

引入賭場博彩的經濟與社會效應： 文獻綜述與評價*

Alan Mallach（撰） 劉 爽（譯）

[提 要] 賭場對一個社區或地域的經濟活動和經濟增長有著廣泛而重要的影響，並直接關係到當地和所在州的公共財政收入。賭場也會產生社會成本，如增長的犯罪、破產以及問題賭博或病態賭博，這些問題接下來又為社會帶來可衡量的經濟成本。對於這些影響的大小以及它們所帶來的社會和經濟成本，目前尚未達成一致意見。迄今為止，賓夕法尼亞州的經驗表明，引入賭場博彩會帶來正的經濟和財政效益。然而，還不清楚賭場所在社區所實現的收益是否足以抵消其本地成本。短期的收益在長期是否能夠持續，仍需觀察。

[關鍵詞] 賭場 博彩 經濟影響 社會影響 成本

[中圖分類號] D676.58 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874-1824(2011)04-0094-12

前 言

直到1975年，賭場在美國還只是內華達州才有的新鮮事物。就像《教父》系列電影所展示的那樣，那裡呈現出一幅囊括了娛樂、罪惡與腐敗的混合景象。如今，賭場博彩已為美國大部分地區所接受。2008年，美國賭場共接待5,460萬人次（美國博彩商會，American Gambling Association, 2009），28個州的233個印第安部落開設了賭場，創造了近260億美元的博彩毛收入（全美印第安博彩商會，National Indian Gaming Association, 2009），20個州的445間商業運營賭場和44家馬場賭場（坐落在馬場的賭場）創造了另外390億美元的博彩收入（美國博彩商會，2009）。大致相當於2008年平均每個美國家庭在賭場花費賭資600美元。

儘管美國的博彩設施迅速擴張，大量居民頻繁光顧，美國人對賭場的態度仍是矛盾的。賭場博彩需在嚴厲的監管下運行以盡可能減輕其危害，而這些監管有時會採取某些荒謬的形式。比如，一些州要求把賭場設在固定於水中但從不駛離岸邊的“河船”上。這類監管要求通常也會在

* 本文觀點僅係作者個人見解，不代表布魯金斯學會、費城聯儲或聯邦儲備系統的立場。

每個城市或地區造成賭場壟斷或供不應求的局面，對賭場的經濟影響有著重大意義。

造成這種反常狀態的原因——道德上不贊成，但在一個特別的監管體系下予以法律上的准許——很大程度上源於相信賭場博彩是促進經濟發展的一種有力工具，如創造就業、經濟重建以及增加公共財政收入。新澤西州大西洋城、密西西比州蒂尼卡（Tunica）等地引入賭場博彩（Rivenbark和Rounsaville, 1996）以及1988年制定的印第安博彩監管法案（Indian Gaming Regulatory Act）已明確反映了這一點。如同該法案“前言”所稱，設立賭場的主要目的是“為印第安部落將經營博彩作為促進部落經濟發展、自給自足並強化部落管理的手段提供一個法律基礎。”因此，如果不是出於預期中的經濟利益，許多社區不會同意賭博合法化。所以，確定這些利益是否存在，如果存在，其影響又有多大，是非常重要的。

本文的目的是對有關在一個社區或地域引入賭場博彩所帶來的潛在經濟影響的大量文獻進行回顧與評述，以期對賓州特別是費城新設賭場的潛在影響提供一些思考。本文主要關注的是引入賭場博彩的經濟影響。

一、賭場博彩與經濟發展

本節首先歸納出一個嘗試理解賭場博彩對當地經濟發展潛在影響的概念框架，接下來回顧了文獻中的實證研究發現，最後討論了賭場博彩對公共財政收入的影響。

（一）評估賭場博彩經濟影響的概念性框架

一個廣泛用於衡量某地旅遊業和遊客活動經濟影響的經典多元模型，可用來評估賭場博彩的經濟影響（Gazel, 1998; Hall and Page, 1999）。在這個模型中，賭場訪客的消費創造出賭場收入，賭場用這些收入通過其創造的工作機會、購買的產品與服務，及對所在社區的利潤再投資，對一個社區的經濟活動施以主要的直接影響。這些流入社區的資金，又在接受者隨後的消費中產生進一步影響。賭場吸引的外地遊客的非賭場消費（如在當地商店購物或餐館用餐）所帶來的直接和間接收入，會在不同程度上被當地開設賭場及遊客到訪所負擔的成本抵消。

由於經銷商的多樣化，這些直接和間接影響都會或多或少流出該地區。比如一家賭場從外地的供應商處採購，或僱用了一名外地員工，而該員工將從該賭場賺得的收入到外地消費，這就是所謂的“漏損”（leakage）現象。漏損的結果是，一個擁有適度勞動力和經濟基礎的地區可能會損失一家大型賭場很大一部分影響，除非當地賭場的開銷和僱用能夠為公共或部落監管所管制。比如，儘管純商業的考慮可能會促使賭場從該地區以外僱用勞動力，而部落監管當局可要求一個美國本土賭場僱用部落族人。

因此，賭場的影響將受兩個因素制約。一是社區的性質與地理位置，以及其經濟和勞動力基礎在多大程度上可使賭場的經濟影響留存於當地。二是如何定義“當地”這個概念。地區越大，絕對的經濟影響就可能越大；地區越小，其影響就可能只是整個經濟活動的一部分。

另一個需要考慮的是，經濟的正影響會在不同程度上被賭場對當地其他經濟活動的負影響所抵消。比如，設在賭場裡的新餐館可能會搶走其他餐館的生意，或當地居民可能會把原本用於其它用途的資金拿來賭博。這被稱為“轉移”或“替代”，即與賭場相關的消費轉移或替代了其他形式的消費（Gazel等, 2001）。如果消費者傾向於在所花時間和金錢方面設定一個相對固定的娛樂預算，那麼賭場消費就會對其他娛樂休閒活動產生替代（Baade和Sanderson, 1997）。儘管如此，賭場對當地居民在本地已有餐館和娛樂設施上的替代作用，會在某種程度上被實證分析中的

奪回效應 (recapture effect) 所抵消 (Rose, 1999)。

簡單來講，一家賭場對當地經濟帶來的淨收益可定義為：

$$[(\text{賭場消費} + \text{非本地遊客的消費}) - (\text{漏損} + \text{替代})] \times \text{乘數}^{\text{①}}$$

這個公式沒有考慮賭場所涉及的成本，比如額外的基礎設施維護或公共安全的開銷；也沒有考慮賭場社會效應的經濟影響，例如犯罪或與問題賭博相關的損失。公式也沒有考慮在一個地區設立賭場的機會成本，比如阻礙了其他商業活動進駐，^②或者為特定的地點放棄了其他發展機會。後面將會討論，這些在費城都是有可能的。

(二) 影響賭場經濟效應的因素

基於一系列關鍵因素，上面的模型引出了有關賭場實際經濟影響如何變化的一些基本推論。

(1) 賭場在多大程度上是賭客或外地遊客的目的地。分析指出，“滿足當地市場的賭場一般不會通過其賭客的消費從外部為該地經濟帶來資金。事實上，這些賭場可能沒有淨的附加經濟效益。光顧的本地居民可能只是用賭資替代了用於其他產品與服務的資金” (Brome, 2006)。作者也指出，“如果一家賭場能吸引那些會去外州賭博的賭客，那它就能產生正的淨經濟效益。”因此該因素所導致的經濟影響的增加，主要取決於有多少消費從遊客的原居地轉移到賭場所在地。

(2) 有兩個密切聯繫的因素需要考慮：第一，賭場所在地能提供賭場所需的足夠勞動力、產品和服務嗎？第二，該地能提供附加活動以留住非本地遊客的消費嗎？研究方法的選擇對於衡量這些影響特別是間接影響尤其重要。即，選擇什麼去衡量，以及在同一地區哪些影響是賭場而非其他活動或設施帶來的。一份2002年關於底特律賭場的研究估計，外地賭客在該市非賭場相關商業上的全部花費達1.04億美元。而那些聲稱其旅行的首要目的是訪問賭場的外地遊客在非賭場上的花費僅有2,300萬美元 (Moufakkir和Holecek, 2002)。顯然，如果賭場是一個地區僅有的主要旅遊目的地，這兩個數字可能差距不大，但在像底特律或費城之類的城市地區，當賭場僅是多個目的地的其中之一時，這一差距就非常重要了。^③

(3) 當地賭場活動的本質和各賭場自身的特性都會影響它們的經濟效應。這至少包括兩個因素。一是規模，賭場活動的規模在某一特定地區可產生潛在的聚集效應 (agglomeration effects)。^④如果一家賭場大到足以容納齊全的就餐、住宿及購物設施，就能降低附加設施的增長並增加替代效應 (Newburger, Sands和Wackes, 2009)。二是設施的性質。儘管文獻中沒有研究，但很多證據表明，桌面遊戲的賭客特徵、行為及其對經濟的影響都與角子機賭客的不同。

綜上所述，賭場的實際經濟影響廣泛依賴於其所在社區的特性、社區在地區經濟中的地位、賭場的特色以及這些變量間的相互作用，要全面概括賭場的經濟影響是不可能的。

(三) 賭場影響經濟發展的證據

賭場對經濟發展的影響可用很多方法來衡量，包括該社區或地區經濟活動的總水平；關鍵指標如就業水平、福利名單的變化；以及經濟利益在居民中的分配。賭場對經濟發展可能有進一步影響的是那些正進行經濟恢復的貧困地區，這也是准許在大西洋城等地發放賭牌的一個直接原因。此外，該領域數據的闕如反映出政策制定者缺乏透明性，他們很少對經濟恢復或重建的目標或策略給出一個明晰的框架，而這些可能對衡量與評估經濟影響更加敏感。

Thompson, Gazel和Rickman (1995) 嘗試用Gazel的多因子模型來量化威斯康辛州印第安賭場發展的經濟影響。他們發現，大約有14億美元的正面經濟影響被11億美元左右的負面經濟影響所

抵消。這個負影響反映出該州居民的相關賭場花費與外州居民在沒有賭場時在該州已經花費的支出之間的替代效應，以及與這些支出相關的乘數。較高比例的抵消調整說明大部分（80%）調查對象是該州本地居民而非外州居民。之後作者試圖量化因本地居民問題賭博而造成的社會成本的經濟影響。他們用高、中、低三個標準來估計社會成本，其中高、低標準間的估計相差近3億美元。最終結論是，賭場在州範圍內的整體經濟影響接近於零，即用中檔標準估計的社會成本可與收益互相抵消。

三位作者也按地區對成本和收益進行了分解，以賭場周圍35英里為半徑把賭場鄰近地區和其他地區區別開來。他們發現，賭場所在地從賭場獲得了重大的經濟效益，說明賭場承擔了一個重要的經濟轉移者的角色，每年大約有2-3億美元從該州的其他地區轉移到賭場鄰近地區。這一發現對於州立政策有著重要意義。其他類似研究也發現引入賭場有巨大收益。Chhabra（2007）發現，賭場在整個愛荷華州內的經濟效益有14.26億美元，抵消掉4.49億美元的成本後，淨收益為9.77億美元。然而，該研究對於“替代”的定義比上述Thompson等人的定義要窄得多。對密蘇里州的研究發現，14.47億美元的收益扣除6.88億美元的成本後，淨收益為7.59億美元（Leven, Phares和Louishomme, 1998）。但該研究未對評估社會成本的經濟影響進行任何分解。

研究表明，來自本地（或州內）和非本地居民賭客的貢獻存在較大差別，這可以粗略衡量與賭場有關的轉移或替代效應的大小。在上述威斯康辛州的發現之外，Gazel, Rickman和Brunner（1995）發現伊利諾伊州賭船的賭客中有84%是該州居民，而Leven和Phares（1998）發現密蘇里州賭場的替代率有75%。有報導說底特律賭場的賭客中有80%來自底特律大都會地區（Yerak, 2003），而大西洋城和拉斯維加斯僅有不到15%的賭客來自當地（Gazel, Rickman和Brunner, 1995）。有論者稱，“（賭場）對當地社區有著負面影響，除非有50%的賭客來自其他州。”儘管這一觀點有其道理，但這樣的經驗法則並非在所有地區都適用。

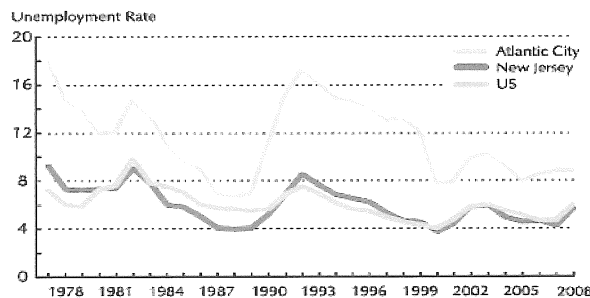
對賭場在就業及相關指標問題上的影響，學者也有研究。Grinols（1995）研究了伊利諾伊州五個地區在賭場設立前後的就業與失業情況，發現二者在其中四個地區沒有顯著變化，只有馬薩克縣（Massac County）例外，它坐落於州的邊界，與人口數量很大的肯塔基州帕杜卡（Paducah）毗鄰，在賭場開設前只有極少量的勞動力。另一項關於六個縣的研究比較了真實的家庭就業率與沒有賭場情況下的就業增長預期。該研究在三個縣（都是相對獨立的鄉村地區，其中兩個在密西西比州，一個在伊利諾伊州）發現了顯著的正影響，但在另兩個更大的城鎮中未發現賭場與就業增長有顯著關係（Garrett, 2004）。這就產生了一個問題，兩者之間沒有關係究竟是賭場的影響只佔當地經濟的一小部分，還是現存經濟活動的替代在城市地區比較高？

有關印第安賭場就業影響的研究顯示出更加一致的正面影響（Evans和Topoleski, 2002; Reagan和Gitter, 2007）。考慮到賭場進駐前那些地區的極度貧困與失業率，特別是印第安賭場與非部落賭場相比可為部落成員獲取更多利益，有正面影響是合理的。此外，印第安賭場可能將更多的賭場收益重新投資到部落中，而非印第安賭場在多數情況下會把利潤輸出到賭場以外地區。

芝加哥大學全國民意研究中心（NORC）調查了100個地區，其中40個位於1980年之後開設的賭場方圓50英里之內，發現賭場開業與失業率降低1%之間有聯繫。該研究還發現，在福利水平、失業救濟及其他轉移支付方面有顯著降低。然而，在賭場相關地區未發現整體人均收入的提高，說明從轉移支付到就業人員收入的轉移所引發的收入增長，被由賭場引發的當地就業人口基數變化導致的平均工資下降所抵消（NORC, 1999）。

美國審計總署（GAO, 2000）公布的大西洋城的數據顯示出一幅混合的畫面。儘管該市自引入賭場以來經歷了一個短暫的戲劇性繁榮（Hamer, 1982），但長期的影響仍然很不明朗。1977年到1997年間，該市賭場工作的遽增使得私營機構就業總數從2.1萬人增長到6.2萬人，而同期非賭場工作的數量實際上是下降了。2007年大西洋城非賭場工作的就業數量，只比1976年就業量的四分之三稍多一點（Newburger, Sands和Wackes, 2009）。這20年間，該市的福利申請與州或國家水平相比有明顯下降，而失業率則沒有明顯的趨勢。如圖1所示，1977年至1987年間大西洋城的失業率有顯著下降，1989年至1992年急劇上升，之後又以更加平緩的速度再次下降。自2000年起，該市的失業率儘管比開設賭場之前的水平要低，但與州和全國相比則保持在一個相對較高的水平（Newburger, Sands和Wackes, 2009）。近年來，該市賭場工作的數量開始緩慢下降，到2008年底已降至1997年高峰時期的75%以下。

圖1 美國新澤西州和大西洋城失業率趨勢 1977-2008



資料來源：Newburger, Sands和 Wackes (2009)

然而，解釋這些發現並不容易。工作數量短期內的顯著升高，特別是在一個勞動力市場萎靡不振的地區，可引發當地和地區勞動力行為的複雜變化。更多的工作需求可導致更多當地居民參與就業或潛在求職者的遷入，而求職者數量的增多會抵消工作數量的增加，使得失業率沒有顯著變化。類似地，把賭場實際工作數量的增長和對沒有賭場情況下該地區就業增長情況的預測進行比較也會造成誤導，除非有其他影響就業增長的因素被考慮進來。Garrett（2004）發現，愛荷華州利縣（Lee County）在開設賭場後實際工作的增長，要顯著低於未開賭場的工作增長預測數。這可能是當地經濟一些不相關的變化的結果，而不是賭場帶來的負面就業影響。

由此可見，很難歸納概括賭場的經濟影響。賭場無疑創造了大量直接和間接的工作，但由此引發的更大經濟影響將由當地獨特的特徵所驅動。即便如此，當地與地區經濟之間無法預測的高度相互作用也可能使結果更具有投機性。此外，由於毗鄰地區之間的競爭，在不同州或城區開業的賭場之間的相互影響也使得問題更加複雜。

（四）賭場對公共財政收入的影響

對很多政策制定者來說，無論在當地還是州層面上，賭場對就業率或其他一般經濟指標的影響可能不及它們創造財政收入的能力重要。在很多案例中，促使賭博合法化都是出於增加州政府財政稅收的強烈願望。儘管各州之間有很大差別，賭場無疑為州政府和當地提供了大量稅金。

一個州博彩行業所繳納的賭場特別稅包括毛收入稅、賭場再投資發展稅、奢侈品稅、停車稅、酒店稅、互連累進吃角子老虎機稅（multi-casino progressive slots tax）等。2006~2008年，大西洋城賭場分別向新澤西州政府繳納了6.00、5.70和5.18億美元的賭場特別稅。除此之外，賭場還

繳納一般適用的稅金，如公司所得稅、銷售稅，以及市政和縣政府的財產稅，2001年新澤西州這些稅種約有1.6億美元。大西洋城80%的市政與教育稅由賭場負擔。

據新澤西州賭場協會（New Jersey Casino Association）統計，把所有稅種都考慮在內，賭場為州政府貢獻了約11億美元的稅金。從一州財政收入的角度看，這是一個顯著的淨收益。賭場稅收在扣除抵扣和社會成本之後，為印第安那州2005財政年度帶來7.17億至7.40億美元的財政淨收益（Policy Analytics, 2006）。該研究將潛在的成本定義在州範圍以內，僅包括社會成本的財政影響及賭場監管的直接成本，但未解決其他抵扣與轉移影響的問題。

然而，整個公共財政的狀況要比上面討論的複雜得多。一系列不同的考慮都會使賭場整體公共利益的問題難以得出結論。為說明這一點，可將一家賭場對淨財政收入的影響定義如下：

$$[(\text{賭場稅收} + \text{乘數稅收}) - \text{收入轉移}] - \text{公共成本} = \text{淨財政收入}$$

收入替代。由於賭場取代了其他經濟活動，它們也取代了本將由那個活動所繳納的稅收。有證據表明，賭場稅收取代了其他形式博彩特別是彩票行業的稅收。Elliott和Navin（2002）比較了賭場和彩票收入，結論是一個州每掙1美元的賭場收入將損失0.83美元的彩票收入。其他研究顯示出較低但仍然大量的彩票收入的減少，包括從0.56美元到1美元（Fink和Rork, 2003）和0.26美元到1美元（Semanchik, 2006）。值得討論的是，與彩票站相比，賭場是更加勞動力密集型的行業，因此為相同的收入創造出更多的工作。如果目標是為了催生出一個特定的地理區域，則賭場更可能在那裡引發間接經濟影響，在賭場每投注一美元所產生的附加收益可能比在彩票上產生的要多。反過來，在彩票上每花一美元可能比花在賭場上產生更多直接的州稅收。

收入替代可導致許多其他的抵消，包括被賭場替代的非博彩企業原本的稅收和賭客削減其他開支如餐飲和服裝而失去的銷售稅收入。密蘇里州賭場近一半的總收入被賭客在該州非賭場產品與服務上的削減所抵消（Anderson, 2005, 引用Leven和Phares, 1998），賭客在愛荷華州賭場的消費有30%是對其他非賭場娛樂活動的替代（Chhabra, 2007）。因此，Mason和Stranahan（1996）指出，當賭場稅的稅率比一般銷售稅和特種銷售稅的稅率低時，州財政稅收不可能顯著增加。

賭場供不應求的影響。在一個賭場壟斷或供不應求的地區，賭稅收入被其他來源稅收的減少所抵消的影響被潛在地降低了。普遍的情況是，對賭場數量的限制降低了競爭，使得賭場經營者能在正常收益率以外賺取超額利潤和更高的收益率，州政府從而得以對這些收入課稅。由於多數賭場在一個半壟斷的監管框架下運營，這可能引發與“尋租”行為有關的潛在成本。與此有關的是州政府監管方案的高成本。Grinols和Omorov（1996）指出，1994年伊利諾伊州在監管上花了6,500萬美元，而新澤西州花了5,900萬美元或每個成人花費7.59美元。與賭場的整體收入規模相比，這可能不算什麼，但仍不可小覷。官方資料顯示，2008年新澤西兩家代理機構為執行該州賭場控制監管所收取的直接花費達到7,100萬美元（新澤西賭場監管委員會，New Jersey Casino Control Commission, 2009）。

多數州對賭場的徵稅方案比一般稅收政策要嚴厲得多（Rose, 1999）。2008年，賭場為其325.4億美元的直接博彩收入繳納了56.6億美元的博彩特別稅，稅率超過17%（美國博彩商會，2009），這通常在企業所得稅、銷售稅及其他稅種之外徵收。密蘇里州徵收賭場調整總收入（AGR）的21%，^⑨其中的90%進入州政府財政；印第安那州則以AGR的15%開始累進，賭收超過1.5億美元時稅率可達AGR的35%（Anderson, 2005）。科羅拉多州的稅率從20%開始累進，而

伊利諾伊州的稅率從15%到50%。賓州的稅收政策最為激進，徵收賭場毛收入（與AGR類似）的55%。相反，聚集了全美超過60%的商業賭場（非印第安賭場）的內華達州為賭場提供了一個更加開放競爭的環境，其博彩特別稅是全國有合法賭場的所有州中最低的。

乘數效應。在替代一些經濟活動的同時，賭場也通過其乘數效應創造了額外的經濟活動。這可能導致對正的財政收入的抵消，但在很多研究中尚未被納入分析。這種消費在多大程度上抵消了替代消費，因上述有關經濟影響因素的不同而有廣泛差異。

成本。相對收入而言，對成本的追縱並不容易。儘管為一家賭場修建一條新的高速公路可能相對容易識別，當新澤西州花費約2.2億美元公共基金在大西洋城修建一個通往大西洋城高速公路的入口以連結賭場群時，在現存路面上評估因通向賭場的額外交通阻塞所需要的附加維修成本就變得更加複雜。雖然對犯罪或問題賭博相關的社會成本已有詳細研究，與賭場有關的持續的社會服務成本也是產生充足的服務和基礎需求的一個主要工具，這一點很少被提及。

管轄權內的分配不公。由於從州政府角度而言，允許賭場博彩合法化的一個重要動機就是增加財政收入，很多州的賭場稅制在州和本地層面對財政收入與成本的分配並不一致。州政府獲得了稅收的大部分，而縣和市政當局則可能要負擔更大一部分成本。例如，密蘇里州在州和當地政府間的賭場稅收分成為9:1，對成本的分攤可能並非如此。賓州只把州政府收取的賭場稅的7.2%返還當地政府，遠低於該州賽馬業12%的返還份額。在新澤西州，州政府收取所有賭場特別稅，大西洋城市政府直接來自賭場的財政收入僅包括賭場繳納的財產稅及一個中等水平的（並非針對賭場的）旅館稅。^⑥只有在密歇根州的底特律，市政府才得以保留一半以上的博彩稅收。

稅收歸宿。一個更重要的考慮是賭場稅收在居民中如何分配，以及稅收收入從非博彩企業到賭場的轉移將如何影響整個稅收分配。需要瞭解的是，賭博稅並不為社會創造新的福利，而只是從賭客那裡通過賭場把資源轉移到整個社會，或進入特定目的的專用資金。因此稅收歸宿是有關稅收如何收取和怎樣花費的關係式，即所謂的“平衡預算歸宿”。儘管這可能不會直接影響所徵稅金的數量或從州政府財政角度看的稅收淨收益，但它仍有重要的公共政策含義。研究發現，賭稅徵收的影響是累退的，即對低收入、較低教育水平及美籍非洲裔人士的個人與家庭的負擔相對較高。這已在拉斯維加斯和大西洋城（Borg, Mason和Shapiro, 1991）、密西西比州（Rivenbark, 1998）和愛荷華州（Rolling, 2002）得到證實。累退稅不僅會產生社會公平問題，而且會為低收入家庭帶來沉重負擔，影響社會福利，並抵消公共機構的成本。^⑦

運用預算平衡歸宿的法則，只要一個稅種徵收的稅金被用於某些用途使得低收入家庭獲益超過對其徵稅所帶來的不利，則總體上它仍有一個累進的影響。但現實中，這往往很難估計。即便賭稅被規定用於某類特定的開支（如公共教育或財產稅減免）也是如此。除內華達外，很少有州只把這些收入歸入州政府的普通基金當中（Anderson, 2005）。

社會成本的財政含義。最後，如同下面進一步討論的，準確估算與賭場有關的社會成本的財政影響仍然存在問題。如前所述，Thompson, Gazel和Rickman發現，由於處理方法的不同，威斯康辛州賭場對財政的影響可能從重大的財政收益到同等大小的重大財政損失。

簡而言之，在典型的州賭場稅制下對賭場博彩徵收的高稅率說明，州政府的稅收收入可能超過了其他稅源被替代所造成的損失，從而為州政府帶來顯著的財政收益。然而，不管在州層面還是賭場所在地層面，該結論都沒有對賭場賭博的相關成本、相關社會問題的經濟影響以及賭場稅收累退本質的潛在含義進行全面考慮。

二、賭場社會成本的經濟含義

（一）社會成本的定義

通常認為，賭場會產生社會成本，如增長的犯罪、破產以及問題賭博或病態賭博，這些問題接下來又會帶來可衡量的經濟成本。這些成本可被與賭場有關的經濟活動或稅收收入增加所帶來的收益全部或部分抵消。從經濟學的角度看，由於“社會成本”很難精確定義，同時也很難判斷這些成本中哪些是由於賭場而不是社會中其他因素作用的結果，評估由賭場賭博導致的社會成本的財政影響會比估計整體經濟或稅收影響更加麻煩。

由問題賭博或賭博引發的其他社會不良行為有三種不同的成本：（1）因個人的某一行為所負擔的成本；（2）由那個人的家庭和朋友所負擔的成本；（3）由社會所負擔的成本。如果一名賭客知曉且理智地作出某種行為之承擔該行為的全部成本，那就不存在與該行為相關的社會成本。第二和第三類成本都是外部因素，但那些只影響個人的家庭與朋友的外部因素可能不在可估計的經濟成本範圍內。如果問題賭博增加了賭客家庭的痛苦，那麼這一成本與警察逮捕罪犯所花費的時間成本同樣真實，但卻可能無法量化。

最後，很難直接斷定任何給定的成本到底有多少可明確歸因於賭場。研究指出，“僅靠觀察賭博與這些問題的聯繫並不能說明賭博引發了它們。如果沒有賭博，一個有行為失調傾向的人可能會證明他的失調是來自其他同樣糟糕的情形”（Walker和Barnett, 1999）。在精神疾病術語中，如果病態賭博是一個主要的行為失調，則可以合理地判定與該種失調有關的成本來自賭場。如果它是一個間接的行為失調，那這個判斷就不確定了（Hayward, 2004）。

Rose（1999）引用的至少兩項研究發現，在明尼蘇達州和南達科他州，引入賭場博彩之後，病態賭博並未顯著增加（Emerson等, 1994; Volberg和Stuefen, 1994）。Jacques和Ladouceur（2006）將加拿大魁北克省赫爾市（Hull）賭場開業後800名居民在四年當中的賭博行為，與沒有賭場的魁北克市居民的行為進行對比，得出了同樣的結論。儘管國家賭博影響研究委員會（NGISC）的研究人員發現，周圍50英里範圍內有賭場與問題賭博和病態賭博顯著高發有聯繫（Gerstein等, 1999），但並未在賭場開業與問題賭博增加之間給出直接的關係。一項2002年的分析總結說，“看起來賭博導致了社會問題，甚至可能是這些社會問題的原因之一。但目前的科學研究尚不能得出這一結論”（Shaffer和Korn, 2002, p. 178）。

（二）衡量社會成本

與賭博相關的社會成本包括生產力成本、健康與心理諮詢成本、犯罪相關的警察、司法和審判成本、監管成本、研究與教育成本、福利以及預防成本（Collins和Lapsley, 2003）。目前研究得最多的是問題賭博的成本。據估計，每名賭客每年的成本從560美元到5.2萬美元不等（生產力委員會, Productivity Commission, 1999）。^⑨另一項研究認為，每位病態賭徒每年的成本在15,000美元到33,500美元之間，相當於美國成年居民每人每年214美元到778美元（Grinols和Omorov, 1996）。相反，NGISC的一項研究認為，每位問題賭徒的成本是每年560美元再加上3,580美元的終生成本。對於病態賭徒，這個數字介於1,050~7,250美元之間（Gerstein等, 1999）。儘管特定地區的條件或各州政策選擇不同，上述研究發現中的偏差更可能是由於研究方法的差別。由於缺乏一種廣泛認可的確定社會成本經濟影響的方法，很難看出這一研究對於政策制定的真實價值。

另一個獲得特別關注的社會成本是犯罪，包括：（1）由病態賭徒施行的犯罪；（2）由於

賭場的存在或鄰近而引發的街頭或其他犯罪；（3）破產或與賭場有關的有組織犯罪的增加。由於第一類多在與病態賭徒相關的成本框架內考慮，第三類相對難以量化，並希望能夠通過嚴格的監管有效緩解，^⑨第二類成本已成為單獨研究的主題。在大西洋城及臨近地區（Friedman, Hakim和Weinblatt, 1989）、威斯康辛州開設印第安賭場的各縣（Gazel, Rickman和Thompson, 2001）均發現犯罪率顯著增長。一項全國調查指出，犯罪率在賭場開業後的頭五年穩定增長，賭場所在縣8.6%的財產犯罪和12.6%的暴力犯罪是由於賭場的存在而引起的（Grinols和Mustard, 2006）。

這些研究在概念和方法上均受到批評。方法上最大的問題是，上述研究均以所研究城市或縣的居民人口為基數來估算犯罪率，而沒有考慮伴隨賭場開業所增加的大量遊客（Walker, 2008）。^⑩然而，是否考慮遊客數量取決於衡量哪種犯罪成本。如果是犯罪的發生，即任何個人被犯罪行為所侵犯的可能性，那它顯然是相關的。如果是管轄權內公共機構處理犯罪的成本，那它可能就不太相關。因此，即便犯罪發生率下降（如果遊客數量的增加超過犯罪數量的增加），社會成本也會上升（Miller和Schwartz, 1998）。由於遊客的增長，即使犯罪發生率沒有變化，一個給定地域內犯罪數量增長也會使犯罪發生的頻率和應對犯罪的社會及經濟影響增加。一份研究運用一個城市土地價值的模型（an urban land value model）發現，在大西洋城賭場周圍地區所引發的犯罪，導致鄰近賭場的物業的土地價值要明顯低於模型預測的結果（Buck等, 1991）。

想有效估計犯罪的成本，還必須確定在哪一級政府層面上發生了哪一種成本，並確定這些成本在政府之間轉移的影響。譬如在大西洋城，僱用警察的成本由當地財產稅來負擔，審判的成本則由州政府承擔；刑事的成本按情況在縣和州政府之間分配。此類分析使按管轄權確定成本與收入是否匹配，並明確管轄權間的哪些不可在何種程度上由權限內部的轉移來解決成為可能。

許多研究也發現，賭場所在地與該地區破產案件的數量之間有顯著關聯。這是以管轄範圍或臨近地區（比如半徑50英里以內）來衡量的（Barron, Staten和Wilshusen, 2002）。Garrett和Nichols（2007）考察了拉斯維加斯、大西洋城和密西西比州，發現只有密西西比州的賭場通過影響遊客原居地的破產數量向外“輸出”破產效應。作者認為，這可能是那些賭場所吸引的外州遊客的收入更低所致。而在福利經濟學的框架內看，破產的成本並不算是社會成本。

賭場以何種形態影響一個城市或地區的整體生活質量很難估計，並且是高度主觀的。一個特定趨勢的累積效果，如犯罪率的增長，會對一個社區或地區的社會及經濟活力帶來重大後果。相反，很多病態賭博的成本將在賭客的原居地而不是賭場所在地發生。就算在賭場所在地，社會成本如何影響不同的社區成員也有廣泛差別。一個居民會發現賭場附加的娛樂價值超過與之有關的交通堵塞或犯罪行為的增加，而另一人可能不這麼認為。定義一個更大的社會和經濟的環境來評估賭場的影響可能很困難，但很有價值。

三、研究賓州、費城和大西洋城賭場賭博的意義

儘管衡量賭場的經濟影響難度很大，但仍然有可能從已有研究中歸納出一些通用的思想並應用到賓州和費城的新興博彩產業及大西洋城的成熟產業當中；同時，從賭場所在地獨特的地理位置、人口統計學特徵和經濟特徵出發，也可以探究賭場對當地潛在的經濟影響以及賭場與周邊更廣闊地區的空間關係，並得出某些結論。

如果一個地區擁有能滿足賭場需求的大量失業人口或失業工人，^⑪使賭場可以為當地提供大部分的就業機會並吸引更多的外地遊客，那麼當地就可能從賭場獲得重大的經濟收益。本地的勞

動力（假設他們不因收入的增加而離開該地區^②）將使賭場的乘數效應最大化，而來自外地的賭客會使當地的替代效應最小化。相反，如果勞動力來自外部，而很大一部分遊客來自本地，則漏損和替代效應都會增加，當地經濟發展的影響就可能趨緩並被成本的影響所超過。

賭場員工及遊客的原居地可為衡量經濟影響提供一個有關成本與收益的地理分布。當把地理因素考慮進去之後，賭場的成本與收益可能傾向於互相抵消。但在一個更小的地區，收益會顯著超過成本。威斯康辛州的研究（Thompson等，1995）發現，賭場的本地化收益代表了資源從州的其他地方向賭場所在地的轉移。因此，州政府常常為那些經濟非常落後的地區（如大西洋城、印第安那州的加里市和底特律）創造一個賭場壟斷專營的局面，以便以賭場作為促進該地區經濟恢復的工具。然而，以此作為一個沒有抵消成本的經濟發展策略向公眾推介，是一種誤導。

沿著這一思路，我們再來展望賓州新興博彩市場的前景。2004年，賓州立法機構批准在州內修建14座賭場，但僅限於角子機和其他電子賭博機（Electronic Gambling Devices, EGDs）。到本文寫作時為止，已有9家賭場投入運營；最新的一家於2009年末在匹茲堡開業。費城計劃開設2家，另外3家將設於該州其他地區。這些賭場有些是獨立的，有些因依附於馬場而被稱為“馬場賭場（racino）”。但依照賓州法律，從它們所提供的賭博設施來看，這兩者之間並無區別。這些賭場已為該州和賽馬業創造了巨大的收入。Kocerka、Lementowski和 Shiu（2005）指出，3.8萬個運營中的EGDs的總收入將達到41億美元，2008~2009財政年度，不到2.2萬個EGDs亦帶來36億美元的總收入。^③州政府博彩基金為財產稅減免貢獻了可觀的12.28億美元。一旦所有14家賭場都投入運營，假設每台EGD的總收入保持基本相同，這個數字將會翻番。^④即使所有的賭場消費替代了在賓州的其他消費（由於很多賭場位於或接近州邊界，這一點不太可能），由於這些賭場被徵收超高的稅率，這些收入也可能足以超過因替代效應所失去的收入。

基於賓州博彩稅制累進的特性，州政府可徵得大量賭稅。由於該稅收的一大部分用於當地財產稅的減免和支持該州賽馬業，尚不確定州政府的相關成本能否被完全覆蓋。更為複雜的是，賭場所在社區可期待獲得何種經濟收益。兩項關於費城快活大賭場（Foxwoods Casino）的研究得出相反的結論：一項預測它會成為主要的財政來源之一，另一項則認為它會為社區帶來重大淨損失（Econsult, 2006; Murphy, 2007）。受該賭場委託的Econsult的研究僅在注釋中提及轉移消費，未提到社會成本的經濟影響，並把可能由市政當局承擔的成本最小化。Murphy低估了費城賭場吸引外地遊客的程度，但使用較高的價值計算社會成本的經濟影響，並指出為德拉瓦河（Delaware River）河畔的兩家賭場開發河邊地區存在重大機會成本。由於這兩項研究是基於支持或反對該賭場的不同立場，採用何種參數、如何衡量成本與收益，都會導致結果大相逕庭。

在費城，本地經濟的影響可能會很大。儘管費城賭場的很大一部分賭客可能是費城居民，他們中的很多人現在會將原本花在大西洋城的錢花費在本地。同樣，賭場越靠近城市地區的主要家庭聚集地，包括住在河對岸新澤西州一側的居民，^⑤他們就越可能將其賭博消費從大西洋城轉到費城。因此，儘管在費城的賭場消費會替代一些非賭場消費，它可能從大西洋城和費城周邊地區替代來更多的消費。然而，在該市過夜的旅客的賭博消費可能會替代其在該市的很大一部分其他消費。同樣，一些市郊遊客可能選擇到賭場一日遊，而不是去聽搖滾音樂會或看棒球比賽。如果賭場增加桌面遊戲，可能會吸引更多的過夜旅客，進而增加在該市其他地方的輔助消費。^⑥

賭場對城市財政的影響並不確定。在2009年6月開業的8家賭場中，每家的年化總收入約為3億美元。假設費城的兩家賭場每年各有3.6億美元收入（現存的多數賭場都已達到3,000台EGDs的

法律限額），該市從中得到4%的社區收入約2,880萬美元（ $\$360m \times 2 \times 0.04$ ），^⑦再加上財產稅、公司特許稅以及薪俸稅，Econsult估計，在快活大賭場完成其二期工程之後，總計有1,500萬美元的稅收收入。目前尚無法確定這些收入是否能覆蓋該市的成本。

就業前景也不明朗。儘管修建賭場將創造大量建築工作機會，當地其他發展的機會成本仍需考慮。另外，沒有賭場對非賭場商業活動替代效應的透徹分析，就不能確定賭場創造的工作是否會被別處失去的工作所抵消。由於很多賭場工作是低技能、低報酬的服務類職位（Newburger、Sands和Wackes, 2009），所以當地總體工作數量增加的結果可能是城市居民平均工資的下降。

賓州其他地方的情況可能有所不同。伯利恆鎮（Bethlehem）和波科諾山（Mt. Pocono）的賭場可能吸引了相當一部分來自新澤西州及紐約都市地區的遊客。這將很大程度上替代在大西洋城賭場的消費，並為這些地方帶來經濟淨收益。相反，在遠一點的地方開設新的賭場可能會導致賓州東北部居民賭博的增多，並伴隨著對當地商業活動的更多替代和社區社會成本的增加。

最後，大西洋城的前景至少在短期內並不樂觀。甚至在賓州開設賭場和最近的經濟蕭條之前，其賭收和訪客數量就已自高峰水平滑落（Newburger, Sands和Wackes, 2009）。2009年1~9月的賭收與上年同期相比下跌了14%，該市的11家賭場有4家破產，第5家即將被債主接管（Creswell, 2009）。儘管有新的大西洋城會展中心和The Walk特賣場之類的努力，該市還未能建立起一個與其接待能力相稱的長期穩定的遊客基礎。賓州增加的賭桌遊戲只會對大西洋城不利。行業分析員Stutz（2010）指出，“大西洋城的地產將處於更大的壓力之下，因為賭桌遊戲是他們用於抵禦的最後底線。現在大西洋城可能會失去來自紐約地區的更多顧客”。

很多商業顧問和賭場經營者相信，大西洋城需要圍繞一個以百佳賭場（Borgata Casino）為代表的高端商業模型對自身進行徹底改造。即便這一策略是合理的，在當前投資資金短缺的經濟形勢下，該計劃付諸實行需要很多年。唯一在建的百佳風格的瑞維賭場（Revel Casino）由於資金短缺而暫停，其他建議項目也已推遲（Creswell 2009; Kosman 2010）。在缺乏主要資金輸入的情況下，大西洋城賭場的經濟狀況可能進一步惡化，使恢復賭博業的行動變得更加困難。

賓州賭場合法化的主要目的是為州政府增加新的財政來源，其次是為該州處於困境的賽馬業提供財務支持。儘管判斷這一情況能否長期持續尚嫌太早，但這一努力到目前為止是成功的。如果進一步的目標是促進經濟增長和振興該州落後地區，那麼是否可行還不能太早下結論。

①出於說明的需要，公式已經簡化，因為可能會有多個乘數，而僅非一個，反映出公式左邊不同的元素。

②從實證上很難量化此問題的重要性，而且很少有研究將這樣的機會成本考慮進去。一間主要從事公司地點選擇的企業主管曾說“賭場是一個消除器”，很多公司視其為選址的一個負面因素。參見<http://aroundfortwayne.info/blog/?p=3697>（瀏覽日期：2009年4月16日）。

③Moufakkir和Holecek認為，基於“這些遊客可能由於賭博而延長逗留時間，因此，他們的經濟影響至少與那些專程為賭博而來的遊客相同”，據此估算出較

大的影響數字是合理的（其推論將傾向於支持賭場博彩）。其他人可能認為這一方法過於粗泛，因此進行狹義的討論，從而估低其影響。

④聚集效應或聚集經濟，指大量工廠或工人在單一地區聚集，從而產生規模經濟和網絡效應所帶來的收益。

⑤調整後的總收入，通常用總收入減去支付賭客的獎金來計算。

⑥大西洋城確實從向賭場徵收的州政府稅中獲得不同程度的收益。奢侈品稅起初計劃用於該市的各類新建項目，後來改為向大西洋城會展中心提供現金支持。按照規定，大西洋城可以使用賭場向博彩業再投資發展

局（Casino Reinvestment Development Authority）提供的資金中的一部分，這些資金已被用於該市的一系列項目，包括房屋開發和興建購物廣場。然而，這些資源都沒有為城市的運營預算或基礎設施維護提供支持。

⑦儘管Anderson（2005）指出，在一個專營環境中，政府向賭場經營者賺取的專營租金徵稅，但該稅收的影響可能並非累退的。

⑧澳大利亞生產力委員會（The Australian Productivity Commission）是澳大利亞政府在經濟、社會和環境等問題上的獨立研究和顧問機構。該委員會1999年的報告《澳大利亞博彩業》（Australia's Gambling Industries）是迄今為止最為翔實和全面進行的有關賭博合法化的研究。

⑨然而，用於預防賭博行業內的腐敗和有組織犯罪滲透的監管架構的成本可能會相當可觀。

⑩Walker指出：“要說明遊客在犯罪率上的影響，用CR代表居民實施的犯罪，CV代表遊客實施的犯罪。再用PR代表居民人口，PV代表訪客的數量。施行的犯罪總量等於CR + CV，處於危險中的人口總數為PR + PV。則犯罪率 = $(CR+CV) / (PR+PV)$ 。顯然，如果我們對吸引了很多遊客的單個縣的犯罪率感興趣，那麼在分子（CV）和分母（PV）中都包含遊客數量就很關鍵”。

⑪這並不總是直接的。一個城市可能有大量失業者 and 滿足賭場要求的（或能夠訓練為滿足要求的）未充分就業的工人，但這些人可能無法通過嚴格的犯罪審查。Murphy（2007）指出，費城賭場取代該市其他零售與服務設施的程度導致工作數量的減少，而這對市中心低收入地區和美籍非洲裔工人的影響更大。

⑫大西洋城很多居民在受僱於該市賭場後從城裡搬到

郊區。這在費城可能不太常見，一是費城的住房和街區選擇更多，二是市中心以外的居住成本相對較高，這使得中等收入的城內居民遷至郊區更加困難。

⑬包括在財政年度最後兩個月才開業的伯利恆金沙娛樂度假村（Sands Casino Resort Bethlehem）的3,000台。

⑭假設每個賭場的EGDs數量限制在賭場所能允許擁有的3,000台。由於賭博控制委員會（The Gaming Control Board）允許全部或部分賭場額外增設2,000台，這一數字會進一步上升。一家賭場目前已獲批。

⑮新澤西州柏靈頓（Burlington）、卡姆登（Camden）和格洛斯特（Gloucester）縣人口最密集的地區距離費城都比到大西洋城要近。

⑯授權賓州賭場增加賭桌遊戲的參議院711號提案被賓州立法機構採用，並由Rendell州長於2010年1月初簽署。賓州的第一台賭桌已於同年7月投入使用。

⑰Econsult的研究假設，快活大賭場的二期工程發展計劃會給它帶來5,000台EGDs，並為所在社區帶來兩千萬美元的收益。

作者簡介：Alan Mallach, 美國布魯金斯學會（The Brookings Institution）都會政策項目非常駐高級研究員，費城聯邦儲備銀行（The Federal Reserve Bank of Philadelphia）訪問學者。

譯者簡介：劉 爽，澳門理工學院博彩教學暨研究中心講師、博士。

[責任編輯 陳志雄]