

## 香港政府推行賭波合法化的過程及反思

**Class:** SOC 1150

**Name:** Choi Kwok To

**Student ID Number:** 03016307

**Submission date:** 1-12-2003

## 1. 前言

香港政府於二零零三年四月四日刊登憲報修改博彩稅條例，使香港足球博彩事業正式規範化。在此之前，有意投注的市民只能向非法莊家下注。據估計，每年投注於外圍波的金額不少於一百億。這些金錢相信落入不法分子手中，從事其他非法活動。政府一向致力打擊非法賭波，除了警方加派人手緝拿外圍莊家外，把賭波合法化也被認為是一種有效手段。

然而，賭波能否合法化是一個值得爭議的話題。支持和反對者各持己見，雙方的討論、爭辯沒完沒了。支持者多以個人自由、實際利益等角度出發，反對者則主要從道德角度入手。本人認為「公說公有理，婆說婆有理」，雙方難定對錯。因此，本文並不打算為賭波應否合法化作出結論，而是希望分析香港政府推行賭波合法化的原因，說明賭波合法化的結果，以及就賭波合法化作出一些反思。

## 2. 推行賭波合法化的原因

政府推行賭波合法化，一定有它的原因。政府所持的最大理由是要打擊非法賭波。然而，如果仔細分析研究，可以發現打擊非法賭波反而事少，最重要是要增加稅收。此外，賭波合法化還能振興經濟。對赤字嚴重的政府來說，打擊非法賭波對其實際利益不大，增加稅收和振興經濟才是最重要的。

### 2.1 打擊非法賭波

政府於二零零一年首次提出賭波合法化這個議題。當時就任的財政司司長曾蔭權在財政預算案中提出賭波合法化值得考慮的原因。當時政府財赤嚴重，增加博彩稅雖然未嘗不可，但極有可能會使參與非法賭博的人增加。曾蔭權指出：「我們要加強打擊非法投注活動，維護法紀。另外，我們要正視社會人士對足球博彩有相當的興趣和需求 盡早研究應否為足球博彩提供合法渠道。」（曾蔭權，2001）而政府於二零零三年四月向立法會提交足球博彩草案，民政事務局長何志平強調：「草案的主要目的是提供一個合法而又受規管的足球博彩途徑，作為打擊香港的非法足球賭博，並以此配合警方針對非法足球賭博的嚴厲執法工作。」（民政事務局，2003）由此可知，政府強調足球博彩規範化的目的是打擊非法賭博。

## 2.2 增加稅收

政府財赤問題嚴重，必須從不同途徑增加收入。上文已提及，增加博彩稅未必能把稅收增加，因為市民可能會改向非法莊家投注，政府的稅收可能會不升反降。二零零三年度馬會上繳了高達九十五億元的博彩稅，套用香港經濟日報一篇報道的說法，「對特區政府來說，賽馬仍是隻能生蛋的金鵝」。（香港經濟日報，2003）而賭波合法化後，政府的博彩稅收益將會更高。在不能提高博彩稅的情況下，推行賭波合法化是最能增加政府稅收的辦法。根據博彩稅條例，香港賽馬會在足球博彩的收益，要與政府五五分帳。（稅務局，2003）足球博彩稅

的收入對政府庫房無疑是非常吸引的。

## 2.3 振興經濟

賭波合法化除了有利政府的庫房，亦對振興經濟幫助不少。馬會於二零零三年五月十七及十八日一連兩日舉行了一個大型招聘會，提供三千個兼職及六百個全職職位，吸引了近三萬八千人參加。（成報，2003）在失業率高企下，三千六百個職位對市民來說已經非常重要了。另外，政府亦可以趁機推動經濟復甦。賭波合法化後，球迷觀看球賽的意欲會提高，酒吧、食肆等將成為他們聚腳的地方。沙士期間，飲食業生意大受影響。賭波合法化對恢復飲食業(尤其是酒吧)的生意可以有很大的幫助，下文將會詳細論述。

## 3. 賭波合法化的結果

在撰寫本文時，賭波合法化推行了三個多月。在這三個多月，本港有沒有一些明顯的變化呢？例如，政府是否成功打擊非法賭波？博彩稅收益能否幫助減赤？經濟有否好轉？上文分析了推行賭波合法化的一些原因，而我們是有必要對這些原因作出一些研究及批判。

### 3.1 打擊非法賭波的成效

本人認為賭波合法化根本不能有效打擊非法賭波。相反，還有可能助長非法

賭波。原因有以下兩點：

一、馬會的賠率不及其他莊家

二、馬會沒有推出最受港人歡迎的亞洲盤

由於下注馬會沒有下注外圍莊家那麼「好分頭」，在賭波合法化前已經參與非法賭波的市民，有甚麼推動力使他們改邪歸正呢？根據香港經濟日報一篇報道指出，「一項調查發現，在馬會接受投注的首兩日曾到賽馬會投注的市民中，逾八成屬第一次賭波，投注者每次平均落注 62.3 元，顯示賭波合法化只能吸引「初哥」落「雞仔注」，仍未能跟「外圍」搶客。」(香港經濟日報，2003)除非警方出動大量人力物力打盡非法賭波，令參與賭波的市民只有投向馬會，否則根本不能解決非法賭波的問題。

另一個問題就是馬會沒有提供最受港人歡迎的亞洲盤。亞洲盤對下注者而言贏面較高，對莊家則風險較大，所以馬會並未設有亞洲盤供市民選擇。下注開亞洲盤的人，繼續下注外圍莊家，問題還不大。最大問題就是那些本來從未參與過賭波的人，因為賭波合法化而首次參與足球博彩。這些人在下注馬會後，可能會覺得馬會玩法少或賠率低，而轉為投注外圍莊家。馬會雖然已於二零零三年十一月增加了幾種玩法，但亞洲盤始終欠奉。對本來只參與合法賭波，卻又希望下注亞洲盤的人，很有可能轉而參與非法賭波。

這三個多月，警方並沒有偵破大規模的賭波集團。當然，三個月時間尚短，不能太快認定賭波合法化對打擊賭波無效。然而，根據上述的分析，賭波合法化

現階段的確對打擊非法賭波作用不大。由此，可產生出一個問題：政府推行賭波合法化的真正目的是甚麼？

如果政府高調表明為增加稅收而推行賭波合法化，定必受到各方面反對。政府於是打正旗號用合法賭波打擊非法賭波，希望令人覺得稅收只是打擊非法賭波的一件副產品。上文已說明賭波合法化暫未能有效打擊非法賭波，因此，政府推行賭波合法化的真正理由很可能是為了增加稅收，減少財赤。

### 3.2 稅收增加了多少？

由於馬會以商業秘密為理由拒絕透露投注額及利潤，因此自賭波合法化至今政府能獲得多少稅收還是未知數。在此，本人嘗試對政府本年度能從足球博彩獲得的稅收作出估計。

要了解政府能獲得的稅收，以下幾點是必須知道的：

- 一、平均每場賽事的投注額
- 二、平均每場賽事獲得的利潤
- 三、博彩稅稅率
- 四、馬會每年提供多少場賽事供市民投注

第三點最容易明白，上文已說明政府可從馬會的利潤抽取一半作為稅收。第四點也不太難估計，現今馬會每天最多為二十場賽事開盤。每逢週末，除非有其

他國際性賽事，否則四大聯賽<sup>1</sup>都會舉行賽事。因此，馬會每月大約提供 80 場賽事。六、七月是球季休季，賽事較少。據此推算，馬會每年大約提供 800 場賽事。第一及第二點則較難估計正確。有熟悉賭波人士指出，馬會首三日共九場賽事投注額應有一億。(太陽報，2003)然而，這數字並不代表每場平均只有千多萬投注額。首先要注意的是，首三日的賽事是港人較不熟悉的德甲賽事，而且也沒有強隊對壘。此外，賭波合法化只是剛剛推出，投注額應該會慢慢提升。綜合各種因素，我估計平均每場賽事的投注額是三千萬。至於每場賽事能獲得的利潤最難估計，從馬會為賽事開出的賠率，我估計馬會能獲得的利潤為投注額的 10%。<sup>2</sup>

政府每年從足球博彩獲得的稅收可由以下算式獲得：

$$\begin{aligned} & \text{每年賽事數目} \times \text{平均每場賽事的投注額} \times \text{平均每場賽事獲得的利潤} \times \text{博彩稅稅率} \\ &= 800 \times 30,000,000 \times 10\% \times 50\% \\ &= \$ 1,200,000,000 \end{aligned}$$

據估計，政府本年度可多獲十二億的博彩稅收。重申一點，這個只是極粗略的估計，但政府可獲得一筆可觀的收入卻是不爭的事實。

當然，相信政府會把一部分稅收用作資助各項針對病態賭博問題的活動。馬會撥款二千四百萬元，供政府推行一項為期兩年的有關試驗計劃。假設政府付出相同金額，都只是十二億稅收的皮毛。政府還是可以達到其目的，增加收入。

---

<sup>1</sup> 指英格蘭超級聯賽，意大利甲組聯賽，德國甲組聯賽及西班牙甲組聯賽

<sup>2</sup> 可參閱 <http://www.yoo.com.hk/article/article9.html> 賠率的產生一文

### 3.3 刺激酒吧生意，提供就業機會

賭波合法化後，不少人都認為酒吧及食肆的生意有機會好轉。南華會天台酒廊負責人林三石指出，經濟轉好及馬會接受賭波，近期人流確實有上升跡象。不過，灣仔一間酒吧負責人表示雖然到酒吧的人多了，但不少投資者都看好酒吧業發展，該區多了不少酒吧，所以利潤被分薄了。（成報，2003）除了酒吧外，一些設有電視供球迷欣賞賽事的火鍋店及茶餐廳的生意額亦有上升。

除了刺激了酒吧業外，賭波合法化也提供了不少就業機會。除了上文已提及的3600位馬會員工外，新開張的酒吧也需要聘請員工。不過，千萬別誤以為賭波合法化可以解決失業問題。根據政府統計處的數字，二零零二年度的失業人數為255000。假設連同馬會的3600個職位，賭波合法化可以提供5000個職位，又只能令失業人口中的0.02%能夠找到工作，對解決失業問題沒有大作用，只能為各失業人士稍為止血。

不過，酒吧業也不是沒有隱憂。上文已指出有酒吧負責人認為新開的酒吧搶了不少生意，生意額只有微升。如果投資者仍然看好酒吧業，繼續開張新酒吧，酒吧的數目便有可能飽和。酒吧多，競爭自然大。酒吧可能要採取減價戰來爭生意。酒吧間自相殘殺，必會有酒吧支持不住倒閉。酒吧亦要面對球賽淡季時的冷清，或是足球博彩狂熱過後的淡況。

#### 4. 賭波合法化的反思

賭波合法化由被提出到正式實行，歷時兩年多。在立法的過程中，除了有值得我們思考的問題，亦有值得我們參考的地方。以下兩點是我認為值得大家及政府留意的地方。

##### 4.1 民意最重要

無論政府推行任何政策，都需要掌握民意。中文大學的一份研究指出，贊成賭波的市民由二零零一年三月的 44.9% 慢慢增加至二零零二年七月的 65.5%，反對的市民則由 43.8% 下跌至 27.6%。(中文大學，2002) 民意的轉向，令到賭波合法法能順利通過的作用很大。

賭波合法化最初進行諮詢期間，民間反對的聲音很大。有三十七個民間團體<sup>3</sup>，組成了「反對賭波合法化大聯盟」。(反對賭波合法化大聯盟，2001) 反對團體大多是基督教團體或是教育團體。政府要是硬推賭波合法化，一定遇到很大的反抗。用廿三條立法與賭波合法化作一個比較，政府推行廿三條立法諮詢時間短，且漠視民意，結果導致五十萬市民上街遊行示威。相比下，賭波合法化就作出了較長時間的諮詢，待較多市民支持才推行，則有助立法。縱使不是所有人都同意賭波合法化，但當有大半數市民支持時，政府遇到較激烈的反對行動(如大型遊行)的機會便小一些，在立法會能順利通過法案的機會又大一些，因為議

---

<sup>3</sup> 欲知三十七個民間團體的資料，可參閱 <http://www.hkptu2.org/nsb/html/member.htm>

員有責任依民意投票。當然，賭波合法化與廿三條立法的性質有很大分別，現在只是從民意取向作一個簡單的比較。簡單說，民意的取向很重要，政府無論推行任何政策，應充份了解民意，不能只聽從小部分意見，又或是歪曲民意。

#### 4.2 客觀分析最可取

政府推行一個政策，必定有人支持，有人反對。我認為無論支持者或反對者，都不應盲目堅持己見，而應冷靜地討論分析，得出一個最為人接受的結論。在賭波合法化的過程中，就有缺乏理性討論的例子，值得我們借鏡：

例子 1. 香港青年協會在「運動 VS 賭博」一文中列出了五個支持五個反對的理由，其中有兩點理由根本是無理的：

- 一、減低生產力（因歐洲足球賽事均在本港深夜進行）。
- 二、參與賭波人士留在家裡觀看賽事，會減少本港零售業收益。

我不能否認這兩點有潛在的可能性，但根本沒有實質證據支持。上述第一點指出歐洲足球賽事多在本港深夜進行，又怎會減少本港零售業收益呢？我也可以假設球迷午夜觀看球賽，要到便利店買汽水零食，刺激了便利店營業額。我亦可以假設參與賭波人士為增加氣氛，購買喜愛球隊的球衣到酒吧觀看球賽，不也是提高了本港零售業收益嗎？我想指出的是，作出一些沒有實質證據支持的論點，對支持及反對雙方都沒有好處，只能增加一些不必要的討論。

例子 2. 在明光社「香港無賭即死？」一文中，作者陳永浩指出很多反對賭

波的人士被標籤為「道德主義者」。(陳永浩, 2002) 基督教在公眾眼中較為保守, 因此容易被誤以為是「道德主義者」, 只懂盲目從道德角度反對賭波合法化。其實, 很多反對賭波合法化的人都有實質證據支持他們的看法。例如, 陳永浩在另一篇文章「賭博點只治安問題咁簡單?!」就提出了不少反對賭波合法化的理由:「賭波合法化後的新加坡, 清楚表明合法賭波根本不能解決非法外圍, 黑社會, 網上投注等問題!」、「又有人說澳門沒有賭博問題。但早前亞視《時事追擊》便指出現時澳門青少年參與賭足球 籃球 甚至賭場活動, 問題非常嚴重! 若說賭博能振興經濟, 澳門開埠比香港早超過兩個世紀, 開賭亦超過半個世紀, 經濟理應早就超越香港, 但時至今日, 澳門除了賭博工業, 其他事業均一蹶不振, 那是香港理想的經濟模式嗎?」。從上述例子可見, 反對賭波合法化的人並非只是從道德著眼, 而是用實際例子去支持他們的論點。如果稱他們作「道德佬」, 就對他們不公平, 亦只會令正反雙方更難溝通。

## 5. 總結

政府推行賭波合法化, 欲打擊外圍賭波, 卻未見成效。稅收則是指日可待的事情。賭波合法化亦創造了不少就業機會, 拯救了酒吧業及飲食業。賭波合法化是好是壞, 並未得到很多理性的討論。正反雙方各持己見, 不能好好坐下來分析。賭波合法化很具爭議性, 但政府最終能順利條訂博彩稅條例, 當中的過程、手段, 值得政府以後製定政策時參考。

## 參考資料

曾蔭權，二〇〇一至〇二財政年度政府財政預算案，2001，

<http://www.info.gov.hk/fstb/tb/budget/budget01-02/chinese/cfile.htm>

民政事務局，政府將向立法會提交足球博彩草案，2003，

<http://www.info.gov.hk/hab/chinese/press/040203soc.htm>

稅務局，博彩稅，2003，

<http://www.info.gov.hk/ird/chi/tax/bdu.htm#01>

香港經濟日報，馬會財政，2003-09-04

成報，馬會招聘 38000 人打崩頭，2003-05-18

香港經濟日報，賭波「初哥」佔八成難搶外圍客，2003-08-04

太陽報，三日九場波投注額億元，2003-08-03

成報，玩法多元化 酒吧有運行，2003-11-06

政府統計處 - 香港統計資料 - 常用統計資料 - 勞工及就業 - 勞動人口、失業

及就業不足統計數字

<http://www.info.gov.hk/censtatd/chinese/hkstat/fas/labour/ghs/labour1.htm>

香港中文大學香港亞太研究所，七月份賭波合法化意見調查結果摘要，2002

反對賭波合法化大聯盟，2001

<http://www.hkptu2.org/nsb/>

香港青年協會，運動 VS 賭博

<http://www.u21.org.hk/gambling/>

陳永浩，香港無賭即死？，2002

<http://www.truth-light.org.hk/index.php?page=main&mainPage=article&articleAction=preview&id=a0000068>

陳永浩，賭博點只治安問題咁簡單？！，2002

<http://www.truth-light.org.hk/index.php?page=main&mainPage=article&articleAction=preview&id=a0000066>