

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會 CB(2)2622/05-06號文件

檔 號 : CB2/BC/3/05

### 《2006年博彩稅(修訂)條例草案》委員會報告

#### 目的

本文件旨在匯報《2006年博彩稅(修訂)條例草案》委員會的商議工作。

#### 背景

2. 根據現行《博彩稅條例》，香港賽馬會(下稱“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。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，投注額下降主要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。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。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，把投注人士導向受規範的博彩渠道。

## 條例草案

6. 條例草案旨在改革賽馬博彩稅制度。各項主要建議如下：

- (a) 賽馬博彩稅由按投注額徵收改為按淨投注金收入徵收。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) 就民政事務局局長指定的海外投注(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3年，首個持牌機構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；及
- (d) 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。

## 法案委員會

7. 在2006年4月28日的內務委員會會議上，議員成立法案委員會研究該條例草案。法案委員會的委員名單載於附錄I。

8. 法案委員會由周梁淑怡議員擔任主席，先後與政府當局舉行了6次會議。法案委員會亦曾與馬會、15個團體和3名人士會晤。向法案委員會提出意見的團體及人士名單載於附錄II。

## 法案委員會的商議工作

### 進行改革的需要

#### 賭博政策

9. 政府當局建議改革賽馬博彩稅制度所提出的主要理由，是為了提高馬會相對於非法外圍莊家的競爭力。對於政府當局用此方法遏止賽馬博彩投注額下跌，鄭家富議員及張超雄議員均有所保留。他們認為政府的政策不應鼓勵市民賭博。政府當局應採取的做法，是以更嚴厲的執法行動打擊非法外圍收受賭注活動，而不是提高馬會的競爭力。

10. 政府當局解釋，政府的賭博政策是把參與賭博的機會局限於少數受規範和監管的途徑。改革賽馬博彩稅制度的目的，是使馬會更具實力打擊日趨猖獗的非法外圍賽馬賭博。非法賭博涉及其他非法活動，例如高利貸和收數罪行，而且是有組織及嚴重犯罪活動的其中一項主要收入來源。按建議進行改革有助打擊非法賽馬博彩活動，阻截黑社會分子的財政收入，從而紓解治安問題。

#### 將非法賭注導向受規範渠道

11. 鄭家富議員及張超雄議員關注到，即使推行了改革博彩稅制度的建議，馬會也仍然無法與非法外圍莊家競爭，因為這些莊家能讓投注人士賒帳下注。他們亦質疑政府當局何以假定在進行改革後，向非法外圍莊家所作的投注必然會導向受規範渠道。他們認為賽馬博彩投注額下跌，是由於在2003年實施足球博彩規範化，而不是非法賭博市場日益增長所致。

12. 政府當局指出，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%。政府當局指出，足球博彩投注額在2003至04年度為96億元，到2005至06年度則增至274億元。香港大學於2005年進行“有關香港人參與賭博活動情況”的研究顯示，與2001年進行的一項類似研究的結果比較，非法賭博活動的參與率已整體下降。故此，政府當局推定部分非法投注已導向受規範渠道，原因可能是，如有受規範的投注渠道，有些投注人士寧可參與合法博彩，向非法外圍莊家下注會有“走數”的風險。因此，政府當局認為，如讓馬會可靈活釐定及調整不同投注項目的派彩比率和提供投注回扣，非法外圍莊家運作的投注收入範圍便會越來越窄，部分非法賭注因而會導向受規範渠道。

#### 採取執法行動打擊非法外圍收受賭注活動

13. 根據馬會的估計，非法賽馬博彩市場每年約有500億至600億元的投注額，該數額與2004至05年度的627億元獲批准賽馬博彩投注額相若。鄭家富議員及張超雄議員對於這個估計的非法賭博市場投注額有很大質疑。法案委員會要求政府當局提供資料，說明如何估計非法賽馬賭博市場的投注額。

14. 政府當局回應時表示，由於非法賭博是秘密進行的活動，因此不可能準確估計非法賽馬博彩市場的投注額。政府分別在1996至97年度、1999至2000年度和2003至04年度調高賽馬博彩稅稅率，令非法外圍莊家有很大生存空間。根據馬會的情報，非法外圍莊家越來越多採取“超級市場”的形式，同時提供賽馬、足球及其他運動的投注機會，以吸引顧客。非法賽馬賭博市場的投注額是按多項因素作出估計，這些因素包括：執法行動統計數字、有關香港人參與賭博活動的調查結果、情報、熟悉非法賭博市場人士所提供的消息和佐證，以及一些假設而得出的數字。

15. 委員察悉，在2004年從賽馬博彩非法外圍莊家檢獲的賭款和投注單，涉及的總金額只有260萬元。他們指出，若非法賽馬賭博市場的估計投注額準確，則上述所涉金額的數目便非常少。委員質疑為何打擊非法外圍收受賭注活動的執法力度如此薄弱。

16. 政府當局向法案委員會闡釋警方在打擊非法外圍收受賭注活動時遇到的困難。這些困難主要來自非法外圍莊家精密的運作模式，以及廣泛利用互聯網技術，藉此避開警方的行動。非法外圍莊家並非在固定地點接受投注。他們會經常轉移陣地，以逃避警方偵緝。非法外圍莊家利用互聯網技術在香港以外運作。儲有重要投注紀錄的伺服器通常位於香港以外的地方，即使在成功的掃蕩行動中，警方從現場的電腦硬盤中檢獲的投注紀錄，也只是全部已收受賭注的零星部分。

17. 政府當局向委員保證，警方一向致力打擊非法外圍收受賭注活動。為了瓦解此類非法集團的活動和堵截他們的收入來源，有關集團已列為警務處處長的行動目標。與此同時，警方管理層亦統籌各項策略和執法行動，掃蕩此類非法活動。警方採用了3層的執法架構，透過總部、總區和警區的共同努力，打擊非法活動。在打擊以香港境外為基地的外圍收受賭注活動方面，警方會繼續與外國執法機關交換情報和建立聯繫。

18. 政府當局亦澄清，在2004年及2005年分別進行了265次和327次打擊非法賭博活動的掃蕩行動，當中成功的分別有71次和68次。在2004年及2005年打擊非法賽馬博彩、足球博彩和混合產品博彩而成功進行的掃蕩行動，涉及的總金額分別是4,030萬元和4,500萬元。自1998年至今，警方曾就25宗外圍收受賭注案件進行財富調查，並提出起訴，這些外圍賭博活動洗黑錢個案其後被法庭定罪，案件牽涉的金額合共約25億元。

19. 委員察悉，在上述25億元的外圍賭博活動洗黑錢金額中，當局只沒收了250萬元。法案委員會要求政府當局檢討《有組織及嚴重罪行條例》(第455章)，以助沒收非法外圍收受賭注活動所涉及的款項／資產。陳偉業議員建議政府當局與馬會考慮提供獎金，鼓勵市民舉報非法外圍收受賭注活動。

### 改革對財政的影響

20. 條例草案規定，在博彩稅制度改革實施的最初3年，首個持牌機構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。鄭家富議員、張超雄議員及譚香文議員關注到，賽馬博彩的投注額上升的幅度，是否足以讓馬會繳付保證款額。由於保證期只為期3年，政府在該段時間後收取得到的賽馬博彩稅或有可能少於80億元。此外，由於馬會會提供投注回扣，其淨投注收入或會因此而進一步減少，以致對政府在博彩稅制度改革後所得的博彩稅收入有不利影響。

21. 政府當局解釋，若不採取行動應付投注額下跌的問題，到2008至09年度馬季，投注額將會跌至450億元，而博彩稅稅收亦會相應減少。若改革博彩稅制度，估計馬會可在目前非法賽馬博彩市場的投注額中取得20%至30%左右。按每年非法博彩市場投注額約為500億至600億元計算，估計馬會的賽馬博彩投注額大概會增至650億至700億元。假設淨投注收入為15%至18%，則每年的毛利約有110億元，而政府每年的博彩稅收入便會有80億至85億元左右。政府當局強調很難對改革後的博彩稅稅收款額作準確估計。政府當局已承諾在實施改革兩年後，檢討改革情況。

22. 至於取消賽事對博彩稅的影響，政府當局解釋，根據條例草案，若持牌機構因某些其無法控制的事件(例如戰爭、政府當局的作為或命令，又或檢疫問題)而不能舉行某賽事原定舉行的各個賽馬場次，該賽事便視作取消。就每次已取消的賽事而言，持牌機構應繳保證款額會獲扣減1億元。只有在賽事的全部比賽(不僅是一場比賽)均告取消的情況下，才可扣減保證款額。如賽事中少於半數的比賽已經完成，而其餘的比賽則因某些緣故(例如受天氣影響)而取消，持牌機構可申請補辦賽事，民政事務局局長會按每宗申請的情況予以考慮。然而，在這種情況下取消的賽事，並不會視為根據條例草案可獲扣減保證款額的已取消賽事。政府當局會在賽馬博彩實務守則中訂明有關安排。

#### 提供投注回扣

23. 委員察悉，雖然條例草案提述持牌機構提供投注回扣的安排，但當中沒有訂明該等回扣一如政府當局所想只支付予大額投注者。委員研究了提供回扣的影響及這方面的監察機制。

24. 政府當局表示，馬會向投注人士提供回扣，將可提高馬會相對於非法外圍莊家的競爭力。此舉亦會有一種積極作用，把非法賭注導向受規範的博彩渠道，藉以提高賽馬投注額，使政府的博彩稅稅收增加。提供回扣也不會影響可派發予小額投注者的彩金金額，因為贏家的派彩比率由馬會釐定，不論是否支付回扣。

25. 至於監察機制，政府當局解釋，當局與馬會在這方面已達成共識。那些每注輸了1萬元或更多款項的大額投注者，一般將可獲得10%回扣。就特別彩池而言，可獲回扣的投注額可由馬會靈活調整。馬會必須確保支付回扣的對象只限於大額投注者。

26. 政府當局亦指出，除透過發牌制度作出規管外，足球博彩及獎券事務委員會的現有職能亦會擴大，以至包括就舉辦賽馬投注的監管事宜，以及持牌機構對發牌條件的遵從，向政府提供意見。政府當局會評估馬會在提供回扣方面初步運作的成效，並研究是否需要在實務守則中列出進一步的指引。

27. 鄭家富議員認為在這方面作出監察的措施並不足夠。他認為，若不在條例草案中訂明提供投注回扣的準則，馬會可能會為了吸引顧客而將可獲回扣的投注金額調低，或對回扣率作出調整，因而助

長賭風。鄭議員已表示會對新訂第6GB條提出委員會審議階段修正案(下稱“修正案”),規定在舉辦賽馬投注的牌照中須指明釐定支付投注回扣的公式或規則。

28. 張宇人議員、林健鋒議員及石禮謙議員表示,他們不支持鄭家富議員的擬議修正案。他們認為向大額投注者提供回扣不會助長賭風,而馬會在這方面應享有彈性,以便與非法外圍莊家競爭。

### 處理未被領取的彩金及投注回扣

29. 委員察悉,條例草案建議改變處理未被領取彩金的安排。現時,彩金在有關賽事舉行後60日內如無人領取,便會被馬會沒收;而任何被沒收的彩金均會當作得到有權領取該筆彩金的人士同意,撥捐馬會慈善信託基金作慈善用途。

30. 根據條例草案建議新訂第6GF(1)條,在計算淨投注金收入時,未被領取的彩金及投注回扣將不會扣除,意味該等款項會成為馬會利潤及政府博彩稅收入的一部分。張宇人議員認為改變現時處理未被領取彩金的方式並不恰當,因為該等彩金一向是慈善捐款的來源之一。政府當局同意動議修正案,修改淨投注金收入的計算方法,使有關公式不會把未被領取的彩金及投注回扣計算在內。所有未被領取的彩金及投注回扣會依照現行做法,繼續撥捐馬會慈善信託基金。政府當局將在條例草案恢復二讀辯論時確認此項安排。

### 改革對社會的影響

#### 市民參與賭博的情況

31. 委員從兩項分別在2001年及2005年進行的調查結果察悉,市民參與賭博的比率有所上升(兩項調查均抽樣訪問了約2 000名年齡介乎15至64歲的人士)。在2001年,有78%的受訪者(推算約有380萬人)表示他們在過去一年內曾參與賭博活動。在2005年,有關數字上升至81.1%(推算約有410萬人)。同期病態賭徒的比例亦從1.8%(推算約有9萬人)增至2.2%(推算約有11萬人)。鄭家富議員及張超雄議員認為上述人數增加,可能是由於在2003年實施足球博彩規範化所致。他們擔心,若按建議讓馬會靈活調整賠率及提供回扣,以吸引投注者和那些或有興趣投注的人士,參與賭博的市民便會越來越多,而問題賭博情況亦會日趨惡化。

32. 政府當局認為,從該兩項調查的結果可見,整體賭博活動參與率仍然相對穩定。參與賭博的比率輕微增加,可能是因為在足球博彩規範化之後,有更多受訪者願意承認他們曾經參與足球博彩。新訂第6GB(4)條已訂明若干賽馬博彩牌照的發牌條件,以防止未成年人士參與賭博或市民沉迷賭博,以及盡量減少獲批准賽馬投注活動的不良影響。例如,獲批准賽馬投注舉辦商不得接受未成年人士投注,或容許未成年人士進入其投注場所。

## 提供資源處理與賭博有關的問題

33. 委員察悉，在2003年實施足球博彩規範化後，政府當局成立了平和基金，資助推行預防及緩減措施，以處理與賭博有關的問題。馬會已承諾在直至2008年的期間，每年向該基金捐款1,200萬至1,500萬元。委員認為有需要向平和基金增撥資源，以及擴大該基金資助服務的範圍。

34. 政府當局告知法案委員會，馬會與政府當局磋商後，已同意每年向平和基金捐款1,500萬元。政府當局亦承諾會根據現時由該基金資助的兩間戒賭輔導中心的工作成效檢討結果，與馬會一起研究是否需要進一步增加資源。

## 宣傳賽馬活動

35. 根據新訂第6GB(4)條，舉辦賽馬投注的牌照所列明的其中一項條件是，除了在廣播賽馬的時候，獲批准賽馬投注舉辦商不得在任何一日的下午4時30分至晚上10時30分的時間內，透過電視或電台宣傳賽馬投注的舉辦。委員認為禁止宣傳舉辦賽馬投注的時數並不足夠。他們認為，由於兒童和青少年在星期六和星期日看電視的時間會較多，因此應延長禁止在這些日子透過電視宣傳賽馬博彩的時段。

36. 為釋除委員的疑慮，政府當局已同意動議修正案，除了在廣播賽馬的時候，把禁止宣傳舉辦賽馬投注的時段延展至星期六和星期日上午9時30分至晚上10時30分的時間。政府當局亦會要求電視台和電台在廣播賽馬的時段，增加有關沉迷賭博禍害的政府宣傳短片的播放次數。此外，政府當局亦會與馬會和有關的電視台商討用適當可行的方法，在廣播賽馬的時段傳遞針對沉迷賭博的警告信息。

37. 鄭家富議員認為，發牌條件應包括要求獲批准賽馬投注舉辦商在進行任何宣傳或推廣活動時展示或附有告示，當中須載有對沉迷賭博而引致問題的嚴重性的警告，以及提供可供問題賭徒和病態賭徒使用的服務及設施的資料。鄭議員已表示會對新訂第6GB(4)條提出修正案，以達到上述目的。

38. 陳婉嫻議員對鄭家富議員的擬議修正案表示支持。

39. 黃定光議員認為，處理與賭博有關的問題，是一項較條例草案範圍更廣的事宜，故不應只規定馬會一個機構展示對沉迷賭博提出警告的告示。

40. 石禮謙議員表示不支持鄭家富議員的擬議修正案，他認為政府當局應勸諭馬會展示提出有關警告的告示，而不應在法律上規定馬會必須這樣做。

## 發牌當局

41. 條例草案賦權民政事務局局長發出牌照，批准符合發牌條件的賽馬投注。鄭家富議員認為有關的監管架構缺少公眾參與。依他之見，立法會應有份監管賽馬投注的舉辦，以防止持牌機構採取一些鼓勵市民賭博的措施。在這方面，鄭議員表示會提出修正案，賦權立法會藉通過決議修改新訂第6GB(4)條所訂賽馬博彩的發牌條件。他亦會對現行第6I條提出修正案，使立法會可藉通過決議修改足球博彩的發牌條件。法案委員會的法律顧問曾提供意見，表示視乎立法會主席作出的裁決，第6I條的擬議修正案可能已超越條例草案的涵蓋範圍。

42. 石禮謙議員、張宇人議員、林健鋒議員及黃定光議員表示，他們不支持上述擬議修正案。該等委員認為，在獲批准投注的舉辦方面，擬議修正案會為持牌機構帶來不明朗因素。黃定光議員又認為，舉辦獲批准投注的發牌當局應是行政機關而非立法會。

## 足球博彩及獎券事務委員會

43. 條例草案建議把足球博彩及獎券事務委員會的職能擴大，以至包括就舉辦賽馬投注的監管事宜，以及持牌機構對發牌條件的遵從，向民政事務局局長提供意見，並將該委員會重新命名為博彩及獎券事務委員會。張超雄議員認為，馬會的遴選會員不應獲委任為博彩及獎券事務委員會成員，因為他們在此情況下會有利益衝突。

44. 政府當局不同意委任馬會遴選會員為博彩及獎券事務委員會成員會引起利益衝突。儘管如此，政府當局答允在考慮委員會新成員的委任時，會顧及張超雄議員的意見。

## **委員會審議階段修正案**

45. 除上文第30及36段論述的修正案外，政府當局亦提出了其他屬技術性質和行文方面的修正案，以改善條例草案。法案委員會支持政府當局的修正案。

## **跟進行動**

46. 應法案委員會的要求，政府當局答允在條例草案恢復二讀辯論時，民政事務局局長會在其發言中確認未被領取的彩金及投注回扣將全數撥捐馬會慈善信託基金的安排。

47. 法案委員會同意，採取措施處理與賭博有關的問題及平和基金資助服務範圍的相關事宜，應交由民政事務委員會在2007年進行討論。

## **恢復二讀辯論**

48. 法案委員會支持在2006年7月12日立法會會議上恢復條例草案的二讀辯論。

## **諮詢內務委員會**

49. 法案委員會曾於2006年6月23日諮詢內務委員會，並獲得後者支持恢復條例草案的二讀辯論。

立法會秘書處

議會事務部2

2006年6月30日

《2006年博彩稅(修訂)條例草案》委員會

委員名單

**主席** 周梁淑怡議員, GBS, JP

**委員** 陳婉嫻議員, JP  
單仲偕議員, JP  
黃宜弘議員, GBS  
蔡素玉議員, JP  
鄭家富議員  
霍震霆議員, GBS, JP  
石禮謙議員, JP  
張宇人議員, JP  
陳偉業議員  
林偉強議員, BBS, JP  
林健鋒議員, SBS, JP  
梁國雄議員  
張超雄議員  
黃定光議員, BBS  
詹培忠議員  
劉秀成議員, SBS, JP  
鄭經翰議員  
譚香文議員

(合共：19位議員)

**秘書** 梁慶儀小姐

**法律顧問** 林秉文先生

向法案委員會提出意見的  
團體及人士名單

1. 監察賭風聯盟
2. 香港賽馬會華人職工會
3. 香港賽馬會騎練協會
4. 香港賽馬會職員聯誼會
5. 香港賽馬會僱員工會
6. 工福問題賭徒復康中心
7. 李求恩紀念中學
8. 中華基督教閩南三一堂
9. 香港評馬同業協進會
10. 國際會計師公會 —— 香港分會
11. 香港浸信會聯會
12. 香港馬主協會
13. 明光社
14. 錫安社會服務處
15. 錫安社會服務處 —— 戒賭支持小組
16. 陳永浩先生
17. 吳其南先生
18. 王登平先生

立法會秘書處  
議會事務部 2  
2006 年 6 月 30 日