

澳門博彩公共政策：內涵與功能

王長斌

[提 要] 澳門博彩公共政策是指政府對於博彩業的態度及監管的原則與措施。澳門特區政府不否認博彩業的負面社會影響,但因為博彩業事實上對於澳門經濟、社會及民生有重要作用,所以允許博彩業有節制的發展。2022 年新博彩法堅持 2001 年博彩法所確定的資格審查、確保博彩業公正、誠實及不受犯罪影響等基本公共政策,但更加強調博彩業須促進經濟多元化並維護國家安全。有限制發展博彩業並把博彩視為發展其他產業的工具,比較接近美國新澤西州的博彩公共政策。澳門宜汲取新澤西州的經驗教訓,盡可能在較長時間內維持博彩業的規模,在此基礎上促進經濟多元化發展。

[關鍵詞] 娛樂場幸運博彩 澳門博彩法 澳門經濟多元化 博彩監管 資格審查

[中圖分類號] D922.29 [文獻標識碼] A [文章編號] 0874 - 1824 (2023) 04 - 0027 - 11

引 言

有些實行博彩合法化的法域,例如美國的內華達州和新澤西州,往往在其博彩法中規定一個公共政策條款,向公眾解釋博彩合法化的原因、博彩業的價值、博彩經營及監管的基本原則。^①這主要是因為博彩具有負面社會影響,政府合法化博彩需要對公眾交代原因,並說明將要對博彩業採取何種政策或措施,把博彩的負面影響降到最低。

澳門《娛樂場幸運博彩經營法律制度》(第 16/2001 號法律)並沒有一個明確稱為博彩公共政策的條款,但該法有一個“目的”條款。^②該條款的本意是說明制定娛樂場幸運博彩經營法律制度的目的,但因其闡述了博彩對於澳門的價值以及政府對於博彩的監管原則,所以在功能上,該條款與其他法域的公共政策條款類似。再者,由於第 16/2001 號法律是由澳門特區政府向澳門特區立法會提出,並通過嚴格的立法程序之後才通過的,所以,上述“目的”條款所確定的基本原則並非一時的心血來潮,而是經過深思熟慮以及充分討論的。因此,把上述條款所闡述的原則作為澳門娛樂場博彩業長期的公共政策,是適當的。

《娛樂場幸運博彩經營法律制度》(第 16/2001 號法律)是澳門娛樂場幸運博彩業的基礎性法律,其所確定的澳門博彩業公共政策,至少可以起到三方面的作用:第一,給所有利益相關方提供發展娛樂場幸運博彩業的解釋,從而獲得各利益相關方的理解,提高娛樂場幸運博彩業的認受性(legitimacy)。第二,為娛樂場幸運博彩經營提供法律、政策方面的基本標準,使經營者明確博彩經營

的原則與方向。第三,為政策、法律制定者以及民眾提供一個評價博彩法律或政策的標杆,從而有助於保證博彩政策的適當性、長久性和連續性,防止博彩政策因政府的更替或各種不期然的環境變化而發生動盪,並最終影響博彩業的健康發展。因此,恰當地理解澳門博彩公共政策的內涵及功能,對於政策制定者、執法者及普通民眾都是有意義的、重要的。

本文具體分析澳門博彩公共政策的含義及功能,將從以下四方面展開:第一部分討論澳門博彩公共政策二十年來發生的變化;第二部分分析澳門博彩公共政策的經濟面向,即澳門特區政府如何看待博彩業的經濟價值與功能,以及澳門特區政府為達到這些價值或功能而採取的措施;第三部分討論澳門特區政府關於博彩監管的基本原則及關鍵措施;第四部分討論澳門博彩業的發展與維護國家安全及免受犯罪影響的關係。

一、澳門博彩公共政策的內容:相隔二十年的變化

澳門《娛樂場幸運博彩經營法律制度》(第 16/2001 號法律)最初於 2001 年頒布,2022 年進行了一次較大規模的修訂(為行文方便,以下分別稱為“2001 年博彩法”與“2022 年博彩法”)。對於“目的”條款,2022 年博彩法比 2001 年博彩法有了較大的修改,意味著時隔二十年,澳門特區政府對於博彩公共政策有了新的態度。

2001 年博彩法第一條第二款規定:“娛樂場幸運博彩經營法律制度之主要標的為確保:(1)娛樂場幸運博彩之適當經營及操作;(2)參與娛樂場幸運博彩監察、管理及操作之人為具適當資格擔任此等職務及承擔此等責任之人;(3)娛樂場幸運博彩之經營及操作在公正、誠實及不受犯罪影響下進行;(4)澳門特別行政區從娛樂場運作收取稅項之利益受到應有保障;及(5)促進澳門特別行政區之旅遊、社會穩定和經濟發展。”

2022 年博彩法廢止了 2011 年博彩法的第一條第二款,增設第一-A 條代替之。新條款規定:“娛樂場幸運博彩經營法律制度的主要目的為:(1)娛樂場幸運博彩的經營及操作須在維護國家及澳門特別行政區安全的前提下進行;(2)促進澳門特別行政區的經濟適度多元及可持續發展;(3)娛樂場幸運博彩須以公正及誠實方式經營及操作;(4)經營娛樂場幸運博彩須不受犯罪影響,並應確保其經營及操作配合澳門特別行政區打擊跨境非法資金流動,以及預防清洗黑錢和恐怖主義的政策及機制;(5)娛樂場幸運博彩的規模及經營,以及進行博彩活動,須受到法定限制;(6)參與娛樂場幸運博彩監察、經營、管理及操作的人須具備適當資格擔任此等職務;(7)澳門特別行政區從娛樂場運作收取稅項及其他費用的利益受到應有保障。”

與 2001 年博彩法第一條第二款比較,2022 年博彩法第一-A 條保留的內容主要有三方面:第一,澳門特別行政區從娛樂場運作收取稅項及其他費用的利益應受到應有保障;第二,娛樂場幸運博彩須以公正及誠實的方式經營及操作,且應保證經營娛樂場幸運博彩不受犯罪影響;第三,參與娛樂場幸運博彩監察、經營、管理及操作的人須具備適當資格。

上述幾項內容基本上是什麼國家或地區發展合法博彩必須堅持的基本公共政策,澳門特區政府早在制定 2001 年博彩法時對此已經有清晰的認識。經過二十年的發展,特區政府更加認識到這些基本公共政策的重要性,所以在新博彩法中予以保留。上述基本公共政策的內在邏輯關係如下:第一,澳門特區政府之所以發展博彩業,是為了收取稅項及其他利益。換言之,博彩業具有負面影響,特區政府之所以發展博彩業,是希望能夠得到經濟利益,為居民帶來好處,從而彌補博彩業對社會產生的負面影響。因此,如果不能保證博彩業的收益,澳門博彩業就喪失了存在的正當性。第

二,為了保障這些利益得以實現,特區政府須保證博彩的公正、誠實及免受犯罪影響。如果不能保證這一點,則會喪失居民及各利益相關方對發展博彩的支持,博彩業註定不能長期健康發展。第三,對於有關人員進行資格審查是試圖把不適當的人阻擋在博彩業之外,是維護博彩業形象、保證博彩業公正、誠實及免受犯罪影響的重要手段,澳門特區政府將繼續堅持。

而在以下幾個方面,2022年博彩法則發生了顯著的變化。第一,增加了娛樂場幸運博彩的經營及操作須維護國家及澳門特區安全的內容。第二,把原來的促進旅遊、社會穩定和經濟發展,修改為促進澳門特區的經濟適度多元化及可持續發展。第三,增加了打擊跨境非法資金流動及預防清洗黑錢和恐怖主義的內容。第四,強調娛樂場幸運博彩的規模及經營,以及進行博彩活動,須受到法定限制。這些變化,是澳門特區政府在總結博彩業二十年發展經驗基礎上所作出的調整,本文以下將詳細解釋、闡述這些變化的理由及來龍去脈。

二、澳門博彩業的經濟價值及發展原則

澳門博彩業是從1847年開始合法化的,當時合法化的主要目的就是從中收取稅收,彌補澳葡政府財政的不足。^③經過多年的發展,澳門博彩業成為澳門經濟的支柱產業。鑒於澳門地理範圍小,資源缺乏,在當代,澳門仍然需要保留及發展博彩業。但是,博彩畢竟是一個具有明顯道德瑕疵及負面社會影響的產業,所以,澳門特區政府並非希望博彩業越大越好,而是希望在博彩業發展的基礎上,發展其他的新興產業。因此,澳門博彩經營的基本原則之一,是保持博彩業的經濟功能,但對於博彩的規模、經營及進行博彩活動進行一定的限制,以促進經濟多元化及可持續發展。這就是澳門特區政府對於發展博彩業的基本態度及長期戰略:維護博彩業的經濟功能,但不能任其無限制發展。

(一)從娛樂場收取稅項及其他費用:輕描淡寫背後的真相

當今世界,越來越多的國家將博彩合法化,其中最重要的原因,是博彩業可以帶來財政收入,並對當地的民生及就業帶來某種積極的影響。這對於澳門來說尤其如此。澳門之所以在鴉片戰爭之後將博彩合法化,就是為了彌補財政收入的不足。鴉片戰爭之前,澳門是中西貿易的中心,政府的財政來源基本上可以自給自足,而鴉片戰爭之後,澳門的貿易中心地位逐步被香港替代,財政開始入不敷出,遂將博彩合法化,意圖從中抽取稅項及獲取其他利益。^④後來由於各種因素,博彩竟然逐漸發展成為澳門的支柱產業,博彩收入成為澳門最主要的收入來源之一。

在當代,博彩業對於澳門公共財政收入的貢獻仍然是明顯的。澳門回歸祖國之後,博彩收入佔公共財政收入的比例一直很大。從2002年娛樂場幸運博彩經營權批給開始,博彩稅收佔澳門公共財政收入的比重在絕大多數時間裡超過50%。從2002年到2009年,博彩稅佔澳門公共財政收入的51%~69%;從2010年到2019年,這一比例上升到76%~80%。^⑤因此,從博彩業收取稅項及其他費用,是維持澳門經濟及社會運轉的必要條件,因此是澳門保留及發展博彩業的最重要目的之一。

不僅如此,博彩業還是吸納澳門勞動就業人口最多的行業。從2013年到2020年,澳門全部就業人口在36萬~39萬人之間,而澳門居民在博彩業的就業人口一直在8萬人以上,佔全部就業人口的20%以上。^⑥換言之,博彩業吸納了澳門居民1/5以上的就業人口。如果算上與博彩業相關行業的就業人口,博彩業對於澳門居民就業的重要性就更大。

因此,雖然澳門博彩法只是用“從娛樂場收取稅項及其他費用”這種一般性的字眼說明澳門發

展博彩業的目的,但澳門博彩業對於澳門整體經濟及社會、民生的影響甚重,如果用美國內華達州博彩法所謂“vitally important”(至關重要)來形容博彩業對於澳門的重要作用,似也不為過。^⑦但是,鑒於博彩業的負面社會影響,澳門博彩法似乎有意避免渲染博彩業的重要性,而選擇了較為中性的表達。

(二) 促進經濟多元化及可持續發展:從提倡到推行

儘管博彩業對於澳門經濟有極其重要的作用,但博彩一業獨大是澳門長期以來試圖解決的問題。博彩一業獨大的缺點至少有二,第一,博彩是一個特殊的行業,對於本地及周邊地區都會帶來負面影響,其正當性經常會遭到質疑,這使得博彩業的發展會處於潛在不穩定狀態;第二,當博彩受到公共衛生事件、自然災害、戰爭等因素衝擊的時候,澳門即受到很大衝擊,博彩一業獨大影響澳門經濟及社會的穩定性。

因此,澳門回歸祖國後,澳門特區政府對於經濟的適度多元發展是重視的。2001年博彩法宣布博彩業的經營,需要“促進澳門特別行政區之旅遊、社會穩定和經濟發展”。但是,2001年前後,澳門特區政府面臨的主要任務是促進經濟發展,經濟多元化並不是澳門特區政府的首要目標。澳門回歸祖國之前,博彩業長期處於壟斷經營狀態。到上世紀最後的幾年,澳門回歸前夕,壟斷經營造成的弊端顯露出來,致使澳門經濟連年下降。為了恢復及發展經濟,澳門特區政府的策略是在博彩業引入競爭,大力促進博彩業發展,因此把博彩業發展擺在很高的戰略地位。澳門特區政府在2006年之前的施政報告中,均強調博彩業是澳門經濟的龍頭產業,把博彩業的發展置於經濟發展的很重要的地位。

然而,澳門回歸祖國後,情況迅速發生變化。澳門博彩業出現了爆發性發展。就博彩收入而言,澳門於2006年超過拉斯維加斯大道(Las Vegas Strip),2008年超過內華達全州,迅速成為世界聞名的博彩城市。鑒於此,澳門特區政府很快放棄博彩為“龍頭及支柱”行業的政策宣示,開始強調經濟的適度多元發展。在2007年財政年度施政報告中,特區政府宣布:“政府十分清晰的基本取態是,博彩業只是澳門綜合旅遊的一個組成部分,澳門並非朝著單純的博彩中心方向發展。”2008年,特區政府更在施政報告中明確提出“豐富綜合旅遊的內涵,推動休閒、渡假、觀光、購物等一系列行業的發展”。此後,特區政府保持這一基本態度,把博彩作為綜合旅遊的一個組成部分,並不斷提出在博彩業之外發展現代金融、高科技、大健康等新的產業。^⑧

在這樣的背景下,2022年博彩法把2001年博彩法中的“促進澳門特別行政區之旅遊、社會穩定和經濟發展”,進一步明確為“促進澳門特別行政區的經濟適度多元及可持續發展”,並採取了一系列具體措施予以落實。

2022年,澳門特區政府展開新一輪幸運博彩經營權批給,為此,澳門特區政府特地修改了《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),^⑨其中第六十一條要求參與競投公司在附於標書的文件及資料中,必須包括開拓外國客源市場的建議說明書、擬在澳門特別行政區開展的非博彩項目的投資計劃說明書等十幾項內容。

2022年7月29日,澳門特區政府公布了娛樂場幸運博彩批給的招標書文件,該文件具體列出了十個項目,包括開拓外國客源市場、發展會展產業、發展娛樂業、舉辦大型體育賽事、推動藝術和文化的發展、發展健康旅遊、打造主題娛樂活動、推廣澳門“美食之都”、發展社區旅遊以及發展海上旅遊,要求投標人在這些項目之下,就所開展項目的特點、內容和規劃等,列出具體方案和具體的

年度量化指標。^⑩這些項目是評標的重點,參與競投公司能否拿到新一輪的娛樂場幸運博彩批給權,很大程度上在於它們怎樣規劃非博彩元素的開發。

而且,承批公司的標書構成批給合同的一部分。^⑪按照 2022 年博彩法第二十二條的規定,承批公司須每三年接受博彩監察協調局對批給合同總體履行情況的檢討,如檢討結果顯示承批公司未有積極或未履行批給合同的規定,須在經濟財政司司長訂定的期間作出改善。也就是說,承批公司在標書中對於非博彩項目及其進展計劃作出承諾之後,不可敷衍塞責,必須盡力完成所承諾的非博彩項目,否則將面臨行政處罰,甚至可能因為不履行義務而被解除批給合同。^⑫儘管開發非博彩元素的實際效果取決於多種因素,例如土地資源、項目吸引力、通關便利性等,但是承批公司必須在未來十年的經營中,把非博彩元素的發展作為經營的最重要內容之一。

可見,在發展博彩業之外,澳門特區政府把推動經濟多元化作為重要的政策取向,並試圖把博彩業作為經濟多元化的槓桿,不遺餘力推動經濟多元化獲得實質性的進展,使澳門經濟在結構上取得一定程度的平衡,增強經濟的抗衝擊能力,實現經濟的可持續發展。

(三) 限制娛樂場幸運博彩的規模、經營及進行博彩活動

解決博彩一業獨大問題的另一項措施是直接限制博彩業的規模、經營及參與博彩活動的頻次及範圍。在澳門土地、人力資源極度缺乏的情況下,博彩業的無限制發展,必然擠壓非博彩產業的空間。澳門特區政府為促進經濟多元化,儘管認識到博彩業對於澳門經濟的重要性,仍然不惜採取一定程度上限制博彩業發展的政策,並將這一政策清楚地規定在 2022 年博彩法之中。

首先,對於博彩業實行批給制度,本身就暗含了有節制發展博彩業的政策意圖。在批給制度下,博彩經營權的數目是受到限制的。對於娛樂場幸運博彩,澳門在回歸之前,在絕大多數時間裡是壟斷經營的。在澳門回歸祖國之後,特區政府有限度地放開了娛樂場幸運博彩經營權,但仍明確限制娛樂場幸運博彩經營權的數目。對於賽馬、賽狗、體育博彩、彩票等形式的博彩,迄今為止仍然是只有一個公司專營。

其次,限制賭枱及博彩機的數目。澳門特區政府曾於 2010 年宣布,到 2013 年為止,將博彩桌總數限制為 5,500 張;自 2013 年起 10 年內,博彩桌數量年均增加 3%。^⑬2022 年 12 月,行政長官發布第 161/2022 號行政長官批示,規定從 2023 年 1 月 1 日開始,所有承批公司可經營的博彩桌總數量上限為 6,000 張,所有承批公司可經營的博彩機總數量上限為 12,000 部。

最後,對於博彩活動的參與,澳門政府採取了一系列的限制政策,例如禁止發布博彩廣告、推行負責任博彩等。1989 年頒布的《廣告活動》(第 7/89/M 號法律)第八條規定,除在電話簿黃頁分類、商業年鑒及其他同類性質刊物外,以博彩活動作為廣告的主要信息者,不得作廣告宣傳。2022 年博彩法第四十二-A 條又規定,承批公司僅可在娛樂場的幸福博彩區宣傳與博彩相關的資訊或活動,除非法律另有規定。澳門特區政府近十年來逐步加強了推行負責任博彩的力度。2012 年,特區政府頒布了《規範進入娛樂場和在場內工作及博彩的條件》(第 10/2012 號法律),把允許進入娛樂場的年齡從 18 歲提高到 21 歲,並且引入了“自我隔離”措施。2017 年,對上述法律進行了修改,規定博彩一線員工工餘時間不得進入娛樂場。2022 年博彩法規定所有娛樂場博彩承批公司必須制定負責任博彩計劃並制定切實措施予以推行,防止顧客過分參與博彩活動。

三、澳門博彩業發展須建立在公正、誠實的基礎之上

(一) 公正性及安全性是合法博彩業得以存在及發展的基礎

人們之所以願意到合法娛樂場參加博彩活動，一個重要的原因是政府對於合法娛樂場進行監管，並以國家力量打擊違法犯罪活動，從而能夠保證博彩遊戲的公正性，以及保護博彩活動參與者的人身及財產安全。因此，保證娛樂場博彩的公正與安全，始終是澳門特區政府博彩公共政策的重要組成要素。

提供公正性及安全性是合法娛樂場相對於地下賭場（非法賭場）的核心優勢之一。由於地下賭場不用向政府繳稅，所以往往可以開出比合法娛樂場更吸引人的賠率或提供更有利的條件，但是一般人仍然可能對地下賭場退避三舍，主要是因為地下賭場往往由犯罪分子甚至是黑幫控制，他們使用欺詐及暴力手段，威脅顧客財產及人身安全。

故此，為了保證政府能夠從博彩業取得稅項，保持博彩業的穩定性，政府必須盡力維護合法娛樂場的公正性和安全性。如果合法娛樂場不能保持公正性，或者與地下賭場一樣受到犯罪的控制或受到很大影響，則會喪失來自顧客及大眾的信任。這種不信任累積到一定程度，就可能使合法娛樂場喪失存在的理由及基礎。實行博彩合法化的國家之所以普遍強調對合法娛樂場加強監管，不僅是為了保護參與博彩活動的顧客的利益，更重要的是維護合法娛樂場的公正安全形象，這是合法娛樂場的生命線。

對於娛樂場的監管必須是全面、嚴格的。與博彩公司的博彩經營活動有關的所有人員、地點、業務、組織和活動，博彩設施和設備的生產、銷售和分配以及娛樂場間連接系統的運行，都必須受到嚴格的監管，公眾的信任和信心才能得到保持。¹⁴

對於娛樂場的監管也必須是貫穿始終的，從世界各地的經驗看，娛樂場的監管通常包括事前的資格審查（准照）、博彩活動進行期間的檢查、審查、監控、審計以及對違法犯罪活動的懲罰。

（二）參與娛樂場幸運博彩監察、經營、管理及操作的人須具備適當資格

對參與博彩經營、管理及操作的人進行資格審查，確保把不適當的人排除在博彩業之外，屬於事前審查的範疇，是多數國家為維護博彩業的公正性及減少犯罪現象的核心策略之一。

資格審查（suitability check）是一套背景審查制度，基本上與許可、准照（licensing）是同一個概念。在此制度之下，擬進入博彩業的人或實體必須通過監管機關的背景審查之後，才能獲得許可或執照進入博彩業。

博彩業的資格審查或准照制度起源於美國內華達州，是該州 1950 年代為了解決博彩業的有組織犯罪問題而開發的一套制度。這套制度，再加上其他因素，使內華達州的博彩業解決了博彩業中的有組織犯罪問題，極大地改善了博彩業的形象，使博彩業成為可以為普通人所接受的娛樂行業之一。在博彩業實行准照制度被認為非常重要，以致內華達州將其作為一項重要的博彩公共政策寫入《內華達博彩控制法》第一條：所有經營博彩業的企業，包括賭場、博彩設施及設備的生產廠家和銷售商、以及賭場間連接系統的經營者，都應該向政府申請並持有執照，並受政府的控制及協助，以保護本州居民的公共健康、安全、道德、良好秩序以及整體福利，促進博彩業的穩定和成功，保持經濟的競爭性以及內華達州自由競爭政策的實施。由於取得了成功，資格審查制度逐漸被世界其他國家所借鑒。

澳門自 2001 年博彩法開始，也採用了資格審查制度。該法規定參與娛樂場幸運博彩監察、經營、管理及操作的人均須具備適當資格，並規定了需要進行資格審查的人員及實體的範圍。2012 年頒布的《博彩機、博彩設備及博彩系統的供應制度及要件》（第 26/2012 號行政法規）把資格審查的範圍擴展到博彩機供應商。2022 年博彩法再次擴展了資格審查制度的適用範圍，標誌著澳門在

立法上建立了完善的資格審查制度。

根據 2022 年博彩法及相關法律制度,從 2023 年 1 月 1 日起,資格審查的範圍主要包括:娛樂場博彩經營權的參與競投公司、承批公司及其擁有 5% 及以上公司資本的股東、董事及主要僱員,博彩中介人及其股東、行政管理機關成員及主要僱員,管理公司及其擁有 5% 及以上公司資本的股東、行政管理機關成員及主要僱員,博彩機製造商及其擁有 5% 及以上公司資本的股東及董事。當博彩監察局認為有必要時,也可對法律規定的其他成員進行資格審查。不具備適當資格者,不准進入澳門博彩業或終止在澳門博彩業的投資或任職。^⑤

(三) 建立健全內部控制程序,完善處罰制度

除事前審查之外,對於博彩活動的全過程都要進行嚴格的監管。博彩業是大量使用現金的行業,任何環節出現漏洞,都會影響博彩活動的公正性,或者被犯罪分子利用來偷取娛樂場資金或進行其他犯罪活動。對於監管博彩活動,世界各國通常採取的核心措施之一,是建立健全嚴密的內部控制程序。內部控制程序通常是為控制資金的流轉而制定的程序。在博彩業,這些程序主要包括進出賭場敏感設施或場所的控制、文書控制和人員控制。

博彩監管當局往往制定一套最低內部控制標準(Minimum Internal Control Standards, MICS)。政府制定並根據最低內部控制標準,督促博彩企業規範經營,消除監管空白及漏洞。對於博彩企業本身而言,最低內部控制標準是實現自我規範、提高管理水平的重要途徑。博彩監管當局對於博彩業的日常監管,很大程度上依賴於這套標準。沒有這套標準,博彩業的日常監管難以著力。

澳門博彩監察協調局對於娛樂場幸運博彩的運營,制定了最低內部控制程序要求,涉及博彩桌營運、博彩機營運、帳房營運、銀箱收集及點算、敏感鑰匙及限制區域監控、博彩固定資產及消耗品、資訊科技、內部審計、視像監控、博彩中介業務、保險及其他一般事項的各個工作環節。博彩企業必須依據這些標準,規範、改善自己的博彩運營。

除了加強內部控制之外,建立健全嚴格的行政處罰制度也是重要的。一旦博彩企業或其他人員沒有遵守法律的規定,就要予以處罰。嚴格的行政處罰除了可以阻嚇違法,也起到相當重要的教育及指引作用,同時對於博彩業建立正面的形象有積極作用。澳門博彩法律對於罰則的規定一度較弱,雖然針對博彩企業規定了許多義務,但在很長時間裡沒有規定處罰措施。2022 年博彩法規定了完整的行政處罰制度,改變了這一狀況。

2022 年博彩法所建立的行政處罰制度,包括行政處罰和附加處罰。行政處罰主要是指行政罰款,對於不同的行政違法行為,處以三個等級的罰款,分別是澳門元十萬至五十萬、六十萬至一百五十萬以及二百萬至五百萬。^⑥附加處罰主要包括:(1)在批給期間關閉全部或部分幸運博彩區,為期一個月至一年;(2)公開行政處罰決定,為此須以摘錄方式,連續五日至十日在澳門特別行政區一份中文報章及一份葡文報章內刊登該行政處罰決定,以及於博彩監察協調局的網頁公開該行政處罰決定,為期六個月;公開行政處罰決定的費用由違法者負擔。^⑦關於娛樂場的附加處罰,由於涉及承批公司的巨額經濟利益,因此將具有相當大的威懾力。行政處罰制度與違約責任及相關的刑事責任一起,構成了新博彩法完整的責任承擔制度。

四、澳門博彩業發展必須維護國家安全及免受犯罪影響

(一) 澳門博彩業與維護國家安全

澳門 1999 年回歸祖國,自此開啟“一國兩制”的治理模式。由於澳門在行政、經濟管理領域,

以及在立法、司法領域都享有高度的自治權，所以儘管與內地同屬一國，但在財政經濟、工商貿易、交通運輸、土地和自然資源的管理、教育科技、文化體育、社會治安、出入境管制等許多方面仍有明顯的不同。尤其是對於外國人入境、以及外國人在澳門投資等涉外領域，澳門的管制顯然比中國內地寬鬆。這種制度上的不同，容易形成管理上的漏洞，被利用來作為危害國家安全的基地或橋頭堡。

娛樂場博彩經營中的國家安全問題之所以日益成為各方關切的對象，主要是由於以下幾點原因。第一，博彩活動中存在大量的現金交易，不容易追查現金的來源，所以犯罪分子或犯罪集團有可能把博彩活動作為洗錢的工具。這些被非法洗出的資金，有可能被用來支持恐怖主義或從事顛覆國家與政府的犯罪活動。第二，中國內地對外匯實行管制。在這一制度下，內地顧客無法通過正當渠道把超出限額資金轉移給澳門的博彩經營者，所以，內地與澳門之間有關博彩的資金流動，相當部分是通過地下錢莊或其他非法渠道實現的，這對國家的金融安全造成威脅。第三，有些博彩活動涉及大金額輸錢，可能對內地企業尤其是中小企業帶來毀滅性的影響，這就對國家的經濟與社會安全造成威脅。

澳門博彩業發展離不開中國內地，中國內地為澳門提供了顧客和安全的環境。因此，任何博彩公司的運營都必須建立在維護國家及澳門特別行政區的安全基礎上。任何博彩業的經營者，或者博彩業的發展對於國家安全造成威脅，必須承擔相應的法律後果。

進入新世紀以來，國際形勢日趨複雜，尤其是以美國為首的西方國家，對中國採取圍堵、遏制策略，試圖利用港澳實行“一國兩制”的特殊制度，把港澳變成圍堵中國的橋頭堡。這種形勢愈來愈引起中國對維護國家安全的警覺，逐漸採取更多維護國家安全的措施。因此，2022年博彩法對維護國家安全作出了明確規定：“娛樂場幸運博彩的經營及操作須在維護國家及澳門特別行政區安全的前提下進行。”¹⁸如果博彩經營有危害國家安全之虞，行政長官在聽取博彩委員會的意見後，可因危害國家及澳門特別行政區的安全，單方解除娛樂場幸運博彩的經營批給，並無需作出賠償。¹⁹

單方解除經營批給，對於從事博彩經營的公司而言，是最嚴厲的懲罰。這種懲罰不獨適用於外國人投資的博彩公司，也適用於本國人投資的博彩公司，只要其經營及操作對中華人民共和國及澳門特別行政區的安全造成危害。

除《娛樂場幸運博彩經營批給制度》（第 16/2001 號法律）外，澳門的《維護國家安全法》（第 2/2009 號法律）、《預防及遏止清洗黑錢犯罪》（第 2/2006 號法律）、《預防及遏止恐怖主義犯罪》（第 3/2006 號法律）以及《刑法典》都適用於博彩業，起著維護國家安全的重要作用。

（二）經營娛樂場幸運博彩須不受犯罪影響

歷史上，博彩業往往與犯罪聯繫起來。這主要是因為，博彩業在大部分時間內是被禁止的，只有犯罪分子才會開地下賭場，而且地下賭場的經營方式在很多情況下與暴力、欺詐相關。例如，地下賭場經營者用出千等手段欺騙顧客，採取暴力手段收取債務，採取賄賂等手段拉攏、腐蝕政府人員從而尋找政府機構或人員的保護，等等。更嚴重的是，地下賭場往往由黑社會控制，黑社會分子把開地下賭場作為斂財、洗錢的渠道，把收集來的資金用於資助黑社會的運轉，甚至資助恐怖主義犯罪和顛覆政府的行動。

由於長期以來博彩業給人們造成的負面觀感，政府必須付出極大努力，培育合法博彩業的正面形象，保護其不受犯罪影響。澳門涉及博彩的刑事法律，主要是《不法賭博》（第 8/96/M 號法律）、《娛樂場幸運博彩經營業務制度》（第 16/2022 號法律）以及一系列有關遏止清洗黑錢的法律。

《不法賭博》最早由澳葡政府在 1977 年頒布,後在 1996 年被修改。該法的主要規定有:(1)在法律准許地方之外經營幸運博彩、非法彩票及互相博彩,在法律准許地方之內經營非法博彩,將被處以監禁或罰金;(2)被發現在法律准許博彩的地方以外進行幸運博彩及在場者,及在許可地方內不法進行賭博,均被視為刑事犯罪予以處罰;(3)為博彩者提供款項及其他利益而圖利者,將按照為賭博的高利貸罪予以處罰。

由於博彩業的經營需要大量的資金,所以澳門博彩業有以高息吸收顧客及公眾存款的現象,這一方面會引起危害金融秩序的問題,另一方面也容易使來歷不明的資金進入博彩業。為解決這一問題,2022 博彩法規定,“承批公司、博彩中介或管理公司,又或其行政管理機關成員、代表人或聽命於該等機關成員或代表人在執行職務時,又或合作人在從事業務時,存放他人非用於博彩的款項”,構成“不法存放罪”。^③

博彩活動牽扯到大量的現金交易,也容易成為犯罪分子清洗黑錢的對象及資助恐怖主義犯罪的渠道。為了保證博彩業的健康發展,結合反清洗黑錢及資助恐怖主義犯罪的國際趨勢,澳門從本世紀初開始重視反清洗黑錢及資助恐怖主義犯罪的工作。2006 年,澳門頒布了《預防及遏止清洗黑錢犯罪》(第 2/2006 號法律)、《預防及遏止恐怖主義犯罪》(第 3/2006 號法律)及《清洗黑錢及資助恐怖主義犯罪的預防措施》(第 7/2006 號行政法規),後來又進行了完善與修改。^④

法律的建立健全以及各相關方的努力使澳門反清洗黑錢及資助恐怖主義犯罪的工作取得了一定成效。2019 年 10 月,亞太區打擊清洗黑錢組織(Asia/Pacific Group on Money Laundering, APG)發布對澳門特別行政區的相互評估跟進報告(Mutual Evaluation Follow-up Report),對澳門的反清洗黑錢工作給予積極評價,澳門成為首個以全部合格的評級通過所有 40 項 FATF 法律技術性合規(Technical Compliance)國際標準的會員。^⑤

2022 年博彩法對第三方貴賓廳進行了規範與限制,堵塞了監管漏洞,這對於減少博彩業的犯罪,亦將起到重要的作用。所謂第三方貴賓廳,是指本來沒有獲得娛樂場幸運博彩經營批給的人,卻以與承批/轉承批公司簽訂合同的形式,在該公司娛樂場綜合體內承包一定的區域作為貴賓廳,並由其帶領顧客參加該公司專為特定顧客(貴賓)提供的博彩活動。從過去的實踐看,第三方貴賓廳存在不少違法經營現象,例如安排顧客與非法莊家賭博等。2022 年博彩法規定博彩中介只能從事中介業務,不得以與博彩公司分享收入等手段,達到事實上經營娛樂場的目的。

結 語

《內華達博彩控制法》宣稱“博彩業對內華達州的經濟及其居民的總體福利至關重要(vitally important)”。^⑥在這樣的公共政策指引下,內華達對於博彩業採取了全面開放的態度。該州不限制娛樂場的數目,不限制娛樂場的地點(該州任何城市都可以經營博彩,不限於拉斯維加斯),也不限制娛樂場的規模。投資者只要符合法律的規定,獲得政府頒發的博彩執照,就可以開業。^⑦

內華達關於博彩業對其經濟及其居民的總體福利至關重要的判斷,實際上是基於實用主義的考慮。它並沒有從道德倫理價值上對博彩業進行“好”或“壞”的評價,而是基於過去的經驗,從自然條件、地理位置以及歷史積累等具體情況出發,認為博彩業對內華達州的旅遊、就業、尤其是稅收,起到至關重要的作用。內華達顯然並不認為博彩業對社會的影響完全為正面,否則它沒有必要在其公共政策中強調博彩監管的重要作用。但它認為,與博彩業可能帶來的消極效果相比,其積極作用比較顯著。另外,政府也可以通過監管,在一定程度上控制、減輕博彩業的負面影響。

新澤西州雖然也制定了博彩合法化的法律,但採取的公共政策與內華達有很大差別。新澤西《娛樂場控制法》的第 5:12-1 條把博彩業經濟功能表述如下:旅遊、酒店及會展產業構成新澤西經濟結構的關鍵部分(a critical component)。由於其位置、自然資源和聲譽,大西洋城及其酒店、旅遊、會展業,對於新澤西州的旅遊、酒店和會展業的持續活力和經濟力量,具有至關重要的意義,同時也是寶貴的資產。發展大西洋城旅遊和會展業將為全州居民提供獨特的機會(a unique opportunity)。為發展大西洋城的旅遊和會展業,新澤西公民已經把博彩合法化作為復興大西洋城的一個獨特工具,予以批准。在綜合性大酒店裡安排數目有限的賭場,作為大西洋城招待業(hospitality industry)的一個附加因素,將有助於復興衰敗的地區以及翻新和擴大現有的酒店、會展、旅遊和娛樂設施。

新澤西博彩公共政策與內華達博彩公共政策的最大不同,在於新澤西僅把博彩看作旅遊招待業的一個組成部分,而在內華達,博彩被看作一個獨立的產業。換言之,在內華達,發展博彩業本身就是目的,而在新澤西,博彩是一個更大的行業的組成部分,是復興衰敗地區旅遊招待產業的工具。正因為把博彩當作工具而不是目的,所以新澤西雖然實現了博彩合法化,但一直對博彩業施加相當大的限制,例如把博彩限制在大西洋城一個城市,且限於綜合性大酒店內。

不同的博彩公共政策,產生不同的經濟效果。2019 年,內華達州擁有博彩經營執照 2,971 個(其中非限制性營業執照 456 個),產生 120 億美元的博彩毛收入;僅在拉斯維加斯大道就有 51 個持非限制性執照的賭場,產生約 66 億美元的博彩毛收入。^⑤不僅如此,這些賭場酒店也產生了大量的非博彩收入,包括酒店房間、餐飲、表演等。2019 年,拉斯維加斯大道的總收入為約 187 億美元,博彩收入約佔 35%,非博彩收入佔了 65%。^⑥而在新澤西州(大西洋城),2019 年有 9 個賭場,^⑦產生約 27 億美元博彩毛收入,14 億美元非博彩收入,非博彩收入尚少於博彩收入。^⑧

在經濟方面,澳門目前的博彩公共政策與新澤西博彩公共政策類似。澳門受土地及其他資源限制,無法像內華達那樣全面放開發展博彩業。如果不限制博彩業的發展,由於博彩業對資源的擠出效應,可能導致其他行業更加艱難。所以,澳門特區政府試圖將博彩限制在目前的規模,並將博彩視為發展其他行業的槓桿,試圖利用博彩業促進高科技、現代金融、大健康、體育文旅會展等其他行業的發展。但是,澳門也應當汲取新澤西州的經驗教訓,盡可能在較長的時間內把博彩業維持在一定規模,防止出現博彩業大幅下降而其他產業短期內無法頂上的狀況。為此,澳門特區政府需要加大政策支持力度,充分利用橫琴深度合作區提供的空間及其他資源條件,與內地通力合作,進一步推動經濟適度多元。在監管方面,由於澳門特區政府不斷加強力度,澳門博彩業的運作預計將進一步規範化和法制化,經過一段時間的努力,澳門將能夠徹底擺脫賭城的負面形象,向世人呈現一個有特色的現代娛樂休閒中心。

①參見美國內華達州《內華達博彩控制法》(The Nevada Gaming Control Act)第一條(NRS463.0129)及美國新澤西州《娛樂場控制法》(Casino Control Act)第 5:12-1 條。

②見經第 7/2022 號法律修改的《娛樂場幸運博彩經營法律制度》(第 16/2001 號法律)第一-A 條。

③④胡根:《澳門早期博彩業》,香港:三聯書店(香港)有限公司,澳門:澳門基金會聯合出版,2011 年,第 12~21 頁。

⑤根據澳門特別行政區統計暨普查局《統計年鑑》2002~2019 年的數據整理。

⑥根據澳門特別行政區統計暨普查局《統計年鑑》

2013~2020 年的數據整理。

⑦美國內華達州《內華達博彩控制法》第一條 (NRS463.0129)。

⑧參見《中華人民共和國澳門特別行政區政府二〇二三年財政年度施政報告》。

⑨參見第 28/2022 號行政法規。

⑩《投賭牌標書合情理》，澳門：《華僑報》，2022 年 8 月 5 日。

⑪《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)第 89 條。

⑫2022 年澳門博彩法第 47 條、第 48-C 條。

⑬《藉博彩業帶動經濟適度多元 賭枱 2013 起年增百分之三》，澳門：《澳門日報》，2011 年 11 月 25 日。

⑭參見美國內華達州《內華達博彩控制法》(The Nevada Gaming Control Act)第一條 (NRS463.0129)。

⑮詳見《娛樂場幸運博彩法律經營制度》(第 16/2001 號法律)、《娛樂場幸運博彩經營業務制度》(第 16/2022 號法律)有關條款。

⑯2022 年澳門博彩法第四十八-C 條。

⑰2022 年澳門博彩法第四十八-D 條。

⑱2022 年澳門博彩法第一-A 條。

⑲2022 年澳門博彩法第四十五條以及第四十七-A 條。

⑳參見該法第四十條。

㉑上述法律法規分別經第 3/2017 號法律修改第 17/2017 號行政法規修改。

㉒《澳反清洗黑錢評估合國際標準》，澳門：《澳門日報》，2019 年 8 月 24 日。

㉓美國內華達州 NRS463.0129 號法律。

㉔內華達把博彩執照分為無限制性執照 (non-restricted license) 和限制性執照 (restricted license) 兩種。無限制性博彩執照的持有人可以經營除彩票以外的任何博彩遊戲，包括賭枱、博彩機、體育博彩、動物賽跑博彩等。限制性博彩執照主要是發給那些主業不是博彩，而以博彩為輔業的商家，例如，如果一個酒館獲得限制性博彩營業執照，它就可以在酒館裡安裝幾台博彩機。

㉕UNLV Center for Gaming Research: Nevada's Gaming Footprint, 1963-2021, https://gaming.library.unlv.edu/reports/nv_gaming_footprint.pdf; Nevada Gaming Revenue: Long-Term Trend, https://gaming.library.unlv.edu/reports/longterm_nv_gaming.pdf; Nevada Gaming Revenues, 1984-2022. https://gaming.library.unlv.edu/reports/NV_1984_presentOAR.pdf

㉖UNLV Center for Gaming Research: Nevada Casinos: Departmental Revenues, 1984-2021, https://gaming.library.unlv.edu/reports/NV_departments_historic.pdf.

㉗大西洋城高峰時期有 12 個賭場。

㉘The 2019 Annual Report of the New Jersey Casino Control Commission: https://www.nj.gov/casinos/about/reports/pdf/2019_ccc_annual_report.pdf.

作者簡介：王長斌，澳門理工大學博彩旅遊教學及研究中心主任、教授，博士。

[責任編輯 劉澤生]