

澳門博彩業的監管：原則、內容與重點*

王長斌

[提要] 澳門博彩業需要加強監管。博彩監管既須嚴格，又須適度。在阻止有組織犯罪及保證博彩正直性方面需要嚴格，但不能過分干預博彩企業的經營決策。現階段，澳門需要強化資格審查制度，防範不適當的人進入博彩業；建立最低限度的內部控制標準，實現博彩經營的規範化；改善博彩立法罰則闕如的現狀，採取非常規偵查手段等措施揭露及懲罰犯罪。私人貴賓廳暴露出許多監管漏洞，需要成為監管的重點。針對私人貴賓廳存在的問題，澳門應當拓寬資格審查的範圍，提高註冊資金門檻，建立借款報告制度以及借款與自有資金的比例制度等。

[關鍵詞] 博彩監管歷史 博彩執照 合規性監管 博彩執法 博彩中介人

[中圖分類號] D93.229 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874 - 1824 (2016) 04 - 0044 - 10

加強博彩業監管，是澳門特區政府近十年的一貫取態。^①澳門社會也一直存在加強博彩監管的呼聲，尤其當博彩業出現問題的時候，加強監管的呼聲就高漲。儘管如此，有些人仍然存在疑慮，認為加強博彩監管將在一定程度上阻嚇賭客前來澳門參與博彩活動，從而影響澳門博彩業的發展。這種意見雖然不常出現在報端，但實際生活中恐不在少數。因此，有必要從理論上分析加強博彩監管的依據，為加強博彩監管掃清認識上的障礙。在澳門，關於加強博彩監管的討論多屬泛泛而談，鮮有深入細緻地探討具體監管措施，以至於迄今為止尚未形成明確的方向性意見。有鑒及此，本文著重探討加強澳門博彩監管的理論基礎，並分析加強博彩監管的原則、內容與重點。

一、澳門博彩業為什麼需要監管

經濟學家普遍認為，市場通常是組織經濟活動的好方法，政府一般情況下不應干預經濟的運行。但是，如果出現了市場失靈，政府則應予干預，因為干預可以改善市場結果。^②市場失靈的一個原因是外部性。外部性是一個人的行動對旁觀者福利的影響。^③如果一種市場行為產生負外部性，也就是說對旁觀者的福利產生負面影響，政府就有必要對其進行干預或管控。博彩業存在

* 本文係澳門理工學院科研項目“拉斯維加斯旅遊產業集群及動態能力研究——對澳門的警示”（項目號：RP/OTHER-03/2015）的階段性成果。

明顯的負外部性，例如產生問題賭博、犯罪或貧困等問題。^④沒有政府的監管，博彩經營者以營利為先，難以真心實意採取措施對付這些負外部性。因此，博彩業的負外部性構成了政府監管的一個經濟學基礎。

博彩業需要政府監管的另外一個原因是博彩產品或服務的資訊不對稱。就是說，在許多博彩遊戲中，由於遊戲本身的設計（例如博彩機、彩票等，是由博彩遊戲提供者預先設計好的，賭客只能接受，不能參與設計）、遊戲規則的複雜性以及博彩主持人一般情況下比顧客更瞭解遊戲，所以經營博彩的一方比賭客掌握更多的資訊。博彩經營者很容易利用自己的優勢做手腳，欺騙賭客，而賭客難以察覺，這對於賭客顯然是不公平的。政府通過監管，保證博彩遊戲的正直性，從而保護博彩者的利益。博彩產品或服務的資訊不對稱，構成了政府干預或監管博彩業的又一個經濟學基礎。

很明顯，上述經濟學的一般理論是把經營者作為監管對立面看待的。監管之所以有必要，是因為顧客、第三者或社會整體利益有可能或容易受到經營者的侵害。在一般的監管經濟學看來，經營者是被政府管束的對象，而非受益者。但是，對博彩業的監管卻與一般行業有所不同。在博彩業監管中，博彩經營者既是政府管束的對象，同時還是受益者。換言之，政府對於博彩業的監管，不僅對於顧客、第三者或社會整體利益是必要的，即使對於博彩經營者而言，對於博彩業的整體利益而言，也是必要的。這是因為，第一，博彩業是一個極其特殊的行業，這個行業因為其產品或服務的性質而聲名不佳。第二，大多數國家在相當長的歷史時期內禁止博彩業的存在。長期禁止博彩業所產生的副產品，是博彩業多被控制在有組織犯罪分子手中，甚至事實上成為有組織犯罪的融資工具。第三，大眾傳播媒介向來把賭場描繪成一個充滿欺詐與犯罪的地方。所有這些因素，包括產業性質、資訊的不對稱、歷史發展的事實以及大眾傳播媒介的作用等，使得人們對於博彩業始終充滿疑慮。這種根深蒂固的疑慮，不僅構成普通民眾參與博彩活動的障礙，而且構成人們反對博彩業的基礎。尤其在現代民主社會中，儘管博彩業近三十年來在全世界範圍內呈爆炸式增長，^⑤但如果得不到普通民眾的理解與支持，博彩業被限縮甚至禁止的危險一直是存在的。^⑥由於產業性質和歷史原罪的捆綁，博彩經營者很難像其他行業那樣通過自身的努力，例如改善產品品質等，贏得人們的信賴。而政府的監管卻可以幫助博彩業改善形象。也就是說，政府的公信力，可以為博彩業的健康發展背書，從而使人們減少甚至放棄對博彩業的疑慮，這正是博彩經營者所需要的，也是博彩業的正常發展所需要的。從這個意義上講，博彩是具有監管依賴性的行業，^⑦政府對博彩業的嚴格監管是博彩業得以存活及穩定發展的保障。

博彩業在世界上的發展歷程，從實踐上證明監管之於博彩的重要性。現代博彩監管體系始於1950年代末期的美國內華達州。該州博彩業於1931年合法化，是美國第一個博彩合法化的州。但當時該州並沒有建立一個有效的監管體系，以至於在此後二十年左右的時間內整個行業被有組織犯罪所分子控制。二戰之後，美國聯邦政府在全國範圍內大力整頓有組織犯罪。內華達州政府迫於聯邦政府壓力，發展了一套以資格審查為核心的博彩監管制度。經過二十多年的努力，內華達政府成功地清除了博彩業的有組織犯罪，幫助博彩業建立了正面的形象，使博彩成為許多普通民眾可以接受的娛樂。內華達博彩業的成功，極大地鼓勵了美國其他州開放博彩。1978年，新澤西州宣佈博彩業合法化。1980年代，美國聯邦政府允許印第安人開設賭場。1990至2000年代，博彩業在美國各地蓬勃發展，被絕大多數州所接受。從1931年內華達開放博彩到1978年美國第二個州——新澤西州——開放博彩，經過了將近半個世紀的時間。而從新澤西州到印第安人被允

許建立賭場，只用了不足十年的時間，再經過十年左右的時間，博彩業已經遍及美國絕大多數州了。儘管多種因素促進了博彩業發展的加速，但監管制度居功至偉，如果沒有監管制度，博彩業被有組織犯罪所控制的局面將難以得到根本改觀。內華達之後開放博彩的州，全部效仿內華達建立了一套類似的監管體系。不僅如此，世界其他許多地區也效仿內華達建立了以資格審查為核心的監管體系。博彩業在世界各地的發展歷史說明，有效的監管制度，是博彩業在全世界得到快速發展的保證。

在澳門，博彩業是支柱產業，最近十五年經歷了一個輝煌的發展時期，就博彩收入而言已然躍升為世界第一位，^⑩但博彩業被認為是“偏門”的傳統觀念至今仍然難以改變。澳門政府對於賭牌數量及賭檯增長均有嚴格的規定。^⑪經濟多元化之所以被一而再、再而三地強調，根源之一在於對博彩業的根深蒂固的懷疑。澳門博彩業要想成為一個長期穩定發展的正常行業，必須擺脫傳統上被認為的貪婪、欺詐、犯罪等負面形象，建立起健康、透明、負責任等正面的行業形象。在這方面，政府的有效監管不可或缺。

澳門所處的地理和政治環境使得加強對博彩業的監管尤為必要。澳門處於中國大陸的南端，內地居民是澳門的主要顧客來源。^⑫換言之，內地居民是澳門博彩業收入的主要貢獻者。按照《澳門特別行政區基本法》的安排，澳門無需向中央政府繳稅，^⑬意味著內地居民不能持續性地分享澳門博彩業發展的果實。^⑭從這個角度看，中國大陸是資金的淨輸出方，同時承擔了問題賭博、犯罪等博彩業的許多負面影響。因此，澳門政府需要加強對博彩業的監管，減少博彩業的不規範及犯罪現象，贏得內地的支持，使澳門博彩業獲得一個長期穩定發展的外部環境。

自然，加強監管可能阻卻犯罪分子以及不正當資金進入澳門賭場，從而減少澳門的博彩收入。但是，這些減少對於改善澳門博彩業的整體環境、提升澳門博彩業的國際形象是有好處的，從長遠角度看，優良的環境能夠吸引更多的賭客和遊客來到澳門，因此有利於澳門博彩業的發展。以短期的、不符合法律和道德要求的利益交換長期、穩定、健康的發展環境，孰優孰劣，並不難判斷。

二、博彩監管的原則：嚴格而不過度

儘管政府需要加強博彩監管，但監管並非越嚴格越好。過於嚴格的監管可能窒息企業發展的活力。在設計博彩監管制度的時候，需要洞悉監管自身存在的問題。首先，政府在監管過程中掌握資訊不完整，導致監管可能存在偏差。其次，政府有自己的特殊利益，有時候政府的監管是為其特殊利益，而不是以博彩業的利益最大化為依歸。第三，政府在監管過程中有可能被業界收買，成為業界阻礙其他企業進入市場的代言人。第四，監管有可能侵入企業正常經營的領地，對企業的發展帶來反作用。^⑮因此，在強調監管對於博彩業重要性的時候，也需要清楚地認識到，政府的監管是不完美的，需要警惕監管對於博彩業的負面作用。

特別需要指出的是，由於博彩業傳統上聲名不佳，所以許多國家傾向於對博彩業嚴厲監管，有些地方甚至因為監管過分嚴厲而影響了博彩業的發展。因過度監管而對博彩業形成阻礙的典型範例是美國的新澤西州。該州因地理位置臨近紐約、費城等有組織犯罪比較猖獗的大城市，受池魚之殃，其有組織犯罪問題也比較嚴重。為了獲得居民對博彩合法化的認可，政府承諾採用最嚴厲的手段監管博彩業，避免其被有組織犯罪分子所控制。^⑯

新澤西州 1978 年宣佈博彩合法化，宣佈大西洋城是唯一的合法賭博地點。最初幾年，大西

洋城的博彩收入甚至一度超過了內華達州的賭城拉斯維加斯。從 1978 到 1985 年，大西洋城的博彩收入年平均增長率為 55.07%。但是，最初的輝煌之後，大西洋城的博彩業開始遇到問題。從 1986 到 2006 年，大西洋城博彩收入的年平均增長率只有 4.37%，而同期拉斯維加斯博彩收入的年平均增長率達到 12.86%。從 2007 到 2014 年，大西洋城博彩收入的年平均增長為 -7.69%，行業整體陷入衰退，有些賭場被迫走向破產倒閉之路。^⑤

許多意見認為，新澤西州的博彩業發展放緩以至陷入衰退，是因為鄰州博彩業發展的競爭。表面上看，的確如此。但是，如果將大西洋城與拉斯維加斯進行對比，不難發現，競爭只不過是大西洋城走向衰退的外在原因。拉斯維加斯同樣經受加利福尼亞等其他州的競爭，卻在 1980 年代末到 1990 年代，也就是加利福尼亞州的博彩剛剛開始發展的時候，就完成了城市的自我轉型，從一個以博彩為主要的城市轉變成博彩與各種非博彩因素並存的旅遊休閒中心。

拉斯維加斯城市自我轉型的始作俑者是史提芬·永利（Steven Wynn）。他的開創歷史的幻境酒店（The Mirage）於 1989 年開幕。該酒店有 3,000 個房間，還有人造火山等景觀，開創了豪華度假村賭場酒店的先河。它是如此成功，以至於其他投資者紛紛跟進，拆掉過去的老舊賭場，建設了更多、更豪華的綜合度假村賭場，從根本上改變了拉斯維加斯，使拉斯維加斯在面臨激烈競爭的時候，浴火重生，繼續成為美國娛樂休閒重鎮。史提芬·永利的帶頭作用對於拉斯維加斯的轉型起到重要的作用。這個過程為什麼沒有發生在大西洋城？事實上，他並非沒有考慮過大西洋城。早在 1980 年，他就在大西洋城建造了金塊賭場（Golden Nugget），而且該賭場利潤可觀，但史提芬·永利卻於 1987 年將其賣掉，在拉斯維加斯傾其所有進行了一場豪賭，開創了一代偉業。

大西洋城出了什麼問題，以至於優秀的企業家棄之而去？其根源之一就在於過分嚴格的博彩監管。與內華達州相比較，新澤西州的博彩法在許多方面顯得過嚴了。首先，新澤西州博彩法律規定，博彩業只能局限於大西洋城，並且只能局限於被批准的酒店內。酒店必須滿足最低限度的房間數量、公共空間等方面的要求，也需要符合城市規劃和環境保護等規定，否則不能獲得批准經營博彩。這項法律的結果，是新澤西州的博彩行業長期局限於大西洋城的兩塊狹小的地域內，擁有賭牌的酒店最多時為 12 間，迄今為止，由於經營不景氣，擁有賭牌的酒店已經減少到 8 間。而內華達州基本上採用自由競爭的策略，其監管重點是防止有組織犯罪以及保證博彩業的正直性（integrity），對於博彩企業的經營，該州基本不予干預。目前內華達州博彩牌照的數量為 2,900 個，其中 450 個屬於非限制性牌照。^⑥其次，新澤西州當時的法律規定，以下人員必須獲發牌照後才能進入博彩業，並且每年必須申請續期：（1）賭場關鍵員工，指賭場中處於監督職位或具有決定權力的人，包括但不限於，賭區主管（pit bosses），值班經理（shift bosses），主管（supervisors）和帳房（cashiers）；賭場經理（casino managers）和助理經理（assistant managers）；負責賭場保安的經理或主管（managers or supervisors of casino security employees）；以及博彩控制委員會認定的其他雇員。（2）賭場雇員和賭場酒店雇員。賭場雇員是指受雇於賭場職位的人，包括但不限於，發牌員（boxmen, dealers or croupiers），監場（floormen），博彩機工程師（machine mechanics），賭場保安雇員（casino security employees），餐飲服務員（bartenders, waiters and waitresses），以及其他需要進入賭場工作的人員。賭場酒店雇員，是指雖然不從事直接與博彩相關的工作但受雇於賭場酒店的雇員，包括但不限於，服務員（bartenders, waiters and waitresses），維修工（maintenance personnel）和廚房工作人員（kitchen staff）。（3）高級職員

(officers)，董事 (directors)，以及在申請賭場營業執照的公司 (corporation) 中擁有股份的人。

(4) 在申請賭場營業執照的非公司申請人 (non-corporate applicant) 中擁有股份的人。(5) 與私人及公開交易的控股公司有關係的人。除了申請執照外，賭場還必須為每一個人申請“工作許可”(work permit)。與賭場工作沒有關係的一般酒店工作人員都要申請執照，顯屬過分要求。這遠遠超出了內華達州關於博彩執照的範圍，對於賭場的經營不啻是負擔，也影響了賭場招聘員工的效率。第三，其他有損博彩企業經營的規定，例如：賭場營業時間最初限定為週末以及公共假期的上午 10 點到上午 6 點，其他日期為上午 10 點到上午 4 點，其他時間必須關閉；賭場經營的遊戲品種最初限定為六種；博彩機的空間根據賭場的面積進行限制；等等。^⑩這些規定對於企業家的創新是相當大的掣肘。當企業家想要創新的時候，卻不能快速、自由地實施計劃，而是必須忍受政府拖遝冗長的審批程序。而在拉斯維加斯寬鬆的經營環境下，企業家可以盡情發揮。歷史的機會稍縱即逝，大西洋城雖然後來不斷放鬆監管，但為時已晚，面對日益激烈的競爭，至今仍在生存的邊緣上掙紮，而拉斯維加斯早已成為綜合休閒城市的楷模。

拉斯維加斯與大西洋城的發展歷史，至少從以下兩個方面給澳門帶來啟示：其一，博彩業需要嚴格的監管，沒有監管，博彩業無法成為一個正常的行業，難以長期繁榮。其二，博彩業監管的重點是阻止有組織犯罪以及確保博彩業的正直性，而不是干預博彩業的正常經營。澳門博彩監管應當對於前者嚴格，對於後者寬鬆。關於賭場的微觀經營方面，建議政府盡量少干預，留給博彩企業自己作決定。

三、從三個環節入手加強澳門博彩監管

大體上，以防止博彩犯罪和確保博彩業正直性為重點的博彩監管應包括三個方面的內容，一是事先防範，二是經營過程中的合規性監督，三是揭露及懲罰違法犯罪行為。在這三個方面，澳門博彩監管均有改善的空間。

(一) 強化資格審查制度，阻止不適當的人進入博彩業

在博彩監管中，承擔事先防範功能的是資格審查制度，也稱為執照制度、准照制度，或許可制度，英語為 licensing。資格審查，是博彩業的核心監管制度之一，其主要作用，是通過對有關人員進行資格審查，防範不適當的人進入博彩業，主要目的是培育博彩業的正面形象。^⑪

資格審查制度發軔於美國內華達州，後被美國其他州及世界不少國家所效仿。澳門博彩法律也引入了資格審查制度。在《娛樂場幸運博彩法律制度》(第 16/2001 號法律)、《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)、《訂定從事娛樂場幸運博彩中介業務的資格及規則》(第 6/2002 號行政法規)以及《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)中建立了資格審查制度。但是，澳門的資格審查制度尚處於初級發展階段，存在相當多的漏洞，需要採取措施進一步加強。

首先，澳門博彩業資格審查制度涵蓋面過窄，需要接受資格審查的人員只涵蓋公司頂層的極少數人員或職位，即持有一定股份的股東、董事和擔任要職的主要雇員。具體包括：持有博彩公司 5% 或 5% 以上公司資本的股東、每一名董事和在娛樂場擔任要職的主要雇員；博彩中介人及擁有有關公司 5% 或 5% 以上公司資本之持有人、其行政管理機關成員及主要雇員；^⑫博彩機製造商的董事及 5% 或 5% 以上公司資本的持有人。^⑬而博彩公司中眾多的管理職位，與錢有密切關係

的關鍵崗位，博彩中介人公司的眾多管理職位、借貸人、合作人，均無需進行資格審查。換言之，政府對於什麼樣的人在這些職位上工作，基本上缺乏掌握，造成了監管的極大漏洞。

其次，即便是範圍有限的資格審查，澳門也採取了區別對待的方式。澳門法律對於股東、董事需要提供的資料規定得非常詳細，其所填寫的“公司股東及董事個人資料披露表”的內容主要包括：姓名、地址、出生日期、電話等個人資料，過去 15 年期間或自 18 歲起的居住資料，婚姻、子女、父母、兄弟姐妹的姓名、出生日期、住址、職業等家庭成員資料，服兵役的資料，學歷資料，職位，個人及配偶的受雇工作及許可的詳細資料，家庭成員與博彩業與酒精飲料業的聯繫，被政府調查及民事、刑事訴訟程序資料以及財務資料。^②而“主要雇員個人資料披露表”則非常簡略，只是要求填報一般的身份資訊、電話、住址、家庭成員的姓名、僱傭合同的開始、生效日期以及有無刑事犯罪前科。主要雇員佔據的職位非常重要，他們對於公司的經營實際負責，所以應當與股東、董事一視同仁，不應區別對待。

最後，澳門的資格審查屬書面審查，基本上不進行實質性的調查，致使這一制度流於形式，無法起到應有的作用。資格審查制度的力量在於調查。沒有真正的調查，資格審查只能流於形式。

建議澳門特區政府從以下幾個方面加強博彩業的資格審查制度：

第一，擴大資格審查的範圍。除了現行法律規定的人員外，賭場的中層管理人員，以及關鍵崗位上的工作人員，都需要一定程度的審查。從澳門的實際情況看，資格審查的範圍尤其應當擴大到以下人員：衛星賭場^③的擁有人、董事與關鍵雇員；貴賓廳承包人的投資合夥人；借款給賭場或貴賓廳的人，當借款超過一定數額時，也需要審查。

第二，建立分層次的資格審查制度。由於政府資源有限，而博彩從業人員眾多，政府不可能對所有人實行一視同仁的審查。原則上，職位越高，越重要，審查就應當越細緻，越徹底。而一般的賭場工作人員可以實行註冊制，只需要向政府提交無犯罪記錄。

第三，充分利用其他機構的審查結果。由於世界不少國家對於進入博彩業的人員實行資格審查制度，所以，為了節省資源和時間，對於在其他法域已經通過資格審查的人員，澳門可以視情況不再，或在較低程度上，進行資格審查。

第四，建立與內地及周邊地區的協助調查制度。澳門地域細小，不少博彩從業人員來自澳門之外。為了資格審查的順利進行，澳門需要爭取相關國家或地區的支持，與其建立協助調查機制。

第五，建立一支專業審查隊伍。資格審查涉及歷史背景和金融背景調查，審查人員需要具備相關的專業知識和技能，其中尤以金融、法律及調查知識與技能最為重要。

(二) 建立最低程度的內部控制標準，加強合規性監管

《娛樂場幸運博彩經營法律制度》（第 16/2001 號法律）第三十條規定：承批公司及管理公司均應設置本身之會計系統、健全之行政組織、適當之內部查核程序。但是，什麼樣的會計系統符合標準？什麼才是“健全”的行政組織？什麼才是“適當”的內部查核程序？迄今為止，澳門特區政府沒有在這些方面發佈任何正式標準。

建立最低內部控制標準（Minimum Internal Control Standards, MICS）是加強博彩業監管的重要步驟。政府制定並根據這些標準，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。美國等國家對博彩業進行的日常監管，很大程度上依賴於這套標準。沒有這套標準，所謂博彩業的日常監管即無從著力。

最低程度的內部控制制度大體包括三個方面的內容：進出控制、文件記錄控制以及人員控制。進出控制主要是指在敏感地方安裝安全設施和監控系統。例如，對於帳房，應當確保安全，不能輕易讓外人侵入。文件記錄控制就是記錄博彩交易的過程，方便以後追蹤。人員控制是指建立一個請示、批准、監督的鏈條，以便明確責任，內容包括把一項職責細分為不同的環節並安排不同的人完成以及完成之後的再次核實、對職員的監督、文件的保留等。

只建立內部控制制度是不夠的，如果制度只是躺在紙面上，再完美的制度也不能起到作用，所以，監管部門應當採取措施督促、檢查博彩公司，切實實行已經制定的制度。例如，對於進出控制制度，監管部門應當每隔一段時間就以一般訪客或以顧客身份暗訪某些應當實行控制的區域，甚至故意違反某些規定，以考察其控制是否起作用。對於文件記錄控制制度，監管部門要經常進行檢查或突擊性抽查；對於涉及到會計等方面的內容，需要進行審計。對於人員控制制度，監管部門同樣需要進行監督檢查，保證這些制度能夠貫徹落實。

（三）採取有效措施，揭露違法，懲罰犯罪

首先，澳門博彩法律對於罰則的規定較弱，是一大缺點。《娛樂場幸運博彩經營法律制度》（第 16/2001 號法律）以及其他博彩法律法規為博彩企業及其相關人員規定了許多義務，但多數沒有規定違反法定義務之後的處罰措施。第 16/2001 號法律第四十三條規定：對於違反或不遵守本法律、補足法規或批給合同的規定可歸責於承批公司或管理公司而適用之違法行為制度，由行政法規訂定。但該法通過並實施十五年，配套的行政法規始終未制定出來。

缺少處罰規定，導致澳門博彩法律缺乏執行力，影響法律與政府的權威。從 2001 年到現在，澳門公之於眾的對於博彩公司的處罰只有兩宗，一宗是某公司未達到禁煙的要求，另外一宗是某公司違反了個人資訊保密的要求。而新加坡自 2010 年開始有賭場以來，且在只有兩間賭場的情況下，博彩執法部門所作的合規性處罰已經達到數十起，累計數百萬新加坡幣的罰款。^④也許澳門博彩執法部門較多地採用了行政指導手段，但一定程度的公開處罰是十分必要的。處罰的目的不僅是懲罰，更多地是警告具有潛在違法傾向的人，對於普通公眾也有教育作用，不可等閒視之。

除了彌補立法漏洞之外，特區政府還應當採取行之有效的措施揭露違法犯罪行為。博彩業的許多違法犯罪行為是在地下進行，常規性的執法手段難以奏效。例如，在澳門的賭場裡有“賭底面”現象，即賭客除了在賭場內參與博彩活動外，還利用該博彩活動的結果，與場外的人對賭。“賭底面”的結果，是政府喪失應當收取的博彩稅，同時也不利於政府反清洗黑錢。但“賭底面”難以查處，主要是因為參與的人你情我願，執法機構很難發現問題，所以應當採取一些非常規性的手段，例如突襲、便衣偵查等，以有效地揭露違法犯罪行為。

四、澳門博彩監管的重點領域：私人貴賓廳

私人貴賓廳是指博彩公司與博彩中介人達成協議，將本公司的部分博彩區域指定給博彩中介人專用。一般地，博彩中介人需要完成一定的博彩額，才有可能獲得專用的貴賓廳，並從承批公司領取傭金，甚或與博彩公司利潤分享。因此，在澳門，博彩中介人俗稱為貴賓廳承包人。私人貴賓廳為澳門博彩收入貢獻甚巨，從 2002 年實行新的博彩批給制度開始到 2015 年，私人貴賓廳的博彩收入始終占澳門博彩總收入的一半以上，有些年份甚至超過 70%。^⑤但是，私人貴賓廳的運作亦有許多不合法律規範之處，政府對私人貴賓廳的監管存在不少空白或漏洞。

首先，澳門目前的法律從博彩中介人角度管理貴賓廳，要求貴賓廳承包人取得博彩中介人執

照，而對於貴賓廳的經營資格，未作特殊要求。貴賓廳承包人只要具備《商法典》所稱的“商業組織”特徵，即可開設貴賓廳，這意味著屬自然人的商業企業主、無限公司、兩合公司、有限公司（包括一人有限公司）、股份有限公司都有資格開設貴賓廳。澳門《商法典》對這些商業組織的資本要求都很低，自然人商業企業主、無限公司、兩合公司沒有註冊資本要求，有限公司的最低資本僅為 2.5 萬澳門幣，股份有限公司的最低資本為一百萬澳門幣。

澳門法律僅從中介人角度監管私人貴賓廳是不夠的。中介功能只是為賭場介紹客人，然後從賭場領取傭金，幾乎沒有任何經營風險。但在實踐中，私人貴賓廳不僅從事博彩中介業務，實質上是與博彩公司合作經營一個小型賭場。在澳門，絕大多數私人貴賓廳採取與博彩公司利潤分成的模式，在這種模式下，私人貴賓廳“經營”博彩的特徵是非常明顯的。即使不採取利潤分成模式而採取純粹的傭金模式，貴賓廳承包人也存在經營風險。這是因為，私人貴賓廳必須完成一定的博彩額才能領取傭金，如果達不到合同規定的數額，貴賓廳承包人不僅不能領取傭金，而且必須支付違約金。因此，澳門法律需要從博彩經營角度規範私人貴賓廳的經營資格，具體內容應當比照對於博彩公司經營資格的法律規定。

其次，對於私人貴賓廳所有者和經營團隊，澳門法律只是對貴賓廳承包人提出了資格要求。《娛樂場幸運博彩經營法律制度》（第 16/2001 號法律）第二十三條以及相關的行政法規規定：如果貴賓廳承包人屬自然人，則該人應當具備適當資格；如果貴賓廳承包人屬公司，則持有 5% 及 5% 以上公司資本的股東、公司董事及主要雇員應當具備適當資格。對於“疊碼仔”（澳門法律稱之為博彩中介人的合作人），法律只是要求貴賓廳承包向政府遞交一個與之合作的疊碼仔的名單，及其無犯罪記錄（俗稱“行為紙”）。對於貴賓廳中的其他人，例如承包人的合作夥伴、主管財務的經理人員等，政府沒有任何資格要求。

最後，私人貴賓廳的經營與操作存在許多不規範之處，例如：

1. 貴賓廳存在普遍的吸收存款現象。貴賓客到澳門參與博彩活動，通常不帶大量現金，而是向貴賓廳借貸，因此，貴賓廳營運需要大量的、充足的資金。有些貴賓廳自有資金不足，於是向賭客、親朋甚至公眾吸收存款。貴賓廳如果像金融機構那樣運作，則屬於非經許可接受存款，屬於刑事犯罪。^⑥儘管貴賓廳存款的性質尚有爭議，但大規模的吸收存款容易造成社會不穩定。2014 年和 2015 年，澳門發生了著名的“黃山事件”與“多金事件”，兩者都涉及到貴賓廳人員卷款潛逃，引起澳門社會不少波動。

2. 疊碼仔非法借貸。按照澳門《娛樂場博彩或投注信貸法律制度》（第 5/2004 號法律）的規定，只有承批公司、轉承批公司和博彩中介人有資格向顧客提供博彩信貸。但在現實生活中，博彩中介人為了規避風險，許多情況下並不直接借貸給賭客，而是首先借貸給博彩中介人的合作人（疊碼仔），然後由合作人向賭客提供博彩信貸。而由合作人向賭客提供博彩信貸，並不符合法律的規定，相應地也不會受到司法的保護。

3. 賭底面。賭底面是指賭客在法律許可地方賭博的時候，利用賭博的結果，同時與場外的非法莊家對賭。例如，如果賭客與場外莊家約定“一拖三”，則意味著賭客在場內贏一百萬，場外莊家還要再付給賭客二百萬；賭客在場內輸一百萬，還要輸給場外莊家二百萬。由於賭底面屬非法賭博，所以很難估計其規模，但澳門業界認為賭底面在貴賓廳是普遍的事情。之所以出現賭底面現象，其中一個重要的原因是疊碼仔可以通過賭底面從場外莊家拿到更多的傭金。賭底面的直接結果，是造成正規賭場的博彩收入減少，從而拖累政府的博彩稅減少。

建議澳門特區政府採取以下措施加強對貴賓廳的監管：

第一，擴大貴賓廳人員的資格審查範圍，例如把貴賓廳承包人的投資合夥人、疊碼仔等納入資格審查範圍，並對其進行實質性的背景調查。

第二，提高開辦貴賓廳的資金門檻。由於貴賓廳實際是獨立的小型賭場，所以應當按照經營賭場的條件，對開辦貴賓廳規定最低數額的註冊資金要求。

第三，建立借款報告制度，並限制自有資金與借貸資金的百分比。從“黃山”、“多金”事件，我們知道許多人借款給貴賓廳，政府為了反洗錢及其他犯罪行為的需要，需要掌握這些資金的來源，確保流入博彩業的資金的正當性。所以，超過一定數額的借款，應當向政府報告，否則政府可以撤銷其營業執照。另外，為了防止貴賓廳過度借貸，侵犯借款人和博彩參與人的利益，應當規定自有資金與借貸資金的比例，降低貴賓廳破產風險。

第四，加強對貴賓廳的監督與執法，採取暗訪、突襲、便衣偵查等方式，打擊“賭底面”等不規範操作行為。

澳門博彩過去十五年來發生了翻天覆地的變化，但由於監管方面比較薄弱，所以屬於粗放型發展。這一發展模式已經並將繼續受到挑戰。澳門必須清醒地認識到粗放型模式發展的局限性，擺脫博彩業高速發展的沾沾自喜，在改善監管方面下功夫。應當認識到，博彩監管與博彩業發展並不矛盾，博彩監管不是為監管而監管，也不是要把博彩業管死，而是幫助其改善形象，促使其更好、更健康。澳門特區政府需要著眼於長遠，做好“嚴格監管”與“適當監管”的平衡，消除社會各界對於博彩負面影響的疑慮及關切，為澳門博彩的長期、健康、穩定發展打下一個良好的制度基礎。

①澳門回歸祖國的最初幾年，特區政府把博彩業作為龍頭產業大力發展。從2007年開始，由於博彩業發展的速度非常快，澳門政府開始轉變政策取態，強調“加強對博彩業的規範性管理和監控”。參見何厚錕：《中華人民共和國澳門特別行政區政府二零零七年財政年度施政報告》以及其後歷年施政報告和崔世安特首歷年施政報告。

②③參見曼昆：《經濟學原理》（上冊），梁小民譯，北京：生活·讀書·新知三聯書店、北京大學出版社，1999年，第9～10頁。

④參見王長斌：《我國的互聯網彩票：經營模式、發展策略與管制框架》，杭州：《財經論叢》，2016年第2期。

⑤參見王五一：《賭權開放的制度反思》，澳門：澳門理工學院，2005年，第175～186頁。

⑥ I. Nelson Rose, Gambling and the law: The third wave of legal gambling, *Jeffrey S. Moorad Sports Law Journal*, 2010, Vol. 17, Issue 2, Article 5.

⑦參見王五一：《論博彩業的監管依賴》，澳門：《澳門理工學報》，2015年第3期。

⑧從2008年開始，澳門的博彩收入超過內華達州，躍升為世界第一位。

⑨例如，澳門政府實行的限制賭牌數量政策和賭檯增長政策，直接或間接地影響著澳門博彩業的發展。

⑩中國內地旅客到澳門旅遊，自澳門回歸以來大幅增長，內地旅客由1999年回歸前不足100萬人次，增至2015年全年達到逾2,041萬人次，佔訪澳旅客總數的比例由回歸前的11.8%，增至2015年佔比高達66.5%。自澳門“自由行”政策於2003年7月開始實施後，到訪澳門的內地旅客於2004年大幅增長66%，人數由2003年的574萬急增至2004年的迫近1,000萬人次，內地旅客佔比首次突破50%。參見澳門特區政府統計暨普查局統計資料，<http://www.dsec.gov.mo/Statistic.aspx?NodeGuid=7b23463a-d253-4750-bd12-958030df5ccb>

⑪《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》第104條。

⑫澳門特區政府確實通過救災、慈善、獎勵等渠道向內地提供捐贈。

⑬參見詹姆斯·D·格瓦特尼等：《經濟學：私人與公共選擇》（第9版），梁小民、梁礫譯，北京：中信出版社，2004年，第731～733頁。

⑭⑯ Steve Durham & Kathryn Hashimoto, *The History of Gambling in America*, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2010, pp.68-69; 60, 48.

⑮ UNLV Center for Gaming Research, available at: <http://gaming.unlv.edu/reports.html>

⑰在內華達，經營15個以下的博彩機獲發限制性牌照，其他都是非限制性牌照。

⑱ Alvin J. Hicks, *No Longer the Only Game in Town: A Comparison of the Nevada and New Jersey Regulatory Systems of Gaming Control*, 12 Sw. U. L. Rev. 583 (1980-1981).

⑲詳見王長斌：《澳門博彩業的許可制度：現狀與未來》，澳門：《澳門理工學報》，2015年第2期。

⑳《娛樂場幸運博彩經營法律制度》（第16/2001號法律）第14條、23條。

㉑《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）第5條。

㉒《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）附件II。

㉓衛星賭場是指賭場經營者本身沒有獲得幸運博彩的批給權，但與獲得批給的承批公司合作經營賭場。一般而言，衛星賭場向承批公司提供博彩市場營銷推廣方面的服務（包括市場營銷、推廣、宣傳、發展、引入客源及營業場地等），承批公司則負責賭場的核心營運項目（包括賭檯運作、賭具管理、荷官、監場、帳房、保安、電視房等），衛星賭場依據協議而分佔賭場所產生之博彩收入及虧損總額的一部份作為報酬。參見陳志亮：《澳門衛星賭場現況及發展》，澳門：《澳門月刊》，2013年第8期。

㉔參見新加坡賭場監管局網站之“enforcement actions”，<http://www.cra.gov.sg/cra/enforcement-actions.aspx/93>

㉕參見博彩監察協調局網站之“統計資料”，http://www.dicj.gov.mo/web/cn/information/DadosEstat_mensal/index.html

㉖《金融體系法律制度》（第32/93/M號法令）第121條。

作者簡介：王長斌，澳門理工學院博彩教學暨研究中心教授，博士。

[責任編輯 劉澤生]