

責任賭博：博彩活動應有的底線

Responsible Gambling: A bottom line for gaming activities

A paper presented for the meeting with
Representatives from Football Betting and Lottery Affairs Committee,
Hong Kong Jockey Club and Home Affairs Bureau, HKSAR

1st November, 2005

Home Affairs Department Conference Room, Wan Chai

Name of Author

蘇恒泰

Rex So

Affiliation

監察賭風聯盟

Hong Kong Gambling Watch

Title

研究員

Researcher

Mailing Address

香港九龍長沙灣道 833 號長沙灣廣場二期 503 室

Unit 503, Cheung Sha Wan Plaza, Tower 2, 833 Cheung Sha Wan Road, Kowloon, Hong Kong

Email Address

rex@truth-light.org.hk

責任賭博：博彩活動應有的底線

引言

二次大戰之後，隨著賽馬活動由業餘參與發展至專業營運後，賽馬投注逐漸成為港人熱中的投注活動。由於市民當時只能在馬場內投注，這使非法外圍馬投注活動愈見猖獗，因此政府在七十年代開始准許馬會在晚上舉行賽馬、開設場外投注站及開辦六合彩，以抗衡當時的愈見普及的外圍馬投注和其他民間博彩活動(如字花)。時至今日，香港賽馬會已發展成全球規模最大的非牟利賽馬機構之一，亦是香港最大的納稅和慈善機構。

回歸後，香港經濟步入衰退期，加上愈來愈多市民參與外圍足球投注，令馬會的賽馬投注額每況愈下。政府為增加庫房收入和打擊非法外圍賭波集團，在 2001 年 6 月推出《賭博問題諮詢文件》，而立法會於 2003 年 7 月通過落實賭波合法化，自此，市民可在同年八月開始參與合法足球博彩活動。

隨著足球博彩活動在香港漸趨普及，既可為喜歡欣賞球賽的市民提供額外娛樂，又可為政府提供穩定的財政收入(去年博彩稅佔政府稅收近 10%)。但另一方面，博彩活動的普及化卻同時為社會帶來其他隱含成本，近年，因賭博而輕生(佔總自殺個案百分之五)¹和引致的家庭慘劇已不再是特別的「新聞」，而病態賭徒人數和 18 歲以下中學生參與賭波比率持續上升亦逐漸失去社會的關注。

問題賭博、值得關注

早在七十年代，外國已有學者開始關注持續蔓延的賭博問題，美國精神病學會(American Psychiatric Association)在 1980 年出版的《心理疾病診斷統計手冊(第三版)》(DSM-III)將過度沉迷賭博與濫用藥物和酗酒一樣定性為上癮行為(addiction)，更在九十年代初出版的第四版手冊中，將病態賭博等同於精神活性物質的依賴(psychoactive substance dependency)，²可見西方社會早已意識到病態賭博對社會構成的後遺症。

根據美國精神病學會，問題賭博是一種持續和失控的行為，全面地影響參賭者個人、家庭和事業。問題賭徒的身心會被一切與賭博有關的事物佔據，例如過去的賭博經驗、計劃下一次「搏殺」或想辦法尋找更多賭本。根據大部分病態賭徒所述，金錢並非他們最大的誘因，反而尋求刺激和快感才是他們不斷參與賭博的原因。因此，為了達到一定程度的刺激，參賭者會不惜冒更大的風險而加大賭注。³

其實賭徒開始參與賭博的原因是多元的，有人為賺取更多金錢，也有人因為刺激、寂寞、擴闊社交圈子等參與賭博。不過，大部份參賭者成為病態和問題賭徒前均經過以下階段：最初，他們認為賭錢十分新奇，享受當中帶給他們的樂趣；及後，賭博變成間歇強化的行為，

¹ 根據香港大學賽馬會防止自殺中心，香港在 2003 年共有 1264 宗個案，與同年香港最高銷量的三份報紙有關自殺的報導數量吻合，而當中涉及與賭博有關的自殺報導佔整體百分之五

² Walker, Michael. (1996). The Medicalization of Gambling as an “Addiction” in Gambling Culture: Studies in History and Interpretation. Jan Millen (eds.) Routledge. Page 223-242.

³ 參 http://www.psychnet-uk.com/dsm_iv/pathological_gambling.htm

令參賭者愈來愈沉迷其中。社會學習理論(Social Learning Theory)指出，賭博行為可透過持續賭博而被強化的，每當有贏錢經驗時，其賭博行為便會被強化。可悲的是賭徒以為可以控制其賭博行為，其實他們是將自己推向深淵。⁴。

梁國香和周兆鑾在《賭博：前因·後果·處理》書中指出：「賭錢的環境和運行會激勵(arouse)青少年的中樞神經系統。賭博好像一種刺激，要是參賭者適應了它的運作環境或模式，在習以為常之後，它就會失去原有的激勵力。⁵」所以賭博的上癮行為與藥物無異，兩者皆會令上癮者愈來愈依賴它來尋求「自我解脫」，而當上癮者適應了原有量數帶給他的激勵力後，上癮者需要更大的量數來達至原有的滿足感。⁶

最後，參賭者愈來愈依賴賭博來尋求滿足感，令其投入和專注度愈來愈高。眾所周知，參賭次數愈多，輸錢機會愈大，當參賭者贏回來的錢長期未能抵銷輸去的金錢，參賭者會開始面對精神上的問題。自此，參賭者的行為變得失控，不能由自己控制，而且還會變得更自我中心，忽視身邊的家人和朋友，每當不參與賭博時，更會坐立不安。

事實上並不是所有賭徒都有賭博問題，根據政府在 2001 年的調查，香港病態和問題賭徒只佔成年人口約 6%⁷，可見社會上大部份人均能有效控制其賭博行為，不過這不並代表我們可以輕視因賭博而引致的社會問題，因為問題和病態賭徒對其家人、朋友和所接觸到的群體均有一定程度的影響，Leiseur 的研究指出，一名病態或問題賭徒可影響身邊十至十七個親人⁸，若以此推算，香港可能有過百萬人受到不同程度的賭博問題困擾，而且病態和問題賭徒的人數可因應社會環境的演變而改變，更何況該調查是在賭博合法化前做的，當時社會參與賭博的人口應該較現在低，而當社會文化對賭博的接受程度越高和可供投注的渠道越多，參與賭博的人數亦會隨之而增加，令問題和病態賭博的問題惡化，造成更多家庭問題，⁹所以賭博問題確實為社會帶來沉重的負擔¹⁰。

青年嗜賭、愛莫能助

賭博合法化之後，由於青少年可參與賭博的渠道和方便程度增加，令聯盟開始關注青少年參與賭博的問題。有數據指出最少 1 – 2 % 的成年人正受因賭博而引致的個人和財務問題的困難，而此情況在青少年人口的比例更較成年人人口高幾倍¹¹。美國國家賭博影響研究委員會 (National Gambling Impact Study Commission) 指出，其中一個最棘手的範疇就是問題與

⁴ Walker, Michael. (1992). *The Psychology of Gambling*. Pergamon Press.

⁵ 梁國香、周兆鑾。(2005)。青少年的賭博行為。《賭博：前因·後果·處理》。三聯書店。頁 67

⁶ Walker, Michael. (1996). *The Medicalization of Gambling as an Addiction in Gambling Culture: Studies in History and Interpretation*. Jan McMillen (eds.). Routledge. 223-242.

⁷ Centre for Social Policy Studies of the Department of Applied Social Sciences, Hong Kong Polytechnic University. (2001). *Report of a study of Hong Kong People's Participation in Gambling Activities*. Page 42

⁸ Leiseur, H.. (1984). *The Chase: Career of the Compulsive Gambler*. Schenkman Books, Cambridge.

⁹ Abbott, Douglas A., Cramer, Sheran L. & Sherrets, Steven D. (1995). *Pathological Gambling and the Family: Practice Implications*. *Families in Society: The Journal of Contemporary Human Services*, 76. Page 213-219

¹⁰ National Gambling Impact Study Commission. (1999). *National Gambling Impact Study Commission final report*. <http://govinfo.library.unt.edu/ngisc/index.html>

¹¹ Ladouceur, R.; Walker, M. (1996). "Trends in cognitive behavioural therapies" in *A cognitive perspective on gambling*. P. M. Salkovskis (eds). New York: Wiley. 89-120.

病態賭博的行為，因為持續而不斷的經常性賭博行為可為參賭者在個人、家庭和工作等各方面帶來深遠的影響。參賭者越早參與賭博，越大機會受賭博問題困擾，如：壓力、情緒失控、缺乏集中能力、上癮等。

根據香港中華基督教青年會在 2003 年的調查指出，香港有 3-5%的青少年可被界定為病態賭徒，而有另外 4-6%的青少年可被界定為問題賭徒¹²。此數據更令人擔憂的是隨著賭波合法化後，馬會在各區開設更多的投注站，相信此數字會因著參與賭博的青少年上升而有所增加。而聯盟亦曾在過去兩年就未成年中學生參與足球博彩進行調查¹³，發現大多數中學生均喜歡觀賞和踢足球，因此足球博彩合法化對其參與賭博的吸引力極大，因此，有近七成的未成年中學生是在賭波合法化後才參與賭波。

在過去兩年，未成年中學生賭波的參與率竟上升了 50%，由 2003 年的 4.1%到 2004 年的 6.2%，這反映足球博彩在青少年群體中已十分普及。調查亦顯示，在 2003 年有超過五成的被訪者是透過不同的渠道（投注站、互聯網、手機短訊、電話投注）直接向馬會下注，而在 2004 年則上升至超過 70%。根據 DSM-IV 的準則，在 2003 年的調查中，有 7.8%和 17%被訪者可被界定為問題和病態賭徒，而 2004 年的數字則是 7.2%（問題賭徒）和 17.3%（病態賭徒），這比率遠較成年人為高。如果按全港有大約有 40 萬名未成年中學生來推算，在 2003 年全香港可能有多達 4000 名問題和病態賭徒，而 2004 年的數字則為 6000 多名。這數字確實足以令社會各界擔憂。

明光社在 2001 年曾委託香港城市大學就青少年的賭博問題撰寫研究報告，報告指出參與賭博的青少年會較多感到不夠錢用、較易產生違法意念、較少關心家人、學習表現較差、較低公民意識、身體健康較差、做事集中力較低和欺詐心態較高等。換言之，賭博對青少年在各方面的成長均有深遠的影響，情況不能忽視¹⁴。

Mrs G.H.Brundtland 於 1987 呈交予聯合國的報告：《我們共同的未來》¹⁵，對可持續發展有以下的定義：既能滿足現今的需求，又不危及後代滿足其需要的權利的發展模式。社會需要發展，但發展要有限度，更不能危及我們的下一代。若將可持續發展的概念套用在社會政策上，即任何政策的推行均需要滿足經濟、社會和環境的發展需求，不可犧牲當地文化的完整性、環境的循環性，更不可影響我們下一代的成長，但若我們的下一代培養出『搵快錢』、短視、急功近利的心態，我們社會未來的主人翁會變得怎麼樣？眾所周知，人才是社會發展的必要條件，若我們社會的『人』只是唯利是圖的金錢奴隸，而非『才』，那我們的社會如何談得上可持續發展？其實可持續發展並不是單談環境保育和資源調配等課題，更重要的是人的素質，對大自然尊重和對我們下一代負責。因此，社會有必要為下一代負責，正視持續蔓延的青少年參與賭博問題。

¹²香港中華基督教青年會。(2003)。《香港青年賭博研究》。

¹³ 郭毅權、蘇恒泰。(2005)。《監察賭風聯盟：賭波合法化後 18 歲以下中學生參與賭波活動研究報告》。明光社。

¹⁴明光社。(2000)。《賭博對青少年的影響研究報告》。

¹⁵ The World Commission on Environment and Development. (1987). Our Common Future.

足球博彩、愈見精彩

儘管青少年賭風持續蔓延和社會問題賭博情況愈見嚴重，但在香港唯一合法的營賭機構卻亦步亦趨，不斷推出新的宣傳和玩法，尤記得在賭波合法化前，報章體育版的資訊集中在報導戰果、賽前球隊的技術分析等方面，現在體育版真正有關足球的新聞買少見少，只著眼於落注分析和賠率報導，而一些非法外圍賭博網站的廣告亦可公然在數份最暢銷的報章上刊登，而負責經營足球博彩的馬會亦十分進取，不斷以打擊『外圍』為名增加投注玩法，還記得馬會當初只就四大聯賽(即英格蘭超級聯賽、西班牙、德國和意大利的甲組聯賽)開盤，玩法簡單，但兩年後，馬會的玩法已增加至超過 20 種，而受注的賽事已擴展至一些完全不為香港市民所熟悉的賽事(見表一)，這意圖很明顯是為了在暑假期間，各地大部份賽事休戰期間，馬會仍可以透過就一些次級賽事開盤而增加投注額，更何況這些賽事的賠率較其他吸引，更能滿足賭客以小搏大的心態，所以賭波合法化雖然只有短短兩年，但投注額已上升過百億元。

表一：

馬會受注賽事	
國家級(頂級)	世界杯、歐洲國家杯
國家級(次級)	洲際國家杯、美洲國家杯、亞洲國家杯、奧運
國家級(次次級)	中美洲金杯、世青杯、東亞足球錦標賽、國際足球友誼賽
球會級(頂級)	英國超聯、西班牙甲組、德國甲組、意大利甲組、歐洲聯賽冠軍杯
球會級(次級)	巴西甲組、法國甲組、荷蘭甲組、葡萄牙超聯、比利時甲組、歐洲足協杯、南美自由杯
球會級(次次級)	蘇格蘭超聯、日本職聯、挪威超聯、瑞典超聯、芬蘭超聯、圖圖杯、日本聯賽杯
球會級(次次次級)	英國冠軍聯賽、英國甲組、德國乙組
受注玩法	
即場投注(走地盤)、自選過關(最多 8 關)、中場投注、主客和、套餐主客和、讓球主客和、波膽、讓球、總入球、入球單雙、半全場、入球大細、首名入球、仔賽半全膽、6 寶半全場、冠軍	

註：尚未計算各地的杯賽賽事(如：英國足總杯、聯賽杯等)

值得注意的是馬會為迎接本年度的球季，推出多項新投注形式，其中以俗稱「走地盤」的「即場投注」玩法最令聯盟擔心，球迷可在開賽後按雙方球隊的表現，透過馬會網頁、電話和手機短訊不斷下注。在『走地盤』推出之前，賭徒原本只會在每場賽事投注一次，現在可按實際比賽情況不斷增加投注，變相鼓勵參賭者在一場賽事中不斷追加注碼，情況有如玩角子機一樣，只不過場景由角子機變成電視機，入錢幣拉機的動作變成透過電話和網上投注，而角子機的滾動結果卻變成球賽的現場情況。

根據澳洲生產力委員會(productivity council)在 1999 年進行的調查，角子機是澳洲問題和病態賭博的根源，雖然問題和病態賭徒只佔成年人口的 2.1%，但其投注額卻佔全國總投

注額的 33%，即 281 億港元，當中有 43%是投注在角子機上。¹⁶報告亦指出，市民參與賭博的方便程度、政府角色、賭博資訊流通性、營運者的經營手法等均是賭徒形成嗜賭習性的重要社會因素。角子機在澳洲非常普遍，差不多所有便利店均有擺設角子機，而政府當時在賭博防治教育的工作上明顯不足，加上沒有適切的政策和宣傳工作¹⁷，令澳洲成年人參與賭博比率高達 82%¹⁸。

正因為『走地盤』的性質與角子機太近似，若參賭者不斷追加賭注，會較容易出現角子機式的非理性投注，只要偶爾投注的球隊入球或佔有一面倒的攻勢，參賭者的賭博行為便會被不斷強化，刺激其中樞神經系統，更透過增大賭注來滿足其原有的快感和樂趣，增加參賭者成為病態或問題賭徒的機會。現在，馬會已差不多就所有直播賽事開設『走地盤』的玩法，如此下去，將會有更多人陷入永不完結的賭局中，更令人擔心的是在明年舉行的世界杯，因為參賭者可連續一個月就 64 場舉世觸目的賽事不斷下注，這儼如連續一個月下注角子機。

賽馬獎券、力挽狂難

正當足球博彩事業處於如日方中之際，馬會亦不忘為其『老本行』保駕護航。無可否認，馬會的賽馬投注額確實有每況愈下的趨勢，由 99/00 年度高風期的八百多億下跌至去年度的六百二十多億，跌幅接近 25%。因此馬會近年積極為賽馬活動進行宣傳，務求使愈見老化的賽馬博彩普及化和年輕化，如舉辦婦女銀袋日，吸引女士進場，而當中最明顯不過的例子可算是去年十月三日的國慶嘉年華，馬會在賽馬日准許青少年和小朋友進入馬場，讓他們在現場感受賭博氣氛(參圖一、二)，使問青少年和小朋友在這樣的氣氛薰陶下，又怎會不受影響？



¹⁶ Productivity Council. (1999). Inquiry Report on Australia's Gambling Industries. Vol.1. Page 19-22.

¹⁷ Same. Page6.5-6.14

¹⁸ Same. Page12



圖二

另一方面，馬會亦不斷在傳媒大賣廣告，除過往一直舉辦的最受公眾歡迎馬匹和騎師選舉外(參圖三)，更將競賽馬匹商品化，藉馬匹出外參與比賽的機會，在賽馬日舉辦不同形式的宣傳活動，『精英大師』、『好望角』便是最佳的例子(參圖四)，而隨著資訊科技的普及化，馬會亦與電訊公司合作，為手機用戶提供免費的即時賽馬資訊和下注服務(參圖五、六)。由此可見，馬會明顯地是透過無所不用其極的宣傳方法，為持續下跌的賽馬投注額尋找新的『客戶』、『接班人』。

最受公眾歡迎 馬匹及騎師選舉 *Champion Spirit 2014-2015*

你心目中的冠軍馬能否突圍而出，全憑你投票決定！請立即行動！

贏取名車及豐富獎賞

頭獎 (1名): 名貴豪華座駕跑車\$198,990
 二獎 (1名): 雙人家庭亞洲豪華度假機票
 禮券總額\$37,090
 還有其他豐富獎品，詳情可瀏覽 www.hkjc.com 或致電1817查詢
 投票方法：立即填寫以下投票表格，夾回任何一間馬外投注處之收票箱。
 (截止日期：20/6)
 如欲查詢選舉詳情請電 2880 2891
 網上投票 www.hkjc.com
 手機網上投票 www.hkjc.com/wap

候選騎師	候選馬匹	開心精采
1 戴勝	1 牛精福星	1 金碧明珠
2 茶海泉	2 好爸爸	2 土星
3 高維志	3 綉維銘	3 幸運派彩
4 杜顯志	4 幸運戰駒	4 精英大師
5 楊智傑	5 幸運戰駒	5 拖肥廳
6 杜利來	6 海之逸	6 爪望凌雨

最受公眾歡迎騎師選舉 | 投票表格
 請參閱以上的候選騎師名單，然後將你的心意填實填在表格內。
 姓名：
 身分證號碼：
 聯絡電話：
 選舉地址：
 (截止日期：2015年6月20日)

最受公眾歡迎馬匹選舉 | 投票表格
 請參閱以上的候選馬匹名單，然後將你的心意填實填在表格內。
 姓名：
 身分證號碼：
 聯絡電話：

圖三

為香港的榮耀而戰

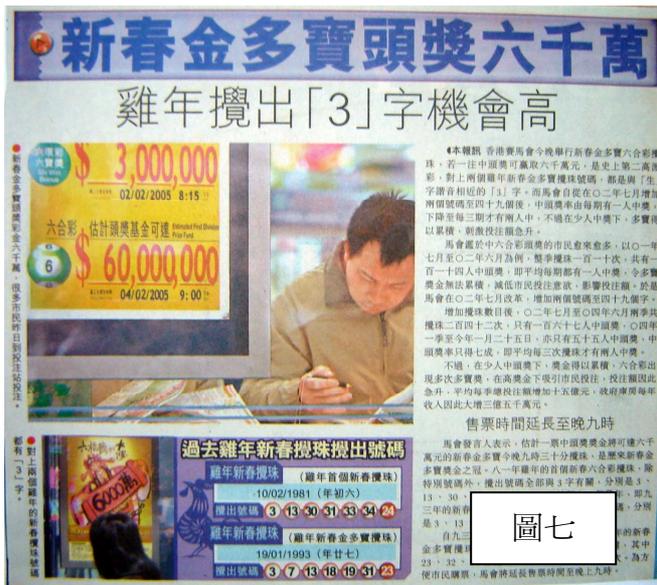
「精英大師」「好望角」
國慶賽馬日，出戰東瀛！

精英大師
好望角

圖四

10月2日，全港市民，
迫爆沙田馬場聲援！

日本「短途馬錦標」沙田馬場下午2時40分越洋轉播！
同日入場，幾百部全新型號3G視像手機等你攞！



圖七



圖八

改變稅制、後患無窮

最令人感到費解的是馬會過去一直強調若賽馬投注額持續下跌，馬會在營運和慈善捐獻方面均會面對沉重的財政壓力，因此，馬會近期積極要求政府改變現行的博彩稅制，將現時的賽馬博彩稅由固定比率改為利得稅。為配合馬會的訴求，政府在五月向立法民政務委員會提交文件，指出外圍莊家透過不同渠道(如：互聯網收注、在報章刊登廣告和在娛樂場所直接收取賭注等)推廣外圍賽馬，由於外圍莊家容許賒帳和提供折扣，令外圍賽馬可大行其道²⁴，所以政府有必要就現時情況作出相關的配合。

政府聲稱外圍搶去馬會 500-600 億元的投注額，並相信改革稅制後可搶回約 240 億元的投注額。先不討論數字的真確性，但筆者不明白政府一方面聲稱每年有 500-600 億資金流向外圍非法賭博集團，另一方面卻未有向警方增撥任何資源打擊外圍，令外圍可肆無忌憚在各公共場所收受賭注。若政府不加大打擊外圍活動的力度，改革博彩稅制也幫不了馬會。

其實賽馬投注額下跌的主因是政府在 2003 年落實賭波合法化。眾所周知，賭馬和賭波是競爭貨品，而非互補補貨品，當一邊投注額上升，另一邊投注額下跌是必然會發生的，若馬會真的想令賽馬的投注額上升，倒不如乾脆取消賭波，減少賭馬的直接競爭。在賭波合法化前，馬會的總投注額只不過是 765 億元，但合法賭波在 2003 和 2004 年分別為馬會帶來 160 億和 267 億的進賬，縱使馬會的賽馬投注額持續下跌，但下跌幅度遠遠低於足球博彩的增展幅度，令馬會在去年度的總投注額上升至破紀錄的 960 億元，較賭波合法化前多出 200 億元(表二)。

表二：馬會 1999/00 至 2004/05 年度的投注額

(百萬元)	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
賽馬投注	83,417	81,532	78,159	71,465	65,025	62,661

²⁴ 參立法會民政事務委員會 <http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/ha/papers/ha0513cb2-1520-2c.pdf>

六合彩	4,493	5,088	4,024	5,086	5,860	6,599
足球					16,063	26,731
總投注	87,910	86,620	82,183	76,551	86,948	95,991

資料來源：馬會年報

況且，回歸前的香港經濟正處於方興未艾之時，樓市、股市皆暢旺，市民收入增多，投注賽馬的金額相應增多也屬正常。可惜一場金融風暴，令香港經濟走入谷底，雖然近期香港經濟復蘇，但單以樓市為例，相信有很多業主的物業仍未回升至購入時的水平，有些更未脫離負資產的行列。若單以經濟最好景時的賽馬投注額與現在比較，而不衡量期間經濟環境的轉變，政府的推論確實有欠客觀。聯盟認為政府和馬會從來也拿不出證據證明外圍的猖獗程度，更遑論可以透過風馬牛不相及的稅制改革去打擊外圍。在政府回覆立法會的文件指出，政府是根據馬會的內部情報、顧問研究結果、外部委託的調查結果和傳媒報導來推斷有關數字²⁵，不過所有的『報告、情報』並沒有向外公開，而傳媒亦從鮮有披露外圍馬的投注額，因此外界確實難以判斷數字的正確性和改變現有賽馬博彩稅制的迫切性。

即使不計較上述似是而非的論據，單從數字上分析，也看不到賽馬投注額大幅下跌是由於外圍馬猖獗所致。相反，根據以下的數據分析，馬會的理由明顯是站不住腳的。賽馬投注額真的大幅下跌？過去4年可能是。但一盤生意，是否應該只看短短數年的數據便作定斷呢？根據較長期的數據分析，賽馬投注額非但沒有「大幅」下跌，相反更較1993年及以前為高，從表三可以看出，1992年至2004年期間，賽馬投注額的平均按年變動，非但沒有「大幅下跌」，反而更增加了1.67% (表三)。

表三：馬會賽馬投注額變化(1992-2004)

年份	賽馬投注額 (億)	按年變化 (%)
1992	556	-
1993	601	+8.09
1994	663	+10.32
1995	722	+8.90
1996	806	+11.63
1997	924	+14.64
1998	915	-0.97
1999	813	-11.15
2000	834	+2.58
2001	815	-2.28
2002	782	-4.05
2003	714	-8.70
2004	650	-8.96
平均	762	+1.67

²⁵ 參立法會民政事務委員會 <http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/ha/papers/ha0616cb2-2674-2c.pdf>

假如再將賽馬投注額和其他經濟數據一併分析，卻有另外一些發現。原來賽馬投注額的「大幅下跌」，其實和香港的經濟狀況和市民的就業情況有直接而強烈的關係。例如，賽馬投注額的變化，原來是與消費物價指數的按年變化有直接關係的，其相關系數達到 0.769 ($p < 0.05$) (相關系數由 -1 至 1，1 代表絕對正比，而 0 代表兩者無關，-1 代表絕對反比)。換句話說，賽馬投注額原來是與通漲（或通縮）有直接關係的。當香港處於通漲時期，賽馬投注額亦會水漲船高；相反，在通縮時期，賽馬投注額亦自然下跌。

又以甲類消費物價指數作參考（由於投注賽馬人士以低下階層的比例較高，而甲類消費物價指數是反映低下收入家庭的數據）。賽馬投注額的變化，原來也是與甲類消費物價指數的按年變化有直接關係的，其相關系數更達到 0.812 ($p < 0.01$)（表四）。此外，賽馬投注額的變化，也與失業率有直接關係，其相關系數達到 -0.922 ($p < 0.001$)。這亦即表示，失業率越高，賽馬投注額越低。而近年承受失業困擾的，也以低下階層市民最為受害（表五）。再取另一個數字來看，近年，市民即使可倖免失業，也要面對減薪的事實。根據分析，原來賽馬投注額下跌的原因，也與市民的工資水平有關。兩者的相關系數，達到 0.812 ($p < 0.01$)，亦即市民由於工資下降，投注於賽馬的金額也因而減少（表六）。

表四：賽馬投注額與甲類消費物價指數按年變化 (1993-2004)

年份	賽馬投注額按年變化 (%)	甲類消費物價指數按年變化 (%)
1993	8.09	8.50
1994	10.32	8.10
1995	8.9	8.70
1996	11.63	6.00
1997	14.64	5.70
1998	-0.97	2.60
1999	-11.15	-3.30
2000	2.58	-3.00
2001	-2.28	-1.70
2002	-4.05	-3.20
2003	-8.7	-2.10
2004	-8.96	.00

表五：賽馬投注額變化與失業率關係 (1993-2004)

年份	賽馬投注額按年變化 (%)	失業率 (%)
1993	8.09	2.0
1994	10.32	1.9
1995	8.9	3.2
1996	11.63	2.8
1997	14.64	2.2
1998	-0.97	4.7

1999	-11.15	6.2
2000	2.58	4.9
2001	-2.28	5.1
2002	-4.05	7.3
2003	-8.7	7.9
2004	-8.96	6.8

表六：賽馬投注額變化與工資變化關係 (1993-2004)

年份	賽馬投注額按年變化 (%)	工資指數按年變化 (%)
1993	+8.09	+11.2
1994	+10.32	+9.9
1995	+8.9	+9.0
1996	+11.63	+6.1
1997	+14.64	+6.0
1998	-0.97	+5.2
1999	-11.15	+0.1
2000	+2.58	-0.4
2001	-2.28	+1.4
2002	-4.05	-0.8
2003	-8.7	-1.5
2004	-8.96	-1.6

上述分析可以看到，賽馬投注額下跌的原因，其實極可能是受到經濟循環和足球博彩合法化影響，因此聯盟擔心馬會是以外圍猖獗為理由，逼使社會大眾和政府接受有關方案，以換取更大的空間和自由度營運賽馬。因為在新稅制下，馬會為了填補頭四年每年 80 億元的包底稅，馬會需要額外增收六成的投注額，這等同每年在社會抽取多近 400 億元的資金。由於賭博最多也只是「零和遊戲」，並未能為社會製造任何財富，有如打麻雀一樣，從來沒有一個牌局可以讓四家同時賺錢，相反這 400 億元的新增投注極有可能是在其他具生產力、可以製造財富的零售消費行業抽取的。社會的投注額愈高，市民的消費就會愈少，所以越多人投注，經濟上所產生的負面乘數效應越大，令消費市道大受影響。

責任賭博、任重道遠

馬會在其某些宣傳單張內列出下列有關節制賭博的指引：

1. 訂定博彩預算，並按預算下注；
2. 僅以自己所能負擔的款額下注；
3. 決不借錢博彩；
4. 不要只顧博彩而忽略其他消閒活動；及
5. 切勿在輸錢後繼續投注以求回本。

其實，責任賭博並不只是一份給予參賭者的博彩指引，因為責任賭博的重點是要求各有關單位履行本身的責任，以防止問題賭博的情況在社會蔓延，所以澳洲生產力委員會將責任賭博定義為賭博營運者就減少賭博禍害、壓抑需求和控制供應三方面的有關措施，包括：有關賭博產品定價(賠率的計算方法)的資料、有關問題賭博風險的資訊、廣告或宣傳監管等²⁶。因此，與香港不同，在外國博彩業在推行責任賭博方面扮演著領導的角色，就以美國博彩業協會(American Gaming Association)為例，他們分別在 1996 和 1998 年夏天發出責任賭博指引，要求業界遵守²⁷。

不過，聯盟認為政府在推行責任賭博方面亦要擔當重要的角色，因為在現行的博彩稅制下(表七)，馬會將約 12%的投注額用作繳付博彩稅，而只留約 6%的投注額作為本身的收入，就以 2004 年馬會財政年度為例，馬會總投注額為 960 億元，而博彩稅額和投注收入分別為 121 億元和 58 億元(表八)，可見政府才是合法賭博的最大得益者，按理應在推行責任賭博方面扮演著更重要的角色。可惜，在賭波合法化後，政府除了要求馬會在首年注資 2400 萬元和以後三年每年注資 1200-1500 萬元成立平和基金外，並未有就賭博防治教育或問題賭徒輔導方面提供任何支援。

表七：香港博彩稅率

	賽馬 普通彩池 (獨贏，位置，仔寶，連贏，位置連贏)	賽馬 特別彩池 (六環彩，三寶，三重彩，單T，仔T，三T)	獎券活動 (六合彩)	足球博彩
稅率	投注額的 12% 投注額的 6% (海外投注)	投注額的 20%	獎券活動收益的 25%	淨投注金收入的 50%

資料來源：稅務局 <http://www.ird.gov.hk/chi/tax/bdu.htm#02>

表八：馬會博彩稅與投注收入比較 (1999-2005)

	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
總投注額	87,910	86,620	82,183	76,551	86,948	95,991
馬會投注收入	4,772	4,706	4,459	4,168	5,516	5,814
博彩稅	11,938	12,630	11,572	10,921	11,636	12,057

資料來源：馬會年報

基於馬會和政府是合法賭博的最大受惠者，所以兩者推行責任賭博責無旁貸，『責任』並不只局限於問題和病態賭博的預防工作上，更包括防止青少年參與賭博。聯盟認為可參考外國的例子，就減少賭博禍害、控制供應和壓抑需求三方面加強責任賭博的元素。

²⁶ Breen, Helen, Buultjens, Jeremy, Hing, Nerilee. (2005). The Responsible Gambling Code in Queensland, Australia: Implementation and Venue Assessment. UNLV Gaming Research & Review Journal. Vol.9, Iss. 1, Page 43-60.

²⁷ When luck runs out, American Gaming Association. (1998). Responsible Gaming Resource Guide. Page 1-2

1. 減少賭博禍害

政府注資平和基金：正如前文所述，政府過去只倚賴馬會注資平和基金推動有關賭博防治教育和問題賭徒的輔導工作，但現時由平和基金贊助開設的兩個問題賭徒輔導中心已告飽和。在現有資源下，問題賭徒和其家人很難得到適切的輔導和協助，更遑論推行責任賭博，因為當中牽涉持續的研究，以更新和豐富當中的內容，而全面的社區教育工作亦需要投入龐大的資源。其實外國有不少國家均會從投注額直接抽取某個百分比(如澳洲會從投注額抽取2%)用作推行賭博防治教育和宣傳、就賭博所衍生出的問題進行研究、設立 24 小時求助熱線、成立問題賭徒輔導中心等²⁸。以現時政府的博彩稅收入計算，若果政府每年在博彩稅中抽取1%注資平和基金，基金每年便多 1 億多元推行責任賭博的教育、輔導和研究的工作。

青少年預防教育：政府應鼓勵青少年參與運動，並強調運動賭博，如：賭波，與運動的相矛盾處。因為運動賭博往往是青少年參與其他各種形式賭博活動的門檻，若及早向青少年灌輸運動的正確觀念，將更有效預防賭博的蔓延²⁹。加拿大政府已將賭博列入健康教育課程內，將賭博聯繫其他上癮行爲，如酗酒、吸毒等，向學生闡明何爲賭博問題、賭博對個人、家庭和社會的影響，更會爲學生提供輔導和找尋相關社區資源的方法，目的是要在賭博合法化和普及化的趨勢下，推遲甚或至防止青少年參與賭博³⁰，而加拿大有研究指出青少年因賭博而引致的上癮行爲遠遠高於酗酒、吸毒，甚至吸煙等³¹，由於青少年心智尙未成熟，而且當青少年不斷進行酗酒、吸毒和吸煙等行爲時，體內各器官會向大腦發出訊息要求當事人停止該行爲，相反持續不斷的賭博行爲只爲刺激大腦，令參賭者繼續沉迷其中。因此，聯盟認爲政府有必要在明年世界杯舉行前向全港中學生派發單張，向青少年灌輸正確的運動觀念，以避免更多青少年在世界杯賭風狂熱期間，被誘至參與其中。

監管賭博資訊的發放：限制營辦團體和媒體的宣傳和推廣手法對遏止持續蔓延(特別是青少年)的賭風尤其重要。美國國家賭博影響研究委員會曾建議政府立法阻止任何形式的廣告和宣傳，更要求各營辦團體和媒體在所有印刷品和版面內印上警告字句，讓參賭者知悉持續賭博的潛在禍害³²。在外國，博彩與香煙和酒精一樣，同被定性爲容易上癮、不被鼓勵和要設法杜絕青少年接觸的『產品』，但政府就博彩產品的宣傳持容忍態度，但根據《吸煙(公眾衛生)條例》³³，政府在香煙廣告方面則持雷厲風行的態度，聯盟認爲可按此條例爲藍本，以規範營運團體和媒體的宣傳：

- 按現時法例，除持牌小販及聘用不超過兩名僱員的零售店鋪外，以任何形式展示煙草廣告均屬違法，但由於此豁免有被濫用跡象，因此，政府已建議修例，撤銷該豁免條款。聯盟認爲所有形式的合法與非法賭博『產品』(足球博彩、六合彩、賽馬投

²⁸ Golaszewski, Thomas. (2004). "The Proliferation of Legalized Gambling: Implications for Health Education". *American Journal of Health Education*, 35, 205-211.

²⁹ National Gambling Impact Study Commission. (1999). *National Gambling Impact Study Commission final report*. <http://govinfo.library.unt.edu/ngisc/index.html>

³⁰ Golaszewski, Thomas. (2004). "The Proliferation of Legalized Gambling: Implications for Health Education". *American Journal of Health Education*, 35, 205-211.

³¹ Gupta, Rina, Derevensky, Jeffrey. L. (1998). An Empirical Examination of Jacobs' General Theory of Addictions: Do Adolescent Gamblers Fit the Theory?. *Journal of Gambling Studies*, Vol.14, Iss.1. Page 17

³² National Gambling Impact Study Commission. (1999). *National Gambling Impact Study Commission final report*. <http://govinfo.library.unt.edu/ngisc/index.html>

³³ 參《吸煙(公眾衛生)條例》<http://www.legislation.gov.hk/chi/home.htm>

注、賭場)均不能以任何形式公開賣廣告，唯馬會就其舉辦與博彩活動和『產品』沒有任何關連的活動則不應受到限制。即使建議未被接納，但政府亦應規範馬會發佈任何有誤導成分的廣告和資訊(如：以某種方式投注可增加中獎機會、標榜過去有多少人成爲百萬富翁等)

- 爲防止煙草公司向社會大眾促銷香煙，在售賣煙草產品時，不可與任何禮物，或可換取禮物的任何憑證、印花或彩票一併發售，而政府亦準備修例，杜絕任何商品與香煙一同發售，以防止煙草公司藉以低於市價價錢發售商品來促銷香煙。聯盟認爲馬會不可以向投注者或開戶市民送贈或以低於市價形式售賣任何精品，以防止馬會向市民促銷賭博『產品』，但馬會仍可在無任何附加條件和宣傳博彩活動的情況下，向市民派發紀念品，而馬會亦可獨立發行與博彩無關的商品(如：公仔)。
- 根據現有法例，香煙封包上的健康忠告須符合規定的大小和載有的法定健康忠告字句，以及香煙的焦油和尼古丁含量。爲加強忠告的視覺和阻嚇效果，政府計劃強制煙草公司在封包加上包含圖片及圖象內容的法定健康訊息，面積大約爲封包的一半。聯盟認爲馬會任何與博彩有關的印刷品(如：彩票和宣傳單張)均需加上責任賭博訊息，面積應不少於現時煙包的規定(約十分一)。

2. 控制供應

政府在 2001 年推出諮詢文件時，指出計劃效法新加坡，訂出最高投注場數³⁴，但向立法會提交草案時，卻指不會訂明個別博彩遊戲的細節及最高場數，讓馬會可靈活提供並更改投注種類，從而確保其競爭力不遜外圍³⁵。結果馬會差不多每月推出新的玩法，將投注站改裝成豪華包裝、於人流眾多的商場開設投注站、更不斷就一些不爲市民所熟悉，甚至鮮爲人知的賽事開盤，令參賭者可全年無休參與賭博。由此可見，馬會營運手法與非法外圍並沒有本質上的分別，只不過是馬會可以獲得政府的「祝福」，可以合法開賭，還可以借追趕外圍的投注額爲名，不斷推出新玩法和宣傳攻勢。

英國卡迪夫法律學院教授 David Miers 認爲合法賭博的目標是提供足夠的賭博設施、條件和空間來滿足社會大眾對賭博的需求，不然，那些未能滿足的需求會由非法賭博提供者來滿足³⁶。這與馬會經常向社會大眾傳遞訊息相符，認爲最有效抗衡外圍賭波集團的方法是不斷推出不同的玩法和宣傳。不過，Miers 論點的核心是希望政府在推出新賭博方式滿足社會需求前，政府應同時提出相應的方法來壓抑市場過盛的需求和供應，如：加重投注和經營非法外圍人士的罰則，就如各國政府處理毒品的手法一樣，讓賭注重回合法渠道。

其實，政府、市場和市場參與者均不能透過各種方法來完全消滅黑市（外圍）的存在，因爲只要社會有需求，總有人會願意承擔更大的風險博取更大的回報³⁷。因此，政府需要做的是透過立法和執法盡量避免黑市和市場失衡（market failure）的情況出現，而不是讓營辦團

³⁴ 民政事務局。(2001)。賭博問題諮詢文件

³⁵ 參立法會民政事務委員會 <http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/ha/papers/ha0314cb2-1419-2c.pdf>

³⁶ Miers, David. (1996). Objectives and Systems in the Regulation of Commercial Gambling in *Gambling Culture: Studies in History and Interpretation*. Jan McMillen (eds.). Routledge. 288-311.

³⁷ Butterworth, John. (1994). "Production and Control". *The Theory of Price Control and Black Markets*. Avebury. 46-62.

體無止境與黑市競爭，這只會令社會的賭風愈來愈熾熱。

聯盟認為，政府一直的立場是准許馬會就一些有持續而龐大需求並可以在非法渠道投注的賽事開盤，但時至今日，馬會只要聲稱有外圍就某些賽事受注就會開盤，這與政府當初的原意相悖，因此，聯盟建議每年進行一次調查，將一些不受市民或參賭者注意的賽事剔除(即使有外圍提供)，在不影響馬會營運的情況下限制可受注的場數。此外，聯盟建議每年最少有一個月『冷靜期』(建議在暑假，以減低對馬會的影響)，為賭徒提供休養生息的機會，使他們檢討其過去一年的得失，讓他們調整其投注策略，從而舒緩問題賭博的問題，因此，聯盟亦同時反對在新建議的賽馬改革方案中，在暑假加開 5 個賽馬日的安排。

3. 壓抑需求

鑑於未成年中學生參與賭博情況持續普遍和問題賭博所造成的社會問題，因此聯盟建議從以下兩方面著手，以壓抑持續不斷的博彩需求。

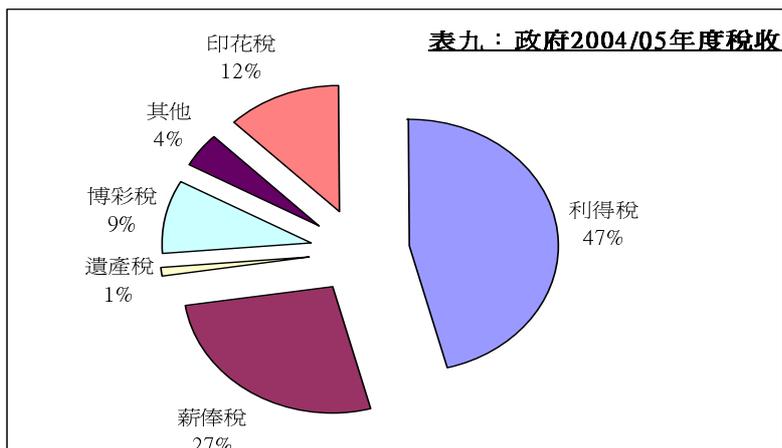
- 提升合法賭博年齡至 21 歲：未成年中學生參與賭博，尤以賭波為甚的情況持續惡化，情況令人擔心，根據聯盟過去兩年就未成年中學生參與賭波活動的調查結果推算(每週投注平均 200 多元，未成年中學生約 40 萬，參與率 6.1%，78%以不同方式向馬會下注)³⁸，馬會每年約有 2 億元的足球投注額是來由未成年中學生。由於中學生對足球博彩的興趣遠超於賽馬和六合彩，因此，未成年中學生在馬會的投注不會超過三億元。過去兩年調查指出，愈來愈多未成年中學生是透過十八歲以上的朋友下注，而十八歲以上中學生約佔全港中學生一成，所以聯盟有理由相信十八歲以上學生代未成年中學生投注的情況愈趨普遍。為防止賭風在中學蔓延，聯盟建議提升合法參與賭博年齡至 21 歲，因為近七成 18-21 歲的青少年尚在求學階段，不應被鼓勵參與賭博，而且他們缺乏賺錢能力，相信即使他們有參與賭博，其注碼也應該不會太大，估計馬會在提升合法參與賭博年齡後只會少收約 6 億元，與其去年總投注額高達 960 億元相比，相信此建議不會太影響馬會的收入。
- 勸止低收入人士投注：政府應為公眾製定「健康賭博」的準則，如每月的賭注不應超過月薪的某百分比³⁹，至於有關該百分比的計算方式牽涉複雜的計算方法，因此，聯盟只建議政府就此課題盡快研究。不過，按國際慣例，家庭收入少於該地區家庭入息中位數一半可被界定為低收入家庭，政府應向外界發出明確的訊息，勸止所有低收入家庭人士參與賭博，以減低賭博對家庭造成的潛在傷害。

前路難行、亦要前行

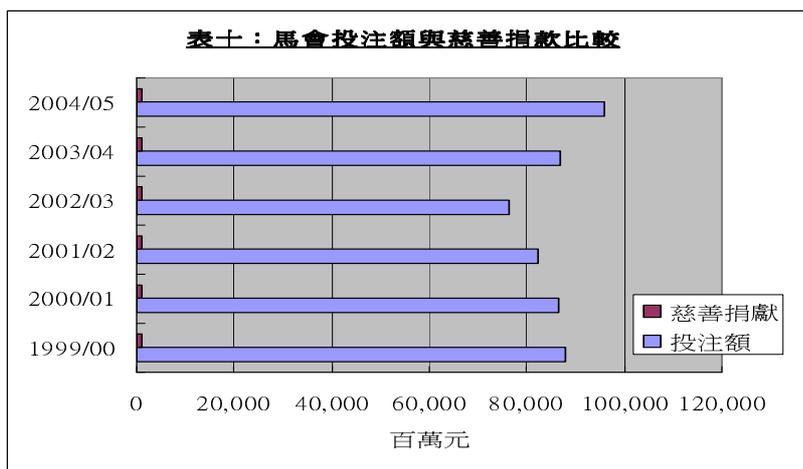
聯盟明白要求馬會和政府推行責任賭博確實有一定困難，因為馬會是香港最大的慈善機構，更加是香港政府最大的單一收入來源。稅務局五月時公佈本年度稅收的臨時數字，馬會在本年度須繳交超過 120 億元稅款，佔政府總收入近一成，亦是政府的第四大收入來源，可見政府在財政上對馬會的依賴(表九)。

³⁸郭毅權、蘇恒泰。(2005)。《監察賭風聯盟：賭波合法化後 18 歲以下中學生參與賭波活動研究報告》。明光社。

³⁹ Korn, David A. (2000). "Expansion of gambling in Canada: Implications for health and social policy". *Canadian Medical Association Journal*, 163, 61-66.



香港經濟在回歸後步入衰退期，政府財政收入驟降引致龐大的赤字問題，為減輕政府在社會福利的支出，政府不得不大幅削減對社會福利機構的撥款，這令馬會每年約 10 億元的慈善捐款對各社會福利機構的營運更加重要。雖然馬會的慈善捐款與投注額並沒有任何相互關係(表十)，但不能不否定馬會捐款對社會福利界的重要性。



從政府和社會福利界在財政上越來越倚重馬會的情況可見，只要不影響其博彩稅收入，政府對馬會的種種要求都會言聽計從，而按理最能體會賭博禍害的社會福利機構則保持緘默。由於馬會過去未有受到太多管制，而政府亦未有就推行責任賭博方面做過任何工作，因此要合法賭博的兩大受益團體推行責任賭博，相信尚有一段很長的路。

和衷合作、共創三贏

其實責任賭博非但不會減少政府和馬會的收入來源，相反更會為社會、馬會和政府帶來三贏的局面。眾所周知，參賭者是馬會的『顧客』，若果愈多『顧客』成為問題或病態賭徒，馬會的客戶基礎相對會不斷縮細，因為他們最終會山窮水盡，變相令馬會的生意和政府的博彩稅減少。相反，若責任賭博成功推行，馬會的客戶基礎不但會更加穩固，而且賭博為社會帶來的隱含成本亦可因此而減低，最終減少社會的整體負擔，從而減少政府在社會福利開支方面的財政負擔。因此，聯盟希望政府和馬會以其自身和社會整體利益著想，為博彩活動訂下應有的底線，盡快推行責任賭博，共創三贏。