

# 澳門博彩業的發展與監管法制化

王長斌

---

**[提要]** 監管法制化是澳門博彩業發展的重要保障，也是提升澳門博彩業競爭力的重要方面。澳門政府應當使用規範的法律形式，努力填補博彩法律的空白，及時做好法律的修訂和廢除工作。在執法方面，政府應增強主動性，並為博彩經營者提供足夠的救濟途徑；同時，創立解決博彩糾紛的機制，重拳打擊賭場犯罪，為遊客創造一個乾淨的環境。澳門現行的博彩法律和管理制度已經實施十年，未來十年是檢討現行法律以及加強博彩法制建設的關鍵時期。

**[關鍵詞]** 博彩立法 博彩執法 博彩監管 博彩糾紛解決

**[中圖分類號]** D676.58 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874-1824(2012)01-0065-08

---

澳門博彩業十多年來的高速發展，除了得益於中國內地經濟的迅速崛起之外，在很大程度上得益於其在東亞地區的壟斷地位。但是，任何壟斷都孕育了摧毀自身壟斷地位的種子，澳門博彩業概莫能外。首先，澳門博彩業的巨大成功必然激發周邊地區開賭的欲望。其次，從防禦的角度，為了抵消澳門博彩業對其帶來的負面影響，周邊地區也有開放博彩的衝動。澳門博彩業顧客的生力軍是周邊地區的遊客，遊客到澳門參與博彩活動，對於周邊地區而言，結果必然是資金淨流出而博彩業的負面效果淨流入。所以，近幾年來不斷傳出日本、台灣、香港甚至海南開賭的消息。新加坡開賭已使澳門頗受驚嚇，如果近在咫尺的東亞其他地區開賭，對澳門博彩業造成的衝擊可想而知。而從世界博彩業的發展趨勢來看，未來幾年裡，東亞一些地區開賭或將不可避免。<sup>①</sup>

面對其他地區的競爭，澳門特區政府需要未雨綢繆，預先加固博彩業這棵大樹。為此，政府不僅應當著眼於產品創新，增加澳門的獨特性（或稱不可替代性）和吸引力，而且應當著眼於制度創新，增加投資者和遊客對澳門的信心。而制度創新的關鍵之一，是博彩監管的進一步法制化。本文擬對澳門博彩監管法制化的必要性、重要性以及法制化建設的重點內容略作探討。

## 一、博彩監管法制化建設與澳門博彩業競爭力的提升

無可否認，澳門政府和社會對於博彩業未來可能遭受的衝擊一直心存憂慮，但政府開出的藥方多集中於經濟方面，例如近年來一直強調“經濟適度多元化”，對於法制建設方面則重視不夠。而一個地區的法制建設水平，對於博彩投資者而言至關重要。

法制（或者法治）是與人治相對立的概念。加強博彩監管法制化建設，實際上是為政府管理博彩業制定清晰的規則，政府必須按照已經制定並公佈的規則辦事。所以，加強法制建設有助於消除政府或官員的恣意，增強政策的穩定性，從而增加博彩經營的可預測性，降低博彩經營的風險與成本，這是加強博彩法制建設的關鍵理由之一。能夠降低風險與成本，才會對博彩經營者有切實的吸引力，使澳門在未來的競爭中佔據有利地位。

博彩監管的法制化水平對於外來投資者尤其重要。外來投資者來自於異質的文化環境，在當地缺乏必要的人脈關係，對於當地政府的行事方式也缺乏瞭解。所以，他們更傾向投資於法制水平較高的地方，以盡可能降低不理性的政府行為或個別有權勢的政府官員行為對他們的影響。外來投資者對於法制水平的重視，在澳門博彩業的實踐中已有切實反映。永利澳門於2001年獲得澳門賭牌後，遲遲未履行投資承諾，理由之一就是澳門沒有博彩信貸法。直到2004年澳門政府通過《娛樂場博彩或投注信貸法律制度》（第5/2004號法律）之後，永利才動工興建其第一座娛樂場。<sup>②</sup>儘管永利遲遲不履行投資承諾存在多方面的原因，但其堅持先立法、再投資的態度，從外來投資者的角度看，不能說沒有幾分道理。任何沒有見諸法律的政府承諾，對於外來投資者而言，總是疑信參半的。

當然，並不是有了法制就有一切。影響投資者的因素是多方面的。如果法制水平高，而其他條件並不具備，也不會對投資者產生太大的吸引力。但是，在其他條件基本相同或相差不大的情況下，法制水平就成為具有相當決定性的因素。美國的特拉華州的例子頗具代表性。特拉華在美國是一個小州，與其他州相比，並無政治、經濟等資源優勢，但20世紀以來，特拉華州一直以公司註冊的聖地而著稱。目前，接近一百萬個企業實體以特拉華州為法定註冊地，而且，超過50%的美國公眾持股公司以及63%的福布斯500強企業都是在該州註冊的。<sup>③</sup>為什麼這些企業選擇在特拉華州註冊？人們普遍認為，該州的公司法體系起到了關鍵性的作用。首先，特拉華州公司法的先進性和靈活性在美國是受到公認的。其次，特拉華州的法院體系，尤其是公司法庭，做了傑出的工作，法官們專長於公司法律，能夠快速有效、公平合理地處理相關公司法律案件。一個美國律師認為，特拉華州公司法庭“悠久的歷史和傳統，以及大量優秀法官形成的人力資本，是其他司法區域不可移植的優勢”<sup>④</sup>。

與其他地區相比，澳門顯然無任何資源等“硬體”方面的優勢，所以找到這種“不可移植”的“軟體”優勢對於澳門博彩的長期發展至關重要，其中加強博彩監管法制建設是非常值得重視的環節。

## 二、博彩監管法制化建設的重點：博彩公司角度

澳門博彩監管的法制化，從博彩公司方面來看，至少應當體現在以下幾個方面：首先，政府的監管應當有法可依。換言之，政府監管的内容和方式，都應當有法律依據，不宜存在大量法律空白；如果法律過時或出現了其他不適當的情況，應該能夠得到及時的補充、修訂或廢除。其次，政府的監管應當依照法律的規定，不能無法不依。最後，作為管理對象的博彩企業，如果認為受到政府不公平或不適當的對待，應該有機會和渠道反映自己的訴求。

### （一）博彩的法律淵源

澳門回歸祖國之後，關於娛樂場幸運博彩業<sup>⑤</sup>，澳門的法律<sup>⑥</sup>淵源有以下幾種：（1）由立法會通過、行政長官頒布的法律。迄今為止共三項，分別是《娛樂場幸運博彩經營法律制度》（第

16/2001號法律)、《娛樂場博彩或投注信貸法律制度》(第5/2004號法律)以及《預防及遏止清洗黑錢犯罪》(第2/2006號法律)。(2)行政法規。行政法規由行政長官徵詢行政會意見之後頒布,目前同樣是三項,分別是《規範娛樂場幸運博彩經營批給的公開競投、批給合同,以及參與競投公司和承批公司的適當資格及財力要件》(第26/2001號行政法規)<sup>⑦</sup>、《從事娛樂場幸運博彩仲介業務的資格及規則》(第6/2002號行政法規)、《博彩仲介人傭金稅項之部分豁免》(第10/2002號行政法規)<sup>⑧</sup>。三項行政法規均屬執行第16/2001號法律的補充性行政法規。<sup>⑨</sup>(3)行政命令。行政命令由行政長官依職權發布。迄今為止行政長官共發布了15項行政命令,內容全部是有關批准相關博彩公司設立兌換櫃檯的。(4)行政長官批示。行政長官依職權發布,目前共20項,其中9項是有關賭牌競投或批准的,9項是豁免博彩公司所得補充稅的,1項是延長某博彩公司兌換櫃檯開業期限的。(5)經濟財政司司長依職權發布的批示。共19項,1項是授予賭牌競投委員會許可權的,1項是核准博彩仲介人准照式樣的,17項是規定各種幸運博彩方式的。<sup>⑩</sup>五種法律淵源並不具有同等的效力,大體上,從第(1)到第(5)項,位階和效力是遞減的。法律居於最上方,行政法規次之,行政命令和行政長官的批示再次,最後是經濟財政司司長的批示。

在上述五種法律淵源中,比較清晰的是處於兩端的規範,即立法會通過的法律和經濟財政司司長的批示。法律規定全局性的、對博彩業有重要意義的或與刑事法律相關的內容,所以應當由立法會討論通過。而經濟財政司司長的批示基本上是關於幸運博彩的“標準”(standards)的。因為這些“標準”屬於純粹技術性質,並不涉及博彩公司或其他機構的利益問題,也不設定獎懲,所以沒有必要採取位階較高的法律形式,由經濟財政司司長頒布是妥當的。

存在問題的是行政法規、行政命令和行政長官批示。三者之間的區別不甚明確,容易引起混亂。例如,對於博彩仲介人傭金稅項的豁免,是用行政法規的形式規定的,而博彩公司所得補充稅的豁免,卻用行政長官批示的形式規定。二者既然同為稅收豁免問題,理應用同一種形式規範方為妥當。而且,對於稅項的徵收或豁免涉及公民財產權,所以應當用位階較高、規範性較強的形式。換言之,在稅項豁免問題上,行政法規優於行政命令和行政長官批示。行政法規是特區法律承認的法律形式之一<sup>⑪</sup>,具有較高的法律效力,而行政長官批示的效力較弱。

採用何種形式頒布法律規範,並不純粹是形式問題,而是涉及到所公佈的法律規範的穩定性。通常,從程序上而言,制定位階高的法律規範比位階低的法律規範程序更複雜。例如,在澳門,法律要經過法案的提出、辯論、立法會議員投票表決等階段,而改變、廢除這些規範同樣需要經過這些程序,所以法律一旦制定,要改變它並不容易。制定行政法規也要經過一定的程序,按照有關法律的規定,行政長官在徵詢行政會意見後,才能頒布行政法規。<sup>⑫</sup>行政命令和行政長官批示則無需經過這些程序,所以更容易修改和廢除。因此,為了增加法律規範的穩定性和可預測性,行政長官發布具有規範性效力的文件,宜採用行政法規的形式;對於不具規範性效力的具體事項,可考慮採用行政命令或行政長官批示的形式。

## (二) 法律的修改、補充與實施性細則

正常情況下,為執行法律的原則性規定而通過的行政法規和行政規章的數目應當遠遠多於法律的數目。一般而言,法律的內容較為原則。所以,為了落實法律的規定,相關行政機構需要制定大量執行性的規範(在澳門,具體表現為行政法規、行政命令或行政長官批示)。但從上述五種法律淵源的數量統計中不難發現,法律的數目是三項,行政法規的數目也是三項。行政命令和行政長官的批示雖然數量較多,但多數內容與執行上述三項博彩法律無涉。<sup>⑬</sup>因此,可以看出,

澳門博彩法律規範的組成存在結構性問題。澳門政府只在本世紀初期，為了配合賭權開放而制定了一些細則性規定（包括三項行政法規），且主要內容是賭牌競投。當賭牌競投塵埃落定後，政府基本上沒有再制定細則性規定。同時，對於已經制定並實施的三項法律，也沒有進行任何修改或補充。換言之，除了制定博彩信貸法和反洗錢法之外，澳門的博彩法制建設，至少在立法方面，是停滯的。這種停滯現象是否因為澳門的博彩法律已經盡善盡美，沒有必要補充與完善？顯非如此。具體考察第16/2001號法律的規定，就會發現還有大量工作要做。以下試舉數例。

澳門的博彩公司最初獲批在澳門經營博彩業時，都屬非上市公司。甚至在澳門政府與各博彩公司簽訂的博彩經營批給合同中，澳門政府還特別要求各“承批公司或承批公司屬控股股東的公司，不得在證券交易所上市；但經政府許可者除外。”因此，澳門政府加諸各博彩公司的義務，都是在給定對方是非上市公司的基礎上設計的。而目前澳門六家博彩公司均屬上市公司。上市公司與非上市公司，在許多方面（如股份的移轉等）有重大不同，以監管非上市公司的方法監管上市公司，必然有許多不到位之處。例如，如果屬於非上市公司，持有公司出資額5%的股東在轉讓股份時，公司有義務及時通知政府。但如果屬於上市公司，通過證券交易所自由買賣轉讓的股份則不在此限。<sup>④</sup>所以，對於上市公司通過證券交易所進行的股份移轉而言，澳門政府並無監管，這就出現了漏洞。因此，澳門政府應當考慮針對上市公司，設計新的監管方式或內容。

再如，與角子機有關的博彩市場份額，無論是現在還是將來，都是澳門發展中場市場的重要組成部分。但對於角子機的設計、檢測、賠率以及對角子機製造機構和檢測機構的規管等，澳門的法律規範尚付諸闕如。

又如，第16/2001號法律禁止未滿十八周歲的人進入賭場，但對此禁令卻未採取任何執行措施，以至於未滿十八周歲之人不費吹灰之力就可進入賭場。其實執行這項禁令並不困難，因為澳門的賭場與非賭場區域是完全隔離的，在進入賭場之前查驗證件應當是容易做到的事情。<sup>⑤</sup>另外，第16/2001號法律只規定了禁止未滿十八周歲的人進入賭場，卻沒有明確規定未成年人中獎後如何處理。2007年2月香港未成年少女中獎案發生後，有關當局表示會盡快修改法律<sup>⑥</sup>，但時至今日法律仍未通過。

從上述例證可以看出，隨著市場環境和監管環境的變化，澳門博彩監管法制建設必須跟上時代發展的步伐，及時修改、補充以及制定新的法律規範，以保障澳門博彩業的健康發展。

### （三）博彩法律的執行

法律的執行，包含兩種具體形式。一種是被動執行：法律怎麼規定，執法部門就怎麼執行。如果沒有案件發生，執法部門不能畫蛇添足。另一種是主動執行：執法部門需要採取措施執行法律的規定。主動執行的目的，是保護相關人的利益，排除潛在的危險，而不是滋事擾民。

就博彩法律來看，執法部門無論在被動執行還是在主動執行方面，都有進一步提高的空間。

1. 第16/2001號法律第二十一條第三款規定：“禁止承批公司之間或屬於有關集團之公司之間以任何方式商定之、能對承批公司之間之競爭造成阻礙、限制或破壞之協議或行為。”但是，2009年以來，澳門六間博彩公司卻多次召開會議，協商控制博彩仲介人的傭金水平。<sup>⑦</sup>這明顯屬於上述條文規定的限制競爭行為，但政府不僅沒有啟動執法程序，卻明確表示支持該種協商行為。<sup>⑧</sup>實際上，如果政府經過對澳門博彩市場的評估，認為博彩公司的協商行為有利於或無損於博彩市場的發展，則應該循合法途徑予以支持。第16/2001號法律已經提供了這樣一個合法途徑。該法第二十一條第五款規定：“第三款及第四款所禁止之協議、決定、行為或事實均為無

效，但透過行政長官批示明確宣示具說明理由之情況者除外。”所以，相關執法部門應該敦促博彩公司向政府提出申請並說明正當理由，然後獲得行政長官的批示。只有這樣做才是嚴格執行法律的態度。政府沒有依循合法途徑，即有損於法律的嚴肅性和權威性。

2. 《娛樂場博彩或投注信貸法律制度》（第5/2004號法律）規定，博彩仲介人可以作為博彩信貸實體向賭客提供借貸，但其前提條件是博彩仲介人必須與相關博彩公司簽訂合同，並經政府批准。<sup>⑨</sup>但是，2009年4月8日，澳門博彩監察協調局向香港高等法院發出一份證詞，表示該局未曾批准過博彩仲介人與博彩公司簽訂的從事信貸的合同，也沒有批准過博彩仲介人或管理公司與博彩公司簽訂的有代理權委任合同或有代理權代辦商合同。<sup>⑩</sup>如果這一說法無誤，則意味著，截至2009年4月8日，澳門博彩仲介人所從事的博彩信貸並不符合第5/2004號法律的規定。面對這一狀況，相關部門無疑應當採取措施，促使博彩仲介人盡快完成法律規定的各項條件，以保護博彩仲介人的合法利益。因為，按照澳門法律的規定，如果博彩仲介人沒有完成法律規定的程序，則無法構成“法定債務”之淵源，從而喪失了通過司法途徑追討賭債的基礎，這將對博彩仲介人借貸產生不小的負面影響。<sup>⑪</sup>

#### （四）博彩公司的救濟途徑

在政府與博彩公司的監管與被監管關係中，博彩公司屬於較弱勢的一方，政府有多種法律手段監管或處罰博彩公司。為防止政府執法中的隨意性，必須賦予博彩公司適當的救濟途徑，使其意見能夠得到表達。可以從兩方面著手：其一，政府的任何處罰行為都必須依照一定的程序，這個程序應當容許博彩公司有表達自己意見的機會。但是，第16/2001號法律只規定了政府懲罰博彩公司的權力和手段，卻沒有規定行使這些權力的程序，更沒有規定博彩公司的權利。<sup>⑫</sup>其二，在行政程序窮盡之後，博彩公司應該有適當的渠道尋求司法救濟。在這方面，澳門法律並沒有設定障礙，博彩公司可以自由地尋求司法救濟。但是，由於澳門司法機關的資源比較缺乏，司法效率並不高。這一點當然不獨對博彩公司為然，對於整個澳門社會都是亟待解決的問題。另外，儘管澳門博彩的歷史悠久，但鮮有案件到達司法機構者，所以法官關於博彩法律以及有關博彩的其他知識，未見得如特拉華法官之於公司法那樣精準、嫺熟，這也是澳門需要加以改善的地方。

### 三、博彩法制化建設的重點：遊客或賭客角度

如果說加強博彩法制建設有利於吸引博彩公司的投資，從而增加博彩產品的供給，那麼加強博彩法制建設同樣有利於吸引遊客前來澳門，從而增加博彩產品的需求。這對於吸引一般遊客從而發展中場博彩尤其重要。貴賓參與博彩活動可以通過博彩仲介人瞭解、適應市場環境，而一般遊客更多地需要從公開渠道瞭解、適應市場環境，所以他們更重視博彩市場上的法制環境。一個安全、規則、透明度高的市場總是對遊客產生吸引力；反之，一個違規、暗箱操作的市場會令遊客望而卻步。從一般遊客的角度來看，澳門應從以下幾個方面加強法制建設：

#### （一）推廣三語立法，培育一個友善的法制環境

一般遊客在決定是否參與博彩活動之前，總是希望多瞭解一些澳門博彩法律的信息。但是，澳門的博彩法律一般僅有中文版本或葡文版本，有些甚至沒有中文版本。例如，目前，澳門賭場合法的博彩方式共有34種，其中關於角子機的規章暫付闕如，關於花旗骰、十二號碼、十一支或十二張牌博彩、十三張撲克、五張牌撲克等5種博彩的規章只有葡文版。<sup>⑬</sup>葡文雖然是澳門的正式語文之一，但亞洲地區（澳門顧客的主要來源地）通曉葡文的遊客，可以說寥寥無幾；東南亞以

及其他地區的遊客，懂中文的也比較少；而英語屬於世界較通用的語種。因此，從方便遊客、吸引遊客的角度出發，澳門的博彩法律應該三語化。遊客在充分瞭解遊戲規則以及自己權利和義務的基礎上參與博彩活動，有利於避免某些誤解和爭執，也有利於澳門樹立正面形象。

## （二）積極打擊賭場內犯罪，打造一個乾淨的博彩場所

賭場內針對賭客的犯罪，例如盜竊顧客的籌碼、借高利貸給顧客等，對於澳門博彩的形象有很大的負面影響。每一個遊客都是活廣告，遊客將一次好的經歷傳遞給其他人，可能引來更多的遊客；而將一次壞的經歷傳遞給其他人，就會阻止更多的遊客前來澳門並參與博彩活動。所以，一個賭客成為賭場內犯罪的犧牲品後，會影響更多潛在的遊客或賭客，甚至損及澳門博彩的整體形象。因此，澳門政府應當從長遠出發，重拳打擊相關的賭場內犯罪活動（如目前較為嚴重的“扒仔”現象<sup>④</sup>），為賭客創造適宜的博彩環境。

## （三）認真解決賭客與賭場糾紛，創設公平的解決機制

賭場與賭客之間的糾紛在所難免，但澳門尚未設立一個規範性的解決糾紛的機制。在解決糾紛的時候缺乏規範，容易打擊賭客對澳門博彩以及澳門政府的信心。2007年香港人在星際酒店玩老虎機，熒屏顯示贏得4000萬巨獎而最終裁定其不獲派彩案，即凸顯出澳門在解決糾紛方面存在的問題。<sup>⑤</sup>此事的處理存在諸多不規範之處，以至於事主直截了當地表示對賭場和澳門政府信心不大。如果此事發生在美國內華達州，賭場和政府必須根據法定程序處理此事。首先，賭場方面必須馬上封存老虎機，在內華達博彩控制理事會（Gaming Control Board）完成調查之前，不允許任何人動此台老虎機。同時，賭場應當立即召集目擊者，獲得他們關於此事的書面陳述。在可能的情况下，要對該機器和遊戲拍照。賭場還必須立即通知理事會。<sup>⑥</sup>其次，理事會將派員進行調查，並在30日之內發出裁決書。<sup>⑦</sup>在接到裁決書的20日內，如果當事人不服，可以要求理事會聽證，重新評估該裁決。理事會或者負責聽證的官員將確定聽證日期和地點，並至少提前20日通知賭場和顧客。<sup>⑧</sup>聽證會必須符合正當程序的要求，包括傳召及詢問證人的權利，提出證據的權利以及提出反證的權利等。<sup>⑨</sup>聽證會之後，負責聽證的官員必須向理事會報告，就調查員的決定提出維持、修正或推翻的建議。理事會然後作出決定。在理事會的決定送達各相關當事人之後7日內，“敗訴”一方還可以申請重新聽證，但理事會只有在特殊情況下才會給予重新聽證的機會。<sup>⑩</sup>對於理事會的最終決定，當事人如果不服，還可以要求法院進行司法審查。<sup>⑪</sup>

美國內華達州的這套體系，有幾個突出的特點值得澳門借鑒。第一，糾紛發生後迅速保存證據。在上述案例中，賭場工作人員不是先保存證據，而是先要求開機檢查，當然會引起顧客的疑慮。第二，糾紛發生後迅速通知相關政府管理機構。這是因為，雙方當事人往往各持己見，所以一個有權威的部門迅速介入是非常必要的。而在上述案例中，賭場與顧客爭執了兩個小時還沒有通知相關政府部門。第三，美國的程序給予當事人多次要求重新評估或聽證的機會，在最大程度上保護賭客的權利。第四，美國程序的重點放在博彩管理部門，這是因為博彩管理部門熟悉博彩業的情況，可以給出快速、專業性強的意見。筆者認為，澳門應當在博彩監察協調局設立一個專門處理賭客與賭場糾紛的機構，由熟悉博彩業的專業人員和法律工作者組成，並以先進國家的相關程序為藍本，創設一套嚴謹、規範的處理糾紛程序，最大限度地保護賭客和賭場權益。

## 四、未來十年：澳門加強博彩法制建設的關鍵時期

對澳門而言，加強博彩法制建設已刻不容緩，而未來十年是關鍵時期。

第一，澳門現行博彩管理體制已經完成階段性歷史任務，2020年之後，應當因應亞洲博彩市場的發展形勢，實行新的管理體制。這就意味著支持目前管理體制的一整套法律制度需要作出改變。

目前，澳門將賭牌數目限制為六個。這種限制賭牌數目的做法，主要是出於澳門博彩市場穩定性的考慮。2001年之前，澳門的博彩市場由一間公司壟斷。此後政府決定開放博彩市場。如果一下子從完全壟斷轉變為完全自由競爭，可能會出現不易管理甚至失控的狀況，所以，當時政府限制賭牌數量的考慮是有道理的。經過十年的發展之後，政府已經積累了管理多個博彩企業的經驗，進一步開放博彩市場在管理上應當不會出現太大的問題。此外，限制賭牌的數目，對於澳門博彩市場的發展已經顯示出不少弊端。在目前的體制下，有實力同時也有投資意願的公司，因為賭牌的限制，無法進入澳門博彩市場。這會產生兩方面的負面影響，一是不利於澳門的發展，應該進入澳門的資金卻被拒之門外；二是這些資金面臨東亞市場的巨大誘惑，如果不能進入澳門，他們就會轉而遊說其他地區開賭，從而增加澳門市場的競爭壓力。另外一個弊端是，目前的體制把某些澳門博彩公司培養成了“二掌櫃”，因為有些較小的資本會尋求與這些博彩公司合作，從而實際上進入澳門博彩市場。結果是，澳門政府不僅難以控制賭場數量，而且喪失了原本應當由政府徵收的牌照費。<sup>②</sup>

澳門六間博彩企業與政府簽訂的博彩合同將陸續於2020年和2022年到期。<sup>③</sup>儘管正在澳門市場經營的博彩企業具有先發優勢，但對於能否取得新賭牌，畢竟存在一定程度的不確定性。所以，在博彩合同接近到期的時候（例如2017年前後，即距博彩合同到期日3-5年），如果新的體制不明朗，六間博企的繼續投資意願很有可能降低。所以，最好在這個日期之前，政府能夠明確博彩合同到期後的賭牌授予體制。這也有利於有意願進入澳門博彩市場的公司做好充分的準備工作。而為了實現體制轉換而進行的法律修改、完善及準備，應該早於這個時間開始。也就是說，從現在起，關於博彩法律的研究、修改等工作，即可提上議事日程。

第二，如前所述，未來十年內東亞其他某個或某幾個地區開賭的可能性非常大。如果其他地區開賭，不僅澳門六間博企存在把資金投在澳門還是投在新開賭地區的選擇，而且原來有意投入澳門博彩市場的其他企業也需要進行評估，為自己的資金尋找合適的投資地點。因此，澳門政府應立即著手加強博彩法制建設，以增加澳門在投資者心目中的分量，從而增加投資者投資澳門或繼續投資澳門的信心。在未來十年內，國際資本在澳門的投資越多，就越容易使澳門保持先發優勢，就越不容易為其他地區趕上或超越。因此，未來十年內，澳門政府應當在各方面促進博彩業的發展，尤其應當在薄弱環節——法制建設上下功夫。

①對於亞洲博彩業的競爭態勢，王五一教授作了詳細的分析。參見王五一：《亞洲“賭博爆炸”與澳門的博彩業》，澳門：《澳門研究》，2010年第4期。

②參見鐘珩、吳荇：《澳門博彩業：本地虎大戰過江龍》，海口：《新世紀週刊》，2006年第28期。

③參見美國特拉華州州務卿辦公室網站：<http://corp.delaware.gov>

④Lewis S. Black, *Why Corporations Choose Delaware?*

美國特拉華州州務卿辦公室網站資料：[http://corp.delaware.gov/whycorporations\\_web.pdf](http://corp.delaware.gov/whycorporations_web.pdf)

⑤為論題集中起見，本文的研究限於娛樂場幸運博彩業，不涉及賽馬、賽狗、即發彩票、體育彩票、中式彩票等其他博彩形式。

⑥在澳門，法律有廣義、狹義之分，廣義的法律泛指由政府通過或認可的具有約束力的規範，狹義的法律僅指立法會通過、並由行政長官頒布的法律。本文在

指稱後者的時候，在容易引起誤解的地方，冠以“立法會通過的”字樣，以示區別。

⑦後經第34/2001號行政法規、第4/2002號行政法規修訂。

⑧後經第23/2005號行政法規修訂。

⑨根據澳門《關於訂定內部規範的法律制度》（第13/2009號法律）的規定，行政法規分為兩種，一種是獨立行政法規，一般涉及立法會尚未制定法律的領域，另一種是補充性行政法規，就具體執行相關法律訂定的事宜作出規定。

⑩有些批示後來被新的批示修訂，本統計並不包含新的批示。

⑪詳見《關於訂定內部規範的法律制度》（第13/2009號法律）。

⑫《法規的公佈與格式》（第3/1999號法律）第十三條。

⑬15項行政命令完全是為了解決兌換櫃檯的設立問題。20項行政長官批示中有9項是關於賭牌競投的，可以算作為執行第16/2001號法律而制定，其他是豁免博彩仲介人的傭金稅，與執行法律關係也不大。

⑭見《澳門特別行政區娛樂場幸運博彩或其他方式的博彩經營批給合同》第十八條。

⑮新加坡以及世界其他不少賭場都採取了這項措施。

⑯見香港：《蘋果日報》，2007年2月24日；澳門：《澳門日報》，2007年2月25日。

⑰見澳門：《澳門日報》，2009年2月24日、5月19日。

⑱見澳門：《澳門日報》，2009年2月24日。

⑲見該法第三條及第八條。

⑳Wynn resorts (Macau) S. A. vs. Mong Henry, HCA 192/2009, The High Court of Hong Kong SAR, Court of First Instance.

㉑參見澳門《民法典》第1171條以及第5/2004號法律第四條。

㉒參見該法第四十三至第四十八條。

㉓參見博彩監察協調局網站：<http://www.dicj.gov.mo/web/cn/rules/index.html>

㉔參見鮑勃：“‘扒仔’擾市，急待整治”，澳門：《九鼎》，2010年10月。所謂“扒仔”，是一批遊蕩在賭場的人，表面上是在幫助賭客，實際上幹一些偷取賭客籌碼、引誘賭客超經濟實力參與賭博等犯罪活

動。當賭客輸光身上的錢之後，他們就借錢給賭客，並從中收取高額傭金。如果最終賭客無法償還借款，他們就會限制賭客自由，直至威逼賭客家人拿錢贖人。博彩公司往往對“扒仔”現象睜一隻眼閉一隻眼，因為“扒仔”聚集，可以哄抬賭場氣氛，並使賭客多輸錢給賭場。但“扒仔”現象對澳門博彩業整體形象的嚴重危害不言而喻。

㉕2007年9月1日，來自香港的田小姐在星際酒店將澳門幣五元投入老虎機後，螢幕顯示她中了4000萬元。當她把消息告訴一位賭場職員時，該職員卻聲稱機器可能出現故障，需要檢查。接著，賭場多名經理陸續來到，要求打開機器檢查，而事主擔心開機後會失去所有證據，雙方因此僵持不下。事主之後打電話報警，要求在警方人員到場作證的情況下開機檢查。經過兩個多小時的交涉，賭場才答應將事件交由澳門博彩監察協調局作出仲裁。澳門博彩監察局接獲投訴後，即時接觸局方駐賭場的值班督察，並聽取賭場公司及老虎機製造商的意見，賭場也暫停同款老虎機的運作。澳門博彩監察局最後公佈的調查結果是：田小姐不獲派彩。其理由是：儘管事主當日將硬幣投入老虎機後，螢幕出現機器故障和獲得高分之數字，但所涉老虎機最高中獎上限為4.5萬澳門元，螢幕上出現高分數字屬不合理。

㉖如果爭議值不足500美元，賭場必須告知賭客有要求理事會進行調查的權力；如果達到或超過500美元，賭場必須立即通知理事會。參見Nev. Rev. Stat. § 463.362。

㉗Nev. Rev. Stat. § 463.362 (2) .

㉘NGC Reg. 7A.030.

㉙參見NGC Reg. 7A.

㉚NGC Reg. 7A. 180(2)(a)-(b).

㉛Nev. Rev. Stat. § 463.3662 (1) .

㉜參見王長斌：《澳門博彩批給制度之反思》，澳門：《澳門理工學報》，2011年第2期。

㉝參見澳門博彩監察協調局網站之“承批合同”。

**作者簡介：**王長斌，澳門理工學院博彩教學暨研究中心副教授、博士。

**[責任編輯 劉澤生]**