

香港彩票行业的管理

Linda Chelan Li

Department of Public and Social Administration,

City University of Hong Kong

Tat Chee Road, Kowloon Tong.

salcli@cityu.edu.hk , (852) 2788 9556

Note:

This author's version posted here may have a few minor editing differences from the published version.

此网页论文乃作者文本，与期刊版本或略有不同。

在香港，彩票(或称奖券活动)是属于赌博活动，即凭博彩游戏而赢得金钱或其它财产，受到《赌博条例》的监管。《赌博条例》是香港有关赌博的主体法律，该条例规定，除若干指明的情况外，所有的赌博活动皆属非法(参照图一)。而该条例所指的例外情况包括：

第一类，活动在私人场所内进行，而且并非以生意或业务的形式经营。即是说，主办该等赌博活动的个人或团体并不以盈利为目的，属朋友间的耍乐。

第二类，活动由电子媒体举办，并符合各机构依据《广播条例》所订明之业务守则。

第三类，活动获政府民政局属下的影视及娱乐事务管理处处长发牌批准。可再细分为四种：

(一)，在私人经营的麻雀馆内使用「麻雀」或「天九牌」进行的博彩游戏。由于这类活动容易滋生罪案，影视处对其监管非常严格，例如麻雀馆不可做庄，只能收取佣金及服务费和每年须续牌。近年来，香港的麻雀馆数目平均维持在 74 间左右。

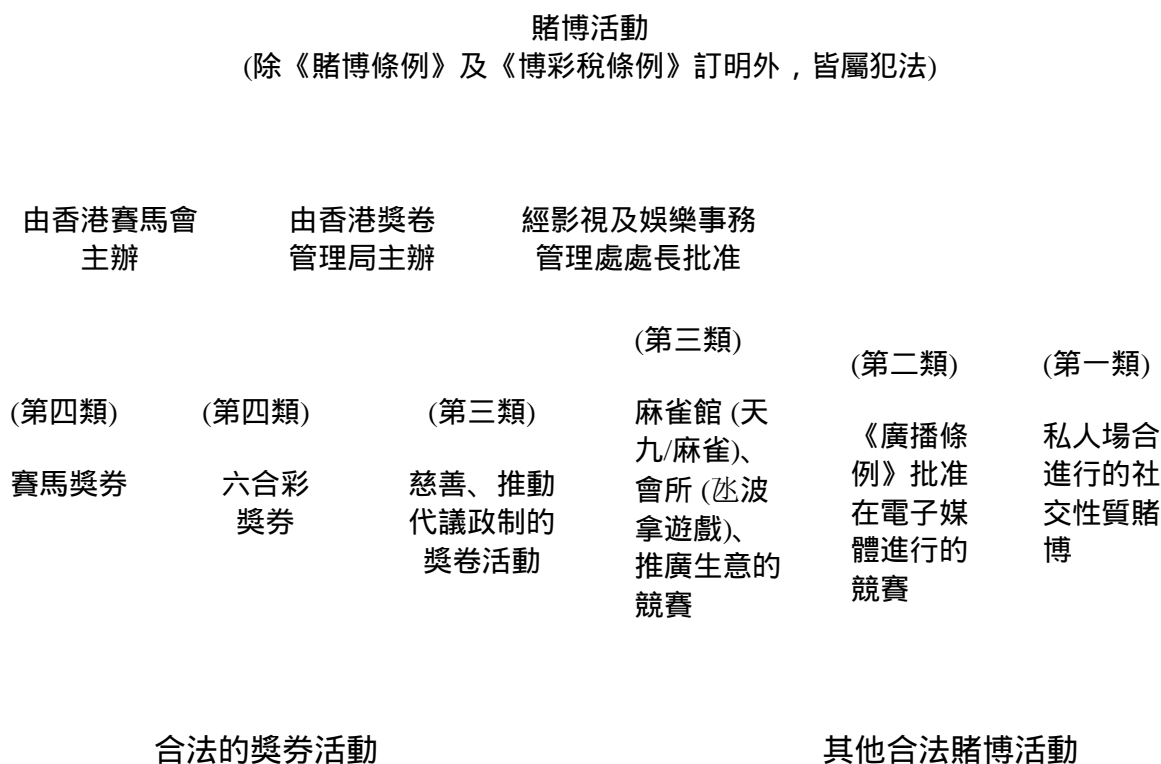
(二)，在联谊、康乐性质的会所进行的「鹲波拿」游戏。牌照规定这类活动以向会员提供消遣为目的，经营者不可从中谋利。

(三)，商业机构用以推广业务的博彩游戏(例如抽奖或擦卡之类)。

(四)，慈善或非牟利机构举办的奖券活动，以进行慈善或非慈善性质的筹款。例如有部份慈善团体(如童军会)或政党(如民主党)都曾售卖奖券以筹务经费，以便进行慈善活动或推动香港代议政制。从发行量来说，这类奖券只占香港奖券业的极少数。

第四类，根据《博彩税条例》而容许香港赛马会及香港奖券管理局主办的赛马奖券及六合彩奖券活动。赛马是指从出赛马匹中估算胜出者，而六合彩则是从 49 个号码中估算那 6 个是将会搅出的号码。这两种奖券占了香港奖券(彩票)业以至合法赌博活动的绝大部分。本文以下篇幅将集中讨论这两种「主流」奖券活动。

(圖一) 香港合法的賭博活動



赛马奖券

赛马奖券是政府依据《博彩税条例》允许赛马会开办的。赛马会根据《公司条例》，以有限公司的名义于 1884 年成立。初时，马会只是负责主办赛马活动，投注活动另由其它私人公司营运。直至后期，港府为了更有效地管理赛马奖卷，遂以行政手段，只批准马会举办现金赛马彩票活动。现时赛马会是由董事局全权负责管理，12 名全属义务性质的董事局成员由马会会员在周年大会上选出。要成为马会会员，就需缴纳 25 万元的入会费，并要得到旧有会员的提名。

赛马会从 1955 年起，均将每年的收支盈余作支持福利事业。而且马会管理得宜，少有发生重大的管理事故，故能获得政府信任，多年来一直委托它独家举办赛马奖券活动。但政府对赛马会仍有严格的监管，根据《博彩税条例》，政府是有权力去取缔赛马会举办赛马奖券，该条例规定任何团体在举办马匹竞赛的现金彩票活动时，须经政务司司长批准。另外，该条例亦订明了赛马会收受投注额的分配方式(下文详述)。

可以说，港府与马会是合作的关系，政府藉马会规范了赛马奖券活动。而赛马会亦凭政府的认可，成为唯一的合法赛马奖券经营者。

六合彩奖券

六合彩奖券是政府直接经营的奖券活动。1975年，港府根据《博彩税条例》成立了香港奖券管理局，负责举办六合彩奖券，藉以取缔当时引致不少社会问题的非法彩票活动（如字花，大马票等）。奖管局共有7名成员（4名是马会提名的马会董事），全由行政长官任命。奖管局目前委托赛马会代办六合彩，向其支付佣金。与上述提及赛马会的情况相同，奖管局所收受投注金额的分配方式，亦受到《博彩税条例》的监管（下文详述）。

由此可见，目前只有香港政府本身（奖管局）及其委托人（赛马会）可以在港合法经营赌博性的奖券活动。

政府经营奖卷的目的

有论者认为赌博是不正当的行为，会引致高利贷和黑帮仇杀等问题出现。故政府应全面禁赌，更不该自行经营赌博。另一方面，有论者认为赌博只是为多元化社会中的其中一种活动，引起诟病的往往是一些外衍问题，活动本身并无正当与否，是否参与视乎个人的喜好和选择，不应动辄轻言取缔。

港府对于赌博的取态采取中间落墨的做法，一方面认为要全面禁赌是不切实际的做法，因为部分市民对赌博的需求时刻存在，全面禁赌只会令市民转向非法经营者下注，对社会带来更多的损害，例如欺诈、未成年人士参与赌博等。

另一方面，公开的赌博活动往往牵涉庞大的利益（例如每个马会日的投注额便以亿元计），若允许个人或团体不受限制地举办各项博彩活动，容易导致社会问题丛生，甚至易为黑社会和犯罪分子所操控，为他们带来可观的收入。故港府相信，为确保赌博有秩序地进行，避免不必要的负面后果，政府有必要适当介入，规范有关活动。

事实上，政府通过公办六合彩或有条件地（如监管其投注分配）认可赛马奖券，就使投注金额能在分配予得奖者外，余款用以支持社会的需要。现行的《博彩税条例》，就订明了

有关六合彩及赛马投注的分配准则。根据这个分配准则，六合彩及赛马的投注收入被分为4个部分(详见表一)。

六合彩及赛马奖券收益的分配准则(表一)

投注之分配	六合彩	赛马
中彩者奖金	54%	> = 82.5% / > = 76%
博彩税	25%	12% / 19%
政府奖券基金	15%	不适用
香港赛马会佣金	6%	< = 5.5% / < = 5%

第一部分是中彩者的奖金。中彩者奖金占六合彩投注总额的54%，占赛马投注总额的82.5%或76%(视乎彩票的类别而定)。

第二部分是博彩税。投注总额的相当部分(六合彩—25%；赛马—12%或19%)，会以博彩税的形式进入政府库房。目前，这项收入约占了政府总体收入的5%(详见表二)。由于这是一项经常性收入，对政府财政有一定的帮助。

博彩税收入总额(表二)

财政年度	六合彩及赛马的博彩税总额(亿计)	占政府收入
95/96	110.51	7.21%
96/97	121.91	7.01%
97/98	134.53	4.89%
98/99	122.28	5.66%
99/00	119.38	5.12%

第三部分是奖券基金。六合彩总投注额中的15%，要拨入「政府奖券基金」，受《政府奖券条例》监管。该条例表明财政司司长可动用政府奖券基金，资助社会上民办的福利团体，提供不同领域的社会服务(详见表三)。奖券基金每年的收支账目，由政府负责制定，然后提交立法会省览。

奖券基金的分配 (百万计) (表三)

年度	老人及福利 福利服务	罪犯自 新服务	小区 发展	社会福利 支持	青少年 服务	康复 服务	家庭及儿童福 利服务	总计
95/96	390	1	2	4	28	216	260	901
96/97	405	1	4	2	25	116	68	621
97/98	300	1	6	30	58	184	223	801
98/99	398	2	2	30	74	57	71	634
99/00	623	0.1	9	49	24	122	86	913.1

第四部分是赛马会佣金。由于赛马会主办赛马及协办六合彩，故法例容许它从投注中收取一定比例的佣金 (六合彩 - 6% ; 赛马 - 少于 5%)。

虽然法例未有规管赛马会如何使用所分得的佣金，但赛马会于 1955 年承诺，所得佣金在扣除举办赛马及六合彩的行政开支后，会全数捐作慈善用途。目前，赛马会是全港最大的非牟利机构，每年因佣金收支盈余作出的慈善捐款超过十亿港元 (详见表四)。赛马会的捐款事宜，由其董事局负责制定，并交由「香港赛马会慈善信托基金」具体管理。

赛马会慈善基金分配 (百万计) (表四)

年度	小区服务	医疗卫生	教育及培训	文康体育	总计
95/96	261	274	126	434	1095
96/97	491	26	467	56	1040
97/98	475	61	392	98	1026
98/99	333	207	445	84	1069
99/00	330	638	130	48	1146

香港奖券业管理的挑战

香港奖券业的特色是政府主导。政府严格限制私人机构举办奖券，而其规管下的六合彩及赛马，就占去了奖券业市场的绝大部分。政府认为这既可以满足市民对博彩的需要，亦可将活动规范化。但近年外围投注 (例如赌波) 盛行，港府认为市民转向不法分子下注，已使合法奖券的投注额萎缩 (详见表五)，威胁到政府对奖券业的监管。

近年六合彩及赛马奖券投注额 (表五)

投注年度	投注额 (10 亿元计)	
	赛马	六合彩
95/96	80.7	4.5
96/97	92.4	4.6
97/98	91.5	5.3
98/99	81.3	5.3
99/00	83.4	4.4
00/01	81.5	/

为了打击外围赌博，政府考虑效法 70 年代以六合彩打击「字花」的经验，扩阔认可奖券的范围。将赌波合法化，由政府或赛马会发行足球彩票，意欲将参与外围赌波的人士，纳入政府的规管范围。

政府这构想得到一些社会人士的认同，他们认为这样就能使活动有秩序地进行，而部分投注将会如现行之合法奖券活动般，流去做福社会的方向。

亦有论者认为赌波既属非法，政府便应全面取缔。若纳入政府规管，即等同认可该项活动，会助长社会赌风。这争论再次证明，社会对于赌博一直存在不同的看法。政府陷入两难局面。要全面禁止外围赌波的难度极高，因参与者众多。但要将赌波寓禁于征，又会招致批评。如何在多元的声音中寻找一个各方接纳的均衡点，是香港社会及政府恒久的课题。