

賭博問題諮詢文件

目 錄

- 第一章： 引言和諮詢事項
- 第二章： 賭博政策
- 第三章： 足球博彩活動蔓延
- 第四章： 解決足球博彩問題的對策
- 第五章： 認識和減少賭博的影響
- 第六章： 總結
- 附件： 可考慮的認可足球博彩活動發牌條件

第一章：引言和諮詢事項

1.1 政府的一貫政策，是把商營賭博活動(不包括社交性質的賭博活動)局限於少數認可途徑，箇中原因在於：雖然政府容許若干賭博途徑存在以滿足市民的需求，但博彩機會不宜過多，且須經政府認可和受其規管，以免貽害社會。因此，與世界上許多其他地方相比，香港的認可賭博途徑為數不多，而這項政策亦廣為市民接受。

1.2 然而，我們的賭博制度近年面臨重大挑戰，這些挑戰來自多方面，其中最主要的是足球博彩活動日趨普遍，無論是參與博彩的人數或是有關的投注額，都正在增加；因此，我們須對現行的賭博政策進行檢討，力謀對策。

1.3 為此，民政事務局檢討了一系列與賭博有關的事宜，以評估現行政策所面對的問題，從而制定對策。我們研究了若干地區的做法和最新發展。此外，我們亦一直密切留意輿論，並不時接獲關注團體和個別人士就賭博問題所提出的意見。

1.4 我們明白賭博問題具爭議性。因此，我們希望通過廣泛的公開諮詢，使公眾可以集中考慮問題的核心。本諮詢文件旨在就下列事項，徵詢各界人士的意見：

- (a) 政府原則上應否沿用現行賭博政策，把賭博活動局限於少數認可途徑(詳見第二章第 2.2 至 2.7 段)；
- (b) 作為打擊非法足球博彩活動的其中一個對策(詳見第三章)，政府應否透過提供少數認可的足球博彩途徑，監管這類活動；若然，是否應進一步研究第四章及附件中提出的運作架構；
- (c) 政府應否根據研究所得，制定預防措施和提供相關的服務，以減少賭博所造成的不良影響。有關的措施和服務包括：

- (i) 推行和統籌各項預防及教育措施，以減少賭博的不良影響；
- (ii) 與有關的政府部門和非政府機構合作，加強為受病態賭博問題困擾的人提供的治療及服務；
- (iii) 定期進行和支援有關賭博的研究(詳見第五章)。

1.5 我們深知賭博問題具爭議性，公眾對這個問題的看法可能會有分歧。正因如此，我們就上述事項制定建議時，定會充分考慮公眾在諮詢期內所提出的意見。

1.6 如對本諮詢文件有任何意見，請於二零零一年九月二十一日或之前，以下列任何一種方式向民政事務局提出：

郵寄：灣仔軒尼詩道 130 號
修頓中心 31 樓
民政事務局第五科
傳真：2591 6002 (民政事務局第五科)
電郵：greview@hab.gcn.gov.hk

1.7 除非意見書上註明全部或部分內容須予保密，否則將不作保密處理，並可讓公眾查閱。如對本諮詢文件有任何疑問，請致電 28351369 與民政事務局聯絡。

第二章：賭博政策

2.1 本章旨在概述現時的賭博政策及其理據、香港現行的賭博法例，以及認可的賭博活動形式。

賭博政策及其理據

2.2 政府的一貫政策，是把賭博活動局限於少數受管制的認可途徑。這個政策的理據有二：

(a) 賭博活動須經政府認可和受到規管

2.3 市民對賭博的需求時刻存在，因此，要完全禁絕賭博活動，是不切實際的，此舉亦只會導致非法賭博活動蔓延，因而需要耗用大量執法資源以打擊非法活動，而市民漠視法紀，亦有損法律尊嚴。另一方面，若將所有賭博活動非刑事化，亦絕不可取，因為賭博活動(尤其是商業性質的收受賭注活動)一旦可在不受規管的情況下進行，必定會導致社會問題叢生，為黑社會和犯罪分子帶來可觀的收入。故此，較持平的做法是：只容許經過認可和受到規管的賭博活動存在。很多地區都採用這個做法，至於認可的賭博活動種類和數量，則各有不同。

(b) 認可賭博途徑的數量須予限制

2.4 基於社會、文化、宗教以至經濟等種種因素，市民在賭博這個問題上不可能有一致的立場。有些人對賭博的看法較為寬容，亦有些人擔心賭博帶來不良影響以及賭風蔓延的後遺症。因此，容許少數認可的賭博途徑存在，是一個折衷辦法。提供這些途徑的目的，在於滿足市民對某些賭博活動的龐大和持續需求，以免他們轉向未經認可或非法的經營者下注，因而衍生嚴重的社會及治安問題。

2.5 基於這項政策，香港的認可賭博途徑數目，較諸世界上許多其他地方為少，主要是香港賽馬會舉辦的賽馬活動，以及香港獎券管理局籌辦的六合彩。

2.6 本港的賭博政策廣為市民接納。這項政策既可滿足一些人的賭博需求，又可顧及其他人對賭博流弊的關注，在兩者之間取得了適當的平衡。認可的賭博途徑亦有助於打擊非法賭博活動，截斷不法分子的財路。其中最明顯的例子包括：在一九七五年利用六合彩取締字花等非法獎券遊戲，以及在七十年代中期批准香港賽馬會設立場外投注站，使外圍收受賽馬賭注的非法活動銳減。

2.7 政府認為，雖然認可賭博活動的範圍或許仍有擴大的空間，但最符合公眾利益的做法，是在考慮應否認可新的賭博途徑，以及應否為本港賭博行業引入直接或間接的競爭時，緊守一貫的審慎原則。故此，要考慮的政策問題是：政府應否認可新的賭博途徑，以及應在什麼情況下給予認可。

賭博法例

2.8 我們的現行政策，是把賭博活動局限於少數認可途徑。這項政策如要取得成效，就必須有嚴密的法例作為後盾，禁止所有未經認可的賭博活動在本港進行。目前，香港主要有兩項條例與賭博有關，分別是《賭博條例》(第 148 章)和《博彩稅條例》(第 108 章)。

2.9 《賭博條例》最初於七十年代擬訂。這項條例是有關賭博的主體法例，當中訂明哪些賭博活動屬於合法，哪些屬於非法。基本上，條例規定，除若干指明的情況外，所有賭博及獎券活動均屬非法。所指的例外情況包括：條例訂明獲豁免者(主要是在社交場合中進行，而且並非以生意或業務的形式籌辦的賭博活動)、已根據條例獲影視及娛樂事務管理處處長發牌進行者，以及獲《博彩稅條例》認可進行者。

2.10 《博彩稅條例》也是在七十年代擬訂的。政府主要是依據該條例來認可賽馬、獎券等賭博活動，以及就其投注額徵稅。此外，該條例也訂明賭博活動的投注額應如何分配。表 2.1 列出六合彩和賽馬收益的分配準則。

表 2.1：《博彩稅條例》訂明有關獎券和賽馬博彩收益的分配準則

| 博彩活動 | 獎券 | 普通賽馬彩池 ¹ | 特別賽馬彩池 ² |
|---------|------|---------------------|---------------------|
| 博彩稅 | 25% | 12% | 19% |
| 中彩者彩金 | 54% | >=82.5% | >=76% |
| 政府獎券基金 | 15% | 不適用 | 不適用 |
| 香港賽馬會佣金 | 6% | <=5.5% | <=5% |
| 總計 | 100% | 100% | 100% |

2.11 從認可賭博活動所得的收益，全部會撥作公共用途。目前，博彩稅佔了政府總收入的 5%左右(見表 2.2)，是政府經常收入的一大來源，多少減輕了市民的稅務負擔。

表 2.2：來自六合彩和賽馬的博彩稅

| 財政年度 | 來自六合彩和賽馬的 博彩稅總額(元) | 佔政府總收入的 百分率 |
|-------|-----------------------|----------------|
| 95/96 | 110.51 億 | 7.21% |
| 96/97 | 121.91 億 | 7.01% |
| 97/98 | 134.53 億 | 4.89% |
| 98/99 | 122.28 億 | 5.66% |
| 99/00 | 119.38 億 | 5.12% |

2.12 香港賽馬會和香港獎券管理局均屬非牟利機構。香港賽馬會把部分營運盈餘撥給香港賽馬會慈善信託基金，再由基金捐出款項在本港作慈善用途(見表 2.3)。香港獎券管理局則把投注額的 15%撥歸政府獎券基金，以資助各項福利服務(見表 2.4)。

¹ 普通彩池即《博彩稅條例》第 6(1)(a)條所指的投注項目，包括獨贏、位置、仔寶、連贏、科加士及位置連贏。

² 特別彩池即《博彩稅條例》第 6(1)(b)條所指的投注項目，包括三重彩、單 T、仔 T、六環彩、三寶及三 T。

表 2.3：香港賽馬會慈善信託基金的捐款分配情況(以百萬港元為單位)

| 年度 | 社區服務 | 醫療 生 | 教育及培訓 | 文康體育 | 總計 |
|-------|------|------|-------|------|-------|
| 95/96 | 261 | 274 | 126 | 434 | 1,095 |
| 96/97 | 491 | 26 | 467 | 56 | 1,040 |
| 97/98 | 475 | 61 | 392 | 98 | 1,026 |
| 98/99 | 333 | 207 | 445 | 84 | 1,069 |
| 99/00 | 330 | 638 | 130 | 48 | 1,146 |

表 2.4：政府獎券基金的撥款分配情況(以百萬港元為單位)

| 年度 | 老人及醫療福利服務 | 罪犯自新服務 | 社區發展 | 社會福利支援 | 青少年服務 | 康復服務 | 家庭及兒童福利服務 | 總計 |
|-------|-----------|--------|------|--------|-------|------|-----------|-------|
| 95/96 | 390 | 1 | 2 | 4 | 28 | 216 | 260 | 901 |
| 96/97 | 405 | 1 | 4 | 2 | 25 | 116 | 68 | 621 |
| 97/98 | 300 | 1 | 6 | 30 | 58 | 184 | 223 | 801 |
| 98/99 | 398 | 2 | 2 | 30 | 74 | 57 | 71 | 634 |
| 99/00 | 623 | 0.1 | 9 | 49 | 24 | 122 | 86 | 913.1 |

2.13 近年來，這兩項認可賭博活動的投注額均持續下降(見表 2.5)。

2.14 投注額下降，可能與經濟不景氣有關，但也有確實證據顯示，未經認可的賭博活動(包括足球博彩)蔓延，也可能是主要原因。

表 2.5：賽馬和六合彩的投注額

| 投注年度 | 投注額(以十億港元為單位) | |
|-------|---------------|------|
| | 賽馬 | 六合彩 |
| 95/96 | 80.7 | 4.5 |
| 96/97 | 92.4 | 4.6 |
| 97/98 | 91.5 | 5.3 |
| 98/99 | 81.3 | 5.3 |
| 99/00 | 83.4 | 4.4 |
| 00/01 | 81.5 | 未有資料 |

2.15 我們認為，現行的賭博政策最符合本港社會利益，應予繼續採用。不過，若要這項政策發揮成效，我們必須制定嚴謹的法例、採取果斷的執法行動，以及提供適量的認可賭博途徑。不過，這三大“支柱”近年備受考驗，以致一些未經認可的賭博活動(尤其是足球博彩)日趨盛行。我們會在第三章探討這個問題。

第三章：足球博彩活動蔓延

3.1 現時，未經認可的賭博活動主要分兩大類：第一類是本地非法賭博活動，由於經營者的利潤可觀，而且投注者亦有一定需求，所以不易杜絕；第二類是涉及境外收受賭注者和本地投注者的跨境賭博活動。目前，這類活動大多通過長途電話和互聯網進行。

3.2 政府的既定政策，是把賭博活動局限於少數認可途徑。如果非法和未經認可的賭博活動蔓延，便會侵蝕破壞我們的賭博政策。這些活動並不符合社會的利益，所引致的問題如下：

- (a) 無窮盡的賭博機會：認可的賭博途徑如不能滿足市民在賭博方面的需求，未經認可的賭博經營者便會有機可乘，數目亦會迅速增加。他們提供更多種類的賭博玩意和更頻密的賭博機會，例如：互聯網上的虛擬賭場提供全日 24 小時的賭博機會。向未經認可的收受賭注者投注的人，不但更容易出現病態賭博行為，亦往往會因賒帳投注和高利貸而陷入財政困難。與認可的賭博活動相比，未經認可的賭博活動會造成更多與賭博有關的社會、經濟和行為問題；
- (b) 未成年人士參與賭博活動：認可的賭博經營者在收受賭注前，必須核實投注者的年齡，但非法的賭博經營者卻無須這樣做。如果未經認可的賭博活動既普及而又方便，兒童和青少年參與賭博活動的機會便會大增；
- (c) 與犯罪活動的聯繫：非法賭博活動往往涉及詐騙、高利貸等罪行，以及恐嚇、騷擾、貪污行賄、洗黑錢等相關的不法行為。此外，非法賭博活動亦會為黑社會和不法分子帶來可觀的收入；
- (d) 賭博詐騙：投注者較有可能在下注時被非法／境外賭博經營者詐騙，而受騙的投注者亦會求

助無門；

- (e) 政府稅收和慈善捐款減少：未經認可的經營者既可接受港人投注，卻又無須繳稅或撥款作慈善用途。假設市民在一段時間內投注於博彩活動的總金額大致維持不變，未經認可的收受賭注者所得的投注額愈多，就等於認可博彩活動的投注額愈少，因而令政府稅收和慈善捐款流失。

本港的足球博彩問題

3.3 足球博彩是本港新興的賭博活動，在一九九八年世界杯舉行期間開始盛行，而且很快就大受歡迎。我們認為，足球博彩之所以在本港興起，有以下原因：

- (a) 市民對外國足球賽事的興趣日增，加上有更多機會觀看這類球賽的現場直播，他們對這方面的興趣亦益發濃厚；
- (b) 與其他形式的賭博活動相比，足球博彩較能為社會接納，對餘錢較多的新一代成年人亦別具吸引力；
- (c) 本港未有認可的足球博彩途徑，為非法收受賭注者帶來一批現成的顧客；
- (d) 由於非法收受賭注者一般擁有龐大的“代理人”(俗稱“艇仔”)網絡，而境外收受賭注者亦往往讓投注者免費使用國際直撥電話下注和在互聯網上投注，因此，有意投注的人要接觸這些收受賭注者相當容易。

問題的嚴重程度

3.4 非法足球博彩問題究竟有多嚴重，從表 3.1 所載有關執法行動的數字，可見一斑。表 3.1 簡列警方和廉政公署(廉署)在一九九五至二零零零年間對本地各類賭博罪行採取執

法行動的結果，以及所檢獲的賭款金額。在二零零零年檢獲的賭款和投注單所涉及的款額，差不多是一九九九年的八倍，其中足球博彩所涉及的款額，由一九九九年的 160 萬元激增至二零零零年的 2.69 億元。不過，鑑於這類罪行的性質，當局很難找出自願參與賭博的人提供資料或證據，有關掃蕩行動的數字可能只是冰山一角。

表 3.1：有關賭博的執法行動統計數字：1995 至 2000 年

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---------------------|--------|--------|--------|---------|--------|---------|
| 街頭賭博 | | | | | | |
| 掃蕩總次數 | 1,082 | 833 | 847 | 965 | 1,509 | 1,879 |
| 掃蕩成功次數 | 805 | 670 | 704 | 710 | 909 | 647 |
| 拘捕人數 | 4,252 | 3,423 | 3,617 | 3,872 | 4,593 | 3,123 |
| 檢獲賭款 | 852 | 464 | 1,966 | 839 | 615 | 409 |
| 賭場賭博 | | | | | | |
| 掃蕩總次數 | 488 | 430 | 374 | 367 | 309 | 201 |
| 掃蕩成功次數 | 351 | 354 | 301 | 317 | 257 | 178 |
| 拘捕人數 | 4,566 | 4,247 | 3,718 | 3,805 | 3,053 | 1,995 |
| 檢獲賭款/籌碼所涉款額 | 43,320 | 16,204 | 3,401 | 20,470 | 13,002 | 2,905 |
| 收受賭注 | | | | | | |
| <u>香港賽馬</u> | | | | | | |
| 掃蕩成功次數 | 67 | 71 | 76 | 35 | 28 | 19 |
| 拘捕人數 | 183 | 187 | 198 | 90 | 78 | 51 |
| 檢獲賭款/投注單所涉款額 | 27,020 | 31,152 | 30,713 | 10,573 | 21,038 | 9,730 |
| <u>澳門賽馬</u> | | | | | | |
| 掃蕩成功次數 | — | — | — | — | 2 | 1 |
| 拘捕人數 | — | — | — | — | 6 | 2 |
| 檢獲賭款/投注單所涉款額 | — | — | — | — | 75 | 585 |
| <u>足球</u> | | | | | | |
| 掃蕩成功次數 | — | — | 1 | 13 | 4 | 32 |
| 拘捕人數 | — | — | 1 | 49 | 7 | 80 |
| 檢獲賭款/投注單所涉款額 | — | — | 6,100 | 57,992* | 1,624 | 268,607 |
| 合計 | | | | | | |
| 掃蕩總次數 | 1,570 | 1,263 | 1,221 | 1,332 | 1,818 | 2,080 |
| 掃蕩成功次數 | 1,223 | 1,095 | 1,082 | 1,075 | 1,200 | 877 |
| 拘捕人數 | 9,001 | 7,857 | 7,534 | 7,816 | 7,737 | 5,251 |
| 檢獲賭款/籌碼/投注單 所涉款額 | 71,192 | 47,820 | 42,180 | 89,874 | 36,354 | 282,236 |

備註：檢獲賭款/籌碼/投注單所涉款額以一千港元為單位

* 這年舉行 1998 年世界杯

3.5 由於現行賭博條例的漏洞，導致有關跨境賭博活動的執法出現困難，因此我們並沒有關於跨境足球博彩活動的數字。不過，我們知道歐洲某一地區是很多主要的境外收受賭注公司的基地，我們多少可從香港與該地之間電訊通訊量的增幅，得知投注活動的規模。從表 3.2 可見，在一九九四至二零零零年，香港至該地的電訊通訊量增加了幾近十倍，但在同一期間，香港至所有國家的電訊通訊量增幅，平均只有 95%。假設在扣除 95% 一般增幅之後的通話時間均涉及投注，而假定每次通話的時間平均為一分鐘，則在二零零零年，單是打往該地的投注電話便多達 266000 個。假設每次投注額為 2,000 港元，則在二零零零年，單是循這個途徑和涉及這個地區的投注額已達 5.32 億港元。

表 3.2：電訊通訊量的變化

| 由香港致電往 | 年份 | 由香港打出電話的通話時間 (' 000 分鐘) |
|--------------|------|-----------------------------|
| 第 3.5 段所述的地區 | 1993 | 32 |
| | 1994 | 34 |
| | 2000 | 332 |
| 所有國家 | 1993 | 1,376,858 |
| | 1994 | 1,578,422 |
| | 2000 | 3,074,885 |

3.6 以參與率來說，根據民政事務局於二零零一年五月委託進行的調查，在 15 至 64 歲的年齡組別當中，約有 2.4% 的人在過去一年曾就足球賽事向本地或境外收受賭注者下注。照此推算，本港可能約有 12 萬人參與足球博彩活動。不過，這個數字很可能少於實際數字，因為足球博彩是非法活動，而調查是由政府委託進行的，所以有些人即使曾參與這些活動，也會有所隱瞞。此外，數字並不包括那些聲稱跟“朋友”賭博的人，而他們的“朋友”可能與非法收受賭注者有直接或間接的聯繫。根據香港中文大學在二零零一年五月進行的調查，有 6.2% 的受訪者表示曾參與足球博彩活動，這表示在本港的 18 歲或以上人口當中，約有 34 萬人曾參與這類博彩活動。據保守估計，現時香港足球博彩活動的每年投注額約為 200 億元。

3.7 香港人對足球博彩興趣日濃，這從電視、酒吧／娛樂場所、報章對球賽的廣泛報道和即場轉播，可見一斑；這些報道亦會激發市民對足球博彩的興趣。警方在二零零零年四月和五月進行一項調查，發現本地 1137 間酒吧／娛樂場所中，有 103 間設有闊屏幕電視或投影器，並提供有線／衛星球賽直播；而當中大多數都在店外張貼告示，為球賽直播大事宣傳。我們相信，裝有這種播映設施的娛樂場所數目續有增加。此外，很多本地報章和雜誌在報道球賽消息時，都會公布博彩賠率，或設立電話熱線，以供投注者參考或查詢。

向本地收受賭注者下注

3.8 現今通訊科技發達，使非法收受賭注者的經營方式日益靈活，例如可經常在本港轉換經營地點，甚或在香港境外地方經營。收受賭注者通常會在銀行開設戶口，供投注者存入款項下注。他們也接受賒帳投注，並提供投注折扣。

3.9 根據線報，非法收受賭注者往往跟黑社會和高利貸活動互有關連，而且經營手法亦日趨先進和複雜。他們提供多種投注方式，以吸引投注者下注。投注者除可競猜入球數目和勝出隊伍外，也可參與較複雜的賭博項目，例如“過關”（投注者須猜中兩個博彩項目才可贏得彩金）和“讓球”（收受賭注者以這個方式使強弱懸殊的賽事較易吸引投注者下注）。較大的集團可能會把所接受的部分投注轉投到香港或鄰近地區（例如：東南亞）的收受賭注集團或海外的持牌賭博公司，作為對沖。

3.10 由於收受賭注者採取保密措施，而且多利用流動電話進行交易，以及把業務基地轉移至外地，因此執法行動較以前困難。此外，鑑於現場直播球賽的娛樂場所為數甚多，加上收受賭注者／代理人小心行事，當局採取行動時往往須動用大量人手。例如：許多收受賭注者／代理人只接受熟客下注，以免被警方底人員掌握線索。

3.11 要準確估計足球博彩這個地下市場的實際規模，並不容易。不過，從上文第 3.4 至 3.7 段所述的有關執法數字、電訊通訊量變化和調查結果，當可略窺一二。從過去幾年的趨勢觀之，到二零零二年下屆世界杯舉行時，市民對足球博彩的興趣將會進一步增加。由於這次世界杯比賽將會首次在亞洲(日本和南韓)時區內舉行，市民下注必然會興致更高，而且更為方便。

向境外收受賭注者下注

3.12 由於國際直撥電話、互聯網等現代通訊科技日益普及，而且收費日廉，加上信用卡的通行，以及跨境付款的便利，現時境外收受賭注者接受港人下注相當方便，但現行法例卻不足以打擊這類活動(詳見下文第 3.16 段)。

3.13 近年，不少境外收受賭注者通過國際直撥電話和互聯網，就體育賽事接受港人投注，並在香港推廣業務。這些經營者所提供的賭博玩意五花八門，包括足球、跑馬、賽狗、高爾夫球、籃球以至其他賽事的博彩項目。這些項目當中，相信以足球博彩最受本港的投注者歡迎。這些已知的境外收受賭注者，大部分均在香港以外的地區領有牌照，在當地合法經營。有部分境外收受賭注者是在某些避稅天堂註冊或領牌，因此可提供相對較高的賠率，而且所受的規管亦較為寬鬆。

3.14 網上賭博的吸引力主要有幾方面。對投注者來說，他們可以足不出戶，全日 24 小時參與各式各樣的賭博活動。對經營者來說，在互聯網上設立賭博網站所需的成本不高，但客路卻廣，因為全球的網上賭民都可向他們下注。隨 互聯網的頻寬改善，各類賽事均可在網上直播，因而提高投注者的興趣。

3.15 過去幾年，境外收受賭注者紛紛進軍香港市場。他們採用的手法如下：

- (a) 在本港提供與投注有關的服務，例如：開設投注戶口、接受投注存款、宣傳投注的方法，以及在本港銀行開設戶口，方便港人投注；

- (b) 在本港設立服務中心、推廣業務的櫃位和電話服務熱線；
- (c) 在本港進行廣泛宣傳；
- (d) 聘請通曉中文的接線生接聽港客的電話，並在網站加入中文內容；
- (e) 在本地網站設立超連結，接駁到他們的賭博網站；
- (f) 通過本港傳媒提供投注資料(例如：外國足球賽事的賠率)，以吸引港人投注。

跨境賭博活動蔓延的原因

3.16 境外收受賭注者紛紛進軍香港市場，原因如下：

- (a) 香港的情況有別於其他一些地區(例如：美國)，我們迄今仍沒有明文禁止未經認可的跨境賭博活動或有關的宣傳活動。由於有些境外收受賭注者屢次在香港宣傳和提供與投注有關的服務，境外收受賭注者由是清楚知道目前香港的法例未能有效打擊這類跨境活動；
- (b) 香港的認可賭博投注額甚高，因此，香港在境外收受賭注者眼中，是一個龐大而吸引的市場；
- (c) 香港的認可賭博途徑為數不多。雖然市民對足球博彩等新興活動興趣日濃，香港卻沒有認可途徑滿足這方面的需求；
- (d) 香港地少人多，資訊傳播的成效顯著，有助收受賭注者推廣業務；
- (e) 由於互聯網和國際直撥電話服務在香港十分普遍，而且收費低廉，跨境賭博活動因而亦較為

方便廉宜。根據政府統計處在二零零零年委託進行的一項調查，本港有 36.4%的家庭是互聯網用戶¹。

3.17 香港的賭博制度多年來行之有效，有賴制定嚴格的法例，採取果斷的執法行動，並提供有限度的賭博途徑，以滿足公眾的需求。不過，近年足球博彩活動迅速蔓延，令賭博制度面臨前所未有的挑戰：境外收受足球賽事賭注者接受港人投注的情況日趨普遍，顯示現行法例不足以打擊未經認可的跨境賭博活動；先進的通訊科技令執法行動較以前困難；足球博彩活動的蔓延也反映了現有的認可賭博活動未必能夠滿足公眾需求和阻遏非法賭博活動。對香港來說，制定合適的對策以確保現行賭博政策繼續發揮成效，已是刻不容緩。我們會在下一章分析和闡述各項政策方案。

¹ 資料來源：見政府統計處在二零零零年十一月發表的《主題性住戶統計調查第二號報告書－資訊科技的使用情況和普及程度》

第四章：解決足球博彩問題的對策

4.1 未經認可的足球博彩活動在香港迅速蔓延，主要是由於(a)現行法例不足以對付跨境賭博活動；(b)收受賭注者千方百計逃避法例規管；(c)香港無認可的足球博彩途徑。這三項因素結合並產生互相催化的作用，導致非法足球博彩活動規模日大，貽害社會，情況令人關注。本章旨在探討如何強化香港的賭博制度，藉以解決足球博彩的問題。根據政府一貫的賭博政策，我們可考慮以下三個可以是相輔相成的政策方案。這三個方案分別是：(a)修訂和收緊賭博法例；(b)加強執法，打擊非法賭博活動；(c)在政府的適當管制下，提供少數認可的賭博途徑。

A. 修訂《賭博條例》

4.2 由於現行賭博法例有不足之處，結果造成了一個不合理的法律現象——儘管某些賭博活動未經認可，但只要收受賭注者身處境外，即使投注者身在香港，有關活動也不算違法。未經認可的境外收受賭注者正是利用這個法律漏洞，紛紛進軍香港市場和在本港推廣業務。若不遏止這種情況，我們的賭博制度將會逐漸被侵蝕，令社會付上沉重代價。

4.3 為彌補法例上不足之處，政府於二零零零年十一月向立法會提交了《2000年賭博(修訂)條例草案》。簡言之，條例草案旨在：

- (a) 把跨境賭博活動(包括在互聯網上進行的跨境賭博活動)列為刑事罪行；
- (b) 把在香港“推廣或便利收受賭注”列為非法。境外收受賭注者在香港推廣其業務或提供與投注有關的服務，均在違法之列；
- (c) 禁止在任何未經認可的賽馬或賽狗項目舉行前12小時內，通過電視或電台播送有關賽事的賠率或提示。

立法會已成立法案委員會，審議這項條例草案。

4.4 要杜絕跨境賭博和網上賭博罪行，難免會有困難。不過，條例草案一經立法會通過，跨境賭博活動以及在本港進行相關的業務推廣活動便會明確地被列為刑事罪行；屆時，境外收受賭注者(包括網上賭博經營者)在香港經營業務便會加倍困難，風險亦會增加，而港人向他們投注也會較為不便，並須面對更大風險。假如條例草案不獲通過，便會造成毫無管制的局面，任由境外收受賭注者在本港經營。

B. 加強執法

4.5 打擊非法賭博活動，尤其是集團經營的非法賭博活動，向來是警方的要務。我們承認，收受賭注者紛紛利用先進通訊科技經營，並且轉往香港境外地方運作，以及加強保密措施，對執法機關帶來挑戰。警方不但要動用更多時間和資源來打擊非法收受賭注活動，而且要在蒐集情報、證據和展開調查方面克服重重困難。儘管如此，警方近年也曾搗破本港幾個收受賽馬和足球賽事賭注的主要集團。二零零零年，警方在行動中檢獲有關非法賭博的現金／投注單總值高達 2.82 億元，遠多於一九九九年的 3,600 萬元。這個數字多少可以反映警方集中打擊大型非法賭博集團的策略十分奏效。展望未來，警方會更積極採取行動，大力打擊非法收受賭注活動，特別是在本港日益盛行的收受足球賽事賭注活動。在重要的海外足球賽事舉行期間，警方會特別加強監察和執法行動。此外，警方亦會加強與內地和海外的執法機關合作，以對付一些與賭博有關而又涉及域外法權的罪行。

C. 由政府監管足球博彩活動

4.6 我們在第三章說過，目前有充分證據顯示足球博彩活動愈見盛行。鑑於非法賭博活動規模日大，以及足球博彩所涉及的巨額賭款會助長黑社會和其他不法分子的活動；再加上二零零二年世界杯賽事快將舉行，政府對這個問題深感關注。因此，有人建議政府應透過提供認可的博彩途徑，將足球博彩活動納入規管，就像賽馬和六合彩一樣。另一方面，亦有人強烈反對有關建議，他們的關注主要是出於社會和道德方面的考慮。我們認為，若可以先參考香港提供認可博彩途徑的一般原則、其他地區的經驗，以及正反雙方的意

見，有助於深入討論問題，亦是較明智的做法。

政府認可賭博活動的一般原則

4.7 政府在認可新的賭博活動方面，向來審慎行事。自從推出六合彩以後，政府並沒有認可任何新的賭博活動。

4.8 根據既定政策，政府只會在下列情況認可某種賭博活動：

- (a) 市民對該類賭博活動有龐大而持續的需求(以估計參與人數和投注額而論)；
- (b) 有關的需求目前是循非法途徑得到滿足(這些非法賭博活動通常涉及其他犯罪活動)；此外，即使投放大量資源以加強執法，也不能切實和圓滿地解決問題；
- (c) 有關的建議獲市民支持。

4.9 我們認為，根據這種審慎原則來認可賭博活動，對香港社會最為有利。世界上某些地區往往是基於經濟或財政上的理由而提供認可的賭博途徑，例如：開設賭場以刺激當地經濟、開售彩票以資助某方面的公共福利開支(如教育)等等。雖然我們同意賭博活動可帶來稅收和慈善捐款等利益，但這從來不是(而且也不應是)我們認可賭博活動的主要考慮因素。

其他地區在認可足球／體育博彩方面的經驗

(a) 英國

4.10 英國的體育賽事博彩活動歷史悠久，合法的彩池投注¹在該國已存在差不多一個世紀。至於足球賽事的固定賠

¹ “彩池投注”的彩金視乎彩池大小(即投注總額多少)而定。因此，這類遊戲的博彩形式與獎券相近。

率投注²，則已合法存在 40 多年。在英國，可供投注者選擇的足球和其他體育賽事博彩方式種類繁多。雖然世界上不少大型收受賭注公司最初都是以英國為基地，但在過去數年間，這些公司為免繳付博彩稅，都紛紛把業務遷往境外地區(如直布羅陀)。有見及此，英國政府決定改革稅制，取消一般博彩稅(投注額的 6.75%)，改為按毛利的 15%徵稅(大約相等於投注額的 2%至 3%)。新措施將於二零零二年一月一日前實施，相信會吸引一些已遷往境外的大型收受賭注公司回流英國。

(b) 新加坡

4.11 一九九九年三月，新加坡開始容許營辦足球博彩，成為首個提供認可足球博彩途徑的亞洲國家。當地的足球博彩活動是由官方獎券活動營辦者經營。投注只限於每季約 140 場國內球賽，投注方式屬固定賠率投注，稅率為毛利的 20%。有關稅收用以資助當地球會經費和慈善事業，以及用於社區建設。

(c) 日本

4.12 日本最近開設足球彩池投注。一九九八年五月，日本國會通過一項關於開售體育振興獎券(獎券)的條例草案，獎券其後於二零零一年三月正式推出。開售獎券的主要目的是籌集款項，為最優秀的運動員提供更好的設施，藉以改善他們的訓練環境，以及資助當地舉辦國際體育盛事，例如：世界杯、奧林匹克運動會等。購買獎券者須猜測 13 場選定的國內球賽的賽果，猜中全部 13 場賽果者可得最高獎金。獎券的收入，除用來支付營運開支和派發獎金外，部分會撥歸政府作為稅收，而部分會用以資助體育發展。

(d) 澳門

4.13 澳門政府發牌予一個營辦商，經營足球和其他體育賽事的博彩活動。該營辦商在當地設有投注站，另外也接受

² 按“固定賠率”方式投注，投注者可得的彩金由下注時的賠率決定，彩金不受下注後的投注額或賠率變動影響。

電話和網上投注。向該持牌營辦商開設投注戶口的，相信大多數為港人。

4.14 雖然其他地區的做法都有可供借鏡的地方，但他們的經驗未必完全適用於香港。因此，我們必須因應本身的情況，決定應否提供認可的足球博彩途徑。

對於提供認可足球博彩途徑的正反理據

贊成的理據：

(a) 提供認可的博彩途徑，有助減少非法賭博和有關的犯罪活動

4.15 受規管的足球博彩活動蔓延，為不法分子帶來可觀的收入。提供認可的博彩途徑，應可令大多數投注者不再光顧非法經營者和接觸不法分子；而政府在七十年代推出六合彩和開設場外投注站，也取得同樣效果。此外，廉政公署估計，提供認可的博彩途徑，可減少執法人員在打擊非法賭博活動的過程中貪污受賄的機會。

(b) 提供認可的博彩途徑，可讓投注者在受規管的情況下進行足球博彩活動，因而減少賭博活動所帶來的不良影響

4.16 對認可足球博彩活動施加適當的限制，例如：限制可接受投注的賽事數目、禁止賒帳投注等，可使投注者有所約束，不像光顧未經認可收受賭注者一般容易沉迷賭博。當局也可向認可經營者施加限制，以防未成年人士參與賭博。

(c) 提供認可的博彩途徑，可滿足市民對足球博彩活動的持續和龐大需求

4.17 雖然足球博彩目前是非法活動，但卻有數以十萬計的港人經常參與其中。下屆世界杯決賽周將於二零零二年六月舉行，我們預計，在賽事舉行之前以及在決賽周期間，參與足球博彩活動的人數和有關的投注額勢必大增。儘管這些投注都觸犯法例，但當中不少人似乎認為參與這些活動無可厚非；這個問題，在性質上與七十年代的字花和外圍馬問

題如出一轍。儘管政府從來不會主動提供新的博彩途徑來引起市民的賭博興趣，但當某類博彩活動大行其道時，政府或應考慮容許認可的博彩途徑存在，以應付市民對這種博彩活動龐大和持續的需求。

(d) 提供認可的博彩途徑，有助取回流失的稅收和增加政府收入

4.18 據保守估計，港人在足球博彩活動方面的投注額，每年約達 200 億元；這些賭款現時都是落入非法和未經認可的收受賭注者手裏。我們預計，為足球博彩活動提供認可途徑，可讓政府取回大部分流失的稅收。不過，我們必須強調，稅收固然是一個考慮因素，但在研究應否提供認可的足球博彩途徑時，這不應是最重要的考慮因素。

(e) 提供認可的博彩途徑，可為公益事業籌集經費

4.19 如日後的認可足球博彩活動經營者依隨香港賽馬會和香港獎券管理局的做法，撥出部分收益／投注額作慈善用途，便可為公益事業開關經費來源，有利於推展體育文化發展項目、社區活動、就賭博的影響推行公眾教育、為病態賭徒提供服務、及進行與賭博有關的研究等(詳見第五章)。

(f) 提供認可的博彩途徑，有助減輕執法機構資源方面的負擔

4.20 儘管警方已加強打擊非法足球博彩活動，但有關的執法行動耗費大量人力，而且未必合乎效益。提供認可的足球博彩途徑，除有助於阻遏這類非法博彩活動外，更可讓執法機構把資源用於其他更迫切的工作上。

反對的理據：

(a) 提供認可的博彩途徑會鼓勵賭博，令社會付上沉重的代價

4.21 提供新的認可博彩途徑，會令人誤以為政府鼓勵賭博。認可博彩途徑的出現，加上進行有關的宣傳推廣活動，

會令那些本來不賭博的人也開始參與博彩，造成更多與賭博有關的問題，這對投注者本身、他們的家人以至整個社會，都會帶來不良影響。提供認可博彩途徑所帶來的利益，將不足以彌補在社會方面的損失。

(b) 提供認可的博彩途徑，會對社會道德和青少年的價值觀產生不良影響

4.22 提供認可的足球博彩途徑，除會助長人們不勞而獲的心態外，也會扭曲市民對足球和其他體育活動的看法。鑑於足球運動廣受青少年歡迎，一旦提供認可的足球博彩途徑，青少年更會因此而受到不良影響。

(c) 提供認可的博彩途徑不能杜絕非法賭博活動

4.23 即使提供認可的足球博彩途徑，非法博彩活動仍會憑藉其獨有的優勢而繼續存在，因為非法經營者無須限制投注者的年齡、無須納稅，而且可以提供賒帳投注、投注折扣、貸款，更可設有種類繁多的投注方式，以供投注者選擇。目前，非法收受本地賽馬賭注的活動與香港賽馬會合法經營的活動並存，就是明證。提供認可途徑後，非法經營者更可因此而獲益，因為傳媒會廣泛報道足球博彩資料(例如：賠率和賽果)；而且，他們更可向認可的經營者轉投賭注以作對沖，藉以減低風險。

(d) 提供認可的博彩途徑會導致賭博場所增加，對公眾造成滋擾

4.24 認可的足球博彩經營者可能須提供新的賭博設施，例如開設投注站以接受投注，致令這類場所增加。對部分市民來說，這類場所可能會對他們造成滋擾。

(e) 容許市民就本地足球賽事下注，會令內定賽果、貪污行賄的機會增加

4.25 有意見認為，容許市民就本地足球賽事下注，會誘使有關人等串同以內定賽果。這不但會影響本地足球界的形象，也會使合法足球博彩活動的公信力受損。

(f) 提供認可博彩途徑等同增加市民的稅項負擔

4.26 認可足球博彩活動會令市民對賭博的興趣大增。屆時，投注額勢必激增，間接向投注者徵收額外稅項。以政府現有的豐厚財政儲備來說，此舉實無必要。基於同一理由，政府也無需靠投注者的賭款來支付福利或其他服務的開支。

4.27 提供認可足球博彩途徑的實際利弊得失，須待有關建議落實後始能完全顯露。不過，為方便市民考慮應否提供認可的博彩途徑，我們會在下文提出一個可考慮的運作架構大綱。*假設為足球博彩活動提供認可途徑*，這個運作架構將有助於保障公眾利益，並把不良影響減至最少。

運作架構

經營者

4.28 假設為足球博彩活動提供認可途徑，可考慮以下三個挑選經營者的方案：

- (a) 發牌讓香港賽馬會營辦足球博彩活動；
- (b) 發牌讓另一個非牟利機構營辦足球博彩活動；
- (c) 發牌讓一個或以上的商業機構(包括現時的境外收受賭注者)營辦足球博彩活動。

4.29 香港的合法賭博活動向來由非商業機構經營(麻將館除外)，收益中頗大部分撥作慈善用途。香港的合法賭博制度一向屬非牟利和慈善性質，而且廣為市民接受；如果引入牟利的商業經營者，制度的性質便會有所改變。此外，引入商業經營者彼此競爭，或讓商業經營者與現有的非牟利經營者競爭，對社會是否有利，亦成疑問。況且，商業經營者彼此競爭，或與香港賽馬會／香港獎券管理局競相招徠，可能會導致過多宣傳推廣賭博的活動；這不但有違政府不鼓勵賭博的政策，亦會帶來更多問題，結果得不償失。因此，我們不建議採用方案(c)。

4.30 根據方案(a)，香港賽馬會可利用其現有的資源和設施，包括轄下專業人員、電腦系統和場外投注站，以提供新服務。香港賽馬會以其信譽、在管理賭博活動方面的豐富經驗，以及在國際間的聯繫，如獲發牌營辦足球博彩活動，市民應會對其服務水準和博彩的可靠程度有充足信心。

4.31 至於方案(b)，除可維持本港賭博制度非商業化的特質外，也可為賭博制度注入新動力，因為新經營者會帶來新意念和創新措施。不過，相對於香港賽馬會，新經營者在提供高質素投注服務的能力和可靠程度方面，公信力可能較弱。況且，讓賽馬和足球博彩活動分別由兩個認可經營者(雖然同屬非牟利)營辦，仍可能會導致激烈競爭，令彼此競相推廣招徠；這同樣會刺激博彩需求，鼓勵市民賭博。

4.32 在現階段，我們希望先聽取市民的意見，然後才決定選用哪一個方案。為方便深入探討，我們會假設由一個機構經營足球博彩業務，並照此在下文提出一個可考慮的法律和發牌架構。只發牌予單一經營者，與我們把賭博局限於少數認可途徑的政策相符。

法律架構

4.33 目前，認可的賽馬博彩和獎券活動，均由《博彩稅條例》規定。因此，如為足球博彩活動提供認可途徑，由《博彩稅條例》作出有關規定，最為合適。

4.34 為與現行的政策一致，我們認為應把足球博彩活動的收益撥作公共用途，例如：推動體育和文化的發展；進行有關賭博的研究；推行宣傳及公眾教育，讓市民對賭博的影響有更多認識；為一些受賭博或有關問題困擾的人士提供專門服務等。《博彩稅條例》應具列條文，訂明如何分配收益作有關用途。

發牌架構

4.35 除在《博彩稅條例》內訂明上述規定外，我們建議根據《博彩稅條例》向經營者簽發牌照，當中列明營辦足球

博彩活動須遵守的其他條款和條件，這樣可令監管當局和經營者在運作上更為靈活。上述建議與現時規管賽馬投注活動和六合彩的做法一致。有關的發牌條件應包括：牌照期限、接受投注的方法、可接受投注的球賽種類和數目上限、博彩項目和方式、保護未成年人士、禁止賒帳投注、限制宣傳推廣、預防病態賭博行爲的措施、違反發牌條件的懲罰措施等。可考慮的發牌條件載於附件，以供參閱。

結語

4.36 目前，未經認可的博彩活動在本港日趨熾熱，顯然是由多個因素造成。因此，我們必須從多方面入手解決這個問題。我們已建議修訂《賭博條例》，以打擊未經認可的跨境賭博活動。此外，雖然收受賭注者採用先進科技和保密措施以圖避過規管，加上參與足球博彩活動的市民為數眾多，令執法當局現時面對一定困難，但我們仍會加強執法行動，致力對付日益普遍的非法賭博活動。不過，無論我們如何大力打擊未經認可的博彩活動，只要市民對某類博彩活動有龐大和持續的需求，而社會上又未有這方面的認可途徑，再加上非法收受賭注者可從中謀取暴利，這個問題將難以得到圓滿解決。

4.37 作為一個負責任的政府，我們對於非法足球博彩活動日益普遍的問題，絕不能視若無睹。故此，我們已就政府監管足球博彩活動的議題，分別列出贊成和反對的理據。在制定有關政策之前，我們必定會審慎行事，仔細聽取市民的意見。

第五章：認識和減少賭博的影響

5.1 探討賭博問題對社會和經濟的潛在影響，會有助公眾考慮如何能在處理賭博問題上取得平衡。本章旨在探討香港可採取哪些措施，以減少賭博的不良影響。

認識賭博的影響

5.2 為制定和推行具體的措施，以減少賭博所造成的影響，我們須對香港賭博問題的性質和嚴重程度加以評估。然而，香港的公共和私營機構一向甚少就這個範疇進行深入研究，而在賭博所造成的各種不良影響中，以病態賭博和未成年人士賭博最值得關注。

病態賭博

5.3 有資料顯示，大部分參與賭博活動的成年人都能控制自己的賭博行為，但有些人卻不能抑制賭博意欲，因而經常參與賭博活動，不顧及自己的經濟能力，結果導致債務纏身、情緒困擾，以至失業。有些甚至不惜鋌而走險，參與犯罪活動；有些更會因走投無路而步上自殺之途。

5.4 以往社會對嗜賭者的看法，主要是從道德 眼。不過，近數十年來，特別是在一些對這類問題頗具經驗的地區，有關賭徒問題的研究已改從心理學和精神病學的角度出發。遇有這類問題的人，通常會被形容為“病態賭徒”、“問題賭徒”或“強迫性賭徒”。這些名稱雖各有不同定義，但一般可以交替使用。

5.5 根據有關的研究，各類賭博活動當中，以網上賭博、便利賭博(例如：店舖裏的角子老虎機、電子博彩機器)和賭場的賭博活動最常導致病態賭博，主要是因為這些遊戲可以不停地進行，容易令人沉迷。此外，由於非法或未經認可的收受賭注者所提供的賭博玩意花樣繁多，賭博時間亦無限制，加上他們大肆宣傳，而且接受賒帳投注和輕易提供貸款，因此也較容易導致病態賭博行為。

5.6 病態賭徒不單經歷自身的行為問題和財政困難，而且更會累及周遭的人。他們的家人往往會陷入經濟困難甚至負債，或面對其他家庭問題。由於病態賭徒經常債務纏身，他們的親友也可能會受到牽連。此外，病態賭徒在工作崗位上的表現亦會受到影響。他們和家人可能要依靠社會福利援助過活。

5.7 然而，要確知病態賭博對社會構成的實質影響並不容易，例如：病態賭博往往與濫用藥物(例如：吸毒)、酗酒、情緒病(例如：抑鬱症)等其他行為問題一同出現，因此，我們難以把某一問題(例如：自殺)完全歸咎於病態賭博，或斷定病態賭博對某一問題(例如：離婚、家庭暴力)造成的影響。

未成年人士參與賭博

5.8 人們普遍認為，未成年人士控制賭博行為的能力較弱，因此不應容許他們參與賭博活動。的確，一些海外的研究結果顯示，相對於成年人，青少年較易出現病態賭博行為和因賭博而出現經濟困難。他們並可能因而無心向學或對其他事物失去興趣。雖然認可的賭博經營者一般不會容許未成年人士參與賭博，但由於未經認可的收受賭注者不受任何監管，未成年人士很容易被這類收受賭注者吸引，參與賭博活動。

5.9 一般而言，在非法賭博活動猖獗、認可賭博活動規管不善的地方，賭博的不良影響會較為嚴重和顯著。關於賭博活動的實質影響，各地的情況有所不同。為此，我們必須探討賭博問題在香港的普遍程度、與不同類型賭博活動的關係，以及對個人、家庭和社會的影響。作為朝這個方向邁出的第一步，民政事務局最近委託進行一項有關香港人賭博行為和病態賭博情況的研究。通過這項研究，我們希望可以對香港賭博問題有更深入的認識，這將有助我們就有關問題制定合適的對策。在研究有結果前，對各項可預防和減少香港賭博問題的措施先行略作探討，相信亦甚有幫助。

預防及教育措施

(a) 公眾教育

5.10 我們認為，與其簡單地把賭博描繪為一種“社會罪惡”並竭力地阻止市民接觸賭博，不如鼓勵他們(特別是青年人)以積極和負責任的態度看待賭博，並向他們解釋當中的風險和後果，可能會更有成效。為此，我們建議推行一項持續的公眾教育計劃，以期加強市民對賭博問題的認識，包括對個人財政和心理以至整個社會可能造成的影響。

5.11 鑑於青少年易受賭博的不良影響，我們建議仿效宣傳禁毒和反貪污教育的做法，通過學校教育計劃，向學生傳達上文第 5.10 段所建議的信息。有關信息可稍作調整，使青少年更容易理解。事實上，最近的課程改革也強調培養學生的正面積極態度，如理性和自律等，這將有助於培養學生用理性和負責任的態度看待賭博問題，並理解賭博問題所造成的影響。此外，教育署將採取以下措施，以宣揚有關信息：

- (a) 教育署已委託香港電台製作一輯電視節目，希望學生可藉此建立正面積極的價值觀，節目其中一集的內容會以賭博可能引起的後果和風險為主題。節目暫訂於二零零二年年初播出。當局稍後會把節目製作成德育參考資料，供學校使用；
- (b) 教育署會為教師和學生籌辦一系列的德育工作坊。此外，二零零一至零二學年的德育課程，也會包括賭博這個課題；
- (c) 教育署將建議申請二零零一至零二學年“學校公民教育津貼”的學校，在設計校內的公民教育課程時，把賭博問題納入其中；
- (d) 教育署將製作海報，宣傳有關賭博的不良影響，並於二零零一年九月供所有中小學張貼。

(b) 為投注者提供資料

5.12 如果投注者對賭博的性質和賭博可能帶來的後果有更多認識，出現病態賭博行爲的機會便會較少；反之，便會有較大可能出現病態賭博行爲。因此，在一些地區(如美國和澳洲)，當局會規定賭博經營者(主要是賭場和電子博彩機器)必須在賭場內和賭博機器上張貼告示，提醒投注者有關賭博的風險和獲勝的機會，以及列出有關服務的資料(例如電話求助熱線、治療及輔導服務)，方便投注者尋求有關病態賭博方面的協助。儘管香港與其他地區的賭博活動情況有很大分別，但我們仍認為應對上述措施加以研究，以決定如何在香港的認可賭博活動中採取這些措施，才可達到最大的效益。

(c) 推廣互聯網過濾器的使用

5.13 互聯網使用者可利用網上過濾器剔除一些不良資訊，包括賭博和色情網站。由於這項裝置是互聯網使用者自發使用的，故不能藉此阻止決意參與網上賭博的人下注。儘管如此，這項裝置應可有效地保障一般的互聯網使用者和未成年人士，以免他們在互聯網上接觸到賭博資料和賭博機會。我們將諮詢互聯網業界和專業團體，以研究如何可使這項裝置更爲普及，特別是方便市民在家中使用。

治療病態賭徒

5.14 在治療和輔導病態賭徒方面，雖然各地仍未有一致的做法，但若干國家已經有專為病態賭徒而設的輔導服務。在香港，病態賭徒和其家人目前可藉社會福利署和福利機構提供的家庭輔導服務尋求協助，亦可向醫院管理局尋求心理和精神治療。家庭服務中心的社工具備處理賭博問題所需的知識和技巧。中心會為受病態賭博問題影響的個人和家庭提供各項服務，包括輔導和其他形式的協助。至於須接受進一步治療的賭徒，中心會轉介他們接受臨心理和精神科服務。不過，現時香港並沒有特別為病態賭徒或其親友而設的治療或輔導計劃。事實上，香港的專業賭博輔導員為數極少，而且知道有這種服務的人亦不多。我們認為可通過醫院管理局、社會福利署和非政府機構之間的合作，為病態賭徒加強治療和輔導服務。政府在發展這些服務時，可與提供有

關服務的海外機構(例如：美國的無名賭者互助會(Gamblers' Anonymous))接觸，向他們借鏡。

進一步研究

5.15 爲了定期監察賭博問題對社會的影響，並確保爲病態賭徒所提供的服務以及預防和教育措施能夠切合社會所需，我們建議定期進行有關賭博的研究。其他可深入研究的課題包括：賭博行爲、病態賭博問題、賭博對社會經濟以及對家庭生活、青少年的影響、對賭博的規管、執法的效益等。

5.16 通過定期監察有關趨勢以及對賭博問題各方面的詳盡分析，政府以至整個社會都能對問題有更深入的了解，從而有助於制定更有效的措施，以處理賭博問題。假如我們決定提供新的認可博彩途徑，上述研究在監察這些認可活動的影響方面將更爲重要。

結論

5.17 賭博活動在若干情況下可能會引致社會和個人行爲上的問題。我們同意應向那些較易或已經受到這些問題困擾的人士提供協助，包括加強向病態賭徒提供治療和服務、推行公眾教育計劃和預防措施等。在擬訂和實施有關措施時，政府應擔當主導角色，同時與非政府機構緊密合作。

第六章：總結

6.1 跟世界上許多地方一樣，香港的賭博政策正面臨重大挑戰。我們必須認真審視現況，力謀對策。賭博從來都是一個極具爭議的問題，因為這個問題影響不少人，而且涉及龐大的社會資源。因此，政府在作出任何有關賭博的重大決定前，定會小心聽取市民的意見，確保有關政策和措施廣為公眾接受，並符合社會的利益。為此，我們誠邀各界人士仔細考慮本諮詢文件所提的事項，並向我們提出意見。

民政事務局
二零零一年六月

可考慮的認可足球博彩活動發牌條件

如決定提供認可的足球博彩途徑，可考慮採用以下的發牌條件：

(a) 接受投注的方法

2. 我們必須慎防因發牌營辦足球博彩活動而令投注站數目大增。因此，專為足球博彩活動而設的新投注站數目應該愈少愈好。經營者亦可利用電話及／或互聯網等電訊設施接受投注。

(b) 可接受投注的球賽種類和數目

3. 為免出現內定賽果、貪污行賄的情況，我們建議最好在發牌條件中明文禁止就香港足球聯賽賽事及香港球隊有份參與的地區／國際賽事接受投注，至少在營運初期如是。

4. 目前，本地賽馬和六合彩開彩的次數均有所限制¹。為免提供過多賭博機會，我們可考慮在牌照內訂明每年可接受投注的足球賽事數目上限。這亦與賽馬活動的做法一致。另一個做法，是只容許經營者就大型國際和地區足球賽事(例如：世界杯、歐洲國家杯、英國和意大利的超級聯賽)接受投注，這些亦是本港投注者最有興趣的賽事。至於可接受投注的賽事／聯賽數目或種類，則須視乎公眾意見如何，並由監管當局和準經營者進一步商定。

(c) 保護未成年人士

5. 目前，未成年人士不可進入馬場、場外投注站、麻將館等合法賭博場所。鑑於有公眾擔心兒童和青少年會因當局提供認可足球博彩途徑而受到不良影響，同時為了有效地監管這些活動，我們會嚴禁經營者：(a)接受 18 歲以下人士投注；(b)容許

¹ 目前，每個馬季的賽馬日上限是 78 日，馬季過後歇暑兩個月。六合彩雖然沒有這方面的明文限制，但通常是每星期開彩兩次；在馬季過後的歇暑期間，則每星期多開彩一次。

18 歲以下人士進入任何賭博場所(包括投注站和服務中心)；(c) 為 18 歲以下人士開設投注戶口。此外，持牌人也必須採取一切合理措施，避免接受未成年人士投注(例如：對投注者的年齡有懷疑時，須要求他出示身分證明文件)。以上各項條文應納入為主要的發牌條件。持牌人若蓄意或因疏忽而屢次違反這些條件，可能會被停牌。

(d) 防止信貸投注

6. 為防止投注者沉迷賭博，以致財力不能承擔，我們將嚴禁經營者向投注者放貸，接受信用卡付款或容許延期付款。事實上，雖然目前法例和牌照對此並無明文規定，但賽馬會也有採取這些措施。我們建議把這項條文列為足球博彩的主要發牌條件。

(e) 限制宣傳推廣

7. 為免鼓勵賭博，我們認為應限制認可經營者就足球博彩活動進行宣傳推廣，尤其是一些會鼓勵市民(特別是未成年人士)賭博的宣傳推廣活動。鑑於足球運動廣受本地青少年歡迎，而很多不參與賭博的市民也喜歡這種運動，制定這些管制措施便更有必要。然而，我們應容許經營者在合理的情況下發放有關球賽的資料。這方面的細節，有待發牌當局與經營者磋商後，在牌照內訂明。這樣，接觸到足球博彩的主要會是那些真正有興趣下注球賽的市民，而不想參與賭博的人，亦不會因宣傳活動而對投注產生興趣或受到滋擾。我們認為，這些條件將不會過分削弱認可經營者的競爭力，致令未經認可的經營者佔優，因為在《2000 年賭博(修訂)條例》通過後，未經認可的經營者也會被禁止在本港推廣業務。

(f) 預防病態賭博的措施

8. 發牌當局可規定認可經營者採取適當的措施，以預防病態賭博行為，例如在投注站、服務中心等場所張貼告示，提醒投注者有關沉迷賭博的危險(詳見第五章)。這些規定會在牌照內訂明。

(g) 違反發牌條件的懲罰措施

9. 發牌當局應該清楚訂明，經營者如違反主要的發牌條件，可被暫時吊銷牌照甚或停牌。我們亦可考慮訂明，經營者如違反指定的發牌條件，可被處以罰款。

10. 假設為足球博彩活動提供認可途徑，上述建議的架構有助確保其運作既能為香港帶來預期的好處，又能保障投注者的利益，同時可把不良影響減至最少。如決定提供認可足球博彩途徑，政府會在立法會下一屆會期提交條例草案，為足球博彩活動制定法律架構，繼而商定發牌制度的細則。

民政事務局
二零零一年六月