

“一國兩制”下澳門博彩業立法完善的構想*

楊建順

摘要：澳門實行“一國兩制”的實踐取得舉世公認的成功，這與澳門注重以法治的力量吸引世界博彩業鉅子們前來澳門投資不無關係。“一國兩制”事業任重道遠。面對世界百年未有之大變局，面對新冠肺炎疫情對人員流動帶來的制約，澳門博彩業立法完善應當堅持問題導向，在梳理、確認既有問題的基礎上，整備必要的資源，運用適當的方式和手段，包括編撰澳門博彩業法典，為娛樂場幸運博彩以及其他形式的博彩提供堅實的法律規範保障。應當通過進一步完善立法，確立“本地整體利益”的認定機制，推進規制合理化和特許科學化，確認“負責任博彩”所達成的共識，明確博企的社會責任，打擊涉賭犯罪，確保社會穩定。同時，應當聚力“選準經濟適度多元發展的主攻方向和相關重大項目”，以“為澳門長遠發展開闢廣闊空間，注入新動力。”

關鍵詞：“一國兩制” 博彩業 娛樂場幸運博彩 貴賓廳 博彩中介人

Ideas for Improving Macao's Gaming Legislation under the “One Country, Two Systems” Policy

YANG Jianshun

(Law School, Renmin University of China)

Abstract: Macao's implementation of the “One Country, Two Systems” has been a world-recognized success, which is related to Macao's emphasis on the power of the rule of law to attract the world's moguls in gaming industry to invest in Macao. The cause of “One Country, Two Systems” has a long way to go. The world today is marked by changes unseen in a century. In the face of the constraints brought about by Covid-19 epidemic situation on the movement of people, the legislative improvement of the gaming industry in Macao should adhere to the problem-oriented, on the basis of sorting out and confirming the existing problems, prepare the necessary resources and use appropriate ways and means, including the compilation of the gaming code of Macao, to provide solid legal regulation protection for casino lucky games and other forms of gaming. It should further improve the legislation, establish a mechanism for the recognition of “the overall interests of the Region”, promote rationalization of regulations and scientific licensing, confirm the consensus reached on “responsible gambling,” clarify the social responsibility of gambling enterprises, combat gambling-related crimes, and ensure social stability. At the same time, efforts should be focused on “selecting the main direction of moderate and diversified economic development and related major projects” in order to “open up a wide space for the long-term development of Macao and inject new dynamics.”

Keywords: “One country, Two systems,” gaming industry, casino lucky games, VIP room, junket promoters

* 本文發表於澳門理工學院“一國兩制”研究中心於2021年12月14日主辦的“澳門理工學院40週年校慶系列活動‘一國兩制’高端論壇2021——‘一國兩制’實踐與法治國家建設”。本文是作者承擔的中國人民大學法學院與澳門基金會課題《博彩業對澳門社會的影響及博彩業立法研究》的階段性研究成果，是在參會論文的基礎上進行修改完善而成的。

收稿日期：2021年12月14日

作者簡介：楊建順，中國人民大學法學院教授、博士生導師，《法學家》副主編，比較行政法研究所所長日本國一橋大學法學博士

一、引言

世界各地對博彩業的評價與接受程度各不相同。這與各地的社會、文化、經濟和政治等要素有着密切關係，而歸根結底是由博彩業自身的屬性所決定的。博彩業具有兩面性，這是不爭的事實：一方面，無論社會觀念如何保守、法律及政策如何嚴厲禁止，都無法徹底根絕博彩活動；另一方面，無論觀念多麼開放和寬容，博彩業或者博彩活動都只能是一種特殊或者特許的行業或者活動，必須在嚴格的規制和制約之下進行。“博彩是一個極富爭議的行業，對於博彩的優劣得失，至今仍爭論不休，支持者和反對者各有理由。”¹ 在這種意義上說，科學推進博彩業立法，可以期待在很大程度上確保博彩業發揮其應有的正面作用，同時盡可能抑制其負面影響的產生。或者說，能否達到促進其正面作用、抑制其負面影響的目的，是衡量博彩業立法是否科學的重要基準。對於“一國兩制”下澳門博彩業立法完善來說，其課題便是如何貫徹中央對澳門政策調控，應對世界尤其是亞太地區其他賭城的競爭，為澳門帶來更好的經濟利益和更廣闊的發展空間。

澳門是世界上為數極少的博彩業最早合法化的地區之一，被稱為“東方蒙特卡羅”和“東方拉斯維加斯”，說明當時澳門的博彩業規模比較小，知名度也相對較低。可以說，博彩業是澳門長期享譽世界的特色，是澳門的一項最重要的無形資產。博彩業結合旅遊業的發展，“為澳門經濟支柱之一，短期內未有任何產業可取代其為澳門帶來收益。”² 澳門博彩業的快速發展是從20世紀80年代開始的，而澳門的博彩收入超過蒙特卡羅，進而超過拉斯維加斯，不僅是世界四大賭城、三大賭城之一，而且成為世界頂級賭場所在地，則是在澳門回歸祖國後用了十多年的時間實現的。³

澳門特別行政區成立以來，“在中央政府和祖國內地大力支持下，在何厚鏞、崔世安兩位行政長官帶領下，澳門特區政府和社會各界人士同心協力，開創了澳門歷史上最好的發展局面，譜寫了具有澳門特色的‘一國兩制’成功實踐的華彩篇章。”⁴ 澳門實行“一國兩制”的實踐取得舉世公認的成功⁵，這與澳門注重以法治的力量吸引世界博彩業鉅子們前來澳門投資不無關係。“‘一國兩制’事業任重道遠。面對世界百年未有之大變局，面對澳門內外環境新變化，澳門特別行政區新一屆政府和社會各界要站高望遠、居安思危，守正創新、務實有為，在已有成就的基礎上推動澳門特別行政區各項建設事業躍上新台階。”⁶

新任行政長官賀一誠先生要帶領澳門特區政府和社會各界人士更好地完成這一使命，應當“圍繞‘一中心、一平台、一基地’的目標定位，堅持規劃先行，注重統籌協調，有序推進各項部署”⁷，

¹ 王長斌：《澳門博彩立法要論》，北京：人民出版社，2012年，第1頁。

² 陳觀生：《修改〈博彩法〉體現依法行政理念》，《新華澳報》2019年10月2日，第P03版。

³ 博彩業在澳門歷史悠久，可以追溯到16世紀的開埠初期，由於當時政府沒有法規監管，形式上表現為自由開設的賭檔和賭枱。1847年，澳葡政府首次將澳門博彩業合法化。摩納哥的蒙特卡羅（Monte Carlo）有不同譯法，也譯作“蒙特卡洛”“蒙地卡羅”等。參見黃貴海：《回歸十五年澳門博彩業的發展與挑戰》，《澳門研究》2014年第2期，第44頁。

⁴ 習近平：《在慶祝澳門回歸祖國二十週年大會暨澳門特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話》（2019年12月20日），《習近平談治國理政》第三卷，北京：外文出版社，2020年，第411頁。

⁵ 參見習近平：《習近平談治國理政》第三卷，第416頁。

⁶ 習近平：《習近平談治國理政》第三卷，第414-415頁。

⁷ 習近平：《習近平談治國理政》第三卷，第415頁。

同時持續聚力完善澳門博彩業立法，為博彩業持續健康發展提供法治保障，也為“選準經濟適度多元發展的主攻方向和相關重大項目”提供制度支持。

二、澳門博彩業立法的依據和現狀

(一) 憲法和基本法的依據

《中華人民共和國憲法》第31條規定：“國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。”《中華人民共和國憲法》第62條規定：全國人民代表大會行使“決定特別行政區的設立及其制度”的職權。《澳門基本法》第2條規定：“中華人民共和國全國人民代表大會授權澳門特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。”《澳門基本法》第118條進一步明確規定：“澳門特別行政區根據本地整體利益自行制訂旅遊娛樂業的政策。”從法律規範的性質來看，第118條規定的“旅遊娛樂業”與《香港基本法》第119條規定的“旅遊業”的實質內涵截然不同，這是一個具有充分廣泛性的授權性規範，為澳門特別行政區發展博彩業並且自行制定具體的政策提供了法律依據，充分體現了“一國兩制”下澳門博彩業在原有法律基礎上確認、承繼和發展的無限可能性，為澳門首創性地成功實踐“澳人治澳”、高度自治的政治理念提供了方向指引和路徑遵循。⁸

《中華人民共和國憲法》和《澳門基本法》為澳門特別行政區的成立提供了憲法和基本法的依據，《澳門基本法》的上述條款又為澳門在回歸祖國之後依法保障和推進博彩業發展提供了基本法依據。

(二) 澳門博彩業立法的直接法源

澳門回歸祖國之後，根據《澳門基本法》第71條第（1）項與第（3）項的規定，澳門特別行政區聚力完善博彩業立法，表現為法律、行政法規、行政命令、行政長官批示和經濟財政司司長依職權發佈的批示共5種法源形式。由立法會通過、行政長官頒佈的法律共有3部：2001年通過的《娛樂場幸運博彩經營法律制度》（第16/2001號法律，簡稱《博彩法》），還有2004年通過的《娛樂場博彩或投注信貸法律制度》（第5/2004號法律）以及2006年通過的《預防及遏止清洗黑錢犯罪》（第2/2006號法律）。

其中《博彩法》是澳門博彩法律的總綱，其主要內容由6章（共57條）構成：第一章“娛樂場幸運博彩的一般規定”（本法律之適用範圍及標的、定義、幸運博彩、互動博彩、幸運博彩之經營地方、持續博彩區域）；第二章“批給制度”（第一節“競投”，包括批給制度、公開競投、開投、接納競投、批給之判給、上訴及期限、批給之期間、適當資格、財力、機密性；第二節“承批公司”，包括承批公司之公司資本及股份、禁止在公司機構兼任職務、常務董事、溢價金之繳納、禁止作出限制競爭之行為、承批公司之其他義務、博彩中介人博彩廳或區域之進入、博彩廳或區域之驅逐離場、保留允許進入之權利）；第三章“稅務義務及提供帳目”（博彩特別稅、稅務制度、博彩中介人傭金之稅項、會計及內部查核、強制公佈、提供信息、查驗及監察活動、年度帳目之外部

⁸ 參見邱庭彪：《澳門博彩法律制度》，北京：社會科學文獻出版社、澳門：澳門基金會，2014年，編委會“總序”，第1頁。

審計、特別審計、合作義務)；第四章“用於批給業務之財產”(特區之財產、移交筆錄、因使用特區財產而須作之回報、可歸屬特區之財產、用於批給業務之財產清冊、改善費)；第五章“不遵守及撤銷”(行政上之違法行為、暫時行政介入、撤銷、贖回、因不履行義務而解除、因公共利益而解除)；第六章“最後及過渡規定”(不獲判給之公司之解散、對現時之批給合約條款之維持、現時之批給期間之延長、補足法規之制定、不適用《行政程序法典》之規定、廢止性規定、變更規範性行為之性質、被廢止規定之準用、生效)。

從上述內容可以看出，《博彩法》既規定了諸多實體性內容，亦包括相當量的程序性規定，是一部比較全面的博彩立法。尤其重要的是，該法律“把澳門這一不可或缺的產業開放給全世界投資者”。⁹ 但是，其在許多領域僅提供了一個法律框架，不便於具體操作。於是，澳門特區政府進一步制定了《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)。這一行政法規確保了博彩營業執照競投的順利進行，開啟了澳門博彩業史上的新時代。2002年1月，娛樂場幸運博彩經營批給首次公開競投委員會開始會晤18家符合資格競投幸運博彩牌照的公司，並聽取有關投資計劃。2月8日，澳門特區政府宣佈競投結果，將娛樂場幸運博彩經營權批給3間公司：澳門博彩股份有限公司(澳門旅遊娛樂有限公司子公司)、永利度假村(澳門)股份有限公司及銀河娛樂場股份有限公司。¹⁰

賭權開放以來，澳門特區政府為澳門博彩立法進行了持續不斷的努力，除了主要法律和行政法規之外，特區政府還以行政命令、行政長官批示以及經濟財政司司長批示的方式制定了不少規則。

例如，由行政長官徵詢行政會意見之後頒佈的行政法規，有第26/2001號行政法規、《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)、《博彩中介人傭金稅項之部分豁免》(第10/2002號行政法規)。這3項行政法規均屬於執行《博彩法》的補充性行政法規。

由行政長官依職權發佈的行政命令比較多，內容全部是有關批准相關博彩公司設立兌換櫃檯的。由行政長官依職權發佈的行政長官批示亦較多，主要是有關賭牌競投或批准的，豁免博彩公司所得補充稅的，延長某博彩公司兌換櫃檯開業期限的。

由經濟財政司司長依職權發佈的批示亦較多，包括授予賭牌競投委員會權限的，核准博彩中介人准照式樣的，規定各種幸運博彩方式的，等等。

上述這些不同層次的規則為2002年開放賭權提供了法治保障，為引進香港、美國、澳大利亞等海內外博彩企業，提供了重要的法規範支撐，是“一國兩制”下澳門特別行政區踐行“澳人治澳”、高度自治之政治理念，確立“本地整體利益”的容許性的價值指引。

(三)澳門博彩業中除娛樂場幸運博彩以外其他形式

在澳門博彩業中，除了廣受關注的娛樂場幸運博彩之外，還有許多久為外界所忽視的其他博彩形式，包括動物賽跑博彩(賽馬、賽狗、賽馬車會)、體育博彩(足球博彩、籃球博彩)以及彩票(即發彩票、中式彩票)等¹¹，這些形式的博彩也存在進一步完善立法的問題。

⁹ 邱庭彪：《澳門博彩法律制度》，第10頁。

¹⁰ 關於回歸祖國後澳門娛樂場幸運博彩的立法狀況，參見邱庭彪：《澳門博彩法律制度》，第10-11頁。

¹¹ 參見王長斌：《澳門博彩立法要論》，第十章至第十三章；邱庭彪：《澳門博彩法律制度》，第12-14頁。

三、澳門博彩業立法存在的問題

澳門博彩業立法也存在一些有待改進的問題，既包括相關法律規範本身存在漏洞，有些法律規範較為粗糙；亦包括隨着澳門博彩業的發展，一些新問題逐漸顯露出來，原有的法律規範已經無法適應新形勢發展要求的情況。無論屬於哪種情形，都表明需要修訂、廢除或者制定新的法律規範。

(一) 有的法律規範之間的關係不夠清晰，法律規範位階較低

科學地劃分法律事項、法規事項、規章事項甚至其他規範性文件事項，是行政法尤其是行政組織法上的重要課題。例如，所謂行政法規、行政命令和行政長官批示這三者之間的區別不甚明確，容易引起混亂。對於博彩中介人傭金稅項的豁免，是用行政法規的形式規定的，而博彩公司所得補充稅的豁免，卻用行政長官批示的形式規定。二者既然同為稅收豁免問題，理應用同一種形式規範方為妥當。而且，對於稅項的徵收或豁免涉及公民財產權，應當以位階較高、規範性較強的法律規範形式。澳門特區政府行政法規是特區法律承認的法律形式之一，具有較高的法律效力，而行政長官批示的效力較弱。為了增加法律規範的穩定性和可預測性，宜採用較高層級的法律規範形式。¹²

(二) 博彩貴賓廳和博彩中介人的規制問題

澳門娛樂場幸運博彩的一個重要特色是貴賓廳制度。貴賓廳中滙集了世界各地來的豪賭巨客，他們往往一擲萬金乃至數十萬金以盡豪興。在賭權開放前，賭場收入約75%來自貴賓廳；賭權開放之後，貴賓廳收入也一直佔賭場收入的很高比重。¹³ 後來發生在浙江溫州的民間信貸危機¹⁴，對澳門賭場貴賓廳業務造成不少衝擊。把博彩業的事情辦好，最重要的是把貴賓廳的事情辦好，最困難的也是把貴賓廳的事情辦好。對於澳門博彩業的生存及發展來說，吸引外地人前來澳門參與博彩活動至關重要。所以，澳門每一家博彩公司都聘請了為數不少的博彩中介人，他們在臨近地區甚至世界各地活動，把高端顧客源源不斷地送到澳門各賭場的貴賓廳，為澳門帶來豐厚的博彩收入。另一方面，與澳門博彩業有關的洗黑錢案件呈上升狀況，賭場貴賓廳內的非法博彩（俗稱“賭底面”）也隱藏洗黑錢，博彩監察協調局及司法警察局作為賭場內的監察部門，應加強監察工作，全力打擊此等不法行為。而如何實現對博彩中介人的有效監管，是澳門特區政府面臨的重大挑戰。¹⁵

博彩中介人是流動的，政府管理起來不太容易，博彩中介人為之服務並從其領取傭金的博彩經營公司，卻是在固定地點經營，所以借助博彩經營公司管理博彩中介人或者博彩中介業務，是各法域政府較普遍的做法。例如要求博彩經營公司向政府提交與博彩中介人簽訂的合同、為其提供服務

¹² 回歸祖國後，澳門特別行政區確立了行政主導體制，這也是《澳門基本法》上有根據的。但實踐中的“行政獨大”也受到批評。為確保行政主導體制健康發展，需要正確認識行政主導體制，理順行政、立法和司法的關係，強化立法和司法對行政的監督。在這層意義上說，博彩業立法盡可能採用較高層級的法律規範形式，不失為明智的選擇。在這方面，中國《立法法》所確立的許多原則值得借鑒。比如，關於民主立法的原則，該法第5條規定：“立法應當體現人民的意志，發揚社會主義民主，保障人民通過多種途徑參與立法活動。”

¹³ 例如，澳門博彩監察協調局公佈的數據顯示，2011年第三季度，澳門博彩業收入702.2億澳門元，其中來自貴賓廳的收入高達517.5億澳門元，佔比約為73.7%。參見《浙江溫州的民間信貸危機或波及澳門賭場》，《人民日報》2011年10月31日。

¹⁴ 參見《浙江溫州的民間信貸危機或波及澳門賭場》。

¹⁵ 王長斌：《澳門博彩立法要論》，第2頁。

的博彩中介人名單，向政府報告博彩中介業務等。¹⁶

“賭權”開放前後，澳門特區政府着手一系列法律法規建設工作，其中包括有關中介人規範化的立法和高端客戶博彩信貸立法。例如，2002年，澳門特區政府制定了第6/2002號行政法規，明確規定從事博彩中介業務的資格及規則，並於2009年通過第27/2009號行政法規，對博彩中介人的備金規則進行了修改及補充。這些立法都對澳門博彩業的健康發展起到了非常重要的積極作用，也得到了包括博彩中介人在內的業界的擁護。由於貴賓廳高端顧客參與博彩活動極大地依賴於博彩信貸，所以澳門特區立法會於2004年通過《娛樂場博彩或投注信貸法律制度》（第5/2004號法律），規定了博彩信貸的發放主體和條件。然而，面對世界百年未有之大變局，貴賓廳的經營方式乃至博彩中介業務的資格和規則等都面臨進一步修改完善的課題。

（三）缺少“憲法性條款”或曰“公共政策條款”

鑒於博彩業具有較為明顯的負面社會影響性，許多國家和地區對博彩業的發展充滿疑慮和警惕，所以在制定博彩法律的時候會規定一個“憲法性條款”或曰“公共政策條款”。而在澳門博彩法律包括《博彩法》中卻缺少這樣的條款，有待圍繞是否需要添加這樣的條款以及如何添加相關條款而展開討論。¹⁷

（四）立法目的與手段的均衡性問題

《博彩法》第1條開宗明義地將立法目的（標的）歸納為5點，其中確保“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”的立法目的尤為引人注目。綜觀該法的具體內容，其間分散着與此立法目的相匹配的各種規定管制措施或者手段的條款，而相關規定往往缺乏具體程序規範方面的約束，有待進一步充實完善。當然，此部分還有一個與《行政程序法》如何協調一致的問題。

例如，《博彩法》第44條規定了“暫時行政介入”，即是諸多措施條款之一。該條規定：“遇有以下任一情況，可暫時行政介入娛樂場幸運博彩之批給經營：（一）發生或即將出現無合理理由中斷經營之情況；或（二）在承批公司之組織及運作上，或在設施及在供經營之用之物品在總體狀況上出現嚴重混亂或不足之情況。”“在臨時行政介入期間，批給之經營由政府之代表執管，而用作維持正常經營所必需之開支，由承批公司支付。”“如認定屬必要，可維持暫行行政進入；政府可在撤銷暫時行政介入時，通知承批公司取回經營之批給；如承批公司不接受，則按第四十七條之規定解除批給”。作為一種強制手段，如其運用得當，“暫時行政介入”可以確保澳門博彩企業適切的經營操作；若其運用不當甚至被濫用，則會給澳門博彩企業帶來諸多權益侵害，故而需要務必慎之又慎。

從《博彩法》的當前規定看，儘管該法第44條僅籠統地提到了政府暫時介入娛樂場幸運博彩之批給經營的三種情形、暫時介入的主體與暫時介入的撤銷，但不可否認，相關條款已使《博彩法》初步蘊含了緊急狀態下的行政法治理念。但是，總體檢視《博彩法》，可以發現第44條仍存諸多紕

¹⁶ 例如，《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）第23條明確規定“博彩中介人的登記”，第24條規定“合同”，第25條規定“個人工作證”，等等，這就博彩中介人的規制提供了有效的制度支撐。

¹⁷ 參見王長斌：《澳門博彩立法要論》，第9頁。

漏¹⁸：其一，“公共利益”條款缺失。暫時介入的實質是對承批公司特許經營權的非常規干涉，目的聚焦於確保公益的實現，該法卻對“公共利益”隻字不提。其二，暫時介入程序理念淡薄。政府暫時介入的整體過程未能彰顯程序正義，更不用說吸收利害關係人乃至一般公眾參與管制政策的形成了。其三，介入與撤銷介入的條件模糊。例如，以列舉方式呈現的三種介入情形顯然難以涵蓋當下異常複雜的管制情形。又如，《博彩法》未明晰規定暫時介入應當何時、具備甚麼條件的情況下、由誰來撤銷。此外，該法有關“特區政府在暫時介入期間用作維持正常經營所必需的開支由承批公司支付”的規定，有不切實際的嫌疑，在承批公司瀕臨破產或者資不抵債等情境下，此規定更是形同虛設。因此，澳門特區政府“要把依法辦事作為特別行政區治理的基本準則，不斷健全完善依法治澳的制度體系”¹⁹，應當完善暫時介入制度，改變該條款自身的粗陋與模糊，讓這“尚方寶劍”發揮作用。²⁰

（五）對社會責任的規制要求

負責任博彩是企業社會責任理念之一。2001年頒佈的《博彩法》第二章“批給制度”中第22條規定了“承批公司之其他義務”，其中包括了承批的博彩公司對澳門社會要承擔一定的社會責任：“（七）每年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（八）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。”該規定具有重要意義和作用，卻沒有與之配套的監督檢查和法律責任乃至權利救濟的機制和程序。

（六）博彩產業的規模問題

澳門陷入一種矛盾糾結：一方面，澳門確實是出現了博彩業一枝獨大，其他各行業都受到不同程度的排擠，並構成了惡性循環效應的情況。另一方面，“周邊開賭”卻又對澳門博彩業發展以至對澳門人民生存的嚴峻挑戰。博彩產業要講究適度規模。自從開放競爭機制後，澳門博彩業的“餅”已越做越大，成為澳門實行“一國兩制”取得舉世公認的成功之重要支撐。但是這個“餅”不可能無限大，也不可能無休止地長旺下去。²¹為此，中央和澳門兩級政府給予了高度重視，提出了“適度多元”的產業發展新戰略，要求“選準經濟適度多元發展的主攻方向和相關重大項目，從政策、人力、財力等方面多管齊下，聚力攻堅。”²²優化提升澳門博彩業的產業競爭力，需要培育較大型的賭場，但要考慮社會接受程度，調整內部規模經濟，使得互補企業構成產業集群。博彩業的過速膨脹也導致了澳門經濟結構的進一步單一化，其可持續發展令人懷疑。的確，澳門博彩業的發展至少面臨着全球金融危機、中央對澳門政策調控、亞太區其他賭城的競爭和台灣地區與大陸“大三通”

¹⁸ 參見陳觀生：《博彩業重整“尚方寶劍”或有出鞘之時》，《新華澳報》2017年10月11日，第P03版。

¹⁹ 參見習近平：《習近平談治國理政》第三卷，第415頁。

²⁰ 參見陳觀生：《博彩業重整“尚方寶劍”或有出鞘之時》。

²¹ 參見曾忠祿：《博彩產業規模要適度》，《澳門日報》2005年3月6日，第A11版；立言：《博彩業餡餅鄰近垂涎碼傭競爭有加劇態勢》，《訊報》2008年3月21日，第2版；永逸：《調控碼傭率也是凍結博彩業規模重點內容》，《新華澳報》2008年5月22日，第1版；陳慶祥：《現是適時反思、總結博彩業》，《新華澳報》2008年9月8日，第2版；李江：《博彩業適度規模問題備受關注》，《訊報》2010年1月22日，第02版；博言：《嚴控博彩業規模有利穩健發展》，《新華澳報》2011年9月28日，第P03版。

²² 參見習近平：《習近平談治國理政》第三卷，第415頁。

等四大挑戰。²³

2008年4月22日，澳門特區行政長官根據中央精神在立法會答問大會上提出一系列旨在調控博彩業，以確保澳門未來可持續協調發展的重大舉措：（1）未來一段長時間內，維持娛樂幸運博彩業牌照3個批給和3個轉批模式，不再增設任何牌照，並以法定程序固定；（2）不再接收及批准博彩業企業對土地資源的新申請，包括新填海工地的使用；（3）積極控制賭場、賭桌和角子機等數量，並要求角子機場所盡快遷離居民集中地區；（4）不再接收新服務合同的申請，並檢討、修訂原有的服務合同；（5）嚴格監控高層博彩業人員資格審查，並不得參與公用事業。為了澳門經濟適度多元化和穩定繁榮的發展，有識之士提出了必須完善澳門博彩業監管法律制度，可歸納為3個方面：（1）形成他律和自律有機結合監管；（2）確立社會保障機制；（3）完善監察機構獨立性。²⁴

四、澳門博彩業立法的完善課題

澳門目前的博彩法律已經沿用多年，隨着博彩業的發展，法律法規的建設也需要作出相應的完善。圍繞澳門博彩業立法問題，澳門學者已有不少研究成果，內地學者也在逐漸聚攏對於該問題的濃厚興趣。無論人們是否特意強調，澳門博彩業的立法問題都脫離不開“一國兩制”。實行“一國兩制”的澳門特別行政區，時時刻刻牢記“一國”之最高利益，從維護澳門利益立場上與內地協商、協力，主動邀請中央政府指導，依規向中央述職，在中央指導下保證了“兩制”之間的區別，也確保了澳門繁榮發展。

在“一國兩制”下思考澳門博彩業立法，可以有很多層次的不同維度，包括政治的、法律的、社會的、文化的，等等。根據“問題引導立法、立法解決問題”的原則，針對前面對澳門博彩業立法存在問題的例舉，要在高度尊重、高度遵守《澳門基本法》和相關法律規範的基礎之上，展開應對性的充實完善。不過，正如“例舉”這個概念所表述的，在那裏所列出的所謂問題，只是部分舉例，並非問題的全部。要展開澳門博彩業立法的構想，須以這些問題為素材、為對象，但又不宜僅限於此，而要廣泛拓展視野，擴大範圍，全面梳理問題的基礎上展開。這項宏大的工作需要理論界和實務界密切配合才能完成。這裏僅止於談一些構想，以為後續研究提出更加系統詳細的法制完善對策和方案提示努力的方向，提供有用的方法。

（一）善治良法——確立“本地整體利益”的認定機制

如前所述，以《中華人民共和國憲法》和《澳門基本法》第118條規定為基本授權根據，澳門特別行政區根據本地整體利益自行制定了旅遊娛樂業的法律、行政法規和政策，確立了依法治理的正確方法論，確保了博彩業繼續成為澳門的合法產業。這是貫徹落實“一國兩制”的重要實踐。那

²³ 參見盛思鑫：《澳門博彩業面臨的挑戰》，《新華澳報》2009年4月2日，第03版。

²⁴ 參見李昌道：《評議澳門依法改革博彩業（下）》，《新華澳報》2010年11月4日，第03版。此外，關於澳門博彩業規模發展問題，參見《澳門各界呼籲盡快落實基本法第23條立法》，2002年10月30日，<http://news.sina.com.cn/c/2002-10-30/1534789496.html>，2021年12月14日訪問；林政生：《“一國兩制”下澳博彩業適時轉型利健康發展》，《澳門日報》2008年4月13日，第A11版；李昌道：《評議澳門依法改革博彩業（上）》，《新華澳報》2010年10月28日，第03版；曾忠祿：《基本法與澳門博彩業的發展》，《澳門日報》2013年2月17日，第A11版；《在基本法框架下看澳門特區博彩業的過往與未來》，《市民日報》2015年3月4日，第P03版。

麼，“甚麼是本地整體利益，這句話要好好的消化一下，一個是國家利益，一個是特區利益，一個是居民利益，這三項利益，任何一項受到傷害，都不允許。對博企進行必要的監管以及法制教育，政府責無旁貸。”²⁵ 中央及澳門特區政府都愈來愈關注澳門博彩業營運狀況，高度關切並聚力深入探討理順澳門博彩業未來發展的對策。其中對於這三項利益如何認定、由誰認定以及出現爭議時如何化解等問題，都宜通過程序立法完善來加以規定。應當完善博彩業立法的參與機制，讓澳門民眾更多參與制訂可持續發展澳門和諧社會的博彩業政策。未來的“適度開放”政策，必須在堅持中央對澳門政策調控的基礎上，做到保障以澳門人的利益為前提，保證澳門社會的安全穩定，以及讓澳門本土企業佔有主導地位。²⁶ 很顯然，這種崇高的正確價值導向如何反映於具體的博彩立法之中，是擺在理論界和立法實務部門面前的共通的重要課題之一。

此外，娛樂場幸運博彩之外的其他博彩形式，也有必要納入澳門博彩業立法的統一體系之內，以“本地整體利益”為基準進行綜合協調和系統整合，制定出善治良法，為相關博彩的公正運行提供法治支撐。

適應經濟、社會和生態環境發展需要的原則，是行政法上的重要原則。《中華人民共和國行政許可法》第11條規定：“設定行政許可，應當遵循經濟和社會發展規律，有利於發揮公民、法人或者其他組織的積極性、主動性，維護公共利益和社會秩序，促進經濟、社會和生態環境協調發展。”該規定明確了行政許可的“初心”，對於行政許可法治具有非常重要而深遠的意義。²⁷ 這裏所揭示的“發展規律”，對於澳門博彩業的善治良法來說，也具有很強的參考借鑒價值。或許，對於澳門博彩業的發展來說，綜合全部既有博彩業相關方面的法律規範，按照其是否遵循澳門博彩業發展規律這一標準，在進行清理、整合、充實完善的基礎上編制統一的博彩業法典，是值得聚力推進的重要事業。

（二）規制合理化，特許科學化

對澳門博彩業進行法律規制，讓澳門博彩業的發展遵循其自身規律，這就是澳門博彩業規制合理化和特許科學化的問題。所謂規制合理化和特許科學化，“是對相關法規範的宗旨、保護法益和制度旨趣的體現和落實，是對各領域、各層面的諸種利益訴求的發現、尊重和實現，故而應當是行政法政策學的全面適用。”²⁸ 檢討及完善賭牌法律制度，檢討博彩稅制是否達到調控市場規模以及促進公益投入的效果，檢討全球及區域博彩業法律發展形勢²⁹，這是推進規制合理化的重要方法論。³⁰ 澳門法律規定，開設賭場要得到澳門特區政府特許批准，而在賭場內開設任何形式的賭博

²⁵ 陳慶祥：《現是適時反思、總結博彩業》。

²⁶ 參見澳門一國兩制研究中心專責研究小組：《談“不願面對的真相”與澳門博彩業》，《市民日報》2014年6月3日，第P02、P03版。

²⁷ 參見楊建順：《行政法典化的容許性——基於行政法學體系的視角》，《當代法學》2022年第3期，第56頁。

²⁸ 楊建順：《中國行政規制的合理化》，《國家檢察官學院學報》2017年第3期，第96頁。

²⁹ 參見博言：《從博彩收益回落再看應對方式》，《新華澳報》2011年10月19日，第P03版；陳觀生：《澳門博彩業或面對進退兩難新考驗》，《新華澳報》2014年9月10日，第P03版。

³⁰ 參見楊建順：《中國行政規制的合理化》，第82頁。

也要遵守法律的規定，否則有關的賭博就屬不法賭博。³¹ 對於違法或者不法的活動，需要確立更為民主科學的調查取證和懲處機制，既要強調相關執法部門積極作為，又要積極倡導居民參與監督檢查，疏通檢舉、舉報渠道³²，充實完善權利救濟體系。

為實現規制合理化和特許科學化，應當堅持參與型行政的理念，通過參與程序的設定和運作，盡可能廣泛地聽取具有多元價值觀、處於不同利害關係中的個人及集團的意見，以求得對各利害關係人之間的利益加以調整。³³ 既要堅持科學立法的原則，盡可能廣泛地組織相關領域的專家參與論證；又要堅持民主立法的原則，盡可能廣泛地聽取各階層各領域的民眾意見。澳門特區政府應當多花些時間去聽取各方意見，先進行深入研究分析澳門過往博彩業的發展成就，認真參考世界其他地方博彩業發展的情況以便能有所借鑒，然後再進行一個時間充裕的公眾和本土博企管理專家的諮詢，分析博彩業問題和不足，明辨得失，做好一切應變措施。³⁴

博彩業的健康發展對澳門非常重要。“特區政府未來經濟範疇的重要議題，是務實調控博彩業的發展速度，科學規劃博彩業發展規模和方向，優化博彩業內在素質，避免過度追求增長速度，促進博彩業穩健發展。”³⁵ 這不僅是澳門第四屆行政長官崔世安的施政方針，而且是澳門歷屆行政長官較為一致的發展博彩業立場，是澳門博彩業之所以能夠保持長期穩健發展的政策基礎。

(三)完善規制程序法規範,推進雙向信息公開

合理的規制和科學的特許，不僅需要在立法層面下功夫，而且需要有保障其實效性的執行機制跟進。對娛樂場幸運博彩經營批給的執行情況，應當建立健全相應的督察制度，並隨之完善評價和懲處機制。而要採取對被批給經營企業不利的措施，諸如《博彩法》第44條規定的暫時行政介入，第45條第3項至第5項規定的贖回（第46條）、因不履行義務而解除（第47條）及因公共利益而解除（第48條）等原因，而撤銷娛樂場幸運博彩之批給經營，等等，都應當設置告知、聽取陳述和申辯以及組織聽證等相應的正當程序規則，審慎處之。

尤其是作為行政權對企業經營權的干預，暫時行政介入娛樂場幸運博彩之批給經營，應當為其設置“限制啟動”要件，對“發生或即將出現無合理理由中斷經營之情況”以及“在承批公司之組織及運作上，或在設施及在供經營之用之物品在總體狀況上出現嚴重混亂或不足之情況”等啟動要件，均應當設置相應的認定程序和基準。即便是將“已經或者即將出現公共利益遭受重大損害的緊急情況”作為判斷暫時行政介入之時機的基準，也應當進一步完善事後認可的機制和程序。

一方面，此種“緊急情況”已使或者將使“公益”遭受重大損害，故若損害程度微小，且採用

³¹ 參見《高德志覆博彩業問題質詢》，《華僑報》2009年9月7日，第13版；澳門法務局：《有關博彩的若干規定》，《市民日報》2013年2月4日，第P02版。本文內容主要參考第8/96/M號法律《不法賭博》的規定。

³² 例如，公開相關執法者的信息：“如有任何疑問，歡迎來函或透過司法警察局的電郵E-mail:nar@pj.gov.mo與司法警察局聯絡，司法警察局將會以適當的途徑解答各位提出的問題。”參見司法警察局：《與博彩有關刑法簡介（一）》，《澳門日報》2003年2月10日，第B11版。

³³ 參見楊建順：《行政規制與權利保障》，北京：中國人民大學出版社，2007年，第171頁。

³⁴ 參見《盼望“公平正義”的博彩政策盡快出台》，《市民日報》2010年11月8日，第P03版；莊金鋒：《澳門政府適度調控博彩發展》，《紫荊雜誌》2013年1月1日，第P090-092頁。

³⁵ 《崔世安參選政綱》第16頁。參見《參選政綱回應社會不滿聲音崔世安決調控博彩規模》，《成報》2014年8月28日，第A06版；諍言：《加強博彩監管，共創繁榮未來》，《大眾報》2014年8月23日，第P01版。

警告、罰款、責令限期整改等行政行為即可力挽狂瀾，依照比例原則便不應考慮啟動暫時行政介入。對於這種緊急狀況，企業難以通過內部應急預案來解決或者雖可以解決但經濟成本過高。並且，應當借助綿密、科學的法制化程序，將暫時行政介入制度“善”的一面予以釋放，將其“惡”的品性進行控制。暫時行政介入制度的程序設計，可以考慮包括如下內容：（1）開啟調查程序。沒有調查，沒有發言權。調查就是解決問題。“你對於那個問題不能解決嗎？那末，你就去調查那個問題的現狀和它的歷史吧！你完完全全調查明白了，你對那個問題就有解決的辦法了。”³⁶ 政府部門均應通過內部聯動機制對介入條件、介入時機、企業現狀等進行初步調查，收集證據材料以便確認事實。（2）聽取利害關係人意見，確保暫時行政介入啟動的科學性。（3）完善告知和聽取意見程序，最大限度聽取當事企業的陳述和申辯，必要時組織聽證。暫時行政介入將會對關聯企業的經營自主權與重大公共利益帶來影響，應當通過修改《博彩法》將組織聽證設定為啟動暫時行政介入的法定程序。博彩監察協調局與博彩委員會作出啟動暫時行政介入決定後，應由博彩委員會在期限內將啟動暫時行政介入的決定告知擬被接管的特許經營者，組織聽證，認真聽取其陳述和申辯，並根據意見聽取情況確定是否對決定作出修正；確定作出決定的，並應當進行公告。（4）全面深入而準確的實質性調查。暫時行政介入程序開啟後，應當繼續對博彩經營企業的財務審計、組織運作、固定資產、經營懈怠的肇因等具體情況進行實質性調查。（5）《博彩法》第44條第3款規定了暫時行政介入的撤銷，認可了暫時行政介入制度的臨時性與過渡性。待暫時行政介入終止後，政府還應當通過一定方式向社會公開相關情況以保證澳門公民知情權的實現。³⁷ 澳門特區政府對博彩業進行規制，應當保持規制政策的一致性、透明度和明確性。

另一方面，作為被規制對象的博彩業自身也需要建立健全相應的信息公開機制。例如，作為重要的規制手段，第26/2012號行政法規要求建設與完善博彩機等相關信息的公開機制，規定博彩機、博彩設備及博彩系統的供應制度及要件，擬在澳門特別行政區供應博彩機的製造商應取得博彩監察協調局的相關許可，而該許可僅發給根據本行政法規的規定被政府視為具備適當資格的製造商。博彩機製造商可經由分支機構或者在澳門特別行政區設立、且全部公司資本均以記名股份表示的股份有限公司從事業務。該公司所營事業僅可為博彩機的製造、供應、裝配、安裝、編程、維修、改裝、改造、技術支援及保養。³⁸ 對“具備適當資格的製造商”進行認定，對該公司所營事業的事中和事後監管乃至對違反者進行查處，都需要評價和處置等相應的機制、程序和基準作為支撐。

（四）對“負責任博彩”運動所達成共識的確認與明定

“負責任博彩”在國際上是一個新概念，於20世紀90年代由博彩公司提出，是指參與博彩者不會使本人、家人、親友等其他人士受到威脅，或給周圍帶來不愉快的影響，也指博彩公司實施的一些自我隔離申請，提供博彩遊戲的輸贏概率信息，幫助賭客做知情決策等實踐，是企業履行社會責任的一部分。其實，僅靠參與博彩者和博彩公司，遠達不到負責任博彩這個目的，還需要有政府對博彩業的規制，參與博彩者的親友們有清醒的認識，專業機構對出現問題者提供輔導與治療，教育團

³⁶ 毛澤東：《反對本本主義》，《毛澤東著作選讀》（甲種本），北京：人民出版社，1969年，第20頁。

³⁷ 參見陳觀生：《博彩業重整“尚方寶劍”或有出鞘之時》。

³⁸ 參見《博彩機等供應制度及要件公佈》，《澳門日報》2012年11月27日，第B06版；《完善監管增透明度 馮家超：適時修改中介博彩法》，《澳門日報》2015年9月23日，第A10版。

體及社區普及負責任博彩的觀念並建立健全相應的援護機制。這其中需要特別強調的是政府的主導作用，尤其是應當強調政府在完善博彩立法層面的主體責任。³⁹ 澳門特區政府應當完善相關立法，採取相應措施，防止問題賭博行為的出現，保護已經處於危險邊緣的賭徒或問題賭徒，對問題賭徒採取治療等措施，防止危害升級。⁴⁰

實際上，澳門特區政府長期以來大力推行“負責任博彩”運動，還與6家擁有賭牌的博彩企業負責人開會，達成了4點共識：（1）認同澳門博彩業不應無限量擴張；（2）博企優先聘用澳門人；（3）進入賭場年齡下限提高至21歲；（4）角子機須設在賭場、酒店和商業區內，遠離民居。⁴¹ 基於這樣的共識，“負責任博彩”的任務也就清晰了：其一是禁止未成年人賭博，適時灌輸知賭拒賭的理念；其二是加強對公眾問題賭博預防宣傳教育；其三是加強對博彩服務的監管，提高對博彩消費者保護的力度；其四是向問題賭徒及其家人提供輔導和支援；其五是整個“負責任博彩”政策需要系統的科學研究提供支持。⁴²

（五）對博彩企業的社會責任予以立法明確

“負責任博彩”對預防和減低問題賭博或者病態賭博引致的禍害有一定成效，其推行需要相應政策，亦需要通過法律規範來支持。博彩業立法除了明確政府的主導責任之外，還應當規範博彩企業的營運主體責任，亦有必要為各方主體設置相應的權利、義務和責任。換言之，完善澳門博彩業立法，應當將“負責任博彩”的相關主體之責任、尤其是博彩企業的營運主體責任及其保障機制予以明確規定。⁴³ 這裏需要指出的是，實現“負責任博彩”是一項非常艱巨的長期性課題，涉及對問題賭博或者病態賭博等進行支援、救助或者救治，需要有法律規範明確賦予的強制權力（利），更需要有系統的科學研究成果和有效的技術作為支撐，還需要有充足的財政資源作為後盾。鑒於此，相關立法應當堅持盡力而為和量力而行相結合的原則，遵循該領域的規律性，通過對目標進行分解並分別設定努力義務規定，讓各相關方面皆能夠參與，盡量促成行業共同體共建共治共享“負責任博彩”的治理體系。

作為澳門經濟的龍頭產業，澳博及其母公司澳門娛樂股份有限公司（簡稱“澳娛”）為當地創造了大量的就業機會。⁴⁴ 有必要通過完善博彩業立法，對澳門博彩業承擔社會責任的意義和作用予以確認，並作出明確規定。其一是增加澳門博彩業利潤。澳門博彩業履行社會責任有助於建立和樹立良好社區關係和企業形象，從而獲取澳門博彩業的長期利潤。其二是滿足澳門公眾利益。澳門博彩業的不斷發展使得澳門社會對澳門博彩業的期望越來越高，特別是對澳門博彩業實現其經濟和社會雙重目標期望值越來越高。其三是承擔對澳門整體社會的道德義務。澳門博彩業必須具有社會意

³⁹ 參見黃貴海：《回歸十五年澳門博彩業的發展與挑戰》，第50頁；陳曉星：《澳門博彩如何強化責任》，《新華澳報》2010年12月6日，第P02版。

⁴⁰ 參見王長斌：《負責任博彩十措施及優缺點》，《澳門日報》2014年7月2日，第E06版。

⁴¹ 參見易銳民：《澳門推廣負責任博彩 希望大陸放寬個人遊》，《新華澳報》2009年11月2日，第02版。

⁴² 參見澳門大學博彩研究所：《本澳“負責任博彩”五方責任初探》，《澳門日報》2009年11月1日，第A11版；容永剛：《博彩業需背負“社會責任”》，《澳門日報》2002年11月25日，第A11版；黃貴海：《小議負責任博彩政策的內涵》，《澳門日報》2013年5月15日，第F02版。

⁴³ 參見博言：《本澳病態博彩問題仍需關注》，《新華澳報》2011年8月17日，第P03版。

⁴⁴ 參見澳門大學博彩研究所：《本澳“負責任博彩”五方責任初探》。

識，即承擔社會責任不僅是道德的要求，而且還符合自身利益，可謂其自身利益跟社會公共利益在這裏達成高度一致。澳門博彩業通過承擔社會責任塑造澳門博彩業良好企業形象，創造良好經營環境。⁴⁵ 如前所述，《澳門基本法》與《香港基本法》有着微妙的差別，其中一個重要的不同之處，就是前者通過第118條規定“旅遊娛樂業”，為澳門特別行政區的博彩業留出廣闊的發展空間。無論從政治意義上看，還是從經濟利益考慮，對博彩企業的社會責任作出規定，都離不開與“本地整體利益”的均衡。

總之，通過立法來明確博彩企業的社會責任，應當體現合理化規制和積極形成對博彩企業合法權益之保護的價值取向，全面、準確而有效地貫徹落實中央對澳門政策調控。不管是規制的價值取向，還是保護的利益取捨，都有必要同時對博監局等政府部門的職權和權限作出科學設置，包括賦予其具有穿透力的調查權，能夠作出否決申請、予以懲處和獎勵等有效意思表示的審查權，以及實質性化解行政爭議的路徑和手段。

(六) 規範博彩業，打擊涉賭犯罪，確保社會穩定

博彩業是澳門龍頭產業，為澳門帶來經濟效益的同時，也難免帶來負面的社會影響。除了前面在“負責任博彩”部分所提及的問題賭博和病態賭博等深刻社會問題之外，還有涉賭犯罪、擾亂社會治安等問題。在賭場龐大周邊利益驅使下，衍生一系列不法活動，應當通過完善博彩業立法予以有效應對。⁴⁶

1. 賭場滅打家劫舍案

治安和經濟是澳門政府面對的兩大課題，雖然說澳門治安轉壞不能夠簡單地和博彩事業及黑社會掛鉤，但是，也不能簡單地否定其間的關聯性。澳門的博彩業由於受到治安不靖的影響而業績已下跌，似乎也是客觀存在。⁴⁷ 尤其是打家劫舍案的客觀存在，必須引起重視並切實採取對策。如果要加強刑罰和強化警隊，解決兵賊不分的情況，就需要首先從完善相關法律規範着手，進而還要從各個角度和層面完善配套制度和手段，比如說就要從管理、廉政、警民合作等視角展開分析，理清各種各樣的原因，對症下藥，逐步解決，才可以期待達致最後的長治久安。⁴⁸

值得強調指出的是，應當辨證地看待加強刑罰的價值取向。從事物本身的規律性來看，對於社會治安來說，不宜過份強調適用刑罰，如果將入罪門檻放得過低，甚至會陷入濫用刑罰而損害其

⁴⁵ 參見戴安娜：《澳門博彩業社會責任初探》，《澳門日報》2007年2月28日，第F05版；梁啟賢：《博彩企業要負甚麼社會責任？》，《澳門日報》2011年1月3日，第E12版；《冀降低從業員賭博失調風險〈負責任博彩教材〉發佈》，《華僑報》2015年12月10日，第13版。

⁴⁶ 參見《澳門博彩業生意降兩成 何鴻濤：“治安唔好轉，我都諗本事咯”》，《大公報》1999年3月24日，第A09版；《何厚錕：治安差咁關博彩業 區宗傑：整頓賭業引入競爭》，《香港經濟日報》1999年5月8日，第A17版；《深騙徒借澳回歸博彩詐財》，《文匯報》1999年10月27日；諍言：《博彩業規範化有利社會穩定》，《大眾報》2002年12月14日，第P04版；《博彩業關乎社會穩定不能只從商業角度作監管》，《市民日報》2008年12月4日，第P01版；《博彩業調整未為治安帶來明顯負面影響當局有能力信心確保澳穩定》，《華僑報》2015年12月3日，第11版。參見博言：《穩健博彩環境更需嚴打涉賭犯罪》，《新華澳報》2012年7月25日，第P03版；翟瓊：《博彩中期檢討應考慮外部環境變化》，《大眾報》2015年8月30日，第P05版。

⁴⁷ 參見《嚴重影響澳門旅遊及博彩業 何鴻濤贊成港禁賭船》，《天天日報》1999年4月22日，第A14版。

⁴⁸ 參見《何厚錕：治安差咁關博彩業 區宗傑：整頓賭業引入競爭》，第A17版。

權威的尷尬境地。例如，2011年刑法修正案增加了“醉駕入刑”，對“醉酒駕駛”沒有附加任何條件，意味着只要“醉駕”就要入刑，這導致該類犯罪案件大幅上升，顯然是不合理的。2017年最高人民法院發佈指導意見，指出：對於情節顯著輕微危害不大的，不予定罪處罰；犯罪情節輕微不需要判處刑罰的，可以免予刑事處罰。澳門規範博彩業，除了嚴格依法適用刑罰之外，應當更加聚力於建立健全群策群力、共建共治共享的社會治理體系，充分發揮政府主導、各方參與的防控體系優勢。

2. 消除或者減少博彩業的負面效應

博彩業的正面效應很多，為澳門帶來經濟效益，其重要地位和作用無可替代。另一方面，博彩業伴有諸多負面效應，即便有些現象不宜直接跟博彩業掛鉤，但是，如治安不靖、問題賭博、病態賭博等，都是跟博彩業具有難以切割的聯繫。高官、高管們貪污受賄腐敗，有不少是跟其到澳門參加博彩活動有關。澳門博彩業的無序發展早已引起中央的高度重關注，有關部門相繼採取了包括收緊“自由行”在內的多種應對措施，使得澳門的博彩收入應聲下跌。然而，在國際金融危機爆發，澳門經濟出現衰退的情況下，為確保特區的長期繁榮穩定又不得不停止執行這些措施，從而出現了新的出境賭博風潮。⁴⁹ 簡而言之，澳門博彩業對內地的反腐鬥爭和金融市場造成干擾，內地反腐鬥爭和金融市場也影響了澳門博彩業收入。這種現象足以說明，博彩業具有不可小覷的負面效應。⁵⁰ 所以，完善澳門博彩業法律規範的重要課題之一，就是消除或者減少博彩業的負面效應。

3. 排除澳門博彩業轉型的阻力

澳門博彩業獨大的產業格局隱憂越來越明顯。澳門面臨着整體轉型與突破的巨大壓力。⁵¹ 在多位澳門政界和學界人士看來，無論是經濟適度多元化或者是建設世界旅遊休閒中心，澳門都面臨着很大的挑戰，如果不能有效應對這些挑戰，澳門博彩旅遊業未來增長將受到較大的制約。⁵² 這種挑戰一是來自於博彩業對人才與資金的擠佔，二是來自於澳門的既得利益階層的變革阻力。嚴重匱乏專業人才，尤其是治澳人才難以尋覓，並且澳門缺乏一個完善的監管外人投資的機制，很容易受外人經濟、政治、文化衝擊⁵³，需要在人才確保方面下功夫。要排除既得利益階層對變革的阻撓，更需要有相關法律規範來支持和推動變革，確立“本地整體利益”的認定機制，建立健全部門協調配合機制，將利益均衡的原則貫徹到整個立法過程之中。

(七) 應對世界百年未有之大變局，開闢廣闊空間

面對世界百年未有之大變局，澳門有必要根據自己的區域特點，完善和發展相應的博彩法制，尤其是進一步理順與健全博彩法律監管體制，例如針對借貸、賭廳承包制、迭碼制、泥碼制等傳統博彩法律制度，一方面需要結合新的發展形勢對其實施合理的法律監管，另一方面也要充分發揮獨

⁴⁹ 參見馬進保：《澳門博彩業快速發展的法哲學思考》，《新華澳報》2011年11月17日，第P03版。

⁵⁰ 見永逸：《從殺人縱火案說到博彩業發展的負面效應》，《新華澳報》2004年10月13日，第1版；《影響澳門博彩業未來發展主要因素的思考》，《市民日報》2007年1月29日，第P05版。

⁵¹ 參見《突圍：澳門融入珠西 必須摒棄博彩業獨大？》，《新華澳報》2009年6月8日，第02版。

⁵² 參見曾忠祿：《澳門博彩旅遊產業的新挑戰》，《澳門日報》2005年7月3日，第A11版。

⁵³ 參見《談澳門如何培育持續發展旅遊博彩業的管理人才》，《市民日報》2008年7月21日，第P03版。

特的貴賓賭業體系和疊碼仔隊伍的傳統優勢，揚長避短，以在多元競爭格局中保持穩定發展。⁵⁴ 這就需要轉變思維，“為澳門長遠發展開闢廣闊空間，注入新動力。”⁵⁵ 尤其是在新冠肺炎疫情期間，人員流動受到嚴格限制，應當聚力博彩業的方式、方法和路徑創新。但是，即便通過導入線上、雲端、數字化等技術手段，可以抵消疫情的負面影響，在後疫情時代，在疫情防控常態化的情況下，也無法助推“一中心、一平台、一基地”總體目標的實現。在這種意義上說，完善澳門博彩業法律規範的終極任務在於堅持開拓創新，以進一步推動經濟持續健康發展，確立“本地整體利益”的支持機制，完善化解內部利益衝突的法律協調機制，健全貫徹落實中央精神的組織運營保障法制。“一國兩制”下完善澳門博彩業立法任重道遠，呼喚大智慧、大視野、大胸襟。

五、結語

其實澳門的博彩業一直都被澳門人低估，但是，現在中國最高領導人亦已對澳門過往的博彩業作出絕對正面的評價。而世界專業的研究亦已替博彩業對社會負面影響翻案，例如哈佛大學的研究人員曾經就開放賭業會否危害社會作研究，結果顯示開放賭業對社會不會有太大的影響。所以，美國現在有很多地方都興辦賭場。反而透過博彩業所得到的稅收來支持、興建社會建設和教育文化事業的例子則多不勝數。如前所述，澳門《博彩法》第22條規定了承批公司對社會要承擔的社會責任，顯然也是對此提供了佐證。

我常常自問：（1）“開放賭業對社會不會有太大的影響”，難道說這是真的嗎？（2）“透過博彩業所得到的稅收來支持、興建社會建設和教育文化事業的例子則多不勝數”，這能夠抵消博彩業對社會所具有的負面影響嗎？（3）如何才能真正做到通過立法規制來抑制博彩業的負面效應、發揚其正面作用呢？在立法政策選擇上乃至在法律規範的執行層面和權利救濟層面該下哪些工夫呢？這裏涉及一個平等的發展機會問題，也涉及對博彩業的本質性定位和作用的再認識問題。當然，這絕對是個問題，不會因為本文的完成而告終結，也不會因為一個課題完成了結題審議手續而失去研究的價值，而是值得長期堅持不懈地深入研究下去。

博彩業是澳門社會的一大重要而又特殊的支柱產業。這一特殊產業，一方面有着巨大的經濟功能，為澳門社會經濟帶來活力；另一方面又直接影響着社會的安定，把握不好將會不利經濟長遠發展。這種雙重性質，決定了對它既不能過份倚重，又不能輕易否定；既要保持它的生存和發展，又不能因博彩業的巨大利益而忽視社會的整體和長遠利益。希望澳門特區政府能加強博彩業監管，減少為發展博彩業所付出的社會成本，在凝聚政府、企業和社會等各方意見後，共同促使博彩業符合中央規劃和澳門社會整體需要，更加健康並可持續地發展。

參考文獻 References:

王五一：《何謂賭博？何謂博彩？》，《澳門日報》2008年5月18日，第A11版。Wang, W., “What Is Gambling? What Is Gaming?” *Macao Daily*, 18th May 2008, p. A11.

⁵⁴ 參見馮愷：《多元利益格局下澳門博彩法制的變革》，《新華澳報》2017年5月11日，第P03版。

⁵⁵ 習近平：《習近平談治國理政》第三卷，第415頁。

- 王五一：《經濟全球化大潮捲進博彩業》，《信報財經新聞》2003年2月10日，第P19版。Wang, W., “The Tide of Economic Globalization Rolls into the Gaming Industry,” *Hong Kong Economic Journal*, 10th February 2003, p. P19.
- 王五一：《談談博彩產品的概念》，《澳門日報》2003年10月12日，第A11版。Wang, W., “On the Concept of Gaming Products,” *Macao Daily*, 12th October 2003, p. A11.
- 王五一：《賭權開放的制度反思》，澳門：澳門理工學院出版，2005年。Wang, W., *Rethinking the System of Liberalization of Gambling Rights*, Macao: Macao Polytechnic Institute, 2005.
- 王五一：《澳博彩業知識普及程度弱》，《澳門日報》2008年5月11日，第A11版。Wang, W., “Weak Knowledge of the Gaming Industry in Macao,” *Macao Daily*, 11th May 2008, p. A11.
- 王長斌：《建有效博彩競爭保護體制》，《澳門日報》2009年8月30日，第A11版。Wang, C., “Establishing an Effective Gaming Competition Protection System,” *Macao Daily*, 30th August 2009, p. A11.
- 王長斌：《博彩牌照管理制度：澳門抉擇（上）》，《澳門日報》2012年11月18日，第A11版。Wang, C., “Gaming License Management System: Macao’s Choice (I),” *Macao Daily*, 18th November 2012, p. A11.
- 王長斌：《博彩牌照管理制度：澳門抉擇（下）》，《澳門日報》2012年11月25日，第A11版。Wang, C., “Gaming License Management System: Macao’s Choice (II),” *Macao Daily*, 25th November 2012, p. A11.
- 王長斌：《新博彩法律與基本權利》，《澳門日報》2012年11月4日，第A11版。Wang, C., “New Gaming Laws and Fundamental Rights,” *Macao Daily*, 4th November 2012, p. A11.
- 王長斌：《澳門博彩立法要論》，北京：人民出版社，2012年。Wang, C., *Main Issues of Macao’s Gaming Law*, Beijing: People’s Press, 2012.
- 阮建中：《博彩業如何危中尋機？》，《澳門日報》2008年11月30日，第A11版。Yuen, J., “How to Find Opportunities in Crisis in the Gaming Industry,” *Macao Daily*, 30th November 2008, p. A11.
- 易銳民：《澳門推廣負責任博彩希望大陸放寬個人遊》，《新華澳報》2009年11月2日，第02版。Yi, R., “Macao Promotes Responsible Gambling in Hopes of Relaxing the Individual Visit Scheme in China,” *Jornal San Wa Ou*, 2nd November 2009, p. 2.
- 邱庭彪：《澳門博彩法律制度》，北京：社會科學文獻出版社、澳門：澳門基金會，2014年。Iau, T., *Legal Regime of Gaming*, Beijing: Social Sciences Academic Press (China), Macao: Macao Foundation, 2014.
- 習近平：《習近平談治國理政》第三卷，北京：外文出版社，2020年。Xi, J., *The Governance of China III*, Beijing: Foreign Languages Press, 2020.
- 曾忠祿：《利益相關者與澳門博彩業的關係》，《澳門日報》2008年8月31日，第A11版。Zeng, Z., “Stakeholder Relationship with Macau Gaming Industry,” *Macao Daily*, 31st August 2008, p. A11.

- 曾忠祿：《基本法與澳門博彩業的發展》，《澳門日報》2013年2月17日，第A11版。Zeng, Z., “Basic Law and the Development of Macau’s Gaming Industry,” *Macao Daily*, 17th February 2013, p. A11.
- 黃貴海：《回歸十五年澳門博彩業的發展與挑戰》，《澳門研究》2014年第2期，第44-51頁。Huang, G., “The Development and Challenges of Macau’s Gaming Industry in the 15th Year of Handover,” *Journal of Macau Studies*, vol. 2, 2014, pp. 44-51.
- 楊建順：《中國行政規制的合理化》，《國家檢察官學院學報》2017年第3期，第82-104、173-174頁。Yang, J., “Jurisprudential Monograph on the Rationalization of Administrative Regulation in China,” *Journal of National Prosecutors College*, no. 3, 2017, pp. 82-104, 173-174.
- 楊建順：《行政法典化的容許性——基於行政法學體系的視角》，《當代法學》2022年第3期，第52-66頁。Yang, J., “The Permissibility of Administrative Codification from the Perspective of Administrative Jurisprudence System,” *Contemporary Law Review*, no. 3, 2022, pp. 52-66.
- 楊建順：《行政規制與權利保障》，北京：中國人民大學出版社，2007年。Yang, J., *Administrative Regulation and Rights Protection*, Beijing: China Renmin University Press, 2007.
- 劉勤：《利用博彩中期檢討維護澳門整體利益》，《濠江日報》2015年6月29日，第B01版。Liu, Q., “Safeguarding the Overall Interests of Macao by Using Mid-term Review,” *Hou Kong Daily*, 29th June 2015, p. B01.
- 澳門大學博彩研究所：《本澳“負責任博彩”五方責任初探》，《澳門日報》2009年11月1日，第A11版。Institute for the Study of Commercial Gaming of University of Macau, “Discussion on the Five Parties’ Responsibilities for ‘Responsible Gaming’ in Macao,” *Macao Daily*, 1st November 2009, p. A11.