

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1957/05-06(01)號文件

檔 號：CB2/BC/3/05

《2006年博彩稅(修訂)條例草案》委員會 2006年5月11日舉行的會議

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

改革賽馬博彩稅制度

目的

本文件旨在綜述民政事務委員會就改革賽馬博彩稅制度的建議進行商議的過程。

背景

2. 根據現行《博彩稅條例》，香港賽馬會(“馬會”)是香港唯一獲批准舉辦賽馬博彩的機構。現時，馬會以彩池形式營辦賽馬博彩，彩池的彩金則在總投注額扣除給予政府的博彩稅和馬會的佣金後計算。這些從博彩收入扣減的款項稱為“扣除額”。

3. 現時“普通彩池”(即《博彩稅條例》界定的獨贏投注、位置投注、連贏投注、科加士投注或位置連贏投注)的扣除比率為17.5%，包括佔投注額12%的博彩稅和5.5%的馬會佣金。其他任何形式投注的扣除比率為25%，包括佔投注額20%的博彩稅和5%的馬會佣金。如接受投注的地點為獲馬會批准和民政事務局局長核准的海外地方，博彩稅稅率則為上述相關稅率的一半。這項稅務優惠在1995年開始實施，以鼓勵主辦賽事投注的海外政府與馬會合作，安排在香港以外地方接受對馬會賽馬的投注。

4. 近年馬會舉辦賽馬博彩的投注額持續下降。例如1996至97年度的投注額為924億元，2004至05年度的投注額則為627億元，跌幅約32%。政府從賽馬博彩稅所得的收入亦相應減少，在1996至97年度為123億元，2004至05年度則為84億元，跌幅為31.7%。

5. 馬會表示，雖然投注額下降多少是由於經濟長時間持續衰退所致，但主要還是因為存在結構性因素，導致獲批准舉辦的賽馬博彩活動在整體賭博市場的份額縮減。根據馬會的評估，最大的結構性問題在於日益增長的香港賽馬非法賭博市場。警方的執法統計數字顯示，從賽馬及足球博彩非法外圍莊家檢獲的賭款和投注單，涉及的總

金額由2001年的大約940萬元上升至2004年的1,970萬元。馬會估計，賽馬博彩的非法市場每年約有500億至600億元的投注額。

6. 馬會亦指出，境外收受賭注者透過互聯網收受香港及海外賽馬投注，以及提供其他形式的投注活動，對馬會造成激烈競爭。這些境外收受賭注者所在司法管轄區的博彩稅稅率較低，往往能提供較馬會吸引的賠率，接受投注的項目也較多。

7. 馬會認為，現時按投注額向標準彩池和其他彩池徵收博彩稅的制度，使馬會難以靈活應變，調整不同投注項目的扣除比率，或因應不斷變化的市場情況而調整賠率，把投注人士的需求導向認可的途徑。

改革建議

8. 政府當局在2005年5月提出改革賽馬博彩稅制度的建議，詳情如下：

- (a) 賽馬博彩稅由按投注額徵收改為按淨投注金收入(毛利)徵收。不論投注方式，稅款一律按淨投注金收入以單一套稅率徵收。新的徵稅制度為累進邊際稅階制度，淨投注金收入在110億元或以下的稅率為72.5%，其後淨投注金每增加10億元，稅率即上升半個百分點，直至淨投注金額達150億元，當淨投注金超過150億元，超出款額的稅率則固定為75%；
- (b) 就民政事務局局长指定的海外投注(合資格投注)徵收的博彩稅可享有折扣，折扣率不超過本地投注最低邊際稅率的50%；
- (c) 在博彩稅制度改革實施的最初4年，馬會每年須繳付保證款額不少於80億元的博彩稅，另加上就合資格投注徵收的稅款；
- (d) 容許馬會把每年的馬季延長5個賽馬日，並增加每年越洋轉播知名國際賽馬機構核准的重要賽事的次數；及
- (e) 完善賽馬博彩的監管機制，使其與獲批准的足球博彩和獎券活動大概一致。有關建議包括：把批准舉辦賽馬投注的權力由政務司司長轉移給民政事務局局长；設立賽馬博彩發牌制度；擴大足球博彩及獎券事務委員會的職能，以至包括就與監管舉辦賽馬投注有關的事宜，向民政事務局局长提供意見；以及指派根據《博彩稅條例》成立的上訴委員會，就馬會提出的上訴作出裁決。

事務委員會的商議過程

會議

9. 事務委員會曾先後在2005年5月13日及6月16日舉行會議，討論改革賽馬博彩稅制度的建議。在2005年6月16日的會議上，除馬會外，亦有16個團體及4名個別人士出席，就改革建議發表意見。**附錄I**列出各個曾出席該次會議的團體。

10. 事務委員會委員對有關的改革建議意見分歧。張宇人議員表示自由黨支持改革建議，有些委員則反對改革建議。委員提出的關注事項綜述於下文各段。

投注額下跌的問題

11. 鄭家富議員及涂謹申議員認為，賽馬投注額下跌，是由於足球博彩規範化而非馬會聲稱的結構性問題所致。他們指出，在足球博彩規範化之後，政府的整體博彩稅稅收並無減少。足球博彩、賽馬博彩及獎券活動的總投注額，從2000至01年度的865億2,000萬元增至2004至05年度的921億5,500萬元。他們認為當局提出有關改革的目的，是為了增加博彩稅稅收。

12. 政府當局解釋，雖然投注於賽馬博彩的人有部分可能會轉而投注於足球博彩，但這不是導致賽馬博彩投注額下跌的主要因素，因為在2003年實施足球博彩規範化之前，賽馬博彩投注額已在6年內減少約23%。再者，在足球博彩規範化之後，賽馬博彩投注額減少的幅度亦無顯著改變。政府當局認為投注額下降主要是基於結構性問題。根據馬會的預測，若不採取行動解決問題，到了2007至08年度馬季，投注額將會再下跌30%，屆時馬會可能無法繼續以目前的營運模式處理業務。

應付投注額下跌的措施

13. 鄭家富議員認為，要對付非法外圍收受賭注活動，政府當局應加強採取執法行動打擊這類活動，而非提高規範賽馬博彩相對於非法外圍收受賭注活動的競爭力。他及譚香文議員均認為政府的政策不應鼓勵市民賭博。他們認為，即使推行了有關的改革建議，馬會也無法與非法外圍莊家競爭，因為他們都能讓投注人士賒帳下注。

14. 黃定光議員促請政府當局採取更嚴厲的執法措施，打擊非法外圍收受賭注活動。他建議馬會研究可否提供一些優惠，例如輸掉的投注可享折扣和短期信貸，以及推出新的賽馬產品／博彩活動，藉此提高投注額。蔡素玉議員建議馬會研究有何方法提高其賽馬產品的吸引力。

15. 政府當局指出，非法外圍收受賭注的問題不能單靠執法來解決。非法賭博市場的吸引之處，主要在於莊家能向投注人士提供更吸

引的賠率。按建議改革博彩稅制度，將可讓馬會因應市場情況的變化，更靈活地調整其投注產品的扣除比率。這樣馬會便能夠提供較高的賠率，令非法外圍莊家所提供的折扣不再如此吸引，從而減低投注人士向非法外圍莊家下注的意欲。

擬議改革對財政的影響

16. 劉慧卿議員及張超雄議員關注到擬議改革對政府博彩稅稅收造成的影響。劉慧卿議員察悉，有關保證款額較政府在2003至04年度的賽馬博彩稅收入87億8,000萬元為低。張超雄議員指出，根據改革建議，若派彩比率高達彩金的90%，賽馬投注額便要增加60%，否則按照修訂後的稅率，政府可能無法維持現時從賽馬博彩稅所得的收入水平。

17. 蔡素玉議員關注到在擬議稅制下，賽馬博彩稅稅率會有所降低。她認為每年80億元這個保證款額數目太小。

18. 政府當局回應時表示，在實行改革建議的最初4年，政府每年所收取的博彩稅款額不會少於80億元，另加上從海外投注所得的稅款。在現行博彩稅制度下，政府從賽馬博彩所得的稅收在2005至06年度預計為72億4,000萬元，到2006至07年度則為64億5,000萬元。政府當局強調，若不採取行動應付投注額下跌的問題，到了2007至08年度馬季，投注額將會再下跌30%，而政府從賽馬博彩活動所得的稅收亦會相應減少。若改革博彩稅制度，馬會估計可在目前非法賽馬博彩市場為數約500億至600億元的投注額中，取得四成左右。假設每年投注額屆時增至880億元，而淨投注收入為11%至13%，則每年的毛利會達到96億8,000萬元至114億4,000萬元，而政府的博彩稅收入便會有70億2,000萬元至83億元。

擬議改革對社會的影響

19. 鄭家富議員、涂謹申議員及陳偉業議員擔心按建議進行改革，會令參與賭博活動的人越來越多，助長賭博風氣。這些委員認為，當局須評估擬議改革帶來的社會成本，例如可能出現更多家庭問題和高利貸問題。

20. 陳偉業議員建議，為盡量減少增加5個賽馬日的建議對家庭造成任何不良影響，該等新增的賽馬日不應在星期日進行。

21. 政府當局回應時表示，按建議實施改革，只會令參與賽馬博彩的市民人數略為上升，而改革建議的對象是那些長期賭博但一直向非法外圍莊家下注的人士。政府當局向委員解釋，為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防範措施，其中包括禁止賒帳投注和未成年人士投注，以及宣傳活動和宣傳品不得以青少年為對象等。

就改革建議進行公眾諮詢

22. 劉慧卿議員關注到政府當局未有就改革建議充分諮詢公眾。她認為，任何法例如遭社會人士強烈反對，政府當局便不應試圖將之通過。

23. 政府當局解釋，當局曾諮詢足球博彩及獎券事務委員會與平和基金諮詢委員會。政府當局亦曾與監察賭風聯盟會晤，討論有關的改革建議。

24. 在2005年6月16日會議席上團體代表／個別人士和委員的各項提問，連同政府當局的回應，一併載於**附錄II**。

修訂改革建議

25. 在2006年4月，政府當局公布改革賽馬博彩稅制度的修訂建議。該等修訂建議與上文第8段所載者相同，惟下列事項除外：

- (a) 取消延長馬季的建議；
- (b) 容許馬會向大額投注者提供回扣；及
- (c) 馬會每年向政府繳付保證款額為80億元的博彩稅，年期由實施改革的最初4年縮短為3年。

《2006年博彩稅(修訂)條例草案》

26. 政府當局在2006年4月26日向立法會提交《2006年博彩稅(修訂)條例草案》。該條例草案旨在落實改革賽馬博彩稅制度的建議，以及完善舉辦賽馬投注的監管機制。

相關文件

27. 各份相關文件列於**附錄III**。此等文件可在立法會網站瀏覽。

立法會秘書處
議會事務部2
2006年5月10日

民政事務委員會
2005年6月16日舉行的會議

出席團體名單

1. 基督教新希望團契
2. 宣道會北角堂社關組
3. 基督教中國佈道會尖沙咀迦南堂
4. 香港基督教服務處
5. 監察賭風聯盟
6. 香港賽馬業工作者聯會
7. 工福問題賭徒復康中心
8. 基督教香港崇真會救恩堂
9. 中華基督教閩南三一堂
10. 聖言中學
11. 香港評馬同業協進會
12. 國際會計師公會—香港分會
13. 中華基督教會協和書院
14. 香港賽馬會
15. 香港馬主協會有限公司
16. 明光社
17. 錫安社會服務處

立法會秘書處

議會事務部 2

2006年5月10日

在2005年6月16日民政事務委員會會議上
團體代表／個別人士及委員的提問
與政府當局的回應

投注額下跌的問題

團體代表／個別人士的提問

Q1. 香港賽馬會(下稱“馬會”)根據甚麼資料及數據作出下列估計：

- (a) 現時非法賽馬博彩市場的總投注額達500億至600億元左右；及
- (b) 若不改革博彩稅制度，賽馬投注額到2008至09年度將會下降至450億元？

馬會採用何種研究方法，得出上述預測數字？例如，抽樣調查人數為何？

A1.(a) 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3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2002年1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2005年1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。

- (b) 馬會曾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2008至09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5年，投注額的減幅會跟過去5年的相若。

Q2. 政府當局有否核實馬會所提供的資料和數據，包括非法賽馬博彩市場的估計投注額？

A2. 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。

Q3. 鑒於過去5年本港經濟欠佳，按照該5年的賽馬投注額來預測未來5年的賽馬投注額是否適當？

A3. 由1996至97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2000至01年度及2003至04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。

Q4. 賽馬投注額下跌，除可歸咎於非法外圍收受賭注活動外，是否還有任何其他原因，例如賽馬活動失去吸引力、過去數年經濟欠佳，以及足球博彩合法化¹，以致部分賽馬投注人士轉而參與足球博彩？

A4. 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2000至01年度及2003至04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2003年成為規範博彩活動之前，賽馬博彩投注額已在之前的6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。

Q5. 在近年政府的整體博彩稅稅收有所增加的情況下，為何仍要提出有關的改革建議？

A5. 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。

委員的提問

Q6. 足球博彩、獎券活動及賽馬博彩的總投注額，由2000至01年度的865億2,000萬元上升至2004至05年度的921億5,500萬元。政府當局是否同意，實際上有很多賽馬投注人士已轉而參與足球博

¹ 足球博彩的投注額由2003至04年度的96億元上升至2004至05年度的247億元。

彩，而賽馬投注額下降的原因，其實與足球博彩規範化而非政府當局及馬會所聲稱的結構性問題有較大關係？

- A6. 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2003年成為規範博彩活動之前，賽馬博彩投注額已在6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。

應付投注額下跌的措施

團體代表／個別人士的提問

- Q7. 有團體建議，要對付非法賭博活動，應在此方面加強執法和宣揚反賭博信息，這樣做比推行有關改革建議會更奏效。政府當局對此有何意見？

- A7. 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。

- Q8. 在擬議新制度下，政府當局會否放寬在投注形式和賭博宣傳方面對馬會施加的限制，以確保馬會有足夠收入，來繳付80億元的保證下限款額？

- A8. 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為對象，並不得有誤導贏取金錢的機會、或令人以為賭博可以作為收入來源或可以靠賭博渡過經濟難關。為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。

- Q9. 有建議指馬會與其推行有關的改革建議，不如研究其行政開支有否減省的空間，來應付賽馬投注額下降的問題。政府當局對此有何意見？
- A9. 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2002至03年度的3.8%下跌至2003至04年度的3.5%，而在2004至05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。
- Q10. 政府當局只提出有關的改革建議，而沒有處理目前在香港舉辦賽馬所存在的問題(一如香港賽馬業工作者聯會提交的意見書(立法會CB(2)1944/04-05(02)號文件)所述)，這樣做是否正確？
- A10. 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。
- Q11. 若馬會的財政狀況在改革建議實施之後依然沒有改善，哪一方需要為此負責？
- A11. 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。

委員的提問

- Q12. 鑒於非法莊家往往可以向投注人士提供更吸引人的賠率、短期信貸及其他優惠，馬會如何能與他們競爭？
- A12. 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人的賠率、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。

Q13. 馬會有否建議採取任何措施，提高賽馬活動的質素和加緊監察賽事的進行，以增強投注人士對該等賽事的信心？

A13. 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。

Q14. 馬會將在新制度下設定的賽馬投注派彩比率為何？若非法莊家所提供的派彩與馬會相同，或甚至較馬會略為優厚，馬會在此情況下如何能與非法莊家競爭？

A14. 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。

擬議改革對財政的影響

團體代表／個別人土的提問

Q15. 賽馬投注額要增加多少，馬會才能繳付新制度下的80億元保證下限款額？

A15. 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，每年的款額約為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。

委員的提問

Q16. 現時有否任何調查研究結果，顯示賽馬投注額在新的博彩稅制度下會大幅上升，來支持有論點指新制度在博彩稅稅收方面，

將可為政府帶來穩定的收入？

- A16. 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2005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人的賠率和投注折扣，藉此提高其相對於非法莊家的競爭力。

- Q17. 政府當局有否進行任何可行性研究，反映未來5年就投注額徵收的博彩稅稅率可能出現的變動，以及政府的博彩稅稅收因而出現的相應改變？

- A17. 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成效，並決定應否繼續推行。

Q18. 馬會的慈善捐款在其業務營運總額中所佔的百分比為何？

A18. 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10年的慈善捐款總額約為120億元。

擬議改革對社會的影響

團體代表／個別人士的提問

Q19. 建議延長馬季，會否為非法莊家帶來更多賺錢機會，讓他們可趁馬會增辦賽事而收受賭注？由於一旦增加賽馬日數，有關賽事便會在暑假期間進行，這會否促使年青人參與該等賽事的投注？

A19. 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。

Q20. 政府當局是否同意有關改革建議背後的整體構思，就是提供更吸引的賠率，以鼓勵更多市民賭博？部分團體認為，在新制度下，馬會為了與非法莊家競爭，難免會加強宣傳，因而助長賭風。政府當局有何意見？

A20. 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、或令人以為賭博可以作為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。

Q21. 政府當局會在何時提交規範足球博彩活動的社會影響評估報告？政府當局會否考慮分配更多資源，防止和解決與賭博有關的問題？

A21. 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2003年9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。如確實有需要為各項措施增撥資源，我們會考慮要求馬會增加撥款。

Q22. 政府當局是根據甚麼準則，評定“改革賽馬博彩稅制度的建議，應不會導致參與賽馬博彩的市民人數大增”？

A22. 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。

委員的提問

Q23. 有意見認為有關的改革建議會助長賭風，令參與賽馬博彩的市民人數大增，尤以年青人為然。政府當局及馬會對此有何看法？

A23. 我們已在回覆問題22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。

Q24. 一位委員提出意見，指政府當局應向市民大眾作文化推廣，令他們的生活更充實多姿，並提高市民參與康樂及體育活動的興趣。他認為這樣亦可減少參與賽馬博彩的市民人數。政府當局對此有何回應？

A24. 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。

監管賽馬活動

團體代表／個別人土的提問

Q25. 政府當局會否考慮重整足球博彩及獎券事務委員會的成員組合和運作模式，然後才由該委員會負責監管賽馬博彩活動的進行？

A25. 由於民政事務局局长獲賦予發牌的權力，我們認為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。

Q26. 政府當局對馬會的營運和管理所作的監管是否足夠？

A26. 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。民政事務局局长也可發出實務守則，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)，向民政事務局局长提供意見。假如馬會不遵守發牌條件，民政事務局局长可施以懲罰。

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。

立法會秘書處
議會事務部2
2006年5月10日

**《 2006年博彩稅(修訂)條例草案 》委員會
相關文件一覽**

會議日期	立法會／事務委員會	文件	立法會文件編號
2005年4月6日	立法會會議	石禮謙議員就“香港賽馬會的投注額持續下跌”提出書面質詢	會議過程正式紀錄 (第70至71頁)
2005年5月13日	民政事務委員會	會議紀要	CB(2)1917/04-05
		政府當局提供的有關“改革賽馬博彩稅制度的建議”的文件	CB(2)1520/04-05(02)
2005年6月16日	民政事務委員會	會議紀要	CB(2)68/05-06
		政府當局提供的題為“有關改革賽馬博彩稅制度的補充資料”的文件	CB(2)1880/04-05(01)
		團體代表及委員在會議上的提問一覽	CB(2)2674/04-05(01)
		政府當局就團體代表及委員在會議上的提問作出的回應	CB(2)2674/04-05(02)