

澳門博彩業監管體制 的法治化出路 (專題研究報告)

劉耀強、朱新力、何志遠 等著



澳門理工學院一國兩制研究中心 出版

澳門博彩業監管體制 的法治化出路

(專題研究報告)

劉耀強、朱新力、何志遠 等著

澳門博彩業監管體制的法治化出路(專題研究報告)

作者：劉耀強、朱新力、何志遠 等著

責任編輯：謝四德

編輯：陳慧丹、何曼盈、庄真真、梁淑雯

封面設計：力高設計廣告

電郵地址：CEUPDS@ipm.edu.mo

出版：澳門理工學院一國兩制研究中心

印刷：嘉華印刷公司

規格：15.5cmx22cm

版次：2013年7月第一版

印數：1000本

定價：澳門幣50元

ISBN 978-99965-2-072-3

版權所有，翻印必究

課題組負責人：

劉耀強 澳門大學法學院兼職講師

課題組成員：

朱新力 浙江大學光華法學院教授

何志遠 澳門大學法學院兼職講師

駱梅英 浙江工商大學法學院副教授

黃玉寅 浙江大學光華法學院調研員(博士研究生)

編審：

楊允中 澳門理工學院一國兩制研究中心教授級研究員

許 昌 澳門理工學院一國兩制研究中心教授級研究員

李燕萍 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

冷鐵勛 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

姬朝遠 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

目 錄

前言	1
一、研究的背景與框架	1
二、研究方法與思路	3
緒論：澳門博彩業“實況”與政府監管的必要性、可行性	5
一、澳門博彩業當前狀況	5
二、政府監管博彩業必要性分析	10
三、完善政府監管博彩業可行性分析	17
第一章 澳門博彩業存在的憲法規範依據	23
第二章 澳門博彩業監管體制的制度變遷	26
一、適宜的社會條件：澳門博彩業合法化前的必要鋪墊	26
二、開啓博彩專營模式	28
三、一次刻意的嘗試——賭權開放	31
第三章 監管目標與原則的重構	36
一、管制環境的變遷孕育着監管目標革新的契機	36
二、澳門博彩業監管基本原則的確立	41
第四章 影響澳門博彩監管行政裁量的公共政策及其管控	49
一、問題的提出	49
二、博彩管制裁量賴以依託的公共政策	51
三、公共政策導入政府博彩規制過程的消極影響	53
四、影響博彩管制裁量的公共政策規範路徑	56
五、初步觀察的結語	60
第五章 走向良好監管的制度設計	63
一、澳門現行博彩監管體制存在的問題	63
二、澳門博彩監管體制的完善路徑	78

結語：尋求治理的合法性與最佳性	111
附錄一	122
附錄二	148

前言

一、研究的背景與框架

2002年澳門特區政府對外宣佈其將施行賭權開放的產業政策，此番政策調整對整個澳門來說無疑具有里程碑的意義。伴隨着美資的巨額湧入以及大陸“自由行”政策的強勢推動，澳門博彩業迅速開啓了經濟高速運行模式。在賭權開放後短短的幾年裏，澳門躍升為世界第一大賭城。除了博彩業的繁榮興旺之外，賭權開放亦為澳門提供了一次體驗全新外部環境的機會。但是，外部環境的變遷與博彩業本身不可消弭的內在負面因素都在告訴人們：澳門博彩業極度繁榮與快速發展的背後還隱藏着巨大的隱患。正如《澳門經濟社會發展報告(2010-2011)》所指出的那樣，近幾年因博彩業的急速發展導致了嚴重的社會超載，各種社會問題日益突出，人口擁擠，交通堵塞，環境污染，房價攀升，醫療服務不足，生活成本增加，貧富差距拉大，生活質量下降，中小企業經營負擔加重等等均是明證。¹

如果認同“任何一種制度的更替或建立，均是特定時期的政治、經濟和歷史條件等綜合作用的結果”這樣一個說法，我們可以將“賭權開放”看成是澳門回歸後多元因素交織下的共同產物。由此，也更能肯認，在澳門當下政治、經濟和文化等多方因素業已發生變遷的情境下，現行博彩監管體制革新的可能性與必要性，而這一點還可從澳門現行博彩監管體制存有過多專營時代的落後制度痕迹上獲得理解。美國著名博彩專家 Eadington 曾說過，世界賭林的一個普遍事實是：博彩業承受着比幾乎其他任何產業都要嚴厲的政府監管。而事實上，“從監管體制和監管實踐的寬嚴度看問題，不僅是與內華達及新澤西相比，跟世界上多數博彩市場比，澳門博彩市場都是最寬鬆、最自由的”。我們的研究正是在這樣的社會背景下展開的。

本報告以“澳門博彩政府監管的法治化出路”為題，以“法治化”的監管體制的設計為目標，將從四方面對澳門博彩政府監管體制進行深入的討論，力爭在運用公法一般原理進行理論探索的同時，盡量體現實踐性與針對性，客觀的反映澳門博彩監管體制的現狀與問題，並嘗試性提出對策建議。

第一部分關於緒論，即澳門博彩業存在的憲法依據。明確了這一點，後面的研究才會有深厚的理論基礎。

第二部分是制度變遷。作為展開整個課題研究的鋪墊，本部分將分別對澳門博彩合法化——博彩專營——賭權開放三個階段進行制度史梳理，並對不同階段澳門政府不同的監管政策與管制力度進行說明。

第三部分關於監管目標與原則篇。在整理管制變遷史的基礎上，本部分將努力嘗試在澳門回歸與賭權開放兩種制度脈絡的大背景下，重新釐定澳門博彩政府管制目標，並結合時代背景與公法一般原理挖掘時下澳門博彩監管的基本原則。本報告認為，澳門博彩監管的管制目標包括：① 確保澳門博彩之經營、操作及後果有利於促進澳門整體經濟健康、持續發展；② 確保澳門博彩之經營、操作及後果符合公序良俗之原則；③ 鼓勵負責任博彩理念與澳門經濟適度多元化發展之義務；④ 確保博彩企業之發展規劃符合特區整體規劃；⑤ 提升管制力度並保障博彩企業規模適當。由此也確立了澳門博彩監管體制的五大原則：①“特許”優先原則；② 均衡原則；③ 負責任博彩原則；④ 正當程序原則；⑤ 公眾參與原則。

第四部分關於監管政策的實例分析。本部分建立在研究組經過充分調研的基礎上，聚焦當下澳門社會普遍關注的公共政策影響博彩監管的問題，澳門博彩監管裁量對公共政策的過度仰賴已經引發出諸如裁量濫用、法律虛無主義等弊端。報告將探討在依政策治理博彩業漸成習慣的澳門，公共政策導入政府管制過程的消極影響。在傳統裁量控制術實際效用不明顯的情況下，研究擬通過對事前、事中、事後三方維度的公共政策監控技術進行建構，對傳統行政裁量控制術進行補強，以期實現澳

門博彩監管裁量中公共政策的最佳嵌入。

第五部分關於問題提煉與制度建構。本部分將對澳門博彩現行監管體制存在的各類問題進行深度挖掘，同時對其進行提煉與抽象。在確診病症的基礎上，分別從批給制度、博彩徵費體制、負責任博彩制度、政府與承批公司的合作機制、監管主體的重新釐定幾個方面，對澳門博彩監管體制的完善路徑進行闡釋。監管體制路徑之完善的方法除了審視、參照博彩管制基本原則外，還採用了管制目標與管制手段(管制主體)相匹配的理論方法。

二、研究方法與思路

如前所述，報告的目標是為澳門特區實現博彩業政府監管體制的法治化提供公法視角的理論支持和制度保障，研究以行政法學和政府管制理論為主軸，以一個盡可能客觀中立的研究者姿態，對澳門特區如何構建一個既有效、科學又能顧及利害關係人權利的博彩監管體制進行探究、剖析和提煉。

圍繞上述目標和思路，研究組按照預設的課題調研和理論研究計劃展開了如下工作：

首先，從實證分析的視角，對澳門特區現行博彩監管現狀展開調研。在澳門理工學院一國兩制研究中心、澳門博彩監察協調局、澳門大學博彩研究中心等機構的幫助下，課題組以座談、問卷、走訪等形式開展了澳門博彩業發展狀況和政府管制現狀的調查研究與資料搜集，獲取了大量富有價值的學術信息。此外，報告利用成員由澳門大學法學院與浙江大學光華法學院、浙江工商大學法學院兩地研究人員共同組成的優勢，赴內地北京、杭州、珠海等其他城市開展了有關彩票與博彩監管的調研，吸收了大量有益的監管理論與經驗。

其次，從比較法的視角，對博彩業監管先進國家的博彩監管經驗與相關學術資料進行了文獻收集與分析。例如，課題組對澳大利亞、美國

的負責任博彩戰略進行了初步整理，對新加坡晚近成立的全國預防嗜賭理事會所採取的家屬禁門令(Family Exclusion Order)、自願禁門令(Self Exclusion Order)和第三方禁門令(Third Party Exclusion Order)進行了分析等。

最後，在研究的過程中，報告始終圍繞公法的一般原理，特別是政府規制理論展開對澳門博彩監管基本理論與制度設計的探索。例如，在管制環境變遷的視角下釐定澳門博彩業政府管制的目標，在管制目標與管制工具匹配的理論指導下，尋求適應澳門行政體制與文化的革新舉措等，應當說，公法與管制理論始終是貫穿本研究的主綫。

緒論：澳門博彩業“實況”與政府監管的必要性、可行性

一、澳門博彩業當前狀況

根據澳門特區第 16/2001 號法律《娛樂場幸運博彩經營法律制度》之規定，幸運博彩是指“結果係不確定而博彩者純粹或主要是靠運氣之博彩”。由於幸運博彩必須依法嚴格規範在娛樂場或經核准的地方經營，所以這類博彩通常被稱為賭場博彩。幸運博彩是澳門博彩業最重要的組成部分。2010 年，幸運博彩毛收入較 2009 年的 1193.69 億元上升 57.78%，達 1883.43 億元；高佔博彩業毛收入總額的 99.34%。至 2011 年，幸運博彩毛收入較 2010 年的 1883.43 億元又上升 42.22%，達 2678.67 億元；高佔博彩毛收入總額的 99.56%。²

表 1 2011 年幸運博彩佔博彩毛收入總額之比重（億澳門元）

項目	2011 年
幸運博彩毛收入	2678.67
博彩業毛收入總額	2690.58
比重	99.56%

資料來源：博彩監察協調局

表 2 2011 年幸運博彩各項目的毛收入（億澳門元）

項目	毛收入
輪盤	7.84
二十一點	27.13
貴賓百家樂	1961.26
百家樂	486.69
迷你百家樂	-
番攤	2.11

(續上表)

骰寶	47.74
牌九	1.14
麻雀	0.70
角子機	114.25
麻雀牌九	-
富貴三公	1.90
魚蝦蟹	0.51
三公百家樂	2.81
彈子機	-
泵波拿	0.014
幸運輪	0.35
直播混合遊戲	3.11
足球紙牌	-
聯獎撲克	13.09
Q 撲克	-
娛樂場之戰	2.25
花旗骰	1.51
萬家樂	0.04
德州撲克	2.77
富貴三寶	1.41
幸運 8	-
龍鳳	0.05
總計	2,678.67

資料來源：博彩監察協調局

此外，據澳門博彩監察局統計，截至 2011 年底，澳門共有幸運博彩娛樂場 34 間。其中 23 間開設於澳門半島，餘下 11 間則設在氹仔。在總體娛樂場數目當中，“澳博”佔 20 間、“銀河”佔 6 間、“威尼斯人”佔 3 間、“新濠博亞”佔 3 間、“永利”及“美高梅”各佔據一間娛樂場。³ 在這些賭場之中，賭枱數由 2010 年底的 4791 張增至 2011 年底的 5302 張，增加 10.67%；角子機則由 14,050 台增加至 16,056 台。即便如此，2011 年底博彩業出現的職位空缺(不包括博彩中介人及博彩中介人的合作人)有 2274 個，較 2010 年同期減少 39.5%。其中，荷官 1504 個；兌換、賭場監場、巡場、投注員等 198 個；而賭場

待應生、角子機服務員、護衛及保安、閉路電視監察員等則有240個。相關資料顯示：在薪酬(不含花紅及獎金)方面，2011年年底博彩業全職僱員的平均薪酬為16,720元，較2010年同期上升6.5%。⁴ 一系列數字無不顯示出澳門博彩業發展的蓬勃生機。事實上，拋開數字不論，澳門博彩業的產業結構與自身脈絡還有如下特色：

第一，經濟全球化背景下資本來源的多樣化。從20世紀30年代至21世紀初，澳門的博彩業經歷了近百年的“壟斷性”的專賣、專營的歷史。“‘九九’回歸後，澳門特區政府順應來自內外部要求澳門博彩業體制改革和體制創新的呼聲，利用2001年12月澳門政府和澳門旅遊娛樂有限公司之間的博彩專營權合約屆滿的機會，初步‘開放賭權’，有計劃、有步驟的引入境外資本和國際競爭，並以比較大的幅度提高了博彩專營稅和溢價金的額度，即由31.8%升至35%。這促進了經營者加大對博彩旅遊業的基礎設施建設的資金投入，加大對新建和改建娛樂場的資金投入，形成同業競爭的繁榮局面。”⁵ 王五一教授有一個很形象的描述，“如此，澳門博彩業‘一王獨大’的局面終結，五強爭雄局面出現，美國拉斯維加斯的賭業大鱷們開始成為澳門博彩業的主角。雖然，澳門一直以來是個具有一定國際性的城市，所以直到今天它還以‘中西合璧’著稱於世，然而，它的賭業則一直是澳門自己的事情，是澳門人民自己找到的一條生存之道。”⁶ 賭權開放意味着由民族資本一統天下的局面不復存在，經濟全球化背景下資本來源的多樣化正在形成。

表3 澳門各博彩公司擁有的娛樂場數量（截止2011年底）

博彩公司	數量
澳博	20
銀河	6
威尼斯人	3
新濠博亞	3
永利	1
美高梅	1
總計	34

第二，“一國兩制”制度推動下客源成分的“近親化”。根據澳門統計暨普查局資料，僅2010年一年，訪澳旅客人數已經達到24,965,411人次。可以確定的是，在這個巨大數字中，中國大陸遊客又佔絕大部分。故而大陸遊客對澳門博彩業的貢獻度可想而知是十分巨大的。曾幾何時，澳門賭業曾經一直是靠香港支撐的，澳門賭客中80%都是香港人。但2003年開始，澳門旅客來源結構已發生結構性變化，內地超越香港成為澳門的第一大客源。相應的，大陸的賭客數量亦急劇增長。值得一提的是，2002年5月，香港議會通過立法撤銷了澳門博彩公司在香港的投注點，封殺澳門賽馬和球賽彩票的網頁，禁止港人在香港境內向澳門的博彩投注點和網頁下注。一系列反應使得澳門賭場中香港客人的數量開始下滑。到了2004年，澳門賭客和賭資來源的80%已來自中國內地。不過，就澳門當下的情況來說，如果不區分港、澳和大陸遊客成分(而是以“大中華”市場概之)，大中華市場將佔據澳門整個博彩市場的88.1%，國際市場佔11.9%。因此，華人群體(特別是大陸遊客)對澳門博彩業之繁榮起到的作用不言而喻。

表 4 訪澳內地旅客情況

項目	數值
2011 年訪澳內地旅客(人次)	16,162,747
同比 2010 年增幅(%)	22.2
佔總訪澳人數(%)	57.7
持有個人遊簽證人次及其所佔比例	6,588,722/40.8%
2011 年全年訪澳旅客(人)	28,002,279
較 2010 年上升(%)	12.2

資料來源：澳門特區政府新聞局：《澳門年鑒》(2012)

第三，風險社會語境下博彩經營危機的多樣化。正如《澳門經濟社會發展報告(2010-2011)》所指出的那樣，近幾年因博彩業的急速發展導致了嚴重的社會超載，各種社會問題日益突出，人口擁擠，交通堵塞，環境污染，房價攀升，醫療服務不足，生活成本增加，貧富差距拉

大，生活質量下降，中小企業經營負擔加重等均是明證。此外，就業結構失衡、外勞問題、賭博社區化問題、病態賭徒問題亦是當前亟須解決的難題。

有學者還擔憂：“未來一段時間，如果外資(美資為主)博彩公司所佔份額超過澳門本土公司所佔份額，很可能會引發民族主義情緒。”⁷事實上，自 2002 年美資進入澳門後，其已經對其他經營行業、人力、資源等方面帶來的實際衝擊。此外，21 世紀來臨後，隨着博彩業不斷受到世界其他國家或地區政府的青睞，它正在嘗試成爲一種富有潮流的全球性產業。避開久負盛名的拉斯維加斯、大西洋城、蒙地卡羅不談，僅澳門周邊地區，“越南、馬來西亞、泰國、菲律賓、緬甸、新加坡、日本、俄羅斯和中亞各國，都在靠近中國的地方開設賭場，專門吸引中國遊客參賭。”⁸前述現象都在說明一個問題，澳門博彩業周圍潛伏着大量隱患。但事實上，澳門博彩業面臨的問題、危機並不局限於此。德國社會學家盧曼曾說，我們生活在一個除了冒險別無選擇的社會，風險已經成爲我們生產生活的組成部分，無處不在，無時不在。⁹深刻體會盧曼這句話的意涵對澳門當局來說至關重要。

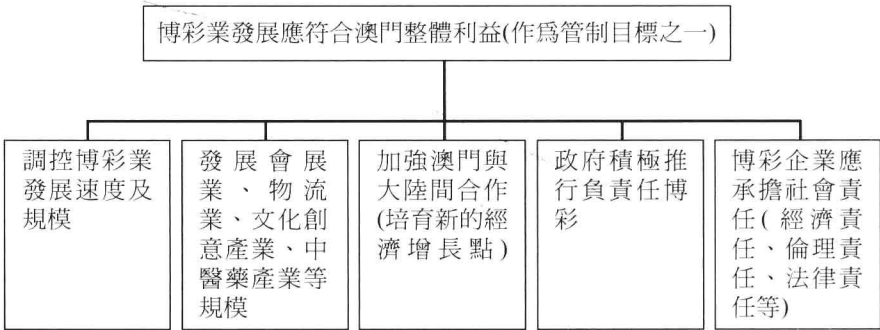
表 5 澳門博彩業衍生的主要社會問題

問題	例子
就業結構失衡	第二產業的就業比重萎縮
外勞與本地工人矛盾	本地居民反對當前外勞政策
賭博社區化	角子機靠近社區、博彩廣告缺乏規制
青少年教育衝擊問題	博彩從業人員收入高於公務員
生態環境問題	交通擁堵、房地產價格虛高等

第四，澳門整體利益牽絆下博彩業發展的前途與命運。在澳門博彩監察協調局的官方網站上，我們看到了這樣的描述：“爲促進博彩業的健康和可持續發展，政府將繼續按照‘適度規模、規範管理、健康發展’的方向，着力提高博彩業發展的質量和檔次、切實加強和規範對博彩業的監管及認真關注博彩業開放和發展中出現的各種社會問題，

讓澳門成爲一個達國際水平的區域性旅遊、娛樂博彩及會議展覽中心。”博彩業發展的規模與速度關乎澳門的整體利益，應以整體利益最佳化爲目標來規範、引導澳門博彩業未來的一系列發展。最近幾年，澳門當局一直致力於此。例如，特區政府目前一方面適當調控博彩業發展的速度和規模，促進博彩業適度、有序和規範發展，同時採取措施，營造環境，推動適合澳門的新興產業如會展業、物流業、文化創意產業、中醫藥產業、商貿服務等成長，培育新的經濟增長點。中央層面也有引導澳門博彩健康發展的意圖，國家發改委在《珠江三角洲地區發展改革規劃綱要(2008-2020 年)》中把“世界旅遊休閒中心”作爲澳門的城市發展定位，以強化區域競爭優勢。

圖 1 澳門博彩業發展路徑



二、政府監管博彩業必要性分析

澳門回歸後的第一個十年，以何厚鏵爲首的澳門特區政府將施政重點放在了解決經濟發展問題上。十年間，澳門經濟發展呈現出兩方面積極特徵：一是自“恢復性增長”至“發展性增長”；二是“國際化的區域性經濟貿易服務平台”的地位逐步顯現。¹⁰ 到了2007年的時候，澳門的經濟狀況已非常良好，以人均GDP 36,357美元居亞洲第

一，連續3年超過香港。這與1999年以前澳門經濟的“持續低迷”形成了鮮明的反差，經濟上的復甦一時間成為了外媒盛讚“一國兩制”試驗成功的重要理由。探究澳門經濟繁榮背後的主要推手，不難發現的是，博彩業的繁榮興旺與澳門經濟的快速發展有着密不可分的關聯。而一份來自澳門統計暨普查局及博彩監察協調局的資料顯示，2010年澳門博彩稅之收入已達687.76億元，較2009年456.98億元上升50.5%，它在特區政府2010年經常收入中所佔比重約為87.85%。¹¹ 2011年澳門博彩稅總收入繼續創下歷史新高，達996.56億元，較2010年687.76億元上升44.9%；博彩業毛收入總額為2690.58億元，較2010年的1895.88億元上升41.92%。¹²

就博彩業的社會作用和影響而言，以下兩方面的內容也應予充分關注。首先，博彩業的繁榮帶動了就業機會與棄學就賭現象的同步提升。博彩業在澳門的興盛創造了很多就業崗位。據統計，2008年澳門每5個參加就業的勞動人口中，至少有1個人直接從事博彩業的工作。李昌道教授則發現了與博彩業相關行業的就業人口已經佔據了澳門就業人口的1/3以上，形成了以旅遊博彩業為主，出口加工業、建築房地產業、金融業為輔的獨特經濟結構。¹³ 但由於博彩業對從業人員的素質要求不高，加之薪酬可觀，很多年輕人不願繼續深造。“進入高校人口的增長不能與經濟增長同步，(反而)制約了澳門的發展。”¹⁴ 其次，經濟結構單一化所蘊藏的“危機”愈加明顯。博彩業着實成了澳門經濟的命脈與支柱，但從經濟安全特別是可持續發展的角度來看卻是一大隱患。正如學者所言，“澳門對博彩產業依賴程度過高，該行業出現任何閃失，都會對澳門經濟的景氣狀況、對全體居民的民生、對政府的運作產生嚴重的影響。”¹⁵ 像2003年“非典”之時，因疫情的蔓延與大陸旅客的驟減對澳門博彩業產生衝擊的景象仍歷歷在目。新近，隨着澳門周邊國家或地區的頻繁開賭，澳門在亞太地區“獨此一家”的壟斷優勢正在消退。外來競爭的加劇告誡人們：想要純粹依賴博彩業維持澳門經濟健康長久發展是個難題。由此可見，博彩業既是澳門的經濟命脈，