

# 從政治經濟整合觀點論博弈產業 之發展

## Development of the Gaming Industry from the Political Economical Conformity Viewpoint

胡文川 Wen-Chuan Hu

國立陽明大學人文與社會教育中心

Education Center for Humanities and Social Sciences, National Yang-Ming University

(Received, October 16, 2007; Revised, November 30, 2007; Accepted, December 25, 2007)

**摘要：**近年來亞洲地區觀光賭場蓬勃發展，不少亞洲國家憑藉著博弈產業，展現了快速的經濟成長，其所帶來的效益，除了國外資金湧入，也同時帶動了國內觀光產業及交通建設的發達，並因而增加國民所得、提升國民的國際觀。台灣四面環海，氣候怡人，自然景觀壯麗，同時亦為國際交通樞紐。面對中國大陸崛起，龐大的消費力量，吸引各國高度關注，台灣似乎也有意搶食博弈版圖之大餅。澎湖地方政府經過近二十年的努力，積極爭取設立觀光賭場，雖然觀光賭場可為地方帶來經濟效益，增加就業及觀光人口。然而以全國民意而言，最主要考量在於治安以及社會風氣問題。因此，2007 年底，博弈條款依然無法在立法院三讀通過。本文擬以政治經濟整合的觀點，探討目前相關國家的博弈產業狀況，再從社會成本、社會效益，以及配套措施等面向，進行台灣發展博弈產業之可行性分析。

**關鍵詞：**博弈產業、觀光賭場、博弈條款

**Abstract:** In recent years, Asia has vigorously developed the gaming establishment. Many Asian countries rely on the gaming industry and have unfolded the fast economical growth. The benefits it brings including sufficient overseas fund, domestic tourism industry, and transportation construction development. Thus, it increases national income and promotes the people's international view. Taiwan is surrounded by seas, with mild weather and grand natural landscape;



simultaneously is the international transportation main terminal. Facing the rising of mainland China, its consuming ability has attracted various countries' highly attention. Taiwan is also interested in this gaming market. Penghu city government has been striving for the establishment of the tour gaming business. Although the gaming establishment can bring local economy efficiency, increase employment and tourism in the area, from the public opinion, the main consideration lies in the public security, as well as the social convention quest. Therefore, at end of 2007, the Gaming Provision still is unable to pass the Legislative. This article is based on the political economical conformity viewpoint and discussing the current national gaming industry condition, as well as from social cost, social efficiency, and the necessary measure from different aspects to evaluate the possibility of the gaming industry.

**Key words:** Gaming Industry, Tour Gaming Establishment, Gaming Provision

## 壹、前 言

國內對於開放離島觀光賭場的爭議向來不斷，澎湖是台灣現有離島當中，基礎設施及產業根基較稱完備者，惟近年來受到觀光產業衰退影響，地方政府財政困窘，因而亟思爭取設立觀光賭場，以振興經濟。

民國九十一年一月十七日立法院院會三讀通過「離島建設條例部分條文修正案」，其中備受爭議的「博弈條款」經表決遭封殺，然而，台灣公益彩券卻剛好在此前一天正式發行，這兩項性質相仿的公共政策竟因緣際會，在同一時空交錯中產生南轅北轍的結果，難免引人他想，畢竟「博弈」的正名叫做「賭博」，而「公益」的本尊是樂透，兩者朔本追源都是一個「賭」字。

多年來，國內對賭博合法化問題的探討，鑒於預期可能衝擊社會治安與善良風俗等諸因素，一向極具敏感與爭議性。民國八十五年，交通部觀光局研擬完成「台灣地區設立觀光賭場之研究」委託評估報告後，「博弈條款」的訂定與否更成為立法院不同黨派間攻防的問題。民國八十九年三月，素與「博弈條款」關聯甚深的「離島建設條例」，經立法院制定完成，雖然最終將博弈條款排除列入，惟最近兩年以來，受到經濟不景氣之影響，無論地方或中央政府的財政均日益窘困，在赤字不斷增加，而又幾無增稅可能的情況下，如何能在不需增稅的情況下增加財源，業已成為朝野共同思考的方向。因此，開放「觀光賭場」或「博弈特區」做為帶動地方發展、解決財政困境的手段，便又不斷地引發朝野各界熱烈的討論。

國內許多贊成「賭博合法化」或開放「觀光賭場」的支持者經常強調：「賭是天性，無法禁止，應加以開放並納入正常管理體系來加以疏導」。他們認為賭場如能集中管理，將可遏止現時猖狂的地下賭風，增加政府稅收，並化解地方財政困境，而使社會整體蒙受利益。一些持相同觀點的學者亦指出，社會的正常發展必須容忍多元價值觀念的存在，一味地從衛道觀點，嚴禁賭博，不但無法真正阻絕，反而會衍生更多後遺症，因而傾向主張開放觀光賭場。



看準亞洲上兆的博弈商機，中國文化大學推廣教育部、亞洲管理經典研究中心、美國內華達大學拉斯維加斯分校博弈暨酒店管理院長，2007年在台灣一起合辦首屆「台灣博弈娛樂觀光產業論壇」，觸動了台灣的賭客神經。從出席的情況來看，中央政府不敢碰，而地方政府及民間最熱衷，可說是上冷下熱。一場論壇，終究也無法對已經討論廿多年的開不開賭，作出任何決定。廿年前，乾旱的澎湖，率先表態要設賭場，理由是爲了地方財政救亡圖存；廿年過去了，澎湖依然會乾旱，但對於爭取賭場的雄心，尤然未減。不過和澎湖有一樣決心的縣市卻多了幾個，他們的理由也都是爲了振興經濟、繁榮地方，要從農業縣走向觀光大縣等等，彷彿爭取到賭場，光明就會跟著來臨。本文擬就政治與經濟相互影響的觀點，以質性研究之文獻分析法，由經濟學到新政治經濟學的角度，整合性的分析博弈產業之發展，藉以提供國人進一步思考此項議題，以及提供公部門未來制訂相關政策之參考。

## 貳、世界博弈產業之概況

關於賭博，本文採取以下觀點：「賭博」係指以能分出勝負之遊戲，視勝負而授受財物之意<sup>1</sup>。雲五社會科學大辭典<sup>2</sup>對賭博的定義爲：「所謂賭博係以偶然之輸贏互爭財產得喪之共同行爲而言。」。英國牛津字典<sup>3</sup>對於 Casino 的解釋是：「一座建築物或房間爲來客提供娛樂性節目、餐飲服務及休閒運動設施或賭博的場地稱之爲 Casino」。

美國內華達州 1991 年議案所下之定義如下<sup>4</sup>：(1)「game & gambling game」：即對任何一種爲了贏得金錢、不動產、支票、有價債券或其他有價物品，而以撲克牌、骰子、任何機械或非機械裝置、電機、電子設備或機器，所進行的比賽。(2)「game & gambling game」：係指處理、操作、從事、維持或陳設如上的比賽。

### 一、目前世界主要賭城簡介

世界上幾個主要賭城有：美國的拉斯維加斯、澳洲的墨爾本及雪梨、中國的澳門、韓國的濟州島，以及馬來西亞的雲頂，茲以表列方式就其行政面積、人口、博弈執照核發數量、博弈收入及博弈稅等，簡要彙整比較如下：



表 1 世界主要賭城概況一覽表

	拉斯維加斯	墨爾本市	雪梨	澳門	濟州島	雲頂
國家	美國 內華達州	澳洲 維多利亞省	澳洲 新南威爾斯省	中國 澳門特別行政區	韓國 濟州島	馬來西亞 彭亨州
行政面積	116 km <sup>2</sup>	8,806 km <sup>2</sup>	1,120 km <sup>2</sup>	26.8 km <sup>2</sup>	1,846 km <sup>2</sup>	3,596 km <sup>2</sup>
人口	120 萬	320 萬	400 萬	44 萬	55 萬	190 萬
博弈執照 核發數量	1,577 張	1 省 1 張	1 省 1 張	3 張	8 張	全國 1 張
博弈收入	2,600 億台幣	1,060 億台幣	1,580 億台幣	1,692 億台幣	172 億台幣	246 億台幣
博弈稅	200 億台幣	320 億台幣	315 億台幣	588 億台幣	34 億台幣	156 億台幣

註：本表為本研究自行整理。

拉斯維加斯於 1931 通過立法，澳門最早於 1934 年開始博彩專營制度，馬來西亞雲頂於 1965 年成立雲頂娛樂城，濟州島於 2002 年 1 月 26 日公佈濟州國際自由城市特別法，各國賭城之博弈經濟規模則如上表所述。以博弈產業而言，綜合成立時間以及經濟規模二者因素，拉斯維加斯最具有代表性。

## 二、美國拉斯維加斯博弈產業概述

拉斯維加斯位處於猶他州鹽湖城與加州的中間，早期是一座補給轉運驛站，而後「胡佛水壩建築計畫」在 1928 年引進約三千五百名工作人員，帶來人數眾多的新移民，使拉斯維加斯從一座默默無聞的沙漠牛仔小鎮逐漸擴展成規模不小的城鎮。1931 年內華達州州政府正式通過賭博為合法行爲，拉斯維加斯正式朝「賭城」之路邁進。

內華達州政府之下有三個主要的部門，分別為司法、立法和行政部門，行政部門中共有二十九個一級單位，而與賭博產業直接相關的有賭博管制處及賭博委員會，另外，州總檢察長辦公室下設有一個律師團，提供賭博管制處所需有關法律方面的服務，其組織架構概述如下：

### (一) 賭博管制處(Gaming Control Board)

賭博管制處設立於 1955 年，原屬於內華達州稅務委員會編制內，直到 1959 年方自稅務委員會移出，成為獨立的機關，主要辦公室設在州首府卡森市，賭博管制處由三位全職的委員所主持，委員是由州長任命，並指派其中一位為主任委員或處長，各委員的任期為四年，並得由州長解聘之。其三名委員成員中須有一名具有會計師執照，並具五年以上經驗，另需有一位在法律或博弈領域內具有特殊經驗者。

賭博管制處的職員通常維持在 400 名左右，其聘僱的範圍相當廣泛，包括律師、調查人



員、會計師、電子工程師、法律執行專家以及一般的行政人員，而其下也設有七個科別，以協助組織運作。

### (二) 內華達州賭博委員會(Nevada Gaming Commission)

內華達州賭博委員會創設於 1959 年，由州長任命五名委員組成，主要工作包括：在參考賭博管制處的建議下，執行執照申請案的裁決，以及與執照申請案有全然及絕對的權力，得以核准或否決，此外，委員會亦負責與本州賭博政策有關規則的制定修改與廢除。

### (三) 賭博政策委員會(Gaming Policy Commission)

主要為博弈相關事項的政策擬定，會議由州長主持，而委員會所提出之建議僅供參考改進，對賭博管制處或賭博委員會在執行其義務或功能時並不具有約束力。

另外，主題觀光賭場飯店的開啓，不僅成爲二十一世紀賭博業的新里程，也使得全球各地的賭場爭相效尤，而拉斯維加斯觀光賭場飯店間不斷競逐、求新求變，以因應未來與全球化的競爭，更能使其繼續獨領世界賭城風騷<sup>5</sup>。

## 參、設立博弈產業政治與經濟層面之分析

政治與設立觀光賭場，彼此間存在雙向影響的因果關係，一方面，政局的改變往往帶動政策的變遷，使設立觀光賭場的議題時而忽略、時而熱門，此固與政策議程設定的模式有關，然而不論政策議程的催生或動員來自何種因素，總可以從政策利害關係觀點加以解析；Renn 認爲網絡資源的產生及分配是依賴溝通來進行，最基礎的原理是以可獲得的資源量來決定並影響政策形成的程度<sup>6</sup>。李允傑、丘昌泰將政策網絡界定爲在一群互賴行動者之間建立某種穩定程度的社會關係型態，以促成政策問題或方案的形成或發展<sup>7</sup>。政策網絡是一種探討政策議題相關團體與政府部門互動關係的方法<sup>8</sup>。林鍾沂認爲，國家面臨複雜與專業的政策問題，須以專業知識來解決專業問題，故與此種政策相關的利害關係者形成的政策網絡便應運而生<sup>9</sup>。林玉華認爲，政策網絡是一種分析國家與公民社會組織之間制度化的互換關係的工具，是跳脫傳統官僚層級結構及自由市場機制兩種治理結構的另類「政治制度」，逐漸成爲解釋政策執行的重要因素<sup>10</sup>。吳定認爲，政策網絡影響政策，甚至影響政策運作過程各階段的活動甚鉅，是政府機關與各種不同的政策社群對某特定政策議題，所形成的不同政策領域間的互動關係<sup>11</sup>。Rhodes 發現，地方政府與中央政府之間的互動並非多元的競爭，而是與中央政府進行談判與互動<sup>12</sup>。Marsh 與 Rhodes 的政策網絡理論將各種政策制定過程，分爲從政策社群 (policy community) 到議題網絡 (issue network) 兩者之中的可能性。政策社群的參與者是因爲權威或專業知識而結合，而議題網絡的參與者則是因爲追求某些物質利益而結合。這種分類有助於了解參與者在政策形成過程中不同的動機與利害關係<sup>13</sup>。<sup>14</sup>

另一方面，設立觀光賭場對於現實政治也有其明顯影響，特別是賭博業者對政治力量的滲透與腐化，經常藉由政治獻金來擴大其影響力，至於政客本身即爲賭博業的投資者或幕後操控金主，亦屬屢見之案例。至於經濟層面也必與政治不可分，而單就經濟效果來看，有正面與負面之影響，這正是政策議題上的利弊互見。





## 一、政治對設立博弈產業的影響

### （一）民意的趨向

在民主社會中，民意是公共政策運作的重要參考與依據，而政府制定與執行政策時，更須考量民意的趨向，思考博弈產業設立的緣由，可能係基於各方面因素的衡量，然而歸結其議題持續發熱的背後力量，其實主要是來自於民意的支撐。

直接訴諸民意來取決是否設立觀光賭場，是許多政府面臨此議題爭端時，尋求合理解決的有效良方，特別是美國許多州，逕以公民投票決定是否成立觀光賭場。

### （二）抑制非法賭博的企圖

非法賭博業的存在，自古以來即為一廣泛的社會現象。從歷史上來看，多數的國家對於禁止賭博一事向來感到頭疼，或者稍微放寬，或者全禁，乃至反覆一再地解禁及宣告禁令。惟當體認到賭博無法完全嚴禁，而非法賭博業又十分猖獗的情況下，遂有因應賭博合法化的作為與措施，幾乎所有的國家均宣稱其賭博合法化的重要目的之一，在於要降低或排除非法賭博。

早在十九世紀初拿破崙就相信，想要完全的壓制賭博是徒勞無功的，因此採取藉由發照及課稅以控制賭博的策略，此舉使得原本犯罪叢生的巴黎賭室數量遽降。然而，在拿破崙之後也有許多人企圖禁止賭博，但最後都告失敗。

歐洲國家與美國在賭博政策的不同處，在於歐洲國家因了解到賭博為人性潛在的需求，因此在不刺激其需求的前提下，提供合法化的賭博，然而仍舊維持著保護大眾的心態設法抑制賭博。稅收即為一種控制方法，雖然賭博稅收並非政府收入中重要的一環，然而在某些地方，政府抽取的賭博稅收甚至超過本業獲利的百分之八十，此種重稅手段，目的在於鼓勵其他產業的經濟擴張，不因賭博事業發展而導致其他產業發展的競爭力蒙受減損。

至於美國，可說是形成了一種獨特文化，亦即政府積極地鼓勵賭博。例如拉斯維加斯賭場的林立，說明美國在博弈事業上獨特的思考角度。

### （三）政府的鼓勵或參與

在公共團體中，制度化的社會過程中有二個代表：一為政府，一為媒體。美國賭博事業於十九世紀初期僅為一簡單私營企業，而後逐漸轉變成為擴張性的經濟及文化活動，並在二十世紀成為現代社會制度允諾下的一種合法性休閒活動。其價值觀的改變等因素均對制度化的過程有所貢獻，而當中最大的影響莫過於政府的角色扮演。

除了美國外，許多開發中國家亦跟隨著美國腳步發展賭博事業，政府自然而然參與其中。以菲律賓為例，在柯拉蓉執政不久後，就因為其政府財政危機而再度開放設立觀光賭場，並認為由政府來管理可以將稅收極大化，教會亦認為如此對賭博將會有更好的控制，且較能確保其誠實和公平性。

綜合以上所述，政治局勢、政治角力、政府決策與執政者的理念等，皆為影響賭場合法化設立的原因，由此可見，政治現實面的確為左右賭場設立的重要因素。

## 二、設立博弈產業對政治的影響

博弈產業一旦合法設立後，必然會對當地的政治環境生態造成衝擊與影響，金權遊戲既



為觀光賭場的本質特色，故在其璀璨絢麗的背後，隱然有各種金錢政治的競逐。

#### （一）賭博腐化滲透政治

美國賭博業腐化政治，由來已久。早年美國獨立革命戰爭時，大陸會議為資助革命戰爭而發行約五百萬彩券，即有不法之途滲透其中，以致造成管理失當，而使獎金大多未能兌換。開放觀光賭場如果沒有良好的法律和制度做基礎，單憑政治角力而允許開放，必然衍生許多政治腐敗的惡性效果。

#### （二）賭博業成為政治獻金的來源

美國近十年來，隨著各種賭博思潮的興起，賭博業又開始涉足政界，尤其 1990 年後，賭博業背後資助政治獻金的情況更為嚴重。據統計，賭博業已經成為美國競選活動五大政治獻金者之一。

#### （三）政客隱為賭博業幕後金主

政治人物通常贊成地方的發展與成長，我們常看到政治人物不但支持地方上原有的投資，也試圖提出建設計劃來吸引新資金。由此可見，政治人物不會孤立地在開發成長過程之外，建築商、營造公司都在這個發展中扮演重要角色，這個藉由政治參與而從中獲利的模式，被稱為「誠實的貪污」。種種都顯示，政治與經濟力量之間的確存有轉換互動的關係。

### 三、博弈產業對經濟的正面影響

#### （一）增加政府稅收

各國政府為了廣開籌措財源的管道，對於各類博彩事業已從過去的嚴格禁止到寓禁於徵，增加稅收已成為使賭場合法化的重要理由之一<sup>15</sup>。此外，賭場經濟包括最初的合法化、執照的核准，賭場擴充的管制與核准等，都應該受到嚴密的管制與監控<sup>16</sup>。因此，內華達州、新澤西州等博弈事業管理制度的政策目標包括公正營運、與貪污及組織犯罪等惡行絕緣、確保稅收有效徵收等<sup>17</sup>。觀光賭場增加財源收入，充裕地方建設經費的正面效益，已受多方的肯定，特別是在天然資源不足的地區或面臨政策窘困的地方政府，博弈產業往往被視為解決問題的萬靈丹。這些經費可作為改善基礎建設、增加社會福利、增進教育資源等之用。

如上所述，藉由博弈產業賭場設立所得之稅收，對當地國的經濟效益的確具有貢獻，但此種政府稅收的不確定性很高，有可能淪為象徵性的賦稅，即此種稅收不能平衡預算支出，對於財政的紓解有限，賭場的經濟效益往往被高估。有鑑於此，決策者在面對觀光賭場設立與否時，須全盤考慮觀光賭場所扮演的角色，並檢視賭場的經濟功能，不宜過分信仰博弈產業是「財政萬靈丹」的說法。

#### （二）促進經濟繁榮，增加就業機會

觀光事業為一綜合產業，其涵蓋的範圍非常廣泛，包括旅館、餐飲、旅遊業、休閒遊憩區、運輸交通娛樂業等。而博弈事業賭場則是一項包涵多元繁複的觀光活動，故其涉及的觀光相關行業及所提供的工作機會亦非常多元化。以美國拉斯維加斯賭城為例，賭城所佔面積約為台灣土地的三十五分之一，每天有 850 班次的飛機在此起降，每個月約有 250 萬的觀光人口前來消費娛樂，整個拉斯維加斯的經濟繁榮，可謂全賴賭博產業帶來的商機。

#### （三）改善產業結構



發展博弈產業的原因很多，有基於公益的需要(如加拿大)、有基於消除非法賭場的空間(如英國)，但大部分地區係基於原有產業蕭條或當地經濟條件發展不佳，寄望借助觀光賭場的設立以改善產業結構者居多。以美國內華達州拉斯維加斯賭場為例，當地土地資源貧脊，位於沙漠地帶，在發展觀光賭場之前是該國最貧窮的地方之一，成立觀光賭場之後，不僅使得內華達州的經濟活動復甦，觀光賭場亦成為該州產值最高的產業。

#### 四、博弈產業對經濟的負面影響

##### (一) 產生局部性的經濟發展

賭場得以成長快速的原因，多半得自政府與當地居民的支持。對政府而言，成立觀光賭場是一種無痛苦的經濟發展方式，因為政府不必加重其他稅賦，便有可觀的稅收，同時賭場可為當地增加工作機會，促進當地經濟發展，如此一來，所有居民看似均為贏家。然而事實上，觀光賭場所帶來的經濟效益，並不能平均分配到各個行業或每個當地居民手上。

##### (二) 增加物價上漲的壓力

觀光發展帶來了經濟效益，但相對地也提升了其他方面的經濟成本。一般而言，觀光地區開發後，會因為對外交通運輸的便利性提升、商人炒作地皮、土地自然增值等因素，造成當地的地價高漲，使得當地居民必須付出更多成本購買房屋或支付房租。同時，觀光客消費能力遠高於觀光地區居民，且願意付出較高的金額來獲取貨品和服務，大大增加了當地居民的生活花費，因此極易造成通貨膨脹現象。

美國大西洋城發展觀光賭場，造成當地地價高漲，從 1978 年到 1994 年，部分地區的房屋膨脹高達一千九百倍之多，使得地價稅、房屋稅成為中低收入戶的重擔，此外，惡性循環的通貨膨脹也嚴重影響當地居民的生活品質。

##### (三) 導致原有的產業蕭條

就經濟學的觀點而言，總體經濟著重於產業間的消長，若某個產業成長了，導致其餘產業的凋零，則其所能創造的附加價值仍然有限，因而認定該產業最終並不可取，賭博業在美國即有類似情形。

由於賭場的存在使該地的消費傾向改變，故當總消費額為一定時，則賭場消費的增加，相對意味著其他消費的減少，因此，當觀光賭場為吸引賭客而附設許多娛樂設施的同時，原先存在的類似產業，勢必遭受波及與取代，而步上蕭條或關門的結局。

##### (四) 加深貧富分化的現象

賭博業的出現，使得貧富問題益形凸顯，成為大家關切的焦點。根據美國明尼蘇達州立大學的一項報告指出，在該州沒有賭場的城市中，年收入低於一萬美元的窮賭客，每年輸掉的錢大約佔年收入的 10%，年收入高於四萬美元的賭客，輸掉的錢只佔年收入的 1%。

另外一項研究指出，拉斯維加斯的賭客，年收入低於一萬美元的賭客，每年輸掉的錢大約佔年收入的 3.25%，年收入五至六萬美元的賭客，輸掉的錢只佔年收入的 0.8%<sup>18</sup>。一般而言，窮賭客輸掉的收入比重為有錢賭客的 3 倍以上。許多收入低的賭客，認為賭博是補貼收入的良策，結果適得其反。依照統計原理，在公平原則上，輸贏的比率應各佔 5 成。然而窮賭客籌碼有限，往往在有限的賭局後便耗盡籌碼撤離，因而輸的頻率較高，而富賭客則相反，





此即賭博引起的貧富分化問題。

## 肆、台灣離島設立博弈產業可行性分析

前已述及，博弈產業對政治經濟有極大的影響，台灣若設立博弈產業，可謂茲事體大，利弊之間是否合於成本效益，應審慎評估。以下再就整合性觀點，提出當地居民可能因而產生的社會效益與社會成本，以作為台灣設立博弈產業可行性分析的基礎。

### 一、當地民眾可能得到之社會效益

- (一) 創造大量就業機會，增加國民所得。觀光賭場屬於勞力密集產業，必須雇用相當多的人力以提供服務，因此，可以創造出許多新的工作機會，如旅館業、餐飲業、保全業等<sup>19</sup>。
- (二) 帶動資本投資。經由資金注入，將帶動相關的資本投資，諸如賭場附近的高級旅館與餐廳、零售店、大型購物中心及相關觀光景點的投資，產生許多商機。
- (三) 社區之再開發，促使地方重建。設立觀光賭場將帶動地方之公共基礎建設需求之增加，增添高品質之道路、公園、等公共設施，更新現代化的都市建築等等，促使當地社區呈現更現代化之面貌。
- (四) 增加稅收，強化地方福利。稅收除來自博弈產業經濟活動所課徵之稅收外，其他來自個人薪資所得稅、相關產業營業稅及貨物稅等等，亦相當可觀。前述之稅收可作為地方之再建設，以及增加當地居民之社會福利，如補助教育經費、社會保險、健康保險、交通費用等。
- (五) 促進觀光產業發展。依靠觀光賭場的魅力，將注入大量的觀光人潮；透過觀光客的消費，包括休閒、旅館、餐飲、娛樂、地方特產與紀念品的購買、海上活動等等活動的增加，對於地方觀光產業及整體經濟有相當大的助益<sup>20</sup>。
- (六) 若以澎湖而言，澎湖地理位置優越，便於管理，可單獨設置入出境管理局、海關，並適宜做為境外金融中心之地點，以排除外匯管制所帶來的不利影響，有效吸引國際觀光客。
- (七) 台灣地理位置適中，處於亞洲中央，從亞洲各大城市均可在八小時之內飛抵台灣；相對而言，台灣飛抵澳洲雪梨或拉斯維加斯則需時超過八個小時。
- (八) 拉斯維加斯 2006 年博弈總營收為 100 億美元<sup>21</sup>，亞洲人是賭場唯一成長的客源<sup>22</sup>，而台灣又位於亞洲中央，佔人與地之便。
- (九) 台灣本地博弈市場潛力無窮。根據非正式統計，台灣地下賭場每年的金額高達美金 5 ~ 20 億元。

### 二、當地民眾可能承擔之社會成本

- (一) 不動產投機風潮，使住者有其屋的理想無法實現。一旦開放觀光賭場，許多搶建賭場相關的建設，將造成當地地價高漲，使得地價稅、房屋稅成為中低收入戶居民之重擔，



此外，惡性循環的通貨膨脹也會嚴重影響當地居民的生活品質<sup>23</sup>。

- (二) 生態環境之破壞。觀光產業相關建築之進行，勢將造成當地民眾生活及自然環境的破壞，除了到處充滿塵土、破瓦及施工車輛等外，對環境造成的嚴重衝擊，包括動植物生態的影響、水質改變或惡化、土壤或土質的破壞、噪音及空氣污染、垃圾問題等<sup>24</sup>。
- (三) 社會風氣惡化之趨勢。當地民眾將比較擔心黑道、暴力、色情、毒品、地下經濟等隨著觀光賭場之開放進而影響生活品質。
- (四) 教育及道德問題。兒童、青少年的安全防護及其社會與道德價值觀是否會因設立觀光賭場而產生偏差。
- (五) 沈溺賭博者增加的問題。若賭博合法化，則沈溺於賭博之人勢必增加，對於此族群則必須提供許多相關社會諮詢與服務的機構，如社會局及醫療機構等。有研究顯示，某些違法的犯罪行為是爲了籌錢去賭博或還賭債<sup>25</sup>。

但根據美國的資料顯示，拉斯維加斯的犯罪率並不會比沒有經營賭場的其他各州顯著。此外，拉斯維加斯的犯罪率甚至比鄰近的觀光據點加州的迪斯奈樂園還低，主因在於繁榮的賭場觀光收入，得以支付或提供更多的安全人員，以確保地區的治安免於惡化。由此可見，經營賭場並不一定會對現有治安造成莫大的衝擊。根據統計，真正沈溺於賭局中的人數，僅佔參與者的 1.5%~5% 左右。另有探討以科羅拉多州設立賭場與犯罪案件是否相關的研究結果，顯示無法明確指出犯罪行為與觀光人潮、觀光賭場設置有關<sup>26</sup>。

### 三、相關配套措施

至於開辦離島博弈產業所需相關配套措施方面，主要有下列幾項值得注意：

- (一) 制訂完善法律規章。除「離島建設條例」納入博弈條款外，其前提乃必須先將賭博合法化，在有條件下制訂合法之博弈條例，並明確規範設立博弈產業之條件、地區、施行對象及方式、限制與罰則等，如此才不會造成負面之社會成本，或因而可將社會成本降至最低。
- (二) 若以澎湖而言，澎湖機場設施需更加現代化。若澎湖真能設立觀光賭場，一來在基本建設部分，需將現有之澎湖機場擴充改建並更新設備與增設人員，成爲國際級機場；二來則希望政府能夠直接在澎湖設置海關檢查哨，使澎湖直接成爲國際觀光地，不需再經由台灣本島轉機，節省觀光客之時間。
- (三) 成立境外金融中心。從金融角度考量，建議澎湖可作爲我國境外金融中心的施行區域，如此，更可吸引外國觀光客及國外資金。
- (四) 執照的授與方式。應考慮是台灣各地都可設置（完全競爭型）執照，如拉斯維加斯？或以專屬權（排他型）的執照，如澳洲、印地安保留區？此問題有待成立觀光賭場後，由相關單位審慎評估並嚴格制訂之。
- (五) 中外合作模式。此模式係由本國提供人力、土地，外國則以其相關專業領域，無論在資金、管理、訓練經銷商上提供相關之制度與經驗，能使我們的觀光特區做到盡善盡美。透過完善的招商計畫，吸引外資企業與我國民間企業相互合作，達到多贏之局面。



#### 四、稅賦相關問題

有關課稅收入如何處理的問題，一般可分為三大類：

- (一) 按收入分成 (revenue sharing)，此時因政府機關必須負責監督賭場是否有逃漏稅、洗錢等非法行為，故必須付出相當人力和物力的行政成本，因此，按照賭場之營收規模課稅。如美國內華達州稅率為 4%、澳洲為 40%、歐洲則為 80%。
- (二) 單一執照年費 (annual flat fees)，政府每年固定按不同賭場規模之大小，收取一定年費。
- (三) 混合型 (hybrid)，一方面政府訂定最低執照特許費，另一方面若賭場營運超出的部份採收入分成課稅。

關於稅賦問題，無論最後是採取上述三種方式的哪一種，其政策之制定均應透過正當程序進行，並以社會福祉為最大考量，而且應嚴格執行，避免博弈產業之經營者或其他利害關係人有逃漏稅或洗錢之情事發生。

#### 伍、結 論

自解嚴以來，台灣之政治、經濟、社會、文化等各層面均逐漸開放且蓬勃發展，而對於是否應開放觀光賭博產業（觀光賭場、博弈產業、觀光博弈特區），亦曾經數度被政府立法與行政部門作為重大政策之考量；在八十五年十二月底所召開的國家發展會議，將之列入經濟發展議題總結報告之中，經建會曾多次將發展觀光賭博產業列為增加稅收、發展地方的建議，而其下的「公共資源效率專案小組」也曾於八十六年五月二十七日主動做出決議：將設立觀光賭場列入開闢政府財源的方案。九十年三月七日，政黨輪替下新政府內政部長張博雅在立法院答覆質詢時表示，她個人支持開設觀光賭場，其後陳水扁總統也表示贊成，更引發了歷來朝野各黨及民間各界對於「是否開設賭場」最熱烈且最大型的一波爭議。澎湖縣「團結自救聯盟」於九十一年六月八日村里長選舉當天，以「球員兼裁判」的方式辦理所謂的「博弈事業諮詢性公投」，並藉其八成支持度的結果加以宣傳、向中央政府施壓；然而，對此內政部長表示，此項公投毫無法源依據，至多只能做為澎湖當地民意之取向，以及地方政府之施政參考。此外，行政院秘書長則強調，此事牽涉到財政問題、社會風氣、國家政策等各個層面，必須等到這些層面都達到最妥善的動態平衡，才能做最後決策。

事實上，歷年來有不少中央政府各部門的首長以及高層官員，都曾數度表態支持開放觀光賭場或博弈特區，而一些地方首長為自己所管轄之區域爭取成為觀光賭場特區的企圖亦相當明顯，地方選出的中央民意代表更頻頻針對開設合法性賭博產業向中央政府行政部門施壓，相關提案也數度企圖在立法院闖關，並初審通過內含開放觀光賭博產業條文相關草案。「應否開放觀光賭博產業」，可算是台灣歷年來政治與觀光發展及經濟發展最具爭議性的議題，雖然其是否真具「觀光」本質值得商榷，但是「帶動觀光」或是「發展觀光」卻總成為被提出來的支持論點之一，因此，可以將此歷程視為台灣觀光產業發展史上的一個重要時點與里程碑。

而九十六年十二月五日，行政院院會通過離島建設條例的修正草案，增加設置免稅商



店、鼓勵離島醫療等條款，不過卻因為沒有納入博弈條款，被澎湖等積極爭取設立賭場的縣市批評為漠視離島權益。對此，行政院發言人解釋，沒有納入博弈條款不代表建設賭場停擺，但同時也指出，對於開放賭場此議題，由於社會各方面還沒有法律和道德上的共識，所以政府暫時沒有這樣的計畫。由此可知，台灣欲發展博弈產業，仍有相當長的一段路要走。

在世界經濟景氣持續低迷的情況之下，民國九十七年八月十四日，行政院院長劉兆玄在聽取經濟部有關愛台十二建設之鬆綁與重建觀點報告後表示，愛台十二建設中有關建設區域發展的重點項目，在全力推動建設區域發展後，將為台灣國土空間及產業發展帶來全新風貌。他裁示在建設計畫中加入航空法制化、中部科技人才培育。至於在離島建設方面，則以博弈除罪化為推動方向<sup>27</sup>。另外，行政院經濟建設委員會於十二月二十六日舉行年終記者會，可望釐清博弈事業政策方向。台灣是否要開放博弈事業，日前總統府表示尊重經建會評估，經建會月前已委託學術機構進行四部分評估報告，包括社會影響、競爭力、策略規劃、區位評估等，成為經建會決策重要參考。以最關鍵的「我國開放觀光賭場之競爭力分析」期末報告為例，分析澳門、美國拉斯維加斯博弈經驗，認為台灣與國外一樣，開放觀光賭場屬爭議性議題，若博弈條款通過，透過產業與政府合作，預期觀光賭場可帶動地區觀光產業發展。報告指出，台灣雖缺乏如澳門賭場歷史的優勢，但賭場營運模式、創新與管理，才是博弈產業成功關鍵<sup>28</sup>。上述兩項舉動均顯示政府對於促進經濟與產業之決心。

在經歷 2008 年全球景氣低迷與金融風暴之情況下，造成國內通貨膨脹與失業率持續攀高，人民痛苦指數居高不下，政府內閣之財經小組無不設法透過任何合理且有效之方法與政策來刺激經濟的成長與民眾之消費。立法院於今年（2009）一月十二日休會前夕，儘管在某些人士與團體的批評與抗議之下，依然三讀通過了「離島建設條例增訂第十條之二條文；並修正第九條至第十條之一、第十三條、第十六條及第十七條條文」。

此次增修條文主要重點在於新增之第十條之二條文，其第一項內文為：「開放離島設置觀光賭場，應依公民投票法先辦理地方性公民投票，其公民投票案投票結果，應經有效投票數超過二分之一同意，投票人數不受縣（市）投票權人總數二分之一以上之限制。」，其前段明確表示通過了所謂的博弈條款，且將此博弈條款放置於離島建設條例之中，確定了僅有澎湖、金門、馬祖、綠島、蘭嶼及琉球等離島地區有資格設置觀光賭場，台灣本島之縣市則無此資格；該項條文亦直接印證了先前其他諸多研究與本研究中所探討之台灣離島設立博弈產業之可行性。

第十條之二第二項中述及：「前項觀光賭場應附設於國際觀光度假區內。國際觀光度假區之設施應另包含國際觀光旅館、觀光旅遊設施、國際會議展覽設施、購物商場及其他發展觀光有關之服務設施。」，此條文之意圖，強烈顯現出政府對於促進觀光經濟之決心，規定觀光賭場必須附設於國際觀光度假區內，且度假區中亦需包含其他國際觀光設施，以達其對於離島整體觀光產業經濟之促進。惟在同條文第三項：「國際觀光度假區之投資計畫，應向中央觀光主管機關提出申請；其申請時程、審核標準及相關程序等事項，由中央觀光主管機關訂定報請行政院同意後公布之。」及第四項：「有關觀光賭場之申請程序、設置標準、執照核發、執照費、博弈特別稅及相關監督管理等事項，另以法律定之。」條文中列舉對於國際觀光度假區及觀光賭場之各項程序與規範應經由中央主管機關同意並另以法律定之，然而





上述相關規範之施行細則與執行辦法截至目前卻仍未見身影，顯示政府雖認同開放博弈產業，但對於本文第四章第三節所提及之相關配套措施，仍有待持續努力。

最後在同條文第五項中載明：「依前項法律特許經營觀光賭場及從事博弈活動者，不適用刑法賭博罪章之規定。」，本項所提「不適用刑法賭博罪章之規定」之內容，即所謂的「賭博除罪化」條款，此為先前諸多持相反意見者所強調將造成社會亂源之標的，本文中亦有探討；然而，既要開放觀光賭場，賭博除罪化則成為必然要素之一，否則將造成自我之矛盾。

和台灣一水之隔的澳門，賭牌從一張開放到三張，短短四、五年間，經濟快速提升，國民所得翻漲，民眾所得提高；澳門的賭博收入於 2006 年超過美國拉斯維加斯，2007 年生產總值飆高 27.3%，連帶人均 GDP 增長 25.9%，至三萬六千三百五十七美元，躋身亞洲第一位<sup>29</sup>。當台灣還在觀望的同時，一向禁賭甚嚴的新加坡，為了挽救日益下滑的觀光旅遊市場以延續國家競爭力，在禁賭四十年後，成立以賭場為首的兩座綜合城度假勝地。斥資上千億台幣的變革工程，不僅增加了 3 萬 5000 個就業機會，同時也帶動 2006 年股市、房市分別上漲 26.6% 和 10%<sup>30</sup>。

澳門和新加坡的開賭，都是因為環境使然，他們的共同特點是土地小、人口少，沒資源，沒工業，靠的是拉進觀光客以賺錢，澳門早在 1961 年就設立賭場，新加坡也是因發現可能會被大中華經濟圈邊緣化，而不得不開賭以求更上層樓。目前世界經濟景氣低迷，台灣在新政府上台，開放陸客來台觀光，以及開放三通等政治經濟政策下，對於觀光賭場的設立，是否已走到非開放不可之地步？值得中央政府、地方政府、民間企業以及全國人民善加深思。

## 陸、參考文獻

1. 劉心玉、張質平，賭博犯罪之研究，台北：法務部犯罪問題研究中心，民國 71 年。
2. 王雲五主編，雲五社會科學大辭典，台北：商務印書館，民國 62 年。
3. Simpson, J. Ed., In *The Oxford English Dictionary (3th Ed.)*, New York: Oxford University Press, 1989.
4. 曾紫玉，賭博性娛樂事業的發展趨勢及其影響之探討，私立文化大學商學院觀光事業研究所碩士論文，未出版，台北，民國 83 年。
5. 沈弘毅，美國賭博合法化之研究－以發展沿革、觀光賭場之管制及影響效果為中心，私立中國文化大學美國研究所，未出版，台北，民國 87 年。
6. Renn, The Social Arena Concept of Risk Debates. In *Social Theories of Risk*; Krimsky S. & Golding D., Eds.; New York: Praeger Publishing, 1992.
7. 李允傑、丘昌泰，政策執行與評估，台北：元照出版公司，民國 92 年。
8. 魯炳炎，政策合法化與政策網絡－以我國自由貿易港區政策為例，經制法制論叢，第 32 期，民國 92 年，161-210 頁。
9. 林鍾沂，政策分析的理論與實踐，台北：瑞興出版公司，民國 83 年。
10. 林玉華，政策網絡理論之研究，台北：瑞興出版公司，民國 91 年。
11. 吳定，公共政策，台北：空中大學，民國 92 年。





12. Rhodes, & R. A. W., *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain*, London: Unwin Hyman, 1988.
13. Marsh, D. & Rhodes, R. A. W., *Policy Networks in British Government*, New York: Oxford University Press, 1992.
14. 郭瑞坤、賴正能、廖英賢，在地利害關係人對澎湖設置觀光賭場政策影響觀點之研究，公共行政學報，第 20 期，民國 95 年，33-68 頁。
15. 謝文欽，從美國經驗看臺灣賭場合法的前景，高雄餐旅學報，第 1 期，民國 87 年，227-233 頁。
16. Long, P., Win, Lose, and Draw?. In *Gambling and America's Small Towns*, Washington D.C.: Aspen Institute, 1994.
17. 朱鎮明，博弈事業管制制度初探，立法院院聞，第 29 卷第 12 期，民國 90 年，73-86 頁。
18. 陶在樸，離島開放博弈，「幻」不來榮景，中國時報第 15 版，民國 90 年 10 月 18 日。
19. 曹勝雄，台灣地區設置觀光賭場之研究，台北：交通部觀光局，民國 85 年。
20. 劉代洋，澎湖發展觀光賭場之可行性分析，2006 年 2 月 5 日取自財團法人國家政策研究基金會國策評論，民國 90 年 3 月 26 日。網址：  
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/090/FM-C-090-060.htm>。
21. 香港中央社，民國 97 年 1 月 21 日。網址：  
<http://www.epochtimes.com.au/b5/8/1/21/n1985609.htm>。
22. 大紀元時報，民國 96 年 2 月 27 日。網址：<http://news.epochtimes.com.tw/7/2/27/49149.htm>。
23. 郭春敏，觀光賭場設置區位條件之研究，文化大學觀光事業研究所碩士論文，未出版，台北，民國 85 年。
24. 陳麗貞，觀光賭場開放設置之影響認知研究，中國文化大學觀光事業研究所碩士論文，未出版，台北，民國 85 年。
25. Lesieur, H., "Costs and Treatment of Pathological Gambling," *The Annals of the American Academy of Social Science*, Vol. 556, 1998, pp. 153-171.
26. Stokowski, P. A., "Crime Patterns and Gaming Development in Rural Colorado," *Journal of Travel Research*, Vol. 34, No. 3, 1996, pp. 63-69.
27. 中國時報，民國 97 年 8 月 14 日。
28. 中央社，民國 97 年 12 月 25 日。
29. 中時電子報，民國 97 年 4 月 5 日。網址：<http://gis.tcgs.tc.edu.tw/news/200804/#d17>。
30. 遠見雜誌，民國 96 年 3 月號。

