

立法會資料摘要

足球博彩規範化：未來路向

引言

在二零零二年十一月二十六日的會議上，行政會議建議，行政長官指令：

- (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一項措施；
- (b) 發牌予香港賽馬會在香港經營足球博彩，年期最初為五年，然後視乎檢討結果而決定是否續牌；
- (c) 成立一個獨立的專責委員會（暫時命名為“博彩事務管理委員會”），主要由非公職人士組成，負責監管及監察規範足球博彩及香港賽馬會營辦的六合彩獎券活動；
- (d) 博彩事務管理委員會成立後，解散香港獎券管理局，而由獎券管理局所持的六合彩獎券活動的經營牌照亦將轉為發給香港賽馬會；
- (e) 准許足球博彩的持牌機構就沒有香港球隊參與的足球賽事營辦固定賠率的博彩活動；
- (f) 按毛利（投注總額扣除給投注者的彩金）徵收博彩稅；
- (g) 於牌照列明條款要求持牌機構需要向一個專用基金提供款項（或會定為博彩收益的某個百分比），用以就問題賭博進行研究和推行公眾教育，以及為問題及病態賭徒提供治療和輔導服務；

- (h) 除根據上述(b)至(g)項外，亦根據下文第 14 至 23 段所述的運作及監管架構，提供足球博彩活動；以及
- (i) 政府擬訂足球博彩的運作及監管架構細則，以期在二零零三年年初提交修訂《博彩稅條例》的條例草案，以及詳列施行上述(a)至(h)項的其他有關細節。

理由

為何應規範及監管足球博彩活動？

2. 政府一貫的賭博政策，是把賭博活動局限於少數規範及受監管的途徑。正如民政事務局在二零零一年六月發表的《賭博問題諮詢文件》中指出，政府只會在下述情況下才考慮規範某種賭博活動：

- (a) 市民對該類賭博活動有龐大而持續的需求（以估計參與人數及投注額而論）；
- (b) 有關的需求目前是循非法途徑得到滿足（這些非法賭博活動通常涉及其他犯罪活動）；此外，即使投放大量資源以加強執法，也不能切實和圓滿地解決問題；以及
- (c) 規範該類賭博活動的建議獲市民支持。

3. 我們根據上述準則，分析最近發展和公眾現時對這問題的態度後，決定在一個合適的監管架構之下在本港規範足球博彩。理據詳述於下文：

(A) 市民對足球博彩有龐大而持續的需求

4. 過去數月，政府已收緊有關賭博的法例，並加強執法行動，但本港社會對足球博彩活動的需求仍然持續，而且非常龐大。這個情況從下述的執法行動數字及有關公眾參與率的調查結果，可見一斑：

- (a) 在二零零二年首六個月內，警方檢獲的賭款和投注單所涉及的款額總計 5,210 萬元，是二零零一年全年總額 2,000 萬元的兩倍以上。單在二零零二年六月，亦即二零零二年世界杯決賽周舉行的月份，所檢獲的款額已達 3,800 萬元，反映出這主要是世界杯的效應。警方根據行動經驗，亦承認非法足球博彩活動十分猖獗。
- (b) 足球博彩活動的公眾參與率明顯持續上升。根據民政事務局在二零零一年五月委託機構進行的調查，在 15 至 64 歲的年齡組別當中，約有 2.4% 的人士（相等於大約 120 000 人）在過去一年曾向本地或境外收受賭注者下注進行足球博彩。另一個在二零零一年十月委託機構進行的同類調查顯示，參與率大幅增至 4.2%（相等於大約 206 300 人）。到二零零二年七月，參與率再增至 7.5%（相等於大約 364 000 人）。上述數字很可能低於實際數字，因為足球博彩目前是非法活動，不少人即使曾參與這些活動，也會有所隱瞞。

5. 我們認為，市民對足球博彩有龐大而持續的需求，根據這需求的程度，我們認為有需要規範的足球博彩，以打擊非法足球賭博活動。我們相信這措施可加強執法和有關賭博法例在抵禦非法足球賭博方面的工作。

(B) 市民對足球博彩的需求，現在由非法途徑所滿足，而這些非法途徑更涉及其他犯罪活動，單靠警方執法不足以打擊非法足球博彩活動

6. 香港大部分足球博彩活動，均透過非法途徑進行，即向本地或境外未經規範的收受賭注者下注，而不是社交性質的博彩活動。警方的行動經驗顯示，非法足球賭博通常涉及其他非法活動，例如追收債項，這些活動均可能涉及黑社會和有組織罪行集團。非法足球賭博也是黑社會其中一項主要收入來源。在二零零二年上半年因足球賭博而被捕的 123 人當中，25% 有黑社會背景，而其餘人士亦相信與黑社會有聯繫。香港的足球賭博活動亦引致其他犯罪活動，例如高利貸和收債罪行，以及黑社會之間和黑社會內部的激烈紛爭。非法足球賭博的日趨猖獗，顯然對香港的治安帶來不良影響。

7. 警方在二零零二年世界杯決賽周賽事舉行前及舉行期間，加強打擊非法足球賭博的執法行動，頗有成效。很多本地收受賭注者把總部轉移到鄰近地區，或更加謹慎行事，以逃避警方的注意力。此外，《2002年賭博(修訂)條例》亦有助調查涉及境外的非法賭博活動。不過，這些執法行動需要動用大量資源，而且只有長期調用警隊的資源，特別是收集情報方面的資源，以及進行頻密巡查和掃蕩，才得以維持成效。

8. 規範足球博彩可以使現時部分非法足球博彩投注納入受規範的渠道，這會使問題得以紓緩，及減少警方打擊這些活動所需的資源。不過，現階段不能準確地評估有關影響。

(C) 這建議獲得市民支持

9. 過去數月就足球博彩規範化進行的最新民意調查結果顯示，大約 70% 的市民支持規範足球博彩的建議。事實上，由二零零二年三月開始，市民對這建議的支持率逐漸增加（由 50-55% 增加至目前大約 70%）。二零零零年至二零零二年進行的部分主要調查結果，以表列形式撮述於 *附件 A*。

10. 根據上述情況，我們認為規範足球博彩的建議得到市民普遍支持。

由誰來營辦香港的規範足球博彩？營辦年期多長？

11. 我們建議應僅由一個機構作為足球博彩活動的經營者，主要的理由是發牌讓超過一個經營者（商業或非商業）營辦足球博彩，必然會大幅增加賭博活動及途徑，更會引起足球博彩行業互相競爭和各自宣傳。這可能會刺激市民對賭博的需求，並會有違政府提供規範的博彩途徑主要是為了打擊非法賭博活動的原意。

12. 我們會指定由香港賽馬會經營規範足球博彩，理據如下：

- (a) 這和現行的監管模式一致（即賭博事業（除麻雀館外）主要由非商業及非牟利的慈善性質組織所營運

¹)。這是香港賭博事業的主要特點，亦廣為公眾所接受。

- (b) 香港賽馬會可以運用其現有資源及投注設施，包括專業人士，電腦系統及場外投注站來提供新服務。此舉可免除加添賭博設施的需要，亦可減少賭博場所對公眾可能構成的滋擾。
- (c) 基於香港賽馬會在經營賭博事業的經驗和信譽，可令公眾對規範足球博彩有信心。
- (d) 在 2001 年就賭博問題所作的公眾諮詢過程中，大部分有就這課題發表意見的人士都認為這方案比其他兩個方案 - 分別是發牌予另一間非牟利機構，或發牌予一個或多個商業團體經營足球博彩，更為可取。

13. 我們建議讓香港賽馬會初步營辦足球博彩五年。在這段時間過後，我們會作詳細檢討，以考慮是否容許香港賽馬會繼續營辦足球博彩活動。

建議的運作及規管架構：概要

14. 我們建議的規範足球博彩的運作及監管架構，應包含以下要素：

(A) 成立一個獨立的專責委員會監管足球博彩活動

15. 我們會成立一個獨立的專責委員會（暫時命名為“博彩事務管理委員會”），主要由非公職人士組成，負責監管足球博彩和執行發牌條件。具體來說，該委員會的主要工作，是制定詳細的主導規則，訂明應如何根據法例及牌照訂明的條件，監管規範足球博彩的運作。這些安排旨在確保規範足球博彩的運作符合政府的賭博政策及市民的整體利益。

¹ 現時，香港賽馬會將其部分盈餘轉交香港賽馬會慈善信托基金，以作為捐助香港慈善用途之用。近年每年的捐款大約為十億元。而六合彩投注額的 15% 則撥歸獎券基金以資助社會福利項目。

16. 博彩事務管理委員會更會負責處理市民就足球博彩提出的投訴。此舉使公眾可以監察足球博彩活動，從而增加整個監管制度的透明度及問責性。

17. 上述組織架構與香港獎券管理局相似。香港獎券管理局根據《博彩稅條例》的規定成立，按所獲發牌照訂明的條件舉辦六合彩獎券活動。上述獨立委員會成立後，我們認為六合彩獎券活動應撥歸這委員會監管。此舉同時可確保監管及監察標準一致。因此，我們建議解散香港獎券管理局和撤銷獎券管理局舉辦六合彩獎券活動的牌照，並向香港賽馬會簽發新牌照。

18. 我們亦曾考慮由博彩事務管理委員會監管賽馬博彩活動，讓該委員會可全面監察香港所有主要的規範賭博途徑。不過，我們已決定暫時擱置這構想，原因是香港賽馬會根據《博彩稅條例》直接發出的牌照，提供賽馬博彩活動和提供所有賽馬基建設施約 30 年，期間並未有出現任何重大問題。有別於政府獎券基金（款項來自六合彩投注額的 15%），香港賽馬會一向有自主權分配賽馬彩池的餘下收益（即扣除博彩稅及營運開支後的收益）予慈善團體。因此，我們認為現時沒有急切需要把賽馬活動撥歸博彩事務管理委員會監管。

(B) 收益的分配

投注者的彩金

19. 我們建議准許持牌經營者提供按固定賠率方式投注的博彩遊戲²，這亦是非法經營者提供的主要博彩活動。

博彩稅

20. 有別於“彩池投注”根據“投注額”徵收博彩稅的做法，我們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。這與國際間對按固定賠率方式投注的博彩遊戲徵稅的主

² 在按“固定賠率”方式投注的博彩遊戲中，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。這與“彩池投注”不同，因“彩池投注”的彩金視乎投注總額多少（即“彩池”大小）而定。在香港，香港賽馬會的賽馬博彩活動和六合彩均為“彩池投注”。

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。

要求需要向一個專用基金提供款項，以就問題賭博進行研究及推行公眾教育計劃，以及為問題及病態賭徒提供輔導和治療服務

21. 我們會在牌照中列明條款要求經營者向一個專用基金提供款項。設立專用基金的目的是就問題賭博進行研究和推行公眾教育，以及為問題及病態賭徒提供輔導和治療服務。我們會考慮訂定該筆款項為規範足球博彩收益的某個百分比。這項建議旨在解決存在已久、與賭博有關的問題，以及盡量減少規範足球博彩可能帶來的任何負面影響。

(C) 發牌條件

22. 我們建議足球博彩牌照應訂明下列的主要條款和條件：

(a) 牌照的有效年期

如上文所述，足球博彩牌照的限定有效年期為五年，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，並可接受利用電話及互聯網等電訊設施所作的投注。

(c) 可接受投注的球賽種類

持牌人只可就沒有香港球隊參與的賽事接受投注。這是為免出現內定球賽賽果的情況，對香港足球體育的正常發展造成不良影響。從賭博政策角度考慮，鑑於現時在非法足球賭博市場並未見到對投注本地賽事有龐大而持續的需求，我們不認為有迫切需要規範本地足球賽事的博彩。

經營者應該可以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及數目。由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，這有助確保經營者有足夠的競爭力。

(d) 保護未成年人士

嚴禁 18 歲以下人士投注、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，應禁止賒帳投注。這和現行賽馬投注的做法一致。

(f) 限制宣傳推廣

為了盡量避免鼓勵市民賭博，應適當地限制足球博彩的宣傳推廣活動（根據《賭博條例》，嚴禁宣傳推廣任何未受規範的賭博活動）。

(g) 預防病態賭博行為的措施

持牌人必須採取適當的措施，以預防病態賭博行為，例如在投注站等賭博場所張貼告示，使投注者認識賭博的害處，以及如何就問題賭博行為求助。

(h) 違反發牌條件的懲罰措施

清楚訂明，違反某些主要發牌條件可被處以某些懲罰措施，例如暫時吊銷牌照甚或停牌；而違反指定的發牌條件，則可被處以罰款。

23. 上述的發牌條件，旨在確保規範足球博彩的運作既能為香港帶來預期的好處，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。

運作及監管架構細則

24. 我們為足球博彩擬訂運作及監管架構細則，以期在二零零三年年初提交修訂《博彩稅條例》的條例草案，以及詳列有關的發牌條件細則。

上述建議的影響

25. 上述建議對經濟、財政、公務員和可持續發展的影響載於附件 B。

26. 上述建議符合《基本法》（包括與人權有關的條文），亦不會對生產力和環境造成影響。

公眾諮詢

27. 我們發表了《賭博問題諮詢文件》，並在二零零一年六月二十二日至十月五日期間徵詢公眾的意見。在諮詢期內，我們收到超過 7 000 份意見書和 83 000 個經收集的簽名。此外，我們曾為立法會民政事務委員會和 18 區區議會舉行簡報會，並出席了多個討論有關事宜的公眾論壇。諮詢工作完成後，我們曾進行和委聘機構進行多次民意調查，以評估市民對規範足球博彩及其他有關事宜的意見，並在二零零二年世界杯決賽周結束後，委聘機構進行了兩項民意調查，以蒐集市民對此事的最新意見。過去幾個月，我們會見了各大反對團體，並在擬訂上述建議期間仔細考慮過他們的意見。

宣傳安排

28. 我們會在二零零二年十一月二十六日舉行記者招待會，並發出新聞稿，以公布政府的決定，亦會安排發言人解答傳媒和公眾的查詢。

背景

29. 政府的賭博政策，是把賭博活動局限於少數規範及受監管的途徑。自一九九八年世界杯決賽周以來，非法足球賭博活動日趨普遍。有見及此，民政事務局進行了一項檢討(《賭博問題諮詢》)，並確定了數個處理有關問題的可行方案：

- (a) 修訂《賭博條例》，以打擊跨境賭博活動；
- (b) 加強執法對付非法賭博活動；以及
- (c) 提供規範及受監管的足球博彩途徑，以打擊非法賭博活動。

我們在二零零一年六月至十月期間進行公眾諮詢，蒐集市民對上述方案及其他問題的意見。回應者一般對(a)及(b)項表示支持，但對於(c)項的意見，則有極大分歧。我們在二零零二年三月宣布，我們認為不適宜在那段時間倉卒作出任何決定。相反，我們會密切留意非法足球賭博的發展及執法情況，特別是二零零二年五月至六月世界杯決賽周之前及期間的情況。

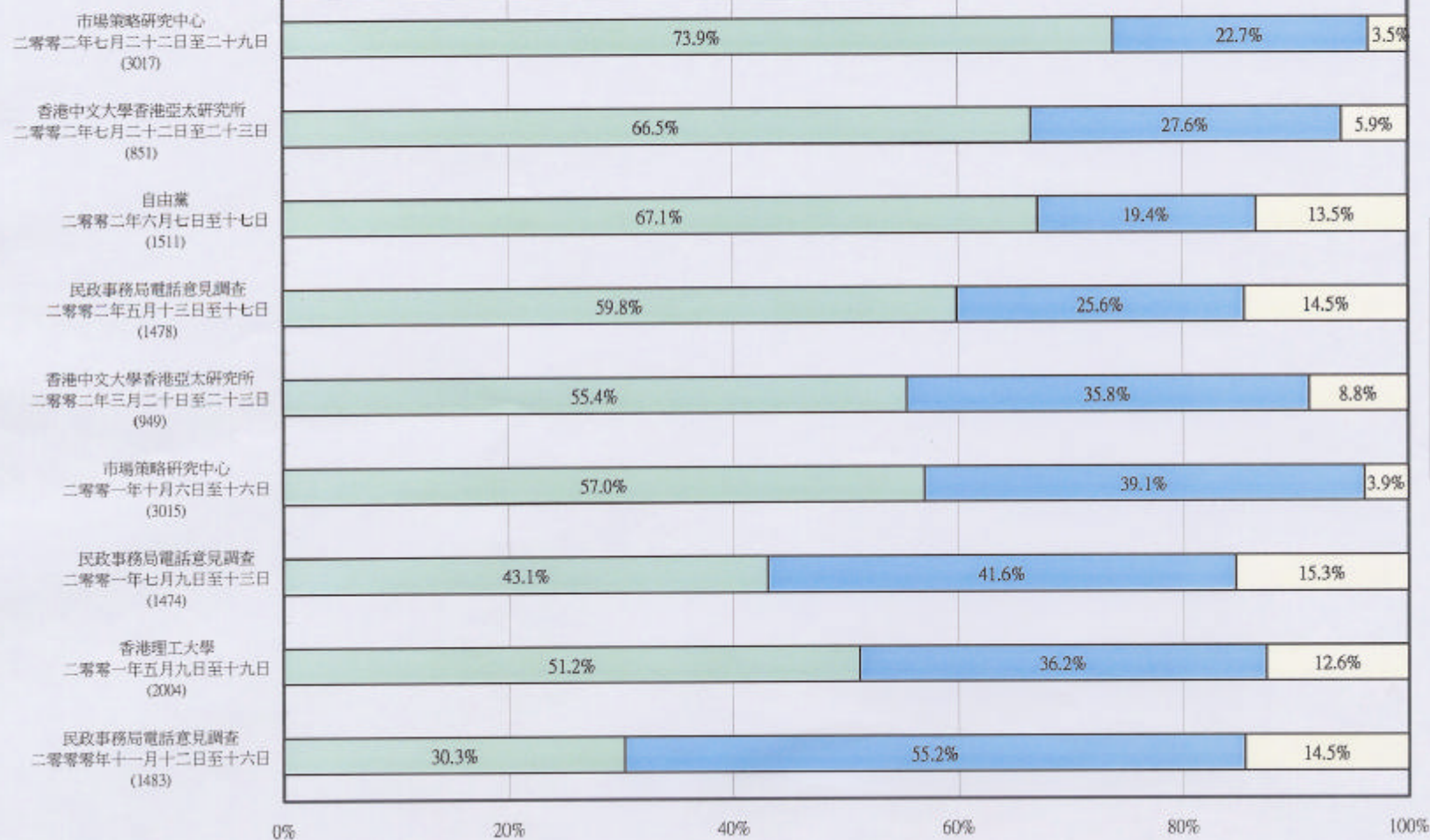
查詢

30. 如有任何查詢，請與民政事務局首席助理秘書長梁悅賢女士聯絡，電話號碼：2835 1484。

民政事務局
二零零二年十一月

政府應否提供規範足球博彩途徑？

調查機構 /
調查時段
(樣本數目)



- 應該
- 不應該
- 不知道 / 沒有意見 / 很難說

對財政和公務員的影響

假設我們向足球博彩活動的收益徵收稅項，此建議會為政府帶來額外經常收入。雖然這方面的收入難以確定，但我們估計，規範足球博彩活動可為政府帶來穩定的經常收入。

2. 制訂和推行規範足球博彩活動的運作及監管架構，為博彩事務管理委員會提供行政支援以及就問題及病態賭博行為推行輔導、治療和教育的建議試驗計劃，都會帶來額外的工作量，這些工作會由民政事務局目前負責賭博政策的人員承擔。這樣的安排預計不會對員工士氣造成重大影響。由這些建議所引致的財政負擔將由民政事務局的運作開支承擔。

3. 鑑於提供規範足球博彩途徑可吸納目前對非法足球賭博的部分需求，因此警方可騰出一些對付非法足球博彩活動的資源，集中力量打擊主要收受賭注集團和其他較嚴重罪行。不過，這方面的實際影響難以評估。

對經濟的影響

4. 此建議對社會和經濟有正面的影響。根據建議的運作架構規範足球博彩，會把投注額由非法足球博彩活動納入受規範途徑，從而減少非法賭博活動對社會的不良影響。打擊非法賭博活動的執法行動所動用的公共資源，亦會減少。向規範足球博彩的毛利徵收博彩稅，會為政府帶來額外收入，令整個社會受惠。建議要求持牌經營者向一個專用基金提供款項，以進行有關問題賭博行為的研究和公眾教育，以及向問題和病態賭徒提供輔導和治療服務，亦可為社會帶來益處。此建議亦可增加就業機會，因為足球博彩的持牌經營者會僱用額外員工。

對可持續發展的影響

5. 可持續發展評估顯示沒有重大影響。不過，除了對經濟的影響外，我們亦仔細考慮此建議對社會的影響。此建議固然着力打擊猖獗的非法足球賭博，但也涵蓋有關賭博害處的公眾教育，以及為病態賭徒和其家人提供的治療服務等重要部分，藉以紓減對社會的不良影響。