

I 代表的提問

(1)(a) 香港賽馬會(馬會)根據內部情報、顧問研究結果、外部委託調查結果以及傳媒報道，評估了非法賭博市場的情況。有關的分析撮述如下：

非法經營者所提供的博彩活動，種類越趨繁多。警方在多次掃蕩行動中，都檢獲混合投注單，博彩項目包括足球、賽馬，甚至六合彩。因此，單憑投注單和銀行帳戶存款，實在難以確定某類賭博活動的投注額。

馬會相信，警方在掃蕩非法賭博行動中所檢獲的賭注金額，遠遠低於非法賭博市場的實際投注額，檢獲的賭注金額可能大大低估非法市場投注額的原因如下：

- 有些掃蕩行動在賽馬或足球賽事期間進行，這時莊家還在接受投注，因此警方檢獲的賭注金額只是當天總投注額的一部分；而且，在一些掃蕩行動中，投注單早已被銷毀。
- 警方在掃蕩行動檢獲的賭注金額，只能反映當天的非法投注額，而不是全年的非法投注額。估計非法莊家每年平均約有 200 至 250 天提供博彩活動。
- 在掃蕩行動中檢獲的賭注金額，只是非法莊家的銀行帳戶內來歷不明存款的一小部分。由於非法莊家大都接受賒帳投注，相信實際投注額應遠遠多於他們銀行帳戶內的存款額。
- 由於舉行足球賽事的日數(超過 200 天)較賽馬日數(78 天)多，因此警方的掃蕩行動大都涉及足球博彩。
- 相信警方現時只能掃蕩一部分的非法莊家，原因是非法莊家廣泛利用先進的通訊科技(尤其是手提電話和互聯網)收受投注，而且越來越多採用

跨境形式運作，令警方難以偵查這類非法活動。

過去三年，警方在掃蕩非法莊家的行動中檢獲的賭款和投注單，涉及款項大約 1.52 億元，當中包括(a)賽馬博彩：1,700 萬元；(b)足球博彩：1.14 億元；(c)混合足球和賽馬博彩：2,100 萬元。假設非法莊家每年提供博彩活動 200 至 250 天，警方在掃蕩行動中檢獲 1.52 億元，則表示非法賭博市場的投注額達 100 億至 130 億元。不過，這個款額只反映被警方拘捕的非法莊家收受的投注款額，並未把上文所述非法賭博市場實際投注額較所知為多的各項因素計算在內。

有證據顯示，向非法莊家投注的人所投注的款額通常較大。警方在二零零二年一月掃蕩非法賭博活動時，檢獲 30 張賽馬投注單，總投注額高達 740 萬元，足以證明這一點。一項在二零零五年一月由馬會委託進行的調查顯示，參與賽馬博彩投注的人士中，有 13% 同時通過非法途徑投注。通過非法途徑投注的人所投注的款額，高於經合法途徑投注的人士。

亞洲各國的傳媒報道也顯示，區內的非法賽馬博彩問題非常嚴重。雖然各地有關博彩的政策和監管架構各有不同，令我們無法直接作出比較，以下數字可反映亞洲區的非法賽馬博彩活動佔相關博彩市場的情況：

- 日本：38% (佔市場的百分比)
- 南韓：40%
- 新加坡：80%
- 馬來西亞：92%

由於非法賭博是秘密進行的地下活動，我們不可能準確計量非法賭博市場的規模。不過，根據上述資料，馬會估計非法賽馬博彩市場的投注額，每年約為 500 億至 600 億元。

- (1)(b) 馬會會委託一家獨立的經濟顧問公司預測投注額的未來趨勢，以及尋求方法解決導致投注額減少的結

構性問題。根據有關的預測，如不正視結構性因素，規範賽馬博彩活動的投注額會在二零零八至零九年度進一步減少至 450 億元。這個預測以兩個主要的假設作為基礎：(1)非法經營者造成的競爭會繼續加劇；(2)在未來五年，投注額的減幅會跟過去五年的相若。

- (2) 我們認為，馬會提供的分析以本身的資料作為根據，並有其他研究結果作為佐證，對現時非法賭博活動的規模作出了合理的估計。
- (3) 我們現時透過三項措施打擊非法賭博活動 — 有效的打擊賭博法例、嚴厲的執法行動和適當地監管受規範的博彩活動。

現行的賽馬博彩稅制度和監管架構在七十年代設立，現時已不足以有效地打擊非法賭博活動。我們認為，改革博彩稅的建議讓持牌營辦機構能夠靈活地釐定不同投注項目的“扣除率”，有助增加其競爭力，打擊非法莊家。除改革博彩稅制度外，當局還會繼續加強執法和制定有效的相關法例，以便有效地打擊非法賭博活動。

- (4) 由一九九六至九七年度開始，賽馬博彩活動的投注額一直持續大幅減少，而馬會對有關投注額所作的預測，是以此作為根據的。雖然香港的經濟近年已經改善，但賽馬博彩活動的投注額仍未回復舊觀，即使在二零零零至零一年度及二零零三至零四年度本地生產總值錄得增長的期間亦然，這反映一個結構性的下降問題。在這方面，有關日後賽馬博彩活動投注額的預測指出，如不採取措施解決賽馬博彩活動所面對的結構性問題，現時投注額減少的趨勢，會受非法莊家活動日益猖獗的影響而持續下去。
- (5) 據馬會表示，雖然有若干因素導致投注額減少，但一些結構性的因素(特別是日趨活躍的非法賭博活動)才是主因，令規範賽馬博彩活動在整體賭博市場的佔有率縮減。

近年經濟衰退，是賽馬投注額減少的原因之一，但即使經濟改善(在二零零零至零一年度及二零零三至零四年度，本地生產總值錄得正增長)，賽馬投注額減少的情況依然持續。因此，我們認為經濟衰退不是導致投注額減少的主要原因。

雖然參與賽馬博彩的人，有部分可能轉而參與規範足球博彩，但這不是規範賽馬博彩投注額減少的主要原因，因為足球博彩在二零零三年成為規範博彩活動之前，賽馬博彩投注額已在之前的六年內減少約 23%；而且，在政府當局規範足球博彩活動之前及之後，賽馬博彩投注額減少的幅度也沒有顯著分別。

- (6) 目前，非法莊家及未經認可的海外賭博經營者全年都提供賽馬及其他運動的博彩活動。由於通訊科技發達和互聯網的廣泛使用，投注者現時全年都可以在世界各地的賽馬賽事投注。至於延長馬季的建議，主要是為了令投注者不再像現時一樣，在夏季歇暑時向非法和離岸莊家投注。

根據建議的規範賽馬博彩活動規管理制度，我們會繼續禁止賒帳投注和未成年人士投注，而且持牌機構的推廣活動和資料，也不得以青少年為對象。因此，增加賽馬日數不會促使青年人參與賽馬博彩活動。

- (7) 建議的改革賽馬博彩稅制度的主要目的，是要提高持牌營辦機構相對於非法莊家的競爭力，從而更有效地打擊非法賭博活動。增加稅收並非首要的考慮。

- (8) 改革賽馬博彩稅制度，旨在令持牌營辦機構能夠因應市場的轉變，更加靈活地釐定彩池的扣除率，這樣可以提高馬會相對於非法莊家的競爭力，並把非法市場所得的賭注納入受監管的渠道。有關的改革並非要鼓勵更多人參與賭博。為了盡量減少賽馬博彩的負面影響，建議的發牌條件會加入一系列的防範措施，例如禁止賒帳投注和未成年人士投注；持牌機構的宣傳活動和宣傳品不得以青少年為對象，

也不得誤導贏取金錢的機會、或令人以爲賭博可以作爲收入來源或可以靠賭博渡過經濟難關；持牌機構也須在轄下場地和網站內展示警告語句，提醒市民切勿沉迷賭博，並提供有關問題和病態賭徒的服務資料。

- (9) 我們待香港人參與賭博活動的研究有結果後不久便會就規範足球博彩活動進行檢討，屆時會考慮所有因素，包括非法足球博彩是否猖獗，警方在打擊非法足球博彩方面的執法成效，以及問題和病態賭博的普遍程度。

政府在二零零三年九月成立了平和基金(基金)，以資助用作預防和緩減與賭博有關的問題的措施。在過去兩年，馬會一共捐出 2,500 萬元予基金，並承諾在未來三年每年再捐出 1,200 萬至 1,500 萬元。如確實有需要爲各項措施增撥資源，我們會考慮要求馬會增加撥款。

- (10) 由於民政事務局局長獲賦予發牌的權力，我們認爲現時由足球博彩及獎券事務委員會就發牌及監管事宜向局長提供意見的制度恰當，而且可以增加有關運作的透明度，並讓市民能夠參與監管所有主要的規範博彩活動。

- (11) 建議的賽馬博彩監管機制，與現行規範足球博彩及獎券事務的機制相似。舉例來說，建議的發牌條件會禁止賒帳投注和未成年人士投注；持牌營辦機構的宣傳活動或宣傳品也不得以青少年爲對象，並不得有誤導贏取金錢的機會、或令人以爲賭博可以作爲收入來源或可以靠賭博渡過經濟難關。爲了盡量減少賽馬博彩活動的不良影響，我們不會建議放寬有關的限制。

- (12) 假如博彩稅制度得以改革，馬會估計可取得目前非法賽馬博彩市場(逐漸由提供不同類型賭博活動的非法莊家控制)約四成的投注額，每年的款額約爲 500 億至 600 億元。由此推論，規範賽馬博彩活動的每

年投注額，將預計可逐步增加約 200 億至 250 億元。假設每年投注額屆時增至 880 億元，而淨投注收入為 11% 至 13% (實際收入會因不同投注項目而異)，則每年的毛利會達到 96.8 億至 114.4 億元。在建議的按毛利計算的累進博彩稅制度下，政府的收入大約會有 70.2 億至 83 億元。

- (13) 據馬會的資料顯示，馬會已躋身全世界最有效率的賽馬及博彩機構之列。近年，馬會推行了一連串的策略性改善措施及成本管理計劃，令經營成本佔博彩投注額的比例由二零零二至零三年度的 3.8% 下跌至二零零三至零四年度的 3.5%，而在二零零四至零五年度更再跌至 3.2%。馬會的經營成本(佔總投注額的比例)已在全球最低之列。但即使進一步節省成本，也無法解決導致賽馬博彩投注額持續減少的結構性問題。
- (14) 建議的改革旨在加強持牌營辦機構相對於非法莊家的競爭力，藉此打擊非法賭博活動。就不同投注方式釐定不同“扣除率”所提供的較大靈活性，主要作用是把投注從非法賭博市場納入受規範的渠道。至於延長馬季，主要是為了令投注者不再像現時一樣在夏季歇暑時向非法和離岸莊家投注。因此，我們認為建議的改革應該不會令市民參與賽馬博彩的比率大幅上升。
- (15) 馬會是獲許可舉辦賽馬博彩的機構，必須遵從有關的法例和獲准舉辦博彩的條款。此外，馬會也訂有內部工作守則規管本身的運作。馬會表示，其舉辦賽馬活動的領導地位已在國際上獲得公認，並且擁有世界級的專業管理隊伍。馬會各項決策由董事局負責制定，而每位董事都是獲推選為馬會義務提供服務的。馬會的專業管理隊伍協助董事制定妥善的政策，以達成馬會的使命和目標。馬會的賽馬監控工作由一組受薪董事負責執行，他們在這方面的豐富經驗已獲國際認同，其嚴謹的態度更是世界聞名。為了進一步確保賽事公平公正，馬會設有賽事化驗所，採用全球數一數二的先進設備，以及嚴格

的馬匹檢驗標準，提供獸醫服務；其水平在國際上佔有領導地位。

(16) 根據建議的賽馬博彩規管制度，作為持牌營辦機構的馬會必須遵從發牌條件和有關的法例。有關賽馬博彩的發牌條件會包括若干限制，例如禁止賒帳投注及未成年人士投注，以及規定宣傳活動／物品不得以青少年為對象。民政事務局局長也可發出實務守則，就如何遵守發牌條件提供指引。足球博彩及獎券事務委員會(將於改革實施後更改名稱)會負責就涉及賽馬博彩的規管事宜(包括有關持牌營辦機構違反發牌條件的事宜)，向民政事務局局長提供意見。假如馬會不遵守發牌條件，民政事務局局長可施以懲罰。

馬會也須提交有關計算應繳博彩稅的申報表，並根據《博彩稅條例》繳付有關的稅款。

(17) 我們會在新的博彩稅制度實施三年後進行檢討，以了解改革的成效是否理想，並研究應否繼續推行。

II 議員的提問

(1) 據馬會表示，雖然有若干因素導致投注額減少，但一些結構性的因素(特別是日趨活躍的非法賭博活動)才是主因，令規範賽馬博彩活動在整體賭博市場的佔有率縮減。

雖然投注於賽馬博彩的人，有部分可能會轉而投注於規範足球博彩，但這不是規範賽馬博彩投注額減少的主要原因，因為足球博彩在二零零三年成為規範博彩活動之前，賽馬博彩投注額已在六年內減少約 23%；而且，在政府當局規範足球博彩活動之前及之後，賽馬博彩投注額減少的幅度也沒有顯著不同。規範足球博彩的主要目的，是打擊日益猖獗的非法足球博彩活動，這些活動所涉金額估計約為 200 億至 400 億元。我們不認為足球博彩規範化是賽馬博彩投注額下跌的主要原因。

- (2) 非法莊家的活動因為運作成本低和通訊科技進步而得以繼續活躍。由於他們無需自行營辦賽馬賽事或向政府納稅，因此相對馬會來說有先天優勢，可以為賭客提供更吸引的賠率、投注後輸錢可享的折扣，以及短期信貸和其他優惠等。建議的稅制改革旨在讓持牌營辦機構可因應市場的變化而靈活地調整賠率。此舉有助提高馬會相對於非法經營者的競爭力，因為馬會可以提供更高的賠率，使非法莊家提供的折扣不再如此吸引，從而減低賭客經由非法渠道投注的意慾。由於馬會運作多年來一直保持誠信，深受市民信賴，如果配合上述的稅制改革，相信應可把非法賭博市場的大量投注納入受規範的渠道。
- (3) 我們已在回覆代表所提出的問題 14 時表示，我們認為這項改革不會令公眾參與賽馬博彩的比率大幅上升。根據建議的賽馬博彩發牌條件，持牌機構不得接受未成年人士投注，其舉辦的推廣活動，也不得以青少年為對象。因此，建議的改革不會令未成年人士參與賽馬博彩的比率大幅上升。
- (4) 馬會表示一直致力提高本港馬匹水平，而馬會所舉辦的賽事也獲公認是世界一流的。馬會一向極為重視維持賽事公正，以及令公眾信任賽事的公平性。馬會的賽馬監控工作由一組受薪董事負責執行，他們在這方面的豐富經驗已獲國際認同，其嚴謹的態度更是世界聞名。為了進一步確保賽事公平公正，馬會設有賽事化驗所，採用全球數一數二的先進設備，以及嚴格的馬匹檢驗標準，提供獸醫服務；其水平在國際上佔有領導地位。
- (5) 博彩稅改革建議讓馬會能夠因應市場的變化而靈活地調整不同投注項目的“扣除率”，或調整賠率。此舉有助提高馬會相對於非法經營者的競爭力，因為馬會可以提供更高的賠率，使非法莊家提供的折扣吸引力相對減低，從而減低賭客經由非法渠道(不同投注項目的派彩比率均有所不同)投注的意慾。由

於馬會運作多年來一直保持誠信，深受市民信賴，如果配合上述的稅制改革，相信應可把非法賭博市場的大量非法賭注納入受規範的渠道。

- (6) 一些有賽馬博彩舉行的國家和地區(包括英國、新加坡，以及澳洲的維多利亞省、昆士蘭省和新南威爾斯省)，也是按有關的營辦機構所得毛利徵收博彩稅。據報道，愛爾蘭也正考慮改變博彩稅制，按毛利徵稅。

英國政府自二零零一年起不再就總投注金徵收 6.75%的一般博彩稅，改為按毛利徵收 15%的稅款。這項改革旨在讓英國的收受賭注公司可在境內發展其本土和國際業務，從而有能力在電話／互聯網投注這個不斷增長的國際市場上保持競爭優勢。據英國的有關報告顯示，在政府改按毛利徵稅後，一般投注額也隨之增加；而一般博彩稅雖然在稅制改革後隨即減少，但其後也逐漸增加。英國海關表示，稅收在初期減少的情況符合政府的預算，博彩稅收入應該會在兩至五年內回復未按毛利徵稅時的水平，確實時間視乎投注額的增長而定。此外，另一份由英國國家審計署發表的報告顯示，英國徵稅架構的改變令非法莊家的數目也大幅減少。

新加坡財政部部長在發表二零零五年財政預算案時，宣布賽馬博彩稅的稅率由每項投注款額的12%，改為賽馬博彩毛利的25%。這項改革旨在讓新加坡賽馬會(當地唯一的認可賽馬博彩機構)可向客戶提供更吸引的賠率和投注折扣，藉此提高其相對於非法莊家的競爭力。

- (7) 假如博彩稅制度得以改革，馬會估計可取得目前非法賽馬博彩市場(逐漸由提供不同類型賭博活動的非法莊家控制)約四成的投注額，每年的款額估計約為 500 億至 600 億元。規範賽馬博彩活動的每年投注額，將逐步增加約 200 億至 250 億元。假設每年投注額屆時增至 880 億元，而淨投注收入為 11% 至 13%(實際比例會因不同投注項目而異)，則每年的毛

利會達到 96.8 億至 114.4 億元。在建議的按毛利計算的累進博彩稅制度下，政府的收入大約會有 70.2 億至 83 億元。

馬會在預測賽馬博彩的投注額及博彩稅稅收方面的變動時，已考慮到可能出現的不同情況；但由於當中難免涉及多種不明朗因素，因此馬會實在難以準確估計改革實施後的博彩稅收入有多少。有鑑於這些不明朗因素及相關的風險，馬會同意在改革實施後的最初四年內，每年向政府繳付不少於 80 億元的保證金，以及按海外投注金額計算的稅款。此舉旨在確保政府從賽馬博彩所得的稅收，在改革實施後的最初數年內得以保持穩定。當局會在改革實施三年後進行檢討，以評定新的博彩稅制度能否取得理想的效果，並決定應否繼續推行。

- (8) 就賽馬博彩及獎券活動的投注額而言，當中約有 81% 會撥作彩金，有 13% 是繳付給政府的博彩稅及利得稅，有 3% 會用作馬會的營運經費，其餘則會撥入獎券基金或作慈善用途。馬會在過去十年的慈善捐款總額約為 120 億元。
- (9) 政府一直致力舉辦各類文化康樂活動，務求令市民的生活更加多姿多采。我們亦會繼續實施一系列公眾教育和宣傳活動以提高市民大眾對賭博活動的風險和問題的關注和認識，這將有助預防公眾沉迷於賭博活動。