

第二章 國外觀光賭場設置影響經驗的檢討

壹、國際間博弈事業發展歷程的回顧

在歐洲以及北美地區，賭博飲酒早就已經是成年男人的休閒活動之一。而且，17世紀末，賭博活動有快速普遍的趨勢(Cross, 1990)。至今在全美各州，除了猶他(Utah)以及夏威夷(Hawaii)兩州之外，在其他 50 個州以及哥倫比亞特別行政區，都有合法的賭博活動。¹其中，包括美國印地安保留區的 Casino，有 30 個州將 Casino 合法了(Reimann, 1993)。若將非法的賭博金額不估算在內的話，在 1993 年之中，美國國內賭博活動的營業額(Handle)總計約為 3,943 億美元，並有約 347 億美元的毛利(Revenue)。假如有那麼一家公司擁有這麼龐大的營業額，那麼它的規模可以排名全美第 19 大公司，甚至於超越 K-Mart 以及美國運通公司(American Express)，(Christiansen, 1993)。

在美國 Casino 蓬勃發展之際，我國也正積極推動 Casino 的合法。乍看之下，我國在這一方面的發展似乎落後很多。可是事實上，我國也不落人後。相傳賭博是由韓信發明，用以聊解過年時將士的思鄉之情，結果因而穩定了軍心士氣。也有文章記載，中國古時候的文人以賭博為一種消遣，也由於中國發明了造紙並且用紙來製作賭博的器具，後來才有西洋的撲克牌。有一種說法是：愈古老、愈有文化的民族，愈懂得賭博。中國人賭性堅強，英國人也有類似的現象²。

近年來，有些民間以及官方的團體在推動台灣賭博的合法化：有的著眼於賽馬場、有的用心於彩券的發行、有的計劃開設 Casino、有些學校準備開 Casino

¹ 賭博(Gambling)是將有價值的物品拿來冒險以期能在某種機率下，獲得更有價值的獎品。這裡所指的機率因賭博活動的項目不同而異(Thompson, 1994)。假如亞當和夏娃確實存在的話，他們倆個是最早賭博的人。他們倆個當時決定偷嚐禁果，結果賭輸了，人類的赤子之心因而淪喪，人類社會從此開始(Abt, Smith, & Christiansen, 1985)。Casino 原本是指社交或是公眾的娛樂場所；後來被用以代表提供合法賭博活動的公共場所(Thompson, 1994)。

² Godbey 即曾指出，英國人也好賭博，連秋天的落葉，都可以成為下注的題材，讓英國人猜測那片會先掉落。

Management 的課程，而中央的政府單位則著手於立法，準備對特定地區開放的賭博行為給予一個合法的特別定位。還有政府單位預計把賭博所徵得的稅收，編列成為未來國家建設以及社會福利的金費來源之一，此外更有中央的民意代表主張把離島開放賭博，以賭博所徵得的稅收來興建地方的教育以及醫療設施的建設以回饋地方。而民間的企業團體方面，有的想在大型的遊樂區中增加賽馬場的規劃，有的以高價買進離島的土地，並聘請專業人士作賭場的環境影響評估。這許多的行動也引起了社會大眾的關切。在各公眾意見表達的平台如報紙上，有些民眾表達了他們各自的支持與反對的正反意見，有人認為賭博是人類的天性，與其讓它非法，暗地裡危害社會，不如開放合法，由政府設立規範，正當地管理；有人則極力反對，認為賭博對社會不可能有實質利益，建議強力壓制。

綜合上述的發展趨勢，針對目前台灣賭博合法與否的探討便有下列的問題：台灣該不該讓賭博合法？讓賭博合法的話，政府該有那些準備工作？讓賭博合法的話，社會該有那些準備工作？

依據 Rose(1986)的見解，美國的賭博歷史可分為三波。第一波是發生在美國尚為英國殖民地時期以及美國建國初期。在這一波中，彩券、賽馬、以及英國式的紳士牌局是主要的賭博活動。彩券是由私人公司發行，營利所得主要是用於支持政府的財政。有些教堂以及學校也用彩券來作為募款的方式之一。如著名的哈佛大學(Harvard)，普林斯頓大學(Princeton)，以及哥倫比亞大學(Columbia)。此外，美國的獨立戰爭，獨立後的軍事的開支和國家建設的費用也都有利用彩券作為經費籌措的方式之一。後來由於在彩券的經營有醜聞發生，以致於社會大眾對彩券的公平性產生懷疑，在美國內戰爆發之前，賭博活動則漸漸沒落。

內戰結束後，第二波的賭博活動開始蓬勃發展。賽馬以及牌局重新流行，彩券更是暢銷。當時國內唯一的彩券是路易斯安那州彩券(Louisiana Lottery)，甚至透過郵購的方式，銷售於全國各地。後因樹大招風，遭到其他州的抵制，國會因而制止它的郵購交易行為。在這一波的賭博活動中，賭博伴隨著淘金熱，流行到

美中以及美西。後來亞歷桑那(Arizona)以及新墨西哥(New Mexico)州，藉著禁止賭博為訴求以爭取到民意支持，故第二波熱潮因此漸漸瓦解。但是，在此同時，賭博的需求仍然存在。1930 年代，內華達州(Nevada)開始將 Casino 合法，更有 21 個州將賽馬重新合法。最主要的助力乃出自於美國國內的經濟蕭條。

第三波的賭博興盛熱潮，於 1964 年開始。自該年起美國國內先後有 37 個州以及首府，哥倫比亞特別行政區(The District of Columbia)發始發售彩券。1976 年紐澤西州(New Jersey)公民投票通過大西洋城(Atlantic City)的 Casino 合法一案。雖然 Casino 發展較慢，但是卻急速趕上其他種的賭博活動。更由於美國特准印第安那保留區(Native American Reservations)合法的賭博活動，目前已有 30 個州有 Casino 的設立。美國賭博業出現了一個新的局面。

假如再進一步針對 Casino 的發展過程仔細追蹤，還可以再細分為三個階段。第一階段的 Casino 經營尚屬違法，投資的規模都不大。第二階段中，投資者激增而且規模也比較大，如凱撒時期(Caesar's)。到了 1980 年代，這些大型的旅館漸漸轉型為休閒旅館(Resort Hotel)。這些轉變也因此促使 Casino 的發展由第二階段進入第三階段。在第三階段中，Casino 由一個純粹提供遊客賭博活動的場所變成擁有各式各樣休閒活動的遊樂綜合區(Reimann, 1933)。

大約 40 年前只有內華達州有合法的 Casino。在那之前，Casino 是個獨佔的市場，完全是銷售者的市場。要賭博，只能到內華達州(Thompson & Comeau,1992)。一般的銀行也不願意貸款給這些 Casino 業者，因為他們都是犯罪組織人士，就像 Bugsy Siegel 之流。也因此，正當商人都不願意插手到這個行業。結果 Casino 業者唯一要做的事就是開賭場，賭場一開，自然就有各地的賭客蜂擁而至。在 1960 年代，Howard Hughes 收購了數家 Casino，迫使內華達州立法人員不得不為他立下公司(Public Corporation)得以經營 Casino 的法令；所以之後的投資規模也越來越大，而且更因為這些公司引進經營管理的技術，使得營運更加理想。

回顧整個 1980 年代，由於越來越多的州准許各式各樣的賭博活動，例如：彩券、賽馬和印地安保留區，某些地區因互相競爭而呈現飽和的狀態。但是，整體而言，尚有其發展的空間。因為競爭越來越激烈，有些 Casino 開始引進最新的行銷管理來招攬客戶並留住老顧客。結果，當新的大型 Casino 成功地開幕時，週遭的 Casino 就面臨業績減少的壓力。80 年代末期，許多拉斯維加斯中小型的 Casino 倒閉了，甚至一家大西洋城的大型賭場都連連虧損。這時，整個市場已不再是賣方的市場。

近年來，Casino 已轉型為買方的市場。成功的經理人員必需要想盡辦法請客人上門，更重要的是還要建立客戶的忠誠度。美國的 Casino 發展，不論就合法的州數或是營業額，在近幾年來都有明顯的成長。例如自 1931 年內華達州率先通過 Casino 的合法營運，此優勢直到了 1978 年才有紐澤西州大西洋城跟進，從 1988 至今，增加了另外的二十八州將 Casino 合法。1982 年時，所有 Casino 總計營業額約為 1000 億美元(約佔所有賭博活動的營業額 1,500 億美元的 67%)，到了 1994 年，所有的 Casino 的營業額約為 3,700 億美元(約佔所有賭博活動總營業額 4,800 億美元約為 1,500 億美元的 77%)。整體而言，在美國國內，Casino 比其他的賭博活動的市場佔有率強很多(從 60%到 72%)，營業額也遠遠超越過往。

愈來愈多的州將 Casino 合法，Casino 的賭博項目較多樣化，較易讓新手上手，現代的 Casino 業者採用最新的經營管理技術並提供高級的服務品質，尤其是一些新開發的大型 Casino 建案，都規劃成大型的遊樂綜合區並對所有的遊客作訴求。以拉斯維加斯為例，新型的 Casino 除了傳統的賭場、旅館以及餐館之外，還附有購物中心(Shopping Center)、電影城、兒童遊樂區、主題遊樂園(Theme Park)、會議中心(Convention Center)、超大型的展售場(Trade Show)、結婚禮堂、驚險刺激的遊樂設施、各式各樣國際級的秀場、免費的精彩表演、美侖美奐的夜景，甚至還提供了沙漠之中的水上活動。

一般而言，美國會將 Casino 合法的理由有下列幾點：其一，是連鎖反應：當

有一州把 Casino 合法並將附近幾個州的州民吸引到本州賭博時，附近幾個州的立法人員就會想要將本州的 Casino 合法化，以留住州民的錢。其二，促進觀光業發展：藉著 Casino 以吸引觀光客，並帶動其他的產業發展。其三，增加稅收。其四，增加就業率。但是，Casino 的設立也面臨到一些隱憂，例如並非所有的居民都喜歡 Casino 就設立在自家附近、政府打算增加賭博業的稅金、有些市場愈來愈接近飽合等等。此外有些地方發現賭博合法後，並沒有為他們帶來預期的偌大利益，反面讓他們付出相當大的社會以及經濟成本。

目前的 Casino 經營有二種趨勢：愈來愈專業化，與愈來愈走向企業化經營。有的國際連鎖飯店把旗下的 Casino 旅館統合起來，另外設一個專門機構來管理；有的大企業併購或成立新的 Casino，成為一個連鎖公司。更有一些美國的 Casino 業者積極地和國外的業者共同合作，成立海外的分公司，走向國際化的經營方式，以製造更多商機。

在討論過美國 Casino 的發展過程後，我們可以藉此深思台灣發展 Casino 的條件。

首先，是政府意願的部分(包括中央及地方政府)，近年來台灣的政府和美國政府有一點共通之處就是財政困難。若是以提高稅收來減輕財政壓力，又怕會讓低靡的景氣雪上加霜。假如讓賭博合法並課徵高額賭博稅，人民較不會抱怨，副作用似乎也比較不大。除此之外，還可以促進觀光業及相關產業的發展，增加就業機會，賺取外匯，減少國人送錢到國外的賭場，並可能會減少非法的賭博活動。

其次，是民間的投資意願。假如用機率來分析賭博的規則，全部都是對莊家有利，這就是為什麼 Casino 穩賺不賠的數理基礎。但是由於目前的賭場都趨向於大規模經營，平衡點(Break-Even Point)也跟著提高；不過，只要 Casino 有辦法吸引客人上門，利潤還是相當可觀的。而且，台灣的環保意識抬頭，生產業漸難生存，生產業者都急於轉型為服務業者，而 Casino 很自然就成為這些業者的選擇之一。但是，假如將 Casino 合法的話，這些業者應該都是企業人士，而非犯罪組

織人士。

再者，從市場潛力的角度以觀，由國人熱衷於大家樂、股票、期貨及簽賭樂透及運動競賽的情形，甚至連選舉的結果都能引人下注，台灣人賭性堅強不言可論。事實上，拉斯維加斯的豪賭客(High Roller)名單中，就包括了台灣遊客在內(Spanier, 1992)³。除此之外，週休二日國人對休閒遊憩的需求增加、國人對 Casino 的新鮮感等，都有可能帶動台灣 Casino 發展的商業契機。

最後，則是本研究所最關心的社會影響，由於賭博合法後所可能造成的正面以及負面影響相當廣泛，既然目前台灣尚無合法的賭博活動，且以美國社會為例，簡單歸納出一些要點。正面的影響除了上述的稅收，外匯收益，工作機會，發展觀光等經濟利益之外，賭博活動還可以成為老年人的精神寄託，社交活動的場合，提供個人自我掌握的體驗，休閒機會，以及提供教育，社會福利，和地方建設的經費。負面的影響也相當不少，例如：病理性賭博成癮問題(Compulsive Gambling)，減少了其他的消費而抑制其他產業的發展，增加地方建設的負荷，降低了生活品質，犯罪率提昇，道德的淪喪，賭博的稅收可能會不穩定，地方經濟會對賭博業產生過度倚賴，以及公務人員和執法人員的操守會受到考驗。

澳門「威尼斯賭場」在 2008 年 8 月底盛大開幕，新加坡也將在 2009 年開放兩家賭場複合式度假勝地。博弈產業在全球一年估計獲利 250 億美元，已被各國視為是創造財源的萬靈丹，成為全球觀光、吸引錢潮的利器。實際上，我國自 1988 年宣佈解除戒嚴狀態以來，是否應該開放博弈事業一直在中央政府與地方政府之間引起諸多爭論，由於開放博弈事業涉及觀光、財政、道德、治安、與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。

³ 以 Las Vegas 的遊客為例，平均在 3.7 天的停留天數中花費美金 1,329 元，其中 50% 花在賭博上，20% 花在住宿，其他 30% 則花費在飲食、購物、交通、看歌舞表演及觀光上，近幾年 Wall Street Journal 關於 Las Vegas 的報導，也常看到像是拉斯維加斯的非賭博收入有逐漸超過賭博收入的趨勢。

近年來，由於受到經濟不景氣的衝擊，無論是地方或是中央政府的財政，都越來越困難，在赤字不斷增加，又幾乎毫無增稅可能的情況下，如何能「在不須增稅的情況下增加財源」，業已成為朝野所共同思考的方向。在這種背景下，賭博業、相關利益團體等，甚至是地方政府本身，都公開表態支持、爭取開設所謂的「觀光賭場」或是「博弈觀光特區」。但是在法令的規範上，台灣因顧及社會觀感及尚未形成的社會共識，「博弈條款」目前為止則仍未通過。相關部會也指出，由於行政院內部仍未達成共識，部分立法委員也持反對態度，行政院草擬尚未送立法院的「國際觀光渡假區特許賭場管理條例」，亦需要再詳加研擬。

賭博是一種不分種族、國家的活動，自古即有。因其中含有遊戲娛樂及投機獲利的成分，即使人們以宗教、道德的理由予以禁止，然各式賭博文化仍存在於跨民族的社會中，伺機浮上檯面；現代化博弈娛樂事業，則要到了十七、八世紀時，才出現在歐洲貴族社會。此時博弈也才從非法的、檯面下的娛樂，正式成為一類產業。

而所謂的博弈產業(gambling industry)乃是指博弈活動合法化後，在單純的「互爭財物」之外，增添了「娛樂」、「休閒」的性質。例如乘郵輪至公海博弈，便是寓博弈於觀光休閒的例子。因此，博弈娛樂產業之定義為：「由一群提供博弈相關性產品的公司所組成的娛樂事業集合體」(范智明，2002)。

在現今「大樂透」、「威力彩」、以及「運動彩券」發行之前，我國其實曾經開放合法的博弈活動。國民政府播遷來臺後由於缺乏建設經費，曾於1950年4月1日起委託台灣銀行發行「愛國獎券」，開獎日期為每月的5、15、25日，一直發行至1987年為止。停止發行的主要原因乃是由於地下賭博與愛國獎券產生意外的合流，使台灣「大家樂」的賭風蔓延。當時台灣省議會贊成開放博弈事業，以抑制「大家樂」風氣。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。但是礙於當時有執行上的困難，因此並未付諸實行⁴。

1997 年李前總統登輝先生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，但是之後並沒有具體行動，另 1998 年 2 月內政部也對離島設置賭場提出反對意見⁶。

2000 年第一次政黨輪替後，內政部長張博雅在立法院接受質詢時證實，陳水扁總統在接見知名賭業集團「威尼斯人」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，並認為政府應該加速修法⁷。但此案備受社會爭議，因此後續並無下文。

儘管台灣對於是否開放賭場尚未做出具體結論，不過國外博弈業者卻頻頻來臺考察，包括威尼斯人集團、以色列 SFK 集團、美國米高梅集團等國際大型博弈財團，都曾於 2000 及 2001 年間來臺考察⁸。

我國自 2001 年開始發行所謂的「公益彩卷」後，2008 年起亦新增發行「運動彩券」顧名思義就是透過「公益」以及「運動」的名義發行彩卷，實質上等同於某種型式的賭博合法化；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以及體育發展基金。迄今，公益彩券與運動彩券仍是我國僅有之合法賭博管道。

目前社會上對於是否應該開放博弈產業，在正反觀點上各有論述，大體而言，贊成方乃是站在經濟觀點，認為開放博弈產業可以「以賭興邦」；而反對方則是站在社會成本觀點，認為博弈產業是「美麗的毒藥」(葉智魁，2002)。

⁴ 聯合報，1987 年 6 月 23 日，5 版。

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。

⁷ 自由時報，2001 年 3 月 20 日，4 版。

⁸ 自由時報，2001 年 5 月 11 日，4 版。

賭博除罪化，以有效管理替代法律禁絕

部份人士認為，博弈事業應該除罪化，連新加坡都要設賭場，這不是道德問題，是管理的問題。只有以博弈產業為誘因，吸引投資，創建一個結合五星飯店、國際會議廳、貿易展覽場、美食商店街、大型表演場、親子綜合娛樂場及民俗與體育競賽的觀光特區，才是達到需要目標的最佳途徑。此外，由於國內缺乏彩券以外的合法賭博管道，因此許多國人選擇到設有合法賭場的國家(如美國、韓國、馬來西亞與澳門)進行賭博，保守估計，國人前往海外賭博而帶走的資金每年至少 300 億臺幣以上⁹。既然賭博難以禁絕，不如改以有效管理來替代法律禁絕，使得賭博的需求得到合法的抒發管道。

美國內華達大學(UNLV)博弈暨酒店管理學院院長 Dr. Mann 於 2007 年來臺參加「台灣博弈娛樂觀光產業論壇」時表示，由於博弈產業，將對彩券、運動、休閒娛樂、觀光、旅遊、會展、飯店、航空...等周邊產業產生有如火車頭般的帶頭效應，對其他產業的發展有正面助益。澳門政府稅收有 70% 來自博弈事業，博弈事業對提升澳門觀光大有裨益。據統計，每天平均進入澳門賭場的人數約 8 萬人，這個數字幾乎相當是澳門人口的五分之一，以來自中國大陸的觀光客最多，佔了 57.6%，其次是香港的 26.7% 與台灣 5%¹⁰。

博弈產業是國家收入的重要來源

支持開放賭場的另外一個理由乃是著眼於博弈產業所可以帶來的潛在稅收。與其讓每年數以百億計的賭博稅收平白落入不必對我國政府賦稅的黑道及外國賭場中，成為國家稅收最大的漏洞，不如由國家特許辦理，並從中抽取「賭博稅」。根據 2006 年的資料顯示，澳門當年度在博弈上所取得的稅收突破 70 億美元，壓過賭城拉斯維加斯，成為世界的新博弈之都。而 2007 年，澳門博弈總收入更是突破 100 億美元(蕭富元，2008)。而歐洲的德國亦對於博弈產業課徵 80% 的重稅，

⁹ 工商時報，1997 年 5 月 16 日，社論。

¹⁰ 聯合報，2007 年 8 月 28 日，A3 版。

以從中增加國家的財務收入(何敏華，2005)。而根據財政部的資料顯示，在 2002 年至 2007 年之間，我國公益彩券累計盈餘達 1,361 億餘元，平均每年約 227 億元。公益彩券盈餘分配各縣市政府社會福利支出 730 億元、國民年金 641 億元及全民健保準備 72 億元，成為我國政府重要收益來源。

博弈產業可以提高整體人力需求與薪資成長

引進更多的觀光客，意味著會需要更多服務提供者，因此贊成開放博弈事業的一方認為，博弈產業能夠進一步帶動人力資源需求的擴大。根據《Career 職場情報誌》2008 年 2 月引述台灣科技大學「台灣彩券與博彩研究中心」主任劉代洋的看法，若能結合開放大陸觀光客政策，休閒度假整合式的觀光賭場，一年可創造高達 250 億元產值，以年薪 50 至 100 萬來估算的話，大約能夠創造出 2.5 至 5 萬個工作機會。而新加坡開放賭場事業後，預計將為新加坡帶來 3.5 萬個工作機會(韋伯韜、鄧欣怡，2008)。賭場經濟使澳門民眾的收入，也因此大幅成長。2007 年間，澳門四大賭場薪資調幅高達 24%，平均一位高中畢業的發牌員就能有 5 萬新臺幣的月收入，賭博業的平均月薪更將近 6 萬，等於是澳門整體平均工資的兩倍。2008 年初，澳門的人均 GDP 超越 36,000 美元，躍登亞洲新首富，全球第二十富有的地區(蕭富元，2008)。

高估經濟潛力，低估社會成本

以地方發展來看，開放博弈產業的確是一帖頗富吸引力的特效藥，往往帶來人潮和就業機會，但帶來的後遺症卻不可小覷。包括治安、色情、毒品及環境的污染與破壞，都是整體社會所可能必須付出的代價。例如，1996 年 1 月 5 日出版的《U.S. News and World Report》的”America’s Gambling Fever”一文中便明確指出，美國在 1994 年的全國犯罪率下降了 2%，但是設有賭場的地區之犯罪率卻提高了 5.8%。然而這些社會成本在我國目前的討論中，是未曾被數量化估計過的。事實上，根據美國的各種調查研究顯示，除了極少數得以吸引大量外來賭客的特例，賭場的開設有對當地經濟帶來明顯的實質效益外，絕大多數「開放賭禁」、

「開設賭場」的州或是地區，普遍呈現出來的不外乎是，地方上的非賭博性產業、商家在經濟上所獲得的正向效益，不是微乎其微，就是因為受到賭場所產生的排擠效應所影響，反而斷送了原本就並不蓬勃的商機。長年研究賭博合法化影響的學者 Nelson Rose，甚至形容賭博合法化是「經濟上的黑洞」(Kindt, 1994)，而這種現象又以封閉型(也就是具地理隔絕性)的區域最為嚴重(Rose, 1994)。也就是說，賭博業具有超強的吸金能力，會將原本可用在消費上以活絡商業，以及可用於投資上以振興經濟的資源吸走，所以，**引進賭場，對於大多數之非賭博性產業的發展而言，是極為不利的！**地方原有產業及文化將受到嚴重之衝擊。

病態性賭徒的預防與治療

韋伯韜與鄧欣怡(2008)轉述美國針對賭博人口的調查結果，當 1977 年尚只有內華達州設置合法賭場時，美國成年人之中，病態性賭徒的比例只有 0.77%，但是伴隨著其他地區賭博合法化之後，在 25 年後的 2002 年，病態性賭徒人數大幅攀升，有些地區上述比例甚至曾經高達 11%。病態性賭徒通常會造成許多社會問題，包括身心與財務上的嚴重損害，進而造成自殺、離婚、家庭暴力、財務等問題。而且治療病態性賭徒需耗費龐大社會成本。葉智魁(2003)指出，根據美國研究嗜賭問題學者 Lesieur 的研究，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則至少需要 18,000 元美金。

人力資源的排擠效應

博弈業的超高利潤，也造成人力資源的排擠效應。像澳門賭場發牌員月薪約為 6 萬元臺幣，一個大學畢業生進入一般公司工作，月薪只有新臺幣 28,000 元左右，考上公務員也不到新臺幣 4 萬元。許多年輕人受高薪吸引，許多學生寧願輟學當發牌員，也不想讀高中、升大學。長期而言，將對澳門本身的整體教育水準產生嚴重衝擊，進而對整體就業市場的人力資源分配產生排擠效應。

目前我國有關博弈產業開放之政策取向尚屬研議階段，故沒有具體施行政策。而一般民眾所熟知的「博弈條款」，實際上乃是「離島建設條例修正案」，其

中預計新增離島設置賭場之法源。具體內容如下：「為繁榮離島經濟、增加財源，縣政府經報請中央主管機關核定後，得特許屬於重大建設投資之國際觀光旅館在指定場所經營博弈業務。」但迄今「離島建設條例修正案」仍未經立法院通過實施。

貳、國際經驗政策學習的方向

從前項的分析可知，美國的博弈產業也是經過許多的變革與競爭，才演變到今天這樣主題旅館林立、觀光與賭博兼顧的拉斯維加斯。在省思台灣的博弈產業發展策略同時，如何在追求對台灣最大的經濟效益之同時，減少賭博所帶來的負面社會成本，台灣政府實應從美國賭博產業發展的歷程中取經¹¹，避免走過別人已經犯過的錯誤，直接引導台灣的觀光博弈產業，將服務水準的目標定位一開始就拉高到世界級的水準，讓想要染指博弈產業的黑道惡勢力完全沒辦法進來競爭。要做到這種高規格的地步，我們或許應在政策學習上，掌握以下幾個要點：

其一，是思考如何建構周延的法律規範與配套措施，並施以最嚴厲的執法與處罰標準？

美國從聯邦政府到各州政府都有各種多如牛毛的博弈相關條款，以及各種管理賭博的特設委員會，像內華達州的 Nevada Gaming Commission 及 State Gaming Control Board，印地安賭場也有特別的 Indian Gaming Regulatory Act 的法案管制特許的保留區賭場。這些法令規章的管制細節包括：離工商與住宅區要多少小時車程的地方才能夠開設賭場，讓一般人沒辦法天天去；當地要開放賭場必須公民投票通過；什麼等級的賭場只能夠擺哪些賭博的遊戲機台；哪些製造商才能夠生產哪一種等級的機台；包含哪些遊戲機種類；人工發牌桌面上的遊戲規則與賠率；賭資的範圍；博弈機台裡面電子溝通的介面與標準；亂數產生器的

¹¹ 美國各級政府對賭場管制的非常嚴格，早期（1950 年代）黑幫份子也是盤據 Las Vegas（例如有名的幫派份子 Bugsy Siegel 建立的 Flamingo 賭場），一直到現代的市場資金大舉進入博弈產業，讓黑道無法有足夠的財力與經營手法與之競爭，才在 1980 年代以後，拉斯維加斯逐漸擺脫黑影幢幢的陰影。到 1980 年代知名的賭場大亨 Steven Wynn 建立 Mirage resort 之後，Wynn 徹底改變了 Las Vegas 的風貌，將賭場的經營帶向另一個競爭的層次，從 Mirage 之後，幾乎所有新蓋的 Casino 都要有特殊的主題景觀(Theme)才能在 Las Vegas 立足，各種金字塔、金銀島、人造火山、水都威尼斯、羅馬宮殿都被搬到了 Las Vegas，整個拉斯維加斯簡直就像一座座的主題遊樂園(Theme Park)，Wynn 之後又陸續蓋了 Bellagio、Wynn Las Vegas 等讓凡人無法想像的極致奢華的賭場，吸引了更多的一般非賭博取向的遊客到拉斯維加斯參觀。

方式與驗證方式；機器裡記憶體儲存資料的方式等等都詳列在法規上。這也就是為什麼有些遊客到某些賭場，會玩不到輪盤或 Blackjack，或一些特殊的吃角子老虎機(slot machine)的原因。

要是用了不合格的機器，或是擺了等級不對的機台，在像內華達州這樣設有博弈特別調查小組的地方，調查人員可以隨時查封可疑的機台，帶回實驗室裡去測試，違規的賭場可能被停業甚至直接吊銷執照。此外，若對運動項目提供賭博(sports betting)，則有更嚴格的管制標準。

其二，如何引進國際第一流博弈集團的管理與服務經驗？

本研究以為，開放博弈產業要引進國際第一流的國際博弈集團的管理與服務經驗。一開始就把台灣的博弈產業拉到資本密集的國際競爭等級，讓本地的黑道勢力無法參與這樣的競爭。如果我們獨厚本地商人經營，大概就只能經營一個小小賭場的規模，雇用 1~2 千人。但若讓國際級集團進駐與管理，可能可以開發出一個世界級的 casino 規格，而一個 casino resorts 雇用 5000 人以上的員工都有可能。最重要的，唯有國際級的 casino resorts 才能與澳門、韓國、越南、新加坡等等亞太地區有賭場的國家競爭，吸引國際旅客前來台灣。

其三，思考發展結合博弈、觀光、休閒、餐飲與娛樂表演於一身的博弈觀光產業？

目前有立論指出，台灣政府應該只在當地居民公民投票通過的情形下，允許離島地區澎湖開放賭場。澎湖的先天地理優勢與天然景色，有機會成為一個全世界獨一無二結合大自然濱海景色的 Casino Resorts。相較於全部都是人工造景的 Las Vegas，澎湖有吸引全世界遊客的自然景觀與休閒遊憩空間，澳門更是沒有空間可以跟澎湖競爭，更遑論新加坡。

因此，政府可以用法令強制規定賭場必須保存絕大部分的澎湖海岸自然景色，並規定賭博收入占所有營收的比率必須逐年下降到一定標準，並要能夠逐年

提高觀光、休閒、餐飲、娛樂等等的收入。這樣澎湖就有機會發展出一個綜合的博弈觀光產業，不只能吸引本地旅客，更能吸引全世界旅客。

其四，思考如何規劃發展博弈產業可以帶動的相關產業？

博弈產業可以帶動觀光休閒業、餐飲業、旅館業、娛樂業、藝術表演等服務產業，及電子科技等製造業的發展。政府應該積極培養人才與產業界，投入這些配套產業的發展。舉例來說，若澎湖開放博弈產業，台灣許多娛樂業的藝人與表演團體，就多了一個世界級的舞台，每天向來自全世界的遊客表演，這樣，不但台灣的藝人與藝術表演團體多了一個世界級的舞台向世人輸出與展現台灣的文化，台灣的流行藝人與流行文化、台灣的藝術表演與精緻藝術都有機會向亞洲、甚至向全世界輸出。因為這些娛樂業與表演藝術的發展，可能帶動電視媒體與電視節目也蓬勃發展，或許台灣有機會發展一個亞洲級的媒體集團！

因此，政府應有長遠規劃，提出周延性的配套法規，並引進世界級的資本與管理經營方式，發展綜合性的觀光博弈產業，並輔導發展相關配套產業，**博弈產業的開放確有可能帶領台灣的經濟大幅起飛**。反之，若是這些問題在一開始規劃時即被忽略，開放博弈產業也有可能是錯誤的政策決定。本研究以為，其中的關鍵，就在於政府管理能力的落實程度。

以美國為例，一個地方要開放賭場經營，其中很關鍵的一個因素就是要離人口集中的住宅區與都會區夠遠。若一個賭場離住宅區或主要都會區太近，就會招致當地民眾反對，甚至透過公民投票否決。台灣若於離島發展觀光博弈，在交通上杜絕了台灣本地民眾每天沈溺於賭博的誘因。或許，甚至應該在澎湖建立一座國際機場，直接吸引來自亞太、歐美國家，也包括中國大陸的觀光客在內。若評估在澎湖興建國際機場在技術上可行，未來甚至可以以澎湖為中國觀光客到台灣旅遊的首站門戶與單一入口，中國觀光客必須先進入澎湖，再以澎湖為軸心，搭乘飛機或渡輪，前往台灣其他地點。

由於歐美國家經營博弈產業的經驗超過 30 年以上，開放擁有優秀管理經驗的 Casino 管理集團來台灣投資經營賭場，絕對比開放給國內廠商管理與經營來得好。譬如初期可以開放幾張特許執照給外商，十年之後，再開放幾張給台灣本地的企業，屆時，若台灣的企業無法提供與國外博弈集團一樣水準的服務，根本就無法在市場上競爭，另一方面，在這十年之內，也可以藉外商之力為台灣培養出一批經營與管理博弈服務業的專才。唯有如此，才能把台灣的博弈產業帶向以品質取勝的正向循環，而不是走向美國境內一些低級廉價賭場的情色與價格競爭的惡性循環之中。

再者，若要吸引外資引進他們的管理技術，甚至可以用法律規定取得特許執照的外資佔 51% 以上股份取得絕對管理與主導權。政府利用政策、法律、租稅、執法等手段，嚴格管控與管理這些特許的廠商。違反或不配合政府政策者，就給予停牌或取消經營資格的處分。

此外，一定要嚴格禁止相關公務人員及博弈產業相關從業人員賭博。賭場有全世界最精密、密度最高的監控設備。以拉斯維加斯的賭場為例，每一個人隨時都有三部攝影機在幫你錄影。政府應該將所有賭場的監控設備集中，全面監控與博弈產業有關的從業人員，以及所有的公務人員，嚴禁涉入賭博。此即，你可以去那裡的旅館吃飯住宿，但就是不能進入賭博區。一經發現，政府官員應該被調查與撤職，涉賭的博弈產業的員工一律開除。唯有如此，才能防範舞弊與貪腐的發生。

最後，從政治效益的角度以觀，若在澎湖開放觀光賭場，將可能產生以下政策效益。其一，提高地區與中低教育水平民眾的就業率與所得水準；若在澎湖開放賭場，可以讓台灣中低教育的民眾加入勞力密集的服務產業，經由國際級的企業培訓，讓中低教育程度的民眾大幅提高就業率與所得水準。對高學歷者來說，許多過去大學裡的冷門或難就業的科系，例如數學系、觀光系、森林系、園藝系、藝術表演科系等等，也有更多的職業前途與發展機會。其二，經濟重心調整，造

福離島及周邊地的經濟發展：開放澎湖成為博弈特區，從正面的角度以觀，可以造成離島的就業率增加、消費力增加、創造出有別於製造業的服務業經濟體系，協助台灣脫離代工製造業，轉型到有更高附加價值的高品質服務業領域。

參、國際經驗與離島化的發展趨勢

馬總統四月間前往澎湖謝票時，表明將推動開放博弈，等立法院通過離島建設條例修正案後，即授權地方政府評估是否投資博弈事業，最好能經過議會通過，或以公民投票方式舉行公投尋求共識。談話內容一經媒體披露，澎湖鄉親為之歡聲雷動，咸認景氣低迷的現狀將有機會一吐悶氣，居民都感受到希望就在眼前的興奮。從澎湖縣府到地方民代，幾乎異口同聲期盼儘快發展觀光事業，同時期待博弈事業能帶給澎湖更多商機。馬公第三漁港旁的海埔新生地，陸續有多家旅館動土興建，看好的就是澎湖的觀光商機。

97年5月30日立法院會將「離島建設條例」有關博弈條款部分交付經濟委員會審查，澎湖博弈事業已經踏出了一大步，但行政院長劉兆玄語帶保留說馬總統主張澎湖設觀光賭場，幫助弱勢經濟發展的想法，並未經過廣泛深入討論，內政部會將政見化為確實可行的計畫。雖然馬總統選舉時提出承諾，但事關重大，牽涉的地方縣市還有很多，不只澎湖想要觀光賭場，其餘很多縣市都在排隊等待。如何處理最為妥適，必須先做好周延思考，政府需要一點時間妥善規劃。不過離島建設條例中明確規定僅有離島可設觀光賭場，其餘非離島地區則被排除在外。無論澎湖開設觀光賭場未來會如何演變，結果是否真如當地民眾所期盼，或者想法終歸是想法不會成真。平心而論，應先思考台灣的博弈事業有開設的成熟條件嗎？對經濟發展和道德、社會人心層面的影響如何？最好先從召開公聽會聽取產官學各界意見，綜合大家看法後才能找出最中肯、最明確的方向。

澎湖縣政府選定四處地點可作為開設賭場之用，因有機場提供便利的交通，馬來西亞雲頂集團、成功集團、美國公司和南美洲企業等幾個外國財團，都表示有興趣前往投資。台灣目前除了澎湖縣希望開設觀光賭場外，台北縣、桃園縣、苗栗縣、台中市、高雄縣、台東縣和彰化縣亦都積極爭取申設博弈專區，美國幾

家世界級的博彩集團，包括永利(Wynn)、米高梅(MGM)、威尼斯人(Venetian)、艾慶(Archon)、金沙(SANDS)、哈里斯(Har-Ras)等都積極派員來台先行探路，甚至主動提供資料給政府作為制定賭場相關規範的參考。美國內華達州參議員羅吉爾不久前受博彩集團之託率團來台宣揚，表示相當看好台灣未來經濟繁榮下博弈產業的發展前景。他以自己的經驗說，內華達州人口總數雖僅 200 萬人，但去年前往賭城觀光人次達到 5,500 萬，為當地觀光娛樂帶進相當可觀的利益，拉斯維加斯業者也成功輔導新加坡和澳門地區業者規劃博弈事業。羅吉爾解釋說，博弈不僅只有賭博而已，還包括度假、消費和購物。

賭城拉斯維加斯 7%收益來自於賭桌，其餘 90%來自觀光、娛樂、餐飲、購物、會展、美容 SPA、高爾夫球場、酒店和飯店住房，一般人對博弈事業的認知其實有所誤差。和羅吉爾同來的代表也表示，金沙集團在聖陶沙興建的娛樂度假中心將於明年完工，可提供當地十萬個就業機會，增加外匯收入接近 190 億美元，對經濟有很大好處。新加坡曾舉辦兩次公投決定是否開設觀光賭場，可見當地民眾和政府亦對博弈產生些許疑慮，但最終仍選擇開放。若台灣決定推動，可望吸引比新加坡 360 億美元外資更多的資金，現在至少有四、五百億資金等著投入台灣。除台灣之外，新加坡、杜拜等地還有約 50 個博弈開發案正要推出，可見大家不需要無理性地擔心造成社會負面影響，只要切實做好管理和規劃便可。

內華達州立大學雷諾校區博彩中心主任艾力頓認為，澎湖因是離島，可以控制大家擔心的負面影響，有機會成為台灣第一個觀光賭場，只不過博弈牽涉範圍廣泛，政府和投資者都應仔細從各個角度詳加評估，政府和民眾都可經過學習與摸索階段，去瞭解博弈如何有效經營及克服可能產生的諸多問題，未來若干年產業客觀條件成熟後，才可能在離島之外的本島地區開放申設賭場，屆時政府必須要有能力處理繁雜的法律面和衍生的社會問題。除離島的澎湖外，新竹市亦成為外商眼中的好地點。英商維珍(Virgin)對新竹市港南風景區興趣極高，該地面積約 200 公頃，有意以 200 億元進行投資。市府已將之進行都計變更為遊憩區，原構

想是開發成觀光遊樂區，以主題樂園和遊樂設施為主，園中設立可提供約 1,500 間客房的觀光飯店，若附設小型賭場亦可，但規劃仍以觀光遊樂區為發展主軸。

開放觀光賭場與否，最主要是希望藉著賭場開放，以增加就業、刺激民間消費和增進地區經濟發展，無可諱言也會造成人性墮落、社會風氣敗壞等負面影響，一般人抱持的意見及看法，正反兩面都有，到底應如何做最可行最正確？有待政府從各層面多加考量。經濟方面來說，澳門去年 GDP 以 192 億美元、國民平均所得以 3.6 萬美元高居亞洲第一，是台灣的 1.6 萬美元兩倍以上，亦比新加坡、汶萊和日本為高。澳門財政收入有七成與「賭」有關，澳門最大也是全球最大的賭場「威尼斯人酒店」，是金沙集團募資興建，去年獲利 3,000 億元新台幣，比拉斯維加斯兩家最大賭場的營利總和還要多，對於澳門經濟貢獻度極大。不過逾萬賭客光臨雖帶來錢潮滾滾，澳門增加了許多新貴，但高收入者和中低收入戶所得差距擴大高達 30 倍，富者愈富、貧者益貧，貧富差距愈拉愈大，社會不安氣氛隨著社風敗壞而更加濃厚，經濟和政治如何抉擇的難題益發浮現檯面。不久前澳門當局補貼居民澳幣 5,000 元現金，表面上看似是政府的德政，實際上是政府因引進賭場造成物價飛騰、房地產租金價格高漲以及社會對立和矛盾加重，而不得不採行的「討好」措施，嚴格來說，該筆錢是開放設立賭場造成後遺症的痛苦代價。

大陸民眾是澳門賭客最大來源，所佔百分比約 93%，其中有一般百姓，更有高官和富商，據估計每年有超過 6,000 億元人民幣從大陸流入澳門，澳門賭場成了權貴的遊樂場，日夜不停的豪賭資金中甚至傳出有部分是公帑。澳門今(2008)年第一季博弈營收比去年同期大幅成長六成，比 2003 年全年營收還多，預期今年全年營收將再創歷史新高紀錄。博弈事業確實挹注澳門財政繳出漂亮成績單，但贏了財政，卻讓民眾埋怨不務正業只求一夕致富、傾家蕩產投入豪賭的人增加，「貪婪」是人性，也成了賭場和賭客貼切的形容詞。

根據本研究的觀察，開放設立觀光賭場主要有其經濟利益的考量，但可能伴隨而來的犯罪、經濟罪犯洗錢和賭博行為大增而危害社會風氣等問題，需先由政

府訂定觀光賭場管理條例加以約束，將觀光賭場正當經營環境確定下來，給國外投資者一個評估是否在台設賭場的基礎，也同時規範賭場正常運作，使賭場和賭客都在誠信、公平、公開、透明的遊戲規則下運作，就能預先消弭一些可能會發生的不良後果。最重要的一點，開設觀光賭場前，必須讓民眾相信博弈是經過高度整合過的事業，博弈監理委員會將做好嚴格把關工作，大眾可以信任開放後不會因而成為犯罪淵藪或導致犯罪案件增加，對這個系統能獲得充分信心。

凡事有利即有弊，博弈產業亦同，在選擇開放與否之前，絕對有必要廣徵民意，將產官學界和民眾的意見、看法綜合起來評估，若選擇開放，負面可能的因素更需要事先妥為規劃，才不至於對國家長遠發展造成傷害。發展經濟不能成為開放博弈事業唯一的理由，將之附屬於觀光主軸，以「觀光才是主流」的思維下，發展博弈才有意義，嚴密的規劃和防治措施有絕對必要性，最終發展博弈的利益應為全民所共享方為重點，不能成為圖利財團的工具，或為少數人謀利益，這才是最重要的關鍵。

