

立法會民政事務委員會

足球博彩規範化 博彩稅（修訂）條例草案

前言

政府計劃在本年四月向立法會提交條例草案，修訂博彩稅條例（第108章），以在香港規範足球博彩。本文件列出該條例草案的主要內容及足球博彩的主要發牌條件。

背景

2. 在二零零二年十一月二十六日，政府公布在香港規範及監管足球博彩活動的決定，並決定發牌予香港賽馬會，使其成為香港足球博彩活動的經營者，年期最初為五年。我們要為此作必要的立法修訂及其他安排。

條例草案

以發牌規範足球博彩及針對違反發牌條件的情況施加懲罰的權力

3. 我們建議賦權民政事務局局長以發牌形式准許某機構營辦足球博彩，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。

4. 為確保規範足球博彩的營辦者遵守發牌條件，我們同時建議賦權民政事務局局長在營辦者不遵從發牌條件時施加下列懲罰：

a) 罰款

持牌的經營者如違反牌照所列的任何條件，則民政事務局局長可施加罰款。

我們建議訂定罰款的上限。第一次證實違反發牌條件的罰款額最低，而其後及多次違反者的罰款額則逐步遞增。我們釐定罰款上限時，會權衡違反發牌條件的輕重程度及罰款須發揮合理的阻嚇作用。

b) 撤銷牌照

若經營者違反博彩稅條例或足球博彩牌照的發牌條件，民政事務局局長應有權在考慮該個案的所有事實和情況以及事件的嚴重程度後撤銷其牌照。

5. 此外，我們亦建議持牌機構如對民政事務局局長施加罰款，修訂的發牌條件或撤銷其牌照的決定感到不滿，有權在有關決定的 30 天內向一個成員由行政長官委任的獨立上訴委員會提出上訴。

博彩稅

6. 我們已經與香港賽馬會達成協議，按毛利的 50% 的劃一比率，就各項足球博彩投注徵收博彩稅。毛利會界定為持牌經營者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。

7. 我們認為建議的 50% 稅率可合理地平衡兩項需要：一是確保香港賽馬會的足球博彩業務相對於其他收受賭注者的競爭力，二是提高政府的經常性收入。

8. 我們建議賦權根據《印花稅條例》（第 117 章）委任的印花稅署署長（現時根據《博彩稅條例》獲授權就賽馬及六合彩獎券活動徵收博彩稅的公職人員），評定持牌機構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；徵收額外稅款作為懲罰措施；以及執行有效行使這些權力所需的其他指定工作。此外，我們並建議要求持牌機構遵守一系列有關博彩稅的行政規定，包括把博彩稅報表存檔、繳納稅款及備存有關記錄等。

對沖或轉投投注

9. 我們建議批准持牌營辦者向海外的收受賭注者轉投投注（即“對沖投注”），作為一項風險管理措施。對沖是全球持牌收受賭注者普遍採用的做法。為此，我們建議豁免持牌經營者受《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。不過，為免出現濫用情況，我們建議這項豁免只限於持牌機構本身所作的對沖投注。此外，持牌機構只限於就本身有接受投注的個別賽事作對沖。

博彩事務委員會

10. 我們建議在條例草案中，就成立博彩事務委員會及該委員會的角色和職能訂定條文。具體來說，我們建議博彩事務委員會應負責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) 確保持牌機構遵守發牌條件；
- c) 處理市民就持牌機構遵守發牌條件提出的投訴；及
- d) 發出、修訂及撤銷足球博彩及獎券活動牌照。

11. 我們又建議就博彩事務委員會的組織訂定條文。該委員會應由不少於 11 名獲行政長官委任的成員組成。在這 11 名成員中，應有 3 名公職人員，而行政長官會委任委員會其中一名成員擔任主席。

12. 上述建議的博彩事務委員會職權範圍及組織，為足球博彩及六合彩獎券活動加入公眾監察的元素，這將有助提高賭博活動監管制度的透明度及問責性。

解散獎券管理局

13. 我們建議藉此機會採取下列措施，使賭博活動的監管制度更為妥善：

- a) 解散香港獎券管理局(六合彩獎券的現行持牌機構)；及
- b) 授權民政事務局局長發牌予香港賽馬會或任何其他機構，按照牌照所列的條件經營在牌照上訂明的獎券活動。

14. 由於香港賽馬會將獲發牌照經營六合彩獎券活動，而六合彩獎券亦將撥歸博彩事務委員會的事務範圍，我們認為無須保留香港獎券管理局作為六合彩獎券的持牌機構。

足球博彩的發牌條件

a) 發牌給香港賽馬會的全資附屬公司

15. 我們建議把足球博彩牌照發給香港賽馬會特別為此成立的全資附屬公司，主要原因有二：

- i) 確保足球博彩可持續發展為獨立經營的業務，而無須香港賽馬會從賽馬及其他業務作出補貼；及
- ii) 讓香港賽馬會可把足球博彩與其他業務（特別是賽馬和六合彩獎券活動）分開。由於以固定賠率方式投注的足球博彩涉及獨特的潛在風險，香港賽馬會關注到由足球博彩引起的任何法律責任，可能會對該會的其他業務，即賽馬和六合彩獎券活動，產生不良影響。

16. 基於同樣的理由，我們亦建議把經營六合彩獎券的牌照發給另一家特別為此成立的全資附屬公司。

17. 我們建議把足球博彩牌照發給香港賽馬會的全資附屬公司時，應在牌照訂明下述條件，以確保持牌機構財政穩健以及具有誠信，而香港賽馬會亦須為這家附屬公司承擔合理的責任：

i) *與母公司的擁有權關係*

持牌機構應為香港賽馬會的“全資”附屬公司，以確保該機構完全由香港賽馬會擁有，而公眾對香港賽馬會的誠信及專業性具有信心。

ii) *董事局的組成*

持牌機構董事局的大部分成員應為香港賽馬會董事。

董事局主席應為香港賽馬會董事。

iii) *政府與持牌機構母公司之間的保證協議*

作為持牌機構母公司的香港賽馬會應與政府簽訂保證協議，訂明下列事項：

- 如持牌機構在任何情況下未能償還拖欠政府的任何債項，包括與根據《博彩稅條例》繳付足球博彩稅有關的一切債項，香港賽馬會承諾負責償還；以及
- 任何人如因持牌機構違反發牌條件而受到不利影響並提出申索，香港賽馬會須就有關的法律責任對政府作出彌償。

b) 牌照有效期

18. 牌照的有效期最初為五年，其後則由民政事務局局長決定是否續期。

c) 球賽種類

19. 我們建議所有重要足球賽事都可接受投注，但有香港球隊參與的賽事則屬例外。這可把規範足球博彩局限於重要職業足球聯賽、國際性足球錦標賽或足球賽事。這是由於我們希望通過監管來打擊的非法足球賭博活動，大多是涉及大型國際足球比賽。

20. 我們建議大體上禁止投注有香港球隊參與的賽事，理由如下：

- i) 防止內定球賽賽果的情況出現；
- ii) 現時市民對投注本地足球賽事沒有龐大而持續的需求。

21. 我們又建議在獲得民政事務局局長批准的情況下，准許接受某些有香港球隊參與的足球賽事的投注。這是由於我們需要保留酌情權，以容許當香港球隊能夠進入國際足球錦標賽，而公眾對投注這些賽事又有龐大需求時，個別有關賽事可以接受投注。

d) 投注項目

22. 我們建議准許持牌機構就可進行規範博彩的足球比賽的賽果、事件或可能發生的事情，接受固定賠率及彩池投注。“固定賠率”投注指投注者可得的彩金在下注時已經確定，而不受下注後的投注額或賠率變動影響。“彩池”投注是一項賽事的投注制度，投注者可得的彩金視乎總投注額及其彩金佔總投注額的比例而定。我們不建議在牌照詳列個別投注形式的名稱，目的是讓持牌機構可因應市場不斷轉變的需求，靈活提供並更改個別投注形式，從而確保其競爭力不遜於非法經營者。

e) 投注站的數目及地點

23. 我們建議設定投注站的數目上限，這上限將不時由民政事務局局長修訂，而開設新投注站則須事先獲得民政事務局局長批准。

f) 其他接受投注的方法

24. 我們建議准許持牌機構利用電話、聯機媒介（包括互聯網）及其他電訊設施接受投注。

g) 賒帳投注

25. 我們建議不准持牌機構接受賒帳投注，或接受以信用卡支付投注，以免投注者沉迷賭博。

h) 年齡限制

26. 為防止未成年人士投注，我們建議規定持牌機構不得收受 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。持牌機構亦須採取合理措施，禁止 18 歲以下人士進入其轄下投注場所。

i) 宣傳推廣

27. 我們建議，持牌機構不得(a)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；(b)採用慫恿市民賭博的宣傳推廣手法；或(c)以 18 歲以下青少年為宣傳推廣對象。這些措施的目的，是保障兒童和青少年免受賭博誘惑。

28. 此外，我們亦建議訂明民政事務局局長可在適當情況下發出宣傳推廣守則，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，以及處理在發牌後這方面可能出現的具體關注事項。我們亦應清楚訂明，若持牌機構未有遵守任何有關守則，雖然不被視作違反任何發牌條件，但當局會在研究有否違反發牌條件時予以考慮。民政事務局局長也可在發出守則前，就守則內容諮詢擬議設立的博彩事務管理委員會。

j) 與賭博有關問題的預防措施

29. 我們建議規定持牌機構須在其賭博場所內展示顯眼和清晰的標誌及其他告示，提醒投注者沉迷賭博的害處，以及提供資料，讓投注者知道如何就問題及病態賭博行為求助。

30. 我們亦建議訂明民政事務局局長可就與賭博有關問題的預防措施發出守則。

k) 保障投注者的措施

31. 我們建議規定持牌機構在適當情況下，須在其轄下賭博場所和網站提供博彩項目的主要資料，例如投注形式、賠率和投注金額的基本規則。持牌機構亦須確保每項博彩遊戲可供派發的彩金，全數按照相關的博彩規則派出。此外，除非法例有所規定，否則持牌機構不得披露贏得彩金人士的身分。

l) 提供資料

32. 我們建議規定持牌機構須向民政事務局局長提交他所指明有關遵守發牌條件的資料。

33. 另外，我們亦建議規定持牌機構須向民政事務局局長提交營辦足球博彩活動的年度審計帳目以及其他簿冊和帳目，以確保持牌機構在牌照有效期內，在財政上保持穩健。這對於持牌機構能否與其他收受賭注者競爭，以及政府的博彩稅收入是否穩定，十分重要。

m) 違反發牌條件的懲罰措施

34. 我們建議如民政事務局局長可根據博彩稅條例有關條文（上文第四段）及發牌條件向持牌機構發出警告信，處以罰款，或吊銷其牌照。我們亦應訂明持牌機構可給予民政事務局局長一段指定時間的事先通知而把牌照交回。

六合彩獎券活動的發牌條件

35. 一如足球博彩活動牌照的情況，我們建議把六合彩獎券活動的牌照批予香港賽馬會特別為此成立的全資附屬公司。

36. 我們建議把上文所述有關足球博彩活動的發牌條件，全部納入發給賽馬會營辦六合彩獎券活動的牌照內，但下述兩項條件則屬例外：

a) 牌照有效期

我們建議訂明六合彩獎券活動牌照須每兩年續期一次。這與現時批予香港獎券管理局的六合彩獎券活動牌照的安排相同。

b) 投注項目

我們建議訂明持牌機構可營辦六合彩獎券活動，而這項獎券活動有合適的定義。

就問題賭博設立專用基金

37. 我們計劃設立一個專用基金，以資助下列活動：

- a) 涉及賭博事宜和問題的研究工作；
- b) 預防賭博問題的公眾教育和其他措施；及
- c) 為問題和病態賭徒及受其影響的人士而設的輔導、治療和其他緩解服務。

38. 民政事務局局長會決定上述基金的用途和運用事宜。

未來路向

39. 我們計劃在二零零三年三月底把條例草案刊憲，並在四月初把草案提交立法會。如果條例草案在夏季休會前獲得通過，規範足球博彩可在二零零三年八月開始運作，以趕及國際足球賽事下季關鑼。

民政事務局

二零零三年三月