

第三章 開放觀光賭場的法制與治安因素評估

壹、博弈事業合法化與賭博行為除罪化的論辯

台灣自從 1987 年宣佈解除戒嚴狀態以來，是否應該開放博弈事業一直在台灣中央政府與地方之間引起諸多爭論，由於開放博弈事業涉及觀光、財政、道德、治安、環境保護等諸多面向，因此贊成與反對開放博弈事業者皆各有論調，進而使得博弈事業是否開放始終成為懸而未決的問題。近年來，由於台灣整體經濟不景氣，無論是中央或地方政府在財源的獲得上日趨困難，但是礙於選票壓力又幾乎毫無增稅可能，因此如何在不增稅的前提下，增加政府財源成為一大難題。

台灣地區賭風向來就相當盛行，從早期的愛國獎券、大家樂、六合彩，到近年來所發行的公益彩卷，每每造成台灣社會大眾為之風靡。隨著近年來亞太地區掀起一場賭場風，經營博弈事業為澳門帶來滾滾錢潮，賭場營收達六十九億五千萬美金，連向來執法嚴苛的新加坡也為了發展經濟，在 2005 年 4 月宣佈開放賭權，眼見於此台灣是否應該順應世界潮流發展觀光博弈事業，再次在台灣內部引發一番激烈討論。

對於博弈事業是否應該合法化，早在 1987 年時就曾在台灣省議會有過一番討論，由於當時台灣「大家樂」¹賭風蔓延，贊成開放博弈事業的省議員認為應在未開發的離島地區設置賭場，一來可以促進離島地方繁榮、增進政府稅收，二來在離島設置賭場，將賭徒隔離在離島地區，可以降低犯罪流動率，因而減少因為賭博所引發的社會問題，是一項利多於弊的作法。當時的台灣省主席邱創煥表示政府曾經研究過開放博弈事業的問題，但是礙於現階段有執行上的困難，因此並未

¹ 國民黨政府接收台灣後由於缺乏建設經費，便於 1950 年 4 月 1 日委託台灣銀行發行「愛國獎券」，開獎日期為每月的 5、15、25 日，1980 年代「大家樂」開始在台灣盛行，造成諸多台灣民眾沈迷賭博，不事生產，而「大家樂」的對將號碼則依據當時「愛國獎券」的八獎開獎號碼，為了抑制「大家樂」台灣省政府於 1987 年底停止發行「愛國獎券」，參閱「全套愛國獎券 粉絲全齊」，《自由時報》，2007 年 1 月 28 日，參閱：<http://www.libertytimes.com.tw/2007/new/jan/28/today-so2.htm>。

付諸實行²。

為了抑制「大家樂」的賭風，台灣省政府於 1987 年 12 月毅然決然停止「愛國獎券」的發行。但是當時台灣部份立法委員認為「愛國獎券」固然是禍首，但是從「大家樂」瘋狂的現象顯示出經濟富裕後的台灣人民，對於賭博的確有強烈的需求，政府應當設法紓解人民對於賭的慾望，同時也有學者主張賭博除罪化的觀點，說明了賭博行為並非犯罪的本質，於是乎「離島設置賭場」的呼聲再次浮上檯面³。

台灣附近離島地區受地理位置、環境條件、對外交通、公共建設不足等諸多因素限制，難以發展工業，只能以發展觀光做為突破。而澎湖縣是台灣離島中最早提出設置觀光賭場，也是最積極努力爭取設置觀光賭場的縣市。澎湖爭取設置觀光博弈事業近二十年，儘管早期開放設置賭場的提議遭到李煥、郝柏村等歷任行政院長的堅決反對，但是支持開放博弈事業的澎湖地方人士仍不放棄，繼續以鴨子滑水的方式暗中使力，只要逮到機會就向中央政府及台灣省政府施壓或是展開遊說活動⁴。

1997 年，李登輝總統為確保國民黨在澎湖縣長及立法委員選舉中獲勝，在巡視澎湖時向澎湖鄉親表示支持澎湖設立賭場。同年 4 月當時行政院副院長徐立德也表示「澎湖設觀光賭場，是該動起來了」。⁵但是選後國民黨政府並沒有兌現競選支票，1998 年 2 月台灣內政部也對離島設置賭場提出反對意見。⁶2000 年台灣政壇發生大變動，統治台灣長達半世紀的國民黨在總統大選中失利，由民進黨的總統候選人陳水扁贏得總統大選。民進黨政府一直把「積極開放，有效管理」作為擬定重大國家政策的重要方針之一，但是博弈相關政策並無積極進展。

² 《聯合報》，1987 年 6 月 23 日，第 5 版。

³ 《聯合報》，1987 年 12 月 22 日，第 3 版。

⁴ 葉智魁（2001 年 5 月），「台灣推動『觀光賭博產業』的歷史見證」，第一屆台灣觀光發展歷史研討會論文，台灣省文獻會，電子檔參閱 <http://blog.roodo.com/smilelong/aae4e540.pdf>。

⁵ 《聯合晚報》，1997 年 4 月 8 日，4 版。

⁶ 《自由時報》，1998 年 2 月 10 日，3 版。

2001年3月7號內政部長張博雅在立法院接受質詢時證實，陳水扁總統在數月前接見威尼斯人集團時，同意在離島高級飯店內設置「高級博弈事業」，而為了開發離島觀光事業，只要不影響民俗風情，內政部也同意在離島高級飯店內設置博弈設施，政府應該加速修法。⁷雖然兩周後，張博雅部長在立法院接受質詢時，改口表示並未支持澎湖設置賭場，不過我們可以從張博雅部長的發言看出，隨著時空環境轉變，民進黨反賭的立場亦已出現鬆動。⁸

儘管台灣對於是否開放賭場尚未做出具體結論，不過國外博弈業者包括威尼斯人集團老闆阿德森(Sheldon Adelson)、以色列 SFK 集團、美國米高梅幻象(MGM Mirage)集團等國際大型博弈財團，都曾於 2000 及 2001 年間紛紛來到台灣考察，並探尋台灣政府開放賭場的態度及可能時間等。⁹當台灣中央與地方之間為了是否開放觀光賭場爭議不休時，公益彩券於 2001 年開始發行，「公益彩卷」顧名思義就是透過「公益」的名義發行彩卷。實質上等同於某種型式的賭博合法化，透過「公益」的美名，讓人性中隱藏的賭博天性得以合法化，並且讓賭博彩金收益的一部分，轉作公益用途，以解決因為政府預算不足問題，應做而無法做到的社會福利工作。¹⁰

此外，台灣的預運動彩券預計 2008 年 5 月 2 日正式發行，為了避免彩券盈餘遭到濫用，台灣行政院將推動修正《公益彩券發行條例》修正草案，明定運動彩券盈餘二成用於社會福利支出，八成專用於體育發展，並由財政部負責監理運動彩券發行事宜。¹¹2003 年 2 月，台灣內政部公佈一項關於離島設置賭場看法的全國性民調，高達 65%的民眾有條件支持政府設置賭場，22%的民眾反對。¹²由此

⁷ 《民生報》，2001年3月8日，1版。

⁸ 《自由時報》，2001年3月20日，4版。

⁹ 《自由時報》，2001年5月11日，4版。

¹⁰ 根據「財政部公益彩券監理委員會組成辦法」的規定，彩券的盈餘 5%歸入全民健保，45%納入未來的國民年金，而 50%則分給各縣市，作為辦理社會福利及慈善公益等活動費用，不過台灣許多地方政府因為財政困境，多將經費挪作地方建設經費，參閱「又見全民瘋樂透！」，《台灣時報》，2006年12月28日，2版。

¹¹ 「昨晚最新：政院擬修法 運動彩券盈餘二成用於社福」，《中央社》，2007年12月3日。

¹² 《澎湖時報》，2002年2月25日，1版。

可以看出，隨著發行公益彩卷後，台灣多數民眾對於具有公益色彩的博弈事業開始抱持肯定、正面的看法。¹³

行政院經建會於 2007 年 8 月所提出的《國際觀光度假區特許賭場管理條例草案》，主要內容包括修改刑法中的賭博罪，給予博弈行為除罪化的法源依據。經建會原擬在全台發放三張執照，並傾向南部、東部和離島地區各發放一張賭場執照，透過設置包含觀光賭場的大型國際觀光度假區，積極發展觀光產業。根據經建會的規劃，設置觀光賭場必須符合三大要件：第一、投資金額須達五百億元的觀光度假區，才能特許設置賭場。第二、賭場樓地板面積，不得超過該投資案總樓地板面積的 5%。第三、該投資案不能以賭場作為主要營業收入。¹⁴觀光賭場執照特許時間最長為二十年，賭場營收四成要繳交中央政府，其中七成歸中央、三成歸地方。¹⁵由此可以看出，雖然民進黨在野時曾抱持「禁賭」、「環保」等反賭立場，但是執政後面臨台灣整體經濟環境不佳，以及離島地區的選票考量，對於過往禁賭的立場開始鬆動。

離島地區要發展觀光博弈事業，首先必須要於法有據。1994 年 1 月澎湖籍立法委員陳蔡焱首次提案將「博弈條款」，也就是所謂的觀光賭場設置相關條文納入他所草擬的《離島建設條例草案》中。根據該草案第十四條規定，離島地區可以徵收彩卷和娛樂型賭博稅收，作為離島建設經費用途，不過此項提議最終並未納入當年立法院的議會議程中。

1996 至 1997 年間，立法院開始就《離島建設條例草案》是否應該包含「博弈條款」進行審查，但是這項草案遭到台灣宗教界、教育界及環保團體的強烈反對，當時擔任行政院長的蕭萬長也基於治安考量，反對離島設置賭場提議。「離島建設條例草案」最終兩度在立法院闖關失敗，從此在立法院中遭到冷凍長達四年

¹³ 《自由時報》，2003 年 4 月 14 日，10 版。

¹⁴ 《自由時報》，2007 年 8 月 10 日，2 版。

¹⁵ 《經濟日報》，2007 年 8 月 9 日，參閱：

<http://paper.udn.com/udnpaper/PID0008/123128/web/#1L-2233497L>。

之久。直到《離島建設條例草案》刪除博弈相關條文後才於 2000 年 3 月才在立法院獲得通過，並由總統公佈實施。《離島建設條例》制定的目的是推動離島開發建設，改善離島居民生活品質，但是條例實施後卻因為諸多因素而使得成效終究有限。其一，是受限財政因素：《離島建設條例》雖明定中央政府需編列 300 億元，分十年補助澎湖、金門、馬祖等離島地區，作為促進離島地區發展經費。但是由於近年來台灣整體經濟狀況不佳，造成中央政府撥放離島建設基金日趨減少。

其二，是離島免稅優勢的喪失：為了促進離島觀光發展，《離島建設條例》中明文指出於澎湖、金門及馬祖地區當地銷售並交付使用之貨物或於當地提供之勞務，得以免徵收營業稅及關稅。但是隨著台灣加入世界貿易組織(WTO)後，將逐年對世界貿易組織會員國開放各項商品進口和降低關稅。因此，離島進口商品免關稅措施對促進離島觀光的効果，開始逐年降低。

部份澎湖地方人士及澎湖出身的民意代表認為，增加離島地區觀光業競爭力、振興地方經濟、增加政府稅收的解決方式，就是開放觀光賭場的設置。為了讓設置賭場有法源依據，應當修法授權主管機關特許國際觀光旅館附帶經營觀光博弈業務。但 2002 年 8 月間行政院十二個相關部會，已針對離島設置觀光賭場相關問題完成一份評估報告，提送行政院離島建設委員會討論，做為政策決定的參考，各部會立場雖非完全一致，但已初步提出設置觀光賭場的相關配套措施。¹⁶

¹⁶ 當時提出評估報告的單位包括經建會、研考會、法務部、交通部觀光局、交通部運輸研究所、經濟部、農委會、海巡署、國防部、內政部營建署、陸委會、財政部賦稅署。

經建會分別從就業機會、居民所得、產業結構、政府稅收及整體經濟投入與產出方面，評估設置觀光賭場的正、負面經濟效益，設置觀光賭場應在經濟效益極大化及社會成本極小化間取得平衡，才不會削減開放觀光賭場的經濟效益。經建會認為，澎湖有豐富的天然景觀遊憩資源，非賭博性產業不致受到觀光賭場的取代與蠶食鯨吞效應，金、馬的觀光資源不若澎湖多樣化，當地產業可能受觀光賭場影響。

而研考會完成的民調顯示，四成五的澎湖縣民眾贊成設置類似美國賭城的觀光特區，反對者三成八；贊成的台灣民眾有四成，反對者四成五。民調並顯示，治安問題是民眾對設置觀光賭場的最大考量，三成七的澎湖民眾認為影響很大，二成八的民眾認為有些影響；在台灣，二成七民眾認為對社會治安非常有影響，三成五的民眾認為還算有影響。

法務部表示，賭博行為仍為法規禁止，包括刑法、民法、社會秩序維護法、刑事訴訟法、觀光旅館業管理規則等；而基於可能大開洗錢之門、毒品、暴力犯罪增加對治安的衝擊等理由，具體建議現階段不宜開放離島設置觀光賭場。

交通部觀光局則是認為，博弈事業僅是觀光的一環，依據國際觀光發展經驗，僅有博弈事業並

儘管過去的民進黨政府不贊成修改《離島建設條例》，且台灣內部社會依舊有「禁賭」的意見，但是眼見周遭亞洲國家為經濟考量而興起一波「賭場熱」，修改《離島建設條例》，將博弈相關條款納入《離島建設條例》的聲音，近來再次在台灣立法院中被提出。¹⁷

平心而論，賭博行為雖然明定於刑法罪章，列為犯罪行為，但卻仍無法禁絕於社會，反而風行於大眾，可見賭博仍有其存在的需求性；更有學者主張賭博除罪化的觀點，這更說明了賭博行為不是犯罪的本質。然而，賭博行為之所以不被多數人所認同，主要就是在於其所衍生的犯罪問題(二次犯罪)，例如因賭博輸錢而偷竊、搶劫等，但這種因果關係也並非必然，因為根據近代犯罪學家的研究，人之所以會犯罪並非是單一成因，比較被認同的一種說法是：犯罪行為是因個人生理、心理與社會環境的交互影響所造成，而且認為犯罪是社會發展正常的現象。

這種觀點正可來解釋觀光賭場與犯罪的關係，也就是說觀光賭場與犯罪並非

無法真正帶動觀光發展，開放博弈並非發展離島觀光之唯一途徑。

交通部運研所就既有運輸系統尚有若干餘裕容量可供引進博弈事業時使用進行分析，認為有極多需更新與改善空間。

經濟部分析離島地區的水、電資源供應狀況指出，澎湖地區初期供應不成問題，未來若設置規模形成共識，應著手規劃水、電資源再評估計畫，因應中長期需求。經濟部並表示，金、馬飽受水源有限之苦，可自福建以船運引水解決；金、馬的電力需求，在開放賭場後應補強或改善。

農委會對於離島地區設置賭場的態度趨向正面，認為將促進當地觀光業發展，增加農、漁民收入，有助調整農、漁業生產結構，提升附加價值與競爭，增加農、漁民轉業機會。

海巡署表示，國外經驗顯示，觀光賭場將衍生黑道壟斷、黑槍、毒品氾濫等問題，走私及偷渡案件也將更加嚴重，開放設置之前，必須完成各項配套措施及整備，包括相對增加人力及預算，加強入出外離島岸、海、空管制。內政部營建署也關心治安的問題。

除治安問題外，陸委會進一步認為，金、馬兩地若設置賭場，應加強治安維護，避免讓大陸人民也有負面觀感。

國防部指出，如能確實完成確保國防安全相關配套，且不在國軍所劃設的重要軍事設施禁、限建範圍及軍事營區之周邊設置，國防部沒有反對意見。

設置觀光賭場可增加稅收，財政部賦稅署指出，未來若要設置賭場，必須另立新稅，以達到特別管理以及寓禁於徵的目的。財政部研擬相關稅費配套措施包括開徵賭博稅、以及因賭博行為所產生的其他課稅項目，如經營賭博場所、中獎所得、旅館收入、飲食收入、門票收入等，應分別適用現行所得稅法或娛樂稅法之規定課稅。賦稅署並認為，開放賭場或提供賭博機器供人博弈之經營人，都是賭博稅的納稅義務人，所有類型的賭博行為，均以單一稅率課徵，稅率高低以營業稅法第十二條第一款規定的特種稅率百分之十五為準。至於賭博稅的稅課收入屬性及稅收分配成數，因涉及財政收支劃分法及各級政府稅課收入的分配，將另行研議；此外，賦稅署也研議將對賭博經營人收取賭場特許年費。

¹⁷ 無黨籍聯盟立委林炳坤主導將「博弈條款」納入《離島建設條例》之中，已經排入今年 12 月立法院的院會議程。

一定有相關性存在，其中仍存有許多的變項。根據國外設置觀光賭場的經驗與研究報告，其與犯罪率的關連性正反不一，有些國家地區在觀光賭場設置後，反而有犯罪降低的現象(如韓國華克山莊、馬來西亞雲頂高原)；但是在某些國家部分地區(尤其是美國)，其賭場所在地區犯罪率確有因賭場設置而顯著升高現象。國內研究部分，因尚未開放設置觀光賭場，研究多以民眾認知調查為主，根據陳麗貞(1996)進行一項民眾對觀光賭場開放設置之影響認知研究上發現，一般民眾對開放觀光賭場最關心的負面影響為「犯罪集團的介入」、「色情行業興盛」、「提高犯罪率」等三項。曹勝雄等(1996)對台灣地區開放觀光賭場，在犯罪面之分析研究中得知：有七成民眾認為「犯罪集團會涉入觀光賭場經營」、「觀光賭場會造成色情行業興盛」、「觀光賭場提高竊盜、詐欺、暴力、貪汙等犯罪行為之犯罪率」、「觀光賭場會成為毒品的交易場所」等治安問題。最近莊德森(2001)一篇有關台灣地區賭場開放設置與犯罪關連性的調查研究顯示，賭場設置之觀光地區民眾認為在竊盜、強盜、強奪及組織犯罪上會有顯著增加，而在殺人、傷害、詐欺背信、性侵害案件上則較不會。另外，聯合報系民意調查中心(2001)亦曾針對澎湖地區居民作民意調查發現，有近半數縣民反對在澎湖設立賭場，對於設立觀光賭場所可能帶來的影響，有六成七民眾擔心會對澎湖地區治安造成負面影響，只有二成認為不會影響治安。

但值的一提的是一篇有關「澳門博彩業發展管理與法律制度」的研究報告中指出(澳門日報，2000.8.6)：若某地之犯罪情況於允許設置合法賭場後不幸發生惡化之情勢，此一惡化的直接原因並非直接來自於合法賭場，而是因為外地之遊客大量出入該地，而對該地治安構成威脅之故。換言之，無論是迪士尼樂園、大型渡假中心或是合法賭場，當其被引入某地時都會發生上述情況。這正好說明了觀光產業發展，無論是一般大眾性質或特殊成人性質的觀光娛樂事業，只要有觀光人口大量出入流動，均可能帶來犯罪問題。

此外，從另一個角度來看，到底觀光賭場會不會吸引犯罪者？從加拿大安大

略賭場的實證研究顯示(Franco Piscitelli, 2000)，賭場開放後企圖進入安大略賭場地區的犯罪前科人數確實增加許多，但與從事組織犯罪活動有關的入境人數比例卻相對減少，這顯示賭場執法機關管制政策的嚴格審核，對於欲染指賭場及其周邊利益的組織犯罪者確實達到遏止的作用。

從上述研究報告顯示，雖然國外觀光賭場與犯罪的關連性目前仍無法得到一致的實證，但以國內研究有關國人對於觀光賭場設置的認知上，最大的憂慮是對治安層面的影響，普遍認為會帶來色情、組織犯罪、財物犯罪等負面影響。但一般來說，從事博弈行為的目的，可以區分為娛樂性、社交性或病理性等三大類。其中前二者的涉賭行為係較為正面，但病理性涉賭者的負面社會影響，則值得我們於未來正式開放觀光賭場設置時所加以正視。

現有研究成果顯示，病理性賭博成癮症候群的表現，可以由以下幾項指標來作判斷：腦海裡一直想著有關賭博的事；賭注要越來越大才覺得過癮；屢次想戒賭或減少涉賭都未成功；企圖控制賭癮時，會覺得渾身不自在或是易發脾氣；情緒低落或是感到焦慮時，便想以賭來躲避問題；輸了就會想著什麼時候贏回；為了隱瞞自己的賭癮，不惜向家人、治療師或是其它人撒謊；為了賭，曾涉及欺騙、作假、偷盜或失信等罪案；為了賭，曾傷害與友好親人的關係、甚至因此失學或失業；為了從事賭博而債台高築。

設若特定人同時具有以上指標中五種以上傾向時，基本上就可以認定為患有病理性賭博成癮症，而這些人通常也具有抑鬱症的病灶，同時也與個人的不良情緒管理、衝動控制力差、酒精與藥物濫用等問題有所關連，且病況的嚴重性與社會上可接觸到賭博管道的方便與否有正比關係，亦即某些國家賭博合法化，賭場隨處可見，就會提升此類患者的比例；換句話說，機會與易及性的因素將造成賭博人口（含病態性賭徒）的增加，賭徒人口會隨「賭博機會的多寡」及「賭博場所的易及性」而波動，如果社會上能夠接觸到賭博的機會越多，或是賭博場所越易及，賭徒人口將有可能隨之增加。

另根據 2008 年 8 月間法國健康與醫學研究所接受該國健康總署委託，所進行的一項賭博行為調查報告指出，雖然絕大多數人僅將賭博視作一種娛樂活動，但也有約 1%到 3%嚴重沉迷於賭博行為之中，即所謂的病理性賭博人口，其背景多為單身、沒有工作且遠離社會的男性青年，且值得注意的是，這些病理性賭徒，其實需要醫療措施的介入，但卻僅有一成的人尋求就醫協助。

目前，對於病態賭博性患者的治療，可區分成藥物與認知行為訓練兩種有效方法。藥療包括血清張力業型抗憂鬱劑和成癮阻斷劑；認知行為訓練則是矯正患者對賭博的不當預期心態，增強自我處理問題的能力，如社交技巧訓練及壓力調適等等。只要患者有意願配合，家人願意給予幫助，都可以得到相當不錯的療效。

基此，值得注意的是，一般病理性賭博問題的分析，多側重在其對家庭的負面影響，特別是個人破產問題，所導致的家庭問題甚至是連帶性犯罪問題。根據美國的經驗顯示，賭博是導致破產問題最迅速的一項成長因素，且病態性賭徒中有 21%曾經宣告破產，賭場所在地的企業與個人破產案例，也因其設立而上升 18%~35%；每 5 位流浪者中，就有一位承認他脫離家庭及窮困潦倒是由於賭博造成的；有 37%的流浪者仍然在賭博；目前全美仍有 5%至 8%的人沉迷於賭博，而其中亦有 75%的人曾用不正當的手段去獲取賭博的資本；而每增加一位病理性賭徒，美國每年需多支出 10,000 至 52,000 美元的社會成本；病理性賭徒企圖自殺率約 15%至 25%，約是一般人口自殺率之 5 到 10 倍；而病理性賭徒的衍生行為，包括了：18%曾經有與賭相關的被逮捕紀錄、66%有過自殺念頭、16%試圖自殺過、34%辭掉工作或是被老闆開除、44%曾經盜挪用公款去賭、26%因賭而離異。更需要注意的是，在觀光賭場業的從業人員中，也有 15%人的被賭博問題所困擾。

面對以上這些負面社會因素，本研究以為，從預防性以及前揭治療性的角度以觀，家庭的支持性因素，反而是防治病理性賭博成癮症候群的關鍵性力量，能引導涉入觀光賭場的消費行為，成為正向的社交或娛樂活動模式。

貳、離島地區的治安條件評估

澎湖縣政府於 2004 年即籌組「澎湖縣爭取設置觀光特區附設博弈業推動委員會」，並進行相關博弈管理條例的討論，使得澎湖是否設置賭場的議題又再次受到熱列討論，並引起反賭人士的抗議。到底澎湖究竟該不該設置賭場？對於長期處於資源缺乏，收入普遍不豐的澎湖人相信賭場的設置，將可帶來觀光商機，發展地區經濟，增加歲收，進而解決長久以來縣府財政短缺的窘境。(郭瑞坤、賴正能、廖英賢，2006)

但經過多次的民調及學者研究顯示，影響治安是一般對開放賭場持保留態度者，或者是反對開放賭場者的主要顧慮，因為猖獗的賭風非但不會因賭場設置而化解，各種衍生弊端(社會、犯罪問題)更不會因賭博被所謂的「納入管理」而減少，反而可能會因賭場的設置而更加嚴重。

澎湖轄內居民多以漁、農為業，民風純樸，鮮有重大犯罪案件發生，近年來犯罪率(每萬人刑案發生數)仍維持 40 件左右，與台灣地區平均高達 90 件以上相比，算是相當低的。但近來，因人口大部分集中於馬公市區，市區快速發展，已略具都會雛型，加上社會結構與風氣改變，如色情、賭博、酗酒、鬥毆、竊盜、暴力犯罪與不良青少年、流氓滋事、街頭飆車等，稍有升高趨勢，但經警察部門全力加強各項防制措施，治安情況堪稱平穩。惟若經仔細檢視，仍可發現澎湖地區犯罪日趨升高，有其脈絡背景可循，可由以下幾個方面來說明。

其一，地理環境特殊，海岸線綿長，島嶼眾多，且又地處台海中界，易為走私、偷渡及毒品轉運中繼站，加上不法漁民毒、電、炸魚及大陸漁船越界捕漁，嚴重破壞海洋資源，嚴重影響國家安全及經濟、治安穩定。

其二，新移入人口(如外籍配偶、外籍勞工、大陸配偶、大陸漁工)數目漸增，破壞原有社會控制力量。以外籍(或大陸)配偶為例，目前在境內者多達千人，在跨

國婚姻中，她們一方面要適應異國結合的婚姻關係，另一方面又要調適不同文化、語言背景的台灣生活，在文化差異及所處社會階級相對偏低的交互影響下，難免衍生犯罪行為，更影響下一代子女的行為表現，為治安增加潛在危機。

其三，每年 4 至 10 月間為觀光旺季，根據統計約有 45 萬觀光客於這段期間湧入澎湖，因人口流動頻繁，且實際需要，致非法旅遊船、汽機車租賃業、旅館、旅行社大幅成長，無形中增加個體隱密性，形成治安維護死角；另夾雜觀光旅遊進入本轄之犯罪前科份子亦為大增，由近年來本轄發生幾件強盜、搶奪重大案件犯罪人口分析，多數均非屬本地居民，形成另項治安隱憂。

其四，漁業資源正逐漸枯竭，沿海捕漁為生的小型漁船喪失原有漁業競爭能力，加上冬季東北季風強勁，長期無法出海作業，賴以為生的漁民收入降低，相對形成失業問題，導致竊盜等財產犯罪及酗酒、鬥毆等犯罪問題增加。

雖然澎湖地區現有民風尚屬純樸、社會治安平穩，但如果於澎湖地區設置觀光賭場，同樣會對社會風氣與治安造成相當程度的衝擊，依上述的治安問題背景分析，仍有以下幾項問題值得正視：

其一，如何避免非法賭博與賭風更加猖獗？

根據相關研究顯示，賭的需求性質是屬於誘發性的，非但不會因賭博行為而獲得紓解，反而會越賭越想賭，進而誘發更強的賭癮，有錢時想賭一把，沒錢時更會想辦法湊錢試一試手氣，導致無法收拾的局面。以美國之賭博合法化與賭場開放設置後，所造成的問題賭徒及偏執性賭徒人口大量增加，就是一個典型的例子。研究病態性賭博的專家們都相信「賭博合法化」與「開設賭場」讓人們更容易接觸到賭，是導致偏執性賭徒迅速增加的原因，同時也會引發更多更嚴重的社會連鎖問題。然而僅以澎湖地區而言，賭博的風氣向來就很盛，假設賭場設置，不管政府採何種經營方式或限制，對澎湖居民而言無非增加了賭博的機會，社會及犯罪問題都會因賭場的設置而一一浮現。

其二、如何加強岸際走私偷渡問題？

澎湖地區地理環境特殊，海岸線曲折綿長，除現有大小港口 60 多個外，容易走私與偷渡上岸的地點實在太多。另外，大小島嶼有 60 多個，大多為荒廢村落無人居住或根本從未有人居住的荒島，加上大陸漁船往來澎湖海域越界補魚。賭場一開放其觀光事業亦隨而快速發展，海上活動將更為頻繁，容易形成不法份子假借觀光賭博之名進入澎湖後，實際從事操縱非法槍械、毒品、煙酒、農產品等走私活動，甚至利用人蛇從事偷渡不法勾當，或者人犯潛藏於該區俟機偷渡出境等，形成走私偷渡或潛藏出境的中繼站，嚴重影響澎湖及台灣本島的治安。

其三、如何加強管理新移民問題？

新移民問題主要是以合法入境的大陸配偶、外籍(東南亞地區)配偶、大陸漁工、外籍(東南亞地區)勞工等為大宗。這些新移民因國情、文化、生活習慣的不同，導致適應不良，進而引發犯罪問題，同時也影響到其下一代子女教養問題，這是不容忽視的。如果賭場設置，國內外觀光旅客大量湧入離島，將造成境內人口高度的流動性及隱匿性，並因而降低原有的社會控制力，新移民問題更容易凸顯出來。

其四、如何預防各項衍生性犯罪問題？

由美國各州賭場設置前後的犯罪比較、澳門治安惡化的實例，賭場設置後均帶來更多的財產犯罪、組織犯罪、街頭犯罪、青少年幫派、色情毒品的氾濫、詐欺、破產、勒索、金權掛勾、洗錢、高利貸、政治獻金、黑金等問題，嚴重影響社會治安。雖然透過各項數據顯示，目前澎湖是台灣地區少數幾個犯罪率較低且治安較良好的地方，但是賭場一經設置，便可能成為所有犯罪及社會問題的縮影。礙於犯罪預測技術研究的發展，或許我們仍無法明確指出賭場設置後，所造成的犯罪種類與程度，但經由現有的治安問題背景(諸如走私偷渡問題、觀光客入境影響、新移民問題、整體犯罪率逐漸上昇趨勢等)作分析，唯一可以肯定的是，將對離島社會治安帶來不小的衝擊。

近年來觀光賭場的設置，已成為各地相競爭取的方向，而澎湖縣政府為求突

破現有觀光發展困境，更將賭場設置列為未來觀光發展的首要目標。可見在預知的未來，開放觀光賭場設置是可預期的，至於仍在爭論不休的「觀光賭場與犯罪的關連性」，已不是那麼重要，重要的是如何能在賭場設置後建構一個有效維護治安的策略。對於觀光賭場的治安維護策略，國外者如澳門設有專責的「博彩罪案調查署」以維持場內治安；而在拉斯維加斯則以增加警政預算與警力以為因應，並大量運用機車巡邏及腳踏車巡邏方式，來嚇阻犯罪的發生，確保觀光客安全；亦或考慮設置觀光警察(Tourist Police)，諸如泰國、希臘、埃及、印尼、馬來西亞、貝里斯等國家或地區均設有觀光警察局，主要負起觀光客的安全及各項諮詢服務，以因應大量湧入的觀光客治安問題。

另外根據陳耀宗(2002)的「觀光導向社區警察與民眾治安需求之研究」顯示，觀光賭場地區民眾最需要的警察治安作為包括：增加警力與裝備預算，成立觀光警察隊專責處理觀光客治安事務；增設保全設施與社區巡守隊；嚴格入境(關)檢查，防止走私偷渡；加強組織犯罪、強盜搶奪等暴力犯罪防制，降低民眾對賭場治安恐懼等作為。

綜上所述，個人認為在觀光賭場治安維護策略方面，除應以現有警察作為為基礎外，未來更應朝下列方向努力，以因應賭場設置後的治安維護。其一、增加警力與裝備預算，並成立「觀光警察隊」、及類似澳門「博彩罪案調查署」等單位，分別專責處理觀光客一般治安事務及涉及賭場相關事務。其二、嚴格入境人口管制，針對有犯罪前科者(特別是有黑道背景、組織犯罪前科)加強監控作為。其三、強化澎湖海域巡防，嚴格入關船筏檢查，防止走私偷渡，確實作到賭場所在地理隔絕性。其四、加強組織犯罪、強盜搶奪、性侵害、殺人等暴力犯罪防制，降低地區民眾對賭場治安恐懼。其五、凝聚民眾社區生命共同體意識，加強對外籍配偶輔導與協助，同時增設保全監控設施與社區巡守隊，透過警民共治維護社區安全。其六、成立專責研究單位，負責觀光賭場、地區治安及相關政策的研究分析、評估及擬定。

參、配套措施建議

開放觀光博弈事業必須做好各項配套措施，將設置賭場後的負面效應減到最低。民眾首要擔心的是治安惡化的問題。實際上賭場與犯罪並非一定有相關性存在，其中仍存有許多的變項。根據國外設置觀光賭場的經驗與研究報告指出，賭場與犯罪率的關連性正反不一，有些國家地區在觀光賭場設置後，反而有犯罪率降低的現象，例如韓國華克山莊、馬來西亞雲頂高原；但是在美國，其賭場所在地區犯罪率確有因賭場設置而顯著升高現象。

本研究嘗試以離島化設置及最小化發展的模式，針對現階段若要於澎湖地區大型國際渡假村內設置附屬娛樂設施性質之觀光賭場的前提，透過「初級階段、次級階段、三級階段」的犯罪預防分析¹⁸，以在地社會環境中的犯罪人、情境與被害人等三方面為評估對象，提出相關預防策略如下：

第一級犯罪預防之配套措施：

1. 強化環境監控：在縣境內重要交通路口、車站、街道、金融機構、廟宇、公務廳舍、橋樑、水庫、電廠、遊客中心、機場、港口等，建構全縣「天網」監視系統，使歹徒無所遁形。
2. 強化環境預警：建構全縣「警民聯線、自動報案」系統，設置於合法賭場營業場所、金融機構、村里長辦公處，及周邊重要交通路口、街道、商家等犯罪熱區。
3. 強化環境淨化：加強勤務作為，包括取締交通違規、酒後駕車、觀光賭場周邊臨檢查察、於重點時段派員駐點守望與巡邏。

¹⁸ 三級犯罪預防理論重點，在於發現犯罪發生的要素，進而採取減少犯罪發生的適切措施，並將傳統僅針對犯罪人預防犯罪之理念，擴大至被害人與環境等要素層面。初級犯罪預防：重視物理空間之改善或強化，包括建築安全空間設計、通道控制、財產辨識、鄰里守望相助、警察勤務作為、改善教育品質、社會福利等，藉以消弭犯罪源頭及非法行為發生。次級犯罪預防：強調犯罪高危險群之有效干預，包括鑑別人口良莠、社區警政、物質濫用的預防與處遇、學校與犯罪預防等，以發現高風險群，並加以干預矯正。三級犯罪預防：強調刑事司法的及時介入，以有效遏止犯罪，其主要作法包括刑法特別威嚇、剝奪公民權、更生保護與處遇，使犯罪人重回社會不再從事犯罪行為。

第二級犯罪預防之配套措施：

1. 強化 110 指管功能，設置衛星定位與巡邏車線上聯繫系統，縮短報案反應時間。
2. 落實觀光賭場內電腦身分驗證工作，所有消費者均須通過電腦指紋身分或眼睛瞳孔等辨識驗證機制方能入場，並與地區警方連線，有效過濾重大犯罪者與通緝要犯。
3. 嚴格清查觀光賭場業者與雇用員工之身分背景，並列檔進行管制，對於有特定犯罪前科者（如：組織犯罪、暴力、詐欺、洗錢、偽造文書或有價證券等重大犯罪），一律禁止其插手經營或成為受雇員工。
4. 設置問題賭博諮商輔導單位，對於問題性賭博者（病態性賭博、強迫性賭博）提供心理諮商治療、法律諮詢、自我檢測等服務。
5. 仿照美國大西洋城成立「賭場犯罪偵查隊」，負責賭場內犯罪偵查（機台或桌面詐賭、洗錢、媒介色情、毒品）、組織犯罪、賄賂貪瀆、反恐情報任務等重大犯罪案件之偵查。

第三級預防之配套措施：

1. 特別威嚇：增訂特種處罰法令，遏阻（組織犯罪、恐怖破壞、洗錢、毒品等）特殊犯罪。
2. 剝奪威嚇：其一，建構地區性人口管制進出機制及通報系統，凡有重大犯罪前科或通緝者，禁止核發入澎簽證許可，有效阻絕犯罪源頭。其二，凡在縣內犯罪者，得於一定期限內限制其再入縣境，淨化治安。其三，於刑法分則保安處分規定內專節增訂因病理賭博衍生之犯罪（如強盜、搶奪、竊盜、侵占公款）處罰措施，強制交付心理治療，以降低其再之犯風險。

就目前世界潮流來看，開放觀光賭場似乎是大勢所趨，至於爭論不休的「觀光賭場與犯罪的關連性」，在政府「積極開放，有效管理」指導方針下，其實已經不是那麼重要，重要的是如何能在賭場設置後建構一個有效維護治安的策略。對

於觀光賭場的治安維護策略，澳門設有專責的「博彩罪案調查署」以維持賭場內治安；而在美國內華達州拉斯維加斯則以增加警政預算與警力作為因應，並大量運用機車及腳踏車巡邏方式，來嚇阻犯罪事件的發生，確保觀光客安全；泰國、希臘、埃及、印尼、馬來西亞、貝里斯等國家均設有觀光警察局，觀光警察(Tourist Police)主要負起觀光客的安全及各項諮詢服務，以因應大量湧入的觀光客治安問題。¹⁹

新加坡與台灣地區國情、警政制度、觀光博弈設置型態類似，新加坡觀光博弈事業目前正在籌備中，其管理對策是透過事先整體研究規劃，並系統呈現，新加坡的經驗可以作為台灣離島地區設置觀光博弈事業治安管理的參考範本，未來應朝下列方向努力：²⁰

第一，成立專責之「賭場管制局」、或類似澳門「博彩罪案調查署」等單位，主要目的為過濾賭場從業人員、防止非法洗錢活動、取締色情、取締地下錢莊、打擊有組織犯罪。

第二，處理問題賭徒：嚴格入境管制，針對有犯罪前科者，特別是有黑道背景、組織犯罪前科的犯罪份子加強監控作為，並限制其入境。

第三，賭場的設置通常要與該國國民具有一定程度的隔離性，例如以沙漠為籬的美國拉斯維加斯、小島特性才發展為賭場觀光區的澳門等，將賭徒隔離在離島或偏遠地區，可以減少因為賭博所引發的社會問題。不過必須注意的是由於台灣沿海島嶼眾多，警政與海防單位必須強化海域巡防，防止走私偷渡，確實作到賭場所在地理隔絕性。

第四，成立國家博弈委員會，專責研究單位，負責觀光賭場、地區治安及相關博弈政策的研究分析、評估及擬定。

¹⁹ 陳耀宗，「澎湖設置觀光賭場犯罪問題與對策」，《澎湖時報》，2004年10月31日，第5版。

²⁰ 官政哲、陳耀宗，「澎湖地區設置觀光博弈事業對治安影響與對策」，《中華警政學刊》，第四期，2006年9月，頁20-21；「設賭場 應考量『隔離性』」，《自由時報》，2007年4月2日，參閱：<http://www.libertytimes.com.tw/2007/new/apr/2/today-fo4.htm>。

另外一個因為「賭博合法化」與「開設觀光賭場」所衍生的嚴重後遺症，是問題與病態性賭徒(problem and compulsive gamblers)的問題。由於賭的慾望是屬於誘發性的，非但不會因為賭博行為而獲得紓解，反而會越賭越想賭，進而引發更強烈的賭癮，最後可能導致一發不可收拾的局面。²¹

美國賭博合法化之後，所造成的問題與病態性賭徒(compulsive gamblers)人口大量增加，便是一個最好的例子。根據美國針對賭博人口所作的調查顯示，1977年時僅內華達州設置合法賭場，當時美國成年人之中，病態性賭徒僅佔 0.77%，但是隨著其他地區賭博合法化後，2002 年成長到 1.5%~5%，在某些地區還曾經成長到 11%。而青少年人口中的病態性賭徒也增加到 1989 年的 5%左右，目前正在持續惡化中。(葉智魁，2003)

問題與病態性賭徒往往會造成自身與家人在身心與財務上的嚴重損害，導致自殺、離婚、家庭暴力、財務等問題如影隨行。治療問題與病態性賭徒同樣耗費龐大社會成本，根據美國研究嗜賭問題學者 Dr. Henry R. Lesieur 指出，每一位病態性賭徒身邊至少會有 10 位以上受害者，治療病態性賭徒的賭癮至少需要 18,000 元美金。(葉智魁，2003)

許多開放觀光博弈專區設置的國家都嚴格限制國人進入賭場，例如馬來西亞禁止回教徒進入與經營賭場、南韓 17 家賭場中只有一家開放給南韓民眾進入、新加坡則要求進入賭場的賭客必須支付 60 美元的入場費，主要目的皆是為了防止病態性賭徒的產生。

防止病態性賭徒的產生，台灣觀光博弈事業的發展必須制定諸多限制，主要限制應當包括：²²其一，區域限制：僅限於五星級觀光飯店或政府設立的特定區域，才准從事觀光博弈事業。其二，數量限制：對每間觀光飯店或賭場中賭博遊

²¹ 葉智魁 (2003)，「他山之石的啟示—賭博合法化的美國經驗之研究」，《台灣人文研究》，第五卷第一期。

²² 澎湖縣政府，「澎湖縣發展計畫」，參閱：

http://www.phhg.gov.tw/chinese/depart/scheme/develop/short/short_1-3.htm

戲機作數量管制。其三，賭金限制：限制每次下注的金額上限、每次進入賭場所能損失的最大金額與信用額度的限制。其四，營業時間：限制賭場營業時間。其五，賭客的年齡與每次進入賭場的賭客人數限制：避免未成年賭客進入賭場。其六，博弈專區開放後，政府有必要立法，強制賭博成癮者前往戒賭中心接受戒賭治療，並且不得進出賭場，以避免更嚴重的社會問題產生。

許多贊成設置賭場的人士認為設置賭場是解救觀光業的特效藥，其實這就大錯特錯。美國內華達大學拉斯維加斯分校的博弈暨酒店管理學院院長梅恩(Stuart Mann)在2007年8月來台參加「第一屆台灣博弈娛樂觀光產業論壇」時指出，一般人想到拉斯維加斯第一個想到的就是賭場，事實上拉斯維加斯是個綜合娛樂供應者，提供餐飲、娛樂、購物、運動賽事、住宿等服務，來到拉斯維加斯的旅客只有45%花費在賭博上。

新加坡貿易與工業部長林勛強指出，新加坡在擬定博弈政策時即體認到，「旅客不可能飛的大老遠，只為了參加一家賭場」，因此台灣如果要發展博弈產業，應該思考如何跟觀光業結合。²³台灣發展博弈產業模式應該遵循拉斯維加斯，建立包含購物中心、國際大型會議廳、展覽中心、室內大型遊樂設施，及五星級飯店等綜合觀光娛樂城，絕非澳門式以賭場大廳為主要吸引力的純賭博場所。

此外，梅恩也指出，台灣應當培養觀光博弈產業人才。拉斯維加斯各大賭場及飯店高級主管幾乎都是畢業於美國內華達大學(UNLV)博弈暨酒店管理學院，不僅具有豐富的規劃經驗，其充沛的業界人脈。一旦未來台灣決定發展博彩產業，對於未來台灣博彩業的人力需求，可能會高達五萬人以上，高素質博弈人才的短缺狀況，尤其欠缺博彩管理與財務分析人才，甚至可能更甚於高科技產業。以設置賭場呼聲最高的澎湖來說，澎湖人口外流與老化現象相當嚴重，恐不足以應付設置觀光博弈事業及其周邊產業所需的人力，因此台灣應當盡早培養博弈產業相

²³ 賀先蕙，「結合觀光 才能跟澳門、星國搶人」，《商業週刊》，1032期，頁71。

關人才。²⁴

從解嚴以來，觀光賭場的設置議題每隔一段時就會在台灣的國會殿堂及地方中被提出。過去台灣官方往往基於道德與治安考量觀點而擱置觀光賭場的設置要求，近年來鑑於週邊國家發展博弈事業帶來豐富財源，對於經濟狀況大不如前的台灣來說，發展博弈事業與兩岸三通無疑是拯救台灣疲弱經濟的強心針。

即使面對離島地區民眾的殷切期盼，但是目前台灣朝野各界對於博弈條款尚未達成共識，或者應該說是各界對於賭場利益分配還未談攏之前，離島設置觀光賭場短期內還無法實現。此外，博弈事業無疑是現在亞洲地區最熱門的產業，但是過去台灣教育單位基於不鼓勵賭博的立場，反對博弈相關科系與研究單位的設置，如今面對博弈產業求才若渴，台灣政府必須盡早培養博弈相關專業人才。

基此，從其他國家設置觀光賭場的區位與運作經驗來看，在自然區位較具隔離性的地點，在管理與社會問題的防治上，的確具有較佳的先天性優勢。但就犯罪率控制與治安管理的問題來說，觀光賭場設置的負面效應，即便能藉由自然地理區位的阻隔，抑或針對特區內部與週遭腹地，採取嚴格監督與管制措施，排除現場犯罪對當地治安的直接衝擊；但仍不容忽視，賭客或利害關係人在離開賭場特區後，其所產生的連帶性或間接性的犯罪行為，亦會對我國整體治安情勢帶來一定程度之影響。

是故，本研究認為，未來觀光賭場的營運及管理，若要與犯罪防制及治安維護的工作相輔相成，必須從強化觀光賭場內、外部的相關防治性配套措施著手，方有可能避免犯罪率的高升以及治安情況的惡化。先就內部管理措施來說，觀光賭場本身的保全工作，不僅僅只是警衛管理與運護現金等一般性保全工作，國內現有保全機構，是否足以肩負賭場內部的專業管理工作，以提供賭場經營運作所需保全人力之質與量，並進一步的與政府警政單位進行密切的合作分工、資訊互通與勤務互動，將是維繫觀光賭場是否為安全休憩環境最重要的因素之一。故本

²⁴ 「台灣博弈觀光產業論壇 27 日登場」，《中央社》，2007 年 8 月 22 日。

研究建議，內部保全措施的準備，將是未來核發賭場營運執照前的重要評比指標。次就觀光賭場設置的外部治安維護來說，為了提供當地商家及業者一個安全的商業經營環境，或建立來此地旅遊消費的安全信心等心理因素，觀光賭場特區於治安維護上，需要相關單位全力支持，並配當合宜的警力機構、編組數量與裝備設施。故無可諱言的是，未來設置觀光賭場時，勢必會因此增加犯罪防治成本的支出；以美國的經驗為例，每人每年約須平均負擔 112 到 338 美元之社會成本，因應觀光場設置或因從事賭博而衍生之犯罪問題，其支出內容包括了相關的警政、法律、判決等人事之財力、物力支出，執法機關之逮捕、拘禁支出等。因此，無論觀光賭場設置之區位為何，所在地警力於該地原本佈建之預防與安全維護機制或網絡，勢必得因應觀光賭場之設立，針對外地到訪旅客的偶發性與隨機性犯罪模式之衝擊，重新規劃與調整犯罪預防的準備工作。