

提要

本研究以為以「離島」作為觀光賭場開發的優先選項，並以「最小化」原則（大型國際級渡假村內之附屬性娛樂設施）作為現階段發展及經營觀光賭場的模式，其負面社會影響的防治配套工作，較具推動與落實上的可行性。基此，本研究從「犯罪預防與治安維護」、「民眾心理與價值觀」、「環境衝擊與影響」以及「病理性賭博成癮問題防治」等四大層面，提出相關研究分析與建議如下：

壹、犯罪預防與治安維護

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。

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。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。

貳、民眾心理與價值觀

從其他國家博弈產業的發展過程來看，是否要全面開賭——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。因為，無論是從宗教教義、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。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。

在國內賭博行為仍未除罪化的當下，無論於何地設置觀光賭場，我們都必須正視青少年人口對於從事娛樂性或社交性賭博行為的看法，同時，我們也要避免青少年成為病理性賭博症候群的一份子。根據相關的研究顯示，賭癮是所有青少年上癮性行為中，成長最迅速的一種，其發生機會是成人的兩倍，成年病理性賭

博成癮者的賭癮，也多半是從青少年階段就開始養成。

但更令人憂因的是，青少年職業價值觀的形塑，往往會趨向於鄰近的觀光賭場相關產業。想要成為合法觀光賭場內的適任工作者，其實問題並不大，反而真正需要關注的是立志成為職業賭客的青少年，往往因為欠缺理性，而成為病理性賭博成癮症候群的患者。本研究以為，觀光賭場即便是以特區形式開放，也不會僅僅是個區域問題而已，而勢必會演變成攸關國家社會整體發展的議題，也就是會成為一個人人都必須關心的重大公共政策議題，所以它也絕不是觀光問題，也不單純的離島問題，而是會對台灣整體政治、經濟、社會以及治安產生全面衝擊的問題。換句話說，若要因應觀光賭場的合法設立，我們的教育價值觀中，就必須在家庭、學校（含政府）與社會（含業者）之間，共同分擔正確從事博弈行為觀念的宣導工作，並建立系統性的教育計畫，甚至規劃成為公民性課程及法治教育的一部份，引導民眾藉由觀光賭場，達成娛樂性與社交性的正向休閒行為目的。

參、環境衝擊與影響

值得注意的是，未來觀光賭場的設立，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，從環境承载力的角度來說，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。

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。

肆、病理性賭博成癮問題防治

一般而言，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。

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。基此，本研究認為未來無論在何種區位下設置觀光賭場，只要在允許本國人民進入消費的情況下，其相關配套措施，應包括如下幾項規劃：

第一，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。

第二，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，故對於賭客入場的頻率、次數以及停留時間，採取必要的管制，也應審慎加以考量。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。

第三，未來若開放設立觀光賭場，則應設置諮詢與宣導窗口（例：電話諮詢專線機制），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。

