

澳門博彩經營批給合同述評

顧相偉、黃來紀*

在 2002 年之前，澳門博彩業一直由澳門旅遊娛樂有限公司獨家專營。為打破壟斷，引進新的經營者、先進的經營思想和管理經驗，澳門特別行政區政府於 2002 年 3 月 28 日、6 月 24 日、6 月 26 日分別與澳門博彩股份有限公司、永利渡假村(澳門)股份有限公司、銀河娛樂場股份有限公司簽署《澳門特別行政區娛樂場幸運博彩或其他方式的博彩經營批給合同》。自此，澳門博彩業進入了新的競爭時代。澳門賭權開放首先取決於“一國兩制”、“澳人治澳”和高度自治的方針，這使澳門的賭權開放變為現實。《澳門基本法》第 118 條規定：“澳門特別行政區根據本地整體利益自行制定旅遊娛樂業的政策。”這是澳門實現賭權開放最重要的法理依據。

一、澳門博彩經營批給合同的主要內容

《澳門特別行政區娛樂場幸運博彩或其他方式的博彩經營批給合同》是澳門特區政府行政長官與博彩經營公司法定代表人，根據法律規定在公證員面前簽訂的。綜觀三份批給合同，雖然每份計 23 章 100 餘條，但除少數條款(如合同主體、批給期限、投資計劃、撥款比例等)外，其餘內容基本相同，主要涉及四方面內容：

(一) 關於批給的標的、類型及期間

這部分內容在整個批給合同中具有總則性質。

1. 標的

批給合同的標的是在中華人民共和國澳門特別行政區(下稱“澳門特區”或“批給實體”)經營娛樂場幸運博彩或其他方式的博彩。

2. 類型

批給的類型包括經營娛樂場幸運博彩或其他方式的博彩，但不包括互相博彩、向公眾提供的博彩活動、互動博彩、在船舶或航空器上進行的幸運博彩或任何其他方式的博彩、投注或博彩業務等。

3. 期限

批給合同的期限為 20 年。

(二) 關於承批公司的規定

對承批公司的規定主要涉及資質要求和義務責任兩方面內容：

1. 資質要求

承批公司必須按照法律規定，在批給期間內保持適當資格和財力，以便有效履行義務。承批公司住所必須設在澳門特別行政區，並須維持股份有限公司形式，公司資本應維持不少於澳門幣 2 億元。如行政長官認為有需要而命令增加公司資本，承批公司必須增加。承批公司必須接受特區政府的長期監察及監管。擁有承批公司 5% 或 5% 以上公司資本的股東、董事及在娛樂場擔任要職的主要僱員，應按照法律規定，在批給生效期間內保持其適當資格。

承批公司發行債券，須經政府許可。承批公司或承批公司為控股股東的公司，不得在證券交易所上市，但經政府許可者除外。承批公司對其財力及融資有關的一切風險，獨立承擔責任。承批公司必須取得所需融資，以便準時及完全履行其須承擔的各項義務，必須保持法律所要求的儲備金，並須切實執行批給合同中確定的投資計劃。

2. 義務責任

合同規定承批公司必須履行的義務和責任主要有十餘項，散見於合同各處，主要包括依法管理、提供資訊、繳納溢價金和博彩特別稅、提供擔保、訂立保

* 前者為上海遠端教育集團副教授、法學博士，後者為上海市法學會港澳台法律研究會會長

險合同、保管財產及土地等自然資源、保密、設立投訴簿冊、尊重工業產權及知識產權、禁止做出限制競爭的行爲等。

此外，承批公司必須在政府規定的期限內，編制僱員的職業培訓計劃。在從事其業務時，承批公司只能在經許可的娛樂場及其他博彩區域經營娛樂場幸運博彩或其他方式的博彩。承批公司應以公正、誠實及不受犯罪活動影響的方式，適當經營及操作娛樂場幸運博彩或其他方式的博彩；在管理及操作中，必須僱用具備適當資格且能承擔責任的人；必須維護及保障澳門特別行政區在稅收方面的利益。

（三）關於特區政府的規定

關於特區政府的規定主要涉及監察權力、合作義務及暫時行政介入等方面。

1. 監察權力

政府對工程的執行情況，尤其是對工作計劃的執行及材料、系統與設備的品質進行跟進及監察，對承批公司履行義務情況進行監察、監督和監管。政府或政府委託機構有權自由進入承批公司設施的任何部分自由查閱及查核承批公司的會計或簿記。

2. 合作義務

政府必須與承批公司合作，以便承批公司能履行其法定義務及合同義務。批給實體有義務在 2009 年 4 月 1 日前不作出娛樂場幸運博彩或其他方式的博彩經營批給，從而使批給的數目在任何時間均不多於三個。

3. 暫時行政介入

這項權力是在承批公司無法正常開展經營活動時行使的。批給合同規定，如承批公司未經許可且非因不可抗力的情況而全部或部分終止或中斷經營所批給業務，或出現影響所批給業務正常經營的嚴重混亂或不足的情況，政府可直接或通過第三人代替承批公司，並確保所批給業務的正常經營及採取必要措施以保障本批給合同的標的實現。

實際上，關於特區政府權力義務的規定不限於此。因為，承批公司的義務對特區政府而言，大多可視爲特區政府的權力。

（四）關於合同的履行

主要涉及合同的修訂、合同的解除、不履行合同的責任及批給的贖回等內容。

1. 合同的修訂

批給合同可在政府與承批公司做出磋商後依法修訂。如在關於合同規則的有效性、適用、執行、解釋

或填補等事宜上出現問題或分歧，訂約雙方必須進行磋商。

2. 合同的解除

批給合同的解除分雙方協定的解除和因不履行的單方解除兩種情況。政府與承批公司可隨時通過雙方協議解除本批給合同。在承批公司不履行法律或合同規定的基本義務的情況下，政府可單方解除批給合同，終止批給。如承批公司因不履行而單方解除本批給合同，導致有關娛樂場以及用於博彩的設備及用具，均立即無償歸屬批給實體。

3. 不履行合同

如因可歸責於承批公司的事實而不履行合同義務，承批公司須接受法定的或合同規定的處罰，如有損害發生，承批公司必須對此負責。

4. 批給的贖回

政府自批給的第 15 年起可以最少提前 1 年通知承批公司贖回批給，但法律另有規定者除外。批給實體因贖回而享有及承擔承批公司在上述通知日期前因有效訂立的法律行爲而產生的一切權利及義務。批給贖回後，承批公司有權獲得合理及公平的損害賠償。

二、澳門博彩經營批給合同的特點

（一）恪守澳門特區法律法規，承認及服從澳門特區法院的專屬管轄權

澳門博彩經營批給制度由系統的法律框架組成，該法律框架包括娛樂場幸運博彩或其他方式的博彩經營法律制度、第 26/2001 號行政法規、進行幸運博彩的施行規則，尤其是第 16/2001 號法律第 55 條所指的規則、第 16/2001 號法律的其他補足性法規，以及本批給合同。批給合同僅受澳門特別行政區法律的約束。承批公司必須遵守澳門特區的適用法例，並放棄援引澳門特區以外地方的法例。

在管轄權上，承批公司承認及服從澳門特區法院的專屬管轄權，放棄在特區以外地方的任何法院提出訴訟。

（二）兼顧博彩業發展與維護社會公共利益

合同規定，承批公司必須繳納一定比例的撥款，以促進、發展或研究文化、社會、經濟、教育、科學、學術及慈善活動及發展澳門城市建設、推廣旅遊和提供社會保障。爲執行投資計劃而聘用企業及工人時，特區政府須優先聘用長期在澳門從事業務的企業或本

地企業及本地工人。這些規定均有利於澳門特別行政區第 16/2001 號法律中“促進澳門特別行政區之旅遊、社會穩定和經濟發展”目的的實現，兼顧了澳門博彩業的發展與社會公共利益的維護。

（三）合同內容比較縝密細緻，涉及面廣，可操作性強

批給合同內容主要涉及批給的標的、類型及期間；娛樂場及其他博彩區域的經營及運作地方；承批公司和管理公司的權利及義務；監察承批公司義務的履行；批給的撤銷及中止等方面。許多合同條款具體入微，程序比較規範，約束力和可操作性較強，如合同規定，“承批公司必須在娛樂場及其他博彩區域安裝經博彩監察暨協調局核准的電子監視及監控設備；為此，承批公司應向該局提出書面申請；申請書應指明擬安裝的設備，並附具有關的技術規格說明；而博彩監察暨協調局尚可隨時要求提供上指設備的樣機或樣品。”“盡快將可能影響承批公司正常運作的任何情況通知政府，例如：關於承批公司的清償能力或償還能力的情況；針對承批公司、其任一董事、擁有其 5% 或 5% 以上公司資本的任一股東及其在娛樂場擔任要職的任一主要僱員而提起的任何司法訴訟程序；承批公司知悉的在其娛樂場及其他博彩區域實施的構成犯罪或行政違法行為的任何行為或事實”等等，都體現了這一特點。

（四）權利與義務關係比較清晰、明確，偏重於義務性條款

批給合同中的條款大多數是關於雙方的權利和義務之規定。由於博彩經營活動的特殊性，合同更加偏重於對承批公司責任和義務的要求。在三份批給合同中，約有 90% 的條款是針對承批公司提出的各種具體要求和承批公司需承擔的責任和履行的義務。這些義務包括管理方面的義務、納稅的義務、提供資訊的義務、擔保和保險的義務、財產方面的義務和保密的義務等。由於合同期限較長，權利義務關係比較複雜，涉及到澳門社會各方面的利益，因此需要合同雙方當事人密切合作，真誠配合，以促進合同目的的實現。

（五）批給合同均須以公證契約形式報財政司備案

娛樂場幸運博彩經營的批給合同，是通過澳門特區行政長官或獲授權簽署批給合同的政府成員，與承批公司代表簽訂公證書而訂立。公證書應在財政局的

記錄簿冊內載明，並由財政局的專責公證員擔任公證官員。

由政府統籌，以公證契約形式簽訂博彩經營批給合同，訂立法律條文，既體現了特區政府對此事項的重視和關注，又體現了批給合同的嚴肅性，有利於批給合同標的的順利實現，同時也可使博彩業的形象得到較正面的看待。

三、兩點建議

（一）澳門特區政府不宜再增發新的賭牌、簽訂新的博彩合同

資料顯示，以回歸前的 1999 年為基數，到 2007 年，博彩總收入 8 年間增長了 6 倍，博彩稅增長了 8 倍，博彩業就業人數增長了 3.6 倍，博彩業的經濟比重由 1999 年的 25.38% 增加到了 54.59%。另外，隨着博彩產業的大發展，博彩業在整個經濟中的比重迅速提高。博彩業在 GDP 中所佔的比重，由回歸前 1999 年的 25.38% 提高到 2008 年上半年的 65.53%；博彩稅收佔財政收入的比重由 1999 年的 19.53% 提高至 2008 年上半年的 85.34%。¹

博彩業的開放，有助於提升澳門作為旅遊城市的形象，對於增加政府財政收入，擴大社會就業面，以至整體經濟社會發展帶來正面的積極影響。因此，在一個相當長的歷史時期內，澳門仍將繼續其以博彩業為龍頭的產業政策。但凡事有利必有弊。目前，博彩業一業過於獨大和經濟適度多元之間的矛盾已經成為澳門面臨的最主要矛盾之一，博彩業的發展顯得有些畸形，已經不符合科學發展觀“全面協調可持續”的要求。“隨着澳門更多的在建賭場投入運營，隨着世界特別是亞太地區更多的國家和地區開放賭業，澳門的博彩業，無論是貴賓廳還是中場，其利潤率水平將不可避免地趨於下降。‘開賭即賺’的神話，將在世界範圍內破滅。賭業利潤水平的下降將對澳門以賭稅為核心的現行財政體制提出嚴重挑戰”。²“博彩業並不如一般人所想的是經濟救世主。即使在 50 年代的極為混亂的拉斯維加斯，其吸引之處並非賭博的本身，而是這個城市本身所具有的神秘感。……博彩業是內華達州旅遊業的經濟推動力，但它並不是旅遊業的支架。這個州的經濟增長與健全的經濟有賴於其非博彩行業的吸引力，而博彩業則為相關的投資提供了所需的資金。”³鑒於此，澳門需要持之以恆地實施“以旅遊博彩業為龍頭、以服務業為主體，帶動其他行業

協調發展”的產業政策。

發達國家博彩業的發展史表明，博彩業會對其他產業產生極大的消費替代及行業吞噬效應。因此，“我們不能把目光放在GDP的增長，因其不代表一切，更談不上等同於社會的全面發展。”⁴ 在土地政策方面，近年來，澳門為了發展博彩旅遊業，對旨在發展博彩業及旅遊娛樂項目的土地批給均豁免公開競投。這間接導致遠離賭場的傳統旅遊旺點遊客流失嚴重，使旅遊業發展失衡。因此，在當前繁榮與深層矛盾的關係上，要未雨綢繆，加強防範意識，避免經濟結構的過於單一，防止澳門經濟過分依賴博彩業。要努力增強澳門經濟抵禦風險的能力和後勁，促進澳門社會的和諧穩定。基於此，目前澳門特區政府不宜再增發新的賭牌、簽訂新的博彩合同。土地批給不能只傾向於博彩業，而應從有利於促進產業多元化、平衡經濟發展和公共利益出發，實施土地批給制度。

（二）博彩經營批給合同有待進一步完善

從總體上看，澳門特區政府與三家博彩公司訂立的博彩經營批給合同是詳細周密的，但在某些方面還需進一步完善。

其一，批給合同對承批人作了很多承諾性規定，但對這些承諾的執行，合同上並沒有寫明，政府也沒有具體的監督措施，這樣承批人對原來承諾的嚴格兌現，其能否實現和實現的程度就處於無人監管的狀態，政府應對此加強督促和監管。

其二，承批公司在合同中雖然承諾“在所有項目中使用具素質的勞動力”。但在實踐中，不少博彩從業員職位對工作經驗和學歷並無特別要求。薪酬優厚的賭業不但吸引了在職及待業人士，還導致部分在讀大學生及中學生中途輟學投身博彩業。目前，博彩從業員已超過公職人員成為澳門最大的職業群體，約逾4萬人在賭場工作。當中，從事博彩業的年輕人佔澳門青年就業人口兩成。在賭場工作的年輕人中，接近一半(43%)年齡只有18-25歲。這一現象已引起各界的廣泛關注。如果勞動力大量湧向技術含量不高的博彩業，澳門的可持續發展將大受影響。澳門博彩業急速發展帶來的人員流動劇增，結構性失業、僱員教育程度低和技能老化等問題亟需解決。政府應重視提升澳門的競爭軟實力，在強化人力資源社會性培訓同時，應要求博彩公司堅持崗前培訓、在崗培訓，使培訓制度化，以盡可能地提升勞動力的素質。

其三，儘管合同中有“禁止作出限制競爭的行為”之規定，但條文略顯簡陋，而且缺乏罰則性規定。

競爭是市場經濟的本質特徵，正當競爭是經濟發展的動力，有利於優勝劣汰，維護市場中競爭各方的利益平衡和保護消費者的根本利益，從而促進社會的不斷進步。但是有競爭就可能存在一方違背市場競爭規則和誠實信用原則的行為，即不正當競爭行為。這種行為擾亂正常社會經濟秩序，阻礙社會和經濟的發展。在博彩業蓬勃發展的現狀下，通過完善法規引導博彩企業的良好競爭，反對不正當競爭，形成公平的競爭機制促進博彩業的發展和達致各方的共贏，保護經濟秩序和社會發展，是十分必要的。

各承批公司“均應該定位於尋找出與競爭對手不同之處，找出自己的獨特擅長的優勢加以發揮至盡。自己的獨特性的價值鏈讓對手不可模仿，從而形成自己的核心競爭力立於不敗之地。”⁵ “設計澳門的競爭機制時要考慮到市場份額的競爭，還要考慮到博彩行業原材料競爭的特殊性。若競爭是圍繞着花色品種和服務品質方面的話，則能較大提升澳門整體的競爭力。”⁶

其四，政府應加強對娛樂場的監管，消除博彩業帶來的負面社會影響。有研究表明，博彩業在帶動經濟發展的同時，也造成很多社會問題，如治安惡化、腐敗和有組織犯罪頻發、環境污染、傳統文化沒落、社會價值觀扭曲、問題賭徒增多等。因此應大力加強政府的導向作用。政府應充分發揮博彩監察協調局的職權，並設立由官、民、商三方組成的監管機構，以加強對娛樂場的監管，更多從社會角度出發監管博彩業，全方位加強對博彩業的管理。政府還應撥出部分博彩稅款給非政府組織，改善和提高居民的生活品質，支持有關問題賭徒的研究、預防和治療，消除博彩業帶來的負面社會影響。政府還應加強對青少年的輔導教育，向他們灌輸正確的就業觀念，協助他們建立正確的價值觀，預防染上賭癮。

此外，政府應積極引導博彩業走向升級換代，向“綜合旅遊模式”發展，把澳門打造成集賭、玩、樂、賞、展於一身的休閒娛樂及會展中心。美國賭王史蒂夫·溫曾指出：“拉斯維加斯之所以存在，是因為它擁有美國人所喜歡的一切，人們在這裏各取所需。”

“人們永遠不會把這座獨特的城市與其他地方混同起來、浪漫、時髦，永不褪色，永在頂峰。”⁷ 據統計數位顯示，到澳門來純為賭博的只佔遊客的一成以上，大部分人是兼來度假和消遣的。因此，澳門在繼續發展博彩業的同時，必須以本身的文化特色為基礎，增強博彩業的娛樂休閒功能，注意配套產業的協調發展，推動博彩業朝着健康化、規範化、專業化、

多元化及可持續方向發展，緩解澳門經濟對博彩業的過分依賴。澳門特區行政長官何厚鏞在特區立法會作2007財政年度施政報告時曾表示，澳門並非朝着單純的博彩中心方向發展，博彩稅收的增加更非施政的惟一目標。博彩業只是澳門綜合旅遊的一個組成部分，

特區政府宜採取更多有效而恰當的引導鼓勵措施，盡力推動博彩業和其他行業在良性互動中共同發展。這是對澳門博彩業的理性定位，也是澳門博彩業未來發展的目標和方向。

註釋：

- ¹ 郝雨凡、吳志良：《澳門經濟社會發展報告(2008-2009)》，北京：社會科學文獻出版社，2009年。
- ² 同上註。
- ³ 澳門研究中心：《學術論壇：“博彩競爭與社會整體利益”》，載於《澳門研究》，第23期，2004年。
- ⁴ 同上註。
- ⁵ 陳海權、王世偉：《賭權開放後澳門博彩業的競爭戰略探析》，載於《特區經濟》，第7期，2005年。
- ⁶ 同註3。
- ⁷ 張湛彬：《中國博彩業公共政策的初步分析》，載於《經濟研究參考》，第61期，2002年。