

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)805/02-03號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/HA

民政事務委員會 特別會議紀要

日 期：2002年11月26日(星期二)
時 間：下午3時
地 點：立法會會議廳

出席委員：鄭家富議員(主席)
葉國謙議員, JP (副主席)
朱幼麟議員, JP
何俊仁議員
蔡素玉議員
鄧兆棠議員, JP
張宇人議員, JP
勞永樂議員

其他出席議員：張文光議員

缺席委員：何秀蘭議員
吳亮星議員, JP
涂謹申議員
黃宏發議員, JP
黃容根議員
劉皇發議員, GBS, JP
劉慧卿議員, JP
霍震霆議員, SBS, JP
胡經昌議員, BBS, JP
麥國風議員
陳偉業議員
黃成智議員
馬逢國議員, JP

出席公職人員：民政事務局局長
何志平醫生

民政事務局副秘書長(2)
余志穩先生

民政事務局首席助理秘書長(5)
梁悅賢女士

列席秘書：總主任(2)2
戴燕萍小姐

列席職員：高級主任(2)7
石愛冰小姐

經辦人／部門

I. 賭博檢討

[政府當局在2002年11月26日發出的立法會參考資料摘要(檔號：HAB/CR/1/17/109)]

應主席邀請，民政事務局局長向委員簡介在會議席上提交的立法會參考資料摘要，該份文件載述將香港的足球博彩活動規範化及指定香港賽馬會(下稱“馬會”)為足球博彩經營者的支持理據、擬議的運作及監管架構的概要，以及足球博彩規範化建議的影響。

對年青人的影響

2. 張文光議員察悉，按立法會參考資料摘要所載，足球博彩規範化的目的是打擊非法足球賭博活動。但他擔心，足球博彩規範化可能導致在學校的非法足球博彩活動及黑社會活動增加。張議員指出，足球博彩規範化之後，足球博彩的宣傳活動將會增加，而學生亦會更易受到吸引，因為足球是一項廣受他們喜愛的運動。由於他們不能向合法的經營者下注，因此便會將賭注轉投予非法的經營者。此外，經營非法足球博彩的黑社會份子在足球博彩規範化之後如果生意受到影響，可能轉向學校吸納學生作為新客戶。張議員詢問政府有否評估其所作決定對學生的影響(立法會參考資料摘要對此並無提及)、會否採取措施防止黑社會活動滲入學校，以及鑒於上述會對學生造成的不良影響，政府是否仍認為規範足球博彩最符合社會的利益。

3. 民政事務局局长回應時解釋，香港部分年輕人現時已有參與非法足球博彩活動。為打擊該等在近年不斷蔓延的非法賭博活動，政府決定規範及監管足球博彩，將其局限於少數受規範的途徑。此舉會令非法足球博彩活動以至相關的黑社會活動減少，使警方得以更有效地打擊該等活動。然而，在現階段仍未能評估有關的影響。民政事務局局长補充謂，除警方外，教育制度、學校及家庭在防止學校的黑社會活動方面各有其扮演的角色。

4. 張文光議員表示，民政事務局局长並沒有答覆其問題。他認為在足球博彩規範化之後，足球博彩的宣傳活動將會增加，並會誘使學生對球賽下注，學校很難抗衡或有效地防止學生參與非法的足球賭博活動。他仍認為足球博彩規範化無可避免會令學校的黑社會活動增加。他促請政府重新考慮其決定。主席贊同張文光議員的意見，並要求政府當局評估足球博彩規範化對本港年青人的影響。他表示，委員將在日後的會議跟進此事。

5. 張宇人議員持不同意見，並認為根據賽馬博彩的經驗，足球博彩規範化未必會導致學校的黑社會活動增加。他告知委員，自由黨支持政府將足球博彩規範化的決定。

6. 然而，何俊仁議員表示，將足球博彩規範化對年青人的影響與賽馬博彩對年青人的影響比較並不恰當，因為賽馬不及足球受年青人歡迎。他對張文光議員關注的問題亦有同感，並促請政府當局就足球博彩規範化對青年人的不良影響進行評估。

7. 民政事務局副局长(2)在回應朱幼麟議員詢問足球博彩規範化對年輕投注者數目有何影響時解釋，賭波是一個複雜的問題，學校、學生、家庭及政府均有責任將足球博彩對年青人的不良影響減至最少。他重申，政府政策的目的並非鼓勵賭博，而是把足球博彩活動局限於少數受規範的途徑，藉以減少非法博彩活動及減低年輕人參與該等活動的機會。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、限制宣傳推廣，以及就病態賭博提供輔導服務和進行研究，協助減低對年輕人所造成的不良影響。勞永樂議員同意，家庭在防範年輕人沉迷賭博方面扮演一個很重要的角色。

8. 民政事務局局长回應張宇人議員的問題時澄清，由於政府的政策並非鼓勵賭博，當局會就足球博彩

投注站的數目設定上限。馬會須事先向政府申請批准，才可增設投注站。

病態賭博

9. 何俊仁議員表示，政府的賭博政策充滿矛盾。政府一方面宣稱其賭博政策旨在打擊非法賭博活動，並會提供輔導服務和進行研究，以防出現病態賭博的情況，但另一方面卻將足球博彩規範化。因此，政府很難令市民信服其賭博政策並非鼓勵賭博。

10. 何俊仁議員繼而指出，中國人似乎較其他民族更為嗜賭。由於對賭博如此熱衷，加上足球活動在香港甚為普及，他擔心足球博彩規範化可能會導致病態賭徒人數增加(其中尤以青少年為然)，並且會引起嚴重的社會和家庭問題。鑒於可能招致高昂的社會代價，他質疑是否仍值得將足球博彩規範化。他詢問政府有否進行任何研究，探討賭博在中國人的生活文化中的普及程度，以及足球博彩規範化對病態賭博問題的影響。

11. 民政事務局副秘書長(2)回答時告知委員，政府並沒有就賭博在中國人的生活文化中的普及程度進行任何研究，但曾在2001年年初委託香港理工大學就香港人參與賭博活動的情況進行研究。民政事務局局长澄清，政府政策的目的並非刺激對賭博的需求，而是把賭博活動局限於少數受規範的途徑，以此作為打擊非法賭博活動的方法。他解釋，賭徒人數或會在規管足球博彩之後有所增加，但根據其他國家的經驗，病態賭徒的人數未必一定隨之上升。香港理工大學在2001年進行的研究顯示，超過70%的香港人曾參與賭博活動，以及約有1.85%港人可被界定為可能成為病態賭徒。在其他設有各式受規管賭博活動的國家，例如英國、澳洲及美國，有關的比率相對較低；而相關研究亦顯示，“不停”進行的賭博活動(例如在賭場賭博)較容易引發病態賭博的情況。因此，受規管的足球博彩由於並非不斷進行，故未必會加深病態賭博的問題。

對非法足球博彩的影響

12. 主席擔心馬會未必能像非法經營者一樣提供五花八門的投注方式，並可能因此令顧客轉而光顧後者。此外，受足球博彩規範化吸引的新投注者可能由於馬會提供的投注方式有限而很快失去興趣，逐漸將賭注投向非法的收受賭注者。因此，足球博彩規範化不但無法消除非法足球博彩活動，反而會令參與該等活動的人數增加。

13. 葉國謙議員表示，政府計劃實施多項措施來減少足球博彩的不良影響，顯示當局無意藉規範足球博彩以鼓勵賭博。然而，他亦贊同主席提出的關注問題，並對打擊非法足球博彩政策的成效表示有保留。他又擔憂賭徒人數可能會上升，因為更多人會利用足球博彩規範化作為參與足球博彩的藉口。

14. 民政事務局局長向委員保證，以往經驗顯示，受規範的博彩途徑能有效打擊非法賭博活動，他並引述在1975年引入六合彩而成功取締例如字花等非法獎券的經驗作為例證。因此，政府有信心在足球博彩規範化之後，非法足球博彩活動會受到控制。他又告知委員，鑒於非法賭博市場接受投注的賽事和遊戲五花八門和不斷轉變，當局將會容許馬會有若干的彈性，決定固定賠率博彩的遊戲種類、可接受投注的非香港球賽種類，以及接受投注的賽事數目，使馬會能與非法的收受賭注者競爭。投注者可有多種投注方式，而政府當局將會與馬會商討有關的細節。

15. 主席詢問，向投注者提供五花八門的投注方式，會否與其不鼓勵賭博的賭博政策自相矛盾，民政事務局副秘書長(2)回應時澄清，足球博彩與賽馬有很大分別；馬會是賽馬的籌辦人，因此可決定提供予投注者的博彩種類，但足球賽事是由海外機構營辦，其投注方式是由海外的經營者決定。馬會必須彈性提供多式各樣的投注方式以迎合投注者的需求，才可與其他經營者競爭。

16. 主席對馬會營辦足球博彩的專業經驗及能力表示有保留，並質疑政府為何選擇馬會而不嘗試藉發牌予有經驗的經營者或透過公開招標方式，以提高經營者的競爭力。民政事務局局長澄清，非商業組織在香港營辦受規範的賭博活動由來以久，而博彩收益有相當部分是用作慈善用途。本港的合法賭博事業屬非商業及慈善性質，並廣獲普羅市民接受，為維持此特色，政府會發牌予馬會經營足球博彩。他向委員保證，馬會擁有許多經驗豐富的人員，並且具有多年的風險管理經驗，因此有能力營辦足球博彩。

財政影響

17. 鄧兆棠議員對該政策消除非法賭博的成效同樣表示有保留，並認為政府的主要目標是藉規範足球博彩增加收入。他要求政府當局就足球博彩規範化所帶來的稅收提供資料。他又詢問，鑒於非法的收受賭注者無須交稅，馬會可如何保持競爭優勢。

18. 民政事務局局長回應時表示，有別於“彩池投注”根據“投注額”徵收博彩稅的做法，政府當局建議規範足球博彩的博彩稅應按毛利(投注額減去彩金)徵收，藉以提高經營者的競爭力。這與國際間對按固定賠率方式投注的博彩遊戲徵稅的主流做法一致。至於實際的稅率，可以待考慮過政府的財政狀況、徵稅對經營者的競爭力(相對於非法經營者而言)所造成的影響，以及香港的規範博彩活動均屬非牟利性質等因素後再作決定。民政事務局局長補充，足球博彩每年的投注額估計達300億元。根據外地的經驗，約有90%的投注額會用作為給予投注者的彩金，但有關的百分率須視乎博彩的種類而定，而其餘的10%則會在扣除營運開支後由馬會與政府攤分。估計每年可帶來約10億元的稅收。民政事務局副秘書長(2)補充，該項博彩稅與賽馬的博彩稅不同，亦不會像賽馬一樣，在《博彩稅條例》(第108章)中訂明有關的稅率。

19. 但主席指出，如果馬會提供的博彩方式不及非法賭博市場所提供的博彩方式吸引，其投注額以至相關毛利及稅收均會下降。由於立法會參考資料摘要並無提供有關的數據，委員不信服足球博彩規範化帶來的收入可抵銷其招致的社會成本。他補充表示，民主黨不支持將足球博彩規範化。

專用基金

20. 勞永樂議員及蔡素玉議員均要求政府當局就立法會參考資料摘要第21段所載、在足球博彩規範化之後擬設立的專用基金提供更多資料。民政事務局局長告知委員，設立專用基金的目的是就問題賭博進行研究和在學校及社區推行公眾教育，以及為問題及病態賭徒提供輔導和治療服務，藉以盡量減低規範足球博彩可能帶來的任何負面影響。馬會須將規範足球博彩所得收益的某個百分率撥為專用基金供款，而供款比率則由政府與馬會於日後商議定出。專用基金應由政府而非建議成立的博彩事務管理委員會管理，該委員會將負責監管足球博彩的運作。民政事務局局長進一步表示，學校及非牟利機構將可就相關活動向專用基金申請津貼。民政事務局局長回應蔡素玉議員進一步提出的問題時澄清，政府當局可能考慮利用該基金推廣體育活動，但體育活動的撥款通常來自政府的預算案。

21. 蔡素玉議員提出關注意見，認為進行公眾教育、研究及輔導服務未必需要大筆撥款，馬會可能因此而無須向專用基金大量供款。假如政府不披露馬會從收益中供款予專用基金的百分率，市民便無從保證有足夠

的資源打擊賭博活動對社會所造成的不良影響。蔡議員又質疑政府當局在未定出作為博彩稅的收益百分率及向專用基金的供款額前，便將牌照批予馬會的做法是否恰當。她認為應在批出牌照前定出有關的百分率，讓馬會及市民均可知道足球博彩規範化的財政影響，以及社會可從其中獲得的資源。主席及蔡素玉議員均促請政府當局向市民披露有關的百分率。

22. 民政事務局局长回應時表示，由於足球博彩規範化的建議剛於事務委員會的會議舉行前不久獲行政長官會同行政會議通過，因此局方尚未與馬會討論有關的營運細節。政府當局打算在會上向委員簡介運作及監管架構的概要，待與馬會完成商議後，再向事務委員會匯報進一步的細節詳情。雖然在現階段尚未定出馬會向專用基金供款的百分率，但民政事務局局长向委員保證，馬會的相關利潤會直接用作慈善用途。

未來路向

23. 主席總結表示，立法會參考資料摘要未有就足球博彩的運作及規管提供足夠的資料及數據。部分委員因此對足球博彩規範化在消除非法足球賭博活動方面的成效、政府當局能否採取有效措施盡量減低對社會造成的不良影響(特別是對年輕人所造成的不良影響)，以及能否帶來足夠收入以抵銷所招致的社會成本存有疑問。主席因此要求政府當局與馬會商討後，在2003年1月向事務委員會匯報更多關於運作及規管架構的細節詳情，然後才草擬相關的修訂法例。民政事務局局长答應考慮是項要求。

政府當局

II. 其他事項

24. 議事完畢，會議於下午4時25分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2003年1月3日