委員會，教育統籌局(前教育署)已着手推行多項以學生為對象的教育措施，以幫助他們發展健康的生活模式。舉例來說，當局已於2003年7月製作一些以賭博問題為題材的教案材料，供老師參考。

32. 法案委員會曾與教育統籌局代表討論該局為加強學生對賭博問題的認識，將會推行的教育措施。委員要求教育統籌局加快推行該等措施，因為足球博彩或會在短期內規範化。他們亦指出，除教材外，該等措施亦應涵蓋資訊性的材料，以便學生能對足球博彩規範化有深入的認識，例如禁止未成年人士投注和賒帳投注。

33. 委員關注到為問題及病態賭徒而設的輔導及治療服務的成效。為回應此方面的關注，政府當局告知法案委員會，當局已為兩個專責的輔導及治療試驗中心擬訂合適的服務水平基準指標，並已聘請英國的National Association for Gambling Care, Educational Resources and Training為該研究的顧問。該機構是一個具信譽的全國性中心，專門就賭博對社會造成的影響提供資訊、意見及實質援助。在完成該項研究後，政府當局會着手根據研究所得的服務水平基準及指標，邀請各非政府機構就營辦該等專責服務中心提交申請。

34. 政府當局解釋，有關的申請者須就其職員的資歷和經驗提供資料，以及為其職員建議適當的訓練。此舉可確保為問題及病態賭徒而設的輔導及治療服務，會由具備相關資歷和經驗的人士提供。政府當局進一步告知法案委員會，當局會在3年試驗期結束後委託一所學術機構，監察及評估該兩個專責服務中心的服務水平和實際成效，以決定在較長遠而言，如何繼續提供有關服務。政府當局亦會在該等服務開始運作後，監察服務需求及資源需要，並會按適當情況對有關需求作出回應。

35. 何秀蘭議員強烈認為，政府當局在推出緩減與賭博有關問題的措施前，不應進行規範化足球博彩。她促請政府當局加快實行緩減與賭博有關問題的措施，使預防與賭博有關問題的教育計劃及治療問題和病態賭徒的服務，可於獲批准的足球比賽投注營運之前得以展

開。何議員告知法案委員會，她會就條例草案第1條動議一項委員會審議階段修正案，使修訂條例於2004年1月1日起生效。

36. 政府當局回應時表示，當局明白有需要透過為此目的而設立的專用基金，長期實施各項預防及補救措施，以緩減與賭博有關的問題(並非專指足球博彩問題)。無論條例草案獲通過與否，該等措施均會由2003年年中開始實施。政府當局又告知法案委員會，當局會在2003年6月開始，邀請各非政府機構就營辦專責服務中心提交申請，而該等中心應可在2003年10月或11月開始運作。政府當局進一步指出，預防及紓緩與賭博有關問題的措施，需要一段時間才能對社會產生實質的影響。鑒於非法足球賭博及與其相關的問題日趨嚴重，政府當局有迫切需要透過規範及規管足球博彩來打擊該等問題。政府當局認為，採用執法、規範及規管等多管齊下的方式，加上實施預防及紓緩與賭博有關問題的各项措施，是打擊因非法足球賭博而起的各類問題的實際有效方法。

37. 應法案委員會的要求，政府當局承諾在民政事務委員會於下個立法會會期首次例會上，就以下事宜提交進度報告 ——

- (a) 為緩減與賭博有關的問題推行的教育措施，以及為此而提供的輔導和治療服務；及
- (b) 警方為打擊非法足球賭博活動所採取的執法行動。

38. 部分委員(包括何秀蘭議員及鄭家富議員)擔心，馬會捐予專用基金的款項，未必足以實施緩減與賭博有關問題所需的各項措施。何秀蘭議員認為，馬會作為香港唯一的持牌賭博經營者，在資助各項緩減與賭博有關問題的措施方面，應作出更大承擔。鄭家富議員指出，鑒於政府估計舉行足球博彩的邊際利潤高達10%，而每年的投注額可達300億元，馬會應向專用基金捐贈更多款項。他建議將博彩稅部分收益撥予專用基金。

39. 政府當局回應時表示，從規範足球博彩的收益中抽撥部分款項用以資助緩減賭博問題的措施，這做法並不恰當，理由如下 ——

- (a) 由於問題和病態賭博行為與所有形式的賭博活動有關，而並非單獨因足球博彩而形成，因此專用基金不應與規範足球博彩的收益掛鉤；及
- (b) 政府當局建議的安排可使專用基金的款額不受足球博彩運作中所涉及的風險影響，從而可確保專用基金的款項來源。這項安排亦有利於與賭博有關問題的預防和緩減措施的計劃。

40. 政府當局向委員保證，專用基金足夠在足球博彩牌照的5年有效期內，為各項處理問題賭博的措施和活動提供資助。政府當局亦解釋，由於教育界及宗教界某些組織會籌辦一些處理問題賭博的活動，而這些活動亦可由專用基金提供資助。

41. 何秀蘭議員強調，政府當局必須設立機制，以確保即使規範化的足球博彩於日後停辦，仍會提供撥款讓專用基金繼續運作，使緩減與賭博有關問題的措施得以繼續實施。

42. 政府當局回應時表示，當局已經與馬會達成協議，由馬會在其足球博彩牌照首5年有效期內向專用基金撥款。專用基金亦會接受其他來源的捐款。政府當局會在開始實施有關措施時，因應相關需求對撥款安排進行檢討。應法案委員會的要求，政府當局同意由民政事務局局长於條例草案恢復二讀辯論時，在其演辭內作出承諾，表明政府會確保有足夠撥款推行緩減與賭博有關問題的措施。

43. 何秀蘭議員認為，為就管理和運用專用基金事宜向民政事務局局长提供意見而成立的管理委員會，其成員應包括來自宗教、教育、社會工作及研究等界別的代表。政府當局指出，當局有意邀請各個界別(包括教育、社會工作及宗教等界別)的代表出任專用基金管理委員會的成員。

#### “足球”的定義

44. 根據條例草案建議的新訂第1A條，“足球”的定義不包括美式足球或欖球。鄭家富議員建議，為求明確起見，政府當局應參照國際足球協會對“足球”採用的定義。經研究鄭議員的建議後，政府當局同意修訂“足球”的定義，將澳式足球亦排除於該定義之外。

#### 足球博彩稅

45. 條例草案建議就足球博彩固定賠率及彩池博彩遊戲所得毛利徵收博彩稅。毛利會界定為足球投注舉辦商在指定期間，就足球賽事接受的投注總額與派發彩金總額的差額。

46. 條例草案亦明確建議按毛利的50%的劃一比率，就足球博彩徵收博彩稅。毛利將會按年(會計年度)評定，而每年的毛利不會由一個會計年度累積計入下一個會計年度。立法會可藉決議修訂該稅率。

47. 單仲偕議員詢問，如按毛利的50%徵收博彩稅，足球投注舉辦商舉辦足球博彩是否有利可圖。政府當局回應時表示，與海外國家(例如英國，當地博彩稅只定為15%)比較，該比率似乎甚高。但政府當局指出，英國在足球博彩方面有1 500個持牌經營者，彼此之間的競爭非常激烈，但香港只有一個舉辦商獲准舉辦足球博彩。政府當局認為，建議的50%稅率可合理地平衡兩項需要，既可確保舉辦商的足球博彩業務相對於其他非法經營者具有競爭力，又可為政府提供合理的稅收。

48. 條例草案建議規定，足球投注舉辦商按月支付根據該月以及之前月份但於同一會計年度內的毛利計算的暫繳付款，但稅款會於會計年度完結時作最後評定。條例草案又建議賦權根據《印花稅條例》(第117章)委任的印花稅署署長評定舉辦商須就足球博彩活動繳納的博彩稅、收取博彩稅、追討任何須向政府繳交的博彩稅，以及執行有效行使這些權力所需的其他指定工作。

49. 政府當局解釋，上述稅款是在課稅期結束後繳交，但有關的舉辦商須在課稅期內按月支付暫繳付款。所有暫繳付款會用於支付足球博彩稅。條例草案建議的新訂第6N條賦權印花稅署署長就於有關課稅期內取得的淨投注金收入作出評估。委員察悉，政府當局會動議一項委員會審議階段修正案，在條例草案加入新訂第6NA條，規定如印花稅署署長合理地相信有關舉辦商從舉辦獲批准足球比賽投注而就該課稅期取得的淨投注金收入，多於根據建議的新訂第6N條作出的通知所指明的淨投注金收入數額，有權就該課稅期發出補加評估。

50. 條例草案建議的新訂第6O條規定，如足球投注舉辦商未有按照評估通知付款，印花稅署署長可要求有關舉辦商支付不超逾其欠付款額的5%的附加費。政府當局告知法案委員會，當局會就該項擬議條文動議一項委員會審議階段修正案，訂明印花稅署署長可在舉辦商未有於評估通知或補加評估通知指定日期後的6個月結束時繳付有關款項時，向其徵收一項額外附加費，而該項額外附加費不得超逾須付款額欠付部分及該項附加費欠付部分的總和的10%。

51. 委員察悉，根據條例草案建議的新訂第6P條，足球投注舉辦商有權在印花稅署署長發出評估通知當日後的一個月內，針對該評估通知向區域法院提出上訴。政府當局告知法案委員會，當局會就條例草案建議的新訂第6P(6)條動議一項委員會審議階段修正案，訂明印花稅署署長可應足球投注舉辦商的要求，命令有關款項可在上訴待決前緩繳。政府當局又建議加入新訂第6PA條，列明緩繳有關款項的安排。政府當局亦證實，新訂第6PA條的草擬方式與《稅務條例》(第112章)的相關條文一致。

52. 委員察悉，條例草案向足球投注舉辦商施加了多項規定，包括把博彩稅報表存檔、繳納稅款，以及備存有關紀錄。《博彩稅規例》(第108章，附屬法例A)第3A條向舉辦商施加責任，規定其須向印花稅署署長提交由合資格人士擬備的審計報告。

53. 政府當局告知法案委員會，當局會動議一項委員會審議階段修正案，就上述建議規例第3A條作出修訂，清楚訂明有關的合資格人士須在相關審計報告中，述明以其意見而言，以下陳述是否屬實——

- (a) 該舉辦商已按照本條例備存紀錄；
- (b) 該財務報表是按照該等紀錄擬備和審計的；及
- (c) 該報表所顯示的淨投注金收入是按照本條例計算的。

54. 鄭家富議員指出，鑒於英國在2002年的合法投注活動的投注總額只是1,080億元，政府當局預期香港獲批准的足球博彩投注額達300億元是估計過高。根據海外接受投注者的經驗，他亦質疑政府當局就獲批准足球博彩所估計的10%邊際利潤可能過高。

55. 政府當局回應時表示，英國有多種合法賭博途徑，包括賭場、獎券及體育項目博彩等，其中大部分的投注額來自賭場。由於市場情況不同，將香港與英國的情況直接比較未必恰當。政府當局主要是基於香港非法足球賭博的情況熾烈，因而認為每年平均投注額300億元，以及每年帶來15億元博彩稅(毛利的50%)的粗略估計是合理的。

56. 至於就邊際利潤作出的估計，政府當局指出，政府會按毛利徵收足球比賽投注博彩稅。政府會准許持牌經營機構就足彩賽事提供不同種類的固定賠率及彩池投注的博彩，並容許他們轉投賭注以作對沖。政府當局認為，這些安排可令足球投注舉辦商靈活提供投注種類，從而確保其競爭力不遜於非法的經營者，並可令其在取得合理邊際利潤的情況下得以持續經營。

57. 鄭家富議員及霍震霆議員強烈認為，應將某個百分率的足球博彩稅收預留作推廣足球運動。政府當局強調，來自足球博彩的稅收應撥作政府收入，然後分配予各個政策範疇，並認為不宜從規範足球博彩的收益中抽撥部分款項來資助本地的足球發展。主要原因是本地足球發展應主要由政府的公共開支資助。政府當局又指出，規範及規管足球博彩的主要目的是打擊非法足球賭博問題，與籌款發展本地足球或其他任何種類育活動無關。

#### 對沖或轉投賭注

58. 條例草案建議的新訂第6Q條批准足球投注舉辦商向海外的收受賭注者轉投賭注，作為一項風險管理措施。此外，條例草案亦豁免足球投注舉辦商受《賭博條例》第8條有關向非法收受賭注者投注即屬犯罪的條文規限，以及豁免接受持牌經營者對沖投注的收受賭注者受《賭博條例》第7條有關非法收受賭注的條文規限。

59. 部分委員(包括何秀蘭議員及黃成智議員)關注到，建議的條文或會遭濫用，舉辦商可能為牟利而非為風險管理的目的向海外的收受賭注者投注。他們認為應設有適當的監察機制，以防止這類情況出現。

60. 政府當局回應時表示，為免出現濫用情況，條例草案建議將這項不受《賭博條例》第7及8條規限的豁免限於舉辦機構本身(而不是舉辦機構聘用的個別僱員)所作的對沖賭注，以及與經營規範足球博彩活動有關的對沖賭注。具體來說，舉辦機構只限於就本身有接受投注的個別賽事作對沖投注，所作的對沖投注是為了對沖其就個別賽事接受投注可能引起損失的風險而作出，而對沖投注必須向在香港以外的合乎當地法律的投注收受者作出。

61. 政府當局進一步解釋，在計算博彩稅時，對沖投注的金額和所得的彩金亦會計算在內，從而把對沖投注扣除於毛利之外，而所得的彩金則計算入毛利內。這樣可以減低持牌經營機構的風險，從而使其在經營中得到更高的博彩金額。政府當局又告知法案委員會，將會動議委員會審議階段修正案，在條例草案內加入新訂的第6QA條，規定足球投注舉辦商必須將其對沖投注政策提交予印花稅署署長核准。

如舉辦商不是根據對沖投注政策向海外的收受賭注者轉投賭注，有關的投注將不會視為對沖投注，在計算博彩稅時亦不會將之計算在內。

62. 應法案委員會要求，政府當局同意，在條例草案恢復二讀辯論時，民政事務局局長將在其演辭內作出承諾，當局會緊密監察足球投注舉辦商轉投對沖賭注的情況，並會列明足球投注舉辦商提交的對沖投注政策應涵蓋哪些範圍。

#### 批准舉辦獎券活動

63. 委員察悉，條例草案建議解散香港獎券管理局(六合彩獎券的現行持牌經營機構)，並授權民政事務局局長發牌予一家公司經營獎券活動。據政府當局所述，當局只會發牌予馬會的一間全資附屬公司，由其營辦獎券活動。民政事務局局長可在牌照內施加類似其在足球投注牌照內所施加的條件。獎券博彩稅的稅率將會定於每宗獎券活動的收益的25%。其他的獎券收益分配安排將會與現行的安排相同。

#### 博彩事務委員會

64. 條例草案建議，博彩事務委員會應就下列事宜向民政事務局局長提供意見——

- (a) 依據《博彩稅條例》的規定及有關發牌條件，監管足球博彩及獎券活動；
- (b) 確保持牌經營機構遵守發牌條件；
- (c) 處理就持牌經營機構遵守發牌條件提出的公眾投訴；
- (d) 向持牌經營機構徵收罰款；及
- (e) 簽發、撤銷及修訂足球博彩及獎券活動牌照。

65. 委員察悉，應石禮謙議員的提議，政府當局已建議將博彩事務委員會改稱為“足球博彩及獎券事務委員會”，以便能更清楚反映其職能。政府當局會為此動議一項委員會審議階段修正案。

66. 根據條例草案就博彩事務委員會(現建議改名為“足球博彩及獎券事務委員會”)的成員組合所訂的規定，行政長官將委任3名公職人員及不少於8名非公職人員的人為委員會委員，並會委任委員會其中一名委員擔任主席。政府當局告知法案委員會，預期行政長官將會從負責社會福利、教育、保安及工商等範疇的政策局選擇3名公職人員委任為該委員會的委員。

67. 何秀蘭議員建議，鑒於政府的意向是委任委員會其中一名非公職人員的委員擔任主席，應在條例草案內具體列明。政府當局已同意動議一項委員會審議階段修正案，修訂建議的新訂第6B條，規定該委員會的主席必須為非公職人員的委員。

68. 何秀蘭議員關注到足球博彩活動的範疇日後將會急劇擴展。她認為該委員會既屬法定組織，其委員應包括反對足球博彩規範化的人士，以防止足球博彩活動的範疇日後會不受規管地擴展。

69. 因應何秀蘭議員的建議，政府當局已同意參考《立法會條例》(第542章)第20E條及《人類生殖科技條例》(第561章)第4條的用語，然後在條例草案內列明該委員會的成員組合應包括來自教育、宗教及福利界別的代表各一名。政府當局將會為此動議一項委員會審議階段修正案，修訂建議的新訂第6B條。

70. 鄭家富議員詢問，為何條例草案沒有列明行政長官把委員免任的權力。政府當局解釋，根據《釋義及通則條例》(第1章)第42條的規定，委任的權力包括有權委任，以及將所委任的人“免除、暫停、解除或撤銷委任，重新委任或復任”，因此無須在條例草案內具體規定把委員免任的權力。

71. 為避免可能出現委員會委員真空的情況，何秀蘭議員建議，如該委員會某委員逝世、停止出任委員或辭職，行政長官應根據建議新訂第6B條的規定，於3個月內委任替任委員。政府當局已同意動議一項委員會審議階段修正案，規定在非公職人員的委員少於8名的時候，或是在3名來自教育、社會福利及宗教的委員的任何一名出缺的時候，行政長官必須委任替任委員。

72. 根據建議的新訂第6E(3)及6E(4)條，該委員會可藉傳閱文件的方式處理其事務，而由委員會過半數成員藉傳閱文件而通過的書面決議，其有效性猶如該決議是在委員會會議上通過一樣。雖然委員認為該委員會在非常緊急的情況下，可能有需要藉傳閱文件的方式處理其事務，但認為應在條例草案內列明該等情況。

73. 為釋委員的疑慮，政府當局同意在建議的新訂第6E條中訂明，委員會只有在其主席有合理原因相信召開會議並非切實可行的情況下，才可藉傳閱文件的方式處理其事務。政府當局亦建議在建議的新訂第6E條加入新訂第(1A)款，規定該委員會的會議法定人數為不少於6人或該委員會委員總人數的三分之一，兩者以較多者為準。

74. 鄭家富議員詢問，民政事務局局長將會根據甚麼準則，考慮該委員會的意見。政府當局回應時表示，民政事務局局長須考慮該委員會就規管足球比賽投注的營辦事宜提出的意見。然而，接受有關意見與否，則由民政事務局局長決定。假如民政事務局局長決定不接受該委員會的意見，他最終要就其決定向公眾及立法會交代。

75. 委員普遍認為，該委員會的運作應盡量保持透明度。鄭家富議員認為，委員會的會議應公開讓公眾旁聽，而有關的文件則應讓公眾索取，以便公眾及立法會監察民政事務局局長的決定。

## 足球博彩牌照及獎券活動牌照

### 發牌條件

76. 根據條例草案建議的新訂第6G條，民政事務局局長可藉向某公司發出牌照，批准該公司就足球比賽的結果或關乎足球比賽而可能發生的事情，舉辦投注。同樣，根據建議的新訂第6S條，民政事務局局長可藉向某公司發出牌照，批准該公司舉辦獎券活動。

77. 根據條例草案建議的新訂第6G(3)條，足球博彩牌照包括關乎以下各項的條件 ——

- (a) 可就何種類的比賽舉辦投注；
- (b) 接受投注的方式及形式；
- (c) 為接受投注而開設處所、該等處所的數目及可進入該等處所的人；
- (d) 可接受何種人士投注；
- (e) 廣告及推廣活動的舉辦；
- (f) 向局長提供的資料；及
- (g) 針對關乎賭博的問題採取預防性措施。

78. 根據建議的新訂第6S(3)條，獎券活動牌照包括上文第77(d)至(g)段所列明的條件，另亦包括關乎以下事宜的條件 ——

- (a) 可舉辦的獎券活動的種類；
- (b) 獎券活動開獎的方式；及
- (c) 獎券活動結果的公布方式。

79. 據政府當局所述，條例草案建議把足球博彩牌照及獎券活動牌照，批予馬會特別為舉辦足球博彩及獎券活動分別成立的兩家全資附屬公司。這項安排有助確保這兩類業務在商業上自行發展，從而維持其能與非法收受賭注者競爭，以及政府有穩定的博彩稅收入。政府當局亦已向法案委員會提供足球博彩牌照及獎券活動牌的條文擬稿。

### 賒帳投注

80. 委員察悉，持牌經營機構將不獲批准接受賒帳投注，或接受以信用卡支付投注額，以免投注者沉迷賭博。楊孝華議員詢問，政府當局有否參考非法足球賭博現時的舉辦形式，以及評估賒帳投注佔非法足球賭博每年投注總額的百分比。

81. 政府當局回應時表示，非法足球賭博的經營者會通過任何可能途徑接受投注，而部分境外收受賭注者亦會接受以信用卡支付投注額。然而，根據《賭博條例》的規定，境外收受賭注者如接受在香港境內所作的投注即屬犯罪，而信用卡發卡機構亦會禁止持卡人使用其信用卡參與跨境賭博活動。政府當局認為，雖然禁止賒帳投注會無可避免地影響持牌舉辦足球博彩的機構的競爭力，但這卻是防止投注者沉迷賭博的其中一個負責任的方法。

#### 未成年人士投注及保護私隱

82. 委員察悉，為防止未成年人士參與賭博活動，持牌經營機構不得收受18歲以下人士的賭注，或接納18歲以下人士提出領取彩金的要求。持牌經營機構亦須採取合理措施，禁止18歲以下人士進入其轄下的投注場所。此外，除非法例有所規定，否則持牌經營機構不得披露贏得彩金人士的身份。

83. 委員關注到未來的持牌經營者可如何確保符合發牌條件，尤其是有關年齡限制及保護贏得彩金人士的私隱方面的條件。麥國風議員指出，以往曾有18歲以下人士進入了投注場所的一些個案。他詢問馬會是否有足夠的措施，禁止18歲以下人士進入其轄下的投注場所。

84. 政府當局告知法案委員會，馬會已有措施禁止18歲以下人士參與投注，這些措施包括——

- (a) 投注規則訂明任何未滿18歲或穿着校服的人士不可投注、進入投注處所、開設電話投注戶口，以及使用自動投注櫃員機。如發現投注由18歲以下人士作出，該項投注可被取消；
- (b) 投注處所的員工運作規則規定他們要求未滿18歲人士及懷疑未滿18歲而未能提出年齡證明的人士，立即離開處所；及
- (c) 在投注處所和自動投注櫃員機上展示海報和標語，以警告未滿18歲人士不得進入投注處所、投注或領取彩金。

85. 據政府當局所述，香港賽馬會已制訂“有節制博彩”政策，以減少賭博造成的負面影響，並提倡有節制賭博觀念。為落實該政策，馬會已於其投注處所、刊物及網頁展示有關訊息，向公眾傳遞有節制賭博的觀念。有關有節制博彩的訊息亦會在候接電話投注時，向公眾發布。同時，馬會亦會舉辦課程，確保員工對與問題賭博有關的事宜有一定的認識，使他們能在執行職務時，配合有節制博彩政策的推行。

86. 政府當局又告知法案委員會，馬會有一套內部監管機制，以保障贏得彩金人士的個人資料私隱。所有馬會員工均須簽署同意書，承諾除非為執行職務所需，不會把機密資料(包括贏得彩金人士的個人資料)泄露予外間人士，或予以保留或使用。馬會有一名資料私隱專員

負責確保《個人資料(私隱)條例》(第486章)的原則和規定得到遵守，以保障顧客的個人資料私隱。

87. 儘管政府當局有上述回應，部分委員仍重申其憂慮，認為馬會所採取的各項措施，未必足以防止未成年人士參與賭博活動。他們關注到，青少年可透過其親戚或正接受高中教育的成年同學等中間人，輕易參與足球博彩活動。

#### *限制宣傳推廣*

88. 委員察悉，為保障青少年免受賭博誘惑，持牌經營機構不得於廣播事務管理局訂明的合家欣賞時段，在電視或電台宣傳推廣足球博彩活動，採用慫恿市民賭博的宣傳推廣手法，或以18歲以下青少年為宣傳推廣對象。此外，民政事務局局长可在適當情況下發出宣傳推廣守則。政府當局表示，此舉使局長可針對足球博彩宣傳推廣活動的具體問題，訂定詳細指引，以及處理在發牌後在此方面可能出現的任何關注事項。

89. 委員認為，最重要的是在足球博彩規範化後，保障未成年人士免受廣告吸引而參與賭博。何秀蘭議員認為，政府當局建議只由下午4時30分至晚上8時30分不准在電視或電台宣傳推廣足球博彩，這樣的措施並不足夠。

#### *足球博彩及獎券活動牌照必須包括的條件*

90. 為回應委員對足球博彩規範化對社會可能造成負面影響的關注，政府當局同意在民政事務局局长根據條例草案發出的足球博彩牌照中，必須具體訂明包括與年齡限制、禁止賒帳投注、限制宣傳推廣及預防賭博有關問題措施有關的發牌條件。政府當局亦同意在任何一日由下午4時30分至晚上10時30分，禁止在電視或電台宣傳推廣足球博彩活動。政府當局會為此動議委員會審議階段修正案，修訂建議的新訂第6G條。同樣，政府當局亦會動議委員會審議階段修正案，修訂有關批准舉辦獎券活動的新訂第6S條。

#### *比賽及投注的種類*

91. 鄭家富議員指出，鑒於根據建議的新訂第6G(1)條，持牌經營機構將獲准就足球比賽的結果或關乎足球比賽而可能發生的事情，舉辦投注，而足球博彩牌照的發牌條件不會指明獲准的比賽及投注的種類，馬會將可隨意盡量提供投注選擇，藉以與非法經營者競爭，並擴充業務。此舉會導致投注選擇大增，從而鼓勵更多人參與賭博活動。鄭議員強烈認為，立法會應對未來的發牌條件擔當監察角色。他要求當局應在發牌條件中清楚指明獲准的比賽及投注種類，而這些條件應列明在條例草案之內，或以附屬法例的形式訂明於條例草案的附表之內，提交立法會審核。

92. 政府當局回應時表示，在牌照中只列出大體的賽事種類和投注項目，較在法例或牌照條件中詳細羅列賽事的項目和投注方式更為合適(即使已設有向民政事務局局長申請批核的機制)，原因如下——

- (a) 由於世界性足球博彩市場競爭劇烈，在牌照中列出大體的投注項目、投注規則和賽事類別，可賦予持牌經營者迅速調整這些項目的彈性，這對於確保持牌經營機構能有效地與世界各地的非法收受賭注者競爭至為重要。任何試圖把運作的細則列明於牌照或法例中的建議，都會嚴重影響持牌經營機構的競爭能力，亦因而影響規範足球博彩打擊非法賭博活動的果效。這會令當局無法達致在香港規範和監管足球博彩的目的；及
- (b) 由於足球博彩業務經常變化，實際上難以把不同賽事和博彩方式的名稱和技術性細節在牌照或法例中清晰列明。如作此規定，則持牌經營機構便需為任何改變而不時申請批准，這樣亦會影響其經營的彈性和競爭力。

93. 然而，政府當局已同意在條例草案內訂明持牌經營者只可舉辦固定賠率及彩池投注的投注活動。政府當局會為此動議一項委員會審議階段修正案，修訂建議的新訂第6G條。

94. 鄭家富議員對政府當局的立場表示不滿。鄭議員告知法案委員會，他會動議一項委員會審議階段修正案，在條例草案的附表內訂明獲批准的足球賽事類別，而該等賽事類別可由立法會藉決議予以更改。他亦會動議一項修正案，修訂建議的新訂第6G條，訂明民政事務局局長只可授權持牌經營者就載列於該附表內的各類足球賽事舉辦足球比賽投注。

#### *為接受投注而開設處所*

95. 委員察悉，投注站數目會設有上限，並且不時由民政事務局局長修訂，而開設新投注站須取得民政事務局局長事先批准。委員關注到，由於重大國際球賽都是在晚上較後時間舉行，投注站的運作會對附近居民造成滋擾。

96. 政府當局告知法案委員會，目前，如有夜間賽事舉行，馬會各場外投注站會開放至晚上11時15分。馬會計劃在足球博彩開始運作時，會開放場外投注站至晚上11時30分，以接受獲批准足球比賽的投注。政府當局認為此項安排可以接受，因為不會對附近居民造成額外滋擾。

97. 政府當局又指出，在獲批准的足球博彩和獎券活動的牌照內，會訂明投注處所的營運時間。至於在日後把投注處所的營運時間延長至晚上11時30分以後的問題，民政事務局局長會根據每宗個案的情況予以考慮，並會在適當時諮詢有關的地區組織(包括有關的區議會)。政府當局亦向法案委員會保證，在決定投注站的開放時間時，尤其是決定是否容許場外投注站於晚間開放時，會考慮以下因素——

- (a) 投注站和住宅區的距離；
- (b) 投注站是否位於特別興建的建築物或商業樓宇；
- (c) 投注站晚間運作會否對附近民居造成滋擾；
- (d) 附近地方晚間對投注服務的需求；及
- (e) 投注站附近居民的看法。

98. 鄭家富議員認為政府當局的回應並不令人滿意。他指出，即使投注站位於商場，其運作仍會影響附近居民。鄭議員認為，條例草案應就投注站的營運時間訂明限制。鄭議員告知法案委員會，他會動議一項委員會審議階段修正案，在條例草案的附表內指明投注站的關閉時間，而有關的附表只可由立法會藉決議作出更改。

#### *是否符合發牌條件*

99. 鑒於委員關注到有需要訂明保障措施，以確保足球博彩和獎券活動均符合具體的發牌條件，政府當局建議就獲批准舉辦足球比賽投注和獎券活動的持牌經營機構，引入一項“適當人選”的規定(在建議的新訂第6G及6S條內)，並會為此動議委員會審議階段修正案。具體而言，政府當局建議，任何持牌經營機構及其相關人士(包括主要人員、董事及主要股東)須遵守該項“適當人選”規定。在決定某人是否適當人選時，民政事務局局長會考慮下列因素——

- (a) 該人的財政狀況及財政方面的穩健性；
- (b) 該人的資歷和經驗；
- (c) 該人能否稱職、誠實和公正地行事；
- (d) 該人的聲譽和可靠程度；
- (e) 該人在香港或其他地方有否被檢控或被裁定觸犯任何罪行；及
- (f) 民政事務局局長認為相關的任何其他事宜。

100. 政府當局建議，民政事務局局長只有在主要人員、董事及主要股東均屬適當人選的情況下，才可簽發足球博彩和獎券活動的牌照。持牌經營機構及其相關人士亦須在牌照有效期期間，繼續符合適當人選的規定。持牌經營機構如未能遵守有關規定，民政事務局局長可撤銷其牌照。

101. 儘管大部分委員歡迎政府當局的建議，張宇人議員對於建議的規定表示有所保留。他指出，雖然“適當人選”的規定亦適用於一些發牌制度(例如申請酒牌的人士)，但由於該項規定將適用於所有有關人

士，民政事務局局長所須考慮的因素未免過於苛刻。他亦認為，評估某人是否適當人選，完全由民政事務局局長作出決定，做法有欠公平，而申請人亦沒有渠道可就民政事務局局長的決定提出上訴。

102. 政府當局解釋，雖然民政事務局局長在作出評估方面，擁有完全的酌情決定權，但民政事務局局長如以持牌經營機構的主要人員、董事及主要股東的任何一人並非適當人選為理由，根據建議的新訂第6ZA條撤銷該持牌經營機構的牌照，則持牌經營機構可向將會根據建議的新訂第6ZC條成立的上訴委員會提出上訴。

103. 黃成智議員認為，持牌機構的建議董事、主要人員或控制人有否持有海外收受賭注者的股權或在很大程度上參與其運作，應該作為決定其是否適當人選的準則，因為這可能會與其在香港經營獲批准足球博彩業務構成利益衝突。因應委員的建議，政府當局同意，民政事務局局長在考慮持牌經營機構及其有關人士是否適當人選時，應把利益衝突列為考慮因素之一。政府當局會相應修訂有關的擬議條文。

104. 何秀蘭議員建議，為防止內定球賽賽果的情況出現，持牌經營機構及其相關人士不應與本地足球圈有關。然而，政府當局基於下列理由並不同意該項建議 ——

- (a) 某人與本地足球圈有關，跟其作為持有舉辦足球博彩牌照的公司的董事或主要人員的適當與否，並無任何直接關係；
- (b) 鑒於持牌經營機構只容許就不牽涉香港球隊的國際主要足球賽事接受投注，持牌經營機構涉及本地與足球事業，跟其持有足球博彩牌照資格沒有任何利益衝突；及
- (c) 訂立該項限制，會使持牌經營機構不能聘請對足球賽事有專門知識的人士出任其董事及主要人員。

### 實務守則

105. 根據建議的新訂第6X條，民政事務局局長可不時就如何遵守發牌條件作出指引。政府當局表示，這規定可讓民政事務局局長就舉辦足球博彩和獎券活動的某些具體事宜訂明詳細指引，以及處理在發牌後可能出現的任何具體關注事項。然而，若持牌經營機構未有遵守任何有關守則，雖然本身不被視作違反任何發牌條件，但當局在研究持牌經營機構有否違反發牌條件時，會考慮這點。

106. 政府當局告知法案委員會，經考慮若干海外司法管轄區就規管博彩活動所實施的實務守則，以及香港其他規管制度的實務守則後，當局在日後如認為有需要，會在實務守則內納入下列規定 ——

- (a) 宣傳和推廣：所有足球博彩和獎券的宣傳應 ——
- (i) 不可容許任何未成年人士出現；
  - (ii) 不可包括任何對未成年人士有特別吸引力的人士；
  - (iii) 不可明確或間接讚賞參與賭博的人士，以及貶低不參與賭博的人士；
  - (iv) 不可顯示或推廣參與賭博活動時飲用酒精；
  - (v) 不可顯示沉迷或不理性地進行博彩；
  - (vi) 不可推廣以賭博作為解決財務上或個人問題的方法；及
  - (vii) 不可推廣賭博作為提高社會地位、就業職位、社交層面的工具。
- (b) 預防與賭博有關問題的措施：持牌經營機構應 ——
- (i) 採取有節制賭博政策，以保障投注者不會沉迷賭博；
  - (ii) 向投注者充分提供有關勝出機會和投注成本的資料；
  - (iii) 於投注處所和不同投注途徑提供有關沉迷賭博的風險的資料，以及為問題及病態賭徒提供輔導和治療服務的渠道的資料；
  - (iv) 為員工提供有關有節制賭博措施，以及問題和病態賭博的合適訓練；及
  - (v) 適當地管理投注處所，以預防問題和病態賭博。

107. 葉國謙議員認為，對於政府當局就足球博彩和獎券活動發出的實務守則，立法會應擔當一定的角色，可對守則內容提出意見。他建議當局在發出實務守則之前，先徵詢民政事務委員會的意見。政府當局解釋，民政事務局局長只會在有需要時才發出實務守則，就如何遵守發牌條件發出指引。舉例而言，民政事務局局長如認為持牌經營機構的某些宣傳活動違反發牌條件，他會立即發出實務守則，停止持牌經營機構再繼續進行該等活動。因此，政府當局就擬發出的實務守則諮詢民政事務委員會，這並不可行。然而，當局同意就預期會納入實務守則的條文諮詢民政事務委員會。

108. 單仲偕議員及鄭家富議員認為，當局應讓市民大眾在某些方面參與擬訂由民政事務局局長發出的實務守則。他們對於民政事務局局長在發出實務守則方面獲賦予全權，以及並無訂立監察行使此項權

力的機制表示不滿。這些委員亦認為，在發出及更改實務守則方面應訂立上訴渠道。

109. 對於委員要求應讓公眾監察實務守則的擬訂工作，政府當局解釋，建議設立的足球博彩及獎券事務委員會將就發牌及規管事宜向民政事務局局長提供意見，而發出實務守則的事宜將屬於其職責範圍。政府當局指出，有關當局會在適當的情況下，就發出實務守則的工作諮詢民政事務委員會。與獲批准舉辦的足球比賽投注及獎券活動的發牌條件一樣，在發出有關實務守則後，其內容會向公眾公開。

110. 至於是否設立上訴渠道的問題，政府當局解釋，根據建議的新訂第6X條，民政事務局局長可發出實務守則，就如何遵守牌照條件發出指引。實務守則屬於行政措施，就持牌經營機構可如何遵守牌照條件向其提供指引。若持牌經營機構違反實務守則，而民政事務局局長認為此舉構成不遵守牌照條件的行為，並決定對持牌經營機構實施制裁，後者可就有關決定向上訴委員會提出上訴。政府當局因而認為，沒有需要就發出及更改實務守則的事宜設立上訴渠道。

#### 關乎足球投注及獎券活動彩票的限制

111. 根據建議的新訂第6R條，任何人若製作、印製、發行、出售或要約出售足球投注彩票即屬犯罪，除非該人是足球投注舉辦商或是代表足球投注舉辦商作出該作為。根據建議新增的第6U條，任何人若製作、印製、發行、出售或要約出售獎券活動彩票即屬犯罪，除非該人是獎券活動舉辦商或是代表獎券活動舉辦商作出該作為。

112. 委員察悉，任何人若違反該等罪行，最高刑罰可處第3級罰款。他們認為，有關刑罰過低，未能產生足夠的阻嚇作用。委員關注到，有些人可能會向未成年人士出售足球投注或獎券活動彩票，藉此圖利。為解決委員的關注問題，政府當局已同意就建議的新訂第6R(2)及6U(2)條動議委員會審議階段修正案，訂明有關罰款會由第3級提高至第5級。委員察悉，當局亦會對關乎限制售賣現金彩票及馬匹競賽或小馬競賽投注的建議修訂第5(2)條，提出相應的修正案。

113. 黃成智議員認為，由於未成年人士甚為喜愛足球，因此，有必要堵塞有人聲稱只是將足球投注彩票給予而非售賣予未成年人士可能出現的漏洞。他提議可在建議的新訂第6R條指明，任何人即使只是將足球投注彩票給予未成年人士，即屬犯罪。楊孝華議員及張宇人議員質疑要執行此項建議條文是否可行。他們指出，警方透過臥底行動，很容易便可打擊此類非法活動。

114. 政府當局認為，不宜把向未成年人士提供投注彩票的行為列為刑事罪行，原因如下——

- (a) 以送贈作為售賣投注彩票的掩飾，應屬於售賣投注彩票的罪行的舉證問題；

- (b) 除持牌經營機構及其代理人外，根據建議加入的第6R條，售賣投注彩票經已是一項罪行，而有關的罰款額已建議提高至第5級(即50,000元)，此舉對售賣投注彩票已有足夠的阻嚇作用；及
- (c) 根據其中一項發牌條件，持牌經營機構不可向未成年人士派發彩金。這會使未成年人士難以透過向第三者購買投注彩票而下注。

115. 何秀蘭議員及鄭家富議員認為，為保護未成年人士，當局應加重針對向他們售賣投注彩票的罪行的刑罰。他們指出，由於足球運動深受未成年人士歡迎，他們可能很容易便會被其他人引導參與足球投注活動。這些委員強調，有必要加重刑罰，以阻止成年人向未成年人士售賣足球投注彩票。張宇人議員質疑是否有必要加重刑罰。他認為，建議的刑罰應與其他法例的刑罰相稱。

116. 政府當局回應時表示，建議將刑罰加重至第5級罰款(即50,000元)應可對向其他人售賣投注彩票(包括向未成年人士售賣投注彩票)的罪行產生足夠的阻嚇作用。法院在決定向犯罪者施加何等級別的刑罰時，會考慮所有相關因素，而向未成年人士售賣彩票將是其中之一。根據《吸煙(公眾衛生)條例》(第371章)第15A條，針對向未成年人士售賣香煙的罪行的刑罰定為第4級罰款(即25,000元)。政府當局因而認為，沒有需要將針對向未成年人士售賣投注彩票的罪行的刑罰加重。

#### 針對罰款、修改牌照條件及撤銷牌照的上訴

117. 條例草案建議的新訂第6Z條賦權民政事務局局長在持牌的經營者違反牌照所列的任何條件時，可施加罰款如下——

- (a) 第一次證實違反發牌條件的罰款額為500,000元；
- (b) 第二次證實違反發牌條件的罰款額為1,000,000元；及
- (c) 第三次及其後證實違反發牌條件的罰款額為5,000,000元。

118. 委員察悉，根據建議的第6Z(5)條，除非在有關個案的整體情況下，施加罰款就引致該項罰款的不遵守事件而言是相稱的及合理的，否則民政事務局局長不得施加該項罰款。他們關注到，按照建議條文的現行寫法，若上訴委員會裁定罰款為不相稱的及不合理的，民政事務局局長便不可以施加罰款。

119. 政府當局解釋，按照建議的新訂第6Z條的現行草擬方式，上訴委員會即使在裁定民政事務局局長施加的罰款就引致該項罰款的不遵守事件而言，是不相稱及不合理後，可更改局長對持牌經營機構施加的罰款額。政府當局告知法案委員會，其他法例也有與建議的新訂第6Z條相若的條文，例如《電訊條例》(第106章)第36C條。《電訊條例》的上訴機制與條例草案的上訴機制相若，亦訂定一個上訴渠道(在

此情況下為行政長官會同行政會議)，有權確定、更改或推翻有關電訊管理局局長作出的決定。

120. 條例草案建議賦權民政事務局局长，可藉向牌照的持有人發出書面通知而修改牌照的條件，以及施加新條件。條例草案亦建議賦權民政事務局局长，在持牌經營機構違反了《博彩稅條例》的條文或足球博彩牌照的發牌條件或宣告清盤後撤銷其牌照，民政事務局局长作出撤銷牌照的決定須與撤銷的理由相稱，屬於合理，亦須考慮有關個案的所有事實和情況。

121. 鄭家富議員告知法案委員會，他會就建議的新訂第6ZA條動議一項委員會審議階段修正案，規定民政事務局局长只有在經考慮足球博彩及獎券事務委員會的建議後，才可行使其撤銷牌照的權力。他亦會就建議的新訂第6ZA條動議一項委員會審議階段修正案，規定該委員會須就民政事務局局长作出撤銷牌照的決定進行公開聆訊、向委員會認為適當的任何人士提供資料及文件，並在委員會認為妥當的情況下，發表有關公開聆訊的報告。

122. 條例草案建議的新訂第6ZB條訂明，如牌照的持有人不滿局長就施加罰款、修改該牌照的條件、或撤銷該牌照作出的決定，該持牌人有權在有關決定的通知向其發出當日後的30日內，向成員由行政長官委任的上訴委員會提出上訴。根據條例草案建議的新訂第6ZC條，行政長官將委任一人為委員會主席，該人須具有獲委任為區域法院法官的資格；以及不少於4名其他人為委員會成員。

123. 根據條例草案建議的新訂第6ZD條，上訴委員會須藉推翻、更改或維持上訴所針對的決定的方式，裁定該上訴，而上訴委員會的裁定屬最終決定。委員認為上訴委員會的運作應盡量保持透明度，政府當局在回應時告知法案委員會，政府會就建議的新訂第6ZD條動議一項委員會審議階段修正案，規定除非主席另有決定，否則上訴聆訊應公開進行。

124. 鄭家富議員質疑，政府當局為何沒有就足球博彩及獎券事務委員會的會議及程序，對建議的新訂第6E條提出類似的修訂。

125. 政府當局在回應時表示，足球博彩及獎券事務委員與條例草案建議的上訴委員會並不相同，後者負責決定持牌經營機構的“權利”(因此，公開會議會較為可取，以確保經營者獲得公平的聆訊)，而前者則屬諮詢機構，負責就有關舉辦足球博彩及獎券活動的發牌及規管事宜，向民政事務局局长提供意見。由於預期該委員會的每次會議均會涵蓋各項規管事宜，在討論當中，間中很可能會涉及交換有關持牌人營運情況的敏感或機密資料。因此，該委員會在決定某次特定會議應否全部或部分向公眾公開時，應容許作出靈活處理。根據建議的新訂第6E(2)條，該委員會可以在其會議中制訂規管有關程序的規則。政府當局認為，讓委員會自行決定規管其日後進行會議的規則，是較為恰當的做法。

126. 儘管政府當局有此解釋，鄭家富議員表示，他會考慮就建議的新訂第 6E 條動議委員會審議階段修正案，規定除非主席另有決定，該委員會的會議須公開舉行。

127. 政府當局告知法案委員會，當局會就建議的新訂第 6Y 及 6Z 條動議委員會審議階段修正案，規定在建議的新訂第 6ZB(2)條所述的 30 日期限屆滿前，有關牌照不會被修改，而持牌人亦無須繳付罰款。政府當局亦會就建議的新訂第 6ZB 條動議委員會審議階段修正案，指明就撤銷牌照的決定而言，如有針對該決定而提出的上訴提出，該決定的效力並不會因有針對其提出的上訴而暫緩生效。

128. 建議的新訂第 6ZF(1)條規定，舉辦獲批准投注活動的人士須就關乎該活動的所有收入、付款及其他交易備存足夠的紀錄，為期不得少於 7 年。不遵守此項規定的人士可處第 3 級罰款。

129. 部分委員認為，就違反第 6ZF(1)條有關備存獲批准足球博彩或獎券活動的紀錄的罪行罰款太低，未能發揮足夠的阻嚇作用。應委員的建議，政府當局同意將有關罰款提高至第 6 級(即 100,000 元)，使有關罰款與《稅務條例》(第 112 章)所訂相若罪行的罰款水平一致。政府當局會相應就建議的新訂第 6ZF(3)條動議委員會審議階段修正案。

#### 關乎現金彩票及馬匹競賽或小馬競賽投注的罪行和罰則

130. 條例草案第 13 條建議廢除《博彩稅條例》中現有關於罰則的第 8 條。政府當局告知法案委員會，法案委員會的法律顧問指出，如果廢除現有的第 8 條，便可能沒有罰則條文涵蓋違反該條例所訂有關現金彩票及馬匹競賽或小馬競賽投注的若干作為。政府當局會動議一項委員會審議階段修正案，在條例草案內加入新的第 6AA 條，訂明進行違反該條例第 2 部的行為或違反該部施加的任何條款的罰則。政府當局又證實，舉辦足球博彩及獎券活動所需的罰則條文已全部納入條例草案之內。

#### 恢復二讀辯論

131. 政府當局一直表示有意在 2003 年 7 月 9 日，即 2002 至 03 年度立法會會期最後一次立法會會議席上恢復條例草案的二讀辯論，但由於法案委員會要到 2003 年 6 月 24 日才完成其商議工作，政府當局未能按照《議事規則》的規定，在 2003 年 6 月 23 日就恢復條例草案的二讀辯論作出預告。

132. 政府當局向法案委員會解釋，有充分的公眾利益理由支持盡快(即在 2003 年 7 月 9 日)恢復條例草案的二讀辯論。政府當局提供的理據如下——

- (a) 鑒於香港非法足球賭博的情況日益嚴重，有迫切需要在今年 8 月球季開鑼前就足球博彩作出規範和規管；

- (b) 規範及規管足球博彩的建議可減少非法賭博的不良影響，否則到今年8月時，由於對賭博的需求將會大增，令問題趨於嚴重；
- (c) 早日提供受規範及規管的足球博彩途徑，有助警方在下個球季於今年8月開鑼後，就預期會急劇增加的非法足球賭博活動採取執法行動；
- (d) 早日落實規範及規管足球博彩的建議，可讓政府當局及早估計2003至04年度財政預算案中因足球博彩而增加的博彩稅收入；
- (e) 馬會最近已暫時聘請3 000人，為2003年8月足球博彩開始運作作好準備。早日落實足球博彩規範化的建議，有助紓緩香港現時的失業情況。

133. 政府當局要求法案委員會支持其向立法會主席提出，請求豁免所需的預告期，讓條例草案可於2003年7月9日恢復二讀辯論。楊孝華議員、石禮謙議員及張宇人議員均支持政府當局的要求，理由是條例草案已按應有的程序進行審議，而完成審議工作的日期只較作出預告的限期遲了一天。

134. 單仲偕議員和鄭家富議員不支持政府當局的要求。該兩名委員認為，政府當局理應在更早之前向立法會提交該條例草案。鑒於時間緊迫，而委員又未獲給予足夠時間就條例草案進行詳細和深入的討論，他們對此表示不滿。該兩名委員認為，在2003年7月9日通過條例草案成為法例，為時過早，因為政府當局承諾會實施的各項緩減與賭博有關問題的措施，尚未妥善推行。

135. 何秀蘭議員認為，她原則上不反對政府當局的要求，但條例草案即使獲得通過，亦不應在2004年1月1日之前生效。

136. 經作出表決後，法案委員會決定向內務委員會建議，政府當局向立法會主席提出請予豁免所需預告期的要求，應予支持。

### **委員會審議階段修正案**

137. 除上文第44、49、50、51、53、61、65、67、69、71、73、90、93、99、103、112、123、127、129、及130段所討論的委員會審議階段修正案外，政府當局亦建議就條例草案提出若干文字上的修訂及相應修訂。法案委員會對該等修正案並無異議。

138. 鄭家富議員將會動議的委員會審議階段修正案已於上文第94、98、121及126段中討論，而何秀蘭議員將會動議的委員會審議階段修正案亦已在上文第35段中討論。

## 政府當局的跟進行動

139. 應法案的要求，政府當局同意，民政事務局局長於條例草案恢復二讀辯論時，在其演辭內 ——

- (a) 回應有關足球博彩規範化可能導致社會的道德標準低落的憂慮，並解釋政府將如何處理因為足球博彩規範化而引起的社會問題(參閱上文第17段)；
- (b) 表明政府當局的意向是只批准一家公司營辦足球比賽投注(參閱上文第24段)；
- (c) 作出承諾，表明政府會確保有足夠撥款推行緩減與賭博有關問題的措施(參閱上文第42段)；及
- (d) 作出承諾，表明政府會緊密監察足球投注舉辦商轉投對沖賭注的情況，並會列明足球投注舉辦商提交的對沖投注政策應涵蓋哪些範圍(參閱上文第62段)。

140. 政府當局承諾 ——

- (a) 政府會按若干基準檢討其足球博彩規範化的政策，例如非法賭博活動的嚴重程度有否改變，以及問題及病態賭徒的人數等，並在法例(如獲通過)實施約兩年後，向民政事務委員會匯報檢討結果(參閱上文第22段)；
- (b) 政府會委託學術機構進行持續性的調查，以確定足球博彩規範化對問題和病態賭博在香港的普遍程度的影響(參閱上文第22段)；
- (c) 政府當局承諾在民政事務委員會於下個立法會會期的首次例會上，就以下事宜提交進度報告：為緩減與賭博有關的問題推行的教育措施和為此而提供的輔導和治療服務，以及警方為打擊非法足球賭博活動所採取的執法行動(參閱上文第37段)；及
- (d) 就預期會納入實務守則的條文諮詢民政事務委員會(參閱上文第107段)。

## 建議

141. 在政府當局提出有關委員會審議階段修正案的前提下，法案委員會支持在2003年7月9日恢復條例草案的二讀辯論。

## 諮詢內務委員會

142. 法案委員會已於2003年6月27日向內務委員會提交報告，並已獲內務委員會支持政府當局向立法會主席提出豁免預告期規定的要求，以便條例草案能於2003年7月9日恢復二讀辯論。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2003年7月4日

《 2003年博彩稅(修訂)條例草案 》委員會

委員名單

主席 周梁淑怡議員, GBS, JP

委員 何秀蘭議員  
李家祥議員, GBS, JP  
涂謹申議員  
單仲偕議員  
黃宜弘議員, GBS  
楊孝華議員, SBS, JP  
劉漢銓議員, GBS, JP  
鄭家富議員  
霍震霆議員, SBS, JP  
石禮謙議員, JP  
張宇人議員, JP  
麥國風議員  
黃成智議員  
葉國謙議員, JP  
余若薇議員, SC, JP

(合共 : 16位議員)

秘書 戴燕萍小姐

法律顧問 林秉文先生

日期 2003年7月2日

《2003年博彩(修訂)條例草案》委員會

曾向法案委員會表達意見的團體及個人名單

團體

1. 一群中五學生
2. 九龍大廈總會
3. 工業福音團契問題賭徒復康中心
4. 反對賭波合法化大聯盟
5. 世界華人福音事工聯絡中心
6. 回聲谷傷健福音協會
7. 旺角浸信會
8. 明光社
9. 宣道出版社
10. 宣道會基福堂
11. 宣道會基蔭堂
12. 宣道會景林堂
13. 施達基金會
14. 突破
15. 香港小童群益會
16. 香港仔浸信會
17. 香港性文化學會關注家庭小組
18. 香港浸信會聯會
- \* 19. 香港基督教女青年會
20. 香港基督教協進會
21. 香港基督教服務處
22. 香港教育專業人員協會
23. 香港細胞小組教會事奉訓練學院
24. 香港華人基督教聯會
25. 香港資助小學校長會
26. 香港學校訓導人員協會
27. 香港讀經會
28. 浸會愛群社會服務處

29. 基督徒律師團契
30. 基督教反對賭波合法化大聯盟
31. 基督教主恩堂
32. 基督教牧鄰教會屯元聚會點
33. 基督教宣道會北角堂社關組
34. 基督教宣道會白普理葵芳自修中心
35. 基督教宣道會厚德堂
36. 基督教宣道會盈豐堂
37. 基督教宣道會香港區聯會
38. 基督教宣道會荔灣堂「反對賭波合法化」小組
39. 基督教香港信義會尊聖堂
40. 基督教香港崇真會救恩堂
41. 基督教聖約教會恩臨堂
42. 基督教廣基堂
43. 基督教豐盛生命堂
44. 基督教關懷無家者協會
45. 教育評議會
46. 學校與社工合作計劃
47. 點蟲蟲熱線(路德傳播中心)
48. 職業先修中學教育工作者協會
- \* 49. 藍球體育事工

#### 個人

50. 方志成先生(方謙先生)
51. 老冠祥博士(珠海書院新聞及大眾傳播系副教授)
52. 余國富先生
- \* 53. 呂文東先生
- \* 54. 李國銓先生
55. 李靈亮先生
- \* 56. 周賢明先生(西貢區議會議員)
57. 林肇茵女士
58. 洪子雲先生
59. 袁漢成先生
60. 康貴華醫生
61. 張官福先生

62. 張詠暉小姐
- \* 63. 張雲先生
64. 張儉成先生
- \* 65. 張慧玲女士
66. 曹鴻輝先生
67. 梁林天慧女士
68. 許惠敏女士
69. 陳一華先生
- \* 70. 陳永浩先生
71. 陳家榮先生
72. 陳漢坤先生
73. 傅丹梅小姐
74. 曾佩卿女士
75. 曾潔雯博士(香港大學社會工作及社會行政學系副教授)
76. 馮國強先生
77. 黃艷媚女士
- \* 78. 楊位醒先生(東區區議會議員)
79. 廖靜婷女士
80. 翟浩泉牧師
- \* 81. 劉一葦女士
82. 樓曾瑞先生
83. 潘麗群女士
84. 蔡兆欣小姐
- \* 85. 黎本正先生
86. 黎自立先生(油尖旺區議會議員)
87. 盧美娟女士
88. 戴賢聰先生
89. 鍾劍華先生(香港理工大學應用社會科學系助理教授)
90. 羅秀賢女士
91. 譚逸芝小姐
92. 譚曜霆先生
93. 關啟文博士(香港浸會大學宗教及哲學系助理教授)
- \* 94. Carman CHAN女士

\* 只提交意見書