

## 第六章 結論

### 壹、研究發現與討論

從很多國家博弈產業的發展過程來看，是否要全面開賭一意即將博弈事業合法化和賭博行為除罪化劃上等號，或者進行某種程度伴隨限制條件式的開放，其實都經歷過一段很長時間的政策論辯。固然從經濟發展的角度來看，博弈產業有機會增加財政收入、帶來就業機會、帶動相關產業發展，但令決策者最過憂心的仍然還是「社會影響」的衝擊。

無論是宗教教義、民俗風情、社會心理或人民價值，全面開賭抑或某種條件限制下的開賭，其實都有很多的保守性議題需要去面對。特別是因為開賭所直接產生的負面社會危害，諸如：整體犯罪率上升(竊盜、性犯罪等)、連帶性犯罪行為增加(毒品、暴力事件)、人民勞動價值觀改變(笑貧不笑娼)、家庭內部關係惡化(酗酒、病理性賭博成癮徵候群)、特種的行業快速興起(幫派或組織犯罪團體介入經營)．．．等。

值得注意的是，台灣人民的傳統社會心理與價值觀，其實對於賭博行為也存在相當程度的負面觀感。固然有此一說是，台灣人民的賭性堅強，目前即便已開放多種博弈彩券娛樂機制，但地下非法聚賭行為仍十分熱絡，無論是麻將、天九牌、六合彩、職棒簽賭、賽鴿、連線電子賓果．．．等，如果能讓這些行為就地合法，反而有助於導引非法事業步上正途，也便於政府介入進行監督管理，進而刺激博弈娛樂事業的正面社會貢獻，造就整體經濟發展收益。

如果以上的論述成立，令人好奇的是，如果未來也開放了觀光賭場的設立，這些地下賭博行為是否會繼續存在？觀光賭場如果只開放給特定人進入消費，無法有效全面導引從事地下賭博的族群進入合法娛樂消費的正軌，本研究以為，台灣人民的社會心理，恐怕得面對一個自我分裂的價值認知困境。同樣地，台灣在

開放博弈彩券多年之後，我們對於人民社會心理的價值認知與接受度，也仍然缺乏一個有效而深入的評估方式。因此，現階段在考量開放觀光賭場的過程中，我們對於民眾心理的掌握，應該進一步尋求研究調查資料的論據支持。

值得注意的是，現階段倡議開放觀光賭場政見的輿論，並不是來自多數民眾的政策期待，而是特定地區的政治人物，和肩負遊說立場的民意代表。民眾對於觀光賭場的內涵與未來的運作方式，開放觀光賭場後的利弊得失，以及與之本身生活間的關聯性，其實普遍存在一知半解的疑問。從國外的發展經驗來看，在民主政治架構之下，開放觀光賭場設立的規模與數量，不僅只是社會影響程度控制的多寡，更是一個具有某種利益關係妥協的政治問題。

基此，採取公民投票機制，作為平衡並確認政治菁英與民意輿論間的橋樑，或許能為開放觀光賭場的政策，尋求更為紮實而具體的共識基礎。但是辦理公民投票的實施對象與範圍，以及對於公民投票結果的處理與落實方式，在在都值得我們在推動觀光賭場政策前，應先行一併考量。究竟台灣現階段法制上對於公民投票機制的運作，仍處與一個摸索及漸近成長的階段，即便現今公民投票法，已賦予地方自治團體對於地方性事務，具有一定程度的自主空間，但公民投票的議題設定本質，仍然是比較化約且具高度政治性的主張，因此面對繁複且多層面的社會影響課題乃至長遠及宏觀的經濟效益分析，公民投票機制充其量也只能作為一個制度化民意看法的確認，民眾無從也無法透過公民投票的結果，獲得一個深刻而完整的政策理解，更遑論進行廣泛而深入地審議式政策論辯與溝通。

因此，本研究以為，未來開放觀光賭場的政策時，從社會影響控制的角度來看，將之定位為特許事業，由專責監理機關來負責營運監督管理，並由專法來加以配套，當然是一個比較嚴謹的配套作法。但中央與地方間在是項政策上的互動關係，以及地方政府與地方政府間的政策競逐扞格，設若伴隨觀光賭場經營正面效益大幅成長而白熱化時，前述地方局部性的公民投票機制，可能只能作為初期特定區位開放下的政策配套機制，長遠來看，開放觀光賭場乃至賭博行為除罪化

的課題，都可能需要透過公民投票機制，來凝聚全國性的社會共識。

但從現階段政策推動的需求來看，我們或許要思考的是，如果未來政策開放的區位落腳在離島，將是項政策交付公民投票的作法，是否適用現行公民投票法的規定？還是要先由中央先行釐清相關政策法制間的競合關係，再確定交付公投的遊戲規則。本研究以為，一旦遊戲規責確立之後，我們更需要審慎面對的是公民投票機制運作結果的辦理問題。設若公民投票的結果，出現與現階段政治菁英與輿論中支持設立觀光賭場相左的看法，觀光賭場的開放政策議題進程，應該要進行何種調整與修正？更值得關切的是，未來該地區是否還有重啟政策推動的機會，這期間又需要多少的沉澱與準備時間；而面對其他有意競逐觀光賭場的其他地區，是否存在更換區位辦理政策公投的可行性？

回顧整個觀光賭場開放設立與否的政策議題，其實已歷經十餘年的討論，但從目前一般性的輿論反應來看，台灣的整體經濟發展並未如預期，許多民意代表或地方政治人物，對於經濟情勢改變的期待，多半迫切的希望能出現萬靈丹。觀光賭場的設立從過去到當前的政策形成及討論過程中，也一再被定調成萬靈丹。過去委託單位曾呈報給行政院一項吸引民間投資國際觀光度假區(草案)，雖未與觀光賭場之設置直接相關，但仍清晰可見增加財政收入，繁榮地方經濟的思考。因此，台灣的觀光賭場的設立，能否一如預期有助經濟正面發展進而帶動地方繁榮，增加社會福利資源，其實還有很多的問題需要釐清。

首先，我們必須先討論幾個很重要的觀念，開放觀光賭場與「開賭」，在政策管制及立法配套上是有非常大的不同。觀光賭場本身可以是一種「局部性措施」，「特定身分對象」或「特定區位性」的概念，更重要的是成立觀光賭場或許是開發觀光資源過程中的選項之一，但是設立觀光賭場不見得必然會帶動整體觀光產業的發展。

同時，台灣的觀光產業，主要靠的還是「國際觀光客來台」市場的消費刺激來挹助，台灣的觀光賭場必須要很精準的掌握消費人口，才有可能將盈餘收益與

發展效益來轉化成地方產業及社會福利的正面發展助力。反之，如果把成立觀光賭場等同合法開賭，這個政策所要面對的社會成本付出，將是極為沉重的負擔。而觀光賭場的目標客源如果不夠明確，經濟效益不僅無法呈現，更有可能因為參與賭博模式的不設限，而產生種種的社會問題，進而導致整體治安或社會秩序的惡化。

經過本研究初步整理其他國家設立觀光賭場的區位與運作經驗來看，觀光賭場的設立，是否需要依附天然觀光資源，還是說觀光賭場的設立，要選擇都會區與非都會區，甚至，觀光賭場是否要開放所在地民眾進入消費，都沒有絕對的優劣標準。但特別需要注意的是，設立在自然區位較具隔離性的地點，或許在管理與社會問題的防治上，具有較佳的先天性優勢，但真正的運作與管理問題，還是要看配套措施的規劃與落實是否完備。

從現階段的研究成果以及本項委託研究計畫開展的目的來看，值得注意的是，開放觀光賭場除了博弈活動本身的社會屬性與價值觀感外，到訪觀光賭場的旅客，其與當地居民接觸所產生的社會影響，亦須加以深入分析。若以正面的角度來看，開放觀光賭場對特定地區的公共服務建設的增加以及社會服利資源的挹注效果來說，以國外經驗為例，答案是肯定的。

但從負面的社會成本累積來看，以經常性到訪觀光賭場從事博弈活動的旅客個人為例，有形的部份包括了：「個人醫療成本的上升」、「個人收入的減少」、「對家庭經濟帶來傷害甚至破產」、「關係人的連帶性支出(bailout)」、「個人負債的增加」，甚至是「個人違反法律規定」的情況，都有可能惡化。而從其它無形的社會影響層面來看，倘若因為賭風猖獗，設立觀光賭場地區之賭博人口劇增，進而延伸出「病理性賭博」(Pathological Gambling)癮候群之問題，其影響效應將不只是「賭客本身」，連「賭客的家庭」與「周遭青少年」都將連帶受衝擊。此外，「社會價值觀的改變」、「生活環境的惡化」乃至設立觀光賭場地區的「人口結構改變」，都是不容忽視的負面且無形之社會影響課題。

但除了社會性的影響因素外，在選擇觀光賭場的區位，意即未來政策從事開放設置時的地點與規模，又應該兼顧哪些條件性因素呢？本研究以為，撇開觀光賭場設置的純粹利潤性經濟因素來看，我們可以大膽假定，除非開放地區的治安條件配合度足夠，否則均不利於觀光賭場的長期營運與發展。

基此，本研究綜整上述博弈產業發展特性以及可能產生之社會層面衝擊因素後，在權衡委託研究單位之研究需求與台灣未來開放設置觀光賭場之實務管理需求的情況下，我們從「法律規範」、「治安維護」、「人民觀念」以及「在地衝擊」的四個構面，對照「離島特區」、「本島特區」以及「全面開放」等三大類之設置區位模式，透過 Delphi 多回合問測的機制，提出了綜合性方案的社會影響評估建議。

本研究以為，現階段值得注意的兩個問題是：其一，如果過去的政策評估結論一傾向小規模局部開放設置觀光賭場的政策思維，仍然獲得大多數社會共識的支持，全面開放一途當然沒有急迫性的政策壓力；其二，如果小規模的局部開放，引起地方政府間的惡性競爭，甚或獲得特許設置者，不僅未獲當地民眾的共識與支持，更遭致反彈出現強烈的鄰避抗爭，都將有可能讓觀光賭場的設置，陷入無可挽回的政策推動困境。是故，在各種可能性政策發展方案情境評估中，配套條件的完善化，方是解決及形成政策共識的關鍵因素。

誠如前述，國內針對觀光賭場是否應合法設立，已歷經了十餘年的討論，相關研究及委託規劃調查亦相當多。雖然國人在觀念和想法上尚屬保守，但「博弈」始終與國人及歷史文化淵源關係密切。綜觀近年來國際上許多先進國家紛紛將「博弈」視為「剪不斷、理還亂」的一項產業，採行寓禁於徵的策略來開放與管理。

觀光賭場的開放後所帶來許多財政、社會文化、色情、環保、經濟、犯罪……等方面的廣泛影響，正反兩面專家皆有其見解。然而不論正反面專家的論點，許多的研究報告均傾向建議政府「以離島作為賭場開發的選擇」，以「最小化」觀光賭場的建設模式，降低其對社會與自然所帶來的衝擊。因為到底「賭場經營有沒

有商業合法化的可能？」以及「賭博行為能否成為一種正當的休閒娛樂？」就當前的社會心理以及認知價值來說，尚有極大的歧異性存在，有待社會普遍共識的凝聚。

## 貳、研究建議

從本研究的預設的評估立基點來看，未來開放觀光賭場的政策範圍與幅度，都應該首重社會影響層面問題的防治，其次才是經濟性因素的考量，再其次才是地方利益的照顧。換句話說，現階段有觀光賭場設立的政策爭取過程中，地方熱、中央冷的情境，其實正是有關當局從事觀光賭場開放前必要的決策沉澱過程。舉例來說，台灣本島現階段已有至少六縣市以上(台北縣、苗栗縣、彰化縣、雲林縣、高雄縣、屏東縣)的地方首長與民意代表，直接或間接表達過爭取開放觀光賭場設立的意願，而外島的金門與澎湖更是不遺餘力的投入各種開放設立的遊說與行銷。

上述地區除普遍都存在地方發展受限的問題，而受限最大的關鍵就在於財源，地方希望藉由觀光賭場的娛樂稅捐收益來改善地方財政，進而帶動地方的其他相關發展。但本研究真正憂心的是，地方未來對於開放觀光賭場設立前的民眾心理教育以及開放之後的管理監督問題，截至目前為止都沒有一個完善的準備計畫與因應方案。換句話說，現階段爭取觀光賭場的立基點如果僅止於地方利益，地方未來如果無法負荷或承擔負面社會影響，甚至是觀光賭場營運不善時的後續處理能力；令人憂心的將是，錯誤的政策影響，將遠比貪污與失能所導致的資源浪費更為驚人。因此，地方有意爭取設立觀光賭場者的準備，以及相關營運配套措施的規劃，當是未來核發營運許可前的重要評估標準。

### 一、民眾心理層面的教育：

值得深究的是，未來無論我們要發展大規模的博弈特區或普遍設立小型賭場，我們所要關心的重點還是社會觀感的問題。由國外觀光賭場開放設立的經驗來看，有效的營運管理方法，當有助於降低觀光賭場所產生的負面社會危害。首先，要建立起賭客預定承擔風險的觀念與機制，簡單來說，也就是賭客在入場前所籌措的賭資，即便全部賠光，也不應該或不致於影響賭客的正常生活。而要落實這個目標，或許可以考慮在觀光賭場的設立上，讓容易引起賭客連續投注的大

型電子機台式賭具，儘量遠離人口密度較高的都會地區，此外，未來在管理制度上也應考慮在賭場內建立起消費預付卡或代幣交易的機制，並建立當次消費最大賭資賠付額上限的規定，以嚴格禁止賭資借貸以及賭客信用交易行為的發生，讓賭客能於事前建立起風險管理的意識，同時也應合理限制賭客於賭場內過度便利地取得持續下注所需的資金，進而有效避免過度的賭資賠付，影響個人信用以及對家庭生活所造成的連帶衝擊。

其次，開放觀光賭場前也應對本國人民施以必要的消費觀念宣導與教育。究竟從正面的角度來看，博弈行為可以視作是休閒活動的一環，但更重要的是，這也是一種機會成本的選擇過程。賭客所投入的消費時間與金錢，合理的替代產出是休閒遊憩體驗，但從風險負擔的角度來說，賭客所投入的時間與金錢，不必然會獲得更高的投資報酬，反而有可能造成實質的財物損失以及精神衝擊。換句話說，賭客應對金錢以及預期報酬的得失，建立平衡觀念及心態，並正確認知即便持續投入時間與賭資，也不見得會造就財富上的累積，反而有可能會對日常生活作息帶來嚴重的影響。開放觀光賭場的設立，絕對不希望造就病理性賭博成癮症患者的增加，是否需對於賭客入場的頻率、次數以及停留時間，採取必要的管制，也應審慎加以評估。更重要的是，對於入場前的消費教育抑或賭客消費後的心理輔導，則是配合觀光賭場設立所應採取及不可或缺的配套性機制。

基此，未來若開放設立觀光賭場，則應設置諮詢與宣導窗口，務必確保讓賭客對於觀光賭場內的消費機制與投注規則，有完整的認識以及風險觀念，才能開展其後的博弈體驗。此外，賭場內也應對向賭客進行投注行銷的活動加以設限，避免賭客與賭場間發生不理性的消費心理預期，進而導致消費糾紛。最後，賭客在消費過程完成後，特別是面對輸贏落差極大的情況時，賭客間的關係調處以及賭客心態的安撫，也應是賭場管理過程中不可不慎的課題。設若，某賭客的賭資損失極大，當下的心理輔導以及避免極端性自殘行為的發生，都應是開放觀光賭場設立前，必須完備化的配套措施；相反地，如果賭客的報酬收益極大，賭場本



身必須負起理性交付賭資的債務責任，同時也應確保賭客收受報酬的安全性，並適度正面引導其所得報酬之運用。

## 二、治安影響的防治：

如果未來開放觀光賭場的設立，在賭博除罪化的配套及解禁上，遠不及於政策開放設立進度，要引導賭博行為休閒娛樂化，絕對有其困難，更重要的是，如果開放參賭的對象有本國人與外國人之別，一則要擔心賭場營運的存活效益，另一方面要兼顧的社會反彈的問題：為什麼只有外國人可以進入觀光賭場？本國人的消費權利要怎麼維護？又如果限定身份的人才可以參賭，又會產生哪些社會價值衝突或治安問題？這些都是開放政策時更需要注意的配套問題。

本研究以為撇開純粹的「個人違法」或「病理性賭博成癮症候群」的因素，未來若要開放觀光賭場的設立，還是要回到我們先前所強調的配套措施完備化的問題來仔細考慮，假設未來的政策開放幅度與面向，是以區位「單一性」或「全面性」作為各種情境的選項，法律規範的適足性，治安維護的穩定性，人民觀念的支持度以及地區衝擊的容忍度都是不可忽略的條件。

特別是在地衝擊，人民觀念與法律規範的配套，其實都與治安的問題息息相關，而從國外的經驗來看，一個運作良好的觀光賭場，它的區位與運作模式之中，在地治安條件的配合度，不僅決定了觀光賭場能否長期營運下去，更會對整體社會觀感產生關鍵性的影響。

因此，本研究認為這些治安條件的評估必須審慎考慮以下三個層面的因素：

1. 開放區位的警力能否有效抑止或嚇止犯罪，維持公共秩序提供安全的經營與消費環境。
2. 觀光賭場本身的自衛保全措施，應有一定程度的專業管理及運作機制，以避免出現重大犯罪問題。
3. 如果未來成立觀光賭場特區，宜有專責治安機構與人力，功能性地因應此類

專勤管理事務。

值得注意的是，很多東歐國家在改革開放以後，為了爭取國外觀光客的到訪，在重要的交通要衝或觀光客到訪的定點，無論是飯店、商店街、觀光區內，都已大量設立各式電子型或桌台式的營業據點。但在實際的營運過程中，卻仍然壟罩著黑道把持賭場的陰影。許多賭客在賭場內投注獲勝且贏得高額報酬時，離場前的賭資交付與離場後的人身安全問題，皆已對該等國家觀光產業的發展帶來一定程度的負面影響。換句話說，台灣未來的觀光賭場若要以爭取國外來臺旅客消費為主要客源，藉由大型觀光賭場的設置與制度化管理機制，當可避免東歐國家中小型賭場林立的潛在負面危害，也才能有效排除黑道覬覦及染指賭場經營的可能性。

### 三、對環境的衝擊與破壞的控制：

不容否認，觀光賭場的設置，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度假消費，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。

最後，本研究以為，未來台灣觀光賭場的設立與發展，若要形塑正面的民眾觀感，同時有效控制負面社會影響，開放前透明而完整的政策宣導與教育，以及明確地管制性配套措施，當是降低負面社會預期心理的必要作法。當然，本研究所指法制配套、治安維護、社會心理以及地區衝擊等四大層面的考量，即為現階段社會預期中，對於開放觀光賭場設立所亟待釐清的相關政策決定因素。在賭博行為仍被視作是違法行為以及其負面道德觀感仍充斥於一般台灣民眾內心的當下，開放觀光賭場的設立，絕不能僅在政策倡議及遊說者之間形成共識，也不能單純地預期經濟效益大於社會影響的假定，當作決定開放設立的唯二依據。究竟，

民眾的政策認知與接受程度，還需要經過一定的政策對話與溝通，才能判斷預期性心理發展狀況，也才能為政策的成功推動帶來助力。