



澳门特别行政区法律丛书

# 澳门博彩法律制度

Legal Regime of Gaming  
in Macau

邱庭彪 / 著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



澳門基金會  
FUNDAÇÃO MACAU



澳门特别行政区法律丛书

# 澳门博彩法律制度

Legal Regime of Gaming  
in Macau

邱庭彪 / 著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



澳門基金會  
FUNDAÇÃO MACAU

## 图书在版编目(CIP)数据

澳门博彩法律制度 / 邱庭彪著. —北京: 社会科学文献出版社, 2014. 7

(澳门特别行政区法律丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 5071 - 1

I. ①澳… II. ①邱… III. ①彩票 - 法律 - 研究 - 澳门 IV. ①D927.659.228.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 218324 号

· 澳门特别行政区法律丛书 ·

### 澳门博彩法律制度

著 者 / 邱庭彪

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029



责任部门 / 全球与地区问题出版中心 (010) 59367004

电子信箱 / bianyibu@ssap.cn

项目统筹 / 王玉敏

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 张志伟 王玉敏

责任校对 / 王绍颖

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2014 年 7 月第 1 版

印 次 / 2014 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 5071 - 1

定 价 / 69.00 元

印 张 / 20.75

字 数 / 350 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

# 《澳门特别行政区法律丛书》

## 编委会

主 任：吴志良 刘高龙

副主任：赵国强 骆伟建 唐晓晴

委 员：（按姓氏笔画排序）

方 泉 米万英 陈海帆 赵向阳

徐京辉 涂广建 蒋朝阳

# 总 序

自 1995 年澳门基金会开始编辑出版第一套《澳门法律丛书》至今，整整 17 年过去了。在历史的长河中，17 年或许只是昙花一现，但对澳门来说，这 17 年却具有非同凡响的时代意义；它不仅跨越了两个世纪，更重要的是，它开创了“一国两制”的新纪元，首创性地成功实践了“澳人治澳、高度自治”的政治理念。如果说，17 年前我们编辑出版《澳门法律丛书》还仅仅是澳门历史上首次用中文对澳门法律作初步研究的尝试，以配合过渡期澳门法律本地化政策的开展，那么，17 年后我们再组织编写这套更为详细、更有深度的《澳门特别行政区法律丛书》，便是完全受回归后当家作主的使命感所驱使，旨在让广大澳门居民更全面、更准确、更深刻地认识和了解澳门法律，以适应澳门法律改革的需要。

目前，在澳门实行的法律包括三个部分，即《澳门基本法》、被保留下来的澳门原有法律和澳门特别行政区立法机关新制定的法律。其中，《澳门基本法》在整个澳门本地法律体系中具有宪制性法律的地位，而被保留下来的以《刑法典》《民法典》《刑事诉讼法典》《民事诉讼法典》和《商法典》为核心的澳门原有法律，则继续成为澳门现行法律中最主要的组成部分。正因为如此，澳门回归后虽然在政治领域和经济领域发生了巨大的变化，但法律领域相对来说变化不大。这种法制现状一方面表明澳门法律就其特征而言，仍然保留了回归前受葡萄牙法律影响而形成的大陆法系成文法特色，另一方面也表明澳门法律就其内容而言，“老化”程度比较明显，不少原有法律已经跟不上澳门社会发展的步伐。近几年来，澳门居民要求



切实加强法律改革措施的呼声之所以越来越强烈，其道理就在于此。从这一意义上说，组织编写《澳门特别行政区法律丛书》，既是为了向澳门地区内外的广大中文读者介绍澳门特别行政区的法律，同时也是为了对澳门法律作更系统、更深入的研究，并通过对澳门法律的全面梳理，激浊扬清，承前启后，以此来推动澳门法律改革的深化与发展。

与回归前出版的《澳门法律丛书》相比，《澳门特别行政区法律丛书》除了具有特殊的政治意义之外，其本身还折射出很多亮点，尤其是在作者阵容、选题范围与内容涵盖方面，更颇具特色。

在作者阵容方面，《澳门特别行政区法律丛书》最显著的特点就是所有的作者都是本地的法律专家、学者及法律实务工作者，其中尤以本地的中青年法律人才为主。众所周知，由于历史的原因，澳门本地法律人才的培养起步很晚，可以说，在1992年之前，澳门基本上还没有本地华人法律人才。今天，这一人才状况得到了极大的改善，由澳门居民组成的本地法律人才队伍已经初步形成并不断扩大，其中多数本地法律人才为澳门本地大学法学院自己培养的毕业生。他们年轻，充满朝气，求知欲旺盛；他们羽翼未丰，却敢于思索，敢于挑起时代的重任。正是有了这样一支本地法律人才队伍，《澳门特别行政区法律丛书》的编辑出版才会今非昔比。特别应当指出的是，参与撰写本套法律丛书的作者分别来自不同的工作部门，他们有的是大学教师、有的是法官或检察官、有的是政府法律顾问、有的是律师工作者，但无论是来自哪一个工作部门，这些作者都对其负责介绍和研究的法律领域具有全面、深刻的认识。通过长期的法律教学或法律实务工作经验的积累，通过自身孜孜不倦地钻研和探索，他们在相应部门法领域中的专业水平得到了公认。毋庸置疑，作者阵容的本地化和专业性，不仅充分展示了十多年来澳门本地法律人才的崛起与成熟，而且也使本套法律丛书的权威性得到了切实的保证。

在选题范围方面，《澳门特别行政区法律丛书》最显著的特点就是范围广、分工细。如上所述，澳门法律具有典型的大陆法系成文法特色，各种社会管理活动都必须以法律为依据，然而，由于澳门是一个享有高度自治权的特别行政区，除少数涉及国家主权且列于《澳门基本法》附件三的全局性法律之外，其他的全国性法律并不在澳门生效和实施。因此，在法律

领域，用“麻雀虽小，五脏俱全”来形容澳门法律是再合适不过了。正是考虑到澳门法律的全面性和多样性，我们在组织编写《澳门特别行政区法律丛书》时，采用了比较规范的法律分类法，将所有的法律分为两大类：第一类为重要的部门法领域，包括基本法、刑法、民法、商法、行政法、各种诉讼法、国际公法与私法、法制史等理论界一致公认的部门法；第二类为特定的法律制度，包括与选举、教育、税务、金融、博彩、劳资关系、居留权、个人身份资料保护、环境保护等社会管理制度直接相关的各种专项法律。按此分类，本套法律丛书共计 35 本（且不排除增加的可能性），将分批出版，其规模之大、选题之全、分类之细、论述之新，实为澳门开埠以来之首创。由此可见，本套法律丛书的出版，必将为世人认识和研究澳门法律提供一个最权威、最丰富、最完整的资料平台。

在内容涵盖方面，《澳门特别行政区法律丛书》最显著的特点就是既有具体法律条款的解释与介绍，又有作者从理论研究的角度出发所作之评析与批判。在大陆法系国家或地区，法律本身与法学理论是息息相关、不可分割的，法学理论不仅催生了各种法律，而且也是推动法律不断完善、不断发展的源泉。澳门法律同样如此，它所赖以生存的理论基础正是来自大陆法系的各种学说和理念，一言以蔽之，要真正懂得并了解澳门法律，就必须全面掌握大陆法系的法学理论。遗憾的是，受制于种种原因，法学理论研究长期以来在澳门受到了不应有的“冷落”；法学理论研究的匮乏，客观上成为澳门法律改革步履维艰、进展缓慢的重要原因之一。基于此，为了营造一个百家争鸣、百花齐放的法学理论研究氛围，进一步深化对澳门法律的认识和研究，提升本套法律丛书的学术价值，我们鼓励每一位作者在介绍、解释现行法律条款的同时，加强理论探索，大胆提出质疑，将大陆法系的法学理论融入对法律条款的解释之中。可以预见，在本套法律丛书的带动下，澳门的法学理论研究一定会逐步得到重视，而由此取得的各种理论研究成果，一定会生生不息，成为推动澳门法律改革发展的强大动力。

编辑出版《澳门特别行政区法律丛书》无疑也是时代赋予我们的重任。在《澳门基本法》所确立的“一国两制”框架下，澳门法律虽是中国法律的一个组成部分，但又具有相对的独立性，从而在中国境内形成了一个独特的大陆法系法域。我们希望通过本套法律丛书在中国内地的出版，可以



让所有的中国内地居民都能更深刻、更全面地了解澳门、熟悉澳门，因为澳门也是祖国大家庭的一个成员；我们也希望通过本套法律丛书在中国内地的出版，为澳门和中国内地法律界之间的交流架起一道更宽阔、更紧密的桥梁，因为只有沟通，才能在法律领域真正做到相互尊重，相互理解，相互支持。

编辑出版《澳门特别行政区法律丛书》显然还是一项浩瀚的文字工程。值此丛书出版之际，我们谨对社会科学文献出版社为此付出的艰辛努力和劳动，表示最诚挚的谢意。

《澳门特别行政区法律丛书》

编委会

# 自序

笔者在澳门土生土长，记起小学一年级恰是葡京酒店刚落成不久，午饭的时候，在一位同班同学的带领下跑到那里，在澳门唯一的电动行人扶梯<sup>①</sup>上跑上跑下，被酒店的保安喝止，接着想进入赌场转一转，当然被拒进入，至今已40多年。

由于博彩业对澳门的经济一向非常重要，在生活中，也经常面对与博彩相关的事宜。当时在“新公司”<sup>②</sup>工作的员工工资很高，一名在赌场工作的杂役一个月工资相当于市面上一般职工的六个月工资，洋楼、名车都是庄荷们拥有；家人的一些亲朋好友在赌场赢钱以后，请我们大吃大喝，但当时真不知为何他们的邀请常被家人婉拒，这些往事真是令当时年少的笔者羡慕；当然亦有令笔者困惑的，记起当年常有一些香港的亲友到我家商借“水脚”<sup>③</sup>回港，甚至听闻一些人会被人追债而需要远走他乡；亦有被人利用亦不知悉的事宜，如曾经被借提款卡进行借贷的活动，而当时并不知悉这可能属违法的事宜。

长大后出来工作，接触社会久了，认识了博彩业这把“双刃剑”之后，在读硕士研究生时，开始研究澳门博彩法。当时很多人都不同意笔者搞这一门研究，后来利用自己的工余时间，再加上笔者在社会上的关系，现在对博彩法的研究已不单是对法条的解读，而且亦加入了个人从事律师工作的体会以及社会上从事这门职业的人士的意见，对澳门博彩法开始有一套

---

① 现仍存在的。

② 指澳门旅游娱乐有限公司，相对于之前的经营者而言。

③ 澳门当时大部分的赌客是来自香港，“水脚”意思是购买船票的费用。



自己的看法。适闻澳门基金会组织出版《澳门特别行政区法律丛书》，不自量力向编辑委员会自荐撰写“澳门博彩法”，很幸运获得批准。

本书的写作结合了社会上各种关于博彩法的法律资料，并进行了多年的资料收集以及笔者的考察而生成，目的是希望读者能对澳门的博彩业及相关的法律有一定了解，供读者作为学习、研究澳门博彩法的参考书。

邱庭彪

2012 年 1 月

## 目 录

自序 / 1

### 第一章 澳门博彩简史 / 1

- 一 澳门近代博彩法制史简介 / 1
- 二 澳门互助总会、澳门东方基金会及澳门基金会 / 14
- 三 澳门现行博彩法律制度 / 14

### 第二章 澳门博彩的监管机构 / 16

- 一 博彩委员会 / 16
- 二 博彩监察协调局 / 17
- 三 财政局 / 18
- 四 金融情报办公室 / 20
- 五 金融管理局 / 27
- 六 司法警察局、经济局及旅游局 / 29

### 第三章 澳门合法经营博彩的方式 / 31

- 一 经营娱乐场幸运博彩业务之牌照 / 31
- 二 转批给之牌照 / 32
- 三 博彩中介人之牌照 / 32
- 四 博彩中介人之合作人之牌照 / 37
- 五 互相博彩之牌照 / 38
- 六 互动博彩之牌照 / 39
- 七 向公众提供博彩活动之牌照 / 39
- 八 角子机博彩活动之牌照 / 40



## 第四章 博彩公司与博彩中介人及博彩中介人之合作人的关系 / 42

- 一 博彩公司与博彩中介人之合同 / 42
- 二 博彩公司容许博彩中介人作出借贷活动之合同 / 44
- 三 博彩中介人与博彩中介人之合作人之关系 / 46
- 四 博彩中介人之合作人与客人之关系 / 46
- 五 博彩公司公会及博彩中介人之社团 / 47

## 第五章 博彩员工之规范 / 49

- 一 博彩员工劳务合同之历史 / 50
- 二 担任博彩公司员工的特别要求 / 53
- 三 博彩公司之庄荷及其管理架构 / 58
- 四 博彩中介人之员工架构及其劳务关系 / 59
- 五 博彩员工组织 / 63

## 第六章 博彩游戏之法律规范 / 64

- 一 三公百家乐 / 64
- 二 百家乐 / 66
- 三 二十一点 / 67
- 四 廿五门 / 69
- 五 花旗骰 / 69
- 六 骰宝 / 71
- 七 娱乐场之战 / 71
- 八 番摊 / 72
- 九 麻雀 / 73
- 十 麻雀百家乐 / 75
- 十一 麻雀牌九 / 76
- 十二 弹子机 / 77
- 十三 牌九 / 78
- 十四 鱼虾蟹骰宝 / 79

- 十五 富贵三公 / 80
- 十六 足球纸牌 / 81
- 十七 Q 扑克 / 82
- 十八 幸运轮 / 83
- 十九 轮盘 / 83
- 二十 联奖扑克 / 84
- 二十一 九家乐 / 85
- 二十二 台湾牌九 / 86
- 二十三 万家乐 / 87
- 二十四 德州扑克 / 88
- 二十五 富贵三宝 / 90
- 二十六 幸运 8 / 91
- 二十七 龙凤博彩 / 92
- 二十八 Omaha 扑克 / 93

## 第七章 涉及博彩之其他法律规范 / 95

- 一 广告法 / 95
- 二 吸烟 / 101

## 第八章 负责任博彩 / 108

- 一 法律上之措施 / 109
- 二 社会上之措施 / 113
- 三 世界各地对负责任博彩的政策 / 115

## 第九章 涉及博彩的税务及负担 / 119

- 一 征税的程序 / 120
- 二 博彩业缴纳之税务 / 122
- 三 监察博彩公司义务的履行 / 125
- 四 涉及博彩的其他税种及税率 / 125



## 第十章 涉及澳门博彩业的犯罪 / 139

- 一 因借贷而衍生的犯罪 / 142
- 二 涉及博彩业的其他犯罪 / 151

## 第十一章 澳门博彩之公开竞投特别制度 / 161

- 一 民法合同的原则 / 161
- 二 行政合同的原则 / 163
- 三 娱乐场幸运博彩经营批给首次公开竞投委员会 / 169
- 四 幸运博彩竞投的特别规则 / 171

## 第十二章 澳门博彩法编年史 / 177

## 后 记 / 200

## 参考文献 / 201

## 附录一 娱乐场的承批合同 / 207

## 附录二 打击清洗黑钱财务行动特别组织 《40 项建议》 / 296

## 附录三 打击清洗黑钱财务行动特别组织 《40 项建议》的注释 / 311

## 第一章

# 澳门博彩简史



1794 年 12 月 12 日，清朝政府已经明文禁赌，更三令五申广东需要严惩赌博活动；及至 1844 年港英当局亦颁布《禁止赌博条例》。在 19 世纪中叶，俗称“卖猪仔”<sup>①</sup> 和鸦片走私的活动曾令澳门的经济一度繁荣。虽然清政府当时在澳门管治上仍有一定的影响力，但澳葡当局对赌博采取放任自流的态度，使澳门成为香港及广东一带的豪客专程来赌博的地方。

## 一 澳门近代博彩法制史简介

从前，澳门的博彩运作并无法律规范，但因社会上存在很多博彩行为，且其运作直接关系到澳葡政府的经济财政收入，所以澳葡政府自 19 世纪开始逐步将博彩从法律、法规、行政手段进行规范。

---

<sup>①</sup> “卖猪仔”是将劳动力非法输入和输出的形象说法，其实是贩卖人口。澳门在 19 世纪时是人口贩卖的中心。圣安多尼教堂至大三巴附近（俗称“长楼”一带）尤为兴盛。



## （一）葡治前期

1847年，澳葡政府颁布命令，宣告将赌博合法化<sup>①</sup>。澳门的“卖猪仔”活动被取缔<sup>②</sup>，鸦片走私的地位也已被香港取代，而澳门又没有一套能持久发展的产业模式，因此，澳葡政府决定以赌税作为维持政府的主要税收。据资料显示，自16世纪中叶以后，原属广东省香山县的澳门岛逐步被葡萄牙共和国占领，因此，葡萄牙共和国的决策亦会直接延伸到澳门实施。1847年，葡萄牙共和国政府正式宣布澳门赌博合法化。1847年1月，在澳葡政府专营承批的白鸽票<sup>③</sup>（澳葡政府将白鸽票意译为“Lotaria da China”，意为“中国彩票”）开始缴税。

此为澳门博彩业合法之始，也即澳门专营承批制度实施之始<sup>④</sup>。澳门实行“番摊”正式专营承批以前的收益大概需要追溯到1847年8月。据《澳门政府宪报》记载，澳门公物会在1847年1~6月的上半年度收支明细表中，提及将“客栈”<sup>⑤</sup>和合法博彩（“Jogo Licito”<sup>⑥</sup>）的税收放在一起征收及入账，是白银60余两。这里，“番摊”这一赌博方式是否包括在内有待查证，但可以确定的是，已将博彩游戏和客栈一起归类入账缴纳税金。

① 吴志良、汤开建、金国平主编《澳门编年史》，第四卷：清后期（1845—1911），广东人民出版社，2009，第1623页。“1847年1月，白鸽票开始在澳门专营承充缴饷。据《澳门政府宪报》所载的1887~1888年的岁入报表中，有关白鸽票专营饷项一栏，其中的注释云：‘白鸽票赌博是应华人的请求，于1847年1月，由澳门总督批准设置。’相应地在1847年的《澳门政府宪报》中，澳门公物会该年1月至6月的上半年度收支明细表中，准许开设五个月的白鸽票收益是白银720两。这与上述岁入报表中注释内容在时间上是完全吻合的。这一时间，即是我们考察澳门博彩业发展的历史起点。”

② 吴志良、汤开建、金国平主编《澳门编年史》，第四卷：清后期（1845—1911），广东人民出版社，2009，第1843页。1874年3月27日，澳督欧美德上年颁布的澳门取缔苦力贩运的法令正式生效。据《申报》报道，澳门限贩猪仔期满，按禁令规，有河道湾泊的贩猪仔船要一齐出口，向以贩人为业者，三个月后亦不准游手停逗澳门，以免肇事。……澳门数十年间，贩人20余万的苦力贸易至此终结。澳门一时陷入困境。据澳督欧美德私人秘书透露：禁止苦力贸易后，澳门财政每年损失20万元，且有3万~4万人无以为生。

③ 白鸽票是一种中式彩票，开彩后会由白鸽传递信息，因此称为白鸽票。

④ 吴志良、汤开建、金国平主编《澳门编年史》，第四卷：清后期（1845—1911），广东人民出版社，2009，第1623页。

⑤ 即现称的小宾馆、招待所等形式供旅客居住的商业地方。现仍可在澳门内港旧区中找到一些痕迹。

⑥ 应是指番摊。



1849年4月，澳葡政府开始将“番摊”正式专营招标。这也是葡萄牙共和国派驻澳葡政府的亚马留总督第一次允许在澳门设立“番摊”赌博。“开赌”自此成为保持澳葡政府财政平衡的一种有效方式。博彩活动在英国人占领香港引起（澳门<sup>①</sup>）经济衰退后，成为澳门一种很好的商业活动<sup>②</sup>。一年之后，澳门“番摊”赌馆的专营承批正式进行竞投。承批一年的专营权需每月缴纳1000澳门元为赌饷<sup>③</sup>。

1852年，澳门管理华人事务官劳伦索·马葵士又将澳门博彩桌牌照专营权开投，由澳门土生葡商尼阁老·飞南第（Nicolau Tolentino Fernandes）以每年12000元或者每月1000元投得。据记载，当时在南湾区<sup>④</sup>和下环区<sup>⑤</sup>两个地方开设赌馆，每间赌馆每月盈利250元，1年盈利3000元。可见，该博彩桌牌照的专营权批给对于商人的吸引力<sup>⑥</sup>。

1863年10月8日，澳门仁慈堂也发售澳门彩票，即“白鸽票”<sup>⑦</sup>。

1867年，据澳门商业统计数据：茶场14家，从业人数430人；赌馆14家，从业人数142人；中国彩票（白鸽票）的从业人数是182人；移民公司17家，从业人数163人。这些数据表明“番摊”自设立以来发展迅速<sup>⑧</sup>。

1871年年底，香港会议在社会日渐激烈的反赌博声中，提出禁止赌博，随后通过发布告示。1872年1月20日，香港宣布禁赌。所有赌馆实时封闭，不准营业。此事件实际上对遥遥相望的澳门博彩业产生了一定影响：直接的是，导致了香港商人参与承批的第二届闹姓<sup>⑨</sup>破产；间接的是，随着粤港两地的禁赌，该举措使得更多的赌客向澳门转移，澳门博彩业也开始

① 此为笔者加入。

② 吴志良、汤开建、金国平主编《澳门编年史》，第四卷：清后期（1845—1911），广东人民出版社，2009，第1644页。

③ 吴志良、汤开建、金国平主编《澳门编年史》，第四卷：清后期（1845—1911），广东人民出版社，2009，第1658页。

④ 当年葡萄牙人聚居的地区。

⑤ 当年华人聚居的地区。

⑥ 吴志良、汤开建、金国平主编《澳门编年史》，第四卷：清后期（1845—1911），广东人民出版社，2009，第1690页。

⑦ 吴志良、汤开建、金国平主编《澳门编年史》，第四卷：清后期（1845—1911），广东人民出版社，2009，第1752页。

⑧ 吴志良、汤开建、金国平主编《澳门编年史》，第四卷：清后期（1845—1911），广东人民出版社，2009，第1785页。

⑨ 指经营赌业的人士。——笔者注