

附件一：本研究座談與訪談綜合紀錄

題綱一：個人從事賭博行為應否除罪化？相關賭場從業人員應否排除

適用賭博罪？而開放觀光賭場設立的初期，應否排除本國人 參與賭場博弈活動？

1. 開放觀光賭場的設立是否等同於賭博除罪化，目前仍存在高度的爭議性；就政策開放的面向與幅度來說，設若僅開放外籍人士進入觀光賭場，基本上無涉刑法賭博罪專章應否進行檢討的問題；惟若允許本國人民有條件甚或無限制的進出觀光賭場，無疑地必然要對現行刑法及社會秩序維護法等相關規範進行修正。
2. 也有專家表示，不反對賭博除罪化，也不反對離島優先，但許可範圍不該只侷限在離島，因為現在最大問題不在離島或本島，而是社會對開放賭場的接受程度，國家須將賭博事業整體考量於觀光層面，類似新加坡、拉斯維加斯成為一個健康娛樂的觀光區，否則不管在那裡發展，都無法為社會接受。
3. 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。
4. 開放賭場設置後，勢必僱用一定比例之本國籍賭場從業人員，甚或使之擔任牌局或賭桌管理人，實際參與博弈過程，故賭場從業人員是否排除適用賭博罪，則應視政策法令授權進行法律配套修正，並加註但書條款。

5. 基於最小化開放與最低社會負面衝擊的雙重考量，同時避免產生賭博除罪化合宜性的社會價值爭議，開放觀光賭場成立的初期，僅先允許持用外國護照身分的人士進入消費，一則可以增加觀光產業外匯收入，二則也可以避免國內負面社會風氣的惡化；倘若未來觀光賭場的管理成效良好，國內民眾的價值觀感亦能逐步接受觀光博弈係屬正當休閒娛樂行為，或許可再漸進擴大考量開放進入觀光賭場的消費客層。
6. 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：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。

題綱二：觀光賭場的營運，絕非單一觀光主管機關所能因應管理，所以未來觀光賭場的經營，是否應以特別條例進行特許監督與管理，並輔以新設專責單位進行相關機制的運作，而其在離島區位或本島特區之間，是否會存有差異？

1. 開放觀光賭場的設立是否等同於賭博事業甚或特種行業的全面合法化？毫無

疑問地，這是一個沒有必然關係的陳述，惟觀光賭場的設立與經營，的確牽涉層面廣泛，現有的法令之限制與禁錮，對於政策開放的法源授權來說，的確存在極大的障礙。

2. 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。
3. 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。
4. 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：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。

5. 過去在離島發展條例的立法過程中，設置博弈事業特區的授權條款，一直被離島地區人民視作能否設立觀光賭場的關鍵。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效果，開始逐年降低。

6. 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。
7. 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，已成為政策新趨勢。
8. 賭場設置的治安條件評估必須審慎考慮以下三個層面的因素：其一，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。其二，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。其三，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。
9. 建議可以考慮在行政院層級成立專責委員會，負責開放設置審議及法制事宜，至於實際執行面作業，或許可考慮委由地方政府成立專責部門進行第一線監督管理

題綱三：在以帶動觀光事業發展並照顧弱勢地區的前提下，未來觀光

賭場的開放，是否應以離島作為優先考量的區位地點？其執

照核發又應採取何種標準？

1. 就觀光賭場的負面效應防治來說，離島的自然條件，或許在管理上的確具有

一定程度的優勢，且亦符合發展離島觀光、照顧弱勢與地方利益的整體性政策考量，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；且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歷任的行政院長否決，但是支持開放博弈事業的澎湖地方人士仍不放棄，仍將澎湖設置觀光賭場視為觀光發展的重要契機。

2. 離島的受限於交通運輸的條件及當地本身基礎公共施的不足，賭場建設需花費相當長的時間，在建設的過程中將會產生許多變數，例如：原本支持賭場設立的居民因受到建設期中種種的不便，也可能轉變成反對賭場的設置。
3. 除了離島之外，本島諸多縣市亦表達高度意願，爭取以「專區」方式成立觀光賭場；而從國外的經驗來看，利用閒置港口設施成立特區，或以觀光賭博船的形式來隔離觀光賭場對在地的衝擊與負面效應，亦為值得加以深入評估的設置計畫方案。
4. 觀光賭場應設置於天然資源缺乏的地方，如美國拉斯維加斯使得原本貧乏的地區可因為大量的建設而帶來繁榮，而擁有珍貴自然資源的地區例如澎湖的潮間帶，不致於因為賭場帶來的建設而遭致破壞。
5. 未來觀光賭場的設立若採特許制模式，如果只開放一張執照，勢將引起政策圖利的質疑；設若開放兩家以上的經營執照，又擔心市場過度競爭，導致業者受限利潤而退出經營，但若以二家的執照為賭場設置初期之目標則可以達到相互制衡與適度競爭的效果。

題綱四：觀光賭場設立地區居民對治安條件現況的滿意度，是否會影響設立共識的形成？且在地的民眾，是否會憂心因設立觀光賭場特區，而導致誘發性犯罪問題的忍受度降低？

1. 博產活動常與高利貸、洗黑錢、賣淫、黑社會等犯罪活動連上關係，因此，當一個地區評估是否開放觀光賭場時，當地居民最關心就是犯罪率是否會提升。而如果犯罪率因此提升，就會衍生出一系列的社會成本，諸如受害人的損失、政府為預防犯罪、犯罪審判、監禁、教化等所付出的成本。早期的一些研究指出開放賭場使治安極度惡化。例如，有論者指出美國科羅拉多州 1991 年開賭後至 1993 時所統計的治安惡化的驚人數據。但也有論者認為博彩業能使當地就業增加，提高低素質就業人員的薪酬，一定程度上能助減少當地犯罪率。賭場對工作人員學歷要求向來不高，通過提供培訓，創造就業機會，自然就可降低罪案發生。而從引證的資料顯示所舉的開賭犯罪率的突然提高都是在開賭初期，至於開賭一段時間後情況反而有所改善，個人認為此與合法賭場的監督管理機制逐漸健全有關。
2. 雖說觀光賭場與犯罪率畫上等號有失公允，但本研究目前所得到的共識普遍認為，擬申請設立觀光賭場的縣市地區，居民現階段對當地治安的滿意度，對觀光賭場能否於當地設立之地方共識的凝聚極為重要。
3. 觀光賭場特區造成負面影響，一般而言多為犯罪、色情、毒品、汙染及混亂。台灣雖尚未開放觀光賭場，但賭博犯罪多年來在台灣地區各類型犯罪比例上高居不下，賭博犯罪 10 年來的整體發展趨勢也有上升趨勢，更遑論觀光賭場開放後所衍生的色情、毒品、搶奪等相關性犯罪行為，且居民對於賭場設置所產生的歸因效應是可預期的。
4. 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。

5. 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一定有相關性存在，其中仍存有許多的變項。
6. 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。
7. 國內學者對台灣地區開放觀光賭場的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。
8. 聯合報系民意調查中心（2001）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。
9. 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，只要是有觀光人口大量出入流動，均可能帶來犯罪問題。

10. 雖然在國外觀光賭場的相關研究中賭博與犯罪的關連性目前仍無法得到一致的實證，但以國內研究賭場議題的學者提出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。

題綱五：為因應觀光賭場特區的設立可能會誘發的犯罪行為，當地警力以及治安維護網絡，應該如何進行相關配當上質與量的提升？而觀光賭場本身的自我保全機制又應如何參與協力之？

1. 為了提供當地商家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。
2. 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。

3. 原本警力於該地社區所建構的佈建預防與安全維護機制網絡，的確在觀光賭場設立後能因應外地旅客的偶發性與隨機性犯罪模式與犯罪結構，更是犯罪預防上無法迴避的重要課題。
4. 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，卻仍然籠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。
5. 賭場設置的治安條件評估必須審慎考慮以下三個層面的因素：其一，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。其二，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。其三，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。
6. 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。
7. 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。

8. 政府在保障合法博弈事業的作法應朝向：公正公開且嚴格的管理監控；賭博企業化經營，使所有權化為公開股票上市；配合民意和媒體監督制衡。
9. 觀光賭場的保全工作，有別於當前警衛管理與運護現金等的日常營業項目，國內現有保全機構是否足以肩負賭場內部管理工作與提供賭場經營運作所需的充足保全人力和質量，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，實是維繫觀光賭場的安全休憩環境一個重要的因素。
10. 觀光賭場的治安維護策略部分，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。

題綱六： 觀光賭場設置所可能產生的正面在地衝擊或影響（就業機會、資本投資擴張、促進公共建設、擴大稅收與增加社會福利），在不同的區位條件下，其差異性為何？

1. 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) 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關人才。

2. 博產業究竟會創造就業機會、吸引投資還是會吸收中小企業所需的資金並造成失業，一直有不同的爭論。以澳門為例，澳門的博彩業帶動了酒店業、旅遊業、餐飲業、零售業及娛樂業等服務行業的發展，提供了許多的就業機會。自賭權開放後，澳門的失業率逐年大幅下降，根據澳門統計暨普查局 2008 年第二季的統計，失業率降了 2.8%。顯示對當地就業呈現是正面的影響。但有論者也指出產業單一發展的隱憂為博彩業在整體經濟所佔的比重過高，其相對的高薪資、低學歷的要求吸引了各行各業的人力資源，間接提高了薪資水準，扼殺其他產業的生存空間，許多中小企業因此倒閉。而這種現象也在美國幾個開設賭場的州陸續發生。顯示其對中小企業的扼殺是值得加以重視的負面社會成本問題。
3. 若賭場設置區位的初步共識是設在離島地區，將需要考慮到勞動力是否可以配合的問題，因離島地區的人口流失及老化嚴重，若於短時間需要大量的勞動人口配合，勢必有人力需求上的困難，將無法創造大量就業機會。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。

4. 觀光賭場特區的開發，將會經由大量建築而造成許多的資本投資於當地，並間接帶動相關的資本投資，諸如賭場附近的高級旅館與餐廳、零售店、大型購物中心及相關觀光景點的投資，產生許多商機。
5. 要發展觀光產業，勢必要增加許多高品質的道路、公園、公廁等公共設施，以及更新更為現代化的建築等，這將對設立觀光賭場所在地的公共建設服務品質帶來提升作用，尤其是在基礎設施較不完備的離島地區更會有明顯效果，但有部分學者認為從公共資源充分使用的觀點來看，賭場若採本島特區的設立模式將可利用原有的交通系統、既有的基礎設施及水力電力系統加以改良擴充，在建設上的成本較小亦可提升當地居民的居住品質。但若區位的選擇在離島則大部分的設施都顯不足，就以國際機場建置就將投入龐大的資金成本。
6. 隨着社區承载力接近飽和達到極限後，居民對外來的觀光旅遊活動支持度會有所降低，有可能還會導致居民產生反感和厭惡的情緒；因任何一個社區發展旅遊都有限度，當旅遊發展超越當地社會所能承載的極限，就會產生一系列負面影響。曾有學者以韓國濟州島的居民為對象作調查，發現居民對博彩業的接受程度（正面或負面評價）取決於他們預期能從旅遊業得到的好處。但大量研究表明，隨着居民感到賭場給他們生活帶來不便，原本持鼓勵興建賭場的居民都轉為反對。
7. 一般來說，稅收是否可造就社會福利並無定論，關鍵在於賭場的經營成效。近年來，政府財政赤字不斷擴大，不加稅的政策已承諾於民，財政缺口僅能靠舉債填補，使得債務餘額屢創新高，除了舉債，政府一籌莫展，只好變項取財於民，如健保費的調漲，警察躲藏式的違規取締等來充實國庫。雖然全民視之同仁，但對所得偏低之家庭其負擔甚重。許多的百姓都在過窮日子，而賭卻有機會實現人民一夜致富的夢。公益彩券的發行，雖有所得重分配的效果，但熱衷於樂透的族群，卻是以社會的中下階層居多，富貴人家則很少參與其中，如此重分配的效果並不大。但以觀光賭場來說，外觀上的豪華氣

派絕對符合權貴的品味，配合著美麗的澎湖風光，高級的娛樂設備，絕對是上流社會趨之若鶩的地方。

8. 特種稅在世界各國來說，都屬於高稅率的課徵，賭博也是其中之一。以澳門來說，政府竟有 40% 的收入是來自於賭博的相關行業，而當今政府在不加稅的前提下，想增加稅收，擴大稅基是可以選擇的途徑之一。觀光賭場的設立將帶給政府龐大的稅收，平日節稅有方的富人也難以逃避，只要將稅收合理的應用，其所得重分配的效果將勝過其他手段。
9. 有錢人揮霍的方式千奇百怪，台灣人在世界上的「凱」，又是聞名四海，各國竭盡心力地歡迎我們的蒞臨觀光，各地賭場更奉台胞為座上佳賓。政府不設立，出國去賭的民眾不管輸或贏，該付給對方的稅仍是少不了。生活在寶島的有錢人眾多，我們沒有類似的場所供其娛樂，政府想從此階層課點稅，還真難上加難。
10. 政府打著拼經濟的口號，常以租稅減免的方式幫老闆節稅，而老闆富商更有一套逃避課稅的秘訣。相形之下，芸芸眾生則難以規避。賭是不分階級的，若觀光賭場的設立，其遊客是以高水準的國外旅客及國內民眾為主，故觀光賭場的設置或許有機會成為課徵富人稅的政策手段之一。

題綱七：觀光賭場設置所可能產生的負面在地衝擊或影響（觀光發展的負面效應、投資過當、不動產異常交易、環境承载力過重、產業取代或排擠效應），在不同的區位條件下，其差異性為何？

1. 假設賭場設置離島對於觀光產業的助益較大，但若是特區型式則未必會有相同的效果，對於原先發展條件不佳的地區，「觀光賭場」所吸引到的人往往並非是「觀光客」而是「賭客」。一旦來者是「賭客」，就不太可能對觀光發展

有好處。另外，「觀光賭場」對本地人的吸引力，並不會小於對外地人的吸引力。一旦當地住民被吸引到賭場，對地方的生產力與經濟發展，將如何帶來正面的影響？

2. 以美國經驗為例，芝加哥市民在該州賭場合法化的前一年，前往拉斯維加斯與大西洋城的統計有 76 萬人次，該州的河船賭場合法兩年後，前往拉斯維加斯與大西洋城的人次依舊維持在 76 萬，但是，前去賭場賭博的人次卻由 90 萬 2 千人次暴增到 250 萬人次。該報所做的調查發現，河船賭場七成左右的客源是來自鄰近的區域，只有 3% 來自外州。顯然，賭場的易及性增加，大大地擴大了芝加哥地區的賭博人口，而這些人也大多成為鄰近河船賭場的最主要客源。無庸置疑，所增加將近 160 萬的賭博人次，以及他們每年耗損在賭博上的時間與金錢，對芝加哥市與伊利諾州的產業的負面衝擊是難以估計的。
3. 據愛荷華州立大學針對河船賭場對當地商家影響所作研究調查顯示：僅一成二左右的商家表示生意有成長，兩成九表示生意變差，約六成表示沒有影響。這份調查亦指出，愛荷華州河船賭場的賭客有九成四是該州的州民，而且其中有將近三分之二是賭場所在郡的住民。
4. 加拿大的賭場並非吸引觀光客的賣點，紐奧良的賭場的客源當中居民佔了六成。賭場業者一再宣稱賭場設置可招攬觀光客、帶動地方產業、協助振興地方經濟。但美國與加拿大的經驗卻明白告訴我們，除了給莊家帶來龐大的利潤外，開設賭場的地區（除了極少數特例如拉斯維加斯）非但未給地方帶來觀光客，反而因提供便利又合法的賭博場所，讓許多當地居民將自己辛苦賺來的血汗錢送進賭場。此外，更對當地的非賭博性產業與地方經濟帶來嚴重的衝擊。針對社經背景與人口條件相仿的賭場區域所作的相關研究發現，過半以上的區域發現當地破產率有提昇現象，其中還呈現統計上的顯著相關。由以上所舉的例子可知，賭場合法化非但無法產生振興地方經濟的效果、也不見得會帶來觀光客，反而會嚴重打擊原有產業、增加破產率、重挫地方經濟，甚至導致「經濟陣亡」。

5. 但若從正面的思考以觀，五星級渡假飯店附設觀光賭場，在世界上已是高貴頂級的象徵，例如韓國的華克山莊、澳門的葡京酒店、馬來西亞的雲頂酒店等，這些都是當地最負盛名的酒店。能在這些高檔觀光飯店消費的民眾，不論是外國觀光客或國內百姓，幾乎都是高收入者。而觀光賭場設置於此，對旅客自然有篩選作用，只要管理得宜，賭場的遊客，是難以見到穿著隨便、吃著檳榔、拿著積蓄、大聲吆喝的市井小民。
6. 而到該地遊玩的民眾也樂於抱持娛樂的心態，到賭場一試手氣，因此這些附有觀光賭場的飯店，總是夜夜笙歌、人氣鼎沸。國際投資機構及國內企業財團皆看準了這塊市場，有意至澎湖進行大型開發，計畫上百億的資金投入，但這一切都要等待博弈條款的通過，才會付諸實行。如果政府否決此案，龐大的投資計畫將煙飛雲散，對地方未來的觀光事業將影響頗大。
7. 華人在賭方面是頗負盛名的，近日刮刮樂被解碼事件，更創世界首例，舉世震驚，負責設計的美商集鈦公司股價應聲大跌，美聯社、華爾街日報等媒體來採訪，直說台灣人太厲害，如此可見民眾對賭的投入，令人難以想像。喜愛賭的國人總有其宣洩的方式，普羅眾生常以玩樂透，與三五好友打牌、玩麻將來紓發，而有錢的上流階級則常以攜帶大量現金到豪華郵輪、拉斯維加斯、澳門等地狂歡。因此，賭是不分階級的娛樂，我們可以從媒體報導藝人及企業鉅子遠赴他國狂賭來窺之一二，國內的嚴格限制，只會使得我國觀光外匯逆差加速擴大。
8. 台灣各地林立的「蚊子館」一般，在資金大量投入卻無相對的回收的情形之下，會造成許多的投入者無法彌補資金的缺口，許多設備及建物也有可能發生未完全完工或無法再繼續動工的窘況，這對的整體環境及資源的開發利用，將帶來相當負面的影響。且假設賭場的設置區位在離島地區，除了賭場本身不談所投入建設的公共設施對於當地的日常或是商業活動來說是供給量大於需求量的，但建置完成後每年所需支付的維護成本則是一筆龐大的負擔。
9. 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，例

如在澎湖吉貝、西嶼...土地炒作的消息時有耳聞，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。而在馬政府上台後，許多澎湖人都期待著馬英九早日實現競選諾言。在此同時澎湖縣府更積極規畫了三處博弈專區，過去半年來澎湖的土地交易及部分地段的地價更是翻了好幾翻，多數澎湖人似乎都將博弈看做挽救澎湖經濟的不二法門。

10. 據澎湖地政事務所調查，相較去年同期，今年三、四月澎湖土地交易量成長三成，買賣超過五千坪土地；此外，民眾申請土地鑑界的案件更是倍數增加。過去澎湖土地過去一坪能大約為十萬、八萬，現今馬公漁港新生地卻出現一坪廿萬元的天價，預期的心理充分的顯現。
11. 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。
12. 曾有學者調查位於拉斯維加斯東南方的 Henderson 城市，並以經濟模型分析該區內的房地產，因賭場設立而所帶來的衝擊，雖然每年有數以億計的財富由賭博所產生，但它仍帶來汙染及交通阻礙的負面外部效果，結論指出鄰近賭場而建立的房地產，確實在房地產價值是會降低的，並更進一步顯示，越是大型的賭場附近的房地產，對價格的衝擊卻越大，所以單就賭場設立前的地價上漲效應對於地區是有正面的經濟效益，但就長遠來看還是需考量往後所支付的社會成本或許會更高。
13. 業者進入當地建設賭場相關的設施，將造成當地民眾生活環境的破壞，到處皆可見到施工的圍籬、四處皆是塵土飛揚，施工車輛的進出頻繁也會造成居在安全及噪音上的危害等。民眾因此有可能尚未感受到賭場設置所帶來的好處，而先感受到到生活上所遭遇的種種不便與限制，以及生活品質的暫時降低。

14. 對於觀光賭場週邊其它的非賭博性產業，在每人的收入固定的假設之下，會因觀光客或是當地的居民將原本應花費在日常生活上的開支投入賭博活動，對於投入日常的消費支出縮減，生意會因此受到衝擊，進而導致當地的經濟受創。
15. 人的一般消費金額及時間是固定的，一個人原本應將該將費用，固定花費在刺激商業活絡的生活消費上；並將時間投入於從事生產性工作，以提振經濟產能。但當觀光賭場開放後，人們可能將花費與時間挪移致賭博行為，如此一來，對賭博產業當然是有利，但對其它的非賭博性產業，則勢必會因減少投入時間或金額，而受到嚴重的經營衝擊，進而導致經濟受創。其次是，由於觀光賭場經營業者，多為大型之財團業者，其為求取最高經營效益，必定會無所不用其極地，設法將賭客留在賭場裡。而運用低價策略，甚至是提供免費的食、衣、住、行、娛樂等，誘因的行銷手段，並在強力宣傳促銷下，其它的非賭博性的觀光或地方一般性產業，在規模與競爭條件較差情況下，將會使得與賭場經營類似的業種，逐漸失去消費客源，因而慢慢的失去商機、逐一關門。第三種因素則是，由於賭博會使人上癮，越賭越嚴重，因為無論將賭博以任何形式合法化，都會使得人們接近賭博的機會大幅增加，如此一來，會讓地方經濟產生日漸失血的效應，雖然政府可能獲得豐厚租稅收入的效益，但一般民眾，卻可能因容易親近與參與，在經濟上或行為上產生怠惰，甚且引發惡性循環，最終可能導致地方經濟的瓦解。
16. 第一個層面的排擠效應是週邊的製造產業，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週邊事業，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。

17. 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」，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。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。
18. 另外一方面將會產生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。
19. 若是開放設置賭場，能夠獲大最大利益的只有賭場投資者以及與他們直接有相關的團體，地方經濟是否能因此振興，當地居民是否真能蒙其利，尚有疑義。換句話說，地方將是最大的成本付出者，而國家整體則需付出包括：社會崩解、家庭破碎、青少年問題、犯罪率提昇、組織犯罪猖狂、娼妓問題嚴重、助長毒品氾濫、對於其它經濟產業的打擊、人民的生產力降低、偏執性賭博人口的顯著增加．．．等各種無可彌補之有形與無形的社會成本。
20. 若賭場設置區位的初步共識是設在離島地區，因離島地區的人口流失及老化嚴重，若於短時間需要大量的勞動人口配合，勢必有人力需求上的困難，將無法創造大量就業機會，所以對於當地居民在就業收入的實質上的幫助相當有限。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，且賭場內部亦設有各種不同的住宿、娛樂、休閒、餐飲等設施，以最好的設備，較低的價格來吸引賭客的停留，而相對的在賭場週邊的商店的收益將大受影響，賭場的設置以此觀點看來，能為當地居民帶來的經濟效益有限。

題綱八：開放設置觀光賭場的負面社會問題（社會觀感、青少年價值觀、病理性賭博成癮症候群）應如何進行防治？

1. 因賭博活動所產生的經濟效益極大，將會引起黑道的介入經營，造成當地的角頭勢力盤踞，隨之接踵而來的是暴力、色情、毒品的問題、地下經濟等影響生活品質。故在社會層面上，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。
2. 從社會正面觀感的營造角度出發，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。

3. 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。
4. 「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。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。

5. 如同毒癮者必須依賴煙毒勒戒中心才能將毒癮戒除一般，賭博成癮者也必須藉由外力的協助才能除癮，而因病理性賭博成癮的賭徒家人則需要藉由相關的輔導機構或是社福單位的協助及關懷，為避免造成更多的社會問題，所以設立相關的社會諮詢服務中心以及人員的編制是在開放賭場設立後的重要任務。
6. 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。
7. 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。

8. 以澳門為例，當「澳博」和「金沙」等新舊博彩業者大量招收賭場員工後，基本上動搖了青少年的求職觀念。不但是大批原在其他行業工作的青年紛紛改為投身於博彩業，而且一些在學的青年也改變原先升大深造的計劃，提前進入職場。部分青年非但選擇綴學就業，並產生「讀得好不如職業找得好」的急功近利觀念，這對全面提升居民教育水準及匡正青少年價值觀，頗為不利，更為嚴重的是使澳門的長遠發展及青少年自身的競爭力下降。此外，青少年過早沈浸在賭場這個複雜的工作環境中，如缺乏適當輔導，也容易沉迷賭博而成為問題賭徒，衍生社會問題。
9. 而大量的非住民湧入，將會使得原本社區的人口變得複雜難以管控，若當地社居的兒童及青少年是單純而對人沒有心防的，外來的犯罪心理將是他們無法想像及預防的。至於增加社會成本方面，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。
10. 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，當地的青少年可能會因為賭場工作會帶來較好的收入或是較佳的工作環境，而放棄可以繼續求學的機會，忽略教育的重要性，故不可不慎。

