

澳門博彩批給制度的歷史變遷與反思

王長斌

[提 要] 澳門博彩批給制度的實質是博彩專營(特許)制度,其起源於 19 世紀下半葉博彩業的承充專營。雖然澳門特區政府於 2001 年將幸運博彩經營權批給數目增加為三個,但博彩批給制度的專營本質並未改變。面對日趨激烈的國際競爭,延續近 170 年的博彩專營制度已經顯現出缺乏靈活性的問題。為了博彩業的持續健康發展,澳門應當考慮採用不限制博彩公司或賭場數目的准照制度,或在批給數目、批給期限、公開競投、博彩稅等方面採用較為靈活的規定。

[關鍵詞] 賭博 博彩法制史 博彩的重新批給 博彩許可

[中圖分類號] D676.59 [文獻標識碼] A [文章編號] 0874-1824(2019)03-0026-10

澳門幸運博彩的批給即將到期,^①到期後如何重新批給、批給的數量、期限以及博彩稅率是否需要改變等問題,引起澳門社會持續的關注與討論。由於到期後的重新批給可能對澳門博彩業的未來產生重大影響,所以,從澳門博彩業健康發展角度考慮,對於博彩批給制度進行充分與審慎的研究是有必要的。澳門現行的博彩批給制度,均為澳門特區政府在 2001 年之後制定,集中反映於 2001 年頒佈的《娛樂場幸運博彩經營法律制度》(第 16/2001 號法律)及其配套的行政法規。^②但這並不意味著這些制度是完全新的,事實上,許多現行批給制度脫胎於澳葡政府時期制定的法律。因此,研究澳門博彩批給制度的歷史發展,有助於更好地理解現行制度的精神,對於思考未來博彩批給制度的制定,亦有相當積極的意義。本文試圖通過對澳門主要博彩法律制度的回顧,探索現行博彩批給制度的由來與得失,在此基礎上,探討下一步澳門博彩批給制度的改革路向。

一、澳門博彩批給制度的起源與變化

第 16/2001 號法律規定,澳門幸運博彩實行批給制度。“批給”在該法律葡文本中的對應詞是 concessão,而 concessão 這個詞在過去的許多中文法律文本中被譯為“特許”或“專營”。所以,所謂批給,庶幾與“特許”、“專營”同義。儘管第 16/2001 號法律規定“經營娛樂場幸運博彩之批給至多為三個”,^③但從法律意義上而言,批給數目超過一個並不影響博彩業的專營性質。澳門特區中級法院 2013 年對上訴案第 260/2010 號的判決,明確指出現行的博彩批給制度仍然屬於專營性質:“要看這些博彩公司是否專營的性質,博彩經營牌照的數目並不是決定的因素,多數牌照的發出也

並不等於博彩業經營已經進入了真正的自由化,政府也就是多發了兩個可以專營的牌照而已,其他人還是不能進入這個領域。”

澳門博彩業的批給制度起源於 19 世紀後半期的承充專營制度。鴉片戰爭後,澳門的國際貿易港地位逐漸被香港取代,就此走向歷史性的衰落。為增加澳門稅源及主流經濟的多元化,澳葡政府於 1847 年宣佈澳門博彩業合法化。^④有史家研究,最初澳葡政府實現博彩合法化的方式應當是發放許可證,三年之後,到 1850~1851 年度,始借鑒豬肉、牛肉等商品經營權拍賣的經驗,對於番攤及其他博彩方式,實行承充專營制度。^⑤

所謂博彩承充專營,是指承充人通過競拍而得到在澳門某一區域(例如澳門半島、氹仔或路環)經營某種賭博遊戲(當時主要的博彩遊戲是番攤、白鴿票、闖姓等)的排他性經營權。承充專營的基本特徵,是通過競投獲得專營權。如今實行的博彩批給制度,仍然保留了這一基本特徵。澳門博彩業承充專營的另外一個特點,是將不同的博彩遊戲分開招投,批給不同的承充人,形成了後來澳門按照不同博彩遊戲類型分開批給的慣例。^⑥

番攤承充專營制度實行 20 多年後,1877 年 8 月,澳葡當局發佈第 77 號政府訓令,將其取消,把番攤經營從公開競投恢復到博彩合法化開始時期的領牌經營。作出改變的原因,是在這之前幾年,番攤館承充專營的成交價格大幅度下降,例如,1877 年 7 月進行的番攤館專營承充的招投,成交價格比上年減少 1/3,降到 1864 年以來的最低點。^⑦澳葡政府認為承充人採取手段故意壓低成交價格,使政府遭受財政損失,因此決定廢除,代之以領牌經營制度。所謂領牌經營,本質上是一種特別許可證制度(或稱特別准照制度),政府預先規定賭館的數量,然後將多間賭館的經營權分別發放給符合條件的人士,而不是以公開競投的形式將博彩專營權授予一個人。這種制度對於賭館的最高數量有限制,所以與一般的 unlimited 數量的許可證制度仍有區別。領牌經營制度僅實施三年,雖然前兩年的收入比此前招投成交的價格有所回升,但第三年再次回落,加之多人願出更高價格“全盤承領”,所以澳葡政府於 1880 年決定改回承充專營制度,^⑧此後這一制度再無實質性的改變。

1930 年,以霍芝庭為首的“豪興公司”歷史性地初次投得全部博彩遊戲的專營權。1937 年,由傅德裕及高可寧為首的“泰興公司”投得所有博彩業專營權。“泰興公司”改建新馬路的新中央酒店為旗艦賭場,引入百家樂(現時澳門最受歡迎的玩法)等新式博彩遊戲。^⑨在“泰興公司”的賭約於 1961 年 12 月 31 日期滿之前,澳葡政府決定對博彩制度進行改革,重點是實行公開透明的博彩競投制度,遂制定第 1496 號立法性法規,即《管制幸運博彩之設立》。^⑩這項法律是澳葡政府時期澳門博彩的基本法律制度,其就博彩專營制度等作了全面系統的規定。它效力持久,影響深遠,雖然歷經數次修改,^⑪但直到澳門特區政府頒佈第 16/2001 號法律之前,始終是澳門博彩的基本法律制度。

1982 年 5 月 29 日,澳葡政府頒佈了《核准在本地區經營幸運博彩之批給的法律制度》(第 6/82/M 號法律),對 1496 號立法性法規進行了重大修改。該法最突出的一點,是對博彩批給制度作了突破性的規定:“幸運博彩的經營,其批給得以專利制度或特別准照制度行之。”^⑫此處的“專利”,葡文的用詞是 *exclusivo*,而“特別准照”的葡文用詞是 *Licença especial*。“專利”和“專營”雖用詞不同,但表達了同一個意思,即幸運博彩由一個公司壟斷經營。而特別准照制度則意在增加批給數目。該法第五條第二款規定:“按照特別准照制度批給的最多數目為四個。”按照當時的設想,四個特別准照,包括澳門兩個、氹仔和路環各一個。“特別准照”將以逐個招標方式進行,但一家承批公司,最多只能承批兩個“准照”。^⑬1986 年,在第 10/86/M 號法律中,按照特別准照制度批給的數

目被改為最多三個。按照 1982 和 1986 兩項法律的理念,政府既可以專營制度批給一家公司經營幸運博彩,又可以特別准照制度批給多家公司經營幸運博彩。但是,雖然法律上提供了打破專營制度、增加批給數目的可能性,在澳葡政府時期,特別准照制度事實上從來沒有實行過。儘管如此,第 6/82/M 號法律打破了過去一個多世紀以來澳門實行一家公司壟斷博彩業的慣例,為澳門回歸祖國後特區政府開放賭權埋下了伏筆,應當屬澳門博彩法律制度歷史上的一個重要突破。¹⁴

澳門回歸祖國後,特區政府在第 16/2001 號法律中再次將經營娛樂場幸運博彩的數目確定為三個,並付諸實施。但第 16/2001 號法律並未如第 6/82/M 號法律那樣繼續使用“特別准照”概念,而是使用了較為模糊的“批給”概念。2002 年 2 月,澳門特區政府根據第 16/2001 號法律的規定,將娛樂場幸運博彩經營權批給“澳博”、“銀河”及“永利”。其後,特區政府以轉批給的形式,批准“威尼斯人”、“美高梅”及“新濠博亞”在澳門經營幸運博彩,由此形成了六間公司獲准經營澳門幸運博彩的局面。¹⁵

二、對娛樂場幸運博彩批給數量的限制

目前施行的第 16/2001 號法律規定“經營娛樂場幸運博彩之批給至多為三個”,¹⁶但對於每個承批公司可以開設多少娛樂場,並未規定任何限制。這種限制博彩公司數量但不限制娛樂場數量的做法,為世界其他國家或地區所罕見,構成澳門博彩批給制度的一大特色。

澳門不限制賭場數量的做法並非自始如此,1847 年博彩合法化之後不久實行的博彩承充專營合同是限制賭館數量的。例如,1858 年 7 月 13 日澳葡政府與承充人簽訂的《番攤專營承充合同》規定:“按照番攤專營承充價格,該承充人開設番攤館之數量以 20 間為限,每間番攤館僅限一張賭檯。”¹⁷而 1873/1874 ~ 1876/1877 年度的澳門番攤專營承充合同中均規定“限開攤館 26 間”。¹⁸在 1877 年到 1880 年實施番攤領牌經營制度的三年間,澳葡政府也規定了番攤館的數量限制,1877 年為 16 間,1878 年減為 12 間。¹⁹1880 年恢復承充專營制度後,一直到 1901 年,規定承充人在澳門半島“限開十六間館為止”,並取消了承充人可事先申請獲批限額之外增開攤館的條款。²⁰

1901 年的番攤招投取消了在澳門半島准開番攤館間數的規限,當年的澳門番攤承充合同規定:“任由承充人自開闢至媽閣無論何處均可開設攤館,不限間數。但須將開設攤館之處先行乘準督憲方可。”自實行番攤承充專營制度以來,政府第一次取消了番攤館數量的限制,從此進入不限制賭館數量的時代。²¹無論是後來的 1496 號立法性法規(及其修訂),還是第 6/82/M 號法律(及其修訂),均未對娛樂場數量作出限制。到澳門回歸祖國之前,博彩專營公司共開設 11 間賭場,包括澳門 8 間,氹仔 3 間。²²

澳門回歸祖國後,制定了博彩業新的基本法律,即第 16/2001 號法律。但在賭場數目方面,該法律繼承了 1901 年以來的做法,並不予以限制。截至 2018 年底,澳門 6 間獲得幸運博彩經營權的公司,開設的娛樂場達到 41 間之多。在總體娛樂場數目當中,“澳博”佔 22 間、“銀河”佔 6 間、“威尼斯人”佔 5 間、“新濠博亞”佔 4 間、“永利”佔 2 間及“美高梅”佔 2 間。²³應當注意,這些為數眾多的賭場,並不全是持牌公司投資經營,實際上其中不少是第三方投資人與某一持牌公司合作、借其名義而經營的賭場,這些賭場在澳門被稱為“衛星賭場”。“衛星賭場”的存在,衝擊了澳門博彩由政府批給的理念,同時也構成監管隱患。根據現行法律,博彩公司佔公司 5% 及以上比例的股東、董事和高級僱員必須經過資格審查,才能進入澳門博彩業。但衛星賭場的經營者並不需要經過這些審查程序。

三、博彩批給期限與經營時間

(一) 博彩批給期限

在澳門博彩合法化之後，一直到 19 世紀 80 年代後期，澳門博彩業的承充專營期限不長，白鴿票一般是以兩年為期；^② 番攤一般以一年為期，只有在 1855 年有一次三年期的番攤承充專營合同。^③ 這主要是因為，從投資人的角度而言，當時的賭館非常簡陋，不需要大規模的投資；從政府的角度而言，期望通過不斷的重新競投督促承充人努力經營，獲得盡可能多的稅收。1885 年以後，博彩承充期限出現加長的趨勢。1887 年到 1903 年，華商何廣承充白鴿票連續三屆，共計 16 年。^④ 1889 年，盧九與政府簽訂了六年期的番攤生意合同，後來又延長六年，至 1901 年。自此之後，澳門博彩承充根據時局變化以及遊戲的類型不同而有不同的期限。

1961 年頒佈的第 1496 號立法性法規開啟了現代澳門博彩業的法制時代，其第八條第一款規定：“經營博彩之特許期限為八年，且不得延長，從一九六二年一月一日起計。”^⑤ 但三年後，即 1964 年，澳葡政府即通過第 1649 號立法性法規對其作了重大修改，該法規定：“經營博彩之特許期限得為二十五年且不得延長，自一九六二年一月一日起計，於有關合同期限屆滿之十二月三十一日終止。”^⑥ 根據這一法律規定，當時的博彩專營公司“澳門旅遊娛樂有限公司”（簡稱“澳娛”）得以將賭約延期到 1986 年 12 月 31 日。後來，因政府有意增加批給數目，為了讓有興趣者提早準備，遂於 1982 年頒佈了第 6/82/M 號法律。在這一法律中，澳葡政府將批給期限確定為不少於八年，亦不超出二十年。在批給時其原有期限少於二十年者，得批准一次或多次續期，只須全部期限不超出所規定之最高期限。根據這一法律制度，澳娛與澳葡政府簽訂新的合約，確定合約期為 9 年，到 1991 年 12 月 31 日結束。1986 年，澳葡政府通過第 10/86/M 號法律批准當時的專營公司“澳娛”，“得由批給人予以多次續期，每期最多為五年”。澳娛因此得以將合約延長至 2001 年 12 月 31 日。

澳門特區政府於 2001 年頒佈的第 16/2001 號法律關於批給期限的規定，實際是綜合了上述法規的有關規定。該法律第十三條第一、二兩款規定：“經營娛樂場幸運博彩之批給期間應在批給合同內訂定且不得多於二十年。如批給之判給期間低於本法律允許之上限，政府可隨時最遲在批給期屆滿前六個月，批准一次過或分多次將批給延長，但以期間之總數不超過上款規定之最長期間為限。”該規定與第 6/82/M 號法律的規定相似。但該法接下去在第三款規定，如批給期間已達到上限時，“有關期間可例外地透過具說明理由之行政長官批示一次過或分多次延長，但總數不得超過五年”。這就將特殊情況下的最長期限延長至 25 年，回到第 1649 號立法性法規的關於博彩期限最長為 25 年的規定。

(二) 博彩的持續經營

1960 年代以來的博彩法律均規定博彩須持續經營，不得中斷。第 1496 號立法性法規第十八條規定：“全年每日均得經營博彩”，但是，“於國喪日又或在明顯不能進行博彩或進行博彩引起合理之公憤時，博彩監察委員會得命令中止賭場之運作”。按此規定，博彩公司必須全年每日經營博彩，但政府部門於特殊情況下可以命令博彩公司中止賭場的運行。

1982 年的第 6/82/M 號法律第十六條規定：“基於內部秩序或國際秩序的重大原因，博彩的經營得予暫時停止，當暫時停止一經終止時，承批人隨即恢復營業，但無權索取任何賠償。”這裡的規定有些模糊：是承批人自行停止經營還是必須接到政府的命令後才可以停止經營？根據上述條文，似乎兩種情況都可以。

與過去的法律一樣,第 16/2001 號法律繼續要求“各娛樂場應全年運作。僅在政府許可之例外情況下,承批公司方可中止某一間娛樂場之運作一日或一日以上”。但是,在緊急情況下,尤其是在發生嚴重事故、災禍或自然災難等嚴重威脅個人生命安全之情況,承批公司不必得到政府的許可即可停止博彩經營。^⑳與第 1496 號立法性法規不同的是,第 16/2001 法律並未規定政府可直接命令承批公司停止博彩經營,在緊急情況下是否停止博彩經營的主動權掌握在博彩公司手裡。

對於賭場的每日經營時間,各法律規定也有細微的不同。第 1496 號立法性法規規定由政府與博彩公司協商訂定。^㉑也就是說,如果政府同意,賭場不必 24 小時經營。1972 年,澳葡政府允許博彩公司開設專門經營角子機的場所,運作時間明確限於每日 12 小時。^㉒第 16/2001 號法律則規定,在不影響持續經營的情況下,“承批公司可訂定娛樂場及其內安排之博彩活動每日向公眾開放之時間。承批公司之行政管理部門,如對其所管理之任一娛樂場之每日開放時間作任何更改,應至少提前三日通知博彩監察暨協調局”。^㉓換言之,承批公司可自行訂定每日博彩的經營時間,但要提前通知博彩監察協調局。

四、批給期滿後相關財產的歸屬

關於批給期滿後相關財產的歸屬,第 1496 號立法性法規第十五條作了如下規定:

特許期滿後,被特許人為履行合同義務而完成之專門作為公共用途之各個工程均歸政府所有,而被特許人無權要求任何損害賠償,但直接具商業及工業性質之工程及建築物除外,尤其是第七條 a 項所指之酒店及賭場。

獨一附款:無論如何,合同屆滿後,被特許人將所有用於經營之建築及設施交予新被特許人。在經雙方協議訂定之條件下,將該等建築及設施讓給或移轉予新被特許人;如雙方未能達成協議,則由政府衡平訂定該等條件。

根據這一規定,可以得出以下兩點結論。第一,批給期滿後,為履行合同義務而完成的專門作為公共用途的各項工程均無償交給政府。第二,非屬公共用途的、具商業及工業性質的工程及建築物,尤其是賭場及服務於賭場的酒店,則無需交還政府,而是根據雙方協議訂定的條件,或在雙方未能達成協議時由政府根據衡平原則訂定的條件,轉交給新的被特許人。換言之,酒店和賭場的移交是有償的,不是無償的。

但是,政府與承批公司簽訂的幸運博彩專營合約卻實質性地修改了上述規定,把有償轉讓娛樂場和酒店,變成了無償交還娛樂場和酒店。澳葡政府根據 1964 年 12 月 5 日頒佈的第 1649 號立法性法規對最初簽訂的幸運博彩合約進行了修改,其中規定:“合約期滿,夜總會娛樂場建築及其附屬品,無條件交給政府。”^㉔1976 年對該合約進行的再次修改維持了娛樂場和酒店約滿後歸政府所有的規定。^㉕1997 年 12 月 23 日澳葡政府與承批公司簽訂的《幸運博彩專營批給合約》第三十一條規定:在批給期間結束後,葡京娛樂場酒店綜合體及其內所有傢俬、用具歸澳門地區所有,而澳門地區無須向承批人支付任何款項。

回歸後,澳門特區政府制定了《娛樂場幸運博彩經營法律制度》,其草案延續了以往專營合約的做法,規定:“批給一旦撤銷,原用於批給業務之全部財產和權利,統歸特區所有。”^㉖但《審議〈幸運博彩經營法律制度〉法案臨時委員會意見書》認為:“鑒於博彩業屬於旅遊娛樂方面的一個龐大行業,亦考慮到承批人除了本身的娛樂場外,預計還需投資在其他的旅遊設施上以吸引顧客,委員會認為將這些財產全部統歸特區所有是不公平的。即使對娛樂場及其設備須撥歸政府還算合理而可接受,但對相

關設施例如重大投資酒店或其他同類性質者都屬撥歸範圍似乎不合理。”³⁸因此，正式頒佈的第 16/2001 號法律第四十條第一、二兩款規定：“批給一旦撤銷，有關娛樂場連同其全部設備及用具歸屬特區所有，但不妨礙按合同條款規定亦應歸屬特區所有之其他財產或權利。除非合同另有規定，上款所指財產和權利之歸屬，不賦予支付補償之權利。”換言之，批給期滿或撤銷後，賭場連同賭場裡面的設備全部無償交給政府，但酒店等其他設施則不必交還政府，亦無須轉讓給新承批公司。

從第 1496 號立法性法規，到幸運博彩專營合約，再到第 16/2001 號法律，對於批給期滿後相關財產的規定發生了很大變化。最初是有償轉讓賭場和酒店給新被特許人，然後是無償交還賭場及酒店予政府，最後變為只把賭場無償交還給政府，而酒店可由承批公司保留。

五、稅制與稅率

澳門博彩稅制和稅率經歷了數次變化。1961 年的第 1496 號立法性法規繼承了以往的慣例，實行固定稅制，但該法並未確定承批公司需要繳交的具體數額，這個工作要由批給合約完成。³⁹1962 年承批公司與澳葡政府簽訂的合約規定，從 1962 年 1 月 1 日到 1964 年 12 月 31 日，每年繳交的專利稅為 316.7 萬元；從 1965 年 1 月 1 日至 1969 年 12 月 31 日，每年專利稅加至 346.7 萬元。⁴⁰此後經數次修訂合約，專利稅均有增無減，到 1976 年又一次修訂合約的時候，專利稅已增加到 3,000 萬元。⁴¹除專利稅外，承批公司還要履行投資義務，繁榮發展澳門經濟，1976 年合約規定的此項費用為 3,000 萬元。除此之外，專利稅和投資額，還要按照承批公司的毛利來修訂。⁴²儘管如此，與承批公司的純利相比，承批公司交給政府的只是一個小數額。“由 1962 年至 1975 年這 14 年間，澳門旅遊娛樂有限公司的純利為 96 億元，當年的賭稅只交一個數額，由 1962 年的 316.7 萬，1965 年的 516.7 萬，到 1975 年的 750 萬元不等，若估算稅率只為 8% 左右。”⁴³政府不甘於此，遂於 1982 年修訂法律，轉而採用比例稅率，訂定最低博彩特別稅為年度博彩經營總收入的 25%，⁴⁴1986 年又通過第 10/86/M 號法律，將此一最低博彩稅率修改為 26%。根據 1982 年法律修訂的新合約將此項規定具體化：從 1983 年 1 月 1 日到 1986 年 12 月 31 日，特別博彩稅為總收入的 25%，另附徵 0.43% 作為公務員互助會基金。從 1987 年到 1991 年，每年增稅 1%，另附加徵收一定比例的公務員互助基金會（該項費用從 1987 年的 0.42% 逐漸降低到 1991 年的 0.36%）。⁴⁵從 1996 年到 2001 年，特別博彩稅率固定為 31.8%。⁴⁶

第 16/2001 號法律基本上繼承了過去法律的做法，把博彩特別稅率確定為 35%。同時，博彩公司每年需要撥出不超過其博彩經營毛收入 2% 之款項予一個以促進、發展或研究文化、社會、經濟、教育、科學、學術及慈善活動為宗旨之公共基金會；及每年撥出不超過其博彩經營毛收入 3% 之款項，用以發展城市建設、推廣旅遊及提供社會保障。⁴⁷承批公司除須繳納博彩特別稅之外，尚須繳納法律訂定之稅項、稅捐、費用及手續費。但基於公共利益之原因，行政長官可暫時及例外地全部或部分豁免承批公司繳納所得補充稅。

總體來看，澳門博彩稅發展的歷史呈現出三個突出的特點。第一，博彩稅制經歷了從定額稅到比例稅的變遷。從 19 世紀下半葉博彩業實行承充專營時代開始，一直到 1982 年以前，政府一直對博彩收入實行定額稅，從 1983 年到現在轉而實行比例稅。無論是定額稅還是比例稅，博彩稅率均經歷了多次變化。⁴⁸第二，博彩稅實際上是一種特殊的所得稅，為避免雙重徵稅，政府往往免除博彩企業繳交一般企業應當繳納的類似稅收，例如所得補充稅等。第三，稅外有費，博彩承批企業除了繳納博彩稅外，還要繳納法律或博彩批給合同規定的其他附加費用，或承擔額外的義務。

六、澳門博彩批給制度：一個超穩定結構

從 19 世紀下半葉至今，澳門博彩批給（特許、專營）制度已經實施近 170 年的時間，可以說形成了一個超穩定的結構。從以上對澳門博彩法律的回顧，我們不難看出，澳門現行的博彩法律制度，無論是批給的方式、數目、期限，還是批給期滿後財產的歸屬、稅制與稅率等，都受到以往法律和慣例的巨大影響或掣肘。

就批給數目而言，澳門博彩業大部分時間屬於壟斷經營，只有很短的時間實行領牌經營。1982 年，澳葡政府試圖增加批給數目，惜未成功。2001 年，澳門特區政府終於打破了百餘年的壟斷經營，先是把批給數目增加到三個，後來又以轉批給的形式增加到六個。但是，2001 年的改變只是數字上的變化，博彩專營制度的本質並未發生變化。相對於第 6/82/M 號法律引入“特別准照”概念而言，第 16/2001 號法律反而恢復了批給（專營）概念。從理論及制度創新的角度衡量，第 16/2001 號法律不僅沒有突破，反而有所退步。

澳門博彩批給的期限，在 19 世紀末實行承充專營的時期，時間相對較短，最初只有一、兩年，後來才增加到六年以上。1964 年以後，批給的最長時間分別為 8 年、20 年和 25 年。在制定第 16/2001 號法律的過程中，所討論的批給期限也是局限於上述幾個時間點，^④最後沿襲成例，確定為 20 年，最長不得超過 25 年。^⑤

在批給期滿後相關財產的歸屬方面，由於 1960 年代以來政府與承批公司簽訂的批給合同，規定賭場及酒店均須無償交給政府，所以第 16/2001 號法律的草案也規定賭場及酒店須無償交給政府，後來顧及了現代博彩業投資規模大的特點，改為批給期滿後賭場必須無償交付政府，而酒店等其他設施由舊被特許人保留。儘管只無償交還賭場的辦法比同時交還賭場和酒店顯得公平，但實際上不易操作，因為現代賭場經營中，酒店和賭場互利互補，相得益彰，而酒店與賭場分屬不同的所有者，恐對二者的經營帶來潛在不利的影響。

就稅制而言，博彩稅經歷了從定額稅到比例稅的轉變，稅率基本上是一路攀升的，實效稅率（effective tax rates）^⑥達到目前的 39% 以上。與其他國家或地區相比，澳門博彩企業目前承擔的稅與費屬中等偏上水平。^⑦但是，如果與拉斯維加斯、大西洋城等賭城相比，澳門博彩稅項明顯偏高。例如 2009 年，拉斯維加斯博彩企業的實效稅率為 6.8%，大西洋城博彩企業的實效稅率為 8.8%。^⑧澳門周邊已經建成營業的現代化賭場，均比澳門的博彩稅率低。例如，韓國的賭場不必繳納博彩特別稅，只需繳納企業所得稅，年所得在 2 億韓元以下的部分，徵收 10% 的所得稅；年所得在 2 億韓元以上、200 億韓元以下的部分，徵收 20% 的所得稅；年所得超過 200 億韓元的部分，徵收 22% 的所得稅。在新加坡，對於貴賓客（在賭場存款不低於 100 萬新元的，被視為貴賓客），博彩特別稅是每月博彩毛收入的 5%；對於中場客，則是 15%。^⑨在日本與台灣，至少就目前的設想來看，將來的博彩稅大概保持在與新加坡相若的水平。

七、澳門博彩的重新批給：環境變化與制度創新

（一）博彩國際競爭日趨激烈，現行博彩批給制度難以應對

澳門的博彩批給（專營）制度之所以能夠長時間運作，與澳門博彩在亞洲的壟斷性有重要的關係。在相當長的時間內，合法博彩在東亞、東南亞地區只此一家，所以政府在決定諸如批給的數目、批給時間的長短、稅率的高低等等博彩制度的時候只考慮本地區的情況已然足夠，基本上可以不考

慮外在的因素。但是,如今的博彩世界已經截然不同。東南亞的新加坡、馬來西亞、菲律賓、越南、緬甸、老撾、柬埔寨等國家,東亞的韓國,處於東北亞地區的俄羅斯,均已建成並持續興建新賭場,且規模越來越大,越來越豪華,有些已經可以與澳門賭場相媲美。日本及台灣地區已經通過博彩合法化的法律,日本幾年後也將出現大型的度假村賭場。處於太平洋西部的美國塞班島,目前已有賭場運營,且制定了一個宏大的發展博彩業的計劃,以免簽證等手段瞄準中國大陸及東亞、東南亞地區的顧客。澳門已經不是東亞、東南亞地區唯一的合法博彩之地,周邊多個國家或地區正在與澳門爭搶顧客。隨著時間的推移,競爭可能更加激烈。

澳門現行博彩批給制度的主要缺陷之一是缺乏靈活性,因此對於應付日益激烈的國際競爭存在一定的困難。第一,由於批給數目有限制,當市場需求暢旺時,不能隨意增加批給;第二,批給取決於一次性的公開競投,組織一次競投費時費力,不能及時應對市場需求;第三,批給期限長達20年(最長可達25年),如果不出現特殊情況,在批給期間內難以更換博彩經營者。有見及此,此次幸運博彩批給到期之後,如何通過改善制度增強競爭力,應當成為澳門的重要課題。

(二) 實行完全競爭的准照制度之可行性

增加靈活性的簡單辦法是實行不限制數目與期限的准照制度,任何有興趣的投資者只要滿足法律規定的條件、通過法律規定的資格審查,就應當被允許在澳門開設賭場。並且,只要不違反法律,就可以永久經營下去。當然,如果競爭失敗,則不得不退出澳門市場,讓位於新的投資經營人。如此,博彩經營者互相競爭,以不斷改善的博彩及非博彩服務吸引顧客前來澳門,把澳門打造成真正符合市場需求的世界旅遊休閒中心。

不少人受到澳門長時間實行專營制度的羈絆,對准照制度的可行性心存懷疑。第一,擔心博彩無限制發展。這種擔心其實是多餘的,放開競爭不等於不設定任何條件;在准照制度下,政府仍然可以通過對賭場的規模、地點、投資人資格等方面設定條件,對博彩業進行控制,只不過政府不再控制批給的數目與經營期限。澳門應當有多少賭場,交給市場去決定。第二,擔心澳門沒有土地等資源支持博彩業的發展。這種擔心同樣是沒有根據的。有多少資源,就辦多少事。在准照制度下,能夠通過競爭發揮資源的最大效用,而在批給制度下,資源有可能被不恰當地配置。在同樣的資源局限下,准照制度比批給制度更有效。

不限制批給數目,還有一個直接的好處,即可以一勞永逸地解決因為限制批給數目而產生的轉批給、衛星賭場等問題,有利於加強對博彩企業的監管。

(三) 如果繼續現行的批給制度,需要進行一些改進

受歷史發展的路徑依賴等多種因素影響,在此次博彩批給到期後,澳門特區政府仍有很大可能繼續實行批給制度。若果如此,政府應當採取一些措施,對批給制度進行一些改進,增加靈活性,應對日趨激烈的國際競爭,以防因為體制僵硬而落後,甚至被淘汰。

1. 可採取在較短時間內漸進增加批給數目的方式

現行法律規定,批給的期限為不超過20年,批給數目最多為三個。鑒於澳門博彩市場上實際的經營者為六間公司,從市場穩定性的角度考慮,此次批給到期後,也許可考慮將批給數目增加到六個或以上,同時規定,每隔五年檢視一次,決定是否增加批給數目。

2. 改進公開競投制度

按照現行法律的規定,批給到期後,即使已經在澳門市場經營的公司,也需要重新參加公開競投才能再次獲得博彩經營權。這是繼承了澳門長期以來實行的制度。但在如今的現實情況下,這

個制度存在不少問題。第一,現有六間公司均經營良好,事實上每一家公司都難以被淘汰。如果所有現有公司參加競投之後仍然獲得重新批給,則令其參加競投的意義不大。如果想讓現有博彩公司承擔新的或更多的義務,可以通過修改批給合同解決,似乎沒有必要令其參加公開競投。第二,如果所有現有公司均獲得重新批給,則公開競投的公正性必然受到質疑,損害政府的權威性。第三,如果有公司被淘汰,一是造成經濟的不穩定,二是可能形成示範效應,導致獲得經營權的公司因顧及以後被淘汰不敢大規模投資,尤其是行將到期時更明顯,客觀上不利於澳門博彩業的發展。

因此,應當將公開競投制度進行一定的修改,似可作如下規定:對於已在澳門市場上經營的博彩公司,政府可以協商續期方式決定是否重新授予其博彩經營權;對於新的博彩批給,繼續採用競投形式授予博彩經營權。

(四)稅制與稅率

由於澳門博彩長時間在東亞、東南亞處於壟斷地位,所以政府在考慮稅率的時候,只要考慮博彩經營者的承受能力就可以了,這是澳門博彩稅率一百多年來一路走高的重要原因。但是,現在情勢已經變化,周邊地區紛紛採用較低的稅率爭搶顧客,澳門採用較高稅率的基礎正在喪失。因應國際形勢的變化,博彩稅率似可考慮作如下方向的改革。第一,可考慮中場與貴賓廳分開徵稅的模式。以往的經驗表明,貴賓賭客市場是一個國際性的市場。當一個地方稅率過高的時候,博彩經營者有激勵把貴賓賭客送到稅收較低的地方,以規避高稅率,獲得更高的利潤。因此,可考慮維持中場博彩收入的稅率,降低貴賓廳的博彩稅率。第二,可考慮採用比較靈活的稅率,以便政府因應市場變化進行及時的調整。第16/2001號法律規定博彩特別稅是35%,是一個固定稅率。未來似可借鑒過去立法的經驗,規定一個最高稅率,然後授權行政長官因應形勢需要適當向下調整。

此次幸運博彩批給行將到期,澳門迎來一次制度創新的寶貴契機。回首博彩批給制度的歷史變遷,釐清各項制度的來龍去脈,能夠讓我們更清醒地選擇前面的路向。我們需要清楚地認識到,環境已經發生變化,在歷史的舊路上徘徊,最終可能喪失找到前路的機會。在這樣一個重要的歷史時刻,我們需要警惕路徑依賴,選擇真正有利於澳門博彩業長遠發展的制度。

①按照澳門政府與各博彩公司簽訂的合約,在全部六間公司中,兩間將於2020年到期,其餘四間將於2022年到期。

②例如《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)。

③見該法第七條。

④參見澳門博彩監察協調局網站之“澳門博彩業歷史”:<http://www.dicj.gov.mo/web/cn/history/index.html>。當時的賭博形式主要是白鴿票(又稱中式彩票)、闖姓和番攤等,參見張廷茂:《晚清澳門番攤賭博專營研究》,廣州:暨南大學出版社,2011年,第2~8頁;趙利峰:《尷尬圖存:澳門博彩業的建立、興起與發展(1847-1911)》,廣州:廣東人民出版社,2010年,第

111~136頁。

⑤⑦⑧⑬⑱⑲⑳㉑㉒參見張廷茂:《晚清澳門番攤賭博專營研究》,第2~14頁;第33~41頁;第44~47頁;第29~30頁;第36~47頁;第50~51頁;第71~73頁;第18~19頁。

⑥當代是按幸運博彩、彩票、體育博彩、賽馬、賽狗進行分別批給的。

⑨⑮㉓參見澳門博彩監察協調局網站之“澳門博彩業歷史”。

⑩參見劉品良:《澳門博彩業縱橫》,香港:三聯書店(香港)有限公司,2002年,第44~48頁;以及澳門博彩監察協調局網站之“澳門博彩業歷史”。

⑪從1961年到1972年,澳葡政府對第1496號立法性法規進行了數次規模不大的修改,包括1961年的

第 1501 號立法性法規、1964 年的第 1649 號立法性法規、1967 年的第 1760 號立法性法規、1969 年的第 1789 號立法性法規、1972 年的第 13/72 號立法性法規以及 1984 年的第 2/84/M 號法令。

⑫見該法第五條第一款。

⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲參見劉品良：《澳門博彩業縱橫》，第 299 頁；第 96 頁；第 91 頁；第 296 頁；第 74 頁；第 297 頁；第 295 頁；第 318~319 頁；第 305 頁。

⑭1986 年，澳葡政府頒佈了第 10/86/M 號法律，對第 6/82/M 號法律進行了局部的修訂。

⑯見該法第七條第二款。後來以轉批給的形式又增加三個娛樂場幸運博彩經營者，見前文。

⑰但是，該合同同時規定，若承充人需要在規定限額之外增開番攤館，可向政府提出有關申請，該申請可能被拒絕，也可能獲得批准。該合同的詳細內容，見張廷茂：《晚清澳門番攤賭博專營研究》，第 132~135 頁。

⑲⑳趙利峰：《尷尬圖存：澳門博彩業的建立、興起與發展(1847-1911)》，第 60、132 頁；第 191 頁。

㉑在澳葡政府與專營公司簽訂的合約中，規定約滿時，專營公司享有優先承辦權兩期。參見劉品良：《澳門博彩業縱橫》，第 74 頁。

㉒見該法第八條。

㉓見該法第六條。

㉔見該法第十八條附款二。

㉕見第 13/72 號立法性法規。

㉖見該法第六條第四、五款。

㉗《娛樂場幸運博彩經營法律制度》(法案)第三十七條。

㉘㉙澳門特別行政區立法會：《法律彙編：娛樂場幸運博彩經營法律制度》，2015 年 12 月，第 113 頁；第 119 頁。參見王五一：《以賭權開放為中心的澳門博彩業治理體制變遷》，北京：《港澳研究》，2014 年第 1 期。

㉚大概是因為博彩在法律上由政府保有，博彩公司只是由政府特許經營博彩，所以第 1496 號立法性法規把博彩公司上交給政府的錢稱為租金(葡語為 ren-

da)。

㉛第 6/82/M 號法律第十一條。

㉜參見劉品良：《澳門博彩業縱橫》，第 412~413 頁；王五一：《博彩經濟學》，北京：人民出版社，2011 年，第 151 頁。

㉝2002 年以來，第一項撥款的實際費率是博彩毛收入的 1.6%，第二項撥款的實際費率是博彩毛收入的 2.4% (澳博為 1.4%)。

㉞參見王五一：《以賭權開放為中心的澳門博彩業治理體制變遷》。

㉟第 16/2001 號法律第十三條規定，批給期間不得多於二十年；但是，行政長官可批示一次過或分多次延長，但總數不得超過五年。

㊱由於各地區稅制不同，例如有的地方採用均一稅制，有的地方採用累進稅制，有的地方對博彩毛收入徵稅，有的地方對博彩淨收入徵稅，所以很難通過簡單的數字比較判斷稅率的高低。但是，經濟學家引入“實效稅率”概念，使得博彩企業的稅率大致可以進行比較。實效稅率的計算方法是：一個地區徵收的博彩特別稅的總和(包括澳門所稱的博彩特別稅、溢價金、所承擔的市政建設費用等由博彩企業專門承擔的費用)，除以博彩毛收入的總和，所得出的百分比。

㊲Michael Pollock, *Casino tax policy: identifying the Issues that will determine the optimal rate*, Presented to: National Tax Association, 103rd Annual Conference on Taxation, November 18-20, 2010.

㊳Julian Harris & Harris Hagan, *Gaming Law: Jurisdictional Comparisons* (second edition), Thomson Reuters, 2014, p. 498.

㊴參見王長斌：《賭收下跌背景下的博彩稅調整之探討》，澳門：《澳門研究》，2016 年第 1 期。

作者簡介：王長斌，澳門理工學院博彩教學暨研究中心主任、教授，博士。

[責任編輯 劉澤生]