

二零零三年一月十日會議
討論文件

立法會民政事務委員會
規範及監管足球博彩的建議安排

目的

本文件旨在說明規範及監管香港足球博彩的建議安排。

背景

2. 政府的賭博政策是不鼓勵賭博，而把賭博活動局限於少數規範及受監管的途徑。目前，規範的賭博途徑有賽馬、六合彩獎券活動及在持牌麻雀館進行的麻雀耍樂。根據《賭博條例》（第148章）的規定，在社交場合進行的賭博活動獲豁免受監管。

3. 近年，非法足球賭博活動越趨猖獗，令賭博政策面臨重大挑戰。自一九九八年世界杯決賽周以來，非法足球賭博活動的問題日益嚴重。因此，政府就賭博政策進行檢討，主要目的之一，是研究應否在香港規範及監管足球博彩活動。

4. 有關檢討賭博政策的諮詢文件（在二零零一年六月發表，以徵詢公眾意見）已指出，政府只會在下述情況下才考慮規範足球博彩，使其成為一項新的受監管賭博活動：

- (a) 市民對足球博彩有龐大而持續的需求；
- (b) 有關的需求目前是循非法途徑得到滿足的；
- (c) 非法足球賭博活動不能單靠執法行動來打擊；
- (d) 規範這個新的賭博途徑的建議獲市民支持。

5. 經分析有關這個問題的最新民意和事態發展後，政府決定在一個適當的監管架構下，規範足球博彩。

建議

6. 政府規範及監管足球博彩的建議，詳情如下：
- (a) 提供規範及受監管的足球博彩途徑，作為打擊香港非法足球賭博活動的措施；
 - (b) 發牌予香港賽馬會在香港經營足球博彩；
 - (c) 發牌年期最初為五年，然後視乎檢討結果而決定是否續牌；
 - (d) 成立一個獨立的博彩事務管理委員會。這個委員會主要由非公職人士組成，負責監管及監察規範足球博彩及六合彩獎券活動；
 - (e) 在博彩事務管理委員會成立後，解散香港獎券管理局（獎券管理局是根據《博彩稅條例》（第 108 章）的規定成立，並按照所持牌照訂明的條款營辦六合彩獎券活動）；
 - (f) 撤銷目前獎券管理局營辦六合彩獎券活動的牌照，並把新的獎券牌照發給香港賽馬會；
 - (g) 批准持有經營足球博彩牌照的香港賽馬會，就足球賽事營辦固定賠率和彩池投注的博彩活動；
 - (h) 固定賠率形式足球博彩的博彩稅會按毛利（投注總額扣除派給投注者的彩金）徵收；彩池投注形式足球博彩的博彩稅則會按投注總額（或毛利）徵收。
 - (i) 某個百分比的足球博彩毛利或投注總額，將撥歸一個專用基金，用以研究賭博的影響、推行有關問題及病態賭博的公眾教育，以及為問題及病態賭徒提供治療和輔導服務。
 - (j) 與香港賽馬會商討足球博彩的運作及監管架構的細節；
 - (k) 與香港賽馬會磋商，釐定足球博彩的博彩稅率及撥歸專

用基金的款項所佔的百分比；

- (1) 擬訂足球博彩的運作及監管架構的細節，以期在二零零三年年初向立法會提交修訂《博彩稅條例》的條例草案。

建議成立的博彩事務管理委員會

7. 政府會成立一個獨立的博彩事務管理委員會，這個委員會主要由非公職人士組成，負責監管足球博彩和監察持牌人遵從發牌條件的情況。委員會負責監管本港的規範足球博彩和六合彩獎券活動，並就發牌條件的主要修訂建議提供意見。這些安排旨在確保規範足球博彩和六合彩獎券活動的運作符合政府的賭博政策及市民的整體利益。

8. 博彩事務管理委員會亦會負責處理市民就足球博彩和六合彩獎券活動提出的投訴。這項職能有助為上述兩項活動建立公眾監察制度，從而增加整個監管制度的透明度及問責性。

9. 建議成立的博彩事務管理委員會的職能包括：

- (a) 監管本港規範足球博彩的運作；
- (b) 監管本港六合彩獎券活動的運作；
- (c) 監察持牌人遵從發牌條件的情況；
- (d) 就應否應持牌人的申請修改發牌條件提供意見；
- (e) 處理市民就足球博彩和六合彩獎券活動提出的投訴；
- (f) 就應否續牌和續牌年期提供意見。

10. 博彩事務管理委員會的架構跟香港獎券管理局相似，當這個委員會成立後，六合彩獎券活動應撥歸其監管。此舉可確保監管及監察標準的一致性。因此，我們建議解散香港獎券管理局和撤銷該局的牌照，然後向香港賽馬會簽發營辦六合彩獎券活動的新牌照。

建議設立的專用基金

11. 足球博彩收益的某個百分比將會撥歸一個新設的專用基金，用以研究賭博的影響、推行關於問題賭博的公眾教育，以及為問題及病態賭徒提供輔導和治療服務。這項建議旨在解決存在已久、與賭博有關的社會問題，以及盡量減少規範足球博彩可能帶來的任何負面影響。我們擬以立法會通過決議的方式設立這個基金，這與設立獎券基金的形式相同。

12. 香港賽馬會已同意捐贈 2,400 萬元，資助一個為期兩年的試驗計劃。該計劃的範圍包括：(a) 研究賭博的影響；(b) 推行關於問題及病態賭博的公眾教育計劃；(c) 推行宣傳運動，讓市民認識沉迷賭博的禍害；(d) 為問題及病態賭徒提供輔導和治療服務。我們打算籌辦試驗性質的輔導和治療中心，目前正擬定有關細節。稍後我們將邀請非政府機構和大學就這些中心的運作和管理提交建議書。至於試驗計劃的其他項目，亦將於不久將來推出。

建議的發牌條件

13. 足球博彩牌照將按下列條款和條件發出：

(a) 牌照的有效年期

足球博彩牌照為期五年，以便政府可定期檢討牌照的年期和發牌條件。

(b) 接受投注的方法

投注站的數目應設定上限，而利用電話及互聯網等電訊設施所作的投注亦可接受。

(c) 可接受投注的球賽種類和數目

持牌人不可就兩隊香港球隊對壘的賽事接受投注，以防止內定賽果的情況在香港出現。鑑於現時在非法足球賭博市場未見對投注本地賽事有龐大的需求，規範本地足球賽事的博彩並非必要。

牌照會註明賽事和遊戲的大概種類，但持牌人應該可以彈性決定固定賠率博彩和彩池投注的遊戲種類，以及可接受投注的球賽種類和數目。由於非法賭博市場接受投注的賽事和遊戲五花八門，而且不斷轉變，建議的條文有助確保營辦商可與非法經營者競爭，亦符合世界各地監管足球博彩的做法。

(d) 保護未成年人士

18歲以下的人士不可投注、進入任何投注場所和開設投注戶口。持牌人應採取合理及有效措施，避免接受未成年人士投注。

(e) 禁止賒帳投注

為防止投注者沉迷賭博，當局會禁止賒帳投注。投注人士不可使用信用卡投注足球賽事。這和現行賽馬投注的做法一致。

(f) 限制宣傳推廣

為免鼓勵市民賭博，當局會採取適當措施，限制足球博彩的宣傳推廣活動。

(g) 預防病態賭博行為的措施

持牌人必須採取適當的措施，以預防問題及病態賭博行為，例如在投注站張貼告示，讓投注者認識賭博的害處，以及提供如何就問題賭博行為求助的資料。

(h) 違反發牌條件的懲罰措施

牌照會訂明違反主要發牌條件的懲罰措施，例如暫時吊銷牌照或停牌；或明違反某些發牌條件可被處以罰款等。

14. 上述建議的發牌條件，旨在確保規範足球博彩的運作方式既能帶來預期的好處，又能保障投注者的利益，同時可把賭博的不良影響減至最少。

條例草案

15. 我們會向立法會提交有關的條例草案，為規範及監管足球博彩和有關的徵稅事宜訂定條文。我們建議修訂《博彩稅條例》，為規範足球博彩提供法律架構。

16. 條例草案的主要宗旨是：

- (a) 訂定條文，准許按固定賠率方式投注足球賽事（按固定賠率方式投注，投注者可得的彩金由下注時的賠率決定，彩金不受下注後的投注額或賠率變動影響）；
- (b) 訂定條文，准許按彩池投注方式投注足球賽事（按彩池投注方式投注，投注者可得的彩金視乎彩池大小，即投注總額多少而定）；
- (c) 授權民政事務局局长發牌批准一個機構（香港賽馬會或其全資附屬機構）就足球賽事營辦固定賠率及彩池投注形式的博彩；
- (d) 修訂《博彩稅條例》，以解散香港獎券管理局；
- (e) 授權民政事務局局长發牌批准一個機構（香港賽馬會或其全資附屬機構）營辦獎券活動；
- (f) 授權民政事務局局长制裁違反發牌條件的持牌人；
- (g) 訂定條文，規定固定賠率形式足球博彩的毛利的分配；
- (h) 訂定條文，規定彩池投注形式足球博彩的收入（或毛利）的分配；
- (i) 訂定條文，規定成立一個專用基金，用以研究賭博的影響、推行有關問題賭博的公眾教育，以及為問題及病態賭徒提供治療和輔導服務；以及
- (j) 豁免持牌機構遵守《賭博條例》某些條文，使該機構可以向香港以外的收受賭注者套戥或對沖，以降低風險。

暫定時間表

17. 有關規範及監管足球博彩的暫定時間表如下：

擬訂有關條例草案的擬稿	二零零三年一月至二月
條例草案刊憲	二零零三年三月中
把條例草案提交立法會審議	二零零三年四月初
條例草案獲得通過	二零零三年七月
規範足球博彩開始在香港進行	二零零三年八月

未來路向

18. 政府正與香港賽馬會商討下列事項：

- (a) 規範足球博彩的運作方式；
- (b) 規範足球博彩的監管措施；
- (c) 規範足球博彩收益的分配。

19. 我們亦正在草擬推行規範足球博彩的有關條例草案。

民政事務局
二零零三年一月