

第五章 現階段離島開放觀光賭場的影響

壹、澎湖設置觀光賭場的評估

博弈特區的設置預期能大幅提昇經濟產能及提高地方政府稅收，因此儘管攸關博弈事業開放的相關法規還卡在立法院，但是自從經建會提出設立賭場地區的「條件說」後，不少長期以來積極爭取設立賭場的縣市都再次表態，包括離島的台東縣綠島鄉及澎湖縣、經濟弱勢縣市的雲林縣、位居東部的花蓮縣，都極力爭取博弈特區在境內落腳。¹

但現階段各地區位情形不一而足，以澎湖地區為例：澎湖縣由 90 座大小島嶼組成，土地總面積為 127.96 平方公里，澎湖位於台灣海峽中央偏東南方，介於台灣省嘉義縣與福建省金門縣之間，隔著澎湖水道與台灣相望，距離台灣只有 45 公里。在十九世紀以前，從大陸地區東南沿海前來的移民，大多將澎湖當作前進台灣的跳板。²澎湖由於受地理位置、環境條件、對外交通、公共建設不足等諸多限制，難以發展工業，因此並未納入台灣工業化的名單，只能以發展觀光做為突破，而多年來澎湖也正以觀光業作為主要產業。

但是澎湖每年十月份到隔年四月份，由於東北季風強勁，強度猶如小型颱風，一般夏季的戶外休閒活動無法進行，讓澎湖觀光業只能做半年、休半年，造成澎湖觀光業淡旺季非常明顯。澎湖觀光業所創造的工作機會，卻不足以彌補農漁業衰頹後所產生的產業空缺，致使在尋求較好的生活環境下，澎湖青壯年人口大量外流。澎湖青壯年人口大量外移的結果，造成新生兒出生數減少，每年人口呈現 0.05% 的負成長，所帶來的結果便是澎湖成為為全台灣人口老化比例最高的縣市³。

經本研究審酌各項條件與資料之後，澎湖是台灣離島中最適合發展博弈事業

¹ 《自由時報》，2007 年 3 月 22 日，4 版。

² 楊金燕，《彭南區文化資源集錦》（澎湖：澎湖縣立文化局，1998 年），頁 8-9。

³ 澎湖縣政府（2001），《澎湖縣統計要覽》，頁 32。

的縣市，為了改善經濟，而澎湖也是離島地區中最早提議設置觀光賭場、最積極努力爭取設置觀光賭場的縣市。為了搶得觀光博弈商機，國內外企業與財團早已在澎湖大興土木興建大型渡假村，主要包括：知名牛仔褲品牌艾德恩(EDWIN)及普騰公司所組成的頂盛集團，斥資三十億元在澎湖首府馬公市興建澎湖灣國際渡假酒店，2007年7月中旬已取得各項執照並開始動工，預計2010年前可完工開幕；澎湖人自組的大澎湖國際開發股份公司，計畫在白沙鄉興建大澎湖國際渡假村，威尼斯人集團對於投資大澎湖國際渡假村表達高度興趣；英商湄京集團的台灣子公司也正在申請開發湄京風櫃渡假村。

本研究嘗試以 SWOT 分析模式，針對現階段若要以澎湖設置觀光賭場的政策，作相關分析如下：

首先，在內在優勢(Strengths)部分：其一，自然景觀優勢：澎湖四周環海，海岸線長達 448.974 公里，擁有多樣的海洋環境，境內同時擁有壯麗的玄武岩景觀，加上澎湖縣是全台灣降雨量最少的縣市，主要為 4~9 月之間的颱風與梅雨季節降雨，在非東北季風季節有利於結合博弈事業發展觀光活動。⁴其二，交通建設優勢：澎湖擁有台灣離島地區最佳的交通建設，澎湖馬公國際機場於 2002 年 9 月正式啟用，以及可停泊萬噸以上輪船的馬公商港，在與其他離島地區爭取賭權時，澎湖具有絕佳優勢。其三，土地優勢：澎湖縣內土地尚未飽和，公有土地面積占全縣面積約四成，而且多為大面積之土地，發展用地取得容易。不過部份具有發展潛力的公有土地屬國防部所有，未來釋出恐需中央政府相助。⁵

其次，內在劣勢(Weakness)部分：其一，由於冬季天候與海象不佳：澎湖冬季氣候因受東北季風影響，風速常高達 8 至 9 級風，導致天候與海象不佳，不利於從事戶外休閒活動。其二，人力資源不足：由於缺乏就學與工作機會，澎湖人

⁴ 澎湖每年平均下雨天數約為 95 天，僅為台灣本島的 40%，參閱「澎湖降雨不多水荒漸現 15 日台水澎運」，《中央社》，2007 年 8 月 11 日。

⁵ 「澎湖縣發展計畫」，澎湖縣政府網頁，

http://www.phhg.gov.tw/chinese/DEPART/scheme/develop/part/00/00_5-1.htm

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。⁶其三，澎湖水電供應不穩定：觀光賭場設置後，隨著大量博弈觀光客與相關產業人口進駐，對於水、電的需求勢必大幅增加。過去乾旱期必須從台灣運水至澎湖當地解決用水問題，若設置觀光賭場，必須增設海水淡化及發電設施。其四，離島環境承載容量限制：反對設置離島博弈特區的環保團體認為，離島地區環境原本就相當敏感與脆弱，如果以有限的天然資源應付大量、無限制的人工建設，將對澎湖周邊的海洋生態造成不利影響。⁷

再者，是有關發展的機會(Opportunities)部分：

其一，是兩岸三通的機會：中國大陸自從鄧小平實施開革開放後，經濟成長高居開發中國家之最，近年來中國大幅放寬旅遊限制，富裕後的中國人民開始大量前往海外旅遊。由於中國大陸嚴禁賭博，但是好賭乃是中國人的天性，所以中國民眾一旦有機會赴境外旅遊便大肆豪賭，北京學術單位估計，每年因而外流的資金近六千億元人民幣(約兩兆三千五百多億台幣)，⁸澎湖與大陸沿海相近，加上語言相通，兩岸實施三通後，來自於大陸地區的觀光客將有可能是澎湖設立觀光博弈特區後的主要財源。澎湖現有的對外交通設施優於金門與馬祖地區，因此有絕佳條件爭取兩岸小三通及貨運轉運站。不過由於澎湖海岸線長，無人島嶼多，容易給予偷渡犯和走私犯有機可趁。因此澎湖實施兩岸小三通及貨運轉運站，必須顧慮國家安全因素來擬定完善的配套措施。

其二，是藉亞太地區經濟的崛起趨勢：1997 至 1998 的亞洲金融風暴曾重創亞洲許多國家的經濟，但是亞洲國家的經濟早已復甦。許多研究資料都顯示亞太地區將是 21 世紀全球經濟發展最快速的地區。根據世界觀光組織(World Tourism

⁶ 澎湖 2004 年 65 歲以上人口佔全縣人口 14.42%，參閱林哲璋，《以政策網絡理論分析澎湖設置觀光賭場之政策分析》，東華大學公共行政研究所碩士論文，2007 年 7 月，頁 63。

⁷ 何敏華，《澎湖爭取設置觀光特區附設博奕業之公共事務整合架構分析與管理策略》，中山大學公共事務管理研究所碩士論文，頁 55。

⁸ 「大陸境外賭資逾兩兆 學者促解禁以增財收」，《蘋果日報》，2004 年 12 月 13 日，參閱 http://1-apple.com.tw/apple/index.cfm?Fuseaction=Article&NewsType=twapple&showdate=20041213&Sec_ID=7&Art_ID=1445831。

Organization)的預估，東亞及太平洋地區到 2010 年旅客人次將達一億九千萬人次，2020 年預計入境旅客數將達到三億九千七百萬。⁹澎湖位於東北亞與東南亞地區交界的交通樞紐，有利於吸引亞太其他地區的觀光客。

最後，是有關外部威脅(Threats)的部分：

其一，澳門賭場的威脅：澳門是近年來這波亞洲賭場瘋的帶頭者。根據統計 2006 年前往澳門的觀光客達 2200 萬人，為澳門賭場帶來六十九億五千萬美金的營收，首度超過美國拉斯維加斯，成為世界之冠。澳門政府於 2001 年取消何鴻燊獨占 40 年的獨占生意，開始對外開放賭權後。2002 年起來自於拉斯維加斯的金沙集團(Las Vegas Sands)、永利集團(Wynn Las Vegas)投資的賭場陸續開幕、耗資 22 億美元興建的威尼斯人度假酒店也於 2007 年 8 月底開幕，¹⁰米高梅幻象集團與何鴻燊的女兒何超瓊的斥資 12.5 億興建的米高梅金殿也將 2007 年年底開幕。¹¹根據澳門統計暨普查局的統計，2006 年入境澳門的旅客總數創下 21,988,122 人次的歷史新高，較 2005 年上升 18%。按入境渠道分析，經由陸路的旅客比例最高，達六成左右。就旅客來源來分析，54%的旅客來自於中國內地，其次為來自於香港跟台灣的旅客，分別佔 32%與 7%。¹²因此澎湖開放博弈觀光事業後，就時空距離，以及三通後以中國觀光客為主要客源來看假定，澳門絕對是澎湖發展觀光博弈事業最主要的競爭對手。

其二，新加坡賭場的威脅：新加坡向來以超高效率的政府團隊聞名，也讓新加坡長年位居世界最具競爭力的國家之一。但是近年來因為諸多因素迫使新加坡必須進行產業轉型，一是在亞洲金融風暴之後，經濟受周邊國家的拖累，以及本身經營成本的上升，許多原先設在新加坡的跨國公司也紛紛撤離，轉而前往中國或香港設立營運據點。二是新加坡在 2003 年遭受嚴重急性呼吸道症候群 (Severe

⁹ 賀先蕙，「結合觀光 才能跟澳門、星國搶人」，《商業週刊》(台灣)，1032 期，頁 70-71。

¹⁰ 賀先蕙，「結合觀光 才能跟澳門、星國搶人」，《商業週刊》，1032 期，頁 71。

¹¹ 「斥資 12.5 億美元 澳門米高梅金殿將於下個月開幕」，《中央社》，2007 年 11 月 13 日。

¹² 《旅遊統計》，(澳門：澳門統計暨普查局，2006 年)，頁 5-6。

Acute Respiratory Syndrome, SARS)的無情衝擊，重創了新加坡的旅遊業，諸多因素讓新加坡經濟產生停滯的現象¹³。1998 至 2001 年間，新加坡經濟都創下了負成長，直到 2004 年才隨著世界經濟的景氣而回升到亮麗的 8.8%正成長。然而新加坡失業率一直到 2005 年都還維持在百分之四以上，令傳統上習於低失業率的新加坡難以忍受¹⁴。為了改善經濟、降低失業率，新加坡總理李顯龍在 2005 年 4 月宣佈解除長達 40 年的賭博禁令，開放博弈市場。新加坡將開放聖淘沙島和濱海灣區兩處成立賭場度假村。濱海灣綜合娛樂城，由全球最大博弈營運商美商拉斯維加斯金沙集團得標，濱海灣綜合娛樂城佔地 20.6 公頃，投資金額超過 1100 億台幣，開發項目包括賭場、會議廳、表演場地和豪華觀光飯店的綜合娛樂城，預計在 2009 年開始營運。聖淘沙島賭場的博弈執照由亞洲市值最大博弈業者馬來西亞雲頂集團(Genting International)取得。新加坡希望藉這兩處賭場度假村，帶動新加坡整體經濟轉型，轉型目標是觀光客由 2006 年的 970 萬人，增加至 2015 年的 1700 萬名觀光客，同時為新加坡帶來一百八十億美元觀光收入，至少創造三萬五千個就業機會，讓新加坡改頭換面，成為「東方摩納哥」¹⁵。

其三，亞洲其他地區賭場：南韓是亞洲另一個豪華賭場聚集地區，全國共擁有十四家賭場，每年約賺 5 千億韓元。南韓賭場中有十三家只針對外國人開放，只有 2000 年開張的江源道樂園賭場針對南韓國人開放。韓國賭場中，以華克山莊最為出名，不論在歷史、規模、品質上，華克山莊都屬於南韓博弈業的翹楚，其訪客人均消費額高達五百二十七美元，是亞洲其他賭場的六倍。2006 年南韓在首爾及釜山興建三個專供外國人使用的新賭場。預計這三家新賭場可為南韓帶來一

¹³ 「轉型成功 新加坡絕境大逆轉」，《中國時報》，2007 年 12 月 2 日，參閱：
<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,110504+112007120200242,00.html>。

¹⁴ 杜震華，「新加坡開賭禁 台灣呢」，《蘋果日報》，2005 年 4 月 27 日，A15 版。

¹⁵ 新國賭場 金沙 780 億德標」，2006 年 5 月 27 日，《自由時報》，參閱
<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/may/27/today-int1.htm>；「金沙進軍獅城 聯貸 1100 億」，《蘋果日報》，2007 年 9 月 21 日，參閱
http://1-apple.com.tw/apple/index.cfm?Fuseaction=Article&NewsType=twapple&showdate=20070921&Sec_ID=8&Art_ID=3835855。

千六百五十億韓元的外匯收入，並提供兩千個就業機會。¹⁶菲律賓擁有 14 家賭場，除了蘇比克灣賭場是由馬來西亞雲頂集團所經營，以及克拉克特區的賭場外，其餘皆由菲律賓國營博弈公司所經營。在賭場設備、荷官的服務態度上，菲律賓賭場可以說是「全亞洲最友善的賭場」，因為菲律賓賭場對賭客限制最少，賭客甚至可以在賭桌上抽煙、吃口香糖、講電話。不過菲律賓整體治安不佳，恐怖攻擊、搶案、綁架案頻傳，是菲國發展博弈事業的一大劣勢。

¹⁶ 「錢潮滾滾 亞洲吸金大賽 各國都賭」，《自由時報》，2005 年 5 月 18 日。

貳、台灣其他地區設置觀光賭場的評估

一、金門地區：

位處離島的金門縣，與廈門市遙遙相望，由於長期的戰地管制，致使產業發展嚴重受限。目前金門雖然為台灣實施兩岸小三通的主要口岸，但是途經金門的台商多數僅停留一天，加上金門與台灣之間的航空票價偏高，使得小三通對金門的經濟貢獻著實有限。

為突破地方產業發展瓶頸，金門縣政府長久以來便有設置「觀光賭場」的提議。金門縣政府希望藉由將金門打造為「國際觀光休閒島嶼」來振興經濟。2005年5月，謝長廷擔任行政院長巡視金門時，曾經口頭承諾支持金門設置賭場。2007年4月，金門縣議會於第四屆第六次臨時會提出「金門縣設置觀光賭場之利弊分析及可行性評估報告」，並且邀請各界代表就開放賭場議題進行討論。

設立觀光賭場有利於吸引來自於對岸的中國觀光客就近前往金門當地觀光，但是金門水、電與交通等基礎建設不比台灣本島及澎湖建全，金門同時缺乏五星級渡假飯店，加上都市發展受限於軍事管制等因素，相對不利於觀光賭場設置。

但不容否認，設若金門地區能設置觀光賭場，對於帶動建設及增加就業效果來說，還是有一定程度的助益。由於觀光賭場它必須具備五星級以上的硬體建設，和週邊一些休閒娛樂設施，舉凡飯店服務人員、餐飲、發牌人員、環境清潔、維安保全眾多人員是不勝枚舉。估計一間五星級觀光賭場飯店，它所用的人員總額約是金門酒廠目前員工的二倍之多，它所造就地區就業人口和提升個人家庭收入的絕不容輕忽。

以澳門兩家賭場為例，2006年的營收就創造了130億元澳門幣，故澳門能有今日繁華傲人的局面，全是拜觀光賭場所賜，所以根據本研究的調查發現，再意金門觀點，都咸認假設金門地區能極力爭取到離島一席執照，相信以它具有國際

知名度和距離大陸地捷之便，必定更能吸引國際觀光人士及彼岸龐大客源至地區豪賭一番，那地方政府的稅收有如地下水一樣取之不盡、用之不竭；多年以來一直爭取的基礎建設如：機場擴建、金烈、金燈大橋等等問題將會迎刃而解。

因為，金門民眾心中認為，有人潮就有錢潮，這是千古不變定律，所謂：商界無祖國，何處有商機，商人就往何處鑽，假如，觀光賭場於地區設立，其週遭事業體、包括建築、金融、保險、餐飲，旅遊，航空、陸上運輸、娛樂事業、土地投資等等不勝枚舉，它將是全面性均衡發展，屆時所需要的就業人口是龐大不可計算，相信很多學有專長的專業鄉親，均會急速返鄉投入市場，那長居故鄉的人口數必定會突破十五萬，另外加上每日絡繹不絕來訪的客源，相信繁榮景象是指日可待，夢想是可以成真。

此外，若縣府有豐盈的稅收，加上因觀光客源大量進入而帶動高粱酒的熱銷所產生的雙利營收，自然縣庫就盈滿為患為了疏解消化這龐大稅收，縣府唯一的解決之道就是造福所有現居老人、幼婦、殘障弱勢族群，讓上述弱勢者每月均可獲得最基本生活上開銷之費用，讓金門社會福利這塊「金」字招牌更具行銷價值。但面對設置觀光賭場所可能帶來的治安影響以及在地生活衝擊問題，的確也有可因觀光賭場設立帶來週邊娛樂事業體的蓬勃發展，如舞廳、夜總會、三溫暖、電影院、歌劇院等易滋生糾紛的場所，如雨後春筍般冒出，讓純樸敦厚地區青年易受感染，養成好逸惡勞惡習。針對離島開放博弈業，現階段金門縣的態度表示多年前就已準備了一塊八十公頃的土地計畫興建五星級飯店，一旦政策開放，歡迎有興趣人士和縣府簽約，相信很快就可以進入建設的實質面。

金門縣政府(2007)曾針對離島是否設置觀光賭場議題，提出金門縣設置觀光賭場之利弊分析及可行性評估報告。並樂見各界透過理性之討論，民主表達的公眾參與模式，共同決定金門未來發展。¹⁷

¹⁷ 金門縣政府將進行下列事項：(一)為能促進民眾對於博弈業之瞭解，當透過論壇、座談會等加深認知，進而有共識之產生，使金門的未來發展由金門人自己選擇。(二)秉持嚴謹、客觀、公信的

金門縣府認為，「博弈業」開放與否，近年來政府、學界、民代等各階層時有討論、研究或建議，隨著議題炒作，將「觀光」與「賭博」原屬不相干之二件事，包裝成「博弈性觀光事業」，其目的不外乎企圖藉著博弈業的設置，希望能「化解賭風猖獗的問題」，又可「解決政府財政赤字的難題」，以及「創造就業機會」；但相對也有論者認為會讓國家社會付出各種有形、無形的成本，也對治安等帶來負面衝擊。

該報告指出，正面影響方面在經濟層面上，將有改善產業結構助益。對原本產業式微或土地貧瘠的地區，注入經濟新血，得以產業轉型或刺激經濟活動。另外，增加政府稅收。政府可增加賭場的營業稅收，及其他因賭場帶動相關產業的稅收。其次，就是增加工作機會，可增加工作機會(如專業發牌員、保全人員、服務生等，以及相關行業所提供之直間接工作機會，如代幣製造商、電腦遊戲設計師、營造業員工等)。至於在帶動相關產業發展上，諸如交通運輸業、住宿業、餐飲業、旅遊業、零售商品業、金融服務業、保全業、娛樂業等產業之發展。而在社會層面方面，稅收可專款專用於社會福利，如福利基金、文化教育基金、醫療服務、公共設施基金、市容整建經費等。其他層面上，可將賭博活動納入管理，提供另一類型之休閒活動。

有關負面影響方面，在經濟層面上，局部性的經濟發展，可能導致地方經濟過度依賴少數的企業家，其企業經營將直接影響員工生計或地方經濟的運作。而面臨生活費用上漲的壓力方面，一般而言，賭場開發設置後，將增加當地的便利性，導致當地的地價會高漲，而使得中、低收入需負擔重的地價稅、房屋稅或通貨膨脹壓力。另外，造成地下經濟，可能被黑道份子利用而成為洗錢的工具，造成地下經濟，這是觀光賭場設置前不可不加以預防的。至於增加社會成本方面，

立場針對是否在金門縣設置博弈業進行諮詢，測定主流民意取向，作為施政之參據。(三)若主流民意認同是項產業之引入，將籌組推動小組，研擬配套措施，針對國外主要地區之博弈業之管理組織、執照特許制、甄選過程回饋方式、監測機制、治安防治、社會輔導等配套作為深入瞭解，綜理出適切之管理方案。(四)縣之綜合發展也將以此產業存在之情境，推估人口總量，據以作為未來住宅、教育、醫療、社福、水電、垃圾、交通等面向之評估與規劃。

賭博人口增加，影響民風，塑造「一夜致富」的形象，可能使人們養成好逸惡勞，崇尚拜金主義。也可能為家庭帶來破產、婚姻暴力，甚至產生問題兒童。再者，就是價值觀的改變。賭場雖創造工作機會，因非技術性工作，不會刺激居民追求更高知識與學歷的期望，影響居民的價值觀，忽略教育的重要性。

而犯罪事件方面，可能帶來更多好賭之客及犯罪率之高漲，將使藥物犯濫、娼妓、犯罪組織、竊盜、犯罪暴力等問題之激增，此有賴政府之保護及規範，而經營者亦應有專屬之保全措施，使治安免於惡化。至於設置博弈業應評估事項上，博弈業之設立，首應有法律許可為其必備要件，但一個地方能否設置，未來經營得否永續存在，宜就下列事項予以考量評估。在地理層面上，地理阻隔性來說，博弈業之設置雖可創造就業機會、增加政府稅收、促進地方繁榮等正面影響；但亦可對社會造成某些負面影響。如影響當地居民價值觀的改變、民情風俗、社會道德頹喪等，因此其區位孤立、封閉則有利於管理，使其不良影響降低至最小。

在開發潛能上，宜分為兩方面加以探討、評估是否能否提供適當規模之開發面積，以及良好之地形、地質、土壤等因素。在交通層面上，便利的交通是發展事業不可或缺的條件，亦是選擇據點時的重要考慮要素。此外，設置該區未來交通之發展，是否有做相關開發計畫，亦應納入設置之重要評估事項。而在資源層面上，就餐飲及住宿來說，旅客在旅遊地區停留期間，對飲食或住宿的需求是很普遍而明顯的，良好的餐飲住宿可以延長旅客停留時間或重返旅遊。至於互補性休閒遊憩設施上，要保持旅遊參與者在旅遊地區停留期間適度的刺激或覺醒，僅僅提供賭博或僅天然資源是不夠的，還必需有一些互補的休閒遊憩機會。這些互補性遊憩機會(如高爾夫球場、網球場、會議廳等設施及具有吸引力之觀光活動或表演節目，如熱鬧的秀場等)可以創造其新鮮、豐富多元、不確定性，以及重要性的遊憩體驗。

在公共建設層面上，就通訊設施便利性來說，當地的電信供應情況是否足夠、方便，或未來之擴展計畫能否提供營運發展所需，均在設置前予以考量。而垃圾

處理能力上，大量遊客湧入所帶來之垃圾問題，能否有效且迅速的解決，是非常重要的考慮因素。另外，水、電供應能力上，遊客之湧入，勢必增加大量之水電需求，因此應考量水電之供應是否足夠。而污水處理能力上，設置地區對污水處理、下水道的設施是否合乎標準及未來污水之處理能力。至於醫療設施充足性上，所謂醫療設施充足性係指設置地區醫療機構數量、分佈、設施之品質及醫護人員供給數量之充足性，以因應遊客萬一發生意外之處理能力，此為設置時應予考量因素。

在社會層面上，就治安條件配合度來說，新興賭場成功與否，取決於外來觀光客對於賭場是否有舒適及安全之感覺，賭場的經濟力強弱，主要繫於遊客之再返率，換言之若犯罪問題無法受到控制或是人們無法感到安全，那賭場將很難成功。有關勞動力來源之足夠性方面，當地勞動力資源所提供賭場及其週邊產業所需要之勞動力(如住宿、餐飲、運動、旅遊業等從業者)之配合度與充足性。是否能穩定並充分提供各種不同質量的勞動人口，為賭場設置考量之要因。另外，週邊產業之配合性上，所謂週邊產業牽涉很廣，如旅館、餐廳、酒吧、交通、停車場、零售商、金融業、育樂業、遊憩資訊業等，此等週邊產業之配合性亦為賭場設置考量之評估範圍。至於民意層面上，自由開放的社會亦使得民眾自主意識提高，且民意等價，因此博弈業是否設置，須先正式徵求地方意見，一定要取得多數民眾同意才能設置，亦才會得民眾的支持。

前揭報告亦指出，近來媒體不斷報導「賭場」、「賽車」、「賽馬」等博弈性事業之開放，「只准在離島」、「只准發四張執照」、「先開放賽車、賽馬」等說法紛見諸媒體，或許選舉將屆，促使不斷加溫，但行政院目前並無正式之政策版本公布，據瞭解因涉及層面甚廣，尚需深入探討，方能進入評估階段。金門縣政府後續經建規劃，縣發展定位為「國際觀光休閒島嶼」，於綜合建設實施方案列有進行邊境博弈業可行性評估，將於中央法規制定後，針對民意調查、經濟產業、觀光發展、交通運輸、水電資源、治安維護、回饋金分配、事業管理進行研究。

二、綠島地區

綠島設治於台灣省台東縣，位處台灣東南外海，與台灣其他離島地區相較，綠島的觀光發展時間較晚，直到 1985 才由台灣交通部觀光局擬定的「綠島風景特定區計畫」拉開序幕。綠島擁有豐富的海洋資源、海底景觀、火燒山等自然景觀，以及過去以囚禁政治犯及重刑犯聞名的綠島監獄。但是綠島現有交通主要以海運為主，因機場跑道狹小，僅能供 20 人座小飛機起降，加上 6 至 9 月颱風季節等因素影響，嚴重限制綠島觀光業的發展。

綠島目前尚無真正大型觀光投資案與公共建設，為了改善綠島的產業發展困境，台東縣政府曾於 1997 年 2 月發表《綠島設置賭博性娛樂事業專案研究計劃》，並於招開公聽會調查綠島居民對於設置賭場的看法，高達 84% 的受訪者肯定發展娛樂性賭博事業能夠改變綠島的展業發展，有條件支持設立觀光賭場的受訪者亦高達 78%。不過綠島成立博弈特區的前提，必須先改善綠島的交通以及當地水電供應狀況。

三、台灣本島

雖然台灣設置觀光賭場的地點主要考量多在偏遠的離島地區，但是台灣本島中南部的許多縣市為了開拓財源，也積極向台灣中央政府爭取設置觀光賭場。台灣東部的花蓮縣議會於去年 5 月通過決議，爭取設立觀光賭場，縣府初步規劃在立霧溪至三棧溪口的七星潭海灣地區或花東縱谷，設置觀光賭場。台中縣與市政府規劃在鎮南休閒專用區及台中縣烏日鄉的高速鐵路特定區內設置博弈專區，規劃案已經獲得台中市議會通過。¹⁸ 高雄市在爭取運動彩券發行失利後，高雄市政府爭取設置博弈專區的態度開始轉趨積極。高市府規劃的地點則以旗津優先，並結合屏東縣小琉球引進海洋觀光博弈產業，高雄市政府計畫與屏東縣政府聯手爭取觀光博弈專區的設置。不過高雄市政府除了必須就博弈專區設置議題與當地居民

¹⁸ 「爭取賭場 五縣市積極表態」，《自由時報》，2007 年 3 月 22 日，參閱：<http://www.libertytimes.com.tw/2007/new/mar/22/today-p3.htm>。

溝通外，旗津海岸線侵蝕狀況非常嚴重，壓縮博弈專區的腹地，高雄市政府必須額外向中央爭取十餘億元的補助經費，投入旗津海灘的維護作業，成為高雄爭取設立博弈專區的不利因素。¹⁹

¹⁹ 「市府爭博弈專區 旗津人愛又怕」，《自由時報》，2007年11月27日，參閱：<http://www.libertytimes.com.tw/2007/new/nov/27/today-south7.htm>。

參、離島設置觀光賭場的論辯

根據陳麗貞(1995)觀光賭場開放設置之影響認知研究顯示，基於財政的需要，我國部份地方政府積極爭取設置觀光賭場，然而在經濟效益之外，也需要考量觀光賭場開放設置的影響。就個人屬性與設置觀光賭場的整體評價而言，以男性、已婚者、居住中、北部、曾到國外觀光賭場者，對於觀光賭場的整體評價較高，而離島居民與環境、社會領域的專家學者的評價較低。值得強調的是，觀光賭場的正面影響，包括帶動相關產業、增加稅收與社會福利，在負面影響方面，則不容忽視觀光賭場可能造成地皮炒作、犯罪集團的涉入、色情氾濫、噪音空氣汙染。

而從劉代洋(2001)對澎湖發展觀光賭場之可行性分析中亦可得證，當地民眾最有可能承擔的社會成本，包括了：其一，不動產投機風潮，使住者有其屋的理想無法實現。除此之外，許多搶建賭場相關的建設，頓時造成當地民眾生活環境的破壞，到處塵土、破瓦、施工車輛等。其二，若預期的成長並未如期出現，那麼這些社區就顯得準備過當，許多設備及建物未完全完工就無法再繼續動工，這樣大筆的投資成本實在是很大的負擔。其三，社會風氣惡化的趨勢，民眾將比較擔心黑道、色情、毒品、地下經濟等影響生活品質。其四，教育問題，兒童、青少年的安全防護及價值觀是否會有偏差。其五，沈溺賭博者增加的問題，必須提供許多相關社會諮詢與服務的機構。

但根據美國的資料顯示，近年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較低，主因在於繁榮的 Casino 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 Casino 並不一定會對現有治安造成莫大的衝擊。而根據統計，真正沈溺於賭局中的人數，僅佔參與者的 1.5%~5% 左右。是故，若能對所有參與觀光賭場的交易人、機具設備及其供應商、經營者及參與

者，均訂定嚴格的遊戲管理規則，則可以降低觀光賭場之社會成本。

離島設立觀光賭場一案，非單純的觀光政策，而是重大的公共政策，內政部營建署(2002)曾提出「離島地區設置博弈事業可行性評估」報告，指出台灣社會對離島設置賭場意見分歧，反對與支持者皆多，尚未形成社會共識。支持者認為觀光賭場的設立，將有助於離島地區的經濟發展，至於負面影響則可透過管理方式解決；反對者認為，開放賭場設立牽涉社會風氣；恐將增加犯罪、治安問題，影響甚大。因為觀光賭場一定會帶來正面及負面的影響，正面影響，會帶來經濟利益與人民收入，促進地方繁榮，負面衝擊，對生態環境的影響及社會和文化上的不良變化。就對當地居民而言，從正面的角度以觀：舉凡能帶給當地居民就業及增加收入的機會，當然是好事，尤其外島居民工作機會不多，開設賭場除了增加工作機會，周遭如飯店業、小吃業、名產業及水上遊憩事業等等，均能大幅提高收入。

而從負面的角度來看，賭場需要專業人士，當地居民是否有能力擔任，會不會造成高所得者由外來者擔任，當地居民只是低所得者廉價勞工。外加居民因設置賭場後大量投資周邊的行業，結果仍設限天氣因素，一年只能做五個月生意。(澎湖等地區因天氣因素旅遊旺季是端午節過後直到中秋節之前，此外時間即便天氣晴朗，風仍然很大，海水溫度亦低，完全不適合戶外觀光，更遑論水上活動)造成人力的浪費。

次就當地經濟文化、社會文化及生態環境而言，從正面的角度以觀，：由於賭場開設，必需引進外國管理經驗，將會提升當地的視野及競爭力。設置賭場可增加地方稅收，無形中加強地方的福利，如老人年金、健全醫療及降低稅率等等。另外必需興建海水淡化廠以因應不足之淡水、需擴建機場以因為大量運輸、擴建遊艇碼頭以增加遊憩設施等等，這些大型投資建設均可促進當地經濟發展。而負面的情況，則是大量的遊客湧入，亦造成環境污染及生態平衡，外島地區本身要消化當地廢棄物能力便有限(如馬祖正與基隆市洽商垃圾運至台灣焚燒)，加上大量的遊客，將嚴重破壞環境平衡。

「賭」與「色」經常是如影相隨，無論是合法或非法色情場所，都將造成當地文化衝擊，賭通常又與暴力有關，賭輸的人想翻本就找地下錢莊借錢，或是做出犯法事件來籌措賭本，造成社會治安問題。賭能一夕致富，也會造成居民勤勞儉樸觀念的改變。故不論興建海水淡化廠、擴建機場等工程，一旦觀光人潮退溫這些建設將為票房毒藥。此外，設置賭場不是只賺本國居民的錢，還有賺全世界的錢，澎湖等外島沒有國際航班，加上澎湖機場(正確名稱為馬公機場)為軍民合用機場，對民航機而言地面軍事設施造成過多障礙物，要成國際民用機場，困難重重。

最後從消費者的角度來說，離島若有觀光賭場，台灣民眾能去設備豪華的賭場而不需出國，當然是好事，一定趨之若鶩，加上澎湖等外島風景優美，海上活動盛行，賭場與戶外活動相互輝映，也一定能吸引外國觀光客。但從負面的思考以觀，以國人對觀光旅遊行為而言，均以新奇好玩為前提，一旦新鮮感消失，便會疲乏，例如金門及馬祖開放之初的熱潮到目前只有低價團的行程。而國外觀光客要轉機才能抵達，會消耗的成本及時間加上澎湖等外島天候的因素，加上冬季不適合戶外活動，甚至連上街都不會想，很難永續的吸引觀光客。

綜觀上述原因，離島因天候因素造成觀光客偏重於夏季，加上在地目前國際化的程度不足感覺，若貿然設置賭場或許是一帖猛藥，會帶來短暫的繁榮，但接踵而至負面效果會否會遠超過實質效益，值得深思。台灣的觀光產業教父嚴長壽即曾表示，²⁰始終反對澎湖推展博弈事業，如今馬政府姿態勢在必行，他比喻這就像是硬把美女推入紅塵，他並以「狗吠火車」自嘲，澎湖的美還沒發揮到極致，卻急著將賭場視為拯救觀光的特效藥，恐怕只會賠了夫人又折兵。

「我絕不是要斷澎湖人的生路！」提到澎湖發展博弈，嚴長壽強調，反對博弈設在澎湖，並非要讓澎湖觀光停滯不前；相反的，以他的觀點看澎湖，過去曾被海盜長期霸占，更遭荷蘭人長期駐守，文化經水乳交融散發特殊味道，故事說

²⁰ 「急推博弈 像把美女推紅塵」，《中國時報》，2008年10月23日。

也說不完，「這就是最棒、最無可取代的賣點！」嚴長壽進一步指出，澎湖風勢強勁，或能因地制宜發展「風車城市」，將整個馬公市用風車包裝，讓海上有風帆、路面有用風力發電，並以風車裝飾觀光公車，透過純白色能源行塑澎湖意相，絕對是全球最出色的「節能島」。

如今澎湖發展博弈可能性越來越高，讓他自認自己就像「狗吠火車」。他說，澎湖就像是一位美女，不需要化妝就很迷人，政府該做的就是讓她展開笑顏增添魅力，將最根本的美與文化發展到極致，而不是只想著推入紅塵濃妝豔抹，哪天發現要恢復原貌，屆時不知道要耗費多少成本、心力，當局者不可不深思。

不容否認的是，開放觀光賭場將有可能產生吞噬（排擠）效應，導致賭業獨興（吸金黑洞）、他業蕭條；同時，取代效應對當地個人行為的所帶來的影響（時間與金錢花在賭上面，就不會花在其它活動如投資、生產、購買、休閒遊憩等活動上面），將產生以下幾項值得正視的問題：其一，知名的房地產業、賭博產業大亨 Trump 曾說過：「人們會將大量的金錢花在賭場裡面，而這些錢原本可用在買一台冰箱或是一輛新車上面。當地的商家，勢必會因他們的客戶將錢花在賭場裡面而受創。」其二，幻象賭場（Mirage Casinos）的總裁 Wynn 亦曾公開表示：「明白的告訴你們，根本就沒有任何理由，可以讓你們在座當中的任何一位產生這種期待：因為湧進來了很多人，所以這些人就會跑進你們的商店、餐館、或酒吧。事實上，期待那些現在不來光顧你們餐館或商店的人們，會因為我們要在這蓋這棟建築（賭場），就會來光顧你們的餐館或商店，根本在邏輯上就是錯誤的。」其三，著名的企業諮詢顧問學者 Nelson Rose 說：「大西洋城以前是個濱海貧民窟，如今，它成為了一個設有賭場的濱海貧民窟。」他甚至形容賭博合法化是「經濟上的黑洞」。其四，觀光賭場的設立將會造成土地的炒作風潮，使得當地的土地及租金上漲，連帶會使得民生物價預期性的上漲，當地的居民將需付出更多的不合理成本，方能取得不動產的所有權或使用權。

是故，觀光賭場將可能對所在地造成三個層面的排擠效應：第一個層面的排

擠效應是周邊的製造產業，因當地的企業擔心員工在被賭博吸引後，曾造成管理上的困擾，所以會搬離該地；第二層排擠效應是由於觀光賭場的設置必須先發展其周邊事業，例如新的飯店、餐廳、購物中心，而使當地原有的休閒服務業難以生存。第三層排擠效應在於對當地人口就業機會的衝擊，設置賭場原本可以創造就業機會，但假設觀光賭場設置於離島，當地的人口結構已嚴重老化，不符勞力的需求，所以對當地就業根本沒有幫助，反而因打擊了原有產業，導致當地居民就業更形困難。

此外，從環境承載力的角度來說，離島的開發條件亦的確較本島的腹地優勢遜色。其中季節性氣候、水源及電力供應、交通設施、垃圾處理以及生態保育等因素，在在都是離島不適合進行大規模人工開發的限制。設若未來觀光賭場的選址落腳於離島，且仍以大型國際渡假村內之附屬性娛樂設施為營運定位，主管機關應對於是項渡假村開發案堅持採取最高標準之原則來進行環境影響評估，以面對來自國內各界不同的批判與質疑。

以前述離島交通設施的限制來說，澎湖的馬公機場或金門的尚義機場，現階段都無法起降大型民航機；換言之，若不拓建機場跑道及航站，現階段要爭取國際觀光旅客前往當地渡假消費，勢必要透過轉機或替代性交通路線（例：金廈小三通）來進行接駁，相對增加旅遊成本，對於觀光客來說，不僅無法提高價格性誘因，也會浪費不必要的時間成本，相較於鄰近國家的觀光賭場，其交通便利性明顯不足。但真正令人憂心的是，為了因應大型渡假村開發計畫的實施，而全面快速增加離島地區的相關基礎建設，如果外來消費人口順應成長，則是項政策十分值得期待與肯定；反之市場發展未如預期，政策錯誤所形成的浪費與環境破壞，將難以彌補。

基此，本研究建議，未來無論以離島或本島作為開發對象時，主管機關對於營運計畫的評選指標之中，應納入以下兩項關鍵因素：其一，投資者應承諾及配合投入因應專案開發所需進行之在地基礎建設工作，以降低政府負擔並擴大政策

邊際效應；其二，經營者應落實對於環境維護責任的分擔工作，以避免環境品質的惡化以及協助生態保育工作的進行，關於此部份可考慮要求業者於承攬計畫之初，即設置專案基金辦理，日後營運過程中亦須逐年相對提撥營運金持續落實責任分擔。

